إثرائي
بُعد آخر للتدريب

كتاب باختصار

سلسلة ملخصات لإصدارات علمية تصدر عن
البرنامج الوطني للتدريب عن بعد (إثرائي)

قضاء اللجان في القانون السعودي

(دراسة تحليلية في ضوء النصوص النظامية وأحكام ديوان المظالم)

إعداد :

الأستاذ الدكتور/ أيوب بن منصور الجربوع

أستاذ القانون الإداري بمعهد الإدارة العامة

عضو مجلس الشورى ،، الدورة السابعة ١٤٣٨هـ

مقدمة

يقع الكتاب في (٢١١) صفحة من الحجم المتوسط، ويتكون الكتاب من مقدمة وخاتمة وخمسة مباحث، هي:

المبحث الأول: ماهية اللجان شبه القضائية وتاريخ وأسباب نشأتها وتطور وضعها القانوني.

المبحث الثاني: حصر اللجان شبه القضائية.

المبحث الثالث: تصنيف اللجان شبه القضائية.

المبحث الرابع: تقييم وضع اللجان شبه القضائية.

المبحث الخامس: رقابة ديوان المظالم على قرارات اللجان شبه القضائية ونوعيتها وحدودها.

المبحث السادس: هيكلة التنظيم القضائي في المملكة (المحاكم واللجان ذات الاختصاص القضائي النهائي).

وركزت المقدمة على بيان أساس موضوع الكتاب المتمثل في اللجان شبه القضائية في القانون السعودي. وبينت أن هناك العديد من التساؤلات التي يجب الاجابة عنها والمتعلقة بماهية هذه اللجان شبه القضائية وتاريخ وأسباب نشأتها، وتصنيفها، وطبيعة ما يصدر عنها من قرارات، وسلبيات وجودها على النظام القضائي، وحدود رقابة ديوان المظالم عليها ونوعية تلك الرقابة.

وأن هدف الكتاب إلى الاجابة إلى هذه التساؤلات. وأكدت المقدمة على أن موضوع الكتاب يعتبر في غاية الأهمية باعتباره سيقدم دراسة تحليلية حول اللجان شبه القضائية في ضوء النصوص النظامية وأحكام ديوان المظالم في النظام السعودي مع بيان رقابة ديوان المظالم على ما يصدر عنها من قرارات وفقًا لنظامه الصادر عام ١٤٠٢هـ، ووفقًا لنظامه الصادر عام ١٤٢٨هـ. كما بينت المقدمة المنهجية التي اعتمدها الكتاب والتي تقوم على منهج الدراسة التحليلية للنصوص النظامية والأحكام القضائية لديوان المظالم، بالإضافة إلى الرجوع إلى الكتب والبحوث القانونية.

المبحث الأول

ماهية اللجان شبه القضائية وتاريخ وأسباب نشأتها وتطور وضعها القانوني

أكد هذا المبحث أن الواقع الحالي للنظام القضائي يظهر وجود جهات متناثرة ضمن أجهزة السلطة التنفيذية تتولى مهمة الفصل والحكم في بعض المنازعات والجرائم وهي جهات اصطلح على تسميتها باللجان شبه القضائية، وهي لجان تمارس جزءاً كبيراً من ولاية القضاء، ويكون إنشاؤها بموجب أنظمة تمنحها الاختصاص في الفصل في المنازعات التي تنشأ من جرَّاء تطبيق النظام الذي نشأت في ظله، وهذه اللجان تشكل من عناصر إدارية أي أن أعضاءها ليسوا من القضاة ولا يندرجون في السلك القضائي ولا يتمتعون بضماناته التي تكفل الحياد التام.

إن وجود اللجان شبه القضائية في النظام السعودي ليس حديث النشأة، بل يعود إلى زمن بعيد، وبالتحديد لعام ١٣٥٠هـ، فنظام المحكمة التجارية الصادر بالتوجيه الملكي رقم ٣٢ وتاريخ ١٣٥٠/١/١٥هـ نص على إنشاء المحكمة التجارية التي سميت فيما بعد باسم هيئة حسم المنازعات التجارية، وتوالى بعد ذلك إصدار العديد من الأنظمة التي ينص فيها على إنشاء العديد من اللجان وبدأ مجال اختصاص محاكم القضاء العام يضيق شيئًا فشيئًا.

ويرى بعض المختصين أن نشأة اللجان شبه القضائية وانتشارها بهذه الكثرة في النظام السعودي كان لمواجهة التطور الاقتصادي والمالي والحضاري السريع الذي مرّت به المملكة خلال السنوات الماضية، ورغبة في تخفيف العبء الواقع على المحاكم وقضائها، ولمواجهة بعض المسائل الفنية التي تتطلب نوعاً من الخبرة والتخصص، ومن أجل الإسراع في الفصل في بعض المنازعات التي لا تحتمل التأخير. ويرى البعض الآخر أن أحد أسباب نشأة اللجان شبه القضائية مرده إلى أن بعض القضايا ذات طبيعة فنية وتحتاج إلى مختصين لا تنطبق عليهم الشروط القضائية.

هذا وإن كان لبعض هذه الأسباب وجاهتها إلا أن إنشاء اللجان شبه القضائية في بداياته يعود لسببين: الأول، تحرج بعض القضاة في المحاكم من تطبيق الأنظمة التي أصدرتها الدولة على القضايا التي تعرض عليهم بحكم الاختصاص حتى وإن كانت هذه الأنظمة لا تتعارض مع الشريعة الإسلامية بحجة أن أحكام الشريعة الإسلامية كفيلة بحسم جميع أنواع النزاعات، وقد بدأ يتلاشى هذا السبب في الآونة الأخيرة؛ حيث إن المحاكم قبلت تطبيق أنظمة ومنها نظام مكافحة المخدرات الصادر بالمرسوم الملكي ذي الرقم م/٣٩ وتاريخ ١٤٢٦/٧/٨هـ،

ونظام مكافحة غسل الأموال الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٩ وتاريخ ١٤٢٤/٦/٢٥هـ، والثاني، هو تحرج المحاكم الشرعية وديوان المظالم من نظر بعض المنازعات التي تحتوي على محاذير شرعية كالتأمين وقضايا البنوك وآلات الطرب والجمارك والدخان وخلافها.

وأما بالنسبة للأسباب الحقيقة وراء التوسع في إنشاء اللجان شبه القضائية في الفترة الأخيرة فإنه يعود لنظرة واضعي الأنظمة، القائمة على أن اللجان شبه القضائية في الأنظمة أمر لابد منه، ومما يؤكد ذلك أنه لا يخلو أي نظام صدر حديثًا من النص على أن الفصل في المنازعات التي تنشأ عن تطبيق النظام أو إيقاع الجزاءات المنصوص عليها فيه هو من اختصاص لجنة شبه قضائية.

لقد كان عدد من المحاولات للقضاء على ظاهرة كثرة اللجان شبه القضائية في النظام القضائي السعودي، فكان أول تلك المحاولات صدور قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٧) في ١٤٠١/٩/١٤هـ، الذي قضى بإنشاء محاكم متخصصة تفصل في المنازعات التجارية والعمالية والمرورية طبقًا للأنظمة والتعليمات التي أصدرها ولي الأمر، وبما لا يتعارض مع نص من الكتاب أو السنة أو الإجماع، وأن يخصص في محكمتي التمييز بالرياض ومكة المكرمة دائرتان لتمييز الأحكام الصادرة من المحاكم التجارية والعمالية والمرورية، وأن تُدرس الأنظمة السعودية في المعهد العالي للقضاء وفي كليات الشريعة في جامعة الإمام محمد بن سعود، وجامعة الملك عبدالعزيز.

وأما المحاولة الأخيرة للتعامل مع ظاهرة كثرة اللجان شبه القضائية في النظام القضائي السعودي، وإعادة ترتيب منظومة السلطة القضائية فكانت بصدور الأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ القاضي بالموافقة من حيث المبدأ على الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات، فقد نص البند «تاسعاً» من تلك الترتيبات على «إعادة ترتيب الوضع التنظيمي «للجان شبه القضائية.» كما نص البند (عاشرًا) من تلك الترتيبات على أن «تستمر اللجان الخاصة بقضايا استثمار رأس المال الأجنبي والتأمين والبنوك والسوق المالية والقضايا الجمركية في مزاولة عملها حتى تتم تهيئة القضاة المتخصصين في ذلك».

وامتدادًا للترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات صدر المرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ. وقضى بالموافقة على نظام القضاء ونظام ديوان المظالم وآلية العمل التنفيذية لنظام القضاء ونظام ديوان المظالم، ونصت الفقرة (١) من البند (تاسعاً) والفقرة (٢) من القسم الثالث (أحكام عامة) من الآلية على أحكامٍ للتعامل مع اللجان شبه القضائية المستثناة منها وغير المستثناة.

إلا أنه على الرغم صدور الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات في عام ١٤٢٦هـ، وكذلك آلية العمل التنفيذية لنظام القضاء ونظام ديوان المظالم الصادرة عام ١٤٢٨هـ اللتين تضمنتا مبدأ عدم إنشاء لجان شبه قضائية جديدة وإنهاء وضع اللجان شبه القضائية القائمة وذلك بنقل اختصاصاتها إلى المحاكم كل بحسب اختصاصه، فقد صدر عدد من الأنظمة ونُص فيها على إنشاء لجان شبه قضائية للفصل في المنازعات التي قد تنشأ من تطبيق أحكام النظام وإيقاع الجزاءات على المخالفين لأحكامه. بل إن الأمر على العكس من ذلك – وهو ما سنُبيِّنُه لاحقًا وبالتفصيل -فقد صدرت العديد من الأوامر الملكية التي نصت على إنشاء لجان شبه قضائية للفصل في المنازعات والنظر في المخالفات تتكون من درجتين، ابتدائية واستئناف، وتعد قراراتها نهائية لا تخضع لرقابة القضاء.

وبناء على ما ذُكر أعلاه يتبين أن اللجان شبه القضائية على نوعين: النوع الأول: اللجان شبه القضائية المستثناة، وهي:

وتتميز هذه اللجان المستثناة أنها تتكون من لجان ابتدائية ولجان استئنافية، وبالتالي فهي لا تخضع لرقابة ديوان المظالم كجهة قضاء إداري، كما أنها نتيجة لوجود تحرج لدى محاكم القضاء العام وديوان المظالم بشأنها من الناحية الشرعية (باستثناء لجنة الفصل في مخالفات نظام المطبوعات والنشر) فقد تُرك الأمر للمجلس الأعلى للقضاء ليقوم بإجراء دراسة شاملة لوضع هذه اللجان المستثناة، ورفع ما يتم التوصل إليه إلى المقام السامي لاستكمال الإجراءات النظامية. النوع الثاني، وهي اللجان شبه القضائية غير المستثناة، وعددها يفوق المائة لجنة شبه قضائية، وهذه اللجان لا يخلو نظام منها، وهي كما – سنُبيِّنُه-تخضع لرقابة ديوان المظالم.

المبحث الثانى
حصر اللجان شبه القضائية

لقد سبق القول أن الواقع الحالي للنظام القضائي في المملكة يظهر وجود جهات متناثرة ضمن أجهزة السلطة التنفيذية تتولى مهمة الفصل والحكم في بعض المنازعات والجرائم وهي جهات اصطلح على تسميتها باللجان شبه القضائية، وهي لجان تمارس جزءاً كبيراً من ولاية القضاء، ويكون إنشاؤها بموجب أنظمة تمنحها الاختصاص في الفصل في المنازعات التي تنشأ من جرَّاء تطبيق النظام الذي نشأت في ظله. وتضمن هذا المبحث جدولاً يتضمن بياناً باللجان شبه القضائية القائمة وقت نشر الكتاب سواء المستثناة منها أو غير المستثناة. مع بيان سند إنشائها، وتشكيلها واختصاصاتها، وتبعيتها، وقد بلغ عدد اللجان شبه القضائية التي تم حصرها في الجدول (١٠٥) لجان.

المبحث الثالث
تصنيف اللجان شبه القضائية

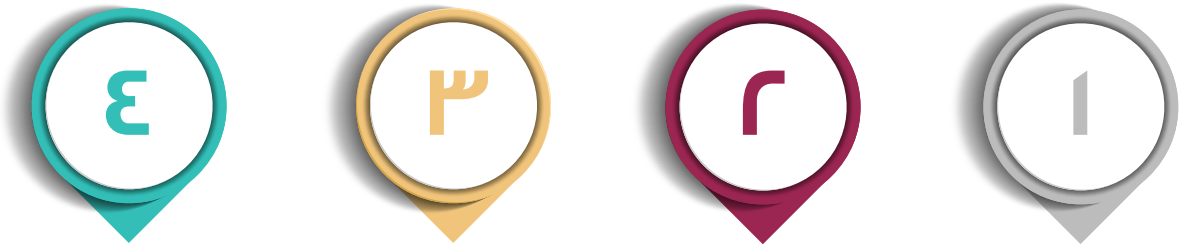
تضمن هذا المبحث المعايير المختلفة التي يمكن على أساسها تصنيف اللجان شبه القضائية، ولكل من هذه المعايير آثاره على طبيعة عمل اللجان ونوعية الرقابة القضائية التي تُجْرَى عليه، وتتمثل هذه المعايير في التالي:

المعيار الأول: معيار نهائية قرارات اللجان شبه القضائية، ويعد هذا المعيار هو المعيار الشائع بين المختصين، ولعل ذلك يعود لوروده في نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ، إذ تنص المادة التاسعة منه على أنه: «لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلة في ولايتها.»، وبينت المذكرة الإيضاحية للنظام أن القرارات الإدارية التي تصدر في قضايا منظورة من قبل لجان مشكلة بموجب نص نظامي أو قرار من مجلس الوزراء أو أمر سام وينص قرار تنظيمها على أن قراراتها نهائية - تبقى نهائية إلا إذا عدلت بما يجعل النظر في التظلم منها من اختصاص ديوان المظالم. ولقد استقرت أحكام ديوان المظالم – عند إعمال رقابته القضائية على قرارات اللجان شبه القضائية – في ظل نظامه لعام ١٤٠٢هـ على التفرقة بين ثلاثة أنواع منها، وذلك على النحو التالي:

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

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

كما أن استثناء بعض اللجان شبه القضائية الأخرى – غير تلك التي نُص عليها في الآلية -قد جرى بموجب العديد من الأوامر الملكية التي صدرت وتضمنت التأكيد على اعتبار لجان بعينها لجانًا ابتدائية واستئنافية وأن قراراتها نهائية ولا تخضع لرقابة القضاء، وهذه اللجان هي على النحو التالي:



١ لجان الفصل في منازعات ومخالفات نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني.

٢ لجان الفصل في مخالفات نظام المطبوعات والنشر.

٣ لجان الفصل في منازعات ومخالفات نظام مراقبة شركات التمويل.

٤ لجان المخالفات والمنازعات الضريبية.

المعيار الثاني: معيار نوعية اختصاص اللجان شبه القضائية، وبناء على هذا المعيار يتم تقسيم اللجان شبه القضائية إلى لجان تفصل في منازعات تجارية، ولجان تفصل في منازعات مدنية، ولجان تفصل في منازعات عمالية، ولجان تفصل في جرائم جنائية.

المعيار الثالث: معيار أداة تشكيل وتسمية أعضاء اللجنة شبه القضائية، والغالبية العظمى من اللجان شبه القضائية تشكل بقرارات من الوزير المختص أو من في حكمه الذي تدخل اللجنة شبه القضائية في نطاق اختصاصه، في حين توجد لجان محدودة تُشَكَّلُ ويُسَمَّى أعضاؤها إما بأوامر ملكية، أو بقرارات من مجلس الوزراء.

المعيار الرابع: معيار درجات التقاضي أمام اللجنة شبه القضائية، بناء على هذا المعيار فيمكن تقسيم اللجان إلى لجان تتكون من درجة واحدة، وهي الغالبية العظمى من اللجان شبه القضائية، وقرارات هذه اللجان تخضع لرقابة ديوان المظالم، والقسم الثاني من اللجان شبه القضائية يشمل اللجان شبه القضائية التي يكون التقاضي فيها من درجتين ابتدائية واستئنافية.

المعيار الخامس: معيار آلية مباشرة اللجنة شبه القضائية لاختصاصاتها، بناء على هذا المعيار فإن بعض اللجان تخضع للإجراءات نفسها التي تخضع لها المحاكم، فلا تباشر اختصاصاها إلا بناء على دعوى ترفع أمامها من قبل صاحب الشأن، وأن يتوافر في رافع الدعوى الاشتراطات المتعلقة بالصفة والمصلحة، في حين هناك العديد من اللجان شبه القضائية تباشر اختصاصها بناء على بلاغات تحال إليها من قبل الجهات الحكومية المختلفة أو من قبل الجهة الحكومية التي تتبعها اللجنة.

المعيار السادس: معيار اللجان شبه القضائية المستثناة واللجان شبه القضائية غير المستثناة، إن مصطلح «اللجان شبه القضائية المستثناة» مصطلح تم استحداثه بالأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ القاضي بالموافقة من حيث المبدأ على الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات، وبآلية العمل التنفيذية لنظام القضاء ونظام ديوان المظالم الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (م/٨٧) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

المعيار السابع: معيار طبيعة اختصاص اللجنة، بناء على هذا المعيار يمكن تقسيم اللجان شبه القضائية إلى نوعين، لجان تختص بالنظر في المخالفات وإيقاع الجزاءات، وأما النوع الآخر فهي اللجان التي تفصل في منازعات معينة، ومن تلك اللجان لجنة تسوية المنازعات العمالية، إلا أنه مع ذلك توجد لجان شبه قضائية تجمع بين الطبيعتين فتوقع جزاءات وفي نفس الوقت تفصل في منازعات، ومنه لجنة فض منازعات صناعة الكهرباء.

المبحث الرابع

تقييم وضع اللجان شبه القضائية

تضمن هذا المبحث تقييم لوجود اللجان شبه القضائية، وأكد على أن وجودها يتضمن العديد من السلبيات ،، ويمكن إيجاز هذه السلبيات بما يأتي فيما يلي :

١.وجود اللجان شبه القضائية، ولا سيماالمستثناة، يُعَدُّ خرقاً لمبدأ وحدة السلطة القضائية.

٢.أن إنشاء اللجان شبه القضائية يترتب عليه تحويل المنازعات من كونها منازعات حقوقية، والنظر في المخالفات الجنائية لأن تكون منازعات دعاوى إلغاء.

٣.على الرغم من الطبيعة الإدارية للجان شبه القضائية إلا أن قرارات البعض منها تُعَدُّ نهائية غير قابلة للتظلم منها أمام أي جهة قضائية.

٤.إن اللجان شبه القضائية بما فيها اللجان المستثناة تشكل من عناصر إدارية ليسوا من القضاة ولا يندرجون في السلك القضائي ولا يتمتعون بضماناته التي تكفل الحياد والاستقلال التام.

٥.عدم وجود شروط محددة يجب توافرها في أعضاء اللجان شبه القضائية بما فيها اللجان المستثناة باستثناء ما يشترط بأن يكون أحد أعضاء اللجنة ممن يحملون مؤهلاً شرعيًّا أو نظامِيًّا.

٦.عدم وجود إجراءات موحدة تخضع لها اللجان شبه القضائية.

٧.أن قرارات بعض اللجان شبه القضائية تخضع للسلطة المباشرة للوزير أو رئيس الجهة التي تتبعها اللجنة، وهوبدوره يملك حق اعتماد ومصادقة أو تعديل قراراتها الأمر الذي ينعكس بشكل سلبي على استقلالها وعدالتها.

٨.أن بعض اللجان شبه القضائية توقع عقوبات هي في الأساس عقوبات من المفترض أن يتم إيقاعها من القضاء، لأنها عقوبات أما أنها سالبة للحرية (السجن) أو أنها عقوبات مالية (غرامات) ذات طابع جنائي.

٩.عدم وجود آلية لحل التنازع في الاختصاص بين اللجان شبه القضائية.

١٠.عدم وضوح اختصاص اللجان شبه القضائية حتى بالنسبة للمتخصصين في مجال القانون والتقاضي.

١١.أن أغلب اللجان تتشكل من لجنة وحيدة على مستوى المملكة مما يترتب عليه إرهاق المتقاضين.

١٢.أغلب اللجان شبه القضائية تتشكل من أعضاء غير متفرغين.

١٣.بعض اللجان تجمع بين سلطة التحقيق والاتهام وسلطة إيقاع الجزاء.

١٤.بعض اللجان شبه القضائية تكون مشكلة من أعضاء من عدة جهات يتم تسمية كل منهم من الوزير المختص.

١٥.تنشأ اللجان شبه القضائية وتشرف عليها جهات إدارية تعتبر الفصل في المنازعات لديها أمرا ثانويا.

١٦.أن بعض الأنظمة تمنح المحكمة الإدارية سلطة النظر في المخالفة وإيقاع العقوبة المناسبة إذا حكمت المحكمة بإلغاء قرار اللجنة.

المبحث الخامس

رقابة ديوان المظالم على قرارات اللجان ونوعيتها وحدودها

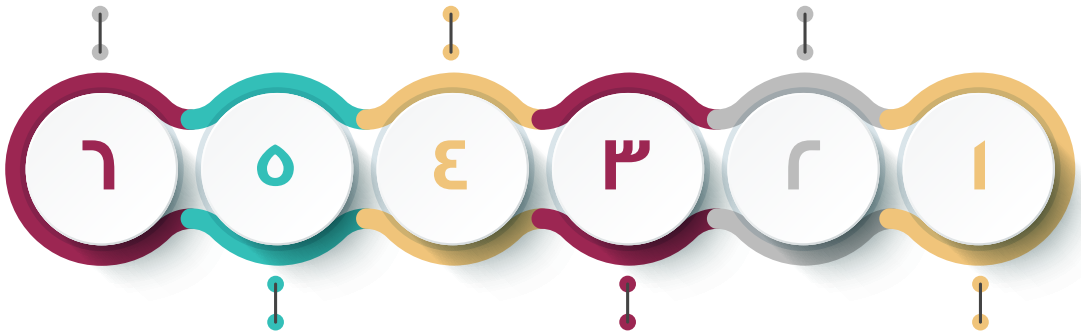
في هذا المبحث تم التطرق إلى عدد من الموضوعات هي :

أولاً: شمولية رقابة ديوان المظالم لقرارات جميع اللجان شبه القضائية باستثناء اللجان المستثناة:

أوْضَحت الفقرة (ب) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ أن اختصاص الديوان في النظر في التظلمات من قرارات اللجان شبه القضائية جاء عامًّا بحيث يشمل جميع أنواع اللجان شبه القضائية، إلا أنه على الرغم من أن نص الفقرة (ب) من المادة (١٣) من نظام الديوان قد مَنَح الديوانَ الاختصاصَ بالنظر في التظلمات المقدمة ضد قرارات جميع اللجان شبه القضائية دون استثناء، إلا أن هناك لجاناً شبه قضائية مستثناة من رقابة ديوان المظالم، وقراراتها نهائية، وهذا الاستثناء نُصَّ عليه في المادة (١/٩) من آلية العمل التنفيذية لنظامي القضاء وديوان المظالم، حيث نصت على أنه: «مع عدم الإخلال باختصاصات اللجان المستثناة المنصوص عليها في الفقرة (٢) من القسم الثالث (أحكام عامة) من هذه الآلية تنقل إلى القضاء العام- بعد تعديل نظام المرافعات الشرعية ونظام الإجراءات الجزائية وصدور نظام المرافعات أمام ديوان المظالم والعمل بموجبه- اختصاصات اللجان شبه القضائية التي تنظر في قضايا جزائية أو منازعات تجارية أو مدنية، وتتولى اللجنة المشكلة في هيئة الخبراء- خلال مدة لا تتجاوز سنة من تاريخ نفاذ نظام القضاء - مراجعةَ الأنظمة التي تأثرت بذلك، واقتراح تعديلها وفقًا للإجراءات النظامية اللازمة لذلك، كما تتولى دراسة وضع اللجان شبه القضائية التي تنظر في منازعات إدارية وتكون قراراتها قابلة للتظلم أمام ديوان المظالم واقتراح ما تراه في شأنها».كما نصت الفقرة (٢) من قسم (أحكام عامة) من ذات الآلية على أنه: «يقوم المجلس الأعلى للقضاء بعد مباشرة مهماته بإجراء دراسة شاملة لوضع اللجان المستثناة - البنوك، والسوق المالية، والقضايا الجمركية - المشار إليها في البند (عاشراً) من الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات، ورفع ما يتم التوصل إليه خلال مدة لا تتجاوز سنة لاستكمال الإجراءات النظامية».

كما أن استثناء بعض اللجان شبه القضائية الأخرى تم نتيجة صدور العديد من الأوامر الملكية والأوامر السامية التي تضمنت التأكيد على اعتبار لجان بعينها لجانًاإبتدائية واستنافية وأن قراراتها نهائية ولا تخضع لرقابة القضاء، وهذه اللجان هي على النحو التالي:

١. لجنة المنازعات المصرفية.
٢. لجان الفصل في منازعات ومخالفات نظام مراقبة شركات التمويل.
٣. لجان الفصل في منازعات ومخالفات نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني.



١. لجنة النظر في مخالفات نظام مراقبة البنوك.
٢. لجان الفصل في منازعات ومخالفات نظام السوق المالية.
٣. لجان الفصل في مخالفات نظام المطبوعات والنشر.

ثانياً: نظرة الديوان إلى القضايا المتعلقة بالتظلم من قرارات اللجان شبه القضائية:

من الملاحظ أن الديوان يعامل قرارات اللجان شبه القضائية المتظلم منها معاملة القرارات الإدارية الأخرى دون أي تفريق، وقد يكون أساس هذه النظرة أن سلطة الديوان في الرقابة على قرارات اللجان شبه القضائية ضمن نص الفقرة (ب) من المادة (١٣) من نظام الديوان، وإن كان لهذا التوجه من الديوان وجاهته، إلا أن المتأمل في قرارات اللجان شبه القضائية وصيغة قراراتها يتبين له أن قرارات اللجان شبه القضائية تختلف عن القرارات الإدارية العادية، فاللجان شبه القضائية عند ممارستها لاختصاصاتها فإنه لا مصلحة لها في القرارات الصادرة عنها، كما أن قراراتها من حيث صيغتها مماثلة لصيغ الأحكام القضائية، فالقرار لا بُدَّ أنْ يتضمن: ديباجة القرار، وقائع القضية، أسباب القرار، منطوق القرار، وبناء عليه فإن المفترض أن يكون الديوان أكثر تفهمًا لقرارات تلك اللجان، ويعتبرها قرارات ذات طبيعة خاصة تختلف عن القرارات الإدارية العادية.

ثالثاً: إلزام اللجان شبه القضائية بحضور ممثلين عنها أمام دوائر المحكمة الإدارية عند النظر في التظلمات من قرارات اللجان:

من بين أهم الآثار المترتبة على اعتبار المحاكم الإدارية قرارات اللجان شبه القضائية مماثلة للقرارات الإدارية العادية التي تصدر عن الجهات الإدارية أن المحاكم الإدارية - عند نظرها إلى التظلمات من قرارات اللجان شبه القضائية - فإنها تلزم اللجان شبه القضائية بتكليف من يحضر لتمثيلها أمام اللجنة للاستماع إلى رده على لائحة الدعوى والمذكرات المقدمة فيها من المتظلم من قرار اللجنة أو من يمثله فيها.

وإن كان أساس هذا التوجه من الديوان يجد أساسه في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، في الفقرة (٢) من المادة السادسة من النظام، وكذلك الفقرة (٢) من المادة الخامسة عشرة من النظام نفسه، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فإن اللجنة شبه القضائية عند ممارستها لاختصاصاتها فإنه لا مصلحة لها في القرارات الصادرة عنها، وفضلاً عن ذلك فإنه وفقًا لما سبق بيانه فإن صيغة قرارات اللجنة شبه القضائية تماثل صيغ الأحكام القضائية، ومن بين ما تتضمنه تلك القرارات الأسباب التي بُني عليها القرار، والردود على دفوع طرفي الدعوى، وبالتالي فإن الدائرة من الممكن أن تنظر في التظلم المقدم إليها ضد القرار في ضوء ما تضمنه قرار اللجنة من معلومات من أهمها الأسباب التي بُني عليها، ولا يجوز للجنة أن تقدم أسبابًا أخرى غير تلك التي وردت في القرار محل التظلم، ولو قدمت أسباباً أخرى غيرها فإن الدائرة سترفضها ولن تقبلها. لذا فقد يكون من المناسب لو أن محاكم الديوان اتَّبعت الآليةَ نفسَها التي تَتَبَنَّاها محاكم الاستئناف الإداري عند مراجعتها لأحكام المحاكم الإدارية، فلا يتم دعوة أعضاء الدائرة التي أصدرت الحكم للحضور أمام محكمة الاستئناف، وإنما يكتفى بالنظر في الطعن المقدم من صاحب الشأن في ضوء ما تضمنه حكم الدائرة الابتدائية.

رابعاً: عدم تخصيص دوائر قضائية محددة للنظر في التظلمات من قرارات اللجان شبه القضائية:

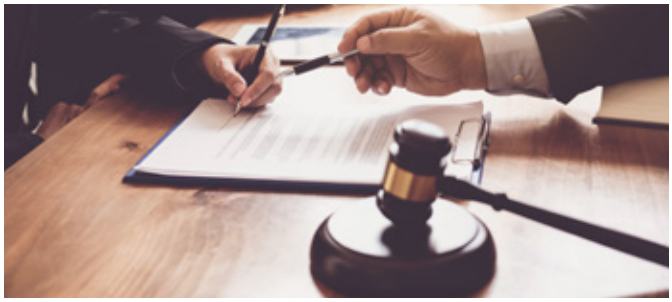
من الملاحظ أن النظر في التظلمات التي تثار ضد قرارات اللجان شبه القضائية لم يخصص له دوائر قضائية محددة في المحاكم الإدارية وفي محاكم الاستئناف الإدارية، بل يتم إحالة تلك التظلمات إلى جميع الدوائر القضائية في فروع الديوان، وهذا الإجراء يترتب عليه صدور مبادئ متعارضة في القضايا المتماثلة الوقائع، مما يؤدي إلى عدم المساواة في القضايا المتماثلة.

خامساً: مدة الفصل في التظلمات من قرارات اللجان:

أن قرارات اللجان شبه القضائية من حيث صيغتها مماثلة لصيغ الأحكام القضائية، فالقرار لا بُدَّ أنْ يتضمن: ديباجة القرار، وقائع القضية، أسباب القرار، منطوق القرار، ومن ثمَّ فإن الرقابة عليه أسهل وأيسر من الرقابة على القرارات الإدارية الأخرى، فالمستقر عليه أن القرارات الإدارية الأخرى لا تلزم جهة الإدارة بتسبيبها ما لم يلزمها النظام بذلك، في حين أنَّ قرارات اللجان شبه القضائية يُعَدُّ التسبيبُ رُكنًا جوهريًّا فيها، وبناء عليه فإن المفترض أن يُعْمِلَ الديوان رقابتَه على ما تضمنه قرارات اللجان شبه القضائية من معلومات، ويترتب على ذلك أن المدة التي يستغرقها النظر في القضايا ذات الصلة بالتظلم من قرارات اللجان شبه القضائية من المفترض أن تكون أقل، إلا أن واقع قضاء ديوان المظالم يظهر بطء محاكم الديوان في الفصل في التظلمات من قرارات اللجان شبه القضائية.

المبحث السادس

هيكلة التنظيم القضائي في المملكة (المحاكم واللجان ذات الاختصاص القضائي النهائي



أولاً: محاكم القضاء العام، وبينت المادة التاسعة من نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ ترتيب وأنواع محاكم القضاء العام، حيث نصت على التالي: «تتكون المحاكم مما يلي: (١) المحكمة العليا. (٢) محاكم الاستئناف. (٣) محاكم الدرجة الأولى، وهي: (أ) المحاكم العامة. (ب) المحاكم الجزائية. (ج) محاكم الأحوال الشخصية. (د) المحاكم التجارية. (هـ) المحاكم العمالية. وتختص كل منها بالمسائل التي ترفع إليها طبقاً لهذا النظام، ونظام المرافعات الشرعية، ونظام الإجراءات الجزائية. ويجوز للمجلس الأعلى للقضاء إحداث محاكم متخصصة أخرى بعد موافقة الملك». وفيما يلي بيان لترتيب تلك المحاكم واختصاصات كل منها: (١) المحكمة العليا. (٢) محاكم الاستئناف. (٣) محاكم الدرجة الأولى: (أ) المحاكم العامة. (ب) محاكم الأحوال الشخصية. (ج) المحاكم العمالية. (د) المحاكم التجارية. (هـ) المحاكم الجزائية.

ثانياً: محاكم القضاء الإداري، وبينت المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ ترتيب وأنواع محاكم ديوان المظالم، حيث نصت على:»تتكون محاكم ديوان المظالم من الآتي:

ثالثاً: اللجان شبه القضائية ذات الاختصاص بالفصل في المنازعات والنظر بالمخالفات بقرارات نهائية لا تخضع لرقابة القضاء، وهناك عدد من اللجان شبه القضائية ذات الاختصاص بالفصل في المنازعات والنظر بالمخالفات بقرارات نهائية لا تخضع لرقابة القضاء، وهي على النحو التالي:

(١) لجان الفصل في منازعات ومخالفات نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني. (٢) لجان الفصل في مخالفات نظام المطبوعات والنشر. (٣) لجان الفصل في منازعات ومخالفات نظام مراقبة شركات التمويل. (٤) لجان الفصل في منازعات ومخالفات نظام السوق المالية. (٥) لجنة المنازعات المصرفية. (٦) لجنة النظر في مخالفات نظام مراقبة البنوك. (٧) لجان الفصل في منازعات ومخالفات نظام الجمارك. (٨) لجان المخالفات والمنازعات الضريبية.

الخاتمة

١-ضرورة إعادة ترتيب الوضع التنظيمي للجان شبه القضائية غير المستثناة بما يتوافق مع البند «تاسعاً» من الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات.

٢-ضرورة أن يقوم المجلس الأعلى للقضاء بإجراء دراسة شاملة لوضع اللجان المستثناة بناء على الفقرة (٢) من القسم الثالث (أحكام عامة) من آلية العمل التنفيذية لنظام القضاء ونظام ديوان المظالم.

٣-ضرورة توحيد إجراءات نظر الدعاوى أمام اللجان شبه القضائية غير المستثناة، واللجان شبه القضائية، وذلك من خلال لائحة موحدة لإجراءات عملها، تُطَبَّقُ على جميع اللجان شبه القضائية.

٤- لما لطبيعة اختصاص اللجان شبه القضائية المستثناة من حساسية بالغة ولكون قراراتها نهائية؛ فإنه من الضروري أن يكون أعضاؤها على النحو التالي: (أ) متفرغين لممارسة اختصاصاتهم. (ب) التمتع بشروط وسمات واضحة ومحددة لشغل تلك الوظائف. (ج) معاملتهم مثل معاملة أعضاء مجلس الشورى أو مجلس إدارة الهيئة الوطنية لحقوق الانسان، بحيث يكونون متفرغين ويحتفظون بوظائفهم خلال فترة عضويتهم في اللجان، ويكون لهم مكافأة مجزية، ولا يُفْصَلُون إلا لسبب خلال فترة عملهم، ويُسَمَّوْنَ بأمر ملكي.

٥-ولأهمية توحيد المبادئ القضائية ذات الصلة باختصاصات اللجان؛ فإنه من الضروري أن تُحَدَّدَ دوائر في ديوان المظالم للنظر في التظلمات من قرارات اللجان شبه القضائية غير المستثناة.

٦-ضرورة أن تتعامل محاكم ديوان المظالم عند نظر التظلمات من قرارات اللجان شبه القضائية غير المستثناة بما يتناسب وطبيعتها، إذ لا مصلحة لتلك اللجان بالقرارات التي تصدرها، ولا صفة لها في القرار الصادر عنها المتظلم منه، ومن ثمَّ فقد يكون من المناسب أن يتم التعامل مع قرارات اللجان كتعامل محاكم الاستئناف مع ما يصدر عن المحاكم الابتدائية من قرارات وأحكام، فلا يتم دعوة أعضاء المحكمة الابتدائية، وإنما ينظر في الطعن من خلال ما تضمنه الحكم من معلومات (ديباجة، ووقائع، وأسباب، ومنطوق)، وما أثاره الطاعن بشأنه من عيوب شكلية وموضوعية وإجرائية.

٧-ضرورة تشكيل لجنة لفض التنازع الإيجابي أو السلبي الذي قد يحدث بين اللجان شبه القضائية المستثناة، بحيث تكون اللجنة برئاسة رئيس هيئة الخبراء بمجلس الوزراء وعضوية رَئِيسَي اللجنتين الناشئ بينهما التنازع في الاختصاص الإيجابي أو السلبي، وتباشر اللجنة اختصاصاتها بناء على طلب ذوي الشأن وتصدر قراراتها بالأغلبية.

إثرائي
بُعد آخر للتدريب

المملكة العربية السعودية
١٣٨٠هـ
شوال
نحو
نهضة
ريادة أفضل
١٩٦١م
ابريل
معهد الإدارة العامة

كتاب
باختصار
سلسلة ملخصات لإصدارات علمية تصدر عن
البرنامج الوطني للتدريب عن بعد (إثرائي)

رؤية VISION
2030
المملكة العربية السعودية
KINGDOM OF SAUDI ARABIA

ethrai.sa