جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم الشرعية والدراسات الإسلامية

المجلد 19، العدد 3
محرم 1444 هـ / سبتمبر 2022م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-7166

https//:doi.org/10.36394/jsis.v19.i3.3

التظلم الإداري غير القضائي
(دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)

عبدالإله محمد علي

كلية الحقوق - جامعة ابن زهر

أكادير - المغرب

تاريخ الاستلام: 2020-01-21 **تاريخ القبول: 2020-04-23**

ملخص البحث:

تصدر الإدارة قرارات شتى، بحق الموظفين وغيرهم، وقد تؤثر هذه القرارات على الوضع المالي والإداري للموظف، لا سيما إذا كانت قرارات تأديب، فيحق للموظف إنْ رأى عدم مشروعية القرار أن يطعن به قبل اللجوء للقضاء.

فالتظلم هو لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكيا من قرار إداري، يظن أنه معيب، ويرمي إلى إلغائه أو سحبه أو تعديله.

وفي القوانين الوضعية، فقد عرفت التشريعات مناط الدراسة، التظلم وأنواعه، وشروطه ونتائجه، ومن له حق اللجوء إليه، وما هي الجهة التي يرفع التظلم لديها، والاثار المترتبة على تقديمه.

وبالرجوع إلى الفقه الإسلامي، فقد عرف ولاية المظالم منذ عهد الرسول محمد -صلى الله عليه وسلم-، مرورا بعهد الخلفاء الراشدين ومن تبعهم، وبينوا قضاء المظالم من حيث السلطة والمكان والشروط المتعلقة به، سواء من قبل المتظلم، أو ناظر المظالم.

الكلمات الدالة: التظلم الإداري، ولاية المظالم، قضاء المظالم.

خطة البحث:

المبحث الأول: ماهية التظلم في القوانين الوضعية والفقه الإسلامي

المطلب الأول: التعريف بالتظلم وبنشأته

المطلب الثاني: التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها

المبحث الثاني: أنواع التظلم والأثار المترتبة عليه

المطلب الأول: أنواعه والأثار المترتبة عليه في القوانين الوضعية

المطلب الثاني: أنواعه والأثار المترتبة عليه في الفقه الإسلامي

المقدمة:

رفع الظلم كما هو معلوم، مطلب شرعي وإنساني، فقد حرم الله تعالى الظلم ودعا إلى رفعه، سواء أكان واقعا من الحكام والمسؤولين، أم من الأفراد والجماعات، قال تعالى: (إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن الله نِعِمَّا يعظكم به إن الله كان سميعا بصيرا) .[1]

وبالنسبة للقوانين الوضعية فقد وضعت التشريعات عدة ضمانات للرقابة على أعمال الإدارة، ومدى خضوع هذه الأعمال لمبدأ المشروعية، ومن ضمن الأعمال التي تنفرد بها الإدارة القرارات الصادرة عنها، ويعتبر التظلم الإداري أحد طرق الرقابة الداخلية التي كفلتها القوانين والتشريعات الناظمة.

ومن المفيد أن يوفر المشرع إمكانية فض جانب من المنازعات الإدارية داخل الجهاز الإداري ذاته، وإتاحة امكانية التظلم من بعض القرارات الإدارية التي يمكن أن تؤدي دورا مهما، وعلى نحو يقلل قدر الإمكان، من اللجوء إلى القضاء المختص بشأن القرارات المتظلم منها.[2]

وقد طبق النظام الإسلامي مبدأ مساواة جميع أفراد المجتمع، ووضع الضمانات الكفيلة بتحقيق هذا الغرض على أفضل وجه، ويراعى مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، وتتقرر مسؤولية الحاكم، ويعترف للأفراد بالحقوق والحريات الإنسانية،

(1) سورة النساء، آية (58)

(2) الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013، ص10

وتقوم رقابة قضائية على تصرفات الحكام والمحكومين على حد سواء.

وليستمر الموظف في عطاءه، ويقوم بالخدمة الملقاة على عاتقه، لا بد أن يشعر بالطمأنينة، وتلقى قرارات الإدارة قبوله ان اتصفت بالمشروعية، ولذلك وجد التظلم للحد من تعسف الإدارة تجاه موظفيها، واهتم الإسلام براحة الموظف؛ إذ ورد في الحديث الشريف " من ولي لنا عملا وليس له منزلا فليتخذ منزلا، أو ليس له زوجة فليتزوج، أو ليس له دابة فليتخذها"[1].

المبحث الأول: ماهية التظلم في القوانين الوضعية والفقه الإسلامي

المطلب الأول: التعريف بالتظلم وبنشأته

الفرع الاول: تعريف التظلم الإداري

تفرض الرقابة الإدارية، إما بصورة تلقائية من جانب الإدارة ذاتها، أو بناء على تظلم يقدم إليها من الأفراد ذوي المصلحة الذين أضر بهم العمل الإداري، وتتبلور الفائدة المتحصلة من تلك الرقابة في نوعها التلقائي من خلال إعطاء جهة الإدارة الفرصة لتصحيح أوجه عدم المشروعية أو عدم الملاءمة التي تكتنف أعمالها بصورة ذاتية صادرة عنها، دون أن تتدخل في ذلك أية أجهزة رقابية خارجة عنها، وهو ما يحقق أيضا تخفيف العبء عن تلك الأخيرة بصدد مهامها التدخلية، لإضفاء المشروعية على أعمال الإدارة.[2]

وعرف الماوردي نظر المظالم بأنه: قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة.[3]

وعرفها ابن العربي بأنها: ولاية غريبة أحدثها من تأخر من الولاة لفساد الولاية، وفساد الناس وهي عبارة عن كل حكم يعجز عنه القاضي، فينظر فيه من هو أقوى منه يدا، وذلك أن التنازع إذا كان بين ضعيفين قوى أحدهما القاضي، واذا كان بين قوي وضعيف، أو بين قويين والقوة في أحدهما بالولاية كظلم الأمراء والعمال، فهذا مما نصب له الخلفاء أنفسهم.[4]

(1) جعفر، محمد أنس قاسم، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، 1984، ص43

(2) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 23

(3) الماوردي، أبو الحسن علي (ت 450هـ)، الأحكام السلطانية، ط1، مصر، مطبعة السعادة، 1909، ص 64

(4) ابن العربي، أبو بكر محمد بن عبدالله (ت543هـ)، أحكام القرآن، مجلد4، تحقيق محمد عبدالقادر عطا، لبنان، دار الفكر للطباعة والنشر، ص61

وعرفها ابن خلدون بأنها: هي وظيفة ممتزجة من سطوة السلطة، ونصفة القضاء، وتحتاج إلى علو يد، وعظيم رهبة، تقمع الظالم من الخصمين، وتزجر المعتدي، وكأنه يمضي ما عجز القضاة أو غيرهم عن إمضائه، ويكون نظره في البينات، واعتماد الإمارات والقرائن، وتأخير الحكم إلى استجلاء الحق، وحمل الخصمين على الصلح، واستحلاف الشهود، وذلك أوسع من نظر القاضي.[1]

وعرف فقهاء القانون الوضعي التظلم بتعريفات عدة، أبرزها:

" وسيلة كفلها القانون للمتهم، لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات، يعتقد عدم مشروعيتها، ويلتمس فيه أن تعيد الإدارة النظر في قرارها، الذي أضر بمركزه القانوني، بالسحب أو التعديل، وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوئه إلى الطعن قضائيا. "[2]

" لجوء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكيا من قرار أصدرته، يعتقد أنه معيب، ويطلب إلغاءه جزئيا أو كليا. "[3]

" لجوء إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية للجهة المصدرة القرار، طالبا منها رفع القرار الذي وقع عليه، نتيجة لصدور القرار الإداري محل التظلم. "[4]

" هو الوسيلة القانونية التي من خلالها يفصح المتظلم عن اعتراضه على القرار الإداري الصادر بحقه، والذي يمس مركزه القانوني، سواء كليا، أو جزئيا، ويطالب من خلاله الإدارة بإعادة النظر في قرارها، بهدف تعديله، أو سحبه، أو إلغاءه.[5]

والواضح من التعريفات السابقة لفقهاء القانون الوضعي، بأنهم شبه مجمعين على تعريف التظلم الإداري من جوانب متعددة، ومنها صدور قرار من الإدارة بحق موظف، يرى بعدم مشروعيته، ويرغب في إلغاءه أو تعديله بالطرق السلمية وقبل اللجوء للقضاء.

(1) ابن خلدون، عبدالرحمن بن محمد (ت 808 هـ)، مقدمة ابن خلدون، ط5، بيروت، دار القلم، 1984، ص222

(2) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، المصدر القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص 246

(3) العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، دراسة قضائية تحليلية مقارنة، دار المسار للنشر والتوزيع، جامعة ال البيت، الاردن، ص 250

(4) السنوسي، صبري محمدي، الاجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 13

(5) الكريدا، تركي، التظلم من القرار الإداري، ورقة عمل مقدمة في الملتقى السنوي للحقوقيين، جدة، 30 / 6_4 / 1436 / 7 ه، ص 2

وفي التشريعات الناظمة لموضوع التظلم، نذكر منها التشريع الأردني، والذي نص في نظام الخدمة المدنية الأردني على التظلم الإداري حيث جاء فيها بأن التظلم الإداري يعمل على تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة فيما يخص حقوق الموظفين، الأمر الذي يؤدي إلى الحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقوقهم وواجباتهم، وبالتالي ينعكس ذلك ايجابا على السلوك الوظيفي، ويجعل أداء العمل في الجهاز الإداري أكثر انضباطا.[1]

وفي التشريع السوري، والذي نص في قانون المحاكم المسلكية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم 7 تاريخ 25 / 2 / 1990، نص على ان للعامل الذي فرضت بحقه أي من العقوبات الخفيفة، أن يتظلم منها خلال مدة أسبوع بدءا من اليوم التالي لتبليغه صك العقوبة.[2]

وفي التشريع الإماراتي، نص على " تنشأ في كل وزارة بقرار من الوزير لجنة تسمى لجنة التظلمات، يناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية. "[3]

وفي التشريع المصري، أقر المشرع أن هنالك طائفة من القرارات الإدارية لا يقبل الغاؤها ما لم تكن قد سبقت بتظلم منها.[4]

وفي التشريع الجزائري، نص المشرع على " يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليها في المادة 829. "[5]

الفرع الثاني: نشأة التظلم الإداري

في القوانين الوضعية، تعتبر فرنسا أول من عرف التظلم الإداري، فتطبيقا لمبدأ الفصل بين الإدارة العامة والقضاء فصلا جامدا، أو مطلقا نتيجة للتفسير الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات الذي قال به رجال الثورة الفرنسية كرد فعل للمساوئ الخطيرة التي نجمت عن فساد القضاء العادي في فرنسا وإفساده للنظام الإداري في مراحل ما قبل

(1) قنيطة، أحمد فايق، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية بغزة، 2017، ص43

(2) المادة (4) من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم (3307) تاريخ 4 / 11 / 1985، انظر نجم الأحمد، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص17

(3) المادة (96) من المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

(4) المادة (12) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972

(5) المادة (830) من قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجزائري رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008

الثـورة الفرنسـية.[1]

وأصبحـت الإدارة العامـة هـي التـي تختـص بالنظـر والفصـل فـي المنازعـات التـي تقـوم بينهـا وبيـن السـلطات الإداريـة بسـبب الأعمـال غيـر المشـروعة والضـارة التـي تمـس وتضـر بحقـوق وحريـات الأفـراد وذلـك بواسـطة عمليـة النظـر والفصـل فـي الشـكاوى والتظلمـات الإداريـة المختلفـة، ولا سـيما بواسـطة عمليـة النظـر والفصـل فـي التظلمـات الرئاسـية التـي تجسـد وتبلـور مضمـون نظريـة الوزيـر القاضـي، حيـث أن التظلـم الإداري الرئاسـي أمـام الوزيـر المختـص هـو الدرجـة النهائيـة لحـل النـزاع إداريـا.[2]

علـى ضـوء تلـك المعطيـات، تعـرض نظـام الإدارة القاضيـة إلـى الانتقـادات، لأنـه يخالـف مبـدأ الفصـل بيـن السـلطات، علـى أسـاس أن الإدارة العامـة تعتبـر القاضـي الفاصـل فـي المنازعـات التـي تحـرك ضـد أعمالهـا غيـر المشـروعة، وهنـا تثـور الشـكوك حـول نزاهـة وعدالـة ومصداقيـة الإدارة العامـة للحكـم علـى نفسـها، ممـا أدى بالأفـراد إلـى الامتنـاع عـن مخاصمـة الإدارة العامـة عـن طريـق التظلمـات، ومـن ثـم تهميـش وإقصـاء أهـم وسـيلة مـن وسـائل الرقابـة علـى أعمـال الإدارة.[3]

ونتيجـة لهـذ الانتقـادات أدخلـت تعديـلات علـى نظـام الإدارة القاضيـة، والتـي قـام بهـا الإمبراطـور نابليـون بونابـارت، إذ أنشـأ مجلـس الدولـة بمقتضـى 56 مـن القانـون الفرنسـي، ثـم أتبعـه صـدور قانـون 28 بليغـوز مايـس مـن نفـس العـام، وتضمـن إنشـاء مجالـس الأقاليـم، وتعـد هـذه المجالـس أهـم الهيئـات الاستشـارية التـي أنشـأت لتخفيـف العـبء عـن الإدارة العامـة.[4]

وبعـد إنشـاء مجلـس الدولـة الفرنسـي، كان لا يقبـل التظلمـات الإداريـة أو الطعـون الإداريـة سـواء فـي مرحلـة قضائـه المحجـوز أو فـي مرحلـة قضائـه، إلا إذا كانـت منصبـة علـى قـرارات الـوزراء، تطبيقـا ووفقـا للاعتقـاد السـائد فـي ذلـك الوقـت بـأن التظلـم الإداري الرئاسـي أمـام الوزيـر هـو أول درجـة فـي التقاضـي فـي المنازعـات الإداريـة، وأن عمليـة الالتجـاء إلـى مجلـس الدولـة الفرنسـي ضـد قـرارات الـوزراء مـا هـي إلا عمليـة الطعـن بالاسـتئناف ضـد قـرارات الوزيـر القاضـي، ولـذا سـميت التظلمـات الإداريـة والدعـاوى القضائيـة الإداريـة فـي

(1) عوابدي، عمار، المنازعات الإدارية نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 373

(2) علي، عيساني، التظلم والصلح في المنازعات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلسمان، الجزائر، 2007 - 2008، ص46

(3) خوخي، خالد، التسوية الودية للنزاعات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2011 - 2012، ص 13

(4) المرجع ذاته

هـذه المرحلـة بالطعـون الإداريـة، وبالطعـون القضائيـة.[1].

وبقيـت التظلمـات ترفـع إلـى الوزيـر القاضـي حتـى عـام 1889، حيـث تـم فـي هـذا العـام القضـاء علـى نظريـة الوزيـر القاضـي، وذلـك بموجـب حكـم شـهير لمجلـس الدولة الفرنسـي فـي قضيـة كادو بتاريـخ 13 ديسـمبر 1889، والـذي جـاء فيـه: " ألغـت مدينـة مرسـيليا وظيفـة مهنـدس مديـر الطـرق والميـاه بهـا، فطالبهـا شـاغل هـذه الوظيفـة بالتعويـض، فلمـا رفـض مجلـس البلديـة الاسـتجابة لطلبـه، رفـع دعـواه أمـام المحاكـم العاديـة التـي قضـت بعـدم اختصاصهـا؛ إذ قـدرت أن العقـد الـذي يربطـه بالمدينـة لا يعتبـر عقـدا مدنيـا، فرفـع دعـواه أمـام مجلـس الاقليـم والـذي قضـى بعـدم اختصاصـه أيضـا، باعتبـار أن سـند الطلـب لـم يكـن الاخـلال بعقـد تنفيـذ الأشـغال العامـة، فقـدم طلبـه إلـى وزيـر الداخليـة الـذي أجابـه بأنـه سـبق لمجلـس إقليـم مرسـيليا إن رفـض طلبـه بالتعويـض، وبالتالـي لا يمكنـه الاسـتجابة لـه، وكان هـذا الرفـض محـل طعـن السـيد كادو أمـام مجلـس الدولـة، والـذي قضـى بـأن الوزيـر كان علـى حـق لمـا امتنـع عـن النظـر فـي أمـور ليسـت فـي الحقيقـة مـن اختصاصـه، كمـا قـرر اختصاصـه وبنظـر النـزاع الناشـئ بيـن مدينـة مرسـيليا والسـيد كادو.[2].

وبهـذا الحكـم، لـم يعـد مـن الـلازم والضـروري رفـع التظلـم الإداري إلـى الوزيـر القاضـي ابتـداء، بـل أعطـى الحـق لصاحـب الشـأن برفـع تظلمـه وبصـورة مباشـرة إلـى مجلـس الدولـة الفرنسـي، دون أن تمـر بالوزيـر القاضـي.[3]

أمـا فـي العهـد الإسـلامي فقـد بـدأ النظـر فـي المظالـم منـذ بدايـة عهـد الاسـلام، فـكان الرسـول -صلـى الله عليـه وسـلم- يجلـس للمظالـم، ويقضـي فيمـا يعـرض عليـه مـن ظلامـات، كمـا يجلـس للقضـاء.[4]

وفـي حـث الرسـول -صلـى الله عليـه وسـلم- علـى أهميـة اعـادة الحقـوق إلـى أصحابهـا، ودفـع الظلـم عـن العبـاد، جـاء فـي خطبتـه: " إنـي قـد دنـا منـي حقـوق مـن بيـن أظهركـم، فمـن كنـت جلـدت لـه ظهـرا فهـذا ظهـري فليسـتقد منـه، ومـن كنـت شـتمت لـه عرضـا فهـذا عرضـي فليسـتقد منـه، ومـن كنـت أخـذت لـه مـالا فهـذا مالـي فليسـتقد منـه، ولا يقولـن رجـل: انـي أخشـى الشـحناء مـن قبـل رسـول الله، ألآ وإن الشـحناء ليسـت مـن طبعـي ولا مـن شـأني، ألا وان أحبكـم

(1) علي، عيساني، التظلم والصلح في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 47

(2) بروسييرقي، مارسلون، جي بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة أحمد يسري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص44

(3) Ahmed Mahiou, cours de contentieux administratifs fascule 2, ies cours juridictionnels, O. P. U, 1980, p. 83

(4) شلبي، أحمد، تاريخ التشريع الإسلامي، ط1، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، 1976، ص 238

الـي مـن أخـذ حقـا إن كان، أو حللنـي فلقيـت الله وأنـا طيـب النفس، ألا وانـي لا أرى ذلـك بمغـن عنـي حتـى أقـوم فيكـم مـرارا. "[1]

ويلاحـظ أن النظـر فـي المظالـم فـي عهـد الرسـول -صلـى الله عليـه وسلـم- لـم يكـن عمـلا منفصـلا عـن القضـاء والحسـبة وغيرهـا مـن الأعمـال الأخـرى العامـة.[2]

وجـاء الرسـول -صلـى الله عليـه وسلـم- بأحـكام تـدل علـى ضـرورة إرجـاع الحقـوق إلـى أصحابهـا، ومنهـا الحكـم الـذي حكـم بـه -صلـى الله عليـه وسلـم- للزبيـر، حيـث جـاء فـي حكمـه صلـى الله عليـه وسلـم: " أن مـن كانـت أرضـه أقـرب إلـى فـم الـوادي فهـو أولـى بالمـاء، وحقـه تمـام السـقي، فالرسـول -صلـى الله عليـه وسلـم- أذن للزبيـر فـي السـقي علـى وجـه المسـامحة، فلمـا أسـاء خصمـه الأدب، ولـم يعـرف حـق مـا أمـر بـه الرسـول -صلـى الله عليـه وسلـم- مـن المسـامحة، أمـره الرسـول -صلـى الله عليـه وسلـم- باسـتيفاء حقـه علـى التمـام، وحمـل خصمـه علـى الحـق. "[3]

ومـن الملاحـظ انـه فـي عهـد بدايـة الإسـلام كان الرسـول -صلـى الله عليـه وسلـم- يقـوم بحـل جميـع الاشـكالات التـي تتعلـق بالظلـم والمظالـم، ولـم يكـن يوجـد داع إلـى وجـود ولايـة خاصـة للمظالـم، أو قضـاة مختصيـن للنظـر فيـه، فضـلا عـن مـا جـاء بـه الاسـلام مـن منـع للتظالـم بيـن النـاس، وبوجـود الرسـول صلـى الله عليـه وسلـم، والـذي كان يرفـع كل مظلمـة وينصـف المظلـوم.

ومـع تزايـد أعـداد المسـلمين واتسـاع رقعـة الدولـة الإسـلامية، والفتوحـات الإسـلامية لعديـد مـن المناطـق البعيـدة عـن الجزيـرة العربيـة، وعـن موطـن خلفـاء رسـول الله -صلـى الله عليـه وسلـم-، كان لا بـد مـن إنابـة بعـض القضـاة للحكـم بيـن النـاس فيمـا قـد ينشـأ فيمـا بينهـم مـن مشـاكل، أو فيمـا بينهـم وبيـن الحـكام والإدارة أيضـا.

فعـرف الإسـلام فـي عهـد الخلفـاء الراشـدين، إنابـة الخلفـاء قضـاة عنهـم للحكـم بيـن النـاس، جعلـوا لأنفسـهم الحكـم فيمـا يعجـز عنـه القاضـي لاتصالـه بطبقـة الحـكام، وهـو مـا سـمي " النظـر فـي المظالـم "، وكان الخلفـاء الراشـدون، يجلسـون لنظـر المظالـم فـي المسـائل المتعلقـة

(1) الطبراني، سليمان بن أحمد(ت360ه)، المعجم الكبير، باب الفاء، رقم718، مجلد25، تحقيق حمدي عبدالمجيد السلفي، ط2، الموصل، مكتبة الزهراء، 1983، ص 280، صحيح

(2) الملاح، هاشم يحيى، الحسبة في الحضارة الإسلامية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 80

(3) التميمي، محمد بن عمر، (ت606ه)، التفسير الكبير، مجلد32، ط1، بيروت، دار الكتب العلمية، 2000، ص 131

بشخصيات قيادية كالولاة والأمراء وذوي الجاه والقوة.[1]

ففي عهد أبي بكر الصديق، لم يكن هنالك أي تطور في قضاء المظالم، وذلك لانشغاله في حروب الردة، وانشغال المسلمين بالجهاد.[2]

فما عرف عن الخليفة عمر بن الخطاب من شدته على الولاة وتحذيره الدائم لعماله، انه كان يستدعي الولاة في موسم الحج ليفضح الجائر منهم على رؤوس الاشهاد، وكذلك من طرق مراقبته أن يبعث من يتحرى عنهم ويحقق بنفسه كل شكوى ترفع إليه من أهل البلد على الولاة، وكان يصادر لصالح بيت المال كل ما يطرأ على ذمة الولاة من مال ويمنع عليهم العودة ليلا حتى يعرف الناس والأرصاد ماذا يحملون.[3]

وكان الخليفة عمر بن الخطاب، يمنع الولاة من التجارة، فعندما ولى الخليفة عتبة بن أبي سفيان على كنانة، أتى ومعه مال، فسأله عمر عن مصدره، فقال: إنه ماله خرج به واتجر فيه، فأمره أن يرده لبيت المال، لأن الولاة كانوا يتخذون التجارة ذريعة لزيادة ثروتهم.[4]

فما كان يفعله الخليفة عمر بن الخطاب، كان من ضمن قضاء المظالم، الذي يتولاه الخليفة بطلب أحد الرعية أو بدونه، " وقد يبتلى الناس من الولاة بمن يمتنع من الهدية ونحوها، ليتمكن بذلك من استيفاء المظالم منهم، ويترك ما أوجبه الله تعالى من قضاء حوائجهم، فيكون من أخذ منهم عوضا على كف ظلم وقضاء حاجة مباحة أحب إليهم من هذا، وإنما الواجب كف الظلم عنهم بحسب القدرة، وقضاء حوائجهم التي لا تتم مصلحة الناس إلا بها من تبليغ ذي السلطان حاجاتهم وتعريفه بأمورهم، ودلالته على مصالحهم.[5]

ومن صور قضاء المظالم في زمن الخليفة عمر بن الخطاب، أن جبلة بن الأيهم آخر ملوك الغساسنة عندما أراد أن يسلم، استأذن عمر في القدوم عليه، فخرج الجميع لينظر

(1) مجدلاوي، فاروق، الإدارة الإسلامية في عهد عمر، تقديم أحمد شلبي، ط1، روائع مجدلاوي، 1991، ص233

(2) القاسمي، ظافر، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، مجلد2، ط1، بيروت، لبنان، دار النفائس، 1978، ط4، 1992، ص577

(3) علي، محمد كرد، الإدارة الإسلامية في عز العرب، مصر، 1934، ص 38

(4) الخضري، محمد بك، (ت 1345ه)، محاضرات تاريخ الأمم الإسلامية/الدولة الأموية، مصر، المكتبة التجارية الكبرى، ص 12

(5) ابن تيمية، أحمد بن عبدالحليم(ت 728ه)، السياسة الشرعية في اصلاح الراعي والرعية، دار المعرفة، ص 40، 41، ابن تيمية، أحمد بن عبدالحليم، مجموع الفتاوى، تحقيق عبدالرحمن بن محمد النجدي، ط2، مكتبة ابن تيمية،، ص 281، 282

إليه، ولم يبق أحد في المدينة إلا خرج لرؤيته، وحضر موسم الحج مع عمر، وبينما هو يطوف بالبيت، داس على أزراره رجل من عامة الناس، فغضب جبلة وصفعه، فبلغ ذلك عمر، فقال له: إما أن ترضيه أو يقتص منك، ولما احتج جبلة وقال: أنا ملك، وهو سوقة، فقال عمر: إن الاسلام قد سوى بينكما.[1]

وفي عهد علي ابن ابي طالب، يقول الماوردي: " واحتاج علي حين تأخرت امامته واختلط الناس فيها وتجوروا، إلى فصل صرامة في السياسة وزيادة تيقظ في الوصول إلى غوامض الأحكام، فكان أول من سلك هذه الطريقة واستقل بها. "[2]

وبالرغم من جلوس علي بن ابي طالب للنظر بالمظالم، الا أنه لم يفرد يوما معينا، أو ساعة معينة لسماع المظالم، فكان ينظر في شكاية من يأتيه من المتظلمين، ويعمل على انصافه.[3]

وبناء عليه، فإن علي بن ابي طالب أول من جلس بانتظام للمظالم، حيث كانت تعليماته وأوامره الإدارية، الأساس الفقهي والتنظيمي لهذا النوع من القضاء، الذي اضطرت إليه الأمة، ومن أمثلتها كتابه إلى العمال إلى يطأ الجيش مناطقهم التي يتولونها:

" أما بعد فإني قد سيرت جنودا هي مارة بكم إن شاء الله وقد أوصيتهم بما يجب الله عليهم، من كف الأذى وصرف الشذى، وأنا أبرأ اليكم وإلى ذمتكم من معرة الجيش، إلا من جوعه المضطر لا يجد عنها مذهبا إلى شبعه فنكلوا من تناول شيئا ظلما عن ظلمهم، وكفوا أيدي سفهائكم عن مضادتهم، والتعرض لهم فيما استثنيناه منهم، وأنا بين أظهر الجيش، فادفعوا إلى مظالمكم، وما عراكم مما يغلبكم من أمرهم، ولا تطيقون دفه إلا بالله وبي، فأنا أغيره بمعونة الله إن شاء الله. "[4]

وبعد انتهاء عهد الخلفاء الراشدين، يتضح بأنهم ساروا (رضوان الله عليهم) على منهج رسول الله -صلى الله عليه وسلم- في انصاف المظلومين، ونصرة الحق، ورد المظالم، مهما كانت صفة أو مكانة الظالم.

وفي زمن الدولة الأموية، فقد باشر خلفاء بني أمية النظر في المظالم، واقتدى بهم

(1) ابن عبد ربه، أحمد بن محمد، (ت328ه)، العقد الفريد، مجلد7، ط3، بيروت، لبنان، داراحياء التراث العربي، 1999، ص125

(2) الماوردي، أبي الحسن علي بن محمد، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ط1، 1960، ص 78

(3) الماوردي، أبي الحسن علي بن محمد، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ط 1، مرجع سابق، ص 172، 173

(4) عبده، الامام محمد، نهج البلاغة (جمع الشريف الرضي لخطب الامام علي وكلماته)، دار المعرفة، بيروت، ص 116، 117

في ذلك ولاتهم على المناطق المفتوحة، فكان كل وال ينظر في وظالم ولايته، فإن عجز عن شيء منها، رفعت المظلمة إلى الخليفة، وقد نظر معاوية في المظالم بنفسه، وكان يجلس للمتظلمين في المسجد.[1]

وكان أول من قام بهذا العمل بشكل منتظم هو عبدالملك بن مروان، لكنه لم يباشره بنفسه، ويقول الماوردي: " فكان أول من أفرد للظلامات يوما يتصفح فيه قصص المتظلمين من غير مباشرة للنظر عبدالملك بن مروان، فكان إذا وقف منها على مشكل أو احتاج فيها إلى حكم منفذ رده إلى قاضيه ابن إدريس الأودي فنفذ فيه أحكامه لرهبة التجارب من عبدالملك بن مروان في علمه بالحال ووقوعه على السبب، فكان ابو إدريس هو المباشر، وعبدالملك هو الآمر. "[2]

أما عمر بن عبدالعزيز، فقد جاء ليجدد عهد الخلفاء الراشدين، ويحيي سيرتهم، فكان أول من جلس لمباشرة المظالم بنفسه، بعد أن زاد الجور والظلم من الولاة والنواب.[3]

واشتد عمر بن عبدالعزيز في محاسبة ولاته، فعزل أسامة بن زيد عن مصر، وكتب بعزل يزيد بن أبي مسلم عن أفريقية، حيث كان ينفذ كل ما يتلقاه من الخلفاء خلافا للشريعة.[4]

المطلب الثاني: التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها

الفرع الأول: جهة التظلم الإداري في القوانين الوضعية

من المستقر عليه فقها وقضاء، أن التظلم إلى جهة غير مختصة لا يحقق آثاره، ولا يرتب أية نتيجة، فالعبرة في التظلم أمام الجهة مصدرة القرار أو الهيئة الرئاسية لها، هو أن يتسنى له إعادة النظر وإصدار قرارها فيه، فإذا قدم التظلم إلى جهة أخرى غير مختصة، فلا يحقق الغاية من فحص هذا القرار من طرف جهة أخرى تجهل حقيقة هذا القرار، ومن ثم فإنه يشترط في التظلم أن يقدم إلى الجهة المختصة بذلك.[5]

(1) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، موسوعة الإدارة العربية الإسلامية، 2000، ص 328

(2) الماوردي، أبي الحسن علي بن محمد، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ط 1، مرجع سابق، ص 78

(3) الشيزري، عبدالرحمن بن عبدالله (ت589ه)، المنهج المسلوك في سياسة الملوك، تحقيق علي عبدالله الموسى، الزرقاء، مكتبة المنار، 1987، ص564

(4) ابن عبدالحكم، أبو محمد عبدالله، (ت214ه)، سيرة عمر بن عبدالعزيز، تحقيق أحمد عبيد، ط6، بيروت، لبنان، 1984، ص 81

(5) انظر: الطماوي، سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 540

وبيـن الفقـه أن التظلـم يقـدم إلـى الجهـة التـي قامـت بإصـدار القـرار الإداري المتظلـم منـه، أو إلـى السـلطة الرئاسـية للجهـة مصـدرة القـرار، أو إلـى جهـات أخـرى يحددهـا المشـرع.

وبالرجـوع إلـى قوانيـن وتشـريعات الـدول منـاط الدراسـة، تبيـن أنهـا ذكـرت فـي متـن نصوصهـا الجهـة التـي يقـدم إليهـا التظلـم الإداري، ونذكـر منهـا:

1. التشـريع الأردنـي، والـذي نـص علـى " للموظـف الـذي اعتبـر فاقـدا لوظيفتـه بمقتضـى أحـكام هـذه المـادة حـق الاعتـراض علـى القـرار خـلال عشـرة أيـام مـن تاريـخ تبلغـه بالنشـر. . .، ويقـدم الاعتـراض متضمنـا الأسـباب التـي اسـتند إليهـا إلـى المرجـع الـذي أصـدر القـرار. . . "[1]

ويتبيـن مـن نـص المـادة السـابق، بـأن المشـرع الأردنـي أوجـب تقديـم التظلـم إلـى الجهـة التـي أصـدرت القـرار المتظلـم منـه، وحصـرت المـادة بـأن جهـة اصـدار القـرار هـي الجهـة الوحيـدة التـي يقـدم التظلـم أمامهـا.

2. التشـريع المصـري، والـذي نـص علـى " ميعـاد رفـع الدعـوى أمـام المحكمـة فيمـا يتعلـق بطلبـات الإلغـاء سـتون يومـا مـن تاريـخ نشـر القـرار الإداري المطعـون فيـه فـي الجريـدة الرسـمية أو فـي النشـرات التـي تصدرهـا المصالـح العامـة أو إعـلان صاحـب الشـأن بـه، وينقطـع سـريان هـذا الميعـاد بالتظلـم إلـى الهيئـة الإداريـة التـي أصـدرت القـرار أو الهيئـات الرئاسـية. . . "[2]

ونلاحـظ بـأن المشـرع المصـري أعطـى الخيـار لصاحـب الشـأن بتقديـم التظلـم إلـى الجهـة التـي أصـدرت القـرار أو إلـى الجهـة التـي تـرأس جهـة إصـدار القـرار.

3. التشـريع المغربـي، لـم ينـص المشـرع المغربـي صراحـة علـى الجهـة التـي يقـدم لهـا، ولكـن ذلـك يتبيـن مـن خـلال قـرارات المحاكـم الإداريـة المغربيـة بهـذا الخصـوص، والتـي بينـت ان التظلـم يجـب أن يقـدم إلـى السـلطة الإداريـة التـي أصـدرت القـرار أو إلـى السـلطات الرئاسـية لهـا.[3]

4. التشـريع الكويتـي، والـذي تبيـن بإحـدى قـرارات محكمـة التمييـز الكويتيـة، بـأن التظلـم يقـدم إلـى الجهـة مصـدرة القـرار أو إلـى الجهـة الرئاسـية للجهـة مصـدرة القـرار، وينـص القـرار علـى: " حكمـة التظلـم ان تقـل المنازعـات بيـن الإدارة وأصحـاب الشـأن، وحتـى

(1) المادة (169 / ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

(2) المادة (24) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

(3) الصروخ، مليكة، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط4، ص 516

يمكن للجهة الإدارية تدارك ما تقع فيه من أخطاء، لذلك قرر المشرع عدم قبول طلبات الإلغاء المنصوص عليها في المادة الأولى إلا بعد التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهة الرئاسية لها، وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وذلك حتى تتهيأ للإدارة فرصة دراسة أسباب التظلم قبل اللجوء للقضاء. "[1]

5. التشريع الإماراتي، والذي جاء النص فيه ضمن نظام التظلمات والشكاوى في حكومة عجمان، على أن " تشكل بقرار من الرئيس في كل جهة حكومية لجنة دائمة تسمى لجنة التظلمات والشكاوى الداخلية، ويكون فيها ممثل عن كل من الموارد البشرية والشؤون القانونية، ويناط بها مسؤولية النظر في التظلمات المقدمة من موظفي الجهة الحكومية المعنية، على أن تتخذ هذه اللجنة قراراتها بالأغلبية المطلقة. "[2]

ونلاحظ ان المشرع الإماراتي، وحكومة عجمان قام بإسناد مهمة النظر في التظلمات إلى جهة إدارية مختصة، والذي أسماها بلجنة التظلمات والشكاوى الداخلية، ومهمتها النظر في التظلمات والشكاوى التي تقدم من موظفيها.

ومن الملاحظ ومن النظام السابق، بأن التظلم في حكومة عجمان على درجتين؛ إذ يحق للموظف التظلم من كل قرار يمس حقوقه الوظيفية صادر عن الجهة الحكومية التي يتبع لها، أو صادر عن لجنة التظلمات والشكاوى الداخلية بها، أمام لجنة تسمى اللجنة العليا للتظلمات.[3]

6. التشريع الفلسطيني، نص المشرع الفلسطيني على التظلم الإداري في قانون الخدمة المدنية، حيث جاء النص على " للموظف أن يتظلم للوزير المختص من التقرير المذكور خلال عشرين يوما من تاريخ علمه به، وتشكل لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض بقرار من الوزير المختص تتكون من ثلاثة من كبار الموظفين. . . "[4]

أي أن المشرع الفلسطيني أجاز التظلم للوزير المختص، والذي بدوره يقوم بتشكيل لجنة لدراسة التظلمات المقدمة، وبين التشريع تشكيل هذه اللجنة، ويكون قرار اللجنة نهائيا

(1) العجمي، مشعل، الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، 2011، ص113

(2) نظام التظلمات والشكاوى في حكومة عجمان الصادر بموجب المرسوم الأميري رقم (4) لسنة 2017 بشأن إصدار قانون الموارد البشرية في حكومة عجمان، ص 11

(3) المرجع ذاته، ص 4

(4) المادة (36 / 2، 3) من قانون رقم 4 لسنة 1998، بإصدار قانون الخدمة المدنية

مـن التظلمـات المقدمـة إليهـا.

أمـا فـي قانـون الفصـل فـي المنازعـات الإداريـة والـذي جـاء النـص فيـه علـى ان تقديـم التظلـم الإداري يقدم للجهـة الإداريـة، ويتـم البـت فيـه خـلال 30 يومـا مـن تاريـخ تقديمـه[1]، ولـم يبيـن المشـرع مـا هـي الجهـة الإداريـة، أهـي الجهـة مصـدرة القـرار أو جهتهـا الرئاسـية.

الفرع الثاني: جهة التظلم الإداري في الفقه الإسلامي

أمـا فـي الفقـه الإسـلامي، فعـرف القضـاء الإسـلامي دوره بكفـاءة تتفـق مـع أهدافـه فـي تحقيـق العـدل، وذلـك بمـا يتفـق وأهـداف الشـريعة الإسـلامية مـن رفـع للظلـم، فعمـل علـى انشـاء مؤسسـة قضائيـة خاصـة لكـي تعمـل علـى رفـع الظلـم وإحـلال العـدل محلـه، وتمثلـت هـذه المؤسسـة بديـوان المظالـم، والـذي أدى أعمـال الرقابـة علـى أعمـال الإدارة والوصـول إلـى إلغـاء القـرار الإداري والتعويـض عـن آثـاره الضـارة، وتأديـب أشـخاص الإدارة.[2]

وكما ذكرت مسبقا، بأن المظالم ابتداء من عهد الرسول -صلى الله عليه وسلم-، فكانت تنظر من قبله -صلى الله عليه وسلم-، وترفع إليه من قبل أصحاب الشأن، وبقيت هكذا إلى حين وفاته عليه السلام، وعمل الخلفاء الراشدون على إكمال مسيرة الرسول -صلى الله عليه وسلم- فنظروا بالمظالم بأنفسهم، وكانت ترفع إليهم من أصحاب الشأن، ويقضون بها بأنفسهم، إلا أنه ومع اتساع رقعة الدولة الإسلامية، وانتشار البلاد الإسلامية، لما حدث من فتوحات طالت مختلف بقاع الارض، أصبح من الصعوبة أن ينظر الخليفة بكافة المظالم بنفسه.

وأصبـح الخلفـاء بإناطـة مهمـة النظـر فـي المظالـم للـوزراء أو أشـخاص ذوي مكانـة، وذلـك بسـبب اتسـاع رقعـة العالـم الإسـلامي، ومـن ثـم رتـب للمظالـم ديـوان ونصـب لـه موظفـون مـن مختلـف البـلاد.[3]

وقـام الخلفـاء بـرد المظالـم إلـى أهلهـا، وذلـك بمجـرد ورود المظلمـة إليـه أو إلـى أحـد وزرائـه، ومـن الأمثلـة عليهـا، أنـه وأثنـاء جلـوس الخليفـة المنصـور فـي مجلسـه، سـقط بيـن يديـه سـهم مكتـوب عليـه: " إن فـي حبسـك رجـل مظلـوم مـن همـذان "، فأمـر المنصـور بإحضـار الرجـل، وسـأله عـن سـبب حبسـه، فأجابـه بـأن والـي همـذان أراد أخـذ ضيعتـه، فأبـى أن يعطيهـا لـه، فكبلـه الوالـي بالحديـد، فكتـب للخليفـة أنـه عـاص، وتـم طرحـه بالسـجن، فقـام المنصـور بـرد

(1) المادة (5 / 3) من قانون رقم 3 لسنة 2016 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية

(2) العبادي، محمد وليد، قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم وإحقاق العدل، المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، المجلد 5، العدد 1، 2009

(3) شبارو، عصام محمد، القضاء والقضاة في الإسلام، دار النهضة العربية للطباعة والنشلر، بيروت، 1983، ص 23

ضيعته، وولاه على همذان، إلا أنه رفض الولاية.[1]

أما في زمن الخليفة المهدي فيعتبر أول من جلس للمظالم من الخلفاء العباسيين[2]، وكان محببا إلى العام والخاص، لأنه ابتدأ خلافته بالنظر في المظالم وإنصاف المظلوم.[3]

واتخذ المهدي بيتا له شباك حديد على الطريق، وأمر فنودي بطرح القصص فيه، وكان يدخله وحده فيأخذ ما يقع فيه بيده أولا، فينظر في القصص لا يقدم بعضها على بعض.[4]

ومن الملاحظ بأن الخليفة المهدي، جعل بيتا خاصا للنظر في المظالم، ومن عنده مظلمة، يقوم بكتابتها، ووضعها داخل الشباك المفتوح على قارعة الطريق، ليتمكن كل من عنده مظلمة أن يضع مظلمته فيه، ويباشر الخليفة النظر في المظالم بنفسه، ودون أن يقدم أحدها على الأخرى.

وبالرغم من نظر المهدي للمظالم بنفسه، إلا أن مشاغل الخلافة اقتضت أن يوكل غيره بقضائها، وذلك بتكليف منه، فقد تظلم مسور بن مساور من الخليفة نفسه، فرفع الخليفة الأمر إلى القاضي لينظر في مظلمته، ووجد فيها " ظلمني وكيل المهدي، وغصبني ضيعة لي، فكتبت إلى المهدي أتظلم، فوصلت الرقعة وعنده عمه العباس، ومحمد بن علاثة، وعافية القاضي، فاستدناني المهدي، وسألني عن حالي فذكرته، فقال: فترضى بأحد هذين؟ قلت: نعم، فاستدناني حتى التزمت بالفراش وحاكمني، فقال له القاضي: أطلقها له يا أمير المؤمنين، قال: لقد فعلت، فقال عمه العباس: والله لهذا المجلس أحب الي من عشرين ألف ألف درهم. "[5]

(1) المسعودي، أبو الحسن علي بن الحسين(ت346ه)، مروج الذهب، ط2، الشركة العالمية للكتاب، مكتبة المدرسة، الدار الإفريقية العربية، دار الكتاب العالمي، 1990، ص 272 - 273

(2) الشيزري، عبدالرحمن بن عبدالله، المنهج المسلوك في سياسة الملوك، مرجع سابق، ص 565

(3) المسعودي، أبو الحسن علي بن الحسين، مروج الذهب، مرجع سابق، ص 29

(4) العسكري، أبو هلال الحسن بن عبدالله (ت395ه)، الاوائل، بدون معلومات نشر، ص 61

(5) ابن الأثير، أبو الحسن علي بن ابي الكرم، (ت630ه)، الكامل في التاريخ، 11 مجلد، تحقيق عبدالله القاضي، ط2، بيروت، دار الكتب العلمية، 1415ه، ص 5 / 260

ويتبين بأن المظالم في عهد المهدي، وإن كانت تقدم بحق الخليفة نفسه، فإنه يجلس أمام القاضي مع خصمه، فصاحب المظالم يتلقى التظلمات للنظر فيها وينفذ قاضي المظالم حكمه.

وفي زمن هارون الرشيد، والذي قام باشراك الوزراء في الجلوس للمتظلمين وقضاء حاجاتهم، بل أن الوزراء انفردوا أحيانا في ذلك لما يتمتعوا به من سلطات إدارية فوضها لهم الرشيد.[1]

ونرى أنه في زمن هارون الرشيد، كانت الجهة التي ترفع لها التظلمات وتنظر فيها هي مجموعة الوزراء، والذي أوكل هارون الرشيد لهم صلاحيات إدارية تخولهم النظر في المظالم والعمل على حلها.

وهكذا، توإلى الخلفاء في نظر المظالم بأنفسهم أو بواسطة من يعينوهم، سواء أكانوا قضاة المظالم أو ناظر المظالم أو الوزراء، فكانت السابقة هي الجهات المختصة التي ترفع لديها التظلمات من أصحاب الشأن وذوي المصلحة.

ويعتبر الخليفة المهتدي آخر من جلس للمظالم[2]، حيث بنى لها قبة لها أربعة أبواب سماها قبة المظالم، وجلس فيها للعام والخاص، وأمر بالمعروف ونهى عن المنكر، وأظهر العدل.[3]

وتوإلى الخلفاء في نظر المظالم، فعين كل خليفة شخصا للنظر في المظالم، وأصبح يحدد النظر في المظالم يوم من كل أسبوع، وبقي إلى هذا الحال، إلا أن تدهورت خطة المظالم، ووصلت بأم الخليفة المقتدر أن تأمر قهرمانة[4]لها تدعى (ثمل) أن تجلس بالرصافة للمظالم، وتنظر في كتب الناس يوما في كل جمعة، فغضب الناس ولم يعجبهم ذلك، حتى أحضرت القاضي في ثاني يوم، فحسن أمرها وأصلح عليها.[5]

(1) المؤرخ العربي، عمان، الأردن، 1418ه – 1998م، ص 148

(2) الشيزري، المنهج المسلوك، مرجع سابق، ص 565

(3) المسعودي، مروج الذهب، مرجع سابق، ص 557

(4) القهرمانة: هي مدبرة البيت ومتولية شؤونه

(5) القرطبي، عريب بن سعد (ت369ه)، صلة تاريخ الطبري، ط2، دار التراث، بيروت، لبنان، 1378ه، ص 50

المبحث الثاني: أنواع التظلم والآثار المترتبة عليه

المطلب الأول: أنواعه والآثار المترتبة عليه في القوانين الوضعية

تتعدد أنواع وصور التظلم الإداري وفقا للزاوية التي ينظر إليه من خلالها، وعلى ذلك قام فقهاء القانون بتقسيم التظلم إلى عدة أنواع، وذلك حسب الجهة الإدارية التي يقدم إليها، قسموه إلى تظلم ولائي، وتظلم رئاسي، وتظلم إلى لجنة إدارية خاصة أما اذا أردنا النظر إليه من زاوية الالتزام القانوني بتقديمه، أو بمدى قبول دعوى إلغاء القرار الإداري أمام القضاء، فنقسمه إلى تظلم وجوبي، وتظلم اختياري.

أولا- أنواع التظلم حسب الجهة الإدارية التي يقدم إليها

أعطى المشرع لصاحب الشأن الحق في تقديم التظلم، حسب الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المتظلم منه، فبعض التشريعات اقتصرت هذا التظلم على الجهة مصدرة القرار، كونها هي من أصدرت القرار وملزمة بتحمل كافة تبعاته، ومن التشريعات من قالت بتقديم التظلم أمام الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار، واكتفت بعض التشريعات بتقديم التظلم إلى لجنة خاصة تعنى بكافة التظلمات وتنظرها.

1. التظلم الولائي:

" وهو الذي يتقدم به ذو المصلحة (المتضرر من القرار) إلى من صدر منه القرار المخالف للقانون، طالبا منه أن يعيد النظر في قراره، إما بسحبه أو بإلغائه، أو بتعديله، أو باستبدال غيره به، بعد ان يبصره بوجه الخطأ الذي شاب القرار. "[1]

ويعرف التظلم الولائي بأنه: " التظلم الذي يقدم إلى الجهة مصدرة القرار، مطالبا اياها أن تعيد حساباتها بالنظر في القرار المعيب، أما بسحبه أو تعديله أو الغائه.[2] "

ولقد وجهت لهذا النوع من التظلم عدة انتقادات من بعض فقهاء القانون الإداري، فقالوا: " ان مقدم التظلم لا يعلم مسبقا أن الجهة التي قدم إليها التظلم سوف تفصل في طلبه، كما يضاف إلى ذلك أنه قد لا تتوافر فيه الضمانات الاجرائية المقررة لصالح الشخص المتظلم، ويؤخذ عليه أيضا أن التظلم يقدم إلى الجهة التي أصدرت القرار فتصبح الإدارة في هذه الحالة هي الخصم والحكم، مما قد يؤثر على اعتبارات النزاهة عند نظر التظلم. "[3]

(1) الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 15

(2) الخيبلي، محمد خليفة، التظلم الإداري (دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق ا لأوسط، عمان، الاردن، 2009، ص 36

(3) قنيطة، أحمد فايق، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 46

ومن الانتقادات التي وجهت للتظلم الولائي، بأنه يمثل ثغرة كبرى في مجال التظلم، ولا سيما في ظل الأنظمة الإدارية التي لم تستكمل نموها القانوني والإداري السليم بعد، فمصدر القرار التأديبي، في حالات كثيرة تأخذه العزة بالإثم، ويرفض إعادة النظر في قراره، رغم معرفته في الغالب في المثالب التي اتسم بها قرار.[1]

وبالرغم من الانتقادات التي وجهت لهذا النوع من أنواع التظلم، أخذت معظم التشريعات العربية فيه، ومنها التشريع المصري والتشريع الأردني وغيرها، مما يجعل الإدارة الخصم والحكم في كلتا الحالتين، فمهما بلغت درجة النزاهة والدقة لدى الإدارة، لا يمكن أن تخطئ نفسها، وتعود عن قرارها المتخذ في حق الموظف، وتنصف الموظف على المستوى المطلوب.

2. التظلم الرئاسي:

بمقتضى التظلم الرئاسي يتوجه الفرد المتضرر من القرار إلى رئيس من صدر عنه ذلك القرار محل التظلم، لكي يقوم الرئيس وفقا لسلطته الرئاسية بمراجعة القرار المتظلم منه وإعادة النظر فيه، ويكون أثره اما سحب القرار أو إلغائه أو تعديله، وذلك عند ثبوت عدم مشروعيته، أو عند ثبوت عدم ملائمته زمانيا من حيث توقيت صدوره، أو مكانيا من حيث نطاق سريانه، إلى محاولة إزالة تلك النتائج الضارة المترتبة عليه.[2]

وهو " الطلب الذي يقدم إلى الجهة الرئاسية مطالبا إياها أن تعيد النظر في القرار المعيب، بما لها من سلطة السحب أو الإلغاء أو التعديل. "[3]

وفي تعريف آخر " بأنه التظلم الذي يقدمه المتضرر من القرار إلى رئيسه مصدر القرار، فيتولى الرئيس بناء على سلطته الرئاسية سحب القرار أو إلغائه أو تعديله، بما يجعله مطابقا للقانون، على أنه يلاحظ أن الرئيس قد يتولى من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم. "[4]

(1) العجارمة، نوفان عقيل، سلطة تأديب الموظف العام، ط1، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص 308

(2) الخيلي، محمد خليفة، التظلم الإداري (دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة)، مرجع سابق، ص 45

(3) محمد، رزان علي، التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري، مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع، العدد24، أيار2018، ص127

(4) الوكيل، محمد إبراهيم خيري، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 42

وتتضح أهمية التظلم الإداري الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي في أنه يمثل أداةً رقابية على نشاطات المرؤوسين، وقد يساعد على كشف أوجه الخلل والقصور لدى الجهة الإدارية التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى، فضلاً عن تزايد احتمالات توافر ضمانات الحيدة والموضوعية في نظر التظلم، والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري، وهو أمر قد لا يتوافر في التظلم الولائي.(1)

ويجب على مقدم التظلم الرئاسي أن يقوم بتوجيهه إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار الإداري، وهي السلطة الإدارية التي تملك قانونا حق الرقابة على تلك القرارات، وبالتالي لا يؤدي التظلم الرئاسي إلى تحقيق النتائج القانونية المترتبة عليه، وخصوصاً قطع ميعاد الطعن القضائي إذا تم تقديمه إلى جهة إدارية عليا، لا تملك حق الرقابة على القرارات الصادرة والتعديل عليها.(2)

وهذا ما أكد عليه التشريع الفلسطيني، حيث أقر التظلم للجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار، وأكدته أحكام محكمة العدل العليا في فلسطين، حيث بينت في أحد أحكامها أن التظلم المقدم إلى ديوان الموظفين مباشرة لا يترتب عليه أي أثر قانوني، لأنها جهة غير مختصة وليس لها علاقة بالموضوع.(3)

أما في التشريع البريطاني، فأعطى الحق للموظف بأن يتظلم من القرار الصادر بحقه إلى الجهة الرئاسية العليا، شريطة صدور القرار الإداري من جهة دون الوزير.(4)

3. التظلم إلى لجنة إدارية خاصة:

ويعرف هذا النوع من التظلم بأنه قيام صاحب الشأن بتقديم تظلمه إلى لجنة خاصة تتبع الجهة التي أصدرت القرار أو مستقلة عنها، وتملك هذه الجهة الصلاحية القانونية للبت في التظلم والفصل فيه.(5)

وبموجب هذا النوع من أنواع التظلمات، فيحق لصاحب المصلحة الطلب من اللجنة المختصة، وبموجب الصلاحيات الممنوحة لها، سحب القرار الإداري أو تعديله أو إلغاءه.

(1) الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 16

(2) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2011، ص 144

(3) قنيطة، أحمد فايق، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 49، 50، 51

(4) العجارمة، نوفان عقيل، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 76

(5) قنيطة، أحمد فايق، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 55

وأخذت بعض التشريعات بهذا النوع من التظلمات؛ إذ نص قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم (81) لسنة 2016، بالأخذ بطريقة التظلم إلى اللجان الخاصة، وجاء فيه: " ويكون تظلم باقي الموظفين[1]، إلى لجنة تظلمات، تنشأ لهذا الغرض، وتشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من شاغلي الوظائف القيادية، وعضو تختاره اللجنة النقابية إن وجدت. "[2]

ونص المشرع الأردني على: " تؤلف في كل دائرة بقرار من الوزير المختص لجنة أو أكثر للنظر في الاعتراضات المقدمة على تقييم الأداء السنوي، من رئيس وعضوين، ممن لديهم المعرفة الشمولية بأعمال الدائرة وممن عرفوا بعدالتهم وموضوعيتهم، ويكون اجتماعهم قانونيا بحضور جميع أعضائها وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بأغلبية أعضائها ويكون قرارها في كلتا الحالتين نهائيا. "[3]

وأخذ المشرع الإماراتي، في نظام التظلمات والشكاوى في حكومة عجمان بالتظلم إلى لجنة إدارية خاصة، حيث نص على: " النظر في التظلمات المقدمة من موظفي الجهة الحكومية المعنية، على أن تتخذ هذه اللجنة قرارها بالأغلبية المطلقة. . . "[4]

حيث بين المشرع الإماراتي تشكيل لجنة التظلمات والشكاوى الداخلية، والإجراءات المتبعة أمامها، وبالإضافة إلى لجنة التظلمات والشكاوى الداخلية، أو جد المشرع أيضا اللجنة العليا للتظلمات، حيث نص على: " تشكل بقرار من ممثل الحاكم لجنة عليا للتظلمات برئاسة مدير الموارد البشرية المركزية، للنظر والبت في أي تظلم مقدم من قبل أي موظف في أي جهة حكومية، في حال اعتراضه على أي قرار أصدرته الجهة الحكومية التي يتبع لها، بناء على توصية أصدرتها لجنة التظلمات والشكاوى الداخلية، أو نتيجة لعدم النظر أو البت في تظلمه من قبل الجهة الحكومية المعنية خلال المدة المقررة في اللائحة التنفيذية. "[5]

(1) بخلاف الموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإدارية والاشرافية

(2) المادة (26) من قانون رقم 81 لسنة 2016 بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية المصري لسنة 2016، المنشور بالجريدة الرسمية عدد43 بتاريخ1 / 11 / 2016

(3) المادة (74 / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته

(4) نظام التظلمات والشكاوى في حكومة عجمان الصادر بموجب المرسوم الأميري رقم (4) لسنة 2017 بشأن إصدار قانون الموارد البشرية في حكومة عجمان، ص 14

(5) نظام التظلمات والشكاوى في حكومة عجمان الصادر بموجب المرسوم الأميري رقم (4) لسنة 2017 بشأن إصدار قانون الموارد البشرية في حكومة عجمان، ص 17

وأخذ المشرع الفرنسي بهذا النوع من أنواع التظلمات، حيث نص على التظلم المقدم إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامة الفرنسي، حيث سلك المشرع الفرنسي هذا النوع لتدارك عيوب التظلمات والطعون الإدارية، والتي أهمها انعدام الحياد من قبل الإدارة المختصة، ويختص المجلس الأعلى بالتظلمات المقدمة من الموظفين بصفته درجة استئناف في مواد التأديب، أما المجلس الأعلى للوظيفة العامة المحلية، فقد تم اسناد التأديب فيه إلى مجالس التأديب للطعن.[1]

ثانياً- من حيث الالتزام القانوني بتقديم التظلم

الأصل في التظلم أنه اختياري، بحيث يحق للأفراد إبداء هذا التظلم أمام الإدارة ابتداءً، أو الطعن مباشرة ضد عمل الإدارة أمام القضاء، ومع ذلك واستثناءً من الأصل، فإن للمشرع أن يوجب على كل ذي مصلحة، التظلم سلفاً أمام الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء.[2]

1. التظلم الاختياري:

ويقصد به " التظلم الذي يترك لصاحب الشأن الحرية في تقديمه خلال مدة زمنية معينة، إلى الجهة الإدارية لمراجعة قرارها، سواء نص عليه المشرع بصيغة تفيد الجواز أو لم ينص عليه، مع امكانية لجوء صاحبه إلى القضاء مباشرة دون تظلم. "[3]

ومن البديهي أن للمتضرر من القرار أن يلجأ إلى القضاء مباشرة رافعا دعواه، ناعيا على القرار الإداري مخالفته لمبدأ المشروعية، مطالبا بإلغائه، دون أن يتظلم إلى الإدارة، وبمعنى آخر فإن صاحب الشأن حر في أن يطعن في القرار أمام القاضي مباشرة، أو أن يبدأ فيتظلم منه.[4]

ويمثل التظلم الاختياري الأصل العام المتبع في مجال الطعون، والتظلمات الإدارية، ذلك أنه غير محدد بحالات معينة لا يجوز تقديمه إلا بصددها، أي أن الشخص المعني بهذا التظلم يكون متمتعا بحرية كبيرة بصدده، تتمثل في حريته على تقديم التظلم للجهة مصدرة القرار أو جهتها الرئاسية، والحرية في تقديم التظلم والطعن لدى القضاء الإداري في آن واحد.[5]

(1) مصطفى، بوادي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي (دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري)، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو كر بلقايد، تلسمان، الجزائر، 2013 - 2014، ص 318

(2) إرشيد، محمد حسين إحسان، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2016، ص 35

(3) قنيطة، أحمد فايق، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 60

(4) الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 16

(5) الخيبلي، محمد خليفة، التظلم الإداري (دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية

ولا يشترط في التظلم الاختياري شكل خاص، فلا تشترط الكتابة فيه، بل يكفي إثباته بتأشير الرئيس المختص على الأوراق بأن المدعي قدم إليه تظلما في تاريخ معين وفي موضوع معين، كما يمكن أن يتم التظلم بعريضة عادية أو بإنذار على يد محضر.[1]

ويكون التظلم اختياريا عندما لا يكون شرطا لقبول دعوى الإلغاء، ومن التشريعات التي نصت على التظلم الاختياري، التشريع السعودي، والذي نص على: " يجوز لأصحاب الشأن التظلم أمام ديوان المظالم من جميع قرارات اللجان والأجهزة الإدارية التي تتخذ وفقا لهذا النظام، خلال ستين يوما من تاريخ إبلاغهم بالقرار. "[2]

ويعتبر التشريع السوري من التشريعات التي أخذت بالتظلم الاختياري، وذلك في قانون المحاكم المسلكية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (7) تاريخ 25 / 2 / 1990، فلم يشترط التظلم الإداري المسبق بالنسبة للمنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون رقم (1) لعام 1985 المتضمن نظام العاملين الأساسي، بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور، والمعاشات، والتعويضات، وسائر المنازعات التي تنشأ بين الجهات العامة والعاملين لديها.[3]

وفي التشريع الإماراتي، أجاز المشرع للموظف أن يتظلم ضد تقارير الكفاية السنوي إذا كانت بدرجة مقبول أو ضعيف إلى الوزير المختص خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلامه.[4]

2. التظلم الوجوبي:

ويكون التظلم وجوبيا اذا الزم القانون الشخص المعني بالالتجاء بتظلمه إلى الإدارة قبل رفع دعواه أمام القضاء، فإذا أقام دعواه مباشرة دون اتباع هذا الإجراء، أي تقديم التظلم وانتظار البت فيه، كانت هذه الدعوى غير مقبولة.[5]

المتحدة)، مرجع سابق، ص 42

(1) محمد، رزان علي، التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري، مرجع سابق، ص 129

(2) المادة (24) من نظام نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة السعودي، 1424 ه

(3) الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 17

(4) الخيبلي، محمد خليفة، التظلم الإداري (دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة)، مرجع سابق، ص 74

(5) إرشيد، محمد حسين إحسان، التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 37، 38

ويقصد به " هو ذلك النوع من التظلمات الذي يتعين على صاحب الشأن تقديمه في حالات محددة قانونا، كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء، بحيث يترتب عدم قبول الدعوى مالم يتم تقديم التظلم قبلها. "[1]

وبما أن التظلم الاختياري هو الأصل العام في الطعون، فيجب على الإدارة في حال جعل التظلم وجوبيا، النص عليه ضمن القوانين والتشريعات الناظمة، وفي حال عدم النص عليه، اعتبر التظلم جوازيا ومن التشريعات التي نصت على التظلم الوجوبي، التشريع السوري، والذي حدد في قانون مجلس الدولة السوري على الحالات التي يلزم فيها تقديم التظلم الإداري قبل رفع الدعوى ومنها: ". . الطلبات المقدمة رأسا بإلغاء القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين (ثالثا) و(رابعا)، عدا ما كان منها صادرا عن مجالس تأديبية والبند (خامسا) من المادة 8، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين اجراءات التظلم وطريقة الفصل فيها بقرار من رئيس الجمهورية. "[2]

وجاءت أحكام محكمة القضاء الإداري السورية مطابقة لنصوص مجلس الدولة، حيث لم تقبل الدعوى بطلب إلغاء القرار الصادر بفصل موظف بغير الطريق التأديبي قبل التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم.[3]

ومن التشريعات التي نصت على التظلم الوجوبي، التشريع الأردني، والذي نص في قانون الزراعة الأردني على وجوب التظلم المسبق من قرارات الحاكم الإداري المتعلقة بصيانة الأشجار والمزروعات قبل رفع دعوى الإلغاء.[4]

وجاءت قرارات محكمة العدل العليا الأردنية (المحكمة الإدارية حاليا) متوافقة مع النصوص القانونية التي نصت على وجوب تقديم التظلم الإداري قبل رفع دعوى الإلغاء، وجاء في القرار: " لا يقبل قرار الحاكم الإداري المتعلق بصيانة الأشجار والمزروعات الطعن مباشرة أمام محكمة العدل العليا، وانما يستأنف أمام المحافظ خلال ثمانية أيام، عملا بالمادة 85 من قانون الزراعة رقم 20 لسنة 1972، وعليه فقد كان على المستدعيين أن يستأنفا قرار مدير القضاء إلى الحاكم المختص، ويكون قرار المحافظ هو الذي يقبل الطعن في هذه الحالة أمام محكمة العدل العليا، باعتباره قرارا إداريا نهائيا تنفيذيا. "[5]

(1) قنيطة، أحمد فايق، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 63

(2) المادة (12 / 2) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959

(3) الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 20

(4) المادة (85) من قانون الزراعة الأردني رقم 20 لسنة 1973

(5) عدل عليا رقم 393 / 98، مجلة نقابة المحامين النظاميين الأردنيين، 2000، ع 1 - 2، ص 165

وفي التشريع الفلسطيني، جاء النص على " لا يجوز للمتضرر من قرار اللجنة المحلية برفض الترخيص بإنشاء بناء، أن يطعن في القرار بدعوى الإلغاء لدى محكمة العدل العليا قبل أن يتظلم منه إلى اللجنة اللوائية. "[1]

وجاء كذلك النص في قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (3) لسنة 2016، ب " في حال رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القانون أو الأنظمة المعمول بها، لا يقبل الاستدعاء إلا بعد تقديم تظلم للجهة الإدارية. "[2]

المطلب الثاني: أنواعه والآثار المترتبة عليه في الفقه الإسلامي

يأتي الظلم على صور متعددة، منها ظلم بين الناس وبين الله تعالى، وأعظمه الكفر والشرك بالله، قال الله تعإلى: (يا بني لا تشرك بالله إن الشرك لظلمٌ عظيم)[3]، وقد يكون الظلم بين الانسان ونفسه؛ إذ جاء في قوله تعإلى: (فمنهم ظالمٌ لنفسه)[4]، والنوع الآخر من الظلم والذي يكون بين الشخص والآخرين، قال تعإلى: (إنما السبيل على الذين يظلمون الناس)[5]

و تتعدد المظالم من حيث أشكالها وأنواعها والصور التي تأتي بها، وبين الفقه الإسلامي هذه الأنواع والتي يطعن بها أمام قاضي المظالم، والتي حددت الاختصاصات الوظيفية والنوعية له، بحيث أصبحت ولاية قاضي المظالم للنظر في التظلمات المقدمة إليه سواء أكانت هذه التظلمات قائمة بين الأشخاص والجماعات من جهة والدولة وأشخاصها من جهة أخرى.

وفي جميع الأحوال يتم النظر في المظالم التي تنشأ عن التصرفات الجائرة الصادرة عن ولاة الجور وممارساتهم الظالمة والمجاهرة بها مع قدرتهم على هذه الممارسات.[6]

وقام الفق بتقسيم أنواع المظالم إلى ما يلي

أولا- أنواع المظالم باعتبار الظالم المدعي، وهي:

1. ظلم الولاة والحكام والمسؤولين وموظفي الدولة

(1) قنيطة، أحمد فايق، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 64

(2) المرجع ذاته، ص 64، 65

(3) سورة لقمان، آية (13)

(4) سورة فاطر، آية (32)

(5) سورة الشورى، آية (42)

(6) الماوردي، أبي الحسن علي بن محمد، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ط 1، مرجع سابق، ص 98

2. ظلم أفراد الرعية

ثانيا- أنواع الظلم بالنسبة لتقديم الشكوى، وهي

1. ما يباشره قاضي المظالم بناء على شكوى
2. ما يباشره قاضي المظالم دون شكوى

ثالثا- أنواع المظالم من حيث نوع الظلم، وهي

1. مظالم مادية
2. مظالم معنوية

أولا- أنواع المظالم باعتبار الظالم المدعي، وهي:

1. ظلم الولاة والحكام والمسؤولين وموظفي الدولة

وهذا النوع يجب على ولي الأمر اكتشافه ومتابعته بنفسه، إلا أنه ولكثرة مشاغله قد لا يستطيع الإحاطة بكافة تصرفات الموظفين، وعد معرفة الظلم الذي يوقع على الأفراد والموظفين من قبل الولاة والمسؤولين، فأعطى الاسلام الحق للشخص المتضرر باللجوء إلى المظالم شاكيا مما لحق به من ضرر جراء فعل الوالي أو المسؤول.[1]

2. ظلم أفراد الرعية

قد لا يقع الظلم من الولاة، بل من الأفراد، ولكن هؤلاء الأفراد لهم جاه وسلطة، ولهم قرابة بالحكام والولاة، فيتسلطون على حقوق الضعفاء وأموالهم، وبسبب الخوف منهم ومن أقربائهم الولاة، يتخوف القضاة من الحكم عليهم أو تنفيذ الأحكام في حقهم، وحتى الشهود يتخوفون منهم ومن الادلاء بشهادتهم، فيحق لهم التظلم إلى والي المظالم لينصفهم.[2]

ثانيا- أنواع الظلم بالنسبة لتقديم الشكوى، وهي:

1. ما يباشره قاضي المظالم بناء على شكوى

يتصدى قاضي المظالم إلى ما يصدر عن الدولة وأشخاصها، فينظر المظالم بناء على الشكوى

(1) دبابرة، سهام حمدان محمد، التظلم في المجال السياسي الإسلامي، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010، ص11

(2) الشيباني، محمد عبدالله، نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية، القاهرة، عالم الكتب، 1997، ص 143

المقدمة من صاحب الشأن وذي المصلحة، وذلك رقابة من منه على موافقة هذه التصرفات للشريعة الإسلامية، وتعتبر الأعمال التالية من التصرفات التي ينظرها قاضي المظالم بناء على شكوى، وهي:

أ. تظلمات الموظفين والمستخدمين

ب. غصب المتنفذين للأملاك الخاصة

ج. تظلمات أصحاب الوقوف الخاصة (الذرية)، بمواجهة المشرفين عليها. "[1]

أي أن الفقه الإسلامي حدد التظلمات السابقة، والتي لا يحق لقاضي المظالم النظر فيها، أو التعرض لها من تلقاء نفسه؛ إذ لا بد من شكوى وتظلم يرفع من صاحب الشأن (الشخص المتضرر)، إلى قاضي المظالم في مواجهة من ظلمه.

2. ما يباشره قاضي المظالم دون شكوى

وأما النوع الآخر من التظلمات، والتي ينظر بها قاضي المظالم من تلقاء نفسه، ولا يشترط لتحركه رفع شكوى بحق الظالم؛ إذ أعطى الفقه الإسلامي صلاحية للقاضي بأن يباشر التظلم من تلقاء نفسه، وهذه التصرفات هي:

أ. تعديات الولاة على الناس بالعسف والقهر

ب. الجور في الضرائب والجباية

ج. تصرفات كتاب الدواوين

د. مشارفة الوقوف العامة (الخيرية)

ه. المظالم الناشئة عن الغضوب السلطانية واستغلال النفوذ. "[2]

ثالثا- أنواع المظالم من حيث نوع الظلم، وهي: "

1. مظالم مادية: مثل أكل أموال الناس بالباطل، ومنع الزكاة والكفارات المالية

2. مظالم معنوية: إذا كانت في الأعراض كالقذف والغيبة. "[3]

(1) العبادي، محمد وليد، قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم وإحقاق العدل، مرجع سابق، ص13

(2) العبادي، محمد وليد، قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم وإحقاق العدل، مرجع سابق، ص14

(3) دبابرة، سهام حمدان محمد، التظلم في المجال السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص 11، 12

وفي نهاية الحديث عن أنواع المظالم، وآثارها على مقدمها، حيث تحدثت بأن قاضي المظالم له سلطة بحل الخلاف القائم بين صاحب الشأن والجهة المدعى عليها، ويعطي كل ذي حق حقه، ويأمر بالتعويض ان لزم الأمر للشخص المتضرر، وتكون أحكامه قابلة للتنفيذ في مواجهة الكافة.

الخاتمة:

تناولنا فيما سبق دراسة أحكام التظلم الإداري في القوانين الوضعية والفقه الإسلامي، من حيث التعريف بالتظلم ونشأته، والجهة التي يقدم التظلم أمامها، وأنواع التظلم وآثاره.

النتائج:

1. جاء الفقه الإسلامي بمصطلح التظلم وفقا للرسالة السامية التي جاء بها الإسلام، من تحريم للظلم، واقامة العدل، والذي جاءت أحكامه بالأخذ على يد الظالم، وإنصاف المظلوم.
2. عرف الإسلام قضاء المظالم ابتداءً من عهد الرسول صلى الله عليه وسلم، فكان أول من أنصف المظلومين وأنصفهم، فكان صلى الله عليه وسلم أول من أرسى دعائمه.
3. استمر الخلفاء الراشدون على نهج الرسول صلى الله عليه وسلم، فأقاموا العدل وأنصفوا المظلوم، وتكملة للمسيرة، فقد عرف الإسلام على مر العصور المظالم، وأقاموا لها ديوانا خاصا، وقاضيا خاصا، وقام الخلفاء بالنظر في الظالم بأنفسهم، أو بواسطة الناظر، أو بواسطة الوزراء.
4. يعتبر مجلس الدولة الفرنسي، أول من أرسى قواعد التظلم في القوانين الوضعية.
5. تقدم التظلمات من أصحاب الشأن إلى من قام بإصدار القرار الإداري، أو إلى الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار، أو إلى لجان إدارية خاصة.
6. يعتبر ناظر المظالم، وقاضي المظالم، والخلفاء ووزرائهم، الجهات التي ترفع لها التظلمات في الفقه الإسلامي.
7. تقسم التظلمات من ناحية مدى إلزامها إلى تظلمات وجوبية واختيارية، ومن ناحية جهة تقديم التظلم إلى تظلم ولائي ورئاسي، وإلى لجنة إدارية خاصة.
8. وفي الإسلام، تقسم التظلمات إلى تظلمات ناتجة عن أعمال الولاة والحكام والمسؤولين، وتظلمات الأفراد، وتظلمات ينظر بها قاضي المظالم بناء على

شـكوى، وتظلمـات ينظـر بهـا مـن تلقـاء نفسـه.

9. يعتبـر قضـاء المظالـم فـي الإسـلام قضـاءً شـاملاً؛ إذ يشـمل انصـاف المظلـوم وتعويضـه عـن الضـرر الـذي لحـق بـه.

10. يعتبـر سـحب القـرار الإداري المتظلـم منـه، أو سـحبه أو إلغائـه، الآثـار القانونيـة للتظلـم والتـي تصـب فـي مصلحـة صاحـب الشـأن.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- الكتب

القرآن الكريم

الطبرانـي، سـليمان بـن أحمـد. (ت360هـ) (1983) . المعجـم الكبيـر، بـاب الفـاء (ط2)، رقـم718، مجلـد25. تحقيـق حمـدي عبدالمجيـد السـلفي. الموصـل: مكتبـة الزهـراء.

التميمي، محمد بن عمر. (ت606هـ) (2000) . التفسير الكبير، مجلد32، (ط1) . بيروت: دار الكتب العلمية.

القاسمي، ظافر. (1978) . نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي، مجلد2 (ط1) . بيروت، لبنان: دار النفائس.

الخضـري، محمـد بـك. (ت 1345هـ) . محاضـرات تاريـخ الأمـم الإسـلامية/الدولة الأمويـة. مصـر: المكتبـة التجارية الكبرى

ابـن تيميـة، أحمـد بـن عبدالحليـم. (ت 728هـ) . السياسـة الشـرعية فـي إصـلاح الراعـي والرعيـة، دار المعرفـة. ومجمـوع الفتـاوى، تحقيـق عبـد الرحمـن بـن محمـد النجـدي(ط2) . مكتبـة ابـن تيميـة.

ابـن عبـد ربـه، أحمـد بـن محمـد. (ت328هـ) (1999) . العقـد الفريـد، مجلـد7، (ط3) . بيـروت، لبنـان: دار إحيـاء التـراث العربـي.

جعفـر، محمـد أنـس قاسـم. (1984) . مبـادئ الوظيفـة العامـة وتطبيقهـا علـى التشـريع الجزائـري (ط1) . ديـوان المطبوعـات الجامعيـة.

الماوردي، أبي الحسن علي بن محمد. (1960) . الأحكام السلطانية والولايات الدينية (ط1) .

عبده، محمد. نهج البلاغة (جمع الشريف الرضي لخطب الإمام علي وكلماته) . بيروت: دار المعرفة.

المنظمة العربية للتنمية الإدارية، موسوعة الإدارة العربية الإسلامية، 2000

الشـيزري، عبدالرحمـن بـن عبـدالله. (ت589هـ) (1987) . المنهـج المسـلوك في سياسـة الملوك. تحقيـق: علي عبدالله الموسـى. الزرقاء: مكتبـة المنار.

ابـن عبدالحكـم، أبـو محمـد عبـدالله. (ت214هـ) (1984) . سـيرة عمـر بـن عبدالعزيـز (ط6) . تحقيـق: أحمـد عبيـد. بيـروت، لبنـان.

عوابدي، عمار. (1995) . المنازعات الإدارية نظرية الدعوى الإدارية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.

بروسـييرقي، مارسـلون، جـي بريبـان. (1991) . أحـكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسـي. ترجمة: أحمد يسـري. الإسـكندرية: منشأة المعارف.

شبارو، عصام محمد. (1983) . القضاء والقضاة في الإسلام. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.

المسـعودي، أبـو الحسـن علـي بـن الحسـين. (ت346هـ) (1990) . مـروج الذهـب (ط2) . الشـركة العالميـة للكتـاب،

مكتبة المدرسة، الدار الأفريقية العربية، دار الكتاب العالمي.
الطماوي، سليمان. (1986) . القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول. دار الفكر العربي، القاهرة.
العسكري، أبو هلال الحسن بن عبدالله. (ت395هـ) . الاوائل. بدون معلومات نشر.
ابن الأثير، أبو الحسن علي بن ابي الكرم. (ت630هـ) (1415هـ) . الكامل في التاريخ، مجلد 11، (ط2) . تحقيق: عبدالله القاضي. بيروت: دار الكتب العلمية.
المؤرخ العربي. (1418هـ – 1998) . عمان، الأردن.
القرطبي، عريب بن سعد. (ت369هـ) (1378) . صلة تاريخ الطبري (ط2) . بيروت، لبنان: دار التراث.
الشيباني، محمد عبدالله. (1997) . نظام الحكم والإدارة في الدولة الإسلامية. القاهرة: عالم الكتب.
العجارمة، نوفان عقيل. (2007) . سلطة تأديب الموظف العام (ط1) . الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
الوكيل، محمد إبراهيم خيري. (2012) . التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء. القاهرة: دار النهضة العربية.
شطناوي، علي خطار. (2011) . موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، (ط3) . عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
الماوردي، أبو الحسن علي. (ت 450هـ) (1909) . الأحكام السلطانية (ط1) . مصر: مطبعة السعادة.
ابن العربي، أبو بكر محمد بن عبدالله. (ت543هـ) . أحكام القرآن، مجلد4. تحقيق: محمد عبدالقادر عطا. لبنان: دار الفكر للطباعة والنشر.
خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم. (2008) . الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة. مصر: المصدر القومي للإصدارات القانونية.
العبادي، محمد وليد. القضاء الإداري، دراسة قضائية تحليلية مقارنة. الأردن: جامعة آل البيت، دار المسار للنشر والتوزيع.
السنوسي، صبري محمدي. (1998) . الإجراءات أمام القضاء الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية.
ابن خلدون، عبدالرحمن بن محمد. (ت 808 هـ) (1984) . مقدمة ابن خلدون (ط5) . بيروت: دار القلم.
شلبي، أحمد. (1976) . تاريخ التشريع الإسلامي (ط1) . القاهرة: مكتبة النهضة المصرية. 33
الصروخ، مليكة. القانون الإداري (دراسة مقارنة) (ط4) . 34 -
علي، محمد كرد. (1934) . الإدارة الإسلامية في عز العرب. مصر. 35 -
مجدلاوي، فاروق. (1991) . الإدارة الإسلامية في عهد عمر. تقديم أحمد شلبي (ط1) . روائع مجدلاوي.
الملاح، هاشم يحيى. (2007) . الحسبة في الحضارة الإسلامية. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. 37 -

ثانيا- الأبحاث

الأحمد، نجم. (2013) . التظلم الإداري. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، 29 (3) .
الكريدا، تركي. (1436) . التظلم من القرار الإداري، ورقة عمل مقدمة في الملتقى السنوي للحقوقيين، جدة.
العبادي، محمد وليد. (2009) . قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم وإحقاق العدل. المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية، 5(1) .
محمد، رزان علي. (أيار2018) . التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري. مجلة الفنون والأدب وعلوم الإنسانيات والاجتماع، (24) .

ثالثا- الرسائل الجامعية

إرشيد، محمد حسين إحسان. (2016) . التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء. (رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين) .

مصطفى، بوادي. (2013 - 2014) . ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي (دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري) . (أطروحة دكتوراه، جامعة أبوبكر بلقايد، تلسمان، الجزائر) .

الخييلي، محمد خليفة. (2009) . التظلم الإداري (دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة) . (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الاردن) .

دبابرة، سهام حمدان محمد. (2010) . التظلم في المجال السياسي الإسلامي. (رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين) .

العجمي، مشعل. (2011) . الضمانات التأديبية للموظف العام (دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي والأردني) . (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن) .

علي، عيساني. (2007 - 2008) . التظلم والصلح في المنازعات الإدارية. (رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلسمان، الجزائر) .

خوخي، خالد. (2011 - 2012) . التسوية الودية للنزاعات الإدارية. (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر) .

قنيطة، أحمد فايق. (2017) . النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني. (رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية بغزة) .

رابعا- القوانين والأنظمة واللوائح

قانون الزراعة الأردني رقم 20 لسنة 1973

قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959

نظام نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة السعودي، 1424

نظام التظلمات والشكاوى في حكومة عجمان الصادر بموجب المرسوم الأميري رقم (4) لسنة 2017 بشأن اصدار قانون الموارد البشرية في حكومة عجمان

قانون رقم 81 لسنة 2016 بشأن اصدار قانون الخدمة المدنية المصري لسنة 2016

نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013

قانون رقم 3 لسنة 2016 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني

قانون رقم 4 لسنة 1998، بإصدار قانون الخدمة المدنية الفلسطيني

قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجزائري رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008

المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي

Administrative Non-judicial Grievance: A Comparative Study of Islamic Jurisprudence

Abdullah Muhammad Ali

College of Law - Ibn Zohr University

Agadir - Morocco

Abstract:

The administration issues various decisions against employees and others, and these decisions may affect the employee's financial and administrative status, especially if they are disciplinary decisions.

Grievance is the resort of the concerned person to the administration to complain about an administrative decision he thinks is defective, and aims to cancel, withdraw or amend it.

In man-made laws, the legislation defines the subject of this study, the types of grievance, its conditions and results, as well as those who have the right to resort to it, to whom the grievance is addressed, and the consequences of submitting it.

Islamic jurisprudence, however, defined the guardianship of grievances since the era of the Messenger Muhammad (blessings and peace be upon him), passing through the era of the Rightly Guided Caliphs and those who followed them.

Keywords: Administrative Grievance, Grievance Jurisdiction, Grievance Judiciary.