الفصل الثالث

الجهات الوقفية الحكومية في المملكة العربية السعودية

ويشتمل على:

المبحث الأول: نشأة المؤسسة الوقفية الحكومية في المملكة العربية السعودية.

المبحث الثاني: التعريف بالجهات الوقفية الحكومية في المملكة العربية السعودية.

المبحث الثالث: أنظمة ولوائح المؤسسة الوقفية الحكومية في المملكة العربية السعودية.

المبحث الرابع: تحليل ونقد أنظمة ولوائح المؤسسة الوقفية الحكومية في المملكة العربية السعودية.

الفصل الثالث

الجهات الوقفية الحكومية في المملكة العربية السعودية

وفيه أربعة مباحث

المبحث الأول

نشأة المؤسسة الوقفية الحكومية في المملكة العربية السعودية

وفيه ثلاثة مطالب

المطلب الأول: العلاقة التاريخية بين مؤسسات الدولة الإسلامية والأوقاف:

لم تكن الأوقاف من الأعمال التي تقوم بها أو تتدخل فيها الحكومات الإسلامية المتعاقبة في عهد الخلفاء الراشدين ومعظم عهد الدولة الأموية إلا بقدر التدخل القضائي في هذا الشأن؛ بالفصل في الخصومات المتعلقة بالأوقاف، أو النزاعات التي تنشأ بين الأفراد في استحقاقه، أو ريعه، ونحو ذلك من قضايا تستدعي التدخل القضائي، أما إدارة الأوقاف فقد كانت بيد الأفراد بحسب ما ورد في الوقف من شروط تحدد من يليه أو شروط ناظره.

والمُطالع لأخبار القضاة يجد أن قاضيا يُدْعَى تَوْبة بن نَمِر الحضرمي المصري، قد تولى قضاء مصر عام ١١٥هـ، في عهد هشام بن عبدالملك، أحدث تحولا في علاقة المؤسسة الرسمية بالأوقاف، فقد قال تلميذه ابن لهيعة: "إن أول قاض بمصر وضع يده على الأحباس توبة بن نمر في زمن هشام، وإنما كانت الأحباس في أيدي أهلها، وفي أيدي أوصيائهم، فلما كان توبة، قال: "ما أرى مرجع هذه الصدقات إلا إلى الفقراء والمساكين، فأرى أن أضع يدي عليها حفظا لها من التواء والتوارث، فلم يمت توبة حتى صار للأحباس ديوان عظيم"[(١)]، وقد كان ذلك بعد توليه للقضاء بثلاثة أعوام، قال أشهب بن عبدالعزيز: «كان أول قضاة مصر تسلم الأحباس إلى ديوانه توبة بن نمر سنة ثمان عشرة ومائة[(٢)].

---

(١) أحمد بن حجر العسقلاني، رفع الإصر عن قضاة مصر، تحقيق: علي محمد عمر، القاهرة: مكتبة الخانجي، ط١، ١٩٩٨م، ١/٤٤.

(٢) المرجع نفسه.

ويُعَدُّ هذا الديوان أول تنظيم للأوقاف، ليس في مصر فحسب، بل في جميع الدولة الإسلامية، وصار من المتعارف عليه في ذلك العصر، أن يتولى القضاة النظر على الأوقاف[١]، أي النظر الإداري، وإلا فإن النظر القضائي كان متعارفًا عليه منذ صدر الإسلام، وعلى هذا فقد جمع توبة بين إدارة الأوقاف والقضاء في مسائلها، وقد اعتبر بعض الباحثين[٢] هذا التنظيم تدشينًا لديوان الأوقاف في الدولة الأموية.

وفي تطور آخر لعلاقة الدولة بالأوقاف نجد قاضيًا آخر من قضاة مصر قد ترك إجرائين مهمين يتعلقان بالأوقاف، فقد ولي قضاء مصر عام ١٩٦هـ القاضي لهيعة بن عيسى بن لهيعة بن عقبة الحضرمي وقت الفتنة بين الأمين والمأمون، وتشاغل الولاة عن عطاء أهل الديوان، فجمع لهيعة أموال السبيل التي من الأحباس، وأجرى العطاء من الأوقاف للمطَّوعة ولأهل مصر، فكان هذا الفعل سُنَّة استمرت لمن جاء بعده، حتى إنهم استمروا على تسمية هذه الفروض (فروض لهيعة)، حتى جاء ابن أبي الليث فسماها (فروض القاضي)[٣].

أما الأمر الثاني الذي لا يقل أهمية عن الأول، فهو ما ذكره عمرو بن خالد الحراني، حيث قال: "كان أحسن ما عمله لهيعة في ولايته الثانية[٤] أنه تتبع الأحباس فقضى فيها؛ فلم يبق حبس حتى حكم فيه إما ببينة ثبتت عنده، وإما بإقرار أهل الحبس"[٥]،

---

(١) محمد مصطفى شلبي، أحكام الوصايا، مصر: الدار الجامعية، د.ط، ١٩٨٢م، ص٢٨٨، والكبيسي، أحكام الوقف في الشريعة الإسلامية، ٣٨/١، وأحمد بن صالح العبدالسلام، تاريخ الوقف عند المسلمين وغيرهم، ص٥٩٣-٥٩٤. كتاب منشور في مركز واقف:

http://waqef.com.sa

(٢) علي محمد الصلابي، الدولة الأموية عوامل الازدهار وتداعيات الانهيار، دار المعرفة، ط٢، ٢٠٠٨م، ٤٤٧/٢. نجدة خماش، الإدارة في العصر الأموي، دار الفكر، د.ط، ١٩٨٠م، ص٢٨٩.

(٣) محمد بن يوسف الكندي، الولاة والقضاة، بيروت: دار الكتب العلمية، ط١، ٢٠٠٣م، ص٣٠١، وابن حجر، رفع الإصر عن قضاة مصر، ص٣١٢.

(٤) حيث إنه عُزِل عن القضاء عام ١٩٨هـ، وأعيد عام ١٩٩هـ.

(٥) المرجع السابق نفسه.

وهو ما يعني أنه قام بعملية إحصاء لجميع الأوقاف الموجودة في مصر، ووضعها في برنامج ثابت بحكم قضائي، وهو عمل في غاية الأهمية في الإدارة المركزية للأوقاف.

لكن العصر العباسي شهد تطورًا آخر في علاقة الدولة بنظام الأوقاف، إذ إنه بعد الاتساع الكبير الذي شهده الوقف؛ ظهرت الحاجة إلى فصل الجهة القضائية عن الجهة الإدارية للوقف، أو الجمع بينهما لكن في مؤسسة متخصصة تجمع بين القضاء والإدارة على الوقف، فجعلوا للأوقاف رئيسًا أو مديرًا أطلق عليه (صدر الوقوف)[١]، وعلى هذا يعتبر العصر العباسي هو بداية ظهور إدارة أو ديوان مستقل للأوقاف.

وبالرغم من أنه لتدخل الدولة في شؤون الأوقاف مزايا؛ فكذلك له عيوب، ففي الربع الأخير من القرن السادس في ظل حكم الدولة الأيوبية بدأت تظهر إشكالات في إدارة الأوقاف، تَمَثَّل في ظهور الفساد في الأوقاف، ومن مظاهره هذا الفساد تحكير المساحات التابعة لديوان الأحباس[٢]، وكان من مظاهر هذا التدخل غير المقبول أن تحولت العلاقة مع الدولة من علاقة رعاية ودعم من الدولة للأوقاف، وتخفيف الأوقاف للأعباء الملقاة على الدولة من جهة رعاية الفقراء والمساكين، وإنشاء بعض المشاريع الخدمية والدينية والتعليمية، إلى علاقة يشوبها الاستغلال أو الطمع نظرًا للتوسع الكبير الذي وصلت له الأوقاف، حتى إن الدولة أخذت أموال الأوقاف على سبيل القرض في عام (٦٤٩ هـ) نظرًا للحاجة اليها[٣]، بل وصل الأمر أن الناصر محمد بن قلاوون "حاول أن يستولي على النصف من أحباس المساجد التي بلغت (١٣٠) ألف فدان، ولكنه قُبض قبل أن يتم له شيء مما أراد"[٤]، فضلًا عن مظاهر متعددة لمظالم وقعت على الأوقاف، وكان يتم

(١) الكبيسي، أحكام الوقف في الشريعة الإسلامية، ٣٩/١، العبدالسلام، تاريخ الوقف، ص٥٩٥.

(٢) العبدالسلام، تاريخ الوقف، ص٥٩٩.

(٣) ابن تغري بردي، النجوم الزاهرة في ملوك مصر والقاهرة، مصر،: وزارة الثقافة، د.ط، ١٩٦٣م، ٣٢/٧.

(٤) أحمد بن علي المقريزي، المواعظ والاعتبار بذكر الخطط والآثار، بيروت: دار الكتب العلمية، ط١، ١٤١٨هـ ٤٧٦/٢.

ذلك أحيانًا بمساعدة بعض القضاة، الذين أفتوا لبعض الحكام بما يشتهونه من تسهيلٍ للاستيلاء على الأوقاف، كما وقع في فتاوى استبدال الأوقاف[١].

أما في عصر الدولة العثمانية فقد كان أبرز مظاهر علاقة الدولة بالأوقاف صدور قوانين وأنظمة متعددة لتنظيم شئون الأوقاف، **ومنه**: نظام إدارة الأوقاف الصادر في ١٢٨٠/٦/١٩هـ، والذي تضمن نظم كيفية مسك القيود من قبل مديري الأوقاف، وكيفية محاسبة مدير الأوقاف الجديد لسلفه، وطريقة محاسبات متولي الأوقاف الملحقة، وتعمير وإنشاء المباني على العقارات الخيرية المضبوطة والملحقة، وكيفية تحصيل حاصلات الأوقاف، وغيرها.

كما صدر نظام آخر في ١٢٨٧/٦/١٩هـ تضمن بيان أنواع الأراضي في الدولة العثمانية، ومعاملات المسقفات والمستغلات الوقفية.

وبالنظر إلى حال الأوقاف في المملكة العربية السعودية فيمكن تقسيمها **إلى مرحلتين**: الأولى: نعالج فيها أحوال الأوقاف في مرحلة ما قبل الإعلان عن توحيد المملكة، وإلى مرحلة ما بعد الإعلان عن توحيد المملكة وتأسيسها.

المطلب الثاني: المؤسسة الوقفية قبل إعلان توحيد المملكة العربية السعودية:

يبدو أن المراحل التي مرت بها علاقة الدولة السعودية بالأوقاف شبيهة بما حصل من مراحل تاريخية في علاقة الدولة الإسلامية بالأوقاف، والمتأمل في القرارات والنظم الصادرة يلحظ ذلك بوضوح.

غير أن الدولة الوليدة قد ورثت عن الدولة العثمانية -التي كانت تحكم الحجاز وغيرها- بعض الأنظمة التي سنتها تلك الدولة، وكان من المألوف أن تصدر الدولة الوليدة ما يفيد امتداد سريان تلك النظم[٢] -بصفة عامة- في تلك المرحلة المبكرة ضمانًا

---

(١) العبدالسلام، تاريخ الوقف، ص ٦٠٤.

(٢) انظر: محمد أحمد العكش، التطور المؤسسي لقطاع الأوقاف في المجتمعات الإسلامية المعاصرة دراسة حالة المملكة العربية السعودية، الكويت: الأمانة العامة للأوقاف، د.ط، ٢٠٠٦م، ص٣٠. ومما تضمنته: "إن أحكام القانون

لاستقرار التعاملات، بل واستقرار الحياة القانونية طبقًا لما كان سائدًا في تلك المجتمعات، ولهذا صدر من الملك عبدالعزيز الإرادة السنية رقم ١١٦٦ بتاريخ ١٣٤٥/١٢/٢٧هـ التي نصت على أن أحكام القانون العثماني ما زالت جارية حتى الآن[١].

إلا أن هذا النص العام الذي لم يكن إلا نص (إحالة تشريعية) يتناسب مع المرحلة التي ظهر فيها؛ خروجًا من إشكالية إصدار نظم متكاملة جديدة في مرحلة وجيزة؛ لا يمثل في الحقيقة اتجاه الدولة الجديدة من الناحية القانونية في التعامل مع الأوقاف، إذ لا تظهر فيه السمة التشريعية الخاصة للدولة، ولا يعدو أن يكون تشريع ضرورة.

ومع ذلك فلم تخلُ مرحلة ما قبل الإعلان عن توحيد المملكة من نظم خاصة تمثل وجهة نظرها في التعامل مع الأوقاف.

فقد بدأت العلاقة المباشرة بين الدولة وبين الأوقاف بالإرادة الملكية رقم ٧١٧ المؤرخة ١٣٤٩/٣/٢٥هـ، حيث أناطت إلى المحاكم النظر في معاملات العقارات الموقوفة، وبذلك سارت المملكة على خُطى الأقدمين من إحالة أمر الأوقاف إلى الجهة القضائية، فاستمرت شؤون الأوقاف ملحقة بالمحاكم الشرعية حتى أنشأت لها إدارة خاصة بموجب المرسوم الملكي المؤرخ في ١٣٥٤/١٢/٢٧هـ، الذي يربط إدارات الأوقاف وفروعها بمدير عام مقره مكة المكرمة[٢].

المطلب الثالث: المؤسسة الوقفية بعد إعلان توحيد المملكة العربية السعودية:

لقد تم توحيد المملكة وأصبح اسمها: المملكة العربية السعودية بدلًا من: المملكة

=

العثماني لا زالت جارية إلى الآن؛ لأننا لم نصدر إرادتنا بإلغائها ووضع أحكام جديدة مكانها ...".

(١) نقلًا عن: عبدالجواد محمد، التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية، مصر: منشأة المعارف، ٢٠٠٠م، ص٦٩.

(٢) طارق بن عبدالله حجار، تاريخ المدارس الوقفية في المدينة، مطبوعات الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، د.ط، ٢٠٠٣م، ص٤٧. مساعد بن إبراهيم الحديثي، جهود خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبدالعزيز في العناية بالأوقاف، الرياض: وزارة الشؤون الإسلامية، د.ط، ٢٠٠٢م، ص١١١٦.

الحجازية النجدية وملحقاتها، بالأمر الملكي رقم ٢١٨٦ المؤرخ في ١٣٥١/٥/١٧هـ-١٩٣٢/٠٩/١٨م طبقًا لنص مادته الأولى[١]، وقد ورثت المملكة أرض الحجاز عن الدولة العثمانية التي حكمت هذه البلاد ما يقرب من أربعة قرون.

وبموجب المرسوم الملكي الذي أصدره الملك عبدالعزيز بتاريخ ١٣٥٤/١٢/٢٧هـ، الذي يقضي بإنشاء إدارة خاصة للأوقاف، ويربط إدارات الأوقاف وفروعها بمدير عام مقره مكة المكرمة: بدأ ظهور انفصال الجانب الإداري للأوقاف عن الجانب القضائي، بحيث أصبح يدير الأوقاف أفراد مهمتهم إدارة هذه الأوقاف فقط، دون الانشغال بأمور تُغايِر هذه المهمة.

لكن الأمر لم يتوقف عند هذا الحد؛ بل تحول الاهتمام بالأوقاف من مجرد إدارة لها مدير بمكة المكرمة إلى وزارة -أو جزء من وزارة- وذلك عند إنشاء وزارة خاصة بالحج والأوقاف عام ١٣٨١هـ، وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم ٤٣٠ المؤرخ في ١٣٨١/١٠/٩هـ، وبهذا زاد الاهتمام بأمر الأوقاف، بحيث أصبح يديرها شخص ذو مرتبة أعلى في السلم الإداري والسياسي في المملكة، فتحول من مدير إدارة إلى وزير.

ومن خلال هذا التحول في مكانة الجهة القائمة على إدارة الأوقاف يمكن فهم التحول كذلك في طريقة إدارتها، وكذلك في الأدوات المتاحة لهذه الإدارة، فضلًا عن الإمكانات المتوفرة لهذه الإدارة باعتبارها وزارة وليست مجرد إدارة.

ويبدو أنه من خلال العمل الواقعي ظهرت إشكالات في طريقة إدارة الوزارات للأوقاف، إذ إن العمل في الأوقاف يحتاج إلى إدارة ذات طبيعة خاصة، تستقل عن العمل الروتيني الذي تتصف به الجهات الحكومية التقليدية، ولهذا رأت المملكة أن يتم إنشاء مجلس جديد أُطلق عليه اسم (مجلس الأوقاف الأعلى) ثم وضع نظامه بموجب الأمر الملكي رقم م/٣٥ المؤرخ في ١٣٨٦/٧/١٨هـ، الذي نص على تكوين المجلس

(١) جريدة أم القرى، العدد ٤٠٦ بتاريخ ١٣٥١/٠٥/٢٢هـ.

واختصاصاته ومهامه، ومن خلال الاطلاع على هذا النظام يمكن الوقوف على مغزى إنشاءه، إذ يتكون هذا المجلس من (٩) أشخاص: رئيس ونائب، و(٧) أعضاء، أما الرئيس فهو وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف، وأما نائبه فهو وكيل وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف لشؤون الأوقاف، وأما الأعضاء السبعة فهم وكيل وزارة المالية والاقتصاد أو من ينيبه، ومدير الآثار بوزارة المعارف، وشخص من ذوي الاختصاص الشرعي يعينه وزير العدل، وأربعة أشخاص من أهل الرأي والخبرة يصدر بتعيينهم أمر ملكي بناءً على ترشيح وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف.

ومن خلال هذا التركيب، ودون الدخول في النصوص التي تُبَيِّن اختصاص ومهام المجلس يلفت النظر أن المملكة ربما تكون قد رأت أنه من المناسب ألا تنفرد وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف وحدها بإدارة الأوقاف في المملكة؛ نظرًا لتداخل عدد من الاختصاصات لهيئات أخرى في هذا الشأن، كوزارة المالية والاقتصاد، وإدارة الآثار بوزارة المعارف، ومتخصص شرعي من وزارة العدل، وهو ما يؤكد أن إدارة الأوقاف في العصر الحديث أمر معقد إذا اتخذت الدولة من طريقة الإدارة المركزية للأوقاف أسلوبا وطريقة في الإشراف على الأوقاف.

فالقرار الصادر بشأن الأوقاف قد يخرج من الوزارة دون أن يُراعِي المصالح المالية والاقتصادية التي تتغيَّاها وزارة المالية والاقتصاد ضمن برنامجها الاقتصادي والمالي العام في المملكة، وقد لا يُراعي اعتبار أثرية هذه الأوقاف وأهميتها التاريخية، وقبل كل هذا لابد أن يُراعِي موافقة الشريعة الإسلامية، وعدم الخروج عن الأحكام الشرعية في هذا.

وفي عام ١٤١٤هـ صدر الأمر الملكي رقم (أ/٣) وتاريخ ١٤١٤/١/٢٠هـ بإنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، ومقصود القرار استقلال وزارة الحج عن وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف، ويبدو أن ذلك يرجع لكثرة الأعباء الملقاة على عاتق الوزارة في حال تحملها أعباء الحج والدعوة والأوقاف، فأرادت المملكة إفراد الحج

بوزارة مستقلة عن أمور الدعوة والأوقاف، وهذا بدوره –من جهةٍ أخرى– جعل كوادر الوزارة وأجهزتها أكثر تَفَرُّغًا للشؤون الإسلامية والأوقاف.

فتولت الوزارة الجديدة "الإشراف على شؤون الدعوة إلى الله في الداخل والخارج، وجميع الأمور المتعلقة بالأوقاف الخيرية وتنمية أعيانها، وشؤون المساجد والمصليات وصيانتها ونظافتها، والإشراف على مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف، وتنظيم المسابقات المحلية والدولية لحفظ كتاب الله وتلاوته وتجويده والسنة المطهرة، والإشراف على المراكز الإسلامية، ومساعدة الأقليات والجاليات الإسلامية في الخارج، والتنسيق مع الهيئات الإسلامية، ودعم الجامعات والمعاهد الإسلامية"(١).

وفي الوقت نفسه بقي مجلس الأوقاف الأعلى على إدارته لشئون الأوقاف بتركيبه السابق، وتحول الوزير المختص من وزير الحج والأوقاف إلى وزير شؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، واستمر العمل هذا النظام حتى صدر المرسوم الملكي بإنشاء الهيئة العامة للأوقاف، كما سيأتي بيانه لاحقًا.

ومرة أخرى، يبدو أن تعدد الجهات التي يتعلق بها شؤون الأوقاف قد أدى إلى إشكاليات في طريقة الإدارة، فضلا عن أن العمل في إدارة الأوقاف من موقع كونها وزارة، حتى ولو كانت هذه الوزارة تدار بالاشتراك مع غيرها من الأطراف في مجلس أعلى أو نحوه؛ أسفر عن إشكالية تعدد الجهات المشرفة أو المصدرة للقرارات المتعلقة بالأوقاف، سيما وأن الأوقاف –كما ذكرنا– تحتاج إلى إدارة خاصة تجمع بين الفكر التقليدي في الإدارة للمحافظة على أصول الأوقاف، وفي الوقت نفسه تحتاج إلى فكر إبداعي لابتكار وسائل استثمار جديدة للأوقاف، وجذب أموال جديدة من الأفراد والهيئات للوصول إلى أن تكون الأوقاف عمدة من أعمدة الاقتصاد الإسلامي الذي لا يمكن أن تضطلع به الدولة منفردة.

---

(١) راجع خطة الوزارة في الموقع الرسمي لها:
http://www.moia.gov.sa/TheMinistry/Pages/MinistryPlan.aspx

وعلى هذا؛ وبتاريخ ١٤٣١/٥/١٢هـ الموافق ٢٠١٠/٤/٢٦م تم إنشاء هيئة عامة للأوقاف ذات شخصية اعتبارية تسمى (الهيئة العامة للأوقاف) وإلغاء وكالة وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد لشئون الأوقاف، ونقل المهمات المتعلقة بالأوقاف من الوزارة ومن مجلس الأوقاف الأعلى والمجالس الفرعية إلى الهيئة العامة للأوقاف، وكان من مهام الهيئة اقتراح الخطط والسياسات العامة والأنظمة المتعلقة بنشاط الأوقاف وتنفيذها بعد إقرارها ومراجعتها وتقويمها، والعمل على تطويرها وتحديثها، وإدارة الأوقاف التي تكون الهيئة ناظرة عليها واستثمارها على أسس اقتصادية وحصر الأموال الموقوفة وتسجيلها باستخدام أفضل الأساليب، ويكون للهيئة العامة للأوقاف محافظ بالمرتبة الممتازة يعين بأمر ملكي.

وبهذا خرجت الأوقاف من عباءة الوزارات، واجتمعت في الهيئة العامة للأوقاف سلطتي التنظيم –اقتراح النظم والخطط التنفيذية– والإدارة أيضًا، ولا يبدو أن هذا رجوع إلى ما بدأت به الدولة من تدخّلها وإدارتها للأوقاف؛ إذ إن إدارة الأوقاف بواسطة إدارة لها مدير إدارة يختلف عن هيئة عامة يكون على رأسها محافظ بالمرتبة الممتازة، يعين بأمر ملكي.

المبحث الثاني

التعريف بالجهات الوقفية الحكومية في المملكة العربية السعودية

وفيه ثلاثة مطالب

تعددت الجهات الحكومية التي تدير الأوقاف في المملكة كما أشرنا، وتنوعت كذلك درجات هذه الجهات، فمن نظام إداري يعمل بالنظم العثمانية، إلى اعتبار الأوقاف أشبه بالدائرة القضائية، إلى إدارة في مكة المكرمة، إلى وزارة مشتركة مع الحج والشؤون الإسلامية والدعوة، إلى وزارة مختصة بالأوقاف والشؤون الإسلامية والدعوة، إلى مجلس أعلى يضم الوزارة السابقة فضلا عن ممثلين لوزارتي المالية والاقتصاد وإدارة الآثار بوزارة المعارف فضلا عن مختص شرعي من وزارة العدل، وانتهاء بالهيئة العامة للأوقاف.

ويمكن الحديث عن هذه المراحل على النحو الآتي:

المطلب الأول: مرحلة الإشراف القضائي ومحاولة توحيد الإدارة:

قبل إعلان توحيد المملكة في ١٣٥١/٥/٢١هـ الموافق ١٩٣٢/٩/٢٢م كانت الفكرة الأساسية في إدارة الأوقاف اعتباره من الشؤون التي تتعلق بالقضاء، وبالتالي فقد كان يُوكَل إلى كل قاضٍ في دائرة قضاءه شؤون الأوقاف وما يتعلق بها.

وعلى الرغم من أن هذا الترتيب الإداري كان يُخالف الترتيب المُتَّبع في تلك الفترة من تولية الأكفأ من أهل المدن والقرى لشؤونها، والذي كان يُنْظَر فيها -فيما يبدو- للمصلحة الوطنية، ولتثبيت وحدة البلاد؛ إلا أن المصلحة الشرعية اقتضت أن تكون مجالات الإمامة، والوعظ والإرشاد، والقضاء، والأوقاف تخرج عن المنهجية السابقة[١]، فلا تُراعَى منهجية الاختيار من أهل المدن والقرى، بل تراعى فيها الكفاءة الشرعية.

غير أن المملكة ارتأت إخراج الأوقاف في ثلاث مدن من هذا الترتيب هي مكة

(١) الحديثي، جهود خادم الحرمين الشريفين، ص١١١٥.

المكرمة، والمدينة والمنورة، وجدة، وذلك نظرًا لأن لها تنظيمًا جرى العمل به إبان حكم الدولة العثمانية، فأبقى الملك عبدالعزيز ﷺ العمل بذلك التنظيم(١)، وربما يُعزَى ذلك أيضًا لعوامل سياسية أرادها الملك عبدالعزيز، إذ إن الحجازيين كانت لهم بعض الهواجس من ضم نجد للحجاز، فأراد التأكيد على عدم طمع الدولة الوليدة في خيرات الحجاز ومنها الأوقاف، كذلك فإن هذه الهواجس -أيضًا- قد اعترت بعض من يراقب الحرب بين الملك عبدالعزيز آنذاك، ومملكة الحجاز الهاشمية(٢)، فضلًا عن وجود أوقاف على الحرمين من خارج نجد والحجاز، ويضاف إلى ذلك الاستفادة من خبرة متولي الدولة السابقة -الهاشمية- إذا ثبت ولاؤهم إلى الدولة الجديدة السعودية، فأبقت الدولة عددًا من الكفاءات والخبرات واستفادت منهم في الدولة الوليدة(٣)، كل هذا -وغيره- جعل هذه المدن الثلاث ذات وضع خاص، فأنشأ الملك عبدالعزيز ﷺ إدارة للأوقاف الداخلية بمكة عام ١٣٤٣هـ، وبعد تسلمه المدينة المنورة وجدة أقام في كل منهما إدارة كالأولى(٤).

وقد تأسست نظارة أوقاف الحرمين في عهد الدولة العثمانية بأمر من السلطان العثماني عام ٩٩٤هـ/١٥٨٦م، حيث أصبح الآغا لدار السعادة محمد آغا الحبشي ناظرًا لأوقاف الحرمين.

ثم توسعت إدارة الأوقاف وانقسمت إلى أربعة أقسام:

١. مفتشية أوقاف الحرمين.

---

(١) المرجع السابق.

(٢) مديحة أحمد درويش، تاريخ الدولة السعودية حتى الربع الأول من القرن العشرين، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط٢، ٢٠٠٧م، ص١٢٨.

(٣) ومن شواهد ذلك فيما يختص بالأوقاف أنه تم تعيين مدير الأوقاف بمكة المكرمة لشيخ كان يخدم في الدولة الهاشمية، وهو الشيخ محمد سعيد بن أحمد أبو الخير (ت١٣٥٣هـ)، وقد كان عضوًا في هيئة التدقيقات (التمييز) في الدولة الهاشمية، وفي العهد السعودي عين مديرًا للأوقاف. انظر: عمر عبدالجبار، سير وتراجم بعض علمائنا في القرن الرابع عشر للهجرة، نهامة للنشر والتوزيع، د.ط، ١٩٨٢م، ص١٣٨.

(٤) خير الدين الزركلي، شبه الجزيرة في عهد الملك عبدالعزيز، دار العلم للملايين، د.ط، ١٩٨٥م، ص١٠٥٧.

٢. **محاسبة أوقاف الحرمين.**

٣. **مقاطعة أوقاف الحرمين.**

٤. **كتابة دار السعادة.**

على أنه نتيجة توسع الأوقاف في الدولة العثمانية تم إنشاء أول وزارة للأوقاف بالمعنى المعاصر، كان ذلك في عهد السلطان عبدالحميد الأول بتاريخ ١١٨٧هـ/١٧٧٤م، ثم تم تطوير هذه الوزارة لتصبح (نظارة الأوقاف الهمايونية) عام ١٢٤١هـ/١٨٢٦م، والتي كان لها فروع في الولايات العثمانية المختلفة تحت اسم (مديرية الأوقاف)[١]، تبع ذلك صدور عدد من الأنظمة -كما سبق- منها نظام إدارة الأوقاف الصادر في ١٢٨٠/٦/١٩هـ، الذي تضمن نظم كيفية مسك القيود من قبل مديري الأوقاف، وكيفية محاسبة مدير الأوقاف الجديد لسلفه، وطريقة محاسبات متولي الأوقاف الملحقة، وتعمير وإنشاء المباني على العقارات الخيرية المضبوطة والملحقة، وكيفية تحصيل حاصلات الأوقاف، وغيرها، كما صدر نظام آخر في ١٢٨٧/٦/١٩هـ تضمن بيان أنواع الأراضي في الدولة العثمانية، ومعاملات المسقفات والمستغلات الوقفية، وكنظام توجيه الجهات[٢] الذي صدر في ١٣٢٩/٩/٢هـ.

وعلى هذا فإن هذه المرحلة في المملكة الجديدة اشتملت على ازدواج في طريقة التعامل مع الأوقاف على أساس جغرافي، فكل وقف في المملكة خارج المدن الثلاث فإنه يدار بواسطة القضاء المحلي، وأما في المدن الثلاث فتسري الأنظمة العثمانية عليها.

---

(١) محمد صادق الحامدي، الأوقاف على التعليم في الخلافة العثمانية والدولة التركية، ص٧، كتاب منشور في موقع شبكة مشكاة الإسلامية:

http://www.almeshkat.net

(٢) نصت المادة الأولى منه على: "يطلق اسم الجهات على خدمات المؤسسات الوقفية كالتدريس والخطابة والإمامة والقيمية ومحافظة الكتب والتولية".

وبموجب التعليمات المؤقتة الصادرة عن الملك المؤسس عبدالعزيز ﷺ في ١٣٤٥/١/٢٦هـ، وهو الذي يمثل الدستور المؤقت للدولة آنذاك نرى محاولة أولية لإنشاء إدارة موحدة للأوقاف مكونة من مجلس إدارة عالي المستوى.

إذ جاء من نائب الملك إلى أمير المدينة المنورة أن: "تكون مرجعية الأوقاف إلى نائب جلالة الملك"، كذلك جاء النص على أن يكون مجلس إدارة الأوقاف مكونًا من: نائب جلالة الملك رئيسًا، ومدير المالية، ومدير الأوقاف، ومعاون نائب الملك، ومستشارو نائب الملك.

وهذا الأمر يُبَيِّن بوضوح الاهتمام البالغ من رأس الدولة بأمر الأوقاف من جهتين:

١. النص على الطريقة العامة لإدارة الأوقاف في وثيقة هي أقرب للدستور المؤقت بمفهوم القانون الدستوري.
٢. اعتبار أن نائب الملك هو "مرجعية" الأوقاف، وكذلك كونه على رأس مجلس إدارة الأوقاف، وبعضوية معاونه ومستشاريه.

ويبدو أن هذه المحاولة لم يكتب لها الاستمرار، وربما لم تدخل حيز التنفيذ، إذ صدرت بعد أقل من شهر التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية في ١٣٤٥/٢/٢١هـ الموافق ١٩٢٦/٨/٣١م، والتي تعتبر بمثابة الدستور الخاص بالمملكة في هذه الفترة، والذي نسخ ما سبقه من إعلانات مؤقتة.

غير أن التعليمات الأساسية المشار إليها لم تُورِد نصًّا شبيها بالنص السابق، وأوردت في مادتها العاشرة نصًّا يؤكد أن الأوقاف من الأمور الشرعية، وبيان ذلك أنه طبقا للمادة التاسعة من هذه التعليمات قد قسمت "أمور المملكة" إلى ستة أمور: الأمور الشرعية، والأمور الداخلية، والأمور الخارجية، والأمور المالية، وأمور المعارف العمومية، والأمور

العسكرية، ثم نصت في المادة العاشرة على تعريف الأمور الشرعية وحصرها: "الأمور الشرعية هي عبارة عن الأمور والمسائل المتعلقة بالقضاء الشرعي والحرمين الشريفين، والأوقاف، والمساجد الشريفة، وسائر المؤسسات الدينية".

وبعد إعلان توحيد المملكة يبدو أن الدولة السعودية رأت أن يتم البدء في إنشاء المؤسسات الموحدة فيما يتعلق بالوقف، فصدر مرسوم ملكي في ١٣٥٤/١٢/٢٧هـ، يربط إدارات الأوقاف وفروعها بمدير عام، مقره مكة المكرمة، ويتبعه مدير الأوقاف في كل من جدة والمدينة، ومجلس إدارة الحرم المكي، ويرتبط بإدارة الأوقاف في المدينة مدير الحرم النبوي، ومأمور الأوقاف في ينبع(١).

ويبدو أن اختيار مكة لتكون مقرًا لإدارة الأوقاف في المملكة كان له عدد من الأسباب:

١. الوضع السياسي، حيث إن القرارات السياسية في هذه الفترة كان من الواجب أن تعمل على تعميق الوحدة بين الحجاز ونجد، وبالتالي فإن اختيار مكة المكرمة لتكون مقرًا لإدارة الأوقاف يعزز هذا الاتجاه.
٢. النص في المادة الثالثة من التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية بأن العاصمة هي مكة المكرمة.
٣. الوضع الخاص لأوقاف الحرمين، فمن اليسير جعل الأوقاف الأخرى تابعة له، ومن الصعب جعل أوقاف الحرمين تابعة لغيرها.
٤. التأكيد على تعظيم الدولة الوليدة للحرمين.
٥. التأكيد على عدم تطلع أهل نجد لخيرات أهل الحجاز سيما الحرمين وما يرتبط بهما من أوقاف.
٦. طمأنة الخارج على الوضع في الحرمين، فضلا عن الأوقاف التي كانت ترتبط بالحرمين خارج المملكة.

---

(١) الزركلي، شبه الجزيرة في عهد الملك عبدالعزيز، ص١٠٥٧، الحديثي، جهود خادم الحرمين الشريفين، ص١١١٦.

المطلب الثاني: مرحلة التنظيم الوزاري:

بعد استقرار الأوضاع في المملكة، وتبلور المؤسسات السياسية والإدارية بها، رأت المملكة أن مسائل الحج والأوقاف أكبر من أن تضبطها إدارة أو لجنة أو نحو ذلك، ولمزيد من التنظيم والتطوير الإداري لشؤون الأوقاف تم إنشاء وزارة متخصصة[١] باسم وزارة الحج والأوقاف، وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم ٤٣٠ المؤرخ في ١٣٨١/١٠/٩هـ.

وبعد خمس سنوات من إنشاء وزارة الحج والأوقاف ظهرت الحاجة إلى ظهور كيان إداري آخر، يشترك فيه عدد من الوزارات والجهات المتعلقة بالأوقاف، وبناءًا على ذلك تم إنشاء مجلس أُطلق عليه (مجلس الأوقاف الأعلى) تم وضع نظامه بموجب الأمر الملكي رقم م/٣٥ المؤرخ في ١٣٨٦/٧/١٨هـ، الذي نص على تكوين المجلس واختصاصاته ومهامه.

ويتكون المجلس من رئيس ونائب، و(٧) أعضاء، أما الرئيس فهو وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف، وأما نائبه فهو وكيل وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف لشؤون الأوقاف، وأما الأعضاء السبعة فهم وكيل وزارة المالية والاقتصاد أو من ينيبه، ومدير الآثار بوزارة المعارف، وشخص من ذوي الاختصاص الشرعي يعينه وزير العدل، وأربعة أشخاص من أهل الرأي والخبرة يصدر بتعيينهم أمر ملكي بناءًا على ترشيح وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف، وقد سبق أن بَيَّنَّا ما قد يشير إليه هذا التكوين.

ونظرًا لاتساع أمور الحج ومسائله، وكذلك حاجات الدعوة والشؤون الإسلامية والأوقاف؛ فقد رأت المملكة الفصل بين وزارتي الحج من جهة، وبين الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد من جهة أخرى، فصدر الأمر الملكي رقم (أ/٣) وتاريخ ١٤١٤/١/٢٠هـ بإنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، وبذلك

---

(١) عبدالرحمن الضحيان، إدارة الأوقاف الإسلامية والتجربة السعودية، بحث مقدم لمؤتمر الأوقاف الأول في المملكة العربية السعودية الذي نظمته جامعة أم القرى بالتعاون مع وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد في مكة المكرمة ١٤٢٢هـ، ص١١٣.

أصبحت وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد منذ عام ١٤١٤هـ، الجهة التي تنفذ سياسة المملكة في مجال الوقف[١].

ويلاحظ بقاء مجلس الأوقاف الأعلى مع الوزارة الجديدة في ممارسة مهامه، فضلا عن وجود أمانة عامة له ضمن هياكل الوزارة الجديدة كما سبق. وحيث إن الوزارة الجديدة – أيضًا– بعد فصل شؤون الحج عنها تتنوع وتتشعب مهماتها؛ فقد أوكلت مهمة الإشراف على الأوقاف إلى وكالة الوزارة لشؤون الأوقاف، وحددت لها مهماتها واختصاصاتها ومنحتها الصلاحيات الإدارية التي تكفل لها إمكانية الإشراف والمتابعة لشؤون الأوقاف، وبالتالي فقد أصبحت هذه الوكالة هي الجهة التي تباشر أمور الأوقاف داخل المملكة.

ولما كانت هذه الوزارة هي الوزارة الأخيرة التي قامت بالإدارة والإشراف على شؤون الأوقاف، فضلا عن أنها شكلت توسعًا إداريًا كبيرًا، قد يراه البعض نضجًا إداريًا، ودليلاً على عناية المملكة بأمور الأوقاف، وقد يراه البعض الآخر عاملًا سلبيًا في الإدارة، وتخمة إدارية تؤدي إلى بيروقراطية في إدارة الأوقاف. ولما كانت الجهة الجديدة[٢] التي أخذت مهام تلك الوزارة حاليًا –كما سيأتي– لم تباشر مهماتها بشكل مفصّل قابل للدراسة لعدم وضع واعتماد لوائحها حتى تاريخه، بناءً على هذا كله فسوف نتناول بشيء من التفصيل مهام وهيكل وكالة الوزارة لشؤون الأوقاف، ثم نعود للكلام عن الهيئة وما يتعلق بها.

مهام وكالة الوزارة لشؤون الأوقاف[٣]:

١. المحافظة على أعيان الأوقاف بحصرها، وتسجيلها، وصيانتها، وإدارتها، وحمايتها من الاعتداء عليها، وإزالة ما وقع، أو يمكن أن يقع عليها من التعديات، وتنظيم السجلات والملفات المشتملة على صكوك الملكيات.

---

(١) الحديثي، جهود خادم الحرمين الشريفين، ص١١٤٢.

(٢) الهيئة العامة للأوقاف.

(٣) انظر: الموقع الرسمي لوزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد:
http://www.moia.gov.sa/pages/default.aspx

٢. تنمية موارد الأوقاف، وتطويرها، واستثمارها بالطرق المتاحة، بما في ذلك البيع، والاستبدال وفق الضوابط الشرعية وبما يحقق زيادة عائداتها.
٣. اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحصيل غلال الأوقاف وتعويضها أولًا بأول.
٤. توجيه أموال الأوقاف لوجوه الخير وأعمال البر وفقًا لما نصت عليه شروط الواقفين.
٥. الإشراف على المكتبات الموقوفة وتنمية مجموعاتها بالإضافة إلى الأوعية الفكرية المختلفة لديها لتمكين الباحثين والدارسين للاستفادة منها.
٦. المحافظة على الرابطات والعمل على زيادتها وتطويرها، بما يمكنها من تأدية واجبها الاجتماعي.
٧. استنهاض همم أفراد المجتمع والموسرين ليسهموا في مجالات الأوقاف المختلفة، والعمل على تجديد صيغ الوقف الحديث بما يلائم متطلبات العصر.

الهيكل الإداري لوكالة الوزارة لشؤون الأوقاف[١]:

"يتكون الهيكل الإداري لوكالة الوزارة لشؤون الأوقاف من الإدارات الآتية:

أ. الإدارة العامة لأملاك الاوقاف.
ب. الإدارة العامة للاستثمار.
ت. الإدارة العامة للشؤون الخيرية.
ث. الإدارة العامة للمكتبات.
ج. إدارة الشؤون المالية والإدارية لغلال الاوقاف.
ح. الإدارة العامة للشؤون الفنية.
خ. الأمانة العامة لمجلس الأوقاف الأعلى"[٢].
د. الأمانة العامة لمجلس شؤون الأربطة[٣].

---

(١) المرجع السابق، ص١١٤٧ وما بعدها.
(٢) وقد سبق بيان مهامها.
(٣) تم تقسيم هذه الإدارات إلى شعب وأقسام، ولكل مهمته؛ انظر موقع الوزارة:

المطلب الثالث: مرحلة الهيئات العامة:

الفرع الأول: الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم:

الجهات التي سبقت الإشارة إليها، سواء كانت إدارات أو هيئات أو مجالس أو وزارات تتعلق ولايتها بالأوقاف الخيرية، غالبًا يتم النص في قرارات إنشائها أو أنظمتها على ذلك، ويستثنى من ذلك ما عهد إلى تلك الهيئات نظارتها (المادة ٢/٥ من مشروع نظام الهيئة العامة للأوقاف)، وكذلك الأوقاف المشتركة، فيما يخص الجزء الخيري من هذه الأوقاف (المادة ٣/٥ من مشروع نظام الهيئة العامة للأوقاف).

وقد عَرَّفَتْ لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية المعتمدة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٨٠ المؤرخ في ١٣٩٣/١/٢٩هـ في مادتها الأولى الأوقاف الخيرية بأنها: "الأوقاف العامة، كأوقاف الحرمين الشريفين، وأوقاف المساجد، وأوقاف الأربطة، والمدارس وغيرها من الأوقاف الموقوفة على جهات خيرية عامة، والأوقاف الخاصة التي تؤول إلى جهات انتفاع عامة بعد انقراض الموقوف عليهم من الذرية والأشخاص المحددين بذاتهم، كأقارب الواقف، أو من لهم صلة به، أو من رغب الواقف أن يقف عليهم بذاتهم"، وفي غير هاتين الحالتين لا يمتد الاختصاص الولائي لتلك الجهات الوقفية.

أما الجهة المنوط بها ولاية الوقف الذري أو الأهلي فهي الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم، التي أُنشئت بموجب النظام الصادر بالأمر الملكي رقم (م/١٧) المؤرخ في ١٤٢٧/٣/١٣هـ، المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٥٣ المؤرخ في ١٤٢٧/٣/١٢هـ، بتعميم وزير العدل رقم (١٣/ت/٢٨٥٧) المؤرخ ١٤٢٧/٣/٢٤هـ.

وقد أكد على هذا الاختصاص مشروع نظام الهيئة في مادته (٧/٢) حيث تنص على: "إدارة الأوقاف الأهلية التي يوصى للهيئة بنظارتها أو التي تعين عليها"، وورد في المادة (١٠): "تختص الهيئة بالنظارة على جميع الأوقاف الأهلية التي لا ناظر عليها،

=

http://www.moia.gov.sa/pages/default.aspx

وكذلك المشتركة فيما يختص بالوقف الأهلي، ولها حق الإشراف على النظار المعينين إذا عهدت إليها المحكمة المختصة، أو اقتضت المصلحة ذلك ..." على ما سنورده مفصلًا من هذا النظام في المبحث الثالث.

الفرع الثاني: الهيئة العامة للأوقاف:

يبدو أن تعدد النظم المتعلقة بالأوقاف، فضلًا عن تعدد الجهات المشتركة في إدارة وتنظيم (وضع النظم) الأوقاف قد أدى إلى دعوات الكثير من الخبراء بضرورة توحيد الجهات المسؤولة عن إدارة وتنظيم الأوقاف.

وبناء على هذه الدعوات، وعلى ما ظهر من إشكالات ناتجة عن الازدواج الإداري والتنظيمي؛ صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٠ المؤرخ في ١٤٣١/٥/١٢هـ الموافق ٢٠١٠/٤/٢٦م[١] القاضي بإنشاء هيئة عامة للأوقاف ذات شخصية اعتبارية تسمى (الهيئة العامة للأوقاف)، وإلغاء وكالة وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد لشئون الأوقاف، ونقل المهمات المتعلقة بالأوقاف من الوزارة ومن مجلس الأوقاف الأعلى والمجالس الفرعية إلى الهيئة العامة للأوقاف.

وقد حدد قرار الإنشاء (١٥) مهمة للهيئة المشار إليها، وتم دمج هذه المهام الواردة بقرار الإنشاء في مشروع نظام الهيئة العامة للأوقاف في المادة الخامسة منه كما سيأتي في المبحث الثالث.

والخلاصة في الجهات الوقفية الحكومية القائمة على أمر الأوقاف وفقًا لآخر التعديلات النظامية:

١. الهيئة العامة للأوقاف.
٢. الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم.

---

(١) انظر: الموقع الرسمي لجريدة أم القرى الرسمية:

http://www.uqn.gov.sa/

المبحث الثالث

أنظمة ولوائح المؤسسة الوقفية الحكومية في المملكة العربية السعودية

وفيه مطلبان

تنوعت الأنظمة واللوائح التي صدرت بالمملكة بشأن الأوقاف، فمنها ما صدر لهدف معالجات مؤقتة لبعض شؤون الأوقاف، أو بمناسبة إنشاء إدارة أو وزارة أو هيئة؛ بحيث يكون النظام الصادر محددًا للهياكل، ومفصلًا للمهام، وسنقوم بعرض إجمالي لهذه النظم، ومن ثَم نعرض لبعضها تفصيلًا.

كذلك هناك من النظم واللوائح ما يتعلق بالأوقاف بطريقة غير مباشرة، كالنصوص العامة التي تحكم المراكز القانونية للمؤسسات والهيئات الوقفية، وكذلك كالنصوص التفسيرية، والنصوص المحال عليها للتفصيل، ونحو ذلك.

وتنقسم كذلك النظم واللوائح المتعلقة بالأوقاف في المملكة من حيث نوع الوقف بحسب التقسيم المحدث إلى:

١. نظم تتعلق بالوقف الخيري.
٢. ونظم تتعلق بالوقف الذري أو الأهلي.

وحيث إن التقسيم النوعي لم يظهر إلا بعد توحيد المملكة؛ وقد تم الجمع بين التقسيمين التاريخي والموضوعي من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الأنظمة واللوائح قبل إعلان توحيد المملكة العربية السعودية:

اتسمت مرحلة ما قبل توحيد المملكة بقلة التشريعات والنظم الصادرة بالنسبة لما تم بعد إعلان التوحيد، فقد كان هذا أمرًا طبيعيًا بالنظر إلى طبيعة المرحلة التي تمر بها الدولة، والمخاض الذي تمر به، وانشغال أولياء الأمر في تلك الفترة بالجوانب التي من شأنها تأسيس الدولة، وتعزيز الوحدة، فكان النظر متوجها إلى الجوانب السياسية والعسكرية، **ومع ذلك فقد صدرت عدة نظم وتشريعات تتعلق بالأوقاف في تلك الفترة على النحو الآتي:**

أولًا: الإرادة الملكية رقم ٧١٧ المؤرخة في ١٣٤٩/٣/٢٥هـ:

ويتعلق هذا النظام بتوجيهات للمحاكم التي تنظر في معاملات العقارات الموقوفة وإثبات عائداتها، بناءا على اجتهاد مدعوم بالآراء الفقهية المستقاة من مصادرها الأصيلة، وذكر دواعي ترجيح الأنسب منها، فضلا عن تخصيص المحاكم التي تنظر هذا النوع من الدعاوى، وتحديد مهماتها.

ثانيًا: قرار مجلس الشورى رقم ٦١ المؤرخ في ١٣٥٠/٢/٦هـ:

ويتضمن تحديد شروط الراغبين في وقف ممتلكاتهم من الرعايا الأجانب، وطُرق صرف غلالها.

ثالثًا: قرار مجلس الشورى رقم ٢٩ المؤرخ في ١٣٥٠/٣/٢هـ، الموافق عليه برقم ١٠٤٠ وتاريخ ١٣٥٠/٣/١٣هـ:

ويهدف إلى ضبط الاوقاف، وحمايتها من الإهمال والتلاعب، كما يهدف إلى إثبات الأوقاف، وتدوينها في سجل خاص، مع تدوين أرقامها، وتواريخها في سجلات المحكمة الشرعية، والتصديق عليها من قبل المحكمة، ومديرية الأوقاف، بل وتسهيل مهمات القائمين على هذا الأمر.

المطلب الثاني: الأنظمة واللوائح بعد إعلان توحيد المملكة العربية السعودية:

بعد إعلان توحيد المملكة عام ١٣٥١هـ اتجهت الدولة إلى وضع النظم التي تكفل حسن سير عمل مرافق الدولة بما يتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية، وتنوعت هذه النظم وتعددت وظهر تخصصها في بعض أنواع الأوقاف، فضلًا عن أن بعض هذه النظم تم إصدارها لمعالجة القطاع الوقفي مباشرة، وبعضها الآخر يتعلق بالقطاع الوقفي بطريق غير مباشر، وعلى هذا يمكن تقسيم الأنظمة واللوائح المؤسسة الوقفية الحكومية بعد إعلان توحيد المملكة حتى الآن إلى أربعة فروع، يعالج الأول منها النُّظُم واللوائح المُتَعَلِّقة بالأوقاف الخيرية تَعَلُّقًا مباشرًا، ويعالج الثاني النُّظُم واللوائح المُتَعَلِّقة بالأوقاف الأهلية

(الذرية)، كما يعالج الفرع الثالث الأنظمة الأخرى التي تحدثت في ثناياها عن بعض شؤون الأوقاف، بينما يعالج الرابع النُّظُم واللوائح المُتَعَلِّقة بالأوقاف تَعَلُّقًا غير مباشر.

الفرع الأول: النظم واللوائح المتعلقة بالأوقاف الخيرية تعلقًا مباشرًا:

وسنقوم بعرض ما تم الوقوف عليه بحسب تاريخ صدورها.

أولًا: المرسوم الملكي رقم ٢/٤/٦٧ المؤرخ في ١٣٥٤/٥/٩هـ:

ويعالج هذا المرسوم قضايا الأوقاف التي طالت مدة نظرها من قِبَل المحاكم، ومراجعة المستندات التي يملكها المدعون في دعواهم، والبت في تلك الدعاوي دون إبطاء.

ثانيًا: المرسوم الملكي المؤرخ في ١٣٥٤/١٢/٢٧هـ:

يربط هذا المرسوم إدارات الأوقاف وفروعها بمدير عام مقره مكة المكرمة.

ثالثًا: قرار مجلس الشورى رقم ٢٣٨ المؤرخ في ١٣٥٥/٨/١٥هـ:

حدد هذا القرار ضوابط شراء بدل الوقف.

رابعًا: المرسوم الملكي رقم ٤٣٠ المؤرخ في ١٣٨١/١٠/٩هـ:

بموجب هذا المرسوم تم إنشاء وزارة الحج والأوقاف.

خامسًا: نظام مجلس الأوقاف الأعلى رقم م/٣٥ المؤرخ في ١٣٨٦/٧/١٨هـ:

وقد اشتمل هذا النظام في القسم الأول منه والخاص بمجلس الأوقاف الأعلى على أربع مواد، بينت المادة الأولى منها المقصود بالأوقاف الخيرية حيثما وردت في النظام، لكنها لم تعرفها تعريفها فقهيًا أو قانونيًا؛ وإنما بالإحالة إلى الجهة التي تقوم على إدارة الأوقاف، وهي وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، والمقصود من ذلك الأوقاف الخيرية.

كذلك نصت المادة الأولى على أن يتولى وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد نظارة تلك الأوقاف (الأوقاف الخيرية). بينما بينت المادة الثانية تكوين المجلس، حيث نصت على أن يكون وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد رئيسًا،

ووكيل الوزارة لشؤون الأوقاف نائبًا وعضوًا، بالإضافة إلى وكيل وزارة المالية، ومدير إدارة الآثار بوزارة المعارف، ومختص شرعي يعينه وزير العدل، وأربعة خبراء يصدر بتعيينهم أمر ملكي بناء على ترشيح وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد. وحددت المادة الثالثة اختصاصات المجلس، بالإشراف على جميع الأوقاف الخيرية بالمملكة، ووضع القواعد المتعلقة بإدارتها واستغلالها وتحصيل غلاتها وصرفها، وحددت مهام المجلس وكيفية أدائه لعمله.

كما اشتمل النظام على إنشاء مجالس أوقاف فرعية في المناطق على أساس متطلبات واقع الأوقاف وتجمعها الإجراءات اللازمة لتحقيقها واستغلالها ومصلحتها من جميع الوجوه، وتقدم الدراسات الأولية لشؤون الأوقاف في كل منطقة، فضلًا عن أن النظام قد حدد علاقة ديوان المراقبة العام بالمجلس، وجعل له من الصلاحيات مثل ما لغيره من المصالح الحكومية الأخرى، وأكد النظام على عدم الإخلال بأحكام الشريعة الإسلامية، الواجب اتباعها في كل ما يتعلق بالأوقاف، ومنح المجلس سلطة وضع اللوائح المنظمة لعمل الأوقاف، بشرط إقراراها من مجلس الوزراء[١].

سادسًا: لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية المعتمدة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٨٠ المؤرخ في ١٣٩٣/١/٢٩هـ:

يعتبر هذا النظام اللائحة التنفيذية لنظام مجلس الأوقاف، وقد وضعت هذه اللائحة السبل التنفيذية لتطبيق نظام مجلس الأوقاف الأعلى، كما أنها تداركت ما فات هذا النظام من بعض الأمور التي ربما تؤخذ عليه.

ففي مادتها الأولى عرفت الأوقاف الخيرية بطريقة أكثر دقة من تعريف نظام مجلس الأوقاف الأعلى، إذ عمد النظام المذكور إلى تمييزه باعتبار الواقع، بينما حاولت اللائحة التنفيذية تعريفه بالنظر إلى ذاته، واستعملت في هذا طريقة الاصطلاح المرادف (الأوقاف

(١) العكش، التطور المؤسسي لقطاع الأوقاف، ص٣٣.

العامة)، والتمثيل (أوقاف الحرمين، أوقاف المساجد، أوقاف الأربطة، أوقاف المدارس ...)، بالإضافة إلى الأوقاف الذرية بعد انقراض الموقوف عليهم.

كما اشتملت اللائحة على إدارات الأوقاف بالأوقاف الخيرية الخاصة، وكيفية بيع الوقف واستبداله، وكيفية حصر أعيان الأوقاف وتسجيلها، والرموز التي اعتمدت لأعيان الوقف، ووضعت نماذج للدفاتر التي تستعمل في تسجيل الصكوك، ودفتر لحصر الأعيان الوقفية، وبطاقات لحصر عموم أعيان الأوقاف، وبينت الإجراءات التي تتخذ لاستعمال تلك السجلات[١].

سابعًا: قرار مجلس الوزراء المؤرخ في ١٤٣١/٥/١٢هـ الموافق ٢٠١٠/٤/٢٦م القاضي بإنشاء الهيئة العامة للأوقاف:

وقد اشتمل القرار على بيان أن للهيئة كيانًا اعتباريًا مستقلًا، وإلغاء وكالة وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد لشئون الأوقاف[٢] ونقل المهمات المتعلقة بالأوقاف من الوزارة ومن مجلس الأوقاف الأعلى والمجالس الفرعية إلى الهيئة العامة للأوقاف[٣] كما اشتمل على تحديد (١٥) مهمة نص عليها مشروع نظام الهيئة العامة للأوقاف في مادته الخامسة كما سيأتي.

---

(١) المصدر السابق، ص٣٥.

(٢) قام الموقع الرسمي لوزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد بحذف وكالة الوزارة لشؤون الأوقاف من مجمل وكالات الوزارة، واقتصرت على خمس وكالات فقط، انظر:

http://www.moia.gov.sa/Agencies/Pages/Agencies.aspx

كما يجدر التنبيه إلى أنه في موضع آخر من موقع الوزارة وهو الهيكل التنظيمي لم يتم حذف وكيل الوزارة لشؤون الأوقاف، انظر:

http://www.moia.gov.sa/OrganizationalStructure/default.aspx

(٣) جريدة الشرق الأوسط العدد (١١٤٧٣) – ١٤ جمادى الأولى ١٤٣١هـ/٢٧ إبريل ٢٠١٠م، جريدة الجزيرة السعودية، العدد (١٣٩١٠) بالتاريخ نفسه، جريدة عكاظ العدد (٣٩٥٥) بتاريخ الأحد ١٤٣٣/٥/٢٣هـ ٢٠١٢/٤/١٥م.

ثامنًا: نظام الهيئة العامة للأوقاف:

صدر قرار إنشاء الهيئة العامة للأوقاف -كما مر سابقًا- بتاريخ ١٤٣١/٠٥/١٢هـ،-٢٠١٠/٠٤/٢٦م، وتأخر صدور النظام الذي ينظم عمل الهيئة حتى تاريخ ١٤٣٧/٠٣/٢٦هـ، أي ما يقارب ستة أعوام، حيث تمت الموافقة على النظام بموجب المرسوم الملكي رقم م/١١الذي تضمن الموافقة على نظام الهيئة العامة للأوقاف.

وقد صدر النظام مشتملًا على خمس وعشرين مادة، وألغى في مادته الأخيرة ما يتعارض معه من أحكام وردت في أنظمة أخرى كنظام المرافعات الشرعية ونظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم.

وقد حددت المادة الثانية منه الشكل القانوني للهيئة وأنها هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وترتبط برئيس مجلس الوزراء، كما وضح النظام الهدف من إنشاء الهيئة وأن هدفها الرئيس تنظيم الأوقاف والمحافظة عليها، ونطاق أعمالها والمهام التي تقوم بها ومنها الموافقة على طلبات إنشاء الأوقاف العامة والمشتركة التي تمول عن طريق جمع التبرعات أو الهبات أو المساهمات وإصدار الأذونات اللازمة لها.

كما تطرق النظام إلى تكوين مجلس إدارة للهيئة وآلية تعيين رئيسه وأعضاءه والمهام المنوطة به التي جاء منها: الموافقة على إنشاء صناديق ومحافظ استثمارية وقفية، كما اشتمل النظام على آلية تعيين محافظ للهيئة وبيان اختصاصاته، وكذلك تشكيل لجنة استشارية ولجنة رقابة ومراجعة داخلية ترتبطان تنظيميا بالمجلس وتمارسان عددا من الصلاحيات.

وتحدث النظام -أيضًا- عن آلية إعداد ميزانية الهيئة ومكوناتها، ومعاملتها من حيث الرسوم العامة وآلية تعيين موظفيها وشروط ذلك وسريان نظام العمل والتأمينات الاجتماعية عليهم.

الفرع الثاني: النظم واللوائح المتعلقة بالأوقاف الأهلية (الذرية):

وقد سبق أن ذكرنا أن الجهة المنوط بها إدارة الوقف الأهلي هي الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم، والتي صدر نظامها بموجب الأمر الملكي رقم (م/١٧) المؤرخ في ١٤٢٧/٣/١٣هـ، المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٥٣ المؤرخ في ١٤٢٧/٣/١٢هـ، بتعميم وزير العدل رقم (١٣/ت/٢٨٥٧) المؤرخ ١٤٢٧/٣/٢٤هـ.

والنظام يشتمل على (٩) فصول، و(٤١) مادة، منها ما يتعلق بالوقف الذري، ومنها ما يخرج عن نطاق الأوقاف، لكن ما يلفت أن المادة السابعة من النظام توجب على أعضاء مجلس إدارة الهيئة تكوين ثلاث لجان دائمة من بين أعضائها، وهي اللجنة الشرعية، ولجنة الاستثمار، ولجنة المشروعات الوقفية، كما نص النظام على كيفية تكوين هذا المجلس، وآلية الترشيح والتعيين.

وخصص النظام الفصل الرابع بكامله للأوقاف الذرية، حيث جعلت للهيئة حق الإشراف على الأوقاف الذرية، والمشتركة فيما يتعلق بالوقف الذري، والإشراف على النظار المعينين، ووجوب أن يقوم الناظر بتقديم حساب دوري إلى الهيئة عن إيرادات ومصروفات الوقف، وإذا تَبَيَّنَ أنه يقوم بأعمال مُضرة بمال الوقف، فللهيئة أن تعترض على ما لا يسوغ من تلك الأعمال، وتعرض أمره على المحكمة المختصة لمحاسبته أو عزله.

كما تعرض النظام للظروف والحالات التي تعرض للوقف، كطلب القسمة بموافقة المحكمة، وخراب الوقف واستبداله وبيعه، ونحو ذلك، كما تطرقت بعض مواده لأحكام استثمار الوقف الذري، وغيرها من المواد الإجرائية التي تبين موارد الهيئة ومصروفاتها، والنسبة التي تتقاضاها مقابل الإشراف على الأوقاف الذرية[١].

---

(١) راجع النظام كاملًا في موقع الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم:
http://wilayah.gov.sa/1/about_organisation/Regulations_instructions/index.htm

الفرع الثالث: الأنظمة العامة التي ورد فيها ذكر للأوقاف:

ويمكن الحديث في هذا القسم عن بعض الأنظمة العامة التي صدرت في موضوع معين، وتطرقت في ثناياها إلى المعالجات الخاصة بالأوقاف؛ كنظام المرافعات الشرعية الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (م/١) وتاريخ ١٤٣٥/١/٢٢هـ، ونظام القضاء ونظام ديوان المظالم الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٣) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، والصادر بالأمر الملكي وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

وقد صرحت بعض من مواد هذين النظامين بمعالجتها لبعض مسائل الوقف، منها ما ورد في المادة (٣٣) من نظام المرافعات الشرعية، التي تبين اختصاص محاكم الأحوال الشخصية في إثبات الوقف والنزاع فيه وإقامة النظار والإذن لهم في التصرفات التي تستوجب إذن المحكمة، وعزلهم عند الاقتضاء، كذلك تنظم المواد (٢١٩) إلى (٢٢٢) إجراءات تسجيل الوقف وشروطه، كذلك تتعلق المادة (٢٢٣) ببيع واستبدال الوقف الخيري (العام)، والأهلي، وأما المادة (٢٢٦) فتنظم نزع ملكية عقار وقف أو قاصر أو غائب ... الخ: بأن يكون إفراغه بكتابة العدل، مع وضع القيمة بمؤسسة النقد العربي السعودي.

فضلا عن أن المادة (٧٤) من نظام القضاء ونظام ديوان المظالم تعتبران نصًا سلبيًا فيما يتعلق بالأوقاف، حيث أفادت أنه: "تختص كتابات العدل بتوثيق العقود وضبط الإقرارات فيما عدا الأوقاف والوصايا ...".

الفرع الرابع: النظم واللوائح المتعلقة بالأوقاف تعلقا غير مباشر:

وهذا النوع أكثر من أن يتم حصره، وهو يتعلق -كما ذكرنا- بتكامل المنظومة القانونية فيما بينها، كما أن بعض هذه النظم يأتي بصيغة عامة، وبالتالي تدخل النصوص الخاصة في أحكام هذه النصوص العامة، ومن أمثلتها ما ورد في مشروع الهيئة العامة للأوقاف في المادة الأولى من أنها هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية، ما يعني أن المادة (٧٨) من النظام الأساسي للحكم بالمملكة الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (أ/٩٠)

والمؤرخ في ١٤١٢/٨/٢٧هـ تتعلق وترتب على المادة الأولى من مشروع الهيئة المشار إليه بعض الأحكام، حيث تنص المادة (٧٨) من النظام الأساسي للحكم بالمملكة على: "يجري على ميزانيات الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة، وحساباتها الختامية، ما يجري على ميزانية الدولة وحسابها الختامي من أحكام"، وهذا يعني بدوره أن ميزانية الهيئة العامة للأوقاف تخضع للنظم العامة الموضوعة لأجهزة الدولة والجهات ذات الشخصيات المعنوية العامة.

ومن أمثلتها كذلك ما ورد في المادة العاشرة من مشروع الهيئة العامة للأوقاف، حيث تنص على أنه: "للهيئة محافظ من المرتبة الممتازة"، وبناءًا على المادة (٥٨) من النظام الأساسي للحكم بالمملكة الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ التي تنص على: "يعين الملك من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة، ويعفيهم من مناصبهم بأمر ملكي"، وبالتالي يكون تعيين محافظ الهيئة العامة للأوقاف بأمر ملكي، فلا يجوز أن يقوم بتعيينه وزير، أو مجلس إدارة، ونحو ذلك، نعم؛ يجوز أن تقوم إحدى هذه الجهات بترشيح المحافظ -بحسب ما تنص عليه النظم واللوائح الخاصة بذلك - لكن أمر التعيين في النهاية لا يكون إلا من الملك.

المبحث الرابع

تحليل ونقد أنظمة ولوائح المؤسسة الوقفية في المملكة العربية السعودية

وفيه ثلاثة مطالب

للقاعدة القانونية التي تحكم مؤسسة الوقف في المملكة العربية السعودية، سواء الوقف الخيري ومؤسسته الحكومية، أو الوقف الأهلي الذي يتم الإشراف عليه من مؤسسة حكومية أيضًا -كما سبق- لهذه القاعدة القانونية مصادر متعددة، كأي قاعدة قانونية في المملكة، ونستعرض أولًا مصدر القاعدة القانونية في المملكة فيما يتعلق بالأوقاف، ثم ندلف إلى خصوص النظم الحاكمة للقطاع الوقفي بالتحليل والنقد.

المطلب الأول: مصادر القاعدة القانونية الحاكمة للقطاع الوقفي في المملكة العربية السعودية

للقاعدة القانونية في المملكة مصادر متعددة، وبالاستقراء يمكن إجمال الجهات التي تصدر عنها هذه القاعدة، لا سيما فيما يتعلق بالقطاع الوقفي إلى المصادر الآتية:

أولًا: الأحكام الفقهية المستنبطة من الكتاب والسنة:

فقد نصت المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم بالمملكة الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (أ/٩٠) والمؤرخ في ١٤١٢/٨/٢٧هـ على أن: "المملكة العربية السعودية، دولة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله ﷺ"، كما تنص المادة (٧) من النظام نفسه على أن: "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى، وسنة رسوله، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة"، وهو ما يعني (مصدرية) الكتاب والسنة لجميع الأنظمة في المملكة، إما بالنص مباشرة، أو بما لا يتعارض معه، وتتحقق به المصلحة لعموم المسلمين، وهو ما أكدته ونصت عليه المادة (٦٧) من النظام نفسه، حيث نصت على أنه: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون

الدولة، وفقًا لقواعد الشريعة الإسلامية، وتُمارس اختصاصاتها وفقًا لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

كذلك وردت المادة (٥٥) من النظام نفسه بأن ما يتخذه الملك من قرارات تنظيمية لابد أن تكون موافقة لنظرية السياسة الشرعية، فنصت على أن: "يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقًا لأحكام الإسلام، ويُشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة، والسياسة العامة للدولة، وحماية البلاد والدفاع عنها".

ثانيًا: الملك:

فإن المادة (٤٤) من النظام الأساسي للحكم بالمملكة الصادر بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ بعد أن ذكرت سلطات الدولة الثلاث، القضائية، والتنفيذية، والتنظيمية، نصت على أن: "الملك هو مرجع هذه السلطات"، فضلًا عن أنه من تقاليد النظم الملكية غير الدستورية احتكار الملك للسلطة التشريعية، أو الاشتراك فيها مع مؤسسة تقوم بمهمة التشريع أصالة.

وعلى هذا فإن هذه (المرجعية) في النظام الأساسي قد أعطت الملك الحق في إصدار الأنظمة في المملكة والتصديق عليها، فضلًا عن إصدار التشريعات في مرحلة ما قبل صدور النظام الأساسي المشار إليه الذي ينص على سلطات الدولة الثلاث.

ثالثًا: مجلس الشورى:

فقد ذكره النظام الأساسي للمملكة ضمن الباب السادس (سلطات الدولة)، وبعد أن نصت المادة (٤٤) على السلطات الثلاث للدولة؛ نصت في المادة (٦٧) أن السلطة التنظيمية تختص بوضع الأنظمة واللوائح، ثم نصت في المادة التالية مباشرة (٦٨) على مجلس الشورى ونشوئه، وأحالت إلى نظامه، وهذا السياق يُفهم منه أن مجلس الشورى هو صاحب الاختصاص في السلطة التنظيمية، وهو ما فسرته المادة (١٥/ب) من نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩١) والمؤرخ في ١٤١٢/٨/٢٧هـ، حيث

نصت على أن من مهام مجلس الشورى: "دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها"، وزادت الفقرة (ب) من المادة المذكورة أن له الحق في: "تفسير الأنظمة"، غير أن الصيغة المستخدمة وهي (اقتراح الأنظمة) تؤكد أن الملك في نهاية الأمر له الحق المطلق في قبول أو رفض هذا الاقتراحات باعتباره (مرجعًا) للسلطة التنظيمية.

ومن أمثلة الأنظمة التي أصدرها مجلس الشورى فيما يتعلق بالأوقاف: القرار رقم ٦١ المؤرخ في ١٣٥٠/٢/٦هـ، وقرار مجلس الشورى رقم ٢٩ المؤرخ في ١٣٥٠/٣/٢هـ، الموافق عليه برقم ١٠٤٠ وتاريخ ١٣٥٠/٣/١٣هـ، والقرار رقم ٢٣٨ المؤرخ في ١٣٥٥/٨/١٥هـ.

رابعًا: مجلس الوزراء:

على الرغم من أن مجلس الوزراء هو السلطة التنفيذية بشكل أصيل؛ إلا أن أغلب النظم السياسية تعطي له حق اقتراح القوانين، وفي المملكة نص نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) والمؤرخ في ١٤١٤/٣/٣هـ على اختصاصات مجلس الوزراء في المواد من (١٩) إلى (٢٨)، وقسمها إلى ثلاثة أقسام، شؤون تنظيمية، وشؤون تنفيذية، وشؤون مالية، وخص الشؤون التنظيمية في المواد من (٢٠) إلى (٢٣)، حيث بينت هذه المواد اختصاصات مجلس الوزراء فيما يخص الشؤون التنظيمية في الدراسة والموافقة، والاقتراح، والنشر.

أما قبل صدور النظام الأساسي الحالي فقد كان مجلس الوزراء يقوم بإصدار بعض الأنظمة أيضًا، ومن ذلك -فيما يتعلق بالأوقاف- القرار رقم (٨٠) المؤرخ في ١٣٩٣/١/٢٩هـ، وهو ما استمر -أيضًا- بعد صدور النظام الأساسي فيما يختص بإنشاء الهيئات ونحوها، واقتراح الأنظمة، ورفعها إلى مجلس الشورى لمناقشتها وإقرارها قبل إصدارها بشكلها النهائي بعد تصديق الملك عليها، وإصداره له، ومن ذلك قرار مجلس الوزراء المؤرخ في ١٤٣١/٥/١٢هـ الموافق ٢٠١٠/٤/٢٦م القاضي بإنشاء الهيئة العامة للأوقاف، واقتراح نظامها.

خامسًا: الوزير المختص:

وهو وزير الحج والأوقاف، ثم وزير الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد فله اختصاص أصيل بإصدار القواعد التنظيمية المتعلقة بالأوقاف، **من ناحيتين:**

الأولى: باعتبار منصبه السياسي والتنفيذي، فتنص المادة (١٠) من نظام مجلس الوزراء الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (أ/١٣) وتاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ على أنه "يُعتبر الوزير هو الرئيس المباشر والمرجِع النهائي لشؤون وزارته، ويُمارس أعماله وفق أحكام هذا النظام والأنظمة واللوائح الأُخرى".

فضلًا عن أن نظام مجلس الوزراء الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (أ/١٣) وتاريخ ١٤١٤/٣/٣هـ يطلب في مادتيه (٢٠)، و(٢١) بأن يقوم مجلس الوزراء بدراسة الأنظمة، والتصويت عليها مادة مادة، ثم التصويت عليها جملة، وبهذا يعلم أن آلية إصدار الأنظمة لابد أن تمر على مجلس الوزراء.

وبالإضافة إلى مهمة الدراسة تنص المادة (٢٢) من نظام مجلس الوزراء المشار إليه على أنه: "لكل وزير الحق بأن يقترح مشروع نظام أو لائحة يتعلق بأعمال وزارته، كما يحق لكل عضو من أعضاء مجلِس الوزراء أن يقترِح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلِس بعد موافقة رئيس مجلِس الوزراء"، وباعتبار اختصاص الوزير بما يتعلق بالأوقاف فله اقتراح الأنظمة التي يرى أن وزارته تحتاجها.

ويلاحظ هنا أن هذه النصوص لم تفرق بين درجة القاعدة القانونية من كونها (نظامًا) أو (لائحة) على ما دَرَجَ القانونيون المعاصرون التفريق بينهما، فغالبا لا تحتاج اللائحة إلى إجراءات الموافقة عليها من مجلس الوزراء مادة مادة، ثم التصويت عليها بالجملة، فاللوائح من القواعد التنفيذية التي غالبا ما يختص بإصدارها الوزير باعتبار خبرته في الوزارة، وتهدف إلى تنفيذ النص الأعلى (النظام)، ولا تخالفه، ومع ذلك ففيما أوردناه من أنظمة تتعلق بالأوقاف وجدنا أن بعض هذه الأنظمة قد فرقت بين درجة القاعدة القانونية،

فأناطت إلى الوزير أو الهيئة سلطة إصدار اللائحة، ومن ذلك نظام الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم، الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (م/١٧) المؤرخ في ١٤٢٧/٣/١٣هـ، المبني على قرار مجلس الوزراء رقم ٥٣ المؤرخ في ١٤٢٧/٣/١٢هـ، بتعميم وزير العدل رقم (١٣/ت/٢٨٥٧) المؤرخ ١٤٢٧/٣/٢٤هـ، حيث ورد في المادة الرابعة الفقرة الأولى أن من مهام الهيئة: "اقتراح مشروعات الأنظمة المتعلقة بعمل الهيئة وعلاقاتها بغيرها، ورفع ذلك بحسب الإجراءات النظامية"، ثم أوردت المادة في فقرتها الثانية أن من هذه المهام: "إعداد اللائحة التنفيذية لهذا النظام"، ومن الواضح أن هذا النص قد فرَّق بين اقتراح الأنظمة التي لها درجة القانون في الفقه القانوني المعاصر، وبين اللائحة التي تختص بإصدارها الجهة التنفيذية من وزارة أو هيئة ونحو ذلك.

الثانية: باعتبار الوزير المختص ناظرًا للأوقاف، وفق ما تنص عليه المادة الأولى من نظام مجلس الأوقاف الأعلى رقم (م/٣٥) المؤرخ في ١٣٨٦/٧/١٨هـ، فباعتبار هذه الوظيفة فإن للوزير إصدار اللوائح اللازمة لإدارة الوقف، بما يحقق مصلحة تلك الأوقاف، ويتفق مع الأحكام الشرعية، ولا يخرج على الأنظمة المعمول بها.

سادسًا: المجالس والهيئات المختصة:

إذ تعتبر هي الجهة التنفيذية غالبا فيما أنشئت من أجله، ومن أمثلته مجلس الأوقاف الأعلى المنشأ بموجب النظام الصادر بالأمر الملكي رقم (م/٣٥) المؤرخ في ١٣٨٦/٧/١٨هـ، فقد نصت العديد من مواده على اختصاصات هذا المجلس، ومنها ما يختص بإصدار لوائح تنفيذية، ومن أمثلتها ما ورد في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من النظام المشار إليه، إذ تنص على أن من مهام المجلس: "وضع القواعد العامة لتحصيل واردات الأوقاف الخيرية، والصرف منها في قيد عمليات التوريد، والصرف في السجلات اللازمة"، وجميع هذه القواعد تعتبر من اللوائح التي يصدرها مجلس الأوقاف الأعلى، وهو ما صرحت به المادة الثالثة عشر من نظامه، حيث تنص على "تكون اللوائح التنظيمية

التي يعدها مجلس الأوقاف الأعلى بمقتضى هذا النظام نافذة المفعول بعد إقرارها من مجلس الوزراء".

هذا في إطار التنظيم (التشريع)؛ أما في الإطار القضائي فقد نصت -أيضًا- المادة (٤٨) من النظام نفسه على أنه: "تُطبق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية، وفقًا لما دل عليه الكتاب والسنة، وما يُصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة"، وتنص المادة الأولى من نظام القضاء الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (م/٧٨) والمؤرخ في ١٤٢٨/٩/١٩هـ بناءًا على قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٣) والمؤرخ في ١٤٢٨/٩/١٩هـ: "القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم لغير أحكام الشريعة الإسلامية، والأنظمة المرعية ..."، وينص نظام ديوان المظالم الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (م/٧٨) والمؤرخ في ١٤٢٨/٩/١٩هـ بناءًا على قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٣) والمؤرخ في ١٤٢٨/٩/١٩هـ في المادة (١١/أ) أن من اختصاصات المحكمة الإدارية العليا: "... النظر في الأحكام التي تصدرها محاكم الاستئناف الإدارية إذا كان محل الاعتراض على الحكم ... مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية، وما يصدره ولي الأمر من أحكام لا تتعارض معها".

وبناءًا على ما سبق فإن الشريعة الإسلامية -بحسب التعبير الوارد في الأنظمة- تعتبر المصدر الأعلى الذي يقوم عليه النظام القانوني في المملكة، ويتم الرجوع إليها فيما لم يرد به نص في النظام[١].

المطلب الثاني: تقويم الأنظمة السابقة:

بعد استعرض النظم التي سبق ذكرها فيما يتعلق بالأوقاف يمكننا الوقوف

(١) أيوب بن منصور الجربوع، وخالد بن عبدالمحسن المحيسن، المركز القانوني للمرأة في المملكة العربية السعودية، الرياض، مكتبة الملك فهد الوطنية، ٢٠١٠م ص٢٣.

على الملاحظات الآتي:

أولًا: عدم وجود تنظيم متكامل يجمع بين القواعد التنظيمية والأحكام الشرعية الخاصة بالوقف:

المتأمل لمجمل النظم السابق إيرادها المتعلقة بالقطاع الوقفي يلاحظ أن الغالب عليها أنها قواعد تنظيمية من حيث الأصل، ولا تتضمن أحكاما شرعية، وبالتالي فهي تدخل ضمن قواعد السياسة الشرعية، ولا حرج في ذلك.

ومع ذلك فإن هذه النظم قد تضمنت كذلك العديد من الأحكام الشرعية، ومن أمثلة هذه المسائل: مسألة ضعف غلة الوقف أو خرابه بالكلية، ومذهب أحمد في ذلك اشتراط الخراب وعدم الانتفاع، بأن يصبح غير صالح للغرض من إنشائه، فلا يصح بيعه إلا إذا تعطلت منافعه بالكلية، قال المرداوي: "ولا يجوز بيعه إلا أن تتعطل منافعه، فيباع ويصرف ثمنه في مثله، وكذلك الفرس الحبيس، إذا لم يصلح للغزو: بيع واشتري بثمنه ما يصلح للجهاد"(١)، وقال ابن قدامة: "وإن لم تتعطل منفعة الوقف بالكلية، لكن قلَّت، وكان غيره أنفع منه وأكثر رد على أهل الوقف، ولم يجز بيعه؛ لأن الأصل تحريم البيع، وإنما أبيح للضرورة صيانة لمقصود الوقف عن الضياع، مع إمكان تحصيله، ومع الانتفاع، وإن قل ما يضيع المقصود، اللهم إلا أن يبلغ في قلة النفع إلى حد لا يعد نفًعا، فيكون وجود ذلك كالعدم"(٢).

أما شيخ الإسلام ابن تيمية فقد ذهب إلى جواز بيع واستبدال الوقف للحاجة أو المصلحة حتى مع عدم تعطل منافعه، والإبدال عنده يكون تارة بأن يعوض فيها بالبدل، وتارة بأن يباع ويشترى بثمنها المبدل، قال ﷺ: "أما قول القائل: لا يجوز النقل والإبدال إلا عند تعذر الانتفاع: فممنوع، ولم يذكروا على ذلك حجة لا شرعية ولا مذهبية. فليس

---

(١) المرداوي، الإنصاف، ١٠٠/٧.

(٢) ابن قدامة، المغني، ٢٩/٦، ٣٠.

عن الشارع ولا عن صاحب المذهب هذا النفي الذي احتجوا به؛ بل قد دلت الأدلة الشرعية وأقوال صاحب المذهب على خلاف ذلك، وقد قال أحمد: إذا كان المسجد يضيق بأهله فلا بأس أن يحول إلى موضع أوسع منه، وضيقه بأهله لم يعطل نفعه؛ بل نفعه باق كما كان؛ ولكن الناس زادوا وقد أمكن أن يبنى لهم مسجد آخر، وليس من شرط المسجد أن يسع جميع الناس، ومع هذا جوز تحويله إلى موضع آخر؛ لأن اجتماع الناس في مسجد واحد أفضل من تفريقهم في مسجدين؛ لأن الجمع كلما كثر كان أفضل"[١]، أما عن الحلول في هذه الحالة فقد حصرها الحنابلة في الاستبدال أو البيع.

أما الأنظمة المعمول بها في المملكة فقد جاءت بعضها بالإحالة للضوابط الشرعية دون ذكر شرط البيع أو الاستبدال، ومن ذلك ما ورد في مهام وكالة وزارة الشؤون الإسلامية لشؤون الأوقاف، وما ورد في مهام الإدارة العامة للاستثمار، وهي إحدى إدارات الإدارة العامة لأملاك الأوقاف -كما سبق-. في حين أن بعض هذه الأنظمة لم يحل إلى (الضوابط الشرعية)، ونص على شرط البيع أو الاستبدال بالموافقة لاختيار شيخ الإسلام ابن تيمية، فقد ورد في لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية المعتمدة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٨٠) المؤرخ في ١٣٩٣/١/٢٩هـ: "يُراعَى أن يتم وفق القواعد المقررة بيع واستبدال أعيان الأوقاف ضعيفة الغلة، أو التي لا غلة لها ..." فنصت على أن ضعف الغلة مُوجِب للبيع أو الاستبدال خلافا للمُفْتَى به من المذهب.

أما عن الحلول فقد ذكر النص السابق البيع أو الاستبدال -بالموافقة للمذهب- بينما ورد في بعض الأنظمة النص على حل ثالث شاع في العصور المتأخرة، وهو تحويله إلى حكر، وهو من الطرق التي أدت إلى ضياع الكثير من الأوقاف على ما ظهر في القرون الأخيرة[٢]، وصورته على ما ورد في المادة (١٢) من نظام الهيئة العامة للولاية على أموال

---

(١) ابن تيمية، مجموع الفتاوى، ٣١/ ٢٢٠، ٢١٢.

(٢) انظر: محمد عبدالحليم عمر، تجربة إدارة الأوقاف في جمهورية مصر العربية، محاضرة بندوة التطبيق المعاصر للوقف،

القاصرين ومن في حكمهم، الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (م/١٧) المؤرخ في ١٤٢٧/٣/١٣هـ، على أنه: "يجوز للناظر إذا خرب الوقف، أو تعذرت عودته لإنتاج غلة، أو كان أرضا لا غلة لها ولا يوجد ما يُعمر به من ريع الوقف أن يأذن لمن يعمره من ماله، ببناء أو غرس أو نحوهما، لمدة معلومة وبأجر معين، على أن يكون البناء أو الغرس ملكا للباني أو الغارس يصح له التصرف فيه تصرف الملاك ويورث عنه، وينتهي حق من يعمر الوقف بحلول الأجل المعين، ويجوز إذا تحققت غبطة الوقف أن يعوض المعمر عما بناه أو غرسه بقيمة المثل عند حلول الأجل المعين له إذا اشترط ذلك"، وعلى هذا فقد نصت الأنظمة على حل ثالث غير البيع أو الاستبدال المذكورين في كتب المذهب.

وضمانا لعدم التلاعب في الأوقاف الأهلية؛ فقد اشترط النظام المشار إليه في المادة (٢/١٣) أنه: "لا يجوز بيع الوقف أو استبدال به غيره أو الإذن بتعميره أو نقله من مكانه إلا بعد موافقة المحكمة المختصة" .

والخلاصة: أن الحاجة مُلِحة لوضع نظام أوقاف متكامل، يتضمن النواحي التنظيمية، وكذلك الأحكام الشرعية المعمول بها في المملكة، والتي استقر العمل عليها إفتاءًا وقضاءًا[١].

فالتردد الحاصل في الأنظمة الحالية بين كونها قواعد تنظيمية، ودخولها على استحياء

=

تجربة صناديق الأوقاف وآفاق تطبيقها في المجتمع الإسلامي في روسيا، المنعقدة في الفترة من ١٤–٢٠٠٤/٦/١٧م بمدينة قازان بجمهورية تتارستان، ص٢٣.

(١) قامت بعض الجهات الخاصة المتخصصة في هذا المجال بعمل مبادرات فردية، ومما وقفنا عليه في ذلك: "مدونة الأسرة الحنبلية"، أو "مدونة الأسرة السعودية"، والتي تشتمل على مسائل الأحوال الشخصية، بما فيها الوصية والوقف، لا سيما وقد وافقت المملكة على إعلان مسقط أو وثيقة مسقط للنظام (القانون) الموحد للأحوال الشخصية بدول مجلس التعاون الخليجي، والتي أقرها وزراء العدل في اجتماعهم الثامن المنعقد في مسقط بتاريخ ٨–٩ جمادى الآخرة ١٤١٧هـ الموافق ٢٠–٢١ أكتوبر ١٩٩٦م ووافق عليها المجلس الأعلى في دورته السابعة عشرة المنعقدة في الدوحة بتاريخ ٢٦–٢٨ رجب ١٤١٧هـ الموافق ٧–٩ ديسمبر ١٩٩٦م، فإذا كانت المملكة قد وافقت على وضع وثيقة استرشادية للأحوال الشخصية لمجلس التعاون الخليجي؛ فمن باب أولى سحب هذا السلوك إلى الداخل، ووضع نظام متكامل لأحكام الوقف وغيرها.(ينبه إلى القرار بإعداد لمدونة).

في بعض المواضع للأحكام الفقهية للوقف مما يربك المشهد التنظيمي القانوني لقطاع الوقف بالمملكة.

ثانيًا: كثرة الأنظمة الحاكمة لقطاع الوقف:

من خلال العرض السابق في المبحث الثالث للأنظمة الصادرة في المملكة يلاحظ كثرة الأنظمة الصادرة في المملكة لمعالجة القطاع الوقفي بشقية الخيري والأهلي، ومما يؤكد ذلك كون هذه الأنظمة تعالج من حيث الأصل القواعد التنظيمية للوقف دون التطرق إلى تفصيل أحكامه الشرعية.

ويلاحظ أن تعدد الأنظمة يختلف عما ذكرناه من تعدد الجهات المصدرة للقاعدة القانونية، فلتعدد الجهات آثاره السلبية، وكذلك لتعدد الأنظمة أثره السلبي، وإن لم تتعدد الجهات المصدرة لهذه النظم.

ومع ذلك فقد تُعْذَر المملكة في هذا المضمار؛ نظرا لأن هذه الأنظمة كانت تصدر تبعا لواقع المملكة وما تحتاجه من نظم في أوقات بعينها، وبحسب الأجهزة الحكومية التي يتعلق عملها بالوقف.

فضلا عن أن عدد الأنظمة الصادرة في المملكة يعتبر أقل بالمقارنة مع غيرها من بلدان العالم الإسلامي بخصوص القطاع الوقفي، حتى في الدول التي وضعت قانونا موحدا للأوقاف، فقانون الوقف المصري رقم (٤٨) لسنة ١٩٤٦م صدر لتعديل مواده، أو إضافة مواد إليه، أو حذف بعضها ما يزيد عن ثلاثين قانونًا منذ صدوره[١] حتى: "أصبحنا أمام غابة من القوانين وما يتبعها من لوائح تنفيذية يصعب معه على الباحث أو المطبق تتبع الأحكام القانونية المنظمة للوقف" على حد تعبير بعض الباحثين[٢]، وإذا أخذنا مثالًا آخر على ذلك، وهي القوانين واللوائح التي صدرت في دولة مثل لبنان في فترة الانتداب الفرنسي، فقد تم إحصاء ما يزيد على

(١) انظر: أرقام هذه القوانين وسنوات صدورها وموضوعاتها: عمر، تجربة إدارة الأوقاف ص٦-٨.

(٢) المرجع نفسه، ص٢٢.

(٤٠) قانونًا ولائحة وقرارا في الفترة من سنة ١٩٢٠م حتى سنة ١٩٤٣م عند إعلان استقلال لبنان، بل كان يصدر في اليوم الواحد أكثر من قرار، ويتم إصدار القرارات ثم إلغاؤها في فترات قياسية، وبكثافة غير معتادة، حتى إن بعض الباحثين[١] سخر من كثرة هذه القوانين بقوله: "إنه يبدو أن فرنسا لم تأت إلى هذه المنطقة إلا للوقف الإسلامي!".

ثالثًا: التُّخْمة الإدارية المتعلقة بالقطاع الوقفي:

القطاع الوقفي بالمفهوم المعاصر ليس من القطاع العام وليس من القطاع الخاص، فهو يشبه كلا القطاعين من أوجه ويختلف معها من أوجه أخرى، لذا فهو يعد قطاعًا ثالثًا إذا اتفقنا على أن القطاعات في الدولة تندرج تحت القطاعين العام والخاص.

ولكل من القطاعين العام والخاص إيجابياته وسلبياته التي بسطها الباحثون في الشئون الاقتصادية والإدارية؛ ولأن التنظيمات الاقتصادية المعاصرة مبنية -غالبًا- على الفكر الاقتصادي الوضعي الذي يُصَنِّف المؤسسات والوحدات الاقتصادية على القسمة الثنائية السابق الإشارة إليها؛ فقد استعصى تصنيف القطاع الوقفي على هذين القسمين، وبالتالي، وبعد وضع الدول يدها على الأوقاف، على اختلاف الأسباب الداعية إلى ذلك، فقد تم اعتبار القطاع الوقفي، لا سيما الوقف الخيري قطاعًا عامًا من قطاعات الدولة، وبالتالي لم تتم إدارته بطريقة إدارة الأعمال، وإنما بطريقة الإدارة العامة التي تختص بالقطاع العام أو الحكومي.

وعلى هذا تَحَمَّل القطاع الوقفي جميع المساوئ التي أثقلت عاتق القطاع العام، ومنها التخمة الإدارية المشار إليها، ويكفي أن نطالع الهيكل الإداري لوكالة وزارة الشؤون الإسلامية لشؤون الأوقاف لنكتشف هذا، فالوكالة مكونة من (٨) أمانات، وتتكون كل أمانة من شُعَب، أحدها تتكون من (٣) شُعَب، والثانية من شعبتين، والثالثة من (٤)

---

(١) محمد قاسم الشوم، الوضع التشريعي للأوقاف وتوحيد الأنظمة، ص٧. بحث منشور في موقع مركز واقف:
http://waqef.com.sa/site_book

شعب، والرابعة من (٣) شعب، وتتكون الإدارة الخامسة من (٤) شعب، وتتكون الشعبة الأولى منها من (٣) أقسام ... وهو أحد الأشكال البيروقراطية في الإدارة العامة للقطاعات الحكومية.

ولا شك أن المحافظة على أصول الأوقاف وإداراتها وتنميتها من الأهداف المهمة التي لا يختلف عليه اثنان؛ إلا أن تحميل القطاع الوقفي لطرق الإدارة العامة التي تتسم بالبطء والتعقيد الإداري أسهم إلى حد كبير في انكماش القطاع الوقفي في الدول الإسلامية منذ عدة قرون.

ويضاف إلى ذلك أن هذه التخمة الإدارية فضلًا عن البطء والبيروقراطية الشديدة التي تسببت فيها، تسببت -أيضًا- في زيادة الأعباء المادية المالية على الأوقاف للوفاء بالمصروفات الإدارية، وعلى سبيل المثال: فإن رئيس مجلس الأوقاف الفرعي بمنطقة مكة المكرمة يذكر أن مبلغ (٧٨٨,٢٢٠,٩١) ريالًا أي بنسبة ٢٦,٩% من إجمالي غلة الأوقاف يتم إنفاقه لتحقيق شرط الواقفين، بينما يتم إنفاق مبلغ (٢,١٧٢,٩٦٧,٣٨) ريالًا كمصروفات إدارية ومصروفات تشغيل، أي بنسبة ٧٣,٦%[١]، وهي نسبة عالية جدًا؛ ما يعني أن جانبًا كبيرًا من غلة الوقف يتم (استهلاكها) إداريًا، بعيدًا عن صرفها في تحقيق شرط الواقفين، وتنمية الوقف وتطويره.

رابعًا: التكرار الذي أصاب بعض هذه النظم:

تعدد النظم التي صدرت فيما يتعلق بالقطاع الوقفي أدى إلى حدوث تداخل بين هذه النظم، مما يصعب معه الوقوف على أيها تم نسخه وإلغاؤه بالكامل، وأي هذه النظم بقي العمل به أو ببعض مواده، وعلى سبيل المثال: فإن معالجة أوقاف غير المواطنين والشروط

(١) عبدالرحمن عبدالقادر الفقيه، الأوقاف في المملكة العربية السعودية مشكلات وحلول، ورقة عمل مقدمة لندوة مكانة الوقف وأثره في الدعوة والتنمية، مكة المكرمة ١٨-١٩ شوال ١٤٢٠هـ، ص٩-١٠، العكش، التطور المؤسسي لقطاع الأوقاف، ص٥٤.

التي يضعونها ونحو ذلك لم تتطرق أي من النظم إليها إلا قرار مجلس الشورى رقم ٦١ المؤرخ في ١٣٥٠/٢/٦هـ، ما يعني أن هذا النظام ما زال عليه العمل لعدم وجود الناسخ الخاص الذي يعالج هذه المسألة.

ولعل المُنَظِّم السعودي قد تنبه في بعض النظم إلى هذه الإشكالية، فنص على فكرة النسخ عند التعارض، ومن ذلك المادة (١٤) من نظام مجلس الأوقاف الأعلى الصادر بموجب الأمر الملكي رقم (م/٣٥) المؤرخ في ١٣٨٦/٧/١٨هـ، والتي تنص على: "يُلغِي هذا النظام جميع الأوامر والقرارات والأنظمة والأحكام التي تتعارض معه، ويُعمَل به من تاريخ التصديق عليه ونشره"، وهذه المادة صدرت بموجب الأمر الملكي رقم (م/٧١) وتاريخ ١٣٩٥/٨/١١هـ، أي أنها لاحقة على إصدار النظام، ما يدل على أنه قد حدثت بعض الإشكالات في تطبيق نظام مجلس الأوقاف الأعلى لوجود تعارض بينه وبين ما سبقه من أوامر وقرارات وأنظمة؛ مما استدعى تعديل هذا النظام بزيادة هذه المادة بعد حوالي تسع سنوات من إصداره.

خامسًا: البطء في إصدار النظم واللوائح المتعلقة بالقطاع الوقفي:

بالرغم من أن سرعة إصدار النظم واللوائح تعتبر آفة في ذاتها؛ لكن البطء في اتخاذ اللازم وإصدار الأنظمة عند الحاجة إليها يعتبر أيضًا من الإشكالات التي تعتري هذا القطاع.

فبالنظر إلى أنه منذ قرار مجلس الوزراء المؤرخ في ١٤٣١/٥/١٢هـ الموافق ٢٠١٠/٤/٢٦م القاضي بإنشاء الهيئة العامة للأوقاف، والقاضي بضرورة إصدار نظام تعمل على أساسه الهيئة المذكورة، فإنه لم يصدر النظام كما أشرنا سابقًا إلا بعد ستة أعوام تقريبا أي في عام ١٤٣٧هـ، وهي فترة طويلة نسبيًا لإصدار نظام موحد للأوقاف، لا سيما بعد الخبرة التي اكتُسِبت في التعامل مع القطاع الوقفي خلال العقود الماضية، وبعد المناقشات التي حدثت لمشروع النظام المقترح وظهوره تقريبا بمعظم مواده، والتي لم

تكن تحتاج لهذا الوقت الطويل حتى يتم إقراره، مع الأخذ بالاعتبار أن هذا النظام لن يخدم القطاع بشكلٍ كاملٍ وعملي ما لم تصدر له لائحة تفسره وتوضح أحكامه.

وهو الأمر نفسه الذي حدث عند إنشاء مجلس الأوقاف الأعلى، فقد صدر نظامه – كما سبق– بموجب الأمر الملكي رقم م/٣٥ المؤرخ في ١٣٨٦/٧/١٨هـ، الذي نص على تكوين المجلس واختصاصاته ومهامه، ومع ذلك فلم تصدر لائحته التنفيذية إلا بعد ست سنوات ونصف تقريبًا من صدور النظام، فقد صدرت لائحته التنفيذية بقرار مجلس الوزراء رقم (٨٠) وتاريخ ١٣٩٣/١/٢٩هـ، وقد جرت العادة في مثل هذه الأنظمة أو القوانين أن يكون صدور اللوائح التنفيذية مصاحبًا لصدور النظام أو القانون[١]، وحتى إن وجد تراخ بين صدور القانون أو النظام ولائحته التنفيذية فلا ينبغي أن يعدو ذلك أيامًا أو شهورًا قليلة.

سادسًا: افتقار النُّظُم إلى روح الإبداع والتجديد التي يحتاجها الوقف في هذا العصر:

واعتماده على الأشكال التقليدية من النظم والهياكل التي تخرجه عن الهدف، وتدخله في دوامة البيروقراطية والشكلية، **ولعل من أسباب هذا:**

١. اقتباس بعض النظم من بعض القوانين التي صدرت في بعض الدول العربية أو الإسلامية.
٢. اعتماد فلسفة الإدارة العامة في إصدار هذه النظم بما تتضمنه من إشكالات.
٣. الاهتمام بمعالجة قطاع الأوقاف حفظا وإدارة من حيث الأصل، دون إعطاء القدر نفسه لجانب تنمية وتطوير أدوات جذب أوقاف جديدة، ويؤكد ذلك أن لائحة تنظيم الأوقاف صدر منها الجزء الأول الخاص بالحصر والتسجيل بعد ما يزيد عن ست سنوات من صدور نظام مجلس الأوقاف الأعلى، ولم يصدر الجزء

(١) العكش، التطور المؤسسي لقطاع الأوقاف، ص٣٤.

الثاني منها والذي يتعلق بالتنمية والاستثمار، حتى تم العدول عن هذا النظام بكامله بعد صدور قرار إنشاء الهيئة العامة للأوقاف.

المطلب الثالث: مزايا وعيوب مشروع نظام الهيئة العامة للأوقاف:

تطلع الباحثون والمهتمون بالقطاع الوقفي إلى نظام موحد وجهة واحدة تقوم بالإشراف على القطاع الوقفي في المملكة، دَفْعًا للإشكالات التي سبق ذكرها: من تعدد الأنظمة، وبيروقراطية الإدارة، والتعارض بين بعض الأنظمة، ونحوها، وذلك من خلال توحيد الجهات المشرفة على القطاع الوقفي، بحيث تصبح الهيئة العامة للأوقاف هي جهة الإدارة والإشراف على الأوقاف الخيرية، وتكون الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم هي جهة الإشراف على الأوقاف الأهلية (الذرية).

وبالرغم من أن نظامها الذي سبقت الإشارة إليه يتضمن العديد من المزايا؛ إلا أنه – أيضًا– قد اشتمل على عدد من الإشكالات، وسنعرض لبعض من مزايا وعيوب هذا النظام:

الفرع الأول: مزايا نظام الهيئة العامة للأوقاف:

١. **توحيد الجهات المشرفة على الوقف:**

وذلك بإدارة وإشراف الهيئة العامة للأوقاف لقطاع الوقف الخيري باستثناء بعضها على ما سنذكر، وعلى هذا؛ وطبقًا للمادة الرابعة من النظام فإن الهيئة العامة للأوقاف أصبحت صاحبة الولاية العامة للأوقاف، التي نصت على: "تشرف الهيئة على جميع الأوقاف العامة والخاصة (الأهلية) والمشتركة ...". فلم تقسم المادة القطاع الوقفي إلى خيري وأهلي، وخصت الهيئة العامة للأوقاف بالخيري؛ بل جاءت الصياغة على ما أوردناه، وعلى هذا تدخل الأوقاف المشتركة في ولاية الهيئة العامة للأوقاف.

٢. **توحيد النظم الحاكمة للقطاع الوقفي الخيري.**

٣. **الاستقلال المالي والإداري الذي نصت عليه المادة الثانية.**

٤. حصر وتسجيل الأوقاف:

من المعضلات التي تواجه الدولة عند القيام بنظارة أو إدارة الأوقاف مسألة الحصر والتسجيل، وذلك أن أعمال الإدارة فرع عن الحصر والتسجيل، ولهذا جاء في مشروع الهيئة في المادة (٢/٥) أن من مهام الهيئة حصر وتسجيل الأوقاف.

٥. تكوين مجلس إدارة الهيئة:

وهو في بعض مكوناته يعبر عن روح جديدة في طريقة إدارة المؤسسة الوقفية الحكومية، إذ إنه لم يتوقف على الكوادر الحكومية، فضلا عن ضمه لتخصصات يُرجَى منها تطوير العمل في القطاع الوقفي، **ومن مظاهر هذا التجديد:**

أ- المؤسسات الوقفية الخاصة والتي لها نشاط في الأوقاف:

نص نظام الهيئة العامة للأوقاف في المادة (٦/ي، ن) على أن من أعضاء مجلس إدارة الهيئة ممثل عن الجمعيات والمؤسسات الخيرية التي لها نشاط في الأوقاف، وممثل عن المؤسسات الوقفية الخاصة، ويعتبر إشراك هذه المؤسسات في إدارة المؤسسة الوقفية الحكومية في المملكة مما يُحْمَد لهذا النظام.

ب- رجال الأعمال الذين لهم نشاط في الأوقاف:

نص مشروع نظام الهيئة العامة للأوقاف في المادة (٦/ك) على أن يكون من أعضاء مجلس إدارة الهيئة أحد رجال الأعمال لهما نشاط في الأوقاف، ولعل الهدف من ذلك يرجع في الاستفادة من خبراتهم الوقفية الخاصة، ومحاولة استنساخ تجربتهم الوقفية، أو تطويرها، فضلًا عن الاستفادة من مشاركاتهم المالية، سيما وأن عضوية المجلس لمدة (٣) سنوات، ولا تزيد عن مدتين، مما يتيح الفرصة لعدد كبير من رجال الأعمال بالتناوب للدخول للهيئة والإدلاء بتجربتهم.

فضلًا عن ذلك: فإن دخول الجمعيات والمؤسسات الخاصة ورجال الأعمال يؤكد

اتجاه الدولة إلى إشراك شرائح المجتمع في المسؤولية عن الأوقاف، بل إن اشتراكهم – ولأول مرة– يؤكد خصوصية هذا القطاع، فالمعروف أن القطاعات الحكومية البحتة لها مؤهلات معروفة في الاشتراك في إدارتها، وكذلك القطاع الخاص، واشتراك الكوادر الخاصة والعامة في إدارة القطاع الوقفي يؤكد أنه من الممكن أن يتطور حتى يصل إلى صيغة من القطاع الثالث ذي الخصوصية الإدارية.

ج– إشراك كوادر متخصصة في الاقتصاد والاستثمار:

نص مشروع نظام الهيئة العامة للأوقاف في المادة (٦/ل) على أن يضم مجلس إدارة الهيئة: "عدد (٢) من المتخصصين في الاقتصاد والاستثمار"، وإشراك كوادر اقتصادية متخصصة في إدارة بعض المجالس الوقفية ليس جديدًا على أنظمة المملكة، فمجلس إدارة الهيئة العامة للولاية على القاصرين ومن في حكمهم بحسب المادة (٣) يضم عدد (٢) متخصص مالي واقتصادي، إلا أن النص على كونه متخصصًا في: "الاستثمار" ربما يكون ظهوره للمرة الأولى في النظم المتعلقة بالأوقاف.

د– إشراك كوادر متخصصة شرعية في المعاملات المالية والاقتصادية:

نص مشروع نظام الهيئة العامة للأوقاف في المادة (٦/م) على أن يضم مجلس إدارة الهيئة "عدد (٢) مختص شرعي في المعاملات المالية والاقتصادية" وكذلك إشراك متخصصين شرعيين في إدارة بعض المجالس الوقفية ليس جديدًا على أنظمة المملكة، فقد سبق أن مجلس الأوقاف الأعلى يضم "شخص من ذوي الاختصاص الشرعي يعينه وزير العدل"، كذلك مجالس الأوقاف الفرعية تضم في عضويتها: "عضو شرعي يُعيّنه سماحة رئيس القُضاة"، فضلًا عن أن مجلس إدارة الهيئة العامة للولاية على القاصرين ومن في حكمهم" يضم عدد (٢) عضو متخصص شرعي، يصدر بتعيينهم قرار من مجلس الوزراء بترشيح من وزير العدل"، ولا شك في أهمية

وجود المختصين الشرعيين لإدارة هذا القطاع؛ إلا أن الجديد في هذا النظام نصه على أن التخصص الشرعي ليس مطلقًا، بل يجب أن يكون متخصصًا شرعيًا في "المعاملات المالية والاقتصادية"، وهو يؤكد الاتجاه التخصصي في هذا المجلس.

هـ- ممثل الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي:

نص مشروع نظام الهيئة العامة للأوقاف في المادة (٥/٦) على أن يضم مجلس إدارة الهيئة ممثلًا عن الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي، والحرمان لهما ولأوقافهما خصوصية ووضع يجب أن يُراعَى، وكان من أقل ما يمكن فعله وجود ممثل لهذا الكيان الضخم في مجلس إدارة الهيئة.

٦. الصيغ الوقفية الجديدة:

نصت المادة (٥/١٠/ب) أن من مهام الهيئة "تطوير الصيغ الوقفية القائمة والسعي إلى إيجاد صيغ وقفية جديدة والتنسيق في ذلك مع الجهات ذات العلاقة"، وتعتبر هذه المادة من المواد التي تمثل نقلة نوعية في النظم الوقفية، إذ إنها لم تحصر طرق الوقف وصيغه في أنماط ثابتة محددة، تم العمل عليها سابقًا، ولا يجوز الخروج عليها، بل إنها فتحت الباب أمام (ابتكار) صيغ شرعية غير معتادة، أو غير تقليدية، وهذا مما يحمد لهذا النظام[١].

ومع ذلك فإن تنفيذ هذه المادة هو المعول عليه، فدخولها حيز التنفيذ موقوف على طبيعة إدارة الهيئة، إذ إن التجديد بصفة عامة، وفيما يتعلق بالأوقاف يحتاج إلى شروط ثلاثة:

أ- وجود النظام الذي يسمح بإجراء تغيير وتعديلات في الأساليب التقليدية والنمطية، فبدون وجود المادة (المبيحة) لإجراء التجديد يقف الإداري عاجزًا

(١) يأتي هذا البحث تعزيزا لهذا الاتجاه.

مكبلًا، حتى وإن توافرت الإرادة للموافقة على الصيغ الجديدة، وإلا اتُّهِم بمخالفة النظم واللوائح، الأمر الذي قد يفتح باب الحِيَل القانونية لإجراء التغييرات، والبحث عن (ثغرات) في النظام تسمح بذلك، وما قد يصاحبه من لغط حول هذه الطريقة في العمل.

ب- وجود الإرادة لإجراء التغييرات، فالعقلية البيروقراطية في الإدارة لا تتأثر كثيرًا بوجود المواد المبيحة للتجديد والتغيير، إذ إن إيثار السلامة باتباع المعروف المكرر (أسلم) عند العقل البيروقراطي الإداري الذي يرفض التجديد والتغيير، ويُؤثِر إعادة إنتاج الأشكال الإدارية التي لم يتم تناولها بالنقد، وهو ما يقود إلى ضرورة وجود (حافز) للإداري لتغيير سلوكه الإداري النمطي، وتشجيعه على البحث عن الابتكار والتجديد في الصيغ المستعملة الحالية، والمادة بصورتها الحالية مادة (مبيحة) وليست (محفزة)، أي أنها ستعتمد على مدى جرأة الإداري وقبوله للتغييرات، وعليه فنقترح إعادة صياغتها بحيث يتم دفع الإداري إلى البحث عن الصيغ الجديدة، والطرق المبتكرة في الوقف.

ج- موافقة الصيغ الجديدة للأحكام الشرعية، إذ هي الأساس في قبول أي صيغة جديدة، وطبقًا لما أوردناه من أن نظم المملكة تأبى القبول إلا بصيغ متوافقة مع الأحكام الشرعية.

الفرع الثاني: عيوب نظام الهيئة العامة للأوقاف:

١. عدم اشتمال المشروع على نَوْعَي القواعد التي يحتاجها الوقف، وهي الأحكام الشرعية والقواعد التنظيمية، فالنظام قد سار على فلسفة النظم السابقة من وضعه لقواعد تنظيمية من حيث الأصل، وتردده في إيراد القواعد المبنية على الأحكام الشرعية، ومع ذلك فقد اشتمل -أيضًا- على هذا النوع، فإذا كان

إيرادها مقبولًا في بعض هذه القواعد؛ فليتم إيرادها كاملة، ليتكامل النظام؛ لأن ما جاز في البعض جاز في الكل.

ومن أمثلة ما اشتمل عليه النظام من قواعد مستقاة من الأحكام الشرعية ما ورد في المادة (٤/٥) وهي مهام الهيئة، إذ ورد فيها: "إدارة الأوقاف التي يكون لها ناظر غير الهيئة بناءًا على طلب الواقف أو الناظر"، فقوله: "أو الناظر" مَبْني على مسألة جواز تفويض ناظر الوقف النظر لغيره، وقد قال البهوتي: "(وأما الناظر المشروط فليس له نصب ناظر ولا الوصية بالنظر)؛ لأن نظره مستفاد بالشرط ولم يشرط له شيء من ذلك (ما لم يكن مشروطًا له) أن ينصب من شاء أو يوصي"[(١)]، وعلى هذا فالمذهب خلاف ما نص عليه النظام.

ومن عيوب هذه الطريقة:

أ- اتساع مجال اجتهاد القائمين على الهيئة في مجال الجوانب الشرعية وليس الأمور التنظيمية، بما يؤدي إلى إرهاق الكوادر المختصة بالبحث في كتب الفقه للوصول إلى الحكم الشرعي وتكييفه، لا سيما إذا كانت المسألة من مسائل النوازل التي تحتاج إلى اجتهاد أوسع لعدم النص عليها أو التصريح بها في كتب الفقهاء.

ب- احتمالات الاختلاف والتَّعارُض بين الاجتهادات الفقهية في هذا المجال؛ مما سيؤدي إلى إصدار قرارات متعارضة عن الهيئة، أو تؤول إلى التعارض، مما سيؤدي إلى إرباك القطاع الوقفي بكامله، وضعف الثقة بالهيئة، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى إحجام المواطنين عن إنشاء أوقاف جديدة، مما سيؤدي إلى انكماش القطاع الوقفي وتوقف تمدده، وهو يناقض أحد الأهداف التي أنشأت الهيئة من أجلها.

---

(١) البهوتي، كشاف القناع، ٢٧٢/٤.

٢. عدم ضبط قواعد العلاقة والتعامل مع المؤسسات الوقفية الخاصة: على الرغم من أن نظام الهيئة قد أشار إلى المؤسسات الوقفية الخاصة في المادة (٥/٦)، حيث نص على أن من مهام الهيئة: "الموافقة على طلبات إنشاء الأوقاف العامة والمشتركة ..."، كذلك نص في المادة (٦/ي،ن) على أن من أعضاء مجلس الإدارة ممثل عن الجمعيات والمؤسسات الخيرية التي لها نشاط في الأوقاف، وممثل عن المؤسسات الوقفية الخاصة، إلا أن هذا النوع من المؤسسات بسبب ضخامة أوقافه، وكذا لتشجيع الأفراد على الدخول تحت مظلة هذه المؤسسات بالهبات والعطاءات؛ فقد كان من الواجب مزيد إيضاح وتفصيل لقواعد التعامل مع هذه المؤسسات، وبيان العلاقة بينها وبين الهيئة، لطمأنة المواطنين على أن الحكومات لن تتدخل في شؤون هذه المؤسسات إلا بقدر الرعاية العامة للمنشئات في الدولة، وفي الوقت نفسه بسط رقابة الدولة التي تضمن حسن سير هذه الجمعيات للأهداف التي أنشأت من أجلها، وعدم انحرافها عمدًا أو جهلًا.

٣. عدم النص على آلية تفصيلية لحصر وتسجيل الأوقاف:على الرغم من نص نظام الهيئة أن من مهامها حصر وتسجيل الأوقاف طبقًا للمادة (٥/٢)؛ إلا أن النظام اكتفى بوضع إطار عام لآلية التسجيل: "وبناء قاعدة معلومات عنها" دون أن تضع آلية تفصيلية لهذا العمل، وهل سيكون العمل على لائحة تنظيم الأوقاف الخيرية المعتمدة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٨٠ المؤرخ في ١٣٩٣/١/٢٩هـ، حيث وضعت في بندها السادس -على ما سبق- نظامًا تفصيليًا لتسجيل الأوقاف ورموزها في السجلات، وهل سيتم نقل السجلات الموجود لدى شعبة التسجيل بوكالة وزارة الشؤون الإسلامية لشؤون الأوقاف، أم ستتولى هذه الشعبة هذه المهمة بالنيابة عن الهيئة؟

٤. إدراج مؤسسة أوقاف الحرمين في نطاق اخصاص الهيئة: على الرغم من نص

نظام الهيئة في المادة (٦/د) على أن يضم مجلس إدارة الهيئة ممثلًا عن رئاسة الحرمين، وبالرغم من أن هذا السلوك يمكن قبوله في حالة الإصرار على إدارة الهيئة لجميع الأوقاف الخيرية، بما فيها أوقاف الحرمين، إلا أنه يمكن التحفظ على إدراج أوقاف الحرمين ضمن نطاق تخصص وإدارة الهيئة العامة للأوقاف، **وذلك للأسباب الآتية:**

أ- ضخامة أوقاف الحرمين بالنسبة لغيرها، فأوقاف الحرمين بالداخل فقط تقدر بحوالي ١٠ مليار ريال سعودي أغلبها أصول عقارية(١).

ب- وجود أوقاف للحرمين بالخارج، فللحرمين أوقاف خارج المملكة، بعضها قديم والآخر حديث، والكثير منها قد قامت الحكومات المحلية بالاستيلاء عليه(٢) وعلى كل الأحوال فإن وجود أوقاف بالداخل والخارج يوجب وضع نظام خاص لإدارة هذه الأوقاف والإشراف عليها.

ولذا فالاقتراح أن يتم إنشاء هيئة عالمية لإدارة أوقاف الحرمين بالداخل والخارج، يكون مقرها مكة المكرمة، ويتم إشراك عناصر من الدول الإسلامية المختلفة في إدارتها ويمكن أن تنضوي تحت مظلة منظمة المؤتمر الإسلامي، **وهذا الإجراء يهدف إلى:**

أ- تشجيع الوقف للحرمين؛ لأن التأكيد على عالمية الهيئة المشرفة على أوقاف

---

(١) سليمان بن عبدالله الرويشد، مؤسسة أوقاف الحرمين الشريفين، صحيفة الرياض ١٤٣٢/٩/٢١هـ، وانظر:
www.waqfuna.com/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=1330:2011-08-21-03-58-48&catid=115:2010-06-14-20-45-05&Itemid=366.

(٢) انظر في هذا: عبدالله بن ناصر السدحان، الأوقاف على الحرمين الشريفين خارج المملكة العربية السعودية، وهو منشور بموقع الدكتور عبدالله السدحان:
http://www.ansadhan.com/186/178-178.html.
وأحمد هاشم أحمد بدرشيني، أوقاف الحرمين الشريفين في العصر المملوكي، رسالة دكتوراه، ١٤٢١هـ/٢٠٠٠م.

الحرمين سيشجع الراغبين في تقديم الأوقاف للحرمين دون خوف من (تأميم) هذه الأوقاف لأغراض محلية غير ما وضعت له.

ب- عالمية المشروعات التي يمكن أن تقوم بها تلك الهيئة، ومن ذلك: شركات طيران عالمية متخصصة في رحلات الحج والعمرة، وجعل مكة المكرمة والمدينة المنورة نقطة مواصلة (ترانزيت) عالمي للمسلمين عبر العالم، يتم التوقف عندهما من أجل شعيرة العمرة، ثم الانطلاق وإكمال الرحلة إلى الوجهة التي يريدونها، فضلًا عن الفنادق العالمية، والشركات الخدمية للحجيج ونحو ذلك، مما يحتاج إلى فكر وإدارة مستقلة عن هيئة إدارة القطاع الوقفي المحلي.