تحولات إدارة الدولة في العراق: دراسة قانونية تاريخية من الخلافة الإسلامية إلى نشوء الدولة العراقية الحديثة

Transformations of State Administration in Iraq: A Legal and Historical Study from the Islamic Caliphate to the Emergence of the Modern Iraqi State

م.م. حيدر فؤاد فوزي
HAYDER FOUAD FAWZI
جامعة سامراء/ كلية القانون/ قسم القانون

Samarra University / College of Law / Department of Law
hayder.f.fawzi@uosamarra.edu.iq
07748058054

مُلخَّص البحث

يتناول هذا البحث دراسة تحولات إدارة الدولة في العراق من منظور قانوني تاريخي، منطلقًا من الجذور الإدارية في العراق القديم، مرورًا بتطور النظم الإدارية في صدر الإسلام، ولاسيما التجارب التي سبقت حكم الإمام علي (عليه السلام)، وصولًا إلى التنظيم الإداري في العصر العباسي، ثم مرحلة الحكم العثماني، وانتهاءً بتأسيس الدولة العراقية الحديثة. ويهدف البحث إلى تحليل الأسس القانونية والفكرية التي قامت عليها الإدارة في كل مرحلة، وبيان طبيعة الصلاحيات الإدارية وآليات ممارستها، ومدى تأثرها بالظروف السياسية والاجتماعية السائدة. كما يسعى إلى إبراز أثر التراكم التاريخي للنظم الإدارية في تشكيل ملامح الإدارة العامة في العراق الحديث. ويخلص البحث إلى أن تطور الإدارة في العراق لم يكن نتاجًا لقطيعة تاريخية، بل ثمرة لمسار تراكمي أسهم في بلورة نماذج إدارية متعاقبة، تركت بصماتها الواضحة على البناء الإداري المعاصر.

الكلمات المفتاحية : الدولة العراقية، النظام الإداري، الدولة العراقية الهاشمية، نطاق الصلاحيات

Abstract

This research examines the transformations of state administration in Iraq from a historical–legal perspective, starting with the administrative roots of ancient Iraq, passing through the development of administrative systems in the early Islamic period—particularly the experiences preceding the rule of Imam Ali (peace be upon him)—and extending to the Abbasid era, the Ottoman period, and finally the establishment of the modern Iraqi state. The study aims to analyze the legal and intellectual foundations upon which administration was based in each stage, to clarify the nature of administrative powers and the mechanisms of their exercise, and to assess the extent to which political and social conditions influenced administrative structures. It also seeks to highlight the impact of historical administrative accumulation on shaping the features of contemporary public administration in Iraq. The research concludes that the development of administration in Iraq was not the result of a historical rupture, but rather the outcome of a cumulative process that contributed to the formation of successive administrative models, leaving a clear imprint on the modern administrative system.

Keywords: The Iraqi State, Administrative System, Hashemite Iraqi State, Scope of Powers

مقدمة البحث

تُعدّ إدارة الدولة من الدعائم الأساسية التي يقوم عليها البناء القانوني والمؤسسي لأي كيان سياسي، إذ تُجسِّد الأداة العملية لممارسة السلطة، وتُنظِّم من خلالها شؤون المجتمع، وتُحدَّد عبرها الصلاحيات والاختصاصات، بما يكفل تحقيق الاستقرار الإداري والقانوني. ولا يمكن فهم النظم الإدارية القائمة أو تحليل تطورها بمعزل عن جذورها التاريخية، لما لهذا البعد من أثر مباشر في تشكيل المفاهيم الإدارية وأساليب الحكم وممارسات السلطة العامة.

ويكتسب العراق أهمية خاصة في هذا السياق، بوصفه أحد أقدم مراكز التنظيم الإداري في التاريخ، إذ عرف منذ العصور القديمة أشكالًا متقدمة من الإدارة وتنظيم الحكم، استمرت آثارها في المراحل اللاحقة. كما شهد العراق في صدر الإسلام تطورًا نوعيًا في النظم الإدارية، تمثّل في التجربة الإدارية للخلفاء الذين سبقوا حكم الإمام علي (عليه السلام)، وما أُرسي خلالها من قواعد في إدارة الأقاليم، وتنظيم شؤون الرعية، وتحديد الصلاحيات بين مركز الحكم والولاة، وهو ما مهّد لمرحلة أكثر نضجًا ووضوحًا في الفكر والممارسة الإدارية.

وانطلاقًا من ذلك، يهدف هذا البحث إلى دراسة تحولات إدارة الدولة في العراق دراسة قانونية تاريخية، تتبع مسار تطور النظم الإدارية منذ العراق القديم، مرورًا بتجربة الحكم الإسلامي المبكر، ولاسيما ما سبق عهد الإمام علي (عليه السلام)، وصولًا إلى مرحلة نشوء الدولة العراقية الحديثة. ويسعى البحث إلى بيان الأسس التي قامت عليها الإدارة في كل مرحلة، وتحليل طبيعة الصلاحيات الإدارية، وأسلوب ممارستها، ومدى انعكاس الظروف السياسية والفكرية على البناء الإداري. ولتحقيق هذا الهدف، قُسِّم البحث إلى مطلبين رئيسين؛ خُصِّص المطلب الأول لدراسة إدارة الدولة في العراق خلال الحقبة الإسلامية، مع التمهيد بعرض نماذج من النظم الإدارية في العراق القديم، والتطرق إلى التجارب الإدارية في عهد الخلفاء الذين سبقوا حكم الإمام علي (عليه السلام)، ثم الانتقال إلى تحليل طبيعة نظام الحكم والإدارة في عهده، وبيان نطاق الصلاحيات الإدارية وأسس ممارستها، فضلًا عن دراسة التنظيم الإداري للدولة العباسية وأثره في إدارة الأقاليم العراقية.

أما المطلب الثاني، فقد تناول تطور الحكم والإدارة في العراق من العهد العثماني إلى تأسيس الدولة العراقية الحديثة، من خلال بيان النظام الإداري للولايات العراقية في ظل الحكم العثماني، وما اتسم به من سمات قانونية وتنظيمية خاصة، ثم الوقوف على مرحلة تأسيس الدولة العراقية الهاشمية وبدايات التنظيم الإداري الحديث، بوصفها مرحلة مفصلية في الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الحديثة القائمة على أسس قانونية ومؤسسية.

المطلب الأول

ملامح إدارة الدولة في العراق خلال العهد الإسلامي

مرَّ العراق، شأنه شأن العديد من الدول ذات الامتداد التاريخي، بمراحل متباينة في نظم الحكم والإدارة، سواء في المركز أو في الكيانات المحلية، وذلك نتيجة لاختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي رافقت كل حقبة زمنية، وقد ساهمت تلك العوامل المتغيرة في بلورة بيئات إدارية متنوّعة، شملت أنماطاً من الحكم المركزي والمحلي على حد سواء، مثل إدارة المقاطعات أو الولايات، أو نماذج الإمارات والمدن الكبرى،

ومن أبرز التحولات التاريخية في هذا السياق، نهاية عصر دويلات المدن على يد سرجون الأكدي، الذي تغلب على لوكال زاكيزي وأسس أول دولة موحّدة في بلاد الرافدين، عُرفت بالدولة الأكدية، وقد شكّلت هذه الوحدة السياسية نقطة تحوّل في النظام الإداري، إذ تم اعتماد نموذج الحكم المركزي، حيث

مثّل الملك أعلى سلطة في الدولة، يساعده جهاز من الإداريين التابعين له، ولم تقتصر طموحات سرجون على الداخل، بل امتدت إلى خارج حدود الدولة، خلافاً للأنظمة السابقة التي انحصرت توسعاتها بالمناطق المجاورة، فقاد حملات عسكرية توسعية ساهمت في تعزيز الاستقرار الداخلي وإنعاش الحياة الاقتصادية، كما عمل على تقليص نفوذ الكهنة وحكام الأقاليم، في محاولة لترسيخ السلطة المركزية وتكريس ولاء الإدارات المحلية للحكم المركزي(١).

ونظراً للتوسعات التي عرفتها الدولة الأكدية كان لابد من وجود مجالس استشارية، كمجلس الشيوخ و الشباب اللذان كان لهما دوراً مهما في سير النظام الملكي في الدولة الأكدية، وقد ظهرت شخصية أخرى تتمثل في حفيد سرجون وهو: نرام – سين الذي طمع في زيادة النشاط التوسعي وذلك بتشكيل بدايات النظام الإمبراطوري إلا أنه لم يفلح في ذلك لأن أتباعه أضاع ما قد بناه هو وأباه، حيث تعرضت للغزو الجوتيين والآموريين، الأمور الذي أضعف نظام الحكم فيها، حتى أنها عجزت عن صد تلك الهجمات، وبعدما سقطت الدولة الأكدية عاد نظام الدويلات مرةً أخرى، لكن بعد تأسيس سلالة أور الثالثة على يد " أور – نمو " الذي عمل على إعادة الوحدة للبلاد أذ كان الملك يمثل السلطة العليا في النظام وهو محور إدارة المملكة وجميع السلطات والتنظيمات السياسية والعسكرية والأخرى سواء في وقت السلم أو في الحرب وكان العرش وراثياً وفي أغلب الأحيان كان الملك يستشير الآلهة قبل أتخاذ قرار ما أو تنفيذ عمل معين، ثم يلي الملك في التسلسل الأداري الوزير سوكال – ماخ وهو منصب أداري مرموق ومهنته توازي أو تفوق مهمة الأنسي الحاكم(٢).

لقد تمكن ملوك سلالة أور من أن يؤسسوا مملكة تمتد من الخليج العربي جنوباً إلى أقصى الرافدين شمالاً، هذا يعني أنهم قد احتلوا نفس حدود الدولة الأكدية ، وقد خضعت المناطق المفتوحة للسلطة المركزية، حيث نجد أن الملك هو الذي يدير الشؤون المتعلقة بالمقاطعات، غير أن في عهد الملك " أبي – سين "بدأت زمام الأمور تخرج عن سيطرة النظام المركزي .(٣)

---

(١) محمد علي مهدي، دور المعبد في المجتمع العراقي من العراقي " من دور المعبد حتى نهاية الوركاء "، بحث مقدم لقسم الآثار، كلية الآداب، جامعة بغداد، بغداد، ١٩٧٥، ص ١٤١.

(٢) بوتيروجين وآخرون، الشرق الأدنى الحضارات المبكرة، ترجمة عامر سليمان، ١٩٨٦، ص ١٤١–١٥٦.

(٣)خالد موسى عبد الحسيني، القانون وإدارة الدولة في وادي الرافدين، بحث مقدم لقسم التاريخ، كلية الآداب، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٢، ص ١٩–٢١.

حيث دخل هذا الملك في صراع مع الأقوام الأمورية، وقد أستغل العيلاميون الفرصة أذ كانوا يترقبون الوضع للأنقضاض على العاصمة الذين هاجموا أور وهدموا معابدها وقصورها، وفي العهد البابلي القديم، نجد أن نظام الحكم قد تغير خاصة في عهد حمورابي الملك السادس لسلالة بابل الأولى حيث أتسم نظام الحكم بكونه ملكياً وراثياً أعتمد في أدارته على حكومة مركزية تُدار من قبل الملك نفسه وتلي الملك الذي يكون في قمة الهرم الأداري فئة قليلة من كبار الموظفين الذين يمكن أعتبارهم مساعدين أو وزراء حيث كان لهم الحق في أتخاذ القرارات المهمة والعمل على تبليغ أوامر الملك الى حكام المدن والمقاطعات ومراقبة أنجاز تلك القرارات، تلي هذه الفئة من كبار المسؤولين، طبقة من الموظفين الكبار والحكام أو المحافظين يقومون ب إدارة شؤون المدن التي نصبهم حمورابي عليها لتنفيذ أوامره وتعليماته ويبدو أن واجبات الحاكم أو المحافظ كانت تنحصر في حفظ الأمن وأنجاز الأعمال العامة، يلي هذه الفئة من الموظفين مجلس شيوخ المدينة الذي كانت مهمته مساعدة الموظفين الكبار في إدارة شؤون المدن، والملاحظ أن حمورابي اتبع نظاماً مركزياً جمع فيه كل الصلاحيات ساعياً من وراء ذلك الى توحيد المقاطعات والمدن عن طريق تشكيلات أدارية محكمة، في حين أظهرت لنا أشور نظام جديد(١).

وفي إطار تتبّع تطوّر التنظيم الإداري في الدولة الإسلامية، يكتسب هذا المطلب أهمية خاصة لكونه يعالج المراحل التأسيسية والتحولية التي مرّ بها النظام الإداري منذ نشأة الدولة الإسلامية وحتى ترسّخه واتساعه في العهد العباسي. إذ إن الإدارة لم تكن بنية جامدة أو نموذجًا واحدًا ثابتًا، بل جاءت استجابةً لطبيعة المرحلة التاريخية، واتساع الرقعة الجغرافية، وتنوّع التحديات السياسية والاجتماعية والعسكرية، الأمر الذي انعكس بصورة مباشرة على أساليب الحكم، ودرجة المركزية أو اللامركزية في إدارة شؤون الدولة.

وعليه، يتناول هذا المطلب دراسة النظام الإداري في ثلاث مراحل مفصلية، تمثّل كلٌّ منها نموذجًا مميزًا في بناء الإدارة العامة. فيُخصَّص الفرع الأول لبحث النظام الإداري في عهد النبي محمد والخلفاء الراشدين، أما الفرع الثاني فيتناول النظام الإداري في عهد الإمام علي بن أبي طالب (عليه السلام)، في حين يُعنى الفرع الثالث بدراسة النظام الإداري في الدولة العباسية.

---

(١) محمد طه الأعظمي، حمورابي ١٧٩٢-١٧٥٦ ق.م، بحث مقدم لقسم الآثار، كلية الآداب، جامعة بغداد، بغداد، ١٩٩٠، ص ص ٩٢-٩٣.

الفرع الأول

النظام الإداري في عهد النبي محمد والخلفاء الراشدين

مع بزوغ فجر الحضارة الإسلامية، تحول إلى محور رئيسي للخلافة والحضارة الإسلامية في العصر الراشدي والاموي والعباسي، وطبقت اللامركزية الإدارية في عهد تأسيس الدولة الإسلامية في المدينة المنورة ويمثل ذلك عندما كان النبي محمد صلى الله عليه وسلم يعهد لشيوخ القبائل بعض المهام ليقوموا بها بشكل مستقل عن الحكومة المركزية مثل جباية الأموال وتعليم القران [١]، ومرت الدولة الإسلامية في عهد النبي محمد عليه افضل الصلاة والسلام بمرحلتين مميزتين، تُعد أولاهما المرحلة التأسيسية التي أعقبت الهجرة إلى المدينة المنورة، والتي شهدت قيام أول كيان سياسي منظم للمسلمين، وقد تمثلت أبرز معالم هذه المرحلة في تكوين أمة إسلامية موحدة، يتساوى أفرادها في الانتماء السياسي والديني، دون النظر إلى أصولهم القبلية أو العرقية، وقد اتسم النظام الإداري في هذه المرحلة بطابع مركزي واضح، إذ ارتكز على السلطة العليا المتمثلة بشخص النبي صلى الله عليه وسلم، الذي جمع بين صفة رئيس الدولة وصفة المبلّغ عن الوحي الإلهي، ما منحه صلاحيات مطلقة في إدارة شؤون الدولة الناشئة، ولم يكن هذا النمط من المركزية ناتجاً عن توجه تنظيمي فحسب، بل فرضته طبيعة المرحلة التأسيسية ذاتها، في ظل غياب قواعد إدارية مكتملة أو نظام مؤسسي قائم، الأمر الذي جعل من القرارات والتوجيهات الصادرة عن النبي المرجع الوحيد في تنظيم شؤون الدولة وإدارتها، وبالتالي، فإن التقيّد الإداري خلال هذه المرحلة كان محصورًا بما يصدر عن الرسول، بوصفه مصدر السلطة التشريعية والتنفيذية، وهو ما شكّل مظهراً أصيلاً للمركزية الإدارية في البناء الأول للدولة الإسلامية[٢]، وجمع النبي محمد بين يديه مختلف السلطات الأساسية في الدولة الإسلامية الناشئة، إذ مثّل أول رئيس فعلي لهذا الكيان السياسي، متقلدًا في الوقت ذاته صفتين جوهريتين[٣]:

---

(١) رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص٢٥٨.

(٢) مسعود احمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٠، ص ٨٥.

(٣) صدام حسين ياسين العبيدي، اللامركزية الادارية في النظامين الاسلامي والقانوني، الطبعة الاولى، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢٢، ص ٦٢.

أولا: صفة النبي المرسل، بوصفه المخوّل بإبلاغ ما يوحى إليه من تشريعات وأحكام دينية، وهي صفة أضفت على سلطته بُعدًا تشريعيًا إلهيًا، جعلت من أوامره وتوجيهاته المصدر الأعلى والملزم في بناء النظام القانوني.

ثانيًا: صفة الحاكم الأعلى للدولة، الذي يتولى إدارة شؤونها العامة، ويمارس الصلاحيات التنفيذية والسياسية والعسكرية والمالية، فقد تولى النبي بنفسه إعداد الجيوش وقيادتها، وإعلان الحرب وعقد الصلح، وإبرام المعاهدات مع القبائل والدول، إلى جانب تعيين القضاة والولاة وإقالتهم، والإشراف المباشر على تنظيم الشؤون القضائية والإدارية والمالية للدولة، وهذا التركيز للسلطات في شخص واحد، وإن كان مبررًا بخصوصية المرحلة التأسيسية وبصفة النبوة، إلا أنه شكّل نواة أول نموذج إداري مركزي في التاريخ السياسي الإسلامي، حيث اتسم النظام بطابع التوحّد في مصدر القرار والتوجيه.(١)

اما المرحلة الثانية بدأت بعد تمكين النبي عليه السلام من دعوة الإسلام وفتح مكة، حيث دخلت القبائل العربية في طاعته بشكل جماعي، حتى عُرف العام التاسع للهجرة بـــ"عام الوفود"، وفي هذه المرحلة، أسند النبي مهام الإدارة المحلية لرؤساء القبائل، مع تثبيت المدينة عاصمة للدولة الإسلامية، وشرف النبي نفسه على شؤونها ومحيطها(٢).

أما باقي مناطق الدولة، فقد قُسمت إلى مقاطعات إدارية، منها المدينة، تيماء، الجند، بني كنده، مكة، نجران، حضرموت، عمان والبحرين، وعُيّن على كل منها والي مكلف بتنفيذ الحدود الشرعية، وإصدار الأحكام، وتوحيد النظام، وتنظيم القضاء(٣).

يمثل عصر الخلفاء الراشدين امتدادًا طبيعيًا لعهد النبي عليه افضل الصلاة والسلام، حيث استند النظام الإداري فيه إلى مقومات أساسية تتمثل في القدوة الحسنة، ورئاسة عادلة، وتطبيق النموذج الصالح للحكم في المدينة المنورة، والتي كانت الأساس الأول لتنظيم العمل الإداري وضمان كفاءته(١).

---

(١) صدام حسين ياسين العبيدي، اللامركزية الادارية في النظامين الاسلامي والقانوني، المرجع السابق، ص ٦٢.

(٢) القطب محمد القطب طبلية، نظام الإدارة في الإسلام، دراسة مقارنة بالنظم .المعاصرة، ط١، ١٩٧٨، ص ٦٩-٧٠ .

(٣) علي حسني الخربوطلي الحضارة العربية الإسلامية حضارة السياسة والإدارة والقضاء والحرب والاجتماع والاقتصاد والتربية والتعليم والثقافة والفنون الناشر مكتبة الخانجي بالقاهرة، ط٢، ١٩٩٤، ص ٢٢.

بدأ عصر الخلفاء الراشدين بخلافة أبي بكر الصديق رضي الله عنه، الذي أولى اهتماماً بالغاً لتثبيت دعائم الدولة عقب حركات الردة التي هددت وحدة الكيان الإسلامي بعد وفاة النبي، وأقر أبو بكر الصديق عمال النبي صلى الله عليه وسلم في مناصبهم، وأعاد تنظيم الدولة عبر تقسيمها إلى ولايات متعددة، منها: مكة، المدينة، الطائف، صنعاء، حضرموت، خولان، زبيد، رمع، الجند، نجران، جرش، والبحرين، مما ساهم في استقرار الإدارة وتوحيد النظام الإداري للدولة(٢).

فرضت الظروف الجغرافية والعسكرية على الخليفة ابي بكر رضي الله عنه تبني أسلوب اللامركزية الإدارية، لتمكين الولاة من إدارة الأقاليم بكفاءة، فقد أدى بُعد الولايات المفتوحة عن مركز الخلافة في المدينة المنورة وصعوبة الاتصال بها، إضافةً إلى قربها من حدود الإمبراطوريتين الفارسية والبيزنطية، إلى منح صلاحيات أوسع للولاة والقادة العسكريين، كما أن بعض القادة، مثل خالد بن الوليد، كانوا من ذوي الكفاءة العالية، الأمر الذي استدعى تفويضهم بصلاحيات إدارية موسعة، على أن تظل هذه الصلاحيات مقيدة بمراعاة المصلحة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، وقد جُمع للولاة آنذاك بين مهام الجهاد، وتحصيل الخراج، والفصل في المنازعات، بهدف تجنب البطء الناتج عن الرجوع المستمر إلى السلطة المركزية، دون أن يُمنحوا أي صفة سياسية مستقلة.(٣)

شهد عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه توسعًا كبيرًا للدولة الإسلامية بفعل الفتوحات، حيث انضمت أقاليم جديدة كالعراق والشام ومصر إلى سلطة الخلافة، وقد أدى هذا الاتساع إلى اعتماد نمط من اللامركزية الإدارية، تمثل في منح الولاة في الأقاليم صلاحيات أوسع، بما في ذلك سلطة اتخاذ القرار والبتّ في شؤون إداراتهم دون الحاجة إلى الرجوع المباشر إلى الخليفة، وذلك بهدف ضمان كفاءة الإدارة وسرعة إنفاذ الأحكام في المناطق البعيدة عن مركز الحكم.(٤)

ان الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد انتهج اللامركزية الإدارية كخيار تنظيمي، استجابة لمتطلبات الواقع المتغير واتساع رقعة الدولة، فعلى الرغم من أنه قد يكون بدأ بأسلوب مركزي في

---

(١) أحمد محمد الجمال، محاضرات في الثقافة الإسلامية، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، ط٣، ١٩٧٥م ص ٢٠٥، وهدى محمد عبد الرحمن السيد كفاءة الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، الجيزة، ط١، ٢٠١٨، ص ٢٠١.

(٢) حسن إبراهيم حسن، علي إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ص ١٥٤.

(٣) مسعود احمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، المرجع السابق، ص ١١٤.

(٤) صدام حسين ياسين العبيدي، اللامركزية الادارية في النظامين الاسلامي والقانوني، المرجع السابق، ص ٧٧.

المراحل الأولى لتأسيس الدولة، إلا أن التوسع الجغرافي وتعدد الأقاليم، في ظل محدودية وسائل النقل والاتصال آنذاك، جعل من الصعب – بل المستحيل – إدارة شؤون الدولة كافة من مركز الخلافة، وقد اقتضت الضرورة الإدارية تفويض بعض الصلاحيات إلى الولاة والعُمّال في الأقاليم، ليباشروا مهامهم محلياً دون الرجوع إلى المركز في كل مسألة، مع بقاء القضايا الكبرى والسياسات العامة من اختصاص الخليفة، لا سيما ما يتعلق بالجهاد، وحماية الثغور، وتنظيم الفتوح، وهو ما شكّل تطبيقاً عملياً لمفهوم اللامركزية الإدارية المتدرجة وفق طبيعة الدولة وظروفها(١).

وبذلك، اتسم نظام الحكم في عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه بازدواج تنظيمي؛ إذ احتفظ بالطابع المركزي من الناحية السياسية، حيث بقيت السلطة العليا في يد الخليفة، في حين اتجه إلى اللامركزية الإدارية في تنظيم شؤون الأقاليم، من خلال تفويض الولاة والعُمّال بصلاحيات واسعة تمكّنهم من إدارة مناطقهم بما يتناسب مع طبيعة المرحلة واتساع الدولة، مع بقاء المرجعية النهائية للسلطة المركزية في المسائل السيادية(٢).

وعند توليه الخلافة لعثمان بن عفان رضي الله عنه، التزم بالنهج الإداري والسياسي الذي رسّاه سابقاه أبو بكر الصديق وعمر بن الخطاب، فحافظ على المبادئ الإدارية القائمة، وأصدر توجيهاته إلى الولاة والعُمّال وأمراء الجند بضرورة الاستمرار في اتباع ذات الأسس التنظيمية في إدارة شؤون الدولة، دون إحداث تغيير أو تعديل في آليات تصريف الأعمال ومباشرة الصلاحيات(٣).

واتسمت السياسة الإدارية في عهد الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه بتكريس مبدأ اللامركزية الإدارية الإقليمية، حيث تجلّى ذلك في أحد أبرز عناصرها، وهو مراعاة إرادة سكان الإقليم عند تعيين الولاة، فقد كان يعمد إلى عدم تعيين أي عامل على إقليم دون رضا أهله، بل أصبح استمرار العامل في منصبه مرهوناً بقبول السكان له، مما يعكس توجهاً نحو إشراك المجتمع المحلي في إدارة شؤونه، وتعزيز المسؤولية المحلية ضمن الإطار العام للدولة(٤).

---

(١) المرجع السابق نفسه، ص ٨٨.

(٢) فاروق مجدلاوي، الإدارة الإسلامية في عهد عمر بن الخطاب، روائع مجدلاوي، ط٣، ٢٠٠٣، ص ١٥٠.

(٣) صدام حسين ياسين العبيدي أصول القضاء الإداري في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٧، ص ٥١.

(٤) مسعود احمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، المرجع السابق، ص ١٢٨.

شهد عهد الخليفة الراشدي الرابع الإمام علي بن أبي طالب (عليه السلام) تأسيس الكوفة كعاصمة للخلافة الإسلامية في الفترة (٣٦-٨٤١)، مما ساهم في صقل منظومة الحكم والإدارة التي تشكّل جزءاً أساسياً من التراث الإداري للعراق [١]، وكذلك الحال في زمن الخلافة العباسية، إذ قام الخليفة أبو جعفر المنصور باتخاذ بغداد عاصمةً للخلافة ابتداءً من عام (١٤٩هـ)، لتغدو منذ ذلك الحين مركزاً سياسياً وإدارياً بالغ الأهمية في الدولة الإسلامية، واستمر العراق باحتضان الخلافة العباسية لما يقارب خمسة قرون حتى سقوطها في عام (٦٥٦هـ)، وقد بلغت بغداد ذروة ازدهارها الحضاري والثقافي، خاصة في عهد الخليفة هارون الرشيد وابنه الخليفة المأمون، حيث أصبحت مركز إشعاع علمي وإداري للعالم الإسلامي، غير أن هذا الازدهار لم يدم طويلاً، إذ بدأت الخلافة العباسية تشهد مظاهر الضعف والانقسام ما أدى إلى تراجع هيمنتها السياسية وتفكك وحدة إدارتها المركزية[٢].

الفرع الثاني

النظام الاداري في عهد الإمام علي عليه السلام

تميّز النهج الإداري في عهد الإمام علي (عليه السلام) بترسيخ مبدأ الوظيفة العامة كخدمة لا امتياز، حيث شدّد على أن المسؤولية لا تُعد مركزًا للتشريف أو تحقيق المصالح الشخصية، بل وظيفة تهدف إلى رعاية شؤون الناس وصيانة حقوقهم، وقد وضع تصوراً إدارياً يقوم على أن العلاقة بين الحاكم والموظف يجب أن تقوم على المساءلة والواجبات الوظيفية، لا على التبعية المطلقة أو الامتيازات السلطوية، وهو ما يُعد أساساً في بناء إدارة عامة رشيدة تقوم على المصلحة العامة لا المنفعة الخاصة [٣].

تعكس النظرية الإدارية لدى الإمام علي (عليه السلام) مفهوم الرقابة الصارمة والمساءلة الوظيفية، إذ يُعد تجاوز الصلاحيات أو التصرف دون علم السلطة المركزية مبررًا للعزل الإداري، وتنطلق هذه الرؤية من أن الإدارة ليست مجرد أدوات تنظيمية، بل تعتمد على الطاقات البشرية وقدرتها على

---

(١) رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٥.

(٢) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٩١.

(٣) محمد طي، الإمام علي ومشكلة نظام الحكم، الطبعة الأولى، الغدير للدراسات والنشر، بيروت- لبنان، ١٩٩٧، ص ص ٩١.

الأداء والتفكير المسؤول وتؤكد هذه النظرية أهمية مراعاة الفروق الفردية وتوظيف الكفاءات بما يحقق المصلحة العامة، بحيث يُعد نجاح الإدارة رهيناً بقدرة القائد على تحفيز القدرات وتوجيه الموارد البشرية لخدمة الأهداف العامة(١).

يركز النموذج الإداري في عهد الإمام علي (عليه السلام) على ضرورة إدراك المدير لطبيعة العاملين معه وتحفيزهم وفق خصائصهم الفردية والنفسية، باعتبار أن فهم دوافعهم وسلوكهم يُعد جزءاً أساسياً من كفاءة الإدارة ويقوم هذا النموذج على أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوسين لا تُبنى على التسلسل الوظيفي فحسب، بل على أساس المصلحة العامة والتعاون المشترك في تحقيق الأهداف، كما شدّد الإمام على وجوب تفاعل المسؤول مباشرة مع شؤون مرؤوسيه، وعدم الاكتفاء بالتفويض أو الكتابة الإدارية، مؤكداً أن الاستجابة الفورية لحاجات الموظفين والمواطنين تعزز فعالية الجهاز الإداري وتمنع التراكمات التي تؤدي إلى الفشل أو التذمر الإداري(٢).

يقوم التصور الإداري لدى الإمام علي (عليه السلام) على المرونة في تطبيق التسلسل الوظيفي، بحيث لا يُعد هذا التسلسل غاية بحد ذاته، بل وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، فإذا لم يكن المسؤول المباشر قادراً على الوصول إلى بعض الفئات، وجب انتداب من يثق بهم من أصحاب الكفاءة والنزاهة لتولي هذه المهام، بما يضمن إيصال الحقوق ومراعاة شؤون المواطنين، كما بيّن الإمام أن التقيد الأعمى بالتدرج الإداري من دون رقابة عليا أو تفاعل مباشر من القيادة يؤدي إلى آثار سلبية، منها غياب الرؤية الدقيقة، وتضخيم المسائل أو تحقيرها خلافاً لحقيقتها، واختلاط الحق بالباطل نتيجة لتشويه المعلومات عبر عدة مستويات إدارية، وهي إحدى الإشكاليات التي تعاني منها النظم البيروقراطية الحديثة (٣).

---

(١) جمانة جاسم الاسدي، الفكر القانوني في قضاء الإمام علي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: https://uokerbala.edu.iq/archives/19545 ، تاريخ زيارة الموقع: ١٤-١١-٢٠٢٤.

(٢) هاني علي علال، أهل الذمة في فكر الإمامي علي بن ابي طالب، رسالة ماجستير في قسم التاريخ، الجامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٨، ص ٤١.

(٣) عدنان عويد، مفهوم الدولة في فكر الإمام علي بن أبي طالب، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: http://saotaliassar.org/Frei، تاريخ زيارة الموقع: ١٦-١١، ٢٠٢٤.

أولاً: فترة حكم الإمام علي عليه السلام:

تميّزت الإدارة العامة في عهد الإمام علي (عليه السلام) باتباع منهج إصلاحي شامل، شمل البنية الاجتماعية والاقتصادية، حيث عمل على تفكيك النظم القَبَلية والامتيازات العشائرية التي كانت تتعارض مع مبادئ العدالة والمساواة، وقد ترجم ذلك عملياً من خلال إرساء مبدأ المساواة بين الأفراد أمام القانون، دون اعتبار لانتماءاتهم الاجتماعية أو العشائرية، وجعل التقوى والسلوك العام معياراً وحيداً للتفاضل، وفي الجانب الاقتصادي، أرسى الإمام علي سياسة تقوم على رفض التمييز الطبقي، وتوزيع الموارد بعدالة، مع مراقبة مباشرة للأسواق وتنظيمها، حيث أصدر توجيهات واضحة للتجار تشتمل على ضوابط أخلاقية وقانونية للعمل التجاري، تتضمن: الالتزام بالأمانة، منع الاحتكار، تجنّب الغش والربا، وضمان حقوق المستهلك من خلال الوفاء بالكيل والميزان، وبهذا أسّس الإمام لنظام رقابي فعال يضمن العدالة الاقتصادية وحماية حقوق الأفراد ضمن الإطار الإداري للدولة [١]، وبذلك كانت فترة حكم الإمام علي عليه السلام نموذجاً رائع وعظيم للنظام الإداري والحكم الرّشيد رغم قصر فترة حكمه وكثرة المتربصين به [٢].

كان الإمام علي (عليه السلام) يختار عماله بناءً على الكفاءة والأهلية، ويزوّدهم بعقود مكتوبة تحدد حقوقهم وواجباتهم، تُعتبر ملزمة ولا يجوز الخروج عنها، ووضع في عهده، نظام إداري شامل ينظم العلاقة بين الحاكم والرعية، ويشمل الرقابة المستمرة على أداء المسؤولين، حيث يُكافأ المحسن ويُعزل المسيء، مما يعكس سياسة حكم قائمة على المساءلة والعدل[٣].

ويركز نظام الحكم في عهد الإمام علي (كرم الله وجهه) على وجوب أن يكون المسؤول ذو خبرة وعلم، حيث لا طاعة لمن يجهل لأنه قد يؤدي إلى الهلاك، ولا طاعة لمخالفة أوامر الله، وقد وضع الإمام علي أول وثيقة شاملة لإدارة الدولة والمجتمع، تتضمن مبادئ الحكم الصالح التي تقوم على

---

(١) محسن باقر الموسوي، الإدارة والنظام الإداري عن الإمام علي، الطبعة الأولى، الغدير للدراسات والنشر، العراق، ٢٠١٥، ص ٥١.

(٢) عزيز ملا هذال، الإدارة الإنسانية الإمام علي عليه السلام، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: https://annabaa.org/arabic/ahlalbayt/26986، تاريخ زيارة الموقع: ١٣- ١١/ ٢٠٢٥.

(٣) قام المسلمون بفتح العراق في القرن السابع بعد أن أزاحوا الدولة الساسانية، وأصبح العراق مركزا للدولة الإسلامية في خلافة علي بن أبي طالب، ثم كان العصر الذهبي للعراق خلال عهد الخلافة العباسية في العصور الوسطى، أشار إليه: حكام العراق عبر اربع عشر قرن، منشور على الموقع الإلكتروني: https://www.imamalmahdisigns.com، تاريخ الزيارة: ١٨-١١-٢٠٢٤.

توزيع متوازن للسلطة بين مؤسسات الحكم والمجتمع، وتنظيم العلاقات الخارجية، كما أكد العهد على ضرورة الرحمة والعدل في التعامل مع الرعية، معتبرًا إياهم إما إخواناً في الدين أو نظراء في الخلق، مما يعكس روح العدالة والإنسانية في الحكم [١].

يرتكز نظام حكم الإمام علي (عليه السلام) على أسس دينية شاملة، حيث يستند إلى النصوص القرآنية والنبوية كأساس للحكم، مع الاستعانة بالخبرة والاستشارة في المجالات الإدارية والعسكرية، وثيقته الإدارية التي وجهها إلى واليه تمثل إطاراً متكاملاً للحكم، تشمل تنظيم الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وفق مبادئ العدل، الحرية، والمساواة، وضمان الاستقرار والتقدم لكل فئات المجتمع، سواءً في العلاقة بين الحاكم والرعية أو بين السلطة وأفرادها، كما تتضمن الوثيقة قواعد واضحة للعلاقات الخارجية، تحافظ على كرامة الأمة واستقلالها، ورغم أن النظام كان مركزيًا من حيث خضوع المرؤوسين لتعليمات الرئيس، إلا أن طبيعة الدولة آنذاك، وتحديات الاتصالات والمساحات الجغرافية الواسعة، جعلت تطبيق المركزية المطلقة غير ممكن، مما استلزم إدارة مرنة تسمح بتفويض السلطات المحلية مع الحفاظ على وحدة الدولة ومبادئها[٢].

ثانياً: أسباب انتقال مركز الخلافة من المدينة إلى الكوفة:

كانت الدولة الإسلامية في عهد الإمام علي (عليه السلام) تقوم على نظام لا مركزي مرن، يتيح للولاة والموظفين الإداريين صلاحيات واسعة في إدارة شؤونهم المحلية واتخاذ القرارات السياسية، ولكن ضمن إطار تشريعي عام يصدر عن المركز، وعلى الرغم من هذا التفويض، فإن الخليفة يحتفظ بحق التدخل الكامل في أي وقت، ما يعني أن تلك الصلاحيات غير ثابتة بل تخضع لإرادة المركز، يُظهر هذا النظام توازناً بين اللامركزية الإدارية والمركزية التشريعية؛ إذ تخضع الدولة لنظام تشريعي موحد يصدر من العاصمة (الكوفة آنذاك)، بينما تُمارس الإدارة المحلية قدراً كبيراً من الحرية التنفيذية، ويُلاحظ كذلك وجود تسلسل هرمي واضح في بنية السلطة :الخليفة على رأس النظام، تليه السلطة التنفيذية والقضائية، ثم باقي المستويات الإدارية الأدنى، ما يعكس طبيعة نظام وحدوي ذي بنية

---

(١) محمد محسن الحوثي، أسس الحكم الصالح في عهد الإمام علي عليه السلام لمالك الأشتر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:
https://www.ansarollah.com.ye/archives/271731 ، تاريخ زيارة الموقع: ١٥-١١-٢٠٢٤.

(٢) خليل عبد الكريم، قريش من القبيلة إلى الدولة المركزية، الطبعة الثانية، مؤسسة الانتشار العربي، القاهرة- مصر، ١٩٩٧، ص ٢٠٩.

تراتبية، رغم بعض مظاهر الانفتاح الإداري التي تشبه من حيث الشكل بعض أنماط الأنظمة الكونفدرالية(١).

اعتمد الإمام علي (عليه السلام) في نهجه الإداري والسياسي على مبدأ المساواة أمام القانون، مؤكدًا أن جميع المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات دون تمييز على أساس العرق أو الطبقة أو الثروة، كما لم يُخصّ نفسه بامتيازات سلطوية، بل ألزم نفسه بالخضوع للقانون، معتبرًا أن أي تقصير في أداء واجبات الحكم يُعد خيانة عظمى، وقد شدد على أن المال العام ملكٌ للمجتمع وليس للحاكم، مما يُبرز التزامه بمبدأ العدالة في توزيع الموارد العامة دون تحيّز أو تفضيل(٢).

يتجلى في سلوك الإمام علي (عليه السلام) نموذج الحاكم النزيه والعادل الذي يرفض استغلال المال العام أو منح الامتيازات الشخصية، حتى لأقاربه، مؤكدًا أن المال العام ملكٌ للمجتمع لا يجوز التصرف به لغير مصلحة عامة، وقد أرسى مبدأ المساءلة الذاتية عندما صرّح لأهل الكوفة بأنه إن خرج من عندهم بشيء زائد عن حاجته، فهو خائن، كما اعتمد في علاقته مع الشعب على مبدأ التواضع والمساواة، حيث لا يرى نفسه فوق الناس، بل يعتبر الحكم وسيلة لإقامة العدل ودفع الظلم لا غاية بحد ذاتها، وهو ما يعكس رؤية قانونية وأخلاقية للحكم قائمة على المسؤولية والمحاسبة.(٣)

كما برز في سلوكه مفهوم الرعاية العامة والمساءلة، إذ اعتبر نفسه مسؤولًا عن أموال المسلمين ومحاسبًا عليها، محذرًا من التعدي عليها، معتبرًا ذلك خيانة كبرى، وأظهر منهجًا إنسانيًا في التعامل مع المعارضة، إذ اعتمد الحوار قبل القتال، وسامح بعد الانتصار، ما يعكس احترامه لمبدأ الحق في الاختلاف وضبط استخدام القوة،

أما "عهد الإمام لمالك الأشتر" فيشكّل وثيقة سياسية وقانونية متقدمة، تؤطر العلاقة بين الحاكم والمحكوم على أساس الرحمة والمساواة والمحاسبة، وتكرّس فكرة أن الحاكم موظف عام يخضع للمساءلة، وهو ما يُعد بمثابة إعلان مبكر لمبادئ حقوق الإنسان والمواطنة، كل هذه المبادئ تجسدت

---

(١) عدنان نعمة، دولة القانون في أحكام الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية مجد للدراسات والنشر، بيروت-لبنان، ١٩٩٨٧، ص ١١.

(٢) محمد عبده، محمد محي الدين عبد الحميد، نهج البلاغة، الطبعة الأولى، مطبعة الاستقامة، القاهرة، مصر، ٢٠٠٣، ص ٣٢.

(٣) حسن عيسى الحكيم، أسس مثالية الحكم في فكر الإمام علي عليه السلام، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: https://www.almarayango.org/2023/11/blog-post.html ، تاريخ زيارة الموقع ١٨-١١-٢٠٢٤.

عمليًا في سلوك الإمام، من خلال تفقده الفقراء ورعاية المحتاجين بنفسه، بعيدًا عن مظاهر الترف أو الاستعلاء السلطوي، ما يعكس نموذج القيادة الأخلاقية والإدارية القائمة على خدمة المجتمع، لا التسلط عليه [١].

ثالثاً: رؤية ومنهجية الإمام علي عليه السلام في الحكم:

إن منهج الإمام علي بن أبي طالب (عليه السلام) في الحكم، يقوم على ثلاث ركائز مهمة هي الحق، العدل، المساواة، وبالتالي هي من ألَّبت عليه الأعداء، وحاولوا جاهدين البحث عن الثغرات لكي يطعنوا بسياسته وإدارته القائمة على الحق وإحقاقه، وصيانة العدل ونشره، وتعميم المساواة بين الجميع [٢].

هناك بعض النظريات الإدارية واللوائح التنظيمية تسبب الجمود وإضاعة الوقت والجهد وإضاعة الحقوق، كما أن كثيراً من الأعمال لا يفكر بإنجازها أساساً؛ لأنها تستغرق وقتاً طويلاً حتى يتم إقرارها عبر السلسلة الإدارية، من هنا جاءت دعوة أمير المؤمنين رضي الله عنه (من أطاع التواني ضيع الحقوق) [٣].

ركّز منهج الإمام علي (عليه السلام) في الإدارة على النزاهة والكفاءة، حيث شدد في عهده لواليه على مصر على ضرورة اختيار الموظفين من خلال الاختبار، والابتعاد عن المحاباة أو التأثيرات الشخصية في التعيين أو الترقية، كما أكد على أهمية اختيار الكتّاب والإداريين بناءً على الكفاءة وليس على القرب العائلي أو العاطفي، واعتبر الإمام الوظيفة العامة أمانة، وليست ملكًا شخصيًا، مما يترتب عليه مسؤولية قانونية وأخلاقية أمام السلطة الأعلى وأمام الله، وهو ما يعكس احترامًا واضحًا لمبدأ التسلسل الوظيفي ويدعم فكرة الضبط الذاتي في العمل الإداري، كما أشار إلى أن حسن اختيار الولاة والموظفين يمنع الكثير من الإشكاليات الناتجة عن ضعف الأداء أو عدم التكيّف، وقد وضع الإمام شروطًا دقيقة عند اختيار العاملين، تتضمن الكفاءة المهنية، والحياء، والتجربة، والانتماء إلى أسر

---

(١) حامد السعيدي، الإمام علي ونظام الحكم، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:
https://annabaa.org/nba50/nezam.htm ، تاريخ زيارة الموقع: ١٦-١١-٢٠٢٤.

(٢) ابن بطوطة، أبو عبدالله محمد بن عبدالله، تاريخ الكوفة، المطبعة الحيدرية، النجف الاشرف، العراق، ١٩٩٠، ص ٨٥.

(٣) جورج شرداق، الإمام علي بن أبي طالب صوت العدالة الإنسانية، الطبعة الأولى، دار الاندلس، بيروت- لبنان، ٢٠١٢، ص٢٦.

صالحة، إضافة إلى الاستقامة في السلوك والبعد عن الطمع، وأوصى الإمام بتوفير الرواتب الكافية للموظفين، باعتبار أن ذلك وسيلة لمنع الفساد وتحقيق الانضباط، وفي الوقت ذاته يجعلهم مسؤولين عن أي إخلال بالواجبات أو خيانة للأمانة (١).

يركّز المنهج الإداري على أن الجمع بين الكفاءة الشخصية والمكافأة العادلة يعزز من التزام الموظف ويحفّزه على تطوير الأداء المؤسسي، ويُشدد على ضرورة تأمين الوضع المعيشي للموظف، بما يقلل حاجته للآخرين، ويرسّخ ولاءه الوظيفي، كما يُنصح بمنح الموظف المتميّز مكانة معنوية خاصة، دون فتح الباب للمحاباة، هذا المفهوم يشكّل ضمانة متكاملة للموظف، ويُعدّ من أبرز المبادئ الإدارية الحديثة التي تهدف إلى منع الفساد الإداري وتحقيق استقرار وظيفي فعّال، حتى إن بعض المؤسسات العالمية لا توفر مثل هذا المستوى من الأمان المعيشي والمهني (٢)

بحسب المنهج الإداري للإمام علي (عليه السلام)، فإن مبدأ تأمين الموظف لا يقتصر على منحه راتبًا شهريًا، بل يتوسع ليشمل تلبية حاجاته الأساسية وتوفير الاستقرار الوظيفي والمكانة المعنوية الملائمة، ما يسهم في تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان الأداء النزيه، وقد غابت هذه الرؤية في التجربة العراقية بعد التحوّل السياسي، حيث لم تُستثمر المبادئ الإدارية العادلة المستمدة من تجربة الإمام علي، لا سيما مبدأ المساواة بين عامة الناس وأقرب المقربين للحاكم، مما أدى إلى غياب العدالة وتكريس التفاوت في المعاملة داخل مؤسسات الدولة(٣).

ونجد انه كان على ساسة العراق لاسيما من امتلك زمام القيادة وإدارة الدولة، أن يأخذوا بالنصائح الكثيرة التي كانت (ولا) تُهدى لهم حرصا على حاضر ومستقبل العراق، لاعتماد الحق والعدل والمساواة، وهي معايير حكومة وسياسة الإمام علي صلوات الله عليه لإدارة الدولة وشؤون الناس، وهي في كل الأحوال تصب في صالح الجميع.

---

(١) المرجع السابق نفسه، ص ٧٩.

(٢) مصطفى كمال وصفي، مصنفة النظم الإسلامية، الطبعة الأولى، مطبعة الأمانة، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٦١.

(٣) عبد العزيز عبد الكريم، تاريخ العراق الاقتصادي في القرن الرباع الهجري، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، ٢٠٠١، ص ٦٢.

رابعًا: نطاق الصلاحيات الإدارية في عهد الإمام علي عليه السلام

اعتمد الإمام علي (عليه السلام) نظامًا إداريًا متكاملًا يرتكز على تحديد الوظائف، وصلاحيات العاملين، وآليات اختيارهم، وتنظيم هيكل المسؤوليات، مع وضع منهج دقيق للرقابة والتقويم والمحاسبة وفق معايير تحفّز على الكفاءة والنزاهة، وقد تضمن هذا النظام مبادئ إدارية حديثة مثل إدارة الجودة والمساءلة، كما جسّد مبدأ توزيع الصلاحيات بما يتلاءم مع المتغيرات الداخلية والخارجية، وبما يحقق رضا المستفيدين من داخل الإدارة وخارجها، وإن تنظيم الصلاحيات الإدارية في عهد الإمام علي هو تحديد الهيكل الذي تنتظم فيه علاقات السلطة والمسؤولية، حيث إن الصلاحيات الإدارية هي كيان حي متحرك ولابد من إعداده ليتلاءم دائمًا مع المتغيرات الداخلية والخارجية، وهو ما جاء به الإسلام قال تعالى: (أهم يقسمون رحمة ربك نحن قسمنا بينهم معيشتهم في الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات) [١]، وهذا غاية في التنظيم، فهو تنظيم الكون والحياة بأجمعها، لأنه تنظيم رباني عمل قام به الرسول محمد (صلى الله عليه وآله) أولى خطوات التنظيم وهي المؤاخاة حيث قال: (تآخوا في الله أخوين أخوين) فآخى بين المهاجرين والأنصار ليكونوا نواةً لتنظيم المجتمع، بناءً عليه سنبين صلاحيات الخليفة الإدارية المركزية:

امتنع أمير المؤمنين علي عن تسليم جميع السلطات بيد شخص واحد، فكان مبدؤه توزيع السلطات وتحديد صلاحيات الخليفة الإدارية المركزية، فقد نصب ابن عباس والياً على البصرة، ونصب زياد على الخراج وبيت المال، ولم يكتفِ بهذا بل أمر ابن عباس أن يسمع منه ويطيع، وهذا قمة الضبط الإداري [٢]، فزياد يطيع ابن عباس في إطار ولايته على البصرة، وابن عباس يطيع زياد في إطار عمله في بيت المال والخراج، أما لشؤون القضاء فقد نصب أبا الأسود الدؤلي، ومن خلال عهد أمير المؤمنين علي الذي كتبه لمالك بن الأشتر [٣]، يمكن أن نلاحظ الصلاحيات الممنوحة للخليفة وهي كالآتي:

١ – تعيين الوزراء:

---

(١) سورة الزخرف– الآية ٢٣.

(٢) محمد عبده، محمد محي الدين عبد الحميد، نهج البلاغة، المرجع السابق، ص٣٥.

(٣) مالك الأشتر قاضياً وحاكماً اطلالة تاريخية على الجانب القضائي، سلسلة دراسات في عهد الإمام علي لمالك الاشتر، من إصدارات مؤسسة علوم نهج البلاغة، كربلاء– العراق، ٢٠١٨، ص ٥٦.

يتضمن عهد الإمام علي لمالك الأشتر مبادئ قانونية واضحة في تنظيم عمل السلطة التنفيذية، أبرزها: أن تعيين الوزراء من صلاحيات الحاكم، مع ضرورة اعتماد معايير أخلاقية في اختيارهم، كألا يكونوا ممن تعاونوا مع الأنظمة الظالمة، كما يُؤكد على وجوب توفر الكفاءة والنزاهة، وتنظيم العلاقة بين الحاكم والوزير بما يضمن المصلحة العامة، ويحدد وظيفة الوزير كمساعد في إدارة شؤون الدولة بعيدًا عن النفوذ الفاسد، لم يُحدد الإمام علي عدد الوزراء بدقة، إذ يرتبط عددهم بمدى حاجة الخليفة للمعاونين، وحدد شروطاً لاختيار الوزراء، منها عدم تولي سابقين من عملوا مع ولاة ظالمين، كما نص على انتخاب وزير واحد كنائب ومساعد رئيسي، يتم اختياره من بين الوزراء بناءً على الكفاءة والصدق في نصح الخليفة، مع الابتعاد عن التملق، تقع مهام الوزراء في إطار المساعدة، وتحدد تفاصيل مهامهم بحسب حاجة الخليفة، ويكون ارتباطهم به مباشراً [١].

٢-تشكيل مجالس الشورى:

أكد الإمام علي على أهمية الاستعانة بالعلماء والحكماء في مجالس استشارية منتظمة، سواء عينهم الخليفة أو انتخبهم الناس، دون تحديد طريقة تشكيل هذه المجالس، تكمن وظيفة هذه المجالس في دراسة وتحديد السياسات العامة، بما في ذلك تثبيت ما صلح عليه البلاد وإقامة ما استقام عليه الناس، مثل إدارة بيت المال، وتعيين الإداريين، وتقديم الخدمات للفئات المختلفة، وتُشبه هذه المجالس المجالس المحلية في الأنظمة اللامركزية، حدد الإمام علي (عليه السلام) صفات المستشارين والمعاونين بكونهم ذوي مروءة، وأصالة، وسلوك حسن، وذوي شجاعة وكرم وسماحة، مشددًا على أهمية العناية بهم ومتابعة شؤونهم بشكل دقيق، مع مراعاة التفصيل بين الأمور البسيطة التي تحفزهم على النصيحة وحسن الظن، والأمور الجسيمة التي لا يمكن التغاضي عنها، ما يعزز فعالية الجهاز الإداري ويضمن ولاء وكفاءة معاوني الحاكم [٢].

٣-إنشاء الجيش وتجهيزه:

حث الإمام علي (عليه الله عنه) على مراعاة شأن رؤساء الجند ومعاونتهم بما يكفل لهم ولأسرهم الاستقرار والراحة، لضمان توحد همومهم مع هموم الجهاد ضد العدو، معتبرًا أن رعاية القائد

---

(١) عفاف عبد الحفيظ محمد رحمة، في العصر العباسي الأول، الطبعة الأولى، دار يثيريا، الرياض- السعودية، ٢٠٢١، ص ١٢.

(٢) محمد الخضري بيك، تاريخ الأمم الإسلامية (الدولة العباسية)، الطبعة الأولى، المكتبة التجارية الكبرى، مصر، ١٩٩٠، ص ٣٠.

لمصالح معاونيه تعزز ولاءهم وولاء قلوبهم له، مما يدعم الكفاءة والفعالية في الأداء العسكري والإداري.

٤- ترسيم السياسة في مجال الحرب والسلم:

حثّ أمير المؤمنين علي (كرم الله وجهه) خليفته مالك بن الأشتر على أهمية الصلح مع العدو كوسيلة لتحقيق الاستقرار الأمني وراحة الجند، مع التأكيد على الحذر الشديد بعد إبرام الصلح، واليقظة لمنع أي خيانة أو غدر من العدو، وشدّد على الوفاء بالعقود والعهود باعتبارها فرضًا شرعيًا وركيزة أساسية لاستقرار العلاقات بين الأطراف، مع تحذير من الخداع أو التلاعب بالعهود، مؤكداً أن الوفاء بالعقود يحفظ الأمن والطمأنينة بين الناس، وأن الصبر على ضيق المواقف أفضل من الغدر الذي يؤدي إلى الفساد والضرر، واستناداً لهذا يقوم الخليفة بـــــــ: (١)

أ- عقد معاهدة الصلح مع الدول والأمم المجاورة.

ب-أخذ الاستعداد للحرب، وأخذ الحيطة عند الضرورة، وبين هذين الأمرين تجري مفردات كثيرة من تبادل الرسائل، وتبادل الوفود، وتبادل الزيارات وعقد الحوارات.

ج-الوفاء بالعهد عند المسلمين قاعدة أصولية من قواعد الدين الإسلامي التي يجب على كل مسلم أن يلتزم بها، كما أن الوفاء بالعهود والمواثيق لم يكن عند أمير المؤمنين علي مجرد نظرية مكتوبة على الورق، ولكنه كان سلوكاً عملياً في حياته بالوفاء بالعهود، وحذر من نقض الإيمان بعد توكيدها في كثير من الآيات القرآنية؛ قال تعالى: ﴿ وَأَوْفُوا بِعَهْدِ اللَّهِ إِذَا عَاهَدْتُمْ وَلاَ تَنْقُضُوا الأَيْمَانَ بَعْدَ تَوْكِيدِهَا وَقَدْ جَعَلْتُمُ اللَّهَ عَلَيْكُمْ كَفِيلاً إِنَّ اللَّهَ يَعْلَمُ مَا تَفْعَلُونَ ﴾ (٢)، وقال جل وعلا: ﴿ وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْؤُولاً ﴾ (٣).

٥- تشكيل الجهاز القضائي في الولاية:

يحدد أمير المؤمنين علي (عليه السلام) شروطًا دقيقة لاختيار القضاة، مشدداً على أن الخليفة مسؤول عن تعيينهم، يجب أن يكون القاضي من أفضل الرعية، متزن الفكر، بعيداً عن الأخطاء، لا يغتر بالمال أو الإطراء، صبوراً ومتمسكاً بالحجة، ولا يميل إلى التبرم أو التراجع أمام الخصوم، كما يجب

(١) مالك الأشتر قاضياً وحاكماً اطلالة تاريخية على الجانب القضائي، مرجع سابق، ص ٧٣.

(٢) سورة النحل، الآية ٩١.

(٣) سورة الإسراء، الآية ٣٤.

أن يوفّر الخليفة للقضاة الدعم الكامل، بما يشمل منحهم امتيازات مادية تقلل حاجتهم للآخرين، حمايةً لاستقلاليتهم ومنعاً لأي تأثير سلبي قد يهدد نزاهتهم وحيادهم في القضاء.

٦-الاهتمام في النفقات المالية:

مصادر تمويل نفقات الولاية تشمل: أموال الزكاة، الصدقات، الغنائم، الفيء، الخراج، والعشور، وتُجمع في بيت المال، الذي يعد مركزاً لتسجيل الأموال الواردة والصادرة، يُصرف المال أولاً على رواتب الموظفين والعاملين والقضاة في الولاية، وما تبقى يُرسل إلى مركز الخلافة، بيت المال يعتبر القلب المالي للولاية، حيث يُدار ويوزع بعناية الخراج، الذي يُأخذ من الأراضي المزروعة، هو المصدر الأساسي لتغطية الرواتب والنفقات، وما يزيد يُخصص للفقراء والمحتاجين، شدد أمير المؤمنين علي على أهمية استثمار الأراضي (العمارة) كمصدر مالي مستدام بدلاً من الاكتفاء بجمع الخراج فقط، لأن ذلك يحفظ استمرارية الموارد ويجنب الضرر بالبلاد، والإنفاق في الولاية يتم باستقلالية نسبية عن المركز، بحيث تُخصص احتياجات الولاية أولاً، ثم تُرسل الفائض إلى العاصمة للتوزيع، ومن المصروفات المهمة أيضاً إعمار وصيانة الموارد المائية مثل الأنهار، لما لذلك من أثر في صلاح البلاد واستقرارها[١].

٧-صلاحيات الخليفة للعمال التابعين للولاية ومتابعتهم:

يؤكد أمير المؤمنين علي على وجوب اختيار الموظفين بناءً على معايير موضوعية تشمل التجربة، الحياء، السيرة الحسنة، والأصالة في الدين، مع الابتعاد عن المحاباة والمحسوبية التي تؤدي إلى الظلم والخيانة، ينبغي توفير رواتب كافية للموظفين لضمان استقلالهم المالي، مما يحفزهم على أداء واجباتهم بصدق وأمانة، ويشدد على ضرورة الرقابة المستمرة على أعمال الموظفين عبر تعيين مراقبين ذوي صدق ووفاء، لضمان الالتزام بالمهام وعدم الخيانة، في حالة ثبوت الخيانة أو الإهمال،

(١) في العصر العباسي وفي عهد هارون الرشيد، أخذ الخلفاء العباسيون بتوصية من أمير المؤمنين علي (عليه السلام)، على الاهتمام بالنفقات المالية، حيث يعد عهد هارون الرشيد أزهى عهود الخلفاء في العصر العباسي الأول، وقد تم الاهتمام بالموارد والنفقات المالية، وأكبر حدث يدل على ذلك عندما طلب الخليفة هارون الرشيد من القاضي أبي يوسف أن يرسم له سياسته في جباية الضرائب وما يتعلق بها من أمور مالية. أشار إليه: ضيف الله يحيى الزهراني، النفقات وإدارتها في الدولة العباسية، الطبعة الأولى، مكتبة الطالب الجامعي، مكة المكرمة، ١٩٨٦، ص ٣٣.

يجب معاقبة الموظف بشكل صارم بما يشمل العقوبة الجسدية والخصم من المكافآت، مع وصمه بالعار ومنحه منزلة الذل، مما يردع المخالفين ويحفظ حقوق الرعية(١).

٨-تصنيف طبقات المجتمع:

قال أمير المؤمنين: واعلم أن الرعية طبقات لا يصلح بعضها إلا ببعض، ولا غنى ببعضها عن بعض، فمنها جنود الله، ومنها كتاب العامة والخاصة، ومنها قضاة العدل، ومنها عمال الإنصاف والرفق، ومنها أهل الجزية والخراج من أهل الذمة ومسلمة الناس، ومنها التجار وأهل الصناعات، ومنها الطبقة السفلى من ذوي الحاجة والمسكنة وكلاً قد سمى الله سهمه، ووضع على حده فريضته في كتابه أو سنة نبيه □، عهداً منه عندنا محفوظاً (٢).

٩-التربية بالعقاب والثواب:

قال أمير المؤمنين علي: ولا يكون المحسن والمسيء عندك بمنزلة سواء، فإن في ذلك تزهيداً لأهل الإحسان في الإحسان، وتدريباً لأهل الإساءة على الإساءة وألزِم كلاًّ منهم ما ألزم نفسه، واعلم أنه ليس بشيء أدعى إلى حسن ظن راع برعيته من إحسانه إليهم، وتخفيفه المؤونات عنهم، وترك استكراهه إياهم على ما ليس قبلهم، فليكن منك في ذلك أمر يجتمع لك به حسن الظن برعيتك، فإن حسن الظن يقطع عنك نصباً طويلاً، وإنّ أحق من حسن ظنك به لمن حسن بلاؤك عنده (٣).

وهذه التربية بالعقاب والثواب تحدث عنها القران الكريم، وتتضح معالمها جلية في قصة ذي القرنين في قوله تعالى: ﴿قَالَ أَمَّا مَنْ ظَلَمَ فَسَوْفَ نُعَذِّبُهُ ثُمَّ يُرَدُّ إِلَى رَبِّهِ فَيُعَذِّبُهُ عَذَابًا نُكْرًا * وَأَمَّا مَنْ آمَنَ وَعَمِلَ صَالِحًا فَلَهُ جَزَاءً الْحُسْنَى وَسَنَقُولُ لَهُ مِنْ أَمْرِنَا يُسْرًا ﴾ (٤).

---

(١) أبو عبد الله محمد بن سعد الزهري، الكوفة بين العمق التاريخي والتطور العلمي، العارف للمطبوعات، بيروت-لبنان، ٢٠١١، ص ٣٥.

(٢) محمد طي، الإمام علي ومشكلة نظام الحكم، مرجع سابق، ص ١٠٢.

(٣) سجاد الربيعي، الإدارة ونظام الحكم في عهد الإمام علي عليه السلام لمالك الأشتر، مقال منشور على مكتبة المحسن الإلكترونية:

https://almohsinlibrary.com/book/ / ، تاريخ زيارة الموقع: ٢٩-١١-٢٠٢٤.

(٤) [الكهف: ٨٧ - ٨٨].

أما الفترة الأموية، ورغم أهميتها التاريخية في تطور نظم الحكم والإدارة الإسلامية، فإنها تقع خارج نطاق اهتمامنا، وذلك لكون العاصمة الأموية كانت دمشق، وكانت القرارات الإدارية والسياسية تصدر من الشام، بينما اقتصر دور العراق خلال تلك الحقبة على التنفيذ الإداري دون أن يكون مركزًا لصنع القرار، وعليه، فإن المرحلة الأموية سيتم تجاوزها في هذا السياق، لعدم انطباق معيار الدراسة الجغرافية عليها، وعقب الانتهاء من دراسة تجربة الإمام علي الإدارية، سننتقل إلى العهد العباسي، الذي شكّل تحولاً جوهرياً في موقع العراق ضمن الدولة الإسلامية، إذ أصبحت بغداد عاصمة الخلافة ومركزاً إدارياً وسياسياً لعدة قرون، ما يجعل دراسة الإدارة في هذا العهد ذات أهمية بالغة لفهم تطور البنية الإدارية في العراق قبل الانتقال إلى فترتي الاحتلال العثماني والبريطاني.

الفرع الثالث

النظام الإداري في الدولة العباسية

اعتمد العباسيون في إدارة الدولة نظاماً إدارياً قائماً على المركزية، إذ طوّروا الهيكل الإداري الذي ورثوه من الأمويين بما يتناسب مع متطلبات الحكم، فاستحدثوا منصب الوزارة وعدداً من الدواوين الجديدة، وأسسوا أجهزة إشراف ومراقبة على أعمال تلك الدواوين، بحيث تخضع سجلاتها للتفتيش المنتظم. [١]

أصبح النظام الإداري، خصوصاً في العصر العباسي الأول وحتى عهد هارون الرشيد، مركزياً، حيث تحوّل الولاة إلى مجرد موظفين إداريين تابعين للسلطة المركزية، دون أن يتمتعوا بسلطات مطلقة، فقد كانت صلاحياتهم محدودة، وكانوا ملزمين بالرجوع إلى الخليفة في المسائل المهمة، بعكس ما كان عليه الحال في العصر الأموي[٢].

وكان الخليفة هو من يعيّن هؤلاء العمال بنفسه، وكانت مهامهم مقيدة، إذ لم يكن يُسمح لهم بالبقاء فترات طويلة في مناصبهم، وكان يُطلب من العامل عند عزله تقديم تقرير مفصل عن فترة ولايته،

---

(١) فاروق عمر، مفيد محمد نوري النظم الإسلامية، دراسة تاريخية، منشورات دار الحكمة، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٧، ص ٨٦.

(٢) حسن إبراهيم حسن، علي إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، المرجع السابق، ص ١٦٢، فاروق عمر فوزي تاريخ النظم الإسلامية، دراسة لتطور المؤسسات المركزية في الدولة في القرون الإسلامية الأولى، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة العربية الأولى، الاصدار الأول، ٢٠١٠، ص ٢٥٩.

وأي شك في صحة هذا التقرير قد يؤدي إلى مصادرة أملاكه، وفي عهد الخليفة المنصور، أصبحت مهمة الوالي أشبه بوظيفة صورية خاضعة لرقابة صارمة من السلطة المركزية[١].

مال النظام السياسي في العصر العباسي إلى المركزية الشديدة في الحكم، نتيجة لقوة الخلفاء ونفوذهم، الأمر الذي جعل الولاة مجرد أدوات تنفيذية لا يتم تعيينهم إلا بعد التأكد من ولائهم التام للخليفة، وقد أدى ذلك إلى تركيز السلطات في يد الخليفة، الذي أصبح المرجع الأعلى لكافة القرارات الإدارية والسياسية، بينما أصبح الوزراء مجرد منفذين لأوامره دون امتلاك سلطة فعلية.[٢]

ومن مظاهر هذه المركزية أن بعض الخلفاء، كأبي جعفر المنصور، أشرف بنفسه على مختلف شؤون الدولة، ولم يُعطِ وزرائه صلاحيات مستقلة، بل ظلت سلطاتهم محدودة وخاضعة لرقابته الكاملة، مما جعلهم في حالة دائمة من الحذر والقلق من بطشه. [٣]

وقد تجلت هذه السياسة المركزية في إشراف الخلفاء المباشر على الضرائب والمسائل الإدارية والعسكرية، حيث كان حكّام الأقاليم خلال تلك المرحلة يخضعون لسلطة الخليفة المركزية دون استقلال يُذكر.[٤]

اتسم نظام الحكم في العصر العباسي الأول برقابة صارمة من قبل الخلفاء على الولاة، حيث كانت هناك متابعة دقيقة لأعمالهم من خلال نظام البريد، الذي نقل باستمرار تقارير مفصلة عن الأوضاع الاقتصادية والإدارية في الأقاليم، مما مكّن الخليفة من التدخل الفوري عند حدوث أي تغير.[٥]

وكانت صلاحيات الولاة محدودة، محصورة ضمن إطار مرسوم لا يُسمح بتجاوزه، وأي محاولة للخروج عن هذه الصلاحيات كانت تُقابل بمحاسبة صارمة من الخليفة[١]، كما احتفظ الخليفة بالتحكم

---

(١) صدام حسين ياسين العبيدي، اللامركزية الادارية في النظامين الاسلامي والقانوني، المرجع السابق، ص ١٢٩_١٣٠.

(٢) حسن إبراهيم حسن، علي إبراهيم حسن، النظم الإسلامية، المرجع السابق، ص ١٦٣

(٣) محمد بن علي بن طباطبائي، الفخري في الآداب السلطانية والدول الإسلامية دار صادر، بيروت، ص ١٧٤

(٤) مسعود احمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، المرجع السابق، ص ١٧٩

(٥) أبو جعفر محمد بن جرير الطبري، تاريخ الطبري، تاريخ الرسل والملوك، تحقيق محمد أبو الفضل إبراهيم، دار المعارف بمصر، القاهرة، ط٢، ج ٨، ص ٩٦

المطلق في موارد الدولة وأموالها، مؤكدًا على مركزية السلطة في توزيع الثروة وتحديد الأرزاق، وقد أشار عدد من الباحثين إلى أن الخلفاء العباسيين الأوائل ركزوا كل السلطات بأيديهم، بينما بقي نفوذ ولاة الأقاليم ضعيفًا[٢]، وكانت ولاية الأقاليم تُعد إمارة خاصة مقيدة لا تشمل سوى تدبير الجند وحماية الأمن، في حين تولى ولاة آخرون القضاء والخراج، ونادرًا ما كانت هذه الصلاحيات تُدمج في يد والٍ واحد.[٣]

يتبين من الدراسات المقارنة أن الرأي الغالب بين الباحثين يُرجّح أن نظام الحكم في العهد العباسي الأول، وخصوصاً حتى عهد هارون الرشيد، اتّسم بالمركزية، غير أن هناك آراء مخالفة تؤكد أن الإدارة الإقليمية اتخذت طابعاً لا مركزياً، نتيجة عوامل جغرافية ولوجستية، أهمها تباعد الأقاليم وصعوبة الاتصال السريع بينها وبين المركز.

فقد أشار الأستاذ محمد كرد علي إلى أن الخليفة أبا جعفر المنصور انتهج أسلوب اللامركزية الإدارية في إدارة الأقاليم، انطلاقاً من طبيعة الظروف الجغرافية وبعد الشقة، ما جعل من الضروري ترك مجال من حرية التصرف للولاة في إدارة شؤون ولاياتهم[٤]، كما ذهب الدكتور صوفي حسن أبو طالب إلى أن الدولة العباسية، وإن كانت موحدة سياسياً، فإنها كانت لا مركزية إدارياً، بسبب اتساع رقعة الدولة وما فرضه ذلك من معطيات إدارية مختلفة[٥].

ويُفهم من ذلك أن تبني اللامركزية الإدارية في إدارة الأقاليم لم يكن خياراً سياسياً بحتاً، بل ضرورة واقعية أملتها المعوقات الميدانية كضعف وسائل النقل وصعوبة نقل المعلومات، وهو ما فرض ترك قدر من الاستقلالية للولاة في إدارة الأقاليم البعيدة عن العاصمة، لضمان استمرار الفاعلية الإدارية

---

(١) محمد أبو محمد إمام، نظم الحكم في العصر العباسي الأول -١٣٢ - ٢٣٢هـ - ٧٤٩ - ٨٤٦م، رسالة ماجستير، جامعة أم القرى، مكة المكرمة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، الدراسات العليا التاريخية والحضارية، ١٩٨٨، ص ٣٢٦.

(٢) مسعود احمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، المرجع السابق، ص ١٨٠

(٣) محمد أبو محمد إمام، نظم الحكم في العصر العباسي الأول -١٣٢ - ٢٣٢هـ - ٧٤٩ - ٨٤٦م ، المرجع السابق، ص ٣٢٠

(٤) محمد كرد علي، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة، ص ١٠٩.

(٥) صوفي حسن أبو طالب، تطبيق الشريعة الإسلامية في البلاد العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٥، ٢٠٠٦، ص ١٦٥.

وتجنّب بطء الاستجابة، كما تبرز أهمية الوظائف الرقابية في ضبط عمل السلطات الإدارية في الأقاليم، حيث يشير قول أبي جعفر المنصور إلى أهمية وجود جهاز رقابي مستقل مثل البريد، يتولى إيصال تقارير دقيقة وشفافة عن أداء المسؤولين المحليين، من قضاة وشرطة وخراج وغيرهم، بما يضمن المتابعة والمحاسبة من قبل السلطة المركزية(١).

ومن أبرز مظاهر اللامركزية الإدارية في العهد العباسي الأول، منح سكان بعض الأقاليم الحق في اختيار من يمثلهم في المناصب العامة، مثل منصب القاضي، شريطة توفر شروط الكفاءة والأهلية، إذ تشير بعض الوقائع إلى أن الخليفة كان يقبل بتولي أشخاص معينين للقضاء بناءً على تزكية أهل الإقليم وقبولهم به، ما يُعدّ تطبيقاً عملياً لمبدأ المشاركة المحلية في اختيار السلطة القضائية(٢).

يتضح أن العديد من المدن كانت تُدار من قبل مجالس محلية تُعرف بـــ"ديوان الشورى"، يتكون أعضاؤها من أعيان الإقليم تعيّنهم الحكومة، بينما يُنتخب رئيس المجلس، وتمتع هذا الديوان باستقلال إداري واسع، خاصة في مجالات الضرائب والمرافق العامة والتبادل التجاري، حيث كان تدخل الحكومة محصورًا في حالات النزاع.(٣)

كما أن ولاة الخليفة العباسي المهدي، مثل إبراهيم بن صالح، مارسوا اختصاصاتهم الإدارية باستقلال، وهو ما يُعدّ مظهراً من مظاهر اللامركزية، إذ خُوّل لهم تعيين عمالهم وموظفيهم دون الرجوع إلى السلطة المركزية(٤).

في عهد الخليفة العباسي هارون الرشيد، توسعت صلاحيات الولاة والعُمّال بشكل ملحوظ، حيث منحهم سلطات إدارية واسعة، بلغت حدَّ اشتراط بعضهم شروطًا خاصة قبل تولي مناصبهم، وهو ما يدل على درجة من الاستقلال الإداري عن السلطة المركزية، ومثال ذلك، ما أورده الطبري من أن عمر بن مهران اشترط على الخليفة أن يكون إذنه إليه بالعودة بعد إصلاحه البلاد، فقبِل الخليفة بذلك.(٥)

---

(١) أبو جعفر محمد بن جرير الطبري، تاريخ الطبري، تاريخ الرسل والملوك، المرجع السابق، ص ٦٧

(٢) أبو عمر محمد بن يوسف الكندي، كتاب الولاة وكتاب القضاة، طبع بمطبعة الآبا اليسوعيين، بيروت، ١٩٠٨، ص ٣٦٩

(٣) مسعود احمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، المرجع السابق، ص ١٨٥

(٤) أبو عمر محمد بن يوسف الكندي، كتاب الولاة وكتاب القضاة، المرجع السابق، ص ١٢٣ – ١٢٤.

(٥) أبو جعفر محمد بن جرير الطبري، تاريخ الطبري، تاريخ الرسل والملوك، المرجع السابق، ص ٢٥٣

وقد أدى هذا التوسع في السلطات أحياناً إلى تجاوزات واستبداد، كما حدث مع يحيى بن سعيد الخرشي الذي عُيِّن واليًا على الموصل سنة ١٨٠هـ، فأساء معاملة السكان وطالبهم بخراج سابق، مما دفع كثيرًا منهم إلى مغادرة المدينة.(١)

في المقابل، استغل بعض الولاة هذه الصلاحيات لإحداث تنمية عمرانية وإدارية فعالة، مثل محمد بن خالد البرمكي الذي تولى اليمن سنة ١٨٣هـ، فأنشأ منشآت خدمية ومرافق عامة، وخفف من الضرائب، وأصلح نظم الري، وضبط الأمن، كما بنى مسجدًا في صنعاء وأقام مشروع النهر البرمكي الذي ساعد في توفير مياه الري والزراعة للسكان.(٢)

أن محمد بن خالد البرمكي كان يتمتع بصلاحيات واسعة في حكم اليمن، بموجب نيابة عامة عن الخليفة هارون الرشيد، وهي ما يُعرف فقهيًا بـ إمارة الاستكفاء، أو إمارة التفويض، والتي تقابل في المفهوم المعاصر الاستقلال الإداري أو اللامركزية الإدارية (٣).

وهذه الإمارة لا تُمنح لجميع الولاة، بل تُخصّص لأشخاص تربطهم علاقة وثيقة بالخليفة أو يتمتعون بمكانة وشخصية استثنائية.(٤)

ومن أبرز الأمثلة على ذلك، تولية جعفر بن يحيى البرمكي إمارة الغرب كاملة من الأنبار إلى إفريقية، وتولية أخيه الفضل بن يحيى البرمكي إمارة الشرق من شروان إلى أقصى بلاد الترك سنة ١٧٦هـ، وقد مارس كلاهما سلطات واسعة شملت تعيين العمال ومباشرة الأعمال الإدارية، وهو ما يعكس تفويضًا إداريًا شاملاً من قبل الخليفة، وهي ممارسة كانت شائعة في العصر العباسي الثاني .(٥)

---

(١) أبو الحسن علي بن أبي الكرم محمد بن محمد بن عبد الكريم المعروف بابن الأثير، الكامل في التاريخ، تحقيق أبي الفداء عبد الله القاضي، دار الكتب العلمية، بيروت، ط١، ١٩٨٧، ج ٥، ص ٣١١.

(٢) أحمد بن عبدالله بن محمد الرازي، تاريخ مدينة صنعاء، تحقيق ودراسة الدكتور حسين بن عبدالله العمري، دار الفكر المعصر، بيروت دار الفكر ، دمشق، ط٣، ١٤٠٩هـ - ١٩٨٩م، ص ١٥٥ - ١٥٦، رحمة أحمد الزهراني، بلاد اليمن في العصر العباسي الأول (١٣٢ - ٢٣٢هـ / ٧٥٠ - ٨٤٧م)، رسالة ماجستير، جامعة أم القرى، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية، قسم التاريخ، ١٩٨٥، ص ٦٧،٦٩.

(٣) مسعود احمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، المرجع السابق، ص ١٨٧.

(٤) أحمد شلبي موسوعة النظم والحضارة الإسلامية (٣)، السياسة في الفكر الإسلامي، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ط٥، ١٩٨٣، ص١٩٣

(٥) جرجي زيدان، تاريخ التمدن الإسلامي، الجزء الأول، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، القاهرة، ص ١٥٤.

استمر منح إمارة الاستكفاء (أو التفويض الإداري الواسع) لبعض الولاة في عهد هارون الرشيد، ومن بينهم حماد البربري، مولى الخليفة، الذي تولى حكم اليمن سنة ١٨٤هـ بعد محمد بن خالد البرمكي، وتمتع حماد بصلاحيات واسعة تجسدت في فرض الأمن، مكافحة اللصوص، وتوفير الاستقرار، مما أدى إلى انتعاش اقتصادي وعمراني في اليمن، وخاصة في صنعاء، حيث كثرت المساكن والأسواق والمساجد، ويُلاحظ أن هذا النوع من التفويض الإداري قد أدى، بمرور الزمن، إلى تنامي سلطة الولاة واستقلالهم الفعلي عن الخلافة المركزية، خصوصًا مع ضعف الخلفاء في الفترات اللاحقة، إذ قام بعضهم باقتطاع أجزاء من الدولة العباسية وتحويلها إلى ممالك شبه مستقلة، لم يحتفظوا فيها بأي صلة رمزية بالخلافة سوى الخطبة باسم الخليفة وضرب النقود باسمه، ومن أبرز هذه الأمثلة :الطولونيون والإخشيديون في مصر، والأغالبة في إفريقية، والطاهرية في خراسان [١].

في عهد الخليفة العباسي المأمون، شهدت الدولة العباسية مرحلة متقدمة من التمكين الإداري للولاة، وتكريس فكرة الاستقلال الإداري المحلي، وهو ما يعد تطورًا واضحًا في بنية الحكم والإدارة، فقد أفسح المأمون المجال أمام الإدارة المحلية لتأخذ موقعها المؤسسي ضمن هيكل الدولة، من خلال تأسيسه لمجلس منظم يمثل فيه ممثلو الطوائف المختلفة ممن يعلنون ولاءهم للخليفة، ويتمتعون بحرية التعبير عن آرائهم دون قيود، وهو ما يشبه في مفاهيم اليوم نظام المجالس المحلية أو إدارات الأقاليم الذاتية[٢].

وقد انعكس هذا النهج على طريقة إدارة الأقاليم؛ إذ شجع الولاة على محاكاة مجلس الخليفة، فأنشأ كل والٍ في إقليمه مجلساً خاصاً به، يضطلع بمهمات إدارية وتشريعية محلية، مما وسّع من دائرة المشاركة الإدارية على المستوى الإقليمي، ومن أبرز الأمثلة على الصلاحيات الواسعة التي منحها المأمون، ما منحه لأخيه المعتصم، حين ولاه إقليمي الشام ومصر، ومنحه سلطة إدارية واسعة النطاق، تمثلت في حق تعيين الموظفين المحليين وعزلهم دون الرجوع إلى المركز، ما يعني أن

---

(١) أحمد بن عبدالله بن محمد الرازي، تاريخ مدينة صنعاء، تحقيق ودراسة الدكتور حسين بن عبد الله العمري، دار الفكر المعصر، بيروت – دار الفكر، دمشق، ط٣ ، ١٩٨٩، ص ١٥٦ وما بعدها، رحمة أحمد الزهراني، بلاد اليمن في العصر العباسي الأول (١٣٢ – ٢٣٢ / ٧٥٠ ٨٤٧م)، رسالة ماجستير، جامعة أم القرى، كلية الشريعة والدراسات الإسلامية .قسم التاريخ، ١٩٨٥، ص ٧١ وما بعدها.

(٢) مسعود احمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، المرجع السابق، ص ١٨٨

المعتصم كان يتمتع بصلاحيات تنفيذية وإدارية شبه كاملة في ولايته، في تجسيد واضح لمبدأ اللامركزية الإدارية [١].

هذا التوجه الإداري في عهد المأمون ساهم في إرساء تقليد إداري جديد داخل الدولة العباسية، يتمثل في تفويض الولاة بسلطات واسعة، ما منحهم قدرة على إدارة شؤون ولاياتهم بشكل مستقل نسبياً، مع بقاء السلطة الرمزية للخليفة حاضرة عبر أدوات شكلية مثل الخطبة باسمه أو سك العملة، لكن دون تدخل مباشر منه في التفاصيل الإدارية اليومية[٢]، واستطاع الطاهريون الاحتفاظ بحكم خراسان لفترة طويلة نتيجة سلطاتهم الواسعة واستقلالهم الإداري، حيث اتجهوا إلى توريث الحكم، وهو أمر أقره الخليفة المأمون حين سمح لطلحة بن طاهر بتولي خراسان، معترفاً لأول مرة بإمكانية توارث حكم الأقاليم، وبذلك أرسي المأمون قاعدة توسعة سلطات الولاة وإمكانية انتقالها إلى أبنائهم[٣]، وضعف الدولة العباسية أدى إلى تركز الولاة في بغداد أو سامراء للتمتع بالرفاهية والقرب من السلطة، مع توكيل نوّاب لإدارة الولايات نيابةً عنهم، هذا ساعد على استقلال بعض الولاة وأمراء المناطق، مثل ابن طولون في مصر بعد بايكباك التركي في عهد المعتز، ومحمد بن طغج الإخشيد، ويعقوب بن الليث الصفار الذي فرض نفوذه على أجزاء واسعة من الدولة العباسية[٤].

يعود سبب الاستقلال إلى نظام إمارة الاستكفاء وغياب الرقابة المركزية، وأصبح الوالي يدير ولايته ككيان مستقل مع التزامات شكلية كالخراج والخطبة وضرب النقود باسم الخليفة، واستغل بعض الولاة ضعف السلطة المركزية للاستقلال الكامل أو الجزئي، كما حصل مع الأغالبة في إفريقية، وبنو طاهر في خراسان، وابن طولون في مصر، مع بقاء هذه الأقاليم عباسية شكليًا [٥]،و الدولة العباسية في فترة

---

(١) أبو جعفر محمد بن جرير الطبري، تاريخ الطبري، تاريخ الرسل والملوك، المرجع السابق، ص ٦٢٠، أبو عمر محمد بن يوسف الكندي، كتاب الولاة وكتاب القضاة، المرجع السابق، ص ١٨٨ – ١٨٩.

(٢) صدام حسين ياسين العبيدي، اللامركزية الادارية في النظامين الاسلامي والقانوني، المرجع السابق، ص ١٤٢.

(٣) مسعود احمد مصطفى، أقاليم الدولة الإسلامية بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، المرجع السابق، ص ١٩٢.

(٤) حسن إبراهيم حسن، تاريخ الإسلام السياسي والديني والثقافي والاجتماعي دار الجيل بيروت، القاهرة تونس – مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ٢٠٠١، المرجع السابق، ج ٣، ص ٢٧٥ ، أحمد شلبي، موسوعة النظم والحضارة الإسلامية (٣) السياسة في الفكر الإسلامي، مصدر سابق، ص ٢٠١ ٢٠٢.

(٥) جرجي زيدان، تاريخ التمدن الإسلامي، المرجع السابق، ص ١٥٥ – ١٥٤.

إمارات الاستيلاء تحولت إلى نظام مركب سياسيًا يشبه النظم الكونفدرالية[١]، أو الفيدرالية الحديثة بحسب درجة استقلال أمراء الأقاليم. [٢]

ومن دراسة اللامركزية الإدارية في العهدين الأموي والعباسي يتضح أن الولايات والأقاليم في العصر الأموي تمتعت بلامركزية واضحة، حيث كان لأهالي الولايات حق اختيار الولاة والأمراء، وكان استمرار هؤلاء مرتبطًا برضا السكان المحليين، كما ظهر استقلال الولاة والعمال في إدارة شؤون ولاياتهم، حتى بلغ بعضهم درجة تصرف مطلقة في الدماء والأموال، كما في حالة الحجاج بن يوسف الثقفي وزياد بن أبيه، مما أدى إلى تضخم سلطتهم على حساب سلطة الخليفة، ونرى أن الفترة الأولى حتى عهد هارون الرشيد تميزت بالمركزية الإدارية، حيث كان الولاة في الأقاليم مجرد عمال ينفذون أوامر الخليفة دون سلطة مطلقة، مع تولي هارون الرشيد، توسعت صلاحيات الولاة والعمال، ومنحهم سلطات واسعة في إدارة شؤون ولاياتهم، واستمر هذا التوسع إلى أن ضعف مركز السلطة المركزية، فبدأ الولاة يستقلون في حكم ولاياتهم، وبرزت ظاهرة إمارات الاستيلاء، حيث استغل بعض الولاة أصحاب القوة والنفوذ ضعف الخلفاء لتثبيت حكمهم في الولايات، ما اضطر الخلفاء إلى الاعتراف بحكمهم، ونتيجة لذلك، أصبح نظام الدولة قريبًا من النظام الكونفدرالي أو الفيدرالي[٣].

المطلب الثاني

الحكم الإداري في العراق خلال الاحتلال العثماني إلى فترة تأسيس الدولة العراقية الهاشمية

يمثّل النظام الإداري أحد المرتكزات الأساسية في تنظيم الدولة وإدارة شؤونها، لما له من أثر مباشر في ضبط العلاقة بين السلطة الحاكمة والمجتمع، وتحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي. وقد مرّ

---

(١) الكونفدرالية أو الاتحاد الكونفدرالي هو: "اتحاد تعاهدي (تعاقدي) واستقلالي بين عدد من الدول تتنازل بموجبه كل دولة عن جزء من سيادتها لصالح هيئة اتحادية (ديبلوماسية أو حكومية) تدير شؤون الاتحاد الكونفدرالي".

(٢) صوفي حسن أبو طالب، تطبيق الشريعة الإسلامية في البلاد العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ٥، ٢٠٠٦، ص ١٦٥.

(٣) صدام حسين ياسين العبيدي، اللامركزية الادارية في النظامين الاسلامي والقانوني، المرجع السابق، ص ١٤٦_١٤٧.

العراق، بحكم موقعه الجغرافي وأهميته الاستراتيجية، بتحولات إدارية متعاقبة، تأثرت بالأنظمة السياسية التي خضع لها، ولا سيّما خلال فترة الحكم العثماني، ثم مرحلة الاحتلال البريطاني، وصولًا إلى تأسيس الدولة العراقية الهاشمية.

فقد بادرت الدولة العثمانية، عقب استيلائها على بغداد سنة ١٥٣٤م، وإلحاق البصرة بها بصورة مباشرة سنة ١٥٤٦م، إلى إخضاع العراق لنظام إداري منظّم، انسجامًا مع كونه إحدى الولايات ذات الأهمية الخاصة داخل الإمبراطورية، فضلًا عن غياب تقسيم إداري واضح المعالم قبل ذلك. وقد روعيت في هذا التنظيم الخصوصية السكانية للبلاد، ولا سيّما الوجود الواسع للعشائر العربية والكردية، فطُبّق نظام الإيالات المعمول به في سائر أنحاء الدولة العثمانية، حيث عُدّت الإيالة (أو الولاية) أكبر وحدة إدارية، تُقسَّم إلى سناجق (ألوية) يتولى إدارتها السنجق بك.

وبموجب هذا النظام، قُسّم العراق في بدايات العهد العثماني إلى أربع ولايات رئيسة اتخذت شكلها شبه المستقر في أوائل القرن السابع عشر الميلادي، وهي: بغداد، والموصل، والبصرة، وشهرزور (كركوك)، ثم أُلحقت بها لاحقًا ولاية الأحساء. غير أن هذا التقسيم لم يتّسم بالثبات، إذ شهد تغيّرات مستمرة تمثّلت في نقل السناجق بين الولايات أو زيادة عددها، الأمر الذي حال دون رسم حدود إدارية دقيقة لها. ويُعدّ وضع مدينتي أربيل وشهرزور مثالًا بارزًا على هذا الاضطراب الإداري، ولا سيّما بعد بروز قوة الإمارة البابانية في أواخر القرن السابع عشر، وما ترتّب على ذلك من إلغاء ولاية شهرزور وإلحاق توابعها بولاية بغداد في مطلع القرن الثامن عشر[١].

وعلى امتداد ما يقارب أربعة قرون من الحكم العثماني (١٥٣٤–١٩١٧)، عانى العراق من ضعف الإدارة وسوء التنظيم، إذ اتسمت الإدارة العثمانية، في مراحلها المتأخرة، بانتشار الرشوة والفساد الإداري والمالي، فضلًا عن تراجع النشاط العلمي والثقافي، باستثناء ما حفظته المدن الدينية من استمرارية للغة العربية والتراث الفكري. وقد أسهم هذا الواقع في إضعاف البنية المؤسسية للإدارة المحلية، وأفقد النظام الإداري العثماني قدرته على الاستجابة لحاجات المجتمع العراقي[٢].

---

(١)علي جاسم العبيدي، رئيس الدولة في العراق من ٢٣ آب / ١٩٢١ – إلى ١٦ / تموز ١٩٩٨، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسية، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ١٧.

(٢)علي جاسم العبيدي، رئيس الدولة في العراق من ٢٣ آب / ١٩٢١ – إلى ١٦ / تموز المرجع السابق، ص ٢٠.

ومع انسحاب العثمانيين ودخول القوات البريطانية إلى العراق إبان الحرب العالمية الأولى، واجهت سلطات الاحتلال البريطانية فراغًا سياسيًا وإداريًا استدعى إنشاء نظام إداري بديل ينظم شؤون البلاد. ونظرًا لعدم اعتمادها المسبق على نموذج إداري جاهز، وعدم ملاءمة استنساخ النظامين العثماني أو الهندي، لجأت إلى اعتماد نظام انتقالي يجمع بين بعض عناصرهما، مع إدخال تعديلات جوهرية هدفت إلى تلافي إخفاقات الإدارة السابقة. وقد استعانت سلطات الاحتلال بعدد من الإداريين البريطانيين ذوي الخبرة، وأسست نظامًا إداريًا اتسم بدرجة من المركزية والصرامة، انعكس في فرض العقوبات الإدارية على المقصرين. وقد مرّ هذا النظام الإداري بعدة مراحل تنظيمية، كان أبرزها إنشاء إدارة موحّدة لبغداد والبصرة سنة ١٩١٨، ثم إلحاق الموصل بها سنة ١٩١٩، في صيغة أقرب إلى حكومة مصغّرة، ضمّت الحاكم المدني العام وعددًا من السكرتاريات والمديريات، وهو ما مهّد لاحقًا لظهور التنظيمات الإدارية الوطنية مع تأسيس الدولة العراقية الهاشمية.

وانطلاقًا مما تقدم، يقتضي تناول الحكم الإداري في العراق خلال هذه المرحلة التاريخية تحليل تطوراته ضمن إطارين مترابطين، وذلك وفق التقسيم الآتي:

الفرع الأول: آلية إدارة الولايات العراقية في العهد العثماني.

الفرع الثاني: تأسيس الدولة العراقية الهاشمية وظهور التنظيمات الإدارية.

الفرع الأول

آلية إدارة الولايات العراقية في العهد العثماني

تغيّر التبعية الإدارية لسنجق السليمانية عدّة مرات خلال العهد العثماني، فقد كان تابعًا لإيالة بغداد، ثم أُلحق بإيالة شهرزور عام ١٨٤٩ بسبب صعوبة ضبط الأمن فيه لبعده عن بغداد، وفي عام ١٨٥١، أعيد ضمه إلى إيالة بغداد ضمن خطة عثمانية لتوحيد الإدارة وتسهيل معالجة مشاكل العراق، كما شهدت كربلاء تغيرًا مشابهًا، إذ كانت قضاءً تابعًا لإيالة بغداد وشهرزور عام ١٨٤٥، ثم أصبحت سنجقًا ضمن إيالة بغداد عام ١٨٥٨، قبل أن تُنزل إلى درجة قضاء سنة ١٨٧٤، وقد كانت السناجق

تُقسّم إلى أقضية، والأقضية إلى نواحٍ وقرى، يدير القضاء القاضي والصوباشي والسباهية، بينما تُدار النواحي والقرى من قبل شيوخها (الكتخدا) ونواب القضاة. (١)

أولاً: مهمة وصلاحية الولاة في إدارة الولايات العراقية:

مهمة وصلاحية الوالي الرئيسية في الولاية العراقية، هي ضمان استمرار الولاء للسلطان، وتأمين العدل والامن والاشراف على تطبيق القوانين في الولاية، وقيادة الحملات العسكرية ضد القوى المناوئة للحكم العثماني، حتى عُد مسؤولا عن سير العمليات الحربية، رغم استقلال قائد القوة العسكرية عن الوالي، ولم يكن يسمح للوالي المعزول أو أي موظف آخر أن يغادر الولاية إلا بعد أن يثبت براءة ذمته وله الحكم الاعلى في الولاية وكانت صلاحيات والي بغداد اوسع من صلاحيات ولاة الولايات الاخرى (٢).

ثانياً: آلية تعيين الولاة والرقابة على أعمالهم:

لم يكن العراق في عهد الإمبراطورية العثمانية، سوى ولاية مهملة عديمة الشأن بين ولايات الإمبراطورية العديدة، اندثرت فيه معظم أوجه الحضارة نتيجة أسلوب الحكم المطلق الذي مارسه حكامه العثمانيون(٣).

ووضع الباب العالي نظام حكم ولايات العراق على غرار النظام الذي كان متبعاً في بقية الإمبراطورية العثمانية، فكان الوالي على رأس الجهاز الإداري، ومعظم هؤلاء الولاة حتى سنة ١٧٢٣، كانوا من حاشية السلطان، وكان الوالي يدير أمور ولايته، ويقوم بإسناد مهام الحكم إلى شيوخ العشائر والإمارات الكردية والعربية وحكام المدن وكان يختار موظفيه وعلى رأس هؤلاء الموظفين الكتخدا، الذي كان بيده ال إدارة التنفيذية في الولاية، كان الكتخدا نائب الوالي، ومسؤولاً عن الأمن وقد أصبح مركزه على جانب كبير من الأهمية في القرن الثامن عشر(٤)، وسندرس فترة حكم الدولة العثمانية لولايات العراق وفق التقسيم الآتي:

---

(١) في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، بدأ تطبيق نظام الولايات العثماني الصادر سنة ١٨٦٤، حيث قُسّم العراق إلى ثلاث ولايات: بغداد، البصرة، والموصل، وتفرعت كل ولاية إلى ألوية، ثم إلى أقضية، ثم إلى نواحٍ، وأخيرًا قرى. وقد أُنيطت إدارة هذه الوحدات تدريجيًا بكل من: الوالي، المتصرف، القائمقام، مدير الناحية، ثم المختار.

(٢) شاكر علي، تاريخ العراق في العهد العثماني، منشورات مكتبة الزاهي، الموصل، بدون تاريخ نشر، ص٢٦.

(٣) رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٥.

(٤) مجيد خدوري، نظام الحكم في العراق، ترجمة فيصل الأطرقجي، دار الرسالة،بغداد، ١٩٩٨، ص٢.

١- مرحلة سيطرة الدولة العثمانية على الحكم في العراق:

إن أهم ما يميز نظام الحكم في عهد السيطرة العثمانية عدم تطبيق القواعد القانونية التي سنتها السلطات العثمانية تطبيقاً سليماً، إذ كان الفرق شاسعاً بين تلك القواعد وبين تطبيقها العملي، فرغم وضع القوانين والأنظمة الجديدة، من قبل كل حركة إصلاحية وهي التي كانت تستنسخ من القوانين الأوربية لم يحدث التبدل المطلوب في إرادة الحكم وتنفيذ هذه القوانين والأنظمة بسبب رغبة التسلط التي كان الحكام العثمانيون يتصفون بها، فكان العراقيون كغيرهم من رعايا الدولة العثمانية يعيشون من أجل مصلحة الحكام ومجدهم(١).

وبذلك فقد تخلف العراق عن الركب بعد أن كان يتقدمه طيلة عصري التاريخ القديم والوسيط، وظواهر التخلف كانت متجسدة في الريف كما في المدينة، حتى غدا المد البدوي الذي شمل العراق في العهد العثماني أشد وطأة من جميع عهوده السابقة، أما مدنه التي كانت مضرب الأمثال في الماضي القريب والبعيد فأنها أصبحت لا تحظى بأهمية تذكر، سوى كونها نقطة مرحلية للقوافل(١).

وكان بعد العراق عن الأستانة، وانقطاع المواصلات بينهما يشجعان الولاة الترك على الانتفاض على حكومتهم، والاستقلال بالبلاد التي يرسلون إليها، ولهذا كانت تنهال المصائب على الأهالي، ولا سيما في أيام المماليك، الذين بدأت حكومتهم في العراق سنة ١٧٥٠، حيث تولى ولاية بغداد سليمان باشا الكبير وانتهت سنة ١٨٣١ حين زحف على باشا اللاز على بغداد وقبض على داود بك فسيره إلى الأستانة، وجمع المماليك في القلعة وقتلهم(٢).

حاولت الدولة العثمانية إصلاح أوضاعها المتدهورة، بتبني نظام الحكم الغربي في الربع الأخير من القرن التاسع عشر، نتيجة الضغوط الغربية عليها، فأعلن الدستور العثماني في ٣ كانون الأول ١٨٧٦

---

(١) أو سوقاً للمنتجات الزراعية، أو مقراً لقوات الباب العالي، أو محطة لتزويد البواخر النهرية بالوقود، أو مركز اتصال بمنطقة أخرى داخلياً أو خارجيا، وأفضلها كانت تعتمد على موروثها الحضاري، بما في ذلك العتبات المقدسة والمدارس الدينية المعروفة مع بقايا انتاج حرفي مزدهر، ينظر علاء حسين عبد الأمير الرهيمي، المعارضة في العراق في عهد الملك فيصل الأول، دراسة تحليلية، إطروحة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة الكوفة، العراق، ١٩٩٦، ص ١٣.

(٢)عبد الرزاق الحسني، تاريخ العراق السياسي الحديث، الجزء الاول، دار الشؤون الثقافية، بغداد، بدون سنة نشر، ص٤٠.

والذي أعتبر تتويجاً لحركة الإصلاح العثماني، التي قادها مدحت باشا وزير العدل العثماني وليبراليون آخرون، وأطلق عليه المؤرخون العهد الدستوري الأول والمشروطية الأولى [١].

هذا ومن الجدير بالذكر إن مدحت باشا والذي يشغل منصب الصدر الأعظم كان أول ضحايا مشروعه إذ تم عزله من السلطان بعد صدور الدستور الذي لم يستمر العمل به سوى سنة وبضعة أشهر، فعلى أثر الحرب العثمانية الروسية ونزول الكوارث العسكرية بجيوش الدولة في البلقان وشرق الأناضول، اشتدت المعارضة في مجلس العموم تجاه سياسة السلطان وطالت الانتقادات شخص السلطان مما دفعه إلى حل البرلمان وإصدار أمر بتعطيل اجتماعاته في ١٤ / شباط / ١٨٧٨، واستمر التعطيل ما يقارب الثلاثون سنة[٢].

وعلى ذلك فإن العراق قبل الاحتلال الإنجليزي – كان يحكم قانوناً من قبل السلطات العثمانية – تسري عليه أحكام القانون الأساسي العثماني الصادر سنة ١٨٧٤[٣].

٢ – قانون الحكم الاداري العثماني على ولايات العراق:

عندما تم للعثمانيين فتح البلاد جميعها باحتلال البصرة اصبح العراق يتألف ادارياً من أربع ولايات هي الموصل وبغداد وشهرزور والبصرة، وكان والي بغداد باشا من الدرجة الاولى بينما كان الولات الاخرون باشوات من الدرجة الثانية نظراً لمكانتها الدينية كعاصمة للخلافة حتى الفتح المغولي لمكانة ما تتمتع به من مركز ثقافي واقتصادي على الرغم من جميع الكوارث التي حلت بها، وقد بوشر في العراق بتطبيق نظام الحكم الاداري ذاته الذي كان معمولاً به في ارجاء الدولة العثمانية فكان الوالي على رأس الجهاز الاداري وعليه بعد ان يرسل الاموال المقررة سنوياً الى السلطان ان يدير البلاد دون الرجوع اليه يساعده في ذلك شيوخ العشائر وحكام المدن وترك له حرية اختيار بعض الموظفين بنفسه[٤].

---

(١)محمد مظفر الأدهمي، العراق، تأسيس النظام البرلماني وتجربته البرلمانية تحت الانتداب البريطاني، ١٩٢٠ – ١٩٣٢، الطبعة الاولى، مكتبة الذاكرة، ٢٠٠٩، ص ٢٣ .

(٢)عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ٢٠١٠، ص ١٧٤ .

(٣) محمد مظفر الأدهمي،المجلس التأسيسي العراقي، بحث مقدم لكلية الآداب، جامعة بغداد، ص ١٥و ما بعدها.

(٤)عارف محمصاني، محاضرات في النظم السياسية والقانون الدستوري، مديرية دارالكتب والمطبوعات الجامعية، دمشق، ٢٠٠٩، ص ١١٧وما بعدها .

وبعد التطورات العديدة لنظام الحكم الاداري في العراق صدر في عام ١٨٦٤ قانون الولايات الذي يحدد نظام الحكم الاداري في البلاد ويقرر صلاحيات الوالي والمجالس المحلية بنوعيها مجلس الولاية ومجلس المدينة وطريقة انتخاب اعضاء هذه المجالس وحدود سلطة ال إدارة التنفيذية وعلاقتها بإدارات الولاية المختلفة وبمقر الباب العالي في الاستانة، وبموجب قانون بلديات الولايات الصادر في ٥ /تشرين الاول / ١٨٨٧ فقد تقرر تأليف مجلس بلدي في كل مدينة وبلدة ويتم اختيار اعضاء هذا المجلس عن طريق التصويت لكل فرد من سكان احدى المدن او البلديات توفرت فيه شروط معينة(١).

الا انه في عهد المماليك الذين بدء حكمهم عام ١٧٥٠ ساءت الاحوال وتشجع المماليك على شق عصا الطاعة على السلطة المركزية والاستقلال في البلاد ولم تنجح السلطة المركزية في القضاء عليهم الا في عام ١٨٣١ ومنذ ذلك التاريخ أصبحت الدولة العثمانية تحكم العراق حكماً مباشراً، ولم تعرف البلاد نظام الحكم في التشكيلات الادارية بوجه عام وبصورة ثابتة الا في وقت متأخر وكانت بداية ذلك عام ١٨٤٨ عند تشكيل مجلس كبير في الولاية ثم استحدث نظام إدارة الالوية عام ١٨٦٤(٢).

٣- ميزات إدارة الدولة العثمانية على حكم العراق:

وبوضع قانون الولايات الذي كان يهدف من تطبيقه اشراك الاهالي مع الادارات المختلفة في الحكم واصلاح امور البلاد وبالتالي تدريبهم على نظام الحكم المحلي والارتقاء به بواسطة اشراكهم مباشرة في اجهزته على ان تظل السلطة المركزية هي الجهة الوحيدة التي لها الكلمة العليا في تصريف شؤون الدولة، فالوحدات الادارية في العراق التي كانت تتمثل في الولايات الاربع بغداد – الموصل – شهرزور – البصرة، طرأت عليها تعديلات كثيرة، وقد حدد قانون الولايات صلاحيات الوالي واختصاصاته وكان من بينها رئاسة مجلس إدارة الالوية، وكان لكل لواء متصرف يكون مسؤولاً امام الوالي وله سلطاته في لوائه ويعين من قبل الحكومة المركزية في الاستانة، وينفذ الاوامر الصادرة اليه من هذه السلطة وله رئاسة مجلس اللواء، وكان القضاء يدار من قبل القائم مقام وكان يعين من سلطة الحكم المركزية ويرتبط ادارياً بمتصرف اللواء ومسؤولاً عن استتباب الامن والنظام وجباية الواردات والاشراف على انتخاب مدراء النواحي، واما الناحية فقد كانت تدار من قبل مدير وعليه إبلاغ الاهالي

---

(١) ستيفن هيمسلي لونكريك، اربعة قرون من تاريخ العراق الحديث، ترجمة الاستاذ جعفر خياط، الطبعة الثالثة، مطبعة البرهان، بغداد، ١٩٦٢، ص٢٨٣ .

(٢) عباس العزاوي، تاريخ العراق بين احتلالين، الجزء السابع، مطبعة شركة التجارة والطباعة المحدودة، بغداد، ١٩٩٨، ص ٢٧٤-٢٧٥ .

بالقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن السلطة وتزويد مركز القضاء ببيانات الولادة والوفاة بالإضافة الى جباية الواردات والقيام بالتحقيق الابتدائي في الجنايات كما يرأس مجالس الدعاوى الاعتيادية ويبلغ قراراتها الى القائم مقام(١).

الفرع الثاني

تأسيس الدولة العراقية الهاشمية وظهور التنظيمات الإدارية

بعد انتهاء الحكم العثماني بعد الحرب العالمية الأولى وقيام الدولة العراقية سنة ١٩٢١ شهد العراق أنواعاً مختلفة من تطبيقات اللامركزية الإدارية، إلا أن ما يؤخذ على هذه التطبيقات سواء في العهد الملكي أو العهد الجمهوري أنها كانت شكلية أكثر منها حقيقية في ظل دساتير مؤقتة وقصيرة، ولم تر أغلب أحكامها النور، وإن رأت النور فإن كثيراً من نصوصها لم تجد طريقها إلى التطبيق السليم(٢).

وضع قرار الانتداب الذي تبناه مؤتمر الصلح المنعقد في باريس للفترة ١٨ كانون الثاني ١٩١٩ لغآية ٢١ كانون الثاني ١٩٢٠ حداً للجدل الدائر في الاوساط السياسية البريطانية حول المصير الذي سيؤول اليه العراق بعد الحرب، وبموجبه تحددت مهمة الدولة المنتدبة بتطوير الدولة الخاضعة للانتداب وإيصالها الى حد القدرة على إدارة نفسها بنفسها وحمآية استقلالها(٣) وهذا مهد لتأسيس الدولة العراقية الهاشمية، وهذا يعني ضمنياً إقامة سيادة مشتركة بين الدولة المنتدبة والدولة الخاضعة للانتداب، وعلى هذا شرعت الحكومة البريطانية بعد تفويضها بالانتداب على العراق بموجب مقررات مؤتمر سان ريمو ٢٤ نيسان ١٩٢٠ بالعمل على وضع الانتداب موضع التنفيذ، ولم يكن نظام الانتداب المزمع إقامته في العراق يتطلب ايجاد تدابير استثنائية لان العراق محتل من قبلها ولديها فيه مؤسسات إدارية تؤدي عملها بكفاءة عالية، ولم ينقصها سوى تشكيل الواجهة العربية ليتم تحويل سلطة الاحتلال وموظفيها الى سلطة انتداب وموظفين انتداب (مستشارين ومشاورين ومفتشين) وان كانوا في حقيقتهم حماة للمصالح البريطانية، وعليه أمرت الحكومة البريطانية في ١٧ حزيران ١٩٢٠ السير ارنولد

---

(١) عبد العزيز سليمان نوار: تاريخ العراق الحديث، المرجع السابق، ص٣٥٣ .

(٢) محمد سدخان البيضاني، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق النموذجا)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة تكريت ، ٢٠١٢، ص ٧٥، وينظر ايضاً: صدام حسين ياسين العبيدي، اللامركزية الادارية في النظامين الاسلامي والقانوني، المرجع السابق، ص ١٥١.

(3)Walter Confubolo Langsam , Document and Reading in History Empire Since 1918, New York, PP. 63-64 .

ولسن بأن يعلن عن عودة السير برسي كوكس الى العراق بصفة مندوب سام للحكومة البريطانية، وانها قد أوكلت إليه مهمة تشكيل حكومة مؤقتة تتولى الحكومة البريطانية فيها مسؤولية الامن الداخلي والخارجي ووضع قانون اساسي باستشارة مجلس منتخب(١).

وعلى الرغم من الهيجان الشعبي الرافض للوجود البريطاني وتحوله الى ثورة مسلحة عمت العراق ادت لقيام الدولة الهاشمية من اقصاه في الجنوب الى اقصاه في الشمال والتي عرفت في تاريخ العراق الحديث بثورة العشرين، عاد برسي كوكس الى العراق في الأول من تشرين الاول ١٩٢٠ ليضع السياسة المذكورة التي وسمت أبعادها سلفاً موضع التنفيذ، وبعد ثلاثة أسابيع ونيف من الاتصالات واللقاءات مع أطياف الشعب العراقي المختلفة نجح في اختيار هيأة الوزارة بما فيهم رئيس الوزراء عبد الرحمن النقيب(٢)، الذي تسلم منه يوم ٢٥ تشرين الأول ١٩٢٠ رسالة تكليف رسمية دعاه فيها للتشرف برئاسة الوزراء.

وقد تألفت الوزارة فضلاً عن رئيسها من ثمانية وزراء تنفيذيين واثني عشر وزيراً من غير حقائب وزارية(٣)، واستناداً الى البند الرابع من المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الأمم (نظام الانتداب) عين برسي كوكس لكل وزارة تنفيذية مستشاراً نظمت العلاقة بينهما بموجب بروتوكول خاص سمي بـــلائحة التعليمات لهيأة الإدارة العراقية، وقّع بين الطرفين في العاشر من تشرين الأول ١٩٢٠ في اجتماع مشترك ضم هيأة الوزارة العراقية والمندوب السامي وبموجبه أُقرت صلاحيات مجلس الوزراء وعلاقة الوزير بالمستشار، فعد البروتوكول الوزارة مسؤولة عن إدارة شؤون الحكومة كل حسب اختصاصها إلا فيما يتعلق بالأمور الخارجية والعسكرية فهما من اختصاص المندوب السامي ، وبما أن كل عضو في الهيأة الوزارية هو رئيس دائرة فعلية ان يخضع إلى: إشراف مجلس الوزراء، ومشورة المستشار، وسلطة المندوب السامي، لقد اوجب هذا الترتيب على الوزير ان يعرض جميع الأمور الرسمية للوزارة على مجلس الوزراء عن طريق المستشار وان تنقل مقررات مجلس الوزراء

---

(١) مجموعة البيانات والإعلانات الصادرة من القائد العام أو بتفويض منه ابتداء من آذار ١٩١٧ ولغآية ٣٠ أيلول ١٩٢٠، بغداد، ١٩٣٦، ص٣٤٤-٣٤٥.

(٢)ولد عبد الرحمن النقيب في بغداد/الرصافة ١٢٦١هـــ وهو سليل أسرة يرجع نسبها إلى الشيخ عبد القادر الجيلاني وقد تولى رئاسة نقابة الإشراف في بغداد بعد وفاة أخيه سلمان ١٣٠٦هـــ، وقد حظي باحترام سلاطين آل عثمان، وعند قيام الحكم الوطني –تولى رئاسة ثلاث وزارات متتالية ١٩٢٠ –١٩٢٢.

(٣)British Report 1920–1922 ,Pp. 5–6.

الى الوزير عن طريق المستشار، ونص أيضا على أن من حق المستشار حضور جلسات مجلس الوزراء التي يبحث فيها أمور الوزارة المعين فيها، وله حق النقاش دون التصويت، وخول البروتوكول مجلس الوزراء تعيين الموظفين العراقيين بتوصية من الوزير المختص على ان تحظى بمصادقة المندوب السامي على اعتباره المرجع الأعلى في الأمور كافة، لقد عد البروتوكول احد أهم وثائق نظام الانتداب على العراق بعد المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الأمم المتضمنة خطة العمل السياسي والإداري المشترك بين العراق وبريطانيا في عهد الانتداب ١٩٢٠ – ١٩٣٢[١].

بمناسبة الذكرى الثانية لنهآية الحرب العالمية الأولى والتي تصادف الحادي عشر من تشرين الثاني ١٩٢٠ اكتسبت الهيأة الإدارية صفتها الشرعية ببيان أصدره المندوب السامي وجاء فيه: بناءاً على ما ورد في المنشور الصادر في ١٧ حزيران ١٩٢٠ فإن حكومة صاحب الجلالة ملك بريطانيا آذنت بتشكيل مجلس نيابي لسن قانون أساسي للعراق فإلى أن يتم تأليف هذا المجلس تدير دفة الأمور في البلاد حكومة وطنية مؤقتة بنظارتي وإرشادي ... وبناءاً عليه ان الميجر السير برسي كوكس أعلن مايلي:

أولا: تؤلف هيأة وزارية مؤلفة من رئيس الوزراء ووزراء للداخلية والمالية والعدلية والأوقاف والمعارف والصحة والدفاع والأشغال العمومية والتجارة ووزراء آخرين ليس لهم وزارة خاصة بهم.

ثانياً: ستقع مسؤولية إدارة شؤون الحكومة – ماعدا الأمور الخارجية والحركات الحربية والأمور العسكرية الا ما يعود على هيأة الوزارة وستجري أعمال الهيأة بنظارتي وإرشادي، وعلى الرغم من صدور البيان المذكور فإن عمل الوزارة لم يبدأ رسمياً إلا في الثاني من كانون الأول ١٩٢٠ عندما أعلن المندوب السامي – بأن جميع الحقوق والصلاحيات التي كانت منوطة بالحاكم المدني العام والسكرتير العدلي ستنقل إلى المندوب السامي ووزير الداخلية والعدلية بالتعاقب، وفي إجراء آخر لدار الاعتماد البريطانية تم توزيع الدوائر العاملة في فترة الحكم المباشر على الوزارات التنفيذية كل حسب اختصاصها أو قربها من ذلك الاختصاص ، وبهذا انطوت صفحة الحكم المباشر لتبدأ صفحة جديدة من تاريخ العراق عرفت بفترة تاسيس الدولة العراقية الهاشمية تختلف عن الحكم المباشر في الشكل والى حد ما في المضمون ، وتلتقي معه في الهدف إذ يصب الاثنان في خدمة المصالح البريطانية[٢].

---

(١) ينظر البند الرابع من المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الأمم.

(٢) بيان المندوب السامي الميجر السير برسي كوكس في الحادي عشر من تشرين الثاني ١٩٢٠.

ظهور التنظيمات الإدارية للدولة العراقية الهاشمية

أولاً: رئاسة الوزراء

تتكون رئاسة الوزراء من ديوان يضم مكتب رئيس الوزراء عبد الرحمن النقيب، وهو أعلى سلطة تنفيذية وبرئاسته يعقد مجلس الوزراء اجتماعاته ليقرر ما يجب اتخاذه من الإجراءات والأمور المتعلقة بأكثر من وزارة، على ان تحظى بموافقة المندوب السامي(١)، ويتألف الديوان أيضا من هيأة مساعدة مكونة من السكرتير حسين افنان(٢)، ورئيس كتاب وعدد من الكتاب والمستخدمين(٣)، واشترطت لائحة التعليمات للهيأة الإدارية في السكرتير ان يكون على درجة عالية من الكفاءة، وتنحصر مهامه في اعداد مناهج جلسات المجلس من مقترحات الوزراء للمجلس، على ان يقوم بتوزيع نسخ من المنهاج على هيأة الوزراء والمندوب السامي قبل يوم من انعقاد الاجتماع ، وبحق للسكرتير حضور جلسات المجلس لتدوين وقائعها ومقرراتها في صورة كشف يذيل بتوقيعه، ويقوم خلال ٢٤ ساعة بإرسال نسخ من الكشف الى المندوب السامي لتلقي اوامره عليها، ومن سياقات العمل داخل المجلس ان لا يعرض السكرتير اي موضوع للنقاش في اجتماع المجلس عدا المنهاج المقدم مسبقاً، إلا في الحالات الاستثنائية التي تتطلب سرعة في البت(٤) ، وكان المجلس قد اتخذ من منزل رئيسه الكائن في محلة السنك على ضفة نهر دجلة (متحف دار الفنون الحالية) مقراً لاجتماعاته لكبر سنه ومرضه من ناحية، وعدم وجود بنآية تليق بالمجلس عند تشكيل الحكومة العراقية من ناحية اخرى، واستمر العمل في هذا المكان طيلة بقاء النقيب على رأس الوزارة رغم تسمية السراي مقراً رسمياً مؤقتاً (٥).

ثانياً: وزارة الداخلية

تعد الإدارة الداخلية احد اهم التشكيلات الإدارية في الدولة الهاشمية لخطورة وتعدد المهام التي تضطلع بها وتتألف من ديوان وعدد من الدوائر الملحقة.

---

(١)الحكومة العراقية، القانون الأساسي (الدستور)، بغداد، ١٩٢٥، ص٢٥

(٢)لبناني من أصل إيراني، تخرج من الجامعة الأمريكية في بيروت، وأتم دراسته في جامعة كمبرج متخصصاً في الاقتصاد والسياسية أستوطن مصر وقد وصفته المس بيل بأنه صديق عظيم ويمتاز بالبراعة، عين آمراً المعسكر للمعتقلين العرب في سمربور بالهند، وقد استدعه الحكومة البريطانية ليساهم في اخماد ثورة العشرين – أصدر جريدة الشرق وأخيرا عين سكرتيراً لمجلس الوزراء. ينظر: جريدة الاستقلال في ١٩٢٠/١١/١٦.

(٣)دار الكتب والوثائق، ملفات البلاط الملكي، تسلسل الملف ٣١١/٢٥٣٣ ملاك مجلس الوزراء وثيقة ٢، ص٢.

(٤) ينظر المادة التاسعة من لائحة تعليمات الهيأة الإدارة العراقية

(٥) خيري العمري، حكآيات سياسية في تاريخ العراق الحديث، بغداد، ٢٠١٩، ص٤٣-٤٤.

ثالثاً: وزارة المالية

تشكلت وزارة المالية في الدولة الهاشمية من السكرتارية المالية التي كانت تتولى أمور الصرف في فترة الحكم البريطاني المباشر، فجرى تحويلها الى وزارة المالية في الحكومة الوطنية، إذ تم فقط إستبدال سكرتيرها البريطاني بوزير عراقي، وقد تالفت من ديوان يضم مكتبي الوزير والمستشار ودوائر المالية والحسابات والتدقيق والدين العثماني والواردات الخاصة، مرت الوزارة بتغييرات كثيرة ففي مطلع سنة ١٩٢١ تم إستحداث دائرة مراجعة عموم الحسابات لتحل محل دائرة التدقيق التي الغيت، وفي العام نفسه ألحقت بها دائرة المكوس، كما تم استحداث دائرة الرواتب، فيما الغيت دائرتي الدين العثماني والواردات الخاصة بعد ان فقدت مبررات بقائهما، وعلى ضوء هذه التغييرات تألفت الوزارة في اواسط سنة ١٩٢١ من التشكيلات التالية: ديوان الوزارة ويضم مكتبي الوزير والمستشار وقلم الوزارة وعدد من الدوائر الملحقة كدائرة المحاسب العام ومديرية المحاسبة ومديرية مراجعة الحسابات ودائرة الرواتب ودائرة ملحقة وهي المكوس(١).

رابعاً: وزارة العدلية

نظراً لأهمية القانون في انتظام عمل اجهزة الدولة الهاشمية والمجتمع حرصت الحكومة في الدولة الهاشمية تنظيمه في إدارة متخصصة الا وهي وزارة العدلية، وقد استخدمت فيها القوانين والانظمة والتعليمات نفسها في السكرتارية القضائية السابقة، وذلك بموجب بيان تحويل السلطات الى الحكومة العراقية الصادر في الثالث من كانون الاول ١٩٢٠ الذي نص على إبدال السكرتير العدلي فقط بوزير العدلية في إدارة أمور العدلية(٢)، وقد تألفت الوزارة عند تشكيلها من ديوان وعدد من الدوائر الملحقة، اشتمل الديوان على وزير عراقي وسكرتير وهيأة كتابية مؤلفة من ستة كتاب بما فيهم رئيسهم ومترجم وكاتب طابعة وموظف خدمة(٣) كما اشتمل الديوان على مستشار بريطاني ومعاون مستشار وعدد من الكتاب والمترجمين والمستخدمين من جنسيات مختلفة كما اشتمل أيضاً على سكرتارية الوزارة وتتألف من موظف كبير بعنوان ملاحظ وأقسام المحاسبة والتحرير والاوراق والذاتية وكانت تتولى الأمور الإدارية للوزارة، ومن دوائر الديوان الاخرى هيأة التفتيش وتقع تحت إشراف المستشار البريطاني

(١) دار الكتب والوثائق، ملفات البلاط الملكي، تسلسل الملف ٣١١/٢٥٤٤ خلاصة ملاكات جميع الوزارات، وثيقة ٣، ص٣.

(٢) دار الكتب والوثائق، ملفات البلاط الملكي، تسلسل الملف ٣١١/٢٥٤٤، خلاصة ملاكات جميع الوزارات، وثيقة ٣، ص٣.

(٣) دار الكتب والوثائق، ملفات البلاط الملكي، تسلسل الملف ٣١١/٢٥٣٦، ملاك وزارة العدلية، و١، ص٦.

ودائرة النائب العمومي الذي يتولى الإشراف على هيأة الادعاء والتحقيق في الدوائر العدلية، ومن الدوائر الملحقة بالوزارة المحاكم ودائرة الطابو العامة وكلية الحقوق(١).

خامساً: وزارة المعارف والصحة

تألف وزارة المعارف والصحة في الدولة الهاشمية من دمج نظارتي المعارف والصحة العمومية في وزارة واحدة، وقد تألفت من ديوان وعدد من الدوائر الملحقة، اشتمل ديوان الوزارة على وزير عراقي وكان يساعده في اعماله سكرتير وهو في الوقت نفسه مدير لمديرية المعارف العامة، كما اشتمل على مستشار بريطاني ومعاون مستشار، ويتكون الديوان ايضاً من عدد من الدوائر كمديرية المعارف العامة وتتألف من قسم إداري شعبة التحرير والذاتية والمحاسب والتعريب والمخازن واقسام التعليم الثانوي والتعليم الابتدائي والرياضة البدنية، كما ضم الديوان هيأة التفتيش الملحقة بدائرة المستشار البريطاني(٢)، واشتمل الديوان على مجلس المعارف(٣)ومديرية الصحة، أما الدوائر الملحقة فهي دائرة ألآثار(٤) وعدد من الدوائر التنفيذية ومنطقة معارف بغداد التي تشرف على شؤون معارف الوية الوسط ومنطقة معارف الموصل التي تشرف على شؤون معارف الالوية الشمالية، ومنطقة معارف البصرة التي تشرف على شؤون معارف الالوية الجنوبية ، وكان للصحة ايضاً عددٌ من الدوائر الملحقة كدائرة صحة بغداد التي تشرف على الشؤون الصحية في الوية الوسط، ودائرة صحة الموصل التي تشرف على الشؤون الصحية في الالوية الشمالية، ودائرة صحة البصرة التي تشرف على الشؤون الصحية في الالوية الجنوبية(٥).

---

(١) عدنان هرير جودة الشجيري، النظام الإداري في العراق ١٩٢١-١٩٣٩، أطروحة دكتوراه، كلية الآداب، جامعة بغداد، ٢٠٠٥، ص١٠٣.

(٢) دار الكتب والوثائق، ملفات البلاط الملكي، تسلسل الملف ٣١١/٢٥٣٥ ملاك وزارة المعارف والصحة العمومية لسنة ١٩٢١، ص٣.

(٣) تألف مجلس المعارف المركزي من أكثر من عشرين شخصية عراقية، منهم على سبيل المثال محمد رضا الشبيبي والأب والأب انستاس الكرملي وجميل صدقي الزهاوي ويوسف إبراهيم ومحمود شكري الآلوسي والسيد محمد خليل وساطع الحصري وسليمان فيضي ومحمد حسين كاشف الغطاء.

(٤) ساطع الحصري، مذكراتي في العراق ١٩٢١ – ١٩٤١، بيروت، ١٩٦٧، ص٢٨١-٢٨٦.

(٥) دار الكتب والوثائق، ملفات البلاط الملكي، تسلسل الملف ٣١١/٢٥٣٥، ملاك وزارة المعارف، و١، ص١٠.

سادساً: وزارة النافعة

وزارة النافعة في الدولة الهاشمية وهي في الاصل سكرتارية الاشغال وسميت بالنافعة تيمناً بإسمها العثماني، وكانت تتولى الاشراف وتنفيذ مشاريع الدولة المختلفة من ابنية وجسور وطرق مواصلات وغيرها من المشاريع التي تروم الحكومة تنفيذها وتتألف من ديوان وعدد من الدوائر الملحقة، اشتمل الديوان على وزير عراقي ويعاونه في عمله سكرتير كما تتألف من دائرة الأشغال العامة التي تنقسم إلى قسمين، قسم الابنية وقسم الطرق والجسور، اما الدوائر الملحقة فتشتمل على دوائر البريد والبرق والري والمساحة(١).

سابعاً: وزارة الأوقاف

هي واحدة من التشكيلات الإدارية الرئيسية في الحكومة المؤقتة في الدولة الهاشمية، وقد تولت مهام مديرية الاوقاف السابقة وقد جرى تنظيمها على غرار نظارة الاوقاف العثمانية، وتألفت من ديوان وعدد من مديريات اوقاف الالوية ومأموريات الاقضية الملحقة بالوزارة، تألف ديوان الوزارة من وزير عراقي يعاونه في اعماله سكرتير والمكتب الخاص كما تألف من مستشار بريطاني(٢).

ثامناً: وزارة التجارة

وكانت تتولى الاشراف على صادرات وواردات الدولة الهاشمية في العراق من سلع وبضائع ومواد مختلفة كما كانت تتولى اعداد البيانات الخاصة بتجارتي الاستيراد والتصدير، وقد تألفت من ديوان وعدد من الدوائر الملحقة، اشتمل الديوان على وزير عراقي يساعده في اعماله سكرتير، كما اشتمل على مستشار بريطاني ومعاون مستشار، وعلى دائرة شؤون التجارة وتقع تحت الإشراف المباشر لسكرتير الوزير، وقد ألحقت بالوزارة عدد من الدوائر ذات الصلة بعمل الوزارة كمديريتي الكمارك والميناء(٣).

تاسعاً: وزارة الدفاع

تألفت وزارة الدفاع عند قيام الحكومة العراقية المؤقتة في الدولة الهاشمية في ٢٥ تشرين الأول ١٩٢٠ من وزير الدفاع جعفر العسكري وحرسه إذ لم يكن للوزارة آنذاك اي مؤسسة إدارية، وإنما

---

(١) دار الكتب والوثائق، ملفات البلاط الملكي، تسلسل الملف ٣١١/٢٥٤٤ خلاصة ملاكات جميع الوزارات، وثيقة ٦، ص٦.

(٢) عدنان هرير جودة الشجيري، النظام الإداري في العراق ١٩٢١-١٩٣٩، المرجع السابق، ص ١٣٠.

(٣) عدنان هرير جودة الشجيري، النظام الإداري في العراق ١٩٢١-١٩٣٩، المرجع السابق، ص١٣٣.

ارتبط ظهورها بالتطور الحاصل في تشكيلات الجيش القتالية، وعلى الرغم من قيام جعفر العسكري من تشكيل نواة الجيش العراقي ١٩٢٠/١/٦ من عشرة ضباط ممن كانوا في جيش الحجاز العربي، إلا ان المؤسسة العسكرية لم تتطور الا بعد انعقاد مؤتمر القاهرة ١٢- ٣٠ آذار ١٩٢١، حيث وافق الوفد البريطاني الذي ترأسه وزير المستعمرات ونستون تشرشل على تشكيل جيش عراقي قوامه ٤٠ فوج مشاة و٦ الوية خيالة و٦ بطاريات مدفعية و٦ ارهاط رشاشات وقطعات فنية وهندسية[١]، وعلى ضوء هذا التطور تم تشكيل المقر العام لوزارة الدفاع[٢]، وتألف من وزير الدفاع جعفر باشا العسكري وتحسين العسكري (شقيق جعفر العسكري) سكرتيراً ، وعبد الهادي مصطفى أميناً للسر، والملازم سليمان فتاح مرافقاً، واربعة كتاب للتحرير، وفي ٢٥ آذار ١٩٢١ تم الشروع بتأسيس شعبة الطبابة وكانت بإشراف الطبيب اللبناني أمين معلوف وبسبب قلة الأطباء في هذه الشعبة لم يحصل اي توسع في عملها حتى ٢٥ آب اذ تم افتتاح اول ردهة طبية مؤلفة من ٢٠ سريراً في المستشفى الكائن في الثكنة الشمالية (الكرنتينة)[٣].

أولًا: الاستنتاجات

١- إنّ تطور إدارة الدولة في العراق لم يكن وليد الدولة الحديثة، بل هو امتداد تاريخي متراكم لنظم إدارية عرفها العراق منذ العصور القديمة، حيث أسهمت التجارب الإدارية المبكرة في ترسيخ مفاهيم التنظيم، وتوزيع الصلاحيات، والرقابة على شاغلي الوظائف العامة، وهو ما انعكس – بدرجات متفاوتة – على المراحل اللاحقة من تاريخ الإدارة العراقية.

٢- شكّلت التجربة الإسلامية المبكرة، ولاسيما في عهد الخلفاء السابقين لحكم الإمام علي (عليه السلام)، مرحلة انتقالية مهمة في تطور الإدارة، إذ انتقلت الإدارة من طابعها العرفي أو المركزي الصارم إلى نماذج أكثر تنظيمًا، قامت على تحديد صلاحيات الولاة، وربطهم بمركز السلطة، وإرساء مبادئ المساءلة وحفظ حقوق الرعية.

---

(١) خالد موسى عبد الحسيني، القانون وإدارة الدولة في وادي الرافدين، المرجع السابق، ص ٣٩.

(٢) اتخذت وزارة الدفاع في بادئ الأمر نيابة دائرة الأركان العثمانية المطلة على نهر دجلة مقابل منطقة الباب الشرقي مقراً لها وفي شباط ١٩٢١ أنتقل المقر إلى المشيرية داخل القشلة، حيث يوجد برج ساعة بغداد. ينظر: وزارة الدفاع، تاريخ القوات المسلحة العراقية، ص ١٩٢.

(٣) وزارة الدفاع، تاريخ القوات المسلحة العراقية، المرجع السابق ، ص ١٩٣.

٣- تميّز نظام الحكم والإدارة في عهد الإمام علي (عليه السلام) بنضج قانوني وأخلاقي واضح، تمثل في وضوح الاختصاصات، وتقييد السلطة الإدارية بالقيم العدلية، وتغليب مبدأ المسؤولية على الامتياز الوظيفي، وهو ما يجعل هذه المرحلة نموذجًا متقدمًا في الفكر الإداري يصلح للدراسة والاستلهام في النظم الإدارية المعاصرة.

٤- أسهمت التحولات السياسية الكبرى، ولاسيما الانتقال من الحكم العثماني إلى الدولة العراقية الحديثة، في إحداث قطيعة جزئية مع الإدارة التقليدية، حيث أُدخلت مفاهيم الإدارة الحديثة والمؤسسات القانونية، إلا أن هذا الانتقال لم يكن كاملًا، وظلت بعض السمات المركزية والتقليدية مؤثرة في بنية الإدارة العراقية الحديثة.

ثانيًا: التوصيات

١- يوصي البحث بضرورة الإفادة من التجارب الإدارية التاريخية في العراق، ولاسيما التجربة الإسلامية الرشيدة، من خلال إعادة دراستها بمنهج قانوني مقارن، بهدف استخلاص مبادئ إدارية يمكن توظيفها في تطوير التشريعات الإدارية المعاصرة.

٢- يدعو البحث إلى تعزيز الدراسات القانونية–التاريخية في مجال الإدارة العامة العراقية، لما لها من دور في كشف الجذور الحقيقية للاختلالات الإدارية الحالية، وربط الإصلاح الإداري بفهم السياق التاريخي والمؤسسي للدولة.

٣- يوصي البحث بإعادة النظر في نمط المركزية الإدارية الموروث، والعمل على بناء إدارة حديثة متوازنة تقوم على توزيع الاختصاصات، وتعزيز الرقابة القانونية، وترسيخ مبدأ المشروعية، بما ينسجم مع تطور الدولة العراقية ومقتضيات الحكم الرشيد.