وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة غرداية

كلية العلوم الاجتماعية و الإنسانية

قسم العلوم الإنسانية

اللامركزية في التشريع الإسلامي والقانون الوضعي

مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم الإسلامية

تخصص: الشريعة و القانون

إعداد الطالب:

بارود أحمد

إشـــراف الاستـــاذ:

أد .أولاد سعيد أحمد

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الصفة
د حباس عبد القادر	أستاذ محاضر أ	رئيسا
أ.د. أولاد سعيد أحمد	أستاذ التعليم العالي	مشرفا مقررا
أ.د. عزوزي علي	أستاذ التعليم العالي	مشرف مساعد
د. بن غشي يحي	أستاذ محاضر أ	مناقشا

السنة الدراسية

1440هـ-2019م / 1441هـ-2020م

كلمة شكر

كم جميلة هي الدنيا وكم يزيدها النجاح جمالا، وكم سيكون شكري لخالقي وموفقي على هذا العمل نفعني الله به ونفع غيري

ولابد لي وأنا أخطو خطواتي الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة أعود إلى أعوام قضيتها في رحاب الجامعة مع أساتذتي الكرام الذين قدموا لي الكثير باذلين بذلك جهودا كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث الأمة من جديد...

وقبل أن أمضي أقدم أسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة...

إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة...

إلى جميع أساتذتنا الأفاضل.....

"كن عالما .. فإن لم تستطع فكن متعلما ، فإن لم تستطع فأحب العلماء،فإن لم تستطع فلا تبغضهم"

وأخص بالتقدير والشكر:

أ.الدكتور أحمد أولاد سعيد

الذي أقول له بشراك قول رسول الله صلى الله عليه وسلم:

"إن الحوت في البحر ، والطير في السماء ، ليصلون على معلم الناس الخير"

وكذلك نشكر كل من ساعد على إتمام هذا البحث وقدم لنا العون ومد لنا يد المساعدة وزودنا بالمعلومات اللازمة لإتمام هذا البحث المتواضع من قريب أو من بعيد.

مع تحياتي الخاصة إلى كل زملاء الشريعة والقانون.

الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

(وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون) صدق الله العظيم

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك... ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك..

ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك.. ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك جلّ جلالك.

والصلاة و السلام على سيد البشرية محمد و على آله و صحبه أجمعين ,

إلى من جرع الكأس فارغاً ليسقيني قطرة حب، إلى من كلّت أنامله ليقدم لنا لحظة سعادة.

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم ,كم تمنيت أن تكون بجواري في نهاية مشروعي ، رحمة الله عليك والدي العزيز

إلى الينبوع الذي لا يمل العطاء، إلى من سعت وشقت لأنعم بالراحة والهناء، إلى من أرضعتني الحب والحنان، إلى رمز الحب وبلسم الشفاء،إلى القلب الناصع أمي الحبيبة

إلى من حبهم يجري في عروقي و يلهج بذكراهم فؤادي إلى أختي وإخواني,

إلى من بها ستعمر الدّار وتنثر في ربوعها باقات الورد والأزهار

إلى من بهم أكبر وعليهم أعتمد إلى من بوجودهم أكتسب قوة ومحبة لا حدود لها إلى عائلتي الكبيرة

إلى الذين بذلوا كل جهدٍ وعطاء لكي أصل إلى هذه اللحظة

إلى الأخ الفاضل هرويني محمد

إلى كل من عرفتهم طيلة الفترة الجامعية وإلى الزملاء والزميلات أهدي هذا العمل المتواضع .

بارود أحمد

ملخص:

عنيت دراستنا بموضوع اللامركزية في كل من التشريع الإسلامي والقانون الوضعي وذلك بتبيان جملة من العناصر كالتعريفات الشرعية والقانونية , وكذا معرفة أحكامها وقواعدها عند فقهاء الشريعة و القانون ,مع تطرقنا لمدى تفعيل هذا الأسلوب الإداري عبر الحضارة الإسلامية ,وكذا الفقه المعاصر مبينا محاسنها وعيوبها , وتتويجا لدراستنا رفعنا بتوصيات لمن يهمه الأمر.

Resumé

Notre étude portait sur la question de la décentralisation à la fois dans la législation islamique et dans le droit statutaire en montrant un certain nombre d'éléments tels que les définitions juridiques et juridiques, ainsi que la connaissance de leurs dispositions et règles parmi les juristes de la charia ainsi que la loi, tandis que nous avons abordé dans quelle mesure cette méthode administrative a été activée à travers la civilisation islamique ainsi que la jurisprudence contemporaine, indiquant ses avantages et ses inconvénients et le point culminant de notre étude. Commander.

مقدمة

بسم الله الرحمان الرحيم وصلى الله على سيدنا محمد النبي الكريم و على اله وصحابته أجمعين وبعد:

يعتبر التنظيم الإداري ضرورة بالغة الأهمية قصد تسيير الشأن العام للمجتمعات وقد حضي باهتمام الفقهاء الإداريين ,و واضعي مبادئ الحكم في الشريعة الإسلامية فوضعوا لها أسسا وقواعدا . ولما تعاظمت حجم قضايا التسيير , اهتدى القائمون على هذا الأمر إلى إقامة تنظيمات وإدارات أوكلت لها مهمة تسيير الشأن المحلي تحث إمرة ومراقبة نظام الحكم المركزي حيث تعين وضع قواعد تربط الفرع بالمركز مع وضع جملة من الأطر القانونية والأحكام التشريعية التي تساعد الحاكم على الإشراف على تسيير قضايا الأقاليم التابعة لسلطته وهو ما يسمى في المصطلح الحديث اللامركزية وهو محور دراستنا في هذه المذكرة محاولا من خلالها دراسة مقارنة ما بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي , ومبينا أهميتها و فوائدها ومزاياها ونقائصها ,وما ضرورة اعتمادها من خلال ما توصل إليه جهد فقهاء في ترسيخ دعائمها وتطورها.

أسباب اختيار الموضوع:

- ✓ كانت رغبتي دافعة لمعرفة كينونة الإدارة وما تحتويه من أسرار و أساليب التسيير .
- ✓ إن معرفة هياكل السلطة الإدارية أمر ضروري في حياة الإنسان للإطلاع على مستوياتها و منافذ الحل والعقد فيها.
- ✓ الوقوف على ما وصل إليه الفقه الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي محاولا إبراز جدواها ومنافعها في ظل قاعدة " المشقة تجلب التيسير"

تكمن أهمية الموضوع في النقاط التالية :

- ✓ إن الموضوع ذو أهمية بالغة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي من حيث :

التيسير في قضاء حوائج الأمة ودفع المشقة عليهم.

نشر الوعي القانوني والشرعي حول التنظيم الإداري ومستوياته ليستدل على بينة من إدراك حقوقه و الامتثال إلى ما تفرضه قواعد التعامل بين الفرد ومؤسسات الدولة.

- ❖ **إشكالية البحث:**

إلى أي مدى اعتبر التشريع الإسلامي اللامركزية كما يعرضها القانون الوضعي ؟

الإشكاليات الفرعية:

ما هي اللامركزية في القانون الوضعي؟

ما هي اللامركزية في التشريع الإسلامي؟

ما مزايا وعيوب اللامركزية في التشريع الإسلامي و القانون الوضعي ؟

❖ **أهداف الموضوع:**

- ✓ الإطلاع على ما وقف عليه الفقه الإداري الإسلامي والقانون الوضعي في مجال الإدارة اللامركزية.
- ✓ المساهمة في الجهد المبذول في هذا المجال وتقديم هذه الدراسة كلبنة لبناء الصرح العلمي.
- ✓ حث الطلبة الباحثين للولوج لأمثل هذه الدراسة المقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي لتفعيل غريزة الإطلاع و المفاضلة خدمة لصالح الأمة.
- ✓ الإطلاع على ما يقدمه الإسلام كحلول مع ما يفرضه الواقع من أساليب في إدارة الشأن العام.

❖ **المنهج المتبع:**

المنهج الوصفي وهو وصف المادة العلمية باستعمال أداتي الاستقراء و المقارنة.

❖ **خطة البحث:**

عالجت هذا الموضوع في مقدمة ومبحث تمهيدي وثلاث فصول وخاتمة حيث ضبطنا التعريفات في المبحث التمهيدي وخصصنا الفصل الأول إلى حكم اللامركزية في التشريع الإسلامي وذلك من خلال ثلاث مباحث حيث تناولنا في أولهما حكم اللامركزية في المصادر المتفق عليها في حين خصصنا المبحث الثاني لحكمها في المصادر غير المتفق عليها وأفردنا في المبحث الثالث تجارب اللامركزية في التاريخ الإسلامي، كما تناولنا في الفصل الثاني اللامركزية في القانون الوضعي من خلال مبحثين حيث خصصنا المبحث الأول للامركزية في علم القانون الإداري وتطرقنا في المبحث الثاني للامركزية في القانون الدستوري، وفي الفصل الثالث حاولنا مقارنة اللامركزية بين التشريع الإسلامي

والقانون الوضعي وذلك بتبيان محاسن ومساوئ في كل من الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي و في الخاتمة استعرضنا نتائج ما توصل إليه البحث مع رفع توصيات إلى الجهة المعنية. .

❖ **الدراسات السابقة:**

قليل ما وقفت عليه من مراجع مختصة في ذات العنوان إلا أننا اطلعنا واسترشدنا بدراسات تتعلق بالفقه الإداري بوجه عام سواء في الشريعة أو القانون الوضعي و التي رافقتني في مشوار البحث مستلهما منها ما يتعلق بموضوع دراستي وذلك من خلال المراجع التالية وهذا لأهميتها , حيث كان محور التركيز عليها في الموضوع

1-أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية.

2-التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية دراسة مقارنة بين النظام الإسلامي و بين مصر و المملكة العربية السعودية و فرنسا واليابان.

❖ **حدود الدراسة :**

✓ لقد تناولت في دراستي لهذا الموضوع جزئية من جزئيات القانون الإداري ألا و هي اللامركزية حيث تطرقت إلى أقوال فقهاء الشريعة بمختلف مذاهبهم وكذا الآراء المعاصرة وكذا آراء رجال القانون الإداري بأهم مدارسهم في بعض الدول و ذلك من حيث أهميتها و ضرورتها و فوائدها و أهدافها ومن حيث ما توصل إليه الفقه الإداري إدراكا لمسيرة تطورها.

❖ **صعوبات البحث :**

بالإضافة إلى ما فرضته جائحة كورونا لقد فاجئني وفاة والدي رحمه الله منذ أشهر قليلة (07) أربكت مساري و ألقت إلي بالتزامات كثيرة كون الوالد تاجر حيث ورث ملفات و التزامات تستوجب الوقوف عليها والتصدي لها باعتبار أني كبير العائلة أصبحت وصيا على العائلة مما زادني في أعبائي حيث حرمني من التفرغ إلى إنجاز هذه بالشكل الذي كنت أتمناه.

صعوبة الاتصال والتنقل بين المكتبات و مصادر المعلومة و ما وقفت عليه من مؤلفات قليل ممن تناولت الموضوع من هذه الزاوية.

مبحث تمهيدي:

ضبط التعريفات

- المطلب الأول: تعريف اللامركزية
- المطلب الثاني: تعريف التشريع الإسلامي
- المطلب الثالث: تعريف القانون الدستوري و الإداري

تعتبر حاجيات المواطن مركز اهتمام الفقه الإسلامي و الشريعة الإسلامية وكذا القانون الوضعي ,ذلك أنه من أساسيات الحكم وقواعده السعي في التيسير على الأمة وقضاء حوائجها ودفع المشقة غنها وهذا يتطلب وضع ميكانيزمات إدارية تقوم بإدارة هذه الأهداف الحاجية، و تسيير الشأن العام عن قرب حسب المفهوم المعاصر للإدارة اللامركزية في القانون الوضعي حيث تتمثل مظاهرها في ترسيم إدارات محلية (إدارية أو سياسية أو مرفقية) حيث سيكون محل بحثنا هذا .

المطلب الأول : تعريف اللامركزية لغة و اصطلاحا و الألفاظ ذات الصلة بها

الفرع الأول:تعريف اللامركزية لغة:

المركز: من مادة ركز قال ابن فارس في مقاييس اللغة" الراء والكاف والزاء أصلان: أحدهما إثبات شيء في شيء يذهب سفلا، والآخر صوت، فالأول: ركزت الرمح ركزا. ومركز الجند: الموضع الذي ألزموه. ويقال ارتكز الرجل على قوسه، إذا وضع سيتها بالأرض ثم اعتمد عليها، ومن الباب: الركاز، وهو المال المدفون في الجاهلية"[1]، وجاء في مختار الصحاح للرازي: "مركز الرجل موضعه، يقال: أخل فلان بمركزه،"[2]، والمركز وسط الدائرة، وهو كذلك موضع الرجل ومحله،[3] ومركز الدائرة وسطها،[4] وبناء عليه فيمكننا تعريف المركز إجمالا بأنه وسط الشيء وموضعه.

مصطلح اللامركزية حديث لم نقف له تعريفا لغويا في المناجد اللغوية الأصيلة و ذلك راجع في نظرنا إلى حداثة المصطلح حيث لم يدرج في هذه المعاجم.

الفرع الثاني:تعريف اللامركزية اصطلاحا: توجد عدة تعريفات قانونية لمصطلح اللامركزية، ويشير الباحثون إلى أن هناك نوعين من اللامركزية:

---

[1] أحمد بن فارس زكرياء القزويني الرازي: **معجم مقاييس اللغة**، تحقيق: عبد السلام هارون، دار الفكر، دون طبعة، بيروت، لبنان، 1979، ج2، ص 434.

[2] أبو عبد الله محمد بن أبي بكر الرازي: **مختار الصحاح**، تحقيق: يوسف الشيخ محمد، المكتبة العصرية، ط5، بيروت، لبنان، 1999، ص 127.

[3] مرتضى الزبيدي: **تاج العروس من جواهر القاموس**، تحقيق: علي شيري، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، بيروت، لبنان، 1424، ج8، ص 71.

[4] أبو الفضل جمال الدين ابن منظور: **لسان العرب**، تحقيق: عبد الله علي الكبير وآخرون، دار المعارف، دون طبعة، القاهرة، مصر، دون تاريخ نشر، ج3، ص 1717.

اللامركزية السياسية:

هي وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة –التشريعية والتنفيذية والقضائية– بين الحكومة الاتحادية في العاصمة وحكومة الولاية أو غيرها من وحدات سياسية، ويسود هذا النمط من اللامركزية في العادة في الدولة المركبة مثل: الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا الأسلوب يناسب الدول الكبيرة الحجم والتي تعددت فيها القوميات واللغات الثقافية[1].

اللامركزية الإدارية :

يعرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية أو المصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها للوظيفة الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية".[2]

ويمكن تعريفها أيضا بأنها: " توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[3].

ولا يقصد باللامركزية أن تحل محل المركزية بالكامل، لأن هذا ممتنع، "ولكن من شأن اللامركزية أن تخفف بعض الشيء عن عاتق الحكومة المركزية، بأن ترفع عن كاهلها الاختصاصات التي تختلف من إقليم إلى إقليم، ولا تبقى بين يديها إلا الاختصاصات المتجانسة والتي تعني الشعب في مجموعه، بغض النظر عن الموقع الجغرافي"[4].

ومن خلال التعريفات السابقة يمكن القول بأن اللامركزية الإدارية عموما هي: " تنسيق للنشاط الإداري في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة (محلية أو مرفقية) على أن تخضع تلك الهيئات

[1] فاطمة ربابعة ،دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية،(رسالة ماجستير،جامعة الأردن،عمان،1995)،ص15.

[2] سليمان الطماوي: **عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة**، دار الفكر العربي، ط2، بيروت، لبنان، دون تاريخ نشر، ص 287.

[3] مجموعة المصطلحات العلمية والفنية التي أقرها مجمع اللغة العربية 57/12طبعة سنة 390هـ1970م القاهرة.

[4] سليمان الطماوي: **عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة**، دار الفكر العربي، ط2، بيروت، لبنان، دون تاريخ نشر، ص 287.

أثناء مباشرتها لاختصاصاتها للرقابة الإدارية من جانب السلطة"[1] وهي أيضا: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها للوظيفة الإدارية تحث إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[2] .

الفرع الثالث: الألفاظ ذات الصلة المركزية وعدم التركيز الإداري والفدرالية

أ) تعريف المركزية الإدارية :

قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى. فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.[3]

أولا: بين المركزية و اللامركزية ::

يتميز الأسلوب المركزي من الأسلوب اللامركزي بأمرين:

الأمر الأول: أن الأسلوب المركزي الإداري، السلطة تتمركز في جهاز إداري واحد(وهم الوزراء) في العاصمة، أما أسلوب اللامركزية ، فالسلطة تتوزع على أجهزة إدارية محلية، موزعة على عواصم أقاليم الدولة، ومناطقها، حسب التقسيم الإداري للدولة.

الأمر الثاني: وهو المعيار الحقيقي للتمييز بين النظامين، يكمن في طبيعة العلاقة التي تربط الحكومة المركزية والوحدات المحلية، فإذا كانت طبيعة العلاقة وصائية، أي قائمة على الرقابة الإدارية(4) فالنظام لا مركزي، إذن الفاصل هو طبيعة العلاقة.(5)

ب) تعريف عدم التركيز الإداري:

وعرّف عدم التركيز الإداري بأنه:(تخويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة، أو في الأقاليم، سلطة

---

[1] مسعود أحمد مصطفى: **أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، دون طبعة، مصر، 1990، ص 58.

[2] مسعودأحمد مصطفى: **مرجع سابق**، الهيئة العصرية العامة للكتاب،1990،ص57.

[33] الدكتور سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر، القاهرة، 1676،ص 93.

(1) La tutelle administrative

(2) دكتور خالد قباني اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان الطبعة الأولى 1981منشورة بحر المتوسط منشورة عويدات كلاهما بيروت – باريس.ص44-45.

البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزير، ويعبر عن هذا المعنى أيضا بتفويض السلطة) ([1])

ثانيا: عدم التركيز واللامركزية

1- عدم التركيز الإداري هي صورة من صور المركزية الإدارية، تجميع اختصاصات السلطات المركزية في يد موظفا ممثلا عنها.

بينما في أسلوب "اللامركزي" تكون صلاحيات التقرير بيد هيئات محلية، غير تابعة للحكومة المركزية، تتمتع بشيء من الاستقلال الإداري، والمالي دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

2-تقوم اللامركزية الإدارية على أساس ديمقراطي، بينما عدم التركيز الإداري(اللاحصرية الإدارية) قد تحصل في نظام استبدادي.

3-في أسلوب "عدم التركيز الإداري" تكون السلطات في الأقاليم معينة من قبل السلطة المركزية، وتعزل أيضا من قبلها؛ لأنهم ممثلون لها، بينما السلطات المحلية في أسلوب "اللامركزية الإدارية" تمثل السكان المحليين، وتعمل وتتخذ القرارات باسمهم لا باسم الحكومة.

4- في أسلوب "عدم التركيز الإداري" تكون مستوى العلاقة بين ممثلي الحكومة في الأقاليم والحكومة المركزية علاقة تبعية([2])

في حين تكون مستوى العلاقة في أسلوب "اللامركزية" بين الهيئات المحلية وبين الحكومة المركزية قائما على الوصاية الإدارية. ([3])

5- أسلوب "عدم التركيز الإداري"لا يمس وحدة الدولة الإدارية انطلاقا من مبدأ التسلسل الإداري، الذي يربط بين السلطة المركزية وممثليها في الأقاليم ، في حين تكون الوحدة الإدارية في أسلوب "اللامركزية" أقل تماسكا وانسجاما، بحكم تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية مثل الدولة- وإن كان على مستوى أقل- وبالاستقلال المالي والإداري.([4])

(2)خالد قباني، مرجع السابق ص56.

(1)Rélation de subordination

(2) دكتور خالد قباني ، مرجع سابق ،ص47-48.

(3) خالد قباني، مرجع سابق ص345.

ث) تعريف الفدرالية :

" نظام حكم تتحد فيه الولايات وتتخلي عن بعض سلطاتها لسلطة مركزية " [1] .

الفرق بين اللامركزية والفدرالية :

1) من حيث مجال الدراسة : إن نظام اللامركزية يشكل صورة من صور التنظيم الإداري .

وهو مجال يهتم به فقهاء القانون الإداري بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسة .

2) من نطاق المشاركة : إن النظام الفدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ عام : قانون المشاركة ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية في تكون الإرادة العامة ، وذلك بتمكينها من المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس الشيوخ) بينما الهيئات المحلية كصور من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إرادة دولة بذات الوصف الأولي .

3) من حيث المنظومة القانونية : إن من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستورها الخاص وتشريعاتها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز .

بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني وإن تعددت ، تشرف على سنة هيئة تشريعية واحدة .

4) من حيث صلاحياتها وأداة توزيعها :إن توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء ،أي تحديد ما يعد من الشؤون الوطنية الاتحادية ، و ما يعد من شؤون الدولة المتحدة ، يتم عن طريق دستور الاتحادية بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب قانون الإدارة المحلية وخاضع لمشيئة إرادة الدولة [2].

(1) وليد كاصد ، الفدرالية دراسة في المصطلح و المفهوم النظرية،ط 1ا،المركز الإسلامي للدراسات الإستراتيجية،لعراق، 2019.

[2] عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر ، بين النظرية والتطبيق ، جسور لنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 ص 31.

المطلب الثاني: تعريف التشريع الإسلامي

الفرع الأول:التعريف اللغوي للتشريع الإسلامي:شَرَعَ الوارِدُ يَشْرَعُ شَرْعاً وشُروعاً: تَنَاوَلَ الماءَ بفِيه. وشَرَعَتِ الدوابُّ فِي الْمَاءِ تَشْرَعُ شَرْعاً وشُرُوعاً أَي دخلت. وشَرَعَ إِبله وشَرَّعها: أَوْرَدَها شريعةَ الْمَاءِ فَشَرِبَتْ وَلَمْ يَسْتَقِ لَهَا[1].

الفرع الثاني: تعريف التشريع الإسلامي في الاصطلاح:

لم أقف على تعريف لمصطلح التشريع فيما اطلعت عليه في التراث الفقهي، مع أن المصطلح مستعمل فيه بكثرة، لكن استعماله لا يكاد أن يخرج عن أن يكون مرادفا للحكم الشرعي أو الشريعة الإسلامية، ولذلك عرف التشريع بأنه:

أولا: عرف التشريع بأنه إصدار الأحكام وإنشائها وبيانها للناس للعمل بها. وهو في الأصل الشرعي حق خالص لله تعالى.[2]

ثانيا: خطاب الله تعالى المتعلق بالعباد طلبا أو تخيرا أو وضعا.[3]

ثالثا: الشرع ما شرع الله لعباده من الأحكام التي جاء بها نبي من الأنبياء سواء أكانت متعلقة بكيفية العمل، وتسمى فرعية عملية، ودون لها علم الفقه، أو بكيفية اعتقاد و تسمى أصلية وإعتقادية، ودون لها علم الكلام[4].

الفرع الثالث: الألفاظ ذات الصلة

أولا:الفقه الإسلامي والتشريع الإسلامي

الفقه الإسلامي: اجتهادات الفقهاء في فهم النصوص الشرعية

التشريع نصوص مبثوثة في الوحي القران والسنة .

---

[1] جمال الدين ابن منضور لسان العرب، دار صادر بيروت، ، 175/8.

[2] محمد الزحلي :**الإعجاز القراني في التشريع الإسلامي**، ط1-1436هـ،دار ابن كثير،بيروت لبنان،28/1.

[3] الموسوعة الفقهية الصادرة عن وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالكويت،ط2-1،17/1404.

[4] محمد بن على التاهاناوي: **كشاف اصطلاحات الفنون**، مكتبة لبان ناشرون، 1996، 789/3.

الفقه عملية اجتهادية لاستنباط الأحكام واستقراء النصوص قصد استبيان أحكامها وعللها ومقاصدها سواء ما تعلق بالعبادات أو بالسياسة الشرعية.

ثانيا : العهد والتشريع الإسلامي

العهد: عملية اجتهاد تتضمن بنود تتعلق بموضوع العهد والالتزام به من الطرفين كم هو الحال في عهد عمر بن الخطاب عند وفاته حيث أوصى بالخلافة من بعده[1].

الفرق بين التشريع الإسلامي والعهد ,فكلمة التشريع شاملة للعهد , والعهد فيه أركان ستة .

المطلب الثالث :تعريف القانون الدستوري والقانون الوضعي

الفرع الأول : تعريف القانون الدستوري:

– **لغة:** كلمة " دستور" في العربية أصلها فارسي وتعني " الدفتر الذي تجمع فيه قوانين الملك و ضوابطه". قد نقلها العثمانيون إلى العربية لما استعملوها في فترة حكمها للدلالة على بعض القوانين التي يصدرها السلطان أو الوالي. أما كلمة دستور في الفرنسية و الانجليزية Constitution فأصلها لاتيني يعني الأساس أو ما يبنى عليه غيره[2]

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للقانون الدستوري:

القواعد التي تنظم شكل الدولة، ونظام الحكم، وطبيعة العلاقة بين السلطة و اختصاصاتها، وحقوق الأفراد وحرياتهم[3] .

الفرع الثالث: القانون الإداري :

ذلك الفرع من القانون العام المكون من مجموعة قانونية المنظمة لأعمال السلطة الإدارية ووسائلها القانونية والمادية و البشرية وتنظيماتها الإدارية، بمعنى آخر هو القانون الذي يتولى تنظيم الإدارة العامة بمعنييها العضوي والمادي.

يقصد بالإدارة العامة استنادا للمعيار العضوي، مجوعة الهيئات التي تمارس نشاطها الإداري في الدولة و يدخل تحث هذا المعنى السلطة المركزية و اللامركزية، فهي مجموعة الأنشطة التي تمارس السلطات

[1] عبد العزيز عزت خياط :النظام السياسي في الإسلام، دار السلام،2004،ص199.

[22] الدكتور أحمد أولاد سعيد:**القانون الدستوري**،دار صبحي للطباعة والنشر،2013،ص 7.

[3]أحمد أولاد سعيد، مرجع سابق، ص 08.

الإدارية في المجالات المختلفة، والمتمثلة في الضبط الإداري والمرفق العمومي من جهة و ما تملكه من وسائل قانونية لتحقيق هذه الوظائف و هي الأعمال القانونية.

من خلال الجمع بين المعنى العضوي والمادي، يكون تعريف القانون الإداري: هو

مجموعة القواعد القانونية المنظمة للأجهزة الإدارية في الدولة و النشاط التي تضطلع عليه.[1]

[1]نسرين شرقي، القانون الإداري، دار بلقيس دون ذكر سنة الطبع، ص 04.

- **الفصل الأول: حكم اللامركزية في التشريع الإسلامي**

  - **المبحث الأول: حكم اللامركزية في المصادر المتفق عليها**
  - **المبحث الثاني: حكم اللامركزية في المصادر المختلف**

المبحث الأول: حكم اللامركزية في المصادر المتفق عليها

لدراسة مظاهر الإدارة الإسلامية خاصة في عهد الرسول والخلافة الراشدة يجدر بنا أن نبحث في أصول مقومات هذه الإدارة، من خلال جملة من المؤشرات والأحكام التي اتصفت بها هذه الفترة.

المطلب الأول :حكم اللامركزية في القران الكريم

أولا- قوله الله تعال "﴿نَّحْنُ نَقْصُّ عَلَيْكَ نَبَأَهُمْ بِالْحَقِّ إِنَّهُمْ فِتْيَةٌ ءَامَنُوا برَبِّهِمْ وَزِدْنهُمْ هُدىً13 وَرَبَطْنَا عَلَى قُلُوبِهِمْ إِذْ قَامُوا فَقَالُوا رَبُّنَا رَبُّ السَّمواتِ وَالأَرْضِ لَن نَّدْعُوا مِن دُونِهِ إِلهاً لَّقَدْ قُلْنَآ إِذاً شَطَطاً14 هؤُلاَءِ قَوْمُنَا اتَّخَذُوا مِن دُونِهِ ءَالِهَةً لَّوْلاَ يَأْتُونَ عَلَيْهِم بِسُلْطن بَيِّن فَمَنْ أَظْلَمُ مِمَّنِ افْتَرَى عَلَى اللَّهِ كَذِباً15 وَإِذِ اعْتَزَلْتُمُوهُمْ وَمَا يَعْبُدُونَ إِلاَّ اللَّهَ فَأْوُا إِلى الْكَهْفِ يَنشُرْ لَكُمْ رَبُّكُم مِّن رَّحْمَتِهِ وَيُهَيِّىء لَكُمْ مِّنْ أَمْرِكُم مِّرْفَقاً16﴾[1].

في هذه الآية إشارة إلى صنيع أصحاب الكهف، وكيف أنهم اعتزلوا قومهم، وفروا بدينهم، وتركوا ظلم ملكهم، ولم يوافقوا على مركزية حكمه الظالم، وفي بيان هذا الوجه من الاستدلال بالآية يقول الزمخشري رحمه الله:: "{ وزدناهم هُدًى } بالتوفيق والتثبيت { وَرَبَطْنَا على قُلُوبِهِمْ } وقويناها بالصبر على هجر الأوطان والنعيم، والفرار بالدين إلى بعض الغيران ، وجسرناهم على القيام بكلمة الحق والتظاهر بالإسلام { إِذْ قَامُواْ } بين يدي الجبار وهو دقيانوس ، من غير مبالاة به حين عاتبهم على ترك عبادة الصنم { فَقَالُواْ رَبُّنَا رَبُّ السموات والأرض . . . . . شَطَطًا } قولا ذا شطط ، وهو الإفراط في الظلم والإبعاد فيه"[2].

ثانيا- قوله تعالى: ﴿ " يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا"﴾[3].

أوجب الله في هذه الآية على المسلمين طاعة أولي الأمر منهم، وهذا الواجب لا يتحقق إلا بتنصيب

---

[1] سورة الكهف الأية 13-16

[2] أبو القاسم محمود بن عمرو الزمخشري: **الكشاف عن حقائق غوامض التنزيل**، دار الكتاب العربي، بيروت، ط3، 1407، ج2، ص707.

[3] سورة النساء، الآية: 59.

إمام عليهم، وهو بدوره يقوم باختيار من يساعده في إدارة البلاد وتدبير شؤون العباد،[1] ولما اتسعت رقعة العالم الإسلامي، كان من الواجب تنصيب ولاة على الأمصار، لا يرجعون في كل شؤون الحكم إلى الخليفة، وهذا ما يدل على مشروعية اللامركزية وضرورتها لتحقيق الصالح العام، يقول الطاهر بن عاشور في تفسير هذه الآية: لما أمر الله الأمة بالحكم بالعدل عقب ذلك بخطابهم بالأمر بطاعة الحكام ولاة أمورهم لأن الطاعة لهم هي مظهر نفوذ العدل الذي يحكم به حكامهم، فطاعة الرسول تشتمل على احترام العدل المشرع لهم وعلى تنفيذه، وطاعة ولاة الأمور تنفيذا للعدل، وأشار بهذا التعقيب إلى أن الطاعة المأمور بها هي الطاعة في المعروف، ولهذا قال علي: «حق على الإمام أن يحكم بالعدل ويودي الأمانة، فإذا فعل ذلك فحق على الرعية أن يسمعوا ويطيعوا»

. أمر الله بطاعة الله ورسوله وذلك بمعنى طاعة الشريعة، فإن الله هو منزل الشريعة , ورسوله مبلغها والحاكم بها في حضرته[2]، **و**يقول الكلبي في تفسير معنى أولي الأمر في هذه الآية: "هُمْ أُمَرَاء السَّرَايَا"[3]، ويقول البيضاوي: "يريد بهم أمراء المسلمين في عهد الرسول صلّى الله عليه وسلّم وبعده، ويندرج فيهم الخلفاء والقضاة وأمراء السرية."[4]

ثالثا- قوله تعالى: " لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ..."[5].

يقول الطاهر بن عاشور في هذه الآية معنى كلمة القسط أي العدل ،فمنها المنصوص عليه على لسان رسول البشرية ومنها ما استنبطه علماء تلك الشريعة فهو مدرج فيها وملحق بها.

---

[1] محمد عبد القادر أبو فارس: **النظام السياسي في الإسلام**، دار الفرقان، دون طبعة، عمان، الأردن، 1980، ص156.

[2] محمد الطاهر بن عاشور: التحرير والتنوير، الدار التونسية للنشر، 1984،ج5،ص 95

[3] أبو عبد الله محمد بن أبي زمنين: **تفسير القرآن العزيز**، تحقيق: أبو عبد الله حسين بن عكاشة، محمد بن مصطفى الكنز، دار الفاروق الحديثة، ط1، 2002، ج1، ص382.

[4] ناصر الدين أبو سعيد عبد الله بن عمر البيضاوي: **أنوار التنزيل وأسرار التأويل**، تحقيق: محمد عبد الرحمن المرعشلي، دار إحياء التراث العربي، ط1، بيروت، لبنان، 1418، ج2، ص80.

[5] الحديد، الآية: 25.

وإنما قيد الأمر بالعدل بحالة التصدي للحكم بين الناس، وأطلق الأمر برد الأمانات إلى أهلها عن التقييد: لأن كل أحد لا يخلو من أن تقع بيده أمانة لغيره لا سيما على اعتبار تعميم المراد بالأمانات الشامل لما يجب على المرء إبلاغه لمستحقه كما تقدم،بخلاف العدل فإنما يؤمر به ولاة الحكم بين الناس، وليس كل أحد أهلا لتولي ذلك.فتلك نكتة قوله: وإذا حكمتم بين الناس. قال الفخر: قوله: وإذا حكمتم هو كالتصريح بأنه ليس لجميع الناس أن يشرعوا في الحكم بل ذلك لبعضهم، فالآية مجملة في أنه بأي طريق يصير حاكما ولما دلت الدلائل على أنه لا بد للأمة من إمام وأنه ينصب القضاة والولاة صارت تلك الدلائل كالبيان لهذه الآية[1].

وجه الاستدلال بهذه الآية على مشروعية اللامركزية هي أن مهمة الرسل الكرام ومن أتى بعدهم من أتباعهم إقامة العدل بين الناس، وهذا لا يتأتى إلا بتنصيب إمام عليهم ليقيم العدل بينهم، يقول ابن تيمية: " ولهذا أمر النبي –صلى الله عليه وسلم– أمته بتولية ولاة أمور عليهم، وأمر ولاة الأمور أن يردوا الأمانات إلى أهلها، وإذا حكموا بين الناس أن يحكموا بالعدل، وأمرهم بطاعة ولاة الأمور في طاعة الله تعالى"[2].

المطلب الثاني: أدلة مشروعية اللامركزية في السنة

أولا– أن النبي صلى الله عليه وسلم: لَمَّا أَرَادَ أَنْ يَبْعَثَ مُعَاذًا إِلَى الْيَمَنِ، قَالَ: كَيْفَ تَقْضِي إِذَا عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ؟ قَالَ: أَقْضِي بِكِتَابِ اللهِ، قَالَ: فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي كِتَابِ اللهِ؟ قَالَ: فَبِسُنَّةِ رَسُولِ اللهِ صَلى الله عَلَيهِ وَسَلمَ، قَالَ: فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي سُنَّةِ رَسُولِ اللهِ صَلى الله عَلَيهِ وَسَلمَ، وَلاَ فِي كِتَابِ اللهِ؟ قَالَ: أَجْتَهِدُ رَأْيِي، وَلاَ آلُو، فَضَرَبَ رَسُولُ اللهِ صَلى الله عَلَيهِ وَسَلمَ صَدْرَهُ، وَقَالَ: الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُولَ رَسُولِ اللهِ، لِمَا يُرْضِي رَسُولُ اللهِ صلى الله عليه وسلم."[3]

يقول الألباني في حديث معاذ بن جبل أن هذا الحديث يضع للحاكم منهجا في الحكم على ثلاث مراحل لا يجوز أن يبحث عن الحكم في الرأي إلا بعد أن لا يجده في السنة ولا في السنة إلا بعد أن

---

[1]طاهر بن عاشور،مرجع سابق،ج5ص95

[2]تقي الدين أبو العباس ابن تيمية: **الحسبة في الإسلام**، دار الكتب العلمية، ط1، بيروت، لبنان، دون تاريخ نشر، ص9.

[3]أبو داود السجستاني: **سنن أبي داود**، باب اجتهاد الرأي في القضاء، تحقيق: شعيب الأرنؤوط، دار الرسالة العالمية، ط1، 2009، ، الجزء 5 الصفحة 444.

لا يجده في القرآن. وهو بالنسبة للرأي منهج صحيح لدى كافة العلماء وكذلك قالوا إذا ورد الأثر بطل النظر. ولكنه بالنسبة للسنة ليس صحيحا لأن السنة حاكمة على كتاب الله ومبينة له فيجب أن يبحث عن الحكم في السنة ولو ظن وجوده في الكتاب لما ذكرنا فليست السنة مع القرآن كالرأي مع السنة كلا ثم كلا بل يجب اعتبار الكتاب والسنة مصدرا واحدا لا فصل بينهما أبدا كما أشار إلى ذلك قوله صلى الله عليه وسلم : " ألا إني أتيت القرآن ومثله معه " يعني السنة وقوله: " لن يتفرقا حتى يردا علي الحوض ".[1]

يقول ابن القيم في بيان وجه دلالة هذا الحديث على الاستقلالية في شؤون الحكم: "وقد جوز النبي – صلى الله عليه وسلم – للحاكم أن يجتهد رأيه وجعل له على خطئه في اجتهاد الرأي أجرا واحدا إذا كان قصده معرفة الحق و إتباعه"[2].

ويقول محمد رأفت عثمان: "ودلت الأحاديث أيضًا على أنه كما كان علي الصلاة والسلام يقوم بالقضاء بنفسه، كان يكله في بعض النواحي إلى بعض المسلمين. ممن يثق في قدرتهم على القيام بهذا المنصب"[3].

وفي هذا الحديث دلالة على أن الرسول صلى الله عليه وسلم ولى بعض القضاة والأمراء على الأقاليم، وأقرهم على الاجتهاد فيما لم يجدوا فيه نصا من كتاب أو سنة، وهذا يعني استقلاليتهم في اتخاذ القرارات السياسية، وعدم رجوعهم في كل شؤون الحكم إلى الحكومة المركزية.

ثانيا– كتاب الرسول صلى الله عليه وسلم إلى المنذر بن ساوى بعد دخوله الإسلام، جاء فيه: "بسم الله الرحمن الرحيم، من محمد رسول الله إلى المنذر بن ساوى، سلام عليك، فإني أحمد إليك الله الذي لا إله إلا هو، وأشهد أن لا إله إلا الله وأن محمدا عبده ورسوله، أما بعد: فإني أذكرك الله عز وجل، فإنه من ينصح فإنما ينصح لنفسه، فإنه من يطع رسلي ويتبع أمرهم فقد أطاعني، ومن نصح لهم فقد نصح لي، وإن رسلي قد أثنوا عليك خيرا، وإني قد شفعتك في قومك، فاترك للمسلمين ما أسلموا

---

[1] محمد ناصر الدين الألباني :**منزلة السنة في الإسلام**، دار السلفية–الكويت،1984،ص21.

[2] شمس الدين ابن القيم الجوزية: **إعلام الموقعين عن رب العالمين**، تحقيق: محمد عبد السلام إبراهيم، دار الكتب العلمية، ط1، بيروت، لبنان، 1991، ج1، ص155.

[3] محمد رأفت عثمان: **النظام القضائي في الفقه الإسلامي**، دار البيان، ط2، دون مكان نشر، 1994، ص41.

عليه، وعفوت عن أهل الذنوب، فاقبل منهم، وإنك مهما تصلح فلن نعزلك عن عملك، ومن أقام على يهودية أو مجوسية فعليه الجزية."[1]

نجد في هذا النص أن النبي صلى الله عليه وسلم أسند ولاية البحرين إلى المنذر بن ساوى، وذلك في قوله "وإني قد شفعتك في قومك" والتشفيع المذكور إنما يعني التفويض النهائي قد استند فيه النبي صلى الله عليه وسلم إلى أن يكون المفوض على القوم منهم حتى يأتي التصرف محققا لمبدأ صالح الإقليم , لعلم هذا العامل بآمال القوم ومصالحهم واحتياجاتهم وإمكانيات الإقليم، وفي نفس الوقت لم تلغ رقابة الحكومة المركزية بغرض ضمان سلامة الممارسة للإدارة الإقليمية.[2]

ومن عدالة الإسلام وحفاظا على بيضة الأمة، تضمنت السنة المحمدية أسس ومقتضيات إدارة الأقاليم الإسلامية عن قرب، ويتجلى ذلك من خلال :

إفادة الرسول من الصحابة للقضاء وتولية الشأن العام وفق أحكام الشريعة , فإن لم يجد اجتهد في عدم وجود النص ، ومن الأقاليم التي تسلمها المسلمون عن طريق الفتح البحرين، حيث استأنس الرسول صلى الله عليه وسلم ولحكمة ارتضاها الله , أن يسلم الإقليم تحث قيادة المنذر بن ساوى وهذا ما يستدل عليه بالتفويض والتأسيس لحكم اللامركزية، ذلك لأن تسيير الأقاليم يقتضي الإلمام بجملة من القواعد والشروط كشرط القيادة ، و تقدم القوم ،و الاطلاع والمعرفة الواسعة لأحوال المسلمين بالإقليم، مراعات الخصوصيات و بعض مكونات المجتمع الإسلامي، ثم معرفة طبائع ولسان المجتمع الذي يقوده و غير ذلك.

[1] محمد بن محمد بن سيد الناس: **عيون الأثر في فنون المغازي والشمائل والسير**، تحقيق: إبراهيم محمد رمضان، ط1، دار القلم، بيروت، لبنان، 1993، ج2، ص334.

[2] أحمد مسعود مصطفى:مرجع سابق، ص78.

المطلب الثالث: أدلة مشروعية اللامركزية من الإجماع

يعتبر الإجماع ثالث مصادر التشريع المتفق عليها،وإليه يسند الأمر إذا خلا الأمر من نص شرعي، ولعل موضوعنا يجد في الإجماع سندا من خلال نماذج المعيشة، والمثبتة في سياق الحكم وإدارة شأن المسلمين ومن ذلك:

أولا- لَمَّا قَدِمَ عُمَرُ بْنُ الْخَطَّابِ الشَّامَ تَلَقَّاهُ مُعَاوِيَةُ فِي مَوْكِبٍ عَظِيمٍ، فَلَمَّا دَنَا مِنْ عُمَرَ قَالَ لَهُ: أنت صاحب الموكب؟ قال: نعم يا أمير المؤمنين.

قال: هذا حالك مَعَ مَا بَلَغَنِي مِنْ طُولِ وُقُوفِ ذَوِي الحاجات ببابك؟ قال: هو مَا بَلَغَكَ مِنْ ذَلِكَ.

قَالَ: وَلِمَ تَفْعَلُ هذا؟ لقد هممت أن آمرك بالمشي حافياً إلى بلاد الحجاز، قَالَ: يَا أَمِيرَ الْمُؤْمِنِينَ إِنَّا بِأَرْضٍ جَوَاسِيسُ العدو فيها كثيرة، فيجب أن نظهر من عز السلطان ما يكون فيه عز للإسلام وأهله ويرهبهم بِهِ، فَإِنْ أَمَرْتَنِي فَعَلْتُ، وَإِنْ نَهَيْتَنِي انْتَهَيْتُ.

فَقَالَ لَهُ عُمَرُ: يَا مُعَاوِيَةُ مَا سَأَلْتُكَ عن شئ إِلَّا تَرَكْتَنِي فِي مِثْلِ رَوَاجِبِ الضِّرْسِ، لَئِنْ كان ما قلت حقاً إنه لرأي أريت، ولئن كان باطلاً إنه لخديعة أديت.

قال: فمرني يا أمير المؤمنين بما شئت، قَالَ: لَا آمُرُكَ وَلَا أَنْهَاكَ.[1]

وفي هذا الأثر فوض الخليفة عمر بن الخطاب بعض شؤون الحكم إلى واليه على الشام معاوية رضي الله عنه، ولم ينكر عليه الصحابة ذلك، رغم أن الأمر متعلق بشأن مهم من شؤون الإمامة، فدل هذا على إجماع الصحابة على مشروعية الأخذ باللامركزية.

ثالثا- بناء الكوفة: وتعتبر الكوفة أول مدينة إسلامية خارج الجزيرة العربية، بناها المسلمون في عهد عمر بن الخطاب سنة 17هـ،[2] وقد أعطى الخليفة عمر بن الخطاب لأبي الهيجاء السلمي صلاحية تخطيط وتوزيع أراضي المدينة، حيث جعل عرض الطرق الرئيسية للمدينة أربعين ذراعا، وما يليها ثلاثين ذراعا، وما بينهما عشرين ذراعا، والأزقة سبعة أذرع، وألا يخط طريقا أضيق من ذلك.

[1] أبو الفداء إسماعيل بن كثير: **البداية والنهاية**، تحقيق: علي شيري، ط1، بيروت، لبنان، 1988، ج8، ص.25 .

[2] عز الدين ابن الأثير: **الكامل في التاريخ**، تحقيق: عبد السلام تدمري، دار الكتاب العربي، ط1، بيروت، لبنان، 1997، ج2، ص352.

وقد بدأ ببناء المسجد الجامع وسط المدينة، ثم ترك فراغا حول المسجد كالصحن، ثم بنيت دار الإمارة وبيوت الأموال بجوار المسجد وكان بين المسجد ودار سعد مائتي ذراع، وحفر خندق بعد صحن المسجد لئلا تمتد إليه بيوت الناس.[1]

وبخصوص وجه الاستدلال بهذه الواقعة على مشروعية اللامركزية، فهي أن الأشخاص الذين وكلهم الخليفة عمر بن الخطاب بتخطيط المدينة وتقسيمها، لا يستطيعون في كل التفاصيل التي تعترضهم أو المشاكل أن يرجعوا فيها إلى العاصمة والحكومة المركزية، بل لا بد لهم أن يستقلوا ببعض القرارات التي لا تخالف التوجيهات العامة التي أشار بها الخليفة، نظرا لبعد المسافة بين الكوفة والعاصمة المدينة، ومراعاة كذلك لمقصد التيسير الذي جاءت به الشريعة (**يُرِيدُ اللَّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلَا يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ**) البقرة: الآية185.

ويعد بناء مدينة الكوفة قرارا حكيما وصائبا، إنما تكشف لنا عن بعد الصورة العمرانية بطبيعتها الإستراتيجية والإنمائية والإنسانية، لهذه الأمصار التي تطورت بسرعة مذهلة، وسرعان ما غدت دار هجرة للمسلمين ومعاقل لنشر الدين الإسلامي الحنيف، تماماً كما غدت مراكز علمية للثقافة والعلوم وأسواقاً عالمية لعدة قرون.

ثانيا- ما روي عن عمر بن الخطاب من أنه أرسل إلى عمرو بن العاص يطلب منه ألا يستعمل غير المسلم، فلم يمتثل واليه عمرو لطلبه، ورد عليه بأنه مضطر لاستعمال النصارى لحين معرفة المسلمين مقادير خراج الأرض.[2]

وفي هذه الواقعة نجد أن والي الخليفة عمرو بن العاص استقل ببعض شؤون الحكم عن مركز الخلافة، أقره عمر ولم ينكر عليه الصحابة ذلك، فدل هذا على إجماعهم على مشروعية الأخذ باللامركزية.

[1] أكرم ضياء العمري: **عصر الخلافة الراشدة**، مكتبة العبيكان، ظ1، الرياض، السعودية، 2009، ص249.

[2] أحمد مسعود مصطفى: المرجع السابق، ص123.

المبحث الثاني: حكم اللامركزية في المصادر المختلف فيها

المطلب الأول: أدلة مشروعية اللامركزية في المصلحة المرسلة[1],ومن الأدلة على ذلك ما جرى للمسلمين في غزوة مؤتة (السنة الثامنة للهجرة)، عندما استشهد كل من عينهم رسول الله صلى الله عليه وسلم لإمرة الجيش، فولى الناس خالد بن الوليد أميرا لهم، وهذا التصرف لم يدل عليه دليل بخصوصه، لكنه يؤدي بالضرورة إلى تحقيق أصل كلي يطلبه الشرع، وهو الحفاظ على جيش المسلمين وصيانة دمائهم وإلحاق الهزيمة بأعداء الله ورسوله.

قال ابن الأثير: "ولما قتل ابن رواحة أخذ الراية ثابت بن أرقم الأنصاري وقال: يا معشر المسلمين، اصطلحوا على رجل منكم. فقالوا: رضينا بك. فقال: ما أنا بفاعل. فاصطلحوا على خالد بن الوليد، فأخذ الراية، ودافع القوم، وانحازوا عنه، فقال رسول الله – صلى الله عليه وسلم: «ثم أخذ الراية سيف من سيوف الله خالد بن الوليد» ، فعاد بالناس. فمن يومئذ سمي خالد سيف الله."[2]

[1] **المصلحة المرسلة**: هي المصلحة التي لم يشرع الشارع حكما لتحقيقها، ولم يدل دليل شرعي على اعتبارها أو إلغائها، ومثالها المصلحة التي شرّع لأجلها الصحابة اتخاذ السجون، أو ضرب النقود، أو إبقاء الأرض الزراعية التي فتحوها في أيدي أهليها ووضع الخراج عليها، أو غير ذلك من المصالح التي اقتضتها الضرورات، أو الحاجات أو التحسينات.انظر: عبد الوهاب خلاف: **علم أصول الفقه**، دار القلم، ط8، مصر، دون تاريخ، ص84.

[2] عز الدين ابن الأثير: **الكامل في التاريخ**، تحقيق: عبد السلام تدمري، دار الكتاب العربي، ط1، بيروت، لبنان، 1997، ج2، ص114.

المطلب الثاني:أدلة مشروعية اللامركزية في سد الذرائع[1]

من الأدلة على ذلك كتاب الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى أميره عبيدة بن الجراح بعد فتح أنطاكية، مما جاء فيه: "وأما قولك إنك منتظر أمري فالذي آمرك به أن تدخل وراء العدو وتفتح الدروب فإنك الشاهد وأنا الغائب وقد يرى الشاهد ما لا يراه الغائب وأنت بحضرة عدوك وعيونك تأتيك بالأخبار فإن رأيت أن دخولك إلى الدروب بالمسلمين صواب فابعث إليهم بالسرايا وادخل معهم إلى بلادهم وضيق عليهم المسالك ومن طلب منك الصلح فصالحهم ووف لهم بما تقدر..."[2]

ووجه الدلالة في هذه الواقعة أن الخليفة أعطى لعامله أبو عبيدة بن الجراح صلاحيات إصدار القرارات من دون الرجوع إليه، لأنه شاهد ومدرك للوقائع وتفاصيلها، وهو أعلم بما قد يدرأ به مفسدة على المسلمين وبما قد يجلب لهم به مصلحة.

وكذلك في قول الخليفة: "فإن رأيت أن دخولك إلى الدروب بالمسلمين صواب فابعث إليهم بالسرايا..." دليل على ربط إصدار القرارات بسد الذريعة وجلب المصلحة.

المطلب الثالث: دلالة العرف[3] على مشروعية الأخذ باللامركزية

أولا- ما جاء في كتاب أبي بكر إلى الأشعث بن قيس ومن معه من قبائل كندة المرتدة، ومما جاء فيه: "... وأنا آمركم بتقوى الله وحده وأنهاكم أن تنقضوا عهده، وأن ترجعوا عن دينه إلى غيره، ولا تتبعوا الهوى فيضلكم عن سبيل الله، وإن كان إنما حملكم عن الرجوع عن دين الإسلام ومنع الزكاة ما فعله بكم عاملي زياد بن لبيد، فإني أعزله عنكم، وأولي عليكم من تحبون..."[4]

---

[1] **سد الذرائع**:هو منع ما يجوز لئلا يُتَطرَّقَ به إلى ما لا يجوز. وهذا الموضوع تعرّض له القرافي غير مرّة في كتابه الفروق، وفي التنقيح. وهو قضية معتمدة عند المالكية وعند غيرهم من سواد الأمة. انظر: الطاهور بن عاشور: **مقاصد الشريعة الإسلامية**، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، دون طبعة، قطر، 2004، ج2، ص101.

[2] محمد بن عمر الواقدي: **فتوح الشام**، دار الكتب العلمية، ط1، بيروت، لبنان، 1997، ج1، ص305.

[3] **العُرف**: هو ما تعارفه الناس وساروا عليه، من قول، أو فعل، أو ترك. انظر: عبد الوهاب خلاف، المرجع السابق، ص89.

[4] محمد بن عمر الواقدي: **الردة**، تحقيق: يحي الجبوري، دار الغرب الإسلامي، ط1، بيروت، لبنان، 1990، ص191.

ثانيا- ومن الأدلة كذلك ما جاء في كتاب خالد بن الوليد أمر الخليفة، إلى لصلوبا بن نسطونا، حيث قال له: "وإنك قد نقبت على قومك، وإن قومك قد رضوا بك، وقد قبلت ومن معي من المسلمين، ورضيت ورضي قومك، فلك الذمة والمنعة"[1]

فنجد في قول الخليفة أبي بكر رضي الله عنه "أولي عليكم من تحبون" مراعاة لعرف قبائل كندة، وفي قول خالد بن الوليد: "وإن قومك قد رضوا بك"، مراعاة لعرف قوم لصلوبا، فكان بقاء العامل وعزله مرهونا بقبول أهل الإقليم له، لأنهم أدرى بما يصلح لهم، وأعرف بأحوالهم الاجتماعية، وبعاداتهم وتقاليدهم، ما لم تخالف أصلا من أصول الشريعة الإسلامية.

المطلب الرابع: دلالة قول الصحابي[2] على مشروعية اللامركزية

أولا- الأثر المروي عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه، حيث قال: " إن أكمل الرجال رأيا من إذا لم يكن عنده عهد من صاحبه عمل بالحزم، أو قال به"[3].

ثانيا- ما روي في قصة عمر بن الخطاب مع واليه على حمص عمير بن سعد عندما جاءه بعد عام من توليته من دون أن يصل إلى الخليفة خبر عنه لدرجة أنه شك فيه، ولما سأله عما صنعه في حمص قال له: " أما أني لولا أني أخشى أن أعمل ما أخبرتك بعثتني حتى أتيت البلد، فجمعت صلحاء أهلها فوليتهم جباية فيئهم، حتى إذا جمعوه وضعته مواضعه، ولو نالك منه شيء لأتيتك به. قال: فما جئتنا بشيء. قال: لا. قال: جددوا لعمير عهدا. قال: إن ذلك لشيء لا عملته لك ولا لأحد بعدك، والله ما سلمت، بل لم أسلم."[4]

---

[1] محمد بن جرير الطبري: **تاريخ الرسل والملوك**، دار التراث، ط2، بيروت، لبنان، 1387، ج3، ص368.

[2] **قول الصحابي**:أن يُعرف عن أحد الصحابة رضوان الله عليهم قول لم ينتشر، ولم يعرف عن غيره قول يعارضه أو يخالفه. انظر: محمد صدقي بن أحمد: **موسوعة القواعد الفقهية**، مؤسسة الرسالة، ط1، بيروت، لبنان، 2003، ج1-8، ص44.

[3] الطبري: المرجع السابق، ج4، ص47.

[4] أبو الفرج ابن الجوزي: **المنتظم في تاريخ الملوك والأمم**، تحقيق: محمد عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، ط1، بيروت، لبنان، 1992، ج4، ص317.

ثالثا- في فتح مصر، لما أذن الخليفة عمر بن الخطاب للصحابي عمرو بن العاص بفتح مصر عهد إليه إن هو أتاه كتاب من الخليفة قبل دخول مصر يأمره بالانصراف أن ينصرف، وإن أدركه الكتاب وقد دخل أرض مصر فلا ينصرف وليمض في طريقه.

فسار عمر بن العاص حتى اقترب من مصر، ووصله كتاب الخليفة عمر بن الخطاب، ولكن عمرو بن العاص استقل بالرأي ولم يفتح كتاب الخليفة إلا بعد دخول أول أراضي مصر لئلا يضطر إلى الرجوع بعدما أعد العدة وسير الجيش، ولما دخل إلى مصر فتح الكتاب وقرأه على من معه وقال: "ألستم تعلمون أنّ هذه القرية من أرض مصر؟ قالوا: بلى، قال:فإن أمير المؤمنين عهد إلي وأمرني إن لحقني كتابه ولم أدخل أرض مصر أن أرجع، ولم يلحقني كتابه حتى دخلنا أرض مصر، فسيروا وامضوا على بركة الله"[1]

ونستدل من مجموع الوقائع والآثار السابقة، أن بعض الصحابة كانوا لا يرجعون في كل الشؤون التي تعترضهم إلى السلطة المركزية، بل كانوا يستقلون أحيانا بآرائهم وبقراراتهم، حيث وافقهم عليها باقي الصحابة والخليفة، ولم يعترضوا عليهم، فدل ذلك على مشروعية الأخذ باللامركزية، وعلى كونها ضرورة لا مهرب منها خاصة في الأقاليم البعيدة عن مركز الخلافة، والتي يكون فيها الرجوع إلى الخليفة في كل شأن دقيق وجليل يعطل المصلحة العامة ويؤخر مرونة اتخاذ القرارات.

المطلب الخامس: دلالة القواعد الفقهية على مشروعية الأخذ باللامركزية

أولا– قاعدة تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة:

شرح القاعدة أن تصرف الراعي (الإمام، وكل من ولي شيء من أمور المسلمين) في أمور رعيته ومن تحت يده يجب أن يكون مبنيا ومعلقا على المصلحة والنفع، بعيدا عن المفسدة والضرر، وكل تصرف لا يبنى على المصلحة، ولا يقصد منه نفع الرعية، فإنه لا يكون صحيحا ولا جائزا يقول للدكتور محمد الزحيلي كلام مهم في شرح هذه القاعدة؛ إذ يقول: "وهذه القاعدة ترسم حدود الإدارات العامة والسياسة الشرعية في سلطان الولاة وتصرفاتهم على الرعية، فتفيد أن أعمال الولاة النافذة على الرعية يجب أن تبنى على المصلحة للجماعة وخيرها، لأن الولاة من الخليفة فمن دونه ليسوا عمالاً

[1] ابن عبد الحكم: **فتوح مصر والمغرب**، تحقيق: محمد الحجيري، دار الفكر، ط1، بيروت، لبنان، 1996، ص65.

لأنفسهم، وإنما هم وكلاء عن الأمة في القيام بأصلح التدابير لإقامة العدل، ودفع الظلم، وصيانة الحقوق والأخلاق، وضبط الأمن، ونشر العلم، وتطهير المجتمع من الفساد، وتحقيق كل خير للأمة بأفضل الوسائل، مما يعبر عنه بالمصلحة العامة، فكل عمل أو تصرف من الولاة على خلاف هذه المصلحة مما يقصد به استثمار أو استبداد، أو يؤدي إلى ضرر أو فساد، هو غير جائز"[1].

مما يتبين لنا من خلال هذه القاعدة ترسيم حدود الإدارة العامة، والسياسة الشرعية في سلطان الولاة وتصرفاتهم على الرعية، فتفيد أن أعمال الولاة وتصرفاتهم النافذة على الرعية الملزمة لهم في حقوقهم العامة والخاصة, يجب أن تبنى على المصلحة، التي تهدف إلى تحقيق الخير والنفع والصلاح،لأن الولاة من الخليفة وما دونه من القضاة والأمراء والعمال و الموظفين في فروع السلطة الحاكمة في الدولة ليسوا عمالا لأنفسهم، وإنما هم وكلاء عن الأمة في القيام بأصلح التدابير وأنفعها لإقامة العدل، ودفع الظلم، وصيانة الحقوق،وضبط الأمن، وتسهيل المرافق العامة، وتطهير المجتمع من الفساد، وتحقيق كل ما هو خير للأمة في حاضرها ومستقبلها بأفضل الوسائل، مما يعبر عنه بالمصلحة العامة،وأن هذه القاعدة تضع حدودا للولاة وزواجر لهم في أمور المسلمين العامة والخاصة، في جميع تصرفاتهم أن يقصدوا بها الضرر والفساد، بل تكون مبنية على المصلحة،دائرة للفساد.

[1] محمد الزحيلي: **القواعد الفقهية وتطبيقاتها في المذاهب الأربعة**، دار القكر، ط1، دمشق، سوريا، 2006، ج1، ص493.

المبحث الثالث: تجارب اللامركزية في التاريخ الإسلامي

المطلب الأول: اللامركزية في الخلافة الراشدة

الفرع الأول: في عهد أبو بكر الصديق رضي الله عنه

لم تكن فترة خلافة أبي بكر رضي الله عنه بالكبيرة، بل لم تتجاوز عامين وبعض العام، وقد سار الصديق في الإدارة والسياسة على ما كان يسير عليه رسول الله صلى الله عليه وسلم، فلم يستحدث ولا يبتدع أساليب جديدة في الإدارة.

وقد شهد عصر أبي بكر الصديق رضي الله عنه حدثين رئيسيين:

- حروب الردة التي هددت وجود الدولة ووحدتها، فعمل على إعادة اللحمة إلى عناصرها، ثم على فرض هيبتها.
- والفتوحات في الشام والعراق التي أضافت إلى الدولة الإسلامية أراضي جديدة.

وهذا ما استدعى بالضرورة تقسيما إداريا للأقاليم المفتوحة، لهذا سنذكر بعض الأمثلة للولايات التي كانت تحت سلطة المسلمين وولاتها:

الولاية	عمال أبي بكر
مكة	عتاب بن أسيد[1]
البحرين[2]	العلاء بن الحضرمي[3]

[1] عتاب بن أسيد بن أبي العيص كنيته أبو محمد ولاه رسول الله صلى الله عليه وسلم مكة وهو بن ثماني عشرة سنة توفى يوم توفى أبو بكر الصديق، محمد بن حبان البستي: مشاهير علماء الأمصار، وأعلام فقهاء الأقطار،تحقيق مرزوق على ابراهيم،دار الوفاء-المنصورة،ط1،1991،ص 56.

[2] اسم جامع لبلاد على ساحل بحر الهند بين البصرة وعمان، شهاب الدين أبو عبد الله ياقوت الحوي: معجم البلدان، دار صادر بيروت لبنان1997 ، ج1 ، ص347.

[3] إسمه العلاء بن عبد الله من سادة المهاجرين، ولاه الرسول البحرين ثم أبو بكر، توفي سنةإحدى وعشرين، شمس الدين الدهبي: **سير أعلام النبلاء**،مجموعة من المحققين،مؤسسة الرسالة،ط3،1985،ج262/1.

عمان	**حذيفة العلقاني**
حضرموت	**زياد بن لبيد الأنصاري**
خولان[1]	**يحي بن أمية**
الشام	**أبو عبيدة بن الجراح**
دمشق	**يزيد بن أبي سفيان**

الفرع الثاني: في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه

أبقى عمر بن الخطاب رضي الله عنه في الأقاليم التي فتحها التقسيمات الإدارية القديمة التي كانت لدى الفرس ولدى البيزنطيين في الشام ومصر، كما أبقى النظام الإداري من الناحية المالية والسياسية، وولى على كل إقليم أميرا، وكان أمراء الأقاليم يسمون عمالا، ويفيد معنى العامل أن سلطته ليست مطلقة للحكومة، ومع ازدياد الفتوحات وتوسعها ازدادت صلاحية العامل وأصبح له نفوذ وقرارات مستقلة على الحكومة المركزية حتى أطلق عليه لقب الوالي.

واتخذت كل ولاية مقرا دائما لها يسمى دار الإمامة، وكان كبار الموظفين في الولاية هم: الوالي، والقاضي، وكاتب الديوان، وصاحب بيت المال وصاحب الشرطة، قائد الجيش، الفقهاء الذين يستدعون للحاجة .

كما قسمت الولاية إلى مقاطعات، وكان لكل مقاطعة حاكما يسمى العامل، وقاض يفصل في أقضية المقاطعة، ويتبع جميع موظفي المقاطعة حاكم الولاية.

اهتم عمر بن الخطاب رضي الله عنه بإنشاء معسكرات دائمة للمسلمين الأقاليم المفتوحة، فأقيمت مدن كالبصرة، والكوفة في العراق، والفسطاط في مصر، وقد عمل عمر إلى تقسيم العمل في الولايات، وتنظيم المسؤوليات بحيث أصبحت وظيفة الوالي مستقلة عن وظيفة القاضي ووظيفة عامل الخراج.

[1] خولان: قرية كانت بقرب دمشق خربت، بها قبر أبي مسلم الخولاني وبها آثار باقية.معجم البلدان، مرجع سابق،جزء2،ص407.

كان عمر حريصا على حكم الناس لأنفسهم، و هو المقصود باللامركزية بلغة العصر: فعندما أثيرت مسألة تعيين جباة الضرائب في الكوفة والبصرة والشام، أمر مواطني تلك الأقاليم أن يختاروا من بينهم الأشخاص الذين يرونهم أهلا لهذه الثقة.

ومن الولاة الذين عينهم عمر بن الخطاب على بعض الأقاليم نذكر:

الولاية	الولاة
مكة	محرز بن حارثة بن ربيعة[1]
البحرين	عثمان بن أبي العاص الثقفي[2]
الكوفة	المغيرة بن شعبة
البصرة	أبو موسى الأشعري
مصر	عمرو بن العاص
دمشق	أبو عبيدة عامر بن الجراح
حمص	عمير بن سعيد
الأردن	شرحبيل بن حسنة
فلسطين	يزيد بن أبي سفيان[3]

الفرع الثالث: في عهد عثمان بن عفان رضي الله عنه

لما تولى عثمان بن عفان الخلافة، حافظ على الأوضاع التي وضعها عمر، واعتمد في ولايته الأولى على ما اعتمد عليه الشيخان (أبو بكر وعمر) من قبل، وفي الولايات على بعض من كانوا عمالا لعمر، ثم على أناس من أهله وعشيرته ومنهم: مروان بن الحكم، وكان مروان في ولايته على المدينة يجمع أصحاب رسول الله يستشيرهم ويعمل بما يجمعون عليه، ولم يكن عثمان مبتدعا، حيث اتبع

[1] محرز بنحارثة بن ربيعة، ولاه عمر مكة في أول ولايته، ثم عزله وقتل يوم وقعة الحمل،أبو الفضل، أحمد بن حجر العسقلاني: الإصابة في تمييز الصحابة، تحقيق عادل أحمد عبد الموجود، دار الكتب العلمية،بيروت لبنان، ط1 سنة1415،5/581.

[2] الحكم بْن أَبِي العاص بْن بشير بْن دهمان الثقفي يكنى أبا عثمان،له صحبة، افتتح فتوحا كثيرة بالعراق سنة تسع وعشرين، عز الدين الأثير: أسد الغابة في معرفة الصحابة، تحقيق على محمد معوض،دار الكتب العلمية، ط1، سنة 1994،ج2/50.

[3] نادر أحمد أبو شيخة، مرجع سابق، ص 193.

سيرة الشيخين في الحكومة، وإن حدث في فترته بعض الفتوحات في إفريقية، وفي البحر المتوسط، وفي إعادة السيطرة على أذربيجان وأرمينيا ومناطق في شمال وشرق بلاد فارس.

وكان عماله على الأمصار على النحو التالي:

الولاة	عمال عثمان بن عفان
مكة	عبد الله بن الحضرمي
البصرة	أبا موسى الأشعري
خرسان	عبد الرحمان بن خازم السلمي
الكوفة	سعيد بن العاص
أذربيجان[1]	الأشعث بن قيس الكندي
حلوان[2]	عتبة بن النهاس
أصبهان	السائب بن الأقرع
دمشق	معاوية بن أبي سفيان
مصر	عبد الله بن أبي السرح[3]

[1]أدربيجان :هي كورة تلي الجبل من بلاد العراق وهي مفتوحة الألف وتلي كور أرمينية من جهة المغرب، أبو عبد الله عبد المنعم الحميري: **الروض المعطار في خبر الأقطار**، المحقق إحسان عباس، مؤسسة ناصر للثقفية، بيروت-لبنان، ط2 سنة 1980،ص 20.

[2]حلوان مدينة سهلية جبلية على سفح الجبل المطل على العراق، وهي بين فارس والأهواز، أبو عبد الله الحميري،مرجع سابق،ص195.

[3] نادر أحمد أبو شيخة، مرجع سابق،ص197.

المطلب الثاني: اللامركزية في دولة المرابطين

نشأت الدولة المرابطية في بلاد السوس من المغرب الأقصى، ثم اتسعت بعد ذلك لتشمل بلاد المغرب وبلاد الأندلس، وذلك بعد معركة الزلاقة، ومن الضروري بعد توسع رقعة نفوذ المرابطين أن ينصبوا ولاة لهم على الأقاليم يقومون بشؤون الحكم ويسيرون مصالح العباد.

وقد قسمت الدولة المرابطية إلى ولايتين كبيرتين، الأولى ولاية المغرب، والثانية ولاية الأندلس، وكانت كل ولاية منهما مقسمة إلى ولايات أصغر منها، فكان المغرب مقسما لعدة ولايات صغيرة أهمها: مراكش، وفاس، وتلمسان، وسجلماسة، وهذه كانت تتألف أيضا من وحدات صغرى يتولاها رجال من قبل النواب والأمراء.

وكانت الأندلس أيضا مقسمة إلى ست ولايات هي: إشبيلية، وغرناطة، وبلنسية، ومرسية، وسرقسطة، وكانت عاصمة ولاية الأندلس في عهد يوسف بن تاشفين قرطبة، ثم انتقلت في أوائل حكم علي بن يوسف إلى غرناطة.[1]

كما كان حكام المرابطين حريصين على متابعة ولاتهم على الأقاليم سواء في المغرب أو في الأندلس، وكانوا كثيرا ما يكررون نصحهم وتوجيههم لضمان السير الحسن لشؤون الحكم وتحقيق مصالح العباد.

ومن ذلك ما ذكر عن الأمير المرابطي علي بن يوسف بن تاشفين الذي أرسل رسالة إلى واليه على إشبيلية أبو القاسم بن أنجد مما جاء فيها: "وقد رأينا والله ولي التوفيق... أن نجدد عهدنا إلا عمالنا بالتزام أحكام الحق وإيثار أسباب الرفق لما نرجوه في ذلك من الصلاح الشامل والخير العاجل... وأنت أعزك الله ممن يستغني بإشارة التذكرة ويكتفي بلمحة التبصرة لما تأوي إليه من السياسة

[1] سلامة محمد سلمان: **الأحوال السياسية وأهم مظاهر التطور الحضاري لدولة المرابطين**، رسالة ماجستير في التاريخ الإسلامي، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 1982، ص278.

والتجربة، واتخذ الحق أمامك وملك يده زمامك، وأجري عليه في القوي والضعيف أحكامه، وارفع لدعوة المظلوم حجابك..."[1]

وقد انتهجت الدولة المرابطية في تسيير أقاليمها وتنصيب ولاتها على أسس معينة، منها: أن ولاة الأقاليم كانوا يخضعون مباشرة لنائب الأمير، كما منح الأمير يوسف الولاة سلطات واسعة منها حق التصرف في عزل وتعيين من دونهم من الولاة المحليين ومن يليهم من رجال السلطة وكذلك القيام بتحركات عسكرية داخل مناطق نفوذهم، كما كان يراقب ولاته مراقبة شديدة ويقوم بتبديلهم وعزلهم إذا أساؤوا.

كما كان يضع مصالح الرعية في المقال الأول عند تعيين الولاة ويوصيهم بها خيرا، كما جاء في الرسالة التي ذكرناها.

كما كان الأمير يوسف يخطر أهل الولاية بتعيين الوالي الجديد فكتب إلى أهل سبتة بشأن تولي الأمير يحي بن أبي بكر أعمالها "ونحن من وراء اختباره والفحص عن أخباره، فإذا وصل إليكم كتابنا فالتزموا له السمع والطاعة والنصح والمشايعة جهد الاستطاعة"، بالإضافة إلى ذلك كان الأمير يوسف كثير الطواف في مملكته للإشراف على تنفيذ أوامره وتعليماته من قبل الولاة وللإطلاع على أحوال الرعية والنظر في أمورها.[2]

المطلب الثالث: اللامركزية في الدولة العثمانية

أسست الدولة العثمانية في بداية القرن الرابع عشر علي يد عثمان الأول ابن أرطغول إذ كانت مجرد إمارة صغيرة داخل حدود العالم الإسلامي تعتمد على الغزو ضد الصليبين، وبدأت هذه الإمارة في التوسع شرقا بشكل تدريجي، وضم العديد من الأراضي لصالحها حيث شهدت الدولة العثمانية اتساعا كبيرا بلغ إلى أوروبا.

الفرع الأول : تقسيم الدولة العثمانية للولايات

---

[1] حمدي عبد المنعم محمد: **التاريخ السياسي والحضاري للمغرب والأندلس في عصر المرابطين**، دار المعرفة الجامعية، دون طبعة، مصر، 1997، ص246.

[2] سعدون عباس نصر الله: دولة **المرابطين في المغرب والأندلس**، دار النهضة العربية، ط1، بيروت، لبنان، 1985، ص166.

وهذا ما فرض على العثمانيين أن يقسموا مناطق نفوذهم إلى إيالات أو ولايات، وقسموا كل ولاية إلى سناجق ومقاطعات، ثم كل سنجق إلى ناحية إدارية أو نواح، وكل ناحية إلى أحياء وحارات، وكانوا يسمون حاكم الولاية باشا، وهو تابع للحكومة المركزية في إسطنبول.

بينما كان حاكم السنجق أو الحكمدار تابعا للباشا ويساعده ديوان وصوباشي، بمعنى ضابط أمن، كما كان حاكم الناحية الملقب بالآغا تابعا للبك، وكان على رأس كل حي أو حارة مختار تابع للآغا.

وكان الوالي يُعيد شراء منصبه من صدر أعظم الصدر الأعظم كل سنة، فكان طبيعيًا أن يعمد إلى ابتزاز ما دُفع من ضريبة الضرائب الباهضة التي كان يفرضها على الرعيّة ومن الموظفين الخاضعين لسلطته، كما كان طبيعيًا أن يعمد هؤلاء الموظفون بدورهم إلى ابتزاز المال بمختلف الوسائل من أفراد الشعب، وعُرف هذا النظام، أي جباية الضرائب السنوية عن مساحة من الأرض من أهلها من الفلاحين، باسم نظام الالتزام.

الفرع الثاني : أهمية بعض الولايات

وتتخذ هذه الأهمية من حيث استعداد هذه الولاية ومواكبتهم لسياسة الدول لكثرة النشاط الاقتصادي و الراجع إلى الكثافة السكانية وتنوع نشاطاتها مما يحقق تحصيل أموال لصالح الخزينة .

أولا: ولاية مصر

كانت ولاية مصر مركزا مهما للخلافة العثمانية حتى سميت بإيالة مصر باعتبارها سلطنة سابقة بالإضافة لاختلاف نظام الحكم فيها عن سائر الولايات وخراجها أكبر من كافة الولايات ومصدر أساسي لدخل الخزانة العثمانية ، وكثيراً ما رقي والى مصر كصدر أعظم ويعين والى مصر بناءً على فرمان خاص من السلطان.وفى عهد الأسرة العلوية، أصبحت مصر شبه مستقلة عن الدولة العثمانية حتى أن خراج مصر اعتبر أتاوة من حينها.

وحاز ولاة مصر في هذه الفترة بألقاب لم يحظ بها غيرهم حيث مُنحَ محمد علي لقب الخان وهو لقب خاص بالسلاطين، كما أطلق على عدد منهم لقب خديو وأصبح الخديو يُنادى كما يُنادى الصدر الأعظم حضرت لودولتلو باشا أي حضرة الدولة أو حضرة صاحب الدولة.

ثانيا: ولايتي المجر والشام

يليها في ترتيب الأهمية ولايتي المجر (بودابست) والشام ثم ولاية بلغاريا. تميّز والي الشام عن غيره من الولاة بالإضافة إلى منصب إمارة الحج عليه، وكانت مهمة أمير الحج الإشراف على قافلة الحج الشامي التي تضم حجاجًا من أنحاء بلاد الشام و الأناضول و البلقان ، وتأمين ما يلزم لسلامة الحجاج، من ماء وجنود ودليل خبير بالطريق أو أكثر من دليل، وغير ذلك من الأمور. كان عدد ولايات الدولة يتفاوت بين الحين والآخر، وفق ما تكسبه أو تفقده من البلدان، أو بسبب دمج بعض الولايات ببعض.

أنشأ العثمانيون خلال بعض الفترات من تاريخهم تقسيمات إدارية محلية جديدة، ففي عهد التوسع والفتوحات أصبحت الدولة تضم ألوية جديدة كان من الصعب ربطها بالعاصمة، فاضطرت نظرا إلى ذلك إلى ضم عدد منها في ولاية واحدة، وعُين على رأس كل ولاية أمير أمراء الألوية، ولقبه بكلربك .

الفرع الثالث: إنشاء نظام المتصرفية

إضافة إلى ذلك أنشأ العثمانيون نظام المتصرفية خلال فترة أفول نجم الدولة، بضغط من الأوروبيين، وهذا النظام يهدف من الأساس لحماية الأقليات الدينية في الدولة وإعطائها نوعًا من الحرية الذاتية، كما في حالة متصرفية جبل لبنان، أو لحماية بعض المناطق المقدسة عند أهل الكتاب عمومًا، مثل متصرفية القدس . وكان يُعين على رأس المتصرفية موظف عثماني يُعرف باسم المتصرّف.[1]

بناء على ما سبق يتضح لنا جليا أن الدولة العثمانية قد مارست أسلوب الإدارة اللامركزية في تسيير شؤون ولاياتها، ذلك نظرا لاتساع رقعة نفوذها، وقد ساعد أسلوب اللامركزية من تخفيف الأعباء على الحكومة المركزية في إسطنبول، كما ساهم أيضا في منح بعض الحريات والصلاحيات لباشاوات الإيالات، دائما مع الرجوع إلى الحكومة المركزية في الشؤون المصيرية والشؤون التي تخص مجمل أقاليم العالم الإسلامي.

[1] عبد الكريم إبراهيم الحديثي، خالد عيفان إسماعيل الغريري: **اللامركزية في الشريعة الإسلامية والتاريخ الإسلامي**، مجلة كلية القلم، ع1، كركوك، العراق، 2020، ص65-66.

● الفصل الثاني: اللامركزية في القانون الوضعي

- ○ المبحث الأول: اللامركزية في علم القانون الإداري
- ○ المبحث الثاني: اللامركزية في علم القانون الدستوري.

تمهيد لقد انصب اهتمام الفقه الإداري الإسلامي منه والوضعي بإرساء قواعد قانونية تحكم العلاقة بين الإدارة في ما بينها ومابين المشمولين بخدماته أو القائمين بالخدمة لحسابها من أجل تنظيم إضفاء المرونة والوضوح في المعاملات الإدارية وبعد أن ترسخت المفاهيم الإدارية وأساليبها مركزيا أصبحت الحاجة أكتر من ضرورية على المستوى المحلي وذلك تفاديا للمساوئ التي فرضتها الإدارة المركزية من جهة ومن جهة أخرى لأجل النهوض بالتنمية المحلية تحث إشراف ورقابة الإدارة المركزية ومساهمة السكان المحليين واتخاذ المبادرات المحلية وتتمينها ولقد حضيت الإدارة اللامركزية باهتمام فقهاء القانون من حيث بنائها وقواعدها ومن حيث أقسامها وصورها والقواعد التي تحكم سيرها بالإضافة إلى القوانين التي تحكم علاقاتها.

المبحث الأول:اللامركزية في علم القانون الإداري

المطلب الأول : صور اللامركزية الإدارية في علم القانون الإداري

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، فإنها على هذا النحو تتخذ صورتين، اللامركزية الاقليمية واللامركزية المرفقية.[1]

الفرع الأول :اللامركزية الإقليمية

تتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة و إشباع حاجات أفراده.

وقد دعت الضرورة لإتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغير وكبيرة في مختلف أجزاء الإقليم. وبعد أن ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية.[2]

و تتمثل في شكلين:

أولا: إدارة المحافظة أو الولاية.

تلبية حاجات ملحة و معتبرة تلجأ الدولة إلى إدارة أقاليمها عن طريق الوالي أو المحافظ الذي تعينه السلطات المركزية (الرئاسة)، حيث يتولى الوالي مجموعة الصلاحيات التي تمكنه من إدارة الإقليم.

فالوالي له ازدواج تمثيلي فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية و بالتالي فمنصب الوالي له مركز قانوني أساسي في التنظيم الإداري اللامركزي.

يعتبر الوالي في القانون الجزائري للولاية 90-09 الهيئة التنفيذية للولاية، وهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية[3]، ويعين الوالي من قبل رئيس الجمهورية وفقا ما نصت عليه المادة 78 من دستور 1996.[4]

يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة على مستوى إقليم الدولة[5].

---

[1] دار جسور للنشر والتوزيع الجزائر 41،2010.عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق

[2] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 41.

[3] المادة 92 من القانون 90-09

[4] : الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر بريطانيا فرنسا،دار هومة الجزائر، ص 106.عمار جعلاب

[5] عمار بوضياف،مرجع سابق،ص174.

(كقانون الأملاك الوطنية، قانون الانتخابات وقانون الحالة المدنية.....)

لذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه،كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية.

للوالي عدة صلاحيات باعتباره ممثلا للسلطة:

1- من حيث اعتباره رئيس لهيئة تنفيذية على مستوى الولاية:

يتولى الوالي تحت عنوان هذه الصفة تنفيذ القرارات الناتجة عن مداولات المجلس الشعبي الولائي و هذا ما نصت عليه المادة 103 من قانون الولاية، ويلزم القانون بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولات المجلس الشعبي السابق[1]، ويطلع المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية و يزود المجلس بكافة الوثائق و المعلومات لحسن سير أعماله[2].

يسهر الوالي على إشهار مداولات المجلس و يوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس.

2- صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:

ثانيا: إدارة البلدية

البلدية و يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمارس اختصاصات البلدية ويعد المسؤول الأول في البلدية و يمثل الهيئة التنفيذية وينتخب بين أعضائه و تضم الهيئة نائبان أو أكثر و يتغير بتغير عدد سكانه.

بموجب المادة من قانون 48 من قانون البلدية : " يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع ،يعين رئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي[3].

[1] المادة 84 من قانون الولاية لسنة 90.

[2] عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 177.

[3] عمار بوضياف،مرجع سابق،ص216.

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية:

التمثيل في كل التظاهرات الرسمية و الاحتفالات و كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية ويقوم هذا الأخير باسم البلدية و تحث مرقابة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية و إدارتها و التي نذكر منها:

اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية

- السهر على المحافظة على الأرشيف.
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق.
- تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالإنفاق و متابعة تطور مالية البلدية.
- قبول الهدايا و الوصايا والإنفاق.
- إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:

1- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية و يجوز له أن يفوض هذا الاختصاص إلى نوابه أو إلى أحد الإداريين و يبلغ النائب العام أو الوالي.

2- طبق لقواعد الإجراءات الجزائية يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بضابط الشرطة القضائية.

3- يباشر المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة عملية التصديق على الوثائق و يجوز نقل الاختصاص لأحد نوابه أو المصالح الإدارية و عادة ينقله للمصالح الإدارية

4- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ كل إجراء يهدف إلى تنفيذه في حدود إقليم البلدية [1].

5- يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام.

ثالثا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية:

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي التحضير لجلسات المجلس الشعبي البلدي فهو من يستدعي الأعضاء ويبلغهم بجدول الأعمال.

[1] عمار بوضياف مرج سابق،ص 219.

و يتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي. و يقدم بين كل دورة وأخرى تقريرا يضمنه تنفيذ مداولات المجلس.

الفرع الثاني:اللامركزية المرفقية: وتتجسد في انفصال مرفق معين عن الدولة وتمتع بقدر من الاستقلال لشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية[1].

المطلب الثاني : أركان اللامركزية الإدارية.

الفرع الأول : وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

يرجع سبب قيام النظام اللامركزية الإدارية إلى وجود مصالح محلية affaires locales، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات و احتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة، تختلف عن الاحتياجات و المصالح أو الشؤون الوطنية affaires nationalesالعامة و المشتركة بين جميع المواطنين بالدولة[2].

إن اعتراف القانون و اعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة و فعلا بين المصالح المحلية(الإقليمية) و المصالح الوطنية يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث : تكفل المركزية بالمصالح الوطنية، و التخلي عن المصالح المحلية لهيئات باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها.

ومن أهم المسائل التي تثار بهذا الصدد تحديد المصالح المحلية ، كالجهة المختصة، والكيفية المتبعة.

1-الاختصاص:

ينعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون من خلال تحديد وبين صلاحيات الهيئات اللامركزية، إلى السلطة التشريعية (البرلمان)بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتك الهيئات[3].

ففي الجزائر مثلا يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات هيئات الإدارة المحلية من خلال:

* قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011.

قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 -02 – 2010.

[1] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 42.

[2] محمد الصغير بعلي: القانون الإداري دار العلوم، عنابة 2013، ص65.

[3] محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، ص 62.

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية أي (اختصاصات الإدارية اللامركزية) إلى البرلمان وجعله من اختصاص التشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي و يحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال و نطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع إلى البرلمان، كممثل للسيادة الشعبية[1]

1- أساليب تحديد الاختصاص في النظم الوضعية:

عرف في القانون الإداري أسلوبان لتحديد الاختصاصات المحلية

أ. الأسلوب الانجليزي:

و محتواه أن يبين المشرع (القانون) السلطات و الاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية رغم تنوعها و تدرجها على سبيل الحصر[2]

أ- الأسلوب الفرنسي:

هذا الأسلوب يعمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية، على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية الواسعة وغير محددة، ولقد اعتمد المشرع الفرنسي، في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية[3]، هذه الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات والهيئات اللامركزية، و إن بصورة وكيفية عامة و غير محددة " ذلك أن العنصر الأساسي في اللامركزية يكمن في الطابع الغير المحدد للسر القانوني لصلاحيات المجالس المحلية حسب التشريع الفرنسي"[4].

الفرع الثاني: إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة.

---

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 64

[2] عمر صدوق: **دروس في الهيئات المحلية المقارنة**، د،م،ج، الجزائر، 1988،ص 41.

[3] regio،الإقليمdépartement:المحافضة:communeالبلدية:

[4] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 64.

يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة و تسيير المصالح المحلية المتميزة، كما ورد بالفرع الأول ، إلى هيئات و أجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، و ذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، و أن تكون منتخبة من سكان الإقليم[1].

1 – الاستقلال المالي:

الشخص المعنوي هو مجموع أشخاص أو أموال (أشياء)، تتكاثف و تتعاون، أو ترصد لتحقيق غرض و هدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية، أي القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق، بالمقابل تحمل الالتزامات.

ومن ثم فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات و تحمل المسؤولية.

ولهذا فإن الاعتراف بالشخصية القانونية، المبدأ الأساسي للامركزية.

و أشخاص القانون الإداري هي أساسا الأشخاص المعنوية عامة ، وما وجود الأشخاص الطبيعية بها الموظفون، إلا لخدمتها و لحسابها[2].

2 الانتخاب:

يعد تشكيل الأجهزة و الهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام النظام اللامركزي، بل أن هناك رأيا فقهيا يربط بين اللامركزية و تشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجودا وعدما[3].

ومع ذلك فقد تتطلب الأوضاع أحيانا استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لأعضاء هيئات الإدارة المحلية' أو الاعتماد بتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب و جود وعدما[4].

ومنه فإن طريقة الانتخاب طريقة ديمقراطية تبقى من أهم الوسائل التي تدعم الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة، مما أدى إلى تكريسها دستوريا.

ثالثا : الخضوع للرقابة الإدارية

---

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 66.

[2] محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق، 67.

[3] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 67 .

[4] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 68.

يعتبر استقلال الهيئات المحلية، وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، ولكن الاستقلال التام غير قائم، لأنه يسبب للدولة عدة مشاكل كنشوء كيانات سياسية التي تطال بالانفصال عن الدولة مما يهدد و حدتها وسلامة أراضيها، فصحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، لكنها احتفظت بحق الرقابة و الإشراف عليها، لتضمن أنها تسير بالشكل الذي يناسب مهمة السياسة و المصلحة العامة للدولة لهذا وضعت الهيئات المحلية أسلوب الرقابة ضمن ما يرسمها القانون.

تتجلى مظاهر الرقابة، في النظام اللامركزي، في الوصاية الإدارية المبسوطة والمنصبة عليها إما:

— هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها.

- الأعضاء و الأشخاص في تلك الهيئات.

- الأعمال و التصرفات الصادرة عن الإدارة المركزية.

1 – الرقابة على الهيئات ذاتها:

إذا كان إنشاء و إلغاء وحدات الإدارة اللامركزية (البلديات مثلا) من اختصاصات القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك السلطات الإدارة المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة و هيئات الإدارة اللامركزية، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية[1].

2– الإيقاف: يمكن للإدارة المركزية، طبقا للشروط و الإجراءات القانونية أن تعمد إلى إيقاف و تعطيل تشغيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا أي طيلة فترة محددة (شهر مثلا) لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

2- **الحل:** يخول القانون لسلطة الوصاية أن تقوم بالحل و الإزالة و الإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية.

الرقابة على الأشخاص :

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ،ص 71

تمارس السلطة الوصاية على الأشخاص المعينين بالوحدات اللامركزية، كما لها أيضا، وفق إجراءات معينة، ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين[1]

الرقابة على الأعمال :

منذ البداية، يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية إذا ما كانت تمس وتهدر الطابع اللامركزي لتلك الهيئات سواء كانت رقابة سابقة أول لاحقة.

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ص 72.

المبحث الثاني : اللامركزية في علم القانون الدستوري

قد يتضمن الدستور المبادئ والأسس التي تحكم الإدارة المحلية بصفة عامة تاركة مجال تنظيمها للقانون الإداري وفروعه ومن هذا الأسس والمبادئ وقد لا تتضمن هذه الأسس , محيلا تنظيم الإدارة إلى قوانين أخرى في حين نجد بعض الدساتير تنص على بعض الدساتير العامة كإطار سياسي يحكم الإدارة المحلية.

المطلب الأول : مبدأ التنصيص

وهو أن يتضمن الدستور نصا واضحا يؤسس لمبادئ والأسس التي يجب أن تنبي عليها الإدارة اللامركزية كم هو الحال في الدستور. وهو الاتجاه الذي أخد به المشرع الفرنسي في دستور 1958 وكذا الدول التي نحت نحوه وهي الجزائر حيث خصص الدستور الباب الحادي عشر للأحكام الخاصة بالإدارة المحلية ، ويتضمن الباب " عشر مواد" منها مادة واحدة وهي 72 منه بينت أسس الإدارة المحلية حيث نصت على :

" الوحدات الإقليمية في الجمهورية هي البلديات و المحافظات و أقاليم ما وراء البحار، و كل وحدة إقليمية تنشأ بقانون تدير هذه الوحدات شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة وبالشروط المنصوص عليها في القانون، تكون مهمة مندوب الحكومة في المحافظات و الأقاليم تمثيل المصالح الحكومية و الإشراف الإداري وضمان احترام القوانين".

حيث نجد أن الدستور الفرنسي تضمن نصوصا كما سبق لتأطير توجه الإدارة اللامركزية و تحديد مجال اختصاصها ووظيفتها تفاصيل الكيفيات و الشكليات الإدارية لقوانين أخرى منها القانون الإداري أو التنظيم الإداري[1].

وبالرجوع إلى هذه التفصيلات نجد أن الإدارة المحلية في النظام الفرنسي ترتكز على:

- مستويات الوحدات الإدارية المحلية وتشكيلاتها.
- اختصاصات المجالس المحلية.

---

[1] مصطفى محمد موسى :**التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية دراسة مقارنة**، ، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1992،ص357.

-الموارد المالية للمجالس المحلية وموازنتها.

-الرقابة على المجالس المحلية.

1- مستويات الوحدات المحلية:

تضمن قوانين المنضمة للهيئات الإدارية ثلاث مستويات إدارية وهي :

الإقليم (région):وهي وحدة إدارية أكبر من المحافظة (الولاية) وهو مايطلق عليه اسم جهة والتي تحوز مجموعة اختصاصات إدارية وتنظيمية تمكنها من القيام بدورها الذي من أجله أنشأت, وهذا الإقليم كوحدة إدارية محلية لم يكن معترف به إلا بموجب قانون 313 الصادر في سنة 1982 وقد لجأت الدولة الفرنسة لهذا الاسم بعدما تعاظمت المهمات الإدارية للدولة مما استوجب إنشاء هذه الوحدات الإقليمية لمواجهة هذه المهمات على المستوى المحلي ولضمان التنسيق والإشراف على مختلف أوجه نشاط الإدارة لما يضمن النجاعة والتحكم و مرونة في التسيير والأداء.

المحافظة (الولاية): أوكلت لها مجموعة من المهمات الإدارية تتمثل في الإشراف والتنسيق والتنفيذ كأدوات إدارية و سياسية تمكن هذه الوحدات لقيامها بمهماتها الإدارية والسياسية في إطار القانون وضمانا للتمثيل السياسي والإداري للإدارة المركزية و قد تضمن التنظيم الإقليمي 97 محافظة وذلك بموجب القانون رقم 59 الصادر في 2 مارس 1982[1].

البلدية: وحدة إدارية محلية قاعدية أوكلت ها مهمات إدارية تتمثل في الإشراف والتنسيق والتنفيذ على مستوى إقليم البلدية وذلك بواسطة أجهزة إدارية وهيئات منتخبة محلية و قد قسمت إلى 38000.

المطلب الثاني :عدم النص في الدستور

وهو حال الدولة الولايات المتحدة الأمريكية التي لم تخصص نصوصا دستورية للإدارة المحلية وذلك لخصوصية نظامها الفدرالي الذي تتمتع فيه الأقاليم باستقلالية كبيرة في إدارة شؤونها الداخلية بالكيفية والمبادئ التي تخص كل ولاية على حدى, غير أنه في الأمور الاتحادية تجمع هذه الإقليم أو الولاية مبادئ نص عليها الدستور الأمريكي سنة 1778 تختص بها الإدارة المركزية وهذا ليس معناه أن

[1] مصطفى محمد موسى،مرجع سابق،ص382.

الإدارة المحلية استقلال تام عن المركزية و إنما هو راجع لطبيعة النظام الأمريكي الذي أخد بمبدأ استقلال الوحدات الإقليمية.[1]

المطلب الثالث:مبدأ النص في الدستور على بعض أسس و تفاصيل الإدارة المحلية

وهذا الاتجاه أخذ به النظام السوفياتي حرصا منه على وحدة الأقاليم السوفياتية و انسجام الإدارة المحلية وفقا لمبادئ وأسس تضمن سير وضيفة الإدارة المحلية في إطار تطبيق مواثيق ومبادئ اشتراكية التي كانت مصدر نهجها في الاشتراكي وذلك ما تجسد في الدستور 1977 المعد في 28 نوفمبر 1988 وذلك ما تضمنه الدستور على قواعد تفصيلية تحكم و تأطر الإدارة اللامركزية في الأقاليم السوفياتية وذلك في الفصل التسع عشر تحت عنوان الهيئات المحلية لسلطة و إدارة الدولة الذي ينص على:

أولا:على مبدأ تمثيل الهيئات السوفياتية على مستوى المحلي متمثلة في أقاليم والمدن الكبرى و المراكز و المدن و القرى و المستعمرات السكنية و المدن الصغيرة.

ثانيا : تتخذ السوفيتيات المحلية لنواب الشعب القرارات في حدود الصلاحيات التي حددها لها القانون.

ثالثا: تعد اللجان التنفيذية تقاريرها مرة واحدة على الأقل في العام للمجالس التي انتخبتها وللهيئات التنفيذية والإدارة الأعلى منها.

رابعا : تدير المجالس (السوفياتية) المحلية لنواب الشعب الأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحلية كما تضع ميزانية محلية وتؤمن مراعاة القوانين والنظام العام وحقوق المواطنين

خامسا: تبلغ مدة عضوية المجالس المحلية خمس سنوات

سادسا: تشكل اللجنة التنفيذية للمجلس المحلي بالانتخاب من بين أعضاء المجلس المحلي[2].

ومما سبق يمكن القول أن الدستور السوفياتي نص مبادئ و أسس تفصيلية للإدارة المحلية وذلك راجع لطبيعة النظام الاشتراكي يقوم على توجيهات سياسية وقانونية لضمان سير على منوالها الإدارة المحلية ضمانا لتناغم و انسجام الإدارة اللامركزية مع مبادئ الاشتراكية.

---

[1]. ، دكتور مصطفى محمد موسى ، مرجع سابق ،ص357.

[2]. مصطفى محمد موسى، مرجع سابق،ص 364،365.

المطلب الرابع: الإطار الدستوري للإدارة المحلية لبعض الدول

الفرع الأول :الإطار الدستوري للإدارة المحلية في الجزائر:

لقد حذا المشرع الجزائري نظيره الفرنسي في ما يتعلق بمبدأ التنصيص الدستوري كأصل عام على بعض الأسس والمبادئ في ما ترك التفاصيل لتنظيم وإدارة الأقاليم إقليم الولاية والبلدية نص تشريعي 08/90 المعدل والمتمم بالقانون 10/11 المؤرخ في 2011 حيث نص في المادة على تأسيس التنظيم الإداري المتمثل في الولاية والبلدية و قد تضمن التعديل مبادئ جديدة تتمثل في مبدأ الديمقراطية التشاركية ومبدأ تشريع الأمة.

على مستوى البلدية:

حيث اعتبر البلدية هذا القانون كوحدة إقليمية قاعدية تقوم بتسيير شؤون المحلية على أساس المشاركة الشعبية مبدأ الديمقراطية التشاركية وذلك بتشكيل مجالس منتخبة تساعدها في القيام بتنفيذ القرارات الشؤون العامة على مستوى إقليم البلدية .

ومن جهة أخرى أعطى قانون البلدية المعدل والمتمم لمجلس الأمة بالتشريع في مسائل تخص مجلس الشعبي البلدي.

حيث نصت المادتين 16.15.:

المادة 15: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.البلدية هي الجماعة القاعدية.

المادة16: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية[1].

الفرع الثاني: الإطار الدستوري للجماعات المحلية في إيطاليا

كما تضمن دستور إيطاليا في بابه الخامس تنظيم الإدارة المحلية حيث نصت المادة 114 : تتكون الجمهورية من بلديات ومحافظات ومدن حضرية و أقاليم والدولة ذاتها. البلديات المحافظات و المدن الحضرية و الأقاليم كلها كيانات مستقلة بقوانينها و صلاحياتها ووظائفها الخاصة وفقا لمبادئ التي يحددها الدستور[2].

---

[1] دستور 1989 ، ج ر 76 الصادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

[2] سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مصر،2010،ص20.

من الملاحظ أن الدستور الإيطالي نص على تنظيم الإدارة المحلية كما انفرد بالسماح لأن يكون لبعض الأقاليم وضع خاص حيث يستطيع السكان الاندماج أو الانفصال في إقليم آخر حسب تصويت الأغلبية في حدود الثلثين وذلك بموجب المادة 116 التي تنص على : تتمتع مناطق فريولي-فينيتيساجوليا- ساردينيا،صقلية،ترينتينو-أتو أديجي/جنوب تيرولي وفالي دوستا/فالي داوستي بأشكال وظروف خاصة من الحكم الذاتي وفقا لقوانينها الخاصة التي تم إعتمادها بالقانون الدستوري.

يتكون إقليم ترينتينو-ألتو أديجي/جنوب تيرول من أقاليم ترينت و بولتسانو ذاتية الحكم.

يمكن منح أقاليم أخرى أشكال وظروف إضافية خاصة من الحكم الذاتي فيما يتعلق بالنقاط الواردة في الفقرة الثالثة من المادة 117 والفقرة الثانية من المادة نفسها، النقطة1، بشروط المتطلبات التنظيمية لعدالة السلام والنقطتين (ن)و(س) والتي قد تعود لأقاليم أخرى بموجب قانون الدولة، وذلك بناء على مبادرة من الإقليم المعني بعد استشارة السلطات المحلية وهذا وفقا للمبادئ المنصوص عليها في المادة 119.كما يتم الموافقة على القانون من قبل المجلسين البرلمانين وذلك بالأغلبية المطلقة لأعضائها على أساس اتفاق بين الدولة والإقليم.

ومما سبق ذكره نستطيع القول أن الأغلب متفق على ضرورة التقسيم الإداري و الإقرار بضرورة وجود وحدات إقليمية كأجهزة إدارية تضطلع بجزء من مهام السلطات المركزية وتضمن سهولة التسيير و البت في القضايا المتعلقة بالشأن العام على المستوى المحلي كما أن هدف وجود الوحدات الإقليمية بقدر ما هو توزيع من مهام فهو إطار قانوني لإدارة التنمية على مستوى المحلي بمشاركة المجالس المنتخبة والإطارات المؤهلة لتسيير ذلك.

غير أنه من الناحية الشكلية تختلف جل الدول وتتباين حول مصطلح هذه المجموعات المحلية أو الوحدات المحلية فتارة تسمى الأقاليم والبلديات، و مؤسسات الأقاليم والبلديات و الحكومة والإدارة الداخلية للدولة و الحكم الذاتي للإقليم، أو الجمع في أكثر من مصطلح في نفس الوقت. ومما يعني أو يهم بحثنا هو ما يتعلق بالإدارة المحلية باعتبارها وحدة إقليمية لها صلاحيات إدارية تنفيذية تنسيقية و بمشاركة مجالس المنتخبة تضمن الرقابة على تسيير و إنفاق المخصصات المالية لمشاريع تنموية وما يتطلبه ذلك من نفقات.

- **الفصل الثالث: المقارنة بين اللامركزية في التشريع الإسلامي والقانون الوضعي**
  - **المبحث الأول: محاسن اللامركزية بين التشريع الإسلامي والقانون الوضعي**
  - **الفصل الثاني: مساوئ اللامركزية بين**

الفصل الثالث: المقارنة بين اللامركزية في التشريع الإسلامي و القانون الوضعي

المبحث الأول: محاسن اللامركزية في التشريع الإسلامي و القانون الوضعي

المطلب الأول:محاسن اللامركزية في التشريع الإسلامي

لما كانت الشريعة صالحة لكل مكان وزمان على أساس خصائصها المتمثلة في مصدرها و شموليتها و عالمية خطابها, هذا يقتضي من الفقهاء تكييفها على النوازل الحالّة ,و باعتبار أن مصالح العباد مكفولة شرعا فإن الحاكم في الشريعة الإسلامية عليه أن يسعى إلى كفالة هذه المصالح وفق قاعدة التيسير " المشقة تجلب التيسير" ذلك أن واقع الدولة الإسلامية بعد الفتوحات اقتضى إعادة النظر في تسيير أطرافها بأساليب إدارية تفضي إلى تطبيق هذه القاعدة و تجنيب القائمين بالأقاليم بالرجوع إلى المركز مع احترام أصول الشرعية في الإمامة وما تقتضيه من احترام لمبادئها ومن ثم أصبح لوالي الخليفة المعين صلاحيات لامركزية و هو المقصود من دراستنا واللامركزية في الإسلام لم نقف لها على تعريف متأصل لكونها مصطلح حديث أما كممارسة فقد تلمسنا نماذج من السياق التاريخي للحضارة الإسلامية ,فمنها من يرجع إلى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم إذ كلف أصحابه بإدارة أقاليمه بذاتها على غرار اليمن إذ عين فيها الصحابة على بن طالب و أسامة بن زيد وموسى الأشعري لإدارة الشأن العام والقضاء وتفقيه أهل اليمن بأحكام الشريعة إذ مثلوا الخلافة و أداروا شؤون الأقاليم وفق الشريعة الإسلامية مما خفف عن مركز الخلافة من ثقل المهمة وجلب التيسير للرعية و النظر في قضايا المسلمين بما يتلاءم و أحوال الناس و ما تقتضيه الأحوال الشرعية دون التفريط في تقوية وحدة الأمة ومواردها الاقتصادية والمالية التي تمكنها من الاستمرارية والحفاظ على بيضة الإسلام .

الفرع الأول: تخفيف عبأ التسيير عن مركز الخلافة

يعتبر ما أقدم عليه الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدون أحسن مثال لتسير والتكفل بقضايا الأمة عن قرب على المستوى المحلي وذلك عن طريق الأساليب الإدارية المعتمدة و المعبر عنها باللامركزية الإدارية ومن ثم تدرجت الخلافة في تقسيم البلاد الإسلامية إلى مقاطعات فولايات فمدن فمثلا في عهد النبي قسمت إلى ثلاث ولايات و هي الحجاز واليمن و البحرين، وقسمت الولايات

إلى عدة مدن[1] ثم توسع عدد الولايات في عهد الخلفاء الراشدين ثم تبعتها عدة مدن مما اقتضت الحاجة إلى تنصيب ولاة يقومون بالإدارة على النهج الإسلامي و بما يقتضيه حال وظروف تلك الولايات.

الفرع الثاني : مراعاة مبادئ الحكم الإسلامي

لقد صاحب الإدارة اللامركزية مبادئ الحكم في الإسلام و خاصة مبدأ الشورى الذي يطلق عليه اسم نظام المجلس الواحد في إدارة الوحدات الإقليمية و ذلك منذ عهد الرسول صلى الله عليه وسلم و استمرت في عهد الخلافة الراشدة و العصرين الأموي و العباسي فنجد مثلا عندما تولى عمر بن عبد العزيز (العصر الأموي) الولاية على المدينة المنورة دعا عشرة من فقهائها[2] في المسجد بعد صلاة الظهر وقال لهم: " إني إنما دعوتكم لأمر تؤجرون عليه و تكونون فيه عوانا على الحق، ما أريد أن أقطع أمرا إلا برأيكم أو برأي من حضر منكم، فإن رأيتم أحدا يتعدى، أو بلغكم عن عامل لي ظلامة، فأحرج الله على من بلغه ذلك إلا بلغني .

ومما سبق يمكن أن نستخلص أن النظام الإسلامي حرصا منه على أداء و نجاعة العمل الإداري على مستوى الوحدات الإقليمية اعتمد على ثنائية متلازمة و متعاضدة متكاملة ألا وهي إدارة الوالي وأعوانه بالإضافة إلى مجلس الشورى الذي يعينه ويصوبه على أداء الإدارة وهذا يمثل في الإدارة الحديثة الوالي و المجلس الشعبي الولائي ورئيس المجلس الشعبي البلدي مع المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلدية.

[1] ولاية الحجاز ضمت ثلاث مدن وهي : مكة المدينة والطائف ولاية اليمن ضمت المدن التالية : صنعاء و حضرموت و خولان وزبيه وعدن دمع و الجند ونجران وجرش ولاية البحرين ضمت مدينة هجر و قرى أخرى منها، الخط و القطيف و بينويه و المشقر، مصطفى محمد موسى، التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية دراسة مقارنة ، دار الهيئة المصرية للكتاب،212، دط.

[2] هؤلاء العشرة هم: عروة بن الزبير، عبد الله بن عبد الله بن عتيبة و أبو بكؤ عبد الرحمان و أبو بكر بن سليمان بن حثهه و سليمان بن يسار و القاسم بن محمد و سالم بن عبد الله بن عمرو عبد الله بن عبد الله بن عمرو و عبد الله بن عمر بن ربيعة وخارجة ابن زيد، مصطفى محمود موسى ،مرجع سابق، ص، 215.

الفرع الثالث: استقلالية في التسيير

عرف النظام الإسلامي استقلالية الوحدات الإدارية المحلية مند عهد الرسول صلى الله عليه حيث ولي على أهل مقنى في الفقرة الأخيرة من كتابه إلى بني حبيبة و أهل مقنا " ليس عليكم أمير إلا من أنفسكم أو أهل بيت رسول الله" كذلك نجد أن رسول الله صلى الله عليه وسلم كتب كتابه إلى عبادة بن الأشيب العنزي " إني أمرتك على قومك ممن جرى عليه عملي وعمل بني أبيك، فمن قرئ عليه كتابي هذا فلم يطع، فليس له من الله معون"[1].

وبذلك اعتمد الرسول صلى الله عليه وسلم أسلوب الاختيار لأهل الإقليم لأميرهم أو أسلوب التعيين في الكتابين السابقين وهو ما نهجه الخلفاء الراشدون من بعد رسول الله مع تطوير المبني على اجتهاد الخلفاء الراشدين في إدارة الأقاليم.

وفي سياق التاريخ الإسلامي نماذج من هذا الأسلوب أو ذاك فقد اعتمد الخليفة عمر أسلوب التعيين عندما ولى على الكوفة سعد بن أبي وقاص فعزله بطلب منه ثم عين عمار بن ياسر حيث استضعفه أهل الكوفة فشكوه إلى الخليفة عمر و قالوا ضعيف لا علم له بالسياسة وقال من عذيري من أهل الكوفة إن استعملت عليهم القوى فجروه و وليت عليهم الضعيف حقروه[2] وهذا الموقف من أهل الكوفة طرح أزمة تدور بين تعيين و اختيار الوالي " وهذا إستثناء تصدى له الخليفة عمر بن الخطاب ومن بعده من الخلفاء بالرجوع إلى أسلوب الاختيار أو الانتخاب وهو الأصل في مبدأ التأمر" ولقد سار على دربه الخليفة على بن أبي طال عندما ولى على مصر الأشتر النخعي في كتابه .....اختر للحكم بين الناس أفضل رعيتك في نفسك مما تضيق به الأمور ومن ثم تطورت الأوضاع السياسية بالفتوحات الإسلامية و تعمقت الرقعة الإسلامية مما جعل أسلوب اختيار الولاة يتأصل و يجد له سندا لاعتماده وهو ما ظهر في عهد الخلافة الأموية ففي سنة تسع وخمسين من الهجرة عزل يزيد بن معاوية عبد الله بن زياد عن البصرة وذلك بسبب أن عبد الله بن زياد حضر إلى معاوية في حضور أهل البصرة و من بينهم الأحنف و كانت علاقته سيئة مع عبد الله، فلما مثلوا أمام معاوية رحب بالأحنف و أجلسه معه على سريره فأثنى الحاضرون على عبد الله والتزم الأحنف الصمت فقال له

[1] مصطفى محمود موسى ، مرجع سابق، ص 217.

[2] مصطفى محمد موسى، مرجع سابق، ص 217.

معاوية" مالك يا أبا بحر لا تتكلم فقال إن تكلمت خالفت القوم، انهضوا فقد عزلته عنكم واطلبوا واليا ترضونه[1].

المطلب الثاني: محاسن اللامركزية في القانون الوضعي

تتجلى مزايا و محاسن اللامركزية في جوانب عدة منها:

الفرع الأول: الجانب السياسي

يكرس النظام اللامركزية مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة[2].فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد مبدأ الديمقراطية. بل هناك من قال إن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظام أجوف إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية.

– إن النظام اللامركزية يساعد على خلق القيادات المحلية الواعية المخلصة والمدربة، والتي تعتبر المصدر الأساسي لتوفير القيادات على المستوى المركزي، بحكم أن الأجهزة المحلية أصبحت مراكز للممارسة والتدريب على اتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات العامة وتنفيذها.

2– إن النظام اللامركزية يحقق المشاركة الفعالة للأفراد في عملية التنمية، مما يؤدي إلى تطوير الفرد ورفع مستوى قدراته في الأداء الجيد والتفكير السليم نتيجة للممارسة الفعلية لعملية اتخاذ القرارات على المستوى المحلي.([3])

3– اللامركزية تمنع السلطات المركزية من الهيمنة والإنفراد في اتخاذ القرارات و الانشغال على ما يمكن أن تحتاجه أطراف الدولة من رعاية و تسيير يمكنها من حقها في التنمية و تفعيل إمكانياتها بما يخدم المصالح و احتياجات المجتمع المحلي.

4– إن تقسيم البلاد إداريا وجغرافيا من شأنه أن يربط فروع الدولة أجزاء الدولة في أصلها ويمكن في التحكم من تسييرها عن قرب وذلك من خلال مراقبة كيفية تطبيق قوانين الإدارة المركزية محليا لتنتج أثارها وثمارها التي تضمنتها قراراتها.

---

[1] مصطفى محمد موسى، مرجع سابق،219.

[2] عمار بوضياف، مرجع سابق ص 42

(2) انظر د. هاني يوسف خاشقجي ص30مرجع سابق .

5- إن اعتماد نظام الديمقراطية يضمن سلاسة و مرونة في تنظيم الجماعات الإقليمية لمكوناتها الشعبية لانتخاب من يمثلها على مستوى هيئات تشريعية محلية تعالج اهتماماتهم وشأنهم العام.

6- يكرس النظام اللامركزية مبدأ الديمقراطية إذ لامركزية إذا انعدمت الديمقراطية

7- إن استقلال الوحدات الإقليمية سبيل إلى تسيير محلي أمثل يراعي الظروف و الإمكانيات (العرف، استثمار الإمكانيات البشرية السياسية منها والاجتماعية وذلك مراعاة لخصوصيات كل منطقة)[1].

8- إن الوظيفة السياسية على المستوى المحلي تناط بالمجالس المنتخبة وذلك من خلال المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي .

9- إن انتخاب المجالس المحلية يمكن من تفرغ المجالس الوطنية للملفات ذات البعد الوطني ,أما القضايا المحلية فتترك لهذه المجالس حسب اختصاصها بتركيز الجهود لتنمية و ازدهار الأوضاع و النهوض بالمشاريع التي تعتبر مظاهر لإبراز مجهودات الدولة من خلال المخصصات كما أنها عنصرا أساسيا في الاستقرار الاجتماعي من خلال تلبية حاجياته الاجتماعية والثقافية لتصبح أقطابا حضارية تستوعب استثمارات واعدة سواء عن طريق المبادرات المحلية و تعميمها وطنيا أو جهويا.

الفرع الثاني : الجانب الإداري

1- يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على المستوى المحلي (الولاية البلدية) و على هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء الحكومة المركزية[2].

2- إن تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ومقاطعات إدارية يهدف إلى التحكم الإداري و إضفاء مرونة في التعامل لمواجهة إشكالات التي قد تطرح على المركزية بأجهزة إدارية تجمع لها صلاحيات إدارية تحث رقابتها ومسؤولياتها للتعامل مع القضايا مع يتطلبه واقع دون إخلال أو إغفال عما ترمي إليه القوانين و القرارات النازلة من السلطة العامة.

[1] مرجع سابق، عمار بوضياف، ص 42.

[2] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 43.

3- تخفيف العبء الإداري و تعقيداته و القضاء على البيروقراطية (تعطيل مصالح الشعب للنظر فيها بسب مرور قضية على عدة محطات إدارية مما تستغرق وقتا طويلا.

4- إن اللامركزية عامل مساعد في تأهيل القدرات البشرية لمواجهة و إدارة الشأن العام بطرق إدارية محترفة ومطلعة على أعراف وخصوصيات المجتمع حتى لا تتصادم المصلحة العامة المحلية مع ما يمكن تخلقه للتسيير المركزي.

5- إن اللامركزية عامل يساعد على توطين المشاريع الاقتصادية الملائمة لكل منطقة و إمكانياتها قصد إنجاح مرودية وإنتاج المرفق و استبعاد المؤثرات التي يمكن أن تكون سببا في إفشاله.

6- إن تنصيب إدارة لا مركزية يمد الجهات الإدارية المركزية والمؤسسات الراغبة في المعلومات و البيانان اللازمة و الدقيقة قصد وضع المشاريع الاقتصادية على قاعدة صلبة ونظرة استشرافية لمستقبلها و ازدهارها و ذلك لأن المناطق تتباين من حيث المناخ ومن حيث مكونات المشروع كلفة النقل وتوافر عناصر إنتاجية في شكل خدمات أو طاقات أو حتى موارد بشرية(فالمنطقة الحارة تنجح فيها مشاريع ملائمة لها دون مناطق الباردة و العكس الصحيح كذلك توفر مواد الخام فبيئة المشروع أو من حواليه عنصر في تخفيف الكلفة الإنتاجية للمشروع).

7- انضباط البيانات والمعلومات يعتبر آلية ضرورية لجلب الاستثمار الداخلي و الوطني بل حتى الأجنبي.[1]

الفرع الثالث : الجانب الاجتماعية:

1- إن تطبيق اللامركزية من شأنه أن يؤدي إلى تنظيم مجتمع بنفسه (وهي غاية تقتضيها المصلحة العامة المحلية وفقا لمنظومة قانونية)، التي ترمي إلى تشكل المجتمع في جمعيات اجتماعية تفضي إلى غاية المشاركة و تحمل الأعباء عن طريق مجالس منتخبة لإدارة الأقاليم وتنمية مقدراتها البشرية والمادية لتظهر أثار الجهد الجماعي (اقتراحات، تفعيل مشاركة،تنفيذ).

2- إن التسيير اللامركزي من شأنه أن يؤدي إلى إحداث مراكز اقتصادية و اجتماعية محلية تصادفها الوظائف و الأنشطة المؤدية إلى خلق الثروة محليا ,بدورها تؤدي إلى دعم الخزينة العمومية محليا بواسطة الجباية الضرائب و تقسيم المخصصات على البرامج التنموية ومصاريف التسيير.

[1] عمار بوضياف، مرجع سابق،ص43.

إن نسج علاقات اجتماعية و إدارية و اقتصادية من شأنه أن يخلق جوا و بيئة متناغمة حسب كل اختصاص تعود بالفائدة على المجتمع داخل الإقليم المحلي ماديا و تتعدى إلى تكوين مقدرات المجتمع و إبراز كفاءته من خلال فتح مجال الإبداع وتطوير المحيط الاجتماعي إن على مستوى(تدريب و تأهيل الأطقم الإدارية القيادية منها والمهنية للولوج ضمن أفاق تنموية واعدة).

3- تمكن اللامركزية من القضاء على التضخم للقضايا على المستوى المركزي إداريا مما تسهل على الإدارة اللامركزية النظر في الشأن العام (إداريا و تقنيا عن قرب و تكفل النتائج و أثارها الاجتماعية)[1].

[1] عمار بوضياف، مرجع سابق،ص 42.

المبحث الثاني : مساوئ اللامركزية بين التشريع الإسلامي و القانون الوضعي.

المطلب الأول: المساوئ في الشريعة الإسلامية:

بالرغم من المحاسن الكثيرة والمتعددة التي توصف بها الإدارة المحلية في الشريعة الإسلامية إلا أن بعض الفقه يرى أن لهذه الإدارة بعض العيوب والنقائص تتمثل فيما يلي:

الفرع الأول : قاعدة سد الذرائع

1-تعريف سد الذرائع:

السد: الغلق

الذرائع لغة : جمع ذريعة، والذريعة: الوسيلة إلى الشيء.

ومعنى سد الذرائع اصطلاحا: حسم مادة وسائل الفساد دفعاً له، ما باب ما يؤدي إلى الحرام فهو حرام.

فمفاد القاعدة: أن الفعل السالم من المفسدة – في ظاهره – إذا كان وسيلة إليها مُنع منه سداً لباب الفساد.[1]

2– أمثلة :

– إذا أراد شخص أن يشتري سلاحاً وعلم البائع – أو غلب على ظنه – أن هذا المشتري يريد بشرائه السلاح أن يقتل به معصوماً، فلا يجوز له أن يبيعه.

–سب أصنام الكفار وآلهتهم أمامهم لا يجوز، لأنهم قد يسبون الله سبحانه وتعالى.

– حفر الآبار في طريق المسلمين أو وضع الألغام لقتل من يمر منهم، أو وضع السم في طعامهم وشرابهم.

– بيوع الآجال وبيوع العينة حرام عند مالك وآخرين لأنها وسيلة إلى الربا.

3– حجيتها:

قوله تعالى " ولا تسبوا الذين يدعون من دون الله فيسبوا الله عدوا بغير علم"[2].

4– تطبيقات القاعدة على مساوئ اللامركزية:

---

[1] محمد صدقي آل بورنو، **موسوعة القواعد الفقهية**، مؤسسة الرسالة بيروت–لبنان، 2003،ج5،ص30.

[2] الأنعام 108.

– إن إعمال قاعدة سد الذرائع تؤدي إلى منع الانفصال و هو أمر يكرهه الإسلام لقوله تعالى ﴿إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاعْبُدُونِ ﴾[1].

– سد الذرائع أمام الجهوية (العصبة، الفرقة) وهو أمر يكرهه الإسلام وهذا ما جاء في الحديث حدثنا علي، حدثنا سفيان، قال عمرو سمعت جابر بن عبد الله – رضي الله عنهما – قال: كنا في غزاة –قال سفيان مرة في جيش– فكسع رجل من المهاجرين رجلا من الأنصار، فقال الأنصاري: ياللأنصار. وقال المهاجري: يا للمهاجرين. فسمع ذاك رسول الله – صلى الله عليه وسلم – فقال: «ما بال دعوى جاهلية؟» قالوا: يا رسول الله كسع رجل من المهاجرين رجلا من الأنصار. فقال: «دعوها فإنها منتنة»[2].

الفرع الثاني: قاعدة درء المفسدة مقدم على جلب المصلحة.

1– التعريف اللغوي لمصطلح القاعدة:

معنى كلمة درء: دفع[3]

المفسدة: ضد الصلاح، فالمفسدة خلاف المصلحة.[4]

مقدم: التقدم، القدم، وهو السابقة في الأمر.[5]

الجلب: الإتيان بالشيء.[6]

المصلحة : الصلاح، وهو ضد الفساد.[7]

---

[1] الأنبياء 92.

[2] ابن الملقن سراج الدين: **التوضيح لشرح الجامع الصحيح**، تحقيق: لجنة دار الفلاح للبحث العلمي وتحقيق الثراث، دار النوادر دمشق–سوريا، 2008، ج 23ص 403.

[3] عبد الله بن أحمد بن علي: **مختصر تفسير البغوي**، دار السلام للنشر والتوزيع، ط1، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1416، ج1، ص36.

[4] نشوان الحميري: **شمس العلوم ودواء كلام العرب من الكلوم**، تحقيق: حسين بن عبد الله العمري وآخرون، دار الفكر المعاصر، ط1، بيروت، لبنان، 1999، ج8، ص5183.

[5] ابن منظور: المرجع السابق، ج12، ص465.

[6] ابن منظور: المرجع السابق، ج1، 268.

[7] ابن منظور: المرجع السابق، ج2، ص516-517.

2- التعريف الاصطلاحي لمصطلح القاعدة:

أنه إذا تعارض عند المكلف مفسدة ومصلحة، في أمر من أمور دنياه، فإن الأصل في حقه دفع المفسدة ودرئها و أن ذلك مقدم على طلب تحصيل المصلحة، لعناية الشرع بترك المفاسد مما يترتب عليها من الأضرار والشرور.[1]

أمثلة :

أن كلا من صاحب السفل وصاحب العلو ليس له أن يتصرف تصرفا مضرا بالآخر، وإن كان التصرف في خالص ملكه وله منفعة.

أنه ليس للإنسان أن يفتح كوة تشرف على مقر نساء جاره، بل يكلف أن يتخذ فيها ما يقطع النظر. كذلك ليس له أن يحدث في ملكه ما يضر بجاره ضررا بينا، كاتخاذه بجانب دار صاحبه طاحونا مثلا يوهن البناء أو معصرة أو فرنا يمنع السكن من الرائحة[2].

3- حجيتها:

قوله تعالى : ﴿وَإِذَا ضَرَبْتُمْ فِي الْأَرْضِ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَنْ تَقْصُرُوا مِنَ الصَّلَاةِ إِنْ خِفْتُمْ أَنْ يَفْتِنَكُمُ الَّذِينَ كَفَرُوا إِنَّ الْكَافِرِينَ كَانُوا لَكُمْ عَدُوًّا مُبِينًا﴾[3].

من السنة قول النبي لأبي هريرة: «دعوني ما تركتكم، إنما هلك من كان قبلكم بسؤالهم واختلافهم على أنبيائهم، فإذا نهيتكم عن شيء فاجتنبوه، وإذا أمرتكم بأمر فأتوا منه ما استطعتم»[4].

4- تطبيقات هذه القاعدة على مساوئ اللامركزية:

- درء مفسدة الانفصال مقدم على جلب مصلحة تحقيق الأمن والحرية وتقريب الإدارة من المواطن.
- درء مفسدة الجهوية مقدم على جلب مصالح الديمقراطية والحرية.

الفرع الثالث: قاعدة الضرر يزال

---

[1] أحمد بن الشيخ محمد الزرقا، شرح القواعد الفقهية، دار القلم دمشق، ط 2،2010، ص 205

[2] شرح القواعد الفقهية، مرجع سابق، ص205.

[3] النساء 101.

[4] محمد بن إسماعيل البخاري: **صحيح البخاري**، كتاب الاعتصام بالكتاب والسنة، باب الإقتداء بسنن الرسول صلى الله عليه وسلم 94/9.

1- تعريف القاعدة:

التعريف الاصطلاحي : يجب إزالة الضرر بعد وقوعه، كما يجب دفعه قبل وقوعه، كما سبق قريبا[1].

2- أمثلة حول هذه القاعدة:

- يحرم إضرار النفس أو الغير ومباشرة المضار، كتناول السم وقطع العضو.

- شرع الرد بالعيب دفعا للضرر عن المشتري.

- إذا طالت أغصان شجرة لشخص وتدلت على دار جاره فأضرته يكلف رفعها أو قطعها دفعا للضرر عن الجار.

- إذا أصابت آكلة يد إنسان أو رجله وخشي أن يسري المرض إلى باقي جسمه، وجب عليه قطع العضو المتآكل إزالة الضرر دفعا له عن باقي الجسم.

3- حجية هذه القاعدة:

قوله تعالى: ﴿وَإِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَبَلَغْنَ أَجَلَهُنَّ فَأَمْسِكُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ أَوْ سَرِّحُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ وَلَا تُمْسِكُوهُنَّ ضِرَارًا لِتَعْتَدُوا وَمَنْ يَفْعَلْ ذَلِكَ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُ﴾[2].

من السنة قول رسول الله صلى الله عليه وسلم " لا ضرر ولا ضرار"[3].

4-تطبيقات هذه القاعدة على مساوئ اللامركزية:

-يزال ضرر الانفصال.

- يزال ضرر الجهوية.

[1] مرجع سابق، موسوعة القواعد الفقهية، 261/6.

[2] البقرة 231.

[3] ابن ماجه 784/2، كتاب الأحكام : باب من بني في حقه ما يضر بجاره، ح 2340.

المطلب الثاني: مساوئ اللامركزية في القانون الوضعي

يعدد الفقهاء عيوبا ونقائص للإدارة اللامركزية حسب النظام الوضعي تتمثل فيما يلي:

نظام اللامركزية يمس بالوحدة الإدارية للدولة: نظرا لتوزيع الوظيفة بين السلطات المركزية و الهيئات اللامركزية كما يؤدي هذا النظام إلى تفضيل المصالح المحلية على المصالح الوطنية لأن كل هيئة تهتم بمصالحها الخاصة الإقليمية دون المصالح الوطنية، غير انه يمكن الابتعاد عن هذا العيب عن طريق سلطان الرقابة التي تملكه السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية و إلى إجبارها أن تعمل في إطار الصالح العام[1].

نظرا لنقص الخبرة فالتسيير الإداري والمالي لهذه الإدارات المحلية من المبالغة في التقديرات المالية مما يجعلها عاجزة عن تنفيذ المشاريع أو طلب إعادة تمويل لذات المشاريع مما يكلف الخزينة أمور إضافية.

إن التخطيط المحلي والمراجعة الدورية مما يكلف الإدارة جهودا و نفقات إضافية.

يتطلب تنفيذ الأنشطة و إدارة المشاريع في أغلب الأحيان منازعات و اختلاف في الرأي بين الإدارة المركزية واللامركزية الأمر الذي يستغرق وقتا و جهدا مضاعفا وذلك على حساب التنمية المحلية وتحرير المبادرات كما أنه قد يحدث اختلاف بين الأجهزة الإدارية والتقنية منها في ذات الإقليم أو على مستوى الإدارة اللامركزية[2].

إن التكفل بالمصالح اللامركزية يقتضي جهود معتبرة وقرارات قد يكون لها تأثيرا على الملفات الكبرى ذات البعد الوطني مما يضعف الإدارة المركزية عند التكفل و إعطاء الأولوية للمصالح المحلية وذلك بتخصيص مقدرا ماليا و إنفاقه محليا على حساب الملفات الوطنية[3].

---

[1] الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري،ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،مصر 1996،ص 101.

[2] الأستاذ حسين فريجه، شرح القانون الإداري،دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دوان المطبوعات الجامعة، بن عكنون الجزائر، 1010، ص 143و 144.

[3] الدكتور: جورج سعد، القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية، الطبعة الأولى،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت لبنان،29،2006.

خاتمة

بفضل الله تعالى وكرمه تم البحث في هذا الموضوع الذي يعنى بدراسة لموضوع اللامركزية خلصنا إلى :

أن اللامركزية باعتبارها مفهوما حديثا تعني توزيع الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية".

إن للامركزية نظائر ولكن تختلف عنها، ويتعلق الأمر بالحكم المركزي والفدرالي وعدم التركيز باعتبارهم عناصر يشملها و ينظمها القانون الإداري بمفهومه الإسلامي والقانون الوضعي.

يعرف التشريع خطاب الله تعالى المتعلق بالعباد طلبا أو تخيرا أو وضعا.

يختلف التشريع عن الفقه بكون التشريع خطاب موجه لعباد الله طلبا أو تخيرا من خلال نصوص الوحي أما الفقه اجتهاد الفقهاء في فهم نصوص الشريعة ومقاصدها وتنزيل أحكامها على المسائل الحالة أو المشكل فيها.

القانون الدستوري فرع من القانون العام الذي يعنى بتنظيم الدولة ويحدد شكلها وطبيعة العلاقة بين السلطة واختصاصاتها.

القانون الإداري فرع من القانون العام يعنى بتنظيم الإدارة بمعنييها العضوي والمادي.

لقد حظيت اللامركزية في ضل التشريع الإسلامي وذلك من خلال المصادر المتفق عليها وتتمثل في النصوص القرآنية والسنة النبوية و الإجماع كما لها اهتمام وتفعيل من خلال مبدأ المصالح المرسلة وسد الذرائع وعمل الصحابي والعرف والقواعد الفقهية.

قد مورس العمل باللامركزية من خلال السياق الحضاري للدولة الإسلامية من زمن الرسول صلى الله عليه وسلم عمر عدة مراحل في تاريخ التشريع الإسلامي من فترة الحكم الراشد ودولة المرابطين إبان الحكم العباسي و الدولة العثمانية.

اللامركزية في القانون الوضعي تعنى بعدة جوانب وهي اللامركزية الدستورية والإدارية بشقيها الإقليمي والمرفقي.

لاشك أن للامركزية جوانب مستحسنة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي إذا تهدف إلى تقديم الخدمة محليا وتسعى للنهوض بالتنمية في مختلف أبعادها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتطوير أساليب التسيير بما يتلاءم مع العناصر المحفزة والدافعة لعجلة النمو محليا.

كما أن للامركزية نقاط تعد في خانة الانتقاص من ضرورة وجودها وتتمثل في الاستبداب المحلي والإنفراد بالسلطة الفساد المالي حافز للانفصال إذا توفرت شروطه واللامركزية غير مرغوب في الحكم الملكي.

التوصيات:

ومما يمكننا اقتراحه على القائمين على السلطة هو تدعيم السلطات المحلية بالوسائل التكنولوجية وإمكانيات المادية للإسراع بدفع وتطور المقاطعات الإدارية المحلية إداريا اقتصاديا واجتماعيا.

وضع قاعدة بيانات لمشتملات والإمكانيات المتوفرة محليا قصد تتمينها لتساهم في تقديم الجانب المعرفي والإحصائي كدليل محفز لإدارة التنمية على أسس علمية.

العناية بتكوين العنصر البشري المحلي ليطلع بمهامه التنموية والإدارية تماشيا مع أفاق التنمية.

وما توفيقي إلا بالله العلي العظيم.

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين

انتهى بعون الله

قائمة المصادر والمراجع

فهرس المصادر والمراجع

القران الكريم

السنة النبوية

1- ابن الملقن سراج الدين: التوضيح لشرح الجامع الصحيح، تحقيق: لجنة دار الفلاح للبحث العلمي وتحقيق الثراث، دار النوادر دمشق–سوريا، 2008.

2- ابن عبد الحكم: فتوح مصر والمغرب، تحقيق: محمد الحجيري، دار الفكر، ط1، بيروت، لبنان، 1996 .

3- أبو الفداء إسماعيل بن كثير: البداية والنهاية، تحقيق: علي شيري، ط1، بيروت، لبنان، 1988.

4- أبو الفرج ابن الجوزي: المنتظم في تاريخ الملوك والأمم، تحقيق: محمد عبد القادر عطا، دار الكتب العلمية، ط1، بيروت، لبنان، 1992.

5- أبو الفضل جمال الدين ابن منظور: لسان العرب، تحقيق: عبد الله علي الكبير وآخرون، دار المعارف، دون طبعة، القاهرة، مصر، دون تاريخ نشر.

6- أبو القاسم محمود بن عمرو الزمخشري: الكشاف عن حقائق غوامض التنزيل، دار الكتاب العربي، بيروت، ط3، 1407.

7- أبو داود السجستاني: سنن أبي داود، تحقيق: عصام موسى هادي، دار الصديق، ط1، السعودية، 2013.

8- أبو عبد الله عبد المنعم الحميري: الروض المعطار في خبر الأقطار، المحقق إحسان عباس، مؤسسة ناصر للثقفية، بيروت–لبنان، ط2 سنة 1980

9- أبو عبد الله محمد بن أبي بكر الرازي: مختار الصحاح، تحقيق: يوسف الشيخ محمد، المكتبة العصرية، ط5، بيروت، لبنان، 199 مرتضى الزبيدي: تاج العروس من جواهر القاموس، تحقيق: علي شيري، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، بيروت، لبنان، 1424.

10- أبو عبد الله محمد بن أبي زمنين: تفسير القرآن العزيز، تحقيق: أبو عبد الله حسين بن عكاشة، محمد بن مصطفى الكنز، دار الفاروق الحديثة، ط1، 2002.

11- أحمد أولاد سعيد، القانون الدستوري،دار صبحي للطباعة والنشر،ط 1، 2013.

12- أحمد بن الشيخ محمد الزرقا، شرح القواعد الفقهية، دار القلم دمشق،ط 2، 2012.

13- أحمد بن حجر العسقلاني: الإصابة في تمييز الصحابة، تحقيق عادل أحمد عبد الموجود، دار الكتب العلمية،بيروت لبنان، ط1 سنة 1415.

14- أحمد بن فارس زكرياء القزويني الرازي: معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام هارون، دار الفكر، دون طبعة، بيروت، لبنان، 1979.

15- أكرم ضياء العمري: عصر الخلافة الراشدة، مكتبة العبيكان، ظ1، الرياض، السعودية، 2009.
16- تقي الدين أبو العباس ابن تيمية: الحسبة في الإسلام، دار الكتب العلمية، ط1، بيروت، لبنان، دون تاريخ نشر.
17- جورج سعد، القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية، الطبعة الأولى،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت لبنان،29،2006.

18- حسين فريجه، شرح القانون الإداري،دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دوان المطبوعات الجامعة، بن عكنون الجزائر، 1010، ص 143و 144.
19- حمد بن على التاهاناوي كشاف اصطلاحات الفنون، مكتبة لبنان ناشرون، 1996.
20- حمدي عبد المنعم محمد: التاريخ السياسي والحضاري للمغرب والأندلس في عصر المرابطين، دار المعرفة الجامعية، دون طبعة، مصر، 1997.

21- خالد قباني اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان الطبعة الأولى 1981منشورة بحر المتوسط منشورة عويدات كلاهما بيروت – باريس.
22- سعدون عباس نصر الله: دولة المرابطين في المغرب والأندلس، دار النهضة العربية، ط1، بيروت، لبنان، 1985.

23- سلامة محمد سلمان: الأحوال السياسية وأهم مظاهر التطور الحضاري لدولة المرابطين، رسالة ماجستير في التاريخ الإسلامي، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 1982.

24- سليمان الطماوي: عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، دار الفكر العربي، ط2، بيروت، لبنان، دون تاريخ نشر.

25- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر، القاهرة، 1676.
26- سمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية والحكم المحلي، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، مصر 2010.

27- شمس الدين ابن القيم الجوزية: إعلام الموقعين عن رب العالمين، تحقيق: محمد عبد السلام إبراهيم، دار الكتب العلمية، ط1، بيروت، لبنان، 1991.

28- شمس الدين الدهبي: سير أعلام النبلاء،مجموعة من المحققين،مؤسسة الرسالة،ط1985،3.
29- شهاب الدين أبو عبد الله ياقوت الحوي: معجم البلدان، دار صادر بيروت لبنان1997 .

30- الطاهر بن عاشور: التحرير والتنوير، الدار التونسية للنشر، 1984.
31- عبد الكريم إبراهيم نهير ، اللامركزية في الشريعة إسلامية والتاريخ الإسلامي ، مجلة كلية القلم ، بغداد ، العراق ، 2019/2017 .
32- عبد الله بن أحمد بن علي: مختصر تفسير البغوي، دار السلام للنشر والتوزيع، ط1، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1416.

33- عز الدين ابن الأثير: الكامل في التاريخ، تحقيق: عبد السلام تدمري، دار الكتاب العربي، ط1، بيروت، لبنان، 1997.

34- عز الدين الأثير: أسد الغابة في معرفة الصحابة، تحقيق على محمد معوض،دار الكتب العلمية، ط1، سنة 1994

35- عمار بو ضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر ، بين النظرية والتطبيق ، جسور لنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 .

36- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، د،م،ج، الجزائر، 1988.

37- فاطمة ربابعة ،دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية،(رسالة ماجستير،جامعة الأردن،عمان،1995.

38- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري،ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،مصر 1996،ص 101.

39- مجموعة المصطلحات العلمية والفنية التي أقرها مجمع اللغة العربية 57/12طبعة سنة 390هـ1970م القاهرة.

40- محمد الزحيلي: القواعد الفقهية وتطبيقاتها في المذاهب الأربعة، دار القكر، ط1، دمشق، سوريا، 2006.

41- محمد الصغير بعلي: القانون الاداري دار العلوم، عنابة 2013.

42- محمد بن جرير الطبري: تاريخ الرسل والملوك، دار التراث، ط2، بيروت، لبنان، 1387.

43- محمد بن عمر الواقدي: الردة، تحقيق: يحي الجبوري، دار الغرب الإسلامي، ط1، بيروت، لبنان، 1990.

44- محمد بن عمر الواقدي: فتوح الشام، دار الكتب العلمية، ط1، بيروت، لبنان، 1997.

45- محمد بن محمد بن سيد الناس: عيون الأثر في فنون المغازي والشمائل والسير، تحقيق: إبراهيم محمد رمضان، ط1، دار القلم، بيروت، لبنان، 1993.

46- محمد رأفت عثمان: النظام القضائي في الفقه الإسلامي، دار البيان، ط2، دون مكان نشر، 1994.

47- محمد صدقي بن أحمد: موسوعة القواعد الفقهية، مؤسسة الرسالة، ط1، بيروت، لبنان، 2003.

48- محمد عبد القادر أبو فارس: النظام السياسي في الإسلام، دار الفرقان، دون طبعة، عمان، الأردن، 1980.

49- محمد محمد ناصر الدين الألباني : منزلة السنة في الإسلام، دار السلفية–الكويت،1984.

50- مسعود أحمد مصطفى: أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، دون طبعة، مصر، 1990.

51- مشاهير علماء الأمصار، وأعلام فقهاء الأقطار،تحقيق مرزوق على ابراهيم،دار الوفاء–المنصورة،ط1991.

52- مصطفى محمد موسى :التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية دراسة مقارنة، ، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1992.

53- مقاصد الشريعة الإسلامية، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، دون طبعة، قطر، 2004.

54- ناصر الدين أبو سعيد عبد الله بن عمر البيضاوي: أنوار التنزيل وأسرار التأويل، تحقيق: محمد عبد الرحمن المرعشلي، دار إحياء التراث العربي، ط1، بيروت، لبنان، 1418.

55- نسرين شرقي، القانون الإداري، دار بلقيس دون ذكر سنة الطبع.

56- نشوان الحميري: شمس العلوم ودواء كلام العرب من الكلوم، تحقيق: حسين بن عبد الله العمري وآخرون، دار الفكر المعاصر، ط1، بيروت، لبنان، 1999 .

57- وليد كاصد ، الفدرالية دراسة في المصطلح و المفهوم النظرية 2011.

الفهارس العامة

فهرسة الآيات

نص الاية	رقم الاية	الصفحة
سورة البقرة		
﴿وَإِذَا طَلَّقْتُمُ النِّسَاءَ فَبَلَغْنَ أَجَلَهُنَّ فَأَمْسِكُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ أَوْ سَرِّحُوهُنَّ بِمَعْرُوفٍ وَلَا تُمْسِكُوهُنَّ ضِرَارًا لِتَعْتَدُوا وَمَنْ يَفْعَلْ ذَلِكَ فَقَدْ ظَلَمَ نَفْسَهُ﴾	231	37
سورة النساء		
يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا	59	87
﴿وَإِذَا ضَرَبْتُمْ فِي الْأَرْضِ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَنْ تَقْصُرُوا مِنَ الصَّلَاةِ إِنْ خِفْتُمْ أَنْ يَفْتِنَكُمُ الَّذِينَ كَفَرُوا إِنَّ الْكَافِرِينَ كَانُوا لَكُمْ عَدُوًّا مُبِينًا﴾	101	94
سورة الأنعام		
﴿وَلَا تَسُبُّوا الَّذِينَ يَدْعُونَ مِنْ دُونِ اللَّهِ فَيَسُبُّوا اللَّهَ عَدْوًا بِغَيْرِ عِلْمٍ كَذَلِكَ زَيَّنَّا لِكُلِّ أُمَّةٍ عَمَلَهُمْ ثُمَّ إِلَى رَبِّهِمْ مَرْجِعُهُمْ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا كَانُوا يَعْمَلُونَ﴾	108	141
سورة الكهف		
﴿نَّحْنُ نَقْصُّ عَلَيْكَ نَبَأَهُم بِالْحَقِّ إِنَّهُمْ فِتْيَةٌ ءَامَنُوا بِرَبِّهِمْ وَزِدْنهُمْ هُدىً13 وَرَبَطْنَا عَلَى قُلُوبِهِمْ إِذْ قَامُوا فَقَالُوا رَبُّنَا رَبُّ السَّمواتِ وَالأَْرْضِ لَن نَّدْعُوا مِن دُونِهِ إِلهاً لَّقَدْ قُلْنَآ إِذاً شَطَطاً14 هؤُلآَءِ قَوْمُنَا اتَّخَذُوا مِن دُونِهِ ءَالِهَةً لَّوْلاَ يَأْتُونَ عَلَيْهِم بِسُلْطن بَيِّن فَمَنْ أَظْلَمُ مِمَّنِ افْتَرَى عَلَى اللَّهِ كَذِباً15 وَإِذِ اعْتَزَلْتُمُوهُمْ وَمَا يَعْبُدُونَ إِلاَّ اللَّهَ فَأْوُا إِلى الْكَهْفِ يَنشُرْ لَكُمْ رَبُّكُم مِّن رَّحْمَتِهِ وَيُهَيِّىء لَكُمْ مِّنْ أَمْرِكُم مِّرْفَقاً16﴾	16-13	294

الأنبياء		
﴿إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاعْبُدُونِ ﴾	92	330

الحديد		
لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ....	25	415

فهرسة الأحاديث

طرف الحديث **صفحة**

لَمَّا أَرَادَ أَنْ يَبْعَثَ مُعَاذًا إِلَى الْيَمَنِ، قَالَ: كَيْفَ تَقْضِي إِذَا عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ..... قَالَ: أَجْتَهِدُ رَأْيِي، وَلاَ آلُو، فَضَرَبَ رَسُولُ اللهِ صَلى الله عَلَيهِ وَسَلمَ صَدْرَهُ... **34**

دعوها فإنها منتنة..... **35**

لا ضرر ولا ضرار..... **15**

الفهرس

فهرسة المحتويات

المواضيع..... **الصفحة**

كلمة شكر و إهداء.....

الملخص ..... أ

مقدمة..... . ب / هـ

مبحث التمهيدي: ضبط التعريفات.....

المطلب الأول : تعريف اللامركزية و الألفاظ ذات الصلة **11**

الفرع الأول : تعريف اللامركزية لغة **11**

الفرع الثاني : تعريف اللامركزية إصطلاحا **11**

الفرع الثالث : الألفاظ ذات الصلة (المركزية /عدم التركيز الإداري /الفدرالية)..... **12**

المطلب الثاني :تعريف التشريع الإسلامي و الألفاظ ذات الصلة **13**

الفرع الأول : تعريف اللغوي للتشريع الإسلامي **17**

الفرع الثاني : تعريف التشريع الإسلامي في اللإصطلاح **17**

المطلب الثالث : تعريف القانون الدستوري و القانون الإداري **17**

الفرع الأول : تعريف القانون الدستوري لغة **19**

الفرع الثاني : تعريف الإصطلاحي للقانون الدستوري **19**

الفرع الثالث : تعريف القانون الإدالري **19**

الفصل الأول: حكم اللامركزية في التشريع الإسلامي..... **19**

المبحث الأول: حكم اللامركزية في المصادر المتفق عليها..... **21**

المطلب الأول : حكم اللامركزية في القرآن الكريم **21**

المطلب الثاني : أدلة مشروعية اللامركزية في السنة **21**

المطلب الثالث : أدلة مشروعية اللامركزية في الإجماع **24**

المبحث الثاني: حكم اللامركزية في المصادر المختلف فيها..... **27**

المطلب الأول : أدلة مشروعية اللامركزية في المصلحة المرسلة 30
المطلب الثاني :أدلة مشروعية اللامركزية في سد الذرائع 30
المطلب الثالث : دلالة العرف على مشروعية الأخذ باللامركزية 31
ا**لمطلب الرابع** :دلالة قول الصحابي على مشروعية اللامركزية 32
المطلب الخامس : دلالة القواعد الفقهية على مشروعية الأخذ باللامركزية 33
المبحث الثالث: تجارب اللامركزية في التشريع الإسلامي..... 34
المطلب الأول :اللامركزية في الخلافة الراشدة 36
الفرع الأول : في عهد أبوبكر الصديق رضي الله عنه..... 36
الفرع الثاني : في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه 36
الفرع الثالث : في عهد عثمان بن عفان رضي الله عنه 37
المطلب الثاني :اللامركزية في دولة المرابطين 39
المطلب الثالث : اللامركزية في الدولة العثمانية 40
الفرع الأول : تقسيم الدولة العثمانية للولايات..... 41
الفرع الثاني : أهمية بعض الولايات 41
الفرع الثالث : إنشاء نضام متصرفية 42
الفصل الثاني : اللامركزية في القانون الوضعي 43
المبحث الأول : اللامركزية في علم القانون الإداري 46
المطلب الأول : صور اللامركزية الإدارية في علم القانون الإداري 46
الفرع الأول : اللامركزية الإقليمية 46
الفرع الثاني : اللامركزبة المرفقية 46
المطلب الثاني :أركان اللامركزية الإدارية 50
الفرع الأول : وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية 51
الفرع الثاني : إنشاء وقيام أجهزية محلية مستقلة ومنتخبة 51
المبحث الثاني : اللامركزية في علم القانون الدستوري 53
المطلب الأول : مبدأ التنصيص .....

المطلب الثاني :عدم النص في الدستور 57
المطلب الثالث :مبدأ النص في الدستور على أسس وتفاصيل الإدارة المحلية 57
المطلب الرابع : الإطارة الدستوري للإدارة المحلية لبعض الدول 59
الفرع الأول : الإطار الدستوري للإدارة المحلية في الجزائر 59
الفرع الثاني : الإطار الدستوري للجماعات المحلية في إطاليا 61
الفصل الثالث : المقارنة بين اللامركزية في التشريع الإسلامي و القانون الوضعي 61
المبحث الأول : محاسن اللامركزية بين التشريع الإسلامي والقانون الوضعي 62
المطلب الأول :محاسن اللامركزية في التشريع الإسلامي 65
الفرع الأول : تخفيف عبأ التسيير عن مركز الخلافة 65
الفرع الثاني : مراعات مبادئ الحكم الإسلامي 65
الفرع الثالث : إستقلالية في التسيير 65
المطلب الثاني : محاسن اللامركزية في القانون الوضعي 66
الفرع الأول : الجانب السياسي 67
الفرع الثاني : الجانب الإداري 68
الفرع الثالث : الجانب الإجتماعي 68
المبحث الثاني : مساوئ اللامركزية بين التشريع الإسلامي و القانون الوضعي 69
المطلب الأول :مساوئ في التشريع الإسلامي 70
الفرع الأول : قاعدة سد الذرائع 72
الفرع الثاني : قاعدة درء المفسدة مقدم على جلب المصلحة 72
الفرع الثالث : قاعدة الضرر يزال 72
المطلب الثاني: مساوئ اللامركزية في القانون الوضعي..... 73
خاتمة 64
فهرس المصادر والمراجع..... 67
فهرس الآيات 73

فهرس الأحاديث..... 74
فهرس المحتويات..... 75