

الرقابة القضائية على أعمال حفظ الأمن في المملكة العربية السعودية

حسان المؤنس⁽¹⁾

(1) أستاذ مساعد في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الملك فيصل، المملكة العربية السعودية.

البريد الإلكتروني: hmoanes@kfu.edu.sa

الملخص:

مع اختلاف وتنوع الأجهزة الموكول إليها مهمة الحفاظ على الأمن العام في المملكة العربية السعودية، فقد سمح النظام لهذه الأجهزة بممارسة جملة من الصلاحيات الواسعة لغاية حفظ الأمن. إلا أن ممارسة هذه الصلاحيات عبر مختلف الوسائل المتاحة لها تأثير مباشر على حقوق الأفراد وحررياتهم. ولهذا، ينبغي أن تخضع هذه الوسائل إلى جملة من الضوابط حتى لا تصبح وسيلة لإرهاب المواطنين وفقدان ثقتهم في هذه الأجهزة وبالتالي إلى فقدان إحساسهم بالأمن والأمان. وحتى لا تبقى هذه الضوابط مجرد شعارات ترفع ولا تطبق، يتأكد دور القاضي، بالإضافة إلى الدور الذي تقوم به الإدارة ذاتها على أعمال منسوبيها، في حماية الحقوق والحرريات. وتهدف هذه الدراسة إلى توضيح آليات الرقابة القضائية على أعمال حفظ الأمن في المملكة العربية السعودية مع بيان إشكاليات تنازع الاختصاص بين مختلف هذه الجهات واقتراح ما يمكن من الحد من هذه الإشكالات.

الكلمات المفتاحية:

حفظ الأمن، ديوان المظالم، القضاء العادي، الضبط الإداري، الضبط الجنائي، تنازع الاختصاص، المملكة العربية السعودية.

تاريخ إرسال المقال: 2020/03/22، تاريخ قبول المقال: 2020/11/29، تاريخ نشر المقال: 2020/12/31

لتهميش المقال: حسان المؤنس، "الرقابة القضائية على أعمال حفظ الأمن في المملكة العربية السعودية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 04، 2020، ص ص 581-599.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: حسان المؤنس، hmoanes@kfu.edu.sa

Judicial Control over Maintenance Security in KSA

Summary:

With the diversity of the agencies entrusted with the task of maintaining public security in the Kingdom of Saudi Arabia, the system allowed these agencies to exercise a wide range of powers in order to maintain security. However, the exercise of these powers has a direct impact on the rights and freedoms of individuals. This study aims to clarify the mechanisms of judicial control over maintaining public security in the KSA, explaining the problems of conflict of jurisdiction between these various judicial authorities and proposing what enables them to reduce these problems.

Keywords:

Maintaining security, The Board of Grievances, Judicial authorities, administrative control, criminal control, competency conflict, Saudi Arabia

Le contrôle juridictionnel sur le maintien de la sécurité en Arabie saoudite

Résumé :

Compte tenu de la diversité des agences chargées de maintenir la sécurité publique dans le Royaume d'Arabie saoudite, le système a permis à ces agences d'exercer un large éventail de pouvoirs afin de maintenir la sécurité. Cependant, l'exercice de ces pouvoirs a un impact direct sur les droits et libertés individuelles. Cette étude vise donc à clarifier les mécanismes de contrôle judiciaire du maintien de la sécurité publique en Arabie Saoudite, tout en expliquant les problèmes de conflits de compétence entre ces différentes autorités judiciaires et pour finir par des propositions qui pourraient contribuer à la réduction de ces problèmes.

Mots clés:

Ordre public, juge administratif, juge judiciaire, police administrative, police judiciaire, conflit de juridiction, Arabie saoudite.

مقدمة

لا شك أن الحفاظ على النظام العام هو من أوكد المهام التي تقوم بها الدولة بالإضافة إلى توفير المرافق العامة الأساسية لمتساكنيها على حسب قدرتها الاقتصادية. فاختلال النظام العام يؤدي إلى انتشار الفوضى وفقدان التوازن في المجتمع. إذ لا يتصور وجود مستقر للجماعة من غير نظام يضبط سلوك أفرادها، وأوامر تحيط بنشاطهم وتدفعهم إلى غاياته المحددة. ومن المتعارف عليه أن مفهوم النظام العام هو مفهوم مرن يختلف باختلاف الدول والمجتمعات والأزمنة. ولكن، رغم هذا الاختلاف في تحديد مجال وحدود النظام العام، إلا أن معظم شراح القانون يتفقون على العناصر المكونة للنظام العام وهي: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة.

ويقصد بالأمن العام تحقيق طمأنينة الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداءات واتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من الكوارث والأخطار العامة كالحرائق والفيضانات والسيول، والانتهاكات التي قد يتسبب فيها الإنسان كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور.

وما يجدر ذكره أن حركة المجتمع الطبيعية نحو الحياة الكريمة والبناء والتقدم لا تتأتى إلا من خلال شعور المجتمع بالأمن ولذلك نجد أن الله تعالى امتن على عباده المؤمنين بنعمة الأمن في قوله تعالى: "وليبذلهم من بعد خوفهم أمناً يعبدونني لا يشركون بي شيئاً" (سورة النور، 55). وقد عدّه النبي صلى الله عليه وسلم من ضرورات الحياة ومعياراً من معايير قوام الإنسانية، فقد روي عن رسول الله صلى الله عليه وسلم أنه قال: "مَنْ أَصْبَحَ مِنْكُمْ آمِناً فِي سِرِّهِ، مُعَافًى فِي جَسَدِهِ، عِنْدَهُ قُوَّةٌ يَوْمِهِ، فَكَأَنَّمَا حِيزَتْ لَهُ الدُّنْيَا"¹. ولتدعيم هذه الضوابط الشرعية التي أتى بها ديننا الحنيف، جاءت الأنظمة والتشريعات للتأكيد على أهمية تأطير عملية الحفاظ على الأمن وضبطها بقواعد حتى لا تحيد عن مقاصدها العليا لتحقيق العدل واجتنب الظلم.

ومن بين المواد الأساسية في النظام الأساسي للحكم الصادر سنة 1412هـ والتي تبرز أهمية دور الدولة في التوفيق بين مقتضيات توفير الأمن من جهة وحماية حقوق الأفراد من الانتهاكات من جهة أخرى يمكن أن نذكر المادة السادسة والعشرين التي تنص على أن الدولة "تحمي حقوق الإنسان، وفق الشريعة الإسلامية". كما تشير المادة السادسة والثلاثون من جهتها إلى دور الدولة في توفير "الأمن لجميع مواطنيها والمقيمين على إقليمها"، وأنه "لا يجوز تقييد تصرفات أحد، أو توقيفه، أو حبسه، إلا بموجب أحكام النظام". وتؤكد المادة السابعة والثلاثون أن "للمساكن حرمتها، ولا يجوز دخولها بغير إذن صاحبها، ولا تقتيشها، إلا في الحالات التي يبينها النظام". وتتعرض المادة الثامنة والثلاثون إلى مبدئين هامين في مجال القانون الجنائي وهما مبدأ شخصية

¹ رواه البخاري في "الأدب المفرد" (رقم/300) والترمذي في "السنن" (2346) وقال: حسن غريب. وقيل أيضاً في هذا الباب: "إذا أمن الفرد على دينه ونفسه وسلم له عقله وعرضه وحفظ له ماله فقد جمعت أطراف الأمن كلها" (الدكتور الذهبي من كتابه "الحدود" نقلاً عن حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري (دراسة مقارنة: فرنسا ومصر ومبادئ الشريعة الإسلامية)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989 م، ص 653).

العقوبة ومبدأ عدم رجعية النظام الجزائي بقولها أن "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص شرعي، أو نص نظامي، ولا عقاب إلا على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظامي".

وتطبيقاً للمبادئ العامة الواردة بالنظام الأساسي للحكم، حرصت السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية على إصدار الأنظمة التي توطر قانونياً عمليات الحفاظ على الأمن. ومن بين هذه الأنظمة يمكن أن نذكر:

- نظام السجن والتوقيف لعام 1398هـ²: ومن أبرز ما جاء في هذا النظام بيانه لأحكام تنفيذ عقوبات السجن والتوقيف، وإنشاء المجلس الأعلى للسجون وبيان مهماته، وتحديد الأحكام والقواعد المتعلقة بتنفيذ عقوبات السجن من حيث إجراءات الإيداع والتفتيش وتقسيم المسجونين والزيارة والمراسلة والتشغيل والرعاية الصحية والثقافية والجزاءات والإفراج عن المسجون أو الموقوف، وكذلك فرض عقوبات إدخال الأسلحة والمخدرات لدور السجن أو التوقيف، أو تهريب مسجون أو موقوف أو محاولة ذلك.

- نظام الإجراءات الجزائية لسنة 1435هـ حيث تنص المادة الثانية منه على أنه: "لا يجوز القبض على أي إنسان، أو تفتيشه، أو توقيفه، أو سجنه، إلا في الأحوال المنصوص عليها نظاماً، ولا يكون التوقيف أو السجن إلا في الأماكن المخصصة لكل منهما وللمدة التي تحددها السلطة المختصة. ويحظر إيذاء المقبوض عليه جسدياً أو معنوياً، ويحظر كذلك تعريضه للتعذيب أو المعاملة المهينة للكرامة". كما تضيف المادة الثالثة أنه: "لا يجوز توقيع عقوبة جزائية على أي شخص إلا بعد ثبوت إدانته بأمر محظور شرعاً أو نظاماً بعد محاكمة تُجرى وفقاً للمقتضى الشرعي". وتؤكد المادة السابعة والثلاثون من نفس النظام على أنه: "لا يجوز توقيف أي إنسان أو سجنه إلا في السجون أو أماكن التوقيف المخصصة لذلك نظاماً. ولا يجوز لإدارة أي سجن أو توقيف قبول أي إنسان إلا بموجب أمر مسبب ومحدد المدة وموقع عليه من السلطة المختصة، ويجب ألا تبقى بعد المدة المحددة في هذا الأمر". هذا بالإضافة إلى عديد الأحكام الأخرى المتعلقة بضبط حقوق المتهمين عند التحقيق وأثناء المحاكمة وبعدها.

- نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1هـ الذي أنشأ هيئة الرقابة والتحقيق وهيئة التأديب ونص على جملة من القواعد المتعلقة بالرقابة على الموظفين

²الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/31 بتاريخ 1398/6/21هـ. وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الشورى قد أقر مؤخراً في جلسته العادية بتاريخ 3 فبراير 2015 مشروع نظام السجن والتوقيف الجديد مما يدعم حفظ حقوق نزلاء وزيارات السجون بما يتفق مع الشريعة الإسلامية والاتفاقيات الدولية.

والعقوبات التي يجوز للإدارة توقيعها عليه ومنها خاصة جرائم سوء استعمال السلطة المكمل لنظام الموظفين والمنصوص عليها بالمرسوم رقم م/43 وتاريخ 29 ذو القعدة عام 1377هـ، الساري المفعول إلى حد الآن³.

- نظام قوات الأمن الداخلي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (30) وتاريخ 1384/12/4هـ الذي يعتبر قوات الأمن الداخلي، أو ما تسمى بالشرطة، هيئة نظامية مدربة تدريباً خاصاً للمحافظة على الأمن وتطبيق الأنظمة وتنفيذ أوامر الدولة وتعليماتها دون المساس بأموال الناس وأعراضهم وحررياتهم الشخصية إلا في حدود النظام.

إضافة إلى الأنظمة، نجد أيضاً اللوائح التي تعتبر تشريعاً فرعياً يهدف إلى وضع التشريعات العادية والأنظمة موضع التنفيذ بتوضيحها وبيان كيفية تطبيقها، أو إلى تسيير المرافق العامة، أو لغايات المحافظة على أمن واستقرار المجتمع⁴. ولعل من أهم اللوائح الصادرة في مجال عملية الحفاظ على الأمن العام، "لائحة أصول الاستيقاف والحجز المؤقت والتوقيف الاحتياطي" الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم 233 بتاريخ 1404/1/17هـ. وقد وافق مجلس الوزراء، في جلسته المنعقدة بتاريخ 1436/3/21هـ، على اللائحة التنفيذية لنظام الإجراءات الجزائية. واشتملت هذه اللائحة التنفيذية على العديد من الأحكام الخاصة بمراحل جمع الاستدلالات والقبض والتفتيش وإجراءات التحقيق، والعديد من الأحكام الأخرى. وبما أن اللوائح تأتي في قاعدة الهرم التشريعي، بات من الضروري أن تحترم هذه اللوائح التشريعات الأعلى منها وألاّ تخالفها حتى لا تكون محلاً للطعن في شرعيتها. وهو ما يطرح مسألة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية عامة، وعلى عمليات حفظ الأمن خاصة، لما لهذه الرقابة من أهمية في دعم الإحساس بالعدل لدى عموم الناس، وهذا من شأنه أن يساهم من جهته في استتباب الأمن في المجتمع.

ويمكن أن نميز في هذا الإطار بين نوعين من أنواع الرقابة: الرقابة الإدارية والرقابة القضائية. أما الرقابة الإدارية فتكون عن طريق التنظيم، باعتباره وسيلة ودية لفض المنازعات الإدارية، يقلل من عدد الطعون المقدمة إلى القضاء الإداري ويخفف بالتالي من العبء الملقى على كاهله وبالتالي لن ترفع إليه إلا المنازعات التي لم يتوصل فيها الطرفان إلى حل مرضي، وهي في العادة منازعات قليلة العدد نسبياً وشائكة ودقيقة من الناحية الفنية مما يستوجب الفصل فيها من جهة محايدة ومستقلة عن طرفي النزاع⁵.

³ حيث تنص المادة الثانية منه على المعاقبة بالسجن لمدة لا تزيد عن عشر سنوات أو بغرامة لا تزيد عن عشرين ألف ريال لكل موظف ثبت ارتكابه لإحدى الجرائم الآتية، وكذلك من اشترك أو تواطأ معه على ارتكابها سواء كانوا موظفين أو غير موظفين، التي نذكر من بينها:

- التحكم في أفراد الرعية أو الافتئات على حق من حقوقهم الشخصية بصورة من الصور أو تكليفهم بما لا يجب عليهم نظاماً (...)
- إساءة المعاملة أو الإكراه باسم الوظيفة كالتعذيب أو القسوة أو مصادرة الأموال وسلب الحريات الشخصية ويدخل ضمن ذلك التنكيل والتغريم والسجن والنفي والإقامة الجبرية في جهة معينة ودخول المنازل بغير الطرق النظامية المشروعة والإكراه على الإغارة أو الإجارة أو البيع أو الشراء وتحصيل ضرائب تزيد عن المقادير المستحقة أو المفروضة نظاماً

⁴ علي الزهراني وآخرون، مبادئ علم القانون، مكتبة جرير، طبعة ثانية، 2013، ص 98.

⁵ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 326.

وحرصاً على تفعيل دور الرقابة الإدارية على كافة أعمالها، بما فيها أعمال حفظ الأمن، فقد سعت الإدارة إلى تنويع أساليبها الرقابية. فبالإضافة إلى الرقابة الداخلية - أو الذاتية - التي تمارسها الإدارة العامة (السلطات العليا في الدولة والوزارات ورؤساء المصالح المستقلة والرؤساء الإداريين للمؤسسات العامة)، فقد أنشئت عدد من الهيئات العامة المستقلة التي تقوم بدور هام في مراقبة موظفي الدولة والمؤسسات العامة. ومن أبرز هذه الهيئات: هيئة الرقابة والتحقيق⁶، والنيابة العامة (هيئة التحقيق والادعاء العام سابقاً)⁷، وهيئة التأديب⁸. ولكن، رغم تنوع أساليب الرقابة الإدارية، إلا أن طبيعة هذه الرقابة تسمها بنوع من عدم الحيادية باعتبار أن الإدارة ستكون خصماً وحكماً في نفس الوقت. ويذهب الدكتور علي خطر شطناوي إلى أنه "لا تتوافر اعتبارات الحيادة والنزاهة والموضوعية في الرقابة الإدارية، وبذلك لن تنال القرارات الصادرة على ثقة واحترام الأفراد، فالإدارة خصم وحكم في النزاع نفسه. ناهيك عن ميل الإدارة الواضح إلى تأكيد قراراتها السابقة دون بحث جدي وفحص حقيقي لادعاءات الأفراد. لهذا يتعين أن تناط مهمة رقابة مشروعية أعمال الإدارة العامة إلى جهة مستقلة عن طرفي النزاع وأن تتصف هذه الجهة بصفات الحيادة والنزاهة والموضوعية، وأن تزود بالسلطات والصلاحيات التي

6 أنشئت هيئة الرقابة والتحقيق بموجب نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1 هـ. وهي هيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية وترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء. والغاية من إنشائها هو مراقبة الموظفين الحكوميين لحسن أدائهم المهني والتحقيق مع من ينسب إليه تقصير منهم. وبالإضافة إلى الدور الرقابي الإداري والمالي، تقوم هيئة الرقابة والتحقيق بدور التحقيق التأديبي والجنائي وكذلك بتمثيل الادعاء أمام ديوان المظالم، كما تقوم بالاعتراض على الأحكام الصادرة بالدعاوى المرفوعة منها طبقاً لقواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 190 وتاريخ 1409/11/16 هـ. كما أضاف المرسوم المحدث لديوان المظالم (عام 1402 هـ) إلى هذه الهيئة مهمة التحقيق في جرائم الرشوة والتزوير والجرائم المنصوص عليها بالمرسوم الملكي رقم م/43 وتاريخ 29 ذو القعدة عام 1377 هـ (أي جرائم سوء استعمال السلطة). إلا أنه تم التخلي مؤخراً عن هذه الاختصاصات الجزائية لفائدة هيئة التحقيق والادعاء العام بموجب المرسوم رقم (م/4) وتاريخ 1433/1/5 هـ؛ كما أن الأمر الملكي الصادر في 15 ربيع الآخر الموافق 12 ديسمبر 2019 قد ضم "هيئة الرقابة والتحقيق" والمباحث الإدارية إلى "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" وعدل مسمائها ليكون "هيئة الرقابة ومكافحة الفساد"، على أن تتولى هذه الهيئة اتخاذ ما يلزم حيال جرائم الفساد المالي والإداري ومرتكبيها وأطرافها، سواء كانوا من الأشخاص ذوي الصفة الطبيعية من موظفي الدولة المدنيين أو العسكريين أو من في حكمهم من المتعاقد معهم أو غيرهم، أو من الأشخاص ذوي الصفة المعنوية ذات الصلة بتلك الجرائم.

7 من الأسباب التي أدت إلى ظهور هذه الهيئة "أن قضايا التحقيق ورفع الادعاء بها قد أصبح في غاية من التشعب والتعقيد الأمر الذي يؤدي إلى إطالة البت فيها" (في تقديم لقرار مجلس الوزراء بإنشاء هيئة التحقيق والادعاء العام - قرار رقم 140 وتاريخ 1409/8/13 هـ).

8 أنشئت الهيئة التأديب بموجب نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1 هـ (المواد 14 إلى 30). وكان دورها ينحصر في النظر في القضايا التأديبية التي تحال إليها من هيئة الرقابة والتحقيق. إلا أنه بإحداث ديوان المظالم سنة 1402 هـ، تم إلغاء هيئة التأديب ونقل اختصاصها إلى محاكم الديوان التي أصبحت مختصة بالنظر في دعاوى تأديب الموظفين المرفوعة من قبل هيئة الرقابة والتحقيق، أو من أي جهة مختصة.

تمكنها من إزالة عدم المشروعية التي تلحق وتعييب القرارات الإدارية، وتجبر الأضرار التي تلحق بالأفراد جراء أعمال الإدارة غير المشروعة"⁹.

ولذلك فإنه، رغم أهمية أجهزة الرقابة الإدارية على أعمال الموظفين وتعددتها، إلا أن أكثر أنواع الرقابة ضماناً لحقوق الأفراد ضد تعسف الهيئات العامة وخروجها على القانون هي الرقابة القضائية، نظراً لما ينطوي عليه القضاء من حيادية ونزاهة واستقلال عن أطراف النزاع ودراية بالشؤون القانونية.

إشكالية البحث: إن عملية حفظ الأمن هي عملية معقدة وحساسة تحتاج إلى تفعيل كل الجهود من أجل إنجاحها وضمان ديمومتها. ونظراً لصعوبة التوفيق بين إمكانية اتخاذ كل الوسائل المتاحة لحفظ الأمن وضرورة عدم انحراف هذه الوسائل عن الأهداف المرسومة لها، تتأكد ضرورة وجود معايير مضبوطة لأعمال الإدارة الأمنية ورقابة قضائية فعلية عليها حتى لا ينقلب تحقيق الأمن إلى ظلم وجور. فما هي آليات هذه الرقابة في المملكة العربية السعودية؟ وما هي الإشكاليات العملية التي تطرحها؟
أهداف البحث: يهدف البحث أساساً إلى:

- بيان الجهات القضائية المختصة بالرقابة على أعمال الجهات الأمنية في المملكة العربية السعودية.
- توعية الإدارة العاملة في المجال الأمني بضرورة احترام الضوابط الشرعية والنظامية أثناء تأديتها لمهامها في المحافظة على الأمن.
- توضيح الإشكالات القضائية المتعلقة بنظر المنازعات المتعلقة بعمليات حفظ الأمن في المملكة العربية السعودية واقتراح آليات لحلها.
- إبراز أهمية عمل القضاء، خاصة ديوان المظالم، في ترسيخ الأمن والاستقرار في المجتمع ودعم الثقة في أجهزة الدولة تنفيذية كانت أو قضائية.
- خطة البحث: ينقسم هذا البحث إلى مبحثين رئيسيين: يهتم المبحث الأول بتوضيح اختصاص محاكم ديوان المظالم (القاضي الإداري) وتنوعه في رقابته على أعمال وقرارات الإدارة المسؤولة عن حفظ الأمن. أما المبحث الثاني فيتعرض إلى تعديل الأنظمة القضائية لعام 1428هـ الذي أحدث تداخلاً في الاختصاص بنظر أعمال الإدارة المتعلقة بحفظ الأمن وكيفية فض هذا التداخل.

⁹ علي خنجر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي، الكتاب الأول، مكتبة الرشد، الطبعة الأولى، 1435 هـ - 2014 م، ص 187.

المبحث الأول: تنوع آليات الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المسؤولة عن حفظ الأمن

بالرجوع إلى المادة 13 من نظام ديوان المظالم الجديد لسنة 1428هـ، يتبين أن مراقبة القاضي الإداري لعمل الإدارة المتعلق بالمحافظة على الأمن العام تتم عن طريق إحدى الآليات أو الوسائل التالية: إما عن طريق الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الصادرة في مجالات حفظ الأمن، أو عن طريق التعويض عن قرارات أو أعمال الإدارة المسؤولة عن حفظ الأمن، أو كذلك عن طريق الدعوى التأديبية المرفوعة ضد أعوان الأمن.

المطلب الأول: دعاوى الإلغاء

حسب المادة 13 (ب) من نظام ديوان المظالم الجديد لسنة 1428هـ، يختص 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، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح".

ويبدو لأول وهلة أن مجال تطبيق دعاوى الإلغاء في أعمال الإدارة المسؤولة عن حفظ الأمن ضيق نوعاً ما. إذ أن تصرف الإدارة يكون عادة في مجال حفظ الأمن تصرفاً قائماً على الأعمال المادية. ولكن هذا لا يمنع الإدارة من القيام بأعمال قانونية (أساساً عن طريق آلية القرار الإداري) لتحقيق أهداف الحفاظ على الأمن. والقرار الإداري الصادر في مجال الحفاظ على الأمن، كغيره من القرارات الإدارية، يجب أن يخضع لجملة من الشروط لكيلا يتعرض للإلغاء من طرف القاضي الإداري. وهذه الشروط، كما نص عليها النظام (المادة 13/ب من نظام ديوان المظالم)، هي خمسة: الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية. وتقابل هذه الشروط عيوب خمسة يمكن أن تطلال القرار الإداري فتعرضه للإلغاء. وهذه العيوب هي: عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب السبب، وعيب مخالفة الأنظمة واللوائح، وعيب الانحراف بالسلطة. ومآل القرار المشوب بأحد هذه العيوب هو الإلغاء، أو الانعدام إذا كان العيب جسيماً.

ومن المتعارف عليه أن القاضي الإداري يمارس نوعين، أو بالأحرى، مستويين من الرقابة على القرارات الإدارية: رقابة قصوى ورقابة دنيا. فعندما تكون سلطة الإدارة مقيدة يمارس القاضي عليها رقابة قصوى، أما إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية فإن القاضي يمارس هنا رقابة دنيا. ولهذا، يميز الفقه عادة بين قرارات الإدارة

الصادرة في الظروف العادية وتلك الصادرة في الظروف الاستثنائية¹⁰. وبناءً على ذلك فإن بعض التصرفات التي تجريها السلطة العامة والتي تعتبر غير مشروعة في حالة السعة والاختيار (الظروف العادية) تعتبر جائزة إذا ما حتمت الضرورة ذلك. فالعمل بالضرورة لا يعد نقضاً وهدماً لأدلة الشرع، إذ فيه مخالفة واضحة للدليل الشرعي الثابت، بل هو عمل بالدليل الشرعي، إذ الضرورة ثابتة به، وفي حدود مقاصد الشرع ومراميه، ولا تعتبر هذه التصرفات المخالفة للشرع اعتداء على المشروعية بل تعتبر هذه التصرفات مرتبة لآثارها باعتبارها المشروعية اللازمة في هذه الظروف غير العادية¹¹. وقد تؤدي هذه الظروف الاستثنائية إلى التحرر من مقتضيات الشرعية العادية. وهذا ما نلمسه في فقه القضاء المقارن على ثلاثة مستويات¹²:

أولاً: التخفيف من قواعد الاختصاص داخل الإدارة، إذ أن ضرورة التدخل بسرعة لمجابهة الظروف الخاصة تبرر اتخاذ كافة التدابير التي تقتضيها المصلحة العامة. وتكون هذه التدابير مشروعة رغم صدورها عن سلطة غير مختصة¹³ أو كان الإجراء صادراً عن موظف فعلي¹⁴.

ثانياً: التحرر من الصيغ الشكلية الجوهرية التي يترتب عن مخالفتها في الظروف العادية بطلان أعمال الإدارة¹⁵.

ثالثاً: الاعتراف للإدارة بحقوق غير مألوفة وبإضفاء نوع من الشرعية على قرارات تتسم بتعدي فادح على الحقوق والحريات الفردية إذا ما صدرت في الظروف العادية¹⁶.

ومن الأحكام النادرة الصادرة عن ديوان المظالم في مجال إلغاء القرارات الإدارية الصادرة لحماية الأمن العام نذكر الذي قام فيه ديوان المظالم بإلغاء قرار لجنة محاكمة مخالفين نظام الصيد والمناطق المحمية القاضي

¹⁰ حول مسألة الرقابة على سلطات الإدارة في الحالات العادية والاستثنائية، انظر: هوري ليلي، "الرقابة القضائية على سلطات الإدارة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية"، مجلة القانون، العدد الثالث، جوان 2012، ص 299-326.

¹¹ راجع: عبد الله مرسى سعد، القضاء الإداري ومبدأ سيادة القانون في الإسلام، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية 1972م، ص 225.

¹² محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص 412-413.

¹³ قرار (Société des établissements Saupiquet) الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1919/8/1.

¹⁴ قرار (Marion) الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1947/3/5.

¹⁵ قرار (Heyriès) الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1918/6/28، حيث اعتبر القاضي الإداري أن العقوبة التأديبية التي اتخذتها الإدارة في ظروف الحرب بدون تمكين العون المدان من الاطلاع على ملفه التأديبي مطابق للمشروعية.

¹⁶ قرار (Dames Dol et Laurent) الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1919/2/28، حيث اعتبر القاضي الإداري أن السلطة العسكرية تكون محقة في غلقها لحانة أثناء الحرب لفرض الانضباط في صفوف الجيش.

بسجن شخص مدة يومين نظرا لاستناد القرار إلى وقائع مادية غير صحيحة¹⁷. ونظرا لتأخر النظر في هذه الدعوى فإنها تكاد تفقد كل أهمية لها بالنسبة للمدعي الذي لا يتبقى له إلا القيام بدعوى في التعويض.

المطلب الثاني: دعاوى التعويض

يختص أيضا ديوان المظالم، طبقا للمادة 13/ج بالنظر في " دعاوى التعويض التي قدمها ذور الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة". وهذا النوع من الدعاوى مفتوح أيضا لكل من له مصلحة في القيام بها. وهذه الدعوى تشمل التعويض عن قرارات الإدارة، بالإضافة إلى أعمالها المادية، أي ما يخرج عن دائرة تصرفاتها القانونية مثل عمليات التدخل المباشر لتفريق مظاهرة أو لإزالة عائق يشغل الطريق العام. إلا أنه، ولئن أقرت الأنظمة مبدأ الحق في التعويض¹⁸، إلا أنها لم تحدد طبيعة هذا التعويض ولا قيمته. وهنا يتجلى الدور الهام للقضاء الإداري في توضيح أساس مبدأ التعويض أولا، وفي تحديد قيمته ثانيا.

الفرع الأول: توضيح أساس مبدأ التعويض

رغم وجود نصوص نظامية تؤسس لمبدأ التعويض، إلا أن الملاحظ في الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم أن القاضي غالبا ما يستند إلى الفقه الإسلامي في تحديد أساس التعويض. من ذلك مثلا ما جاء في إحدى القضايا المطروحة أمام القاضي الإداري: "وحيث أنه بناء على ما سبق، فإنه قد ثبت خطأ الجهة المدعى عليها بحق المدعي حيث تم إيقافه بلا سبب شرعي أو نظامي صحيح لذا يجب تعويضه عن تلك المدة التي قضاه في السجن وذلك تمشيا مع القاعدة الشرعية التي تنص على أن (الضرر يزال) ولا يتأتى إزالة الضرر اللاحق بالمدعي إلا بالتعويض المادي"¹⁹. إلا أنه في بعض الأحكام الأخرى يستند القاضي الإداري لتحديد

¹⁷ الحكم رقم 52/د/ف/5 لعام 1426 هـ في القضية رقم 1/3725/ق لعام 1425 هـ المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 146/ت/6 لعام 1427 هـ، منشور بمجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لسنة 1427 هـ، ص. 1018-1024.

¹⁸ من ذلك مثلا ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 215 من نظام الإجراءات الجزائية الجديد لسنة 1435 هـ: "ولكل من أصابه ضرر نتيجة اتهامه كيداً، أو نتيجة إطالة مدة سجنه أو توقيفه أكثر من المدة المقررة الحق في طلب التعويض أمام المحكمة التي رفعت إليها الدعوى الأصلية". إلا أنه بالنسبة للجرائم المنصوص عليها في نظام جرائم الإرهاب وتمويله (الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/16 وتاريخ 1435/2/24هـ)، فإن طالب التعويض يجب عليه أن يتقدم بطلب التعويض إلى وزير الداخلية أو نائبه قبل التقدم إلى المحكمة الجزائية المتخصصة. وتتنظر في الطلب لجنة خلال مدة لا تتجاوز 60 يوماً من تاريخ تقديم الطلب (مادة 25).

¹⁹ في الحكم رقم (26/د/إ/2 لعام 1427 هـ) في القضية رقم (1/629/ق لعام 1426 هـ) المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (26/ت/6 لعام 1428 هـ) وكذلك الحكم رقم (35/د/إ/6 لعام 1427 هـ) المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (34/ت/6 لعام 1428 هـ).

أساس التعويض إلى القواعد النظامية، وخاصة نظام الإجراءات الجزائية ولائحة أصول الاستيقاف والحجز المؤقت والتوقيف الاحتياطي²⁰.

الفرع الثاني: تحديد قيمة التعويض

يشير تحديد قيمة التعويض مسألتين هامتين: من يحدد قيمة التعويض؟ وهل يوجد معايير للتعويض؟ في الواقع، إن مسألة الجهة التي تحدد قيمة التعويض لم ترد في أي نص نظامي، ولهذا دأب قضاة ديوان المظالم على الاجتهاد في هذه المسألة واعتبار أن " أمر تقدير التعويض المناسب والجابر للضرر الحاصل للمضرور متروك للقاضي المنوط به الحكم في الدعوى بما يحقق العدالة"²¹.

أما بالنسبة لمعايير التعويض، فالمسألة هنا أيضا متروكة لاجتهاد القاضي في الأخذ بعين الاعتبار لمختلف الظروف المحيطة بالمتضرر. فالملاحظ هنا أن قيمة التعويض تختلف باختلاف وضعية الشخص المتضرر. فالقاضي الإداري يأخذ بعين الاعتبار " الظروف الاجتماعية المحيطة بالمدعي وعمره وما يحمله من شهادة وما يعمل من عمل وما يحصل عليه من كسب "²². ولهذا تشير بعض الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم إلى أنه مع عدم وجود نص نظامي يلزم القاضي باتباع معايير معينة لتقدير التعويض فإن تحديد قيمته يخضع للسلطة التقديرية لمحكمة الموضوع بما هو مبني على أسس لها أصل ثابت من أوراق القضية، والقاضي هو الخبير الأول، كما أن ذلك مما تختلف فيه وجهات النظر فلا يترك الأمر فيه للمدعي ولا للمدعى عليه. وقد أدى الاعتماد على اجتهاد القاضي دون الرجوع إلى معايير محددة وثابتة إلى اختلاف بين مستوى التعويض²³.

كما دأب القاضي الإداري في القضايا المعروضة عليه على طرح المدة النظامية التي يمضيها المتضرر من سجنه فلا يحتسبها عند تقدير قيمة التعويض. وتختلف هذه المدة باختلاف الحالة، إذ أن النظام يميز بين الاستيقاف (لا يتجاوز الأربع وعشرين ساعة من تاريخ ضبط المشتبه فيه) والحجز المؤقت (لا يتجاوز ثلاثة أيام

²⁰ انظر على سبيل المثال: الحكم رقم 18/د/26 لعام 1428 هـ في القضية رقم 421/ق لعام 1426 هـ المؤيد بحكم التدقيق رقم 574/ت/6 لعام 1428 هـ، مجموعة المبادئ لعام 1428، ص 2376-2382.

²¹ كما في الحكم رقم (26/د/2/1 لعام 1427 هـ) في القضية رقم (1/629/ق لعام 1426 هـ) المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم 26/ت/6 لعام 1428 هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لسنة 1428، تعويض، ص 2059.

²² الحكم رقم (26/د/2/1 لعام 1427 هـ) في القضية رقم (1/629/ق لعام 1426 هـ) المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (26/ت/6 لعام 1428 هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لسنة 1428، تعويض، ص 2059.

²³ من ذلك مثلا تراوح التعويض في عينة من قضايا ديوان المظالم عن يوم السجن بدون موجب بين 250 ريال و 700 ريال. كما يقدر القاضي التعويض عن الضرر المعنوي بصفة جزافية بالاعتماد على سوابق قضائية.

من تاريخ الضبط) والتوقيف الاحتياطي (وهو متعلق بالجرائم الكبيرة ويمتد مبدئياً إلى 21 يوماً من تاريخ الضبط ويجوز أن يستمر 30 يوماً إضافياً).

المطلب الثالث: الدعاوى التأديبية

إذا كان القيام بالدعاوى التأديبية، قبل تعديل 1428هـ، من الاختصاص الحصري لهيئة الرقابة والتحقيق (طبقاً للمادة 8/هـ من نظام ديوان المظالم لسنة 1402 هـ)، فإن نظام ديوان المظالم الجديد (المادة 13/هـ) عمّم حق رفع هذا النوع من الدعاوى ليشمل أكثر من جهة بشرط اختصاصها. فلا يحق لغير هذه الجهات، بما في ذلك المتضرر نفسه، أن يقوم بالدعوى التأديبية. وعليه، لا يملك الشخص المتضرر من أي إجراء أو تصرف إداري طلب معاقبة موظفي الدائرة الحكومية²⁴. وهذا ما أقره ديوان المظالم في إحدى الدعاوى حيث اعتبر أن دعوى المدعي بالمطالبة بمعاقبة موظفي الجهة الإدارية لتسببهم في فقدان ملفه ليس له صفة في رفعها²⁵.

ويتحول ديوان المظالم بموجب هذا النوع من الدعاوى إلى سلطة تأديبية للموظفين العموميين، دون أن يخل ذلك بحق المتضرر الشخصي في رفع الدعوى الجزائية²⁶. من ذلك مثلاً الحكم الذي حكم فيه ديوان المظالم، بعد قيام هيئة الرقابة والتحقيق بالدعوى، بإدانة رجل أمن تسبب في وفاة مواطن بعد إطلاق النار عليه لإرغامه على التوقف بسيارته (تم الحكم عليه بسجنه ثلاثة سنوات وفقاً لأحكام المادة 8/2 من مرسوم 1377هـ)²⁷. وكذلك، في قضية مشابهة²⁸ حيث حكمت الدائرة، بعد رفع دعوى من طرف هيئة الرقابة والتحقيق، بإدانة رجل أمن وتعزيزه بتغريمه دفع مبلغ 20.000 ريال وذلك لقيامه بإطلاق النار من مسدسه بشكل عشوائي مما تسبب في إصابة مواطن.

وما يلاحظ أخيراً أنه بعد تخلص ديوان المظالم مما يشوب اختصاصه من قضايا غير إدارية (كبعض القضايا الجزائية كالقضايا المتعلقة بالرشوة والتزوير)، أصبح ديوان المظالم جهة القضاء الإداري المختص

²⁴ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري السعودي، الكتاب الثاني، ص 242.

²⁵ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لسنة 1427، المجلد الرابع، قضية رقم 1/3753/ق لعام 1425 هـ، ص 1857.

²⁶ طبقاً للمادة الخامسة والعشرون من نظام الإجراءات الجزائية لسنة 1435 هـ: "يخضع رجال الضبط الجنائي - فيما يتعلق بوظائفهم في الضبط الجنائي المقررة في هذا النظام - لإشراف هيئة التحقيق والادعاء العام. وللهيئة أن تطلب من الجهة المختصة النظر في أمر كل من تقع منه مخالفة لواجباته أو تقصير في عمله، ولها أن تطلب رفع الدعوى التأديبية عليه، دون إخلال بالحق في رفع الدعوى الجزائية".

²⁷ رقم (36/د/ج/14 لعام 1427 هـ) في القضية رقم (988/4/ق لعام 1427 هـ) المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (209/ت/2 لعام 1428 هـ).

²⁸ الحكم رقم (167/د/ج/12 لعام 1428 هـ) في القضية رقم (3/28/ق لعام 1427 هـ) المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (18/ت/2 لعام 1428 هـ).

بالنظر في كافة المنازعات الإدارية²⁹، ومن ثم أصبح لهذا القضاء الاختصاص الكامل، إلغاء وتعويضاً، بالنسبة للمنازعات الإدارية سواء تعلقت بقرارات أو عقود أو أعمال إدارية³⁰. إلا أنه بالنسبة لأعمال الإدارة المتعلقة بحفظ الأمن، فإنها لم تعد من مجال الاختصاص الحصري للقاضي الإداري، إذ أننا نلاحظ تداخل القاضي الشرعي في هذه المراقبة بعد تعديل 1428هـ.

المبحث الثاني: تداخل الاختصاص القضائي في الرقابة على أعمال الإدارة المسؤولة عن حفظ الأمن

تلجأ الدول التي اختارت التنظيم الثنائي للقضاء عادة إلى تحديد كتل اختصاص لكل جهة قضائية. إلا أن هذه الآلية قد تجد صعوبات عملية في تطبيقها تجعل من التعرف على القاضي المختص ولأثبات أمر محل نظر وليس من السهولة بمكان، خاصة إذا تزامن مع تعديلات تشريعية، كما هو الأمر بالنسبة للمملكة العربية السعودية، التي أقرت سنة 1428هـ تعديلاً هاماً على تنظيمها القضائي شمل القضاء العام والإداري معاً. ومن ثم، فإن مسألة تحديد الجهة المختصة بالنظر في أعمال الضبط الجنائي لازالت تثير إلى حد الآن عدة إشكالات من الناحية العملية وتدافعاً للاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العام.

المطلب الأول: تداخل الاختصاص بالنظر في الدعاوى الجزائية المتعلقة بأعوان الأمن

لا تتعلق القضايا الجزائية بالقضايا المرفوعة ضد رجال الشرطة والأمن عند تجاوزهم لحدود سلطاتهم فحسب، وهي كما سنرى ذلك لاحقاً تدخل في أعمال الضبط الجنائي، وإنما تمتد أيضاً لتشمل الاعتداء على رجل الأمن نفسه من قبل المواطنين. ويبدو أن القضاء قد استقر على اعتبار هذا النوع من القضايا من اختصاص الدوائر الجزائية لمحاكم ديوان المظالم. ومن ذلك مثلاً حكم الدائرة الجزائية بمحكمة الاستئناف بمنطقة الجوف³¹ بعدم اختصاصها بنظر الدعوى المرفوعة من المدعي العام ضد أحد الأفراد طالبا إدانته وتعزيزه بسبب اعتدائه على رجل أمن أثناء تأدية مهامه. وعلل القاضي حكمه بناءً على المادة السابعة من نظام مكافحة الرشوة³² التي تنص على أنه: "يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا النظام³³ من يستعمل

²⁹ إلى هذا تشير الفقرة (و) من المادة 13 من نظام ديوان المظالم الجديد حيث تنص على اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في " المنازعات الإدارية الأخرى ".

³⁰ فادي محمد أحمد شعيث، التنظيم القضائي الجديد في المملكة العربية السعودية، مكتبة الرشد، طبعة أولى، 1435هـ-2014م، ص 320.

³¹ في الدعوى رقم (34177806) المصدقة من محكمة الاستئناف بالقرار رقم (34380392) بتاريخ 1434/12/17هـ، حكم منشور في مجموعة الأحكام القضائية لعام 1434هـ، ص 221.

³² الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/36 بتاريخ 1412/12/29هـ.

القوة أو العنف أو التهديد في حق موظف عام للحصول منه على قضاء أمر غير مشروع أو ليحمله على اجتناب أداء عمل من الأعمال المكلف بها نظاماً". وقد بنى القاضي حكمه على تعميم لوزير الداخلية³⁴ الذي جاء في الفقرة الثانية منه على أن "الأفعال التي يرتكبها المتهم خارج حالات القبض وتكون المبادرة بالاعتداء أو التهديد منه كأن يقوم رجل السلطة بممارسة عمله فيبادر المتهم بالاعتداء أو بتهديده لمنعه من أداء العمل أو حمله على أداء عمل يخالف النظام، يكون الاختصاص فيها لهيئة الرقابة والتحقيق"، وأيضاً على المادة (8/و) من نظام ديوان المظالم لسنة 1402 هـ، حيث كان ديوان المظالم يختص بالفصل في: "الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب جرائم التزوير المنصوص عليها نظاماً، والجرائم المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة، والجرائم المنصوص عليها في المرسوم الملكي رقم 43 وتاريخ 1377/11/29 هـ³⁵، والجرائم المنصوص عليها في نظام مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم 77 وتاريخ 1395/10/23 هـ، وكذلك الدعاوى الجزائية الموجهة ضد المتهمين بارتكاب الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في الأنظمة إذا صدر أمر من رئيس مجلس الوزراء إلى الديوان بنظرها".

ومن أهم التغييرات التي طرأت في مجال اختصاص المحاكم هو إحداث محاكم جزائية للنظر في القضايا الجزائية ومنها تلك التي كانت من اختصاص ديوان المظالم عام 1428 هـ، حيث ألغي هذا الاختصاص وتم إحالته إلى المحاكم الجزائية كدرجة أولى، والدوائر الجزائية بمحاكم الاستئناف كدرجة ثانية، وكذلك إمكانية نظر المحكمة العليا كمحكمة درجة ثالثة في القضايا الجزائية الكبرى (أي مراجعة الأحكام والقرارات التي تصدرها أو تؤيدها محاكم الاستئناف بالقتل أو القطع أو الرجم أو القصاص في النفس أو فيما دونها). كما جاءت المادة 128 من نظام الإجراءات الجزائية لسنة 1435 هـ لتؤكد على اختصاص العام للمحاكم الجزائية بالنظر في جميع الدعاوى الجزائية على اختلاف أصنافها³⁶. وتشير المادة 129 من نفس النظام إلى اختصاص المحكمة العامة في البلد الذي ليس فيه محكمة جزائية بما تختص به المحكمة الجزائية، ما لم يقرر المجلس الأعلى للقضاء خلاف ذلك. وتطبيقاً لأحكام نظام القضاء الجديد، صدرت "آلية العمل التنفيذية لنظام القضاء" لتنص،

³³ والعقوبة الواردة بالمادة الأولى هي السجن مدة لا تتجاوز عشر سنوات و/أو الغرامة بما لا يزيد عن مليون ريال.

³⁴ التعميم رقم 118012 بتاريخ 1430/10/26 هـ.

³⁵ ومن هذه الجرائم: جريمة التحكم في أفراد الرعية أو الافتئات على حق من حقوقهم الشخصية بصورة من الصور أو تكليفهم بما لا يجب عليهم نظاماً وكذلك جريمة إساءة المعاملة أو الإكراه باسم الوظيفة كالتعذيب أو القسوة أو مصادرة الأموال وسلب الحريات الشخصية (ويدخل ضمن ذلك التنكيل والتغريم والسجن والنفي والإقامة الجبرية في جهة معينة ودخول المنازل بغير الطرق النظامية المشروعة والإكراه على الإعارة أو الإجارة أو البيع أو الشراء وتحصيل ضرائب تزيد عن المقادير المستحقة أو المفروضة نظاماً). ويتعرض كل من ثبت ارتكابه لإحدى هذه الجرائم، وكذلك من اشترك أو تواطأ معه على ارتكابها سواء كانوا موظفين أو غير موظفين، لعقوبة السجن لمدة لا تزيد عن عشر سنوات أو بغرامة لا تزيد عن عشرين ألف ريال.

³⁶ طبقاً للمادة 128 من نظام الإجراءات الجزائية لسنة 1435 هـ: "مع عدم الإخلال باختصاصات المحاكم الأخرى، تختص المحكمة الجزائية بالفصل في جميع القضايا الجزائية".

فيما يخص المحاكم الجزائية، على الآتي: " تسلخ الدوائر الجزائية التابعة لديوان المظالم بقضاتها ومعاونيهم ووظائفهم إلى المحاكم الجزائية. وتسليخ كذلك دوائر التدقيق الجزائي بقضاتها ومعاونيهم ووظائفهم من ديوان المظالم إلى محاكم الاستئناف، (...)".

ولا شك أن هذا التعديل يصب في مصلحة المتقاضين ويدعم الضمانات القضائية لاحترام حقوق الإنسان نظرا لأن القاضي العادي - أو الشرعي - هو القاضي الطبيعي في الدعاوى الجزائية التي تمس الحريات الفردية. ففي فرنسا مثلاً، نجد نصاً مشابهاً للمادة 36 من النظام الأساسي للحكم (وهي المادة 66 من الدستور الفرنسي لعام 1958 م) الذي يعتبر أن القاضي العدلي (ما يقابل القاضي الشرعي في المملكة) هو "حارس الحريات الفردية". وتؤكد هذا الاختصاص المادة 136 من مجلة الإجراءات الجزائية الفرنسية حيث تنص على أنه في حالة التعدي على الحرية الفردية، فإن القاضي العدلي هو المختص "حصرياً"، ما عدا بالنسبة للحالات التي تدخل ضمن حالات الاستعجال التي يمكن أن تدخل في اختصاص القضاء الإداري³⁷.

ونجد في المادة الخامسة والعشرين من نظام القضاء السعودي (لسنة 1428هـ) تدعيماً لفكرة اختصاص القاضي الشرعي العام في القضايا التي تهم الاعتداء على حريات الأفراد³⁸. وهذا ما تؤكد المادة 25 من نظام جرائم الإرهاب وتمويله³⁹، التي تضيف أيضاً أن طالب التعويض يجب عليه أن يتقدم بطلب التعويض إلى وزير الداخلية أو نائبه قبل التقدم إلى المحكمة الجزائية المتخصصة.

أما بالنسبة للدعوى الجزائية المتعلقة بالاعتداء على حريات وحقوق الأفراد من طرف الإدارة المسؤولة عن حفظ الأمن، فهي ليست بالضرورة من اختصاص القضاء العام. فقضايا التعويض الناتجة عن هذا النوع من القضايا قد تكون من اختصاص ديوان المظالم باعتبار أن المادة 13/ج تؤكد اختصاص ديوان المظالم في " دعاوى التعويض التي قدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة". ولهذا نجد أن نظام الإجراءات الجزائية الجديد لسنة 1435 هـ (في الفقرة 2 من المادة 215) يدل على إمكانية النظر في دعاوى التعويض سواء من قبل القاضي الشرعي أو القاضي الإداري باعتبار أنه "لكل من أصابه ضرر نتيجة اتهامه كيداً، أو نتيجة إطالة مدة سجنه أو توقيفه أكثر من المدة المقررة الحق في طلب التعويض أمام المحكمة التي رفعت إليها

³⁷ أصبح بإمكان القضاء الإداري الاستعجالي الفرنسي النظر في قضايا وقف الاعتداء، بعد التطور الذي كرسه قضاء مجلس الدولة في 10 مايو 201 (قرار Alberigo) ثم في 23 يناير 2013 (Commune de Chirongui)؛ أشار إليه: حبيبة رحموني والعيد سعادنة، "الاتجاهات القضائية الحديثة لحماية الحقوق والحريات الأساسية من الاعتداء المادي للإدارة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد السابع، العدد الأول، جانفي 2020، ص 930.

³⁸ حيث تنص هذه المادة على أنه: "دون إخلال بما يقضي به نظام ديوان المظالم، تختص المحاكم بالفصل في جميع القضايا، وفق قواعد اختصاص المحاكم المبينة في نظام المرافعات الشرعية ونظام الإجراءات الجزائية".

³⁹ الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/16 وتاريخ 1435/2/24هـ.

الدعوى الأصلية". وقد أدى هذا الأمر إلى إشكالات عملية جراء ما يمكن أن نسميه بتأرجح الاختصاص بين القضاء الشرعي والقضاء الإداري، ولنا في أعمال الضبط الجنائي المثال الواضح لهذا التأرجح.

المطلب الثاني: تداخل الاختصاص بالنظر في أعمال الضبط الجنائي

من أهم الآثار المترتبة عن التمييز بين أعمال الضبط الجنائي (أو القضائي) والضبط الإداري في الدول التي تعتمد الازدواجية القضائية كالمملكة العربية السعودية، هو تحديد الجهة القضائية المختصة. فإذا كانت الدعوى متعلقة بأعمال الضبط الإداري، فإن المحاكم الإدارية هي المختصة بإلغاء وتعويضاً. أما إذا كانت الدعوى متعلقة بالضبط الجنائي (كالقبض على المتهمين والتفتيش والتوقيف والتحقيق وحفظ الأوراق والاثام)، فهذا يكون مبدئياً من مجال تدخل القاضي العادي باعتبار أن أعمال الضبط الجنائي ملحقه بالأعمال القضائية لاتصالها بالدعوى الجزائية اتصالاً مباشراً. إلا أنه باستقراء الأحكام الصادرة عن ديوان المظالم، نتبين أن المسألة فيها نظر. فقد صدرت أحكام متضاربة عن المحكمة الإدارية، بعضها يقر باختصاصها بالنظر في أعمال الضبط الجنائي⁴⁰، والبعض الآخر يقر بعدم الاختصاص بالنظر في هذا النوع من الدعاوى⁴¹.

وترجع صعوبة تحديد الجهة المختصة بالنظر في أعمال الضبط الجنائي إلى أن أغلب أعوان هذا النوع من أعمال الضبط يقومون في نفس الوقت بأعمال الضبط الإداري. فالعديد من المصالح بوزارة الداخلية وأمراء المناطق وضباط الأمن ومحافظي المحافظات ورؤساء المراكز ورؤساء مراكز هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، يقومون بأعمال ضبط إداري وجنائي في نفس الوقت.

ولفض مشكل التنازع المطروح بين محاكم ديوان المظالم، صدر قرار هام عن هيئة التدقيق بمجموعة، وهو القرار رقم 87 لعام 1432هـ⁴² الذي يقضي بالعدول عن الاجتهاد الذي سبق أن أخذت به محاكم ديوان المظالم بتقرير اختصاصها بالنظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال الضبط الجنائي، إلغاء وتعويضاً. وقد أشار هذا القرار إلى أن أهم أسباب الاختلاف بين اجتهادات محاكم ديوان المظالم حول مسألة النظر في الدعاوى المتعلقة بأعمال الضبط الجنائي إلغاء وتعويضاً هي أخذ بعض المحاكم بالمعيار الشكلي في تعريف المنازعة الإدارية، وأخذ البعض الآخر بالمعيار الموضوعي، أي معيار طبيعة العمل والتمييز بين ما يدخل في أعمال الضبط

⁴⁰ من ذلك مثلاً الحكم رقم (2/د/ف/4 لعام 1427 هـ) في القضية رقم (1/750/ق لعام 1421 هـ) المؤيد بالحكم رقم (318/ت/1 لعام 1427 هـ) والحكم رقم (111/د/إ/10 لعام 1428 هـ) في القضية رقم (2/4887/ق لعام 1426 هـ) المؤيد بالحكم رقم (8/ت/153 لعام 1429 هـ).

⁴¹ ومنالأحكامالتيصدرتقررتلهذاالاتجاه:الحكمرقم (16 د/إ 23/ لعام 1429 هـ) فيالقضيةرقم 5/1142 ق لعام 1428 هـ، المؤيدبالحكمرقم 389 / اس 8/ لعام 1429 هـ، والحكم رقم 87 د/إ 21 لعام 1431 هـ، فيالقضية 5/1000 ق لعام 1428 هـ، المؤيدبالحكمرقم 708 إس/6 لعام 1431 هـ).

⁴² منشور ضمن مجموعة قرارات هيئة التدقيق بمجموعة لسنة 1435 هـ، ص 293-302.

الإداري (من اختصاص القضاء الإداري) وما يدخل في أعمال الضبط الجنائي (من نظر الدائرة الجزائية النازرة في أصل القضية الجزائية)، منتها إلى ترجيح المعيار الموضوعي.

وبذلك، كان من المتوقع أن ينهي هذا القرار مسألة تأرجح الاختصاص بين القاضي الإداري والقاضي الشرعي حول الرقابة على أعمال الضبط الجنائي وذلك بإسنادها إلغاء وتعويضاً إلى القاضي الجزائي. إلا أن الملاحظ أن القضاء العام لم يجري ديوان المظالم في تقريره عدم اختصاصه بنظر الدعاوى المتعلقة بأعمال الضبط الجنائي، كما يتبين ذلك من بعض الأحكام الحديثة الصادرة عن المحاكم العامة. من ذلك الحكم بصرف النظر عن دعوى المدعي بمطالبة هيئة التحقيق والادعاء العام بالتعويض عن فترة سجنه مدة ثلاثة أشهر بعد اتهامه في قضية جزائية بالاشتراك في بيع حبوب مخدرة وصدر حكم بعدم إدانته واعتبار أن القضية من اختصاص محاكم ديوان المظالم طبقاً للمادة 13/ج من نظامه⁴³.

كما حكمت المحكمة العامة بمكة المكرمة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى التي رفعها المدعي ضد هيئة التحقيق والادعاء العام مطالبا برد اعتباره وتعويضه مدة سجنه سنتين ونصف على خلفية قضية حرق شخص وقيادة سيارة في حالة سكر وحياسة الحشيش المخدر، واعتبر القاضي، على خلاف ما ذهبت إليه هيئة التدقيق مجتمعة في ديوان المظالم أن "جهات الضبط الجنائي جميعها جهات إدارية، وتُعد قراراتها قرارات إدارية، وكذلك فإن إجراءات الضبط الجنائي لا تخضع لرقابة المحكمة الجزائية المختصة بالفصل في الدعوى الجزائية ... لذلك كله فقد صرفت النظر عن دعوى المدعي لعدم الاختصاص الولائي بنظرها كونها من اختصاص المحكمة الإدارية"⁴⁴.

وبذلك تبقى مسألة تنازع الاختصاص بين جهازي المحاكم في الأنظمة ذات الازدواجية القضائية أمراً لا مفر منه، مهما حاول المنظم التدقيق في توزيع الاختصاص، ومهما اجتهد فقهاء القانون في إيجاد معايير للتمييز بينهما، وهذا ما يبرر وجود لجان الفصل في تنازع الاختصاص، التي لا تخلو بدورها من الانتقادات.

⁴³ الدعوى رقم 3475179 المؤيدة بقرار محكمة الاستئناف بتاريخ 1434/5/15هـ، منشور في مجموعة الأحكام القضائية الصادرة عن وزارة العدل عام 1434هـ، المجلد الثالث، ص 5.

⁴⁴ الدعوى رقم 33245634 المؤيدة بقرار محكمة الاستئناف بتاريخ 1434/6/14هـ، منشور في مجموعة الأحكام القضائية الصادرة عن وزارة العدل عام 1434هـ، المجلد الثامن والعشرون، ص 160-170.

خاتمة

في خاتمة هذا البحث، يمكن أن نستخلص بعض النتائج التي قد تسمح لنا بعرض بعض المقترحات العملية دعماً لتوجهات المملكة الساعية لترسيخ العدالة وتدعيم الأمن:

- بالنظر إلى الواقع العملي للقضاء في المملكة، يمكن القول أن أغلب القضاة لا يستندون في أحكامهم ذات الصلة بحقوق الإنسان إلى الاتفاقيات الدولية ولا يشيرون إليها في منطوق الحكم وأسبابه حيث يكتفون بذكر نص القانون الوطني الذي تضمن حقوق الإنسان، والسبب في ذلك ربما يرجع إلى عدم قيام الجهات المختصة بالتشريع والنشر القانوني كمجلس الوزراء ووزارة العدل بنشر الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان في كتب ومجلات رسمية تحمل شعار الدولة واسم الجهة الحكومية المختصة حتى يتعامل القاضي مع تلك الاتفاقيات على أنها قانون وطني، أو إلى قناعة القاضي عموماً بأن كافة حقوق الإنسان قد تضمنتها الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية ولا حاجة لذكر نصوصها في الأحكام القضائية. لذا نقترح إصدار تعميمات بشأن الاتفاقيات التي صادقت عليها المملكة، ونشر ثقافة حقوق الإنسان، ليس فقط في الجامعات وإنما أيضاً لدى الجهات الأمنية.

- بعد مصادقة المملكة العربية السعودية، في 23 سبتمبر 1997 م، على "اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة"⁴⁵ لسنة 1984 م، نشير إلى وجود العديد من الإعلانات والمبادئ الدولية⁴⁶ التي لم تصادق عليها المملكة بعد والتي من شأنها أن تعزز مفهوم تأطير أعمال الحفاظ على الأمن. ومن أبرز هذه الإعلانات والمبادئ الدولية يمكن أن نذكر: مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين⁴⁷، وإعلان حماية جميع الأشخاص من التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁴⁸، ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون

⁴⁵ اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 46/39 المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1984 وصادقت عليها المملكة العربية السعودية في 23 سبتمبر 1997 مع تحفظها على المادة (20) التي تتعلق بحق اللجنة الدولية لمناهضة التعذيب دعوة الدول الأطراف في الاتفاقية لدراسة ما يصل إليها من معلومات وتقديم ملاحظاتها بشأنها، وإجراء تحقيق سري، وطلب زيارة الدول الأطراف، والمادة (30/ف1) الخاصة بالتحكيم والإحالة إلى محكمة العدل الدولية في حالة الخلاف حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية.

⁴⁶ لا تتمتع بالصفة الإلزامية، ولكن لها قيمة أدبية ومعنوية، وتتمتع بالثقل السياسي والأخلاقي إذا ما صدرت عن هيئة دولية مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة.

⁴⁷ اعتمدت ونشرت على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 34/169 المؤرخ في 17 كانون الأول/ديسمبر 1979.

⁴⁸ اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (3452 د-30) المؤرخ في 9 كانون الأول/ديسمبر 1975.

لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن⁴⁹، والقواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء⁵⁰، وكذلك الإعلان بشأن المبادئ الأساسية لتوفير العدالة لضحايا الجريمة وإساءة استعمال السلطة⁵¹.

- إن تعديل نظام هيئة التحقيق والادعاء العام بالفصل بين سلطتي التحقيق والادعاء العام ضرورة قد اتفق عليها العديد من المهتمين بالمجال القضائي في المملكة. وهذا ما نقترحه أيضاً، في ختام هذا البحث، نظراً لما في هذه المسألة من ضمان أكبر قدر ممكن من حقوق الأفراد المتهمين باعتبار أن الأصل في الإنسان البراءة وتبرئة الذمة.

- حل إشكالية تدافع الاختصاص بين القضاء العام والقضاء الإداري لما له من الآثار السلبية الناجمة عن تأخر الفصل في قضايا الإلغاء والتعويض المتعلقة بالضبط الجنائي، واعتماد ما ذهب إليه هيئة التدقيق مجتمعة بإقرار اختصاص المحكمة النازرة في أصل القضية في الدعاوى المتعلقة بها استناداً إلى قاعدة "الفرع يتبع الأصل".

⁴⁹ اعتمدت ونشرت على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (173/43) المؤرخ في 9 كانون الأول/ديسمبر 1988.

⁵⁰ التي أوصى باعتمادها مؤتمر الأمم المتحدة الأول لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في جنيف عام 1955 وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراريه 663 (ج/د-24) المؤرخ في 31 تموز/يوليو 1957 و 2076 (د-62) المؤرخ في 13 أيار/مايو 1977.

⁵¹ اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 40/34 المؤرخ في 29 تشرين الثاني/نوفمبر 1985.