دور قضاء المظالم في مراقبة أعمال الإدارة في العهد الإسلامي

أ / مدور جميلة
أستاذة مكلفة بالدروس بجامعة محمد خيضر بسكرة
أ / بوسطلة شهرزاد
أستاذة مساعدة بجامعة محمد خيضر بسكرة
أ / قاضي نور الهدى
أستاذة مساعدة بجامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمة:

إن من أهم مقاصد الشريعة الإسلامية إقامة العدل بين الناس ومحاربة الظلم والجور, أيا كان مصدره ومهما كان شكله, ويتجلى لنا ذلك من خلال النصوص الشرعية, فمن الكتاب قوله تعالى : « يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين بالقسط شهداء الله ولو على أنفسكم أو الوالدين والأقربين, إن يكن غنيا أو فقيرا فالله أولى بهما, فلا تتبعوا الهوى أن تعدلوا»[1], وقوله صلى الله عليه وسلم :

" إن الظلم ظلمات يوم القيامة "[2] , وقوله أيضا فيما يرويه عن ربه : " يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي , وجعلته بينكم محرما , فلا تظالموا "[3] .

ولا يتحقق العدل إلا بمساواة بين الناس في خضوعهم جميعا, حكاما ومحكومين لسلطة واحدة, هي سلطة الشرعية الإسلامية التي تقوم على قواعد عامة وملزمة للجميع , ترمي في مجموعها إلى تحقيق الصالح العالم دون إهدار للمصالح الخاصة مع ضمان الأمن والاستقرار للجميع .

وإذا كان المجتمع الإسلامي في بداية نشأته ملتزما بحدود الله مطبقا لتعاليم نبيه , فإنه بانتشار الإسلام واتساع رقعة الدولة الإسلامية مع ضعف الوازع الديني لدى عامة الناس انتشر الظلم بينهم , وعمت الفوضى بعض الأقاليم , وكثيرا ما كان مصدره أعوان الدولة المكلفين بتسيير شؤون هذه الأقاليم كالولاة والقضاة والجباة والجند وحاشيتهم , فكان لزاما إقامة جهاز يتولى مراقبة هؤلاء بمناسبة أدائهم لمهامهم ومحاسبتهم على ما يرتكبونه من أخطاء ومخالفات , عرف هذا الجهاز بديوان المظالم الذي يعود إليه الفضل في تكريس نظام قضائي متميز عرف بقضاء المظالم أو ولاية المظالم , والذي يعد الأصل التاريخي لنظام القضاء الإداري الحديث مع بعض التميز والتفرد .

وسنحاول فيما يلي إعطاء لمحة مختصرة عن قضاء المظالم كجهة قضائية تقوم بالدور الرقابي على أعمال وتصرفات الإدارة , استنادا إلى مبدأ الشرعية الإسلامية , الذي يجد قواعده وأحكامه في مصادر التشريع الإسلامي الأصلية والفرعية .

يقصد بقضاء المظالم الفصل في تظلمات الناس من جور و تعسف حكام وولاة الدولة وأعوانهم[4] , وأغلب هذه التظلمات تتعلق بمقاضاة رجال الدولة , كما تتعلق بتظلم موظفي الدولة من تعسف رؤسائهم .

وهو ولاية متميزة , تختلف عن وظيفة القضاء العادي , فإن جانب القاضي المكلف بالفصل في الخصومات بين الأفراد , هناك ناظر المظالم الذي يتولى نظر على المظالم التي يتعرض لها الأفراد من ذوي السلطة والنفوذ .

وتختلف ولاية المظالم أيضا عن ولاية الحسبة التي تعني بالنظر فيما تخرج عن اختصاص القضاء من الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ومحاربة الغش والفساد في المعاملات التي تجري في الأسواق والأماكن العامة , والتصدي لكل ما من شأنه أن يخل بقواعد النظام العام والآداب حفاظا على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة [5] .

وعلى هذا فإن ناظر المظالم يجمع بين السلطتين القضائية و التنفيذية , ومرتبته أعلى من مرتبة القاضي العادي والمحتسب , لما له من ولاية عامة تخوله سلطة مراقبتهما ومحاسبتهما وتولي ما عجز عنه .

نشأة وتطور ولاية المظالم :

لم يعرف قضاء المظالم في بداية نشأته كنظام قضائي مستقل , بل كان مختلطا بنظام القضاء و الولاية العامة , حيث قام النبي صلى الله عليه و سلم بتعيين ولاة وقضاة و جباة على الأقاليم الإسلامية وكان يراقب أعمالهم , فيقر ما وافق الشرع وينكر ما خلفه , ومما يروى عنه إنكاره والحكم ببطلانه ما جاء في الصحيحين أنه استعمل رجلا من الأزد على الصدقة, فلما قدم قال : هذا لكم, وهذا أهدي إلي, فقال صلى الله عليه وسلم ": ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول : هذا لكم, وهذا أهدي إلي, فهلا جلس في بيت أبيه, أو أمه, فينتظر أيهدى إليه أم لا ؟..."[6].

كما تولى الخلفاء الراشدون من بعده الفصل في الخصومات التي ترفع إليهم ضد من ولوهم شؤون الرعية , وقد سجل عهدهم أروع الأمثلة في تجسيد مبدأ الشرعية والعدل والإنصاف, من ذلك ما ثبت عن أبي بكر رضي الله عنه أنه قال لرجل شكا إليه أن عاملا قطع يده بغير حق : لئن كنت صادقا لأقيدنك منه [7] .

وقصة عثمان بن عفان وإقامة حد الشرب على أخيه لأمه الذي ولاه الكوفة بعد أن أقيمت عليه البينة [8] , وأيضا ما روي عن شرع القاضي أنه رفض قبول شهادة الابن لأبيه في قضية سرقة الذمي لدرع علي وهو أمير المؤمنين [9] .

كما تصدى للنظر في المظالم خلفاء بني أمية في المشرق كما في الأندلس , وكان عبد الملك بن مروان أول من خصص لها يوما [10] .

وبعد خلفاء بن العباس استقل بها والي المظالم الذي كان يعين من قبل الحكام والوزراء إلى أن أصبح لها ديوان خاص سمي فيما بعد بدار العدل [11] .

ولقد عرفت الجزائر قضاء المظالم منذ عهد الفتح الإسلامي , واعتبرته أنظمة الحكم المتعاقبة من صلب وظيفة الإمارة , حيث تصدى للنظر فيها أمراء بني الأغلب والفاطميين وسلاطين الموحدين والمرابطين وبني مرين وبني زيان , وفي عهد الأتراك , احتفظ الدايات والبايات وبولاية المظالم , غير أنه يلاحظ جليا ظهور فجوة عميقة بين المبادئ المقررة في الشريعة الإسلامية والتطبيق العملي لها [12] .

تشكيلة ديوان المظالم :

لم تكن هذه الهيئة مستقلة عن السلطة الإدارية , خاصة عندما كان يتولى رئاستها الخليفة نفسه, وبما أن وظيفتها تجمع بين القضاء والإدارة والتنفيذ فإن الحال يقتضي تشكيلها وفقا لما يكفل لها الفعالية في القيام بالصلاحيات المفوضة بها , وهي زجر المعتدين ورد الحقوق لأصحابها , فلا ينعقد مجلسها – كما يذكر الماوردي – إلا بوجود خمسة أصناف ,[13] وهم :

- **رئيس الديوان :** وهو ناظر المظالم , وقد كان الخليفة إلى غاية العهد العباسي الأول , ثم وزراء التفويض وولاة الأقاليم في مرحلة توسع الدولة , وكان يشترط فيه أن يكون نافذ الأمر عظيم الهيئة جليل القدر ظاهر العفة .
- **الفقهاء :** لكي يرجع إليهم ناظر المظالم فيما أشكل عليه من مسائل .
- **الكتاب :** لتدوين وقائع الجلسات في السجلات المعدة لذلك .
- **الشهود :** للشهادة على ما أصدره والي المظالم من أحكام كنوع من الرقابة الشعبية .
- **أكماة والأعوان (الشرطة) :** لضمان الأمن العام , وتنفيذ الأحكام بالقوة إذا ألزم الأمر .

وقد يقوم الخليفة بتشكيل مجلس خاص (محكمة خاصة) تتألف من كبار الشخصيات والوزراء المتنفذين وقاضي القضاة إذا أقيمت الدعوى ضد كبار المسؤولين في الدولة .

اختصاصات قضاء المظالم :

لناظر المظالم ولاية عامة , ينظر في كل ما يعرض عليه حتى وإن كان من اختصاص القاضي العادي وهو قاضي استئناف بالنسبة لطعون الأفراد ضد الأحكام الصادرة عن القضاة,[14] وقد رصد هذه الاختصاصات الماوردي في عشر , بعضها قضائي وبعضها غير قضائي [ومنها ما يثيره ويضطلع به ناظر المظالم تلقائيا وهي تلك التي تمس مصلحة عامة , أو لأن المظلمة من ذوي الجاه , ومنها ما على دعوى صاحب الصفة والمصلحة] .

الاختصاصات القضائية :

وهي تصب في فكرة الرقابة على المرافق العامة وموظفي الدولة , منها ما يشبه اختصاصات القضاء الإداري , ومنها ما يشبه اختصاصات القضاء العادي .

01- لنظر في تعدي الولاة وأعوان الدولة فيما يصدرونه من قرارات وما يبرمونه من عقود , يقابلها في القضاء الإداري منازعات المسؤولية الإدارية أو منازعات البطلان .

ومن أمثلة إبطال القرارات الإدارية المخالفة لأحكام الشريعة, إلغاء قرار فتح مدينة سمرقند , حيث تم اقتحامها قبل انقضاء ثلاثة أيام على إنذار الأهالي مثلما توجبه أحكام الحرب في الشريعة .[16]

ومن أمثلة إبطال العقود الإدارية ما نقله الإمام مالك عن ابني عمر أنهما خرجا في جيش إلى العراق , فلما قفلا عائدين مرا على أبي موسى الأشعري أمير البصرة , فأسلفهما مالا من مال الدولة ليبتاعا به متاعا من العراق ويبيعانه في المدينة , فلما قدما دفعا رأس المال إلى أمير المؤمنين عمر , وأخذا الربح , فسألهما : أكل الجيش أسلفه كما أسلفكما ؟ قالا : لا , فأخذا منهما الربح أيضا ثم إنه روجع ليجعله قراضا فجعله , وأخذ عمر رأس المال ونصف ربحه لبت المال , واخذ أبناء عمر نصف الربح الباقي لهما [17] .

النظر في جور العمال فيما يجبونه من أموال خاصة عمال الخراج وهو ما يشبه اختصاص القضاء الإداري الحديث المتعلق بالمنازعات الضريبية .

02- مراقبة عمال الدواوين (الموظفين) باعتبارهم أمناء بيت المال , وتشبه الرقابة المالية التي يقوم بها مجلس المحاسبة .

03- تظلم المستخدمين من نقص رواتبهم أو تأخرها عنهم أو تعسف رؤسائهم .

04- رد الغصوب أي الإيستلاء على الأموال الخاصة جورا أو تعسفا من قبل بعض الولاة ويقابل ذلك المنازعات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة .

05- النظر في المنازعات المتعلقة ومراقبة كيفية صرف ريعها للأغراض الموقوفة عليها.

06- النظر في جميع منازعات الأفراد في المسائل المدنية والجنائية .

الاختصاصات غير القضائية :

منها الدينية بالعمل على إقامة وحماية العبادات الظاهرة كالحج والأعياد والتصدي لمظاهر الانحراف والفساد الاجتماعي .

ومنها الإدارية , ويتعلق الأمر خاصة بتنفيذ الأحكام الصادرة عن القاضي ضد أصحاب النفوذ والقيام بما عجز عنه المحتسب

ويتمتع ناظر المظالم لأجل ممارسة هذه الاختصاصات بسلطات واسعة , فله أن يصدر أي أمر للإدارة أو الأفراد للقيام بعمل أو الامتناع عنه , وله أن يعدل في أي قرار أو يلغيه كليا إذا كان غير مشروع أو غير ملائم لما تقتضيه الظروف , وله أن يفرض التعويض المناسب عن الضرر الذي لحق بالأفراد بسبب خطأ إداري ما , فقد حدث أن أساء القاضي أبو موسى الأشعري معاملة شارب الخمر , فبعد أن سلط عليه عقوبة الجلد أمر بحلق شعره وتسويد وجهه ونادى في الناس بعدم مجالسته , فتظلم الرجل إلى الخليفة عمر , فأعطاه مأتي درهم تعويض عما أصابه من ضرر , وكتب إلى أبي موسى يقول : " لئن عدت لأسودن وجهك و لأطوفن بك في الناس , وفي ذلك عقوبة تأديبية للموظف .

وفي هذا السياق قضى الخليفة عمر بتعويض أهل الذمة لما أصابهم من معرة الجيش [18] .

الإجراءات المتبعة أمام ديوان المظالم :

إن ما يتميز به قضاء المظالم عن القضاء الإداري الحديث التوسع في تطبيق مبدأ المساواة , حيث يستوي جميع الأشخاص والهيئات في خضوعهم للقضاء ولنفس القانون من حيث الموضوع و من حيث الإجراءات .

فمن حيث الموضوع يطبق على الجميع نفس القواعد القانونية , وهي جملة الأحكام المستقاة من مصادر الشريعة , فليس هناك ما يعرف اليوم بمبدأ الحصانة لأعمال الحكومة وأعمال السيادة.

ومن حيث الإجراءات فإن الجميع يخضع لنفس الترتيبات والقواعد الإجرائية , وقد ضرب الخلفاء الراشدون أروع الأمثلة في الامتثال للأحكام القضائية ومساواتهم بالرعية بالمثول أمام القاضي والتقيد بنفس قواعد الإثبات ولم يروا في ذلك أي نقيصة , بل كان مصدر اعتزازهم كما شهد التاريخ لرجال تولوا قضاء المظالم فحكموا بالعدل وبكل جرأة واستقلالية رغم أن بعض أحكامهم لم تكن في صالح الخلفاء و ولاتهم .

ويشبه قضاء المظالم في إقراره لمبدأ المساواة نظام القضاء الموحد تبنته الدول الأنجلوسكسونية , والذي يجعل الإدارة في مركز متساو مع الأفراد , ويختلف بالتالي عن نظام القضاء المزدوج حيث يختص القضاء الإداري بقانون إجرائي وموضوعي مختلف , وإن أهم ما تتسم به الإجراءات أمام ديوان المظالم هو السهولة والبساطة والسرعة .

والدعاوى التي ينظرها والي المظالم منها ما يثيره تلقائيا وهي تلك المتعلقة بالنظام العام وتمس مصلحة عامة أو لأن المظلمة من ذوي الجاه , ويشبه قضاء المظالم في هذه الحالة نظام النيابة العامة التي تتولى تحريك الدعوى العمومية [19] .

ومنها ما يثار بناء على دعوى صاحب الصفة والمصلحة ولا يشترط فيها الكتابة مع الإشارة إلى أن الدعوى لا تتقادم , لأن المبدأ المقرر في الشريعة هو أنه يسقط حق وراءه مطالب .

ومما تتميز به أيضا الإجراءات أمام ديوان المظالم أن الدعوى لا ترفع ضد الدولة أو الإدارة كشخص معنوي , وإنما ضد الموظف شخصيا , ويتعين على ناظر المظالم عند ثبوت خطأ الموظف الإداري معاقبته شخصيا عقوبة تتناسب مع حجم وطبيعة الخطأ المرتكب [20] .

فإذا أقيمت الدعوى كان لوالي المظالم سلطات واسعة في التحقيق , حيث أنه بإمكانه إحالة القضية على القضاء العادي للفصل فيها , أو تكليف القاضي العادي بالوساطة والصلح بين الطرفين أو تكليف أي شخص موثوق فيه بالتحقيق أو سماعه كشاهد [21] . هذا فضلا عن أحقيته بتولي إصدار الحكم بنفسه مع الإشارة هنا إلى أن الأصل في أحكامه أن تكون نهائية .

وتجري المرافعات علنيا وشفويا , وكانت الجلسات في بداية الأمر تعقد في المسجد باعتباره مكانا عاما يوفر للقضاء ما هو بحاجته من القداسة و الهيبة , ثم أنشئت دور خاصة بذلك [22] .

الخلاصة :

" مما سبق نخلص إلى القول بأن ولاية المظالم ليس مجرد جهة قضـــاء إداري علـــى غرار هيئات القضاء الإداري المعروفة في الأنظمة القضائية المعاصرة " .

مما سبق نخلص إلى القول بأن لولاية المظالم اختصاصات خطيرة وصلاحيات هامـــة ومن خلالها يبدو جليا مدى الاهتمام البالغ بهذه الولاية باعتبارها مؤسسة فإنه يصعب تكييفها وفقا لنظام قانونه محدد , لكن بالنظر إلى طبيعة الاختصاصات الغالبة عليه فإنه يمكن تشبيهه بمجلس الدولة في نظام القضاء الإداري الحديث , وفي هذا الصدد نلحظ مدى تفوق قضاء المظالم عـــن مجلس الدولة في بداية ظهوره في أوروبا في القرنين 17 و 18 سواء على مستوى تشكيلة جهازه الإداري أو طبيعة اختصاصاته وإجراءاته وأساليب عمله .

ولقد قام بالدور المنوط به وهو مراقبة وإلزام الإدارة ممثلة في الخليفة (الأمير) وولاته وأعوانهم بالتقيد بمبدأ الشرعية الإسلامية وعدم الخروج عنه .

الهوامش

1- سورة النساء / 135 .

2- متفق عليه , صحيح البخاري , دار السلام- الرياض , ط3 , 1420هـ /2000 م , 864/2.

3- الأحكام السلطانية : الماوردي , دار الكتب العلمية , بيروت , ص 77 , الأحكام السلطانية : ابو يعلى الفراء , دار الكتب العلمية , 1983 , ص 73 .

4- نظام الدولة و القضاء والعرف في الإسلام : د/ سمير عالية , المؤسسة الجامعية للدراسات, بيروت , ط1 , 1418 هـ / 1997 م , ص296 .

5- الأحكام السلطانية : ابو يعلى , ص 75 .

6- الوجيز في تاريخ النظم: د/ دليلة فركوس, دار الرغائب والنفائس, الجزائـــر, ط3 , 1999 , ص 309 .

7- النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري : د/ عمار عوابدي , ديوان المطبوعات الجامعية 1998 , 1 / 158 .

8- الأحكام السلطانية : ابو يعلى , ص 76 .

9- المبادئ العامة للمنازعات الإدارية : مسعود شيبوب , ديوان المطبوعات الجامعيـــة , ط1 , 1999 , 1/ 15 .

10- الأحكام السلطانية : الماوردي , ص 77 .
11- نظام الدولة والقضاء والعرف في الإسلام , ص 119 , 297 .
12- موطأ الإمام مالك , كتاب القراض , ص 336 .
13- نظام الدولة والقضاء والعرف في الإسلام , ص 121 .
14- المبادئ العامة للمنازعات الإدارية , 1/ 15 .
15- المرجع السابق 1 / 24 .
16- المرجع السابق 1 / 13 .