بحث محكَّم

اختصاص ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري

(دراسة تحليلية مقارنة بين نظامي ديوان المظالم ١٤٠٢هـ ١٤٢٨هـ)

إعداد
د. أيوب بن منصور الجربوع*

* أستاذ القانون الإداري المشارك، في معهد الإدارة العامة بالرياض.

مقدمة

قبل وصول ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية إلى وضعه الذي هو عليه حالياً، بوصفه جهة قضاء إداري مستقل، مكون من محاكم إدارية، ومحاكم استئناف إداري، ومحكمة إدارية عليا، وله مجلس للقضاء الإداري موازٍ للمجلس الأعلى للقضاء، وذلك وفقاً لنظامه(١) الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (٧٨) في ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ، مرَّ الديوان بأربع مراحل(٢) لكل منها خصائصها التي تميزها عن المراحل الأخرى(٣).

(١) تجدر الإشارة إلى أن مصطلح «قانون» لا يستخدم في المملكة، وإنما المستخدم هو مصطلح «نظام»، وهو المصطلح المستخدم للدلالة على الأنظمة التي تصدرها السلطة التنظيمية في المملكة. ومن ذلك ما ورد في النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي ذي الرقم (أ/٩٠) وفي ١٤١٢/٨/٢٧هـ، حيث تنص المادة (٧٠) على أن «تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية». ومن الأمثلة على الأنظمة: نظام الشركات الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/٦/) وفي ٢٢/ ٣/ ١٣٨٥هـ، ونظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/٥١) وفي ١٤٢٦/٨/٢٣هـ كما يستخدم مصطلح «السلطة التنظيمية»، بدلاً من مصطلح «السلطة التشريعية» ومن ذلك ما ورد في المادة (٦٧) من النظام الأساسي للحكم، والتي تنص على أن «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية . .. يرجع استخدام مصطلحي «نظام» و «السلطة التنظيمية» بدلاً من «قانون» و«السلطة التشريعية» إلى التحرج من استخدام المصطلحين الأخيرين، لأنهما مرتبطان بالقوانين الوضعية. انظر في ذلك: د. محمد عبدالجواد محمد، التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٧٧م، ص ١٣-١٦.

(٢) لمزيد من التفصيل حول هذه المراحل انظر: د. علي شفيق علي صالح، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية: (دراسة تحليلية مقارنة، الرياض : معهد الإدارة العامة، ٢٠٠١م، ص ٤٦-٤٩. وانظر: د. حميدان بن عبدالله الحميدان، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية تأصيله الشرعي، وتنوع اختصاصاته القضائية، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية (١) جامعة الملك سعود، ١٤١٥هـ، ص ١٧١-٢١٩. وأنظر كذلك:

The.Ayoub Aljarbou, The Saudi Board of Grievances: Development & New Reforms . Volume 25, (2011) 1026.Arab Law Quarterly

(٣) المراحل التي مر بها القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية مشابهة إلى حد ما لتلك المراحل التي مر بها كل من القضاء الإداري الفرنسي، والقضاء الإداري المصري، لمزيد من المعلومات حول تطور القضاء الإداري الفرنسي والمراحل التي مر بها انظر: د. إبراهيم عبدالعزيزشيحا، القضاء الإداري مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، الإسكندرية: دار المعارف، ٢٠٠٣م، ص ٢٨٢-٢٨٩. ولمزيد من المعلومات حول تطور القضاء الإداري المصري والمراحل التي مر بها انظر المرجع السابق، ص ٣٠٤-٣٠٦.

المرحلة الأولى، وهي المرحلة السابقة للعام ١٣٧٣هـ، ولقد بدأت هذه المرحلة فعلياً عندما أصدر جلالة الملك عبدالعزيز بن عبدالرحمن آل سعود (رحمه الله) أمراً ملكياً نشر في جريدة أم القرى في عددها الصادر بتاريخ ٢٦/ ١٢/ ١٣٤٤هـ نص على ما يأتي: «إن صاحب الجلالة يعلن للناس كافة أن من كانت له ظلامة على كائن من كان، موظفاً أو غيره، كبيراً أو صغيراً، ثم يخفي ظلامته فإنما إثمه على نفسه، وإن من كانت له شكاية فقد وضع على باب دار الحكومة صندوق للشكاوى، مفتاحه لدى جلالة الملك، فليضع صاحب الشكاية شكايته في ذلك الصندوق، وليثق الجميع أنه لا يمكن أن يلحق المشتكي أي أذى بسبب المخافة من أي موظف كان، ويجب أن يراعي في الشكاية ما يأتي:

(١) نبغي تجنب الكذب في الشكاية، ومن ادعى دعوى كاذبة جوزي بكذبه.

(٢) لا تقبل الشكاية المغفلة من الإمضاء، ومن فعل ذلك عوقب على عمله».

وعُرفت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية، لأن الإدارة كانت بنفسها تقضي في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد، وكانت تعالج هذه الشكاوى من قبل الملك أو من ينيبه، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن حجم الدولة صغير وكانت الشكاوى قليلة.

المرحلة الثانية، وبدأت هذه المرحلة بصدور نظام شعب مجلس الوزراء بأمر ملكي بتاريخ ١٢/ ٧/ ١٣٧٣هـ، وقد قضى في المادة السابعة عشرة منه بتشكيل إدارة عامة بديوان مجلس الوزراء باسم ديوان المظالم، يشرف عليها رئيس يعين بأمر ملكي، وهو مسؤول أمام الملك. وكانت هذه الإدارة تعمل ضمن سكرتارية رئيس مجلس الوزراء، لتمارس اختصاصها المحدد في المادة الثامنة عشرة من نظام شعب مجلس الوزراء، والمتمثل في «قبول جميع الشكاوي 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 مهماته الأساسية منحت المادة الحادية والعشرون من النظام المذكور رئيسَ الديوان وموظفيه حق البحث والتعقيب وسؤال الوزارات والمصالح الحكومية واستدعاء الموظفين المسؤولين والتحقيق معهم بعد إخطار الوزير المعني. ولم يكن للديوان في هذه المرحلة أيّ صفة قضائية، تتطلب استقلالاً عن الإدارة الحكومية. وكان دوره ينحصر في تلقي الشكاوي ومتابعتها والتحقيق فيها وكتابة التقارير عنها، واقتراح الحلول المناسبة لها دون تحديد لطبيعة تلك الشكاوى أو الموجهة ضده.

وفي عام ١٣٧٤هـ صدر النظام الأساسي للديوان بالمرسوم الملكي ذي الرقم (٢/ ١٣/ ٨٧٥٩) في ١٧/ ٩/ ١٣٧٤هـ والذي يقضي في المادة الأولى منه بتشكيل ديوان مستقل للمظالم، يقوم بإدارته رئيس بدرجة وزير يعين بأمر ملكي، وهو مسؤول أمام الملك. وكان الديوان في هذه المرحلة ينظر في الشكاوى التي تدخل في اختصاصه، ويصدر قراره فيها، ويحال القرار للوزير أو رئيس الدائرة المستقلة ذي العلاقة بالقضية لتنفيذه، فإذا انقضى أسبوعان من تاريخ الإحالة ولم يعترض أصبح القرار نهائياً، وإذا اعترض تعين عليه إبداء أسباب المعارضة، ثم يحال الأمر إلى الملك ليصدر أمره فيه. كما إنه في هذه المرحلة صدر الأمر الملكي ذو الرقم (٢٠٩٤١) في ٢٨/ ١٠/ ١٣٨٧هـ والموجه إلى رئيس القضاة، متضمناً منع المحاكم الشرعية بصفة عامة من النظر في المنازعات التي تثار بين الإدارة والأفراد.

ولقد عُرفت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المحجوز، لأن قرارات الديوان لم تكن نهائية بصدورها منه، فقد كانت تعرض على الوزير المختص أو رئيس الدائرة المستقلة ذي العلاقة بالقضية، فإذا وافق على قرار الديوان أو مضت خمسة عشر يوماً من تبليغ قرار الديوان له

فإن قرار الديوان يصبح نهائياً، وأما إذا اعترض الوزير أو رئيس الدائرة المستقلة ذو العلاقة بالقضية على قرار الديوان فإنه يرفع الأمر إلى الملك ليقرر ما يراه.

المرحلة الثالثة، والتي بدأت بصدور نظام الديوان بموجب المرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٥١) في ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ والذي قضى في مادته الأولى بأن الديوان جهة قضاء إداري مستقل يرتبط بالملك مباشرة، ونتيجة لذلك عُرفت هذه المرحلة بمرحلة القضاء الإداري المستقل. وقد حددت المادة الثامنة من النظام اختصاصات الديوان، ونصت على أنه:

«(١) يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي:

(أ) الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

(ب) 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 طبقاً للأنظمة واللوائح.

(ج) دعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة بسبب أعمالها.

(د) الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية طرفاً فيها.

(هـ) الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق.

(و) الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير المنصوص عليها نظاماً، والجرائم المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة، والجرائم المنصوص عليها في المرسوم الملكي ذي الرقم ٤٣ وتاريخ ٢٩/ ١١/ ١٣٧٧هـ والجرائم المنصوص عليها في نظام مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم ٧٧ وتاريخ ٢٣/ ١٠/ ١٣٩٥هـ. وكذلك الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في الأنظمة إذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء إلى الديوان بنظرها.

(ز) طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية.

(ح) الدعاوى التي من اختصاص الديوان بموجب نصوص نظَامية خاصة.

(ط) طلب المحاكم الأجنبية إيقاع الحجز التحفظي على ممتلكات أو أموال داخل المملكة.

٢- مع مراعاة قواعد الاختصاص المقررة نظَاماً يجوز لمجلس الوزراء إحالة ما يراه من مواضيع وقضايا إلى ديوان المظالم لنظرها».

ولقد حظرت المادة التاسعة من النظام على الديوان النظر في «الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها».

المرحلة الرابعة، وبدأت هذه المرحلة بصدور نظام الديوان بموجب المرسوم الملكي ذي الرقم (٧٨) في ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ، وهذه المرحلة - وإن كانت في حقيقتها امتداداً للمرحلة السابقة (مرحلة القضاء الإداري المستقل)، حيث نصت المادة الأولى من النظام على أن الديوان جهة قضاء إداري مستقل يرتبط بالملك - إلا أنها تتميز عن المرحلة السابقة باختلافات جوهرية، سواء

فيما يتعلق بأسماء منسوبي الديوان(٤) ودوائره القضائية(٥)، أو الجهة التنظيمية التي تتولى الإشراف على منسوبي الديوان ودوائره القضائية(٦)، أو فيما يتعلق بالأخذ بمبدأ الاستئناف(٧)،

(٤) في ظل نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ يسمَّى منسوبو الهيئة القضائية في ديوان المظالم ب «أعضاء الديوان»، فالمادة (١٢) من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ تنص على أن «درجات أعضاء الديوان هي : ملازم بدرجة ملازم قضائي. مستشار مساعد (ج) بدرجة قاض (ج). مستشار مساعد (ب) بدرجة قاض (ب). مستشار مساعد (أ) بدرجة قاض (أ). مستشار (د) بدرجة وكيل محكمة (ب). مستشار (ج) بدرجة وكيل محكمة (أ). مستشار (ب) بدرجة رئيس محكمة (ب). مستشار (أ) بدرجة رئيس محكمة (أ). نائب مساعد بدرجة قاضي تمييز. نائب رئيس بدرجة رئيس تمييز». أما في ظل نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ فيسمى منسوبو الهيئة القضائية في ديوان المظالم ب «قضاة»، فالمادة السادسة عشرة من النظام تنص على «درجات قضاة الديوان هي الدرجات المنصوص عليها في نظام القضاء، ويعاملون من حيث الرواتب والبدلات والمكافآت والمزايا معاملة نظرائهم في نظام القضاء».

(٥)وفقاً لنظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ يباشر الديوان مهماته واختصاصاته القضائية من خلال دوائر، فالمادة (٦) من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ تنص على أن «يباشر الديوان اختصاصاته عن طريق دوائر يحدد عددها وتشكيلها واختصاصها النوعي والمكاني بقرار من رئيس الديوان»، أما في ظل نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ فيباشر الديوان مهماته واختصاصاته القضائية من خلال محاكم. فالمادة الثامنة من النظام تنص على أن «تتكون محاكم ديوان المظالم من الآتي : (١) المحكمة الإدارية العليا. (٢) محاكم الاستئناف الإدارية. (٣) المحاكم الإدارية. وتؤلف محاكم الاستئناف الإدارية من رئيس وعدد كاف من القضاة لا تقل درجتهم عن درجة قاضي استئناف. وتؤلف المحاكم الإدارية من رئيس وعدد كافٍ من القُضاة. ويجوز لمجلس القضاء الإداري إحداث محاكم متخصصة أخرى بعد موافقة الملك».

(٦) تنص المادة (٤) من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ على أن «تؤلف لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان». وتتكون من رئيس الديوان أو من ينيبه وستة أعضاء لا تقل درجة كل منهم عن درجة مستشار (ب) يختارهم رئيس الديوان. كما تنص المادة (٥) من ذات النظام على أنه تنعقد لجنة الشؤون الإدارية لأعضاء الديوان برئاسة رئيس الديوان أو من ينيبه، ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور جميع الأعضاء، وفي حالة غياب أحدهم بسبب نظر اللجنة مسألةً تتعلق به، أو له فيها مصلحة مباشرة، أو لغير ذلك من الأسباب، يحل محله من يرشحه رئيس الديوان ممن تتوفر فيهم شروط العضوية وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأعضائها، أما في ظل نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ فتنص المادة الرابعة منه على أنه يُنشأ في الديوان مجلس يسمى «مجلس القضاء الإداري»، ويتكون من: رئيس ديوان المظالم رئيساً، وعضوية كل من: رئيس المحكمة الإدارية العليا، وأقدم نواب رئيس الديوان، وأربعة قضاة ممن يشغلون درجة قاضي استئناف يسمون بأمر ملكي. كما «تنص المادة الخامسة من ذات النظام على أنه مع عدم الإخلال باختصاصات مجلس القضاء الإداري المنصوص عليها في هذا النظام، يتولى مجلس القضاء الإداري بالنسبة لديوان المظالم، اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء الواردة في نظام القضاء، ويكون لرئيس مجلس القضاء الإداري بالنسبة لديوان المظالم الاختصاصاتُ المقررة لرئيس المجلس الأعلى للقضاء».

(٧) في ظل نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ لم يكوَّن مبدأ استئناف أحكام دوائر أول درجة مقراً، وإنما كانت أحكامها تنظر من قبل دوائر الدرجة الثانية (الأعلى) تدقيقاً وتمييزاً، أما وفقا لنظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ فقد تم الأخذ بمبدأ استئناف الأحكام، فقد نص نظام الديوان على إنشاء محاكم للاستئناف، والمادة الثانية عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ تنص على أن اختصاصها يتمثل في «النظر في الأحكام القابلة للاستئناف الصادرة من المحاكم الإدارية، وتحكم بعد سماع أقوال الخصوم وفق الإجراءات المقررة نظاماً».

ووجود محكمة إدارية عليا على رأس الهرم القضائي للديوان(٨).

ولعل من بين أهم تلك الاختلافات بين النظامين ما يتعلق باختصاصات ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري، فإن المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ تنص على اختصاص المحاكم الإدارية في الديوان بالفصل في «. . . (أ) الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

(ب) دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح.

(ج) دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة.

(د) الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

(هـ) الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة. (و) المنازعات الإدارية الأخرى».

---

(٨) في حين لا يوجد محكمة عليا في ظل نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ. نص نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ في المادة العاشرة منه على إنشاء محكمة عليا تسمى المحكمة الإدارية العليا، يكون مقر المحكمة الإدارية العليا مدينة الرياض، وتؤلف من رئيس وعدد كافٍ من القضاة بدرجة رئيس محكمة استئناف. وبينت المادة المادة الحادية عشرة من النظام اختصاصاتها.

حدود ونطاق البحث

على الرغم من أن نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ - كما سبقت الإشارة إليه - تضمن العديد من الاختلافات الملموسة عن نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ، إلا أن هذا البحث سوف يقتصر على بيان أوجه الاختلاف بين النظامين فيما يتصل باختصاصات الديوان بوصفه جهة قضاء إداري.

أهمية البحث

إن موضوع البحث يعتبر في غاية الأهمية باعتباره سيقدم دراسة تحليلية مقارنة حول اختصاصات الديوان بوصفه جهة قضاء إداري وفقاً لنظامه الصادر عام ١٤٠٢هـ، واختصاصاته وفقاً لنظامه لعام ١٤٢٨هـ مع الاستناد إلى أحكام الديوان ذات العلاقة.

إن موضوع البحث - على حد علم الباحث - لم يتم تناوله بالبحث والتحليل، وبناء على ذلك فإن هذا البحث يكتسب أهميته لأنه سيقدم دراسة حديثة للموضوع.

المبحث الأول: اختصاص الديوان المتعلق بدعاوى الحقوق الوظيفية

تنص الفقرة (١/ أ) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ على اختصاص ديوان المظالم بالفصل في «الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم»، ومن خلال تأمل هذ النص يتبين أن المنازعات المتصلة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة العسكرية سواء تلك الحقوق الخاصة بالضباط أو الأفراد لم يكن ديوان المظالم مختصاً بالفصل فيها، ومن الملاحظ أن عدم منح الديوان في ذلك الحين هذا الاختصاص ليس له ما يسوِّغه، خاصة أن ديوان المظالم وفقا للمادة (٨/ ١/ أ) من نظامه

ينظر المنازعات المتصلة بحقوق العسكريين المتعلقة بتقاعدهم، كما إن الديوان ينظر المنازعات الخاصة بالعسكريين المتصلة بإلغاء القرارات الإدارية المتصلة بشؤونهم، من تعيين وترقية ونقل وغيرها، استناداً إلى نص المادة (٨/ ١/ ب) من نظامه. من جهة أخرى فإن عدم منح الديوان باعتباره جهة قضاء إداري مستقل الاختصاص بالفصل في الحقوق الخاصة بالعسكريين لم يكن يتوافق مع النظام الأساسي للحكم الذي ينص صراحة على أن حق التقاضي مكفول للمواطنين والمقيمين(٩).

بناء على هذا النص استقرت أحكام الديوان على الحكم بعدم اختصاص الديوان ولائياً في النظر في الدعاوى المتعلقة بالمنازعات المتصلة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة العسكرية. فلقد جاء في أحد أحكام الديوان ما نصه: «حيث إنه بعد الاطلاع على لائحة دعوى المدعي وما أرفق معها من مستندات وما ذكره في الجلسة، فإن حقيقة دعواه هي المطالبة بإلزام الجهة المدعى عليها بصرف كامل ما يستحقه من بدل ابتعاث بواقع ٧٥٪ كما نص عليه نظام الابتعاث في الخدمة العسكرية. وحيث يتعين على الدائرة بحث مدى اختصاص ديوان المظالم ولائياً بنظر الدعوى قبل الدخول في موضوعها. وحيث إن المستقر لدى ديوان المظالم أن الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية المقررة في نظم الخدمة العسكرية تخرج عن اختصاص الديوان عملاً بنص المادة(٨/ ١/ أ) من نظامه الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/ ٥١ وتاريخ ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ والتي قصرت هذا الاختصاص على نظر المنازعات المتعلقة بالحقوق الوظيفية المقررة في نظم الخدمة المدنية، وعليه فإن ديوان المظالم لا يختص بالنظر في دعاوى شاغلي الوظائف في السلك العسكري إلا بالنظر في الدعاوى المتعلقة بشؤون التقاعد أو

(٩) تنص المادة السابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي ذي الرقم (أ/ ٩٠) في ١٤١٢/٨/٢٧هـ على أن «حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة».

الطعن في القرارات الإدارية كما قرره النظام. وبتطبيق ما سبق على دعوى المدعي وما ضبط في ضبط القضية بأن مطالبته إلزام الجهة المدعى عليها بصرف ما يستحقه من بدل ابتعاث بواقع ٧٥٪ وفقاً لنظام الابتعاث المنصوص عليه في النظام العسكري. وحيث إن هذه الدعوى خارجة عن اختصاص الديوان حسب ما نص عليه نظامه وما استقر عليه قضاؤه، ويؤيد ذلك ما ورد في حكم هيئة التدقيق رقم ٣٥/ ت/ ٢/ لعام ١٤١٤هـ(١٠)».

أما نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ فقد جاء بخلاف نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ، وذلك فيما يتعلق بالمنازعات المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة العسكرية، فإن الفقرة (أ) من المادة الثالثة عشرة منه تقضي باختصاص ديوان المظالم بالفصل في المنازعات المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة العسكرية. ولقد أحسن المنظم السعودي في هذا النص؛ فإنه بموجبه تم حسم الفراغ القضائي الذي كان موجودا في ظل نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ والمتمثل في عدم وجود جهة قضائية تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة العسكرية.

المبحث الثاني: اختصاص الديوان المتعلق بدعاوى إلغاء القرارات الإدارية

تنص الفقرة (١/ ب) من المادة الثامنة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ على اختصاص ديوان المظالم بالفصل 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

(١٠) الحكم الابتدائي رقم ٢٢/ د/ ف/ ٣١ لعام ١٤٢٦هـ المؤيد من التدقيق بالحكم رقم ١١٠/ ت/ ٦ لعام ١٤٢٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم والمنشورة عام ١٤٢٧هـ ص ٦٣-٦٥.

رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح . «بينما تنص الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ على اختصاص ديوان المظالم بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية . وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام – وما في حكمها ـ المتصلة بنشاطاتها، ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح» .

ومن مقارنة ظاهر نص الفقرتين يتبين أن هناك اختلافاً في اختصاص الديوان المتعلق بدعوى الإلغاء، وذلك فيما يتعلق برقابة الديوان على قرارات المجالس التأديبية، وقرارات اللجان شبه القضائية، وقرارات جمعيات النفع العام وما في حكمها . وفيما يلي عرض لهذه المواضيع الثلاث :

أولاً : اختصاص الديوان المتعلق بالطعن في قرارات المجالس التأديبية:

يقوم النظام التأديبي في نطاق الوظيفة العامة في المملكة على وجود جهتين لهما الاختصاص بإيقاع الجزاءات التأديبية على الموظفين(١١) . هما : ديوان المظالم، والجهة

(١١) يجب التنويه إلى أن عمال الدولة الخاضعين لنظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (٥١) وفي ١٤٢٦/٨/٢٣هـ يتم التعامل مع مخالفاتهم من قبل الجهة الإدارية التي يتبعونها، ومن بين القرارات التي قد تتخذها الجهة الإدارية إنهاء العقود، ويخضع قرار الجهة الإدارية: لرقابة الجهة القضائية المختصة متى تم التظلم منه أمامها في ذلك، والجهة القضائية المختصة حالياً بذلك هي هيئات تسوية المنازعات العمالية، وهذا الاختصاص سينتقل إلى المحاكم العمالية بعد أن تنشأ.

الإدارية التي يتبعها الموظف. ولكل من هاتين الجهتين اختصاص محدد لا يجوز تجاوزه.

فأما ديوان المظالم فيختص بايقاع الجزاءات التأديبية وفقاً لنظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٧) في ١/ ٢/ ١٣٩١هـ، وذلك في الحالات الآتية:

١- إذا كانت العقوبة المراد إيقاعها على الموظف هي الفصل(١٢).

٢- إذا اتهم أكثر من موظف بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض إذا كانوا عند ارتكاب المخالفة أو المخالفات أو عند اكتشافها تابعين لأكثر من جهة حكومية، ورأت هيئة الرقابة والتحقيق أن ما نُسب لهم يستوجب توقيع العقوبة عليهم(١٣).

٣- إذا ارتكب الموظف مخالفة في جهة غير التي يعمل فيها، ورأت هيئة الرقابة والتحقيق أن الأفعال المنسوبة إليه تستوجب توقيع العقوبة(١٤).

٤- إذا صدر على الموظف حكم بعقوبة من أي جهة مختصة نيط بها نظاماً إيقاع توقيع عقوبة معينة ولم تكن هذه العقوبة موجبة للفصل بقوة النظام وفقاً للفقرة (أ) من لائحة انتهاء الخدمة، فيعرض الأمر على ديوان المظالم ليقرر الجزاء التأديبي المناسب بحقه(١٥).

---

(١٢) تنص المادة (٣٥) من نظام تأديب الموظفين على أنه «يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا الفصل». كما تنص المادة (٣٨) من ذات النظام على أنه مع مراعاة أحكام المواد (٣٦، ٤٠، ٤١) إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن المخالفة لا تستوجب عقوبة الفصل تحيل الأوراق إلى الوزير المختص مع بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة».

(١٣) تنص المادة (٤١) من نظام تأديب الموظفين على «يحال الموظفون المتهمون بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض إلى هيئة الرقابة والتحقيق، إذا كانوا عند ارتكاب المخالفة أو المخالفات أو عند اكتشافها تابعين لأكثر من جهة. فإذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن الوقائع تستوجب توقيع العقوبة تحيل الدعوى إلى ديوان المظالم».

(١٤) تنص المادة (٤٠) من نظام تأديب الموظفين على أنه «إذا ارتكب الموظف مخالفة في جهة غير التي يعمل فيها يحال الموظف إلى هيئة الرقابة والتحقيق فإذا رأت الهيئة أن الأفعال المنسوبة إلى المتهم تستوجب توقيع العقوبة تحيل الدعوى إلى ديوان المظالم».

(١٥) تنص المادة الثانية عشرة من لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية ذي الرقم ١/ ٨١٣ في ٢٠/ ٨/ ١٤٢٣هـ المبلغ بخطاب ديوان رئاسة مجلس الوزراء ذي الرقم ٧/ ب/ ٤٤٧٦٤ في ١٧/ ١١/ ١٤٢٣هـ على أنه «أ- يفصل الموظف بقوة النظام، ويعتبر الفصل لأسباب تأديبية في الحالات الآتية: ١- إذا صدر بحقه حكم شرعي من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بثبوت ارتكابه موجب حد من =

٥- إذا كان الموظف الذي يراد معاقبته قد انتهت خدمته(١٦).

وفي هذه الحالات يتم رفع الدعوى التأديبية أمام ديوان المظالم من قبل هيئة الرقابة والتحقيق بعد إجراء التحقيق اللازم في القضية(١٧).

أما الجهة الأخرى التي لها اختصاص بايقاع الجزاءات التأديبية فهي الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، والجهات الإدارية من حيث الاختصاص بالتأديب تنقسم إلى نوعين: النوع الأول: جهات إدارية يتم إيقاع الجزاءات التأديبية فيها من قبل الوزير أو رئيس الدائرة المستقلة(١٨)، وأما النوع الثاني فجهات إدارية يتم ايقاع الجزاءات الإدارية فيها من قبل

= الحدود الشرعية ومعاقبته بالجزاء حـدّاً. ٢- إذا صدر بحقه حكم شرعي مكتسب للصفة القطعية بارتكاب موجب القصاص في النفس. ٣- إذا صدر عليه حكم من جهة قضائية مختصة مكتسب للصفة القطعية مصرح فيه بالإدانة والحكم بالعقوبة في الجرائم التالية: (الرشوة - التزوير -الاختلاس -التهريب أو الترويج أو المتاجرة بالمخدرات أو المسكرات). ٤- إذا حكم عليه بعقوبة السجن مدة تزيد على سنة. ولا يؤثر وقف تنفيذ العقوبة الأصلية المحكوم بها على تطبيق هذا الحكم. ب- إذا صدر على الموظف حكم بعقوبة من أي جهة مختصة أنيط بها نظاماً توقيعُ عقوبات معينة، ولم تكن هذه العقوبة موجبة للفصل بقوة النظام وفقاً للفقرة السابقة، فيعرض الأمر على الجهة المختصة بالمحاكمة التأديبية لتقرر الجزاء التأديبي المناسب في حقه».

(١٦) تنص المادة (٣٣) من نظام تأديب الموظفين على أنه «لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها. ويعاقب الموظف الذي انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه، أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معاً».

(١٧) تنص الفقرة (هـ) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ على اختصاص ديوان المظالم بالفصل في «الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة»، كما تنص المادة الثامنة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء ذي الرقم (١٩٠) في ١٤٠٩/١١/١٦هـ على أنه «ترفع الدعاوى الجزائية والتأديبية، ومنها طلب تقرير وصف الجريمة بأنها مخلة بالشرف أو الأمانة المشار إليها في الفقرة (ب) من المادة الثانية عشرة من لائحة انتهاء الخدمة، من هيئة الرقابة والتحقيق إلى ديوان المظالم بقرار اتهام يتضمن أسماء المتهمين وصفاتهم وأماكن إقامتهم والتهم المنسوبة إليهم ومكان وقوعها، وأدلة الاتهام والنصوص النظامية المطلوب تطبيقها عليهم، ويرفق به كامل ملف الدعوى».

(١٨) تنص المادة (٣٥) من نظام تأديب المَوظفين على أنه «يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٢) عدا الفصل». وتنص المادة (٣٨) من ذات النظام على أنه «مع مراعاة أحكام المواد (٣٦، ٤٠ ، ٤١) إذا رأت هيئة الرقابة والتحقيق أن المخالفة لا تستوجب عقوبة الفصل تحيل الأوراق إلى الوزير المختص، مع بيان الأفعال المنسوبة إلى المتهم على وجه التحديد واقتراح العقوبة المناسبة». كما تنص المادة (٤٦) من ذات النظام على أن «يكون لرئيس المصلحة المستقلة وللرئيس الإداري للمؤسسة العامة بالنسبة لموظفي إداراتهم من الصلاحيات ما للوزير بالنسبة لموظفي وزارته، ويجوز للوزير أو من في حكمه بقرار مكتوب تفويض بعض صلاحياته المقررة في هذا النظام».

مجالس تأديبية، ومن ذلك المجلس التأديبي العسكري الابتدائي والاستئنافي المختص بإيقاع الجزاءات التأديبية على ضباط وأفراد قوات الأمن الداخلي(١٩)، والمجلس التأديبي العسكري الابتدائي والاستئنافي المختص بإيقاع الجزاءات التأديبية على ضباط وأفراد القوات المسلحة، سواء في الجيش أو الحرس الوطني(٢٠)، ومن ذلك أيضا لجنة تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات(٢١)، ولجنة إدارة هيئة التحقيق والادعاء العام والتي تختص بمسائلة أعضاء الهيئة تأديبياً(٢٢).

والمستقر عليه في قضاء ديوان المظالم أن القرارات التأديبية التي تصدر من الوزراء ومن في حكمهم أو المفوضين عنهم تعتبر من قبيل القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة الديوان، كقاضي إلغاء وفقاً لحكم الفقرة (١/ ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ، وهو نفس الحكم الوارد في الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان

(١٩) المجلس التأديبي العسكري الابتدائي والاستئنافي منصوص عليها في نظام قوات الأمن الداخلي الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٣٠) في ١٣٨٤/١٢/٤هـ ويختص هذان المجلسان بإيقاع الجزاءات التأديبية على ضباط وأفراد قوات الأمن الداخلي.

(٢٠) المجلس التأديبي العسكري الابتدائي والاستئنافي منصوص عليها في نظام العقوبات للجيش العربي السعودي والنظام الداخلي للجيش العربي السعودي الصادرين بالإرادة السنية رقم (٩٥/٨/١٠) وفي ١٣٦٦/١/١١هـ، ويختص هذان المجلسان بإيقاع الجزاءات التأديبية على ضباط وأفراد القوات المسلحة سواء في الجيش أو الحرس الوطني.

(٢١) تنص المادة (٨٢) من اللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم الصادرة بقرار مجلس التعليم العالي ذي الرقم (١٤١٧/٦/٤) المتخذ في الجلسة (السادسة) لمجلس التعليم العالي المعقود بتاريخ ٢٦ /٨ /١٤١٧هـ المتوج بموافقة خادم الحرمين الشريفين ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس التعليم العالي بالتوجيه البرقي الكريم ذي الرقم ٧/ب/ ١٢٤٥٧ في ٢٢/ ١٤١٨/٨هـ على أنه «تكوّن لجنة تأديب عضو هيئة التدريس ومَن في حكمه بقرار من مدير الجامعة وذلك على النحو الآتي: (١) أحد وكلاء الجامعة رئيساً، (٢) أحد العمداء غير الذي تولى التحقيق عضواً (٣) عضو هيئة تدريس لا تقل رتبته عن أستاذ عضواً (٤) أحد المتخصصين في الشريعة أو الأنظمة عضواً».

(٢٢) تنص المادة الخامسة عشرة من لائحة أعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٤٠) في ١٤٠٩/٨/١٣هـ على أن «تأديب أعضاء الهيئة يكون من اختصاص لجنة إدارة الهيئة بوصفها مجلس تأديب، وإذا كان العضو المقدم إلى المحاكمة عضواً فيها فيندب رئيس الهيئة من يراه من مرتبة رئيس دائرة تحقيق وادعاء (أ) ليحل محله، ولا يَمْنع من الجلوس في مجلس التأديب سَبْق الاشتراك في طلب إحالة المتهم إلى التقاعد أو طلب رفع الدعوى التأديبية ضده».

المظالم لعام ١٤٢٨هـ. أما القرارات التأديبية التي تصدر عن المجالس التأديبية فمن خلال تأمل نصوص نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ ونظامه لعام ١٤٢٨هـ وتطبيقات الديوان القضائية المتعلقة بالتأديب في نطاق الوظيفة العامة فإنه يتبين وجود اختلاف ملموس بين رقابة الديوان على قرارات المجالس التأديبية في ظل نظامه لعام ١٤٠٢هـ مقارنة بنظامه لعام ١٤٢٨هـ.

فنظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ الفقرة (١/ ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم، تنص على اختصاص الديوان بالفصل 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 طبقاً للأنظمة واللوائح»، وعلى الرغم من أن مفهوم القرار الإداري - بناء على هذه الفقرة -جاء عاماً، ومن الممكن أن تندرج ضمنه القرارات التأديبية التي تصدر عن المجالس التأديبية، إلا أن أحكام الديوان استقرت على عدم النظر في التظلمات ضد قرارات المجالس التأديبية، تأسيساً على أن المجالس التأديبية من قبيل الهيئات القضائية التي حظرت المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ على الديوان النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها. فلقد جاء في أحد أحكام الديوان ما نصه: «لما كان المدعي يهدف من إقامة دعواه إلى طلب إلغاء قرار المدعى عليها المتضمن فصله عن العمل والمرفق صورة منه في ملف القضية. ولما كان بحث الاختصاص المتعلق بالولاية القضائية سابقاً بحكم اللزوم عن الخوض في موضوع الدعوى بحسبانه مسألة أولية يتحتم بحثها بداءة لاتصالها بالنظام

العام وتوجب على الجهة غير المختصة التصدي لها . . . ولما كانت الدعوى الماثلة في حقيقتها تتعلق بطعن المدعي في القرار الصادر من المدعى عليها والمتضمن فصله ويطلب إلغاء ذلك القرار، وحيث إن قرار الفصل صادر عن المجلس التأديبي العسكري برقم ٢٣٠ في ١٩/ ١٢/ ١٤٢٤هـ ومن ثم صدر بموجبه قرار المجلس الاستئنافي رقم ١١٤٢ في ١٣/ ٢/ ١٤٢٥هـ بتأييد ذلك القرار، ثم تمت المصادقة عليه بموجب القرار رقم ٣٥٢٢ في ٧/ ٣/ ١٤٢٥هـ من ثم صدر قرار اعتماد فصله برقم ٢٤٦١ في ٢١/ ٣/ ١٤٢٥هـ، وحيث إن نظام قوات الأمن الداخلي الصادر بموجب المرسوم الملكي ذي الرقم ٣٠ في ٤/ ١٢/ ١٣٨٤هـ أورد في الباب التاسع منه تفصيلاً شاملاً للمجالس التأديبية العسكرية المنصوص عليها فيه، فجعل منها هيئات قضائية قائمة بذاتها وأولاها اختصاصاً قضائياً، وهو محاكمة رجال قوات الأمن الداخلي عن كل ما يقع منهم من جرائم ومخالفات، ويحق للمتهم طلب استئناف الحكم وغير ذلك مما لا يخرج عن التنظيم المعمول به في أية محاكمة قضائية. وحيث نصت المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم الصادر بموجب المرسوم الملكي ذي الرقم م/ ٥١ وتاريخ ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ على أنه لا يجوز لديوان المظالم النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها»، فكل قرار يصدر عن هذه الهيئات في نزاع تختص بنظره يكون بمنأى عن رقابة ديوان المظالم. وحيث إنه بتطبيق ما تقدم على الدعوى الماثلة فإن الدائرة تنتهي إلى خروج هذه المنازعة عن الولاية القضائية للديوان(٢٣)».

وعلى العكس من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ فإن نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ يقرر

(٢٣) الحكم الابتدائي ذي الرقم ٧٣/د/ف/٤٢ لعام ١٤٢٦هـ المؤيد من التدقيق بالحكم ذي الرقم ٥/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم والمنشورة عام ١٤٢٧هـ ص ١٧-٢٠.

بنص صريح اختصاص الديوان في النظر في التظلمات التي تقدم ضد قرارات المجالس التأديبية، حيث تنص الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة منه على اختصاص الديوان في الفصل في «دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح».

ثانياً: اختصاص الديوان المتعلق بالطعن في قرارات اللجان شبه القضائية(٢٤)

تنص المادة التاسعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم(٢٥) على أنه: «مع مراعاة ما ورد في المادة الثالثة والخمسون من هذا النظام تختص المحاكم في الفصل في جميع المنازعات والجرائم». وتنص المادة الثالثة والخمسون من هذا النظام على أنْ «يبين النظام ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته»، وهذا يظهر منه أن السلطة القضائية في المملكة تتكون من المحاكم ومن ديوان المظالم. إلا أنه على الرغم مما ورد في النظام الأساسي للحكم فإن الواقع في المملكة يظهر وجود لجان إدارية تملك الاختصاص في الفصل في بعض المنازعات أو إيقاع الجزاءات.

(٢٤) يسمي بعض الباحثين اللجان شبه القضائية اللجانَ الإدارية ذات الاختصاص القضائي، انظر في ذلك: د. عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة، نظام القضاء في المملكة العربية السعودية، الرياض: مطابع معهد الإدارة العامة، ١٤٠٩هـ، ص ١٩٨. وفي هذا البحث سوف يتم استخدام مصطلح (اللجان شبه القضائية).

(٢٥) صدر النظام الأساسي للحكم بالأمر الملكي ذي الرقم (/٩٠) في ١٤١٢/٨/٢٧هـ.

والسؤال الذي يجب الاجابة عليه هنا هو مدى وجود رقابة قضائية على ما يصدر عن هذه اللجان من قرارات، وهل رقابة الديوان على قرارات هذه اللجان في ظل نظامه لعام ١٤٢٨هـ تختلف عنها في ظل نظامه لعام ١٤٠٢هـ أم لا؟

ومن خلال تأمل أحكام نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ ونظامه لعام ١٤٢٨هـ وتطبيقات الديوان القضائية المتعلقة بذلك يتبين وجود اختلاف واضح بين رقابة الديوان على قرارات اللجان شبه القضائية في ظل نظامه لعام ١٤٠٢هـ مقارنة بنظامه لعام ١٤٢٨هـ. وفيما يلي بيان لهذا الاختلاف:

أ- رقابة الديوان على قرارات اللجان شبه القضائية في ظل نظامه لعام ١٤٠٢هـ:

فبالنسبة لنظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ فالمادة التاسعة منه تنص على أنه «لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها»، وبينت المذكرة الإيضاحية للنظام أن القرارات الإدارية التي تصدر في قضايا يتم نظرها من قبل لجان مشكلة بموجب نص نظامي أو قرار من مجلس الوزراء أو أمر سامٍ، وينص قرار تنظيمها على أن قراراتها نهائية، تبقى نهائية إلا إذا عدلت بما يجعل النظر في التظلم منها من اختصاص ديوان المظالم.

ولقد استقرت أحكام ديوان المظالم - عند أعمال رقابته القضائية على قرارات اللجان شبه القضائية - على التمييز بين ثلاثة أنواع منها، وذلك على النحو الآتي:

١- اللجان شبه القضائية التي ينص سند إنشائها على أن قراراتها نهائية:

تعامل ديوان المظالم مع هذا النوع من اللجان بالامتناع عن النظر في التظلمات التي ترفع أمامه ضد قراراتها، مستنداً في ذلك إلى ما قررته المذكرة الإيضاحية لنظام الديوان

لعام ١٤٠٢هـ عند تفسيرها للمقصود بالمادة التاسعة منه، فقد بينت أن المقصود باللجان شبه القضائية المنصوص عليها في المادة التاسعة بأنها تلك التي ينص قرار تنظيمها على أن قراراتها نهائية. ولقد طبق الديوان هذا التوجه على الكثير من قرارات اللجان، ومن تلك اللجان اللجنة الابتدائية واللجنة الاستئنافية للفصل في منازعات الأوراق المالية، فقد اعتبر أن قراراتها نهائية لوجود النص النظامي الذي يقرر ذلك، وهذا مما يمتنع معه خضوعها لرقابة الديوان. فقد ورد في أحد أحكام الديوان في هذا الخصوص ما نصه: «حيث إن الاختصاص الولائي لديوان المظالم بنظر النزاع القائم بين المدعي وهيئة سوق المال مسألة أولية يجب بحثها والتصدي لها أولاً ولو لم يثرها أحد الخصوم، وحيث إن المادة (٢٥/ أ) من نظام السوق المالية الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٣٠) وفي ٢/ ٦/ ١٤٢٤هـ تنص على: أنْ «تنشئ الهيئة لجنة تسمى الفصل في منازعات الأوراق المالية تختص بالفصل في المنازعات التي تقع في نطاق أحكام هذا النظام ولوائحه التنفيذية ولوائح الهيئة والسوق وقواعدهما وتعليماتهما في الحق العام والحق الخاص، ويكون لها جميع الصلاحيات الضرورية للتحقيق والفصل في الشكوى أو الدعوى، بما في ذلك سلطة استدعاء الشهود وإصدار القرارات، وفرض العقوبات، والأمر بتقديم الأدلة والوثائق). كما نصت الفقرة (ز) من المادة نفسها على أن (تكون بقرار من مجلس الوزراء لجنة الاستئناف من ثلاثة أعضاء يمثلون وزارة المالية، ووزارة التجارة والصناعة، وهيئة الخبراء بمجلس الوزراء لفترة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويحق للجنة الاستئناف وفقاً لتقديرها رفض النظر في القرارات التي تصدرها لجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية، أو تأكيد تلك القرارات، أو إعادة النظر في الشكوى أو الدعوى من جديد، استناداً إلى المعلومات الثابتة في ملف الدعوى أمام لجنة الفصل، وإصدار القرار الذي تراه مناسباً في موضوع

الشكوى أو الدعوى، وتعد قرارات لجنة الاستئناف نهائية». ولأن هذا النص الخاص الذي يعمل به في خصوصه أخرج جميع المنازعات التي تقع في نطاق أحكام نظام السوق المالية ولوائحه التنفيذية ولوائح الهيئة والسوق وقواعدهما وتعليماتهما في الحق العام والحق الخاص من الجهة القضائية المختصة في الأصل، وأسند الاختصاص فيها إلى لجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية الذي كون لها النظام لجنة استئناف من ثلاثة أعضاء، ونص على أن قراراتها نهائية في النزاع، ولم يجعل النظام لصاحب الشأن التظلم من قرار اللجنة أمام الديوان، وعليه فإن طلب وكيل المدعي إلغاء قرار حجز أسهم موكله عن التداول الصادر من هيئة السوق المالية، وإن كان الأصل أن الديوان يختص بنظره بصفته طعناً في قرار إداري، إلا أن نص المادة السالف ذكرها أخرج هذا الاختصاص من ولاية الديوان القضائية، وأسنده للجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية، مما تنتهي معه الدائرة إلى عدم اختصاصها ولائياً بنظر هذا الدعوى الماثلة. . . »(٢٦).

كذلك من بين تلك اللجان التي اعتبر الديوان قراراتها نهائية لوجود النص النظامي الذي يقرر ذلك: لجنة تسوية المنازعات المصرفية، فقد ورد في أحد أحكام الديوان في هذا الخصوص ما نصه: «وحيث نصت المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٥١) وفي ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ على أنه «لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها»، وحيث إن اللجنة (لجنة تسوية المنازعات المصرفية) المطعون في قراراها تم تشكيلها

(٢٦) الحكم الابتدائي ذي الرقم ٨٨/د/إ/٢ لعام ١٤٢٦هـ المؤيد من التدقيق بالحكم ذي الرقم ١٤٠/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم والمنشورة عام ١٤٢٧هـ ص ٦٦-٦٩.

بموجب الأمر السامي ذي الرقم ٨/٧٢٩ في ١٠/ ٧/ ١٤٠٧هـ ، وحيث إنه قد نيط بهذه اللجنة النظر في الدعاوى التي تقام من أو ضد البنوك وذلك بموجب المادتين (١ ، ٥) من الأمر السامي آنف الذكر مما يعني اعتبارها من الهيئات القضائية التي تدخل ضمن ما نصت عليه المادة (٩) من نظام الديوان آنف الذكر»(٢٧).

٢- اللجان شبه القضائية التي ينص سند إنشائها على أن قراراتها ليست نهائية :

ينظر الديوان إلى ما يصدر عن اللجان شبه القضائية التي ينص سند إنشائها على أن قراراتها ليست نهائية على أنها قرارات إدارية تخضع لرقابته كقاضي إلغاء وفقاً للفقرة (١/ ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ التي تنص على اختصاص الديوان بالفصل 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 طبقاً للأنظمة واللوائح» . ومن بين تلك اللجان التي تندرج ضمن هذا النوع من اللجان : لجنة النظر في بلاغات الغش والتحايل وقرارات سحب العمل المنشأة بقرار مجلس الوزراء رقم (١١) وفي ٢٦/ ٢/ ١٤٠٠هـ(٢٨).

٣- اللجان شبه القضائية التي سكت سند إنشائها عن بيان طبيعة قراراتها :

إن هذا النوع من اللجان شبه القضائية يختلف عن النوعين السابقين، حيث إن طبيعة

---

(٢٧) حكم ديوان المظالم (١٠٣/د/تج/١) لعام ١٤١٦هـ (حكم غير منشور).
(٢٨) انظر حكم ديوان المظالم ذا الرقم (٣٩٦/ت/٣) لعام ١٤١٤هـ، وحكم ديوان المظالم ذي الرقم (٣٠٨/ت/٣) لعام ١٤١٥هـ، وحكم ديوان المظالم ذا الرقم (٤٨/ت/٤) لعام ١٤٢٠هـ، وحكم ديوان المظالم ذا الرقم (٧٠/د/أ/٢) لعام ١٤٢٤هـ (أحكام غير منشورة).

القرارات التي تصدر عنها من حيث نهائيتها ومدى خضوعها لرقابة ديوان المظالم ليست واضحة ومحددة كما هو الحال في النوعين السابقين، وبالتالي فإن تكييف ديوان المظالم للقرارات الصادرة من هذا النوع من اللجان، وتحديد ما إذا كانت تعتبر من قبيل القرارات الإدارية بحسبانها صادرة عن جهة إدارية، أم أنها تعتبر أحكاماً قضائية بحسبانها تتضمن الفصل في خصومة، يتطلب النظر في أحكام الديوان لبيان المعيار الذي أعمله الديوان وطبقه، وهل الديوان أخذ بمعيار شكلي، يقوم على تمييز ما يصدر عنها بالنظر إلى أنها جهة من جهات الإدارة، إضافة إلى الإجراءات والشكل الذي تصدر فيه قرارات تلك اللجان، أم أنه أخذ بمعيار موضوعي يقوم على تمييز ما يصدر عنها بالنظر إلى مضمونة وموضوعه وحسمه للنزاع؟

ومن خلال النظر في أحكام ديوان المظالم ذات العلاقة يظهر أن الديوان يتجه إلى الأخذ بمعيار مختلط يجمع بين عنصري الشكل والموضوع في القرار، فقد ورد في أحد أحكام الديوان: «الفرق بين القرار الإداري والقرار القضائي واضح، فالأول هو ما يصدر من سلطة إدارية، أياً كان مضمونه ومحتواه وسواء كان منشئاً لمراكز شخصية أو ذاتية أو كان منشئاً لقواعد تنظيمية، والثاني هو ما يصدر عن جهة قضائية أو هيئة ذات اختصاص قضائي أيّاً كان مضمونه ومحتواه، ويكون حاسماً لنزاع ومستهدفاً تطبيق النظام عليه ووضع الحق في نصابه»(٢٩). وواضح من هذا القرار أن الديوان يعول في تمييز العمل القضائي على عنصر شكلي هو الجهة الصادر عنها، وعلى عنصر موضوعي يتحصل في أن موضوع العمل هو حسم النزاع وتطبيق النظام ووضع الحق في نصابه.

(٢٩) انظر: حكم ديوان المظالم رقم ٢٢/٣/١٣٩٩هـ، مجموعة المبادئ الشرعية النظامية قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان في الفترة من ١٣٩٧هـ إلى ١٣٩٩هـ طبع معهد الإدارة العامة، ص ٥٦١.

لقد استند الديوان إلى هذا المعيار المختلط ليقرر عدم اختصاصه بنظر الطعون المقدمة في قرارات بعض اللجان شبه القضائية والتي من بينها لجان تسوية المنازعات العمالية، فقد ورد في أحد أحكام الديوان ما نصه: «إن ديوان المظالم بموجب نظامه الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٥١) وفي ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ هو جهة القضاء الإداري بالمملكة التي أناط بها النظام ولاية النظر والفصل في كافة المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة أو أحد الأشخاص المعنوية طرفاً فيها ما لم يوجد نص خاص يسند بموجبه ولاية الفصل في بعض المنازعات إلى جهة أخرى. وإن نظام العمل والعمال الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٢١) وفي ٦/ ٩/ ١٣٨٩هـ تناول في الفصل الحادي عشر منه تنظيم الكيفية التي يتم فيها تسوية الخلافات العمالية، وهي بطبيعة الحال المنازعات المتولدة عن عقد عمل، حيث نص في المواد ١٧٢ إلى ١٨٢ على تشكيل لجان ابتدائية للفصل بقرارات نهائية في الخلافات، وحدد اختصاصاها المكاني، كما نص على تشكيل لجان عليا تستأنف أمامها ما تصدره اللجان الأولى من قرارات، وقصر على تلك اللجان وحدها دون غيرها حقَّ النظر في جميع الخلافات، وبين الإجراءات التي يجب اتباعها أمام اللجان قبل إصدار القرارات والقواعد التي يجب مراعاتها لاستئناف قرارات اللجان الابتدائية، وإلا أصبحت نهائية واجبة التنفيذ، وتلك جميعها أمور لا تخرج عن القواعد والأصول التي تتبع عادة في التقاضي أمام المحاكم، فمن شأن هذا التنظيم أن اللجنة الابتدائية تستنفذ ولايتها بمجرد إصدار قرارها، ويمتنع عليها الرجوع فيه وإن جاز استئنافه أمام اللجنة العليا، شأنه في ذلك شأن الأحكام التي تصدرها المحاكم في المنازعات التي تعرض عليها، ولا يجوز لها الرجوع فيها وإن جاز الطعن عليها بالطرق التي قررها النظام، وعلى هذا المقتضى يكون النظام سالف الذكر قد خول اللجان المشار إليها ولاية القضاء في المنازعات العمالية، مما

يضفي على عملها وما يصدر عنها من قرارات في تلك المنازعات وصف العمل القضائي، مما يسبغ على قراراتها نوعاً من الحصانة التي تتميز بها الأحكام. وتبعاً لذلك يكون النظام قد آثر تلك اللجان دون غيرها من جهات القضاء الأخرى بنظر المنازعات العمالية، الأمر الذي تنحسر معه ولاية ديوان المظالم بهيئة قضاء إداري عن الفصل أو النظر في هذه القضية العمالية المطروحة أمام الدائرة لانعقاد ذلك للجان العمال وتسوية خلافاتهم طبقاً لنظام العمل. . . »(٣٠).

ب- رقابة الديوان على قرارات اللجان شبه القضائية في ظل نظامه لعام ١٤٢٨هـ:

أما نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ فقد جاء بخلاف نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ، وذلك فيما يتعلق بالنظر في التظلمات المقدمة من ذوي الشأن ضد قرارات اللجان شبه القضائية، فإنه يقرر صراحةً اختصاص الديوان في النظر في التظلمات من تلك القرارات، فالفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة منه تنص على اختصاص الديوان في الفصل في «دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح».

وبالتالي فإن اختصاص الديوان المتعلق بالنظر في التظلمات المقدمة من ذوي الشأن

(٣٠) حكم ديوان المظالم ذو الرقم (١٦٧/ت/٣) لعام ١٤٠٨هـ (حكم غير منشور).

ضد قرارات اللجان شبه القضائية أوسع من الاختصاص المقرر في ظل نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ.

إلا أنه يجب الإشارة إلى أنه على الرغم من أن نص الفقرة (ب) من المادة (١٣) من نظام الديوان منحت الديوان الاختصاص بالنظر في التظلمات المقدمة ضد قرارات اللجان شبه القضائية دون استثناء، إلا أن هناك لجاناً شبه قضائية مستثناة من رقابة ديوان المظالم، وهذا الاستثناء هو استثناء مؤقت نُص عليه في آلية تنفيذ نظامي القضاء وديوان المظالم. فآلية تنفيذ نظامي القضاء وديوان المظالم(٣١) في المادة (٩/ ١) منها نصت على أنه: «مع عدم الإخلال باختصاصات اللجان المستثناة المنصوص عليها في الفقرة (٢) من القسم الثالث (أحكام عامة) من هذه الآلية - تنقل إلى القضاء العام- بعد تعديل نظام المرافعات الشرعية ونظام الإجراءات الجزائية وصدور نظام المرافعات أمام ديوان المظالم والعمل بموجبه- اختصاصاتُ اللجان شبه القضائية التي تنظر في قضايا جزائية أو منازعات تجارية أو مدنية، وتتولى اللجنة المشكلة في هيئة الخبراء- خلال مدة لا تتجاوز سنة من تاريخ نفاذ نظام القضاء - مراجعة الأنظمة التي تأثرت بذلك، واقتراح تعديلها وفقاً للإجراءات النظامية اللازمة لذلك، كما تتولى دراسة وضع اللجان شبه القضائية التي تنظر في منازعات إدارية، وتكون قراراتها قابلة للتظلم أمام ديوان المظالم واقتراح ما تراه في شأنها». كما نصت الفقرة (٢) من قسم (أحكام عامة) من ذات الآلية على أنْ: يقوم المجلس الأعلى للقضاء بعد مباشرة مهماته بإجراء دراسة شاملة لوضع اللجان المستثناة «البنوك، والسوق المالية، والقضايا الجمركية» المشار إليها في البند (عاشراً) من الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات، ورفع ما يتم التوصل إليه خلال مدة لا تتجاوز

(٣١) صدرت آلية تنفيذ نظامي القضاء وديوان المظالم بالمرسوم الملكي ذي الرقم (٧٨) في ١٤٢٨/٩/١٩هـ

سنة لاستكمال الإجراءات النظامية.

وتطبيقاً لذلك استقرت أحكام ديوان المظالم على عدم النظر في قرارات اللجان المستثناة، فقد جاء في أحد أحكامه المتعلقة بلجنة السوق المالية ما نصه: «وحيث إن المدعي حصر دعواه في طلب التعويض عن الأضرار اللاحقة له بسبب قرار هيئة السوق المالية - وذلك عند سؤال الدائرة له في جلسة يوم الاثنين ٦/ ٧/ ١٤٣٠هـ، وحيث إن نظام السوق المالية الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٣٠) وتاريخ ٢/ ٦/ ١٤٢٤هـ نص في المادة الخامسة والعشرين على أنه:

أ- تنشئ الهيئة لجنة تسمى: (لجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية) تختص بالفصل في المنازعات التي تقع في نطاق أحكام هذا النظام ولوائحه التنفيذية ولوائح الهيئة والسوق وقواعدهما وتعليماتهما في الحق العام والحق الخاص. ويكون لها جميع الصلاحيات الضرورية للتحقيق والفصل في الشكوى أو الدعوى، بما في ذلك سلطة استدعاء الشهود وإصدار القرارات وفرض العقوبات والأمر بتقديم الأدلة والوثائق.

ب- . . . . ، ج- تشمل اختصاصات اللجنة النظر في التظلم من القرارات والإجراءات الصادرة عن الهيئة أو السوق، ويحق للجنة إصدار قرار بالتعويض وطلب إعادة الحال إلى ما كانت عليه، أو إصدار قرار آخر يكون مناسباً ويضمن حق المتضرر. ونص على تكوين لجنة للاستئناف تكون قراراتها نهائية، فنص في الفقرة (ز) من المادة نفسها على أن: «تكوّن بقرار من مجلس الوزراء لجنة الاستئناف من ثلاثة أعضاء يمثلون وزارة المالية، ووزارة التجارة والصناعة، وهيئة الخبراء بمجلس الوزراء لفترة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويحق للجنة الاستئناف وفقاً لتقديرها رفض النظر في القرارات التي تصدرها لجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية أو تأكيد تلك القرارات أو إعادة النظر في الشكوى

أو الدعوى من جديد، استناداً إلى المعلومات الثابتة في ملف الدعوى أمام لجنة الفصل وإصدار القرار الذي تراه مناسباً في موضوع الشكوى أو الدعوى، وتعد قرارات لجنة الاستئناف نهائية». إلا أن المادة ٩/ ١ من آلية تنفيذ نظامي القضاء وديوان المظالم نصت على: أنه «مع عدم الإخلال باختصاصات اللجان المستثناة المنصوص عليها في الفقرة (٢) من القسم الثالث (أحكام عامة) من هذه الآلية تنقل إلى القضاء العام- بعد تعديل نظام المرافعات الشرعية ونظام الإجراءات الجزائية وصدور نظام المرافعات أمام ديوان المظالم والعمل بموجبه- اختصاصاتُ اللجان شبه القضائية التي تنظر في قضايا جزائية أو منازعات تجارية أو مدنية، وتتولى اللجنة المشكلة في هيئة الخبراء- خلال مدة لا تتجاوز سنة من تاريخ نفاذ نظام القضاء - مراجعةَ الأنظمة التي تأثرت بذلك، واقتراح تعديلها وفقاً للإجراءات النظامية اللازمة لذلك، كما تتولى دراسة وضع اللجان شبه القضائية التي تنظر في منازعات إدارية، وتكون قراراتها قابلة للتظلم أمام ديوان المظالم واقتراح ما تراه في شأنها»، كما نصت الفقرة ٢ من قسم (أحكام عامة) من ذات الآلية على أن: «يقوم المجلس الأعلى للقضاء بعد مباشرة مهماته بإجراء دراسة شاملة لوضع اللجان المستثناة (البنوك، والسوق المالية، والقضايا الجمركية (المشار إليها في البند (عاشراً) من الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات، ورفع ما يتم التوصل إليه خلال مدة لا تتجاوز سنة لاستكمال الإجراءات النظامية». ولما كان ديوان المظالم هو المختص بنظر التظلمات تجاه قرارات اللجان شبه القضائية كما هو وارد في المادة ١٣/ ب من نظامه الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/ ٧٨ في ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ بالنص على اختصاصه بنظر: «دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة

النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح». ومن ثم تكون هذه اللجنة مصدرة القرار في طور نظرها ودراستها من قبل المجلس الأعلى للقضاء حسب الوارد في الآلية وتقرير ما يراه بشأنها لأنها مستثناة من أحكام المادة ٩/ ١ من ذات الآلية، وبذلك تنحسر ولاية الديوان عنها في الوقت الراهن، مما يتعين معه الحكم بعدم اختصاص الديوان ولائياً لنظر هذه الدعوى، فلذلك وبعد دراسة القضية والتأمل حكمت الدائرة بالحكم التالي: عدم اختصاص المحكمة الإدارية»(٣٢).

ثالثاً: اختصاص الديوان المتعلق بالطعن في قرارات جمعيات النفع العام:

من خلال تأمل أحكام نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ ونظامه لعام ١٤٢٨هـ وتطبيقات الديوان القضائية يتبين وجود اختلاف واضح بين رقابة الديوان على قرارات جمعيات النفع العام في ظل نظامه لعام ١٤٠٢هـ مقارنة بنظامه لعام ١٤٢٨هـ. فنظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ الفقرة (١/ ب) من المادة الثامنة تنص على اختصاص الديوان بالفصل 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

(٣٢) حكم ديوان المظالم ذو الرقم ٨٦ /د/إ/٧ لعام ١٤٣٠هـ (حكم غير منشور).

الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح» .

والذي يتبين من نص الفقرة (ب) أن ديوان المظالم في ظل نظامه لعام ١٤٠٢هـ لا يختص بالنظر في التظلمات التي قد تثار ضد قرارات جمعيات النفع العام وما في حكمها ، على أنه يستثنى من ذلك جمعيات النفع العام وما في حكمها التي ينص سند إنشائها على اختصاص الديوان بالنظر في التظلمات من قراراتها ، ومن بينها هيئة المحاسبين القانونيين(٣٣) .

أما نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ فقد جاء بصيغة تختلف عن نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ ، فقد أقر صراحة في الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة منه اختصاص الديوان في النظر في التظلمات التي تقدم ضد القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام – وما في حكمها ـ المتصلة بنشاطاتها .

والذي يتبين من نص الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ اختصاص الديوان بالنظر في التظلمات التي قد تثار ضد قرارات جمعيات النفع العام وما في حكمها . على أن هذا الاختصاص مقيد بتوافر ثلاثة شروط فيه ، هي :

الشرط الأول– أن تكون أمام جهة نفع عام:

وجهات النفع العام أو مؤسسات المجتمع المدني هي منظمات غير حكومية لا تسعى إلى تحقيق الربح المادي وبذلك فهي لا تقوم على أُسس تجارية ، وتختلف الأسماء التي

(٣٣) تنص المادة التاسعة عشرة من نظام المحاسبين القانونيين الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/١٢) في ١٤١٢/٥/١٣هـ على أن تنشأ هيئة تسمى «الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين»، تعمل تحت إشراف وزارة التجارة للنهوض بمهنة المحاسبة والمراجعة وكل ما من شأنه تطوير هذه المهنة والرفع بمستواها. وتنص المادة الثالثة والثلاثون من النظام على أنْ «تباشر الجهة المختصة بوزارة التجارة إجراءات رفع الدعاوى أمام ديوان المظالم في المخالفة التي تنتهي فيها اللجنة المنصوص عليها في المادة التاسعة والعشرين إلى تطبيق عقوبة الشطب على المحاسب».

يطلقها المختصون عليها، فمنهم من يطلق عليها اسم «قطاع التطوع» والبعض الآخر يطلق عليها مصطلح «القطاع الثالث» باعتبار أن القطاع الأول يعني القطاع العام أو الحكومي، والقطاع الثاني يعني القطاع الخاص أو التجاري(٣٤). وتُعرف جهات النفع العام أو مؤسسات المجتمع المدني بأنها «كل جماعة ذات تنظيم مستمر، مدة معينة أو غير معينة، وتتألف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين لتحقيق غرض غير الحصول على ربح مادي(٣٥)، ولا تعتبر جزءاً من الجهاز الإداري للدولة. ويتبين من التعريف السابق أن جهات النفع العام أو مؤسسات المجتمع المدني تتميز بصفات محددة تتمثل في الآتي:

١- أن يكون لجهة النفع العام الشكل المؤسسي الذي يتسم بالدوام، بهدف تحقيق هدف أو أهداف محددة لا تتسم بأنها يمكن تحقيقها خلال مدة زمنية قصيرة، ولذا فإن التجمعات المؤقتة وغير المؤسسية لا تعتبر من ضمن مؤسسات المجتمع المدني.

٢- أنها لا تهدف إلى تحقيق الربح.

٣- ألا تكون جهازاً حكومياً وألا تكون لها تبعية إدارية أو إدارية ومالية بجهاز حكومي(٣٦).

أما التعريف التشريعي لجمعيات أو مؤسسات النفع العام وما في حكمها ومن خلال تأمل النصوص النظامية لم يتبين وجود تعريف تشريعي، فلائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية(٣٧) لم تتضمن تعريفًا لجمعيات النفع العام، باستثناء المادة الثانية التي بينت

(٣٤) د. إبراهيم بن علي الملحم، إدارة المنظمات غير الربحية الأسس النظرية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك سعود، (١٤٢٥هـ)، ص٤ وما بعدها.

(٣٥) د. محمد بن أمين ساعاتي، المنظمات غير الحكومية في المملكة العربية السعودية دراسة تاريخية وتحليلية، دار الفكر العربي،(١٤١٩هـ)، ص٧.

(٣٦) د. الملحم، مرجع سابق، ص٧.

(٣٧) صدرت لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية بقرار مجلس الوزراء ذي الرقم (١٠٧) في ١٤١٠/٦/٢٥هـ

الهدف من الجمعية الخيرية، فقد نصت على أن الهدف من الجمعية الخيرية هو «. . . تقديم الخدمات الاجتماعية - نقداً أو عيناً- والخدمات التعليمية، أو الثقافية، أو الصحية مما له علاقة بالخدمات الإنسانية دون أن يكون هدفها الحصول على الربح المادي، ويحدد النِّظام الأساسي للجمعية أهدافها. ويحظر على الجمعية تجاوز أهدافها المحددة، أو الدخول في مضاربات مالية». وعرفت المادة الثالثة من القواعد التنفيذية للائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الجمعيةَ الخيرية بأنها «هيئة أهلية تطوعية تهدف إلى تقديم الخدمات الاجتماعية مما له علاقة بالخدمات الإنسانية دون أن يكون هدفها الحصول على الربح المادي أو تحقيق أغراض لا تتفق والغرض الذي أوجدت من أجله»(٣٨).

وأما مشروع نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية، فقد جاء بصيغة تختلف عن لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية، فقد استخدم مصطلح (الجمعية الأهلية) بدلاً من (الجمعية الخيرية)، وبناءً على ذلك فهو أعم وأشمل من اللائحة، كما إنه لم يقتصر على تحديد الهدف من الجمعية، بل تضمن تعريفاً لها، فالبند (أولاً) من المادة الثالثة من مشروع النظام عرفت الجمعية الأهلية بأنها «. . . كل جماعة ذات تنظيم له صفة الاستمرار لمدة معينة أو غير معينة تؤلف من أشخاص ذوي صفة طبيعية أو اعتبارية، أو منهما معًا، ولا تستهدف الربح أساسًا، وذلك من أجل تحقيق غرض من أغراض البر أو التكافل، أو من أجل نشاط ديني، أو اجتماعي، أو ثقافي، أو صحي، أو بيئي، أو تربوي، أو تعليمي، أو علمي، أو مهني، أو إبداعي، أو شبابي، أو نشاط يتعلق بحقوق الإنسان، أو حماية المستهلك، أو يتعلق بتقديم خدمات إنسانية أو أي نشاط أهلي مشابه، سواء كان ذلك عن

(٣٨) صدرت القواعد التنفيذية للائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية بالقرار الوزاري رقم (٧٦٠) وفي ٣٠/١/١٤١٢هـ.

طريق العون المادي، أو المعنوي، أو الخبرات الفنية أو غيرها، وسواء كان النشاط موجهاً إلى خدمة العامة كجمعيات النفع العام، أم كان موجهاً في الأساس إلى خدمة أصحاب تخصص أو مهنة كالجمعيات المهنية والجمعيات العلمية والجمعيات الأدبية». فضلاً عن ذلك فقد تضمن مشروع النظام فصلاً كاملاً لأحكام منح صفة النفع العام للجمعيات الأهلية. فالمادة الثلاثون من مشروع النظام نصت على مايلي:

(١) تُعَدّ كل جمعية ذاتَ نفع عام إذا كانت تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، وتنص على ذلك لائحتها الأساسية.

(٢) تحدد اللائحة الشروط والإجراءات المطلوبة لإضفاء صفة النفع العام.

(٣) يكون إضافة صفة النفع العام أو إلغاؤها بقرار من الجهة المختصة».

ومما يجب الإشارة إليه أن ديوان المظالم قد لا يأخذ بمفهوم النفع العام الوارد في مشروع نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية حتى في حالة إقراره؛ فقد يعتبر الديوان أن مفهوم النفع العام مقصور على أحكام نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وليس محدداً لاختصاص الديوان الوارد في الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ، خاصة أن هناك جهات نفع عام لا تخضع لأحكام نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية حتى في حالة إقراره، ومن ذلك: الجمعيات العلمية التي تنشأ في الجامعات، وفقاً لأحكام نظام التعليم العالي والجامعات(٣٩)، الجمعيات الصحية

(٣٩) تنص الفقرة (٥) من المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس التعليم العالي والجامعات الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/٨) وفي ١٤١٤/٦/٤هـ على اختصاص مجلس التعليم العالي بإقرار القواعد الخاصة بإنشاء المتاحف والجمعيات العلمية وإصدار الدوريات، وقد أصدر المجلس بناء على هذه الفقرة القواعد المنظمة للجمعيات العلمية بالجامعات السعودية بقراره ذي الرقم (١٠/١٥/١٤٢٠) في ١/٢/١٤٢٠هـ وتنص هذه القواعد في مادتها الأولى على أنه يجوز للجامعات السعودية إنشاء جمعيات علمية تعمل تحت إشرافها المباشر على أن تتبع في ذلك إجراءات معينة.

العلمية(٤٠)، الهيئة السعودية للمهندسين(٤١)، هيئة المحاسبين القانونيين(٤٢)، الهيئة السعودية للتخصصات الصحية(٤٣)، الجمعيات الثقافية والإعلامية(٤٤)، جمعية حماية المستهلك(٤٥)، الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان(٤٦)، الغرفة التجارية والصناعية(٤٧)؛ جمعية الكشافة السعودية(٤٨)، جمعيات تحفيظ القرآن الكريم(٤٩)،

(٤٠) تنص الفقرة (١٣) من (المادة الثانية) من نظام الهيئة السعودية للتخصصات الصحية الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/٢) في ١٤٢٣/٢/٦هـ على اختصاص الهيئة بالموافقة على الجمعيات العلمية للتخصصات الصحية.

(٤١) تنص المادة الأولى من نظام الهيئة السعودية للمهندسين الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/٣٦ في ١٤٢٣/٩/٢٦هـ على أن «الهيئة السعودية للمهندسين هيئة مهنية علمية ذات شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة تعمل تحت إشراف وزارة التجارة، مقرها مدينة الرياض، ويجوز لها أن تنشئ فروعاً داخل المملكة، ويعبر عنها بالهيئة في مواد هذا النظام».

(٤٢) تنص المادة التاسعة عشرة من نظام المحاسبين القانونيين الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/١٢) في ١٤١٢/٥/١٣هـ على أن تنشأ هيئة تسمى «الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين» تعمل تحت إشراف وزارة التجارة للنهوض بمهنة المحاسبة والمراجعة وكل ما من شأنه تطوير هذه المهنة والرفع بمستواها».

(٤٣) تنص المادة الأولى من نظام الهيئة السعودية للتخصصات الصحية الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/٢ في ١٤١٣/٢/٦هـ على أن «الهيئة السعودية للتخصصات الصحية هيئة مهنية عملية ذات شخصية اعتبارية، مقرها مدينة الرياض، ويجوز أن تنشئ لها فروعاً داخل المملكة».

(٤٤) تشرف وزارة الثقافة والإعلام على مجموعة من الجمعيات وما في حكمها، منها جمعية الناشرين السعوديين، وهيئة الصحفيين السعوديين، وجمعية المنتجين والموزعين السعوديين، وجمعية المسرحيين السعوديين، والجمعية السعودية للفنون التشكيلية، والجمعية العربية السعودية لهواة الطوابع، والجمعية العربية السعودية للثقافة والفنون.

(٤٥) تنص المادة الثانية من تنظيم جمعية حماية المستهلك الصادر بقرار مجلس الوزراء ذي الرقم (٣) في ١٤٢٩/١/١٢هـ على أن «جمعية حماية المستهلك جمعية أهلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة».

(٤٦) الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان هيئة غير حكومية مستقلة، تأسست في ١٤٢٥/١/١٨هـ بموجب موافقة المقام السامي ذي الرقم (٢/٢٤)، هدف الجمعية العمل على حماية حقوق الإنسان، وفقاً للنظام الأساسي للحكم الذي مصدره الكتاب والسنة ووفقاً للأنظمة المرعية، وما ورد في الإعلانات والمواثيق الخاصة بحقوق الإنسان الصادرة عن الجامعة العربية، ومنظمة المؤتمر الإسلامي، والأمم المتحدة ووكالاتها ولجانها المختصة، وبما لا يخالف الشريعة الإسلامية.

(٤٧) تنص المادة (١) من نظام الغرف التجارية والصناعية الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/٦) في ١٤٠٠/٤/٣٠هـ على أن «الغرفة التجارية والصناعية هيئة لا تستهدف الربح، وتمثل في دائرة اختصاصها المصالح التجارية والصناعية لدى السلطات العامة، وتعمل على حمايتها وتطويرها».

(٤٨) أنشئت جمعية الكشافة السعودية بموجب نظامها الصادر بموجب المرسوم الملكي ذي الرقم (م/٨) في ١٤٠٧/٤/٢٠هـ.

(٤٩) تتولى وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد الإشراف على جمعيات تحفيظ القرآن الكريم.

اللجنة الوطنية لرعاية المرضى النفسيين وأسرهم(٥٠)، لجان أصدقاء المرضى(٥١)؛ فإن هذه الجمعيات وما في حكمها مُنْشَأَةٌ بأنظمة خاصة تنظمها.

ومن خلال تأمل أحكام ديوان المظالم تبين أن الديوان اعتبر بعض الجهات جهات نفع عام، ومن ذلك مؤسسة الملك عبدالعزيز ورجاله للموهبة والإبداع، فقد ورد في حكم للديوان ما نصه: «لما كانت المدعية تهدف من إقامة دعواها إلى إلزام المدعى عليها بإعادة ما دفعته للمدعى عليها بسبب عدم الوفاء بالعقد المبرم بين الطرفين، وتطلب التعويض عن الضرر الحاصل جراء ذلك، ولما كان الاختصاص بنظر الدعوى أمراً أولياً يجب على الدائرة البت فيه وإن لم يتعرض لذلك الخصوم، إذ إن فقدان الولاية مانع من نظر القضية شكلاً وموضوعاً. وحيث إن المنازعة بين المدعية والمدعى عليها منازعة عقدية ومطالبة بالتعويض؛ وحيث إن المحكمة الإدارية تختص بمنازعات العقود وطلبات التعويض وفقاً للفقرتين (ج، د) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٧٨) وفي ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ فيما إذا كان عقداً مع جهة إدارية، وطلبَ تعويضٍ عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة، فنصت المادة المذكورة على أن تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي: . . . ج - دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة. د - الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها. «وهو خلافُ ما هو موجود في هذه القضية، حيث إن المدعى عليها (مؤسسة الملك عبدالعزيز ورجاله للموهبة والإبداع) ليست جهة إدارية حسب ما يتبين من نظامها الصادر بالأمر الملكي ذي الرقم أ/ ٢ في ١٥/ ١/ ١٤٢٩هـ، حيث نصت المادة الأولى منه على

(٥٠) أنشئت اللجنة الوطنية لرعاية المرضى النفسيين وأسرهم بموجب الأمر السامي ذي الرقم (١٠٤) في ٣/ ٤/ ١٤٣٠هـ

(٥١) أنشئت لجان أصدقاء المرضى بموجب الأمر السامي ذي الرقم (٩٩٠٢) في ٢٢/٨/١٤٠٥هـ

أنها (شخصية اعتبارية مستقلة غير هادفة للربح . .) . كما أنها تقوم بنشاط من قبيل النفع العام، وتكون عضويتها من فئة مجتمعية، هي المتميزون والمبدعون في تخصصات لها علاقة بنشاط المؤسسة، وكذلك الموهوبون وأولياء أمورهم . كما إن أهم مواردها هي المنح والتبرعات ونحوها . مما سبق كله حكمت الدائرة بالحكم الآتي : عدم اختصاص المحاكم الإدارية ولائياً بنظر الدعوى المقامة من مجموعة الرهف التجارية ضد مؤسسة الملك عبدالعزيز ورجاله للموهبة والإبداع»(٥٢) . والملاحظ أن الديوان حكم بعدم اختصاصه في هذه المنازعة المعروضة عليه؛ نظراً لأن النزاع نزاع عقدي ومطالبة بتعويض، فضلاً عن أنه لم يصدر من المؤسسة قرار إداري بشأنه .

ومن الجهات التي اعتبرها الديوان من جمعيات النفع العام : الجمعية العربية السعودية لبيوت الشباب، فقد ورد في حكم الديوان ما نصه : «جرى العمل بالمملكة على أن إنشاء المؤسسات العامة يكون بمرسوم ملكي، بناء على قرار يعده ويتقدم به مجلس الوزراء . . . رغم أن المادة (٢/ ٢) من نظام مجلس الوزراء تنص على اختصاصه بإحداث وترتيب المصالح العامة، والجمعية المشار إليها لم تنشأ بمرسوم ملكي، ومن ثم لا تعتبر من قبيل الهيئات أو المؤسسات العامة، ومن مراجعة نصوص نظامها الأساسي يتبيَّن أنها جمعية ذات نفع عام، ومن ثم لا يختص الديوان بنظر الدعاوى المرفوعة ضدها»(٥٣) . كما إن الديوان اعتبر جمعية الحاسبات السعودية من قبيل جهات النفع العام، إلا أنه حكم بعدم اختصاصه في المنازعة المعروضة عليه، نظراً لأن النزاع نزاع عقْدي، ولم يصدر منها قرار إداري بشأنه، فقد جاء

(٥٢) حكم ديوان المظالم ذي الرقم (٣/د/إ/٧ لعام ١٤٢٩هـ (حكم غير منشور).
(٥٣) حكم ديوان المظالم ذي الرقم (٤٢٤/ت/٣) لعام١٤١٠هـ (حكم غير منشور). يجب الإشارة إلى أن سبب نص الديوان في الحكم على عدم اختصاصه بنظر منازعات الجمعية نظراً لأن هذا الحكم صدر في عام ١٤١٠هـ، أي قبل صدور نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ الذي منح الديوان الاختصاص بالنظر في دعوى الإلغاء التي ترفع أمامه ضد قرارات جمعيات النفع العام وما في حكمها.

في حكم للديوان «حيث إن المدعي يهدف من دعواه إلى الحكم له بطلباته المذكورة آنفاً على سند من وجود عقد بينه وبين المدعى عليها (جمعية الحاسبات السعودية)، وقد دفعت الجهة المدعى عليها بعدم اختصاص المحكمة الإدارية بنظر الدعوى، وبما أن الفصل في الاختصاص من المسائل الأولية التي يلزم تحقيقها قبل الدخول في الموضوع، باعتباره من النظام العام الذي لاتسوغ مخالفته؛ لانعدام الولاية القضائية في حال عدم توافره، مما يؤثر في صحة الحكم الصادر بهذه الصفة؛ لذا فإن الدائرة تستعرض ما ورد في نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/ ٧٨ وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ حول ما يدخل في اختصاص المحاكم الإدارية من الدعاوى المقامة ضد الجمعيات، فقد قالت المادة الثالثة عشرة في فقرتها (ب) ما نصه: «تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي: أ - . . . ب - دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام ـ وما في حكمها ـ المتصلة بنشاطاتها . . .» وفي هذا النص، نجد أن المنظم إنما قصر اختصاص المحاكم الإدارية فيما يتعلق بالجمعيات على الطعون المقدمة فيما يصدر من الجمعيات من قرارات متعلقة بنشاطاتها دون غيرها من القرارات، فضلاً عن خروج المنازعات الأخرى من هذا النص وذلك كالمنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الجمعية ذات النفع العام أحد أطرافها، ومن ثم فإن أساس الولاية القضائية للمحاكم الإدارية على واقعة النزاع منتفٍ، الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى تقرير عدم الاختصاص الولائي لها»(٥٤).

(٥٤) حكم ديوان المظالم ذو الرقم ٧١/د/إ/٧ لعام ١٤٣٠هـ (حكم غير منشور).

الشرط الثاني: أن يكون التظلم موجهاً ضد قرار جهة النفع العام:

فالفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان قصرت اختصاص الديوان المتعلق بجمعيات النفع العام وما في حكمها على الفصل في التظلمات من قرارات اللجان التي تتصل بنشاطها. ولم يضع المنظم السعودي تعريفاً للقرار الإداري(٥٥)، باستثناء ما ورد في الفقرة (ب) من المادة (٨/ ١) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (م/ ٥١) في ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ، فقد نصت تلك الفقرة على اختصاص الديوان بالفصل في «الدعاوي المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو جود 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 طبقاً للأنظمة واللوائح». وذات النص الوارد في الفقرة (ب) من المادة (٨/ ١) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ كرِّر في الفقرة (ب) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم (٧٨) في ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ، فإن تلك الفقرة تنص على اختصاص محاكم ديوان المظالم بالفصل في «دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار

(٥٥) د. فهد بن محمد بن عبدالعزيز الدغيثر. رقابة القضاء على قرارات الإدارة: ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم. (١٩٩٢). القاهرة: دار النهضة العربية، ص ٤١، ٤٢.

كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح».

وإزاء هذا الخلو التشريعي لتعريف القرار الإداري نجد أن ديوان المظالم تصدى لذلك وعرف القرار الإداري في أكثر من حكم صدر عنه، فقد ورد في أحد هذه الأحكام أن القرار الإداري هو «إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطه بمقتضي الأنظمة واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني يكون جائزاً وممكناً نظاماً»(٥٦). وفي حكم آخر للديوان جاء فيه: «ومن حيث إنه في مجال تدقيق هذا القرار فإن الهيئة قد اطلعت على أوراق الدعوى ومستنداتها، واستبان لها أن التكييف النظامي السليم لطلبات المدعية هو الطعن في القرار الصادر من الديوان، باستبعاد العطاء المقدم منها في مناقصة أعمال النظافة بمبنى ديوان المظالم. . . ومن حيث إن القضاء الإداري قد استقر على أنه من الأصول المسلمة أن الإدارة لا تستوي مع الأفراد في حرية التعبير عن الإرادة في إبرام العقود، ذلك أنها تلتزم في هذا السبيل بإجراءات وأوضاع محددة في الأنظمة واللوائح تكفل لها اختيار أفضل الأشخاص للتعاقد، وذلك ضماناً للوصول إلى أنسب العروض وأكثرها تحقيقاً للصالح العام بحسب الغاية التي تستهدف فيها الإدارة من إبرام العقد، وجلي من ذلك أن العقد الذي تكون الإدارة أحد أطرافه إنما يمرّ - حتى يكتمل تكوينه - بمراحل متعددة، ويسلك إجراءات شتى وفقاً للأنظمة السارية حسب الأحوال، وينبغي في هذا الصدد التمييز في مقام التكييف بين العقد الذي تبرمه الإدارة وبين الإجراءات التي تمهد بها لإبرام هذا العقد أو تهيئ لمولده، ذلك أن من هذه الإجراءات ما يتم بقرار من السلطة الإدارية المختصة له خصائص القرار الإداري ومقوماته من حيث كونه إفصاحاً عن إرادتها الملزمة

(٥٦) انظر في ذلك حكم ديوان المظالم ذا الرقم (٣/٤/١٣٩٨هـ) في القضية رقم (٢٣/ق لعام ١٣٩٨هـ)، مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية الصادرة عن ديوان المظالم لأعوام ١٣٩٧هـ - ١٣٩٩هـ، ص ٦٢٧. وانظر في نفس المعنى: حكم ديوان المظالم ذا الرقم (٣١٤/ت/٣) لعام ١٤٠٩هـ (حكم غير منشور).

بناءً على سلطتها العامة بمقتضى الأنظمة واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي تحقيقاً لمصلحة عامة يغيرها النظام، ومثل هذه القرارات، وإن كانت تسهم في تكوين العقد وتستهدف إتمامه، فإنها تنفرد في طبيعتها عن العقد وتنفصل عنه، ومن ثم يجوز لذي الشأن الطعنُ فيها استقلالاً، وعلى ذلك فإن لجنة فحص العروض والتي تختص باتخاذ ما يلزم من الإجراءات تعين أفضل أصحاب العروض وفقاً لما رسمه النظام، وذلك حتى يتسنى للسلطة الإدارية المنوط بها إبرام العقد مباشرة اختصاصها في هذا الشأن عندما تباشر أعمالها وتتخذ قرارها سواء بالترسية أو استبعاد العرض إنما تصدر قرارات هي في طبيعتها -على نحو ما سبق قرارات إدارية نهائية، إذ تجتمع لها مقومات القرار الإداري من حيث كونه صادراً من جهة إدارية مختصة بما لها من سلطة عامة بمقتضى النظام واللوائح بقصد إحداث مركز نظامي تحقيقاً لمصلحة عامة . . . ومن حيث إنه تأسيس على ما تقدم فإن النزاع المعروض يصبح من وجهة التكييف النظامي السليم طعناً في قرار إداري، وليس منازعة متعلقة بعقد من العقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفاً فيها»(٥٧).

على أنه مما يجب التأكيد عليه: أن إعلان الإدارة عن إرادتها قد يكون صريحاً كما إنه قد يكون ضمنياً، والقرار الضمني هو الذي يستنتج من سكوت الإدارة بالنسبة لموقف معين، وهو ما أكدته الفقرة (ب) من المادة (٨/ ١) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ، والفقرة (ب) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ، واللتان نصتا على أنه «. . . يعدّ في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح».

(٥٧) حكم ديوان المظالم ذو الرقم (٢٤/ت/١/لعام ١٤٠٧هـ). (حكم غير منشور).

وأهم ما يميز القرار الإداري أنه يصدر من جانب واحد متمثلاً في الإرادة المنفردة للجهة الإدارية مصدرة القرار، وبناءً على ذلك فإن القرار بهذه الصفة يجعلة يختلف عن العقد الإداري، فإن هذا الأخير – كما سبق بيانه– يلزم لنشوئه توافق إرادتين. ولا يغير من هذه الخاصية المميزة للقرار الإداري أن بعض أنواع القرارات الإدارية يسبق إصدارَها تحريكٌ من صاحب الشأن كما هو الحال في قرار تعيين موظف أو قبول استقالته، إذ إنه يسبق تعيين الشخص أو قبول استقالة الموظف تقديم طلب منه، فهذا التحريك من صاحب الشأن يجب ألا يفسر على أنه إرادة للشخص لولاها لما صدر قرار التعيين أو قرار الاستقالة، فإنه لا إلزام على جهة الإدارة بقبول تعيين الشخص أو قبول استقالة الموظف وفقاً للتاريخ الذي حدده في طلبه، فقد ترى تأجيلها، وهذا يعني أن قرارها في الحالتين يصدر بإرادتها المنفردة(٥٨).

من جهة أخرى فإنه يلزم لاعتبار التصرف الإداري قراراً إدارياً أن يكون صادراً بموجب الأنظمة واللوائح، وبناءً على ذلك فإن التصرفات الصادرة عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة بناء على عقد، ومن ذلك أن صدور قرار بفرض غرامة التأخير على المتعاقد معها لا تندرج ضمن مفهوم القرار الإداري وفقاً لما تم بيانه وإنما يعتبر تصرفاً عقدياً. وفي ذلك جاء في أحد أحكام ديوان المظالم «. . . إن أي إجراء تتخذه جهة الإدارة مع المتعاقد معها، سواء ورد النص عليه في العقد أو كان مستمداً من نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها، يعتبر إجراء عقدياً وليس قراراً إدارياً، ويستثنى من ذلك ما يسمى بالقرارات المنفصلة أي تلك السابقة على التعاقد، كإجراءات طرح المشروع على المنافسة، واستبعاد

(٥٨) لمزيد من التفصيل حول الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية في إنشاء القرار الإداري في النظام السعودي، انظر: د. فؤاد محمد موسى عبدالكريم، القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية دراسة مقارنة، الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٤٢٤هـ، ص ٧١-٧٩.

بعض المتنافسين وإرساء المنافسة، ومثل تلك الإجراءات تعتبر قرارات إدارية بالنظر إلى صدورها قبل تكوين العلاقة العقدية»(٥٩).

وبناء على ذلك فإنه يلزم لاعتبار التصرف الصادر عن جهة النفع العام قراراً يندرج ضمن حكم الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ ذات الخصائص التي يقوم عليها القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية، وأهمها أن يكون التصرف صادراً بالإرادة المنفردة لجهة النفع العام، وبالتالي فلو كان التصرف صادراً بناء على التقاء إرادة جهة النفع العام وإرادة طرف آخر فإن هذا التصرف يكون تصرفاً عقدياً، ولقد سبق لديوان المظالم أن قرر عدم اختصاصه بالفصل في الدعوى التي يستند المدعي فيها إلى عقد مبرم مع جهة النفع العام. ولقد جاء في الحكم ما نصه: «حيث إن المدعي يهدف من دعواه إلى الحكم له بطلباته المذكورة آنفاً على سند من وجود عقد بينه وبين المدعى عليها (جمعية الحاسبات السعودية)، وقد دفعت الجهة المدعى عليها بعدم اختصاص المحكمة الإدارية بنظر الدعوى، وبما أن الفصل في الاختصاص من المسائل الأولية التي يلزم تحقيقها قبل الدخول في الموضوع، باعتباره من النظام العام الذي لاتسوغ مخالفته؛ لانعدام الولاية القضائية في حال عدم توافره مما يؤثر في صحة الحكم الصادر بهذه الصفة؛ لذا فإن الدائرة تستعرض ما ورد في نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/ ٧٨ وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ حول ما يدخل في اختصاص المحاكم الإدارية من الدعاوى المقامة ضد الجمعيات، فقد قالت المادة الثالثة عشرة في فقرتها (ب) ما نصه: «تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي: أ- . . . ب- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم

(٥٩) حكم ديوان المظالم ذو الرقم (٦٩٤/ت/١/ لعام ١٤١١هـ). (حكم غير منشور).

الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية، وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام ـ وما في حكمها ـ المتصلة بنشاطاتها . . . » وفي هذا النص نجد المنظم إنما قصر اختصاص المحاكم الإدارية فيما يتعلق بالجمعيات على الطعون المقدمة فيما يصدر من الجمعيات من قرارات متعلقة بنشاطاتها دون غيرها من القرارات، فضلاً عن خروج المنازعات الأخرى من هذا النص، وذلك كالمنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الجمعية ذات النفع العام أحد أطرافها، ومن ثم فإن أساس الولاية القضائية للمحاكم الإدارية على واقعة النزاع منتفٍ، الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى تقرير عدم الاختصاص الولائي لها»(٦٠).

الشرط الثالث- أن يكون القرار متصلاً بنشاط جهة النفع العام:

وشرط اتصال القرار محل النزاع المعروض على الديوان بنشاط جهة النفع العام يعتبر شرطاً موضوعياً يتطلب التحقق من توافره في المنازعة المعروضة أمام الديوان تقييم موضوع النزاع من خلال تأمل السند النظامي الذي أنشأ جهة النفع العام، ومن ثم يجب أن يكون متصلاً بفكرة النفع العام، التي هي في حقيقتها الأساس الذي جعل المنظم السعودي يُخضع جهات النفع العام لرقابة ديوان المظالم كجهة قضاء إداري؛ نظراً إلى أنَّ جهة النفع العام عندما تتصرف بهدف تحقيق النفع العام تسعى لتحقيق مصلحة عامة وتظهر وكأنها ذات صفة سيادية.

(٦٠) حكم ديوان المظالم ذو الرقم ٧١/د/إ/٧ لعام ١٤٣٠هـ (حكم غير منشور).

المبحث الثالث: اختصاص الديوان المتعلق بالطعن في قرارات المجلس الأعلى للقضاء

من بين الاختلافات بين نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ ونظامه لعام ١٤٢٨هـ والمتصلة باختصاصه: ما يتعلق باختصاص الديوان المتعلق بالرقابة على قرارات المجلس الأعلى للقضاء(٦١). ففي حين ينص نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ في المادة الرابعة عشرة منه صراحة على عدم اختصاص الديوان في النظر في الاعتراضات التي ترفع أمامه على ما يصدره المجلس الأعلى للقضاء من قرارات(٦٢)، لا يتضمن نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ مثل هذا النص الصريح، إلا أن عدم وجود مثل هذا النص في نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ، يجب ألا يفهم منه أن الديوان لم يكن محظوراً عليه نظر الاعتراضات التي ترفع إليه ضد ما يصدر عن مجلس القضاء الأعلى من قرارات. وهنا يجب التمييز بين مسألتين: المسألة الأولى التي تتصل بما يصدر عن مجلس القضاء الأعلى من أحكام وقرارات في ظل ممارسته لمهماته القضائية(٦٣) التي يباشرها بناء على نظام القضاء لعام ١٣٩٥هـ، فهذه الأحكام

(٦١) يجب التنويه إلى أن اسم (المجلس الأعلى للقضاء) الوارد في نظام القضاء لعام ١٤٢٨هـ لم يكن مستخدماً في نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/٦٤ في ١٤/٧/١٣٩٥هـ، فالتسمية التي تضمنها نظام القضاء لعام ١٣٩٥هـ هي مجلس القضاء الأعلى.

(٦٢) يجب التنويه إلى أن ذات الحظر الوارد على قرارات المجلس الأعلى للقضاء ينطبق على قرارات مجلس القضاء الإداري. فالمادة الرابعة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ تنص على أنه «لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة، أو النظر في الاعتراضات على ما تصدره المحاكم – غير الخاضعة لهذا النظام – من أحكام داخلة في ولايتها، أو ما يصدره المجلس الأعلى للقضاء ومجلس القضاء الإداري من قرارات».

(٦٣) تضمن نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/٦٤ في ١٤/٧/١٣٩٥هـ بياناً لاختصاصات مجلس القضاء الأعلى القضائية والتي تمثلت في ما يأتي: (أ) سلطة الترجيح عند اختلاف الرأي في الهيئة العامة لمحكمة التمييز. (المادة ١٤ من نظام القضاء)، (ب) حسم الخلاف بين الهيئة العامة لمحكمة التمييز ووزير العدل. (المادة (٢ من نظام القضاء). (ج) مراجعة الأحكام الصادرة بالقتل أو القطع أو الرجم أو القصاص فيما دون النفس. (الفقرة (٤) من المادة ٨ من نظام القضاء والمادة ١١ من نظام الإجراءات الجزائية). (د) الإذن للمحكمة بسماع الدعوى إذا شطبت للمرة الثانية. (المادة ٥٣ من نظام المرافعات). (هـ) النظر في المسائل الشرعية التي يرى وزير العدل ضرورة تقرير مبادئ عامة شرعية فيها. (الفقرة ١) من المادة (٨) =

والقرارات لا يجوز لديوان المظالم النظر فيما يثار ضدها من تظلمات ؛ نظراً لأن المادة التاسعة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ تنص على أنه «لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره (المحاكم) أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها»، فمصطلح المحاكم الوارد في المادة التاسعة يندرج ضمنه مجلس القضاء الأعلى في الحالات التي يمارس فيها المجلس مهمات قضائية . وأما المسألة الثانية والتي تتصل بممارسة المجلس لمهمات وظيفية تتعلق بشؤون وأوضاع القضاة الوظيفية من تعيين وترقية وندب وإعارة(٦٤)، أو لمهام تنظيمية تتعلق بشؤون القضاء (القضاء العام) بوجه عام من تحديد للاختصاص والمقار، فإنها لا تندرج ضمن مفهوم العمل القضائي الذي يمارسه مجلس القضاء الأعلى الوارد في المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم، لأن المجلس لا يباشر هذه المهمات بصفته القضائية(٦٥)، ومن خلال البحث في أحكام ديوان المظالم لم يتبين وجود أحكام يُتظلم

= من نظام القضاء). (و) النظر فيما توصلت إليه إدارة البحوث بوزارة العدل لتقرير مبادئ في القواعد الفقهية. (المادة ٨٩ من نظام القضاء). (ز) النظر في المسائل التي يرى ولي الأمر ضرورة النظر فيها . (المادة ٨ من نظام القضاء).

(٦٤) ناط نظام القضاء لعام ١٣٩٥هـ جميع الأمور الوظيفية المتعلقة برجال القضاء إلى مجلس القضاء الأعلى على النحو الآتي: (أ) التثبيت والتعيين والترقية. (المادة ٥٠ ، ٥٣ من نظام القضاء). (ب) النقل والندب والإعارة (المادة ٥٥ من نظام القضاء). (ج) الإجازات المرضية. (المادة ٥٦ من نظام القضاء) . (د) الرقابة على تنفيذ الواجبات. (المادة ٥٨ ، ٥٩ ، ٦٠ ، ٦١ من نظام القضاء). (هـ) ندب رئيس وأعضاء إدارة التفتيش القضائي بوزارة العدل من بين قضاة محكمة التمييز أو المحاكم العامة. المادة ٦٢ من نظام القضاء). (و) النظر في تظلمات القضاة من تقارير الكفاية التي هي أقل من المتوسط. (المادة ٦٨ من نظام القضاء) . (ز) تأديب القضاة. (المواد ٧٣ ، ٨٢ ، ٨٣ من نظام القضاء). (ح) النظر في رفع الحصانة القضائية عن القاضي في حال التلبس في الجريمة، أو اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق معه أو رفع الدعوى الجزائية عليه. (المادة ٨٤ من نظام القضاء). (ط) إنهاء الخدمة. (المادة ٨٥ من نظام القضاء).

(٦٥) ناط نظام القضاء لعام ١٣٩٥هـ أموراً تتصل بشؤون القضاء التنظيمية بمجلس القضاء الأعلى هي: (أ) إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالقضاء بصفة عامة، أو التي تمس التنظيم القضائي، بناء على طلب وزير العدل. (المادة ٨ فقرة ٣ من نظام القضاء) . (ب) اقتراح تأليف المحاكم العامة والجزئية وتعيين مقارها وتحديد اختصاصاتها. ويصدر بذلك قرار من وزير العدل. (المواد ٢٢ ، ٢٤ من نظام القضاء). (ج) اقتراح النطاق المحلي للمحكمة، ويصدر بذلك قرار من وزير العدل. (المادة ٣٨ من نظام القضاء). (د) اقتراح تسمية =

فيها من قرارات لمجلس القضاء الأعلى لا تتصل بمهماته القضائية، وبناء عليه فلا يمكن الجزم بموقف ديوان المظالم تجاه مثل هذه القرارات التنيظيمة والوظيفية للمجلس.

المبحث الرابع: معيار اختصاص ديوان المظالم

تنص المادة الثامنة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ على «(١) يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي: (أ) الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم. (ب) 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 طبقاً للأنظمة واللوائح. (ج) دعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة بسبب أعمالها. (د) الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية طرفاً فيها. (هـ) الدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق. (و) الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير المنصوص عليها نظَاماً، والجرائم المنصوص

= وتعيين رئيس و نواب دوائر محكمة التمييز، ويصدر بذلك قرار من وزير العدل. (المادة ١١ من نظام القضاء). (هـ) اقتراح لائحة قواعد وإجراءات التفتيش القضائي، ويصدر بذلك قرار من وزير العدل. المادة (٧٠ من نظام القضاء). (و) إصدار لائحة تحدد اختصاص كتاب العدل بتوثيق العقود وضبط الأقاريـر، ويصدر بذلك قرار من وزير العدل. (المادة ٩٠ من نظام القضاء). (ز) تحديد الدعاوى اليسيرة التي لا تكون قابلة للتمييز (المادة ١٧٩ من نظام المرافعات). (ح) إصدار إعلانات طلب تحري رؤية الهلال أوائل الشهور القمرية. (المادة ٥ من لائحة تحري رؤية هلال أوائل الشهور القمرية).

عليها في نظَام مكافحة الرشوة، والجرائم المنصوص عليها في المرسوم الملكي ذي الرقم ٤٣ وتاريخ ٢٩/ ١١/ ١٣٧٧هـ والجرائم المنصوص عليها في نظَام مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم ٧٧ وتاريخ ٢٣/ ١٠/ ١٣٩٥هـ. وكذلك الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في الأنظمة إذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء إلى الديوان بنظرها. (ز) طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية. (ح) الدعاوى التي من اختصاص الديوان بموجب نصوص نظَامية خاصة. (ط) طلب المحاكم الأجنبية إيقاع الحجز التحفظي على ممتلكات أو أموال داخل المملكة. (٢) مع مراعاة قواعد الاختصاص المقررة نظَاماً يجوز لمجلس الوزراء إحالة ما يراه من مواضيع وقضايا إلى ديوان المظالم لنظرها(٦٦).

في حين تنص المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ(٦٧) على أن «تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي: (أ) الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم. (ب) دعاوى إلغاء القرارات الإدارية

(٦٦) لقد أحسن المنظم السعودي عند عدم إدراجه نصاً في نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ يماثل نص الفقرة (٢) من المادة الثامنة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ الذي ينص على أنه «مع مراعاة قواعد الاختصاص المقررة نظَاماً يجوز لمجلس الوزراء إحالة ما يراه من مواضيع وقضايا إلى ديوان المظالم لنظرها»، ذلك أن مثل هذا النص يتعامل مع الاختصاصات بقرارت فردية، وهذا مما قد يربك قواعد الاختصاص القضائي.

(٦٧) إن المادة الثامنة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ أدق صياغة من نص المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ، ففي فقرات المادة الثامنة (أ، ج، د) تم استخدام مصطلح قانوني واحد وهو مصطلح «الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية»، وذلك عند تحديد اختصاص الديوان، أما في المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ فلم يستخدم مصطلح واحد في جميع تلك فقراتها، بل استخدم مصطلح «جهة الإدارة»، في الفقرتين (ج، د) استخدم مصطلح «الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية» في الفقرة (أ) من تلك المادة، وهو الأمر الذي قد يفهم منه أن الفقرتين اللتين ورد فيها مصطلح «جهة الإدارة» وهما دعاوى العقود ودعاوى المسؤولية أن اختصاص الديوان لا يمتد إلى المنازعات التي تكون الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها.

النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية، والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعدّ في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح. (ج) دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة. (د) الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها. (هـ) الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة(٦٨)، (و) المنازعات الإدارية الأخرى».

والذي يتبين من خلال تأمل هذين النصين أن معيار اختصاص ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري سواء في ظل نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ أم في ظل نظامه لعام ١٤٢٨هـ هو معيار شكلي عضوي وليس موضوعياً فنياً، ويعني المعيار الشكلي أنه يكفي لأن يكون الديوان مختصاً بنظر نزاع ما أن يكون أحد أطراف النزاع المعروض على الديوان جهة إدارة(٦٩)، ولا يشترط أن يكون النزاع إدارياً بالمعنى الموضوعي الفني، أي لا يشترط لممارسة الديوان اختصاصه بوصفه جهة قضاء إداري أن يكون النزاع المعروض أمامه تظهر فيه جهة الإدارة

(٦٨) في الوقت الذي نصت الفقرة (هـ) من المادة (١/٨) من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ على هيئة الرقابة والتحقيق، باعتبارها الجهة المختصة برفع الدعاوى التأديبية أمام ديوان المظالم، لم تتضمن الفقرة (هـ) من المادة الرابعة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ تحديداً لأي جهة بعينها كجهة مختصة برفع الدعاوى التأديبية أمام ديوان المظالم. والذي يظهر أن صيغة الفقرة (هـ) من المادة الرابعة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ أكثر مناسبة، خاصة إذا تم تغيير الجهة المختصة برفع الدعاوى التأديبية، إذ في مثل هذه الحالة لا تكون هناك حاجة لإعادة صياغة نص الفقرة (هـ) مرة أخرى.

(٦٩) يجب التأكيد على أن الديوان يختص بالنظر في التظلمات التي قد تثار ضد قرارات جمعيات النفع العام وما في حكمها التي تتصل بنشاطها، وهو أمر سبق بيانه في المبحث الثاني.

على أنها صاحبة سلطة وسيادة(٧٠). وهذا المبدأ يفهم من المذكرة التوضيحية لنظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ، فقد نصَّت على أنه «. . . كما ينبه إلى أن المراد بالعقد هو العقد مطلقاً، سواء أكان عقداً إدارياً بالمعنى القانوني أم عقداً خاصاً، بما في ذلك عقود العمل. . .».

إلا أنه قد يثور التساؤل هنا عن المقصود بعبارة «المنازعات الإدارية الأخرى» الواردة في نص الفقرة (و) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ (٧١)، إن هذه العبارة قد يفهم منها أنها تعني المنازعات الإدارية بمعيارها الموضوعي الفني، وهي تلك المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة، ومن ثم يخرج من ذلك المنازعات التي تكون الإدارة طرفًا فيها باعتبار أنها تصرفت ليس بصفتها السيادية، بل بصفتها شخصاً عادياً. كما إنه قد يفهم أنها تعني المنازعات الإدارية بمعيارها الشكلي العضوي، وهي تلك المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، بغضِّ النظر عن صفة الإدارة فيها، أي سواء أكانت صاحبة سلطة وسيادة أم لا. والذي يظهر أن الفهم الأكثر قبولاً هو الفهم الأخير، لأنه يتوافق مع أساس اختصاصات الديوان الذي منطلقه

(٧٠) في الدول التي تأخذ بالقضاء المزدوج هناك معايير مختلفة (معيار السلطة العامة، ومعيار المرفق العام، والمعيار المختلط الذي يجمع بين معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام)، يعملها القضاء الإداري لتحديد اختصاصه، نظراً إلى أن اختصاصه يقوم على معيار موضوعي مفاده أن يكون النزاع الإداري المعروض عليه نتيجة لتصرف جهة الإدارة باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة. انظر في بيان مفهوم هذه المعايير د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء – قضاء التعويض) دراسة مقارنة، عمان، ١٩٩٩م، ص ١٢٤-١٣٦.

(٧١) إن اختصاص ديوان المظالم في ظل نظامه الصادر عام ١٤٠٢هـ جاء عاماً يشمل جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، سواء أكان محل المنازعة عقداً أم قراراً أم واقعة مادية، وهو مبدأ أكدته المذكرة التوضيحية، التي نصت على أنّه «...يلاحظ أن الاختصاصات التي نص عليها النظام جاءت من الشمول، بحيث أصبح لديوان المظالم الاختصاص العام للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، سواء أكان مثارها قراراً أم عقداً أم واقعة (الفقرة أ، ب، ج، د من المادة الثامنة)»، إلا أنه على الرغم من ذلك، فالمنظم السعودي – عند صياغة اختصاصات الديوان في نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ – حاول أن يتفادى احتمالية وجود منازعات تكون الإدارة طرفاً فيها لا تندرج ضمن فقرات المادة الثالثة عشرة، (أ، ب، ج، د، هـ) فأورد نصاً عاماً هو نص الفقرة (و) من المادة الثالثة عشرة نصه «المنازعات الإدارية الأخرى» بحيث يضمن اختصاص الديوان في المنازعات التي لا تندرج ضمن تلك الفقرات.

أن الديوان يختص بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، كما إنه يتوافق مع نص الفقرة (د) من المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ التي تقضي باختصاص الديوان في الفصل في الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

وبناء على ما تم بيانه فإن اختصاص الديوان بوصفه جهة قضاء إداري يتطلب توافر العناصر الآتية:

١- أن يكون أحد أطراف النزاع جهة إدارة، بغضِّ النظر عن صفتها، أي سواء أكانت صاحبة سلطة وسيادة أم لا، ويستثنى من ذلك اختصاص الديوان بالنظر في قرارات جمعيات النفع العام وما في حكمها التي تتصل بنشاطها.

٢- ألا يكون النزاع المعروض أمام الديوان من اختصاص محاكم القضاء العام أو من اختصاص أي من اللجان شبه القضائية المستثناة، وذلك بموجب نص نظامي.

٣- ألا يكون العمل الصادر عن الجهة الإدارية عملاً من أعمال السيادة، فمتى كان العمل من أعمال السيادة فإنه يمتنع على الديوان النظر فيه سواء من ناحية الإلغاء أم التعويض. فالمادة الرابعة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ تنص على أنه «لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة، أو النظر في الاعتراضات على ما تصدره المحاكم - غير الخاضعة لهذا النظام - من أحكام داخلة في ولايتها، أو ما يصدره المجلس الأعلى للقضاء ومجلس القضاء الإداري من قرارات». ولقد استقرت أحكام الديوان على ذلك، فقد جاء في أحد هذه الأحكام: «وبما أن حقيقة الدعوى هي طلب التعويض عما رتبه الأمر الملكي رقم (أ/ ٧٤) وتاريخ ٢٣/ ١/ ١٤٢٥هـ من أضرار، وبما أن قضاء الديوان قد استقر على اعتبار الأوامر الملكية في الجملة قرارات سيادية، وأن طلب التعويض متفرع عن الإلغاء، وقد نصت المادة الرابعة عشرة من نظام ديوام المظالم

الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ على أنه (لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال السيادة . . .)؛ فإن الدائرة تنتهي إلى الحكم بعدم اختصاص الديوان ولائياً بنظر الدعوى»(٧٢).

إلا أنه يجب ألا يفهم -من أنه نتيجة لأن ديوان المظالم يختص بنظر جميع المنازعات التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها بغضِّ النظر عن صفتها، سواء أكانت صاحبة سلطة وسيادة أم لا- أن الديوان يطبق نفس القواعد القانونية على كلا النوعين من النزاعات، فالأمر على العكس من ذلك، فالديوان يطبق على المنازعات التي تظهر جهة الإدارة أنها صاحبة سلطة وسيادة قواعد القانون الإداري، في حين لا يطبق على أنواع النزاعات الأخرى التي لا تظهر فيها جهة الإدارة بهذه الصفة قواعد القانون الإداري.

الخاتمة

نتائج البحث

بعد هذا العرض والتحليل في مباحث البحث الأربعة يمكن التأكيد على النتائج الآتية:

١- أن اختصاص ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري وفقاً لنظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ أوسع من اختصاص الديوان وفقاً لنظامه لعام ١٤٠٢هـ، لأنه أقر باختصاص الديوان في العديد من المنازعات التي لم تكن مقرة للديوان في ظل نظامه لعام ١٤٠٢هـ، والمتمثلة في الفصل في المنازعات المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة العسكرية، والنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات المجالس التأديبية، وقرارات اللجان شبه القضائية، وقرارات جمعيات النفع العام وما في حكمها المتصلة بنشاطها.

(٧٢) حكم ديوان المظالم ذو الرقم (٩٢/د/ف/٨ لعام ١٤٣٠هـ (حكم غير منشور).

٢- أنه بمقارنة صياغة المادتين الثامنة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ والثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ يتبن أن صياغة المادة الثامنة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ أدق، ففي فقرات المادة الثامنة (أ، ج، د) تم استخدام مصطلح قانوني واحد هو «الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية»، وذلك عند تحديد اختصاص الديوان، أما في المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ فلم يستخدم مصطلح واحد في جميع فقراتها، بل استخدم مصطلح «جهة الإدارة»، في الفقرتين (ج، د)، بل استخدم مصطلح «الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية» في الفقرة (أ) من تلك المادة، وهو الأمر الذي قد يفهم منه أن الفقرتين اللتين ورد فيها مصطلح «جهة الإدارة» وهما دعوى العقود ودعاوى المسؤولية أن اختصاص الديوان لا يمتد إلى المنازعات التي تكون الأشخاص المعنوية العامة طرفاً فيها.

٣- أن المنظم السعودي أحسن في إضافة نص الفقرة (و) إلى المادة الثالثة عشرة من نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ والتي تنص على اختصاص الديوان بالفصل في «المنازعات الإدارية الأخرى» وذلك لتفادي احتمالية وجود منازعات تكون الإدارة طرفاً فيها لا تندرج ضمن الفقرات الأخرى للمادة الثالثة عشرة (أ، ب، ج، د، هـ)، فضلاً عن ذلك فإنه بصدور نظام القضاء ونظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ فقد تم تحديد جميع الاختصاصات القضائية، مما لا يستدعي معه بقاء مثل هذا النص.

٤- أن المنظم السعودي أحسن حين لم يدرج نصاً في نظام الديوان لعام ١٤٢٨هـ يماثل نص الفقرة (٢) من المادة الثامنة من نظام الديوان لعام ١٤٠٢هـ، الذي ينص على أنه «مع مراعاة قواعد الاختصاص المقررة نظاماً، يجوز لمجلس الوزراء إحالة ما يراه من مواضيع وقضايا إلى ديوان المظالم لنظرها»، ذلك أن مثل هذا النص يتعامل مع الاختصاصات بقرارات فردية، وهذا ما قد يربك قواعد الاختصاص القضائي.