القانون الدستوري

الوحدة الخامسة عشرة

الأنظمة والمؤسسات المكملة للنظام الدستوري في المملكة

الجامعة السعودية الالكترونية - فرع الدمام - القانون
أعداد الطالب / أحمد الزهراني

أولاً :نشأة ديوان المظالم

- عملت المملكة العربية السعودية منذ قيامها على إرساء قواعد العدالة، ووظفت دعائم العدل والإنصاف بالنسبة للمواطنين كافة، حيث اقتضى ذلك الاهتمام بولاية المظالم المتعارف عليها في نظام الحكم الإسلامي، وهو الشيء الذي انتهجه الملك المؤسس عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود؛ بأن جعل باب قصره مفتوحاً لأصحاب المظالم والشكاوى، ودعا الناس أن يأتوه بمطالبهم، وأن يضعوا شكواهم في صندوق الشكاوى المعلّق على دار الحكومة .

- وهكذا رسم الملك عبد العزيز آل سعود لنفسه منهاجاً ونبراساً كي يتحقق العدل، وأن يدفع الظلم عن الناس المستضعفين، وألزم كلاً من الموظفين والشعب بذلك وفقاً لتوجيهاته، حيث قال :(**كل شكوى تُرفع لنا عن طريق البرق، أو البريد، من أي شخص كان يجب أن ترسل لنا بنصها، ولا يجوز تأخيرها، ولا إخبار المشتكي منه، سواء كان أميراً أو وزيراً، أو أدنى، أو أكبر من ذلك**).

- ومع اتساع الدولة **وتشعب المصالح وتعدد المرافق العامة** التي خصصت لأداء الخدمات لأفراد المجتمع فقد خَطَّت المملكة العربية السعودية خطوة جديدة لتطوير **نظام ولاية المظالم**، حيث أنشئت **شعبة المظالم** بديوان مجلس الوزراء عام 1373هـ تختص بتلقي التظلمات والبت فيها وذلك استناداً لأحكام المادة (19) من نظام مجلس الوزراء والتي تنص على أن (**يشكل بديوان مجلس الوزراء إدارة عامة تسمى ديوان المظالم ويشرف على هذه الإدارة رئيس يعين بمرسوم ملكي وهو مسؤول أمام جلالة الملك وجلالته المرجع الأعلى له**) .

- وفي عام **1374هـ** ، صدر مرسوم ملكي رقم 8759/3/2 بتاريخ 1374/9/17 تحولت بموجبه شعبة ديوان المظالم من كونها إدارة في مجلس الوزراء إلى ديوان مستقل بذاته باسم (**ديوان المظالم**) ، ثم أصدر رئيس الديوان القرار رقم 1/3570 بتاريخ 1379/11/1 الخاص بوضع النظام الداخلي للديوان الذي حدد اختصاصات الديوان على سبيل الحصر، **وأسند له سلطات التحقيق والحكم في جرائم الرشوة والتزوير**، فأصبح لديوان المظالم **اختصاص قضائي واضح**.

- كما أسند لديوان المظالم اختصاصات تتعلق **بقضايا المقاولين ضد الدوائر الحكومية، وقضايا تظلُّم أيّ من المنشآت الصناعية أو التجارية المرخص لها، بموجب نظام استثمار رأس المال الأجنبي، والقضايا الخاصة بنظام مقاطعة إسرائيل**

- وفي عام **1402** هـ صدر نظام جديد لديوان المظالم اعتبره **هيئة قضاء إداري مستقلة** ترتبط مباشرة بالملك، **ثم صدر نظام جديد لديوان المظالم عام 1428هـ** بموجب المرسوم الملكي ذي الرقم 78/2 تاريخ 19 /1428/9هـ ، والذي أعاد تشكيل الديوان وأضاف له اختصاصات وصلاحيات جديدة, **وهذا النظام هو النظام المعمول به حالياً لديوان المظالم.**

ثانياً :تشكيل ديوان المظالم

نصَّت المادة (1) من نظام ديوان المظالم على أن (ديوان المظالم هو **هيئة قضاء إداري مستقلة، يرتبط مباشرةً بالملك**، ويكون مقرُّه **مدينة الرياض**، ويجوز بقرار من رئيس الديوان إنشاء فروع أخرى حسب الحاجة .ويتمتع قضاة الديوان بالضمانات المنصوص عليها في نظام القضاء، ويلتزمون بالواجبات المنصوص عليها فيه) .

ويتألف ديوان المظالم حسب المادة (2) من نظامه من **رئيس بمرتبة وزير ونائب رئيس أو أكثر وعدد كاف من القضاة**، ويلحق به العدد اللازم من الباحثين والفنيين والإداريين ونحوهم، كما يتم تعيين **نواب رئيس الديوان** بأمر ملكي ممن تتوفر فيهم شروط شغل درجة رئيس محكمة استئناف وذلك عملاً بأحكام المادة (3) من نظام ديوان المظالم.

أما الاختصاصات التي يمارسها أعضاء ديوان المظالم، فتتمثل فيما يلي:

رئيس الديوان : يتم تعيينه وإنهاء خدماته **بأمر ملكي**، **وهو بدرجة وزير** يتولى تنظيم العمل بالديوان، ويكون رئيس الديوان المشرف الأعلى على سياسة الديوان وأعماله ويتولى الإشراف الإداري والمالي عليه، كما يمثل الديوان في علاقاته مع الوزارات والجهات الحكومية الأخرى وهو المسؤول عن الديوان أمام الملك وذلك عملاً بأحكام المادة (18) من نظام ديوان المظالم .

- **نائب رئيس الديوان :**يتم تعيينه وإنهاء خدماته **بأمر ملكي** وهو يعاون الرئيس في إدارة أعمال الديوان ضمن حدود الصلاحيات المخول له في المرسوم الملكي بتعيينه، وينوب عن الرئيس في مهامه، ويمارس جميع صلاحياته عند غيابه وفقاً لأحكام النظام الداخلي للديوان بموجب أحكام المادة (19) من نظام ديوان المظالم

- يوجد في الديوان مكتب للشؤون الفنية من رئيس وعدد من القضاة والفنيين والباحثين، حيث يختص هذا المكتب بإبداء الرأي وإعداد البحوث والدراسات وغير ذلك من الأمور التي يطلبها منه رئيس الديوان، ويقوم المكتب في نهاية كل عام بتصنيف الأحكام التي أصدرتها محاكم الديوان، ومن ثم طبعها ونشرها في مجموعات، ويرفع نسخة منها مع التقرير المعد من قبله وذلك استناداً لأحكام المادة (21) من نظام ديوان المظالم السعودي.

الفرق بين القضاة والموظفين الإداريين في ديوان المظالم

- يفرّق نظام ديوان المظالم الصادر لعام 1428هـ بين نوعين من العاملين في الديوان :**أعضاء الديوان، الذين يتشكل منهم الجهاز القضائي، والموظفين الفنيين، والإداريين، الذين يقومون بالأعمال المساندة والمستخدمين .**

- **ففيما يتعلق بأعضاء الديوان** من القضاة، فقد أحال نظام ديوان المظالم على **نظام القضاء** كافة الأمور المتعلقة بجهازه القضائي، واختصاصات مجلس القضاء الإداري، فأعضاء الديوان من القضاة يخضعون في تعيينهم، وترقيتهم، وإحالتهم على التقاعد لنفس الشروط المقررة في نظام القضاء، حيث تنص المادة (17) من نظام ديوان المظالم على أن :(**يجري تعيين قضاة الديوان، وترقيتهم، ونقلهم، وندبهم، وتدريبهم، وإعارتهم، والترخيص بإجازاتهم، والتفتيش عليهم، وتأديبهم، وعزلهم، وإنهاء خدماتهم، وفقاً للإجراءات المقررة في نظام القضاء**) .

- كما تنص المادة (16) من نظام ديوان المظالم على أن :(**درجات قضاة الديوان هي الدرجات المنصوص عليها في نظام القضاء، ويعاملون من حيث الرواتب، والبدلات، والمكافآت، والمزايا، معاملة نظرائهم في نظام القضاء.**)

- **أما موظفو الديوان الفنيون والإداريون** من غير الأعضاء والمستخدمون، **فيُطبق عليهم نظام الخدمة المدنية ولوائحه**، ولا يطبق عليهم الأحكام الخاصة بأعضاء الديوان من القضاة من حيث الحقوق، والمميزات، والواجبات، والضمانات المقررة لأعضاء السلك القضائي .لذا، تنص المادة (22) من نظام ديوان المظالم على أنه(مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة في هذا النظام، تسري على موظفي الديوان ومستخدميه -من غير القضاة - أحكام أنظمة الخدمة المدنية، ويعمل موظفو كل محكمة تحت رقابة رئيسهم الإداري، ويخضع الجميع لرقابة رئيس المحكمة.)

ثالثاً :محاكم ديوان المظالم

- تتكون محاكم ديوان المظالم من محكمة إدارية عليا، ومحاكم استئنافية إدارية، ومحاكم إدارية، وذلك على النحو التالي:

المحكمة الإدارية العليا

تنص المادة (10) من نظام ديوان المظالم على أن يكون مقر المحكمة الإدارية العليا **مدينة الرياض**، وتؤلف من رئيس وعدد كاف من القضاة **بدرجة رئيس محكمة استئناف**، حيث يسمى رئيس المحكمة الإدارية العليا **بأمر ملكي** وتكون درجته بمرتبة وزير، ولا تنهى خدماته إلا **بأمر ملكي** ويشترط أن تتوافر فيه الشروط المطلوبة لشغل درجة رئيس محكمة استئناف وعند غيابه ينوب عنه أقدم قضاتها، ويسمى أعضاء المحكمة الإدارية العليا بأمر ملكي، بناء على **اقتراح مجلس القضاء الإداري**

ويكون للمحكمة الإدارية العليا **هيئة عامة برئاسة رئيس المحكمة وعضوية جميع قضاتها**، ويكون أقدم قضاتها نائباً له عند غيابه, وتنعقد الهيئة برئاسة الرئيس أو نائبه، ولا يكون انعقادها نظامياً إلا إذا حضره ثلثا أعضائها على الأقل، بمن فيهم الرئيس، أو من ينوب عنه، وتصدر قراراتها بأغلبية أعضائها.

أما اختصاصات المحكمة الإدارية العليا، فقد وردت في المادة (11) من نظام ديوان المظالم التي تنص على أن (تختص المحكمة الإدارية العليا **بالنظر في الاعتراضات على الأحكام التي تصدرها محاكم الاستئناف الإدارية، إذا كان محل الاعتراض على الحكم ما يأتي:**

- **مخالفة أحكام الشريعة الإسلامية**، أو الأنظمة التي لا تتعارض معها، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، بما في ذلك مخالفة مبدأ قضائي تقرر في حكم صادر من المحكمة الإدارية العليا.
- **صدوره عن محكمة غير مختصة.**
- **صدوره عن محكمة غير مكونة وفقاً للنظام.**
- **الخطأ في تكييف الواقعة، أو في وصفها.**
- **فصله في نزاع خلافاً لحكم آخر سبق أن صدر بين طرفي الدعوى.**
- **تنازع الاختصاص بين محاكم الديوان**

وإذا رأت إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظرها أحد الاعتراضات ضرورة العدول عن مبدأ تقرر في حكم صادر منها، أو من إحدى دوائر المحكمة، فإنه يتعيَّن على تلك الدائرة رفع الاعتراض إلى رئيس المحكمة، ليحيله بدوره إلى الهيئة العامة للمحكمة للفصل فيه، وذلك عملاً بأحكام المادة (10) من نظام ديوان المظالم.

محاكم الاستئناف الإدارية

تتكون هذه المحاكم من رئيس، وعدد كافٍ من القضاة لا تقل درجتهم عن درجة قاضي استئناف، وتباشر هذه المحاكم اختصاصاتها من خلال دوائر متخصصة من ثلاثة قضاة .أما اختصاصات محاكم الاستئناف الإدارية، فقد وردت المادة (12) من نظام ديوان المظالم التي تنص على أن :(**تتولى محاكم الاستئناف الإدارية النظر في الأحكام القابلة للاستئناف الصادرة من المحاكم الإدارية، وتحكم بعد سماع أقوال الخصوم وفق الإجراءات المقررة نظاماً**)

مجانية التقاضي

المحاكم الإدارية

تتكون هذه المحاكم من رئيس، وعدد كافٍ من القضاة، وتباشر اختصاصاتها من خلال دوائر متخصصة من ثلاثة قضاة، ويجوز أن تكون من قاضٍ واحد .**وتختص المحاكم الإدارية كما نصَّت عليها المادة (13) من نظام ديوان المظالم بالفصل في الأمور التالية:**

- **الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية، والتقاعد لموظفي الحكومة ومستخدميها، والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة، أو ورثتهم والمستحقين عنهم.**
- **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.
- **دعاوى التعويض التي قدمها ذوو الشأن عن قرارات، أو أعمال جهة الإدارة.**
- **الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.**
- **الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة.**
- **المنازعات الإدارية الأخرى.**
- **طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية، وأحكام المحكِّمين الأجنبية.**

وفي جميع الأحوال، فإنه لا يجوز لمحاكم ديوان المظالم النظر في الدعاوى المتعلقة **بأعمال السيادة**، أو النظر في الاعتراضات على ما تصدره المحاكم - **غير الخاضعة لهذا النظام** - من أحكام داخلة في ولايتها، أو ما يصدره المجلس الأعلى للقضاء ومجلس القضاء الإداري من قرارات وذلك عملاً بأحكام المادة (14) من نظام ديوان المظالم.

وإذا رفعت دعوى ما خاصة بموضوع واحد أمام إحدى محاكم الديوان وأمام أي جهة أخرى تختص بالفصل في بعض المنازعات ولم تتخل إحداهما عن نظرها أو تخلتا كلتاهما؛ فيرفع طلب تعيين الجهة المختصة إلى **لجنة الفصل في تنازع الاختصاص** التي تؤلف من ثلاثة أعضاء هم **عضو من المحكمة الإدارية العليا يختاره رئيس المحكمة، وعضو من الجهة الأخرى يختاره رئيس الجهة، وعضو من مجلس القضاء الإداري يختاره رئيس المجلس ويكون رئيساً لهذه اللجنة**. كما تختص هذه اللجنة بالفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من محاكم الديوان والآخر من الجهة الأخرى، وتفصل في هذه الدعاوى وفقاً للأحكام والإجراءات الواردة في نظام القضاء وذلك عملا بأحكام المادة (15) من نظام ديوان المظالم.

ومن خلال التدقيق في الاختصاصات السابقة التي تتمتع بها محاكم ديوان المظالم، يمكننا القول بأن الديوان قد تحول إلى جهة قضاء إداري مستقل إلى جانب القضاء الشرعي، وبهذا يمكن وصف النظام القضائي السعودي بأنه قضاء مزدوج؛ بحيث يوجد إلى جانب القضاء الشرعي بتشكيلاته ومحاكمه المتنوعة وقضاته جهة قضائية أخرى تختص بالنظر في أنواع خاصة من المنازعات، هي جهة القضاء الإداري ممثَّلةً بديوان المظالم

رابعاً :مجلس القضاء الإداري

- تم إنشاء هذا الجهاز على غرار المجلس الأعلى للقضاء ليكون له نفس الصلاحيات المنصوص عليها في نظام القضاء، ويكون لرئيس **مجلس القضاء الإداري** بالنسبة لديوان المظالم الاختصاصات نفسها المقررة لرئيس المجلس الأعلى للقضاء تطبيقاً لأحكام المادة (5) من نظام ديوان المظالم.

- **ويتشكل مجلس القضاء الإداري استناداً لأحكام المادة (4) من نظام ديوان المظالم من التاليين:**

- رئيس ديوان المظالم رئيساً.
- رئيس المحكمة الإدارية العليا عضواً.
- أقدم نواب رئيس الديوان عضواً.
- أربعة قضاة ممن يشغلون درجة قاضي استئناف يُسمَّون أعضاءً بأمر ملكي.

مهام مجلس القضاء الإداري:

- يتولى مجلس القضاء الإداري بالنسبة لديوان المظالم نفس اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء الواردة في نظام القضاء السعودي والتي جاءت في المادة (6) منه، والتي تشمل:

النظر في شؤون القضاة الوظيفية، من :تعيين، وترقية، وتأديب، وندب، وإعارة، وتدريب، ونقل، وإجازة، وإنهاء خدمة، وغير ذلك، وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة، وذلك بما يضمن استقلالهم وحياديّتهم.
إصدار اللوائح المتعلقة بشؤون القضاة الوظيفية بعد موافقة الملك عليها.
إصدار لائحة للتفتيش القضائي.
إنشاء محاكم وفق الأسماء المنصوص عليها في المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم، أو دمجها، أو إلغاؤها، وتحديد اختصاصها المكاني والنوعي.
الإشراف على المحاكم والقضاة، وأعمالهم، في الحدود المبينة في نظام ديوان المظالم.
تسمية رؤساء محاكم الاستئناف، ومساعديهم من بين قضاة محاكم الاستئناف، ورؤساء محاكم الدرجة الأولى ومساعديهم.
إصدار قواعد تنظم اختصاصات وصلاحيات رؤساء المحاكم ومساعديهم.
إصدار قواعد تبين طريقة اختيار القضاة، وإجراءات وضوابط تفريغهم للدراسة.
تنظيم أعمال الملازمين القضائيين.
تحديد الأعمال القضائية النظيرة المطلوبة لشغل الدرجات القضائية.
وينعقد مجلس القضاء الإداري برئاسة رئيسه مرةً كل شهرين على الأقل، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك، ولا يكون انعقاد المجلس نظامياً إلا بحضور خمسة من أعضائه على الأقل، وتصدر قراراته بأغلبية المجلس، وفي حالة غياب رئيس المجلس يحلُّ محله رئيس المحكمة الإدارية العليا .ويكون للمجلس أمانة عامة يتم اختيار أمينها العام من بين القضاة