جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعــة ديالى
كلية القانون والعلوم السياسية
الدراسات العليا

الحق في مخاطبة السلطات العامة في المواثيق الدولية والدساتير الوطنية

رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة ديالى
كجزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام / حقوق الانسان والحريات العامة

من قبل الطالب
جعفر محمد علي

بإشراف
الأستاذ المساعد
عبد الباسط عبد الرحيم عباس

١٤٤٣هـ ٢٠٢٢م

الفصل الأول

ماهية الحق في مخاطبة السلطات العامة وتطوره التأريخي

ان حقوق الإنسان هي الحقوق ذات الأهمية الكبرى لدى الامم المتحضرة ويعد واحداً من اهم الموضوعات التي تناولها فقهاء القانون لارتباطه ارتباطاً وثيقاً بالإنسان وحمايته من الظلم والتعسف وصون كرامته إذا ان هذه الحقوق حقوق لصيقة بالإنسان لا يستطيع العيش من دون هذه الحقوق [١].

لذا بدأ الفكر الإنساني ينادي بحماية الانسان وتحريره من العبودية ومنحة الحقوق التي يستحقها بصفته انسان بغض النظر عن الجنس او اللغة او الدين ...الخ [٢]. ومن بين هذا الحقوق حق مخاطبة السلطات العامة إذ يعد هذا الحق من ضمن الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد إذ يمنح هذا الحق لكل مواطن ان يتقدم بمقترحات مكتوبة او شكاوى مخاطباً بها السلطات بشأن انتهاكات لحقوقه الشخصية او تمس مصلحة عامة [٣]. اذ ان هذا الحق يسهم في حل كثير من المنازعات دون اللجوء للقضاء ولعل البعض يظن ان الحق في مخاطبة السلطات العامة هو نفسة حق التقاضي او تظلم لكن هنالك اختلاف من حيث ممارسته فالعرائض والشكاوى تقدم الى السلطة التنفيذية والتشريعية اما حق التقاضي يقدم الى السلطة القضائية اما التظلم يقدم للسلطة التنفيذية فقط بشأن قرار ادارة صدر بحق احد الافراد يعتقد ان هذا قرار غير مشروع وهناك تعسف من قبل الادارة فيتقدم بتظلم الى الادارة مصدرة القرار قبل اللجوء القضاء لكون من شروط قبول الدعوى في القضاء الاداري هو تظلم امام الجهة مصدرة القرار.

ووفقاً لهذه المعطيات سوف نبيين في هذا الفصل تحديد المقصود بالحق في مخاطبة السلطات العامة وبيان أهمية وضوابط ممارسة هذا الحق وتمييزه عن المفاهيم الاخرى المشابه له بالتفصيل ونبين تصنيف هذا الحق ضمن أي الحقوق من حقوق الانسان يندرج في مبحث اول , والتطور التأريخي لهذا الحق في مبحث ثاني.

---

[١] وليد سليم النمر ، حقوق الانسان بين القانون الدولي والفقه الاسلامي ، دار الفتح للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠١٥ ، ص٥.

[٢] عروبة جبار الخزرجي ، القانون الدولي لحقوق الانسان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠، ص١٩.

[٣] وليد سليم النمر ، مصدر سابق، ص ٣١٩.

المبحث الأول

مفهوم الحق في مخاطبة السلطات العامة وتمييزه عما يتشابه معه من المفاهيم

لقد أهتمت المواثيق الدولية ومختلف الدساتير بالتحدث عن الحقوق السياسية المقررة للأفراد ومن هذه الحقوق الحق في الانتخاب والترشيح وتكوين الأحزاب السياسية والحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد وحق تولي الوظائف العامة... الخ ولعل من اهم الحقوق التي اهتمت به الدساتير حق مخاطبة السلطات العامة مما يستلزم تحديد المقصود به في مطلب اول به وتمييزه عن مفاهيم المشابه له في مطلب ثاني وتصنيف هذا الحق في مطلب ثالث.

المطلب الأول

المقصود بالحق في مخاطبة السلطات العامة

حق مخاطبة السلطات العامة هو حق اي فرد سواء كان رجلاً أو امرأة في ان يخاطب السلطات العامة في أي شأن نجم عن فعل أو امتناع عن فعل قامت به هذه السلطات وسواءً كان هذا الفرد صاحب علاقة مباشرة بهذا الشأن كمن وقع علية ظلم أو مس بحقوقه وحرياته او لم يكن صاحب علاقة مباشرة كأن يكون ضرر يخص المصلحه العامه فيخاطب السلطات العامة مطالباً بالإصلاح بتحسين إداء المرافق العامة او تشخيص تقصير موظفين في مرفق ما، وعدم انتهاك حقوق الإنسان [١].

ويمكن تعريفه ايضاً هو وسيلة قانونية يتم بمقتضاها مخاطبة الافراد للسلطتين التنفيذية والتشريعية بمعزل عن السلطة القضائية إذ ان مخاطبة السلطة القضائية يعني ذلك حق التقاضي وهذا الحق الاخير يختلف عن حق مخاطبة السلطات اِذ أن المراد بحق مخاطبة السلطات العامة هو تقديم العرائض وهذه العرائض قد تتضمن شكاوى أو اقتراحات للسلطة التنفيذية والتشريعية من أجل تقديم مصلحة عامة او شخصية [٢]. مما يعني ان بإمكان الفرد من التقدم بشكواه أو

---

[١] حسين بن عبد الرحيم السيد ، وقفات دستورية ، ط١ ، دار فارس للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٨، ص٧٥. وللمزيد ينظر: احمد ناجي الجمل واخرون ، حقوق الإنسان والحريات والديمقراطية ، ط١ ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، العراق ، ٢٠١٨ ، ص٣٨.

[٢] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه، حق مخاطبة السلطات العامة دراسة مقارنة ، مجلة كلية الشريعة والقانون، المجلد ٢١، العدد٤، ٢٠١٩، مصر ، ص٣٣١٣.

اعتراضه أو مطالبه أو ملاحظاته الى السلطات العامة بخصوص أمر يتصل به بصفته فرداً او يمسه بصفته عضواً في المجتمع [١].

ويفهم من ذلك إن مخاطبة السلطات العامة يتضمن مفهوم ذا وجهين:

الوجه الأول : سياسي وهو اشعار السلطات العامة بما له من علاقة في تحقيق المصلحة العامة
الوجه الثاني : شخصي (فردي) وهو عباره عن مطلب خاص أو ازالة ضرر او رفع تظلم أو انتهاك مس بحقوق الفرد وتعويضه عما اصابه من ضرر [٢].

ويرى جانب من الفقهاء أن هذا الحق يقدم الى السلطات العامة بما فيها السلطة القضائية من اي انتهاك او انتقاص لحريات وحقوق الافراد إذ يرون هذا الحق لا يقتصر في تقديمه للسلطة التنفيذية والتشريعية بل يشمل حتى القضائية [٣]. ويعتبر موضوع الشكوى او تقديم العرائض من الموضوعات الوثيقة الصلة بحق من حقوق الافراد او بحرية من حرياتهم في ان يشكو ضرر وقع علية ويلتمس من السلطات العامة التدخل لرفعة من هنا أصبح هذا الحق مرتبطاً بفكرة حقوق الانسان وحرياته بل أصبح من الضمانات الهامة لحماية حقوق وحريات الافراد [٤]. كما تعد السلطات العامة في الدول الحديثة ملك للشعب ومنبثقة منه, لكون الشعب مصدر السلطات جميعها , مما يستوجب ان لا تكون هناك حواجز وسدود بين الافراد والسلطات العامة , وأن يتاح للأفراد ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة في سهولة ويسر , لكن يتوجب على المواطن عندما يمارس هذا أن يجد في نفسة الشجاعة الكافية على أن يقدم الشكوى كتابتاً, وأن ينسبها الى نفسه بالاسم الصريح , لتعرف السلطات العامة من يخاطبها , ولتتمكن من الإجابة على ما يطلب ان كان ذلك على حق, او توضح له بعض ما خفي عليه, وكذلك نفس الحال بالنسبة للجماعات والنقابات والأشخاص المعنوية تكون مخاطبتها للسلطات العامة عن طريق ممثليهما الذين تحددهم انظمتها[٥].

---

[١] علي محمد الدباس وعلي عليان ابو زيد , حقوق الانسان وحرياته , ط٣ , دار الثقافة للنشر والتوزيع , الاردن , ٢٠١١ , ص١٠٦.
[٢] بلال عبد الله سليم العوادة ، الضمانات الدستورية لحقوق الانسان ، رسالة مقدمة لجامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، كلية الحقوق، الاردن ، ٢٠١٠، ص٣٣.
[٣] للمزيد من التفاصيل ينظر: غازي كرم ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، اثراء للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٩ ، ص٤٠٩ وأماني عمر حلمي ، الوجيز في القانون الدستوري بدولة الامارات العربية المتحدة ، دار شتات للنشر والبرمجيات ، مصر – الامارات ، ٢٠١٣ ، ص٤٥٢.
[٤] نواف كنعان ، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة ، ط٢، مكتبة الجامعة ، الشارقة – الامارات ، ٢٠٠٦ ، ص٢٨٥.
[٥] عادل الطبطبائي , النظام الدستوري في الكويت , ط١ , مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع , الكويت , ١٩٨٥ ,ص٣٨٦.

فمن خلال هذا المفهوم يتبين لنا ان ليس بالضرورة ان يكون الطلب المقدم الى الجهة الرقابية يتضمن مخالفات قانونية وانما يمكن تقديمها للحصول على أساليب أفضل لأداء الخدمات. فهذا النظام وجد في معظم دول العالم ليكفل الحق في مخاطبة السلطات العامة، وذلك نتيجة لثقافة الاستماع والاهتمام بالمواطن والتي أصبحت من أولويات الإدارة في الدول [١].

وبالتالي فأن هذا الحق يعد من أبرز مظاهر المشاركة في إدارة الشؤون العامة للبلاد إذ يشعر الانسان بمسؤوليته في المجتمع ويتمتع بقيمته في الانتماء الى الوطن كما يضمن من خلال هذا الحق اشتراكه في صنع القرار الذي يصدر من السلطات، لذا سوف نبين ما لهذا الحق من اهميه وتحديد ضوابط ممارسة هذا الحق في الاتي:

الفرع الاول

أهمية الحق في مخاطبة السلطات العامة

ترجع اهمية هذا الحق منذ القدم لكثرة استخدام الافراد في علاقاتهم بسلطات الحكم في الدولة تعد بمثابة مؤشرات على ممارسة حريات الفكر والديمقراطية التي تقوم على المشاركة في شؤون الحكم ويمكن القول بان الحق في مخاطبة السلطات العامة له جذوراً واصول تاريخيه منذ بروز ظاهرة الدولة باعتبارها ظاهرة سياسية وقانونية إذ ان العلاقة بين الفرد والسلطة منذ عرفت ظاهرة الدولة إذ بدأ صراعه مع السلطة من اجل الحرية ولذلك لجأ الفرد الى هذه الوسيلة كسلاح من أسلحته السلمية في صراعه مع السلطة لان الفرد عندما كان يستشعر خطراً يحدق بحقوقه وحرياته او انتهاك لها كان يلجأ الى مخاطبة السلطات العامة قبل استخدام القوة[٢].

ويرى بعض الفقهاء ان حق مخاطبة السلطات العامة تضائلت الحاجة الية وقلت قيمته واهميته وان هذه الوسيلة أصبحت في وقتنا الحاضر ضعيفة وغير مضمونه الأثر وذلك لان الفرد يستطيع ان يطعن في القرار الاداري او يطالب في حقوقه ورفع الظلم عنه بواسطة الصحافة ووسائل الاعلام في الاعمال التي يضار منها وان ما ينشر في الصحف ووسائل الإعلام قد يؤثر على أعضاء السلطة أكثر من تقديم العرائض والشكاوى [٣]. في حين ذهب

---

[١] علي حسن عبد الأمير العامري , النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية , ط١ , المركز العربي للنشر والتوزيع , العراق , ٢٠١٨ , ص٩٢.

[٢] محمد صلاح عبد البديع السيد ، الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء ، دار النهضة العربية ، مصر ، ص٣٧٣.

[٣] جمال ناصر جبار ، التنظيم الدستوري والقانوني لحق المشاركة في الشؤون العامة (دراسة مقارنه) ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠١٦ ، ص١٢٨.

البعض الاخر الى أن هذا الحق ضمان للحقوق والحريات يجب ان تكفله الدساتير للأفراد فيجوز لمن لحقه ضرر ان يتقدم بعريضة او شكوى الى أولي الامر(السلطة التنفيذية او التشريعية) الذين يتوجب عليهم انصافه وإزالة الضرر عنه وقد تجدي عريضته او شكواه عن الكثير من الاجراءات القضائية أو الادارية التي تستغرق وقتاً طويلاً [١].

وتتجلى أهمية هذا الحق في كونه الوسيلة القانونية التي تفضي الى تمكين صاحبها من الاتصال مباشرة بالسلطات العامة ويمنح المواطن دوراً اساسياً في إدارة الشؤون العامة للبلاد ويدفع سلطات الدولة ان تكون أكثر فاعلية ورشدا في ادائها لواجباتها والمحافظة على حقوق وحريات الافراد، فضلاً عن ذلك فأن هذا الحق يوسع مجالات الحقوق والحريات العامة إذ ان تقديم الشكاوى والعرائض ينبه السلطات عن انتهاكات حقوق الافراد وبهذا يجعل الدولة اكثر تفاعلاً وايجابية مع المواطنين [٢].

أن حق مخاطبة السلطات العامة أو تقديم العرائض والشكاوى يعد وسيلة مثلى إذ يمنح للأفراد من خلالها تقديم اراء ومقترحات وشكاوى عن الامور الشخصية والعامة للحفاظ على الحقوق والحريات ويعد في ذات الوقت وسيله غير مباشره بيد البرلمان للحصول على المعلومات عن الوزارة في ادائها لواجباتها وفي ضوئها يقوم البرلمان بمهمة السؤال والمناقشة والاستجواب ...الخ [٣].

وتشكل هذه الشكاوى والعرائض المقدمة من قبل الجمهور الى السلطات المختصة إحدى الأدوات الرقابية الهامة التي تلقي الضوء على مكامن الخلل في اداء السلطة التنفيذية في مجالات حتى لا يمكن الوصول اليها من قبل مجلس النواب ولا حتى الجهات الرقابية إذ تعبر عن نقص ما في اداء السلطة التنفيذية او انتهاكات في اداء الاجهزة او الوزارات او المؤسسات العامة وهذه الوسيلة تسمح للأفراد في إدارة الشؤون العامة في البلاد إذ تتيح الفرصة للأفراد في المساهمة في تصويب الاوضاع العامة ورسم السياسات من خلال ما تكشفه هذه الشكاوى من نقص ومكامن خلل [٤]. وتمنح هذه الوسيلة للأفراد في المساهمة في إدارة شؤون المجتمع الذي

---

[١] جمال ناصر جبار ، مصدر سابق، ص١٢٩.

[٢] لؤي عبيدات ، الاطار الدستوري لحق مخاطبة السلطات العامة وتقديم الشكاوى ، بحث منشور على الموقع الالكتروني http://arabunionjudges.org/?p=623 تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/١٥ الساعة العاشرة مساءا.

[٣] فالا فريد ، حماية الحقوق والحريات الدستورية في ضوء المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية – النظام البرلماني نموذجا ، مطبعة شهاب ، اربيل ، العراق ، ٢٠٠٩ ، ص٢٥٠.

[٤] احمد مجدلاني ، مجلس تشريعي منتخب ، إصدار الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة ، بحث منشور على الموقع الالكتروني https//www.aman-palestine.org ، ص١٧, تاريخ الزيارة 2020/12/17 الساعة الثانية مساءا.

يعيشون فيه، ولا شك ان القائمون (السلطات) على امر المجتمع يهمهم التعرف على رأي من تقدم لهم الخدمات والجمهور عموماً، ولذا تحرص الدساتير على كفالة حق الافراد في توصيل رأيهم في الأمور العامة التي تمس حياتهم , وتقديم اقتراحاتهم لتطور تلك الوسائل والأساليب وكل ذلك يعود في النهاية على المصلحة العامة [١] .

بعد ان ذكرنا الآراء الفقهية حول أهمية هذا الحق نحن مع الرأي القائل بأهمية هذا الحق للأسباب التي ذكرنها وفضلاً عن ذلك فان هناك أسباب أخرى تعزز من أهمية الحق في مخاطبة السلطات العامة خصوصاً فيما يتعلق في توفير الجهد والمال والوقت بعيداً عن إجراءات التقاضي البطيئة وان هذا الحق ليس بديل لحق التقاضي انما هذا الحق وجد للتخفيف عن كاهل السلطة القضائية.

الفرع الثاني

شروط ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة

أستحدثت الدول نظماً لممارسة الحق في مخاطبة السلطات المتمثل بهيئات مستقلة لتتلقى مخاطبات الافراد لحماية حقوقهم وحرياتهم من تعسف السلطة او الإدارة فوضعت ضوابط وشروط لتلقي الشكاوى من الافراد، لذا سوف نبدأ بالدول الأجنبية ومن ثم الدول العربية في الاتي:

أولاً: الدول الأجنبية .

ان اول من استحدث هذا النظام هو دولة السويد التي أسمته (الامبودسمان) وهي كلمة سويدية تعني المفوض أو الممثل[٢]. ان إجراءات تقديم الشكوى لدى الامبودسمان ان تكون الشكوى مكتوبة بشكل طلب يوضح فيها اسم السلطة او الجهة المشكو منها وتاريخ وقوع الفعل واسم المشتكي واذا كان المشتكي يمتلك أي وثيقة تفيد التحري يفترض ان يرفقها في الشكوى حيث ان الامبودسمان لا ينظر في الشكاوى الواردة من مجهول , واشترط ايضا وجوب لجوء المشتكي الى السلطة الرئاسية أي يجب التظلم الى السلطة الرئاسية التي صدر منها القرار , ويجب ايضاً تقديم الشكوى ضمن مدة معينه في بداية الامر لم يشترط المشرع السويدي تقديم الشكوى ضمن مدة معينة ولكثرة الشكاوى الواردة للمفوض السويدي قام المشرع بتحديد مدة

---

[١] احمد الموافي , مبادئ القانون الدستوري الكويتي , ط١ , اكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية , الكويت , بدون سنة نشر , ص١٦٣-١٦٤.

[٢] مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي , المدخل لدراسة حقوق الانسان , ط٢ , مطبعة جامعة دهوك , العراق , ٢٠١٠ , ص٢٢١.

معينة لتقديم الشكوى اذ اوجب تقديمها في مدة عام على الاكثر تبدأ من تاريخ التصرف الذي تضرر منه المشتكي [١], اما اذا كان المشتكي فاقد حريته كالسجين او المريض في مستشفى الامراض العقلية او مؤسسة مماثلة فيمكن تقديم شكواه للأمبودسمان بشكل رسالة شفوية او تحريرية إذ ان الشكوى الشفوية عادة ما تحدث خلال جولاته التفتيشية التي يقوم بها الامبودسمان للسجون والمستشفيات وغيرها [٢].

اما في فرنسا فان إجراءات تقديم الشكوى للوسيط هي لا يجوز تقديم الشكوى الى الوسيط مباشراً انما يجب تقديم الشكوى الى أحد أعضاء الجمعية الوطنية بمجلسيها النواب والشيوخ فيقوم بنظرها واحالتها على الوسيط [٣]. كما الزم المشرع الفرنسي تقديم التظلم للجهة الإدارية قبل تقديم الشكوى للوسيط للتخفيف عن كاهله ولإتاحة الفرصة للإدارة لتصحيح اخطائها، ويلاحظ ان قانون الوسيط لم يلزم الافراد بشكلية معينة في تقديم شكواهم [٤].

اما الدول الأجنبية الأخرى كبريطانيا وروسيا الاتحادية لم تشترط أي شروط معينة سوى ان تكون الشكوى مكتوبة ويذكر فيها اسم المشتكي، والجهة المشكو منها وتاريخ المخالفة، وخلاصة الشكوى ومعلومات أخرى تفيد التحري وفي روسيا يتم أيضاً الاخذ بالشكوى الشفوية[٥].

ثانياً: الدول العربية.

اما الدول العربية التي اخذت بنظم مشابه بنظم الرقابة الموجودة في الدول الأجنبية أيضاً وضعت شروط وضوابط لتلقي الشكاوى والمخاطبات من الافراد لذا نجد اغلب الدول العربية لم تضع شروط معقدة لتقديم الشكوى ففي ليبيا والسعودية لم تشترط أي شروط وان لكل ذي مصلحة ان يتقدم بشكواه الى مكتب المظالم وهو

---

[١] مجدي عبد الحميد شعيب , المفوض البرلماني ودوره في حل منازعات الادارة والمتعاملين معها (دراسة مقارنه للنظام السويدي والانكليزي) , مجلة الامن والقانون , مجلد ١٨, العدد ٢ , الامارات , ٢٠١٠ , ص٤٤-٤٥.

[٢] سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي , رقابة الهيئات المستقلة لضمان حقوق الافراد (دراسة مقارنة في نظام الامبودسمان والنظم المشابهة , أطروحة دكتوراه مقدمه لجامعة بغداد , كلية القانون , العراق , ١٩٩٩, ص١٩٥.

[٣] يقصد بالوسيط هو وسيط بين طرفين متنازعين الإدارة والافراد مهمته الأساسية تقريب وجهات النظر لحل المشكلة فأن الهدف المرسوم لعمل الوسيط لا ينصرف في الأساس البحث عن المتهم او المقصر لمحاسبة ادارياً او قضائيا وانما تتمثل الغاية في الدرجة الأولى في البحث عن الحلول للمشاكل المعروضة امامه. ولتفاصيل اكثر ينظر: عبد الله حنفي , السلطات الإدارية المستقلة , دار النهضة العربية , مصر , ٢٠٠٠, ص١٣٦وما بعدها

[٤] مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي , مصدر سابق , ص٢٢٧.

[٥] سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي , مصدر سابق , ص٢٠١-٢١١.

بدوره ينظر كل ما ورد اليه من تظلمات وطلبات، ويرد على مقدميها بما اتخذ بشأنها من إجراءات والنتيجة التي انتهى اليها الديوان، مع ذكر الأسباب في حالة الرفض[١].

وفي مصر وفلسطين والكويت حيث اشترط مشرعي هذه الدول ان تكون الشكوى مكتوبة وموقعة وتذكر فيها كافة البيانات عن المشتكى من اسمه وتوقيعه ومحل إقامة ومهنته وان تكون خالية من العبارات الغير لائقة ويذكر الجهة المشكو منها وموضوع الشكوى وان تكون غير مخالفة للدستور والقانون [٢]. اما الدول التي جاءت اكثر تعقيد في شروط ممارسة الحق في مخاطبة السلطات العامة هي المغرب العربي ولبنان سوف نذكر القوانين التي نظمت حق تقديم العرائض في هذه البلدان ففي المغرب العربي.

إذ نصت المادة (٣) من القانون التنظيمي المغربي رقم (١٤-٤٤) منه (يشترط لقبول الشكوى ان يكون الهدف منها تحقيق مصلحة عامة وان يكون المطالب او المقترحات او التوصيات التي تتضمنها مشروعة وان تحرر بكيفية واضحة وان ترفق مذكرة مفصلة تبين الاسباب الداعية الى تقديمها او المتوخاة منها وتكون مرفقة بلائحة دعم)[٣].

ووضحت المادة (٢) من القانون المذكور اعلاه المقصود باللائحة دعم العريضة اللائحة التي تتضمن توقيعات مدعي العريضة واسمائهم الشخصية والعائلية وارقام بطائقهم الوطنية للتعريف وعناوين إقامتهم [٤].

وتعتبر العرائض غير مقبولة إذا كانت تتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات .

- تمس بالثوابت الجامعة للأمة والمتعلقة بالدين الاسلامي او بالوحدة الوطنية او بالنظام الملكي للدولة أو بالاختيار الديمقراطي أو بالمكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحقوق والحريات الاساسية كما منصوص عليها في الدستور

---

[١] سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي , مصدر سابق , ص٢١٣.

[٢] محمود جبر محمد ابو عوكل ، الشكوى البرلمانية كأداة رقابية على السلطة التنفيذية ومدى فاعليتها في النظام الدستوري الفلسطيني ، رسالة ماجستير مقدمة للجامعة الإسلامية بغزة ، كلية الشريعة والقانون ، فلسطين ، ٢٠١٨ ، ص٧٤-٧٨.

[٣] النص موجود في مولاي هشام المراني ، حق تقديم العرائض في القانون المغربي على ضوء التجارب المقارنة ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية ، العدد السادس ، المركز الديمقراطي العربي ، المانيا-برلين ، ٢٠٢٠، ص١٤١.

[٤] ينظر للمادة (٢)من القانون التنظيمي رقم (١٤-٤٤) المنشور في الجريده الرسمية بالعدد (٦٤٩٢) بتاريخ ١٨ اغسطس ٢٠١٦.

- تهم قضايا تتعلق بالأمن الداخلي أو بالدفاع الوطني أو بالأمن الخارجي للدولة
- تكون موضوع قضايا معروضة امام القضاء او صدر حكم في شأنها
- تتعلق بوقائع تكون موضوع نقص من قبل اللجان النيابية لتقصي الحقائق وتعتبر العرائض غير مقبولة ايضاً بعد دراستها أذا كانت:
- تخل بمبدأ استمرارية المرافق العمومية وبمبدأ المساواة بين المواطنات والمواطنين في الولوج الى المرافق العمومية
- تكتسي طابعاً نقابياً او حزبياً ضيقاً
- تكتسي طابعاً تمييزياً
- تتضمن سباً أو قذفاً او تشهيراً او تضليلاً او إساءة للمؤسسات او الاشخاص

إذا تبين بعد دراسة العريضة ان موضوعها يتضمن تظلمات او شكاوى يكون النظر فيها من اختصاص مؤسسات دستورية اخرى أحال رئيس الحكومة أو رئيس احد مجلسي البرلمان حسب الحالة العريضة المذكورة إلى المؤسسة الدستورية المعنية الاختصاص ويخبر وكيل لجنة تقديم العريضة بذلك داخل أجل عشرة (١٠) ايام ابتداء من تاريخ الاحالة. [١]

أما لبنان فقد منح قانون وسيط الجمهورية الحق لأي شخص طبيعي أو معنوي في تقديم الشكوى الى الوسيط ولا تقبل الشكوى من قبل جهات مجهولة الهوية وحدد هذا القانون شروط لتقديم الشكوى فهي تتحدد بما يأتي:

١-على صاحب العلاقة ان يكون باشر بالمراجعات الادارية اللازمة [٢] ولم يحصل بعد مرور ثلاثة أشهر النتيجة المتوخاة ولا تقبل الطلبات في المسائل المعروضة امام القضاء او العالقة امام الادارة والتي ترقى الى اكثر من سنة تسبق تعيين أول وسيط وفق هذا القانون.

٢-ان الخلافات التي تنشأ بين الادارة من جهة وبين العاملين فيها من جهة ثانية لا يمكن ان تكون موضوع مراجعة امام وسيط الجمهورية.

---

[١] للمزيد ينظر : المادة (٤) من القانون التنظيمي المغربي رقم (١٤-٤٤).

[٢] ان هناك نوعان من المراجعات الادارية هي المراجعة الاسترحامية وتتحقق هذا المراجعة بتقديم تظلم من وقع علية ظلم الى مصدر القرار طالبا إعادة النظر فيه اي الجهة التي اصدرت القرار
اما النوع الاخر من المراجعة هي المراجعة التسلسلية وتتحقق هذة المراجعة بتقديم تظلم الى سلطة تعلو السلطة التي اصدرت القرار الاداري المشكو منه وفي هذة الحالة يتولى الرئيس الاداري إعادة النظر في القرار.للمزيد من التفاصيل ينظر : رامز محمد عمار ونعمت عبدالله مكي ، حقوق الانسان وحريات العامة ، ط١، دونمكان نشر ، ٢٠١٠، ص١٧٨ و عيسى بيرم ، حقوق الانسان وحريات العامة مقاربة بين النص والواقع ، ط١، دار المنهل اللبناني ، ٢٠١١،ص٢٨٦.

٣-تكون خدمات الوسيط مجانية لا تخضع لأي رسوم.

٤-لايقطع الطلب المقدم الى الوسيط المهل القضائية.

٥-يستمر عمل الوسيط بموازاة اية مراجعة إدارية او قضائية عائدة لنفس الموضوع.

٦-لايجوز لوسيط الجمهورية التدخل في مجريات دعوى عالقة امام السلطة القضائية ولا الطعن في صحة حكم قضائي الا انه في حالة عدم تنفيذ حكم قضائي مبرم في مهلة معقوله يستطيع الوسيط دعوة الادارة المعنية الى الانصياع للحكم في مهلة معقولة يترك له امر تحديدها واذا لم تقترب هذه الدعوة بأية نتيجة يصبح الأمتناع عن تنفيذ الحكم القضائي موضوع تقدير خاص يرفع وفقا للأصول المحددة في المادة التاسعة من هذا القانون وينشر في الجريدة الرسمية [١].

أن هذه الضوابط والشروط التي تم النص عليها في هذه القوانين لتضيف شرعية لهذا الحق ووضحت كيفية ممارسته ولكي لا يكون هناك فوضى وتخبط لممارسة هذا الحق وتقديم شكاوى عبثية وغير دقيقة لذلك يستلزم وضع شروط وقيود لأي حق وكما نعلم ان حقوق الانسان هي حقوق ليست مطلقة بالنسبة بالأفراد لكي لا يساء استعمال هذا الحقوق ويكون هناك اضرار بالنسبة للغير وان حق مخاطبة السلطات العامة واحد من هذه الحقوق لذا يجب وضع ضوابط لهذا الحق كما وضعت ضوابط للحقوق الاخرى حتى لا يكون هناك تعسف في استعمال هذا الحق سواء من قبل الافراد او السلطة , ولتكون ممارسة الحق مجدية وذات اثار .

المطلب الثاني

تمييز الحق في مخاطبة السلطات العامة عن المفاهيم المشابهة له

ان هناك مفاهيم مشابهة لحق مخاطبة السلطات العامة لذا سوف نبين هذه المفاهيم ونبين أوجه التشابه واوجه الاختلاف ما بين حق مخاطبة السلطات العامة وتلك المفاهيم لأزاله الخلط واللبس وعلى النحو الاتي.

[١] ينظر المادة(٥و٦) من قانون وسيط الجمهورية اللبناني رقم (٦٦٤) لسنة ٢٠٠٥ المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد السادس ، ٢٠٠٥/٢/١٠.

الفرع الاول

تمييز الحق في مخاطبة السلطات العامة عن حق التقاضي

ان حق التقاضي يتلاقى مع حق مخاطبة السلطات العامة مما يجعلنا نبحث عن التمييز ما بين هذين الحقين. اذ يعرف حق التقاضي بأنه حق لكل شخص في اللجوء الى القضاء على قدم المساواة مع الاخرين بحيث يكون الطريق اليها معبد قانونا لضمان حقوق الافراد [١]. وعرف ايضاً بانه الالتجاء الى القضاء وفقا لقواعد أصولية بوسيلة دعوى قضائية امام قاضي عدل وتتيح لطرفيها فرصاً متكافئة للادعاء والدفاع [٢].

وعرفه جانب من الفقه العراقي ان حق التقاضي هو حق الشخص باللجوء الى القضاء طالباً الحماية لحق له او مصلحه او مركز قانوني وطالباً رد الاعتداء عنه او استرداده إذا سلب منه [٣]. وهذا الحق من الحقوق التي يتوقف استعمالها على وسيلة اقتضائها، أي بمعنى انه يستحيل ممارسة الحق في التقاضي الا بالالتجاء الى القضاء[٤].

ومن خلال التعاريف التي بيناها يمكن نجمل اوجه الشبه والاختلاف وذلك على النحو التالي :

اولاً: اوجه الشبه

١-ان حق مخاطبة السلطات العامة وحق التقاضي كلاهما يهدف الى حماية حقوق وحريات الافراد وضمان لممارسة الحقوق الأخرى من اي انتهاكات وبالتالي يعتبر كلا الحقين من الضمانات المهمة لحقوق وحريات الافراد وكلاهما وسيلة قانونية لحماية الحقوق والحريات.

٢-يتشابه حق مخاطبة السلطات العامة مع حق التقاضي ان كلاً منهما يمنح للمواطنين على قدم المساواة التامة مع الاخرين إذ ان كلاهما غير مقصورين على فئة معينه من

---

[١] فتيحة عماره ، كفالة حق التقاضي، مجلة البحوث القانونية والسياسية ، العدد الأول ، ديسمبر ٢٠١٣ ، ص٢٤٠.

[٢] منير بن نايف الشيباني ، تعدد درجات التقاضي في الفقة الاسلامي والقانوني ، رسالة ماجستير مقدمة الى اكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية ، كلية الدراسات العليا ، قسم العدالة الجنائية ، الرياض ، ٢٠٠٢ ، ص١٥.

[٣] كريم خصباك البديري ، حق التقاضي في الدعوى الجزائية ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص١٠٤ وللمزيد ينظر : محمد الطراونه ، ضمانات حقوق الإنسان في الدعوى الجزائية ، ط١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٣، ص١٩٦.

[٤] مجادي نعيمة , الحق في التقاضي امام المحاكم والمجالس الدستورية , ط١ , المركز القومي للإصدارات القانونية ,مصر , ٢٠١٩ , ص٥٣.

المـواطنين او هنـاك تمييـز علـى اسـاس اللـون او اللغـة او القوميـة ...الـخ وبالتـالي كـلا الحقين مكفول للجميع، وكذلك بالنسبة للأجانب حسب دستور كل دولة.

ثانياً : أوجه الاختلاف

١-ان حـق مخاطبـة السـلطات العامـة هـو وسـيله قانونيـه يلجـأ اليهـا الفـرد لحمايـه حقوقـه مـن خـلال مخاطبـة السـلطتين (التنفيذيـة و تشـريعية) وبهـذا يختلـف عـن حـق التقاضـي إذ يـرتبط هـذا الحـق بالسـلطة القضـائية بأعتبارهـا السـلطة المختصـة بممارسـة هـذا الحـق إذ ان الفرد يلجأ للقضاء لحماية حقة من الاعتداء امام المحاكم [١].

٢-حـق مخاطبـة السـلطات العامـة مقصـور علـى مخاطبـة السـلطة التنفيذيـة او التشـريعية بشـأن انحـراف الادارة او انتهـاك لحقـوق الافـراد او مخاطبـة السـلطات بشـأن تعـديل او اصـدار قـانون جديـد لتحقيـق المصـلحة العامـة للمجتمـع، بينمـا حـق التقاضـي يتميـز باتسـاع نطاقـه فهـو غيـر مقصـور علـى منازعـات إداريـة وانمـا يشـمل كافـة انـواع المنازعـات سواء أكانت مدنية او تجارية او جنائية او إدارية أو دستورية ...الخ [٢].

٣-لاتنعقـد الخصـومة القضـائية بالنسـبة للشـكوى التـي يقـدمها الافـراد الـى السـلطات العامـة ولا يصدر فيهـا حكـم قضـائي إذ يكـون عنـوان للحقيقـة فيمـا قضـي بـه بعكـس مـا يصـدر عـن القضاء إذ يعتبر بمثابة حكم يعد عنواناً للحقيقة [٣].

٤-ان حـق مخاطبـة السـلطات العامـة بطبيعـة الأمـر تغلـب عليـه الطبيعـة السياسـية وهـذا الحـق بحسـب الـرأي الغالـب هـو أحـد الحقـوق السياسـية لكونـه لا يمـنح اِلا للمـواطنين لمـا يخـالط ممارسـة هـذا الحـق اعتبـارات تتعلـق بمصـلحة الدولـة وشـؤونها العامـة [٤] فـي حـين علـى العكـس حـق التقاضـي مـن حقـوق الانسـان اللصـيقة ومكفـول للجميـع سـواء مـواطنين ام اجانب [٥].

٥-ان الفتـرة الزمنيـة لتقـديم الشـكوى للسـلطة التنفيذيـة والتشـريعية غالبـاً تكـون غيـر محـددة بينما تكون المدة الزمنية لرفع الدعوى محددة طبقا للقانون.

---

[١] احمد عبد الوهاب ابو وردة السيد ، حـق الانسـان فـي التقاضـي بـين مقتضـيات الاحتـرام ومـواطن الإخـلال (دراسة مقارنه) ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٦ ، ص١٢.
[٢] المصدر نفسه , ص١٣.
[٣] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة ، مصدر سابق ، ص٣٣١٥.
[٤] جمال ناصر جبار، مصدر سابق ، ص١٣٢-١٣٣.
[٥] عتيقة بلجبل ، علاقة مبدأ المساواة امام القضاء بكفالة حق التقاضي، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد التاسع ، الجزائر ، ٢٠١٣ , ص١٦٥.

٦-يتم الفصل في الشكوى المقدمة الى السلطات العامة سواء كانت السلطة التنفيذية او التشريعية بقرار إداري أو بأي وسيلة حتى ولو عن طريق وسائل الاعلام بينما يتم الفصل في الدعوى المرفوعة امام القضاء بحكم قضائي.

٧-ان الشكلية لممارسة حق مخاطبة السلطات العامة غالباً غير محددة بينما حق التقاضي يستوجب توافر شروط شكلية معينه لقبول الدعوى.

٨-لايستلزم دفع أي رسوم من قبل مقدم الشكوى الى السلطات سواء كانت التنفيذية او تشريعية بينما عند رفع دعوى قضائية يتوجب على رافع الدعوى دفع رسوم للسلطة القضائية للنظر في دعواه.[١]

٩-ان ما يميز حق مخاطبة السلطات العامة عن حق التقاضي انه ذا تكلفة اقل من إجراءات التقاضي البطيئة وتخفف عن كاهل السلطة القضائية لكون السلطة القضائية مختصة بالنظر في انواع مختلفة من المنازعات.

الفرع الثاني

تمييز الحق في مخاطبة السلطات العامة عن التظلم

يقصد بالتظلم هو وسيلة كفلها القانون للأفراد لمواجهة ما تصدره الادارة من قرارات توجه ضدهم يعتقدون بعدم مشروعيتها ويطلبون من الادارة ان تعيد النظر في قرارها الذي أضر بمركزهم القانونية بالسحب والتعديل.[٢] وعرف ايضاً بأنه اعتراض كتابي يقدمه من صدر بحقه القرار الإداري الى السلطة المختصة يبدي فيه المعترض عدم رضائه عما تضمنه القرار الصادر بحقه ويطلب فيه اعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه أو إلغاءه. [٣],والتظلم طريق يسلكه المعترض قبل اللجوء الى القضاء الاداري لرفع دعوى الالغاء [٤]. ويعرف التظلم بأنه اجراء إداري يوجه ضد قرار غير مشروع للأدارة من اجل إعادة النظر فيه بواسطة سلطات

---

[١] ينظر : عبد الباسط عبد الرحيم عباس ، الحق في مخاطبة السلطات العامة في ظل دستور العراق ٢٠٠٥ ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الأول ، السنة العاشرة ، ٢٠١٨ ، العراق ، ص٤٥٣.

[٢] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٨ ، ص٢٤٦.

[٣] احمد بركات ، واقعة السكوت وتأثيرها على وجود القرار الاداري، اطروحة دكتوراه مقدمه لجامعة تلمسان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١٤ ، ص٢٠٥—٢٠٦.

[٤] وسام صبار العاني ، القضاء الاداري ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص٢١٥.

التعديل والتصحيح أو السحب أو الالغاء [١]. مما يجعله قرار إداري غير معيب او ملائم على الأقل لكي لا يمس حقوق الافراد اي ضرر جراء هذا القرار الذي اصدرته الادارة [٢].

كما عرف أيضاً انه عبارة عن اجراء يرسمه القانون أحياناً لاتباعه ويتمثل في طعن اداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء اولي عن طريق توجيهه شكوى او احتجاجاً للإدارة يطلب من الإدارة مراجعة تصرفاتها قبل مقاضاتها امام القضاء [٣] ومما لا شك فيه ان التظلم الإداري له فائدة جليلة اذا ما احسن استغلاله وتظهر تلك الفائدة في تحقيق مصلحة الإدارة , وأصحاب الشأن معاً , فبالنسبة للإدارة يتاح لها مرة أخرى فرصة النظر في قرارها المعيب , لتراجع نفسها لعلها تتراجع عن قرارها والتثبت من شرعية تصرفها ومدى مطابقته للقانون قبل مخاصمتها امام القضاء , اما بالنسبة لأصحاب الشأن تتاح لهم فرصة إيجاد قنوات متعددة لوصول الحق , وتجنبهم مشقة التقاضي . ففي هذا الحال حقق التظلم هدفين للإدارة وللشخص المتظلم فهو محاولة للصلح قبل عرض النزاع على القضاء[٤] .

ويتبين من خلال التعاريف الفقهية التي ذكرنها ان التظلم هو وسيلة يلجأ لها الفرد سواء كان موظف عام او مواطن يطلب من الادارة إعادة النظر في القرار الاداري الذي صدر بحقه مطالباً تعديله أو سحبه أو الغاءه معتقداً انه قرار تعسفي وغير مشروع يضر بمركزه القانوني وذلك قبل اللجوء الى القضاء لكون التظلم في العراق امام جهة الادارة المختصة يعد شرطاً من شروط قبول دعوى الإلغاء امام محكمة القضاء الإداري وهذا وفقاً لما ورد في نص المادة (٧/سابعا/أ) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل [٥].

---

[١] محمد طه حسين الحسيني ، الوسيط في القضاء الاداري ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٨ ، ص٢٠٦.

[٢] نجم الاحمد ، التظلم الاداري ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد ٢٩ ، العدد الثالث، ٢٠١٣ ، ص١١.

[٣] عمراوي حياة , الضمانات التأديبية للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري , رسالة مقدمة لجامعة الحاج لخضر-باتنة , كلية الحقوق والعلوم السياسية , الجزائر , ٢٠١٢ , ص١٠٢

[٤] احمد يوسف محمد علي , التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء , دار الجامعة الجديدة , الإسكندرية , ٢٠١١ , ص٩٦-٩٧.

[٥] للمزيد ينظر : الماده (٧/سابعا/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي المنشور في الجريده الرسمية بالعدد ٤٤٥٦ بتاريخ ٢٠١٧/٨/٧.

وبعد ما بينا المقصود بالتظلم هنا يجب ان نميز بين الحق في مخاطبة السلطات العامة والتظلم لذا سوف نبين أوجه التشابه و أوجه الاختلاف ما بينهما وفقا للتالي:

أولاً: أوجه التشابه

١-ان كلاهما يعد ضمان لحماية وممارسة الحقوق الأخرى.

٢-ان كلا الحقيين لا يستلزم دفع رسم من المشتكي او المتظلم للنظر في شكواه او اعتراضه.

٣-ان كلاهما يعد طريقاً يسلكه المشتكي والمتظلم لحل الكثير من المنازعات وتوفير الوقت والجهد والمال بعيداً عن اجراءات التقاضي البطيئة.

ثانياً: اوجه الاختلاف

١-ان تقديم العرائض والشكاوى الى السلطة التنفيذية والتشريعية، بينما يقدم التظلم للسلطة التنفيذية فقط.

٢-التظلم يستلزم تقديمه ضمن مدة محددة في القانون بينما الحق في مخاطبة السلطات العامة غالباً غير محدد بوقت.

٣-قد يتم اشتراط إجراءات معينه في التظلم كأشتماله على بيانات المتظلم كأسمه وعنوانه وموضوع تظلمه وتاريخ صدور القرار والاسانيد القانونية لتظلمه , بينما لا يشترط في العريضة المقدمة الى السلطات في اغلب الأحوال اذ لا يشترط وجود شروط معينه لتقديم العريضة حسب دستور وقوانين كل دولة فمثلا العراق بقانون النظام الداخلي لمجلس النواب او قانون مفوضية حقوق الانسان لم يشترط وجود اي شروط لتقديم العريضة الى السلطات.

٤-يهدف التظلم الى سحب او الغاء او تعديل القرار من قبل الجهة المصدر له ومن ثم بيان اسباب عدم مشروعيته بينما تهدف العرائض الى رفع ظلم وقع على شخص يتمثل في الاعتداء على حق من حقوقه أو قد يكون مقترح لتحسين او تصحيح اداء حكومي أو تشريعي [١].

[١] للمزيد من التفاصيل ينظر: شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه ، مصدر سابق ، ص٣٣١٧.

المطلب الثالث

تصنيف الحق في مخاطبة السلطات العامة

لابد من تصنيف الحق في مخاطبة السلطات لمعرفة ضمن اي حقوق يندرج هذا الحق. لذا يجب ان نميز بين الحقوق المدنية والحقوق السياسية قبل معرفة تصنيف هذا الحق لعل ابرز نقطة التي يمكن ان نميز بين الحقوق المدنية عن الحقوق السياسية هي ان الحقوق المدنية تثبت للإنسان باعتباره أنساناً , لذلك توصف بانها حقوق اصلية او ملازمة للشخصية والتي يستحيل وجود الانسان بدونها , اما الحقوق السياسية هي التي تثبت للفرد باعتباره عنصراً من ضمن الجماعة السياسية , التي تهدف تمكينه من المشاركة في إدارة شؤون المجتمع الذي ينتمي اليه [١] , وذلك فقد اختلف الفقهاء في تصنيف الحق في مخاطبة السلطات العامة فذهب جانب من الفقه الى اعتبار هذا الحق من الحقوق السياسية , كونه مقصور على مواطنين دون الاجانب وهو نوع من انواع المشاركة في الشؤون العامة للدولة, وذهب جانب أخر على أعتبار الحق في مخاطبة السلطات العامة من الحقوق المدنية كونه لا يقتصر فقط على المواطنين بل يشمل الأجانب ايضاً إذ يستطيع اي فرد بتقديم شكوى للسلطات طالباً رفع الظلم الذي مس بحقوقه وحرياته او مصلحه شخصية, وذهب رأي اخر بالقول ان هذا الحق مختلط فهو حق من الحقوق السياسية اذا قيدت الدساتير هذا الحق للمواطنين دون الاجانب وبالتالي يعتبر من الحقوق السياسية البحتة لكون العرائض التي يقدمونها الافراد الى السلطات تهم الشؤون العامة للبلاد كأن يكون مقترح يتضمن قانون جديد او تعديل قانون بما يخدم الصالح العام للمجتمع. وإذا كان هذا الحق يمنح للمواطنين والأجانب على قدم المساواة حيث يستطيع كل فرد ممارسة هذا الحق عن طريق تقديم العرائض الى السلطات المختصة والتي تتعلق بالشؤون الخاصة للأفراد وبهذا فهو يجمع من حيث طبيعته بين الحقوق السياسية والحقوق المدنية [٢].

ونحن نميل الى التوجه الذي يعتبر الحق في مخاطبة السلطات العامة حقاً مختلطاً فهو حق مدني وسياسي وسوف نبين ذلك بالتفصيل التالي:

---

[١] مهند ضياء الخزرجي و مصدق عادل , حقوق الانسان وحرياته ,مكتبة السنهوري , بغداد , ٢٠١٩ , ص٧٢.

[٢] للمزيد من التفاصيل ينظر : عادل حنين عبد الله ، الحق في مخاطبة السلطات العامة ، اطروحة دكتوراه مقدمه لجامعة النهرين كلية الحقوق ، العراق ، ٢٠٢٠ ، ص٢٨ _ ٣٤.

الفرع الأول

الحق في مخاطبة السلطات العامة بوصفه حقاً فردياً.

يعد الحق في مخاطبة السلطات العامة حقاً فردياً قائماً على مصلحة فردية ويتمثل ذلك عندما يخاطب الفرد السلطات يطلب في شكواه اما أمور شخصيه قائمة على مصلحة شخصية أو لتحقيق مطلب خاص او ازالة ضرر او رد حق[١].

ومن هذا المنظور فأنه حق يمارسه الجميع وبدون استثناء ذكوراً واناث وطنيين وأجانب [٢]، وقد أشار الى ذلك دستور فرنسا لعام ١٧٩١ حق تقديم العرائض هو حق للإنسان يعود لكل فرد كما تنص المادة الاولى من المرسوم الصادر في ٢٢ ايار ١٧٩١ ومنذ ذلك الوقت اعتبر هذا الحق كأنه حق طبيعي مستقل كلياً عن الحقوق الاخرى [٣]. وحقاً من الحقوق التي لا غنى عنها للإنسان في ايصال صوته وتظلمه الى السلطات العليا في الدولة [٤].

وقد اثار هذا الحق سابقاً جدلاً واسعاً في الجمعية التأسيسية الفرنسية سنة ١٧٩٠ حول تكيفية على انه حق فردي مدني ام حق سياسي وقد حسمت الجمعية الفرنسية هذا الامر عندما اعتبرته حقاً مدنياً فردياً ويرجع الاخذ في هذا الاعتبار لسببين كون هذا الحق كان شائع الاستعمال في فرنسا ابان القرن الثامن عشر وان الجمعية ارادت ان تلطف ما اخذت به من عدم تضمينها الاقتراع لأفراد الشعب ومنذ ذلك الحين عد حق تقديم العرائض في فرنسا حق فردي[٥].

واستمرت دساتير السنة الثالثة والسنة الرابعة للثورة على هذا المنوال ولم تسمح الا بالعرائض الفردية إلا إن ميثاق عام ١٨١٤ كان اقل تقييدا إذ سمح بتقديم العرائض الجماعية شرط ان تكون مكتوبة [٦].

---

[١] عصام الدبس ، النظم السياسية الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها ، الكتاب السادس ، دار الثقافه للنشر والتوزيع ، الاردن، ٢٠١١ ،ص٥٤٠.

[٢] محمد صلاح عبد البديع السيد ، مصدر سابق ، ٣٧٢.

[٣] احمد سليم سعيفان ، الحريات العامة وحقوق الإنسان ، ج١، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، ٢٠١٠ ، ص٢٩٢.

[٤] ضرغام فاضل حسين ، الحقوق الأساسية للانسان في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، مجلة كلية القانون / جامعة النهرين، المجلد (٨) ، العدد (٢) ، العراق ، ٢٠٠٦ ، ص ٢١٧.

[٥] جمال ناصر جبار ، مصدر سابق، ص١٢٧.

[٦] احمد سليم سعيفان ، مصدر سابق ، ص ٢٩٢ _٢٩٣.

الفرع الثاني

الحق في مخاطبة السلطات العامة بوصفه حق سياسي جماعي

قد يخرج هذا الحق من الدائرة الفردية الى الدائرة السياسية وبالتالي يصبح حقاً سياسياً إذ ما تغير الهدف من استعماله اي الانتقال من تحقيق النفع الفردي الى تحقيق النفع الجماعي [١]

إذا تضمن اخبار السلطات بضرورة اصدار قانون جديد او تعديل قانون او اتخاذ اي اجراء تنفيذي عام بقصد تحقيق مصلحه عامة للمجتمع [٢]

ويرى الفقيه الفرنسي (ليون ديكي) ان العريضة العامة او الجماعية يقتصر ممارستها فقط للمواطنين دون الاجانب وبالتالي تشكل حقاً سياسياً [٣]

وتلعب العرائض دور سياسي كبير ويتبين ذلك من خلال الرقابة على اعمال الحكومة وفي التشريع إذ تقوم هذه العرائض بألفات نظر السلطات على الكثير من مكامن الخلل مما يقوي مجال الرقابة على السلطة التنفيذية اي عند ممارسة وظيفتها السياسية والعرائض منذ وجودها قامت بدوراً سياسياً لكونها تمنح الفرد امكانية التواصل مع السلطات وفي مقدمتها السلطة التشريعية [٤]

ويتضح لنا من خلال ما تم ذكره ان الافراد عندما يقومون بتقديم العرائض سواء التنفيذية او التشريعية يبغون فيه اصلاح او تحسين وضع معين او تقديم اقتراح الى السلطة التشريعية بشأن تعديل قانون قديم او تشريع قانون جديد يهم المصلحة العامة هنا يتضح الدور السياسي لهذه العرائض وذلك بالتعبير عن المشاركة السياسية للأفراد في شؤون العامة للبلاد.[٥] وبالتالي فأن الحق في مخاطبة السلطات العامة من الحقوق السياسية إذا تمت ممارسته بشكل جماعي وغاية تحقيق مصلحه عامة في الامور التي تعتبر من صميم الشؤون الداخلية للدولة ، ويعتبر حق مدني إذا مورس للمطالبة بمصلحة شخصية ، يشكل هذا الحق اساساً للحكومة المنبثقة عن البرلمان لكونه يحصن النظام البرلماني من سلبياته .

---

[١] محمد صلاح عبد البديع السيد ، مصدر سابق ، ص٣٧٣.
[٢] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه ، مصدر سابق ، ص٣٣١٣.
[٣] جمال ناصر جبار ، مصدر سابق ، ص١٢٨.
[٤] رشيد لزرق ، الدستور المغربي وحق تقديم العرائض دراسة مقارنة لحق تقديم العرائض بين التجارب الدولية والتراكم المغربي ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني https://www.maghress.com/almassae/203627 تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/١٥ في الساعة التاسعة مساءا.
[٥] ضرغام فاضل حسين ، مصدر سابق ، ص٢١٧ – ٢١٨.

المبحث الثاني

نشأة وتطور الحق في مخاطبة السلطات العامة

ان حق مخاطبة السلطات العامة وجود منذ وجود الدولة إذ كان الافراد يلجأون للسلطات او الحاكم لتقديم شكواهم اليه للدفاع عن حقوقهم وحريات من ظلم واستبداد السلطة حيث تعتبر هذه الوسيلة السلمية التي كان يلجأ لها الافراد قبل اللجوء الى القوة وقد مر حق مخاطبة السلطات العامة في عدة مراحل تأريخيه حتى وصل الى هذا المفهوم الذي عليه الان. وترجع الأصول التأريخية الأولى لهذا الحق الى الاسلام إذ كان الاسلام أسبق الأمم التي وضعت حجر اساس لهذا الحق سوف نبين مراحل التطور التأريخي للحق في مخاطبة السلطات العامة إذ سنتناول في المطلب الاول التأصيل الاسلامي للحق في مخاطبة السلطات العامة وفي المطلب الثاني بلورة هذا الحق في التطبيقات المعاصرة.

المطلب الأول

تأصيل اسلامي للحق في مخاطبة السلطات العامة

مدح الله سبحانه وتعالى أمة الإسلام كونها تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر وتتواصى بالخير فكانت الأمة الاسلامية تمنع الباطل وتنهى عن الظلم حتى لو كان المخالف رئيس الدولة نفسة فللأمة ان تمنع الحاكم من مخالفة القواعد الدينية والاحكام الشرعية وان تكفه عن الاستبداد والطغيان وتبعده عن الظلم والجور وتنبه عن جميع اعماله وتلزمه باتباع الطريق المستقيم وهذا يقتضي ان تراقب الأمه الحاكم وان تكون هذه الرقابة دائمه ومستمرة لتمنع الحكام من ظلم الرعية او انتهاك حقوقهم وسأل رجل رسول الله (ص) (أي الجهاد أفضل يا رسول الله؟ فقال: كلمة حق عند سلطان جائر)[1] . فالشريعة الاسلامية جاءت بأحكامها لإرشاد الإنسان وتوجيهه نحو الطريق المستقيم وترسيخ الأخلاق الحميدة في نفسه وتكريمه وتعزيزه وحفظ قيمته البشرية

[1] اسماعيل ابراهيم البدوي ، دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ١٩٩٤ ، ص٧٤.

وسلامته الشخصية وضمان تعامله بالحسنى مع الآخرين وتنظيم العلاقات فيما بينهم في كل المجالات الحياتية تنظيما عادلاً يضمن للجميع حقوقهم [١].

ان الدولة الاسلامية منذ بدايتها أوجدت رقابة شبيهه بأجهزة الرقابة المعاصرة الموجود في فرنسا والسويد والدول العربية إذ تمارس الرقابة على اعمال الحكومة والحكام وعرفت هذه الرقابة بأسم ديوان المظالم [٢] .وان فكرة نشأة هذا الجهاز في الدولة الإسلامية, يرجع الى حلف الفضول في زمن الجاهلية [٣] الذي شهده النبي (ص) في دار عبد الله بن جدعان وان سبب انعقاد حلف الفضول هو حادثة التاجر اليمني الذي جاء إلى مكة ابتاع بضاعته الى العاص بن وائل السهمي وامتنع من إعطائه ثمن البضاعة وحضر التاجر الى قريش واشتكى ظلامته فاجتمع بنو هاشم وبنو اسد بن عبد العزي وبنو زهرة وبنو تيم في دار ابن جدعان فتحالفوا على نصرة كل مظلوم بمكة ويردوا ظلامته فسمي حلف الفضول لفضله [٤] .

وهكذا نشأ قضاء المظالم في الدولة الاسلامية واستقل بذاتيته عن القضاء العادي وكان الخلفاء يباشرونه بأنفسهم الى أيام المهتدي من بني العباس إذ أصبح للمظالم ناظر يختص بنظرها ثم أصبح للمظالم ديوان خاص يعرف بديوان المظالم[٥].

ويقصد بالمظالم (هو قود المتظالمين الى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة) فكان من شروط الناظر في المظالم جليل القدر ، نافذ ، عظيم الهيبة ، ظاهر العفة ، قليل الطمع ، كثير الورع [٦].ويتولى ناظر المظالم النظر في المظالم التي يوقعها على الافراد رجال السلطة من الولاة والوزراء والحكام وغيرهم

---

[١] سعدى محمد الخطيب ، اسس حقوق الانسان في التشريع الديني والدولي ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٠ ، ص٦.

[٢] احمد فاضل حسين العبيدي ، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص٢٠٨.

[٣] ويرى البعض ان أصل نشأة قضاء المظالم يرجع الى ملوك الفرس الذين كانوا يعتبرون ان رد المظالم من قواعد الملك وقوانين العدل الذي لايعم الصلح الا بمراعاته ولا يتم التناصف إلا بمباشرته .للمزيد من التفاصيل ينظر: محمد وليد العبادي ، قضاء المظالم وسيلة لقمع الظلم وإحقاق العدل ، المجلة الأردنية في الدراسات الإسلامية ، المجلد الخامس ، العدد (١) ، ٢٠٠٩ ، ص١٠ و فتح الرحمن عبد الكريم مصطفى ، قرارات هيئة المظالم والحسبة العامة ومدى فعاليتها في رد المظالم والرقابة على أجهزة الدولة ، رسالة ماجستير ، مقدمة لجامعة الخرطوم ، كلية القانون ، السودان ، ٢٠٠٦ ، ص٩.

[٤] ماهر جواد كاظم الشمري ، النبي محمد في مؤلفات مونتجمري وات عن السيرة النبوية دراسة تحليلية مقارنة ، ط١ ، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية ، العراق ، ٢٠١٩ ، ص١١٠.

[٥] حمدي عطيه مصطفى عامر ، حماية حقوق الانسان وحرياته العامة الاساسية في القانون الوضعي والفقه الإسلامي ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، ٢٠١٠ ، ص٧٥٥.

[٦] ابي الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي ، الاحكام السلطانية والولايات الدينية ، ط١ ، مكتبة دار ابن قتيبة ، الكويت ، ١٩٨٩ ، ص١٠٢.

من اصحاب السلطان فيتولى رفع هذه المظالم والقضاء على صور التعسف والعدوان من رجال السلطة وذوي النفوذ والجاه على الافراد [١] وقضاء المظالم في الاسلام لم يتميز بطبيعته المزدوجة التي تجمع بين القضاء والتنفيذ فحسب بل ان أهم ما يميز هذا النظام هو بسط سلطة القانون على كبار الولاة ورجال الدولة الذي قد يعجز القضاء العادي لإخضاعهم لحكم القانون لذا فأن نظام المظالم في الدولة الاسلامية قريب الشبه الى حد كبير من نظام القضاء الاداري الحديث [٢]. الا أنه يختلف عنه في نقطتين رئيسيتين:

أولهما: ان ديوان المظالم أوسع من نظام القضاء الإداري كونه يختص بالقضاء وتنفيذ الاحكام.

ثانياً: ان قسما من المظالم يتصدى لها والي المظالم من تلقاء نفسة دون وجود شكوى اي شخص له مصلحة جدية في الشكوى ومن قضايا التي يتصدى لها والي المظالم من تلقاء نفسة فمثلا رد ما اغتصبه ولاة الجور وذوي النفوذ والبطش او تعدي الولاة على حقوق الافراد وجماعات [٣]. ولأهمية ديوان المظالم استلزم الامر البحث في الية تشكيله واختصاصاته وفقا للتالي:

الفرع الاول

تشكيل مجلس ديوان مظالم

لكي يتمكن ديوان المظالم اداء مهامه الكبيرة على احسن وجه يحتاج في مجلسه الى خمسة اصناف من الناس لا يستغني عنهم ولا ينتظم مجلسه الا بهم وهم:

اولاً - الحماة والأعوان: ويتمثل عملهم في اجبار القوي للحضور الى المجلس والتغلب على من يلجأ الى القوة والعنف أو الفرار من وجه القضاء فلا بد من إرهاب الاقوياء وذوي النفوذ.

ثانياً - القضاة والحكام: مهمتهم الوقوف على أحوال الرعية والإحاطة بأحكام رد الحقوق الى اصحابها والاستفادة منها في الخصومات التي تعرض عليهم.

---

[١] حمدي عطية مصطفى عامر ، مصدر سابق ، ص٧٥٠.

[٢] نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص١٧٠ – ١٧١.

[٣] ساسي سالم الحاج ، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان والمكان ، ط٣ ، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، ليبيا ، ٢٠٠٤ ، ص١٨٨.

ثالثاً - الفقهاء: لكي يرجع إليهم والي المظالم فيما أشكل عليه من المسائل الشرعية.

رابعاً - الكتاب: يقومون بتدوين ما يجرى بين الخصوم وإثبات مالهم وما عليهم من حقوق.

خامساً - الشهود: ومهمتهم الشهادة على أن ما أصدره القاضي من الأحكام لا ينافي الحق والعدل ويتم اختيار الشهود ممن يشتهرون بالسمعة الطيبة والاخلاق الرفيعة ولديهم علم بالفقه الإسلامي [١].

أما الظروف الزمانية والمكانية لانعقاد المجلس كان مجلس المظالم ينعقد في عاصمة الخلافة سواء في قصر الخليفة او في ساحات المساجد اما اوقات انعقاده كان في ايام معدودة يوما أو يومين في الأسبوع إذا لم يكن والي المظالم متفرغا لهذا العمل، اما اذا كان متفرغا لنظر المظالم فيعقد جلسات المظالم يوميا [٢].

الفرع الثاني

اختصاصات والي المظالم

يختص والي المظالم بالفصل في نوعين من المظالم: الاختصاص الاول هو الذي يتصدى لها والي المظالم من تلقاء نفسه دون وجود شكوى والنوع الاخر يتمثل بنظر المظالم بناءً على شكوى من الافراد، وسوف نبين هذا الاختصاصات بالتفصيل في التالي:

أولاً: المظالم التي يتصدى لها والي المظالم من تلقاء نفسه دون شكوى

١-النظر في تعدي الولاة على الرعية بالعسف والجور ويعد هذا الاختصاص من اهم واقوى الضمانات لحريات الافراد في مواجهة المستبدين الطغاة من ذوي السلطان والجاه.

---

[١] حمدي عبد المنعم ، ديوان المظالم ، ط١ ، دار الشروق ، بيروت ، ص١٠٥ وللمزيد ينظر : الماوردي ، الاحكام السلطانية ، ص ١٠٦ _ ١٠٧ .واحمد فاضل حسين العبيدي ، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية ، ص٢١٠. وللمزيد من التفاصيل ينظر أيضا : رؤى حميد عبد الزبيدي , اختصاصات قضاء المظالم في الشريعة الإسلامية , رسالة ماجستير مقدمة لجامعة النهرين , كلية الحقوق , العراق , ٢٠٠٨ , ص١٥.

[٢] جابر سعيد حسن أبو زيد ، الضمانات الهامة للحقوق والحريات العامة (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي) ، المركز الأكاديمي للنشر ، مصر ، ٢٠٢٠ ، ص٤٧٦.

٢-جور العمال في جباية الأموال فيراقب والي المظالم جباة الأموال دون حاجة الى شكوى لمنع استغلال الناس أو تحصيل ضرائب اضافية [١].

٣-مراقبة اعمال كتاب الدواوين، كونهم امناء المسلمين إذ يقومون بتدوين الايرادات التي ترد الى بيت المال وتدوين ما ينفق من بيت المال من نفقات فاذا خانوا الامانة بزيادة او نقصان قام والي مظالم بتطبيق قوانين العدل عليهم وتأديبهم.

٤-رد الأموال المغتصبة (العامة) الى اصحابها من ولاة الجور وذوو النفوذ

٥- الفصل في المنازعات المتعلقة بالأوقاف العامة (كالأوقاف على الفقراء والمستشفيات والمساجد ...الخ)[٢].

٦-النظر في تجاوز ومظالم القادة العسكريين. ويشمل هذا الاختصاص تعدي قادة الجيش على الجند او على الافراد[٣].

ثانياً: المظالم التي يتصدى لها والي المظالم بناءً على شكوى وهي:

١-تظلمات الموظفين والمستخدمين من نقص رواتبهم او تأخرها عنهم.

٢-رد الأملاك المغتصبة (الخاصة) الى اصحابها.

٣-النظر في تظلمات اصحاب الوقوف الخاصة [٤].

٤-النظر بين المتشاجرين والحكم بين المتنازعين في القضايا التي يعجز القضاء العادي الفصل فيها ومن هذه القضايا التي يرفعها الأفراد على الدولة أو موظفيها العموميين او على اصحاب السلطان والنفوذ حمايتا لحقوق الافراد وحرياتهم من التعسف [٥].

---

[١] جابر سعيد حسن أبو زيد ، مصدر سابق، ص٤٧٧ – ٤٧٨. وللمزيد من التفاصيل ينظر : رؤى حميد عبد الزبيدي , مصدر سابق , ص٤٦ -٥٤.

[٢] حمدي عبد المنعم ، مصدر سابق ، ص١٢٧ – ١٣١.

[٣] هاني علي الطهراوي , النظم السياسية والقانون الدستوري , ط٣ , دار الثقافة للنشر والتوزيع , الأردن , ٢٠١١ , ١٣٩.

[٤] محمد وليد العبادي , مصدر سابق , ص١٣-١٤. وللمزيد ينظر : رؤى حميد عبد الزبيدي , مصدر سابق , ص٩٤-١٠٢.

[٥] هادي نعيم المالكي , المدخل لدراسة القانون الدولي لحقوق الانسان , ط١ , دار الإسلام , بغداد , ٢٠٠٨ , ص٥٤-٥٥.

كما يختص قضاء المظالم بالنظر بتنفيذ الاحكام التي عجز القضاء عن تنفيذها لضعفهم عن انفاذها وعجزهم عن انفاذها على المحكوم عليه لعظم قدره وقوة سلطانه ونفوذه فناظر المظالم اقوى يدا وانفذ أمرا فينفذ الحكم على المحكوم عليه مهما كان.

وينظر ايضاً فيما عجز عنه الناظرون من الحسبة في المصالح العامة فعندما يعجز المحتسب عن رد المعتدي فيقوم والي المظالم بقمع هذا التعدي. وبين اختصاصاته مراعاة العبادات الظاهرة كصلاة الجمعة والأعياد والحج والجهاد فاذا أخل بعض الناس بشروطها دون عذر اجبرهم على عدم الاخلال بها لان حقوق الله أولى بالأداء والوفاء[١] . ولم تقتصر مهمة ديوان المظالم في المنازعات التي تعرض امامه وانما توسعت لتشمل مراقبة الأماكن العامة، كالطرق والأسواق لمراقبة الاوزان والتعرف على الأسعار ومدى صلاحية القوت والمأكولات للاستهلاك [٢] .

ومن الثابت تاريخياً ان حق تقديم الشكوى منح في ظل الدولة الإسلامية للمسلمين وغير المسلمين، اذ كفلت الشريعة الإسلامية حق تقديم العرائض والشكاوى للمطالبة بالحق دون تفرقة بينهم [٣] . وهذا ان دل على شيء فأنما يدل على مدى اهتمام الامة الإسلامية بالتكافل الاجتماعي والمحافظة على النسيج الاجتماعي بغض النظر عن الدين, ومن المواقف التي تدل على حرص الإسلام بالرعية وبحقوقهم وصية الامام علي (علية السلام) لمالك الاشتر حين تسلم مهامه الرسمية واليا على مصر والتي جاء فيها (واشعر قلبك الرحمة للرعية والمحبة لهم واللطف بهم ولا تكونن عليهم سبعا ضاريا تغتنم اكلهم فأنهم صنفان : اما اخ لك في الدين او نظير لك في الخلق) ويتضح من ذلك شمول جميع الرعية دون تخصيص, فهي رعاية شامله وعامه بغض النظر عن الدين والعقيدة او القومية او اللغة او اللون ...الخ [٤].

ومن كل ذلك يتبين لنا جلياً دور الشريعة الإسلامية في حماية حقوق الانسان وحرياته العامة فأنشئت ديوان المظالم والذي كانت مهمته ردع المعتدين ورد المظالم

---

[١] الماوردي , مصدر سابق , ص١١١.

[٢] علي عبد الرزاق الزبيدي وحسان محمد شفيق , حقوق الانسان , دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع , الأردن , ص١٦٦.

[٣] نبيل لوقا بباوي , حقوق الانسان بين الإسلام والغرب (النظرية والتطبيق) , دار السعادة للطباعة , مصر , بدون سنة نشر , ص٣٠٢.

[٤] علي العكيدي , حقوق الانسان في دساتير العراق المعاصر واشكالية التطبيق , ط١ , دار الفراهيدي للنشر والتوزيع , العراق , ٢٠١١ , ص٢١.

وارجاع الحقوق لأصحابها وتطبيق القانون سواء كانوا حكاما او محكومين، وهذا النظام كان ضمانا للأفراد في ممارسة حقوقهم دون خوف من ذوي السلطان والنفوذ فبتالي كانت الشريعة الإسلامية السباقة في انشاء أنظمة رقابة على السلطة والحكام.

المطلب الثاني

بلورة الحق في مخاطبة السلطات العامة على الصعيد الأوروبي

تعد انكلترا اول الامم الاوروبية التي اقرت حق تقديم العرائض والشكاوى للملك فمنذ اعلان الميثاق الاعظم (الماكنا كارتا) في عام ١٢١٥ م [١]. وأعلن فيه الملك حماية للحريات الشخصية ولحقوق الملكية من كل تعد يقع عليهما [٢]. إذ اكد الانكليز على هذا الحق ولتنظيمه فقد عين الملك ادوارد الأول (١٢٧٢_١٣٠٧) مجموعة من يتلقون العرائض، واخرى لفحص تلك العرائض، وذلك لأحالتها على السلطات المختصة[٣]. وفي عهد الملك ادوارد الثالث تم وضع تشريع يقضي بأنه لا يجوز توقيف شخص بسبب عرائض او ملاحظات ابداها في مجلس الملك، وكان الملك عند افتتاح كل برلمان يستمع للعرائض المقدمة من الاشخاص الذين انتهكت حقوقهم. وكان السائد في تلك الفترة، انه في جميع الأحوال لا يتمكن مقدم العريضة من الحصول على حل لمشكلته بسبب قصور في القانون فيتولى المجلس الأعلى للبرلمان بوضع حل سريع وفعال لمشكلته [٤]. وفي القرن الرابع عشر لعب مجلس العموم البريطاني دورا مهما في مجال حق تقدم العرائض. إذ كان للأفراد ان يقدموا العرائض الى مجلس العموم، فيقوم المجلس بدراستها وفحصها ومن ثم احالتها على مجلس اللوردات مرفقا معها رأيه سواء أكان سلبا ام ايجابا للتقرير في موضوع

---

(١) الماكنا كارتا او الميثاق الاعظم جاءت هذه الوثيقة نتيجة لثورة النبلاء ضد الملك جان بلا ارض الذي اراد حكم البلاد بصورة استبدادية مما اثار حفيظة الطبقة الارستقراطية ورجال الدين ، الذي وقفو ضده واجبروه على قبول مطالبهم الواردة في وثيقة الماكنا كارتا في ١٢ حزيران ١٢١٥ وتضم الماكنا كارتا ثلاث وسبعون مادة تتناول احكاما مختلفة تتراوح بين صيانة حقوق النبلاء ، وضمان حريات الكنيسه واحترام حريات المرافئ والتجار والغاء بعض الضرائب المستحدثة والتزام النزاهة والعدالة في والقضاء وضمان حرية الشخصية لكل فرد من افراد الرعية . للمزيد من التفاصيل ينظر: خضر خضر ، مدخل الى الحريات العامة وحقوق الإنسان ، ط٤ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١١ ، ص٩٧ . و محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الإنسان، ط١ ، جروس برس ، لبنان ، ١٩٨٦ ، ص٣٧ .

(٢) احمد فاضل حسين ، الشريعة الاسلامية مصدر للحقوق والحريات العامة، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، ٢٠١٥ ، ص٢٤٦.

(٣) عادل حنين عبد الله ، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٤) امين سلامة العضايلة ، حق تقديم العرائض في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ ، بحث منشور على الموقع الإلكتروني https://mousalawyer.ahlamontada.com/t2596-topic تاريخ الزيارة في ٢٠٢١/١/٢٧ الساعة العاشرة مساءا.

العرائض ولكن الامر في النهاية يعود للملك في اتخاذ قراره النهائي [١]. وفي سنة ١٦٦٩ أكد مجلس العموم البريطاني حق تقديم العرائض متاح لجميع أفراد المملكة البريطانية ، فأصبح بإمكان أي فرد بأعداد عريضة وتقديمها لمجلس العموم بشأن ضرر وقع عليه ، ويتولى المجلس تلقي العرائض ودراستها للبت فيها ، وتم التأكد على هذه الممارسة في عهد الملك جاك الثاني إذ أصدر عام ١٦٨٧ إعلان يسمح بحرية إقامة الشعائر الدينية ، وهو إعلان رفض البرلمان المصادقة عليه فأمر الملك رئيس الأساقفة بتفعيل الإعلان وقراءته جهرا على المنابر ، غير أن رئيس الأساقفة رفض هو وسته من معاونيه القيام بذلك من خلال عريضة تقدموا بها للملك تتضمن الرفض ، فقام الملك بإحالتهم الى هيئة المحلفين ، إلا ان الهيئة برأتهم بدعوى أنهم استعملوا حقهم الطبيعي، وخلد هذا الحدث بلوحة لازالت في البرلمان في (ويستمنسر)، وأسس هذا الحدث بشكل فعلي للوجود المادي لحق تقديم العرائض.[٢].

وبعد نجاح الثورة البريطانية عام ١٦٨٨ والتي جاءت بالملك وليام وزوجته للعرش البريطاني واللذان وقعا وثيقة الحقوق سنة ١٦٨٩ الذي تم بموجبها وضع الأسس الدستورية للسلطة التنفيذية ، والاعتراف بحق تقديم العرائض بشكل خاص ، وأقرت للمواطنين حق التظلم لدى الملك ، إذ نصت على ان " من حق الرعايا القدم بعرائض للملك وكل اعتقال أو أجراء يتخذ ضدهم بخصوص هذه العرائض يعتبر غير قانوني " ويلاحظ على ان هذا النص يعد ضمانه للمواطنين لعدم التعرض لهم عندما يتقدمون بعرائض للملك التي يطلبون فيها الضرر الذي وقع عليهم واسترداد حقوقهم ، إذ ان هذا الامر يشكل ضمانة أكيدة لممارسة هذا الحق [٣].

وبقي الأمر على هذا الحال حتى سنة ١٧٨٧ إذ عرف تحولاً هذا العام في انكلترا على مستوى العرائض إذ ظهرت العرائض ذات الطابع العام ، اي تتعلق هذه العرائض على المواضيع ذات المصلحة العامة كإلغاء العبودية ، وعرفت هذه الفترة كثرة العرائض ، الأمر الذي حتم وضع نظام قانوني يحدد كيفية تقديمها ولازال في بريطانيا إلى حدود اليوم نظام تقديم العرائض نظام قانوني يحدد كيفية تقديمها ولازال

---

[١] امين سلامة العضايلة ، مصدر سابق .

[٢] مصعب التيجاني ، العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية (التجربة الغربية بين الاقرار الدستوري والاعتماد القانوني) ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية العدد الثاني ، فبراير ٢٠١٩ ، المركز الديمقراطي العربي ، المانيا ، ص١٢٤.

[٣] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه ، مصدر سابق، ٣٣٢٣.

فـي بريطانيـا إلـى يومنـا هـذا نظـام تقـديم العـرائض لمجلـس العمـوم واللـوردات وفـق اجراءات قانونية تحدد طريقة تقديم العرائض. [١]

ومن ناحية اخرى نجد ان التجربة الفرنسية تعتبر من أوائل التجارب على هذا المستوى وكان حق تقديم العرائض حقا معترف به قبل الثورة الفرنسية ولكن على شكل عريضة استرحام أو شكوى متواضعة تقدم إلى الملك وكانت العريضـة تتضـمن تظلمـات شخصـية ولا تمتـد إلـى المصلحة العامة أو السياسية ، ففي ٦ اب ١٦٦٧ قدمت عريضـة استرحام مـن الكاتـب الشـهير (موليير) إلى الملك (لويس الرابع عشر) يقول فيها " أنـه تهـور منـي أن أزعـج الملـك العظـيم وسط انتصاراته العظيمة لكن يا سيدي بسبب الحالة التي أجد نفسي بها من سطوة السلطة التـي تقيدني، أتيت أبحث عن الحماية والتـي أستطيع أن أجـدها عنـدكم كمصـدر للسلطة ... العاهل العادل وسيد كل الاشياء[٢]. ويتضح من خلال هذا الخطاب مدى التزلف للملـك مـن قبـل مـوليير من اجل الحصول على حقوقه والتخلص مما تعرض له من الظلم، وبعد قيـام الثـورة الفرنسـية في عام ١٧٨٩ تم تكريس هذا الحق على يد رجال الثورة الفرنسية (تقديم العرائض والشكاوى) بموجـب المـادة ٦٢ مـن المرسـوم الصـادر فـي ١٧٨٩/١٢/١٤ والمتعلـق بتشـكيل البلـديات ، بموجبها اتاح للمواطنين الفرنسيين الحق فـي التجمـع بـدون سـلاح مـن أجـل كتابـة العـرائض ، بشرط إبلاغ مأمور البلديات بذلك ، وأن لا ينتدب المواطنون أكثـر مـن عشـرة أشـخاص لتقـديم العرائض[٣]. وثم صدر اخـر فـي ١٨-١٧٩١/٥/٢٢ م نـص علـى أن " حـق تقـديم العـرائض لا يمكن تفويضه أو استعماله بشكل جماعي"، كما تضـمن دسـتور ١٧٩٣ فـي البـاب الأول علـى نفس المبدأ أذ نص على أن " للمواطنين الحرية بأن يراسـلوا الـى السـلطات المؤسسـة عـرائض موقعة بشكل فردي " [٤]

وكما نص إعلان حقوق الإنسان والمواطنة سنة ١٧٩٣ فـي المـادة ٣٢ منـه علـى " إن حق تقديم العرائض إلى القائمين على السلطات العامة لا يمكن منعه أو تعليقه أو تقييده بأي شكل " أذ يتبين من هذا النص حق تقديم العرائض حق مطلـق وغيـر محـدد، أمـا دسـتور الجمهوريـة

---

[١] مصعب التيجاني ، مصدر سابق ، ص١٢٤-١٢٥.
[٢] امين سلامة العضايلة ، مصدر سابق.
[٣] رشيد لرزق ، مصدر سابق.
[٤] المصدر نفسة.

الخامسة الفرنسي لسنة ١٩٥٨ م لم يعطي حق تقديم العرائض أهمية حقيقة واكتفى بالنص عليه في النظم الداخلية لكل من مجلس الشيوخ والجمعية العامة الوطنية [١].

كان لهاتين التجربتين البريطانية والفرنسية الفضل في التمهيد بإنشاء نظام مشابهه لولاية المظالم في الدولة الإسلامية فاستحدثت المتغيرات الدولية نظما بديلة لتحقيق العدالة خارج النظام القضائي ,وان اول من استحدث هذا النظام هي دولة السويد ، وهو نظام (الامبدوسمان)[٢] وان سبب استحداث جاء نتيجة الحوادث التي مرت بها السويد والتي كان يتغلب الملوك ويتعسفون في استعمال سلطاتهم [٣]وجاء هذا النظام نتيجة تدخل الدولة في نشاط الافراد تحت شعار الحفاظ على النظام العام والمصلحة العامة فكان من الضروري اتخاذ مواقف لردع الادارة وردها الطريق الى القويم إذا ما انحرفت عن مسارها ، وان السويد استحدث هذا النظام في دستورها لعام ١٨٠٩[٤] ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية وللحد من تعسف الادارة تجاه الافراد[٥]. ومهمته يعمل لحساب البرلمان إذ يدار من شخصية معرفة بنزاهتها في مجال عملها القانوني ومن المشهود لهم بالخبرة والكفاءة بالعمل ومن الذين تولوا هذا المنصب في عام ١٩٥٦ الأستاذ (الفريد بيكلييس) وكان يعمل قبل ذلك محاميا بإحدى محاكم الاستئناف بالسويد[٦] . ويعين (الامبودسمان) السويدي لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد، من لجنه مختصه في البرلمان، لكن مستقل بعمله عن البرلمان، ويعمل هذا الجهاز بتلقي الشكاوى من اي مواطن يتقدم له بشكوى إذا شعر في إساءة لمعاملته وانتهاك لحقوقه من قبل أحد الموظفين الإداريين ، وإذا كانت الشكوى محقه يقوم (الامبودسمان) بتوجيه كتاب تأنيب للموظف[٧]. ويمتاز ايضاً بوضع يده تلقائيا على القضايا العامة التي تمس حقوق وحريات

---

[١] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه ، مصدر سابق ، ص٣٣٢٤ .

[٢] الامبودسمان كلمة سويدية لها عدة معاني، فهو تعني الوكيل أو الممثل أو النائب أو المحامي أو الحارس: ينظر؛ عبد الباسط عبد الرحيم عباس، مصدر سابق ، ص٤٤٩ .

[٣] ليلى تكلا , الامبودسمان (دراسة تحليله مقارنة لنظام المفوض البرلماني) , ط١ , مكتبة الانجلو المصرية , مصر , ١٩٧١ , ص٨.

[٤] ان هذا التاريخ هو تاريخ صدور اول دستور للسويد بعد الانقلاب العسكري الذي أطاح بالسلطة الحاكمة والذي طالب به الشعب بوضع دستور يتحقق فيه الاستقرار السياسي للدولة ويضع ضمانات لحماية حقوق وحريات الافراد، ولهذا فقد صدر هذا الدستور ونص على نظام (الامبودسمان) كوسيلة للحد من تعسف الملوك ورجال السلطة من استعمال ما منح لهم من سلطات ولضمان حماية أكبر قدر من حقوق وحريات الافراد. ينظر: محمد انس قاسم جعفر , نظام الامبودسمان مقارنا بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام , مجلة العلوم الإدارية , العدد الأول , السنة السابعة عشر , مصر , ١٩٧٥, ص٧٦.

[٥] مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي ، مصدر سابق، ص٢٢٠ .

[٦] محمد انس قاسم جعفر , مصدر سابق , ص٧٩.

[٧] عمر محمد شحادة ، حقوق الانسان في الدستور والمواثيق الدولية ، ط١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١٦ ، ص٨٩.

الافراد وذلك من الطرق التي تقوم بها هذه المؤسسة من جمع معلومات وتحقيق، والتفتيش والاطلاع على الوثائق والمقابلات الشخصية حيث منح هذا الجهاز سلطات واسعة [١].

إذ يمتد نطاق اختصاصاته إلى كافة اعمال الاجهزة الادارية المركزية والمحلية وكذلك الجيش ورجال السلطة القضائية وذلك بنص المادة (٩٦) من الدستور السويدي لعام ١٨٠٩م إذ نصت على ان (للمفوض البرلماني حق أقامة الدعوى امام المحاكم المختصة ضد من ارتكبوا أعمالا مخالفة للقانون بسبب التحيز أو المحسوبية أو أي سبب اخر أو أهملوا في تأدية واجبهم على النحو المطلوب) [٢] فحددت المادة الحالات التي يحق للمفوض البرلماني أن يراقب تصرفاتها ويستثنى من ذلك الملك والوزراء وأعضاء البرلمان ، بمعنى انه يختص بأعمال الرقابة والإشراف على الادارة للتأكد من سير العمل الحكومي ، وسلامة تطبيق القانون من قبل القضاة والموظفين وعدم استغلال السلطة والانحراف بها ، ويهدف بذلك رفع الكفاءة الادارية ومساعدة الموظف في اداء عمله وإقامة علاقات طيبة بين الشعب والحكومة وحماية حقوق وحريات المواطنين[٣]. وكما يملك استدعاء أي موظف، ويستجوبه فيما ينسب إليه، وله إقامة الدعوى على الموظفين المقصرين في أداء واجبهم ، ومطالبتهم بالتعويض لمن لحقه ضرر من جراء التصرف الغير القانوني للإدارة . واضافةً لهذا الاختصاص الذي يمارس (الامبودسمان) الرقابة على الإدارة، فهنالك اختصاصيين يمارسهما المفوض السويدي والمتمثلة بالرقابة على جهاز القضاء والقوات المسلحة إذ تتمثل الرقابة التي يمارسها على جهاز القضاء هو متابعة القضاة في مدى تطبيقهم للقانون ، ومساءلتهم عن أخطائهم التي يقعون بها أثناء تأدية اعمالهم فيما يخص تأخير الدعاوى أو اخلالهم بالسلوك الواجب اتباعة في الجلسه ، أو خارج المحكمة ، كما يسأل ايضا القضاة عن الاحكام الصادرة خلافا للقانون ، واللقاء بالمتهمين وزيارة مكاتب الادعاء العام[٤].

وفي حالة معينه كان (الامبودسمان) يراقب اعمال المحاكم انتقد قاضيين محليين ، وأقام الدعوى ضدهما لاستعمالهما كلمات نابيه وجارحة ضد أحد الخصوم ، مما عدها (الامبودسمان) تحيزا وبالنتيجة يؤدي هذا التحيز إلى عدم شرعية المحاكمة [٥].

---

[١] عيسى بيرم ، مصدر سابق، ص٢٨٧-٢٨٨.
[٢] محمد مستوري ، ولاية الحسبة ونظام المفوض البرلماني السويدي (الأمبودسمان) ، مجلة البحوث العلمية والدراسات الإسلامية ، العدد السادس ، الجزائر ، ٢٠١٣ ، ص ٢٢٩.
[٣] علي مجيد العكيلي ، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة ، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، العراق ، ٢٠١٧ ، ص٢٣٠.
[٤] محمود جبر محمد ابو عوكل ، مصدر سابق، ص٦٠.
[٥] احمد فاضل حسين ، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية ، مصدر سابق، ص٢٠٨.

أما رقابة (الامبودسمان) للقوات المسلحة يهدف بهذه الرقابة حماية حقوق منتسبي القوات المسلحة ، وله في ذلك مراقبة تنفيذ القوانين ، والانظمة المتعلقة بالجيش ، والهدف من كل ذلك هو المحافظة على الحقوق والحريات من اي انتهاك[١]. كما يمتلك ايضا وسيلة ضغط فعاله على الإدارة بواسطة التقرير السنوي الذي يقدمه الى البرلمان ، إذ يبين فيه مواطن الخلل والقصور أو التضارب في نصوص القانون أو الإجراءات المعمول بها ، وله ان يقدم اقتراح بتعديل قانون او إعادة تنظيم إداري للبرلمان لإعادة النظر فيه والجدير بالذكر ان هذا النظام يتعامل مع الشعب أي مع الناس ، وأنه يؤثر ويتأثر بالرأي العام [٢]. كما يستطيع ايضا توجيه ملاحظات وحلول للإدارة على شكل توصيات لمعالجة المشاكل التي تمس او قد تمس بحقوق وحريات الافراد ، وفضلا عن ذلك فان (الامبودسمان) يمتاز بسرعة البت في الشكاوى ، فيجب التصرف في الشكوى خلال ٢٤ ساعه من وصولها ، ونظرا لما تحققه الشكاوى من دور فعال في إزالة مشاكل المواطنين فقد زاد عددها في السويد إذ بلغ عدد الشكاوى ٩٨٣ في عام ١٩٦٠ وبلغ ٢١٢٠ في سنة ١٩٦٨ كما ان هذا النظام لا يتطلب اجراءات معقده في تقديم الشكوى كتلك المتبعة في الأجهزة القضائية ، وان العوامل التي ساعدت على نجاح هذا النظام في السويد هي أهتمامه بكل حالة تصل اليه وعدم اهماله اي شكوى خطيه كانت او شفويه ومهما بلغت درجة خطورتها ، من الحالات التي بحثها الامبودسمان ، رسالة وصلته من طالب يشكو من مدرسته إذ تم نقض درجته العلمية بسبب مقال نشره في جريدة المدرسه وبعد التحقق تبين ان هذا يناقض دستورية حرية الصحافة وتدخل المفوض لرفع الظلم عن هذا الطالب [٣].

ومن العوامل الاخرى التي ساعدت على نجاح هذا النظام ان الافراد لا يبالغون في الالتجاء الى الشكوى فالشكاوى ليست وسيلة كثيرة الممارسة، وخصوصا ان للموطن حرية تقصي الحقائق والبحث في ملفات الجهاز الاداري بنفسه , لكي يطمئن على سلامة القرار وكذلك ان المفوض لا يحجم عن محاسبة أي فرد مهما علت مكانته في الجهاز الاداري, ان كل هذا ادى لنجاح نظام الامبودسمان في سويد مما جعله يتمتع باحترام وثقه عالية لدى المواطنين[٤].

---

[١] محمد جبر محمد ابو عوكل ، مصدر سابق ، ص٦١.
[٢] علي مجيد العكيلي ، مصدر سابق ، ص٢٣٢.
[٣] زهراء محمد ناصر بدوي ، الأسلوب غير القضائي في حل المنازعات الإدارية ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة النهرين ، كلية الحقوق، العراق ، ٢٠١٣ ، ص٧٩.
[٤] ليلى تكلا , مصدر سابق , ص٢٩-٣٠.

وتجدر الإشارة ايضاً الى ان منذ تأسيس الأمبودسمان حتى عام ١٩١٥ لم يكن في السويد الا أمبودسمان واحد يتكفل الاشراف على كل الادارات المدنية والعسكرية. وبعد عام ١٩١٥ أصبح عددهم اثنان أحدهما مسؤول عن الشؤون المدنية والذي يدعى أمبودسمان البرلمان لأغراض العدالة او الوكيل البرلماني لأغراض العدالة. والاخر مسؤول عن الشؤون العسكرية ويدعى أمبودسمان البرلمان للشؤون العسكرية.[١]

وبعد عام ١٩٦٨ تم دمج المكتبين في مكتب واحد وأصبح عددهم ثلاث كل امبودسمان يتمتع بمراكز متساوية وكل أمبودسمان له مندوبين اثنين وظيفتهم الاساسية يحلان محل الامبودسمان في حالة غيابة او اجازته ووجدت لهذا المكتب انتقادات هو ان ثلاث امبودسمان بمكتب واحد ولا يرأسه رئيس، و لكل واحد منهم ميدانه الاشرافي فالاول يشرف على القضايا القضائية والعسكرية، والثاني يشرف على القضايا حقوق المواطنين ورفاهيتهم والثالث يشرف على القضايا المدنية. وبعد ١٩٨٣ أصبح يتكون مكتب الامبودسمان من اربعة ورئيس اداري للمكتب.[٢]

وقد اقتبست هذا النظام عن السويد عدة دول فيما بعد، بمسميات مختلفة فتبنتها الدانمارك سنه ١٩٥٩ والنرويج في دستور١٩٦٢، والبرتغال عام ١٩٧٦ (نظام حامي العدالة)، وفي ايطاليا عام ١٩٧٥، وفي الولايات المتحدة الامريكية ١٩٧٥ (نظام المستشار الاداري)، وفي النمسا عام ١٩٧٧ (نظام حامي المواطنين)، ونظام المدافع عن الشعب في اسبانيا ١٩٨١ ، واللجنة البرلمانية للإدارة في بريطانيا ونظام الوسيط في فرنسا وهيئة الادعاء العام الروسي[٣]. ولا يسعنا ان نتكلم عن كل هذه الانظمة لكن سنتكلم عن بعض منها تبعا للاتي:

على رغم من اقتباس هذا الدول نظام (الامبدوسمان) من السويد الا ان بعضاً من هذا الدول تختلف عن السويد من ناحية تعيين المفوض او ناحية التشكيل فمثلاً انكلترا قامت بشكيل لجنة اسمتها (اللجنة البرلمانية للإدارة) سنة ١٩٦٧ بمبادرة من حكومة (ويلسون) ، بما يتلاءم مع نظام المؤسسات الإنكليزية ،اذ تقرر الاخذ بنظام الامبدوسمان الخاص بشكاوى الافراد ضد الهيئات والوزارات المركزية[٤] ,وان حق تعيين هذا اللجنة يعود للحكومة ، ولكن عزلها لا يتم الا بقرار من مجلسي البرلمان مجتمعين (مجلس العموم ومجلس اللوردات) وبخلاف المفوض

---

[١] عدنان كرجي ضباب العبيدي ، نظم التعامل مع شكاوى المواطنين ومقومات استحداثها في العراق، اطروحة مقدمة لجامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، الادارة العامة ، العراق، ١٩٩٧ ، ص٤٤.

[٢] المصدر نفسه ، ص٤٤-٤٥.

[٣] عيسى بيرم ، مصدر سابق ، ص٢٨٨. ولتفاصل اكثر ينظر : عدنان كرجي، المصدر السابق ، ص٤٥-ص٥٥.

[٤] محمد محمد بدران , الحكم المحلي في المملكة المتحدة , دار النهضة العربية , مصر , ١٩٩١ , ص٨١٧.

السويدي ، إذ لا تستطيع هذا اللجنة وضع يدها تلقائيا على النزاعات ، ويبقى حق إحالة الشكاوى اليها محصور بالبرلمان وحده[١].

اما فرنسا فقامت بإنشاء نظام اسمته (الوسيط) كونه يتوسط البرلمان والحكومة أو لأنه وسطا بين الرقابة البرلمانية والقضائية [٢] وظهر هذا النظام لأول مرة في فرنسا بموجب قانون رقم (٦) في ١٩٧٣/١/٣ يعين الوسيط من بين الشخصيات المرموقة التي تحظى بالاحترام في الأوساط الرسمية والبرلمانية والهيئات المهنية ، ويتم تعينه لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد من رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري ولا يمكن عزله خلال هذه المدة ، إلا عندما يتعذر عليه القيام بواجباته الوظيفية ويترك أمر تقدير ذلك إلى لجنة مكونه من نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة النقض ورئيس ديوان الرقابة المالية ، ويتخذ القرار بالإجماع[٣]. ويتمتع الوسيط بالاستقلالية التامة وبحصانه قانونية مثل أعضاء البرلمان فلا يجوز ملاحقته قضائياً او محاسبته او ألقاء القبض عليه ، ولا يتلقى الوسيط خلال فترة عمله اي تعليمات من اي جهة ، ويقوم الوسيط فور تعيينه بأختيار مجموعة من المعاونين له شرط ان لا يتجاوز عددهم الخمسين ويمكنه علاوة على هذا العدد ان يستعين بمستشارين في كافة الاختصاصات لتسهيل مهمته وينتهي عمل هؤلاء بانتهاء مدة الوسيط ويختار ايضاً نائباً له في كل وزارة وابتداءً من عام ١٩٧٨ أصبح للوسيط الحق في تعيين مندوبين له في كل مقاطعه ويكون عملهم تقديم المشورة بصدد الشكاوى المرفوعة على هذه المقاطعات [٤]. وتنحصر مهمة الوسيط في تلقي الشكاوى من المواطنين المتعلقة بسير الادارة العامة بواسطة اعضاء البرلمان، فيختلف عن الامبودسمان السويدي لكون الشكاوى لا تقدم اليه مباشرةً وانما تقدم الى أحد اعضاء الجمعية الوطنية إذ يتم النظر فيها ويختارون من بين الشكاوى ما يرونه معقولاً ومن ثم احالتها اليه [٥].

كما استلزم ايضاً المشرع الفرنسي تقديم تظلم للجهة الإدارية قبل تقديم الشكوى امام الوسيط للتخفيف عن كاهله ولإتاحة الفرصة للإدارة لتصحيح أخطائها ، كما ان تقديم الشكوى للوسيط لا يقطع المدة المحددة للطعن امام القضاء الاداري والمحددة بشهرين وعلى هذا الاساس لا مانع من تقديم الطعن أمام القضاء في نفس الوقت الذي تقدم فيه الشكوى امام الوسيط، فإذا

---

[١] عمر محمد شحادة ، مصدر سابق، ص٩٠ .وللمزيد ينظر : حاتم علي لبيب جبر , نظام المفوض البرلماني في أوروبا , مجلة مصر المعاصرة , العدد ٣٤٦ , السنة ٦٢ , ١٩٧١, ص٢٥٠.

[٢] حمادو دحمان ، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة أبي بكر بلقايد ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ، ٢٠١١ ، ص٤٥.

[٣] علي محمد بدير ، مهمة الوسيط في النظام الفرنسي ، مجلة العلوم القانونية، المجلد (١١) ، العدد (٢) ، جامعة بغداد ، العراق ، ١٩٩٦ ، ص٩٣-٩٤.

[٤] عبد الله حنفي ، مصدر سابق، ص١٢٧-١٢٨.

[٥] زهراء محمد ناصر بدوي ، مصدر سابق ، ص٧٩-٨٠.

تبين للوسيط صحة الشكوى يقوم بتقديم توصيات ومقترحات للإدارة المشكو منها ويبين ما يراه ضرورياً لتجاوز موضوع الشكوى ويقدم الحلول التي يراها ملائمه ، فاذا لم يحصل على جواب من الادارة خلال المدة المحددة للإجابة فيمكنه عندئذ ان يعلن عن تلك التوصيات من خلال وسائل الاعلام أو من خلال التقرير السنوي الذي يقدمه لرئيس الجمهورية والبرلمان ، وفي ذلك حرج للإدارة ، بالإضافة الى ذلك للوسيط ان يطلب إحالة الموظف المقصر للقضاء ، وعلى الرغم من ان الوسيط في فرنسا لا يستطيع ان يحل محل الادارة في إزالة المخالفة فان توصياته كان بالغة الأهمية وكانت سبباً لحل الكثير من المنازعات [١]. وقد أوجب القانون الفرنسي على الموطنين الاجابة على اسئلة واستفسارات الوسيط، وله في ذلك ان يطلب من الوزراء تسليم المستندات، والملفات التي تخص الموضوعات التي بحثها، ولا يجوز لإي سلطه الامتناع عن التعاون مع الوسيط، وان كانت الملفات سرية، الا إذا تعلق الأمر بالدفاع الوطني، أو المصالح السياسية العليا [٢].

ويخرج من اختصاص الوسيط وفق المادة (٨) من قانون سنة ١٩٧٣ الرقابة على اعمال الادارة فيما يتعلق بالمنازعات ذات الطابع الوظيفي بسبب اناطة الفصل فيها لمجلس الدولة الفرنسي ، وهو كفيل بتوفير الحماية اللازمة للموظفين [٣]. وللأهمية التي يتمتع بها هذا النظام نجد أنه كان قد تلقى في عام ١٩٧٤ حوالي ١٦٥٩ شكوى ، ووصل عدد الشكاوى التي تلقاها وفي عام ١٩٨٩ الى ١٧٧٥٨ شكوى وسنة ١٩٩٠ بلغ عدد الشكاوى ٢٣٠٠٠ وفي عام ١٩٩١ وصل عدد الشكاوى الى ٣٠٠٠٠ شكوى وعام ١٩٩٣م ٣٨٦٠٠ وفي عام ١٩٩٥ بلغ عددها ٤٣٤٠٠ شكوى ، هذا ما يدلل على أهمية وفاعلية هذا النظام [٤]. ولقد أدى ذلك الى تحسين وتطوير هذا النظام في التعديل الدستوري في ٢٠٠٨\٧\١٣ اذ عدل تسمية هذا النظام من (وسيط الجمهورية) الى (المدافع عن الحقوق) وبموجب هذا التعديل لم يعد لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة في تعيين (المدافع عن الحقوق), اذ اصبح على الشخص المرشح للمنصب ان يمر بجلسة مواجهة امام لجنة أولى مؤلفة من أعضاء من مجلس النواب ولجنة ثانية مؤلفة من أعضاء من مجلس الشيوخ , وعلى المرشح ان يحوز على أكثرية معينة من عدد أصوات اللجنتين , وهنا يمكن التطور الهام , اصبح من الممكن لأي مواطن كان , دون المرور

---

[١] مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي، مصدر سابق ، ص٢٢٧.
[٢] محمود جبر محمد أبو عوكل ، مصدر سابق ، ص٦٢.
[٣] مازن ليلو راضي وحيدر ادهم عبد الهادي، مصدر سابق، ٢٢٨.
[٤] علي محمد بدير ، مصدر سابق، ص٩١.

بأحد أعضاء مجلس النواب او مجلس الشيوخ , ان يتقدم بالشكوى بصورة مباشرة للمدافع عن الحقوق[١].

اما الاتحاد السوفيتي (سابقا) روسيا حاليا أنشأ نظام هيئة الادعاء العام سنة ١٩٢٢ الذي يستمد جذوره من تنظيم رقابة الإدارة الذي إقامة القيصر بطرس الأكبر عام ١٧٢٢ الذي الغي عام ١٨٦٤ , ثم تم انشائه من جديد ١٩٢٢ فيلاحظ ان هذا النظام يقترب من نظام الامبودسمان في السويد. على رغم اختلاف المبادئ والاهداف والفلسفة التي يقوم عليها كلا النظامين [٢].

وقد افرد الدستور الصادر ١٩٣٦ خمس مواد لتحديد اختصاصاته وهذه الاختصاصات هي: الاشراف على تنفيذ الأنظمة والقوانين ومراقبة الإدارة ومدى شرعية إجراءاتها في حماية حقوق الافراد وحرياتهم. ويمكن ان يباشر وظيفته تلك بمراقبة الإدارة تلقائيا او بناء على تظلم يقدم الية , ويعمل على تصحيح الاعمال والقرارات غير الشرعية الصادرة عن الإدارة ويقتصر عمل المدعي العام على التأكد من مطابقة العمل الإداري للقانون دون البحث في ملائمته او كفايته , على عكس الأسلوب الذي اتبعه الامبودسمان السويدي والوسيط الفرنسي اذ يبحثان في ملائمة التصرف الإداري بالإضافة الى مشروعيته [٣] وكان يعينه المدعي العام للاتحاد السوفيتي يتم من قبل مجلس السوفييت الأعلى وتكون مدة ولايته سبعة سنوات , ويقوم المدعي العام للاتحاد بدوره , بتعيين المدعون العامون للجمهوريات والاقاليم والمقاطعات ذات الحكم الذاتي , ولمدة خمس سنوات . ويقوم المدعون العامون للجمهوريات والاقاليم والمقاطعات المتحدة بتعيين المدعون العامون للدوائر والنواحي والمدن من قبلهم مباشرة بعد موافقة المدعي العام السوفيتي وتكون مدة ولايتهم خمس سنوات أيضاً، ويمارس المدعي العام السوفيتي سلطته في الاشراف على جميع المدعين العامين على اختلاف مستوياتهم بمن فيهم في هيئات الادعاء الخاصة الموجودة في الجيش وأجهزة الامن القومي ومعسكرات العمل، ويكون بدورة مسؤولا عن ذلك امام السوفييت الأعلى، وكل ذلك يحدد في لائحة هيئة الادعاء العام التي تنظم مهامه ومسؤولياته [٤]. ومن العوامل التي اثرت على هيئة الادعاء العام في مراقبة شرعية اعمال الادارة انها لا تقوم بهذه المهمة نيابة عن السلطة التشريعية، وكما ان الهيئة لا تعتبر جزءً من

---

[١] محمد سعيد مجذوب , النظرية العامة لحقوق الانسان , ط١ , المؤسسة الحديثة للكتاب , لبنان , ٢٠١٤, ص١٥٦.

[٢] حاتم علي لبيب جبر , المفوض البرلماني في السويد وهيئة الادعاء العام في الاتحاد السوفيتي , مجلة جمعيات التنمية الادارية , مجلد٤ , العدد٣, مصر , ١٩٧٢,ص٢٦.

[٣] مازن ليلو راضي و حيدر ادهم عبد الهادي , مصدر سابق , ص٢٢٨-٢٢٩.

[٤] سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي , مصدر سابق , ص٨٨-٨٩.

السلطة القضائية، وليس لها بالتالي اختصاص الرقابة القضائية على اعمال الادارة، وانما تتولى الهيئة نوعا من الرقابة الادارية على اعمال الادارة [١].

وقد اكد الدستور السوفيتي الصادر عام ١٩٧٧ على أهمية جهاز الادعاء العام اذ افرد أيضا له خمس مواد (١٦٤-١٦٨) حيث اوكل له المراقبة العليا على تنفيذ القوانين من قبل جميع الوزارات والمصالح الحكومية والمنظمات الاجتماعية وغيرها , واقر أيضاً تعينيه ولكن قلص مدة ولايته وجعلها خمس سنوات وكذلك جميع المدعين العامين الأدنى منه , واكد على استقلالية الجهاز في عمله [٢] .وبعد تفكك الاتحاد السوفيتي واستقلال جمهورياته فقد صدر دستور روسيا عام ١٩٩٣ اذ ابقى المشرع الروسي هذا النظام رغم ما يكشف عمله بعض الأحيان من عدم الزام اراءه للإدارة , وعدم قدرته على تغير مسلكها اذا ما اصرت على رأيها [٣] . ويعد هذا النظام مساعداً للقضاء في الرقابة على اعمال الإدارة بصفة عامة، والإدارة بصفة المحلية بصفة خاصة، باعتبارها جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة. كما يعد هذا النظام حاميا لحقوق وحريات الافراد، لذلك نلاحظ ان المشرع الروسي ابقى على هذا النظام رغم تفكك الاتحاد السوفيتي ومن الجدير بالذكر ان جهاز الادعاء العام في روسيا يختلف عن مفهوم الادعاء في بقية دول والذي يعتبر جزء السلطة القضائية [٤].

اما نظام المدافع عن الشعب في اسبانيا فقد نظم القانون التنظيمي ١٩٨١/٣ ل٦ ابريل ١٩٨١ اختصاصات مؤسسة المدافع عن الشعب كآلية مستقلة لضمان الدفاع عن الحقوق الأساسية ومراقبة انشطة الادارة ، وقد تم إدخال تعديلات على هذا القانون بموجب القانون التنظيمي ١٩٩٢/٢ ل٥ مارس ١٩٩٢ اذ عرف هذا القانون المدافع عن الشعب في فصله الاول : "المفوض الأعلى للاس كورتيس العامة اللذان يعينانه من اجل الدفاع عن الحقوق ..." ويعين المدافع عن الشعب لمدة خمس سنوات خلال هذه المدة لا يحق له القيام بأي مهمة نيابية أو نشاط سياسي أو مهام قيادية في حزب سياسي او القيام بنشاط تجاري ...الخ . ويتمتع المدافع عن الشعب بعدة سلطات وامتيازات تساعده على القيام بمهامه ، فهو لا يخضع لأية أوامر ويمارس وظيفة باستقلالية ويتمتع بالحصانة فلا يمكن اعتقاله او محاكمة ، وله سلطة كبيرة على الإدارات العمومية ، فيمكن له فتح تحقيق يخص أنشطة وقرارات الإدارات العمومية ، وتسري اختصاصات مؤسسة المدافع عن الشعب على انشطة الوزراء والسلطات الادارية كافة ،

---

[١] حاتم علي لبيب جبر , مصدر سابق , ص٣٠.
[٢] سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي , مصدر سابق , ص٨٩.
[٣] مازن ليلو راضي وحيدر ادهام عبد الهادي , مصدر سابق , ص٢٢٩.
[٤] حمادو دحمان , مصدر سابق , ص٤٧.

ويفرض القانون التنظيمي ١٩٨١/٣ على السلطات الادارية ضرورة تعاونها مع المدافع عن الشعب في تحقيقاته ومنحة الوثائق التي يتطلبها عمله وعدم منعه من الاطلاع على وثائق تفيد التحقيق ، وفيما يخص شروط التقدم بشكوى فهي ممنوحه لكل شخص طبيعي او معنوي لديه مصلحه مشروع ان يتقدم بشكوى للمدافع عن الشعب ولا يحرم من هذا الحق السجناء والأجانب ويفرض القانون يجب ان تكون موقعه مع الاسم وعنوان ومقر السكن للمشتكي ولا يكون قد فات عام على الوقائع او موضوع الشكوى ، ويقوم المدافع عن الشعب بأعداد تقرير سنوي لمجلس النواب يبين فيه عدد الشكاوى وانواعها وبيان الاسباب العامة لعدم قبول بعضها وبيان التوصيات والمقترحات التي تقدم بها وقبلتها الإدارات العمومية ، ويتم نشر التقرير ليطلع عليه الرأي العام. وبصفه قد كسبت هذه المؤسسة ثقة المواطنين الاسبان بشكل كبير وذلك لمعالجتها الكثير الشكاوى إذ تعد نموذجا رائداً في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان، ففي عام ١٩٩٤ تلقت ١٨٥٩٤ شكوى فردية و ٩١٩٩ شكوى جماعية[١].

يتبين لنا من خلال كل ما تم ذكره ان هذه المؤسسات ليست جهاز قضائي ولا جهة ادارية تمارس الرقابة بناءً على تظلم ولائي او رئاسي ولا وسيله اعلامية تشير الى مواطن الخلل في اجهزة الدولة ... بل هي مؤسسات معاصره ومستقله وان وجودها ليس بديل عن القضاء او اي جهة اخرى انما وجدت من باب التكامل المؤسساتي والكشف عن مواطن واقتراح الحلول اللازمة وتقديم التوصيات للحصول على افضل تطبيق في اداء السلطات العامة ، ومن هنا كانت الدوافع والمبررات لوجوده وانتشاره في معظم الدول على رغم من الاختلاف التسميات والتشكيل واجراءات العمل. اما على صعيد الدول العربية فلا توجد أنظمة رقابة مستقلة على غرار نظام الامبودسمان السويدي، وانما هناك أنظمة رقابة شبيهه في بعض جوانبها من نظام الامبودسمان ولكنها لا ترقى الى مستواه [٢].

ويرى البعض كالدكتور حمدي سليمان القبيلات على الرغم من النجاح الذي حققته هذه الأنظمة في الدول الأجنبية فان ذلك لا يعني بالضرورة إمكانية تطبيق هذا الأسلوب لدى الدول العربية , وذلك لان نجاح هذه النظم في الدول الأجنبية يعود لمجموعة من العوامل ابرزها طبيعة شعوبهم والأنظمة السياسية المعمول بها لديهم , اذ ان الافراد هنالك لا يلجأون للشكوى والتظلم الا بالقدر المحدود , كما لا يسيء هؤلاء الافراد التصرف في استعمال حقهم في الاطلاع على ملفات ووثائق الأجهزة الإدارية , وهذا ما لا يتوافر لدينا , اضافةً على ذلك ان

---

[١] محمد سعدي ، مؤسسة الامبودسمان: خصائصها ومقوماتها نموذج اسبانيا ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد (٣٦) ، المغرب ، ٢٠٠١ ، ص٤٩- ٥٠.

[٢] سعد عدنان عبد الكريم الهنداوي , مصدر سابق ,ص٩١

الغالبية العظمى من الافراد لدينا يجهلون القوانين والأنظمة المعمول بها مما يجعل حجم الشكاوى والتظلمات كبيرة جدا رغم عدم صحة اغلبها , وتشير سجلات ديوان الرقابة والتفتيش الإداري في الأردن الى ان نسبة كبيرة من الشكاوى التي قدمت لدية يثبت عدم صحتها وقانونيتها [١]. اذ استقبل الديوان عام ١٩٩٥ (٣٩٩) شكوى تظلم مقدمه ضد بعض القرارات والاجراءات الإدارية المتخذة بحقهم وقد تم تصويب (٩٪) منها فقط في حين تم حفظ (٦٨٪) منها بعد التأكد من عدم دقة وصحة المعلومات الواردة فيها , وهذا يعطينا مؤشرا على عدم إمكانية تطبيق نظام (الامبودسمان) لدنيا خوفا من استغلال سهولة الإجراءات وعدم تحمل النفقات لتقديم اكبر عدد من الشكاوى مما يعرقل ويعيق حركة الأجهزة الإدارية الأخرى [٢].

ولكن على الرغم من ذلك الا أننا من المؤيدين لأنشاء أنظمة شبيه لأنظمة الرقابة الموجودة في الدول الأجنبية اذ اتضح لنا من خلال دراستنا عن هذه الأنظمة التي استحدثت في العصر الحديث التي تكلمنا عنها انها تمثل وسيلة فاعلة واضافية لحماية الافراد من تعسف الادارة تجاه الافراد، من خلال الشكاوى التي تقدم من قبل الافراد التي يبينون الانتهاكات التي تقع على حقوقهم وحرياتهم ، وفضلا عن ذلك فأنها تعتبر من وسائل تقويم العمل الإداري من خلال التقارير السنوية التي تقدم للبرلمان سنويا ، ولأنها اساساً تستهدف الوقوف على اسباب إنحراف الادارة ، واقتراح وسائل علاجها وتداركها ، وليس مجرد الكشف عن المخالفات ومرتكبيها .

---

[١] حمدي سليمان القبيلات , الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية , ط٢ , دار الثقافة للنشر والتوزيع , الأردن , ٢٠١٠ , ص٤٠.

[٢] المصدر نفسة , ص٤١.

Abstract

Human rights are the rights that a person deserves as a human being, without human rights the person cannot live with dignity. Since human rights are of such great importance, it was necessary for the state to intervene to protect them by consecrating them in the core of the constitutional document, and legislating them in laws. However, this is not sufficient to protect and implement human rights. It was necessary to find mechanisms and find means to ensure their practice and protection. To ensure the actual practice of human rights by the human being, as long as he/ she is the owner of rights and freedoms, and that his/ her performance of any political, economic or social activity , will not lead to permanent success without providing him/her with guarantee and protection.

This right, which represents the core of this study, is one of the human rights. The basics of this right go back to the system of grievances in Islam, and it was adopted by the Magna Carta and then the vast majority of the constitutions of the world countries adopted it. As the Swedish constitution of 1809 was one of the first of those constitutions. This right may seem somewhat different from other human rights because it has a dual nature, as it is a right in itself, and a

means to guarantee other rights. It also gives the citizen a positive and important role in public life because it allows him/her to communicate with the authorities directly through his/her complaints or suggestions. Thus human will have an active role in preparing the appropriate ground for the having the rights and freedoms, as he /she monitors the government performance, monitors deficiencies, diagnoses defects, and presents appropriate proposals to overcome these shortcomings.

Various independent institutions have appeared in Europe to practice this right as a mediator between the administration and individuals to deal with problems that could happen in a faster way and without long and complex procedures and without paying fees. These include the Ombudsman Institution in Sweden, the mediator system in France, the Parliamentary Commissioner in Britain and the Russian Public Prosecution Authority and the system of defender of the rights of the people in Spain ... etc. The emergence of new patterns such as these contemporary devices contribute to the supervisory role over the administrative and executive work on the one hand, and rationalize it on the other hand. This contributes to diagnosing defects in it with a view to reforming the structural aspect in the public state's institutions and identifying the shortcomings in the working methods followed with the

aim of modernizing and developing them. It saves the citizen in terms of time, effort and money.

Despite the significance of the right to address public authorities in the protection of human rights, it was not explicitly guaranteed in international and regional human rights charters, but rather these charters and conventions implicitly referred to this right under the framework of the right to participate in public affairs. The same thing in some constitutions has been explicitly neglected this right, including the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005.