ولاية المظاليم في الإسلام والقضاء الإداري المعاصر
دراسة مقارنة

أ.م.د/ سهير علي احمد أستاذ القانون العام المشارك
كلية الحقوق- جامعة عدن

مقدمة:

يعتقد بعضهم خطأ أن مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع الدولة: حكاماً ومحكومين لحكم القانون، هو من نتائج الفكر الإنساني الحديث، و أنه نشأ في فرنسا منذ بضعة قرون.

والحقيقة أن الإسلام هو الذي أقام أول مرة مبدأ المشروعية أو (الشرعية) وسيادة القانون، و طبقه بتجرد و موضوعية لا يرقى إليها أي تطبيق حديث؛ فقد كان الإسلام أول نظام يحد من سلطات الحكام، و يضمن حقوق الأفراد أفضل ضمان؛ إذ لم تكن قبله لسلطات الحكام حدود ولا لحقوق الأفراد وجود. وقد تعددت أساليب الرقابة وطرائقها لضمان هذا المبدأ الأساس في الدولة الإسلامية؛ إذ كان مبدأ المشروعية؛ أي خضوع الدولة حكاماً و محكومين لأحكام الشريعة أساس تلك الرقابة.[١]

وكانت ولاية المظالم من أكثر صور الرقابة أهمية و فاعلية؛ إذ جمعت بين هيبة السلطة العامة ووسائلها (سطوة السلطة) و حياد القاضي وتجرده و تخصصه (نصفة القضاء)؛ لذا سنحأول في هذا البحث بيان خصائص ولاية المظالم و سماتها كنظام متقدم في الرقابة على الإدارة و أعمالها و سنعقد مقارنة بينه و بين القضاء الإداري الحديث الذي نشأ و تطور في فرنسا بعد قيام الثورة الفرنسية، واقتبسته منها كثير من دول العالم، ومنها الدول العربية، ويقول بعضهم: إذا كان أي نظام هو وليد مجتمعه وظروف نشأته فإن تطبيقه في ظروف و أماكن أخرى ربما لا يلاقي النجاح المطلوب، و يرون أنه كان من الأجدى لدولنا العربية أن تطبق نظمها التي نشأت في بيئتها و ظروفها بدلاً من اقتباس نظم نشأت في دول لها ظروف وقيم وتاريخ وعادات مختلفة تماما عنها،[٢] ومن ثم سنرى هل يمكن في يمننا الحبيب محاكاة لولاية المظالم ونظر المظالم أو محاكاة للقضاء الإداري الحديث ؟ لذا سنحأول بيان مدى إمكانية تطبيق أي منهما؛ و ذلك على النحو الآتي:

---

[١] ينظر: د.عبدا لله مرسي، سيادة القانون بين الشريعة الإسلامية و الشرائع الوصفية، الإسكندرية، ١٩٧٢، ص٣١ وما بعدها. و د. محمد طاهر عبد الوهاب، الرقابة الإدارية في النظام الإداري الإسلامي، بحث مقدم إلى ندوة النظم الإسلامية، أبو ظبي، ١٩٨٤، ص ٢٦٩.

[٢] ينظر: د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين و د. أحمد عبد الملك بن أحمد بن قاسم، القضاء الإداري و الرقابة على أعمال الإدارة في اليمن، منشورات جامعة صنعاء، الطبعة الأولى، ص٣٨٠ وما بعدها.

المبحث الأول

تعريف ولاية المظالم

المظلمة لغة: هي لاسم ما أخذ منك، والظلامة: ما تظلمه، وهي المظلمة، وتظلم منه أي شكا من ظلمه، وتظلم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمه تظليما؛ أي أنصفه من ظالمه و أعانه عليه، والظلمة: المانعون أهل الحقوق حقوقهم.

واصطلاحا: هو قود المتظلمين على التناصف بالرهبة، و زجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة [١]، وقد نهى الله- سبحانه وتعالى- عن الظلم بقوله:" ولا تحسبن الله غافلا عما يعمل الظالمون إنما يؤخرهم ليوم تشخص فيه الأبصار، مهطعين مقنعي رؤوسهم لا يرتد إليهم طرفهم و أفئدتهم هواء".

قال رسول الله (ص) في حديثه الشريف: " المسلم أخ المسلم لا يظلمه ولا يسلمه، ومن كان في حاجة أخيه كان الله في حاجته، ومن فرج عن مسلم كربه فرج الله عنه كربة من كربات يوم القيامة، ومن ستر مسلما ستره الله يوم القيامة "[٢]، وقوله- عليه الصلاة والسلام " أتقي دعوة المظلوم فإنها ليس بينها و بين الله حجاب" [٣]، وقوله- صلى الله عليه وسلم " الظلم ظلمات يوم القيامة"[٤]، والمظالم تعبير اصطلاحي يدل على الظلم، وتعدي كبار أصحاب النفوذ في المجتمع أو الولاة أو الجباة أو الحكام على أفراد الشعب[٥]

ويرى بعضهم[٦] أن قضاء المظالم من الناحية القانونية عبارة عن هيئة قضائية متخصصة بالفصل في المنازعات التي تثور بين السلطة و بين الأفراد، ويتولاها أعضاء تتوافر فيهم الهيبة، والقوة و العلم القانوني (الشرعي) لأداء الحقوق، وحماية الحريات باسم ولي الأمر الأعظم. كما أن لهذه الهيئة القضائية وظيفة تنفيذية تستدعيها طبيعة المنازعات أو القضايا التي تتولاها.

وقد تعددت التسميات التي أطلقت على نظر المظالم في الإسلام فاستخدم بعضهم عبارة "ديوان المظالم" و سماه بعضهم " قضاء المظالم"و أسماه بعضهم "ولاية المظالم"، على أننا نفضل استخدام "ولاية المظالم" فهو التعبير الدقيق المستمد من الشريعة الإسلامية للدلالة على المعنى المقصود أي قيام الخليفة أو من يوليه لقمع الظلم وإعادة الحق لأهله، وقد تستخدم العبارات الأخرى على المعنى نفسه.

ويمكن تعريف قضاء المظالم (ولاية المظالم) في النظام الإسلامي بأنه قضاء من نوع خاص يتولاه الخليفة بنفسه أو من ينيبه، ويتميز بالرهبة و الهيبة، ويختص أساسا بإنصاف المحكومين من ظلم الولاة و الحكام، وهو يشبه القضاء الإداري الحديث في أمور كثيرة لاسيما فيما يتصل بالهدف الذي يسعى إلى تحقيقه، وهو حماية الحقوق و الحريات الفردية من اعتداءات السلطة الإدارية.[١]

---

[١] وكلمة قود هنا تعني: إيصال المتظلمين. ينظر: أبو يعلي الفراء، الأحكام السلطانية، مطبعة مصطفى الحلبي، مصر ١٩٦٦ ص ٥٨.
[٢] صحيح البخاري، كتاب المظالم، باب (لا يظلم المسلم ولا يسلمه).
[٣] ينظر: اللؤلؤ والمرجان في ما أتفق عليه الشيخان، ج ١، ص ٥,
[٤] صحيح البخاري بحاشية السندي، ج ٢، ص٦٧، وسبل السلام، ج ٤، ص ١٨٣.
[٥] مجلة الأحياء، مجلة إسلامية جامعة، تصدرها رابطة علماء المغرب، العدد عشرون، ٢٠٠٣، ص ١٨١.
[٦] ينظر:د. أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم حميد الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار الجامعة اليمنية، ١٩٩٧ – ٨٣.
[١] ينظر: د. مصطفى الرفاعي: التنظيم القضائي في لبنان من الناحيتين القانونية والشرعية، بيروت، ١٩٦٩، ص ١٨. و ينظر: د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣، ص ١٠٠.

المبحث الثاني:

نشأة ولاية المظالم و القضاء الإداري الحديث

سنبحث أولاً نشأة ولاية المظالم، ثم سنبحث بعد ذلك بيان نشأة القضاء الإداري الحديث بشيء من الإيجاز الذي يناسب موقع الموضوع في البحث.

المطلب الأول

نشأة ولاية المظالم

أرجع بعض المؤرخين نشأة نظر المظالم ورفعها إلى حلف الفضول الذي حضره الرسول الكريم- صلى الله عليه وسلم - قبل بعثته، وقال عنه -عليه الصلاة والسلام- بعد البعثة النبوية الشريفة: "لقد شهدت في دار عبد الله بن جدعان حلف الفضول، ولو دعيت إليه في الإسلام لأجبت، وما أحب أن لي به حمر النعم"(٢)، وقد اتفقت بطون قريش في هذا الحلف على رد المظالم بمكة، و إنصاف المظلوم وإرجاع حقه إليه.

ثم جاء الإسلام بأصل عام هو أن الظلم و المنكر يجب أن يحاربا والشريعة الإسلامية لا تفرق في هذا بين حاكم ومحكوم؛ فلو كان الظلم من الخليفة أو أحد ولاته فإنه يجب أن يرفع وقد قرر الفقهاء أن الولاة إذا ارتكبوا جريمة من جرائم الحدود يجب أن يقام عليه الحد، وعلى ذلك أجمع المسلمون، وكذلك أجمعوا على أن الخليفة الأعظم الذي هو مصدر الولايات كلها إذا ارتكب مع الرعية ما يوجب القصاص وجب القصاص، وعلى المسلمين أن يعينوا المجني عليه حتى ينال العقاب، ولقد قال رسول (ص):"لتأمرن بالمعروف ولتنهون عن المنكر، ولتأخذن على يدي الظالم، ولتأطرنه[١]على الحق أطرا، أو ليضربن قلوب بعضكم ببعض، ثم تدعون فلا يستجاب لكم ".[٢]

وقد نظر الرسول (ص) في المظالم بنفسه. فنظر في الشرب الذي تنازعه الزبير بن العوام ورجل من الأنصار، كما يروى في صحاح السنن أن خالد بن الوليد قتل مئة في قبيلة جذيمة بعد أن أعلن أهلها الخضوع، فاستنكر النبي (ص) ذلك، و أرسل علي بن أبي طالب- كرم الله وجهه- إلى هذه القبيلة ليرفع عنها هذه المظلمة بأن دفع دية قتلاها على اعتبار أن القتل وقع خطأ، مع أنه قتل في ميدان القتال، لقد أدى النبي (ص) الدية، ودفع بدل الأموال، واتجه إلى ربه يقول: " اللهم إني أبرأ إليك مما فعل خالد "[٣] وهنا نجد تطبيقاً لمبدأ مسئولية الدولة عن أعمال موظفيها فقد حكم الرسول (ص) بالتعويض من أموال المسلمين، وهذا هو عين قضاء المظالم. [٤]

---

[٢] ينظر: أبو الحسن علي بن محمد المأوردي، الأحكام السلطانية، مطبعة السعادة، مصر ١٩٠٩، ص ٧٨. و د. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، دار الشروق، ط ١ – ١٩٨٣,

[١] أطره على الحق معناه حمله عليه.

[٢] ينظر: مسند الأمام أحمد: باب النهي عن المنكر و الأمر بالمعروف، حديث رقم ٤٨٧١، مطبعة الأزهر الشريف، القاهرة.

[٣] صحيح البخاري، بحاشية السندي، مطبعة دار إحياء الكتب العربية، القاهرة، ج ٤، ص ٨٠,

[٤] ينظر: د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية – ١٩٩٤ –ص ٤٥٠.

وكان الرسول (ص) يحث على إبلاغه بحاجات الناس، وما يقع عليهم من ظلم فيقول: " أبلغوني حاجة من لا يستطيع إبلاغها، فإن من أبلغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع إبلاغها ثبت الله قدميه على الصراط يوم تزل الأقدام "[٥]

قضاء المظالم نشأ مندمجاً بالقضاء العادي، حينما كان يقوم به الرسول (ص) ضمن قيامه بالسلطات الأخرى (كرئيس للدولة، فهو المشرع والمنفذ والقاضي) ومن تم كانت السلطة التنفيذية والسلطة القضائية مندمجتين في يد الرسول (ص). وحينما اتسعت الدولة، استعان الرسول (ص) ببعض أصحابه في أعمال القضاء؛ مثل الإمام علي بن أبي- طالب كرم الله وجهه- و معاذ بن جبل- رضي الله عنه- فكانا يقومان بالقضاء إلى جانب الأعمال التنفيذية الأخرى؛ إذ لم تنفصل الوظيفتان: القضائية والإدارية، في هذه المرحلة.ومن تطبيقات هذه المرحلة، ما كان يقوم به الرسول (ص) بنفسه بالنظر في المظالم وتختلط طبيعة أحكامه بين كونها قرارات إدارية بوصفه الرئيس الإداري الأعلى و كونها أحكاماً قضائية بوصفه صاحب السلطة القضائية، ومن هذه السوابق عزله العلاء ابن الحضرمي أمير البحرين، بعد أن رفع وفد عبدالقيس شكوى ضد الأمير، وعين -صلى الله عليه وسلم- بدلاً منه أبان بن سعيد، وأوصاه خيراً برعاياه.[١]، وكان -عليه السلام- يرى أن هدايا الشعب للولاة ليست هدايا اختيارية، بل هي ثمرة ظلم واقع أو ظلم متوقع فكان- عليه السلام- يمنعها، ويقول: " هدايا الأمراء غلول"[٢] ويصادر هذه الهدايا، ليردها إلى أهلها إن كان يعلمها فإن لم يعلمها أبقاها في بيت مال المسلمين ليدفع الغوائل عنها، وللاستعانة بها في الجهاد، ويروى في ذلك أنه ولّى على الصدقات رجلاً من الأزد اسمه ابن اللتيبة، فلما قدم بعد جمعها قال: هذا لكم وهذا أهدي إليّ، فعلم نبي الرحمة أنها الظلم الواقع، فأخذ الهدية والمال، ووقف خطيبا فقال:" ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله، فيقول هذا لكم، وهذا أهدى إليّ فهلا جلس في بيت أبيه أو بيت أمه، فينظر أيهدى إليه أم لا، والذي نفسي بيده لا يأخذ منه شيئا إلا جاء به يوم القيامة يحمله على رقبته، إن كان بعيراً له رغاء أو بقرة لها خوار، أو شاة تبعر، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي إبطيه قائلا: اللهم هل بلغت، اللهم هل بلغت"[٣]، وواصل الخلفاء الراشدون النظر في مظالم الرعية مباشرة إلا أنه لم يظهر- أيضا- في عهدهم تمييز القضاء العادي من قضاء المظالم، فقد تولى الخلفاء الراشدون- رضوان الله عليهم- القضاء بأنفسهم، ولم يميزوا قضاء المظالم من القضاء العادي.[٤] وكانوا يتشددون في مراقبة الولاة و موظفي الإدارة، و يحاسبونهم حساباً عسيراً، فقد تولى أبوبكر الصديق- رضي الله عنه- قضاء المظالم بنفسه، وقال- رضي الله عنه- في خطبته الأولى:" إني وليت عليكم ولست بخيركم إن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوموني، ألا إن الضعيف فيكم قوي عندي حتى أخذ الحق له، ألا أن القوي فيكم ضعيف عندي حتى أخذ الحق منه، أطيعوني ما أطعت الله و رسوله، فإذا عصيته فلا طاعة لي عليكم".[٥]

---

[٥] ينظر:الجامع الصغير للأمام السيوطي، حديث رقم ٥٢٩٠، مطبعة المكتب الإسلامي، الأردن.

[١] ينظر: محمد كرد علي، الإسلام و الحضارة العربية، الطبعة الثالثة، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، الجزء الثاني، القاهرة – ١٩٦٨ص ٨٦.

[٢] سنن البيهقي، ج ١، ص١٣٨. وفي رواية: هدايا الأمراء سحت. كشف الخفاء، ج ٢، ص ٤٦٣، رواه البيهقي في السنن.

[٣] الرغاء صوت الجمال، والخوار صوت البقر، والبعار صوت الغنم، وعفرة الإبط بياض يخالطه لون غامق.رواه البخاري، فتح الباري.و في رواية: هلا جلست في بيت أبيك وأمك؟ حتى تأتيك هديتك ؟إن كنت صادقا ؟ ينظر: التاج الجامع للأصول، للشيخ منصور علي ناصف، ج ٣، ص – ٥١.

[٤] ينظر: المأوردي، مصدر سابق، ص ٦٤. وانظر: د. صبحي الصالح، النظم الإسلامية، دار العلم للملايين، ط ١، ١٩٦٥

[٥] سيرة ابن هاشم، ج ٤، ص- ٣١١,

وبعد مبايعته- رضي الله عنه- طبق ذلك عمليا؛ إذ طاف بالكعبة ثم جلس بالقرب من دار الندوة و قال مستفسرا وناظراً للمظالم، هل من أحد يشتكي ظلامة أو يطلب حقاً ؟ فما أتاه من أحد، وأثنى الناس على واليهم خيرا: كما ثبت عنه - رضى الله عنه-أنه قال لرجل شكي إليه عاملا قطع يده: لئن كنت صادقاً لأقيدنك منه.[١]

وكان عمر بن الخطاب أوضح الخلفاء الراشدين في تتبع المظالم الواقعة من الولاة أو الجند على الرعية، ويدفع آثارها ما أمكن، و أول عمل تولاه في خلافته- رضي الله عنه- كان من هذا؛ إذ عزل خالد بن الوليد من قادة الجند، ومقامه في الحروب مقامه، وذلك لقتله مالك بن نويرة بعد أن قال لا اله إلا الله، وقد أعطى أبوبكر ديته من بيت المال، ولكن عندما تولى عمر الخلافة لم يرَ في دفع الدية الجزاء الكافي بل عزله؛ منعاً لإرهاق قد يقع منه، وقال في عزله: " إن في سيف خالد لرهقاً" .[٢]

فكان عمر- رضي الله عنه - شديد الوطأة على الولاة وكان دائم التحذير لعماله من الظلم، فكان يردد في خطبه " ما أرسلتكم لتضربوا أبشار الناس، والله لا أوتي بعامل ضرب أبشار الناس في غير حد إلا اقتصصت منه".[٣]

وكان- رضي الله -عنه يلتقي حجاج الأقاليم في مكة، ويسأل عن ولاتهم، وكان أخشى ما يخشاه أن يظلموا أهل الذمة، ولذلك كان عندما يسأل عن حال الولاة يبتدئ بالسؤال عن معاملتهم لأهل الذمة، فإن تبين له أنهم ينصفونهم كان ذلك أمارة انتهاجهم منهاج العدل في الجملة، وكان- رضي الله عنه- يعالج الظلم الواقع على الرعية بالقصاص العادل لا تأخذه في ذلك هوادة، بلغه أن ابن عمرو بن العاص ضرب شاباً قبطياً؛ لأنه سبقه في سباق، وقال وهو يضربه: أتسبق ابن الأكرمين، ولم ينصف عمرو بن العاص الشاب القبطي، بل حبسه خشية أن يبلغ ما فعله ابنه إلى مسامع عمر بن الخطاب، ولكن الشاب القبطي تمكن من الهرب و التظلم لدى الخليفة، فأحضر عمر عمراً وابنه، والشاب القبطي، وأمر القبطي أن يضرب ابن عمرو، وكلما فتر قال له: زد ابن الأكرمين، حتى اشتفى الشاب لنفسه فلما سكت نحّى عن عمرو عمامته، وقال للشاب:اضرب على صلعة عمرو فباسمه ضربك، فقال المصري: يا أمير المؤمنين: لقد ضربت من ضربني، فقال له الخليفة: أما والله لو ضربته ما حلنا بينك وبينه حتى تكون أنت الذي تدعه، ثم التفت إلى عمرو وقال قولته المشهورة: يا عمرو، متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً، وقال للمصري: انصرف راشداً فإن رأيت ريباً فاكتب إلي [٤] بل إن عمر ليشتد في رفع المظالم إلى درجة أنه يحمي الناس من ألسنة الولاة، لا من أسواطهم فقط، فيشكو إليه عربي أن عمرو بن العاص قال له في جمع من الناس بالمسجد: يا منافق.و يقول للفاروق:" والله ما نافقت منذ آمنت بالله" فيأمر عمر بعد أن ثبت له الاتهام بأن يضرب الرجل عمراً أربعين وقيل سبعين سوطاً على الجمع الذي شهد تنفيق عمرو له، أو يعفو الرجل، وقد نفذ

---

[١] الجامع لأحكام القرآن – القرطبي، طبعة دار الكتب، الجزء الثاني، ١٩٣٧م، ص ٢٥٦.

[٢] أين رؤساؤنا الآن من هؤلاء، حامين حمى الظالمين و المتنفذين، لله الأمر من قبل ومن بعد. أورده محمد أبو زهره، المصدر السابق، ص ٥٤٥.

[٣] ينظر: د. سليمان الطماوي، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ٢-، ص ٣٤٤.

[٤] ينظر: د. خالد الزغبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨ – ص ٨٨.

الرجل العفو، بعد أن طأطأ عمرو رأسه للضرب،[٢] وهكذا نرى عمر- رضي الله عنه- يتولى تحقيق المظالم بنفسه، ويرفعها بعزمه، ويشتد في رفعها نكالاً لمن وقع منه الظلم، وعبرة لمن يتصور أن يقع منه. ومن أقواله المأثورة التي تعد من القواعد العامة في الحكم و الإدارة، التي هي ألصق بموضوع "المظالم" من أي موضوع آخر منها قوله: " قد كان قوم منعوا الحق، حتى اشتُري منهم شراء، وبذلوا الباطل حتى أفتدي منهم فداء"، ومنها قوله:" لا تضربوا المسلمين فتدلوهم، ولا تمنعوهم حقهم فتكفروهم"،[٣] ثم هو يطلب بعد ذلك من الناس أن يرفعوا إليه ما خرج من أعمال الولاة عن القواعد الشرعية السليمة، حتى يجازي الآثم بما ارتكبه. وذهب عمر إلى أبعد من ذلك فكان يستدعي الولاة في مواسم الحج ليفضح الجائر منهم على رأس الأشهاد، أو يبعث من يتحرى عنهم، وكان ثقته بذلك محمد بن مسلمة، ويحقق بنفسه كل شكوى ترفع إليه، مهما كانت مرتبة الوالي؛ كسعد بن أبي وقاص، فاتح القادسية والمدائن، وعمار بن ياسر عندما شكاه قوم من أهل الكوفة، بأنه ليس بأمير، ولا يحتمل ما هو فيه؛ إذ أمره أن يقدم إليه مع وفد من أهل الكوفة، وسأل الوفد عما يشكون من عمار، فقال قائلهم: انه غير كاف ولا عالم بالسياسة، وقال آخر: انه لا يدري علام استعمل، فاختبره عمر، فلما لم يحسن الإجابة في بعضه عزله.[٤] وأهل حمص، عندما شكوا عاملهم، سعيد بن عامر، وسألوا عمر عزله؛ لأنه لا يخرج للناس حتى يرتفع النهار، ولا يجيب أحداً بليل، وله في الشهر يوم لا يخرج فيه. حقق عمر الأمر بنفسه فلما أيقن أن عامله يعجن كل يوم خبزه، ويجلس حتى يختمر فيخبزه، ثم يخرج للناس، وإنه يجعل الليل كله للعبادة. ويشتغل مرة في الشهر بغسل ثيابه، بعث إليه ألف دينار يستعين بها، فوزعها سعيد على جيش من جيوش المسلمين.[٥] ولما ظهر نظام البريد، وكّل إلى صاحب البريد التحري عن الولاة، فعلى صاحب البريد أن يعرف حال عمال الخراج والضياع، وما يجري عليه أمرهم، ويتتبع في ذلك، تتبعاً شافياً. ويستشفه استشفافاً بليغاً، فيكتب به مشروحاً...وأن يعرف ما عليه الحكام من حكمهم وسيرهم، وسائر مذاهبهم و طرائقهم...وأن يفرد لكل ما يكتب فيه من أصناف الأخبار، كتباً بأعيانها فيفرد لأخبار القضاة وعمال المعادن والأحداث و الخراج و الضياع وأرزاق الأولياء ونحو ذلك كتباً ليجري كل كتاب في موضعه. لقد طبق عمر بن الخطاب- رضي الله عنه- مبدأ من أين لك هذا؟.[١] فقد كان عمر يصادر لصالح بيت المال، كل ما يطرأ على ذمة الولاة في أثناء ولايتهم من مال. ويمنع عليهم العودة إلى أوطانهم ليلاً حتى يعرف الناس و الأرصاد ما يحملون. وقد صادر أبا هريرة (عامله على البحرين) لأنه اجتمعت له عشرون ألفاً، وعندما ادعى أن خيله تناسلت وسهامه تلاحقت، وأنه اتجر، قال

---

[٢] الأمام ابن الجوزي، مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، دار مكتبة الهلال، بيروت، دراسة وشرح وتقديم سعيد محمد اللحام، الطبعة الأولى، ١٩٨٩م، ص١٢، و ص ١١٩,

[٣] ينظر: اللسان: مادة "كفر" والتراتيب الإدارية ١ |٢٦٧ وما بعدها.

[٤] ينظر: الشيخ محمد الخضري، تاريخ الأمم الإسلامية، الجزء الثاني – ص١٣.

[٥] ينظر: محمد كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، مصدر سابق، ص ٣٣,

[١] ينظر لمزيد من التفصيل: محمد كرد علي، مصدر سابق، ص ١١١ وما بعدها. وينظر: د. سليمان الطماوي، عمر بن الخطاب، مصدر سابق، ص ٢٧٥ وما بعدها.

له عمر: انظر رأس مالك ورزقك فخذه، واحمل الآخر في بيت المال، وصادر عمرو بن العاص (عامله على مصر) وقاسمه ماله؛ لأنه فشت له فاشية من متاع ورقيق وآنية وحيوان لم تكن له حين ولي مصر، وعندما عاد أبو سفيان من زيارة ابنه معاوية والي الشام، وحضر مجلس عمر للسلام عليه، قال له:" أجزنا يا أبا سفيان ؟ فقال: ما أصبنا شيئاً فنجزيك. وكان أبو سفيان يحمل خاتماً في أصبعه، فمد عمر يده إلى الخاتم، وأخذه منه، واستدعى أحد أعوانه، وأمره أن يذهب إلى هند زوجة أبي سفيان، ويقول لها باسم زوجها، انظري الخراجين اللذين جئت بهما فابعتيهما، فعاد بخرجين فيهما عشرة آلاف درهم، أمر عمر بها أن تصادر وتطرح في بيت مال المسلمين.[٢]

وقام الخليفة عثمان بن عفان برفع المظالم عن المظلومين، و كان يأمر عماله بإقامة العدل بين الناس، ويقول لهم: إئتمروا بالمعروف وتناهوا عن المنكر ولا يدل المؤمن نفسه، فإني مع الضعيف على القوي ما دام مظلوماً إن شاء الله.[٣]

وقد حرص علي بن أبي طالب -كرم الله وجهه- على حسن توجيه ولاته على أقاليم الدولة الإسلامية إلى ما فيه إقامة العدل بين الناس، والبعد عن ما يمكن أن يوقع الظلم بالرعية، ولعل في كتابه الذي أرسله إلى الأشتر النخعي يوم عينه والياً على مصر خير دليل على ذلك، وقد جاء فيه " أنصف الله، أنصف الناس في نفسك، ومن خاصة أهلك، ومن فيه هوى من رعيتك، فإنك إن لم تفعل تظلم، ومن ظلم عباد الله كان الله خصمه دون عباده، ومن خاصمه الله أدحض حجته وكان له حرباً حتى ينزع أو يتوب وليس أدعى إلى تغيير نعمة الله وتعجيل نقمته من إقامة على ظلم، فإن الله سميع دعوة المضطهدين وهو للظالمين بالمرصاد"[١]؛ كما أنه نظر إلى موضوع الخراج الذي أصبح فيما بعد من أهم اختصاصات ولاية المظالم فيقول: " وتفقد أمر الخراج بما يصلح أهله، فإن في صلاحه وصلاحهم صلاحاً لمن سواهم، ولا صلاح لمن سواهم إلا بهم؛ لأن الناس كلهم عيال على الخراج وأهله، وليكن نظرك في عمارة الأرض، أبلغ من نظرك في استجلاب الخراج؛ لأن ذلك لا يدرك إلا بالعمارة، ومن طلب الخراج بغير عمارة أخرب للبلاد، وأهلك العباد ولم يستقم أمره إلا قليلا..." وهذه نظرات الإمام في أنصاف الرعية، وتجنب ظلمها، كانت فيما بعد عماداً في تنظيم ولاية المظالم.[٢]

كان الإمام علي بن أبي طالب قوياً في رد المظالم ونصرة المظلوم، وقد أعلن ذلك والتزم به في سياسته، ولا غَرْو في ذلك فإنه راهب العدالة وقاضي القضاة الذي قال عنه عمر بن الخطاب:" قضية ولا أبا حسن لها".

---

[٢] ينظر: محمد كرد علي، المصدر السابق، ص ١٠٧.يقال إن عمر قاسم اثنى عشر عاملا أموالهم دفعة واحدة، لثبوت إثرائهم غير المشروع. وتعدى ذلك إلى رجل كان أخا لأحد الجباة، اتجر بما جبي أخوه من أموال، فقاسمه عمر أيضا، فلما قال له: لست عاملا لك.قال: نعم، ولكنها أموال المسلمين تاجرت بها. ينظر: ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة الإسلامية، الكتاب الثاني السلطة القضائية، دار النفائس، الطبعة الثالثة، ١٩٨٧ – ص ٥٦١.

[٣] ينظر: محمد كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، مصدر سابق، ص ١٣٨,

[١] ينظر: ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، المصدر السابق، ص ٥٥٩.

[٢] ينظر: ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة و التاريخ، المصدر السابق، ص ٥٦٠..

ونخلص إلى أن الخلفاء الراشدين- رضي الله عنهم- قد نهجوا نهج الرسول- صلى الله عليه وسلم- في النظر في مظالم الرعية مباشرة إلا أنه لم يظهر في عهدهم تمييز القضاء العادي من ولاية المظالم؛ إذ تولوا القضاء بأنفسهم بوصفهم رؤساء للسلطتين:القضائية و التنفيذية، سواء طلب منهم أحد الناس ذلك، أو قاموا به تلقائياً بحكم أشرافهم على شؤون الرعية. فكانوا يتشددون في مراقبة الولاة وموظفي الإدارة، ويحاسبونهم حساباً عسيراً، وانتهى عهد الراشدين على هذه الصورة العليا للعدل والحق، وجاء من بعدهم ملوك بني أمية وبني العباس.إلا أنه بعد أن اتسعت أطراف الدولة الإسلامية، واختلفت تقاليد الناس وطباعهم ابتعدوا عن مركز الخلافة الإسلامية، وضعف الوازع الديني عند بعض الناس؛ فبرزت الحاجة إلى إيجاد نوع من القضاء مختص بالنظر في المظالم التي يقدمها الأفراد على الولاة وعمال الخراج و كتاب الدوأوين وكتاب بيت المال، إذا ما حادوا عن طريق الحق. [٣]

في عهد الأمويين أقيمت دارٌ خاصة للمظالم أسموها دار المظالم، وكان أول من جلس من الخلفاء الأمويين للنظر في المظالم، وأفرد يوماً محدداً للنظر فيها هو الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان،[١] وكان إذا أشكل عليه أمر أو احتاج إلى حكم منفذ رده إلى قاضيه أبي إدريس الأودي فكان أبو إدريس هو المباشر و عبد الملك هو الآمر[٢].

وإذا كان عبد الملك قد جلس للمظالم في تلك الفترة المحددة فإن التاريخ يحفظ لنا نوراً قد ظهر في ديجور الظلمات، وهو عهد عمر بن عبد العزيز، الذي يجري فيه من بعض نواحي القرابة دم عادل الدنيا عمر بن الخطاب، فإن الله قد اختبر ذلك الحاكم العادل ابن عبد العزيز فأحسن البلاء فيما اختبره الله- تعالى- به؛ إذ كان بين يديه أكداس من المظالم تولاها بيته الأموي، وكان بين يديه يأس الناس من العدل، والفهم للظلم الواقع، وقبولهم للظلم المتوقع قبل أن يقع.[٣] فجاء إلى أهل بيته، ورد المظالم التي ارتكبوها و كان يمكن ردها، فكل مال اغتصبوه، وكل أرض استولوا عليها رده إلى أهله بعزمه الحق ونوره حتى قيل، وقد شدد عليهم فيها و أغلظ: " إنا نخاف عليك من ردها للعواقب، فقال: كل يوم أتقيه وأخافه، دون يوم القيامة، لا وقيته".[٤] واتجه إلى الرعية وطلب إليها أن يبين كل ذي حق حقه المغصوب من والي أو حاكم، أو ذي صلة بحاكم، أو ذي قرابة بمن له سلطان، وجاء وفد من إقليم يشكو إليه ظلما، فقال لهم:"لا تجشموا أنفسكم مشقة السفر لطلب الحق، بل اطلبوه، وأنتم مقيمون في بلدكم ". ومن أروع الأحكام الصادرة عن ولاية القضاء في عهد عمر بن عبد العزيز ناطقة بولاية التعويض، و احترام مبدأ

---

[٣] ينظر: المأوردي، الأحكام السلطانية، ص ٥٩. و علي علي منصور – نظم الحكم و الإدارة في الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية، الطبعة الأولى، ١٩٦٥ – ص ٣٣.

[١] ينظر: د. إبراهيم سلمان الكروي و د. عبد التواب شرف الدين، المرجع في الحضارة العربية الإسلامية، منشورات ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٧ -٨٩.

[٢] ينظر: أبو يعلي الفراء، الأحكام السلطانية، دار الكتب العالمية، بيروت، ١٩٨٣ – ٧٥.

[٣] ينظر: محمد أبو زهرة، ولاية المظالم في الإسلام، مجلة دنيا القانون، السنة الثالثة، العددان ١و ٢، ١٩٦١، ص ٥٤٦ وما بعدها.وينظر بحثه بعنوان ولاية المظالم في الإسلام، مجلة القضاء، العددان ٤ و٥، السنة الثامنة عشر، تشرين الثاني، كانون الأول، ١٩٦٠، بغداد ص٥٤٤ وما بعدها.

[٤] ينظر: محمد سلام مدكور، القضاء في الإسلام، دار النهضة العربية، ص ١٤٥. و المأوردي – ص ٦٥.

المشروعية حتى في ظل الظروف الاستثنائية ما حكم به القضاء على أمير جيش المسلمين بالجلاء عن بلد احتلها على خلاف ما تقتضيه أحكام الشريعة الإسلامية[٥] في هذا الشأن؛ فقد دخل قتيبة بن مسلم مدينة سمرقند وقاتل أهلها قبل أن يعرض عليهم الإسلام أو العهد، فذهب وفد منهم إلى أمير المؤمنين عمر بن عبد العزيز وتظلموا منه، فكتب لهم إلى سليمان بن أبي السري " إن أهل سمرقند شكوا ظلما وتحاملا من قتيبة عليهم، حتى أخرجهم من أرضهم، فإذا أتاك كتابي فأجلس لهم القاضي، فلينظر فإن قضى لهم، فأخرج العرب إلى معسكرهم، كما كانوا قبل أن يظهر عليهم قتيبة". فأجلس لهم سليمان القاضي جُميع بن خاطر الباجي فقضى أن يخرج المسلمين من المدينة إلى معسكرهم، وينابذوهم على سواء فيكون صلحاً جديداً أو ظفراً بعنوة، فقال أهل الصفد: بل نرضى بما كان ولا نحدث حرباً و تراضوا بذلك.

فلما جاء العباسيون، و اشتغل الخلفاء بأمور الدولة المتشابكة، أفردوا للمظالم ديواناً منظماً كان بمنزلة المحكمة العليا الاستثنائية، تعرض عليها الأمور التي لم يقبل أصحابها بحكم القضاة.

جلس الخلفاء للمظالم، ومنهم أبو عبد الله محمد المهدي ثالث خلفاء بني العباس؛ [١] إذ رفع المظالم عن الزراع، و أزال الخراج الظالم بعد أن أرهقهم، ولما قيل له أن الخلفاء من قبله جبوا ذلك، قال: " معاذ الله أن ألزم الناس ظلماً تقدم العمل به أو تأخر، فأسقطوه عن الناس " قال الوالي: " أن أسقط أمير المؤمنين هذا ذهب من أموال السلطان في السنة أثنا عشر درهماً فقال المهدي: " علي أن أقرر حقاً، وأزيل ظلماً، وأن أجحف بيت المال "[٢]، ثم جلس للمظالم بعده ابنه الهادي، ثم الرشيد، وذكر أن جعفر البر مكي قد تولى رئاسة هذا الديوان في عهد الرشيد، وأن المأمون قد انفرد من بين سائر خلفاء بني العباس، وترأس مجلس ديوان المظالم يوم الأحد من أكثر الأسابيع. و يذكر أن امرآة ضعيفة شكت إلى المأمون أن ابنه اغتصب أرضاً لها، فحول أمر هذه المرأة إلى القاضي خشية أن يتهم بمحاباة ابنه، وحضر المأمون بنفسه جلسة النظر بالدعوى، و استمع إلى أقوال المرأة و ابنه، وأصدر القاضي الحكم ضد الأمير ونفذ الحكم.

وبعد ذلك باشر ولاية المظالم أغلب ولاة الدولة الإسلامية لاسّيما بعد أن ضعفت الرابطة بين الولايات و الخلافة التي ضعفت سيطرتها على الولايات نتيجة لضعف الخلفاء وكان هؤلاء يباشرونها من غير أن يتوقف ذلك على إذن الخليفة – ومن ينوب عنهم – كما كانوا يندبون لها من يباشرها.

---

[٥] خالف القائد العربي قتيبة بن مسلم قاعدة قد نصت عليها الشريعة الإسلامية في التعامل مع البلدان غير المسلمة أبان الفتوحات الإسلامية وهي قول النبي (ص):" و إذا التقيت عدوك فأدعهم أولا إلى خصال ثلاث: أدعهم إلى الإسلام، فإن قبلوا يكونوا منا، وإن أبو إلا البقاء على دينهم و سلطانهم فسألهم للجزية، فإن رضوا فاجعل لهم ذمة الله و ذمة نبيه وكف عن قتالهم، وإن أبوا الجزية فاستعن بالله وقاتلهم.

[١] ذهب المؤلفون إلى أن أول من جلس للمظالم من العباسين المهدي ولكن الطبري يقول:"رفع رجل إلى المنصور يشكو عامله أنه أخذ حداً من ضيعته، فأضافه إلى ماله، فوقع إلى عامله في رقعة المتظلم: إن آثرت العدل صحبتك السلامة، فأنصف هذا المتظلم من هذه الظلامة" ينظر الفراء، ص ٦٠. و المأوردي، ص ٨٠

[٢] أنظر محمد أبو زهرة، مصدر سابق، ص ٥٤٨,

نخلص إلى أن نظام المظالم في الإسلام قد نشأ استجابة لدواعي رفع الظلم، وإقامة العدل، وإعطاء كل ذي حق حقه.فقد جعل الإسلام رفع الظلم و محاربة الظالمين أصلاً من أصول الدين، و أصبحت ولاية المظالم جزءاً أساساً مما يتولاه ولي الأمر (رئيس الدولة) كولاية الحرب وكولاية القضاء وكولاية الحسبة.

ويرى بعضهم أن عدوان الدولة - بصورة عامة - على الأفراد، السبب الأصلي في إنشاء ديوان المظالم، غير أن اختصاصاته توسعت فيما بعد. وهو من هذه الناحية يشبه إلى حد بعيد ما يسمى اليوم " القضاء الإداري" عند الدول الحديثة. وقد يسمى في مصر " مجلس الدولة " و " مجلس الشورى" في لبنان و "محكمة العدل العليا " في الأردن.[١]

المطلب الثاني

نشأة القضاء الإداري

نشأ القضاء الإداري في فرنسا نتيجة لظروف تاريخية و سياسية خاصة بها، تمخضت عن تأسيس مجلس الدولة، فقبل قيام الثورة الفرنسية تمتع الملوك بسلطات مطلقة لا يرد عليها أي قيد اعتماداً على أن هؤلاء الملوك امتداد لإرادة الله و مختاريه لحكم عباده فهم ظل الله في الأرض، ولم تكن أعمال الملوك تخضع لرقابة ما، اعتمادا على أن العدالة مصدرها الملك، ومن ثم عدّ هذا الأخير القاضي الأعلى؛ إذ يخضع لرقابته جميع المنازعات التي يتم الفصل فيها من جانب المحاكم الفرنسية.[٢] وكانت ثمة محاكم قضائية تسمى بالبرلمانات تأسست في الأصل لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية، وكانت الدعاوى تستأنف أمامها كقاعدة عامة، ما لم يسند الاختصاص إلى جهة قضائية أخرى بإرادة الملك. وبصدد المنازعات الإدارية وجدت بعض المحاكم المختصة ببعض المنازعات الإدارية، كما كان المراقبون المنفذون للسلطة الملكية يجمعون بجوار اختصاصاتهم الإدارية اختصاصات قضائية للحكم في بعض الدعاوى القضائية. وكان لهذا التعدد و التداخل بين الهيئات القضائية آثاره السيئة، فنشب صراع بين البرلمانات والجهات القضائية الأخرى التي كان الملك ينشئها.[٣]

وقد تعسفت هذه المحاكم (البرلمانات) في أداء وظيفتها وتعنتت في موقفها إزاء الإدارة، ودخلت في معارك معها، و كانت تحارب كل فكرة ترمي إلى إنشاء قضاء آخر بجانبها حتى لا تفقد شيئاً من اختصاصاتها الواسعة و امتيازاتها العديدة، وأبرز عداء هذه المحاكم لإنشاء قضاء جديد يشاركها بعض اختصاصاتها يرجع إلى أن قضاة هذه المحاكم لم تكن لهم مرتبات من الدولة و إنما كانوا يعيشون على الرسوم القضائية، ومن ثم كانت مصلحتهم في الاستئثار بهذه الرسوم من غير أن تشاطرهم فيها جهة أخرى. وقد كان مسلك هذه المحاكم سبباً في كراهية الشعب لها؛ إذ إن تصرفاتها تتسم بالرجعية

[١] ينظر ظافر القاسمي، مصدر سابق، ص ٥٥٤ ــ ٥٥٥.
[٢] ينظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ١٩٨٣، ص ٣٩.
[٣] ينظر: د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، مركز الدلتا للطبع، ١٩٩٦ م، ص ٧٢,

والاستبداد، وعدم احترام القوانين و التدخل المستمر في شؤون الإدارة وعرقلتها في أداء وظيفتها لحد كبير، وشططها في هذا المجال. وفرضها لوائح على الإدارة تشل نشاطها وإلزامها بتنفيذ تلك اللوائح.[١] وكان من جراء هذا المسلك إقدام رجال الثورة على اتخاذ موقف حاسم مع هذه المحاكم و إيقافها عند حدها، ووضع نهاية لعبثها، وفي سبيل ذلك عمل رجال الثورة على تبني مبدأ الفصل بين السلطات؛ أي بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية مبدأ متفرعاً عن الفصل بين السلطات وهو تفسيرٌ فرنسيٌ خاصٌ على نحو يمنع القضاء العادي من نظر المنازعات الإدارية بأي وجه؛ وذلك نتيجة للتاريخ الرجعي المظلم لتجربة القضاء الموحد في فرنسا، والأصل أن مبدأ الفصل بين السلطات في معناه الحقيقي لا يقتضي ازدواجية القضاء، فانجلترا و الولايات المتحدة الأمريكية أخذتا بمبدأ الفصل بين السلطات ولكنهما لم ترتبا عليه نتيجة كالتي رتبها الثوار الفرنسيون على هذا المبدأ وبقى قضاؤهما موحداً حتى الآن.[٢]

فأصدرت الجمعية التأسيسية قانون ١٦- ٢٤ أغسطس عام ١٧٩٠م، الذي قرر المبدأ العام في مادته الثالثة عشر، وذلك بقوله:إن "الوظائف القضائية يجب أن تكون متميزة و أن تظل منفصلة عن الوظائف الإدارية، ولا يحق للقضاء أن يعرقل بأية طريقة كانت العمليات الإدارية أو أن يستدعوا أمامهم رجال الإدارة بسبب عمل من أعمال وظائفهم.[٣] وقد توعد القانون القضاة الذين يخالفون هذا المبدأ بالعقاب الرادع. وفي السنة الثالثة للثورة صدر مرسوم يؤكد ذلك مرة أخرى، مبدأ حرمان القضاء من التعرض للأعمال الإدارية وذلك بأي وجه من الوجوه.[٤]

وعلى ذلك يرتكز النظام الفرنسي في بداية نشأته على مبدأ فصل السلطات، وعلى نظرية أخرى قامت إلى جانبه هي نظرية فصل الهيئات، والمبدأ والنظرية من عمل الثورة الفرنسية، وهذا العمل نتيجة ظروف تاريخية.

وترتب على ذلك نتيجتان، هما: الفصل بين السلطتين: التنفيذية و القضائية فحرمت المحاكم العادية من الفصل في المنازعات التي تثيرها تصرفات الإدارة، ولكن منع القضاء العادي من الرقابة على أعمال الإدارة ترك الأمر معلقاً؛ إذ لم يرافق ذلك مباشرة إنشاء جهة قضاء أخرى مستقلة، متخصصة تفصل في المنازعات الإدارية. غير أن هذا الأساس الأول المتمثل في منع القضاء العادي من الرقابة على أعمال الإدارة هو الذي أدى بعد ذلك عن طريق خطوات متعددة إلى إنشاء القضاء الإداري على النحو المعروف به في الوقت الحاضر.

---

[١] ينظر: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، الفصل الأول، دار النهضة العربية، للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٠، ص ٢٠٩.

[٢] ينظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٩٦.

[٣] قبل هذا القانون كان مرسوم ٢٢ ديسمبر سنة ١٧٨٩م قد أقر المبدأ نفسه، كذلك تكررت معاني هذا المبدأ في دستور ١٧٩١م في مادته الثالثة.

[٤] ينظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص ٩٦.

ويمكن تلخيص هذه الخطوات أو المراحل بما يأتي:

١) **مرحلة الإدارة القاضية**:أن منع القضاء العادي من التصدي لأعمال الإدارة لم يمنع من إيجاد رقابة شبه قضائية يمارسها رجال الإدارة العاملة أنفسهم. فقانون ٧-١٤ أكتوبر- مثلا- أناط برئيس الدولة والوزراء كلاً فيما يخصه الفصل في المنازعات التي تقوم بين الأفراد و الإدارة المركزية التي تقوم بسبب نشاط الإدارة. كما أن قانون ٦-١١ سبتمبر ١٧٩٠م، أناط بمديري الأقاليم مسؤولية الفصل في المنازعات بين الأفراد و الإدارات الإقليمية. وكان يطلق على هذا النظام، نظام الإدارة القاضية أو الوزير القاضي.

٢) **مرحلة القضاء المحجوز أو المقيد**: في السنة الثامنة للثورة في عهد القنصلية وحكم نابليون بونابرت أنشئت إلى جانب الهيئات الإدارية العاملة هيئات إدارية استشارية، فأنشئ مجلس الدولة الفرنسي في العاصمة بنص المادة (٥٢) من دستور السنة الثامنة و حددت تفاصيل اختصاصاته بنظام صدر في السنة نفسها، كما صدر في السنة نفسها قانون بإنشاء مجالس الأقاليم. وكانت وظيفة مجلس الدولة ومجالس الأقاليم وظيفة استشارية للإدارة العاملة تتضمن - في جانب منها- فحص المنازعات الإدارية التي كان يختص بها رئيس الدولة و الوزراء و مديرو الأقاليم من قبل، وذلك بإعداد مشروعات الأحكام توطئة للتصديق عليها من رئيس الدولة وكبار رجال الإدارة العاملة. وهذا يعني أن الأحكام التي كان يضعها مجلس الدولة ومجالس الأقاليم لم تكن نافذة بذاتها، إنما موقوفة على تصديق الرؤساء الإداريين؛ لذلك سمي هذا النظام القضائي بنظام القضاء المقيد.

٣) **مرحلة القضاء المفوض**: في ٢٤ مايو ١٨٧٢م صدر القانون الذي قرر في المادة (٩) منه مبدأ القضاء المفوض؛ بمعنى أن أحكام مجلس الدولة أصبحت بموجب هذا القانون نافذة بمجرد صدورها، ولم تعد موقوفة على تصديق الرؤساء الإداريين. إلا أن اكتساب مجلس الدولة صفة القضاء المفوض لم يقض نهائياً - بشكل مباشر- على فكرة الإدارة القاضية؛ ذلك أن اختصاصات مجلس الدولة في الفصل في المنازعات الإدارية مقررة بالقوانين و الأنظمة وعلى أساس من تفسير معين للنصوص التي أنشأت مجلس الدولة لأول مرة؛لذلك كان الوزير يعد قاضي القانون العام بالنسبة إلى المنازعات الإدارية التي لم يمنح القانون - صراحة- اختصاص الفصل فيها مجلس الدولة، غير أن مجلس الدولة في قضية (Cadot) كادو بتاريخ ١٣ديسمبر ١٨٨٩م، قرر الخروج عن فكرة الإدارة القاضية نهائياً وعدّ نفسه قاضي القانون العام بالنسبة إلى جميع المنازعات الإدارية عدا تلك التي أناط القانون الفصل فيها إلى محاكم إدارية أخرى.

وبذلك استكمل مجلس الدولة صفته القضائية المستقلة تماما عن الإدارة العاملة وتأثيرها فيه، وإذا كانت العلة في إنشاء القضاء الإداري تكمن في الرغبة في حماية الإدارة و الحرص عليها؛ وذلك بإبعادها عن رقابة المحاكم القضائية العادية بسبب تعسفها و إسرافها في التدخل في شئون الإدارة والعمل على عرقلة نشاطها بحجة حماية الحقوق و الحريات فإن هذه العلة التي تستند إلى اعتبارات تاريخية قد زالت في الوقت الحاضر؛

إذ أثبت القضاء الإداري الفرنسي أنه ليس أقل حرصاً من القضاء العادي في حماية حقوق الأفراد و حرياتهم من عسف الإدارة وشططها، و أظهر في كثير من المناسبات أنه أكثر قوة وتشدداً من القضاء العادي في هذا المجال.[1]، وإزاء زوال السبب الذي حدا بالإدارة إلى إنشاء القضاء الإداري يثور التساؤل عما إذا كان هناك سبب آخر يسوغ الإبقاء على القضاء الإداري أم أنه أمام زوال السبب يزول ما نجم عنه ؟.

يرى بعضهم حقيقة أن زوال السبب أعقبه سبب قوي يعد أساساً، لارتكاز القضاء الإداري عليه؛ إذ يستمر قائماً – يباشر سلطاته- مع تغير السبب، فقد توافرت له في الوقت الحاضر أسباب قوية، واعتبارات حديثة فنية تسوغ الاحتفاظ به، وتعد سنداً جديداً يرتكز وجوده عليه. وهذا السند هو ظهور قانون (القانون الإداري) وتخصص المحاكم الإدارية في تطبيقه وتشيعها بروحه، وتمرسها في حل المشكلات الإدارية – بحكم صلتها بالإدارة – بطريقة تحقق الملاءمة بين الصالح العام والصالح الخاص.

ولا شك أن القضاء الإداري يكون أقدر من القضاء العادي على الفصل في المنازعات الإدارية بحكم تخصصه، وإلمامه بأعمال الإدارة وفهمه لظروفها ومطالبها، وحرصه في الوقت نفسه على حماية الحريات الفردية في مواجهة الإدارة.

رأينا كيف يختلف أساس نشأة القضاء الإداري الحديث وسببه اختلافاً أساسياً عن الفكرة التي قام عليها نظام قضاء المظالم في الإسلام؛ إذ نشأ القضاء الإداري الحديث في فرنسا بسبب ظروف خاصة بها سبقت قيام ثورتها عام١٧٨٩م.[1] وفي مقدمة هذه الأسباب والظروف سوء العلاقة بين الإدارة العامة والقضاء الذي كان قائماً في فرنسا آنذاك (البرلمانات) وكانت بداية جذور القضاء الإداري- كما رأينا- في نصوص دساتير الثورة التي منعت القضاء من النظر في شؤون ومنازعات الإدارة فكانت بداية نشوء القضاء الإداري لتسهيل عمل موظفي الإدارة وتيسيره وإبعادهم عن رقابة القضاء.

ويتضح- مما سبق- أن رفع الظلم الواقع على الأفراد سواء أكان من رجال الإدارة أم من الأقوياء (مهما كان سبب قوتهم) لم يكن هو أساس نشأة القضاء الإداري

---

[1] في بعض الحالات التي عرضت أمام جهتي القضاء (القضاء العادي و القضاء الإداري) قرارات إدارية متشابهة تماما من جميع النواحي، فوجد القضاء الإداري يحكم بإلغائها لعدم مشروعيتها، بينما يعدها القضاء العادي مشروعة ويأخذ بها. وهذا يبين لنا تشدد القضاء الإداري في رقابة الإدارة عن القضاء العادي. ويشير – بخصوص هذا المعنى - الدكتور محمد كامل ليلة إلى حكمين صدرا في تاريخ واحد (في ٥ يناير سنة ١٩٢٤) أحدهما من مجلس الدولة والثاني من محكمة النقض، ويتعلق الحكمان بقرارين إداريين متشابهين تمام من حيث السلطة التي أصدرتهما و ظروف إصدارهما، وقد صدر حكم مجلس الدولة بإلغاء القرار المطعون فيه لمخالفته لمبدأ المشروعية، بينما صدر حكم محكمة النقض بصحة القرار ووجوب ترتيب آثاره عليه لاتفاقه مع القانون. ومثل هذا الوضع يدحض عقيدة بعضهم ممن يرون في القضاء الإداري حصنا لحماية الإدارة وحدها على حساب الحريات الفردية. لقد أثبت القضاء الإداري في شتى المناسبات أنه موئل الحريات، والمراقب القوي اليقظ لأعمال الإدارة حتى لا تخرج عن دائرة الشرعية، والعامل بحزم وحكمة على التوفيق العادل بين الحريات الفردية ومقتضيات المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة، وبهذا المسلك السليم يعد ذلك القضاء ضماناً قوياً للأفراد في مواجهة الإدارة . وليس حرباً عليهم كما تصوره بعضهم. ينظر: د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، مصدر سابق، ص ٢٢١.

[1] صحيح أنه كان يوجد قبله ما يسمى " مجلس الملك " وأن مهمة هذا المجلس كانت استشارية من جهة، وقضائية إدارية من جهة أخرى، ولكن المؤلفين في تاريخ الحقوق الفرنسية، يؤكدون أن مهمته الحقيقية كانت فخرية وأنه لم يمارس القضاء الإداري قط. ينظر: ظافر القاسمي، مصدر سابق، ص ٥٥٥.

الحديث وسببه. وإن كان قد تحول تدريجياً ليصبح ملإذا للأفراد وحامياً لهم من تعسف الإدارة واتخاذها قرارات معيبة تمس مصالحهم ومراكزهم.

أما ما قيل عن صلة أوربا بنظام ولاية المظالم (الذي سبق مجلس الدولة بمئة وألف سنة) و احتمال محاكاة أوربا في قضائها الإداري هذا النظام فإنه لم يتأكد بطريقة مؤكدة وكل ما استطاعت أن تكشف عنه المصادر هو وجود دلائل وإمارات لا تستبعد وجود مثل هذه الصلة.[٢]

ومن جانبنا استناداً إلى الوقائع التاريخية و الظروف التي أدت إلى إنشاء القضاء الإداري في فرنسا واختلاف أسباب نشأته عن أسباب نشأة ولاية المظالم في الإسلام ومسوغاتها نستبعد إمكانية أن يكون نظام القضاء الإداري مستوحياً من نظام ولاية المظالم الإسلامي.

[٢] ينظر: د. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم، مصدر سابق، ص ٣٠٤.

المبحث الثالث:

التشكيل والتنظيم

من الذي يباشر في نظر المظالم ؟ أو من والي المظالم ؟ سنتناول هذا الموضوع مبينين من هو ناظر المظالم في الإسلام؟ وكيف تتم توليته؟ وما هي الهيئات المساعدة له على عمله؟ و سنقارن ذلك بالقضاء الإداري المعاصر من حيث التشكيل و التنظيم؛ وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

تشكيل ديوان المظالم

ولاية المظالم كولاية الحرب و كولاية القضاء وكولاية الحسبة جزء مما يتولاه رئيس الدولة (الخليفة) أو ولي الأمر الأعظم [١]. وقد يتولى المظالم بنفسه، وقد ينيب عنه غيره فيقيمه لنظر المظالم.ويلاحظ أن تشكيل مجلس المظالم في الدولة الإسلامية في مراحلها المختلفة لم يكن على قاعدة واحدة. فيما يخص منصب "ناظر" المظالم أو القائم على مجلس المظالم قد يكون ولي الأمر نفسه. فالأصل هو أن القضاء من أعمال الرسول أو الخليفة، ويدل ذلك من قوله تعالى:" ودأود وسليمان إذ يحكمان في الحرث إذ نفشت فيه غنم القوم وكنا لحكمهم شاهدين، ففهمناها سليمان وكلا أتينا حكما وعلما"[٢] وقوله تعالى" يادأود إنا جعلناك خليفة في الأرض، فأحكم بين الناس بالحق، ولا تتبع الهوى فيضلك عن سبيل الله، إن الذين يضلون عن سبيل الله لهم عذاب شديد بما نسوا يوم الحساب ".[٣]

وقد كان الرسول- صلى الله عليه وسلم- مؤسس الدولة الإسلامية ينظر في المظالم من خلال قيامه بالسلطة القضائية و التنفيذية. وبذلك نجد أن ناظر المظالم إما أن يكون صاحب ولاية عامة ولا يحتاج إلى تقليد خاص، ويدخل نظر المظالم من اختصاصاته كالخلفاء أو من فوض لهم الخلفاء النظر في الشؤون العامة كالوزراء والأمراء. فالأصل أن (منصب رئيس مجلس المظالم) هو من مناصب ولي الأمر، وحينما يقوم برئاسة مجلس المظالم شخص آخر غيره إنما يقوم بذلك نيابة عنه، فالخليفة هو رأس الدولة بالنظر في المظالم ورئاسة مجلسها هو من صميم واجباته بوصفه خليفة للمسلمين.

يلي الخليفة في نظر المظالم وزير التفويض، وقد سمي بذلك؛ لأنه مفوض من ولي الأمر في تدبير الأمور على مسؤوليته واجتهاده، فتكون هنا ولاية عامة تفسح أمامه النظر في الأمور كافة والمهام التي يضطلع بها ولي الأمر.

ومن أصحاب الولاية العامة كذلك أمراء الأقاليم، ولهم النظر في المظالم من غير تقليد خاص من الخليفة أو رئيس الدولة، فهو مفوض في تصريف أمور الدولة ومنها النظر في المظالم، ولكن في حدود الإقليم القائم عليه ولايته، فلا يجوز له أن يتعدى حدود ولايته في الأمور المحددة له، و هي أمور الإقليم القائم عليه وكذلك النظر في المظالم،

---

[١] ينظر: محمد ابو زهرة، مصدر سابق، ص ٨٨.
[٢] سورة الأنبياء آية (٧٨) .
[٣] سورة ص آية (٢٦).

وإلا كان قضاؤه معيباً بعيب عدم الاختصاص، ويصبح باطلاً ومن السوابق في هذا ما ذكر بأن أحمد بن طولون هو أول من جلس بمصر من الأمراء للنظر في المظالم، وكان يعقد لذلك جلستين في الأسبوع ويجلس لذلك كما يجلس الخلفاء [١].

وإما أن يكون تولية نظر المظالم بموجب تقليد خاص يعين فيها ولي الأمر من يراه أهلا لذلك، فأصحاب الولاية الخاصة ليس لهم أن يقوموا بولاية قضاء المظالم؛ لأن اختصاصاتهم محددة، وقد يعهد إلى بعض هؤلاء بممارسة قضاء المظالم إلى جانب وضيفته كقاضي القضاة أو أمير الجيوش، وإما أن يكون على مستوى إقليم معين مثل قاضي الإقليم أو صاحب الإمارة الخاصة الذي يتولى في نطاق الإقليم تدبير الجيوش أو سياسة الرعية.

ومن أمثلة هذا التقليد الخاص ما كتبه مروان بن محمد إلى عبد الرحمن بن زياد مما جاء في هذا الكتاب "قد ولاك أمير المؤمنين الحكومة والقضاء بين أهل أفريقيا، وأسند إليك أمراً عظيماً، وحملك خطباً جسيماً فيه وفاء المسلمين وأموالهم وإقامة كتاب الله عز وجل وسنة نبيه والذود عن ضعيفهم من قويهم، وإنصاف مظلومهم من ظالمهم والأخذ من شريفهم بالحق لخاملهم وقد رجاك أمير المؤمنين لذلك لفقهك وعدلك وخيرك وحسبك وعلمك وتجربتك فعليك باتقاء الله وحده لا شريك له بإيثار الحق على ما سواه وليكن جميع الناس قويهم وضعيفهم في الحق عندك سواء" [٢].

وتولى قاضي القضاة أو قاضي إقليم معين مهمة النظر في المظالم لا يعني ذلك اندماج الوظيفتين معاً؛ إذ إن لكل منهما إجراءاتها ووسائلها الخاصة، فالنظر في المظالم هو تقليد خاص من ولي الأمر بالنظر في المظالم، فيجب عليه أن يعمل في حدود ما قلد من أجله من حيث الزمان والمكان والموضوع، وإلا كان قضاؤه باطلا لعيب في الاختصاص.

رئيس مجلس المظالم:

يتولى الخليفة بنفسه نظر المظالم-كما رأينا- لما في ذلك من ردع للظلمة خشية اطلاع الخليفة على ظلمهم للناس فقد كتب أبو يوسف إلى الخليفة هارون الرشيد في رسالة الخراج "يا أمير المؤمنين، تقرب إلى الله- سبحانه وتعالى - بالجلوس لمظالم رعيتك، تسمع من المظلوم وتنكر على الظالم، ولعلك لا تجلس إلا مجلساً أو مجلسين حتى يسير ذلك في الأمصار و المدن، فيخاف الظالم وقوفك على ظلمه فلا يتجرأ على الظلم ويأمل الضعيف المقهور جلوسك ونظرك في أمره فيقوي قلبه ويكثر دعاؤه [٣].

---

[١] ينظر: محمد كرد علي، الإسلام والحضارة العربية، مصدر سابق، ص٢٧٧.

[٢] ذكره د. حمدي عبدا لمنعم، مصدر سابق، ص١٠٢ .

[٣] ذكره محمد سلام مدكور، القضاء في الإسلام، مصدر سابق، ص١٤٦ . وينظر: د. حمدي عبدالمنعم، مصدر سابق، ص ٨٢.

ويقال إن أول من عين لقضاء المظالم رئيساً خاصاً هو هارون الرشيد، وإن أول من تولى هذا العمل من غير أن يكون من أصحاب الولاية العامة أو الخاصة هو إسماعيل بن علية أحد أئمة الحديث وشيخ الأمام أحمد بن حنبل.[١]

وقد تقضي السياسة أو العدالة إنابة أحد من الوزراء أو الأمراء أو القضاة للنظر في المظالم، كما رأينا سابقا حضور امرأة أمام المأمون وهو جالس للنظر في المظالم فسألها عن خصمها، فقالت: القائم على راسك العباس ابن أمير المؤمنين فأمر قاضيه وقبل وزيره بأن يجلسها معه وينظر ما بينهما بحضرته، وقد قضى من ندبه المأمون لذلك بأن يرد ابنه ضياعها عليها فنفذ المأمون الحكم.

وقد اقتضت السياسة في هذه الحالة تولي غير الخليفة نظر المظالم؛لأن التظلم من ابنه، وقد يكون على حق فيقضي له فيكون محلاً للاتهام كما أن تخليه عن نظر هذه المظلمة كان محافظة على مهابته وحرية المتظلمة في استيفاء الدعوة و استيضاح الحجة[٢].

إذن يحدث أن يوكل الخليفة النظر في المظالم إلى قاضيه، كما فعل الخليفة عمر بن الخطاب لأبي إدريس الأودي والمأمون ليحيى ابن أكتم، والمعتصم لأحمد بن أبي دؤاد، ويجب الإشارة إلى أن التعيين الذي يقوم به الخليفة أو يقوم به أصحاب الولاية العامة و الخاصة لا يؤدي إلى حرمان ولي الأمر من ممارسة نظر المظالم في أثناء مدة التعيين، بل تظل سلطة ولي الأمر قائمة.

نخلص إلى أن رئيس المجلس قد يكون، ولي الأمر نفسه، وقد يتولى هذا المنصب – نيابة عنه – غيره من أصحاب الولايات العامة أو الخاصة، وقد يعهد به إلى القاضي العادي، إلى جانب عمله، أو يقلد موظفاً عاماً إلى جانب وظيفته، وأخيراً قد يخصص بهذا العمل قائماً متفرغاً له.

النظام القانوني لأعضاء مجلس المظالم:

حدد الفقهاء صفات ناظر المظالم؛ إذ يقول المأوردي ما يأتي: كان من شروط الناظر في المظالم " أن يكون جليل القدر نافذ الأمر، عظيم الهيبة، ظاهر العفة قليل الطمع كثير الورع"؛ لأنه يحتاج في نظره إلى سطوة الحماة، وتثبت القضاة فيحتاج إلى الجمع بين صفات الفريقين وأن يكون بجلالة القدر نافذ الأمر في الجهتين "(٣) ويمكن تقسيم هذه الشروط إلى:

١- صفات ترجع إلى النفس والدين بأن يكون ظاهر العفة قليل الطمع كثير الورع.

٢- صفات نفسية وشخصية تتعلق بصلة ناظر المظالم بالسلطة؛ إذ يجب أن يكون جليل القدر نافذ الأمر، عظيم الهيبة.

---

[١] ينظر: د. أحمد عبد الملك بن قاسم، قضاء المظالم في الجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٩- ص ١٥٦.

[٢] ينظر: المصدر السابق، ص١٤٦، وفي أنواع التولية وصيغ إسناد مهمة النظر في المظلمة والحكم فيها أو احد الأمرين دون الأخر، المأوردي، ص ٨٠-٨٢

[٣] ينظر: المأوردي، ص ٦٤

ومن الواضح أنهم لم يشترطوا فيه العلم و الاجتهاد، وإنما تداركوا هذا النقص في كيفية تشكيل المجلس كما سنرى؛وأنا أرجح هذا المفهوم.

هيئات ديوان المظالم [١] :

إلى جانب رئيس المظالم؛أي ناظر المظالم هناك خمسة أصناف من المساعدين لا يُستغنى عنهم ولا ينتظم مجلس المظالم إلا بحضورهم وهم:

١) **الحماة والأعوان:** الحماة هم كبار القواد و الأعوان، هم الشرطة القضائية ويقومون بجذب القوي، وتقويم الجريء، ومنع من يحأول الفرار من وجه القضاء. ولكي يخضع لهم من الولاة، وذوي السلطة بين الناس؛ ولأن المظالم تقع على الضعفاء في كثير من الأحيان، كان لابد من إرهاب الأقوياء، لينطق الضعفاء بحقوقهم المغتصبة أو المهضومة.

٢) **القضاة والحكام:** لاستعلام ما يثبت عندهم من الحقوق، ومعرفة ما يجري في مجالسهم بين الخصوم، فمهمتهم تقديم المشورة لناظر المظالم وإعلامه بما يجري بين الخصوم لإلمامهم بشتى الأمور الخاصة بالمتقاضين ويكون لهم فضل من الاستقلال يحميهم من طغيان الطغاة، وهؤلاء يتثبتون في الأمور التي ينظرون فيها، ويدرسونها بعقل القاضي غير المتحيز الذي لا يقبل التحيف على ضعيف، ولا اتهام الأبرياء، ولو كانوا أقوياء. وبهذا استدركوا النقص الذي يمكن أن يكون في والي المظالم من حيث معرفته بالقضاء وبالأصول القضائية.

٣) **الفقهاء:** ليرجع إليهم ناظر المظالم فيما أشكل ويسألهم عما اشتبه وأعضل، فالفقهاء يسعفون القضاة والرئيس بالأحكام الفقهية في موضوع القضية فيفسرون ما يشكل، ويزيلون الشبهة عما يشتبه فيه، وليكونوا على اتصال دائم بالأحكام الشرعية فلا يندفعوا إلى مخالفتها. وبهذا -أيضا -أكملوا نقص العلم المحتمل..

٤) **الكتاب:** لتدوين ما يجري بين الخصوم في أثناء المرافعة وإثبات مالهم وما عليهم من الحقوق، فيدون ذلك كله في سجل مكتوب، تقرر فيه الحقوق، ويرجع إليه في القضايا القابلة وهم الذين نسميهم اليوم كتاب الضبط.

٥) **الشهود:** ليشهدهم ناظر المظالم على ما أوجبه من حق، وما أصدر من حكم، وهؤلاء يشبهون "النيابة العامة " في أيامنا هذه. [٢]

أما دوام المجلس فقد أورد الفراء " إذا نظر في المظالم من انتدب لها، جعل لنظره يوماً معروفاً، يقصده فيه المتظلمون، ليكون ما سواه من الأيام لما هو موكول إليه من السياسة والتدبير، إلا أن يكون من عمال المظالم المتفردين بها، فيكون مندوباً للنظر في جميع الأيام". [١]

---

[١] ينظر: المأوردي، ص ٦٧. و د. حمدي عبدالمنعم، مصدر سابق، ص ١٠٥.

[٢] ينظر: د. خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري وخصوصية الخصومة الإدارية، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، سلسلة الكتاب الجامعي ٢٠٠٣م، ص ٦٢.

[١] الفراء، ص ٦٠ ولم يذكره المأوردي.

وهذا النص يدل على أن والي المظالم إما أن يكون نظره فيها مضافاً إلى عمله الأصلي، وإما أن يكون عمله هذا مستقلاً به، لا يقوم بعمل غيره. [٢]

إذا تميزت السلطة القضائية في الدولة العربية الإسلامية بالحيوية والنمو، وكان من مظاهر حيويتها نمو مؤسسة قضائية ذات أهمية استثنائية إلى جانب دائرة القاضي، يحصر اختصاصها بالنظر في دعأوى الناس المرفوعة إلى الخليفة أو الوالي أو من ينوب عنهما، لترفع عنهم الظلم الذي حل بهم من موظفي الدولة وأجهزتها، إلا أن الطابع المشترك للتنظيم القضائي، في جميع العهود، هو اندماج السلطتين:التنفيذية والقضائية؛ ذلك لأن الأصل هو أن القضاء من أعمال الرسول أو الخليفة، وقد يبدو هذا الاندماج في السلطة لنا الآن، خطراً جسيماً على الحريات، وسيفاً مسلطاً على مبدأ الشرعية، إلا أنه لم يمثل في حينه خطراً حقيقياً. ولم يكن أمراً خارجاً عن نطاق المألوف، أو عن دائرة المعقول، وليس أدل على ذلك من النظام القضائي الإسلامي، ثبت تلك الحقبة الطويلة يقدم للمتقاضين العدالة في أرفع درجاتها.

وإذا كان بعض الخلل قد أصابه في أوقات متباعدة، فلم يكن ذلك لعيب في نفسه ولكن لعيب في القائمين به، والمتولين عليه.

[٢] ينظر: القاسمي، مصدر سابق، ص ٥٦٨,

المطلب الثاني

تنظيم القضاء الإداري في فرنسا

يتكون القضاء الإداري في فرنسا من مجموعة من المحاكم في طليعتها وعلى رأسها مجلس الدولة، وبجانبه مجالس دوأوين المديريات التي تغير وصفها واسمها بمقتضى مرسوم صدر في ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣م حوّلها إلى محاكم إدارية وتتأول نظامها بتعديلات كثيرة جوهرية، والمراسيم الصادرة عام ١٩٦٣م وعام ١٩٧٥م وأخيراً صدر قانون في ديسمبر عام ١٩٨٧م أعاد تنظيم مجلس الدولة، ونص على إنشاء المحاكم الإستئنافية الإدارية.

وبناءً على ذلك سنتطرق لتنظيم مجلس الدولة أولاً، ثم المحاكم الإدارية ثانياً وأخيراً المحاكم الإدارية الاستئنافية وذلك على النحو الآتي:

أولا: مجلس الدولة الفرنسي:

يعتلي مجلس الدولة قمة هرم القضاء الإداري الفرنسي، ويعد هيئة مستقلة يرأسها رئيس الوزراء على وفق للقانون، ويحل محله وزير العدل عند غيابه، وتعد رئاسة شرفية لا تظهر إلا في المناسبات الرسمية؛ لأن الرئاسة الفعلية للمجلس يتولاها نائب رئيس مجلس الدولة الذي يمثل أعلى درجة وظيفية في السلم الإداري للمجلس، ويتميز أعضاء مجلس الدولة الفرنسي بتكوينهم القانوني وبتجربتهم الإدارية؛ إذ يختار أعضاؤه من بين رجال الإدارة العاملة أو يعينون في الوظائف المسندة إليهم على وفق شروط ومؤهلات معينة تنظمها نصوص محددة.(١) ويتميز هؤلاء الأعضاء بمزايا تتعدد من حيث المؤهلات والسن والتجربة، وهذا ما يسهل توزيع العمل داخل المجلس بينهم بشكل يؤدي إلى تنظيم هذا العمل.(٢) ويتكون مجلس الدولة من قسمين رئيسين: القسم الإداري للفتوى والتشريع، الذي يتولى الاختصاصات الإدارية. والقسم القضائي الذي يمارس الاختصاص القضائي.

القسم الإداري للفتوى والتشريع: [٣]

يختص هذا القسم بإصدار الفتأوى في المسائل التي تعرض عليه من جانب الجهات الإدارية المختلفة ليبين لها حكم القانون. كما يتولى إعداد التشريعات وصياغتها التي تقوم الحكومة بعرضها عليه على وفق المادة ٣٨ من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر في عام ١٩٥٨م.

يتولى القسم إبداء الرأي القانوني- كما أشرنا- في المسائل التي تعرضها جهة الإدارة عليه لتوضيح حكم القانون بشأنها، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بالالتجاء إلى المجلس لأخذ رأيه في المسائل الإدارية، ومع ذلك يلزم القانون الإدارة أحيانا بوجوب أخذ

---

[١] ينظر: د. عبدالقادر بانية، القضاء الإداري، الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبتال للنشر، المغرب، الطبعة الأولى، ١٩٨٨ – ص ١٥٣.

[٢] ينظر: د. محمد العبادي، قضاء الإلغاء، دار الثقافة لطباعة والنشر، الأردن، الطبعة الأولى، ١٩٩٥- ص ٢٢.

[٣] ينظر: د. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ١٣٠ وما بعدها.

رأي المجلس في مسائل معينة، وإذا تجاهلت الإدارة ذلك عدّ عملها معيباً غير مشروع لمخالفته قواعد الشكل الذي تطلبها القانون. ويجب الإشارة إلى أن هذه الفتأوى هي من قبيل الآراء والاستشارات وليس لها وصف الأحكام القضائية التي تحوز حجية الشيء المقضي به، بل يجوز للقسم القضائي بالمجلس أن يصدر حكما يخالف مضمون فتوى سبق صدورها من القسم الإداري.

يتكون القسم الإداري من:

١) **أربع إدارات:** إدارة الشئون المالية. والثانية للأشغال العامة. والثالثة للشئون الداخلية [١]. والأخيرة للشئون الاجتماعية، وكل وزارة من الوزارات تكون ملحقة بإحدى هذه الأقسام.[٢]

٢) **الجمعية العامة لمجلس الدولة للمسائل الإدارية:** وقد نظمتها مراسيم مهمة صدرت في عام ١٩٦٣م والجمعية العامة للمسائل الإدارية طبقا لهذه المراسيم تشتمل على هيئتين:

١ ـ ***الجمعية العامة العادية:*** وتتكون من ٢٨ عضواً تحت رئاسة نائب مجلس الدولة واختصاصها يشمل النظر في صياغة مشروعات القوانين والمراسيم الجمهورية ومشروعات لوائح الإدارة العامة، كما تختص بإبداء الآراء والفتأوى في المسائل المهمة التي تحال إليها من الوزير المختص أو من نائب رئيس مجلس الدولة أو من رئيس أحد الأقسام الإدارية الفرعية.

٢ ـ ***الجمعية العامة المنعقدة بكامل هيئتها:*** وتجتمع مرة على الأقل في كل شهر، وهي تتكون من الأعضاء الذين وصلوا لدرجة مستشار فقط. وهي تختص بكل مسألة تقتضي انتخاب ممثلين عن مجلس الدولة؛ مثل انتخاب ممثلي المجلس في محكمة تنازع الاختصاص. كما تختص هذه الجمعية -أيضا - بإبداء الرأي في المسائل المهمة التي تحال إليها من الجمعية العامة العادية.

٣) **اللجنة الدائمة:** وهذه اللجنة متفرعة عن الجمعية العامة العادية، وتختص بفحص مشروعات القوانين و المراسيم الجمهورية في حالة الاستعجال، ويشترط أن يقرر كل من الوزير المختص ورئيس الوزراء بشكل صريح توافر حالة الاستعجال بالنسبة إلى مشروع القانون أو المرسوم. ويحق للقسم الإداري بمجلس الدولة أن يقدم للمحكمة في أي وقت تقارير يقترح فيها الإصلاحات التي يراها ضرورية للمصلحة العامة، سواء في الميدان التشريعي أو اللائحي؛ وذلك على وفق مرسوم ٣١ يوليو ١٩٤٥م.

ويجب الإشارة إلى أن القاعدة التي تحكم هذه المسألة هي أن الإدارة غير ملزمة بطلب رأي المجلس، وإذا طلبته فهي غير مقيدة بمضمونه، ولكن بعض المسائل تكون

---

[١] على سبيل المثال يدخل في نطاق قسم الشئون الداخلية الأعمال المتصلة بالمصالح والمرافق التابعة لرئيس الوزراء وكذلك الأعمال المتصلة بوزارات العدل والداخلية والتعليم ووزارة الثقافة.

[٢] ينظر: د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٧٩ وما بعدها.

ملزمة بعرض الأمر على المجلس من غير التقيد برأيه، وأحيانا تلتزم بطلب الرأي، كما تتقيد بالرأي الذي يبديه المجلس.[١]

ولا شك في أن الاختصاصات الإدارية الاستشارية التي يتولاها هذا القسم سواء في الفتاوى أو الصياغة، من شأنها أن تعطي قضاة مجلس الدولة الخبرة والتمرس الكافيين في حل المشكلات القانونية والعملية التي تثور داخل الجهاز الإداري؛ بحيث إذا ما انتقل أعضاء هذا القسم الإداري إلى القسم القضائي، فسيكون لديهم حصيلة وافية لخصائص العمل الإداري تساعدهم على أحكام رقابتهم على الإدارة؛ لأنها رقابة قضائية تأتي بعد خبرة وفهم.

القسم القضائي:

أولاً: يتولى القسم القضائي الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة، ويساعد على أداء هذه الوظيفة القضائية تسعة أقسام فرعية. ويتكون القسم القضائي من رئيس وثلاثة رؤساء مساعدين، ومن رؤساء الأقسام الفرعية، وعدد من المستشارين إضافة إلى عدد من النواب و المندوبين. فأعضاء مجلس الدولة الفرنسي عموما (أي في القسم الإداري أو القسم القضائي) تتصاعد درجاتهم القضائية من أسفل إلى أعلى؛ وذلك على شكل هرم في قاعدته المندوبون من الدرجة الثانية، المندوبون من الدرجة الأولى، النواب، المستشارون، رؤساء الأقسام الفرعية، رؤساء الأقسام (القسم الإداري للفتوى والتشريع والقسم القضائي)وثلاثة رؤساء مساعدين للقسم القضائي، وأخيراً يأتي في قمة الهرم نائب رئيس مجلس الدولة، و يلاحظ أنه من الناحية النظرية الشكلية، يرأس مجلس الدولة الفرنسي رئيس الوزراء (أو الوزير الأول على وفق التسمية التي أتى بها دستور ١٩٥٨م) وينوب عنه وزير العدل، وفي حالة غيابهما تكون رئاسة المجلس لنائب رئيس المجلس الذي يحل محله في غيابه أقدم رؤساء الأقسام.لكن ما يحدث بالواقع تكون الرئاسة الفعلية لمجلس الدولة لنائب رئيس مجلس الدولة الذي ينتمي للسلك القضائي، أما رئاسة رئيس الوزراء أو وزير العدل فهي محض شرفية وليس بها تطبيق في الواقع العملي؛ لذلك لا يملك رئيس الوزراء ووزير العدل قانونا إلا المشاركة الخاصة بإصدار الأحكام، وهذه الناحية جوهرية؛ لأنها تعد مظهراً من مظاهر استقلال مجلس الدولة عن الحكومة.

وقد ضم المجلس في عام ١٩٩٤م (٢٦٠) عضواً في مهام مختلفة تتدرج هرمياً. ولا يشترط فيهم أن يكونوا من القانونيين؛ إذ يمكن أن تختار الحكومة بعض الأعضاء من بين كبار الموظفين؛ مثل المحافظين ومعظم أعضاء المجلس هم من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة (ENA) كما هي حال كبار موظفي الإدارة، بينما يتلقى القضاة العاديون تعليماً تخصصياً في المدرسة الوطنية للقضاة، ويرأسه الرئيس الذي يعد أكبر موظف حكومي.

[١] ينظر: محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٢٣١.

ويلاحظ أن للوزراء حق حضور جلسات الجمعية العمومية، ولا يكون لهم صوت معدود إلا بالنسبة إلى المدأولات التي تجري بشأن المسائل (غير القضائية) الخاصة بوزاراتهم.[١]

وبالنسبة إلى الوضع القانوني لأعضاء مجلس الدولة والقضاء الإداري بشكل عام، فإنهم لم يحضوا بالضمانات الدستورية التي يتمتع بها منتسبو القضاء العادي، لاسيما فيما يتعلق بالضمانات ضد العزل، إلا أن هذا الوضع ظل صيغة قانونية مجردة لم يتم تطبيقها، ولم يحدث أن تعرض أعضاء مجلس الدولة للعزل إلا بمناسبة التطهير الذي أجري مرتين عام ١٨٧١ م وعام ١٩٤٤م[٢] بل إن الواقع فرض من الناحية العملية الحصانة نفسها التي يتمتع بها رجال القضاء العادي، بل كان لدور مجلس الدولة خلال مراحل تطوره التاريخي تأثيرٌ كبيرٌ لدرجة أنه استطاع أن يفرض حتى مع غياب النص، حصانة عملية أقوى من تلك التي يتمتع بها رجال القضاء العادي.[٣]

كان مجلس الدولة حتى عام ١٩٥٣ م يتمتع بالولاية العامة؛ إذ كان يعد قاضي القانون العام بالنسبة إلى جميع المنازعات التي لم يمنح القانون اختصاص الفصل فيها محاكم أخرى.

غير أن مجلس الدولة فقد صفة صاحب الولاية العامة بالنسبة إلى مسائل كثيرة لمصلحة المحاكم الإدارية للأقاليم التي كانت تسمى مجالس الأقاليم حتى عام ١٩٥٣ م [٤].

وإذا كان مجلس الدولة - ولا يزال – يعد بالنسبة إلى القضاء الإداري كمحكمة نقض؛ مثل محكمة النقض التي توجد على رأس القضاء العادي، إلا أنه يعد - إضافة إلى ذلك - قاضياً أولاً وآخر درجة بالنسبة إلى بعض المنازعات، كما يعد قاضي استئناف بالنسبة لمسائل أخرى، وقاضي نقض لما عدا ذلك، وأخيراً محكمة تنازع في نطاق القضاء الإداري.

ثانيا: المحاكم الإدارية:

ذكرنا من قبل أنه في العام نفسه الذي تأسس فيه مجلس الدولة الفرنسي أنشئت مجالس الأقاليم في المحافظات وكانت تتبع – عند إنشائها – جهة الإدارة تبعية تامة؛ لأن المحافظ كان يرأس المجلس الموجود في محافظته، كما لم يكن لمستشاري المجلس نظام خاص بهم، ولا ضمانات قانونية كافية للتخلص من هذه التبعية؛ ولهذا صدر مرسومان في سنة ١٩٢٦م أعاد تكوين هذه المجالس بما يحقق لها الاستقلال في مواجهة الإدارة.كما صدر مرسوم عام ١٩٣٤م عمل على توسيع الاختصاصات القضائية لهذا المجلس، ثم جاء التعديل التشريعي المهم في المرسوم الصادر في ٣٠ سبتمبر١٩٥٣م فأصبحت هذه

---

[١] لمزيد من التفاصيل في مظاهر اتصال الإدارة العاملة بأقسام المجلس الإدارية ينظر: د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

[٢] ينظر: د. عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٢٧٩.

[٣] ينظر: د.خالد باجنيد، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٨٩.

[٤] غير أن القواعد التي تحكم توزيع الاختصاص بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية غير الإقليمية كالمحاكم الإدارية للمستعمرات ظلت كما هي؛ أي إن هذه المحاكم الأخيرة بقى اختصاصها محدداً على سبيل الحصر ومن ثم يدخل كل ما يخرج عن اختصاصها المحدد، ضمن اختصاص مجلس الدولة بوصفه القاضي العام.

المجالس تسمى بالمحاكم الإدارية، وعلى وفق هذا المرسوم أصبحت صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية، وتختص بكل المنازعات الإدارية التي لم يعهد بها القانون إلى محكمة إدارية أو مجلس الدولة. وهنا أصبح هذا الاختصاص شاملاً لكل أنواع القضاء التي يمارسها مجلس الدولة كقضاء إلغاء وقضاء تعويض وتفسير القرارات الإدارية الداخلة في اختصاصاتها، وفحص مشروعية القرارات الإدارية التي يثار نزاع في مشروعيتها.

وقد كان من الطبيعي أن يعمل المشرع الفرنسي على رفع مستوى قضاة المحاكم الإدارية بما يتناسب و تعاظم اختصاصها القضائي، ومن أهم مظاهر تدعيم مركز هؤلاء القضاة ما يأتي: أصبح التعيين في أدنى درجات السلم الوظيفي قاصراً على خريجي المدرسة الوطنية للإدارة(١) وهذه المدرسة هي التي تمد البلاد بالقيادات التي تتمتع بالكفاءة و الثقافة، فدخول هذه المدرسة العليا قاصرٌ على خريجي الجامعات الذين يجب أن ينجحوا - أيضا- في امتحان القبول لهذه المدرسة ليس هذا فقط، بل- أيضا- عند انتهاء دراستهم فيها يجب أن ينجحوا في امتحان مسابقة آخر للتخرج منها.

ورُفعت مرتبات قضاة المحاكم الإدارية بطريقة محسوسة كذلك وُضع نظام ترقيات يعطى القضاة في الدرجات الدنيا فرصة واسعة للترقي للوظائف العليا وأصبحت القاعدة العامة أن شغل الدرجات الأعلى يكون قاصراً في نسب كبيرة على القضاة في الدرجات الأقل مباشرة، مع وجود نسب ضئيلة للتعيين من خارج المحاكم الإدارية لتغذيتها بكفاءات تدعم وظيفتها القضائية. كذلك لهذا النظام مبدأ الاتصال بين المحاكم الإدارية و مجلس الدولة، وبناءً على ذلك المبدأ أصبح ممكناً أن يشغل أعضاء من مجلس الدولة وظائف مهمة في المحاكم الإدارية، وبالعكس أصبح من الجائز لعدد من أعضاء المحاكم الإدارية الانتقال لشغل بعض الوظائف القضائية في مجلس الدولة.وتتألف المحاكم الإدارية العامة من رئيس وأربعة مستشارين على الأقل ماعدا محكمة باريس التي يزيد عدد المستشارين بها على ذلك العدد التي لها تنظيم خاص متميز، نظراً للوضع المهم لتلك المحكمة التي تقوم في العاصمة، وهي تتضمن سبعة أقسام داخلية، ورئيسها يحتل قمة الهرم الوظيفي لقضاة هذه المحكمة، ويختار الرئيس من بين أعضاء مجلس الدولة أو من بين رؤساء الأقسام الداخلية، وهو- عادة - يكون مستشاراً منتدباً من مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية الأخرى وعددها أربع وعشرون محكمة، موزعة على أقاليم فرنسا وتشمل الدائرة المكانية لكل منها مديريتان أو أكثر، وقد تصل دائرة المحكمة في اتساعها إلى حد شمولها سبع مديريات(المديريات كالمحافظات تقريبا).

و تختص هذه المحاكم ببسط ولايتها في نطاق الإقليم الذي يقع في اختصاصها وتختص بالنظر في جميع المنازعات الإدارية سواء دعأوى إلغاء أو تعويض أو التأديب وأيضا تفسر النصوص القانونية بغية التحقق من مشروعية أعمال الإدارة والتعويض عن

[1] تماما مثلما هي الحال بالنسبة إلى تعيين أعضاء مجلس الدولة.

أضرارها، كذلك تقدم بجانب اختصاصها القضائي الاستشارات القانونية للإدارة في نطاق اختصاصها المكاني.

المحاكم الإدارية المتخصصة:

وتختص هذه المحاكم في نظر نوع معين من المنازعات، ويجوز الطعن في الأحكام الصادرة عنها بالنقض أمام مجلس الدولة ماعدا الأحكام الصادرة عن محاكم المعاشات، ومن أمثلة هذه المحاكم: المحاكم الاجتماعية، والمحاكم التأديبية، ومحاكم المحاسبات.

كذلك ثمة محاكم إدارية في المستعمرات، وتلك الأقاليم المستعمرة أربعة هي: جواد يلوب، المارتينك، الرينيو، جويانا. وأحكام هذه المحاكم تقبل بالطبع بالاستئناف أو أمام مجلس الدولة بهيئة استئنافية أو أمام المحاكم الاستئنافية التي أُنشئت بمقتضى قانون إصلاح القضاء الإداري الفرنسي الصادر في ٣١ ديسمبر ١٩٨٧م، مثل عموم أحكام المحاكم الإدارية في فرنسا.

ثالثا: المحاكم الاستئنافية:

نشأت هذه المحاكم – كما أسلفنا سابقاً – بمقتضى قانون إصلاح القضاء الإداري الفرنسي الصادر في ٣١ ديسمبر ١٩٨٧م إذ قرر المشرع الفرنسي إنشاء خمس محاكم موزعة في أنحاء البلاد لكي يطعن أمامها في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية.

وكان المرمى من تأسيس هذا النوع الجديد من المحاكم التخفيف من العبء الواقع على مجلس الدولة. والمساعدة على سرعة إصدار الأحكام، بواسطة حلول هذه المحاكم محل المجلس في الفصل في الطعون المقدمة ضد أحكام المحاكم الإدارية المختلفة.(١)

يرى بعضهم أن هذا القانون كان يستهدف هدفاً آخر هو استكمال وأرقاء البناء العام للقضاء الإداري الفرنسي؛ وذلك أنه بإنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية تحقق في تنظيم القضاء الإداري – على غرار القضاء العادي –ثلاثة مستويات متصاعدة للمنازعات الإدارية: الدرجة الأولى على مستوى المحاكم الإدارية، والثانية المحاكم الإدارية الاستئنافية. ثم يأتي المستوى الثالث الأعلى وهو إمكانية الطعن بالنقض في أحكام المحاكم الإدارية الاستئنافية؛ وذلك أمام مجلس الدولة بوصفه قاضي نقض(٢). وبذلك يتحقق نوع من التجانس في البناء القضائي على نحو مثالي، مع ملاحظة أن المحاكم الإدارية الاستئنافية لا تحتكر وحدها وصف قاضي الاستئناف (الدرجة الثانية) في أحكام المحاكم الإدارية في الدرجة الأولى، لأنه ما زال مجلس الدولة يحتفظ بوصف قاضي الاستئناف في بعض المجموعات من المنازعات الاستئنافية ضد المحاكم الإدارية.

ويمثل أعضاء المحاكم الإدارية الاستئنافية وأعضاء المحاكم الإدارية هيئة واحدة والمبدأ هو وحدة أعضاء هذه المحاكم من حيث المركز الوظيفي والضمانات التي يتمتعون بها، ويتبع أعضاء المحاكم الإدارية الاستئنافية الأمانة العامة لمجلس الدولة، ويبلغ عدد أعضاء المحاكم الإدارية الاستئنافية ١٣٠ عضواً.

---

[١] ينظر: د. عبدالغني بسيوني، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٨١ وما بعدها.

[٢] وهكذا تتأكد الصفه القيادية لمجلس الدولة وهيمنته العليا على التنظيم العام للقضاء الإداري الفرنسي.

المبحث الرابع:

الاختصاصـــات

سنتناول – أولاً - اختصاصات ناظر المظالم، ثم البحث في اختصاصات القضاء الإداري بشيء من الإيجاز.

المطلب الأول

اختصاصات ناظر المظالم

إن الأقضية التي ينظر فيها ناظر المظالم مع قضاته وفقهائه كثيرة منها:

١) تعدي الولاة على الرعية وأخذهم بالعسف في السيرة:

وهذا أعظم ما يتولاه مجلس المظالم، وأن النظر في هذا النوع من الأقضية لا يحتاج - فيما يبدو - إلى دعوى؛ لأن رفع الظلم في ذاته حسبة؛ ولأن سطوة الولاة قد تمنع الضعيف من أن يرفع الأمر؛ ولذلك يجب على والي المظالم أن يتصفح أحوال الرعية ويتعرف على المظلومين منهم لينصفهم، ويتعرف أحوال الولاة ومقدار ما عندهم من عدل أو ظلم فيعأونهم إن أنصفوا ويكفّهم إن عسفوا بل إن لوالي المظالم بهذه الرقابة أن يعزل الولاة، ويستبدل بهم غيرهم إن لم ينصفوا، فهو في الحقيقة أقوى الولاة سلطاناً بعد الخليفة، وهذا يشبه اختصاص مجالس التأديب في أيامنا هذه و دوأوين التفتيش، ولكن بشكل موسع، فتقوية الولاة قد تعني الترفيع، وكفهم قد يعني التأديب، والاستبدال بهم يعني العزل حتماً، وتولية آخرين مكانهم.

٢) جور العمال (الجباة) فيما يجبونه من الأموال:

ويقصد به الظلم أو التجأوز الذي يقع من جباة الأموال على المطالبين بها أو دافعيها، ويتصدى ناظر المظالم لمثل هذا الجور، ولو لم ترفع إليه دعوى فإن الفكر الإسلامي يعدها من النظام العام لتعلقها بأموال الناس، وناظر المظالم في هذا ينظر إلى ثلاث نواح يقرر فيها الحق: الأولى: في طرق جمعها، فيتحرى أن يجمعوها من غير أذى. والثانية: في مقدارها فيحط منه ما يرى فرضه ظلماً، ويردها إلى المقدار المعقول الذي لا يرهق أحداً من أمره عسراً. والثالثة: النظر إلى ما يأخذه عمال الضرائب ظلماً لأنفسهم، فانه بعد بيان الحق يرد المأخوذ بالباطل إلى أهله، ويعاقب الآخذ عقاب الرشوة.[١]

وهذا يشبه اختصاص ديوان المحاسبة، في أيامنا هذه، من ناحية حقه في مراقبة حسن تنفيذ الموازنة فيما يعود للجباية والإنفاق، ويشبه جهة ثانية اختصاص لجان إعادة النظر، في وزارة المالية، فيما يعود لطرح الضريبة العادلة، وقد أشرنا سابقا كيف أن المهدي أسقط عن الناس جباية وجدها ظالمة. وقولته المشهورة:" علي أن أقرر حقاً،

[١] ينظر: محمد أبو زهرة، مصدر سابق، ص ٥٥٠ وما بعدها.

وأزيل ظلما، وان أجحف ببيت المال "[٢]، ونحن نتفق مع القائل بأنه يرى في أيامنا هذه من ينظر أولاً إلى خزانة الدولة، ثم إلى المكلفين.[٣]

مما سبق نرى أن هذا القضاء يشبه منازعات الضرائب والرسوم، وهي تدخل في إطار ما يسمى بالقضاء الكامل؛ لأن الحكم فيها يحدد مبلغ الضريبة الذي يلتزم به الممول، وهذه المنازعات ينظرها القضاء العادي.

٣) أعمال كتاب الدوأوين:

أنهم أمناء المسلمين على بيوت الأموال؛ وذلك فيما يحصونه أو يدفعونه من أموال وفيما وجد لديهم من زيادة أو نقص.

فينظر ناظر المظالم إلى صلاحيتهم لأدائها، وقيامهم بواجباتهم فيها، وأمانتهم وعفتهم، ويستبدل بالخائنين أو المقصرين غيرهم؛ وذلك بعد أن يتحرّى قضاة المجلس، ويفتي فقهاؤه؛ وذلك لأنهم قوام الدولة، وبصلاحهم تصلح، وبفسادهم تفسد.

وقد استشهد المأوردي بقضية مؤداها أن المنصور (الخليفة العباسي) تولى محاكمة جماعة من الكتاب بعد أن دفع إليه بأنهم زوروا في الدوأوين (أي السجلات) وأنه أنزل العقوبة بهم.[٤]

وهذه الأمور الثلاثة التي ينظر فيها مجلس المظالم، ينظر فيها من غير حاجة إلى متظلم كما أشرنا، وقد قال في ذلك المأوردي:" هذه الأقسام الثلاثة لا يحتاج والي المظالم في تصفحها إلى متظلم"، وذلك لأنها تتعلق بشئون الكافة، وبنظام الدولة، ومثل هذا لا يحتاج إلى دعوى، بل إن عمل مجلس المظالم من نوع الرقابة العادلة التي تستقيم بها شؤون الحكم.

٤) تظلم المرتزقة (الموظفين) من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم وإجحاف النظار بهم:

المسترزقة هم الذين يتقاضون أجراً من الدولة مقابل عملهم فيها والمعيار هو (الرزق) بمعنى: أن الذي يعمل مقابل أجرً فهو مسترزق أي موظف، ومن ثم يدخل في هذا المدلول جميع العاملين في الدولة، ولو كانوا مؤقتين وسواء أكان العامل مدنيا أم عسكريا.

ومن الظلم الواقع على طائفة من رجال الحكومة أن ينقص الوالي من أرزاق أصحاب الوظائف فيها، فينتقص مرتبات الموظفين، أو يؤخرها عن مواقيتها، أو يجازي المحسن بالإساءة أو النقص من دينه، أو العمل بغير العدل بينهم، فإن مجلس المظالم يرد الحقوق إلى أصحابها، ويمنع الظلم بين آحادها، وعليه أن يمنع الوالي أن يقرّب من له هوى ويدينه ويعليه ويعطيه، فإن ذلك يفسد الأمور، وقد قال في ذلك ابن تيمية:" إذا كان ولي الأمر يستخرج من العمال ما يريد أن يختص به هو و ذووه، فلا ينبغي إعانته إذ هو ظالم." إن الأمور تفسد بذلك، فعلى ناظر المظالم بمجلسه أن يرد الحق إلى نصابه إذا تظلم متظلم، ولا يمنعه ذلك أن يتعرف بنفسه ويتحرّى برجاله؛ لأن الظلم الواقع على

---

[٢] المأوردي، ٨١,

[٣] أنظر القاسمي، مصدر سابق، ص ٥٧٠.

[٤] المأوردي، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص ٧٢- ٧٣.

العاملين في الدولة يؤدي إلى التمرد أو الإهمال المطلق، وقد قال المأوردي:" كتب بعض ولاة الأجناد إلى المأمون أن الجند قد شغبوا ونهبوا، فكتب إليه لو عدلت لم يشغبوا ولو وفيت لم ينهبوا "[1] وعزله عنهم وأدر عليهم أرزاقهم.

وإذا كان ولاة الفساد قد منعوا الحق من أن يصل إلى أهله ممن لهم وظيفة في الدولة أعانهم والي المظالم على أخذه، وإن اغتصب الوالي مالهم من مرتبات أُعْطُوا من مرتبات أخرى من بيت المال، وعزل الوالي وعاقب المرتشي.

وهذه هي الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الدولة فيما يتعلق برواتب الموظفين، العاملين منهم والمتقاعدين.

٥) رد الغصوب:

أي الأموال التي اغتصبت على خلاف الشرع وقد قسمها الفقهاء إلى قسمين:

١- **الغصوب السلطانية:** وهي التي يأخذها الولاة بغير حق، إما أن تضمها الدولة ظلماً وإما أن يأخذها الولاة لأنفسهم، فناظر المظالم يحكم برده إلى ذويه متى علم به من تلقاء نفسه؛وذلك من خلال تصفح أحوال الديوان وبيت المال، وأحوال الوالي، وما آل إليه من مال بالحكم. فإن لم يصل والي المظالم إلى شيء من ذلك فإن نظره فيه يتوقف على تظلم ملاك المال المغتصب وفي هذه الحالة لا يقتصر في الإثبات على الشهادة بل يصح الرجوع إلى سجلات الديوان [1]، فيعرف متى دخل ذلك في بيت المال وطريقه، ويتعرف حال الوالي متى آل إليه المال وطريقه، وهو يستخدم في ذلك الإمارات والقرائن فإن تبين له الحق في التظلم أعاد المغصوب إلى صاحبه، و إن لم يتبين له الحق تحرّى بكل أنواع التحري حتى لا يؤكل حق ضعيف ولا يتحيف قوي، و في هذا يقول: المأوردي " فهذا النوع من الغصوب، إن علم به والي المظالم عند تصفح الأمور، أمر برده قبل التظلم إليه، وإن لم يعلم به فهو موقوف على تظلم أربابه "[2]. هذا المبدأ مبني على قاعدة " إساءة استعمال السلطة " التي يحق لديوان المظالم إبطالها من غير حاجة إلى ادعاء متظلم؛ وبذلك أضيف هذا الأمر إلى الأمور الثلاثة من هذه الناحية.

٢- **غصوب الأقوياء من الأفراد:** وهي الأموال التي يغتصبها وجهاء الدولة من الضعفاء، وقد اتفق العلماء على أن هذا النوع من الغصوب لا ينظر إليه قضاء المظالم إلا بتظلم.[3] وإذا تبين للقضاء الخاص بالمظالم الاغتصاب حكم برد

---

[1] المأوردي، مصدر سابق، ص ٧٣,

[1] والظاهر أنهم عرفوا خلال القرن الأول الهجري ما نسميه اليوم:السجلات الرسمية، وكانوا يسمونه ديوان السلطنة، بدليل ما جاء عند المأوردي و الفراء:" ويجوز أن يرجع فيه عند تظلمهم إلى ديوان السلطنة، فإذا وجد فيه ذكر قبضها من مالكها عمل عليه، وأمر بردها إليه، ولم يحتج إلى بينه تشهد به، وكان ما وجده في الديوان كافيا ". حكي أن عمر بن عبدالعزيز خرج ذات يوم إلى الصلاة، فصادفه رجل من اليمن متظلما فقال: تدعون حيران مظلوما ببابكم فقد أتاك بعيد الدار مظلوم . فقال: ما ظلامتك ؟ - فقال غصبني الوليد بن عبدالملك – فقال يا مزاحم: ائتني بدفتر الصوافي. " فوجد فيه: أصفى عبدالله الوليد بن عبدالملك ضيعة فلان: فقال: أخرجها من الدفتر، وليكتب برد ضيعته إليه. ويطلق له ضعف نفقته" أورده المأوردي، ص ٨٢.

[2] المأوري، ص ٧٣,

[3] المأوردي، ص ٧٣ وأبو يعلي الفراء، ص ٧٧ ود. سليمان الطمأوي، عمر بن الخطاب، مصدر سابق، ٣٤٨.

المغتصب، وإذا حكم برد العين المغصوبة فحكمه مصحوب بالتنفيذ وهو الذي يتولاه في أقل وقت من غير تأجيل أو تسويف.[٤]

الأصل في القضاء أن يمتنع على القاضي الحكم بعلمه الشخصي، ولكنهم أجازوه في قضاء المظالم، وفي رد الغصوب التي يرتكبها المتغلبة؛ لأن القاضي فيها من رجال الإدارة والقضاء معاً.

٦) النظر في المنازعات المتعلقة بالأوقاف:

" الإشراف على الأوقاف " وتسمى الأحباس والحبوس أيضاً، الوقف في النظم الإسلامية هو حبس مال على حكم ملك الله تعالى لمنفعة خيرية لا تنتهي، وتعد الأوقاف في القانون الحديث من الأموال العامة التي لا يجوز تملكها بمضي المدة أو التصرف فيها أو تمتاز من الأموال الخاصة بمميزات أهمها تحصينها من الحجز عليها وحمايتها بالتشريع الجنائي. والأوقاف التي ينظر فيها قاضي المظالم قسمان:

١- **أوقاف مصارفها عامة:** كالأوقاف على المساجد وعلى الفقراء وعلى جهات البر بشكل عام.كانت الأوقاف في أيدي الواقفين، أو المتولين، منذ صدر الإسلام، حتى كان توبه بن نمر، (وهو أول قاض في مصر بين ١١٥-١٢٠ه في زمن هشام) فهو قد أخضعها لرقابة القضاء؛ إذ قال: " ما أرى مرجعاً من الصدقات إلا إلى الفقراء والمساكين، فأرى أن أضع يدي عليها، حفظاً لها من التواء (أي الهلاك) والتوارث"[١] فلم يمت توبة، حتى صار الأحباس ديواناً عظيماً. ومنذ ذلك الحين أصبحت الأوقاف العامة، التي سميت فيما بعد بالأوقاف الخيرية، تحت إدارة الدولة وإشرافها ومراقبتها على الأقل. ولهذا يرى بعضهم أن من اختصاص والي المظالم تصفحها وإن لم يكن فيها متظلم، ليجريها على سبلها ويمضيها على شروط واقفيها؛لأنها إنما أريد بها الخيرات، كالمساجد والمدارس وغيرها وتتعرف مصارف هذه الأوقاف من أحد ثلاثة طرق: أولها: وثائق الأوقاف التي تكون في ديوان الدولة إذا وجدت. وثانيها: ما جاء في إحصاء الدولة من أملاك وأوقاف وما جرى فيها من معاملات، أو ما كان لها من ذكر أو تسمية. وثالثها: كتب قديمة للأوقاف يغلب عند أهل النظر صحتها.[٢]

٢- **الأوقاف الخاصة:** التي سميت فيما بعد " الأوقاف الذرية" وهي التي تكون على مستحقين معروفين فلا يملك ناظر المظالم أن يتصدى للمنازعات المتعلقة بها إلا بتظلم من ذي الشأن، فإذا تشاجر أهل الاستحقاق في الوقف فإن مجلس المظالم يفصل بينهم ولكن لابد من طرق الإثبات التي يتخذها القضاء، وهي الإقرار والبينة واليمين والنكول، ولا يرجع فيها إلى دوأوين قديمة. وقد أثبتت التجارب التي كانت في المحاكم الشرعية أن ضعفاء المستحقين تذهب حقوقهم ضياعا،

---

[٤] محمد أبو زهرة، مصدر سابق، ص ٥٥٤.

[١] قالها الكندي، ينظر الولاة والقضاة، ص ٣٤٦,

[٢] ينظر: د. سليمان الطمأوي، السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٧٣، ص ٤١٩.

فكان من الحق أن يتولى ديوان المظالم بقوة بأسه إنصافهم، و إن سلك في إثبات حقوقهم مسلك القضاء المعتاد.

٧) تنفيذ الأحكام التي يعجز القضاء عن تنفيذها:

تنفيذ ما وقف من أحكام القضاة لضعفهم عن إنفاذه وعجزهم عن المحكوم عليه لتعززه وقوة يده، وعلو قدره وعظم خطره، فيكون ناظر المظالم أقوى يداً وأنفذ أمراً، فينفذ الحكم على من توجه عليه بانتزاع ما في يده أو بإلزامه الخروج بما في ذمته.

ويلاحظ أن واجب ناظر المظالم - هنا - تنفيذي محض لا يحق له أن يتعداه إلى أصل الحكم.

٨) معاونة ناظر الحسبة والمحتسب على أعماله خدمة للصالح العام:

إذا عجز المحتسب عن تنفيذ اختصاصاته التي تدور في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر عأونه على ذلك ناظر المظالم، فيحاكم من يقومون بمنكرات في الطرقات، ومن يتعدى على الناس، ومن يتحيفون على السكان، ويعكرون صفوة الحياة، ويرتكبون ما يوجب حدود الله، ومن يتشاجرون مع الناس، ويزعجونهم وهو في كل هذا يمنع ما كان يتولاها المحتسب، وبعضها يجري فيها الإثبات الشرعي، ويلتزم القضاء، وبعضه لا يحتاج في الإثبات إلى طرق القضاء.[١]

فقاضي المظالم يدخل في أصل الموضوع لأن مهمة المحتسب أقرب إلى الإدارة منها في القضاء؛ لذلك أجاز لناظر المظالم أن يقوم مقام المحتسب في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. أما أمور الأحكام الصادرة عن القضاة، فلا يحق له البحث فيها؛ لأن الاجتهاد لا ينقض بمثله.

٩) مراعاة العبادات الظاهرة كالجمع والأعياد والحج والجهاد:

من تقصير فيها، أو إخلال بشروطها فان حقوق الله- تعإلى- أولى أن تستوفى، وفروضه أحق أن تؤدّى.[٢]

وكما هو واضح إنما يدخل مثل هذا الاختصاص ضمن أعمال الحسبة، وبخاصة فيما يتعلق بضرورة عجز المحتسب – إذا كان غير ولي الأمر – عن مباشرتها ومن ثم إذا كان المحتسب قادراً على ذلك امتنع على قاضي المظالم النظر فيها.[٣] ويرى بعضهم أن هذا الاختصاص أخذ على إطلاقه متداخلاً و اختصاص المحتسب؛ لذلك لابد من صرف أحكام هذا البند إلى ذوي النفوذ الواسع والقدر الخطير.[٤]

١٠) النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين:

فلا يخرج في النظر بينهم عن موجب الحق ومقتضاه، ولا يسوغ أن يحكم بينهم إلا بما يحكم الحكام والقضاة. وهذا الاختصاص يجعل من ناظر المظالم ذا ولاية عامة في القضاء، إذا لجأ إليه المتقاضون، وهذا- أيضا- يبدو أنه متداخل و اختصاص

---

[١] ينظر محمد أبو زهراء، مصدر سابق، ص ٥٥٦.
[٢] الفراء، الأحكام السلطانية، مصدر سابق، ص ٧٨.
[٣] ينظر: د. رمضان بطيخ، مصدر سابق، ص ٨٣.
[٤] ينظر :ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، مصدر سابق، ص ٥٧٣.

القضاء، ولكنه لا ينصرف إلا إلى الطبقة المتنفذة في المجتمع. بدليل أنهم قالوا: إن والي المظالم يراعي من أحوال المتنازعين ما تقتضيه السياسة في مباشرة النظر بينهما، إن جل قدرهما، أو ردّ ذلك إلى قاضيه بمشهد منه، إن كانا متوسطين، أو على بُعد منه، إن كانا خاملين."[1]

مما سبق نرى أنه لم يكن اختصاص ناظر المظالم محدداً بمواضيع معينة، ويبدو لنا مما ذكره الفقهاء من المواضيع المذكورة أعلاه إلا أمثلة على هذا الاختصاص، فهو اختصاص عام أو ولاية عامة للنظر في مظالم الناس أيا كان مصدرها سواء أكانت المظلمة من العامة أم موظفيها أم من الأفراد أصحاب النفوذ، فهو في الحقيقة أقوى الولاة سلطاناً بعد الخليفة. وليس هناك تحديد لاختصاصه في القضايا الإدارية؛ أي التي تكون الإدارة طرفاً فيها (قضائي، تنفيذي)، بل هو يشمل –أيضا- القضايا المدنية التي ترفع من أشخاص عاديين ضد أشخاص عاديين ظلموهم ظلامة لم يتمكن القضاء العادي من ردها.

ويلاحظ أن هذه الاختصاصات منه ما يتعلق بالصالح العام من أمر بالمعروف ونهي عن المنكر ورفع الظلم...إلخ، ومنها ما يتعلق بدعاوى الأفراد فيما بينهم. كما أن اختصاصاته تشمل معاونة المحتسب في أداء مهامه، وتنفيذ أحكام القضاة الذين يعجزون عن تنفيذها بسبب تعنت المحكوم عليهم، وامتناعهم عن التنفيذ، كما ينظر في الأوقاف من ناحية تنفيذ شروطها والقيام على رعاية شئونها وتوفير غلالها وصيانتها ومحاسبة نظارها ليعرف الظالمون منهم.

وعلى أساس ما تقدم نجد أن اختصاصات ناظر المظالم أوسع بكثير من اختصاصات القاضي الإداري في عصرنا الحاضر، وهذه الاختصاصات ما هي إلا جزء من اختصاصات ناظر المظالم فهو ليس قاضياً إدارياً، وما القضاء الإداري الحديث إلا جانب مما كان يختص به ناظر المظالم. ومن جانب آخر لم يرد على اختصاصات ناظر المظالم أي استثناء أو تحديد فهي عامة وشاملة للمواضيع الداخلة في اختصاصه.

المطلب الثاني

اختصاص القضاء الإداري

أولاً: يجب الإشارة إلى أن بعض المحاكم الإدارية التي يتألف منها القضاء الإداري الفرنسي يكون اختصاصها محدداً على سبيل الحصر، وبعضهم الأخر منه يتمتع بالولاية العامة في كل المنازعات والمسائل الإدارية التي لم يمنح القانون اختصاص النظر فيها محاكم إدارية أخرى. ومن جهة أخرى لا يُنظر في الدعاوى الإدارية بدرجتين؛ لأن هناك من الدعاوى الإدارية ما ينظر بدرجة واحدة، ومن الأمثلة على المحاكم الإدارية المحدد اختصاصها على سبيل المثال لا الحصر :المحاكم الإدارية للمستعمرات، والمحكمة الإدارية الخاصة بالألزاس واللورين، ومحكمة الغنائم البحرية، ومحكمة المحاسبات، ومحكمة الميزانية، ومجلس المراجعة، والمجلس الأعلى للتعليم... الخ.

[1] المأوردي، مصدر سابق، ص ٨٤. وينظر: الفراء، مصدر سابق، ص ٦٥.

أما المحاكم التي تتمتع بالولاية العامة فقد كان مجلس الدولة حتى عام ١٩٥٣ م يتمتع بالولاية العامة؛إذ كان يعد قاضي القانون العام بالنسبة إلى جميع المنازعات التي لم يمنح القانون اختصاص الفصل فيها محاكم أخرى.

غير أن مجلس الدولة – كما رأينا سابقا – فقد صفة صاحب الولاية العامة بالنسبة إلى مسائل كثيرة لمصلحة المحاكم الإدارية للأقاليم التي كانت تسمى مجالس الأقاليم حتى عام ١٩٥٣ م، وأصبح مجلس الدولة قاضياً أولاً وآخر درجة بالنسبة إلى بعض المنازعات، كما يعد قاضي استئناف بالنسبة إلى مسائل أخرى، وقاضي نقض لما عدا ذلك، ومحكمة تنازع في نطاق القضاء الإداري.

١) مجلس الدولة بوصفه محكمة أولى وآخر درجة:

يعد مجلس الدولة قاضياً أولاً وآخر درجة بالنسبة إلى مسائل أو منازعات معينة اختصه القانون بها على سبيل الحصر، وهذه المسائل:

أ- الدعاوى الخاصة بطلب إلغاء اللوائح أو الأنظمة، والقرارات الفردية الصادرة في شكل مراسيم بسبب تجاوز السلطة.

ب- المنازعات المتعلقة بالموظفين المعينين بمراسيم، الخاصة بوظائفهم.

ج- الدعاوى ضد القرارات الإدارية التي يمتد أثرها إلى خارج حدود اختصاص محكمة إدارية إقليمية معينة.

د- المنازعات الإدارية التي تنشأ في مناطق لا تدخل في الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للمستعمرات.

ه- دعاوى تفسير مشروعية القرارات وفحصها يختص بها مجلس الدولة.

و- المسائل الرامية أو الموضوعات التي لا تدخل في اختصاص محاكم إدارية أخرى.

٢) مجلس الدولة بوصفه محكمة استئناف:

إن إنشاء المحاكم الاستئنافية الخمس -التي تم ذكرها سابقا -رغم ما أدى إليه من اقتطاع جانب كبير من الاختصاص الاستئنافي، الذي كان يتمتع به مجلس الدولة لتتمتع به هذه المحاكم المستحدثة، لم يفقد مجلس الدولة جميع اختصاصاته الاستئنافية. فبعد أن بيّن القانون[1] اختصاص هذه المحاكم الاستئنافية بالفصل في الطعون الاستئنافية ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الإقليمية استثنى من اختصاصها طعوناً استئنافية معينة ضد بعض الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم ومنح اختصاص الفصل فيها مجلس الدولة، وهي كالآتي:

أ- الطعون الاستئنافية في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في دعاوى فحص المشروعية.

ب- الطعون الاستئنافية في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية المتعلقة بالانتخابات البلدية والإقليمية.

[1] قانون رقم ٨٧ | ١١٢٧ بإنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية الصادر في ٣١ | ١٢ | ١٩٨٧ م.

ج- الطعون الاستئنافية في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية المتعلقة بالقرارات التنظيمية الصادرة عن الهيئات الإدارية غير المركزية.

د- وعلى وفق ذلك أصبح من اختصاص المحاكم الاستئنافية النظر في الطعون المندرجة في دعوى القضاء الكامل (قضاء التعويض) لدعأوى التسوية المتعلقة برواتب الموظفين وخدمتهم، وكذلك المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية والرسوم وغيرها من دعأوى المسؤولية التقصيرية.

ه- و أصبح من اختصاص هذه المحاكم النظر في الطعون الاستئنافية للأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية المتعلقة بدعأوى الإلغاء، أو تجأوز السلطة ضد القرارات الإدارية، وليس التنظيمية، ويصبح مجلس الدولة في هذا الجانب محكمة نقض بالنسبة إلى الأحكام الصادرة عن هذه المحاكم الاستئنافية، واشترط لقبول الطعن بالنقض في أحكام هذه المحاكم أمام مجلس الدولة، إجازة هذا الطعن من دائرة فحص الطعون في مجلس الدولة الفرنسي.

٣) مجلس الدولة بوصفه محكمة نقض:

يعد مجلس الدولة من حيث المبدأ محكمة نقض بالنسبة إلى المحاكم التي لم ينص القانون على جواز استئناف أحكامها لديه[١]. من هذه المحاكم على سبيل المثال: محكمة المحاسبة، والمجلس الأعلى للتعليم، والقاعدة في هذا المجال، أن حق النقض مقرر بقوة القانون بالنسبة إلى جميع أحكام المحاكم الإدارية التي لم ينص القانون على جواز الطعن فيها بالاستئناف. ولا يستثنى من ذلك سوى وجود نص صريح يستبعد الطعن بالنقض.

وبعد صدور قانون إنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية أضيف إلى اختصاص مجلس الدولة الاختصاص بنظر طعون النقض في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الاستئنافية.فقد نصت المادة العاشرة من القانون على أن " الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الاستئنافية يجوز الطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة ".

٤) مجلس الدولة كمحكمة تنازع في القضاء الإداري بالإضافة إلى الاختصاصات القضائية

المشار اليها، يمارس مجلس الدولة الفرنسي باعتباره أعلى هيئة قضائية في القضاء الإداري دوراً قضائياً آخر يتمثل في حسم إشكالات التنازع التي تقع بين محاكم القضاء الإداري الكثيرة سواء فيما يتعلق بالاختصاص أو التعارض في الأحكام، كما يتولى الفصل في الإشكالات الناجمة عن وجود الصلة بين الدعأوى أو المنازعات المرفوعة لدى محكمتين أو أكثر من المحاكم الإدارية لتوحيد الجهة القضائية التي يمكن أن تنظر في النزاع ككل.[١].

[١] ينظر: في ذلك دي لوبادير، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، باريس ١٩٦٣، ص ٣٣٤. و كذلك د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٨٩ وما بعدها..

[١] ينظر د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، المصدر السابق ص ٩٠ وما بعدها.

ثانياً: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة:

هنـاك تقسـيم تقليـدي مشـهور لاختصـاص القضـاء الإداري الفرنسـي يصـنف اختصاص مجلس الدولة والمحاكم الإدارية المختلفة إلى أربعة أنواع رئيسة، ويعتمد هذا التصنيف على أساس السلطة التي يمارسها القاضي وحكمه في المنازعة المطروحة عليه.

إذ تقسم اختصاصات القضاء الإداري إلى أربعة أنواع رئيسة:

أ) قضاء الإلغاء:

إذ يباشره القضاء الإداري عن طريق الطعن في قرار إداري معين وطلب إلغائه بسبب عدم مشروعيته، ويعرف هذا الطعن في فرنسا باسم تجأوز السلطة، وتوجه الخصومة في هذه الدعوى إلى قرار لائحي أو قرار إداري فردي؛ إذ تنحصر سلطة القاضي في التحقيق من مشروعية القرار المطعون فيه أو عدم مشروعيته. فإذا ثبت له مخالفة القرار حكم بإلغائه من غير أن يمتد سلطته أبعد من ذلك، بمعنى أنه ليس للقاضي أن يعدل القرار المطعون فيه أو يستبدله، أو يقضي بحقوق معينة لرافع الدعوى.

ب) القضاء الكامل:

هذا القضاء شخصي يطالب فيه المدعي بحقوق شخصية في مواجهة الإدارة، عكس قضاء الإلغاء الذي هو قضاء موضوعي ينصب على مخاصمة قرار إداري بسبب عدم مشروعيته، وهنا يمتلك القضاء في هذه الدعوى سلطات أكثر من مجرد الإلغاء؛ إذ إنه يستطيع أن يعدل القرارات الإدارية التي سببت أضرار لحقوق ذوي الشأن أو يستبدلها، وللقاضي أن يحكم بالتعويضات المختلفة في مقابل ما سببته قرارات الإدارة من أضرار لحقوق الطاعن الشخصية.

ومن أمثلة هذا القضاء في فرنسا الطعون المتعلقة بالعقود الإدارية والمسئولية الإدارية، وطعون الانتخابات؛ إذ لا تقتصر سلطة القاضي في الطعون الأخيرة –مثلا – على إلغاء نتيجة الانتخابات الخاطئة، وإنما قياسه- أيضا- بإعلان النتيجة الصحيحة للانتخابات.

ج) قضاء التفسير وفحص المشروعية:

يقتصر دور القاضي -هنا -على إعطاء التفسير الصحيح مدلول القرار الإداري وتحديد مدى مشروعيته من غير أن يصدر حكماً في المنازعة سواء بالإلغاء أو التعويض. وتتم مباشرة القضاء الإداري على هذا النوع من الدعأوى بناءً على إحالة من محكمة عادية إلى القضاء الإداري لإعطائها تفسيراً لقرار إداري معين أو تقديراً لمشروعيته، لأهمية ذلك في البت في الدفع المثار بشأن هذا القرار قبل أن تفصل في الدعوى الأصلية المطروحة أمامها.

د) قضاء العقاب:

يختص القضاء الإداري على وفق ذلك بتوقيع العقوبات الجنائية على مرتكبي المخالفات ضد القوانين واللوائح التي تحمي المال العام، وهذا هو المعنى التقليدي لقضاء الزجر أو العقاب في فرنسا. بيد أنه يوجد الآن معنى حديث لهذا القضاء، وذلك في مجال

الجزاءات التأديبية. ويجب الإشارة إلى أن الأعم والأغلب من المنازعات ينتمي إلى قضاء الإلغاء أو القضاء الكامل.

إلا أنه نتيجة للانتقادات التي وجهت إلى هذا التقسيم، ظهرت تقسيمات أخرى لهذا الاختصاص اشتهر منها تقسيم ولاية القضاء الإداري إلى قضاء موضوعي وقضاء شخصي، ويعد هذا التقسيم أشهر التقسيمات الحديثة لولاية القضاء الإداري الفرنسي، ويقوم على أساس طبيعة المنازعة المطروحة أمام القضاء فهي منازعة تدخل في القضاء الموضوعي إذا كان طعن المدعي يتركز على مخالفة قاعدة قانونية أو حدوث أضرار بحقوق نابعة عن مركز قانوني عام؛ أي مركز قانوني موضوعي. بينما تندرج المنازعة داخل القضاء الشخصي إذا تعلقت بحقوق شخصية تكون مركز قانوني فردي وشخصي للمدعي. وبناءً على هذا التقسيم يمكن رد معظم أنواع الدعأوى إلى أحد النوعين، فالقضاء الموضوعي يتمثل -بصفة أساسية - في دعأوى إلغاء القرارات الإدارية، وقضاء العقاب أو الزجر،[1] وقضاء فحص المشروعية، أما القضاء الشخصي فيتضمن المنازعات المتعلقة بالعقود أو أشباه العقود، وكذلك قضاء التعويض عما تحدثه الأعمال الإدارية من أضرار.في حين يتبقى جانب من الدعأوى لا يمكن ردها إلى أحد النوعين السابقين؛وذلك بالنظر إلى طبيعتها المتأرجحة بينهما، وتشمل الطعون الآتية:

١) **قضاء التفسير**، الذي ينتمي في بعض الأحيان إلى القضاء الموضوعي إذا كان المطلوب تفسيره قراراً إدارياً، وفي أحيان أخرى إلى القضاء الشخصي إذا تعلق الأمر بتفسير عقد إداري.
٢) **بالنسبة إلى الطعن بالنقض**، نجده ينتمي إلى القضاء الموضوعي إذا كان مرجع الطعن في الحكم بالنقض يعود إلى القضاء الموضوعي، ويندرج داخل القضاء الشخصي إذا كان مرجع الطعن بالنقض يعود إلى المساس بمركز قانوني شخصي.
٣) **الطعون الانتخابية**، وهي تدخل في القضاء الموضوعي إذا تعلق النزاع بمشروعية الانتخابات، ومدى مطابقتها لأحكام القانون. وبالعكس تندرج في القضاء الشخصي في حالة استخدام القاضي لسلطاته، وعدم توقفه عند إلغاء نتيجة الانتخابات المخالفة للقانون، بل قيامه بتعديل نتيجة الانتخاب وإعلان النتيجة الصحيحة لها.
٤) **وأخيراً تنتمي الطعون الضريبية تارة إلى القضاء الموضوعي**؛ وذلك في حالة تعلق النزاع بمشروعية القرارات التي فرضت على الممولين. وتارة أخرى تدخل

[1] لا يختص القضاء الإداري المصري بقضاء العقاب أو الزجر بمعناه التقليدي المعروف به في فرنسا وهو توقيع العقاب على المخالفات المتعلقة بقوانين حماية المال العام، إنما يدخل في اختصاصه قضاء العقاب= =بالمعنى الحديث؛ أي سلطة --- توقيع الجزاءات التأديبية على موظفي الدولة، فولاية القضاء الإداري في مصر تشمل ولاية الإلغاء من ناحية، وولاية القضاء الكامل من ناحية ثانية وأخيراً ولاية التأديب.فالقضاء الإداري المصري لم يرتكز في تحديده لولايته – على أساس المعيار القديم القائم على مدى سلطة القاضي في النزاع المطروح عليه، وإنما يعتمد في تكييفه لطبيعة الدعوى – بصفة أساسية – على طبيعة المنازعة المطروحة عليه وذلك استنادا إلى طبيعة الحق موضوع المنازعة.

في دائرة القضاء الشخصي. وهذا يحدث عندما يتولى القاضي بنفسه تحديداً ما يلتزم بسداده الممول من مبالغ مالية.

ويمكن القول -كقاعدة عامة- يختص القضاء الإداري في النظر بالطعون الموجهة ضد الأعمال القانونية للإدارة (القرار الإداري والعقد الإداري).

ومن هذا الاستعراض السريع، والموجز لاختصاصات ناظر المظالم والقاضي الإداري نجد أن الأول اختصاصاته أوسع وأشمل من اختصاصات القاضي الإداري؛ إذ يختص قضاء المظالم بالمنازعات الإدارية إلى جانب غيرها من منازعات المظالم؛ كالنظر في غصوب الأقوياء، ومنازعات الأوقاف الخاصة والمنازعات العامة التي يستعصي نظرها على القاضي العادي، كذلك القيام بتنفيذ الأحكام القضائية التي يعجز القضاة عن تنفيذها. كذلك القيام بأعمال الرقابة؛ مثل تتبع أعمال الولاة والموظفين، والإشراف على الأوقاف، ومعاونة المحتسب فيما يعجز عنه من الأمر بالمعروف، والنهي عن المنكر، ومراعاة العبادات. ومن ثم يكون قضاء المظالم ولايته واسعة، وسلطاته قوية، تتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات الذي يحكم النظم المعاصرة، حتى في الاختصاصات القضائية لقضاء المظالم، نجد ولايته فيها لا تقف عند فحص مشروعية التصرف موضوع النزاع، وإنما يمتد إلى حد تدخل ناظر المظالم في أعمال الإدارة عن طريق توجيه الأوامر والنصائح للموظفين بعمل المعروف والنهي عن المنكر، بل تأديب الموظف إذا ظهر ظلمه ومخالفته لقواعد الشرع والحق .فقضاء المظالم له طبيعة مزدوجة، قضائية وتنفيذية. بينما القضاء الإداري قضاء متخصص في نظر المناعات الإدارية فقط إضافة لاختصاصه بتقديم الفتوى والرأي القانوني في المسائل التي تعرضها عليه الإدارة، وهي استشارة غير ملزمة إلا نص القانون تصبح وجوبية، كما يزوّد الإدارة العامة بالمشورة في المجال التشريعي والإداري.

وإذا ما قارنا بين اختصاصات ولاية المظالم والقضاء الإداري نجد أن الأولى أوسع بكثير من الثانية ولا نتفق مع الرأي الذي يذهب إلى أن اختصاصات ولاية المظالم أشبه ما تكون بالقضاء الإداري.[1]

[1] ينظر: د. حمدي عبدالمنعم، مصدر سابق، ص ٢٥٣.

المبحث الخامس

الإجـــــراءات

المطلب الأول

إجراءات التقاضي أمام ناظر المظالم

قسم الفقهاء القضايا التي ينظر فيها والي المظالم إلى قسمين:

١) **قضايا لا يحتاج نظرها إلى شكوى أو تظلم متظلم**؛ لأنها تتعلق بالصالح العام وبنظام الدولة؛ ومثل هذا لا يحتاج إلى دعوى. وقد يكون المتضرر ضعيفاً فلا يجرؤ على المجاهرة بطلب رفع الظلم الواقع عليه من الولاة والحكام وجماعتهم.

ومن القضايا التي لا تحتاج إلى شكوى -كما رأينا سابقا -تعدي الولاة على الرعية وجور العمال في ما يجبونه من الأموال، والنظر في أعمال كتاب الدواوين؛ لأنهم أمناء المسلمين على ثبوت أموالهم، ورد ما اغتصبوه ولاة الجور وذوو النفوذ والبطش مما يقف عليه من تلقاء نفسه، وتصفح الأوقاف العامة (الأوقاف الخيرية) ليجري ريعها على سبيلها ويمضيها على شروط واقعيها. وأخيراً مراعاة استيفاء حقوق الله من العبادات الظاهرة؛كالجمع و الأعياد والحج والجهاد، وتعد هذه الأمور من النظام العام حسب المصطلحات المعاصرة.

٢) **قضايا يحتاج ناظر المظالم فيها إلى دعوى مُدع من ذوي الشأن**؛ كتظلم الموظفين من نقص أرزاقهم أو تأخرها عنهم أو رد ما اغتصبه ولاة الجور، وذوو النفوذ والنظر في الوقوف الخاصة (الأهلية) إذا تظلم أهلها، وتنفيذ أحكام القضاة التي تعذر عليهم تنفيذها لعلو قدر المحكوم عليه وعظم خطره، والنظر فيما يعجز عن نظره ولاة الحسبة في المصالح العامة والنظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين.

أما إجراءات رفع الدعوى فقد ذكر بعضهم أنها كانت تقدم مكتوبة وكان صاحب ديوان المظالم يقدم كشفاً مكتوباً بالتظلمات إلى الخليفة أسبوعياً، يقول بعض المؤرخين:" وكانت المظالم تقدم مكتوبة، وكان يحدث أحيانا – حوالي عام ٣٢٠ ه – ٩٣٢ه – أن ترمى الرقعة في ورق المظالم أمام القاضي في المجلس ".[١]

ويقول بعض المؤرخين أن صاحب ديوان المظالم كان يعمل كشفاً بجميع العرائض قبل أن يسلمه لناظر المظالم في الجلسات. ثم يقوم بعد ذلك بعرض جميع الدعأوى المثبتة في الملف مع االخلاصات التي أرفقها بها على مجلس المظالم وقت انعقاده، فإذا انعقد المجلس للمظالم عرضت عليه ليوقع على العريضة بما يوجبه الحاكم.[٢]

[١] ينظر: احمد عبد الملك، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مصدر سابق، هامش رقم ٢، ص ١١٠،

[٢] ينظر: أبي يعلي الفراء، مصدر سابق، ص، ٨٧ وما بعدها.

على أننا نرى أن الكتابة ليست شرطا أساسا لتقديم الدعوى؛ إذ يمكن أن يعرض التظلم شفاهة كما يمكن أن يقدم كتابة، وهناك شواهد متعددة تشير أن شكأوى المظالم كانت تعرض على الخليفة أو على والي المظالم شفاهةً.[١] ويشترط في ناظر المظالم أن يكون سهل الحجاب.[٢]

كما يجوز أن تقام دعوى من له مصلحة فيها استدلالاً بقول رسول الله صلى الله عليه وسلم " أبلغوني حاجة من لا يستطيع إبلاغها فإنه من أبلغ السلطان حاجة من لا يستطيع إبلاغها ثبت الله قدميه على الصراط يوم تزل الأقدام." وان كانت الوقائع التي ذكرها المؤرخون تشير إلى تقديم التظلم من ذي مصلحة في أثناء المرافعة.

إن الأسباب التي أوجبت إحداث ديوان المظالم، هي التي أوجبت أن يوضع لإجراء المحاكمة أمامه أصول خاصة، تختلف عن القواعد التي يلتزم بها القضاة ولا يحيدون عنها.[٣] ذلك بأن والي المظالم ينظر في قضايا تعود نتائجها على الدولة والمجتمع، لا على أفراد معينين. وهذا الشمول لقضاياه هو الذي حمل فقهاء المسلمين على أن يقولوا هذا القول الموجز العميق المعاني، المتسع الأبعاد:" إن ناظر المظالم يخرج من ضيق الوجوب، إلى سعة الجواز ".[٤]

وهذا يعني أن لولاة المظالم ألاّ يتقيدوا كل التقيد في استثبات الحقوق، بالقواعد التي يسير عليها القضاة عادة، بل يجوز لهم أن يتعدوها، وأن يسلكوا كل طريق يمكن أن يؤدي إلى الكشف عن الحقيقة. ولهذا قالوا:" إن والي المظالم، يستعمل في فضل الإرهاب "،[١] وكشف الأسباب بالأمارات الدالة وشواهد الأحوال اللائحة، ما يضيق على الحكام، فيصل به إلى ظهور الحق، ومعرفة المبطل من الحق " ومثال ذلك:

١) أن لوالي المظالم رد الخصوم – إذا أعضلوا – إلى وساطة الأمناء، ليفصلوا التنازع بينهم صلحاً عن تراض. وليس للقاضي ذلك إلا عن رضا الخصمين.

---

[١] وقد أشرنا إلى ذلك في موضعه عندما تظلم الرجل اليمني من الوليد بن عبدالملك إلى عمر بن عبدالعزيز وهو ذاهبٌ إلى الصلاة، وكذلك قصة المرأة التي تظلمت إلى المأمون من ابنه العباس .وهذا دليل على أن التظلم يمكن أن يقدم شفاهة.

[٢] المأوردي، ص ٦٧، وما بعدها. والفراء، ص ٧٦.

[٣] فقد فصل المأوردي والفراء أوجه الفرق بين ناظر المظالم والقضاء العادي وذكرا عشرة أوجه لهذا الفرق وذلك على النحو الآتي:- ١) لناظر المظالم من فضل الهيبة وقوة اليد ما ليس للقضاة. ٢) ناظر المظالم أفسح مجالاً وأسع مقالاً. ٣) سلطات ناظر المظالم في الوصول إلى الحق ومعرفة الباطل أوسع من سلطات القاضي الذي يتقيد بأدلة محددة.٤) لناظر المظالم أن يقابل من ظهر ظلمه بالتأديب ويأخذ من بان عدوانه بالتقويم والتهذيب.٥) لناظر المظالم أن يتأنى قبل إصدار حكمه، وذلك إذا اشتبه لأمر واستفهمت الحقوق، أما القضاة فليس لهم أن يؤخروا الحكم إذا طلب أحد الخصمين الفصل.٦) لناظر المظالم أن يرد الخصوم ليفصلوا التنازع صلحا وليس ذلك للقاضي إلا إذا رضي الخصمان بالرد.٧) لناظر المظالم أن يفسح في ملازمة الخصمين إذا وضحت أمارات التجاحد، ويأذن بالكفالة فيما يسوغ فيه التكفل لينقاد الخصوم إلى التناصف ويعدلوا عن التجاحد والتكاذب. ٨) لناظر المظالم إحلاف الشهود عند ارتيابه بهم، ويستكثر من عددهم ليزول عنه الشك وينفي عنه الارتياب، وليس ذلك للقضاة.٩) لناظر المظالم أن يسمع من شهادات المستورين ما يخرج عن القضاة في الشهادة.١٠) يجوز لناظر المظالم أن يبدأ من تلقاء نفسه باستدعاء الشهود ويسألهم عما عندهم في تنازع الخصوم، وعادة القضاة تكليف المدعي إحضار بينه ولا يسمعونها إلا بعد مساءلته.

[٤] ينظر المأوردي، ص ٨٣. والفراء، ص ٦٣.

[١] الإرهاب بمفهوم الفقهاء هو في تشكيل المجلس الذي يحضره الحماة والأعوان، لا الإرهاب الجسدي، ولا أي نوع من أنواع التعذيب.

٢) كما أنه يجوز لوالي المظالم إحلاف الشهود عند ارتيابه بهم إذا بدلوا أيمانهم طوعاً، ويستكثر من عددهم، ليزول عنه الشك وينتفي عنه الارتياب، وليس ذلك للقضاة.

٣) لوالي المظالم أن يسمع من شهادات المستورين، ما يخرج عن عرف القضاء في شهادة العدليين.وهذا التوسيع في البيّنات على قضاة المظالم، اقتضته طبيعة القضايا التي ينظرون فيها. فالأصل ألاّ يحلف الشاهد في القضاء العادي إلا إذا ألح المشهود عليه، وقد اشترط لتحليف الشهود شرطين.[٢] أولهما: أن يرى هو ضرورة ذلك، عند ارتيابه. ثانيهما: أن يبدلوا هم إيمانهم طوعا، وألاّ يكرهوا عليها.

٤) كما يجوز لوالي المظالم أن يبتدئ باستدعاء الشهود، ويسألهم عما عندهم في تنازع الخصوم. وعادة الحكام والقضاة تكليف المدعي إحضار بينته، ولا يسمعونها إلا بعد مساءلته.[٣]

ويرى بعضهم أن فقهاء المسلمين قد أجازوا هذا الحق لوالي المظالم حتى يتمكن من الوصول إلى الحقيقة.

قواعد البينة:

كان عمر بن عبدالعزيز يرد المظالم إلى أهلها بغير البينه القاطعة، وكان يكتفي باليسير، إذا عرف وجه مظلمة الرجل ردها عليه، ولم يكلفه تحقيق البينة، لما يعرف من غشم (ظلم) الولاة قبله على الناس. ولقد أنفذ بيت مال العراق في رد المظالم، حتى حمل إليها من الشام.

فالبينة القاطعة قد تستحيل إقامتها، وجمع عناصرها. فإذا كان الظلم واضحاً، اكتفى قاضي المظالم بالبينة اليسيرة المؤدية إلى القناعة الوجدانية.

دفع نفقات الانتقال من بيت المال:

حُكي أن رجلاً جاء عمر بن عبدالعزيز شكا إليه عدي بن أرطأة. فقال عمر:" أما والله ما غرنا منه إلا بعمامته السوداء ! أما إني قد كتبت إليه، فضلّ عن وصيتي: إنه من أتاك ببينة على حق هو له فسلمه إليه. ثم قد عنّاك إليّ. " فأمر عمر برد أرضه إليه، ثم قال له:- كم أنفقت في مجيئك إلي؟ - فقال: يا أمير المؤمنين، تسألني عن نفقتي، وأنت قد رديت علي أرضي، وهي خير من مئة ألف؟

فقال عمر:- إنما رددت عليك حقك، فأخبرني كم أنفقت ؟

قال: ما أدري. – قال: أحزره. – قال:- ستين درهم. " فأمر له بها من بيت المال"

---

[٢] ينظر: ظافر القاسمي، مصدر سابق، ص ٥٧٥.

[٣] هذا الحق لم يُعط في التشريعات الحديثة إلا رئيس محكمة الجنايات، ويسمونه " السلطة التنسيبية ". ذلك بأن الأصل أن يكلف المدعي لإحضار بينته. أما في القضايا الجنائية، فيحق لرئيس محكمة الجنايات أن يستدعي شهودا ورد ذكرهم، أو لم يرد، في بعض الإفادات، ويعبرون عن هذا بقولهم: " تنسيب الرئاسة".

كانت الدولة خاسرة في الخصومة التي فصل فيها عمر بن عبدالعزيز، فكان لابد أن يتحمل بيت مالها نفقات الانتقال.

ويلاحظ أن عمر قد فرق بين حق المدعي حين قال له: إنما رددت عليك حقك، وبين واجب تحمل الخزانة لنفقات انتقاله، مهما تكن ضئيلة.

تدابير مؤقتة وقرارات إعدادية:

نص فقهاء المسلمين، في موضوع ولاية المظالم، على حق ناظرها بالقيام بتدابير مؤقتة تسمى اليوم في قوانين الأصول بالإجراءات التحفظية (وهذه التدابير أو الإجراءات لم تعرف في القوانين الوضعية، والأوربية منها خاصة، إلا في القرون المتأخرة، فإن الحضارة الإسلامية قد سبقتها أيضا بألف عام). وهذه التدابير كما وردت في مصادرها:

الكفالة: " ضم ذمة إلى ذمة في المطالبة بشيء "

وهي تدبير استثنائي، يلجأ إليه ناظر المظالم حين الضرورة، وقد عرفه الفقه الإسلامي بأنه " على والي المظالم أن ينظر في الدعوى، فإن كانت مالاً في الذمة، كلفه – المدين – إقامة كفيل ". ولم تعرف القوانين الحديثة إلزام المدين بتقديم الكفالة بأصل الدين، إلا في حالات شاذة.

الحجز الاحتياطي:

" إن كانت الدعوى عيناً قائمة، كالعقار، حجر عليه فيها حجرا لا يرتفع به حكم يده" يلاحظ أن المأوردي والفراء استعملوا لفظ "الحجر" بالراء المهملة، بينما استعمل المحدثون لفظ " الحجز " بالزاي المعجمة [1] ومعنى قوله:"لا يرتفع به حكم يد " أي إن ملكيته تبقى قائمة إلى نهاية الفصل في النزاع.

الحارس القضائي(١):

و لوالي المظالم أن يرد استغلال العقار المحجوز إلى أمين يحفظه على مستحقه منهما. ويرى بعضهم[2] أن لفظ "الأمين " أبلغ في الدلالة من لفظ " الحارس القضائي ".

إذ إن التدبيرين الآخرين " الحجز الاحتياطي، والأمين أو الحارس القضائي" مؤديان، لذلك تحفظ الفقهاء بشأنها، وقالوا: [3] " فأما الحجر عليه فيها، وحفظ استغلالها مدة الكشف والوساطة، فمعد بشواهد أحوالهما، واجتهاد والي المظالم فيما يراه بينهما، إلى أن يثبت الحكم بينهما ".

---

[1] ينظر: ظافر القاسمي، مصدر سابق، ص ٥٧٦.
[1] المأوردي، ص ٨٥ والفراء، ص ٦٥.
[2] ينظر: ظافر القاسمي، مصدر سابق، ص ٥٧٧.
[3] المصدر السابق، الصفحة نفسها.

التحقيق المحلي:

لوالي المظالم أن يكشف عن الحال من جيران المُلك، ومن جيران المتنازعين، ليتوصل بهم إلى وضوح الحق، ومعرفة المحق، وهذا الذي يسمى اليوم " التحقق المحلي " في العقارات التي يجري عليها التحديد والتحرير.

الاستكتاب والتطبيق:

إن أنكر المدعي عليه الخط، فمن ولاة المظالم من يختبر الخط بخطوطه التي كتبها، ويكلفه من كثرة الكتابة ما يمنع التصنع فيها. ثم يجمع بين الخطين، فإذا تشابها، حكم به عليه.

ومما سبق رأينا أن لقاضي المظالم سلطة في توجيه الإجراءات وسلطة أكبر في التحقيق لم يعطها القاضي العادي، وجعل ذلك من الفروق الرئيسة بين قضاء المظالم وبين القضاء العادي. والهدف من السلطات الواسعة التي أعطيت ناظر المظالم هو سرعة الفصل في المظالم، وعدم ترك الفرصة للخصوم كي يتحكموا في إجراءات الدعوى بما يرونه لاسيما أن المنازعة بين الخصمين غير متكافئة: فرد وسلطة، إنسان ضعيف وآخر متي، وفي المنازعة عنصر الظلم.

كما رأينا أن لناظر المظالم سلطات واسعة في توجيه الدعوى والبحث عن الأدلة ومناقشة الشهود، وفحص الأدلة الكتابية واستجواب المدعي والمدعى عليه...إلخ.

وخلاصة القول أن طرق الإثبات في نظر المظالم غيرها في مرافعات القضاء فبينما لا يحكم القاضي العادي إلا بالبيانات يصح لناظر المظالم أن يحكم بالأمارات (أي القرائن)، كما يجوز لناظر المظالم تحليف الشهود أما القاضي العادي فإنه يكلف المدعي تقديم البينة.

وقد يجعل ناظر المظالم يوماً معروفاً يقصده فيه المتظلمون إلا أن يكون من عمال المظالم المعين لها فيكون مندوباً للنظر في جميع الأيام.

المطلب الثاني

إجراءات الدعوى والإثبات أمام القضاء الإداري

في دعوى الإلغاء لدى كل محكمة القضاء الإداري المصرية والمحاكم الإدارية المصرية والمحاكم التأديبية باعتبارها جميعاً محاكم أول درجة تمتاز هذه المحاكم من حيث الإجراءات التي تسبق المرافعات بما يلي:-

١- إن ميعاد الطعن بالإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار رسمياً أو من تاريخ تبليغة إلى ذوي الشأن.

٢- يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقع عليها من قبل محام مقيد بجدول المحامين أمام تلك المحكمة.

٣- تتضمن عريضة الدعوى عدا البيانات الرئيسية المتعلقة باسم المدعي يجب أن يتضمن موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إذا كان ما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبيان الاسانيد وغير ذلك مما سنوضحه لاحقاً.

أما بشأن الإجراءات التي تتبعها محكمة القضاء الإداري في فرنسا ومصر فقد وضعتا قواعد خاصة به من حيث الإجراءات، فقد تضمن الفصل الثالث من الباب الأول الخاص بالقسم القضائي من قانون مجلس الدولة المصري النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام محاكم القسم القضائي بالمجلس، وكذلك الأحكام المتعلقة بهذه الإجراءات، كما تنص المادة الثالثة من مواد إصدار قانون مجلس الدولة المذكور رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢م على أن " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص؛ وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاص بالقسم القضائي ". وعلى وفق ذلك يطبق القاضي الإداري النصوص الخاصة بالإجراءات الموجودة في قانون مجلس الدولة، أما فيما لم يرد بشأنه نص فإنه يلجأ إلى الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية التي لا تختلف عن طبيعة المنازعة الإدارية.[1]

وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى " أن الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري تتميز بخصائص ذاتية تغاير تلك المأخوذ بها أمام محاكم القضاء العادي؛ أهمها: أن الإجراءات الإدارية إجراءات إيجابية يوجهها القاضي وهي بهذه السمة تفترق عن الإجراءات المدنية والتجارية التي يهيمن الخصوم على تسيير الجانب الأكبر منها. وأن النظام القضائي الإداري يعتد في المقام الأول بتحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها على وفق الإجراءات التي ألزم القانون هيئة مفوضي الدولة القيام بها قبل طرح المنازعة على القضاء؛ إذ يقوم هذا القضاء أساساً على مبدأ المرافعات التحريرية.[1]

ويجب التمييز بين إجراءات المحاكم التأديبية وقضاء الإلغاء.

إجراءات دعوى الإلغاء:

الإجراءات المتبعة في دعوى الإلغاء لدى محكمة أول درجة في كل من القضاء الإداري المصري والفرنسي على النحو التالي:

١) التظلم لدى الجهة الإدارية قبل الطعن القضائي: جعل المشرع المصري التظلم وجوبياً فيلزم ذا المصلحة بالنظم إداريا قبل اللجوء إلى القضاء، وذلك حتى تتاح للإدارة فرصة مراجعة نفسها قبل عرض الدعوى على القضاء وخاصة بالحالات التي حددها مجلس الدولة المصرية فيما يتعلق بطعون الموظفين الذي ألزمهم القانون استنفاذ طريق التظلم الاجباري قبل الالتجاء إلى الطريق القضائي. وهي القرارات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علأواة والقرارات الصادرة من سلطات تأديبية بحق الموظفين والقرارات الصادرة بالإحالة إلى التقاعد أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي. وهذه القرارات تعتبر نافذة في الشؤون الوظيفية بمجرد صدورها أي أنها نافذة

[1] ينظر: د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٦٨٠.

[1] راجع الحكم الصادر عن المحكمة بجلسة ٣٠ نوفمبر لسنة ١٩٦٨، في القضية ٣٤٨ لسنة ٩ قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، القاعدة رقم ٢، ص ٧.

بذاتها ولا تحتاج إلى استعمال القوة لوضعها موضع التنفيذ كما يمكن تلاقي نتائجها إذا حكم القضاء بإلغائها لعدم مشروعيتها.

والنظم يمكن يكون بعريضة عادية ويمكن يكون شفهياً إذا استطاع أثباته من خلال تأشير الرئيس على الأوراق بأن الطاعن قدم تظلماً. كما يمكن أن يكون على شكل إنذار بواسطة كاتب العدل أو البريد المسجل بعلم الوصول، مع ذلك ينبغي أن يضع التظلم بضوابط تتفق مع طبيعته كإجراء يجب أن يسبق إجراءات اللجوء إلى القضاء ومن أهم الضوابط:-

١- أن ينصب التظلم على قرار إداري نهائي، أي أن يكون القرار جاهزاً للطعن فيه أمام القضاء. ومما يجري الطعن فيه.

٢- أن يكون على نحو معلوم وواضح منفياً عنه الجهالة.

٣- أن يقدم إلى السلطة المختصة ربما يكون تعبيراً غامضاً يحتاج إلى تحديد، فالتظلم منتجاً لأثرة إلى رفع إلى مصدر القرار أو إلى من له سلطة التعقيب عليه فيكون في الحالة الأولى تظلماً ولائياً وتظلماً رئاسياً في الحالة الثانية.

٤- مواعيد التظلم: أن المدة المقررة للبت في التظلم من جانب الإدارة المختصة ستين يوماً.

٢) تقديم عريضة الدعوى ببياناتها وإعلانها إلى الجهة الإدارية وذوي الشأن:

فيبدأ رفع الدعوى بطلب يقدم إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين أمام تلك المحكمة [١] وتجري أحكام القضاء الإداري المصري على الحكم ببطلان عريضة الدعوى التي تخلو من توقيع أحد المحامين المقيدين بجدول المحامين؛ لأن هذا التوقيع من الإجراءات الجوهرية في رفع الدعوى. [٢] وهذا يعني أن عرائض الأفراد ذوي الشأن في الدعوى الإدارية لا تقبل، بخلاف الدعأوى المدنية أمام محاكم أول درجة حيث يجوز أن تقدم من قبل أفراد عاديين واشتراط قيد المحامي في الجدول لدى تلك المحكمة شرط يتعلق بكون ذلك المحامي متخصصاً في دعأوى القضاء الإداري وربما قصد المشرع بذلك ضمان سلامة الإجراءات أمام المحاكم الإدارية وضمان عدم الكيد للإدارة، وضمان فهم المحامي بطبيعة الموضوعات التي تدور حولها الدعأوي الإدارية.

ويجب أن تحتوي عريضة الدعوى على البيانات العامة المتعلقة بأسم المدعي والبيانات المتعلقة بهويته ومن يوجه إليه الادعاء وصفته ومحل إقامته ويتضمن موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إذا كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبيانا بالمستندات المؤيدة للطلب، وصورة أو ملخص من القرار الإداري المطعون فيه كما

---

[١] وينص قانون المحاماة المصري رقم ٦١ لسنة ١٩٦٨ في المواد ٧٠، ٧٤، ٧٨، على أنه يقبل أمام المحاكم الإدارية المحامون المقيدون أمام المحاكم الابتدائية، ويقبل أمام محكمة القضاء الإداري المحامون المقيدون أمام محاكم الاستئناف، ويقبل أمام المحكمة الإدارية العليا المحامون المقيدون أمام محكمة النقض.

[٢] ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ٩ مايو ١٩٥٩ م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة الرابعة.

يجب أن يقدم مع عريضة الدعوى مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب، وعدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافظة مستندات.[٣]

و يجوز قبول طلبات الإلغاء الجماعية؛ أي المرفوعة من أكثر من شخص ضد قرار إداري معين كاستثناء؛ كحالة وجود الطاعنين في المركز القانوني نفسه إزاء القرار المطعون فيه. كما هو الشأن بالنسبة إلى القرارات التنظيمية المعيبة بخلاف ذلك يقضي المجلس بقبول الدعوى بالنسبة إلى الطاعن المذكور اسمه أولاً.فالقاعدة الأصلية توجب أن يقدم طلب مستقل بكل قرار إداري بعريضة دعوى مستقلة.بالرجوع لمجلس الدولة الفرنسي نجده يقبل الطلب بإلغاء قرارات إدارية متعددة – على سبيل الاستثناء – إذا وجدت صلة تجمع بينها. وفي غير هذه الحالة يعد المجلس أن الدعوى مرفوعة ضد أول القرارات الإدارية المذكورة في عريضة الدعوى. وبهذا نجد أن مجلس الدولة المصري سار على هذا المسلك نفسه.[٤]

وبالنسبة إلى الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة تكون القاعدة العامة التي يسير عليها مجلس الدولة الفرنسي هي استقلال كل دعوى بعريضة مستقلة، نظراً للرعاية الخاصة التي كفلها المشرع الفرنسي لدعوى الإلغاء المتمثلة في الإعفاء من الرسوم القضائية، ومن توقيع محام على عريضتها. أما مصر فإن القضاء الإداري أجاز الجمع بين الدعوتين في عريضة واحدة [١].كما تختص محاكم مجلس الدولة بطلبات التعويض عن القرارات الإدارية سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.[٢]

تعلن عريضة الدعوى ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة وذوي الشأن في ميعاد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها، ويتم الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول[٣]. وعلى الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ٣٠ يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها.[٤] ويكون للطالب أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات في المهلة التي يحددها له المفوض إذا رأى وجهاً لذلك ويرسل قلم كتاب المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء ميعاد الثلاثين يوماً ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة.

---

[٣] يُنظر:المادة ٢٥ فقرة ١، و٢.

[٤] يُنظر: د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٦٨٢.

[١] يُنظر: حكم محكمة القضاء الإداري في ٣٠ يونيو ١٩٦٠، مجموعة أحكام السنة الرابعة عشرة، ص ٦٩.

[٢] يُنظر: المادة رقم ١٠ وبنودها من قانون مجلس الدولة المصري.

[٣] يُنظر: المادة رقم ٢٥، فقرة ٣ من القانون نفسه.

[٤] ويجوز لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمرا غير قابل للطعن بتقصير ميعاد الثلاثين يوما، على أن يعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره وبطريق البريد ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان.

وهكذا يتضح لنا أنه لابد أن توجه الدعوى، وتعلن عريضتها إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار، وذلك لكي تقوم بالرد على دعوى الطاعن، وتقدم ما لديها من مستندات وبيانات وملاحظات تؤيد مشروعية القرار الإداري وتؤكد سلامته من كل عيب.

هيئة مفوضي الدولة:

أ) في فرنسا يطلق أسم "مفوضي الحكومة" وهم موظفون قضائيون يختارون من بين أعضاء مجلس الدولة وهم لا يمثلون الحكومة كما قد توصي تسميتهم، بل هم جهة عينها القانون لتهيئة الدعوى الإدارية أمام مجلس الدولة تبدأ هذه المهمة بدراسة موضوع الدعوى من ناحية الوقائع ومن ناحية القانون ويقوم المفوض بتحليل الموضوع وإلغاء الضوء على المسائل القانونية التي تثيرها الوقائع وتتولى تكييفها واستخلاص حكم القانون منها مستعيناً ومذكراً المجلس بأحكام سبقت من لدنه أو مبادئ قانونية، ويمكن اعتبار المطالعة والاستخلاص الذي يقدمه المفوض بمثابة مشروع حكم كثيراً ما تأخذ به محاكم القضاء رغم كونها ملزمة به، ولقد ساهمت هذه المطالعات في إرساء مبادئ كثيرة وراسخة من مبادئ القانون الإداري الحديث. ويجب عدم الخلط بين مفوضي الحكومة الذي هم من أعضاء القسم القضائي وبين وكلاء الحكومة الذي يتولون الدفاع عن حقوقها أمام القضاء الإداري لآن مهمة المفوضين هي مهمة قضائية وتهدف إلى تطبيق القانون وإحقاق العدل وكثيراً ما تكون تلك المطالعات في صالح ذوي الشأن من المدعين، كما أن مجلس الدولة نفسه لا يساير المفوضين ولا يأخذ بما جاء في مطالعاتهم.

ب) **في مصر:** أن النجاح الذي حققه نظام مفوضي الحكومة في القضاء الإداري الفرنسي جعل المشرع المصري يأخذ به في قوانين مجلس الدولة المصري منذُ سنة ١٩٥٥ بالقانون رقم ١٦٥ حيث ورد النص على أنشاء "هيئة مفوضي الدولة" واحدة من أعضاء القسم القضائي في المجلس وقد أطلق عليها هيئة مفوضي الدولة بدلاً من أن يسميها هيئة مفوضي الحكومة فعل المشرع الفرنسي وقد اعتبر الفقه المصري هذه التسمية موفقه وذلك لعدم إثارة اللبس في الدور الذي تقوم به هذه الهيئة إذ أنها تدافع عن القانون الذي تسنه الدولة وليس عن القرار الذي تصدره الحكومة، ولقد نصت المادة السادسة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة المصري على أن تتألف هيئة مفوضي الدولة كما اشرنا سابقاً من أحد نواب رئيس مجلس الدولة ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب المندوبين.

٣) تحضير الدعوى:

تقوم هيئة مفوضي الدولة بالقسم القضائي مهمة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، و يحق لمفوضي الدولة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق، وله كذلك أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، وله أن يأمر بدخول شخص ثالث في الدعوى، أو بتكليف ذوي الشأن تقديم مذكرات ومستندات تكميلية، إلى غير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك. ولا يجوز تكرار التأجيل لسبب واحد في سبيل تهيئة الدعوى، إلا

أنه يجوز للمفوض إذا رأى منح أجل جديد أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجأوز عشر جنيهات يجوز منحها لطرف الثاني. وبعد إتمام تهيئة الدعوى يودع مفوض الدولة تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ويبدي رأيه مسبباً، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم.[1]

ويتضح من هذه المهمة التي قررها المشرع في هذا الصدد تتمثل في رغبة المشرع في تجريد الخصومات التي تكون الإدارة طرفاً فيها من القضاء الإداري في رفع عبء التحضير والهيئة للقضايا عن كاهل القضاة لينصرفوا إلى الفصل فيها وإمكانية تمحيص موضوع الدعوى بعد استجلاء الجوانب المتعلقة بوقائع الدعوى وما يحيط بها من أمور فنية وكذلك الجوانب القانونية ذلك بأن مهمة مفوضي الدولة –كما رأينا- مهمة بلا حدود وتشمل كل الجوانب المتاحة في الدعوى.

ولمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية، خلال أجل يحدده. فإن تمت التسوية أثبتت في محضر يوقع من الخصوم أو الوكلاء، وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي، وتعطى صورته على وفق القواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها، وإن لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة لا تتجأوز عشرين جنيهاً ويجوز منحها الطرف الآخر.

وللهيئة أن تبدي من تلقاء نفسها أي دفع من شأنه أن يؤثر قانونياً في نتيجة الحكم من الروابط الإدارية، ومن ذلك عدم جواز النظر في الدعوى لسبق الفصل فيها بحكم حاز قوة الشيئ المقضي به، حتى لو لم تمسك به الخصوم (إدارية عليا ١٩٥٨/١١/١٨م ق ١٤٩٦ س ٣ق).

كما يحق لرئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن أمام هيئة المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة في محكمة القضاء الإداري خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم فيما لو كانت محكمة القضاء الإداري محكمة أول درجة، أما الأحكام الصادرة عنها بصفتها الاستئنائية عندما يطعن أمامها في أحكام المحاكم الإدارية فيقتصر الطعن على رئيس هيئة مفوضي الدولة.

يتضح مما تقدم أن وجود هيئة مفوضي الدولة يعتبر امراً ضرورياً في أداء القضاء الإداري لمهامه إذا علمنا- إضافة إلى ما ذكرناه سابقاً من مزايا بين طرفي ليس متكافئين من حيث القدرة على التصرف، فالإدارة صاحبة السلطة في موضع اسمي من الفرد المتعامل معها، ومن ثم لابد أن يدعم موقف القضاء الإداري بوجود مثل هذه الهيئة التي تسهل مهمة القضاء الإداري موضوعياً- في حل المنازعات الإدارية.

٤) إجراءات مباشرة دعوى الإلغاء:

[1] يُنظر: المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة المصري.

سبق أن تحدثنا عن كيفية تقديم عريضة الدعوى الإدارية وإلى من توجه الخصومة والتبليغات ودور مفوضي الدولة في تهيئة كل مستلزمات المرافعة في الدعوى والمواعيد المقررة على النحو الذي ينفرد به القضاء الإداري دون القضاء العادي، وعند\ما تتم تهيئة الدعوى من قبل هيئة المفوضين تقدم بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة الذي يتم فيه النظر في الدعوى وبعد ذلك يقوم قلم كتاب المحكمة بتبليغ ذوي الشأن بذلك التاريخ وميعاد الحضور خلال ثمانية أيام ويجوز تقليصه عند الضرورة إلى ثلاثة أيام وتطبيق بشأن تعديل الطلبات أو التنازل عن بعضها وتقديم طلبات إضافية إلى أن يقفل باب المرافعة قواعد قانون المرافعات التي يجيز ذلك. لكن المادة ٣١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة تنص على ما يلي: "لا تقبل المحكمة أي دفع أو طلب أو أوراق مما كان يلزم تقديمه قبل أحالة القضية إلى الجلسة إلا إذا اثبت لها أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم الورقة طرأت بعد الإحالة أو كان الطالب يحلها عند الإحالة ومع ذلك رأت المحكمة تحقيقاً للعدالة قبول دفع أو طلب أو ورقة جديدة جاز لها ذلك مع جواز تحميل الطرف المهمل بغرامة تدفع للطرف الأخر على أن الدفوع والطلبات المتعلقة بالنظام العام يجوز إبداؤها في أي وقت كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها".

٥) الفصل في موضوع الدعوى:

في كل من القضاء الإداري المصري والفرنسي تقوم المحكمة بعد تهيئة الدعوى للمرافعة وبعد الاطلاع على مطالعة مفوضي الدولة الموكل في الدعوى تقوم المحكمة ببحث شروط قبول الدعوى في الناحية الشكلية فإذا تحقق لذاتها ذلك انتقلت إلى الدخول في أساس الدعوى وموضوعها لأعمال حكم القانون فيها، وسلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تقتصر على إلغاء القرار إذا كان مخالفاً للقانون، ولا تملك أن يذهب إلى أبعد من ذلك فيعدل القرار أو أن يوجه أوامر ونواهي للإدارة بالعمل على نحو معين أو الامتناع عن ذلك أو أن يحل نفسه محل الإدارة إذ أن ذلك يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات وهذا عكس ما رأيناه من قبل في ولاية المظالم.

إجراءات المحاكم التأديبية:

تباشر النيابة الإدارية [1] الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية سواء أكانت هي التي حققت، أو كان ذلك بطلب من الرئيس الإداري. وتودع النيابة العامة أوراق التحقيق، وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة. ويجب أن يتضمن هذا القرار بياناً بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق، وتعقد الجلسة التي يحددها رئيس المحكمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة. وعلى قلم كتاب المحكمة إعلان ذوي الشأن بقرار الإحالة

[1] تشكلت النيابة الإدارية في مصر بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنها هيئة مستقلة تلحق برئاسة الجمهورية وتتكون من قسمين قسم للرقابة وقسم للتحقيق (م١ وم٢) وتنص المادة الرابعة على أن تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوة التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة للموظفين المعنيين في وظائف دائمة. وهذا يعني انها في الدعوى التأديبية تقوم مقام النيابة العامة في المبادرة بإقامة الدعوى الجنائية العامة.

وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من إيداع الأوراق في محل إقامة المعلن إليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم وصوله. وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل في الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب. وعلى المحكمة التأديبية الفصل على وجه السرعة، ولا يجوز تأجيل الدعوى أكثر من مرة للسبب نفسه على ألا تتجاوز فترة التأجيل أسبوعين، ويجب على المحكمة أن تصدر حكمها في مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوى إليها.ويجوز للمحكمة أن تستجوب العامل المقدم للمحاكمة، وأن تسمع الشهود من العاملين وغيرهم بعد حلف اليمين، وينفذ على الشهود الأحكام القانونية المقررة فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور.وإذا كان الشاهد من العاملين الذين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم، وتخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو امتنع عن أداء الشهادة، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين.

وإذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية أحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها، وفصلت في الدعوى التأديبية. أما إذا كان الحكم في دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية، وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية، ومع ذلك لا يمنع وقف الدعوى من استمرار وقف العامل. وعلى النيابة الإدارية التعجيل في نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف.[١]

ويستطيع العامل المقدم إلى المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة أو أن يوكل عنه محامياً، وله أن يبدي دفاعه كتابة أو شفاهة وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصياً. وأحكام المحاكم التأديبية نهائية، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا ويعد الوزير المختص، ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات، ومدير النيابة الإدارية من ذوي الشأن في الطعن، و يحق لرئيس هيئة مفوضي الدولة إقامة الطعن في حالات الفصل من الوظيفة، إذا ما طلب منه العامل المقصود ذلك، وتعد القرارات النهائية من مجالس التأديب الخاصة – كمجالس التأديب الخاصة بأعضاء هيئة التدريس بالجامعات والعاملين فيها – أحكام قضائية يتم الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة لتراقب مدى ملاءمة العقوبة التأديبية للجريمة التأديبية المرتكبة مثلها في ذلك مثل الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية.

ويجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية بطريقة إعادة النظر في المواعيد والإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية.[٢] ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك، وإذا حكم بعدم قبول الطعن

[١] ينظر: المواد ٢٤، ٣٥، ٣٩، ٣٦، ٣٧، من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧، لعام ١٩٧٢.
[٢] ينظر: المادة ٤٤ من القانون نفسه.

أو رفضه جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تتجأوز ثلاثين جنيها فضلا عن التعويض إن كان له وجه. [٣]

ومذهب الإثبات الذي استقر القضاء الإداري المصري على سلوكه حال نظرة للدعأوى الإدارية هو مذهب الإثبات الحر، ذلك لأن الأصل أن طرق الإثبات غير محدودة أمام القضاء الإداري مما منح القاضي الإداري- كما هو الحال بالنسبة للقاضي الجنائي- الحرية الكاملة في تكوين عقيدته من خلال ما يراه من أدلة لتسأوي جميع الأدلة كأصل عام في مجال الدعوى الإدارية والتي يوصف الإثبات فيها بأنه إثبات قضائي.

ولعل مرجع اعتناق القضاء الإداري للمذهب الحر وهو بصدد إثبات الدعوى الإدارية أمرين أولهما الطبيعة الخاصة لتلك الدعوى والتي يحتل التوازن بين طرفيهما في الإثبات والذي يؤدي غالباً إلى إخفاق المدعي في حسم الدعوى لصالحة فالإدارة تملك من المستندات والبيانات ما يكفي لتأكيد حق المدعى في دعواه، ولكنها لن تضعها تحت نظر القاضي محتارة بطبيعة الحال لذا كان لابد من تدخل القاضي لممارسة دور ايجابي في الدعوى الإدارية حماية للطرف الأضعف فيها وهو الفرد وذلك من خلال إعتناقه لمبدأ حرية الإثبات الذي يتيح له تقدير مدى ملائمة الأدلة، وثانيهما عدم وجود قانون مستقل للإجراءات الإدارية والذي طالما نادى الفقه بإصداره.

ولا يفرق القانون الإداري بين الوقائع المادية والتصرفات القانونية في مجال الإثبات، حيث يكون من الجائز إثبات كلاهما بكافة الطرق المقبولة أمام القضاء الإداري[١] وذلك على عكس القانون المدني الذي يشترط الكتابة لإثبات التصرفات القانونية في حين يجيز إثبات الأعمال المادية بكافة طرق الإثبات حيث يتعذر إثباتها بالكتابة.

وعلى ما تقدم يتضح مدى ما يتمتع بها القاضي الإداري من سلطات واسعة في مجال الإثبات في الدعوى الإدارية تعينه على تكوين اقتناعه والتثبت من تحقيق الادعاء ولا يحده في ذلك سوى قدرته على ابتداع الحلول المناسبة والعادلة التي توفق بين المصلحتين العامة والفردية فإذا ما بلغ أحد المبادئ التي استقرت في نفوس الناس عنواناً للحق وضماناً للعدل وجب عليه أن يقف دونها، وبذلك يفوق الدور الايجابي الذي يلعبه القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية دور طرفيها، والذي يكون دورهما تابعاً لدور القاضي، ويسير في فلكه وتحت رقابته وتوجهه [٢].

نظر لخلو قانون مجلس الدولة من أدلة حصرية يتعين على القاضي الالتزام بها، في إطار إثبات الدعوى الإدارية فيكون بوسعه الاستعانة بكافة طرق الإثبات سواء كانت وسائل عامة أو تحقيقيه وذلك على النحو الآتي:-

الوسائل العامة لإثبات الدعوى الإدارية:- وهي وسائل إثبات يلجأ إليها القاضي حال قيامة بدورة في تحضير الدعوى الإدارية تمهيداً في الفصل فيها. ومن ثم فهي بطبيعتها

---

[٣] ينظر المادة ٥١ من القانون نفسه.

[١] ينظر د. طعيمة الجرف- رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٤، ص ٣١٨

[٢] ينظر أحمد كمال موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة مجلس الدولة، ١٩٨٠م ص ٢٧ وما بعدها.

وسائل إجرائية يبادر القاضي باتخاذها متى رأى إنها منتجة ولازمة للفصل في الدعوى ومن أهمها:- التكليف بإيداع مستندات والأمر بإجراء تحقيق.

١) التكليف بإيداع مستندات:- بوسع القاضي في إطار ما يتمتع به من دور ايجابي في الإثبات، إضافة للدور الاستثنائي الذي يلعبه في مجال إثبات الدعوى الإدارية بصفة عامة، أن يطلب من أي من طرفيها إيداع ما بحوزته من مستندات يراها لازمة للفصل في الدعوى إثباتاً أو نفعياً. وللقاضي الإداري من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب طرف الدعوى الإدارية الآخر أن يطلب من الإدارة تقديم مستندات تحوزها ويراها منتجة للفصل في الدعوى، وامتناعها عن ذلك يؤدي إلى إقامة قرينة ضدها بصدق ما جاء بعريضة الدعوى وتبريراً لالتزام الإدارة بتقديم ما تحت يدها من مستندات منتجة للفصل في الدعوى متى طلب ذلك منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أو المحكمة الإدارية العليا إلى أن الإدارة هي التي تحتفظ بالمستندات الرسمية ومن ثم فلا يجوز لها تعطيل الفصل في الدعوى بامتناعها عن إيداع تلك المستندات تنفيذاً لأمر المحكمة[١].

فقد استقر قضاء مجلس الدولة على مواجهة الإدارة بعكس مقصدها، حين ذهب إلى أن نكول الإدارة عن تقديم ما طلب منها تقديمه من مستندات أو بيانات يقيم قرينة لصالح المدعى بصدق ما جاء بدعواه، الأمر الذي يؤدي إلى نقل عبء إثبات عكس ذلك إلى جانب الإدارة [٢]. كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الإطار إلى نحو أعمق حين ذهبت إلى أن أمتناع الإدارة عن تقديم ما بحوزتها من مستندات تنفيذاً لأمر المحكمة أو هيئة المفوضين يُعد بمثابة تسليم منها بما جاء بعريضة الدعوى[٣].

٢) الأمر بإجراء تحقيق إداري:- وفقاً لنص المادة ٣٢ في قانون مجلس الدولة فإنه إذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة، وأقام به من تنيد به لذلك من أعضائها أو من المفوضين. وفقاً لهذا النص فإن إجراء المحكمة لتحقيق الدعوى المنظورة أمامها هو أمر متروك لتقديرها، فإذا ما طالبها به خصم في الدعوى يكون لها الحق في رفضه إذا ما رأت انعدام أهميته دون رقابة عليها في ذلك من محكمة الطعن، ودون أن يُعد ذلك إخلالاً منها بحق الدفاع. وتبرز ضرورة التجاء المحكمة إلى التحقيق الإداري كوسيلة لاستجلاء الحقيقة في الدعوى المنظورة أمامها، إذا كان ما لديها من أدلة أثبات غير كاف للفصل في الدعوى، كما لو تعذر لسبب ما إيداع وثيقة أو مستند ما ملف الدعوى رغم كونه منتجاً للفصل فيها وفقاً لتقدير المحكمة. والتحقيق الإداري يشبه من منظور كونه وسيلة أثبات أعمال الخبرة وأن كان الأول وسيلة إثبات عامة يتم أداءه بلا مقابل يلتزم به الخصم في حين أن أعمال الخبرة هي وسيلة إثبات تحقيقيه تؤدي بمقابل يتم العدول عنها إذا لم يؤده الخصم.

وفي التحقيق الإداري ينتقل القاضي إلى حيث مكان الأوراق ليطلع بنفسه عليها وإثبات مضمونها وبياناتها، في ضوء كل ما يراه مفيداً للفصل في الدعوى المنظورة، مع

---

[١] ينظر حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا، طعن رقم ١٢٩٩ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٨٨/١١/٣٦م.
[٢] ينظر في ذلك أحكام المحكمة الإدارية المصرية العليا، في الطعن رقم ٢٦٦١ لسنة ٥٣ ق، جلسة ١٩٩٥/٥/٢٨م.
[٣] ينظر حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا، طعن رقم ٢٦٦١ لسنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٥/٥/٢٨م.

تقرير عنها يوضع في ملف الدعوى حتى يكون متاحاً لإطرافها الاطلاع عليه، وإبداء ما يعنى لهم من ملاحظات عليه. ورغم أن التحقيقات الإدارية وسيلة عامة لإثبات كافة الدعأوى الإدارية، إلا أنه يندر اللجوء إليها، ولم تلقى هذه الطريقة في الإثبات قبولاً قضائياً بدليل ندرة الأحكام المقررة لها[١].

إذا نخلص إلى أن الإثبات أمام القضاء الإداري:

فأن له خصوصياته الناتجة عن خصوصيات المنازعة الإدارية والعلاقة بين أطرافها وقد بنيت نظرية الإثبات في القانون الإداري على أساس إعادة التوازن بين طرفي المنازعة الإدارية بتعويض الإدارة عن تراخي عمالها، وتعويض الفرد عن عدم حيازته للأدلة. [٢] ولما كانت الإدارة هي التي بحوزتها الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع المنازعة ولما تتمتع به من مركز المدعي عليه بافتراض صحة أعمالها وعلى من يدعي خلاف ذلك تحمل عبء الإثبات فإن قواعد الإثبات قد بنيت على أساس إعطاء القاضي الإداري دوراً فعالاً وإيجابياً في البحث عن الأدلة وتكليف الإدارة تقديمها واعتبار امتناعها قرينة ضدها تؤيد ادعاء المدعي. فعلى سبيل المثال طلب مجلس الدولة الفرنسي من وزير الداخلية في قضية باريل (Barel) التي أصدر حكمه فيها في ٢٨ مايو ١٩٥٤م أن يقدم جميع الوثائق التي اتخذ في ضوئها قرار استبعاد بعض الطلبة من مسابقة (ENA) [٢]، ولا يضع القاضي عبء الإثبات على كاهل الطاعن (المدعي) وكل ما يطلبه منه أن تكون طلباته محددة، وأن يجمع كل ما يملكه من وسائل إثبات ادعائه، وقضاء مجلس الدولة الفرنسي زاخر بالأحكام في هذا الصدد. [٣]

ومنذ حكم باريل(Barel) لجأ القضاء الإداري –غالباً- إلى هذه الطريقة في التحقيق وجمع أدلة الإثبات؛ [٤] إذ لم يكتف بالتزام الإدارة بتقديم الملفات و المستندات المتعلقة بالقرار، وإنما طلب منها أن تبين الأسباب الواقعية والقانونية التي سوغت قرارها المطعون فيه.

---

[١] ينظر د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة- الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعأوى والمرافعات الإدارية (أصول إجراءات التقاضي والإثبات في الدعأوى الإدارية)، الكتاب الثاني، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٢٨٢ وما بعدها.

[٢] ينظر: د. مصطفى كمال وصفي، مصدر سابق، ص ٤٣٣ وما بعدها.

[٢] معهد سبق الإشارة اليه سابقا.

[٣] Long ،et autres: Les grands arrest de La jurisprudence administrative sirey. 1 ed 1993 p 518

[٤] المصدر نفسه – ص ٦٣٥,

الخاتمـــــــــــة

نخلص- مما سبق القول فيه- إلى أنه على الرغم مما بين ولاية المظالم والقضاء الإداري الحديث من أوجه شبه في التكوين والوظائف والاختصاصات ثمة أوجه اختلاف كثيرة نجملها فيما يلي:

١) اختلاف في سبب الإنشاء، فقضاء المظالم نشأ لقمع الظلم وإقامة العدل، بينما نشأ القضاء الإداري في فرنسا لأسباب سياسية ولظروف خاصة بعد قيام ثورتها عام ١٧٨٩م.

٢) اختلاف في شخص القاضي وناظر المظالم من فضل الهيبة وقوة اليد ما ليس للقضاة في كف الخصوم عن التجاحد، ومنع الظلمة عن التغالب والتجاذب.أنه يتصدى لأشد أنواع الظلم، وهو ظلم القوي للضعيف، ظلم الحاكم للمحكوم، ظلم الرئيس للمرءوس وظلم السلطة للأفراد.أنه يجمع بين سمتين لا تتوافران في القضاء العادي وهما: هيبة السلطان وهو ما يروع الولاة و كبار الحكام و ذوي الجاه والحسب، وسمة فهم أحكام القضاء وهو ما يحقق العدالة. فهو وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفه القضاء[١].

٣) أن اختصاص ناظر المظالم ليس عليه استثناء فقد تكون الشكوى ضد الخليفة نفسه أو ضد أحد من وزرائه وأعوانه فتنفذ ولاية ناظر المظالم؛ إذ حكي عون بن محمد أن أهل نهر المرغاب بالبصرة خاصموا فيه المهدي إلى قاضيه عبيد الله بن الحسن العنبري فلم يسلمه إليهم ثم خاصموا الهادي بعده فلم يسلمه إليهم ثم الرشيد فأعاده إليهم بطريقة لاتدع مجالاً لأن ينسب إلى أبيه أو أخيه جور في حق [٢]، كما سبق أن أشرنا إلى تظلم المرأة إلى المأمون من ابنه العباس ورد المأمون ضياع المرأة عليها.

٤) تعد قرارات ناظر المظالم باتة ونهائية وواجبة التنفيذ فوراً بينما تعد أحكام محاكم القضاء الإداري أحكاماً أولية يجوز الطعن بها أمام هيئات أعلى منها؛ كمحاكم الاستئناف الإدارية ومجلس الدولة في فرنسا ومصر.

٥) يستطيع والي المظالم مباشرة اختصاصه في رد المظالم وإنصاف المظلومين ولو لم ترفع إليه ظلامة أو شكوى من المظلوم أو المتضرر.

٦) أن اختصاص والي المظالم لا يقتصر على القضايا الإدارية بل إنه يشمل تظلم الأفراد من جور أصحاب النفوذ والقوة الذين ربما لا يكونون من رجال الإدارة وفي قضايا كثيرة أخرى تتعدى نطاق اختصاص القاضي الإداري الحديث.

٧) يتدخل والي المظالم في أعمال الإدارة العامة خلافاً للقاضي الإداري؛ إذ لا يمكنه توجيه أوامر إلى الإدارة، فقد كان والي المظالم عندما ينظر في الشكوى من الولاة يتصفح سيرتهم، ويستكشف أحوالهم أكثر مما هو مقرر فإنه يأمر برد الزيادة إلى أهلها، وإن

[١] المقدمة، تاريخ العلامة ابن خلدون، دار الكتب اللبنانية، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، ١٩٨٢م، ص ٣٩٢.
[٢] أنظر المأوردي، ص ٧٧.

كانت قد دخلت في بيت المال، وإن أخذها الجباة لأنفسهم استرجعها لأصحابها، وأن ينظر في شكوى الموظفين؛ ليقرر فرض العطاء العادل.

٨) يقوم ناظر المظالم بأعمال هي أقرب اليوم إلى الأعمال الإدارية منها إلى القضائية؛ فهو يقوم بما يعجز عنه النظار في الحسبة في المصالح العامة، ومراعاة العبادات الظاهرة؛ كالجمع والأعياد والحج والجهاد، وتنفيذ الأحكام التي يعجز القضاة عن تنفيذها، لقوة يد المحكوم عليه أو على قدرة وعظم خطره.

٩) كذلك لا يفوتنا أن نشير إشارة عابرة إلى شبه بين ناظر المظالم والقاضي الإداري المعاصر، فكل منهما يقوم بدور إنشائي في خلق القاعدة القانونية عند إعواز النص ويطبقها على الواقعة المعروضة أمامه حسب ما تقتضيه المصلحة.

١٠) وجدنا أن الطابع المشترك للتنظيم القضائي لولاية المظالم في جميع العهود هو اندماج السلطتين: التنفيذية والقضائية.

الأصل أن منصب رئيس مجلس المظالم هو من مناصب ولي الأمر، وحينما يقوم برئاسة مجلس المظالم شخص آخر غيره إنما يقوم بذلك نيابة عنه، فالخليفة هو رأس الدولة للنظر في المظالم ورئاسة مجلسها هو من صميم واجباته بوصفه خليفة للمسلمين.

ويبدو لنا أن هذا الاندماج في السلطة في الوقت الحاضر يجسد خطراً جسيماً على الحريات، وسيفاً مسلطاً على مبدأ المشروعية، إلا أنه في تلك الحقبة لم يمثل في حينه خطراً حقيقياً.

وبعد هذه الدراسة لاختصاصات ناظر المظالم وكيفية تعيينه (توليته)، وإجراءات رفع التظلمات أمامه، وما لاحظناه من فروقات جوهرية بين القضاء الإداري المعاصر و نظر المظالم في الإسلام نرى عدم حاجة اليمن إلى قضاء مظالم وذلك للأسباب الآتية:-

١) عدم ملائمة نظام قضاء المظالم لبعض المسلمات في الجهازين الإداري والقضائي في الوقت الحاضر.

٢) تعقد الدولة الحديثة، وكثرة علاقتها وتدخلاتها في مختلف النشاط الخاص، مما يستتبع كثرة المنازعات الإدارية التي لا يقوى عليها نظام كالذي أقيم في الدولة الإسلامية الأولى.

٣) بسبب التدهور الاخلاقي –اليوم – الأمر الذي يلزم معه تحضير الدعوى وتحقيقها بأناة وروية لم يكن القاضي الإسلامي يحتاج إليها.

٤) بسبب العلاقة المشوبة بالحذر بين الإدارة والقضاء، كلاهما ضدان.

وكما رأينا أنه في نظام ولاية المظالم هناك اندماج في السلطتين التنفيذية والقضائية وهذا الاندماج في السلطة في الوقت الحاضر يجسد خطراً جسيماً على الحريات، وسليفاً مسلطاً على مبدأ المشروعية كما اشرنا أعلاه.

وفي الواقع اليمني نجد أن السلطة التنفيذية والقائمين على السلطة في اليمن سخروا القضاء لحماية مصالحهم وجعلوا السلطة القضائية أداة لتكريس مصالحهم على

حساب أداء رسالتها الحقيقية في إقامة العدل في المجتمع، فالدولة لم تدرك بعد أهمية استقلال القضاء[١]

أن قضاء المظالم قد انتهى إلى ما انتهى إليه في منتصف القرن الخامس الهجري، ويصعب إحياؤه بالصورة التي عرفتها الدولة الإسلامية، ولو أتجهنا إلى التدقيق في اختيار القضاة، والفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، وإنشاء قضاء إداري متخصص ومحكمة دستورية عليا، لكان ذلك أدعى إلى تحقيق المراد المنشود.

لكن البعض يرى أنه "مع التسليم بصلاحية القضاء الإداري في الأنظمة المعاصرة، لكن لا يعني بالضرورة صلاحيته في اليمن، لأنها بلد نام ودولة صغيرة، والمنازعات الإدارية- من حيث الكم والنوع- لا تستدعي إنشاء جهاز كبير معقد، يكلف الدولة ميزانية، ويحتاج إلى عناصر قضائية لا تتوفر حالياً، ويساهم في زيادة الأجهزة القضائية، مما يزيد من المشكلات التي تعاني منها الجهاز القضائي".[٢]

ويروا أنه من الضروري الأخذ بالنظام الإسلامي وإنشاء قضاء مظالم نظراً لصلاحيته للتطبيق، وأن الواقع اليمني يفرض الأخذ- حسب قولهم- بالنظام الإسلامي، ويشيروا إلى أن المجتمع اليمني قائم على النظام القبلي، ويوجد على الساحة أفراد يشاركون الإدارة في أعمالها العامة وليسوا منها مثل المشايخ والأعيان، وهم يتمتعون بنفوذ قوي ويروا أنه من الصعب أن نسأوي هؤلاء بالأفراد العاديين في المركز القانوني حينما تقع مع هؤلاء مظالم تبرز مشكلة وجود الفارق بين الأطراف، طرف قوي صاحب نفوذ قد يوازي نفوذ الإدارة، يستطيع أن يستخدم وسائل الدفاع أمام القاضي العادي لصالحة في مواجهة طرف ضعيف، لا يستطيع الوقوف أمام غريمة في المحاكم العادية ويحتاج إلى جهة قضائية خاصة تحمي حقوقه وحريته تكون لها من السلطة والإجراءات ما ليس للمحاكم العادية[١]. بل ذهبوا إلى أبعد من ذلك بقولهم أنه "من العبث إنشاء أكثر من نظام يقوم بنفس الوظيفة". ويشيروا إلى أن وظيفتي الإفتاء والتشريع أجهزة

---

[١] ينظر بحثنا- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن- مقبول للنشر في مجلة الدراسات القانونية صادرة عن كلية الحقوق- جامعة أسيوط.

[٢] ينظر د. أحمد عبدالرحمن شرف الدين ود. أحمد عبدالملك أحمد قاسم، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة في اليمن، منشورات جامعة صنعاء، الطبعة الأولى ١٩٩١- ص ٣٧٧ وما بعدها وينظر كذلك نفس المرجع، الطبعة الثالثة لعام ١٩٩٧، ص ٣٠١ وما بعدها.

[١] هذا ويجب الإشارة إلى أن القوى التقليدية المعارضة لاي تطور قد سيطرت على كل مفاصل السلطة التنفيذية والتشريعية وخاصة بعد حرب ١٩٩٤ حيث تم تعديل الدستور وإلغاء أي نص توافقي بين النظامين السابقين، حيث تم تعديل نص المادة ٢٧ والتي كانت تنص على أن "المواطنون سواسية أمام القانون، وهم متسأوون في الحقوق والواجبات العامة، ولا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو الاصل أو المهنه أو المركز الاجتماعي أو العقيدة" إلى أن المواطنون جميعهم متسأوون في الحقوق والواجبات" لقد تم حذف جملة جميعهم سواسية أمام القانون، وكذلك تم حذف ولا تتمييز بينهم .... وهذا كان مؤشر خطير يؤكد أنه لا مسأواة أمام القانون وإن هناك تمييز بين الرجل والرجل وليس فقط بين الرجل والمراة. وقد انعكس ذلك في الواقع، إذ عاد إلى السطح أو بالاحرى ظهر إلى العلن انتاج الرق في منطقة تهامة والحديدة وحجة. كما قام النظام في صنعاء بإحالة الكثيرين من الجنوبيين على التقاعد المبكر من الجيش والخدمة المدنية وتعرضت مؤسسات الجنوب لسوء الإدارة والفساد إضافة إلى نهب الموارد والتمييز في التوظيف وغياب حكم القانون (اشارت وزيرة حقوق الانسان السابقة الاخت حورية مشهور في لقاء تلفزيوني لها أنه مازال الرق والعبودية موجودة في منطقة تهامة وبعض المناطق الاخرى، وينظر كذلك د. محمد سفيان محمد، تقييم حالة الحقوق المدنية والسياسية في الجمهورية اليمنية، ورقة عمل مقدمة من مركز اليمن لدراسات حقوق الانسان كورشة بعنوان "الحقوق المدنية والسياسية"، صنعاء ٢-٥ ديسمبر ٢٠١٢م.

متخصصة قائمة بذاتها وتتبع السلطة التنفيذية ويروا أن هذه الهيئات فيه كفاية وغني عن الوظيفة التي يقوم بها مجلس الدولة في النظام المعاصر، وتبقى الحاجة- حسب قولهم- في اليمن للوظيفة القضائية (فقط) التي هي من صميم وظائف مجلس المظالم، وأن نظام قضاء المظالم هو النظام الذي يستقيم مع الواقع اليمني حيث يتلاءم- حسب وجهة نظرهم- مع الأوضاع القانونية القائمة، ويصلح للتركيبة الاجتماعية اليمنية [٢].

نحن لا نتفق وهذا الرأي إذ نجد من قولهم تناقض، فهم يروا أن اليمن لا يحتاج إلى أنشاء أكثر من نظام يقوم بنفس الوظيفة لأنه ضرباً من العبث، وقولهم من جانب آخر بضرورة وجود قضاء مظالم لأنه يتفق- حسب رأيهم- والتركيبة الاجتماعية: اليس قضاء المظالم نظام قضائي آخر يختلف ويتميز عن القضاء العادي؟

أما بالنسبة للمشائخ والأعيان وما يتمتعون به من نفوذ قوي، فهذا كلام مردود عليه بالقول إننا نسعى لقيام دولة مدنية أهم سماتها سيادة القانون والمواطن المتسأوية والقضاء على سيطرة القبيلة والعشيرة، وهذا ما أقرته وثيقة الحوار الوطني الشامل. [١]

---

[٢] طبعاً يقصدون التركيبة الاجتماعية اليمنية في الشمال، لأنه في الجنوب في ظل جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية قد حُظرت القبلية والعشائرية رسمياً، وتم حذف أسماء الكنية القبلية.

[١] في ٢٢ مايو ١٩٩٠ أعلنت الوحدة اليمنية بين شطري اليمن في أتفاق بين الشمال: الجمهورية العربية اليمنية، وبين الجنوب: جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية. وفي صيف ١٩٩٤ وبسبب "مظلومية أبناء الجنوب" بعد الوحدة نشبت الحرب الأهلية، بسبب الممارسات العبثية والخاطئة التي وقعت خلال الفترة الماضية منذ قيام الوحدة، حيث خلقت قناعة عند كثير من أبناء الجنوب أن الوحدة السلمية مع الشمال قد تم تفويّضها. فقد تم تسريح مئات الآلاف من المواطنين العسكريين والمدنيين في الجنوب إلى التقاعد المبكر، وانتشار الفساد، ولم يتم تنفيذ بنود اتفاقية الوحدة التي أتفق عليها الطرفان في عام ١٩٩٠.

كما أن النظام مارس الاستبداد عن طريق حكم الفرد والقبيلة والعائلة في عموم اليمن، أدى إلى جملة من الاخفاقات التي أمتد أثرها في شمال وجنوب البلاد في صور أنهيار للخدمات، وارتفاع معدلات البطالة وطغيان القوى القريبة من مراكز صنع القرار. كل ما سبق متغيرات حاسمة وحتمية أدت إلى المطالبة بالتغيير في عام ٢٠١١م وهو المطلب الذي توافق عليه كل اليمنيين. وعندما أصبح الوضع السياسي في عام ٢٠١١م يندر بحرب أهلية لم يكن تأثيرها ليقتصر على اليمن فقط بل قد يمتد للتأثير على دول الجوار وعلى آمن خطوط الملاحة البحرية الدولية، وجد اليمنيون أنفسهم ومعهم المجتمع الدولي بوجه عام ودول الخليج الشقيقة على وجه الخصوص أمام مسئولية تاريخية وإنسانية تقتضي التدخل السريع لإيجاد مخرج وحل سياسي ينزع فتيل المواجهة وبرسم خارطة طريق للانتقال السلمي للسلطة، وكان ذلك عبر أطلاق (المبادرة الخليجية) في ٣ أبريل ٢٠١١م والتي أعدت بإشراف الأمم المتحدة وفي ٢٣ نوفمبر ٢٠١١م تم التوقيع على خطة الانتقال السلمي للسلطة في اليمن وفق المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية في الرياض في المملكة العربية السعودية لتتشكل وفقها حكومة الوفاق الوطني بتاريخ ٧ ديسمبر ٢٠١١م. تضمنت المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية أربع خطوات للانتقال السلمي للسلطة حثت في مُجملها على التحضير والتنفيذ لقيام مؤتمر حوار وطني شامل يهدف إلى تمكين كل المجموعات والقوى السياسية للمشاركة في اتخاذ قرارات تاريخية تتمخض عن رؤية جديدة لمستقبل الدولة حيث ينتج عن مؤتمر الحوار الوطني الشامل الموارد التي تمثل مدخلات لصياغة الدستور الجديد بواسطة اللجنة الدستورية يتم تشكيلها بعد المؤتمر وما يلي ذلك من مشأورات عامة حول مشروع الدستور واستفتاء شعبي ينتهي باعتماد الدستور الجديد. وصدر القرار الرئاسي بتاريخ ١٤ يوليو ٢٠١٣م الذي وضع أسس ومحددات عملية صياغة الدستور، وإعادة هيكله الدولة بما يصلح إختلالات الشراكة ويعالج القضية الجنوبية، وقضية صعده، وغيرها من القضايا ذات البعد الوطني وأناط القرار بمؤتمر الحوار القيام بإجراءات ذات صله بإصلاح الخدمة المدنية والقضاء والحكم المحلي، ووضع أسس المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية والتدابير التي تضمن عدم حدوث أنتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني في المستقبل، وسبل تعزيز حماية حقوق المجموعات الضعيفة بما فيها الأطفال وكذلك السبل اللازمة للنهوض بالمرأة. وكذا الإسهام في تحديد أولويات برامج التعمير والتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة. وفعلاً تم افتتاح فعاليات مؤتمر الحوار الوطني الشامل في ٨ مارس ٢٠١٣م وأختتمت في ١١ يناير ٢٠١٤م، قدم المؤتمر ما يزيد عن ١٨٠٠ قرار. ولعل أهم مسار فرق العمل كان مسار فريق القضية الجنوبية التي هدفت إلى أيجاد حل دائم لمشكلة الجنوب في أطار دولة إتحادية تضمن التوزيع للثروة والسلطة، دولة مدنية حديثة أساسها المواطنة المتسأوية وإقامة نظام حكم رشيد يكفل تنمية مستدامة بكل أوجهها وتعزيز وحماية الحقوق والحريات. إلا أن بعض الأطراف السياسية المتشبثه بالمركزية السياسية والإدارية، بما لها من مكاسب تتمثل بالسيطرة على الثروة والنفوذ، عملت على تقويض ما أتفق عليه وتعطيل تنفيذه وتم اجتياح "مليشيات الحوثي" للعاصمة صنعاء وسيطرتها على مرافق ومؤسسات الدولة في ٢١ سبتمبر ٢٠١٤م وفرض الإقامة الجبرية على الرئيس عبدربه منصور هادي

حيث أقرت هذه الوثيقة " أن الشرعية الدستورية وسيادة القانون، أساس نظام الحكم في الدولة، ولا يجوز تغيير النظام بأي وسيلة أخرى مخالفة لأحكام الدستور، وتلتزم الدولة بضمان نفاذ سيادة القانون على الجميع بدون استثناء".[١]

وأقرت بضرورة إنشاء قضاء إداري مستقل، ومحكمة دستورية عليا، وجاء في مسودة الدستور في المادة ٥٥ منه بأن "القضاء الإداري جهة قضائية مستقلة، تتولى دون غيرها الفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بها. وينظم القانون تشكيلة، ودرجاته واختصاصاته، الإجراءات المتبعة أمامه".[٢]

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، هل في نية لجنة صياغة الدستور إنشاء قضاء إداري على غرار القضاء الإداري المصري؟

بالنظر إلى مسودة الدستور لم نجد نص يشير إلى أنشاء مجلس الدولة الذي يُعد أعلى جهة قضائية توازي المحكمة العليا في القضاء العادي بل لم تشير المسودة إلى المحكمة الدستورية العليا مثل ما نصت عليه وأقرته وثيقة الحوار وإنما أشار إلى إنشاء محكمة دستورية فقط لم يشير إلى كلمة عليا" حيث نصت المادة ٣٢٩ من المسودة على أن " تشكيل المحكمة الدستورية من أربعة عشر عضواً، من كبار القضاة والمحاميين والأساتذة القانون في الجامعات، وذوي الكفاءة والنزاهة والخبرة يمثلون مختلف الأقاليم مع مراعاة تمثيل المرأة. ويرشح رئيس الجمهورية نصف العدد، والنصف الأخر يرشحهم المجلس الأعلى للقضاء والجامعات ونقابة المحاميين، ويحدد القانون آلية اختيار قائمة المرشحين لكل فئة، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بتعيين قضاة المحكمة بعد موافقة مجلس الاتحاد بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه. ومدة عضوية الأعضاء عشر سنوات لا يجوز تجديدها ويتم تجديد نصف الأعضاء بعد مضي نصف الفترة، ويحل محلهم أعضاء جدد لمدة عشر سنوات بنفس طريقة التعيين السابقة.[١]

فوثيقة الحوار الوطني الشامل أكدت على ضرورة وجود القضاء المتعدد، مع التركيز على ضرورة وجود محكمة دستورية عليا، وقضاء إداري مستقل، كل ذلك في إطار قانوني انتخابي ديمقراطي لضمان سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان وحرياته، وفيما يتعلق بالمحكمة الدستورية أقر بأن تنشأ محكمة دستورية مستقلة ويتم انتخاب

وحكومته، وتمكين هادي من مغادرة صنعاء إلى العاصمة عدن التي أعلنها عاصمة مؤقتة في ٧ مارس ٢٠١٥م، ثم الحرب على الجنوب وأجتياح عدن مرة أخرى من قبل مليشيات الحوثي وأنصارها الرئيس السابق المعزول فكانت هذه الحرب بمثابة الشعرة التي قصمت ظهر الوحدة اليمنية.

[١] ينظر وثيقة الحوار الوطني- فريق بناء الدولة، الموجهات الدستورية، الأسس السياسية، البند رقم ١ – ص ٨٧.

[٢] ينظر الوثيقة- فريق بناء الدولة، السلطة القضائية، ص ٨٢.

[١] ينظر معايير لجنة صياغة الدستور، تم التوافق على دور لجنة صياغة الدستور فني فقط، حيث تقوم بالصياغة الدستورية لقرارات مؤتمر الحوار الوطني. وتقوم، الهيئة الوطنية المنبثقة عن مؤتمر الحوار الوطني بمتابعة لجنة صياغة الدستور والتأكد من استيعاب النص لمخرجات الحوار الوطني والموافقة على الدستور قبل رفعها إلى رئيس الجمهورية لاتخاذ الإجراءات الدستورية للاستفتاء عليه. وفعلاً تم تشكيل الهيئة الوطنية ولكنها لم تباشر مهامها لتسارع الأحداث والانقلاب على المخرجات، البند أ و ب ص ٢٨٥

المحكمة الدستورية من مرشحين منتخبين من كبار القضاة والمحاميين وأساتذة الجامعات وفقاً للآلية الآتية [٢]:-

أ- تنتخب الجمعية العمومية للقضاة نسبة ٧٠% من أعضاء المحكمة الدستورية.

ب- تنتخب نقابة المحاميين ١٥% من عدد أعضاء المحكمة الدستورية، من كبار المحاميين. مع تفرغهم من أعمالهم السابقة.

ج- ينتخب اجتماع مشترك لمجالس كليات الشريعة والقانون والحقوق ما نسبته ١٥% من أساتذة القانون (بدرجة أستاذ مشارك على الأقل) مع تفرغهم من أعمالهم السابقة.

د- تقوم السلطة التشريعية بفحص ملفات المرشحين والمصادقة على تعيينهم.

هـ- يصدر رئيس الجمهورية قراراً جمهورياً بتعيينهم.

بالمقارنة بين المسودة والوثيقة نجد تعارض صريح بينهما الأولى تشير بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية من السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية، والثانية تقر بضرورة الانتخاب واستقلالية المحكمة الدستورية عن السلطة التنفيذية. ونرى بوجوب الأخذ بما جاء في الوثيقة عن طريق الانتخاب. واستقلالية المحكمة الدستورية عن السلطة التنفيذية.

كما أقرت الوثيقة على "أنشاء قضاء إداري، كجهة قضائية مستقلة عن القضاء العادي قادرة على حماية مبدأ المشروعية" [١]. على أن يتوفر لأعضائه التأهيل والخبرة الكافية لأداء مهمتهم، ويؤهلون لهذه المهمة تأهيلاً خاصاً يمكنهم من أداء مهامهم على أكمل وجه. [٢]

لكن لجنة صياغة الدستور أشارت في مسودة الدستور إلى أن "ديوان المظالم مكتب مستقل، يتولى تلقي المظالم والشكاوى المقدمة من أي فرد أو جماعة أو منظمة في أي قرار أو عمل أو امتناع عن عمل من قبل أي سلطة من سلطات الدولة، والنظر فيها والتوجيه بشأنها للجهات المعنية وتنشأ في الأقاليم مكاتب مماثلة، وينظم القانون تشكيله واختصاصاته". وتشير المسودة إلى أنه يجب على كل أجهزة الدولة الرد على أي استفسارات من قبل ديوان المظالم، والتعاون الكامل في أي تحقيق تجريه. وللديوان تقديم العون القانوني والقضائي بشأن الشكاوى التي يرى ضرورة اتخاذ إجراءات قضائية بشأنها. [٣]

مما سبق نجد أن لجنة صياغة الدستور تسعى إلى إنشاء محاكم إدارية على غرار النظام السعودي. علماً أن ذلك مخالف لمخرجات وثيقة الحوار الوطني الشامل، فالوثيقة لم تشير قط إلى ديوان المظالم[٤] علماً أن دور لجنة صياغة الدستور- كما أشرنا سابقاً- فني فقط، حيث تقوم بالصياغة الدستورية لمخرجات مؤتمر الحوار الوطني. [٥]

---

[٢] ينظر الوثيقة المذكورة – البند ثانياً فيما يتعلق بالمحكمة الدستورية، ص ٩٨.

[١] ينظر نفس المصدر، البند ثالثاً فيما يتعلق بإنشاء القضاء الإداري واختصاصاته ص ٩٩.

[٢] نفس المصدر، ثامناً القرارات المتعلقة بـ (السلطة القضائية)، البند ٣، ص ٩٧.

[٣] ينظر المواد ٣٠١ و ٣٠٢و ٣٠٣ من مسودة الدستور، ص ٥١،

[٤] ينظر وثيقة الحوار الوطني، معايير لجنة صياغة الدستور، ص ٢٨٥.

[٥] ينظر المصدر السابق.

نحن الآن نعيش في ظل ظروف استثنائية، أي في حالة حرب دستور معطل، محكومه مغتربة تعيش في الخارج، وحكومة أخرى كونها الحوثيين في صنعاء (ازدواج حكومي)، بلد يعيش في ظل إلا دولة.

ولكن لا يمنع أن نحلم ونتمنى استقرار الوضع، وإنشاء دولة مدنية سواء عن طريق إنشاء دولة اتحادية من إقليمين (وهو السيناريو) المرجح أو من ثلاثة أقاليم. لأنه لا يبدو أن مشروع انفصال الجنوب عن شماله يلقى ترحيباً دولياً ولا إقليمياً. على الأقل في الوقت الحاضر. وعليه نوصي بأن يتضمن الدستور القادم هذه التوصيات وهي كالآتي:-

وجوب النص في الدستور الجديد على[١]:-

١) **المواطنة المتسأوية:-** "المواطنون متسأوون أمام القانون في الحقوق والواجبات دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي".

٢) **مبدأ الفصل بين السلطات:-** "يقوم النظام السياسي للدولة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"[٢].

٣) **مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة،** يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعأوى والطعون التأديبية، ويتولى وحدة الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو أحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

٤) **المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة،** قائمة بذاتها، مقرها....، ويجوز في حالة الضرورة انعقادها في أي مكان أخر داخل البلاد، بموافقة الجمعية العمومية العامة للمحكمة، ويكون لها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقماً واحداً، وتقوم الجمعية العامة للمحكمة على شئونها، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بشئون المحكمة.

٥) **تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها** الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح والفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين مختلفين، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون أعضائها. والفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات المركزية / الاتحادية، واللامركزية. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها.

٦) **تؤلف المحكمة الدستورية** من مرشحين يتم انتخابهم من كبار القضاة والمحاميين وأساتذة الجامعات وفقاً للآلية الآتية:-

أ- تنتخب الجمعية العمومية للقضاة نسبة ٧٠% من عدد أعضاء المحكمة الدستورية.

---

[١] لا يمنع الاقتباس من الدستور المصري وتطبيق التجربة المصرية في الواقع اليمني.

[٢] المصدر السابق- الرقم ٨- نفس الصفحة.

ب- تنتخب نقابة المحامين ١٥% من عدد أعضاء المحكمة الدستورية، من كبار المحامين، مع تفرغهم من أعمالهم السابقة.

ج- ينتخب اجتماع مشترك لمجالس كليات الشريعة والقانون والحقوق ما نسبته ١٥% من أساتذة القانون (بدرجة أستاذ مشارك على الأقل) مع تفرغهم من أعمالهم السابقة.

د- تقوم السلطة التشريعية بفحص ملفات المرشحين والمصادقة على تعيينهم.

هـ- يصدر رئيس الجمهورية قراراً بتعيينهم.

ز- ويحدد القانون كيفية اختيار الرئيس ونوابه ومما تتألف هيئة المفوضين بالمحكمة.

٧) **أعضاء المحكمة الدستورية العليا**، مستقلون وغير قابلين للعزل، ولا سلطات عليهم في عملهم لغير القانون، وتتولى المحكمة مساءلتهم تأديبياً، على الوجه المبين في القانون، وتسري بشأنهم جميع الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لأعضاء السلطة القضائية.

٨) **تنشر في الجريدة الرسمية الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا**، وهي ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة، وتكون لها حجية مطلقة بالنسبة لهم. وينظم القانون ما يترتب على الحكم لعدم دستورية نص تشريعي من أثار.

٩) **الهيئات القضائية:-**

قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة، تنوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعأوى، وفي اقتراح تسويتها ودياً في أي مرحلة من مراحل التقاضي، والأشراف الفني على إدارات الشئون القانونية بالجهاز الإداري للدولة بالنسبة للدعأوى التي تباشرها، وتقوم بصياغة مشروعات العقود التي تحال إليها من الجهات الإدارية وتكون الدولة طرفاً فيها، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون.

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً.

١٠) **النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة**، تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، وكذا التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة في توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون الطعن في قراراتها أمام المحكمة التـأديبية المختصة بمجلس الدولة، كما تتولى تحريك ومباشرة الدعأوى والطعون التأديبية أمام محاكم مجلس الدولة، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون.

ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية. وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً.

١١) **يجب الاستفادة من الخبرات المصرية في هذا المجال**، أو إرسال البعض إلـى مصـر الشقيقة للاستفادة واكتساب الخبرة من الواقع العملي لهذا النوع من القضـاء لفترة زمنيـة محدده.