مجلة جامعة الملك سعود، م ٧، العلوم الإدارية (١)، ص ص ١٧١ - ٢١٩، الرياض (١٤١٥هـ / ١٩٩٥م)

ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية
تأصيله الشرعي، وتنوع اختصاصاته القضائية

حميدان بن عبدالله بن محمد الحميدان

أستاذ، قسم الدراسات الإسلامية، كلية التربية، جامعة الملك سعود، الرياض، المملكة العربية السعودية

(قُدم للنشر في ١٤١٤/٥/١٦هـ وقُبل للنشر في ١٤١٤/٧/٢٦هـ)

ملخص البحث. لقد نشأ في المملكة العربية السعودية قبل نحو أربعين عامًا ديوان المظالم كجهة رسمية تقدم إليها التظلمات المختلفة، وتتولى التحقيق فيها قبل عرضها على ولي الأمر، وقد تطور وضع الديوان من هذه البداية البسيطة إلى أن أصبح جهة قضائية تمارس أنواعًا مختلفة من الاختصاصات القضائية، وتحكم في جوانب مختلفة من حياة الناس ومنازعاتهم. وقد أثار هذا التطور العديد من الأسئلة حول اختصاصاته المتنوعة، وحول مشروعية نظره في تلك الاختصاصات المعروضة عليه، والتي أنيطت به بمقتضى أحكام أنظمة متعددة. والملاءمة بينها وبين الاختصاص الأصيل في القضاء الإداري.

ويهدف هذا البحث إلى محاولة تقصي هذه المسائل، والإجابة على التساؤلات التي تثيرها، وذلك من خلال التعريف بالديوان ونشأته، والأساس الشرعي الذي يستمد منه الديوان مشروعية نظره في القضايا المناطة به نيابة عن ولي الأمر.

كذلك لابد من التعرف على اختصاصات الديوان المختلفة من قضاء إداري وتأديبي وجزائي وتجاري، وكيف ألحقت بالديوان، مع الإلمام بأنواع التنازع التي يحكم فيها الديوان في اختصاصاته المختلفة، كالفصل في طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية كذلك نظره في التظلمات المرفوعة إليه من القرارات الإدارية ذات الصبغة القضائية التي تصدرها بعض اللجان الإدارية التابعة للجهات الحكومية المختلفة.

وفي النهاية يتطرق البحث إلى مناقشة مشكلة تعدد الجهات القضائية ودور الديوان المستقبلي في حل هذه المشكلة، كما سيناقش العقبات التي تحول دون علاج هذه المشكلة بنقل الاختصاصات القضائية المتعددة من الجهات الحكومية المختلفة إلى وزارة العدل والمحاكم التابعة لها، وإبداء الرأي حيال الحلول المطروحة لتلك العقبات.

مقدمـــة

نشأة الديوان وتطوره

بعد توحيد الأجزاء الكبرى من الجزيرة العربية في دولة واحدة على يد المغفور له الملك عبدالعزيز ـ يرحمه الله ـ، ونشأة المملكة العربية السعودية واعتبار الشريعة الإسلامية أساسًا للحكم فيها. ولاهتمام الإمام الموحِّد بقضية العدالة ورفع أي ظلم قد يقع، كان من عادته أن يجلس للناس، ويتلقى شكاويهم ومظالمهم ويفصل فيها. ويقوم أمراؤه ونوابه في مناطق المملكة المختلفة بدور مماثل. ولكن التطور الذي أدخل على الإدارة الحكومية لتتلاءم مع متطلبات التطورات الإدارية الحديثة، جعل المنظمين يتجهون إلى تاريخ النظم الإسلامية ليستلهموا منه نظامًا شرعيًا يعالج مشكلات التظلم. إن تاريخ النظم الإسلامية يبين لنا أن نظام القضاء في الإسلام قد عني بمشكلات التظلم، وكيفية الفصل فيها، وقد ظهر ذلك جليًا من خلال ولاية المظالم التي ظهرت للوجود في صدر الإسلام، وقد تولاها الخلفاء بأنفسهم لما يحتاجه رد المظالم إلى أهلها من الجمع بين سطوة السلطنة ونصفة القضاء. فهي قضاء من نوع خاص لابد أن يتميز من يتولاه بالرهبة والهيبة، حيث إن الغرض الأساسي من إنشائه هو الوقوف في وجه الظلم. وإذا لم يتمكن الخلفاء من توليها بأنفسهم أسندوها إلى كبار قضاتهم ووزرائهم القادرين على الحكم والتنفيذ في آن واحد لما لهم من المكانة الرفيعة في الدولة. وقد أكد هذا المعنى أبو بكر بن العربي عندما قال: «إن التنازع إذا كان بين ضعيفين قوّى أحدهما القاضي، وإذا كان بين قوي وضعيف أو قويين والقوة في أحدهما بالولاية كظلم الأمراء والعمال فهذا مما نصب له الخلفاء أنفسهم»[1] [١، جـ٤، ص١٦٣١]، لذا وجدنا أنه في العام ١٣٧٣هـ وعندما صدر نظام شعب مجلس الوزراء نص في المادة السابعة عشرة منه على ما يلي: «يشكل بديوان مجلس الوزراء إدارة عامة باسم ديوان المظالم، ويشرف على هذه الإدارة رئيس يعين بمرسوم ملكي وهو مسؤول أمام جلالة الملك وجلالة الملك هو المرجع الأعلى له»[٢، م١٧]. وظلت هذه الإدارة تعمل ضمن سكرتارية رئيس مجلس الوزراء لتنظيم التظلمات المقدمة لولي الأمر وفق ما أشارت إليه المادة

---

(١) انظر في تفصيل ذلك دراسة للباحث بعنوان «النظر في المظالم: نشأته وتطوره واختصاصه القضائي ـ دراسة في تاريخ النظم الإسلامية» وقبلت للنشر في مجلة كلية الشريعة والقانون ـ جامعة الإمارات العربية المتحدة.

الثامنة عشرة من نظام شعب مجلس الوزراء، والتي حددت اختصاص هذه الإدارة على النحو التالي: «قبول جميع الشكاوى المقدمة إليها وتسجيلها، ثم التحقيق في كل شكوى قدمت لها أو أحيلت إليها، وإعداد تقرير عنها مشفوع بالإجراء المقترح اتخاذه بشأنها، ورفع التقرير المذكور إلى جلالة الملك.» وفي سبيل تحقيق مهامه الأساسية فإن المادة الحادية والعشرين من النظام المذكور قد أعطت لرئيس الديوان وموظفيه حق البحث والتعقيب وسؤال الوزارات والمصالح الحكومية واستدعاء الموظفين المسؤولين والتحقيق معهم بعد إخطار الوزير المعني[٢، م م١٨-٢١].

ويلاحظ على هذا التنظيم الأولي لديوان المظالم عدم استقلاليته عن الإدارة الحكومية، فهو لايزال جزءًا من السكرتارية العليا لولي الأمر، لكونه إحدى إدارات ديوان رئاسة مجلس الوزراء. وهذا أمر طبيعي كخطوة أولى باعتباره نوعًا من التنظيم المبدئي لتلك الشكاوى التي كانت تقدم في مجلس الملك أو توضع في صندوق الشكاوى المعلق في دار الحكومة[٣، ص٣٦]. ولم يكن للديوان في ذلك الوقت أي صفة قضائية، تتطلب استقلالاً عن الإدارة الحكومية. وكان دوره ينحصر في تلقي الشكاوى ومتابعتها والتحقيق فيها وكتابة التقارير عنها، واقتراح الحلول المناسبة لها دون تحديد لطبيعة تلك الشكاوى أو الموجهة ضده.

لكن هذا الأمر لم يستمر طويلاً، فقد صدر المرسوم الملكي رقم (٧/١٣/٨٧٥٩) وتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧هـ بالمصادقة على نظام خاص لديوان المظالم يقضي في أول مادة من مواده بتشكيل ديوان مستقل للمظالم، يقوم بإدارته رئيس من درجة وزير يعين بمرسوم ملكي وهو مسؤول أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى له[٤، م١]. ومع أن الديوان لايزال جزءًا من الإدارة الحكومية، وليس له صفة القضاء المستقل إلا أن هذا المرسوم يعتبر بلاشك خطوة جذرية نحو استقلال الديوان حيث ضمن له الاستقلال عن بقية الإدارات الحكومية ويرتبط مباشرة بولي الأمر.

وفيما يتعلق باختصاصات الديوان وفق هذا النظام، فهي تأكيد لاختصاصاته التي أنيطت به عندما كان جزءًا من إدارات ديوان الرئاسة. وإن كان قد أضاف بيان الخطوات التي يجب اتباعها في تنفيذ قرارات الديوان، فعلى الوزير الذي تتعلق القضية بوزارته مثلاً أن يبلغ الديوان خلال أسبوعين بتنفيذ الإجراء المقترح أو بمعارضته، وفي حالة المعارضة

يتعين إبداء أسباب المعارضة وعند ذلك يرفع الأمر إلى جلالة الملك ليصدر أمره في ذلك. وقد نص نظام الديوان على عدم أحقيته في أن يقترح على الوزير المختص فرض عقوبة أو اتخاذ أي إجراء غير منصوص عليه في النظام السائد إلا بأمر من جلالة الملك.

وقد حدد هذا النظام تشكيل الديوان، والمسؤولين فيه، وكيفية تعيينهم وفصلهم وصلاحياتهم، كما أعطى الديوان الصلاحيات اللازمة لمتابعة القضايا، وما يتطلبه ذلك من استجواب وتفتيش في حدود الأنظمة المرعية. كما نص على إنشاء سجل عام للمظالم يحتوي على تاريخ الشكوى، والنتيجة التي انتهى إليها الديوان، وتاريخ إرسال القرار للجهة المعنية، ثم تاريخ الكتاب المرفوع بنتيجة الشكوى إلى جلالة الملك وما صدر عليها من أوامر. وفي النهاية أعطى النظام رئيس الديوان حق وضع النظام الداخلي للديوان[٤، م م٢-٧].

من خلال العرض السابق يمكن ملاحظة أن الديوان على الرغم من فصله عن الإدارة الحكومية بمقتضى نظامه، إلا أنه ظل أشبه ما يكون بالنيابة الإدارية، يحقق في الشكاوى، دون أن يصدر أحكامًا قضائية ملزمة. ذاك ما يوحي به نظام عام (١٣٧٤هـ) وكذلك ما يوحي به نظامه الداخلي الذي أصدره رئيسه عام (١٣٧٩هـ) حيث خلا من الإشارة إلى أي اختصاص قضائي، واكتفى فقط ببيان أن إصدار النظام الداخلي جاء تنفيذًا للأمر الملكي الصادر بإنشائه، مع توضيح لكيفية ممارسة الديوان لاختصاصه وبيان مقره وفروعه وموظفيه واختصاصاتهم، وعلى العموم فهو تأكيد لسلطة الديوان التحقيقية[٥، م م١-١١]. وهكذا كان الديوان بين صدور نظامه عام (١٣٧٤هـ)، وحتى عام (١٣٨٢هـ).

إن التطور المهم الذي حدث في مسيرة الديوان جاء مع صدور المرسومين الملكيين رقمي (١٥ و١٦) بتاريخ ١٣٨٢/٣/٧هـ بالمصادقة على قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٤) وتاريخ ١٣٨٢/٢/٢٩هـ بالموافقة على نظام مكافحة الرشوة، وأهمية هذا النظام لتطور الديوان تتمثل في أنه أعطى للديوان صفة الاختصاص القضائي في الجرائم المنصوص عليها في ذلك النظام، كما تقضي بذلك مادته السابعة عشر، مما سوف نناقشه عندما نتناول اختصاص الديوان الجزائي[٦، ص١١].

وتأكدت صفة الاختصاص القضائي لديوان المظالم كذلك بقرار مجلس الوزراء رقم

(١٢٣٠) وتاريخ ١٣٩٣/١٠/٢٣هـ الذي جعل لهيئة الحكم في قضايا الرشوة في ديوان المظالم ولاية النظر في قضايا التزوير وتطبيق أحكام العقوبات الصادرة في نظام مكافحة التزوير بالمرسوم الملكي رقم (٥٣) في ١٣٨٢/١١/٥هـ[٧، ص٢٦].

ثم تتابعت الاختصاصات القضائية التي أنيطت بالديوان عبر العديد من المراسيم الملكية وقرارات مجلس الوزراء، ولكن قبل أن نستعرض الاختصاصات القضائية المختلفة للديوان، والتعديلات التي أدخلت على نظامه، لابد من تأصيل هذا الاختصاص القضائي للديوان ببيان الأساس الشرعي الذي يستمد منه الديوان مشروعية نظره في القضايا التي تعرض عليه.

الأساس الشرعي لاختصاص الديوان القضائي

إن مشروعية النظر في المظالم والفصل فيها قضائيًا تنطلق في الواقع من السوابق التاريخية لنظام القضاء والحكم في الإسلام. وقد تبين لنا من دراسة سابقة حول النظر في المظالم[٢] أن أحكام الشريعة الإسلامية التي نزلت على النبي ﷺ قد حرمت الظلم وأمرت بالعدل في الحكم بين الناس، وشرعت لذلك نظامًا قضائيًا يتم بموجبه الاحتكام إلى شرع الله وما نزل من أحكام سماوية في القرآن الكريم، وبمقتضى ما سنه الرسول ﷺ للأمة من تشريع. وأن المسلم لا خيار له في الخضوع لأحكام هذا الشرع، والنص القرآني في ذلك واضح وصريح، قال الله تبارك وتعالى: ﴿فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّىٰ يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا﴾. [النساء: ٦٥].

ومن خلال التعرف على السوابق التاريخية لنظام القضاء الإسلامي في عهد الرسول ﷺ، -ونظر النبي ﷺ وفصله في المنازعات والمظالم يتبين لنا شمولية الاختصاص القضائي لنظام القضاء الإسلامي، حيث كان النبي ﷺ في عهده والخلفاء الراشدون من بعده ينظرون في كل القضايا التي تعرض عليهم ويفصلون فيها بمقتضى الحكم الشرعي، وليس هناك فرق بين أنواع القضايا فيستوي في ذلك التنازع بين الأفراد والشكاوى

---

(٢) هذه الدراسة بعنوان «النظر في المظالم: نشأته وتطوره . . .»، مرجع سابق.

والتظلمات المقدمة ضد الولاة وعمال الدولة الإسلامية، وكلها كان يفصل فيها وفق النظام القضائي المعتاد. وبعد وفاة الرسول ﷺ، وعندما نشأ نظام الخلافة أصبح الخليفة متوليًا لمسؤوليات متعددة، ومن ضمنها مسؤولية الحكم والقضاء، كما كان الرسول ﷺ يفعل. وقد فهم الصحابة أن الخليفة هو متولي الأمر بعد النبي ﷺ، وبناءً على هذا الفهم، فهو مشمول بما تدل عليه الآية القرآنية الكريمة، قال الله تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلْأَمْرِ مِنكُمْۖ فَإِن تَنَٰزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلْيَوْمِ ٱلْءَاخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾ ﴾. [النساء: ٥٩].

وولي الأمر بعد وفاة الرسول ﷺ، كما فهمه الصحابة هو الخليفة الذي يخلف الرسول ﷺ في سلطاته الدنيوية بدليل ما أشار إليه الخليفة الأول أبو بكر الصديق عند مناقشته لقضية تولية من يخلف الرسول ﷺ في أمته، وضرورة ذلك وأهميته فقال: «لابد لكم من رجل يلي أموركم ويصلي بكم ويقاتل عدوكم بأمركم» [٨، جـ١، ص٩].

فقد جمعت هذه العبارة على الرغم من قصرها المعالم الرئيسة لسلطات ولي الأمر (الخليفة)، وأهم ما يلفت النظر في هذه العبارة، هو ذلك الرجل الذي يلي أمور المسلمين، ويظهر التطابق بين ذلك وما ورد في النص القرآني، حيث بينت الآيات القرآنية دوره في الحكم بين الناس الذين يتولى أمورهم، والذين يجب عليهم أن يطيعوه عندما يحكم بينهم بما أنزل الله.

إننا لا نستطيع أن نفهم دور ولي الأمر بمعزل عن السوابق التاريخية، ولذلك فعلينا أن ننظر في كيفية تطبيق الصحابة للنصوص في هذا، وكيف فهموا دور ولي الأمر في الحكم بين الناس والفصل في منازعاتهم. وعندما نبحث في كيفية ممارسة الخلفاء الراشدين لمسؤولياتهم في هذا المجال، نجد أنه ابتداءً من الخليفة الأول أبي بكر الصديق مرورًا بكل الخلفاء الراشدين في عصرهم، فإننا نجد أنهم قد فهموا من هذه النصوص أنهم مسؤولون عن الحكم بين الناس فباشروا ذلك بأنفسهم فحكموا بين الناس في مقر الخلافة فيما اختلفوا فيه، وعينوا القضاة ليحكموا بين الناس في المناطق البعيدة عن مقر الخلافة. هذا هو فهم الصحابة لدور ولي الأمر في الجانب القضائي، وبناءً على هذا الفهم وجدنا أن ابن خلدون يستنتج من ذلك تعريفه لمفهوم الخلافة وتحديده لمحتواه، فهو يقول معرفًا بحقيقة الخلافة: «الخلافة هي حمل الكافة على مقتضى النظر الشرعي في مصالحهم الدنيوية والأخروية» [٩، ص١٩١].

إن تعيين القضاة للنظر في الأمور المتنازع عليها بين الناس من قبل الخلفاء مبني من حيث الأساس على أن هذا التعيين يعتبر من باب الإنابة، حيث إن القاضي المعين يعتبر نائبًا عن ولي الأمر في الحكم بين الناس. ولذلك نجد أن الفقهاء مجمعون على أن التولية للقضاء لا تكون إلا من قبل ولي الأمر، نظرًا لأنه لا يتمكن من الحكم بين الناس جميعهم في أقطارهم المختلفة مع أن ذلك يعتبر من مسؤوليته، لذا أصبح ضروريًا أن ينيب عنه غيره في ذلك. وأن على القضاة المعينين القبول بالتعيين، متى ما صدر ذلك التعيين عن الإمام ويقول الخصاف في ذلك: «له أن يتولى القضاء مع سلطان عادل أو جائر.» ويقول: «والإمام العادل يقوم مقام الكافة في إقامة حقوق الله تعالى فله أن ينصب أيضًا من يقوم بإقامة الحدود وغيرها من الأحكام.» [١٠، ص٣٠]. ويقول ابن قدامة الحنبلي: «إذا كان الإمام في بلد فعليه أن يبعث القضاة إلى الأمصار غير بلده.» وبعد أن استدل بفعل الرسول ﷺ وتعيينه للقضاة، وبعث عمر بن الخطاب لشريح قاضيًا على الكوفة وكعب بن سور قاضيًا على البصرة، وأمره لأبي عبيدة ومعاذ بن جبل بتولي قضاء الشام قال معقبًا: «لأن أهل كل بلد يحتاجون إلى القاضي، ولا يمكنهم المسير إلى بلد الإمام ومن أمكنه ذلك شق عليه.» [١١، جـ١٠، ص٣٥]. ويوضح السمرقندي من علماء الأحناف، أن تعيين القضاة يصدر عن ولاة الأمور معللًا ذلك بقوله: «لأن هذا من باب إنصاف المظلوم من الظالم، وهذا مفوض إلى الخلفاء والسلاطين، غير أنهم إذا عجزوا بأنفسهم، إما لعدم العلم أو لاشتغالهم بأمور أخرى يجب عليهم أن يقلدوه من كان يصلح له» [١٢، جـ٣، ص٣٦٩]، ويعلل أحد علماء الشافعية لتعيين القضاة بالقول: «لأن طباع البشر مجبولة على التظالم ومنع الحقوق وقل من ينصف من نفسه فدعت الحاجة إلى تولية القضاء» [١٣، جـ٢، ص٣٧٢]، والرأي نفسه يعبر عنه فقهاء المالكية، فيقول الكشناوي: «ويجب على الإمام أن ينصب قاضيًا» [١٤، جـ٣، ص١٩٤]، ويوافقه على ذلك ابن جزي المالكي [١٥، ص٣٢١].

إذا كان الإمام ملزمًا بتعيين القضاة لتحمل هذه المسؤولية، فإن حقيقة ذلك التعيين إنما هو استنابة من قبل ولي الأمر لمن ولي القضاء، حيث إن القاضي نائب عن الإمام فيما يتولاه. وقد بين الفقهاء هذه الحقيقة بالإشارة إلى صيغة عقد التولية حيث يقولون عنها ما أورده ابن أبي الدم حول عقد التولية الصريح فهو يقول: «فالصريح قوله قلدتك القضاء

أو وليتك القضاء أو استخلفتك أو استنبتك» [١٦، ص٩١]، فالاستنابة تعتبر تولية صريحة للقاضي حيث إن حقيقتها الوصفية استنابة عن صاحب الحق الأول في القضاء والفصل في المنازعات وهو ولي الأمر، وبالتالي فيكفي أن يقول استنبتك ليعتبر ذلك تولية صريحة له لممارسة القضاء والفصل في المنازعات في المنطقة التي أوكلت إليه.

وما دام أن القاضي يستمد صلاحية نظره وحدود مسؤوليته من نيابته عن الإمام فإن ذلك يقتضي من المنيب صاحب الحق الأول، وهو ولي الأمر أن يحدد للقاضي الاختصاصات التي تولاها، وماذا تتناوله نيابته عن الإمام سواء في موقع العمل أو فيما تتناوله من منازعات. ومن أجل ذلك نجد الفقهاء يشترطون أن يكون في خطاب التولية توضيح لذلك. ويقول ابن أبي الدم: «ثم لابد في التولية من ذكر البلد الذي يقلده القضاء فيه، ومن صفة الحكم من عموم وخصوص، فإن أطلق كان على العموم دون الخصوص في المنازعات، دون العموم في الولايات»[١٦، ص٩١]. ويشير أبو يعلي القاضي إلى تحديد اختصاصات القاضي بعد ذكره لأنواع مختلفة من الاختصاصات يمكن أن يتولاها القاضي إذا كانت ولايته عامة فقال: «فإن كانت ولايته خاصة فهي مقصورة على النظر على ما تضمنته كمن جعل له القضاء في بعض ما قدمناه من الأحكام، أو في الحكم بالإقرار دون البينة، أو في الديون دون المناكح أو في مقدار من المال، فيصح التقليد، ولا يجوز أن يتعداه لأنها ولاية فصحت عمومًا وخصوصًا كالوكالة»[١٧، ص٥٢]. ولو تجاوز القاضي حدود هذه المسؤوليات التي أوكلت إليه بأن حكم بغير ما أذن له فيه، سواء من حيث الاختصاص المكاني أو الموضوعي، فإن قضاءه غير نافذ لصدوره في غير محله، وقد أشار إلى ذلك ابن عبدالبر عندما قال: «قال أصبغ وغيره ليس للحاكم أن يحكم إلا فيما فوض إليه السلطان الأكبر فإن فعل لم يجز حكمه فيه وهو إذ ذاك كمن حكم بغير تسجيل له على الحكم»[١٨، جـ٢، ص٩٥٦].

إن نشأة ولاية المظالم في التاريخ الإسلامي جاءت نتيجة لتظلمات الناس والتي قدمت لأعلى سلطة في الدولة الإسلامية، وهو الخليفة، وعلى الرغم من وجود سلطة قضائية تمارس الحكم والفصل في منازعات الناس، إلا أن الخليفة رأى أن من واجبه أن ينظر في تلك القضايا مستمدًا مشروعية ذلك الإجراء من كون القضاة المعينين للقيام بهذه المهمة هم نواب عنه، ويقومون بالقضاء نيابة، فلا ضير عليه فيما لو تولى الأمر بنفسه، أو وكله لأحد كبار وزرائه أو قضاته. وكما أن الموكل يمكن أن يقوم بالعمل الذي وكل فيه غيره فإن الخليفة

قد يرى أن من حقه أن يستثني من اختصاص قاضي معين نوعًا معينًا من القضايا، وهي تلك التي رفعت إليه من قبل أصحابها، وبعد ذلك يحكم فيها بنفسه أو يحيلها إلى جهة معينة لتتولى النظر فيها.

لقد تحدثنا فيما سبق عن علاقة ولي الأمر بتعيين القضاة، وتحديد صفة هذا التعيين بأنه نيابة. ولقد سقنا العديد من الاقتباسات الفقهية التي تعتبر دليلاً على أن الفقه الإسلامي يرى أن ولي الأمر مسؤول عن الحكم بين الناس، وأنه في سبيل أدائه لهذه المسؤولية لابد من قيامه بتعيين من يتولاها نيابة عنه، وعندما ينيب غيره لتحمل ذلك فلابد أن يحدد لهذا النائب حدود مسؤوليته، وأن يبين هل اختصاصه عام أو خاص. لذا فإن النتيجة المنطقية التي نصل إليها هي أنه من حق ولي الأمر أن يعين قضاة للفصل في بعض المنازعات دون بعض للأسباب التي يراها موجبة لذلك، وأن يحد من الاختصاص العام للمحاكم. وأن هذا الأمر كان معروفًا في نظام القضاء الإسلامي، تؤيده السوابق التاريخية ويشهد له اتفاق الفقهاء على ذلك. ووفقًا لما سبق فإننا نرى أن الأساس الشرعي لمشروعية نظر قضاة ديوان المظالم في القضايا المعروضة عليهم ينطلق من مبدأ شرعي واضح ومقرر في الفقه الإسلامي، وهو حق ولي الأمر في تحديد اختصاص القضاة. وأن نظر قضاة الديوان في تلك القضايا تم من خلال إسناد ولي الأمر ذلك الاختصاص القضائي لهم. وعندما نناقش الاختصاصات المتنوعة للديوان، سنرى أن كل اختصاص سواء كان قضاءً إداريًّا أو جزائيًّا أو تجاريًّا أو غير ذلك إنما يستمد مشروعية نظر الديوان فيه من خلال إنابة ولي الأمر، التي تتم عبر المراسيم الصادرة بالموافقة على الأنظمة التي تتناول تلك الاختصاصات، وتحدد الجهة التي تتولى الفصل في المنازعات المتعلقة بها.

وإذا كان نظام القضاء قد نص على ولاية المحاكم العامة في المملكة إلا أنه في الوقت نفسه قد أوضح أن ولايتها العامة محددة بما لم يوكل الفصل فيه إلى غيرها من جهات التقاضي. وقد نصت المادة السادسة والعشرون من نظام القضاء على ذلك بالقول: «تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم إلا بما يستثنى بنظام» [١٩، ص١٠]. وبناءً على هذا النص فإن المستثنى بنظام خاص من المنازعات والجرائم لا يدخل أصلاً ضمن ولاية المحاكم العادية. وما دام أن الفقهاء متفقون على أن تحديد اختصاص القاضي يرجع إلى ولي الأمر باعتبار القاضي نائبًا عنه. كما أنهم متفقون على مبدأ تنوع الاختصاص القاضي

بين القضاة، لذا فإن المنظمين في العصر الحديث لم يبتعدوا عن أحكام الفقه الإسلامي، عندما أخذوا بمبدأ تنوع الاختصاص القضائي، وأن تسند بعض تلك الاختصاصات إلى محاكم خاصة.

وإذا كان ولي الأمر أراد أن يلحق الفصل في بعض المنازعات بديوان المظالم وأن يقصر الفصل فيها على قضاته، فإن من حقه أن يفعل ذلك وفق أحكام الفقه الإسلامي، لأن ذلك ليس نزعًا لها من أحكام الشريعة وولايتها العامة، وإنما هو فقط تحديد للاختصاص القضائي.

تطور الديوان وتنوع اختصاصاته

لقد عرفنا فيما سبق عندما عرضنا لنشأة ديوان المظالم أنه بدأ كهيئة تحقيق تقدم أو تحال إليها الشكاوى المختلفة المقدمة لولي الأمر، فيتم التحقيق فيها واقتراح الحلول المناسبة وفق الأنظمة المرعية. ثم تطور وضعه تدريجيًا من التحقيق إلى ممارسة الاختصاص القضائي، وفي فترة من مراحل نموه كان يجمع بين التحقيق والقضاء، وقد لاحظ ذلك أحد الباحثين الذي يرى أن سلطة التحقيق تعتبر في النظم الحديثة من اختصاص النيابة الإدارية [٢٠، ص١٥٥]. وفي هذه الفترة على الرغم من أن أنظمة مختلفة قد صدرت وألحقت بالديوان العديد من الاختصاصات القضائية إلا أنه ظل دون اكتساب الصفة القضائية لأن أحكامه لا تكتسب الصفة القطعية بصدورها، بل لابد من تصديق رئيس مجلس الوزراء عليها. ويعد بعض الباحثين ذلك أثرًا من آثار الخلط بين النظم القضائية والنظم الإدارية، وأنه لا يتفق مع القواعد العامة في النظم القضائية [٢٠، ص١٦٥].

إن أهم نقطة تحول في تاريخ الديوان قد جاءت مع صدور نظامه الأخير، حيث صدر المرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ بالموافقة عليه، ويعتبر هذا النظام نقلة نوعية مهمة، حيث تجاوز المنظمون كثيرًا من الملاحظات التي وردت على اختصاصات الديوان كجمعه بين التحقيق والقضاء. وعدم اكتساب أحكامه الصفة القطعية بمجرد صدورها [٢١، م م -١-١٠].

ونظرًا لأهمية هذا النظام لتحديده لماهية الاختصاص القضائي للديوان لابد من استعراض سريع لأهم ما ورد فيه من مواد مما له علاقة بموضوع البحث، ولاسيما ما ورد في

الباب الأول منه ومدى أهميتها في تحديد اختصاص الديوان وطريقة معالجته للقضايا التي يختص بالنظر فيها.

إن أهم مادة في واقع الأمر في هذا النظام هي تلك التي تصدرت النظام، وبالتحديد المادة الأولى منه، حيث إنها التحديد الحقيقي لاختصاص الديوان كما يرى ذلك واضع النظام. فقد نصت المادة على ما يلي: «ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة ترتبط مباشرة بجلالة الملك». وتشرح المذكرة الإيضاحية هذا النص بالقول: بأن النص على أن الديوان هيئة قضاء إداري توضيح لصفته حيث إنه يمارس اختصاصات قضائية، كما أن النص على أنه هيئة مستقلة فذلك ضمان لحياده في أداء المهام الموكلة إليه، وارتباطه بجلالة الملك، أمر طبيعي لأن جلالته هو ولي الأمر.

لقد حددت المادة الأولى مقر الديوان في مدينة الرياض، كما أجازت إنشاء فروع له في المدن الأخرى في المملكة. وتناولت المادة الثانية تحديد الهيئة الإدارية والقضائية كما تناولت المادة الثالثة كيفية تعيين تلك الهيئة. وتشير المادتان الرابعة والخامسة إلى إنشاء لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان، وكيفية ممارستها لعملها.

وقد حددت المادة السادسة كيفية مباشرة الديوان لاختصاصه، وذلك عن طريق دوائر يحدد عددها وتشكيلها واختصاصها النوعي والمكاني بقرار من رئيس الديوان كما أشارت المادة السابعة إلى تكوين هيئة عامة للديوان يحدد اختصاصها بقرار من مجلس الوزراء.

وأهم مواد النظام بالنسبة لموضوعنا هي المادة الثامنة التي حددت الاختصاصات المختلفة في مجال القضاء الإداري والتأديبي والجزائي والاختصاصات الأخرى، وسنناقش هذه الاختصاصات القضائية بشكل مفصل فيما بعد.

أما المادة التاسعة فقد تكفلت ببيان الاختصاصات التي لا يجوز للديوان النظر فيها وهي قرارات السيادة والأحكام الصادرة عن المحاكم.

وقد احتوى الباب الثاني من النظام على تنظيم أوضاع أعضاء الديوان من حيث شروطهم ودرجاتهم ومؤهلاتهم، وكيفية التعيين والترقية والنقل وإعطاء الأجازات والتفتيش على أعمالهم، وكيفية التعامل مع الملاحظات عليهم، وحق الرئيس في الإشراف على أعمال الديوان. كما ناقش هذا الباب قضية تأديب أعضاء الديوان وما يتعلق بذلك من أحكام، وينتهي الباب إلى بيان كيفية انتهاء خدمة عضو الديوان.

وتناول الباب الثالث من النظام أحكامًا عامة تتمثل في صلاحية رئيس الديوان ونائبه ورؤساء الفروع، كما يتناول مسؤولية الرئيس عن رفع التقارير السنوية لولي الأمر، وقد أشارت المادة التاسعة والأربعون إلى صدور قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بقرار من مجلس الوزراء.

الاختصاصات القضائية للديوان

لقد عرضت المادة الثامنة من النظام لبيان الاختصاصات القضائية التي يزاولها الديوان، ويمكن أن نصنفها إلى عناصر رئيسة ثلاثة هي القضاء الإداري، والتأديبي، والجزائي، وقد أضيف مؤخرًا إليها عنصر رابع وهو القضاء التجاري، كما أن هناك اختصاصات أخرى أشير إليها في المادة الثامنة أو ألحقت بالديوان عن طريق أوامر ومراسيم ملكية وقرارات لمجلس الوزراء، ويمكن أن نعتبرها عنصرًا خامسًا. وسنتناول هذه الاختصاصات القضائية بشكل مفصل.

أولاً: القضاء الإداري

لوحظ من العرض السابق لنظام الديوان أن القضاء الإداري هو محور الاختصاص القضائي للديوان. وقبل الحديث عن هذا القضاء وأي نوع منه أسند لديوان المظالم، لابد من تقديم موجز للتعريف بالقضاء الإداري.

يعد القضاء الإداري الشكل الذي يتحقق عن طريقه ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وباعتبار أن الدول لا تتبع أسلوبًا واحدًا في تنظيم الرقابة القضائية، فهناك الاتجاه لدى بعض النظم إلى القضاء الموحد، حيث تتولى المحاكم العادية النظر في منازعات الأفراد التي لا علاقة لها بالإدارة كما تتولى النظر في منازعات الأفراد مع الإدارة الحكومية بسبب مزاولتها لمهام وظيفتها، وبالتالي تتم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من قبل القضاء العادي. وفي المقابل نجد دولاً أخرى اتجهت إلى النظام القضائي المزدوج، الذي يتكون من جهتين قضائيتين، إحداهما جهة القضاء العادي، وتختص بالفصل في المنازعات القضائية العادية التي تنشأ بين الأفراد. أما الجهة القضائية الأخرى فهي جهة القضاء الإداري، حيث تتولى الفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والإدارة نتيجة

لممارسة الإدارة لمهام وظيفتها بصفتها سلطة عامة [٢٢، ص ص ٤٦٠ - ٤٦١].

ولكن ما هو الاختصاص القضائي للقضاء الإداري؟ عندما ناقش الباحثون طبيعة الاختصاصات القضائية التي يشملها مفهوم القضاء الإداري، وجدنا أنهم يقسمون تلك الاختصاصات إلى قسمين أساسيين، هما قضاء الإلغاء، حيث تتمثل رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، ومدى مشروعية القرارات الصادرة عنها، وأن من حق هذا القضاء بمقتضى رقابته على تلك القرارات إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للمشروعية والقسم الثاني هو قضاء التعويض، حيث لا يتوقف الأمر على إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للمشروعية، بل ربما يقضي بإلزام الإدارة بدفع تعويضات للأشخاص الذين لحقهم ضرر ما من جراء تصرف الإدارة. وعلى القضاء الإداري أن يقف عند هذا الحد دون التدخل في نشاط الإدارة، ودون أن يصدر قرارات من شأنها أن تحدد لتلك الإدارة كيفية ممارستها لوظيفتها [٢٢، ص ٤٨٤].

كما أن من أحدث الاختصاصات التي ألحقت بالقضاء الإداري قضاء التأديب الخاص بموظفي الإدارة الحكومية الذين يسيئون استغلال مناصبهم الوظيفية ويخالفون الأنظمة واللوائح التي تحدد سلطاتهم [٢٣، ص٣].

هذه هي أهم الاختصاصات القضائية للقضاء الإداري، فأي من هذه الاختصاصات أنيطت بالديوان، ونظامه قد نص على أنه هيئة قضاء إداري، إن إلقاء نظرة سريعة على المادة الثامنة من النظام تبين أن كل عناصر القضاء الإداري موجودة في هذه المادة، ولعلنا نفصل في عرضنا لهذه الاختصاصات ما أجملناه.

اختصاصات الديوان في مجال القضاء الإداري

١ ـ الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة

لقد أقر النظام في المادة الثامنة، فقرة «ا» أن مما يختص الديوان بنظره ما يلي: «الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم». إن هذا الاختصاص يعد اختصاصًا أصيلاً بالنسبة للقضاء الإداري الذي يتولى الفصل في المنازعات بين الأفراد، وبين الإدارة الحكومية، ومن المعلوم أن حقوق الموظف التي قررتها نظم الخدمة المدنية، والتي نصت عليها هذه المادة، قد يثور بشأنها نزاع بين الأفراد من

موظفين ومستخدمين أو ورثتهم، والجهات الحكومية التي يتبعونها، وعلى ذلك فلا يكفي مجرد النص في الأنظمة واللوائح على استحقاقهم لتلك الحقوق، بل لابد من حمايتها من الاعتداء عليها أو حرمانهم منها [٢٤، ص٤٤٣]. وإن من أهم أنواع الحماية لتلك الحقوق بعد إقرارها الاعتراف بحق أصحابها في التقاضي بشأنها، إذا تعرضت حقوقهم للانتهاك أو الإخلال بها من قبل الإدارة، وهذا ما هدف إليه النظام عندما جعل هذه الفقرة تتصدر المادة الثامنة باعتبار أن التنازع الذي قد ينشأ حول تلك الحقوق إنما هو من اختصاص القضاء الإداري وبالتالي فالديوان هو الجهة القضائية المختصة بنظره.

٢ ـ الطعن في القرارات الإدارية

نصت الفقرة «ب» من المادة الثامنة على اختصاص الديوان النظر في (الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقًا للأنظمة واللوائح).

لقد عرفنا فيما سبق أن من أهم ما يشتمل عليه اختصاص القضاء الإداري هو رقابته على أعمال الإدارة والتأكد من مشروعية القرارات الإدارية. لقد أعطت هذه الفقرة للديوان الحق في مراقبة القرارات الإدارية عن طريق قبول الطعون التي يقدمها ذوي الشأن. وقد حددت الفقرة نوعية الطعون المقبولة في نظر النظام لاستنادها إلى وجود عيوب تشوب القرار الإداري فتجعله قابلاً للطعن، وقد حدد النظام تلك العيوب بالأمور التالية:

(ا) **عيب عدم الاختصاص.** يقضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تباشر كل سلطة وظيفتها في حدود اختصاصها، ومع تعدد الوظائف الإدارية استلزم الأمر أن يختص كل جهاز من أجهزة السلطة الإدارية بأحد أوجه النشاط وأن يختص بإصدار القرارات المتعلقة به. وإذا تجاوزت أية جهة إدارية حدود اختصاصها وأصدرت قرارًا لا يتعلق باختصاصها، فإن من حق ذوي الشأن الادعاء لدى الديوان لنقض القرار الإداري وإلغائه لكونه معيبًا بعدم الاختصاص. وعيب عدم الاختصاص في القضاء الإداري المقصود منه

حماية الصالح العام والأطراف التي يتناولها القرار [٢٢، ص ص٥١٠، ٥١٤]. وإذا كان القضاء الإداري يعرف عيب عدم الاختصاص بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المنظم من سلطة هيئة أو فرد آخر، فإنه قد فرق بين نوعين منه، هما عيب عدم الاختصاص الجسيم، وعيب عدم الاختصاص البسيط وفيما يلي تعريف بكل منهما وآثارهما:

١ ـ عيب **عدم الاختصاص الجسيم**، ويسمى (اغتصاب السلطة) ويتحقق عيب عدم الاختصاص الجسيم إذا كان القرار الإداري صادرًا من فرد عادي ليست له أية صفة عامة، أو عندما يصدر ذلك القرار عن سلطة إدارية وهو من اختصاص السلطتين التنظيمية أو القضائية، وكذلك اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها. ويترتب على هذا العيب أن القرار لا يعتبر باطلاً فحسب، بل معدومًا فاقدًا لصفته الإدارية وكأنه لم يكن، ولا تلحقه أية حصانة ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه، لأنه عدم والعدم لا يقوم، وساقط والساقط لا يعود كما ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا الفرنسية [٢٥، ص٣١٠].

٢ ـ عيب **عدم الاختصاص البسيط**، ويتحقق هذا العيب في القرارات الإدارية المخالفة لقواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية سواء من حيث الاختصاص الزماني أو المكاني أو الموضوعي. فالقرار الذي يشوبه هذا العيب يكون قرارًا باطلاً قابلاً للإلغاء، حيث إنه متضمن لسبب يسمح بإلغائه، وإن كان يحمل كل مقومات القرار الإداري، وتكون له قوته التنفيذية حتى يحكم بإبطاله وإلغائه.

وعلى صعيد الفروق بين النوعين يتضح لنا أن عيب عدم الاختصاص الجسيم يجعل القرار منعدمًا من أصله لا تقوم له قائمة ولا تلحقه إجازة حيث يفقد القرار كل مقوماته كقرار، بخلاف عيب عدم الاختصاص البسيط، وهذا هو الفرق بين الانعدام والإلغاء [٢٦، ص٤٤٦].

(ب) **وجود عيب في الشكل**. حماية للمصالح العامة ومصالح الأفراد المعنيين على السواء أحيط إصدار القرار الإداري بالعديد من القواعد الإجرائية والشكلية لكي تكون حاجزًا يعصم الإدارة عند تمتعها بسلطاتها الواسعة من الوقوع في مواطن الزلل والتسرع عند

إصدارها للقرارات الإدارية. ويكون القرار الإداري معيبًا من حيث الشكل إذا لم تحترم تلك القواعد الإجرائية المقررة في القواعد العامة والقوانين المنظمة لإصدار القرار الإداري. ولما لهذه القواعد من فوائد تظهر في سلامة القرار، ولما توفره لمتخذ القرار من فرص التروي لإبعاد احتمال صدور قرارات طائشة. فإذا تم تجاوز تلك القواعد، فإن القاعدة المستقرة في القانون الإداري تقضي بأن مخالفة تلك القواعد ينتج عنها بطلان التصرف دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة [٢٣، ص٢٠٧].

ولكن بعض الاتجاهات القانونية في القضاء الإداري لاسيما في فرنسا ومصر تتجه إلى عدم ترتب البطلان كجزاء على مخالفة الشكل دون نظر في أهمية ذلك الشكل بالنسبة للقرار، حيث إن المبالغة في التمسك بالشكلية قد تؤدي إلى عكس ما هدف إليه النظام من حماية للصالح العام ومصالح الأفراد. لذلك يفرق القضاء الإداري وفق هذا الرأي بين الشكليات الجوهرية، والتي يترتب على إهدارها بطلان القرار الإداري، والشكليات غير الجوهرية أو الثانوية التي لا يترتب على مخالفتها البطلان. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في فرنسا أنه إذا كان الشكل جوهريًا فلابد من استيفائه، أما إذا كان غير جوهري فلا يعتبر مؤثرًا في صحة القرار وسلامته. ولاشك أنه عندما ينص النظام على اتخاذ إجراءات شكلية معينة وينص صراحة على بطلان القرار بدونها، فلاشك أن ذلك يعتبر من الشكليات الجوهرية. ولكن المشكلة تكمن عندما لا يرد نص بذلك، فلابد من استخلاص ذلك من روح النظام ومقاصده العامة، وذلك مجال يختلف فيه الفقهاء [٢٥، ص ص٣٣١ - ٣٣٢].

إن أهم العيوب التي ذكرها الباحثون في القضاء الإداري هي تلك التي تتعلق بشكل القرار الإداري في ذاته كأن تكون اللوائح نصت على إصداره في صيغة معينة أو مكان معين، أو كونه قرارًا كتابيًا. كما أن من عيوب القرار الشكلية عدم تسبيب القرار إذا كانت اللوائح قد نصت على ذلك. والتسبيب مهم لأنه يتيح لذوي الشأن وللقضاء الإداري معرفة الباعث على إصدار القرار، وبالتالي لابد أن تكون تلك الأسباب واضحة يمكن فهمها وإدراكها. ويلاحظ أن الفقرة (ب) لم تذكر السبب كعيب مستقل يمكن الطعن في القرار الإداري بناءً على عدم مشروعية السبب أو انعدامه. ويبدو أن النظام قد أخذ بالرأي القانوني القائل بأن عيب السبب ليس عيبًا قائمًا بذاته، بل إنه يندرج في أحد عيبين، عيب

مخالفة القانون أو عيب إساءة استعمال السلطة [٢٢، ص٥٥٨]. وقد أخذ النظام بما نصت عليه قوانين مجلس الدولة المصري، حيث نصت على أن أوجه إلغاء القرار الإداري بأن يكون مرجع الطعن «عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة» [٢٥، ص٣٦٣]، ومع أن مجلس الدولة المصري ومن أخذ بمنحاه القانوني في هذا الموضوع لا يستطيع أن يلغي القرار الإداري لمجرد انعدام الأسباب، ولكن الحقيقة التي راعاها النظام هي أن عيب انعدام الأسباب، ولو أنه يتعلق بركن من أركان القرار الإداري، إلا أنه ليس عيبًا قائمًا بذاته، بل إنه يندرج في العيوب الأربعة التي حددها قانون مجلس الدولة المصري، وكذلك نظام ديوان المظالم السعودي للطعن في القرار الإداري [٢٣، ص٢٤٧]. أحيانًا قد تكون اللوائح قد أوصت ببعض الإجراءات التمهيدية كإعلان ذوي الشأن لمعرفة وجهة نظرهم، أو إجراء تحقيق قبل الإجراء، وكذلك محاولات التوفيق بين أطراف النزاع. فالإخلال بهذه الإجراءات التمهيدية يجعل القرار معيبًا في شكله. كما أن الأنظمة قد تقضي في بعض الأحيان طلب المشورة قبل اتخاذ القرار من فرد أو هيئة من الاستشاريين، وإلا كان القرار المتخذ مطعونًا فيه من حيث الشكل إذا تم تجاهل ذلك ولم يتم التقيد به.

(جـ) **عيب مخالفة النظم واللوائح**. إذا كان في موضوع القرار الإداري نظام يتعلق به أو لوائح تنظمه فلابد أن يتم التقيد بذلك عند إصدار القرار، وإذا لم يتم التقيد يصبح القرار معيبًا، ويكون من حق ذوي الشأن الطعن في مشروعيته. والمخالفة قد تكون صريحة، وقد تكون بسبب الخطأ في التطبيق أو التأويل. ويرى بعض الباحثين أن هذا العيب من أهم عيوب القرار الإداري بل لعله أهمها على الإطلاق، كما أنه من أكثرها تطبيقًا، نظرًا لأن رقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالاختصاص والشكل رقابة خارجية بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه. أما رقابته فيما يتعلق بمخالفة النظم واللوائح فإنها تتناول صلب موضوع القرار الإداري وتهدف إلى جعله مطابقًا لما صدر من أنظمة ولوائح، وأن يحتاط مصدر القرار الإداري من أي خطأ في التطبيق أو التفسير[٢٣، ص٢١٦].

(د) **عيب إساءة استعمال السلطة**. يعتبر هذا العيب من أصعب عيوب القرار الإداري إثباتًا، والسبب في ذلك أنه عيب نفسي داخلي مرتبط بنية متخذ القرار، وهذا أمر

لا يمكن الاطلاع عليه، ولابد من وجود القرائن التي تثبت سوء النية وهذا هو مصدر صعوبته، حيث إن القرار المطعون فيه بهذا العيب هو قرار سليم مكتمل الإجراءات الشكلية متفق مع النظم واللوائح ظاهريًّا، ولكنه مع ذلك في مدلوله تخط لروح تلك النظم واللوائح، لأن الأهداف التي رمى إليها متخذ هذا القرار أهداف غير مشروعة، وإن كان قد وصل إليها بالطرق المشروعة. وهنا تكمن خطورة هذا العيب وصعوبة إثباته، لأنه يتعلق بالنوايا الخفية لرجل الإدارة. ويعتبر هذا العيب من أحدث العيوب التي توصل إليها القضاء الإداري ولكن صعوبة إثبات سوء النية أو الهدف في هذا العيب جعل القضاء الإداري يتجه إلى البحث عن عيب آخر من العيوب السابقة ليبدأ بالنظر فيه، حتى إذا توافر هذا العيب حكم بإلغاء القرار دون التعرض لعيب إساءة استعمال السلطة.

(هـ) **الامتناع عن إصدار القرار**. لقد بين الجزء الأخير من الفقرة «ب» من المادة الثامنة أن امتناع الإدارة عن إصدار قرار كان يجب عليها إصداره يعتبر في حكم القرار. وعلى هذا الأساس يتمكن الأفراد من الطعن في هذا القرار السلبي باعتباره قرارًا ضمنيًّا. وتحفظ هذه الفقرة حق الأفراد بأن تقوم الجهات الإدارية بإصدار القرارات اللازمة لهم متى ما توافرت شروطها، مثل طلبات تصريح البناء أو الترخيص بمباشرة نشاط تجاري معين، أو إصدار رخصة قيادة أو غير ذلك مما يتعين على الإدارة القيام به، ولا تستطيع الامتناع عن إصداره بدون مبررات، ولو فعلت لأصبح من حق ذوي الشأن الطعن في موقفها باعتباره تعنتًا وقرارًا ضمنيًّا قابلاً للطعن وبالتالي للإلغاء وفق أحكام الطعون في القرار الإداري.

٣ ـ دعاوى التعويض

يحتوي القضاء الإداري على قضاء الإلغاء الذي يفصل في الطعون المقدمة حول مشروعية القرار الإداري، ويحتوي أيضًا على ما يسمى بقضاء التعويض، أو القضاء الكامل؛ والذي يعني أن حكم القضاء الإداري في بعض الأحوال لا يقتصر على إلغاء القرار وإنما يتعدى ذلك إلى الحكم بالتعويض للطرف المتضرر، وذلك مما تتحقق فيه الرقابة القضائية في أكمل صورها، حيث يتم البحث في كل جوانب النزاع المتعلق بذلك القرار، ويشمل حكمه الفصل في موضوع النزاع، وقد يعني ذلك تعديل القرار المطعون فيه أو

تبـديله أو الحكم بإلـزام الإدارة بنتيجـة هذا الإلغاء بتعويض الأطراف المتضررة [٢٢، ص٥٧٤]. وقد ورد النص على هذا النوع من القضاء في الفقرة «جـ» من المادة الثامنة: «دعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة بسبب أعمالها».

إن عبـارة دعاوى التعويض التي توجه للحكومة أو الأشخاص التي أوردها النص جاءت عامة ومطلقة، وبناءً على ذلك فهي تشمل كل صور أعمال الإدارة سواءً كانت أعمالاً إدارية أو أعمالاً مادية بحتة بالإمكان ضبطها من قبل الجهات الرقابية وإثباتها، كما أنه لابد أن يترتب عليها إلحاق الضرر بالغير، وأن تكون قد تمت بخطأ من الإدارة، وكذلك إذا امتدت تلك الأعمال المادية إلى حريات الأفراد وأموالهم. وعلى ذلك يرتبط قضاء الإلغاء الوارد في الفقرة «ب» بقضاء التعويض الوارد في فقرة «جـ»، فقد يُطعن في القرار ويُلغى، ويترتب على ذلك تعويض للطرف المتضرر. ومن أمثلة أعمال الإدارة التي يمكن أن يترتب عليها إلحاق الضرر بالأشخاص، حوادث السيارات الحكومية وأعمال الحفر والهدم، إذا ما ترتب عليها إلحاق ضرر بالأفراد أو بأموالهم [٢٤، ص٤٦٧].

وهذا الاختصاص لديوان المظالم يواجه قضية المسؤولية التقصيرية للإدارة التي تنشأ في الأحوال التي ترتكب فيها خطأ من أي نوع يترتب عليه ضرر للغير وسواء في ذلك الأعمال المادية أو القرارات الإدارية.

٤ ـ دعاوى منازعات عقود الإدارة

لقـد ورد في هذا الشـأن نص الفقرة «د»: «الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفًا فيها».

تلجـأ الإدارة في سبيل تسييرها للمرافق العامة التي تديرها إلى طريقتين من طرق التعاقد، إحداهما العقود الخاصة أو العادية، ولا تختلف هذه العقود عن عقود الأفراد فيما بينهم، ولا تتضمن أي امتياز خاص للإدارة وتسمى عقود الإدارة الخاصة. والثانية العقود التي تتضمن شروطًا استثنائية لصالح الإدارة مخالفة لما هو معهود في العقود العادية. وإذا كان الوضع في القانون يعتبر أن النوع الثاني فقط هو الذي يعتبر من اختصاص القضاء الإداري فإن المشكلة التي تواجه القانون الإداري هي مسألة التمييز بين النوعين، والمعيار

الذي يعتمد عليه في ذلك [٢٤، ص ص٤٧١، ٤٧٢].

ويبدو أن هذا هو السبب الذي جعل نظام الديوان في نصه على هذا الاختصاص يأتي عامًا غير مفرق يبين العقود الإدارية وعقود الإدارة الخاصة، إضافة إلى رغبته في توحيد الجهة التي تتولى النظر في دعاوى عقود الإدارة [٢٧، ص١٣٥].

وقد أكد هذه العمومية للنص ما ورد في المذكرة الإيضاحية، من أن المراد بالعقد هو العقد مطلقًا وقد أثار هذا التأكيد جدلاً حول ما إذا كانت عقود العمل مع الجهات الحكومية تدخل ضمن هذا الاختصاص. وقد أنهى هذا الجدل بصدور قرار مجلس الوزراء رقم (٢١٢) وتاريخ ١٤٠٦/١١/٢١هـ والقاضي بأن تظل منازعات عقود العمل من اختصاص اللجان العمالية.

إن هذا الاختصاص لديوان المظالم يشمل المنازعات الحقوقية المستندة لعقد الإدارة كدعاوى المطالبة بمبالغ مالية كثمن أو أجر أو تعويض عن أضرار تسبب فيها الطرف المتعاقد، كما يشمل المنازعات المتعلقة بانعقاد العقد أو صحته أو تنفيذه أو انقضائه أو فسخه.[٣]

٥ ـ قضاء التأديب

لقد عرفنا فيما سبق أن من أحدث ما ألحقه القانون بالقضاء الإداري هو قضاء التأديب، باعتبار أن قضاياه ذات صلة وثيقة برجال الإدارة والأخطاء التي يرتكبونها أثناء قيامهم بعملهم الإداري وانطلاقًا من شخصياتهم الاعتبارية [٢٨، ص١٩٣].

ويعتبر هذا الاختصاص من الاختصاصات الأصلية لناظر المظالم في تاريخ النظم الإسلامية، ويشير إلى ذلك أبو يعلي بقوله: «النظر في تعدي الولاة على الرعية فيتصفح أحوالهم، ليقويهم إن أنصفوا، ويكفهم إن عسفوا، ويستبدل بهم إن لم ينصفوا» [١٧،

---

(٣) لقد صدر عن ديوان المظالم مجموعة من القرارات في مجالات تخصصه المختلفة، وقد نشر منها مجموعة المبادىء الشرعية والنظامية التي قررتها لجنة تدقيق القضايا عن العام ١٤٠٠هـ. كما أصدر الديوان مجموعة القرارات الجزائية الصادرة عن دوائر هيئة الحكم في قضايا الرشوة والتزوير لعام ١٤٠٠هـ في جزءين. كما أورد الدكتور الجهني تطبيقات ديوان المظالم بهيئة قضاء إداري [٢٧، ص ص٢٧-١٤٤].

ص٦١]. وقد نصت الفقرة «هـ» من المادة الثامنة على هذا الاختصاص بالقول: «الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق.»

إن التتبع التاريخي لهذا الاختصاص القضائي في المملكة يبين لنا أنه قد صدر نظام تأديب الموظفين بالمرسوم الملكي رقم (م٧١) وتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ، ولقد أوضحت المذكرة التفسيرية المرفقة به أصول هذا النظام الإسلامية من خلال اهتمام النظم الإسلامية بالتأكيد على محاسبة الموظفين عن أعمالهم، وكيف كان الخليفة الثاني عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه ـ يؤكد على هذا المبدأ وأسلوبه في التعامل مع رجال الإدارة ووصفه للوظيفة العامة بأنها أمانة تؤخذ بحقها، أو تكون خزيًا وندامة يوم القيامة لمن فرط في حقوقها [٢٩، ص٩]. وقد أوضحت المذكرة التفسيرية الهدف من إصدار هذا النظام، وهو أنه بعد أن صدرت العديد من الأنظمة التي تحمي حقوق الموظف وواجباته، كان من الطبيعي أن تعنى الدولة بإرساء القواعد التي تحاسب من يخطىء من الموظفين. وقد قسم النظام إلى أربعة أقسام رئيسة، الأول منها يتناول هيئة الرقابة، والثاني في هيئة التأديب، والثالث في أصول التحقيق والتأديب أما القسم الأخير فيتناول الأحكام العامة.

وبمقتضى أحكام هذا النظام أنشئت هيئتان إحداهما للرقابة والتحقيق، والأخرى للتأديب. وعلى الرغم من أن النظام قد نص على أن كل هيئة منهما مستقلة ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء [٢٩، ص٢٣، ٢٦] إلا أن وجود هاتين الهيئتين في جهاز واحد يديرهما رئيس واحد أدى إلى أن يجمع هذا الجهاز بين سلطتي التحقيق والتأديب في آن واحد.

وعند صدور نظام الديوان الأخير حمل معه تطورًا في مجال قضاء التأديب، فقد اتجه النظام إلى الفصل بين السلطتين. وقد كان ديوان المظالم قبل صدور نظامه الأخير يتولى التحقيق في بعض القضايا التي تدخل في اختصاصه، كما كان يتولى الحكم فيها. وقد نص النظام في مادته الثانية على نقل سلطة التحقيق تلك إلى هيئة الرقابة والتحقيق. وفي الوقت نفسه الذي وحدت فيه جهات التحقيق في هيئة الرقابة والتحقيق فإن المرسوم قد قضى في مادته الرابعة بأن تؤول اختصاصات هيئة التأديب المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين إلى ديوان المظالم، وتحال إليه جميع القضايا التأديبية. ويعلل أحد الباحثين لهذا الإجراء بأن المقصود منه ألّا يكون المحقق هو القاضي، وذلك إمعانًا في ضمان الحيدة والاستقلال [٢٧، ص١٢٦].

إن إلحاق قضاء التأديب بالقضاء الإداري هو أمر مستحدث في القضاء الإداري، وإلا فهو ليس من الاختصاصات الأصيلة له [٢٣، ص٣]. وإن كان لا يخلو إلحاقه بالقضاء الإداري من نقد من جانب الشراح للقانون، حيث يرون أن عمل القاضي في التأديب لا يختلف كثيرًا من الناحية الموضوعية عن عمل القاضي الجنائي [٢٤، ص٤٧٥]. ولعل ذلك هو السبب في فصل الدوائر التأديبية عن الدوائر الإدارية في تنظيم الديوان الداخلي. فبينما ألحق بالدوائر الإدارية قضاء الإلغاء وقضاء التعويض وجدنا أن قضاء التأديب قد اختص بدوائر مستقلة هي الدوائر التأديبية.

ثانيًا: القضاء الجزائي

يُعدّ القضاء الجزائي من أوائل ما أسند إلى ديوان المظالم من الاختصاصات القضائية، بل لعله أول اختصاص قضائي يسند إليه، كما أوضح ذلك بعض الباحثين [٢٠، ص١٦٢]. وذلك بعد أن أسند نظام مكافحة الرشوة للديوان الفصل في الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكامه. وعندما صدر نظام الديوان الأخير جاء ليؤكد هذا الاختصاص في القضاء الجزائي. وذلك من خلال النص في الفقرة «و» من المادة الثامنة على مايلي: «الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير المنصوص عليها نظامًا، والجرائم المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة.»

إن تجريم كل من الرشوة والتزوير ينطلق من أساس شرعي، فالأدلة الشرعية الواردة في تحريم الرشوة كثيرة، ومنها ما ورد في قول الله تعالى: ﴿وَلَا تَأْكُلُوٓا۟ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ وَتُدْلُوا۟ بِهَآ إِلَى ٱلْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا۟ فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَٰلِ ٱلنَّاسِ بِٱلْإِثْمِ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١٨٨﴾﴾ [البقرة: ١٨٨]. وقد شدد رسول الله ﷺ في النكير على من يقدم على هذا الفعل، حيث روي عن كل من عبدالله بن عمر وأبي هريرة وثوبان - رضي الله عنهم - أنهم قالوا: «لعن رسول الله ﷺ الراشي والمرتشي» وزاد ثوبان: «والرائش» وهو الذي يمشي بينهما [٣٠، جـ٢، ص٣٣٩].

كما استنكر النبي ﷺ قبول أحد عماله الهدية، واعتبر ذلك استغلالاً للمنصب الذي أوكل إليه، والذي لولاه لما قدم له ما أهدي إليه. وقد روى أبو حميد الساعدي حادثة بعث ابن اللتيبة جابيًا لصدقات بني تميم، ثم قبل منهم الهدايا، ولما عاد إلى النبي ﷺ قال: هذا لكم وهذا أُهدي إليّ، فرد النبي ﷺ على هذا التصرف بقوله في خطبته: «ما بال عامل أبعثه

فيقول هذا لكم، وهذا أُهدي إليّ، أفلا قعد في بيت أبيه أو في بيت أمه، حتى ينظر أيهدى إليه أم لا؟» [٣١، جـ٣، ص١٤٦٣]. وعلى الرغم من وجود النصوص المحرمة للرشوة إعطاءها أو قبولها، إلا أنه لم يرد لا في النصوص ولا في اجتهادات الفقهاء تحديد لعقوبتها. ولكن ذلك لم يمنع بعض المختصين في فقه العقوبات في الفقه الإسلامي أن يتجه إلى أن معاقبة أطراف الرشوة ينطلق من باب التعزير، وأن هذا الباب مفتوح لتحديد العقوبات الزاجرة لمنع الفساد وإن من أشد أنواع الفساد إفساد الذمم المتمثل في طلب الرشوة أو أخذها باعتبار ذلك ظلم للناس بأكل أموالهم بالباطل دون وجه مشروع [٣٢، ص٢٩٠].

والظالم يستحق العقوبة، وقد أشار ابن تيمية إلى اتفاق الفقهاء على عقوبة الظالم حيث يقول: «الظالم يستحق العقوبة والتعزير، وهذا أصل متفق عليه» [٣٣، ص٣٩]. وتطبيقًا لهذا الأصل المتفق عليه وصيانة للإدارة الحكومية من الفساد، وحفاظًا على حقوق الناس ومنعًا للتظالم بينهم، صدر المرسوم الملكي رقم (٤٣) وتاريخ ١٣٧٧/١١/٢٩هـ بمعاقبة الموظفين الذين يقبلون الهدايا والإكراميات أو خلافها بقصد الإغراء من أرباب المصالح، وجرّم بمقتضى هذا المرسوم قبول الرشوة أو طلبها للنفس أو للغير. وقد لوحظ على هذا المرسوم أنه لم يبين ما هي الرشوة، ولم يتعقب كل صورها. وذلك ما تم تلافيه بصدور نظام مكافحة الرشوة [٦، ص١٢].

وفيما يتعلق بتجريم التزوير فقد صدر المرسوم الملكي رقم (٥٣) في ١٣٨٢/٢/٥هـ منطلقًا من حماية المصالح العامة التي ورد الشرع برعايتها، ولما يترتب على التزوير من مفاسد عظيمة، لا تقتصر على جانب واحد من حياة الناس، بل إنها تمسها من جميع الجوانب، فهي تطال الجوانب الشرعية وذلك بتزوير الأدلة واستعمالها، والجوانب الاقتصادية في حالة تزوير النقد وما يترتب عليه من تخريب لاقتصاد الأمة وأمن الوطن. كما أن التزوير يمكن المزور من الاستيلاء على ما ليس له عن طريق تزوير مستنداته. وكل هذه المسوغات الشرعية أدت إلى إصدار نظام مكافحة التزوير لتجريم هذا العمل وتحديد العقوبات المختلفة التي تطبق بحق المزورين [٧، ص ص ١٥ - ٢٦].

والسؤال الذي يرد هنا هو عن علاقة ديوان المظالم بهذين النظامين، وكيف أصبح تطبيق أحكامهما من اختصاصه. وقبل بيان ذلك لابد من القول إن الحكم في هذا الاختصاص يعتبر من الاختصاصات الأصيلة لناظر المظالم في التاريخ الإسلامي. فقد كان

والي المظالم ينظر في جور العمال فيما يجبونه من الأموال وذلك ما أوضحه الفقهاء الذين ألّفوا في الفقه الدستوري، ويقول أبو يعلي القاضي عندما عدد اختصاصات ناظر المظالم: «الثاني: جور العمال فيما يجبونه من الأموال، فيرجع فيه إلى القوانين العادلة في دواوين الأئمة، فيحمل الناس عليها، وينظر فيما استزادوه، فإن رفعوه إلى بيت الأموال أمر برده وإن أخذوه لأنفسهم استرجعه لأربابه» [١٧، ص٦١]. ولعل ذلك هو الذي جعل أحد الباحثين عندما تطرق لهذا الموضوع يقول: ومن ثم فاختصاص ديوان المظالم بنظر قضايا الرشوة اختصاص أصيل لوالي المظالم [٣٤، ص١٠٠١]. أما فيما يتعلق بجريمة التزوير، وإن لم يرد لها ذكر أو أصل في الاختصاصات القضائية لوالي المظالم، فإن مشروعية نظر الديوان فيها وفي جريمة الرشوة تستند إلى إنابة ولي الأمر لقضاة الديوان في هذا الاختصاص.

لقد بدأ نظر الديوان في هذا الاختصاص مع صدور نظام مكافحة الرشوة بالمرسومين الملكيين رقمي (١٥ و١٦) وتاريخ ١٣٨٢/٣/٧هـ. حيث نصت المادة السابعة عشرة منه على أن يتولى التحقيق في الجرائم المنصوص عليها في هذا النظام أحد رجال ديوان المظالم وأحد رجال الشرطة. وبعد التحقيق يكون الحكم من اختصاص الديوان كما ورد في بقية المادة: «وتحال هذه الجرائم بعد تحقيقها إلى هيئة تشكل من رئيس ديوان المظالم أو نائبه رئيسًا، مستشار حقوقي من ديوان المظالم، مستشار حقوقي يعينه رئيس مجلس الوزراء ليكون عضوًا دائمًا في الهيئة». وضمانًا للحيدة فقد نصت المادة على استبعاد من اشترك في التحقيق من المشاركة في الهيئة [٦، ص١١]. وبناءً على هذه المادة فقد كان الديوان يجمع بين عمل النيابة الإدارية والقضاء الجزائي.

وقد ألحق بالديوان بعد فترة من صدور نظام مكافحة التزوير، ولاية الحكم في قضاياه، حيث إن نظامه الذي صدر بالمرسوم الملكي رقم (٥٣) وتاريخ ١٣٨٢/١١/٥هـ لم ينص على الجهة التي تتولى تطبيق أحكامه، فألحق بالديوان بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم (٧٣٥) وتاريخ ١٣٩١/٩/٩هـ سلطة التحقيق في قضايا التزوير، وبعد التحقيق تحال القضايا إلى هيئة الحكم التي تتولى النظر في جرائم الرشوة وذلك بناء على قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٣٠) في ١٣٩٣/١٠/٢٣هـ حيث نص على ما يلي: «بعد تحقيق قضايا التزوير على الوجه المتقدم تحال إلى هيئة الحكم في قضايا الرشوة المنصوص عليها في المادة السابعة

عشرة من نظام مكافحة الرشوة، ويكون لهذه الهيئة بشأن قضايا التزوير ذات الولاية الممنوحة لها في قضايا الرشوة»[٧، ص٢٦]. وظل الديوان يتولى التحقيق والقضاء في الجريمتين المذكورتين حتى صدور نظام الديوان الأخير، وبموجبه تم الفصل بين عمل النيابة الإدارية وهو التحقيق وألحق هذا الاختصاص بهيئة الرقابة والتحقيق بينما أبقى مسؤولية القضاء وسلطة الحكم من اختصاص الديوان.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره من الاختصاصات الجزائية، فقد نصت الفقرة «و» من المادة الثامنة على اختصاص الديوان بالدعاوى الجزائية ضد المتهمين بارتكاب الجرائم المنصوص عليها في نظام مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧٧) وتاريخ ١٣٩٥/١٠/٢٢هـ. وبالرجوع إلى هذا النظام يتبين أن المادة التاسعة منه قد قضت بعقوبة السجن أو الغرامة أو الإثنين معًا على كل موظف يتهم ويثبت ارتكابه لجرم الاختلاس أو التبديد أو التصرف بغير وجه شرعي في أموال الدولة العامة، كما تقضي بمعاقبة من اشترك أو تواطأ معه بالعقوبة نفسها. وقد نصت المادة على أن يُفصل في هذه الجرائم طبقًا لنظام تأديب الموظفين [٣٥، ص٩].

وكما هو واضح فإن صاحب الاختصاص القضائي في هذا هو هيئة التأديب المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين، ولكن نقل هذه الهيئة واختصاصاتها إلى ديوان المظالم بمقتضى نظامه الأخير، وحتى لا تبقى تلك الدعاوى بدون جهة قضائية تفصل فيها ورد النص القاضي بأن تلك الجهة هي ديوان المظالم.

هذه أهم الاختصاصات الجزائية التي وردت في نظام الديوان، ومع ذلك فإن النص أبقى المجال مفتوحًا لإضافات جديدة عندما قال: «وكذلك الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في الأنظمة إذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء إلى الديوان بنظرها.» وهذا النص يعني أن اختصاصات الديوان الجزائية يمكن أن تزيد من خلال تكليف ولي الأمر للديوان بالنظر والفصل في دعاوى جزائية أخرى. وفعلاً أضيفت بعض الاختصاصات الجزائية بعد صدور نظام الديوان ومن أهمها: الدعاوى الناشئة عن تطبيق أحكام نظام العلامات التجارية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥) في ١٤٠٤/٥/٤هـ وذلك بمقتضى أحكام المادة التاسعة والخمسون من هذا النظام.

كذلك توقيع عقوبة السجن المقررة في نظام حماية المرافق العامة والصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦٢) وتاريخ ١٤٠٥/١٢/٢٠هـ وذلك بمقتضى أحكام مادته الثالثة عشرة. كما ألحق بالديوان اختصاص توقيع العقوبات المنصوص عليها في نظام البريد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) وتاريخ ١٤٠٦/٢/٢١هـ. كما يتولى الديوان تطبيق عقوبات انتحال صفة رجال السلطة الواردة في نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٢/٤٦) وتاريخ ١٤٠٨/٩/٨هـ. وذلك بمقتضى أحكام مادته الثالثة [٢٣، ص ص٤٨٠، ٤٨١]. وعلى هذا الأساس فإن الاختصاص الجزائي للديوان مرشح للزيادة في المستقبل إذا ما رغب ولي الأمر في إضافة شيء من الاختصاصات الجزائية إليه.

وقد طرح بعض الباحثين ملاحظة تتعلق بهذا الاختصاص الجزائي للديوان عندما قال: «إن القضاء الإداري ليس له اختصاص جنائي أصلاً، وذلك في جميع الأنظمة التي أخذت بنظام القضاء الإداري، ذلك أن ارتكاب الجريمة إنما هو فعل صدر من فاعل هو شخص عادي يستحق عنه العقاب في حين أن القضاء الإداري إنما ينظر في أعمال إدارية سواء كانت قرارًا أو عقدًا أو واقعةً» [٢٧، ص١٢٦]. وبما أني سأرجيء الحديث عن مدى ملاءمة هذا الاختصاص للديوان يكفي أن أقول هنا: إن ما ذكره الباحث صحيح لو أننا قبلنا أن ديوان المظالم ينتمي إلى تلك الأنظمة، ولكن على الرغم من النص على أنه هيئة قضاء إداري إلا أن جذوره التاريخية ضاربة في أعماق تاريخ النظم الإسلامية، وقد كان والي المظالم ينظر في كثير من القضايا ذات الطابع الجنائي كجور العمال، وغلولهم للمال العام، والغصوب السلطانية إلى غير ذلك [١٧، ص٦٢].

ثالثًا: القضاء التجاري

بعد أن حددت المادة الثامنة من نظام الديوان اختصاصاته في جزئها الأول «ا» جاءت الفقرة «ب» لتنص على ما يمكن إلحاقه مستقبلاً، وذلك بالقول: «مع مراعاة قواعد الاختصاص المقررة نظامًا يجوز لمجلس الوزراء إحالة ما يراه من مواضيع وقضايا إلى ديوان المظالم.» ومن هذا المنطلق جاء قرار مجلس الوزراء رقم (٢٤١) وتاريخ ١٤٠٧/١٠/٢٦هـ، والموافق عليه بالمرسوم الملكي رقم (م/٦٣) وتاريخ ١٤٠٧/١١/٢٦هـ والذي يقضي بإلغاء المادة (٢٣٢) من نظام الشركات، ونقل

اختصاصات هيئة حسم المنازعات التجارية إلى ديوان المظالم. وقد أضاف ذلك اختصاصًا جديدًا للديوان هو القضاء التجاري.

لقد مر القضاء التجاري في المملكة بمراحل مختلفة، نلقي عليها نظرة سريعة لنلم بالخلفية التاريخية لهذا الاختصاص. في بداية الدولة السعودية الحديثة كان القضاء التجاري من اختصاص «مجلس التجارة» وهي هيئة معينة بأمر ملكي تحكم بين التجار بمقتضى البلاغ الصادر في جريدة أم القرى العدد (١٠٢) وتاريخ ١٣٤٥/٥/٢١هـ [٢٤، ص٢٠٠].

وقد صدر نظام المحكمة التجارية للمملكة بالمرسوم الملكي رقم (٣٢) وتاريخ ١٣٥٠/١/١٥هـ وبمقتضى أحكام هذا النظام لاسيما بابه الثالث الذي اهتم بأصول المحاكمات التجارية وإنشاء المحكمة التجارية وبين تشكيلها وصلاحيتها. وطبقًا لذلك نشأت المحكمة التجارية بجدة من رئيس وستة أعضاء عينوا بأمر ملكي. وقد ظلت هذه المحكمة تمارس اختصاصاتها وفق ما ورد به النظام. وكانت أحكامها تعتبر نافذة متى ما كانت موافقة لأصولها ومكتسبة للقطعية بعد تمييز تلك الأحكام من قبل مجلس الشورى [٣٦، ص ص٧٠-٧٢، ٨٦]. وقد استمرت هذه المحكمة تمارس اختصاصها كما يقضي به النظام حتى صدور قرار مجلس الوزراء رقم (١٤٢) في ١٣٧٤/١٠/٢٧هـ القاضي بإلغاء هذه المحكمة.

وقد صدر بعد ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٢٢٨) وتاريخ ١٣٨٠/٦/٢هـ الذي عهد إلى وزارة التجارة مباشرة اختصاصات المحكمة التجارية. وتنفيذًا لذلك صدر قرار وزير التجارة رقم (٢٢٧) وتاريخ ١٣٨٢/١/٢٥هـ بإنشاء هيئة تسمى «هيئة فض المنازعات التجارية» لتتولى ذلك. وقد حدد هذا القرار تشكيلها، وكيفية استئناف أحكامها كما أوجب القرار على هذه الهيئة أن تتبع الإجراءات المنصوص عليها في نظام المحكمة التجارية، وتفصل في المنازعات التجارية وفق أحكام ذلك النظام. وقد أضيف إلى اختصاص هذه الهيئة النظر في الدعاوى الموجهة ضد المخالفين لنظام الأوراق التجارية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٣٧) في ١٣٨٣/١٠/١١هـ [٢٤، ص٢٠٣].

وعندما صدر نظام الشركات بالمرسوم الملكي رقم (م/٦) في ١٣٨٥/٣/٢٢هـ احتوى هذا النظام في بابه الرابع عشر على المادة (٢٣٢) التي تنص على مايلي: «تنشأ

بمقتضى هذا النظام هيئة تسمى (هيئة حسم منازعات الشركات) وتتكون من ثلاثة أعضاء من المختصين، وتختص الهيئة المذكورة بحسم المنازعات المتفرعة عن تطبيق هذا النظام وتوقيع العقوبات المنصوص عليها فيه.

ويصدر قرار من مجلس الوزراء بتشكيل هذه الهيئة بناء على اقتراح وزير التجارة والصناعة كما يحدد المجلس الإجراءات الخاصة بها وتزود الهيئة بالعدد الكافي من الموظفين الفنيين والإداريين»[٣٧، ص٤١١].

وبنشأة هذه الهيئة أصبح هناك هيئتان تمارسان اختصاصًا قضائيًا متقاربًا وكلتاهما تتبعان وزارة التجارة، وحتى لا يكون هناك تضارب في الأحكام أو تنازع في الاختصاص كان الاقتراح من وزارة التجارة بتوحيد الهيئتين في هيئة واحدة تسمى «هيئة حسم المنازعات التجارية». وقد وافق مجلس الوزراء على هذا الاقتراح بقراره رقم (١٨٦) وتاريخ ١٣٨٧/٢/٥هـ.

وقد شكلت هذه الهيئة وأعيد تشكيلها عدة مرات، لكن أهم تشكيل لها هو ما صدر به الأمر السامي رقم (٦٨٧) وتاريخ ١٣٩٢/٧/١٦هـ والقاضي بتشكيل الهيئة المذكورة من إثنين من القضاة العاملين في المحكمة الشرعية، ومستشار قانوني يرشحه وزير التجارة وبعد ذلك تم تفريغ القضاة للعمل بالهيئة [٢٤، ص ص٢٠٤ ـ ٢٠٥].

ومع مرور الوقت بدأ اختصاص الهيئة ينمو ويتزايد وتكثر القضايا التجارية مع أنه لا يوجد في المملكة سوى ثلاث هيئات في كل من الرياض وجدة والدمام، مما ترتب عليه تراكم القضايا، واضطرار المتنازعين إلى السفر إلى المدن الثلاث، لأن المحاكم العادية لا تنظر في القضايا التجارية بدافع عدم الاختصاص، مما أثار مشكلات عدة عانت منها المحاكم والهيئات ووزارتا العدل والتجارة. وحدثت مكاتبات بين الوزارتين انتهت بصدور تعميم وزير العدل الصادر للمحاكم بتاريخ ١٤٠٦/٣/٤هـ مشيراً إلى المشكلات المترتبة على رد القضايا الخاصة بالتنازع التجاري. وطلب الوزير من المحاكم عدم إحالة القضايا إلى الهيئات إلا في المدن التي توجد فيها تلك الهيئات، وأن على المحاكم أن تنظر في تلك القضايا وتنهيها بالوجه الشرعي كغيرها مما هو من اختصاص المحاكم [٢٤، ص٢٠٧].

ويبدو للباحث أن هذا التعميم قد صدر لعلاج مشكلة ملحة تعاني منها المحاكم والهيئات والوزارتان وأنها كانت من الحدة التي لم تمكن الوزارتين من إمعان النظر في مدى

مشروعية مثل هذا الإجراء لمعارضته لما هو أقوى منه نظامًا من مراسيم وقرارات لمجلس الوزراء كما أنه لم يحسب حسابًا للمشكلات التي قد تطرأ نتيجة لمثل هذا الإجراء من تعارض وتناقض الأحكام في القضايا المتشابهة أو في القضية الواحدة ولا في تنازع الاختصاص بين الجهتين.

ولم يدم هذا الوضع حيث صدر قرار مجلس الوزراء المشار إليه سابقًا والمصادق عليه بالمرسوم الملكي رقم (م/٦٣) وتاريخ ١٤٠٧/١١/٢٦هـ. وقد ألغي هذا المرسوم النص القاضي بإنشاء الهيئة، كما نص في مادته الثانية على مايلي: «نقل اختصاصات هيئات حسم المنازعات المنصوص عليها في النظم والقرارات بما فيها المنازعات المتفرعة عن تطبيق نظام الشركات وتوقيع العقوبات عليها اعتبارًا من بداية السنة المالية (١٤٠٨ ـ ١٤٠٩هـ) إلى ديوان المظالم، وذلك إلى أن يتم تنفيذ أحكام قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٧) وتاريخ ١٤٠١/٩/١٤هـ.»

وقد نصت المادة الثالثة من المرسوم باستمرار الهيئات خلال الفترة الانتقالية في نظر القضايا المنظورة لديها. وقد حددت الفترة الانتقالية بعام واحد. وقد تم نقل هذه الاختصاصات إلى الديوان، حيث بدأ الممارسة الفعلية لهذا الاختصاص القضائي مع بداية السنة المالية (١٤٠٨ ـ ١٤٠٩هـ) كما نص على ذلك المرسوم الملكي الصادر بهذا الشأن. ولكن الديوان بدأ استقبال القضايا الجديدة، أما القضايا المنظورة لدى الهيئات فإن مدة العام التي حددها النظام كفترة انتقالية لم تكن كافية لإنهاء ما لديها، وبالتالي استغرقت الفترة الانتقالية قرابة أربعة أعوام، حيث لم تفرغ بعض الهيئات مما لديها من القضايا إلا في العام ١٤١١هـ.

وفي سبيل أداء الديوان لمهمته كجهة اختصاص قضائي في القضاء التجاري، فقد أنشأ الديوان دوائر قضائية تختص بالقضاء التجاري، وسنشير إلى ذلك عندما نتحدث عن اختصاص الدوائر في الديوان.

لقد أشار المرسوم الملكي في مادته الخامسة إلى أوضاع اللجان القائمة في وزارة التجارة المتعلقة بحل المنازعات الأخرى، وأن على وزير التجارة ورئيس الديوان دراسة أوضاعها والنظر في نقل اختصاصاتها إلى الديوان، والرفع عن ذلك لمجلس الوزراء. ويبدو أن كلًّا من وزارة التجارة والديوان لم يقوما بشيء من ذلك، ولعل السبب هو ما أشير إليه في المرسوم

بأن النقل إلى الديوان إجراء مؤقت حتى إنشاء المحاكم التجارية. وربما يكون النقل إلى الديوان خطوة على طريق إنشاء تلك المحاكم، حيث تشكل الدوائر التجارية صورة مصغرة للمحاكم التجارية المتخصصة. ويرى أحد الباحثين أن هذا النقل للديوان من شأنه أن يحقق الكثير من الضمانات للمتقاضين، إذ يتم الفصل في المنازعات التجارية من قبل هيئة قضائية تتوافر لها كل مقومات الاستقلال والحيدة، كما تحاط إجراءات التقاضي أمامها بالضمانات التي تكفل سلامة أحكامها [٢٤، ص٢١١].

رابعًا: اختصاصات أخرى متنوعة

بالإضافة إلى الاختصاصات الأساسية، التي عرضنا لها في القضاء الإداري والتأديبي والجزائي والتجاري، فإن للديوان أنواعًا مختلفة من الاختصاصات الأخرى منها ما يختص به مستقلاً عن غيره، ومنها ما هو فصل في تظلمات تقدم إليه بشأن بعض القرارات الإدارية ذات الصفة القضائية. ومن ذلك ما يلي:

١ ـ الفصل في طلبات تنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم الأجنبية

قد تصدر بعض الأحكام من قبل محاكم أجنبية ضد أفراد من المواطنين أو المقيمين في البلاد. وبما أن سيادة الدولة على مواطنيها والمقيمين بها تمنع تنفيذ تلك الأحكام. ولكن بمقتضى الاتفاقيات المعقودة بين الدول يمكن طلب تنفيذ تلك الأحكام، ومن تلك الاتفاقيات اتفاقية تنفيذ الأحكام بين دول الجامعة العربية. وبناءً على ذلك أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (٢٥١) في ١٣٧٩/١٢/٢٨هـ القاضي بأن السلطة المختصة التي ترفع إليها طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية، هي ديوان المظالم، وعلى الجهة التي ترغب التنفيذ أن ترفع طلبها للديوان مزودًا بما يثبت أن الحكم الصادر يتفق مع مبادىء العدالة والحق ليصدر الديوان أمره القضائي بتنفيذ الحكم [٣٨، ص٢٠٠].

٢ ـ الفصل في التظلم من بعض القرارات الإدارية

بمقتضى أوامر ومراسيم ملكية وقرارات لمجلس الوزراء أنشىء العديد من اللجان التي تفصل في موضوعات مختلفة، وتصدر قرارات ذات صبغة قضائية. وقد يجد الأطراف

الذين تصدر ضدهم تلك الأحكام سببًا للطعن فيها. وبمقتضى أحكام تلك النظم فقد أنيط بديوان المظالم مهمة النظر في التظلم من تلك القرارات. ومن أهم تلك الاختصاصات ما يلي:

(ا) **القضايا الناشئة عن مقاطعة إسرائيل.** عندما صدر نظام مقاطعة إسرائيل حدد الجهة التي لها الاختصاص القضائي المتعلق بأحكامه، وهي هيئة تشكل في ديوان المظالم كما تقضي بذلك أحكام المادة الثانية عشرة منه [١٩، ص١٦٥]. ثم صدر بعد ذلك المرسوم الملكي رقم (م/٨) وتاريخ ١٤٠٤/٥/٢٦هـ الذي قضى بأن يحال هذا الاختصاص إلى لجان الأوراق التجارية. وقد نص على أنه يجوز التظلم من قراراتها أمام ديوان المظالم وفقًا للقواعد المحددة في نظامه للتظلم من القرارات الإدارية. [٢٤، ص٣٨٢].

(ب) **قضايا الممنوعين من التعامل مع الأجهزة الحكومية.** لقد نص نظام المناقصات في مادته الرابعة على تحديد نوعية معينة من الأفراد يمنع التعامل معهم أو تكليفهم بخدمات، أو قبول عطاءاتهم، كما نصت المادة على تشكيل لجنة لحصر هؤلاء وقيدهم في سجل معين، وقد أعطت لأولئك الأفراد حق التظلم لدى ديوان المظالم خلال شهرين من تاريخ تبليغهم بهذا القيد.

(جـ) **سحب الرخصة الممنوحة بموجب نظام استثمار رأس المال الأجنبي.** لقد نص هذا النظام في مادته الخامسة على تشكيل لجنة بوزارة التجارة لمتابعة تطبيق أحكامه، وقد توقع هذه اللجنة عقوبات بحق المخالفين، ومن ذلك ما نصت عليه المادة الثانية عشرة من النظام من سحب للرخصة الممنوحة للمنشأة، وتصفيتها نهائيًا. ويجوز التظلم من هذا القرار لدى ديوان المظالم، ويكون حكمه باتًا ونهائيًا [٣٩، ص١٠].

(د) **قرارات أخرى يتظلم منها لدى الديوان.** بالإضافة إلى ما سبق هناك العديد من القرارات الإدارية ذات الصبغة القضائية، ومن ذلك قرارات لجان الغش التجاري،

والعقوبات الصادرة فيها، وقرارات لجان محاكمة المخالفين لنظام الموانىء، وقرارات اللجنة الخاصة بالعلامات التجارية التي تفصل في الاعتراضات التي ترد على تسجيل العلامة التجارية. وقرارات اللجنة الخاصة بمخالفات نظام المطبوعات، وقرارات اللجنة الخاصة بمخالفات المتعاقدين مع الحكومة. وقرارات لجان تنظيم الاتجار في الآلات الزراعية، وقرارات لجان الأحوال المدنية، وقرارات لجان المؤسسات الطبية، وقرارات وزير الداخلية بشأن الدفاع المدني، وما يصدر عنه من عقوبات بمقتضى نظام الدفاع المدني.

فقد منحت كل اللجان المذكورة بمقتضى الأنظمة الخاصة بالمجالات السابقة الحق في إصدار قرارات ذات صبغة إلزامية مما يترتب عليه وجود مرجع للنظر في تلك القرارات ومدى سلامتها، وقد أوكلت تلك الأنظمة ذلك بالديوان [٢٤، ص٤٧٨].

الدوائر القضائية

لما كان نظام الديوان قد أناط به العديد من الاختصاصات المتنوعة في القضاء الإداري والتأديبي والجزائي، وأخيراً القضاء التجاري. لذا فإن من المتصور أن تتعدد الجهات القضائية داخل الديوان التي تختص بالنظر في كل اختصاص. لقد أوضحت المادة السادسة من النظام كيفية القيام بذلك عندما نصت على ما يلي: «يباشر الديوان اختصاصاته عن طريق دوائر يحدد عددها وتشكيلها واختصاصها النوعي والمكاني بقرار من رئيس الديوان.» وطبقًا لهذا النص فقد أصدر رئيس الديوان قراريه برقمي (١١ و١٢) بتاريخ ٢٣/٤/١٤٠٦هـ بتنظيم دوائر الديوان، وتحديد اختصاصها، وعددها، كما اشتمل على إنشاء «هيئة تدقيق القضايا» لتكون جهة تمييز للأحكام الصادرة عن الدوائر القضائية. والدوائر التي اشتمل عليها قرار رئيس الديوان رقم(١١) هي:

١ ـ الدوائر الإدارية

وبمقتضى هذا القرار تختص الدوائر الإدارية بالفصل في الدعاوى المنصوص عليها في المادة الثامنة من نظام الديوان، عدا ما تختص به الدوائر الأخرى. وهذا يعني أن الدوائر الإدارية هي صاحبة الاختصاص العام في مجال القضاء الإداري، ما عدا ما ورد في الفقرة «ا» من المادة الثامنة، حيث ألحق بالدوائر الفرعية. وكذلك فصل قضاء التأديب عن القضاء

الإداري، مع أنه يعد من أحدث ما ألحق به، وربما كان السبب في ذلك حجم القضايا التأديبية، مع وجود الهيئة التأديبية المستقلة التي انتقلت إلى الديوان عند صدور نظامه.

أما بالنسبة للاختصاص المكاني، فقد نص القرار على أن تختص الدوائر الإدارية الموجودة في مقر الديوان بالرياض بنظر المنازعات المتعلقة بالوزارات والمصالح الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة، وفروع تلك الجهات الكائنة بمدينة الرياض أو في القصيم أو في حائل، وتختص الدوائر في فرع الديوان بالمنطقة الغربية بمنازعات تلك الجهات في كل من منطقة مكة المكرمة والمدينة المنورة وتبوك. أما الدوائر الموجودة في المنطقة الشرقية فتختص بالمنازعات في كل من الشرقية والجوف وعرعر والقريات. وأخيراً تختص الدوائر بالمنطقة الجنوبية بنظر المنازعات في كل من مناطق عسير وجيزان ونجران.

أما قرار رئيس الديوان رقم (١٢) فقد حدد الدوائر الإدارية بعشرين دائرة، موزعة على المناطق، تبدأ من الأولى إلى الثامنة في الرياض، ومن التاسعة حتى الرابعة عشرة في المنطقة الغربية، ومن الخامسة عشرة حتى السابعة عشرة في المنطقة الشرقية ومن الثامنة عشرة حتى العشرين بالمنطقة الجنوبية.

٢ ـ الدوائر التأديبية

لقد حدد قرار رئيس الديوان رقم (١١) اختصاص الدوائر التأديبية بنظر الدعاوى المقدمة من هيئة الرقابة والتحقيق، حيث تتولى الهيئة التحقيق في القضايا، ثم بعد ذلك تتولى الادعاء في تلك القضايا أمام الدوائر التأديبية. كما أن من اختصاص هذه الدوائر النظر في الطعون المقدمة من ذوي الشأن في القرارات النهائية للسلطات التأديبية. هذا اختصاصها النوعي، أما الاختصاص المكاني فيتبع التقسيم نفسه الوارد في الاختصاص المكاني للدوائر الإدارية. ولكن القرار أضاف بأنه بالنسبة للدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق يكون الاختصاص المكاني بحسب مقر عمل المتهم وقت وقوع المخالفة، أما الطعن فيتحدد بحسب مقر عمل المدعي.

أما عن عدد الدوائر التأديبية فقد أشار القرار رقم (١٢) إلى إنشاء ست عشرة دائرة تأديبية، من الأولى وحتى السادسة بالرياض، ومن السابعة وحتى العاشرة بالمنطقة الغربية، ومن الحادية عشرة إلى الثالثة عشرة بالمنطقة الشرقية ومن الرابعة عشرة وحتى السادسة عشرة بالمنطقة الجنوبية.

٣ ـ الدوائر الجزائية

لقد نصت المادة (٥) من قرار رئيس الديوان السابق على أن الدوائر الجزائية تختص بالنظر في الدعاوى ذات الصبغة الجزائية التي يختص بنظرها ديوان المظالم كجرائم التزوير والرشوة والاختلاس وانتحال صفة الموظف العام. كما أن من اختصاصها الفصل في التظلم من القرارات الصادرة بتوقيع عقوبات جزائية، إذا كان ديوان المظالم هو جهة الفصل في ذلك. وذلك نحو قرارات لجان مكافحة الغش التجاري، ولجان مخالفة نظام المطبوعات، ولجان الأحوال المدنية.

وعلى الرغم من أن الاختصاص المكاني لهذه الدوائر يتبع التقسيم الوارد في الدوائر الإدارية نفسه، إلا أن النص يبين أن ذلك ليس بإطلاق، بل يجب أن يراعى أن الاختصاص المكاني بالنسبة لهذه الدوائر يتحدد بالنظر إلى المكان الذي وقعت فيه الجريمة أو المخالفة محل الدعوى.

أما عن عدد الدوائر الجزائية فقد ورد في قرار رئيس الديوان رقم (١٢) وفي مادته الثالثة النص بإنشاء ست عشرة دائرة جزائية موزعة حسب التوزيع السابق في الدوائر التأديبية.

٤ ـ الدوائر الفرعية

حدد اختصاص الدوائر الفرعية النوعي حسب ما ورد في قرار رئيس الديوان السالف الذكر، بأنها تختص أولاً بما ورد في الفقرة «ا» من المادة الثامنة وهي الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية. كما تختص بالفصل في طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية. وتفصل كذلك في دعاوى الأعذار في حالات تأخير المطالبات بحقوق تجاه الخزينة العامة. كما أن لرئيس الديوان أن يحيل إليها بعض الدعاوى اليسيرة والتي تعتبر من اختصاصات دوائر أخرى. أما الاختصاص المكاني فيتبع التقسيم الوارد في الدوائر الأخرى نفسه.

وقد نص قرار رئيس الديوان رقم (١٢) في مادته الخامسة على إنشاء أربعين دائرة فرعية على النحو التالي: من الأولى وحتى السادسة عشرة في مقر الديوان بالرياض، ومن السابعة عشرة وحتى الرابعة والعشرين بالمنطقة الغربية، ومن الخامسة والعشرين وحتى الثانية والثلاثين بالمنطقة الشرقية، ومن الثالثة والثلاثين وحتى الأربعين بالمنطقة الجنوبية. وتختلف الدوائر الفرعية عن غيرها من الدوائر حيث يمكن تشكيلها من عضو واحد فقط.

٥ ـ هيئة تدقيق القضايا

لقد نص قرار رئيس الديوان رقم (١١) المشار إليه سابقًا على إنشاء «هيئة تدقيق القضـايا» وأن يكـون مقرها مدينة الرياض وأن يكون تشكيلها من ثلاثة أعضاء بدرجة مستشـار على الأقـل. وقد حددت المادة الخامسة من ذلك القرار اختصاص هيئة تدقيق القضايا في تدقيق ما يحيله إليها رئيس الديوان من الأحكام والقرارات التي تصدرها الدوائر المختلفة، ولها أن تعيد نظر القضية إذا رأت ما يستوجب ذلك. وقد نص القرار رقم (١٢) الخاص بعدد الدوائر على إنشاء ثلاث دوائر لهيئات تدقيق القضايا، ليتم توزيع القضايا بينها وفق ما يراه رئيس الـديوان. وواضـح أن اختصاص هذه الهيئات النوعي يتمثل في تمييز الأحكام الصادرة عن الدوائر القضائية المختلفة، حيث تنظر الهيئة في القضية فإما أن تقرها أو تعيدها للدائرة التي أصدرتها، وقد تتولى الحكم فيها وأحيانًا قد يتطلب الأمر أن تنظر الهيئات في قضايا معينة بشكل جماعي، إذا رأى رئيس الديوان أن القضية من الأهمية بحيث تتولى الهيئات مجتمعة النظر فيها وتكون برئاسة رئيس الديوان [٢٤، ص ص١٩٠ ـ ١٩٤].

عنـدما صدر قرارا رئيس الديوان برقمي (١١) و(١٢) وتاريخ ١٤٠٦/٤/٢٣هـ بإنشـاء الـدوائـر القضـائية وتحـديد اختصاصها النوعي والمكاني وعددها لم يكن القضاء التجـاري قد ألحق بالـديوان بعد. ولكن بعد صدور الأمر بإناطته بالديوان تشكلت في الديوان دوائر تجارية لتمارس هذا الاختصاص.

إن تحديد الاختصاص النوعي للدوائر التجارية في الديوان ينطلق في الواقع من القرار القاضي بنقل هذا الاختصاص للديوان، حيث أشار في مادته الثانية إلى نقل اختصاصات هيئات حسم المنازعات التجارية بما في ذلك المنازعات المتفرعة عن تطبيق نظام الشركات، وتـوقيع العقـوبات المنصوص عليها فيه. واختصاص الدوائر التجارية لا يخرج عن إطار التقسيم السابق للاختصاصات المكانية لدوائر الديوان الأخرى.

وقد أنشأ الديوان ست دوائر تجارية، من الأولى وحتى الثالثة في مقر الديوان الرئيسي في الرياض، والرابعة في المنطقة الغربية، والخامسة في المنطقة الشرقية، والسادسة في المنطقة الجنوبية.

قواعد المرافعات والإجراءات أمام الديوان

عندما صدر نظام الديوان نص في مادته (٤٩) على ما يلي: «تصدر قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بقرار من مجلس الوزراء». وتنفيذًا لذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٩٠) وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ بالموافقة على تلك القواعد. وقد احتوت على سبع وأربعين مادة في خمسة أبواب. وفيما يلي عرض مجمل لها:

الباب الأول: الدعوى الإدارية

تحدثت المواد (١) و(٢) و(٣) عن كيفية تقديم الدعوى، والمعلومات الضرورية وكيفية الإحالة إلى الدوائر المختصة، وما يجب مراعاته في قبول الدعاوى الواردة في الفقرة «ا» من المادة الثامنة. والخطوات التي يجب أن يسلكها المدعي للتظلم للجهة الإدارية الواردة في الفقرة «ب» قبل التقدم للديوان. وفي المادة (٤) أحكام عدم سماع دعاوى التعويض ومنازعات العقود بعد مرور خمس سنوات على نشوئها، وكيفية الحكم في أعذار التأخير. كما أوضحت المادة (٥) أحكام الإبلاغ بالدعوى، وتحديد موعد النظر فيها، والمدة الزمنية الفاصلة بينهما، وكيفية التنسيق مع الجهة الحكومية الطرف في الدعوى. أما المادة (٦) فقد عالجت كيفية النظر في طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية. ونصت المادة (٧) بأنه لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه إلا في أحوال معينة.

الباب الثاني: الدعاوى الجزائية والتأديبية

المادتان (٨) و(٩) بينتا كيفية رفع الدعوى الجزائية والتأديبية بلائحة اتهام من هيئة الرقابة والتحقيق، وكيف تحال الدعوى للدوائر المختصة بذلك وتحديد موعد لنظر القضية يبلغ به المتهم قبل مدة كافية. المادتان (١٠) و(١١) تحدثتا عن حق المحبوس احتياطًا والممنوع من السفر التظلم من ذلك. وبعد الفصل في تظلمه فعلى رئيس الديوان إبلاغ الجهات ذات العلاقة بقرار الإفراج، ورفع المنع من السفر لتنفيذها. وبمقتضى المادة (١٢) فإن الدعوى الجزائية أو التأديبية تنقضي بوفاة المتهم وآثار ذلك.

الباب الثالث: النظر في الدعوى والحكم فيها

تنص المادة (١٣) على أن لغة الدعوى العربية، وتسمع أقوال غير الناطقين بها عن طريق مترجم، وتقدم الوثائق غير العربية بترجمة معتمدة. أما المادتان (١٤) و(١٥) فقد نصتا على تشكيل الدائرة من رئيس وعضوين، ويجوز لرئيس الديوان تشكيل دائرة فرعية من عضو واحد لنظر القضايا اليسيرة، وتكون جلسات الدائرة صحيحة بحضور جميع الأعضاء، ويندب من يكمل العدد كما تكون الجلسة علنية وإن كان يجوز أحيانًا أن تكون سرية لاعتبارات معينة، ولكن النطق بالحكم لابد أن يكون علنيًّا. وقد تولت المادة (١٦) كيفية ضبط الجلسة وإخراج من يخل بنظامها ومعاقبته، وألا يتضمن المحضر أي عبارات جارحة أو مخلة بالآداب العامة. أقرت المادة (١٧) حق الخصوم في الاطلاع على أوراق القضية ومستنداتها كافة.

المواد (١٨) و(١٩) و(٢٠) تناولت حضور وغياب أطراف القضية، فعليهم في الدعوى الإدارية الحضور أو من ينوب عنهم. وفي الدعاوى التأديبية والجزائية لابد من حضور المتهم بنفسه ليتدم دفاعه كتابة أو مشافهة، وله الاستعانة بمحام، وكيف يكون الحكم إذا غاب. وكيف أن حضور طرف واحد لمرة واحدة في كل القضايا يعتبر الحكم في حقه حضوريًّا حتى لو غاب بقية الجلسات. المادة (٢١) بينت كيفية ضبط محضر الجلسات تحت إشراف رئيس الدائرة. حق المتهم في أن يمثل أمام الدائرة طليقًا، وأنه لا يجوز إبعاده إلا إذا وقع منه ما يخل بنظام الجلسة، وقد تكفلت بذلك المادة (٢٢). إذا احتاج الأمر إلى إجراء معاينة أو تحقيق تكميلي فتقضي المادة (٢٣) بأن تجريه الدائرة بنفسها أو عن طريق أحد أعضائها، ولها طلب سماع الشهود، والاستعانة بالخبراء. وقد قضت المادة (٢٤) بحق المتهم طلب رد أي عضو من أعضاء الدائرة لسبب يوجب ذلك وتوقف الدعوى، ويفصل في ذلك رئيس الديوان، ويجوز لأي عضو أن يتنحى عن النظر إذا كان يرى مبررًا لذلك.

المادتان (٢٦) و(٢٧) تبينان كيف أن الدعوى قد تتحول من تأديبية إلى جريمة جزائية، وبالتالي تعاد إلى هيئة الرقابة والتحقيق لاتخاذ الإجراء المناسب. كذلك يمكن للدائرة تغيير الوصف النظامي للفعل المسند للمتهم بناء على ما وجد في المرافعة والتحقيق وأن تنبه المتهم لذلك. كما تبين المادتان (٢٨) و(٢٩) أن الدائرة قد تقضي بوقائع لم ترد في الاتهام بناء على طلب الادعاء، كما يمكن إضافة متهمين جدد، وتعاد القضية في هذه

الأحوال إلى جهة التحقيق لإجراء ما يلزم من تغيير، ولا تعاد القضية إلى الدائرة نفسها إلا إذا كانت الحيثيات الجديدة مرتبطة بالسابقة. وفي كل الأحوال لابد من إبلاغ المتهم وإعطائه أجلاً لتحضير دفاعه، كما يلزم إبلاغ جهة التحقيق عند حدوث فعل يشكل جريمة جنائية أو تأديبية. المادة (٣٠) بينت كيفية إصدار الحكم من الدائرة، وكيفية المداولة، والحكم في حالة الاختلاف بين أعضائها وأن الحكم يكون بالأغلبية، وضرورة توقيع محاضر الحكم. وتولت المادة (٣١) بيان كيفية إعلام الحكم، وما يحتوي عليه من معلومات، والخطوات التي يجب اتباعها في الإعلام وإفهام المحكوم عليه بأن له أن يطلب تدقيق الحكم خلال ثلاثين يومًا وإلا كان الحكم نهائيًا وواجب النفاذ. أما المادة (٣٢) فبينت متى يتم الحكم بوقف تنفيذ العقوبة. وقضت المادة (٣٣) بأحكام تصحيح الحكم من الأخطاء المادية وإيضاحه من الإبهام والغموض.

الباب الرابع: طرق الاعتراض على الأحكام

تقضي أحكام المادتان (٣٤) و(٣٥) أنه فيما عدا الأحكام الصادرة ضد الجهة الإدارية فيما نصت عليه الفقرتان «جـ» و«د» من المادة الثامنة، والتي لا تكون نهائية إلا بعد تدقيقها، فإن كل الأحكام الصادرة عن الدوائر تعتبر نهائية إذا مضت المدة المحددة لطلب التدقيق دون أن يتقدم أي من الأطراف بذلك.

أما إذا قدم طلب التدقيق فقد عالجت المادة (٣٦) كيفية التدقيق، بتأييد الحكم أو نقضه أو إعادته إلى الدائرة أو النظر فيه، وعلى هيئة التدقيق أن تتصدى للنظر فيه إذا أصرت الدائرة على موقفها. وتعتبر أحكامها نهائية. وقد قضت المادة (٣٧) بأن لممثل الادعاء أو المحكوم عليه في الدعاوى الجزائية والتأديبية حق طلب تدقيق الحكم، وأيضًا إذا كان الحكم يقضي بتقرير وصف الجريمة بأنها مخلة بالشرف أو الأمانة، على أن يقدم الطلب إلى رئيس الديوان مشتملاً على أسباب الطلب، ثم يحال إلى هيئة التدقيق ويكون نهائيًا. ويحال الحكم إلى الدائرة التي أصدرته إذا كان غامضًا للبيان كما تقضي بذلك المادة (٣٨).

ونصت المادة (٣٩) على أن يُنشأ في الديوان هيئة للتدقيق برئاسة رئيس الديوان من عدد كاف من الأعضاء، وحددت عددهم، ولكنها أجازت تأليف دائرة تدقيق من عضو واحد للقضايا اليسيرة. المادة (٤٠) بينت بعض القواعد التي يجب مراعاتها عند العدول عن

بعض الاجتهادات السابقة. وأجازت المادة (٤١) إعادة محاكمة الشخص الغائب إذا تقدم بطلب بذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يومًا من تاريخ إبلاغه. ويكون ذلك من قبل الدائرة التي أصدرت الحكم الغيابي.

المعلومات والوثائق التي تكتشف بعد صدور الحكم، ويكون من شأنها تبرئة المتهم تنص المادة (٤٢) على أن له أو لممثل الادعاء الحق في طلب إعادة النظر في القضية إذا قدم الطلب خلال ثلاثين يومًا من الاكتشاف، وإعادة النظر تكون من قبل الدائرة التي أصدرت الحكم.

الباب الخامس: الأحكام العامة

المادة (٤٣) أوضحت كيفية تسليم الإخطارات المنصوص عليها في هذه القواعد. كما قضت المادة (٤٤) بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذه القواعد من قبل رئيس الديوان. المادتان (٤٥) و(٤٦) قضتا بأن سريان هذه القواعد يتم على الدعاوى القائمة عند نفاذها من المرحلة التي وصلت إليها. أما القضايا التي صدرت قبل نفاذ هذه اللائحة ولكنها لم تبلغ لأطراف الدعوى فيطبق عليها الأحكام الخاصة بطرق الاعتراض على الأحكام. وأخيرًا قضت المادة (٤٧) بأن تنشر هذه القواعد بالجريدة الرسمية، وأن يعمل بها بعد ثلاثين يومًا من نشرها [٤٠، م م، ١-٤٧].

من الواضح أن هذه القواعد تقتصر على الدعاوى الإدارية والتأديبية والجزائية، دون أن تشمل الدعاوى التجارية، لأن إعدادها ربما تم قبل انتقال هذا الاختصاص للديوان، وحسب علمي فإن هناك بعض التعليمات الداخلية فيما يتعلق بقواعد المرافعات والإجراءات أمام الدوائر التجارية. ولكن فيما اعتقد أن القضاء التجاري لابد أن يأخذ بعين الاعتبار نظام المحكمة التجارية الصادر بالأمر الملكي رقم (٣٢) وتاريخ ١٥/١/١٣٥٠هـ وما ورد فيه من قواعد وإجراءات، وعلى الدوائر التجارية أن تتبع ذلك في القضايا المعروضة عليها. وكما علمت فإن ذلك يثير جدلاً بين الدوائر التجارية، ولب هذا الجدل هو نظام المحكمة التجارية، وهل ألغي بقرار مجلس الوزراء رقم (١٤٣) وتاريخ ٢٧/١٠/١٣٧٤هـ، أم أن الإلغاء مقتصر على المحكمة ذاتها، وفي اعتقادي أن ذلك النظام باقٍ لأنه صدر بمرسوم ملكي، ولا يلغى إلا بآخر، ولم يصدر شيء من ذلك. ثم إن تشكيل هيئات حسم المنازعات

التجارية كان يقترن بالنص على أن تتبع الهيئات في إجراءاتها واجتماعاتها وإصدار قراراتها الأصول المنصوص عليها في النظام التجاري السعودي، وهو نظام المحكمة التجارية الآنف الـذكر. ومن تلك القرارات قرار وزير التجارة رقم (٢٢٧) وتاريخ ١٣٨٢/١/٢٥هـ، وقراره رقم (٢٦٢) وتاريخ ١٣٨٤/١١/١٦هـ. ومن المعلوم أن هذه القرارات صدرت بعد إلغاء المحكمة التجارية وإسناد مهامها إلى وزارة التجارة، مما يؤكد أن إلغاء المحكمة لا يعني إلغاء النظام الذي صدر باسم نظام المحكمة التجارية، وأنه لايزال ساري المفعول عند إلغـاء هيئـات حسم المنازعات التجارية ونقل اختصاصاتها لديوان المظالم. ومن الناحية النظامية فإن على الدوائر التجارية وهيئات تدقيق القضايا الالتزام بمقتضى أحكام ذلك النظام حتى يصدر ما يلغيه.

اختصاص الديوان وتعدد الجهات القضائية

بعد أن تحدثنا عن نشأة الديوان وتطوره واختصاصاته المتنوعة، فإننا سنختم البحث بذكر ما يثار حول هذه المؤسسة بصفة خاصة، وتعدد الجهات القضائية من آراء ومناقشات بصفة عامة.

إن من أول ما يثار، السؤال المطروح حول حقيقة الديوان، وهل هو ولاية المظالم التي نشأت في صدر الدولة الإسلامية، وأن الديوان يعتبر صورة تطبيقية لتلك الولاية في العصر الحديث كما يرى ذلك العوا [٣٤، ص١٠٠٠] أم أن نشأته متأثرة بما هو معمول به في بعض الأنظمة التي تأخذ بالقضاء المزدوج، كما يرى ذلك الباحثان (لوسيان ساموتوا، وجين لويس سولي) في كتابهما عن المملكة حيث شبها الديوان بمجلس الدولة الفرنسي. واعترض على هذا الـرأي د. السليم مشـيرًا إلى أن قضـاء المظالم في الفقه الإسلامي غير محدد النطاق باختصـاص معـين، ثم إن اختصـاصـات الديوان الحالية غير مفصلة ولا محددة تحديدًا دقيقًا [٣، ص٤٠].

إن الجواب على هذا التساؤل يكمن في الاستعانة بالدراسات التي أجريت عن ولاية المظالم، وتبين لنا إحدى تلك الدراسات أنه على الرغم من أن كثيرًا من المؤلفين في الفقه الدستوري «كالماوردي وأبو يعلي القاضي» قد حددوا اختصاصات مختلفة لوالي المظالم، إلا أن التتبع التاريخي يكشف لنا أن تلك الاختصاصات لم يحدها حد ولا قيد وإنما كانت تنطلق

من مشكلات الناس وتظلماتهم المختلفة، سواء كانت منازعات فردية أو تظلمات من مسؤولي الإدارة والحكم في الدولة.[٤] وعلى هذا الأساس فمن ناحية تاريخية بحتة يمكن القول بأن تعدد الاختصاصات التي يزاولها الديوان في المجالات القضائية المختلفة لها خلفية تاريخية تبررها، بل إن المناقشة لمشروعية نظر الديوان في القضايا المعروضة عليه قد أظهرت لنا أن ذلك ينطلق من إنابة ولي الأمر له في ذلك. دون أن يكون هناك اعتراض مقبول من وجهة نظر شرعية لهذا الإجراء. أما الاعتراض الذي أورده الذين يرون أن الأنظمة المشابهة للديوان تختص فقط بالقضاء الإداري، وقد سبق أن أوضحنا الفارق بين الديوان وتلك الأنظمة، وأن الديوان يستند على أصوله في النظم الإسلامية، والقابلة لأن تحتوي الاختصاصات المتنوعة التي يمكن أن تسند للديوان. وإذا كان النظام قد حدد اختصاصه بالقضاء الإداري، فإن ذلك لم يمنع النظام من إضافة اختصاصات أخرى. كما أن ذلك لم يمنعه من النص على أن اختصاصات الديوان قابلة للزيادة، وفعلاً أضيف إليه مزيد من الاختصاصات القضائية بعد صدور نظامه، ومن أهمها القضاء التجاري، وبناء على ذلك فإن تحديد اختصاصه ليس قيدًا يمنع إضافة اختصاصات أخرى.

إن الديوان قد نشأ استجابة للحاجة إلى حل لموضوعات الشكاوى التي كانت تقدم لولي الأمر، ثم تطور مع مرور الزمن إلى جهاز ذي اختصاصات قضائية متعددة بمقتضى ما صدر من مراسيم وأوامر ملكية وقرارات لمجلس الوزراء.

النقطة الأخرى التي تثار في هذا المجال تتعلق بالآثار الإيجابية لإناطة الكثير من الاختصاصات القضائية بالديوان بدلاً من إبقائها في أيدي العديد من اللجان الإدارية، ذات الصبغة القضائية. وهل لهذا الإجراء من سلبيات؟ بلاشك إن وضع القضايا التي تتعلق بمصالح الناس في أيدي جهاز يتمتع بالاستقلال والحيدة ولا سلطان لأحد عليه في أحكامه سوى سلطان الشريعة وولايتها العامة، ثم الأنظمة المرعية في البلاد، وتعد قراراته في ذلك نهائية مكتسبة للقطعية بمجرد صدورها بما ينهي النزاع ويقطع دابر الخصومة، إن ذلك يحقق هدفًا مهمًا من أهداف العدالة، ويجعل الناس مطمئنين إلى ضمان حقوقهم. ولعل

---

[٤] من تلك الدراسات دراسة للباحث بعنوان «النظر في المظالم . . . ، مرجع سابق.

في هذا الإجراء ما يقود إلى حل لمشكلة تعدد الجهات القضائية، وذلك من خلال تجميعها في جهاز واحد وهو الديوان. وقد أشارت إلى شيء من ذلك المادة الخامسة من المرسوم الملكي رقم (م/٦٣) وتاريخ ١٤٠٧/١١/٢٦هـ، كحل للجان القائمة في وزارة التجارة. كما طرح ذلك أحد الباحثين كحل لمشكلة تعدد الجهات القضائية [٢٠، ص١٦٩].

طبعًا في المقابل لهذا الرأي هناك من يرى أن الديوان جهة قضاء إداري، ولا علاقة له بأي اختصاص آخر، وأن ذلك واضح من المادة الأولى في نظامه، وما ورد في مذكرته الإيضاحية بأن الاختصاصات الأخرى ذات طبيعة مؤقتة، وتأكد ذلك عندما صدر الأمر السامي بنقل اختصاصات هيئات حسم المنازعات التجارية إلى ديوان المظالم، حيث أشار إلى أن ذلك إجراء مؤقت حتى يتم تنفيذ قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٧) وتاريخ ١٤٠١/٩/١٤هـ. وأن علاج مشكلة تعدد الجهات القضائية يكمن في نقل تلك الاختصاصات إلى وزارة العدل وإسنادها إلى المحاكم العادية.

وفي اعتقادنا أن هذا هو الحل المثالي، ولكن يعترض طريق تنفيذه بعض العقبات التي لابد من تذليلها لتتمكن المحاكم من الاضطلاع بهذه المهمة.

إن من أهم تلك العقبات التي تحول بين المحاكم، وبين النظر في تلك القضايا هو كون معظمها يعتمد على أنظمة خاصة أصدرتها الدولة لتنظيم الجوانب المختلفة لتطور المجتمع وعلاقاته الجديدة التي فرضتها سنة الحياة. وفي الغالب أن معظم القضاة ليسوا على اطلاع كامل على تلك الأنظمة، وأنهم يعتمدون في أحكامهم على الآراء الفقهية التي درسوها خلال مرحلة إعدادهم في كليات الشريعة ومعاهد القضاء. فإذا أريد تذليل هذه العقبة فلابد من تطوير مناهج كليات الشريعة ومعاهد القضاء، بحيث تصبح دراسة تلك الأنظمة المعمول بها في المملكة جزءًا لا يتجزأ من الإعداد العلمي للطالب المتخصص والمؤهل لتولي القضاء. وقد تبنى هذا الرأي قرار مجلس الوزراء رقم (١٧٦) وتاريخ ١٤٠١/٩/١٦هـ حيث نص على تدريس الأنظمة في معهد القضاء وفي كليات الشريعة، وبذلك يمكن تخريج جيل من القضاة يجمع بين المعرفة الكاملة بأحكام الشرع الحنيف، والثقافة النظامية ويستطيع على هذا النحو تطبيق أحكام ونصوص ما يصدره ولي الأمر من الأنظمة واللوائح بما لا يتعارض مع أحكام الشرع [٢٤، ص٢٧٢].

ومع أنه قد مر على صدور هذا القرار ما يقرب من ثلاثة عشر عامًا دون أن يبدأ في

تنفيذه، فإن الأمر لاشك يتعدى حدود صعوبات التنفيذ. مع العلم أنه يمكن التغلب على مشكلة عدم اطلاع القضاة على أحكام الأنظمة، لاسيما أنه ليس كل قاضٍ مطالبًا بالاطلاع الشمولي على تلك الأنظمة، حيث يتجه القضاء الحديث إلى التخصص، فيكفي أن يكون القاضي مطلعًا على ما يتعلق باختصاصه، ويمكن لمعهد الإدارة العامة، وهو الذي يقدم دبلوم دراسة الأنظمة أن يطور برنامجًا خاصًّا للقضاة عن الأنظمة في حقول الاختصاص المختلفة. وعندما يحدث ذلك ربما تتمكن وزارة العدل من الاضطلاع بهذه المسؤولية، مما يجنب البلاد مشكلة تعدد الجهات القضائية، ويسهل أمور المواطنين ورعاية مصالحهم.

وهناك أيضًا عقبة أخرى أمام هذا الحل وهي أن تلك الأنظمة تنص في معظمها على أن يتولى الفصل في أحكامها هيئة قضائية بدلاً من قاضي واحد. ومعلوم أن المحاكم تسير في معظم القضايا المطروحة عليها بنظام القاضي الواحد، ما عدا ما استثنته المادتان (٢٣) و(٢٥) من نظام القضاء [١٩، ص١٠]. ومع أن الفقهاء لم يتطرقوا إلى القضاء الجماعي، إلا أن الاجتهادات الفقهية لا تتوقف عند زمن معين، ومن الممكن مناقشة هذه القضية من قبل هيئة كبار العلماء، والمجمع الفقهي للنظر في مشروعية الإصرار على طلب التعدد في النظر القضائي. ومن المعروف أن نظام القضاء قد أقر ذلك في جرائم القتل والرجم والقطع، كما أن النص الوارد يحتمل الزيادة على هذه القضايا إذا حددها النظام. لذا فإنه إذا رأى ولي الأمر أن هناك من القضايا ما له من الخطورة والأهمية ما يقتضي ألا يقتصر نظره على فرد واحد، ولابد له من هيئة لا تقل عن ثلاثة من القضاة فليس في ذلك محظور شرعي، وإنما هو زيادة تيقظ وحيطة لقضايا مهمة تصل المبالغ المتنازع فيها أحيانًا إلى الملايين.

أما العقبة الثالثة، في وجه هذا الحل فتتمثل في نظرة المحاكم إلى نصوص الأنظمة المعمول بها على أساس أنها ليست مستمدة من الشريعة الإسلامية، بل ربما تكون منقولة أحيانًا عن قوانين بعض البلاد العربية، وذلك مانع لهم من تطبيقها. ولكننا نرى أن الأنظمة الصادرة في المملكة قد حاول معدوها ربطها بأحكام الفقه الإسلامي، وكثير من المذكرات الإيضاحية المصاحبة لصدور تلك الأنظمة ناطقة بذلك، من خلال إيرادها للعديد من النصوص والاقتباسات الشرعية، وقد ألمحنا إلى شيء من ذلك عند مناقشتنا للاختصاص الجنائي للديوان. ولعل بعض الأنظمة التي لا يصدق عليها هذا الوصف إنما تعرضت

لمسائل جدت على المجتمع الإسلامي، وليس لها من السوابق التاريخية والعلمية ما يمكن الاعتماد عليه بشكل مباشر. إن علاج ما يمكن أن يوجه إلى هذا النوع من الأنظمة من الملاحظات، لا يمكن أن يكون برفض العمل بها، لأن ذلك يوقع الناس في حرج شديد ويسبب الإرباك للكثير من المؤسسات المالية والتجارية، ويؤثر على اقتصاد الوطن ويعطل الكثير من مصالح المواطنين. إن الطريق الأمثل في تصوري هو تتبع هذه الأنظمة والتعرف على نقاط الملاحظات عليها واقتراح الحلول المناسبة، والرفع عن ذلك لولي الأمر ليأمر بتعديلها وفق ما يتلاءم مع أحكام الشريعة الإسلامية. وهنا يجب أن نفرق بين الاجتهادات الفقهية المتغيرة بتغير الظروف والأزمنة، وأحكام النصوص القاطعة الثابتة في الكتاب والسنة.

وإذا تم التغلب على هذه العقبات فإن ذلك يعتبر حلاً مثاليًا، عندما تجتمع الاختصاصات القضائية المختلفة تحت مظلة وزارة العدل، وإن كان أحد الباحثين قد لاحظ بأنه على الرغم من مرور فترة طويلة على صدور تلك الأنظمة، والإشارة العامة التي ترد دائمًا بضرورة قيام المحاكم بتطبيقها ومع ذلك لم يحدث شيء من ذلك، ويرى أن السبب ليس عدم القدرة ولكنه يرجعه إلى التحرج من تحكيم تلك الأنظمة [٢٠، ص١٦٩].

أما إذا لم يتم التغلب على تلك العقبات، فإن ديوان المظالم يشكل الحل الأفضل وذلك عن طريق تجميع الاختصاصات القضائية المتنوعة، والتي تتبع الآن وزارات وجهات حكومية متعددة، وربطها بالديوان، ليتحقق فيه ما رآه أحد الباحثين من أن إنشاءه كان القصد منه تخفيف العبء الواقع على كاهل المؤسسات القضائية الشرعية [٣، ص٣٥].

وإذا كانت النية تتجه إلى هذا الحل واعتباره نهائيًا لا إجراءً مؤقتًا فلابد من التأكيد على ما أشار إليه أحد الباحثين بأن يتحول الديوان إلى هيئة قضائية اسمًا وفعلاً، أو شكلاً وموضوعًا. فمن الناحية الشكلية يجب أن تنشأ هيئات قضائية ذات درجات على غرار المحاكم، ومن ناحية الموضوع يجب أن يكون أعضاء هذه الهيئات قضاة طبقًا لنظام القضاء [٢٠، ص١٦٩]. ومن المعروف أنه بعد أن أبدى هذا الباحث ملاحظته، صدر نظام الديوان الأخير الذي حقق للديوان هذا التحول.

إن الهيئات القضائية الموجودة حاليًا في الديوان في الدوائر القضائية المختلفة بحاجة إلى تدعيم، فهي وإن كانت تقوم الآن بأعباء الاختصاصات القضائية المتنوعة المسندة إلى

الديوان حاليًّا، فإن ذلك يتم على أساس أن بعض تلك الاختصاصات ذات طابع مرحلي مؤقت. لكن إذا تحولت تلك الاختصاصات إلى اختصاصات أصيلة ودائمة للديوان، فلابد من التأكيد على دعم الهيئة القضائية بالشكل الذي يمكنها من ممارسة جميع الاختصاصات الموكلة للديوان، وهو ما حرص عليه الأمر الملكي رقم م/٦٣ في ١٤٠٧/١١/٢٦هـ، والذي قضى بنقل اختصاصات هيئات حسم المنازعات التجارية إلى ديوان المظالم، فقد بين في المادة السادسة ضرورة دعم الجهاز القضائي لتمكينه من القيام بالمهام المسندة إليه.

والسؤال الذي يرد هنا هو ما المعيار الذي يتبع في تقسيم الاختصاصات القضائية بين المحاكم والديوان؟ والإجابة عليه تكمن فيما هو معروف في الأنظمة القضائية المزدوجة، وذلك بأن ينص على اختصاص إحدى الجهتين، وما لم ينص عليه يبقى من اختصاص الجهة الأخرى. وقد ورد في المادة (٢٦) من نظام القضاء على أن تختص المحاكم بالفصل في المنازعات والجرائم كافةً إلا فيما يستثنى بنظام [١٩، ص١٠]. لذا أرى أن تحصر كل الاختصاصات القضائية التي تمارسها اللجان المختلفة في الدوائر الحكومية كقضايا العمال والتجار والبنوك ونقلها من الجهات التي تتبعها إلى ديوان المظالم، كما تم في القضاء التجاري وهذا يتطلب تعديل الأنظمة الخاصة بكل اختصاص قضائي بما يتلاءم مع هذا الإجراء على أن يكون من المفهوم أن يصبح الديوان وعاءً يحتوي على كل هذه الاختصاصات عن طريق إنشاء محاكم متخصصة في كل الفروع المحكومة بأنظمة خاصة، فيكون هناك بالإضافة إلى المحكمة الإدارية محاكم جزائية، ومحاكم تجارية، ومحاكم عمالية، وهكذا ينحصر التعدد القضائي في جهتين فقط، هما وزارة العدل وما يتبعها من محاكم، وديوان المظالم وما يتبعه من محاكم. وإذا تم تطبيق ذلك فيجب أن يعطى الديوان من الإمكانات ما يجعله قادرًا على القيام بهذا العبء الكبير. وذلك من خلال تطوير الجهاز الإداري ليواكب هذا التطور في عمل الديوان، ولا نغفل أهمية المكان، فيجب إنشاء المباني للمحاكم المتخصصة، يتوافر فيها مكاتب ملائمة للقضاة، وقاعات للحكم تنظم مقاعد المتقاضين، والهيئة القضائية، وتحاط بالاحترام والتقدير الملائم لمجالس الحكم، مع وجود معاونين للهيئة القضائية من رجال أمن المحكمة الذين يحفظون النظام ويراقبون التزام الخصوم بالآداب العامة والوقار اللازم للمحكمة.

المراجع

[١] ابن العربي، أبو بكر محمد بن عبدالله. *أحكام القرآن*. القاهرة: مطبعة عيسى البابي الحلبي، ١٣٨٨هـ (١٩٦٨م).

[٢] نظام شعب مجلس الوزراء، الموافق عليه بالأمر الملكي في ١٢ رجب ١٣٧٣هـ، والمنشور في جريدة *أم القرى*، العدد (١٥٠٨)، بتاريخ ١٣٧٣/٧/٢١هـ، الموافق ١٩٥٤/٣/٢٦م.

[٣] السليم، سليمان. *التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطبوعات معهد الإدارة العامة، ١٣٩١هـ.

[٤] نظام ديوان المظالم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٨٧٥٩/١٣/٧ بتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧هـ، والمنشور في جريدة *أم القرى*، العدد (١٥٧٧) بتاريخ ١٣٧٤/١٢/١٣هـ، الموافق ١٩٥٥/٨/١٢م.

[٥] *النظام الداخلي لديوان المظالم*، الصادر بقرار رئيس الديوان رقم (٣٥٧٠) بتاريخ ١٣٧٩/١١/١هـ.

[٦] *نظام مكافحة الرشوة*، الصادر بالمرسومين الملكيين رقمي ١٥ و١٦ بتاريخ ١٣٨٢/٣/٧هـ، مطبعة الحكومة، ١٣٩٥هـ.

[٧] *نظام مكافحة التزوير*، الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٥٣ بتاريخ ١٣٨٢/١١/٥هـ، مطبعة الحكومة، ١٣٩٥هـ.

[٨] ابن قتيبة، أبو محمد عبدالله بن مسلم. *الإمامة والسياسة*. القاهرة: مطبعة مصطفى البابي الحلبي، ١٣٨٢هـ (١٩٦٣م).

[٩] ابن خلدون، عبدالرحمن بن محمد بن أبي بكر. *المقدمة*. بيروت: دار القلم، ١٩٨١م.

[١٠] الخصاف، أبو بكر أحمد بن عمر بن مهير الشيباني. *كتاب أدب القاضي*، تحقيق: فرحات زيادة. القاهرة: قسم النشر بالجامعة الأمريكية، ١٩٧٨م.

[١١] ابن قدامة، أبو محمد عبدالله بن أحمد بن محمد. *المغني*، تحقيق: محمد عبدالوهاب فايد. القاهرة: مكتبة القاهرة، ١٣٩٠هـ (١٩٧٠م).

[١٢] السمرقندي، علاء الدين. *تحفة الفقهاء*. بيروت: دار الكتب العلمية، ١٤٠٥هـ (١٩٨٥م).

[١٣] الشربيني، محمد الخطيب. *مغني المحتاج في معرفة ألفاظ المنهاج*. القاهرة: مطبعة مصطفى البابي الحلبي، ١٣٧٧هـ (١٩٥٨م).

[١٤] الكشناوي، أبو بكر بن حسن. *أسهل المدارك شرح إرشاد السالك*. القاهرة: مطبعة عيسى البابي الحلبي، ١٣٨٣هـ.

[١٥] ابن جزي، محمد بن أحمد الغرناطي المالكي. *قوانين الأحكام الشرعية ومسائل الفروع الفقهية*. بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٦٨م.

[١٦] ابن أبي الدم، القاضي شهاب الدين أبي إسحاق إبراهيم بن عبدالله. *كتاب أدب القضاء*، تحقيق: د. محمد مصطفى الزحيلي. دمشق: دار الفكر، ١٤٠٢هـ (١٩٨١م).

[١٧] أبو يعلي، القاضي محمد بن الحسين الفراء. *الأحكام السلطانية*. تحقيق: محمد حامد الفقي. القاهرة: مطبعة مصطفى البابي الحلبي، ١٣٥٧هـ.

[١٨] ابن عبدالبر القرطبي، أبو عمر يوسف بن عبدالله بن محمد النمري. *كتاب الكافي في فقه أهل المدينة المالكي*، تحقيق: د. محمد ولد ماديك الموريتاني. الرياض: مكتبة الرياض الحديثة، ١٣٩٨هـ (١٩٧٨م).

[١٩] *نظام القضاء* الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦٤ بتاريخ ١٣٩٥/٧/١٤هـ، الرياض: مطابع الحكومة، ١٣٩٦هـ.

[٢٠] محمد، محمد عبدالجواد. *التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية*. الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٣٩٧هـ.

[٢١] نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ بتاريخ ١٤٠٢/٥/١٧هـ، والمنشور بجريدة *أم القرى*، العدد (٢٩١٩) بتاريخ ١٤٠٢/٨/٥هـ.

[٢٢] الحكيم، سعيد عبدالمنعم. *الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة*. القاهرة: دار الفكر العربي للنشر، ١٩٧٦م.

[٢٣] الطماوي، سليمان محمد. *دروس في القضاء الإداري*. القاهرة: دار الفكر العربي للنشر، ١٩٧٦م.

[٢٤] جيرة، عبدالمنعم عبدالعظيم. *نظام القضاء في المملكة العربية السعودية*. الرياض: الإدارة العامة للبحوث، معهد الإدارة العامة، ١٤٠٩هـ (١٩٨٩م).

[٢٥] الحلو، ماجد راغب. *القضاء الإداري*. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية (د.ت).

[٢٦] عصفور وخليل، سعد ومحسن. *القضاء الإداري*. الإسكندرية: منشأة المعارف (د.ت).

[٢٧] الجهني، عيد مسعود. *القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطابع المجد التجارية، ١٤٠٤هـ (١٩٨٤م).

[٢٨] أبو راس، محمد الشافعي. *القضاء الإداري*. (د.ن، د.ت).

[٢٩] *نظام تأديب الموظفين*، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ بتاريخ ١٣٩١/٢/١هـ. مكة المكرمة: مطبعة الحكومة، ١٣٩٣هـ.

[٣٠] التبريزي، ولي الدين محمد بن عبدالله الخطيب. *مشكاة المصابيح*، تحقيق: محمد ناصر الدين

الألباني. دمشق: منشورات المكتب الإسلامي، ١٣٨١هـ (١٩٦١م).

[٣١] القشيري، مسلم بن الحجاج النيسابوري. *صحيح مسلم*، تحقيق: محمد فؤاد عبدالباقي. القاهرة: مطبعة عيسى البابي الحلبي، ١٣٧٥هـ (١٩٥٥م).

[٣٢] العوا، محمد سليم. *في أصول النظام الجنائي الإسلامي*. القاهرة: دار المعارف، ١٩٨٣م.

[٣٣] ابن تيمية، تقي الدين أحمد بن عبدالحليم بن عبدالسلام. *السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية*. بيروت: دار الكتب العربية، ١٣٨٦هـ.

[٣٤] العوا، محمد سليم. «قضاء المظالم في الشريعة الإسلامية وتطبيقه في المملكة العربية السعودية.» *مجلة إدارة قضايا الحكومة*، م١٨، ع٤ (١٩٧٤م)، ص ص٩٧٣-١٠٠٦.

[٣٥] *نظام الوظائف المباشرة للأموال العامة*، الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٧ بتاريخ ١٣٩٥/١٠/٢٣هـ. مكة المكرمة: مطبعة الحكومة، ١٣٩٦هـ.

[٣٦] *نظام المحكمة التجارية*، الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٢ بتاريخ ١٣٥٠/١/١٥هـ. مكة المكرمة: مطبعة الحكومة، ١٣٩٣هـ.

[٣٧] يحيى، سعيد. *الوجيز في النظام التجاري السعودي*. الإسكندرية: المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، ١٣٩٦هـ (١٩٧٦م).

[٣٨] آل دريب، سعود بن سعد. *التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطابع حنيفة، ١٤٠٣هـ (١٩٨٣م).

[٣٩] *نظام استثمار رأس المال الأجنبي*، الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٥ بتاريخ ١٣٨٣/١٠/١١هـ، مكة المكرمة: مطبعة الحكومة، (١٣٨٧هـ).

[٤٠] *قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم*، والصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ بتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ. والمنشور في جريدة *أم القرى*، العدد (٣٢٦٦) بتاريخ ١٤٠٩/١٢/٤هـ.

The Board of Grievances in Saudi Arabia: Its Origins and Diverse Jurisdiction

Humaidan Abdallah Al-Humaidan
Professor, Department of Islamic Studies,
College of Education, King Saud University,
Riyadh, Saudi Arabia.

(Received on 16/5/1414; accepted for publication 26/7/1414 A.H.)

Abstract. This board was established in 1955 as a legal channel to investigate complaints and petitions presented to the head of the state (The King), and recommend the appropriate actions. Through a series of Royal decrees the board was being developed into a judicial institution serving as the highest administrative tribunal in Saudi Arabia. At the same time the board has other jurisdictions especially in the field of penal law regarding the crime of bribery and the falsification of documents. The board also has the jurisdiction over the commercial disputes and many other functions.

This article discusses the establishment of the board, explaining the origins and nature of its authority in accordance with Islamic law and the history of Islamic institutions. The various functions of the board, and the way in which they have been fulfilled will be discussed. There are some questions regarding the authority and the future role of the board in the administration of justice in the land. The article tries to answer some of these questions, and presents some suggestions in this regard.