نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

إعداد

د . تركي بن عبد العزيز بن تركي بن عبد العزيز

أستاذ مساعد في كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الملك سعود

الملخص العربي:

في هذا البحث تمت دراسة نشأة وتطور النظام الإداري السعودي بدراسة متبعًا فيها المنهج التاريخي للبحوث العلمية في العلوم القانونية، وقد توصلت إلى أن نشأة النظام الإداري في المملكة كان مبكراً، وذلك للحاجة إليه مع نشأة الدولة، وإن كانت بداياته بسيطة، وكانت جميع الأنظمة الإدارية في المملكة لا تخرج عن إطار الشريعة كما هو نص النظام الأساسي للحكم، ولم يكن في نجد في أوائل عهد الملك عبد العزيز نظام إداري منصوص، وإنما كان أمير المنطقة يعتبر حاكم إداري له جميع الصلاحيات في تنفيذ الأحكام وتطبيق المصلحة العامة، ولم يكن هناك أي من أشكال الإدارة المركزية، أما بعد إعلان توحيد المملكة فقد حدث أمران: اختيار ولي للعهد، وتطور مستوى الخدمات، وأثره على التنظيم الإداري، تطور التنظيم الإداري بعد إنشاء مجلس الوزراء، وفي كل عهد من عهود ملوك المملكة كان يحدث تطور بإنشاء وزارات وهيئات جديدة تساعد على التنظيم، وفي عهد خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبدالعزيز وولي عهده الأمين الأمير محمد بن سلمان، تطور النظام الإداري بشكل ملحوظ ومتميز ومتسارع ومواكب للتطورات العالمية وكان له السبق في كثير من المجالات عالميًا، وأنشأت المملكة قضاء إداري متمثل في ديوان المظالم عام ١٣٧٣هـ، واستمر بالتطور حتى وصل إلى هذا العام الذي حولت بعض محاكمه إلى محاكم رقمية بالكامل، وهو سبق في مجال النظام والقضاء الإداري.

Summary of the research in English

In this research, the emergence and development of the Saudi administrative system was studied with a study that followed the historical method of scientific research in legal sciences. The kingdom does not deviate from the framework of Sharia as stipulated in the basic system of governance, and in Najd at the beginning of the reign of King Abdul Aziz there was no stipulated administrative system. The central administration. After the announcement of the unification of the kingdom, two things happened: the selection of a crown prince, and the development of the level of services, and its impact on the administrative organization, the development of administrative organization after the establishment of the Council of Ministers, and in each of the reigns of the kings of the kingdom there was a development by the establishment of new ministries and bodies that help in the organization And during the era of the Custodian of the Two Holy Mosques, King Salman bin Abdulaziz and his Crown Prince, Prince Muhammad bin Salman, the administrative system has developed remarkably, distinctly, rapidly, and keeps pace with global developments, and it has taken the lead in many areas globally, and The Kingdom established an administrative judiciary represented by the Board of Grievances in ١٣٧٣ AH, and it continued to develop until this year, when some of its courts were converted into fully digital courts, which is a precedent in the field of system and administrative judiciary.

٢- نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

المقدمة

اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، حمداً يوافي نعمك وقديم معروفك وتوالي عطائك، عدد ما أحاط به علمك وخط به قلمك وأحصاه كتابك.

وصلِ اللهم على النعمة المهداة والنور المبين والنبي الكريم محمد، وعلى آله الطيبين الطاهرين، وأصحابه الغر الميامين حملة هذا الدين، ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين. وبعد:

فانطلاقا من أهمية المملكة العربية السعودية على كافة الأصعدة، الدينية والسياسية، والإستراتيجية، والاقتصادية، فقد اهتم الباحثون بدراسة كافة ظواهر الحياة في المملكة، ويأتي هذا البحث لدراسة النظام الإداري في المملكة من حيث النشأة والتطور، فقد شهدت المملكة منذ قيامها في مطلع القرن العشرين على يد مؤسسها الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود – طيب الله ثراه – تحولات عظيمة في شتى الميادين أدت في مجموعها إلى قيام دولة واحدة ومستقلة على أرض كانت قد عانت الكثير من الفوضى وانعدام الأمن قبل الملك عبدالعزيز رحمه الله.

ولِما للإدارة من أهمية في مرحلة التأسيس والمراحل التالية لها، فقد أولى الملك عبد العزيز اهتماماً فائقا للإدارة وشؤونها منذ بدء تكوين المملكة، وكانت عملية الإصلاح والتطوير الإداري في عصره، ومن تبعه من أبنائه الملوك تأتي بصورة تدريجية، ولكنها مستمرة، فنشأة الجهاز الإداري في المملكة كانت تختلف من منطقة لأخرى مثل الوضع الإداري في نجد لا يختلف عن الوضع في الأحساء في البداية، وعلى العكس في الحجاز فكانت تختلف تماماً، وذلك من حيث نشوء النظام الإداري وتطوره.

ففي بحثنا هذا سنتناول النظام الإداري في المملكة من خلال مراحله التكوينية، ثم تطوراته، مستعينين بالله أولاً ثم على ما تيسر من الدراسات السابقة، والتي تدور في فلك هذا الموضوع.

أهمية البحث:

هذا الموضوع يهم من انتسب إلى هذه البلاد بشكل عام ويهم المشتغلين في هذا الفن بشكل خاص إذ لا يتصور أن هناك رجلًا مهتمًا في النظام السعودي، وبالأخص النظام الإداري، ولا يعرف ما هي بدايته في المملكة العربية السعودية وكيف تتطور، فكان لزاماً علينا تبيين هذا الموضوع؛ لأن في تبيينه يسهل علينا معرفة تفاصيل هذا النوع من النظام؛ إذ كيف نبني هذا العلم بدون معرفة بدايته، وما هي المراحل التي مر بها.

أسباب اختيار البحث:

١-الرغبة في معرفة كيف نشأ النظام الإداري في بلادنا؟

٢-الرغبة في معرفة كيف تطور النظام الإداري في بلادنا؟

٣-الرغبة في الإطلاع على ما كتبه العلماء في مدى تطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية.

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث بصفة أساسية إلى:

- بيان نشأة النظام الإداري في المملكة العربية السعودية.
- بيان المراحل التي مر بها.
- بيان كيف تتطور وما هي بداية التطور.
- بيان علاقة ديوان المظالم بالنظام الإداري.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في عزوف كثير من باحثي الأنظمة والقانون عن الدراسات التاريخية، والتي هي أحد مناهج البحث المعتمدة في البحث العلمي، ومن خلال اطلاعي على كثير من البحوث على الأنظمة السعودية، وجدت قلة في هذا المنهج العلمي، وحرصت لوضع لبنة في هذا البناء الكبير، وذلك من خلال العمل على بحث علمي وفق منهج تاريخي.

الدراسات السابقة:

لا توجد دراسة مستقلة بموضوع البحث، وإنما هناك دراسات تكلمت بجزئية منها عن هذا الموضوع، وهي المراجع التي استخدمتها في البحث.

(١) الجهني، عيد مسعود، النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية، منشورات مركز الخليج العربي للطاقة والدراسات الإستراتيجية، الطبعة الأولى، عام ١٤٢٢ هـ.

(٢) السلوم، يوسف إبراهيم، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، عبد الرحمن الناصر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عام ١٤٠٦ هـ.

(٣) السنيدي، عبد الله بن راشد، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها السنيدي، الطبعة الخامسة، عام ١٤٠٩ هـ .

(٤) الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض، الطبعة الأولى، عام ١٤٣٠ هـ.

(٥) باز، أحمد بن عبد الله، تطور النظام السياسي والإداري في المملكة، الخريصي، الطبعة الرابعة، عام ١٤٢٢ هـ.

(٦) رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي، معهد الإدارة بالرياض الطبعة الأولى، عام ١٤٠٨ هـ.

(٧) وهذه الدراسات دراسات عامة لم تتكلم بشكل مفصل عن مفردات البحث الذي سأتناولها.

منهج البحث:

١-المنهج الذي سأتبعه هو المنهج التاريخي، ويقوم هذا المنهج على دراسة وصفية لنشأة وتطور النظام الإداري السعودي.

٢-توثيق الأقوال من مصادرها الأصلية.

٣-الاعتماد على أمهات المصادر والمراجع الأصلية في التحرير والتخريج والجمع.

٤-التركيز على موضوع البحث وتجنب الاستطراد.

٥-ترقيم الآيات وبيان سورها.

٦-العناية بقواعد اللغة العربية والإملاء وعلامات الترقيم.

٧-تكون الخاتمة متضمنة أهم النتائج والتوصيات.

٨- مراجع البحث: رتبتها ترتيبًا هجائيًا.

٩- ختمت البحث بالفهارس.

خطة البحث:

تمهيد:

المبحث الأول: نشأة النظام الإداري في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول: الوضع الإداري في نجد قبل إعلان توحيد المملكة.

المطلب الثاني: الوضع الإداري في الإحساء قبل إعلان توحيد المملكة.

المطلب الثالث: الوضع الإداري في الحجاز قبل إعلان توحيد المملكة.

المطلب الرابع: الوضع الإداري بعد إعلان توحيد المملكة.

المبحث الثاني: تطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول: الوضع الإداري بعد إنشاء مجلس الوزراء.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري العام.

المطلب الثالث: الهيئات والمؤسسات المساهمة في التطوير الإداري.

المطلب الرابع: ديوان المظالم.

الخاتمة: وفيها أهم النتائج والتوصيات.

وأخيرًا: فهذا جهد بشري لابد فيه من خطأ وتقصير، وحسبي أني اجتهدت فيه وبذلت وسعي، فما كان فيه من صواب فمن الله وحده، وما كان فيه من خطأ فمن نفسي والشيطان، وأتمثل قول البيساني: وذلك أني رأيت أنه لا يكتب أحد كتابا وفي يومه إلا قال في غده: لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل [١].

(١) عجالة الإملاء، لأبي إسحاق الحلبي القبيباتي الشافعيّ الناجي، تحقِيق ودِراسة: الدكتور إبراهيم بن حماد الريس، الدكتور محمد بن عبد الله بن علي القنّاص، ط. مكتبة المعَارف للنشر وَالتوزيع، الرياض، الطبعة: الأولي، ١٤٢٠هـ- ١٩٩٩م، ج٣، ص ٥؛ أبجد العلوم، أبو الطيب محمد صديق خان بن حسن بن علي ابن لطف الله الحسيني البخاري القِنَّوجي، ط. دار ابن حزم، الطبعة الأولى، ١٤٢٣ هـ- ٢٠٠٢ م، ص ٥٢.

واسأل الله تعالى أن يجعل هذا العمل مباركا مقبولا، وأن يجعله خالصا لوجه الكريم، وأن ينفع به، إنه سميع قريب مجيب الدعاء، صلى الله عليه وسلم وعلى نبينا محمد وعلى آلة وصحبه أجمعين.

المبحث الأول

نشأة النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

تمهيد:

يعود تاريخ المملكة العربية السعودية الحديث إلى سنة ١٢١٨ هـ، حيث نشأت الدولة السعودية الأولى بإقليم نجد[١]، وبعد ذلك قام الملك عبد العزيز باستعادة أرض السعودية، وكان ذلك بداية على وسط نجد عام ١٣٢٢هـ، ثم القصيم ١٣٢٦ هـ، ثم الأحساء عام ١٣٣٢ هـ التي كانت تحت النفوذ العثماني، ثم حائل عام ١٣٤٠ هـ، ثم بعد ذلك عسير سنة ١٣٤١ هـ، وبعد ذلك على الحجاز، وذلك عام ١٣٤٣ هـ، وفي عام ١٣٤٥هـ صدر البلاغ العام من جلالة الملك عبدالعزيز رحمه الله، وذلك بتغيير اسم السلطنة النجدية ولملحقاتها إلى المملكة النجدية المتحدة والمناداة به ملكًا عليها، والبلاغ بتوقيع الملك عبدالعزيز ملك على الحجاز ونجد وملحقاتها.

وفي عام ١٣٥١ هـ صدر الأمر الملكي رقم ٢٧١٦ بتحويل اسم (مملكة الحجاز ونجد وملحقاتها) إلى اسم (المملكة العربية السعودية)[٢]، وعلى ذلك كان وضع أجهزة وإدارة الحكم عند بداية الدولة تختلف من منطقة إلى أخرى، حيث لم يكن هناك جهاز مركزي واحد يدير جميع هذه المناطق، إلا أن روابط الدين واللغة ورئيس الدولة (الملك) وهو الملك عبد العزيز –رحمه الله– كانت العامل المشترك بين هذه المناطق[٣].

---

(١) رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي، معهد الإدارة العامة، ط ١ ، ١٤٠٨ هـ، ص٣٢.

(٢) الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض، ط١ ، ١٤٣٠هـ، ص٢٣.

(٣) السنيدي، عبد الله بن راشد، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها، ط ١، ١٤٠٩ هـ، ص ٥٤.

٢- نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

ورغم مشاغل الملك عبدالعزيز رحمه الله السياسية والعسكرية، إلا أنه استطاع أن يضع اللبنة الأولى للأنظمة السعودية، فقد صدر في عهده مجموعة من الأنظمة كان لها الأثر الكبير في البناء الصحيح الذي قامت عليه الدولة، حيث صدر نظام ترتيب الانتخابات البلدية، بتاريخ ٤/ ٥/ ١٣٤٤هـ، ونظام إدارة الحج في عام ١٣٤٥ هـ، ونظام دائرة بلدية مكة المكرمة في عام ١٣٤٦هـ، ونظام كتاب العدل في عام ١٣٤٦هـ، ونظام العمد عام ١٣٤٦هـ، ونظام وكالة المالية عام ١٣٤٧[١]، واستمرت الأنظمة بالصدور إلى وقتنا الحالي الذي يشهد تطورًا كبيرًا في مجال الأنظمة في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبدالعزيز حفظه الله، وولي عهده الأمين محمد بن سلمان آل سعود حفظه الله.

وسوف نذكر نشأة النظام الإداري في بداية الأمر، ثم الوضع بعد توحيد المملكة، وذلك من خلال أربعة مطالب كما يلي:

المطلب الأول: الوضع الإداري في نجد قبل إعلان توحيد المملكة.

المطلب الثاني: الوضع الإداري في الإحساء قبل إعلان توحيد المملكة.

المطلب الثالث: الوضع الإداري في الحجاز قبل إعلان توحيد المملكة.

المطلب الرابع: الوضع الإداري بعد إعلان توحيد المملكة.

---

[١] الطهراوي، محمد بن علي، القانون الإداري السعودي، مكتب المحامي: كاتب بن فهد الشمري، ص٦١ -٦٢.

المطلب الأول

الوضع الإداري في نجد قبل إعلان توحيد المملكة.

بعد أن استعاد الملك عبد العزيز رحمه الله منطقة نجد عين ابنه الأكبر سعود حاكماً للمنطقة، وكان يرتبط بالملك مباشرة، ويرجع للأمير سعود جميع أمراء مدن وقبائل نجد، وكان يعتبر الحاكم الإداري، كما يوجد للحاكم في المدن الأخرى ديوان صغير يختص باستلام جميع المعاملات الموجهة له، وأيضاً يوجد في كل مدينة قاضٍ ومأمور مالي.

وكان مكتب الأمير في المنطقة يقوم بإحالة المعاملات المرفوعة له إلى كل من القاضي ومأمور المال حسب اختصاصه، وعلى ذلك فإن فكان الأمير مسؤولاً أمام الملك عن تصريف الشئون الداخلية، وهو المرجع للأجهزة الحكومية في حدود منطقته.

وبناءً على تلك الصلاحيات فإن الأمير كان مسئولاً عن تنفيذ الأحكام الشرعية وتطبيق الأنظمة والتعليمات التي تصدر إليه وحفظ الأمن والنظام، فالإدارة في هذه المنطقة اتسمت بالطابع الشخصي، ولم يكن هناك أي شكل من أشكال الإدارة المركزية [١].

(١) السنيدي، عبدالله بن راشد، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها، ص ٥٤.

وتتميز هذه المرحلة قيام الملك عبدالعزيز -رحمه الله- بمباشرة ولاية المظالم بنفسه، وقد صدر إعلان في جريدة أم القرى بتاريخ ١٣٤٤/١٢/٢٦هـ، يوضح إجراءات وتعليمات تقديم الشكوى[١].

المطلب الثاني

الوضع الإداري في الأحساء قبل إعلان توحيد المملكة

بعد أن استعاد الملك عبد العزيز منطقة الأحساء عام ١٣٣١ هـ، وبهذا الانضمام كان الملك عبد العزيز مُنهياً حكم الأتراك. وقد عين الملك عبد العزيز (الأمير عبد الله بن جلوي) حاكماً على المنطقة، ولم يكن النظام الإداري في الأحساء مختلفاً عن النظام الإداري في نجد، وعلى غرار ما كان يتم في نجد كان يرتبط بالأمير عبد الله بن جلوي أمراء مدن المنطقة، وكان يدير الأمور من مقره في مدينة الهفوف، وبعد اكتشاف البترول بدأت الإدارة تأخذ طابع التنظيم عندما تم إنشاء دوائر متخصصة شملت صلاحيتها كل أنحاء المنطقة [٢]، وهذه الإدارات هي:

١. دائرة الشرطة:

ويتبع هذه الدائرة مركز الظهران ومركز أبو حدرية ومركز رأس تنوره.

---

١ الغميز، فوزي بن محمد، القانون الإداري، وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، ١٤٣٥هـ، ص٤٥.

(٢) الجهني، عيد مسعود، النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية، ط ١ ، ص٣٢٣ .

٢. دائرة الجمارك وخفر السواحل:

ويتفرع من هذه الدائرة مركز الجنوب ومركز منيفة ومركز رأس تنوره.

٣. دائرة المالية:

حيث يوجد في كل من القطيف الجبيل وحفر الباطن مدير مالية مرتبط بأمير المدينة.

٤. مكتب الأشغال والمعادن:

وكانت مدينة الدمام مقراً لهذا المكتب.

وكانت ترتبط هذه الإدارات وأمراء القطيف وحفر الباطن وقرية العليا والجبيل بحاكم المنطقة الذي كان مقره مدينة الهفوف.

وعلى هذا كان التنظيم بالطابع اللامركزي، حيث كان أمراء المدن يرتبطون بأمير المنطقة الذي يرتبط بدوره بالملك مباشره [١].

(١) السنيدي، عبدالله بن راشد، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها، ص ٥٥ .

المطلب الثالث

الوضع الإداري في الحجاز قبل إعلان توحيد المملكة

الوضع في الحجاز كان يختلف عن الوضع في نجد والأحساء، وذلك للظروف والأوضاع الخاصة في هذه المنطقة، لوجود الأماكن المقدسة، وقدوم الحجاج من كل مكان في كل عام.

فدخل الملك عبد العزيز مكة عام ١٣٤٣ هـ، وكانت بعض الإدارات موجودة مثل الصحة والبلدية والأوقاف والقضاء [١]. فلم يحدث الملك عبد العزيز -رحمه الله- تغييرات في الدوائر الحكومية، وإنما قام بتطويرها، وفضل -رحمه الله- أن يركز جهده على الناحية العسكرية.

وبادر الملك عبد العزيز إلى إيجاد مجالس محليه في مدن الحجاز الرئيسية يتم اختيار أعضائها من بين الأهالي؛ لتتولى إدارة أمور المدينة، كما قام بإنشاء العديد من المجالس والهيئات واللجان، وهذا يدل على اختلاف عملية التنظيم بين إقليم وأخر في نشأة النظام الإداري في المملكة[٢] .

(١) باز، أحمد، تطور النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية، ط١، ص٧٠ .

(٢) باز، أحمد، المرجع السابق، ص٧١؛ الطهراوي، محمد بن علي، القانون الإداري السعودي، ص٦١ وما بعدها.

وبعد مرور سنة عين ابنه الثاني فيصل –رحمه الله– نائباً عاماً له في منطقة الحجاز للإشراف على إدارة الأمور[١].

وصدرت التعليمات الأساسية للحجاز بربطه الأمور الشرعية والداخلية والمالية وأمور المعارف العمومية بالنائب العام في الحجاز أما الأمور العسكرية والأمور الخارجية فكانت مرتبطة بالملك[٢].

وسوف أورد الآن بعض أوجه التنظيم الإداري في منطقة الحجاز منذ دخولها وحتى إعلان توحيد الدولة تحت اسم (المملكة العربية السعودية).

أ . المجلس الأعلى:

تتمثل مهام هذا المجلس في الإشراف على الإدارات الحكومية قبل استحداث منصب النائب العام.

ب . الهيئة التأسيسية والمجالس الاستشارية:

بعد قيام الملك عبد العزيز –رحمه الله– بتعيين ابنه فيصل –رحمه الله– نائباً عاماً عنه في الحجاز سنة ١٣٤٤ هـ أمر الملك بإنشاء هيئة استشارية من ثلاثة عشر عضواً؛ لكي تقوم بوضع التشكيلات، وأمر بانتخاب مجالس استشارية في مكة المكرمة والمدينة المنورة، وجدة، والطائف، وينبع.

---

(١)السنيدي، عبدالله بن راشد، ، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها، ص٥٦ .

(٢) الجهني، عيد مسعود، النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية، ص٣٢٥ .

ج . مجلس الشورى:

ويختص المجلس بدراسة مايحال إليه من النيابة العامة آنذاك، ويشترط في إنفاذ قرارات مجلس الشورى موافقة الملك عليها[١]. ويعرف مجلس الشورى حاليًا عن نفسه بأنه: " الشورى مبدأ إسلامي، يستمد مشروعيته من القرآن الكريم، والسنة النبوية الشريفة، وهي منهاج مرتبط بالشريعة الإسلامية، كما هي قاعدة عميقة الجذور، واسعة النطاق في نفوس الأفراد، وفي كيان المجتمع المسلم.

وتعرف الشورى بأنها:

تبادل الآراء، ووجهات النظر في قضية من القضايا، أو موضوع من الموضوعات، واختبارها من أصحاب الرأي والخبرة، وصولاً إلى الصواب، وأفضل الآراء، من أجل تحقيق أحسن النتائج، فهي آراء تتولد من خلاصة فكر وتجربة، وجهد وبحث، ودراسة، وعلم وخبرة، وذلك في إطار يتمشى مع الشريعة، ولا يخالف الكتاب والسنة.

والشورى، صورة من صور المشاركة في الحكم، تستمد جذورها من أصول الدين وجذوره، وهي من أهم المبادئ الشرعية التي يقوم عليها النظام السياسي في الإسلام.

والشورى في الإسلام ليست خاصة بنظام الحكم، ولكنها تطرق كل الميادين والمستويات، ولا سيما الاجتماعية منها، وهي سمة من سمات المسلمين. وللشورى أهمية كبرى في أي تنظيم كان، أو أي جماعة من الجماعات، وعليها ترتكز

(١) محمد، جابر سعيد حسن، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، ط ٢، بدوم دار نشر، ١٤٢٧ -١٤٢٨ هـ ، ص١٦.

الدولة المسلمة التي تنشد لرعاياها الأمن والاستقرار، وهكذا نجد الشورى من المفاهيم التي رسخت جذورها في المجتمع الإسلامي، وأصبحت تميز نظام الحكم في الإسلام.

وإن المتتبع لتاريخ الحكم في المملكة العربية السعودية منذ تأسيسها يجد أنه قام على منهج الشورى، الذي استمر دون انقطاع مع اختلاف أنظمته؛ منذ عهد المؤسس الملك عبدالعزيز بن عبدالرحمن آل سعود – يرحمه الله – حتى عهد خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبدالعزيز آل سعود – يحفظه الله –، وتعد تجربة الشورى في المملكة تجربة ثرية في مراحل تطورها، وفي ممارستها، وما شهدته من نقلات تطويرية عبر تاريخها؛ لتتواكب مع مستجدات العصر والمتغيرات الداخلية والخارجية، حيث مرت الشورى بمراحل عدة منذ دخول الملك عبدالعزيز آل سعود – يرحمه الله – مكة المكرمة عام ١٣٤٣هـ إبان توحيد المملكة، حيث دعا آنذاك إلى الشورى، وجعلها ركيزة أساسية في حكمه، تثبيتاً لأمر المشاورة وفق الأسس الشرعية، وهي أساس لدولة إسلامية، دستورها الكتاب والسنة"[١].

ففي عام ١٣٤٣هـ تم انتخاب أول مجلس شورى، تحت اسم مجلس الشورى الأهلي، وبلغ عدد أعضائه أربعة عشرة عضوًا[٢]، وفي عام ١٣٤٥هـ، صدرت التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية والتي تضمنت أحكامًا خاصة بتشكيل مجلس الشورى، وفي عام ١٤٣٦هـ، أصدر الملك عبدالعزيز أمرًا ملكيًا بحل مجلس الشورى على إثر تقرير صدر من لجنة التفتيش والإصلاح[٣]، وبعد ذلك صدر الأمر الملكي بالموافقة على نظام

---

١ (shura.gov.sa)

٢ جريدة أم القرى، العدد (١٠)، بتاريخ ١٣٤٣/٧/١٩هـ.

٣ جريدة أم القرى، العدد (١٣٤)، وتاريخ ١/٨/ ١٣٤٦هـ.

مجلس الشورى[١]، ولم يستمر طويلًا هذا النظام حيث أصدر الملك عبدالعزيز أمرًا ملكيًا في عام ١٣٤٧ بالموافقة على نظام جديد لمجلس الشورى[٢]،

د . مجالس الإدارة:

تقوم هذه المجالس بدراسة ما يحال إليها، وترفع قراراتها لمقام الملك عن طريق النائب العام، وبعد موافقته عليها تقوم النيابة العامة بإبلاغها لجميع الإدارات.

هـ . مجالس النواحي:

تنظر هذه المجالس في الأمور التي تحال إليها من رئيس الناحية وكما هو الشأن في قرارات مجالس الإدارة، ترفع قرارات مجالس النواحي لمقام الملك عن طريق النائب، وبعد موافقته عليها تقوم النيابة العامة بإبلاغها لكافة الإدارات.

و . مجالس القرى والقبائل[٣]:

تقوم هذه المجالس بإدارة شؤون القرية أو القبيلة، حيث يشكل في كل قرية أو قبيلة مجلس برئاسة شيخها وعضوية نائب شرعي وشخصين يعينون من الأهالي.

ز . مجلس الوكلاء :

---

[١] جريدة أم القرى، العدد (١٣٥)، وتاريخ ١٥/١/ ١٣٤٦هـ.

[٢] جريدة أم القرى، العدد (١٨٦)، وتاريخ ٢٥/١/ ١٣٤٧هـ.

٣ المرزوقي، د. محمد بن عبدالله، السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٤م، ص٣٤.

كان لإنشاء مجلس الوكلاء أثر كبير في تطوير الجهاز الإداري، ففي عام ١٣٥٠ هـ، صدرت موافقة الملك على نظام مجلس الوكلاء[١]، ونص فيه أن رئيس المجلس هو المرجع للجهات الآتية: -الديوان الملكي، -الخارجية، -المالية، -العسكرية، -الشورى، -الداخلية، -رئاسة القضاء، -أمراء الملحقيات[٢] .

المطلب الرابع

الوضع الإداري بعد إعلان توحيد المملكة

بعد إعلان توحيد المملكة العربية السعودية تحت هذا الاسم أمر الملك عبد العزيز -رحمه الله- بإبقاء التنظيم الإداري على وضعه الذي كان فيه قبل إعلان توحيد البلاد، وإنما كان الأمر كذلك إلى حين صدور تعليمات جديدة، حيث كلف كلاً من مجلس الشورى ومجلس الوكلاء بوضع التشكيلات الجديدة.

وفي هذه المرحلة حدث أمران جديدان وهما:

١. اختيار ولي العهد، وذلك في سنة ١٣٥٢ هـ، يعني بعد سنة من إطلاق الاسم الجديد على الدولة.

٢. تطور مستوى الخدمات وأثره على التنظيم الإداري:

---

[١] جريدة أم القرى، العدد (٣٧٠)، وتاريخ ٩/٧/ ١٣٥٠هـ.

(٢) السنيدي، عبدالله بن راشد، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها ، ص ٥٧-٦٠ .

٢- نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

كان إعلان توحيد المملكة العربية السعودية بداية الخير على هذه البلاد، فقد تطور شأن البترول وبالتالي تحسنت الخدمات وأُنشئ المزيد من الخدمات كالمدارس والمستشفيات ومرافق البريد وتعبيد الطرق، وقد أدى التطور في مستوى الخدمات إلى التطور في التنظيم الإداري، فقد تم استحداث إدارات ومصالح جديدة [١].

(١) السنيدي، عبدالله بن راشد ، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها ، ص ٦٢.

المبحث الثاني

تطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

تقسيم:

لتبيان تطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية سوف نقسم هذا المبحث إلى أربع مطالب كما يلي:

المطلب الأول: الوضع الإداري بعد إنشاء مجلس الوزراء.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري العام.

المطلب الثالث: الهيئات والمؤسسات المساهمة في التطور الإداري.

المطلب الرابع: ديون المظالم.

المطلب الأول

الوضع الإداري بعد إنشاء مجلس الوزراء

تم إنشاء مجلس الوزراء عام ١٣٧٣ هـ [١] الذي قام ولا يزال يقوم بدور كبير على المستوى العام في العربية السعودية؛ لكونه يمثل السلطتين التنظيمية والتنفيذية في البلاد[٢].

وبإنشائه نستطيع القول بوجود الوحدة المركزية في التنظيم الإداري، أما ما كان قبل إنشائه فإن الوزارات التي أنشئت في ذلك الوقت كانت مهمة التنسيق بينها غير متكاملة، إلى أن أُنشئ المجلس.

وهذا يفيدنا أنه قبل إنشاء مجلس الوزراء كان يوجد عدد من الوزارات، وهي وزارة الخارجية، ووزارة المالية، ووزارة الدفاع، ووزارة الصحة، ووزارة المعارف، ووزارة الزراعة، ووزارة التجارة، ووزارة المواصلات، بالإضافة إلى المديريات التي لم تصل مستوى وزارة في وقت إنشاء مجلس الوزراء، وهي مديرية الزيت والمعادن، ومديرية العمل والعمال [٣] .

---

(١) المرسوم الملكي رقم (٥/١٩/١/٤٢٨٨) في ١٣٧٣/٢/١ هـ.

(٢) السنيدي، عبدالله بن راشد، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها ، ص٦٤ .

(٣) عمار، عبد المحسن بن سيد ريان، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٤٢٩ هـ –٢٠٠٨م، ص٢٦.

وإنشاء مجلس الوزراء كان لما تقتضيه مصلحة البلاد نظراً لتعدد وتنوع أعمال وخدمات الدولة، واستمر مجلس الوزراء يمارس سلطته واختصاصه، ويشرف على تنفيذ سياسة الدولة الداخلية والخارجية وفقاً لما جاء في نظامه.

وخلال هذه الفترة أخذ جهاز الدولة ينمو بصورة متزايدة ليواجه التوسع والنمو في أعمال وخدمات الدولة [١].

ومنذ صدور نظام مجلس الوزراء تم الاعتناء بالأنظمة، بوضع شعبة خاصة بالخبراء الفنيين حيث إنه: " في الثاني عشر من شهر رجب عام (١٣٧٣هـ) صدر الأمر الملكي الكريم بالموافقة على نظام مجلس الوزراء، وتضمنت المادة (التاسعة عشرة) منه أن مجلس الوزراء يتكون من عدة شعب من ضمنها (شعبة الخبراء الفنيين). وبناء عليه، صدر المرسوم الملكي بالموافقة على نظام شعب مجلس الوزراء، وجاء الباب (الثالث) منه خاصاً بشعبة الخبراء، واشتمل على: تشكيلها، ومرجعيتها.

وفي الثاني عشر من شهر صفر عام (١٣٩٤هـ) صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٨) متضمناً تشكيل شعبة الخبراء، وكيفية قيامها بعملها، وتنظيم أوضاعها المالية واختصاصاتها. وفي السادس عشر من شهر ذي القعدة عام (١٣٩٤ هـ) صدر الأمر السامي الكريم رقم (٤٣١) بالموافقة على لائحة النظام الداخلي للشعبة. وفي الثامن عشر من شهر جمادى الأولى من عام (١٣٩٦هـ) صدر الأمر السامي الكريم رقم (٣/م/١٦٥٣) بالموافقة على جعل شعبة الخبراء ذات ميزانية مستقلة، وأن تكون

(١) السلوم، يوسف إبراهيم، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، شركة الطباعة العربية السعودية ، ط١ ،١٤٠٦ هـ ، ص٢٠ .

فرعاً من فروع مجلس الوزراء. وفي العشرين من شهر شوال من عام (١٤٠٢هـ) صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٦) بالموافقة على اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء، متضمنة تنظيم علاقة اللجنة العامة بشعبة الخبراء. وفي الثالث من شهر ربيع الأول عام (١٤١٤هـ) صدر نظام مجلس الوزراء (الحالي) بموجب الأمر الملكي الكريم رقم (أ/١٣)، وفيه عُدّل اسم شعبة الخبراء إلى هيئة الخبراء"[١].

المطلب الثاني

التنظيم الإداري العام

١ (boe.gov.sa) ، وجاء في مهماتها: بحث المعاملات التي يحيلها إليها رئيس مجلس الوزراء ونائبه ومجلس الوزراء ولجانه المتفرعة, ودراستها. وتحضير مشروعات الأنظمة، وإعداد الدراسات اللازمة لها، بالاشتراك مع الجهة التي رفعت تلك المشاريع. ومراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلها. ودراسة الاتفاقيات والمعاملات التي تتضمن وضع قواعد عامة أو التي تتطلب إصدار مراسيم ملكية أو التي تهم أكثر من جهة حكومية. ووضع الصيغ المناسبة لبعض الأوامر السامية والمراسيم الملكية، وقرارات مجلس الوزراء. ومشاركة الأجهزة الحكومية في دراسة الموضوعات التي تحال إلى الهيئة من المقام السامي أو من مجلس الوزراء أو المجالس العليا.

في عهد المغفور له بإذن الله الملك عبدالعزيز وبداية عهد الملك سعود–رحمه الله– أُدخلت وزارات تغطي معظم الخدمات العامة كالصحة[١] والتعليم[١] والمواصلات[٢] والزراعة[٣] والتجارة[٤].

---

١ وعند النظر في الصحة وبداية العمل على ذلك فإنه يتضح: "كان الاهتمام بالصحة العامة ومكافحة الأمراض من أولويات الحكومة السعودية منذ البدايات الأولى لتوحيد المملكة وبناء الدولة السعودية الحديثة على يد الملك المؤسس عبدالعزيز بن عبدالرحمن آل سعود ـ يرحمه الله . وقد بدأت المسيرة الصحية في المملكة أولى خطواتها المنظمة عندما سعى الملك عبدالعزيز ـ يرحمه الله ـ إلى التركيز على الصحة العامة، والعمل على تطويرها، ودفع نموها إلى الأمام، وهو ما تزامن مع دخوله الحجاز واتخاذ مكة المكرمة عاصمة أولى لتوحيد بقية مناطق المملكة.

لقد ساعدت توجيهات الملك المؤسس ـ يرحمه الله ـ على تخطي كل تلك التحديات وما صاحبها من صعوبات أخرى، على الرغم من نقص الموارد وشح الخبرات . آنذاك .، وكان من أهم الخطوات الصحيحة زيادة حجم التعاون مع المنظمات العالمية، والاستعانة بالخبرات الأجنبية عالية الكفاءة؛ للتعرف على التطورات الحاصلة في القطاع، مع السعي وبذل كل الجهود لمواكبتها من خلال توطين الكفاءات ووضع اللبنات الأولى لقطاع صحي متكامل يشمل . فيما بعد . كل مناطق المملكة مترامية الأطراف.

وقد جاء الأمر السامي الكريم من جلالة الملك عبد العزيز ـ يرحمه الله ـ بإنشاء مصلحة الصحة العامة عام ١٣٤٣هـ/١٩٢٥م ومقرها مكة المكرمة، على أن تكون لها فروع أخرى في شتى المناطق. وبعد فترة وجيزة وتحديدًا في عام ١٣٤٤هـ/١٩٢٥م أنشئت مديرية الصحة العامة والإسعاف، بهدف الاهتمام بشؤون الصحة والبيئة، والعمل على إنشاء المستشفيات والمراكز الصحية في جميع أنحاء المملكة، وما واكبه من إصدار اللوائح التنظيمية؛ لضمان ممارسة مهنة الطب والصيدلة، وفق عدد من الضوابط والمعايير التي أسهمت في تحسين قطاع الصحة وتطويره في المملكة.

ونظرًا لتزايد الخدمات الصحية المقدمة في تلك الفترة في جميع أنحاء المملكة، إلى جانب ما يتم تقديمه من خدمات صحية لحجاج وعُمار بيت الله الحرام، وبعد أن زادت أعداد المستشفيات والمراكز الصحية بصورة ملحوظة، جاء إنشاء المجلس الصحي العام كأعلى هيئة إشرافية في البلاد، وقد تكوَّن المجلس من قيادات رفيعة المستوى بالمملكة، وكان التركيز الأكبر خلال تلك الفترة منصبًّا على تطوير الخدمات

٢- نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

الصحية ورفع كفاءات العاملين في هذا القطاع الحيوي المهم، إلى جانب مكافحة الأمراض والأوبئة المنتشرة آنذاك.

في تلك الفترة كان من الضروري إنشاء جهاز متخصص يتولى الإشراف الكامل على الشؤون الصحية بالمملكة؛ وبالفعل صدر المرسوم الملكي ١٣٧٠/٨/٢٦هـ/١٩٥١م رقم ٨٦٩٧/١١/٥ القاضي بإنشاء وزارة الصحة، وبذلك شهدت نشأة الوزارة تطورات كبيرة كانت بمنزلة علامات بارزة على طريق النهوض بالقطاع الصحي وتحقيق طموحات جلالة الملك عبدالعزيز بن عبدالرحمن ـ يرحمه الله". (moh.gov.sa)

[١] "ظهر أول نظام للتعليم في المملكة العربية السعودية بإنشاء مديرية المعارف عام ١٣٤٤هـ (١٩٢٦م)، والتي تعد بمثابة إرساء حجر الأساس لنظام التعليم في المملكة. وفي عام ١٣٤٦هـ (١٩٢٨م) صدر قرار تشكيل أول مجلس للمعارف، والهدف منه وضع نظام تعليمي يشرف على التعليم في منطقة الحجاز، ومع قيام المملكة العربية السعودية اتسعت صلاحيات مديرية المعارف، ولم تعد وظيفتها قاصرة على الإشراف على التعليم في الحجاز فقط، بل شملت الإشراف على جميع شؤون التعليم في المملكة كلها، وكانت تضم ٣٢٣ مدرسة وبدأت بأربع مدارس. وفي عام ١٣٧١هـ (١٩٥٢م) تم إنشاء وزارة المعارف، وكانت امتداداً وتطويراً لمديرية المعارف، وأسند إليها التخطيط والإشراف على التعليم العام للبنين في مراحله الثلاث (الابتدائي – المتوسط – الثانوي)، وكان الملك فهد بن عبدالعزيز –رحمه الله– أول وزير لها. وفي عام ١٣٧٩هـ (١٩٥٩م) . تم إنشاء الرئاسة العامة لتعليم البنات بعدد ١٥ مدرسة ابتدائية ومعهد معلمات متوسط واحد. ومع تطور التعليم صدر المرسوم الملكي بضم الرئاسة العامة لتعليم البنات إلى وزارة المعارف عام ١٤٢٣هـ (٢٠٠٣م)، وبعد عام تم تحويل مسمى وزارة المعارف إلى وزارة التربية والتعليم. وأُنشئت وزارة التعليم العالي بالمرسوم الملكي رقم ١/٢٣٦ في ٨/٥/١٣٩٥هـ (١٩٧٥م)، لتتولى تنفيذ سياسة المملكة في التعليم العالي، وبهذا القرار يعد وزير التعليم العالي مسؤولاً عن تنفيذ سياسة الحكومة في مجال التعليم الجامعي.

وقد حظي التعليم الجامعي بدعم سخي تمثل في إنشاء جامعات جديدة، وكليات تطبيقية، إلى جانب اعتمادات مالية ضخمة في الميزانيات، الأمر الذي زاد من عدد الجامعات في المملكة لتصل إلى ٢٧ جامعة حكومية، و٣٦ جامعات وكلية أهلية، و٢٥ معهداً موزعة جغرافياً بين مناطق المملكة، احتوت على تخصصات علمية وتطبيقية في مختلف المجالات، كما تبنت وزارة التعليم العالي توجهات حديثة في البحث العلمي والتخطيط المستقبلي". (moe.gov.sa)

[١] "شهد عام ١٣٧٢ هـ (١٩٥٣م) إنشاء وزارة المواصلات لتشرف على كافة الجوانب المتعلقة بالمواصلات من طرق وسكك حديدية وموانئ. وفي عام ١٣٩٥ هـ (١٩٧٥م) أُعيد تشكيل وزارات الدولة ومؤسساتها العامة، وتم إنشاء المؤسسة العامة للموانئ والمؤسسة العامة للسكك الحديدية، وأصبحت الوزارة منذ ذلك التاريخ مسؤولة عن تخطيط وتصميم، وإنشاء، وصيانة الطرق ، والجسور. وتم لاحقاً إنشاء وكالة متخصصة للنقل، مسئولة عن التخطيط والإشراف على قطاعي النقل البري والبحري والتنسيق بين وسائله المختلفة، إضافة إلى إعداد اللوائح المُنظمة لمختلف قطاعات النقل وإصدار التراخيص اللازمة لممارسة أنشطة النقل البري والبحري. والى عام ١٤٢٤هـ (٢٠٠٣م) كان مسمى وزارة النقل، وزارة المواصلات .وفي العام ٢٠١٦م نص قرار مجلس الوزراء على أن يكون لوزير النقل دور إشرافي على قطاع النقل الجوي، حيث يشغل معالي وزير النقل منصب رئيس الهيئة العامة للطيران المدني، وهي الجهة التي تتولى الإشراف على اللوائح التشغيلية ولوائح السلامة، وعلى خدمات الملاحة الجوية والعمليات في مطارات المملكة التي يبلغ عددها ٢٧ مطاراً، بينها خمسة مطارات دولية، و١٢مطاراً إقليمياً، و١٠ مطارات داخلية، والتي تقدم جميعها كافة الخدمات للمسافرين جواً. تعمل وزارة النقل على دراسة وتصميم وتنفيذ أعمال الطرق وصيانتها بكفاءة، كما تشارك الوزارة في تنسيق أعمال منظومة النقل حيث تلعب دور الجهة المشرعة لجميع أعمال التخطيط والتنفيذ اليومية لخدمات النقل البري والبحري والجوي داخل المملكة، وتحرص على ربط المملكة بالعالم كمركز لوجستي دولي كحلقة وصل للقارات الثلاث. كما أنها تقدم خدمات فعالة لكافة المستفيدين في المملكة، استناداً إلى رؤية تهدف لتطوير قطاع النقل في المملكة وتحقق تناغم وتكامل حقيقي بين كافة قطاعات النقل البرية والبحرية والجوية. كل ذلك ضمن أطر ومنهجية واضحة رسمت معالمها رؤية المملكة ٢٠٣٠، مما سوف يساهم في تعزيز التنمية الاقتصادية والقدرة التنافسية للمملكة على المستوى الدولي. ووضعت الوزارة أهدافاً محددة، من أهمها رفع كفاءة الأداء وتعزيز معايير الجودة والشفافية في أنشطتها من خلال أتمتة الأعمال وتطوير إجراءات العمل وتوضيحها ثم نشرها عبر الوسائل الإلكترونية والإعلامية المناسبة، بالإضافة الى رفع كفاءة القوى العاملة في الوزارة. وسعت إلى توسيع مصادر تمويل إنشاء وصيانة مرافق النقل، لتعزيز دور القطاع الخاص ومشاركته في تمويل وتشغيل قطاع النقل". (mot.gov.sa)

[٢] في عام (١٣٤٦هـ)، حيث كانت الزراعة مصدراً هاماً للحياة والثروة والاقتصاد، وذلك بمصادقة جلالة الملك عبدالعزيز يرحمه الله على قرار مجلس الشورى بإعفاء كافة المعدات الزراعية من الرسوم

٢- نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

وفي عهد الملك فيصل رحمه الله تم تطوير التنظيم الإداري بإحداث وزارات وهيئات ومصالح حكومية جديدة حتى ظهر الهيكل التنظيمي سنة ١٣٩١ هـ، وأُحدثت

الجمركية، إضافة الى دعم وتنمية الحركة الزراعية في البلاد باستيراد بعض الآلات والمعدات الزراعية في عام ١٣٥١ هـ؛ لتوزيعها على المزارعين بأسعار مخفضة وميسرة الدفع من قبل وزارة المالية آنذاك، بعد ذلك توالى الاهتمام المتزايد بالزراعة عبر المراحل التالية: في عام ١٣٦٧هـ، تأسست المديرية العامة للزراعة وربطت بوزارة المالية؛ لتقوم باستصلاح الأراضي، وتحسين الري وتوزيع مكائن الماء، وعمل السدود، والقنوات وتعمير العيون والآبار الارتوازية وإعطاء قروض للمزارعين والتعاون مع بعض الكفاءات الفنية الزراعية للعمل في مجال تدريب وإرشاد المزارعين إلى الطرق الزراعية الحديثة في عام ١٣٧٣هـ، وحيث تم تحويل المديرية العامة للزراعة إلى وزارة الزراعة والمياه بموجب المرسوم الملكي رقم (٤٩٥١/١/٢١/٥) وتاريخ ١٨ / ٠٤ / ١٣٧٣ هـ، وباشرت الوزارة مهامها وأعمالها من خلال ست وحدات زراعية في الرياض، الخرج، الأحساء، المدينة المنورة، جازان، بريدة، وإحداث مكتب للمياه والسدود بالوزارة. وفي عام١٣٨١هـ تم إحداث وكالة للشؤون الزراعية ووكالة لشؤون المياه. وفي عام ١٣٨٥هـ صدر قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم (٨) وتاريخ ١٣٨٥/٦/٢١هـ الذي قسم وزارة الزراعة إلى قطاعين رئيسيين. قطاع الشؤون الزراعية. وقطاع الشئون الإدارية والمالية. وفي عام ١٣٩٠هـ أنشئت وكالة الوزارة لشؤون التحلية تحولت في عام ١٣٩٤هـ إلى مؤسسة عامة لتحلية المياه المالحة. وتم تحويل ارتباط المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق إلى وزارة الزراعة والمياه بموجب قرار مجلس الوزراء الموقر رقم (٣٤) وتاريخ ٠٧ / ٠٢ / ١٤٠٦ هـ والمصادق عليه بالمرسوم الملكي الكريم رقم (م/٣) في ١٢ / ٠٣ / ١٤٠٦ هـ. وفي عام ١٤٢٣ هـ صدر الأمر الملكي رقم ٢٧٤٨٢ في ٠٩ / ٠٧ / ١٤٢٣ هـ القاضي بفصل قطاع المياه عن وزارة الزراعة كوزارة مستقلة للمياه, .في عام ١٤٣٧ هـ صدر الأمر الملكي رقم أ / ١٣٣ وتاريخ ٣٠ / ٠٧ / ١٤٣٧ هـ القاضي بإلغاء "وزارة المياه والكهرباء" وتعديل اسم "وزارة الزراعة" ليكون "وزارة البيئة والمياه والزراعة"، وتنقل إليها المهام والمسؤوليات المتعلقة بنشاطي البيئة والمياه. (mewa.gov.sa) .

١ أنشئت وزارة التجارة عام ١٣٣٧هـ في عهد المؤسس الملك عبدالعزيز آل سعود طبقًا للمرسوم الملكي رقم ١٠/٢٢/٥/٥٧٠٣.

وزارة للعدل[1]، وبعض المؤسسات العامة، كمؤسسة تحلية المياه المالحة، ومنه يظهر النمو الإداري السريع نتيجة للإصلاح الإداري، واستمر التطور الإداري في المملكة،

---

(١) "قد وضع الملك عبدالعزيز – رحمه الله – اللبنة الأولى في تأسيس القضاء وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية، فبعد توحيد المملكة تم تأسيس رئاسة قضاة واحدة في المنطقة الغربية بمكة المكرمة بتاريخ ٢٤ / ٧ / ١٣٤٤ هـ (الموافق ٧ / ٢ / ١٩٢٦م)؛ لتشرف على قضاء محاكم الحجاز وما يتبعه، وأما نجد وملحقاتها فيقضي فيها قضاة منفردون في أمهات المدن, في كل مدينة قاض ينظر في جميع القضايا وعموم الأحداث التي تقع في مدينته وما حولها من القرى، وفي تاريخ ٢١ / ٢ / ١٣٤٦هـ (الموافق ٢٠ / ٨ / ١٩٢٧م) صدر مرسوم ملكي كريم يقضي بتأسيس المحاكم في الحجاز على ثلاث درجات:

-١محاكم الأمور المستعجلة (محاكم جزئية)

-٢محاكم كبرى، ومحاكم ملحقات، وهما عبارة عن محاكم عامة.

-٣هيئة المراقبة القضائية (محكمة نقض وإبرام)، وتضمن المرسوم اختصاص تلك المحاكم.

وإلى جانب هذه المحاكم يوجد نوع من المحاكم المتخصصة، وهو المجلس التجاري، والمختص بنظر القضايا الناشئة بين التجار والقضايا التجارية والبحرية. وفي عام ١٣٧٥هـ (الموافق١٩٥٥م)، تم تأسيس رئاستين لدوائر القضاء على النحو الآتي: رئاسة القضاة في المنطقة الغربية، وتتبعها المنطقة الشمالية، ومنطقة عسير، ومنطقة جازان، ويندرج تحتها هيئة التدقيقات القضائية، ويتبعها مجموعة من المحاكم ودوائر كتاب العدل.

ورئاسة القضاة في المنطقة الوسطى، ويتبعها المنطقة الشرقية، وحائل وتوابعها، ويتبعها مجموعة من المحاكم وكتابات العدل .ثم تم توحيدها في رئاسة قضاة واحدة مقرها الرياض لتصبح وحدها الجهة المشرفة على القضاء، وذلك بتاريخ ١٨ / ١٠ / ١٣٧٩هـ (الموافق ١٥ / ٤ / ١٩٦٠ م) وبهذا أصبحت رئاسة القضاء في المنطقة الغربية فرعاً لها، وفي سنة ١٣٨١هـ (الموافق ١٩٦١م) جرى تشكيل محكمة مستقلة لتمييز الأحكام الصادرة من المحاكم في العاصمة الرياض، وفتح فرع لهذه المحكمة في مكة المكرمة.

وفي عام ١٣٨٢هـ صدر الأمر الكريم بإنشاء وزارة العدل لتشرف على المحاكم وتلبي احتياجاتها المالية والإدارية، وقد باشرت الوزارة أعمالها ومهامها في عام ١٣٩٠هـ.

٢- نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

والاستمرار بالأخذ بنظام التخطيط للتنمية في جميع المجالات فقد صحب ذلك إعادة تنظيم للإدارة في أول عهد الملك خالد –رحمه الله– حيث أحدثت وزارات جديدة هي وزارة التعليم العالي، ووزارة البرق والبريد والهاتف، ووزارة الصناعة والكهرباء، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة للشؤون البلدية والقروية، وتحويل الهيئة المركزية للتخطيط إلى وزارة للتخطيط، وإحداث مؤسسات عامة جديدة كمؤسسة الموانئ والهيئة الملكية للجبيل وينبع .

ولقد أصبح التنظيم الإداري متكاملاً في عهد الملك فهد –رحمه الله– ومستقراً عدا ما يصدر من قرارات تنظيمية من اللجنة العليا للإصلاح الإداري بقصد إعادة التنظيم والتطوير الإداري لبعض الأجهزة الحكومية؛ لتحسين الإجراءات الإدارية ورفع الكفاءة الإدارية، وزيادة الفعالية الاقتصادية بترشيد الإنفاق الحكومي، خاصةً في المصروفات الإدارية وهو ما يتميز به العصر الحديث [١] .

وفي أواخر العام ١٣٨٩هـ (الموافق ١٩٧٠ م) شكلت هيئة قضائية عرفت باسم الهيئة القضائية العليا، وقد تزامنت مع مباشرة وزارة العدل لأعمالها سنة ١٣٩٠هـ (الموافق ١٩٧٠م)، وكانت هذه الهيئة نواة لتأسيس مجلس القضاء الأعلى الذي تم تأسيسه في عام ١٣٩٥هـ (الموافق١٩٧٥)؛ وفقاً لنظام القضاء وقد جرى تشكيل المجلس على هيئتين (هيئة دائمة وهيئة عامة)، وقد تضمن نظام القضاء الصادر عام ١٣٩٥هـ في مادته الخامسة ترتيب درجات المحاكم إلى:

–١مجلس القضاء الأعلى.

–٢محكمة التمييز.

–٣المحاكم العامة، والمحاكم الجزئية.

وفي عام ١٤٢٨هـ صدر نظام القضاء الجديد بالمرسوم الملكي الكريم رقم م/٧٨ بتاريخ ١٩ / ٩ / ١٤٢٨هـ وقد جاء النظام بإضافات نوعية تضمنت إعادة هيكلة الجهاز القضائي، واستحدث النظام المحكمة العليا، ومحاكم الاستئناف، ومحاكم الدرجة الأولى المتخصصة".(moj.gov.sa)

(١) السلوم، يوسف إبراهيم، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية ، ص١٤.

واستمر العمل في التطوير الإداري في عهد الملك عبدالله رحمه الله، وفي عهد سيدي خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان حفظه الله، وولي عهد الأمين محمد بن سلمان حفظه الله، اكتملت المنظومة الإدارية؛ حيث تم الدمج والاستحداث في عدد من الوزارات، وفي هذا العهد الميمون أصبح عدد الوزارات (٢٤) وزارة[١]، وأصبح عدد الهيئات (٧٨) هيئة[٢]،

---

(١) وهي على النحو الآتي، وزارة الدفاع، وزارة الاستثمار، والتجارة، وزارة الداخلية، وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، وزارة الاقتصاد والتخطيط، وزارة الحرس الوطني، وزارة الخارجية، وزارة الشؤون الإسلامية والدعوة والإرشاد، وزارة الصحة، وزارة المالية، وزارة البيئة والمياه والزراعة، وزارة التعليم، وزارة الحج والعمرة، وزارة الرياضة، وزارة السياحة، وزارة الشؤون البلدية والقروية والإسكان، وزارة الصناعة والثروة المعدنية، وزارة الثقافة، وزارة الإعلام، وزارة الطاقة، وزارة العدل، وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية، وزارة النقل والخدمات اللوجستية.

(٢) وهي على النحو الآتي:

الهيئة العامة للترفيه، الهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس والجودة، الهيئة السعودية للبيانات والذكاء الاصطناعي، الهيئة السعودية للتخصصات الصحية، الهيئة السعودية للسياحة، الهيئة السعودية للمراجعين والمحاسبين، الهيئة السعودية للمحامين، الهيئة السعودية للمدن الصناعية ومناطق التقنية، الهيئة السعودية للمقيمين المعتمدين، هيئة الأدب والنشر والترجمة، الهيئة السعودية للملكية الفكرية، الهيئة العامة لعقارات الدولة، الهيئة العامة للأوقاف، الهيئة العامة للإحصاء، الهيئة العامة للإعلام المرئي والمسموع، الهيئة السعودية للفضاء، الهيئة العامة للصناعات العسكرية، الهيئة العامة للطيران المدني، الهيئة العامة للعقار، الهيئة العامة للغذاء والدواء، الهيئة العامة للمساحة والمعلومات الجيومكانية، الهيئة العامة للمعارض والمؤتمرات، الهيئة العامة للولاية على أموال القاصرين ومن في حكمهم، الهيئة العامة للمنافسة، الهيئة العامة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، الهيئة العامة للموانئ، الهيئة العامة للنقل، الهيئة العامة للأمن السيبراني، الهيئة العامة للتجارة الخارجية، الهيئة السعودية

للمقاولين، الهيئة السعودية للمهندسين، هيئة الإذاعة والتلفزيون، هيئة الاتصالات وتقنية المعلومات، هيئة الحكومة الرقمية، هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، هيئة عنون العمارة والتصميم، هيئة الرقابة ومكافحة الفساد، هيئة الزكاة والشريبة والجمارك، هيئة السوق المالية، هيئة المحتوى المحلي والمشتريات الحكومية، هيئة المدن والمناطق الاقتصادية الخاصة، هيئة المساحة الجيولوجية، هيئة الهلال الأحمر، هيئة تقويم التعليم والتدريب، هيئة تنظيم المياه والكهرباء، هيئة تطوير محمية الإمام تركي بن عبدالله الملكية، هيئة حقوق الإنسان، هيئة الصحة العامة، هيئة الأزياء، هيئة رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة، هيئة وكالة الأنباء السعودية، هيئة كفاءة الإنفاق والمشروعات الحكومية، هيئة الفروسية، هيئة الرقابة النووية والإشعاعية، هيئة تنمية البحث والتطوير والابتكار، الهيئة الملكية لمدنية الرياض، هيئة تطوير منطقة عسير، هيئة تطوير منطقة حائل، الهيئة الملكية للجبيل، الهيئة الملكية بينبع، الهيئة الملكية لمحافظة العلا، هيئة المكتبات، الهيئة الملكية لمدينة مكة المكرمة والمشاعر المقدسة، هيئة تطوير منطقة مكة المكرمة، هيئة تطوير منطقة المدنية المنورة، هيئة تطوير المنطقة الشرقية، هيئة تطوير بوابة الدرعية، هيئة المسرح والفنون الأدائية، هيئة التراث، هيئة الأفلام، هيئة الفنون البصرية، هيئة الموسيقى، هيئة المتاحف، هيئة محمية الإمام عبدالعزيز بن محمد الملكية، هيئة تنمية الصادرات، هيئة فنون الطهي، الهيئة السعودية للبحر الأحمر، الهيئة العامة للتطوير الدفاعي.

وبلغ عدد المؤسسات والمجالس (١٨) [١]، وبلغ عدد المراكز (٥١) مركزًا[٢]، وبلغ عدد الصناديق والبنوك التنموية (١٦)[١].

---

(١) وهي على النحو الآتي:

المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة، مؤسسة البريد السعودي، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، المؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني، المؤسسة العامة للحبوب، المؤسسة العامة للصناعات العسكرية، المؤسسة العامة للري، المؤسسة العامة لجسر الملك فهد، البنك المركزي، مجلس الشورى، مجلس شؤون الأسرة، المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الصحي السعودي، مجلس الضمان الصحي، المجلس الوطني للسلامة والصحة المهنية، مجلس التنمية السياحي، اتحاد الغرف السعودية.

(٢) وهي على النحو الآتي:

المركز السعودي للمنشآت العائلية، المركز الوطني للأرصاد، المركز الوطني للدراسات والبحوث الاجتماعية، المركز السعودي لاعتماد المنشآت الصحية، المركز الوطني للنخيل والتمور، المركز الوطني للتنافسية، المركز السعودي للاعتماد، مركز الإسناد والتصفية، المركز السعودي لكفاءة الطاقة، المركز الوطني لتنمية الحياة الفطرية، المركز الوطني لقياس الأجهزة العامة، المركز الوطني للتخصيص، المركز السعودي للمحتوى الرقمي، المركز الوطني لكفاءة وترشيد المياه، المركز الوطني للتنمية الصناعية، المرط الوطني للذكاء الاصطناعي، المركز الوطني للرقابة على الالتزام البيئي، المركز الوطني للوثائق والمحفوظات، مركز الدراسات والبحوث القانونية، مركز المعلومات الوطني، مركز الملك عبدالعزيز للحوار الوطني، مركز الملك عبدالله للدراسات والبحوث البترولية، المركز السعودي للشراكات الاستراتيجية الدولية، المركز السعودي للتحكيم التجاري، المركز الوطني لإدارة الدين، المركز الوطني لتنمية القطاع غير الربحي، المركز السعودي للأعمال، المركز الوطني للفعاليات، مركز دعم اتخاذ القرار، المركز الوطني الإرشادي للأمن السيبراني، المركز الوطني للطب البديل والتكميلي، المركز السعودي لزراعة الأعضاء، المركز الوطني لتعزيز الصحة النفسية، المركز

كما بلغ عدد الرئاسات (٥)[٢]، وبلغ عدد الدواوين (٣)[٣]، وبلغ عدد أمارات المناطق (١٣)[٤].

السعودي لسلامة المرضى، المركز الوطني للتعليم الالكتروني، المركز الوطني للقياس، المركز الوطني للتقويم والاعتماد الأكاديمي، المركز الوطني للتقويم والتميز المدرسي، المركز الوطني لتقويم واعتماد التدريب، المركز الوطني للتطوير المهني التعليمي، مركز الملك عبدالعزيز للنخيل العربية الأصيلة، مركز التواصل الحكومي، المركز الوطني لسلامة الطرق، المركز الوطني لبحوث الزراعة والثروة الحيوانية، المركز الوطني لتنمية العطاء النباتي والثروة الحيوانية، المركز الوطنية لتنمية العطاء النباتي ومكافحة التصحر، المركز الوطني للمعلومات الصحية، المركز الوطني لنظام الموارد الحكومية، المركز السعودي للتحكيم العقاري، المركز الوطني لإدارة النفايات، المركز الوطني لأبحاث وتطوير الزراعة المستدامة، المركز السعودي للجودة.

(١) وهي على النحو الآتي:

صندوق الاستثمارات العامة، صندوق البيئة، صندوق التعليم العالي الجامعي، صندوق التنمية الوطني، الصندوق السعودي للتنمية، صندوق التنمية الزراعي، صندوق التنمية العقارية، صندوق التنمية الصناعية السعودي، صندوق التنمية السياحي، صندوق التنمية الثقافي، صندوق تنمية الموارد البشرية، صندوق الفعاليات، بنك التنمية الاجتماعية، بنك التصدير والاستيراد السعودي، بنك المنشآت الصغيرة والمتوسطة، صندوق البنية التحتية الوطني.

(٢) وهي على النحو الآتي:

الرئاسة العامة لشؤون المسجد الحرام والمسجد النبوي، الرئاسة العامة لهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، الرئاسة العامة للبحوث العلمية والإفتاء، رئاسة الاستخبارات العامة، رئاسة أمن الدولة.

(٣) وهي على النحو الآتي: الديوان الملكي، الديوان العام للمحاسبة، ديوان المظالم.

(٤) وهي على النحو الآتي:

المطلب الثالث

الهيئات والمؤسسات المساهمة في التطور الإداري

في أوائل العقد الثامن من القرن الهجري الماضي، تم إنشاء عدد من الأجهزة والهيئات المساهمة في تطوير الناحية الإدارية وزيادة فاعليتها، كما تم التعاقد مع بعض المؤسسات الأجنبية ذات الخبرة في هذا المجال من أجل المساهمة في التطوير الإداري.

وسوف نذكر الآن بعض اللمحات من ذلك:

١. بعثة البنك الدولي للإنشاء والتعمير:

فقد قدمت حكومة المملكة العربية السعودية عام ١٣٧٩ هـ دعوة إلى البنك الدولي للإنشاء والتعمير لإرسال بعثه لدراسة الأوضاع الإدارية والاقتصادية وقد قدمت هذه البعثة بعض التوصيات التي أفادت النظام الإداري، كما طلبت المملكة من إدارة المساعدات الفنية بهيئة الأمم المتحدة إرسال أحد الخبراء لدراسة أوضاع المملكة وما هي احتياجاتها، وقدم الخبير توصيات من أهمها إعادة تنظيم الجهاز الإداري بالدولة، وإنشاء معهد الإدارة.

٢. معهد الإدارة العامة:

إمارة منطقة الرياض، إمارة منطقة مكة المكرمة، إمارة منطقة المدينة المنورة، إمارة المنطقة الشرقية، إمارة منطقة القصيم، إمارة منطقة حائل، إمارة منطقة تبوك، إمارة منطقة جازان، إمارة منطقة نجران، إمارة الحدود الشمالية، إمارة منطقة الجوف، إمارة منطقة الباحة، إمارة منطقة عسير.

٢- نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

تم إنشاء معهد الإدارة العامة سنة ١٣٨٠ هـ [١]، بناءً على توصية خبير الأمم المتحدة والبعثة التي استقدمتها المملكة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

وكان من مهامه رفع كفاءة الموظفين ودراسة المشاكل الإدارية، وتقديم البحوث والاستشارات الإدارية، وجمع وتبويب الوثائق الإدارية الحكومية.

٣ . مؤسسة فورد:

بتوجيه من مجلس الوزراء قامت وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالتعاقد مع مؤسسة فورد الأمريكية في عام ١٣٨٣هـ، رغبة من حكومة المملكة في الإسراع إلى تنفيذ برامج الإصلاح الإداري من أجل تنفيذ برامج التنمية الشاملة، ولإعادة تنظيم الجهاز الإداري بالمملكة.

وقدمت المؤسسة توصياتها التي لها الأثر الكبير.

٤. اللجنة العليا للإصلاح الإداري:

أنشئت هذه اللجنة عام ١٣٨٣ هـ [٢] من أجل تحقيق الإصلاح الإداري في أجهزة ومصالح الدولة واعتماد الدراسات المقدمة من مؤسسة فورد.

٥ . الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة:

---

(١) المرسوم الملكي رقم (٩٣) في ١٤ /١٠ /١٣٨٠ هـ.

(٢) قرار مجلس الوزراء رقم (٥٢٠) في ١٣٨٣/٧/٥ هـ.

أنشئت هذه الإدارة عام ١٣٨٤هـ [١]؛ بناءً على توصية مؤسسة فورد لدراسة تبسيط إجراءات وطرق العمل. وهذه الإدارة تابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني؛ وذلك للترابط الموجود بين الميزانية والتنظيم والإدارة.

٦. أجهزة الخدمة المدنية:

هذه الأجهزة كانت تقوم بدور كبير في حياة الدولة بسبب مسئوليتها في تقديم الخدمات الاجتماعية لمواطني الدولة. فقد صدرت تحت أجهزة الخدمة المدنية عدة أنظمة مهمة :

أ . نظام الموظفين العام .

ب . نظام المستخدمين .

ج . نظام تأديب الموظفين .

د . نظام ديوان الموظفين العام[٢] .

(١) المرسوم الملكي رقم (١٩) في ١٣٨٤/٩/١هـ.

(٢) السنيدي، عبد الله بن راشد، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها، ص ٧٢.

المطلب الرابع

ديوان المظالم

إن قضاء المظالم، نوع من أنواع القضاء وفصل الخصومات[١]. وهو قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة. وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة. وهو وظيفة ممزوجة من سطوة السلطنة وصفة القضاء، وتحتاج إلى علو يد وتعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين وتزجر المعتدي، وكأنه يمضي ما عجز القضاء أو غيرهم عن إحقاقه[٢].

ويمثل ديوان المظالم صرحا شامخا من صروح العدالة في هذه البلاد المباركة التي تعنى بالعدل بشتى صوره، فديوان المظالم هيئة قضاء مستقلة تسعى جاهدة بكل السبل والوسائل لإرساء العدل والإنصاف والرقابة القضائية الفاعلة على الأعمال الإدارية من خلال الدعاوى الماثلة أمامه؛ لضمان حسن تطبيق الأنظمة واللوائح المقررة، وتطوير آليات التواصل مع جهات الإدارة بتمكينهم من وسائل التظلم من قرارات وأعمال الإدارة المشوبة بعدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو السبب أو مخالفة النظم واللوائح

(١) زيدان، عبد الكريم، القضاء في الشريعة الإسلامية، دار البدر، مؤسسة الرسالة بعمان، ١٩٩٥م، ص ٢٩٩.

(٢) الظاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض، ١٤٣٤ هـ- ٢٠١٣م، ص١٤١.

أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استخدام السلطة بما يكفل تحقيق العدل واسترداد الحقوق ورد المظالم لأهلها.

كان أول نص عن ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية قد ورد بالمادة التاسعة عشر من أول نظام لمجلس الوزراء بالمملكة الصادر في عام ١٣٧٣ هـ حيث قرر أربع شعب بالمجلس إحداها المظالم.

وبعد ذلك حدثت تطورات على مدى عدة سنوات، حتى توسع اختصاص ديوان المظالم عام ١٤٠٢هـ[١] بموجب المرسوم رقم م/٥١ بتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧ هـ الذي منحه صلاحيات أوسع وأسند إليه النظر في جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، شريطة ألا يمس سيادة الدولة، ولا يعتدي على اختصاصات المحاكم الشرعية، وبهذا أصبح ديوان المظالم جهة قضائية مستقلة عن باقي الهيئات والجهات الأخرى في المملكة العربية السعودية[٢].

ومع مرور فترة من الزمن وفي عهد الملك عبد الله بن عبد العزيز – حفظه الله– فقد عمد إلى إنشاء مشروع تطوير القضاء، ومن هنا تم إصدار المرسوم رقم/ ٧٨ بتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩ هـ؛ لتبدأ مرحلة مهمة في تطوير الديوان، وأحدث نقلة نوعية وجذرية في اختصاصات الديوان، وذلك من خلال إضافة مسميات جديدة وتشكيلات لم تكن معروفة

(١) رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي، ص٣٦؛ الظاهر، خالد خليل، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، ص٢٥.

(٢) حسين، محمد بكر، ديون المظالم والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة السعادة ، مصر، ١٩٩٢م، ص١٧٥.

٢- نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية

من قبل، من حيث إعادة تشكيل الديوان، ونشأة محاكم إدارية للمرة الأولى في تاريخ المملكة العربية السعودية [١].

فإذا نظرنا إلى تاريخ هذا القضاء فنقول: بدأ هذا النوع من القضاء في عهد النبي صلى الله عليه وسلم وقام النبي صلى الله عليه وسلم بذلك النوع من القضاء، وواصل الخلفاء الراشدون القيام بنهج رسول الله صلى الله عليه وسلم، ثم أنشئ في عهد الدولة العباسية قضاء مستقل باسم ديوان المظالم.

وعلى ذلك يكون ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية تطبيقاً عصرياً لديوان المظالم وفقًا للنهج الإسلامي [٢]، فديوان المظالم كجهة قضاء إداري بالمملكة إنما تطبق قواعد النظام الإداري على المنازعات التي ينظرها[٣]، بل إن للقضاء الإداري دوراً بارزاً في إرساء قواعد النظام الإداري باعتباره نظاماً متكاملاً، فله أن يضع القواعد العادلة التي تحكم المنازعات الإدارية في حالة عدم وجود نص. مستهدفاً تحقيق التوازن

(١) الشمري، أحمد بن محمد، ولاية ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٣م، ص٣٣٢.

(٢) الظاهر، خالد خليل، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ، ص٢٥.

(٣) الفوزان، محمد بن براك، التنظيم القضائي الجديد في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، مكتبة القانون والاقتصاد، ١٤٣٠ هـ، ص١١٠.

بين مقتضيات النظام الإداري والمصلحة العامة من ناحية، وبين كفالة حقوق ومراكز الأفراد من ناحية أخرى [١].

ومع التقيد بأحكام الشريعة الإسلامية يكون لديوان المظالم الاجتهاد تحقيقاً للعدالة إذا لم تكن ثمة قاعدة نظامية تحكم موضوع النزاع المطروح عليه [٢].

وعلى ذلك كان يجب على السلطات الإدارية العمل بالنظام وعدم مخالفته، وعند المخالفة يكون عملها عرضة للإلغاء والحكم بالتعويض لمن لحقه الضرر [٣].

بعض مظاهر تطور نظام ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري وفقا لنظام ديوان لمظالم لعام ١٤٢٨ هـ مقارنة بنظام ديوان المظالم الصادر في عام ١٤٠٢ هـ[٤]:

– يُعد اختصاص ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري وفقا لنظام الديوان لعام ١٤٢٨ هـ أوسع من اختصاص الديوان وفقا لنظامه لعام ١٤٠٢ هـ؛ لأنه أقر

---

(١) الحميدان، حميدان بن عبد الله بن محمد، ديوان المظالم في المملكة العبية السعودية، تأصيله الشرعي وتنوع اختصاصاته القضائية، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، المجلد السابع، العدد الأول، ١٩٩٥م ، ص ١٨٢ وما بعدها.

(٢) رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي ، ص٤٠ .

(٣) الظاهر، خالد خليل، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، ص ٢٦.

(٤) الجربوع، أيوب بن منصور، اختصاص ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري، دراسة تحليلية مقارنة بين نظامي ديوان المظالم ١٤٠٢ هـ، ١٤٢٨ هـ، مجلة العدل، مجلد ١٣، العدد ٥١، ٢٠١١م، رجب ١٤٣٢ هـ. ص٢٦١ وما بعدها.

باختصاص الديوان في العديد من المنازعات التي لم تكن مقرة للديوان في ظل نظامه لعام ١٤٠٢ هـ، والمتمثلة في الفصل في المنازعات المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة العسكرية، والنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات المجالس التأديبية، وقرارات اللجان شبه القضائية، وقرارات جمعيات النفع العام، وما في حكمها المتصلة بنشاطها.

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

وجاء عن ديوان المظالم: أنه: يسعى ديوان المظالم لتحقيق الرسالة السامية التي أنشئ لأجلها, بالفصل في مظالم الناس وتحقيق العدالة المنشودة, منذ أن كان شعبة بديوان مجلس الوزراء عام ١٣٧٣ هـ وإلى وقتنا الحاضر, وديوان المظالم يشهد حالياً نمواً يواكب تطلعات قيادة هذه البلاد المباركة المملكة العربية السعودية, فكان التوسع في محاكم الديوان التي بلغت اليوم (١٦) محكمة إدارية و (٥) محاكم استئناف إدارية في جميع مناطق المملكة, يتم الترافع فيها وفق منظومة عمل قضائي ينشد فيها التكامل لتحقيق العدالة ورد المظالم .

مراحل نشأة الديوان:

المرحلة الأولى:

إنشاء شعبة المظالم بديوان مجلس الوزراء بموجب نظام شعب مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ١٢/ ٧/ ١٣٧٣هـ والذي نص في المادة (١٧) على أنه : " يشكل بديوان مجلس الوزراء إدارة عامة باسم : (ديوان المظالم)، ويشرف على هذه الإدارة رئيس يعين بمرسوم ملكي، وهو مسؤول أمام جلالة الملك، وجلالته المرجع الأعلى له ."

المرحلة الثانية:

بعد مضي فترة من إنشاء شعبة المظالم رأى ولاة الأمر – حفظهم الله – إحداث نقلة في عمل ديوان المظالم، فصدر المرسوم الملكي رقم (٧/ ١٣/ ٨٧٥٩) وتاريخ ١٧/ ٩/ ١٣٧٤هـ القاضي: بتشكيل ديوان مستقل باسم (ديوان المظالم)، ويقوم بإدارته رئيس بدرجة وزير يعين بمرسوم ملكي .

المرحلة الثالثة:

بتاريخ ١٧/ ٧/ ١٤٠٢هـ صدر المرسوم الملكي رقم (م/ ٥١) باعتبار ديوان المظالم هيئة قضاء مستقلة مرتبطة مباشرة بالملك، وذلك وفقاً لنظامه الصادر بالمرسوم ذاته .

وكانت اختصاصات الديوان في ذلك الوقت على النحو الآتي: القضاء الإداري, القضاء التأديبي, القضاء الجزائي, القضاء التجاري, طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية, إلى جانب الفصل فيما يحال إلى الديوان بقرار من مجلس الوزراء أو النصوص التي ترد في بعض الأنظمة مسندة الفصل في المنازعات الواردة فيها إلى الديوان .

المرحلة الرابعة:

في هذه المرحلة بعد أن تُوِّجَ بالإعلان الرسمي لأكبر مشروع وطني تبناه خادم الحرمين الشريفين الملك عبدالله بن عبد العزيز – رحمه الله – تكاملاً زاهراً وعطاءً زاخراً بتحديد الأطر الجديدة للقضاء الإداري في المملكة العربية السعودية؛ وذلك بصدور نظام ديوان المظالم وآلية العمل التنفيذية له بموجب المرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ، ونظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي (م/ ٣) وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ. وأهم ما تضمنه النظام الجديد ما يلي : تحويل فروع الديوان إلى محاكم إدارية، وتحويل هيئة التدقيق بالديوان إلى محكمة استئناف إدارية بمدينة الرياض. إنشاء محاكم استئناف إدارية في بقية مناطق المملكة، وإنشاء المحكمة الإدارية العليا، وإنشاء مجلس القضاء الإداري، وتحديد اختصاصاته، وسلخ القضائين التجاري والجزائي وهيئات تدقيقهما بالقضاة والأعوان من الديوان إلى القضاء العام، والنظر في الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة العسكرية .

المرحلة الحالية :

بدأت هذه المرحلة بتاريخ ١٤/ ٦/ ١٤٣٧هـ، حيث وقع معالي رئيس ديوان المظالم رئيس مجلس القضاء الإداري مع معالي وزير العدل رئيس المجلس الأعلى للقضاء وثيقة سلخ القضائين الجزائي والتجاري إلى القضاء العام، وذلك وفقاً للمرسوم الملكي رقم (م/ ٧٨) وتاريخ ١٩/ ٩/ ١٤٢٨هـ القاضي بسلخ القضاء الجزائي والتجاري للقضاء العام، وباشرت كافة الدوائر الجزائية أعمالها في القضاء العام بتاريخ ٨/٨/ ١٤٣٧هـ، بينما باشرت كافة الدوائر التجارية أعمالها في القضاء العام بتاريخ ١/ ١/ ١٤٣٩هـ، مشكلة انتقالاً كاملاً للقضاء التجاري. وبذلك أصبح ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة، يتمثل عمله في الرقابة القضائية الفاعلة على أعمال جهة الإدارة وفقاً لنظامه[١].

[١] (bog.gov.sa)

الخاتمة

تم بحمد الله وتوفيقه الانتهاء من بحث نشأة وتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، وقد توصلنا فيه إلى نتائج من أهمها ما يلي:

١. نشأة النظام الإداري في المملكة كان مبكراً، وذلك للحاجة إليه مع نشأة الدولة، وإن كان في بداياته كان بسيطاً.

٢. لا تخرج جميع الأنظمة الإدارية في المملكة عن إطار الشريعة كما هو نص النظام الأساسي للحكم.

٣. لم يكن في نجد في أوائل عهد الملك عبد العزيز نظام إداري، وإنما كان أمير المنطقة يعتبر حاكم إداري له جميع الصلاحيات في تنفيذ الأحكام وفقًا لمقتضيات المصلحة العامة للمنطقة، ولم يكن هناك أي من أشكال الإدارة المركزية.

٤. منطقة الأحساء لم تكن تختلف كثيرا عن منطقة نجد، ولكنها بعد اكتشاف البترول بدأت الإدارة تأخذ طابع التنظيم عندما أنشئت دوائر متخصصة، وهي الشرطة والجمارك وخفر السواحل ودائرة مالية، ومكتب أشغال ومعادن.

٥. أما الوضع في الحجاز فكان يختلف وذلك لأوضاعه الخاصة من وجود الأماكن المقدسة حيث كان فيها بعض الإدارات.

٦. أما بعد إعلان توحيد المملكة فقد حدث أمران: اختيار ولي للعهد، وتطور مستوى الخدمات، وأثره على التنظيم الإداري.

٧. تطور التنظيم الإداري بعد إنشاء مجلس الوزراء .

٨. وفي كل عهد من عهود ملوك المملكة كان يحدث تطور بإنشاء وزارات وهيئات جديدة تساعد على التنظيم.

٩. في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبدالعزيز وولي عهده الأمين، تطور النظام الإداري بشكل ملحوظ ومتميز ومواكب للتطورات العالمية.

١٠. أنشأت المملكة قضاء إداري متمثل في ديوان المظالم عام ١٣٧٣هـ.

وتوصلت لعدة توصيات:

١. أوصي أن يقوم مركز الدراسات والبحوث القانونية، بعمل دراسات تاريخية لجميع الأنظمة السعودية.

٢. أوصي أن تقوم الجامعات السعودية بدورها بإبراز دور القيادة الحكمية من خلال سنها للأنظمة وأثره المباشر على العدالة، وعن كيفية كانت بدايات الأنظمة وتطورها الإداري.

٣. أوصي أن يتم إضافة مفردة في توصيفات مقررات الأنظمة للحديث عن نشأة وتطور كل نظام بحسب كل مقرر.

وبهذا نختم هذا البحث سائلين المولى جل جلاله أن ينفع به، وأن ينفعنا بما علمنا، وأن يجعل ما علمنا حجةً لنا لا علينا، إنه ولي ذلك والقادر عليه، وأسأله أن يوفق المسلمين وولاة أمورهم لما يحب ويرضى، ويأخذ بأيديهم، وأن ينصر الإسلام والمسلمين وأن يعز هذه الأمة به. إنه سميع مجيب .

وأخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

وصلى الله وسلم على نبينا محمد و على اله وصحبه وسلم .

المراجع

١ الجربوع، أيوب بن منصور، اختصاص ديوان المظالم بوصفه جهة قضاء إداري، دراسة تحليلية مقارنة بين نظامي ديوان المظالم ١٤٠٢ هـ، ١٤٢٨ هـ، مجلة العدل، مجلد ١٣، العدد ٥١، ٢٠١١م، رجب ١٤٣٢ هـ.

٢ الجهني، عيد مسعود، النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية، منشورات مركز الخليج العربي للطاقة والدراسات الإستراتيجية، الطبعة الأولى، عام ١٤٢٢ هـ.

٣ الحميدان، حميدان بن عبد الله بن محمد، ديوان المظالم في المملكة العبية السعودية، تأصيله الشرعي وتنوع اختصاصاته القضائية، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، المجلد السابع، العدد الأول، ١٩٩٥م.

٤ السلوم، يوسف إبراهيم، النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، عبد الرحمن الناصر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى عام ١٤٠٦ هـ.

٥ السنيدي، عبد الله بن راشد، مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها السنيدي، الطبعة الخامسة، عام ١٤٠٩ هـ.

٦ الطهراوي، محمد بن علي، القانون الإداري السعودي، مكتب المحامي: كاتب بن فهد الشمري.

٧ الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض، الطبعة الأولى، عام ١٤٣٠ هـ.

٨ الظاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، قضاء الإلغاء- قضاء التعويض، دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض، ١٤٣٤ هـ- ٢٠١٣م.

٩ الغميز، فوزي بن محمد، القانون الإداري، وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، ١٤٣٥هـ.

١٠ الفوزان، محمد بن براك، التنظيم القضائي الجديد في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، مكتبة القانون والاقتصاد، ١٤٣٠ هـ.

١١ المرزوقي، د. محمد بن عبدالله، السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٤م.

١٢ باز، أحمد بن عبد الله، تطور النظام السياسي والإداري في المملكة، الخريصي، الطبعة الرابعة، عام ١٤٢٢ هـ.

١٣ حسين، محمد بكر، ديون المظالم والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مكتبة السعادة، مصر، ١٩٩٢م، ص١٧٥.

١٤ رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي، معهد الإدارة بالرياض الطبعة الأولى، عام ١٤٠٨ هـ.

١٥ زيدان، عبد الكريم، القضـــاء في الشـــريعة الإســـلامية، دار البدر، مؤسسة الرسالة بعمان، ١٩٩٥م.

١٦ عمار، عبد المحسـن بن سـيد ريان، مبادئ النظام الإداري السـعودي المقارن، دار النهضة العربية– القاهرة، ١٤٢٩ هـ–٢٠٠٨م.

١٧ الشمري، أحمد بن محمد، ولاية ديوان المظالم بنظر الدعاوى التأديبية في المملكة العربية السعودية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٣م.

١٨ محمد، جابر ســـعيد حســـن، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، ط ٢، بدون دار نشر، ١٤٢٧ –١٤٢٨ هـ.

١٩ المواقع الرسمية للجهات الحكومية في المملكة العربية السعودية.

٢٠ قرارات مجلس الوزراء.

٢١ الأوامر الملكية.

٢٢ جريدة أم القرى، أعداد مختلفة.