مجلة الاجتهاد القضائي ـــــــ

مقدمة

إن الإدارة العامة هي الإدارة التي تمارس من خلالها السلطة أعمالها وتنفذ الحكومة برامجها، وقد وجدت منذ ظهور الدولة ككيان سياسي واجتماعي، وهذا يستلزم بطبيعة الحال وجود مجموعة من القواعد القانونية التي تختص بتنظيم الأجهزة ونشاطها ومنازعاتها، وبهذا المفهوم العام الموسع نجد أن القانون الإداري موجود في كل زمان ومكان وجدت فيه إدارة تمارس نشاطها باسم السلطة العامة.

ولكن المفهوم الخاص الضيق للقانون الإداري والذي يتحقق إذا توفر عنصران أساسيان هما[1]:

1- وجود محاكم قضائية مستقلة تختص بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية وهنا يتحقق الازدواج القضائي.
2- وجود قواعد قانونية خاصة واستثنائية مغايرة لقواعد الشريعة العامة، تحكم وتنظم النشاط الإداري والمنازعات الإدارية بحيث تسمح للإدارة العامة بتحقيق الأهداف العامة في المجتمع.

وإذا كان كل كتاب القانون يربطون نشأة القانون الإداري ونشأة القضاء الإداري بظهور نظام ازدواج القضاء في فرنسا. ويأخذون هذه المقدمة التاريخية كمسلمة، فإننا نحاول في هذه المراجعة المختصرة لتاريخ وتنظيم القضاء في عصر الخلافة الإسلامية أن نبين جذور ازدواجية القضاء في الفقه الإسلامي وكيف نظر وأصل الفقهاء وبينوا الفرق بين القضاء العادي وقضاء المظالم، وذلك من حيث تركيبة محكمة أو ديوان المظالم وجلساته واختصاصات قاضي المظالم وغيرها، وسنرى أن ما تكلم عليه الفقهاء في هذا الباب لا يمكن أن يكون إلا الجذور الأولى لازدواجية القضاء وهي تجربة رائدة في تاريخ البشرية قدمتها الحضارة الإسلامية ولم يسلط عليها الضوء بالشكل الكافي حتى نبرز نموذجا في هذا المجال بما له وما عليه لأن فضل السبق يبقى وحده يميز هذه التجربة في تاريخنا القضائي.

وسنحاول أن نتناول بالدراسة مفهوم قضاء المظالم وتركيبته واختصاصاته. وما يميزه عن القضاء العادي في التاريخ الإسلامي، ثم نقارن ذلك بما هو موجود في القانون حول ازدواجية القضاء حتى تتبين لنا نقاط الالتقاء ونقاط الاختلاف بين النظامين، ويبقى القصد دائما هو إظهار التجربة الرائدة لفقهاء الشريعة الإسلامية في هذا المجال مع أننا لا نريد الفصل في مزايا وعيوب نظام ازدواجية القضاء.

أولا/ مفهوم قضاء المظالم وتاريخه

1- مفهوم قضاء المظالم:

عرفه الماوردي في كتاب الأحكام السلطانية بأنه: "قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التباجد بالهيبة"(2).

وسلطة قاضي المظالم أو والي المظالم أكبر من سلطة القاضي ولذلك يشترط لمن يتولى هذه السلطة شروطا تؤهله لأداء هذه المهمة لأنها تختص بالقضايا التي يعجز القضاء العادي عن تنفيذ أحكامه عليها أو النظر فيها.

والعجز هنا بمفهوم الأهلية أو الاختصاص وسوف نرى ذلك عند النظر في اختصاصات قضاء المظالم.

ويشترط في الناظر في المظالم أن يكون (3):

أ- جليل القدر

ب- نافذ الأمر

ت- عظيم الهيبة

ث- ظاهر العفة

ج- قليل الطمع

ح- كثير الورع

خ- يجمع بين سطوة الجاه وثبن القضاة

2- تاريخ قضاء المظالم

يؤرخ من كتب عن المظالم إلى أن أول من جلس للفصل في المظالم هو رسول الله صلى الله عليه وسلم(4)، في قضية النزاع بين الزبير بن العوام رضي الله عنه ورجل من الأنصار، فقضى رسول الله صلى الله عليه وسلم بنفسه في النزاع وقال للزبير: "إسق أنت يا زبير ثم الأنصاري، فقال الأنصاري: إنه لأبن عمتك يا رسول الله. فغضب من قوله وقال: يا زبير اجره على بطنه حتى يبلغ الماء إلى الكعبين.

وكان ذلك تأديبا من النبي صلى الله عليه وسلم للأنصاري على جرأته على شخص النبي.

وجلس من بعد النبي الخلفاء الراشدون للنظر في المظالم، فمما يمكن ذكره من الآثار أنه جاء رجل إلى عمر بن الخطاب وذكر له أن أبا موسى الأشعري غضب عليه في خلاف

وعاقبه بحلق شعره، فكتب عمر إلى أبي موسى قائلا: "سلام عليك أما بعد: فإن فلانا أخبرني بأنك أمرت بحلق شعره[5] دون ذنب يستدعي ذلك فإن كنت فعلت هذا في ملأ من الناس فعزمت عليك لعقدت له في ملأ من الناس حتى يقتص منك، وإن كنت فعلت ذلك في خلاء من الناس فاقعد له في خلاء من الناس".

فقدم الرجل بالكتاب إلى أبي موسى وتعاظم الناس الأمر وقالوا للرجل: اعف عنه. فقال: لا والله لا أدع حقي لرجاء أحد من الناس، واستسلم أبو موسى للرجل ليقتص منه، وحينئذ رفع الرجل رأسه إلى السماء وقال: اللهم نحمدك على دين الحق والعدل وأشهدك إني عفوت عنه من تلقاء نفسي[6].

ويتضح في هذين المثالين أن هذه القضايا تتعلق بالمظالم لطبيعة أطراف الدعوى.

وظل قضاء المظالم مختلطا بالقضاء دون أن تكون له محكمة قائمة بذاتها، وأول من يمكن أن ينسب إليه إنشاء هذه المحكمة هو الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان، فقد حدد يوما معلوما من كل أسبوع للنظر في المظالم التي ترفع إليه، وذلك راجع إلى عدة أسباب من أهمها كثرة المظالم وعجز القضاة عن ردع الظالمين الذين استغلوا مراكزهم ونفوذهم ليحتموا من أحكام القضاء. فجلس الخليفة بنفسه لسماع هذه القضايا وأجلس معه قاضيه "أبا إدريس الأزدي" وأخذ يتصفح قصص المتظلمين ويحكم فيها فورا[7].

وازدهر قضاء المظالم في عهد عمر بن عبد العزيز حيث استرجع الأراضي التي أعطيت لبني أمية دون وجه حق وأعادها إلى بيت المال أيا كان المعطي وأيا كان المستفيد.

وتطورت محكمة النظر في المظالم في العهد العباسي فكانت دار الخلافة تتلقى المظالم وتنظمها في جدول وكان الخلفاء العباسيون يجلسون للنظر في المظالم يومين أو أكثر أسبوعيا. ولا يشترط أن يترأس جلسة المظالم الخليفة نفسه بل يمكن أن يجلس للقضاء من له صفة الولاية العامة كالوزراء أو من يفوضه الخليفة للقيام بذلك[8].

وإذ نظرنا في تاريخ نشأة نظام ازدواج القضاء في فرنسا لوجدنا أنها مرت بمراحل ومنها مرحلة يطلق عليها اصطلاحا مرحلة الإدارة القاضية وهي المرحلة التي أوكلت فيها صلاحيات البت في الدعاوى التي تكون الإدارة المركزية طرفا فيها إلى رئيس الدولة والوزراء، ومنحت صلاحيات البت في الدعاوى الإدارية الإقليمية لحكام المقاطعات [9]، واعتبر المر كذلك فيما يصطلح عليه بمرحلة القضاء المحجوز [10]

ولم يستقل القضاء الإداري عضويا ووظيفيا إلا بعد صدور قانون 24/16 أوت 1790، وقانون 24 ماي 1872 فيما بعد الذي أنهى مرحلة القضاء المحجوز وأصبح مجلس الدولة الفرنسي جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة ويتمتع باختصاص قضائي تام(11).

وبمقارنة بسيطة يمكننا أن نلاحظ التشابه في المراحل التي مر بها النظام القضائي في الفقه الإسلامي وبين ما حصل في النظام القضائي الفرنسي، حيث أدرك الخلفاء الفساد الذي ينجر عن ظلم أصحاب السلطة سواء باسم السلطة أو باستغلال صفتهم وبالتالي تصدوا بأنفسهم لمثل هذه القضايا وتابعهم في ذلك الأمويون إلى أن تبلورت استقلالية محكمة المظالم عضويا ووظيفيا عن المحاكم العادية في العهد العباسي كما استعرضنا في السابق، ولم يكن المسلمون لينتبهوا لأهمية مثل هذه القضايا وحساسيتها لو لم يمتلكوا جهازا إداريا منظما، وحرصا على تحقيق العدالة والمساواة أمام الشرعية التي يجب أن يخضع لها الجميع والتاريخ الإسلامي مليء بالمحطات الدالة على ذلك.

ثانيا/ اختصاصات وتركيبة قضاء المظالم

1- اختصاصات قضاء المظالم:

قال الماوردي رحمه الله أن قضاء المظالم يختص بأنواع من القضايا هي كالتالي:

- النظر في تعدي الولاة على الرعية وأخذهم بالعسف واليسرة.
- جور العمال فيما يجبونه من أموال فيرجع فيه إلى القوانين العادلة في دواوين الأئمة.
- كتاب الدواوين لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت أموالهم فيما يستوفون له ويوفون منه.
- تظلم الأجراء من نقص أجورهم أو تأخرها عنهم وإجحاف النظر بهم.
- رد الغصوب وهي نوعان، غصوب سلطانية أي أن المتصرف فيها تصرف باسم السلطان "الصفة العامة" أو كان من ذوي القهر أو الغلب.
- النظر في منازعات الأوقاف سواء كانت عامة أو خاصة.
- تنفيذ الأحكام القضائية التي أصدرها القضاة وعجزوا عن تنفيذها لعلو قدر المحكوم عليه وعظم خطره(*).
- النظر فيما عجز عنه المحتسبون في المصالح العامة كالمجاهرة بمنكر من ذوي طول أو تعدي صاحب شأن على طريق عام.

- مراعاة إقامة العبادات الظاهرة كالجمع والحج والأعياد.

ويلاحظ من هذه الاختصاصات التي ذكرها صاحب الأحكام السلطانية أنها في أغلبها تتعلق بقضايا تكون السلطة العامة طرفا فيها فتعدي الولاة أو جور إدارة الضرائب وموظفي الإدارة العامة ومنازعات الأوقاف والشؤون الدينية كلها تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري سواء تعلق بالنشاط الإداري أو الموظفون العامون[12].

وبذلك نرى أن فقهاء المسلمين قد حددوا بشكل دقيق الاختصاص القضائي لوالي المظالم، وذلك لتمييزه عن اختصاص القضاء العادي الذي ينظر في باقي القضايا، وقد بينوا حساسية وأهمية قاضي المظالم في تحقيق العدل الذي هو أساس الملك لذلك نجد أن كل الخلفاء أولوه أهمية قصوى حتى أنهم تولوه بأنفسهم في أغلب الأحيان حتى أنه يروى أنه في عهد إبن طولون أمير مصر قلت المشكلات مخافة أن ترفع للأمير وكان يجلس يومين في الأسبوع[13].

2- تركيبة قضاء المظالم:

يتكون مجلس قضاء المظالم من خمسة أصناف لا يستغنى عنهم ولا ينتظم نظره إلا بها[14]:

- الحماة والأعوان: لجذب القوي وتقويم الجريء
- القضاة والحكام لاستعلام ما يثبت عندهم من الحقوق ومعرفة ما يجري في مجالسهم بين الخصوم.
- الفقهاء ليرجع إليهم فيما أشكل ويسألهم عما اشتبه وأعضل.
- الكتاب ليثبتوا ما جرى بين الخصوم وما توجب لهم أو عليهم من الحقوق.
- الشهود ليشهدهم على ما أوجبه من حق وأمضاه من حكم.

ونلاحظ في هذه التركيبة أنه لم يذكر قاضي المظالم الذي سبق وأن أشرنا إليه في أنه يكون غالبا الخليفة أو الوزير أو من يفوضه الخليفة للتفرغ لهذه المهمة بشرط أن يكون جليل القدر، نافذ الأمر، قليل الطمع، كثير الورع، يجمع بين سطوة الجاه وثبت القضاة. وكما سبق أن أشرنا فإن تاريخ القضاء الإداري قد مر بهذه المراحل بحيث كانت الإدارة ممثلة بالحاكم العام والوزراء والولاة هي التي تفصل في القضايا التي تتعلق بالإدارة، ولا عيب في أن الخليفة هو الذي كان يتولى قضاء المظالم في الغالب، إذ أن ذلك أعتبر أحد المزايا في النظام القضائي الإسلامي، لأن أهمية هذه القضية والتي تتعلق بأجهزة تابعة له وتمارس مهامها باسمه كان لابد عليه أن يشرف شخصيا في الدعاوى المقدمة ضد هذه الأجهزة والهيئات حتى يحكم بشكل فوري

ويرد المظالم، وهذا حرصا منه على إقامة العدل وإحقاق الحق وحتى يردع كل من تسول له نفسه أن يتعسف أو يطغى، حتى يتصور أنه يعلو على القانون ولو كان في الأمر متسع لذكرنا صفحات مشرقة من النموذج الإسلامي في مجال قضاء المظالم عبر كل مراحله والتي قد بلغت في عهد سلطان العلماء عز الدين بن عبد السلام إلى درجة بيع المماليك الذين كانوا يعتقدون أنهم بسلطتهم الواسعة ونفوذهم داخل أجهزة الحكم قد يكونون بمنأى عن القانون والخضوع للشرعية فتصدى لهم قاضي قضاة مصر آنذاك العز بن عبد السلام، وتمكن من إمضاء الشرعية عليهم كما هو مشهور في التاريخ.

خاتمة

من خلال تصفحنا لتاريخ قضاء المظالم واختصاصاته وتركيبته تبين لنا التشابه الكبير في ظروف وأسباب نشأة نظام ازدواجية القضاء في فرنسا وبين ظروف وأسباب نشأة ديوان المظالم في النظام القضائي الإسلامي وتبين لنا بما لا يدع المجال للشك أن اختصاصات قضاء المظالم تتقاطع بنسبة 80 % مع اختصاصات القضاء الإداري في العصر الحديث.

ومن حيث التركيبة تبين لنا أن قضاء المظالم لم يتبلور بشكل يجعله مستقل عضويا ووظيفيا عن القضاء وذلك يرجع لأسباب تاريخية، وبغض النظر عن عيوب ومزايا نظام ازدواجية القضاء فإننا نخلص وبموضوعية تامة إلى أنه يجب على القانونيين من باحثين وقضاة ومحامين وغيرهم أن يصلحوا الخطأ الشائع بإعادة الأمور إلى نصابها والتأريخ لازدواجية القضاء بدءا من النظام القضائي الإسلامي ويجب ذكره بكل ما له وما عليه لأن الأمانة العلمية تقتضي ذكر المجهودات التي قدمتها الحضارة الإسلامية في مجال إقامة العدل وترسيخ الحق وعلينا أن نكثف الجهود بتوجيه الباحثين بالتنقيب في التاريخ الإسلامي لإبراز هذه التجارب التي كان للمسلمين فيها فضل السبق على الأقل.

الهوامش

(1) عوابدي عمار، **القانون الأداري**، ج01، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2000، ص 59.

(2) أحمد شلبي، **تاريخ التشريع الإسلامي وتاريخ النظم القضائية في الإسلام**، ط02، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1981، ص 237.

(3) المرجع نفسه، ص 237.

(4) الماوردي أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصـــري البغـــدادي، **الأحكـــام الســـلطانية والولايات الدينية**، بيروت: دار الكتب العلمية، 1985، ص 97.

(5) اختلف الفقهاء، هل يجوز التعزير بحلق الشعر؟ يرى بعض الفقهاء أنه لا يجوز لأنه مثلـــي وهو محرم، ويرى البعض الآخر أنه جائز لردع المخالفين لأحكام الشريعة.

(6) أحمد شلبي، المرجع السابق، ص 239.

(7) المرجع نفسه، ص 240.

(8) الماوردي، المرجع السابق، ص 100.

(9) قصير مزياني فريدة، **مبادئ القانون الإداري الجزائري**، الجزائر: دار الشهاب، 2001، ص 16.

(10) عمار بوضياف، **القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية**، الجزائر: دار ريحانة، ص 12.

(11) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 67.

(*) نلاحظ أن أمر الاختصاص غير مضبوط في هذه الحالة.

(12) أحمد شلبي، المرجع السابق، ص 242.

(13) قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 12.

(14) الماوردي، المرجع السابق، ص 100.