مجلة جامعة الإمارات للبحوث القانونية UAEU LAW JOURNAL

Volume 2020 | Issue 81 Article 6

Implementing Judicial Rulings Issued against the Administrative Authority in the Kingdom of Saudi Arabia in light of Islamic Law and Positive Law

Sameh Abdullah Mohammed Dr.
Assistant Professor of Administrative Law - Institute of Public Administration - Riyadh, Kingdom of Saudi Arabia, mohameds@ipa.edu.sa

Follow this and additional works at: https://digitalcommons.aaru.edu.jo/sharia_and_law

Part of the Administrative Law Commons

Recommended Citation

Mohammed, Sameh Abdullah Dr. () "Implementing Judicial Rulings Issued against the Administrative Authority in the Kingdom of Saudi Arabia in light of Islamic Law and Positive Law," *مجلة جامعة الإمارات للبحوث القانونية UAEU LAW JOURNAL*: Vol. 2020: Iss. 81, Article 6.
Available at: https://digitalcommons.aaru.edu.jo/sharia_and_law/vol2020/iss81/6

This Article is brought to you for free and open access by Arab Journals Platform. It has been accepted for inclusion in مجلة جامعة الإمارات للبحوث القانونية UAEU LAW JOURNAL by an authorized editor. The journal is hosted on Digital Commons, an Elsevier platform. For more information, please contact rakan@aaru.edu.jo, marah@aaru.edu.jo, u.murad@aaru.edu.jo.

Implementing Judicial Rulings Issued against the Administrative Authority in the Kingdom of Saudi Arabia in light of Islamic Law and Positive Law

Cover Page Footnote

Dr. Sameh Abdullah Mohammed Assistant Professor of Administrative Law - Institute of Public Administration - Riyadh, Kingdom of Saudi Arabia

This article is available in مجلة جامعة الإمارات للبحوث القانونية UAEU LAW JOURNAL: https://digitalcommons.aaru.edu.jo/sharia_and_law/vol2020/iss81/6

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي*

الدكتور

سامح عبد الله عبد الرحمن محمد*

الملخص

العدل هو سبيل بني البشر إلى السعادة والطمأنينة والأمان، ويلجأ الأفراد إلى القضاء لرفع ما قد يتعرضون له في بعض الأحيان من جور وظلم الإدارة، وفي سبيل رفع هذا الظلم قد تطول الدعوى أمام القضاء بين الإدارة والمدعي، لكن دائماً ما يحدوه الأمل بتنفيذ ما يحصل عليه من حكم في نهاية هذا المطاف، فإذا لم يقترن هذا الحكم بالتنفيذ فإن المدعي يتجرع مرارة الظلم، فهذا الحكم الذي وصل إليه المدعي ما وصل إليه إلا بشق الأنفس وذلك بعد سجال طال بينه وبين جهة الإدارة أمام القضاء، ويبغي في النهاية تنفيذ هذا الحكم، وما تحمل المدعي هذه المشقة إلا للوصول إلى النتيجة المرجوة من الحكم ألا وهي وضع هذا الحكم موضع التنفيذ، فتزول مع تنفيذه كل ما تعرض له من مشقة وتعب، فتنفيذ الحكم محطته الأخيرة لرفع الظلم الذي قد يتعرض له.

ويهدف البحث إلى بيان الوسائل التي يمكن أن تنتهجها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام التي تصدر ضدها، والتعرف على الأسباب التي تتمسك بها لعدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها مع بيان بعض الوسائل التي يمكن من خلالها إجبار الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة

* أجيز للنشر بتاريخ ٢٧/ ٣/ ٢٠١٩.

* أستاذ القانون الإداري المساعد- معهد الإدارة العامة – الرياض – المملكة العربية السعودية.

Published by Arab Journals Platform,

ضدها.

وتتمثل مشكلة البحث في بيان الوسيلة أو الطريقة التي يمكن من خلالها تنفيذ الأحكام القضائية، ولعل المشكلة تعود إلى طبيعة الأحكام القضائية خاصة إذا كانت صادرة ضد الإدارة، حيث أنها هي المنوط بها تنفيذ الأحكام، ونتبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص والأحكام للوصول إلى كيفية تطبيقها بشأن تنفيذ الأحكام الإدارية مع المنهج المقارن والذي نتعرض فيه لتنفيذ الأحكام الإدارية ووسائل إجبار الإدارة على تنفيذها طبقا للنظام السعودي وما جاءت به أحكام الشريعة الإسلامية في هذا الموضوع. ونختم البحث بخاتمة تناولنا فيها مجموعة من النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها وأهمها أن الإدارة قد تلجأ إلى بعض الوسائل لتعطيل تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وأن هناك من الجهات التي يمكن أن يكون لها دور في تنفيذ الأحكام الإدارية في المملكة العربية السعودية.

المصطلحات الأساسية:

التنفيذ – الأحكام الإدارية–الإدارة –والي المظالم

المقدمة

العدل سبيل بني البشر إلى السعادة والطمأنينة والأمان، ولهذا فإن الله سبحانه وتعالى أمر به في كتابه الكريم في آيات عدة، منها قوله عز وجل:" إِنَّ اللهَّ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ"(١)، وقوله تعالى:" وَإذا قُلْتُمْ فَاعْدِلُوا وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ ۖ "(٢)، وقوله سبحانه وتعالى: "إِنَّ اللهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلىٰ أَهْلِهَا وَإذا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ " (٣).

كما أن الرسول الكريم ﷺ حث على العدل وأنذر من الجور بعذاب شديد في أحاديث

(١) سورة النحل، الآية ٩٠

(٢) سورة الانعام، الآية ١٥٢

(٣) سورة النساء، الآية ٥٨

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

نبوية شريفة، منها قوله ﷺ: (إنَّ الْمُقْسِطِينَ عند الله، على مَنَابِرَ من نُورٍ عن يَمينِ الرَّحْمنِ ـ وكلْتَا يَدَيْهِ يَمِينٌ: الَّذينَ يَعْدِلُونَ فِي حُكْمِهِمْ وأَهْلِيهِمْ وَمَا وَلُوا)"(٤)

وفي سبيل تحقيق العدل يلجأ البشر إلى القضاء لرفع الجور والظلم، إذ هو الملاذ الذي يلجأ إليه المظلوم لإقام العدل، وفي الدعوى الإدارية يلجأ الأفراد إلى القضاء لرفع الجور والظلم الذي قد يتعرضون له من الإدارة، وقد تطول الدعوى مما يقال معه إن الوصول إلى الحكم ومن ثم تنفيذه هي الخطوة الأخيرة في سجال طال بين الأفراد والإدارة أمام القضاء، يبتغي منه الأفراد في النهاية تنفيذ الحكم، فالحكم بدون تنفيذ هو والعدم سواء إذ ما فائدة الحكم إن لم يقترن بالتنفيذ ؟، فإن لم ينفذ الحكم فقيمته من الناحية العملية لا تتعدى قيمة المداد الذي كُتب به، إذن تنفيذ الحكم ضد الإدارة هو الهدف النهائي الذي يبتغيه الأفراد في مواجهة الإدارة، فما هي الوسيلة والطريقة التي يمكن من خلالها إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر ضدها؟ إذا ما اتخذت من الطرق والوسائل المتاحة لها سبيلاً لعدم تنفيذه.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في بيان الوسيلة أو الطريقة التي يمكن من خلالها تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد جهة الإدارة، وذلك إذا ما تمسكت الإدارة ببعض الأسباب التي تدعي بأنها وراء عدم تنفيذها للأحكام الصادرة ضدها، وترجع مشكلة البحث إلى الطبيعة الخاصة للأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة، إذ والوضع كذلك فالحكم صادر ضد الإدارة، وفي نفس الوقت هي المنوط بها تنفيذه إذ عليها أن تقوم بوضع الحكم موضع التنفيذ من خلال اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتنفيذ هذا الحكم.

وتثير هذه الإشكالية طرح عدد من الأسئلة أهمها:

- ما هي وسائل وأسباب عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة؟

(٤) صحيح مسلم، كتاب الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل، وعقوبة الجائر، والحث على الرفق بالرعية، والنهي عن إدخال المشقة عليهم (٣/ ١٤٥٨)، رقم: (١٨٢٧).

Published by Arab Journals Platform,

- ما هو الأساس الذي يمكن الاستناد إليه لإلزام جهة الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادة ضدها؟
- ما هي الوسائل التي يمكن من خلالها الضغط على الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها؟

أهمية الموضوع:

للموضوع أهمية من الناحية العملية ومن الناحية النظرية أما من الناحية العملية فمن المعلوم أن الحكم الذي لا يجد مجالاً للتنفيذ هو حبر على ورق فلا تتجاوز أهميته المداد الذي دون به الحكم. ثم إنه من ناحية أخرى لا يخفى على إنسان أهمية تنفيذ الحكم إذ إن الشخص ما لجأ للقاضي إلا ليصل إلى حقه ولا يمكنه الوصول إلى هذا الحق إلا من خلال تنفيذ الحكم الصادر لصالحه.

أما من الناحية النظرية فتأتي هذه الأهمية في أن هذا الموضوع لم يتم تناوله من الباحثين بشكل كافٍ رغم أهميته. فلعل هذا البحث يساهم ولو بلبنة في بناء نظام لتنفيذ الأحكام الإدارية في المملكة العربية السعودية. خاصة أن بعض الأنظمة قد أحاطت تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد جهة الإدارة ببعض الوسائل التي تجبر الإدارة على تنفيذها كما هو الوضع في فرنسا ومصر.

أهداف البحث: يهدف البحث إلى:

١. بيان الوسائل التي يمكن أن تنتهجها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر ضدها.
٢. التعرف على الأسباب التي تتمسك بها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.
٣. بيان الأساس لالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.
٤. بيان بعض الوسائل التي يمكن من خلالها إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

صعوبة البحث:

تتمثل صعوبة البحث في قلة المراجع التي تناولت تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة في المملكة العربية السعودية على وجه الخصوص.

الدراسات السابقة:

لم نطلع على بحث متخصص يتناول تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة في المملكة العربية السعودية سوى دراسة تحت عنوان إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة للدكتور/ الدين الجيلالي محمد بوزيد، إلا أن الدراسة تناولت مشكلة تنفيذ الأحكام الإدارية في النظم المقارنة في فرنسا والجزائر ومصر وعندما تعرض الباحث لهذه المشكلة في المملكة العربية السعودية ذكر أن هذه المشكلة والمتمثلة في عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها ليست مطروحة بالحد الذي تعرفه بعض الأنظمة، إلا أن الواقع يشهد بغير ذلك حيث تتعسف الإدارة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، يدلل على ذلك المطالبة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة ويبدو ذلك واضحاً من خلال الدعاوى التي لجأ فيها ذوو الشأن لديوان المظالم، يطالب فيها المدعي إلزام الجهة الإدارية بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

وبالتالي فدراستنا تختلف عن هذه الدراسة حيث إننا سنتناول هذا الموضوع من خلال بيان هذه المشكلة والوقوف على أسباب جهة الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها في المملكة العربية السعودية، والأساس الذي يمكن الاستناد إليه لإلزام جهة الإدارة بتنفيذ هذه الأحكام في الشريعة الإسلامية والقانون، مع التعرض لبعض الوسائل التي يمكن من خلالها إلزام جهة الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها في الأنظمة المقارنة وفي النظام السعودي.

Published by Arab Journals Platform,

منهج البحث:

تقوم هذه الدراسة على المنهج المقارن والمنهج التحليلي حيث نتبع المنهج المقارن بين المملكة العربية السعودية وبعض الأنظمة المقارنة وما جاءت به أحكام الشريعة الإسلامية الغراء في هذا الموضوع للوصول إلى كيفية تطبيقها بشأن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة ووسائل إجبار الإدارة على تنفيذها وأيضاً المنهج التحليلي والذي نركز فيه على عرض موقف الفقه والقضاء مع التركيز على أحكام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية.

خطة البحث: تحقيقاً لمقصود البحث وأهدافه فقد تم تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: نتناول فيه صور وأسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها وذلك في مطلبين نتناول في المطلب الأول صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، ونتناول في الثاني أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

المبحث الثاني: نتناوله تحت عنوان أساس التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وذلك في مطلبين نتناول في المطلب الأول أساس تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة في الشريعة الإسلامية، ونتناول في المطلب الثاني الأساس القانوني لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة.

المبحث الثالث: نتناوله تحت عنوان وسائل الضغط على الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، ونتناوله في مطلبين نتناول في المطلب الأول دور القضاء في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة، ونتناول في المطلب الثاني دور بعض الهيئات الرقابية في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة في المملكة العربية السعودية.

تمهيد:

لقد شكل اتجاه المملكة العربية السعودية للأخذ بنظام القضاء الإداري نهجاً محموداً وذلك

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

من خلال إنشاء ديوان المظالم منذ ترسيخ هذا الاتجاه على يد المغفور له الملك عبد العزيز طيب الله ثراه، فمنذ توحيد المملكة على يديه فقد كتب كتاباً إلى الناس يدعوهم فيه إلى اللجوء إليه بشأن أي مظلمة ضد أي شخص كائن من كان، ووضع على باب دار الحكومة صندوقاً للشكاوى وأمسك هو بمفتاحه. للنظر في الشكاوى التي توضع في هذا الصندوق، وتم الإعلان عن ذلك في الجريدة الرسمية وقد جاء بالإعلان "إن صاحب الجلالة يعلن للناس كافة أن من كانت له ظلامة على كائن من كان موظفاً أو غيره كبيراً أو صغيراً ثم يخفي ظلامته فإنما إثمه على نفسه وأن من كانت له شكاية فقد وضع على باب دار الحكومة صندوق للشكاوى مفتاحه لدى جلالة الملك فليضع صاحب الشكاية شكايته في ذلك الصندوق وليثق الجميع أنه لا يمكن أن يلحق المشتكي أي أذى بسبب شكايته المحقة من أي موظف كان ويجب أن يراعى في الشكايات ما يلي:

- ينبغي تجنب الكذب في الشكاية ومن ادعى بدعوى كاذبة جوزي بكذبه
- لا تقبل الشكاية المغفلة من الإمضاءات ومن فعل ذلك عوقب على عمله

وليعلم الناس كافة أن باب العدل مفتوح للجميع على السواء والناس كلهم صغيرهم وكبيرهم أمامه واحد حتى يبلغ الحق مستقرة والسلام "[٥].

ثم بعد ذلك أُنشئ ديوان المظالم واعتبر شعبة من شعب مجلس الوزراء للنظر في الدعاوى التي ترفع على الإدارة. ولكن هذه المرحلة يمكن أن نطلق عليها مرحلة القضاء الإداري المحجوز. حيث أحكام الديوان في تلك الحقبة كانت أشبه بالتوصية؛ إذ لابد من موافقة مجلس الوزراء عليها. وتحقق الاستقلال التام للديوان منذ عام ١٤٠٢ هـ إذ في هذا العام صدر النظام الخاص بديوان المظالم وأقر فيه النظام لديوان المظالم بالاستقلالية واعتبر الديوان

(٥) جريدة أم القرى العدد الصادر في ٢٦/ ١١/ ١٣٤٤ هـ. ٧ يونيو ١٩٢٦ نقلاً عن سعود آل دريب، التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة الإسلامية ونظام السلطة القضائية رسالة دكتوراه في السياسة الشرعية المعهد العالي للقضاء جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية سلسلة مشروع وزارة التعليم العالي لنشر ألف رسالة علمية، (١٤١٩ هـ. ١٩٩٩ م)، ص ٤٨٥.

Published by Arab Journals Platform,

جهة قضائية مستقلة. وسارت المملكة بخطى واسعة ومتزنة في طريق إنشاء وترسيخ القضاء الإداري واكتمل هذا الإنجاز بصدور النظام الخاص بديوان المظالم عام ١٤٢٨ هـ والذي أعاد تشكيل الديوان بتنظيمه الحالي القائم على المحاكم الإدارية والمحاكم الاستئنافية الإدارية والمحكمة الإدارية العليا. ولانبالغ إذا قلنا أن المملكة قد سبقت بعض الدول التي لها باع طويل في القضاء الإداري، إذ صدر في المملكة نظام خاص بالمرافعات أمام ديوان المظالم. هذا النظام الذي يحدد إجراءات رفع الدعوى أمام الديوان، والذي تفتقر إليه دول سبقت المملكة في مجال القضاء الإداري بعدة عقود. وإن كان هذا النظام قد أغفل بعض الموضوعات كوسائل الإثبات مثلاً أمام الديوان بما يتفق وطبيعة الدعوى الإدارية. وأيضاً مسألة تنفيذ الأحكام الإدارية. إلا أن هذا لا ينتقص من هذا التطور الذي شهده القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية.

المبحث الأول:
صور وأسباب امتناع الإدارة
عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها

لا يخفى على أحد أن الثمرة المرجوة من اللجوء إلى القضاء هو الحصول على حكم، ومن ثم تنفيذ ما يصدر عن المحكمة من قضاء. فصاحب الحق يلجأ إلى القاضي ويسلك طريقاً شاقا من الإثبات في مضمار التقاضي الذي قد يطول أحياناً؛ ولكنه في خلال هذا المشوار الطويل دائماً يحدوه الأمل ويهفو دائماً إلى تنفيذ الحكم الذي يستطيع الوصول إليه. إذن ثمرة كفاحه ضد الإدارة أمام القضاء تتمثل في تنفيذ الحكم الذي يحصل عليه. فإن لم يجد للحكم سبيلاً للنفاذ يصبح الحكم والعدم سواء. إذ لاجدوى من اللجوء إلى القضاء إن لم يقترن صدور الحكم بتنفيذه.

ومنذ صدور نظام قضاء التنفيذ في المملكة العربية السعودية عام ١٤٣٣هـ والخاص بتنفيذ أحكام القضاء العادي بعيداً عن أحكام ديوان المظالم، فقد أدرك الجميع أهمية هذا النظام وفاعلية هذا النظام في سرعة تنفيذ الأحكام. فلقد عانى كثير من أصحاب الحقوق

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

المحكوم لهم من إشكالية التنفيذ في ظل غياب هذا النظام، حيث ترتب على عدم وجود قاض للتنفيذ في الماضي كثير من المساوئ وتعطيل الحقوق. حيث تشهد كثير من الأحكام محاولات من بعض المحكوم ضدهم بالمراوغة ومحاولات للتهرب من تنفيذ الأحكام، بالإضافة إلى بعض الإشكالات التي تعترض التنفيذ فتضع الجهات التنفيذية في حيرة وتردد لعدم معرفتها الوسيلة القانونية الصحيحة للتعامل مع هذه الإشكالات، وهو ما يؤدي بدوره إلى تراكم الأحكام وإشغال القضاة مرةً أخرى بكثرة الاستفسارات الواردة إليهم من جهات التنفيذ حول ما أصدروه من أحكام، إلا أنه مع صدور هذا النظام الخاص بالتنفيذ فقد زالت وتلاشت كل هذه العقبات، وقد ساهم هذا النظام أيضاً في سرعة تنفيذ الأحكام القضائية.

إلا أنه في إطار الأحكام القضائية الصادرة من ديوان المظالم ضد جهة الإدارة لا توجد وسيلة فعالة لتنفيذ الأحكام الإدارية، إذا لم تبادر الإدارة من تلقاء نفسها لتنفيذ ما صدر ضدها من أحكام. ليبقى الوضع مرهوناً بإرادة الإدارة إن شاءت نفذت وإن شاءت رفضت، فالأمر رهن إرادة الإدارة. وفي هذه الحالة لا يكون أمام صاحب الحق إلا العودة مرة أخرى إلى ديوان المظالم لإلغاء القرار السلبي من جانب جهة الإدارة لعدم اتخاذها الإجراءات اللازمة لتنفيذ ما صدر بحقها من حكم. أو اللجوء إلى القاضي الإداري للحكم بالتعويض إن كان له مقتضى من جراء تأخر الإدارة في تنفيذ الحكم أو عدم تنفيذها الحكم القضائي إذا ما توافرت شروط التعويض. وفرضاً إذا حكم للمدعي بدعواه سواء بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن التنفيذ أو حكم له بالتعويض ورفضت الإدارة التنفيذ؛ لا توجد وسيلة فعالة لإرغام الإدارة على التنفيذ إذ إنها تستطيع أن ترفض تنفيذ الحكم الثاني، مما يعني أن صاحب الحكم سيدخل في دائرة مفرغة لا يستطيع معها الوصول إلى تنفيذ الحكم القضائي.

إذن سنتعرض في هذا المبحث إلى بيان الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام الإدارية، ثم بيان الأعذار التي تتعذر بها لاتخاذها سبباً لعدم التنفيذ.

Published by Arab Journals Platform,

المطلب الأول:
صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها

إن جهة الإدارة حين لا يكون لديها الرغبة في تنفيذ حكم قضائي فإنها لا تعدم الوسيلة لتعطيل تنفيذ هذا الحكم، إذ إنها قد تتخذ من الوسائل ما يمكنها من عدم وضع الحكم موضع التنفيذ، وفي سبيلها لذلك قد تتخذ عدة أشكال ووسائل تمكنها من التهرب من تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، فتبدأ بالتباطؤ أو التراخي في تنفيذ الحكم بشكل فيه تعسف وبدون وجود أي مبررات لهذا التأخير، مروراً بالمبادرة إلى التنفيذ ولكن تنفيذه بشكل معيب أو منقوص أو على خلاف ما قصده الحكم انتهاءً برفض تنفيذ الحكم رفضاً صريحاً أو ضمنياً، فقد تلجأ الإدارة إلى رفض تنفيذ الحكم القضائي صراحةً أو تنفذه ولكن بشكل يفرغ الحكم من مضمونه أو يؤدي إلى نتائج متناقضة مع مضمون الحكم، ولعل الرفض الصريح هو الوسيلة الأقل استعمالاً من جانب جهة الإدارة؛ لما قد يترتب عليه من مسؤولية في حق الإدارة وفي حق الموظف المسؤول عن التنفيذ[٦].ويلاحظ أن هذه الصورة الأخيرة غالباً ما توجد في أحكام الإلغاء؛ وهذا الأمر لا يعني عدم وجود تلك الصور في القضاء الكامل (قضاء التعويض)، إلا أن وجوده يعد نادراً نسبياً مقارنة بوجوده في أحكام الإلغاء وذلك كله فيما عدا الامتناع المشروع عند تنفيذ الحكم القضائي لوجود أسباب تسوغ ذلك الامتناع كوجود قوة قاهرة أو صعوبات مادية حقيقية ونحو ذلك[٧].

أولاً: التأخير في التنفيذ:

قد تتأخر الإدارة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وطبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن دور القاضي الإداري يقف عند إصدار الحكم مع ترك تحديد الوقت المناسب لتنفيذ الحكم إلى جهة الإدارة، إذن فالأحكام القضائية الصادرة عن ديوان المظالم ضد جهة الإدارة

(٦)حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، بدون دار نشر، (١٩٨٤ م)، ص ٣٩٥.

(٧) عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، (١٩٧١ م)، ص ٥٣٩.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

لا يملك القاضي الإداري بشأنها تحديد موعد لجهة الإدارة للالتزام بتنفيذها خلال هذه المدة، وهذا ما ذهب إليه ديوان المظالم في أحكامه ومنها حكمه الذي جاء فيه " . . . والجهة القضائية ينتهي دورها بإصدار الحكم في القضية ولا علاقة لها بالتنفيذ . . . فإن التنفيذ خارج عن الولاية القضائية للديوان ودوائره التجارية، ويدخل في اختصاص الجهات التنفيذية والمحاكم العامة إذا لزم الأمر الرجوع إلى القضاء"(٨) .

وأيضاً الحكم الذي جاء فيه "ولما كان تنفيذ الأحكام الإدارية والإجراءات التي تتعلق به خارجة عن اختصاص الديوان بموجب نظامه، وتدخل في اختصاص جهات أخرى؛ فإنه يتعين الحكم بعدم اختصاص ديوان المظالم بنظر هذه الدعوى"(٩).

وكذلك الحكم الذي جاء فيه " ...ولما كانت الدعوى الماثلة تتعلق بطلب إلزام المدعى عليها بتنفيذ الحكم الصادر من الدائرة الفرعية الرابعة بديوان المظالم رقم ٥١/ د/ ف/ ٤ لعام ١٤٢٦ هـ، ولما كانت المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧ هـ قد قصرت اختصاصات الديوان على المنصوص عليه ولم يكن من بين المنصوص عليه في اختصاصات ديوان المظالم ما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة من محاكم المملكة العربية السعودية، وأن المختصة بتنفيذ الأحكام هي الجهات التنفيذية وديوان المظالم جهة قضاء إداري. . فإن هذه الدعوى حينئذٍ تكون بمنأى عن رقابة ديوان المظالم ..."(١٠)

(٨) راجع حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١٢٥٧/ ٢/ ق لعام ١٤١٤ هـ. والمدقق برقم ١٨/ ١/ ٣/ ت/ ٤/ ١٦٥ لعام ١٤١٥ هـ. بجلسة ١٤/ ٨/ ١٤١٥، مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية للأعوام من (١٤٠٨-١٤٢٣ هـ) المجلد الأول ص ٣٤٣.

(٩) راجع حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٢٠١٣/ ٢/ ق لعام ١٤٢٠ هـ، المدقق برقم ٥٢/ ت/ ٣ لعام ١٤٢١ بجلسة ١٦/ ٣/ ١٤٢١ هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية للأعوام من (١٤٠٨-١٤٢٣ هـ.) المجلد الأول ص ٣٥٦

(١٠) راجع حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٤٠٠٤/ ١/ ق لعام ١٤٢٧ هـ، رقم الحكم الابتدائي ١٣/ د/ ف/ ١٥ لعام ١٤٢٨ هـ، حكم التدقيق ٤٧١/ ت/ ٦ لعام ١٤٢٨ هـ بجلسة ١/ ٧/ ١٤٢٨ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٨ هـ. ن المجلد الأول، ص ١٢١ .

Published by Arab Journals Platform,

وأيضاً حكمه الذي جاء فيه " ...قد حددت اختصاصات الديوان على وجه التفصيل، ولم يرد من ضمن تلك الاختصاصات النظر في الاعتراضات المتعلقة بعدم نفاذ الأحكام القضائية، أو إثبات إساءة الجهات الإدارية لاستخدام سلطاتها. وحيث إن اختصاص ديوان المظالم ينحصر في إصدار الأحكام القضائية، ولا يشمل اختصاصه متابعة نفاذ الحكم والنظر في إثبات النفاذ وعدمه؛ لأن ذلك من اختصاص الجهات التنفيذية، وحيث إن طلب وكيل المدعي في هذه الدعوى منحصر في إثبات إساءة الجهة المدعى عليها لاستخدام سلطتها بشأن عدم نفاذ الحكم؛ فإن الدائرة تنتهي إلى عدم اختصاص ديوان المظالم ولائياً بنظر هذه الدعوى وهو ما تقضي به"(١١).

من مجمل هذا الأحكام يمكننا القول إن ديوان المظالم قد استقر على أن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة يخرج عن اختصاصه ولائياً، والأمر متروك للجهة الإدارية؛ وبناء على ذلك فإن تحديد ذلك الوقت متروك لجهة الإدارة لاختيار ما يناسبها، إذ إنه من قبيل السلطة التقديرية لجهة الإدارة. حيث إنه من الضروري أن يترك للإدارة من الوقت المناسب ما ترتب فيه أوضاعها لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، أضف إلى ذلك أن بعض الأحكام قد تحتاج إجراءات وموافقات من جهات عدة، ففي بعض الأحيان قد تحتاج بعض الأحكام لوضعها موضع التنفيذ اتخاذ إجراءات معينة وتدابير خاصة لترتيب بعض الأوضاع الإدارية، إضافة إلى أنه قد يكون للتأخير ما يبرره لوجود ظروف طارئة أدت إلى التأخير في التنفيذ دون وجود أي تعنت من جانب جهة الإدارة.

إلا أن هذه السلطة التقديرية ليست مطلقة فيجب أن تلتزم جهة الإدارة المعقولية والمناسبة تجاه تحديد وقت التنفيذ وما تفتضيه الضرورة والصالح العام، وكل ذلك متروك تقديره للقاضي الإداري مما يعني أن السلطة التقديرية للإدارة بشأن تحديد موعد تنفيذ الأحكام القضائية يخضع لرقابة القضاء الإداري(١٢).

(١١) راجع حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٢٦٣٠/ ١/ ق لعام ١٤٢٨ المدقق برقم ١٩٨/ ت/ ٦ لعام ١٤٢٩ هـ. بجلسة ٨/ ٤/ ١٤٢٩ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ لعام ١٤٢٩ هـ. المجلد الأول، ص ٢٠٤.

(١٢) عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق الإشارة، ص٥٥٣.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

وعلى الرغم من ذلك، فإذا كان للتأخير ما يبرره كوجود صعوبات مادية حقيقية، أو وجوب اتخاذ إجراءات إدارية معينة قبل تنفيذ الحكم، فإن ذلك لا يعد تأخيراً موجباً لمسؤولية الإدارة، إذ قد يكون للتأخير ما يبرره، فقد تكون الإجراءات الإدارية المنصوص عليها نظاماً هي المبرر لطول المدة ومن ثم تأخر التنفيذ (١٣).

ولكن إذا ما تجاوزت جهة الإدارة المدة المعقولة لتنفيذ الحكم القضائي، ودون أن يكون لهذا التجاوز ما يبرره انعقدت مسؤوليتها تجاه هذا التأخير، ويعد الامتناع والوضع كذلك بمثابة قرار سلبي غير مشروع (١٤)، يحق معه للمحكوم لـه رفع دعوى للمطالبة بإلغائه، كما يحق لـه المطالبة بالتعويض إذا كان قد ترتب عليه ضرر من جراء هذا التأخير وكان بين الخطأ والضرر رابطة سببية.

وهذا التأخير يعد أحد نوعي القرارات الإدارية للامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي وهو القرار السلبي، والنوع الآخر هو القرار الإيجابي (الرفض الصريح).

وهذه الصورة من صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي غالباً ما توجد في أحكام الإلغاء، ذلك أنه في حكم الإلغاء يلزم إعطاء الإدارة فسحة من الوقت لتقوم بترتيب أوضاعها الإدارية واتخاذ الإجراءات اللازمة للتمهيد لتنفيذ مضمون الحكم (١٥).

ثانياً: التنفيذ الناقص:

قد تلجأ الإدارة إلى وسيلة أخرى من صور عدم التنفيذ فبدلاً من التراخي في التنفيذ أو اللجوء إلى الرفض الصريح قد تلجأ الإدارة إلى وسيلة فيها نوع من المكر والمراوغة فتبادر إلى التنفيذ ولكن بشكل منقوص أو بشكل معيب.

(١٣) أماني فوزي السيد حموده، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (٢٠١٥)، ص ٩٥.

(١٤) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (٢٠٠١) ص١٥٨.

(١٥) حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص٣٩٧.

Published by Arab Journals Platform,

فإذا كانت سلطة الإدارة تجاه تنفيذ الأحكام سلطة مقيدة، إذ عليها الالتزام بتنفيذ ما صدر من أحكام، ومنطلق هذا التنفيذ يأتي من التزامها بالقانون إذ إن الحكم ما صدر إلا بناء على ما منحه المنظم للسلطة القضائية من اختصاص بالفصل في المنازعات وصدور الحكم استناداً للأنظمة السائدة، مما يجعل التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام هو التزام منها بأحكام الأنظمة والذي يجسده مبدأ المشروعية.

وفي هذه الصورة فإن جهة الإدارة لا تمتنع عن التنفيذ لكنها تتخذ الإجراءات التي تضع الحكم موضع التطبيق العملي إلا أنها تنفذ الحكم تنفيذاً ناقصاً أو جزئياً بما يتوافق مع مصالحها

ففي مجال حكم الإلغاء كثيراً ما تلجأ الإدارة إلى اللجوء لهذه الوسيلة. إذ إن تنفيذ مقتضى حكم الإلغاء يلقي على عاتق الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة لإعمال مضمونه، أي يلقي على عاتق الإدارة التزاماً إيجابياً باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم، مع تطبيق نتائجه القانونية على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغى من البداية فيرد ما كان إلى ما كان عليه. (١٦)

إذن فهذه الصورة تتمثل في قيام الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي تنفيذا ظاهراً، فلا تقوم بتنفيذ مضمون الحكم حرفياً، وإنما تتعسف بمقتضى السلطة الممنوحة لها، فلا تنفذ الحكم حسب مضمونه(١٧)، بل تنفذه تنفيذاً ناقصاً ومبتوراً بما يتوافق مع رغباتها، ومن هنا فإن هذه الصورة من صور التنفيذ الناقص أو المعيب هي والامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي سواء من حيث الأثر، فالإدارة حين تنفذ الحكم في هذه الحالة فإنها لا ترتب على هذا الحكم جميع الآثار النظامية التي يتعين إعمالها إنفاذا لـه، وبذلك يكون تنفيذها للحكم قاصراً ومبتوراً(١٨)؛

(١٦) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم٩٦٣ لسنة ٢٥ ق جلسة ٨ مايو ١٩٧٣ م س ٢٧، ق ١٢٥، ص ٢٤٥، مشار إليه حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية. المرجع السابق، ص ٤٠٣.

(١٧) أماني فوزي السيد حموده، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص ١١١ وما بعدها.

(١٨) عبد المنعم عبد العظيم جيره، اثار حكم الإلغاء، المرجع السابق ص٥٥١.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

إذ إن الإدارة –والحالة كذلك– استخدمت سلطتها في التنفيذ على غير ما أراد الحكم فكان ذلك امتناعاً منها عن التنفيذ الواجب عليها، فالواجب على جهة الإدارة أن تنفذ الحكم القضائي تنفيذاً صحيحاً، كاملاً، مراعية في ذلك ما جاء في منطوقه، وما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية(١٩).

والإدارة عندما تلجأ إلى هذه الوسيلة فإنها تتخذ هذا الطريق بديلاً للرفض الصريح أو التأخير في التنفيذ، فتقوم بالتنفيذ الناقص لكي تتخلص من تبعات الحكم التي لا تتوافق مع إرادتها. وفي هذه الحالة يحق للمحكوم لـه الطعن في القرار الإداري الصادر تنفيذاً للحكم على غير الوجه الذي طلبه الحكم، ولـه الحق –أيضاً– في المطالبة بالتعويض إذا ترتب عليه ضرر وتوافرت شروط المسؤولية.

ثالثاً: الامتناع بإصدار قرار إداري مضاد للحكم:

إن الإدارة في سبيل امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي قد تلجأ إلى الامتناع في صورة قرار إداري، فتقوم الإدارة بإصدار قرار إداري مطابق للقرار المحكوم بإلغائه، أو مشابه له في المضمون(٢٠)

وعلى ذلك يكون القرار الجديد –سواء كان فردياً أو لائحياً– مستحقاً للطعن ولصاحب الحق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغائه، شرط ألا يكون هناك عذر من ضرورة، أو تغيير في مركز الطاعن قد اضطر الإدارة إلى اتخاذ هذا القرار(٢١)، بل إن البعض يرى أنه في هذه الحالة يعد إصدار القرار الجديد قرينة ضد الإدارة تدل على لجوئها إلى وسائل مُقنَّعة لتحقيق ذات الآثار التي كانت تستهدف تحقيقها من القرار الذي حكمت المحكمة بإلغائه، وبالتالي يقع على عاتقها عبء الإثبات بأن القرار الجديد قد صدر لتحقيق مصلحة عامة، كأن يصدر

(١٩) مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، (١٩٦١م)، ص٢٥٩.

(٢٠) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، الدار الجامعية، القاهرة، (١٩٨٢)، ص٥٩٥.

(٢١) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، (٢٠٠١)، ص١٥٧.

Published by Arab Journals Platform,

القضاء الإداري حكماً بإلغاء قرار فصل الموظف ونظراً لعدم رغبة الإدارة في تنفيذ الحكم تقوم بإلغاء الوظيفة حتى يتسنى لها التخلص من الموظف. (٢٢)

رابعاً: الرفض الصريح:

لعل هذه الوسيلة من صور عدم تنفيذ الأحكام القضائية هي أخطرها ولذلك هي أقلها استخداماً من جانب جهة الإدارة، وقد تلجأ الإدارة إلى هذه الطريقة إذا ما أضناها التباطؤ في التنفيذ وملت المناورة في التنفيذ، فتعلن عن إرادتها بشكل واضح برفضها الصريح للتنفيذ وتعلنها عالية مدوية برفضها الصريح للتنفيذ، إلا أنه كما سبق القول نادراً ما تلجأ الإدارة إلى هذه الوسيلة ولعل السبب في ذلك يرجع إلى خطورة هذه الوسيلة إذ إنها تعد إهدار لكل قيمة لأحكام القانون.

إذن هذا الرفض يتجسد في صورة قرار إداري صريح برفض تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد جهة الإدارة(٢٣). واستخدام الإدارة لهذه الصورة يحملها المسؤولية كاملة تجاه عدم تنفيذ الحكم القضائي، إلا إذا كان هذا التنفيذ سيترتب عليه إخلال خطير بالصالح العام أو وجدت قوة قاهرة تمنعها من تنفيذ الحكم أو حدث تغيير في المركز القانوني أو الواقعي للمحكوم لـه، فإنه ـ والوضع كذلك ـ لا يعد رفضها لتنفيذ الحكم موجباً للمسؤولية مع عدم الإخلال بحق المحكوم لـه الثابت بالحكم. (٢٤)

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الأمر المقضي به وواجب النفاذ لهو مخالفة قانونية صارخة، ويعد معه والحال كذلك أنه تعطيل للأنظمة وتلاعب بتطبيقها، مما يستوجب معها توقيع العقوبة التأديبية على المتسبب في ذلك، وأيضاً تحمل الإدارة

(٢٢)محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق ص١٥٧.

(٢٣)محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص١٥٠.

(٢٤) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية المرجع السابق ص١٥٠. وأيضا عبد المنعم جيره، آثار حكم الإلغاء، المرجع السابق ص٥٤٦.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

المسؤولية الكاملة عن عدم التنفيذ، إذ إنه لا يليق بالإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية والخروج على مبدأ المشروعية. في حين أنها هي الموكول إليها تنفيذ الأحكام والمحافظة على المشروعية فمبادرتها بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها يكون أولى وأوجب.

مما يعني أنه إذا كانت الإدارة هي المنوط بها تنفيذ الأحكام ضد الأفراد، فإن واجبها في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها أشد وأوجب، ولا يغير من هذا النظر أن يدعي المسؤول أنه كان يبغي من عدم التنفيذ تحقيق المصلحة العامة، حيث لا يجوز تحقيق المصلحة العامة بارتكاب أعمال غير مشروعة. إذ إن الغاية المشروعة لا تبرر اللجوء إلى الوسيلة غير المشروعة. أضف إلى ذلك أن تنفيذ الأحكام حتى ولو كانت ضد الإدارة لهو تحقيق للمصلحة العامة. إذ إنه من ناحية يعتبر إعمال لمبدأ المشروعية وتطبيقاً لأحكام الأنظمة، بالإضافة إلى أنه يشيع الارتياح لدى الأفراد ويؤكد ثقتهم في القضاء، وأن ما يحصلون عليه من أحكام تضعها الإدارة موضع التنفيذ، حتى ولو كانت هذه الأحكام ضد الإدارة ذاتها، مما يتحقق معه إشاعة نوع من الاطمئنان وحسن أداء المرفق لمهامه. فمن يجد نفسه في مواجهة الإدارة في خصومة وتنفذ الإدارة ما يصدر ضدها من أحكام لصالح الموظف سيؤثر بشكل إيجابي في أدائه لمهامه الوظيفية مما سينعكس على أدائه الوظيفي مما يحقق الصالح العام.

ولخطورة هذه الوسيلة وما قد يترتب عليها من الحكم بالتعويض ضد الإدارة حال امتناعها الصريح بعدم تنفيذ الأحكام القضائية، إذا ما توافرت شروط المسؤولية في حقها، كثيراً ما تفضل الإدارة الابتعاد عن هذه الطريقة وتلجأ إلى التزام الصمت. وهو ما يعد منها قراراً سلبياً بعدم تنفيذ الحكم إذ إنها قد تلتزم الصمت تجاه بعض أحكام الإلغاء التي تتطلب منها التدخل لإصدار قرارات تعمل بموجبها مقتضى حكم الإلغاء الصادر ضدها، فتلتزم الصمت مما يمكن معه القول أن الصمت هو بمثابة قرار سلبي منها برفض تنفيذ حكم المحكمة. (٢٥)

(٢٥) حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٠٦ وما بعدها.

المطلب الثاني:
أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها

الجهة الإدارية حينما تريد تفادي آثار تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها فإنها قد تلجأ إلى وسيلة من الوسائل السابق ذكرها، وتبرر ذلك إما للمحافظة على النظام العام والصالح العام أو تتعلل بوجود صعوبات تعترض هذا التنفيذ، سواء كانت صعوبات مادية أو قانونية وبالتالي سنتناول الأسباب التي تتخذها الإدارة ذريعة لعدم التنفيذ في ثلاثة أسباب:

السبب الأول: ما يتعلق بالمصلحة العامة وصالح المرفق العام:

كثيرا ما تتذرع الإدارة بالمصلحة العامة لتبرير موقفها تجاه عدم تنفيذ الأحكام القضائية، إلا أن عبارة المصلحة العامة واسعة المدلول وغير منضبطة التحديد، وإذا كانت الإدارة تتذرع بالمصلحة العامة لعدم التنفيذ فإن التطبيق الصحيح للمصلحة العامة يبدو واضحاً وأكثر إلزاماً للإدارة حال تنفيذ الأحكام القضائية. إذ إنه لا يجوز للإدارة أن تدعي على خلاف الحقيقة أن عدم التنفيذ يعود لتحقيق الصالح العام، فالأحكام القضائية وأحكام الإلغاء على سبيل المثال إنما تقرر إلغاء القرارات الإدارية لتصحيح التصرفات الخاطئة من جانب الإدارة، وذلك لتحقيق الصالح العام أضف إلى ذلك أن المحكمة حينما أصدرت هذا الحكم قدرت أنه لا يمس المصلحة العامة.[٢٦]

ومن جانب آخر فإن تنفيذ الأحكام القضائية يؤدي إلى خلق نوع من الثقة في الجهة الإدارية باحترامها للأحكام، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة؛ فالكل يجب أن يخضع للمصلحة الأعلى التي تعني احترام القانون والتي يتفرع منها تنفيذ الأحكام.

إلا أن تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها لا يعني أنها تتخلى عن تحقيق الهدف الرئيس هدف الصالح العام، إذ إن الإدارة في محيط تنفيذ الحكم لا يعني أنها تتخلى عن هدف

(٢٦) عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، (٢٠٠٨)، ص ٣٦.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

الصالح العام، وإنما هي لا زالت في محيط هذه المصلحة وهي بسبيل تنفيذ الأحكام فلها في هذا المجال سلطة تقديرية والالتزام بالتنفيذ ليس جامداً بحيث يكون القيام به متعارضاً مع المصلحة العامة بالضرورة(٢٧). فعلى سبيل المثال لا يجوز التنفيذ إذا كان الأثر الذي سيترتب على الالتزام بالتنفيذ سيحدث إخلالاً خطيراً بالصالح العام يتعذر تداركه، كحدوث فتنة أو تعطيل لسير المرفق العام، إذ والحال كذلك يتم تغليب الصالح العام على المصلحة الفردية ؛إلا أن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها في إطار رقابة من القضاء الإداري(٢٨)، وبالتالي يستحق المتضرر التعويض على أساس المخاطر. إذ والوضع بهذا الشكل لا خطأ ينسب للإدارة ولكن التعويض يكون على أساس المساواة في تحمل الأعباء والتكاليف العامة.

السبب الثاني: ما يتعلق بالنظام العام:

من الأسباب التي تتذرع بها الإدارة أيضاً، تلك الأسباب المتعلقة بالنظام العام بمدلولاته الثلاثة الصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة، وبالتالي لا يجوز للإدارة أن تستند إلى النظام العام أو المصلحة الأعلى للدفاع الوطني، للتهرب من تنفيذ الأحكام القضائية على أساس أن احترام الشيء المقضي به هو أيضاً مبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تمليه الطمأنينة العامة وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية استقراراً ثابتاً.

ولكن من الممكن أن تطرأ على الدولة من الظروف الاستثنائية التي توجب إعلاء سيادتها وسلامتها على كل الاعتبارات الأخرى، ومن ثم تكون ما تتخذه من إجراءات لتحقيق السلامة والمحافظة على الأمن العام مشروعة، كما في حالة الحروب والاضطرابات السياسية والأزمات، وبالتالي فإذا كان من شأن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة ما يعرض النظام العام للخطورة بشكل كبير وحقيقي؛ فإن للسلطة التنفيذية والحال كذلك أن تؤخر

(٢٧)محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة (٢٠٠٢)، ص ٤٣٥

(٢٨) عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، (٢٠٠٨)، ص ٣٧.

Published by Arab Journals Platform,

تنفيذ الحكم ولكن إذا طال هذا التأخير فإن القاضي الإداري يقدر ما إذا كان المحكوم له قد لحقه ضرر من جراء هذا التأخير فيقضي له بالتعويض على أساس المخاطر بناء على قاعدة مساواة الجميع في تحمل التكاليف والأعباء العامة . (٢٩)

السبب الثالث: ما يتعلق بصعوبة التنفيذ:

قد تتذرع الإدارة بصعوبة التنفيذ سواء بوجود صعوبات مادية أو قانونية دون أن يكون لهذه الأسباب أي أساس من الواقع أو القانون، وبالتالي فلا يجوز للإدارة أن تتذرع وتستند لهذه الأسباب والصعوبات لتصل إلى عدم التنفيذ. ومن صور الصعوبات المادية كأن تؤسس امتناعها للتنفيذ على أساس أن صعوبة التنفيذ تتمثل في وجود صعوبة في إعادة عدد كبير من الموظفين جملة واحدة، مما يؤدي إلى ضرورة إبعاد آخرين، أو تدعي بعدم وجود اعتمادات مالية متاحة إذ إن الإدارة ملزمة بتوفير الاعتمادات اللازمة لتنفيذ الأحكام وبالتالي فإنه يجب على الإدارة عدم وضع صعوبات وعراقيل تعوق عملية التنفيذ، كأن تقوم الإدارة بتعيين أو ترقية موظف آخر في نفس الوظيفة التي يجب أن يعود إليها المحكوم له.

أما الصعوبات القانونية فقد تعمد الإدارة إلى عدم تنفيذ حكم قضائي بحجة أن هذا الحكم مشوب بغموض لا يمكنها معه إعمال أثره أو مستندة في هذا الامتناع إلى أن هذا الحكم صدر من محكمة غير مختصة، فكل هذه الادعاءات لا تعطيها الحق في التملص من تنفيذ الأحكام ، إذ إنه في الصورة الأولى عليها اللجوء إلى المحكمة مصدرة الحكم لبيان مقصود الحكم وتفسيره على الوجه الصحيح حتى يتسنى لها تنفيذه، هذا إذا افترضنا حسن النية من جانب جهة الإدارة، فإذا كانت الإدارة حسنة النية بحيث كان من الواضح أنها لا تتنكر للحكم أو تتجاهله وإنما حدث أثناء تنفيذها الحكم أن نفذته على نحو غير المقصود به تماماً فيكون خطأ الإدارة في التفسير مغتفراً. وفي جميع الأحوال تملك الإدارة الرجوع إلى المحكمة مُصدرة الحكم للاستفسار عن كيفية تنفيذ

(٢٩) حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٣١ . وكذلك عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، المرجع السابق، ص ٣٧.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

الحكم إذا وجد ما يدعو إلى الشك في تفسير الحكم. (٣٠)

وإذا كان تنفيذ الأحكام موكولاً للإدارة، إلا أن ذلك لا يعطيها الحق للتعقيب على الأحكام وتتمسك بالصورة الثانية بأن الحكم صدر من محكمة غير مختصة أو أن الحكم قد فصل في عمل يدخل ضمن أعمال السيادة مثلاً، فكل ذلك لا يعطيها الحق في عدم تنفيذ الأحكام وذلك إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات والذي بموجبه ينحسر دور الإدارة في ممارسة وظيفتها الإدارية فقط. وإلا كان ذلك تعدياً من سلطة على اختصاص سلطة أخرى.(٣١)

والواضح أنه رغم مراعاة القاضي الإداري لاستقلال الإدارة، ورغم أن الفكرة الأساسية للنظام هي أن الموظفين العموميين هم معاونون وليسوا خصوماً، إلا أن الإدارة ما زالت تشعر بحساسية شديدة تجاه استقلالها فهي بذلك تخلق مشكلة لا يجب أن توجد أصلاً. هذه المشكلة المتمثلة في التعارض بين استقلال الإدارة وحجية الشيء المقضي به لأن ذلك يعني مفهوماً غريباً ومتناقضاً لاستقلال الوظائف يؤدي إلى إجهاض حقيقة سيادة دولة القانون فرجل الإدارة مستقلاً ومنفصلاً تماماً عن القاضي، عليه أن يقوم بوظيفته التنفيذية.

فالحل الذي يقدمه القضاء لمسألة قانونية بناءً على طلب ذوي الشأن لا يمكن التخلص منه بادعاء أي سبب مزعوم حتى ولو تعلق بالمصلحة العامة لأن المصلحة الأعلى هي احترام القانون. وبالتالي يمكن القول إن وجود صعوبات مادية أو قانونية تحول بين الإدارة وتنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها يعتبر عذراً يمكن الاستناد إليه لتبرير عدم التنفيذ وهذا ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري المصري بما مفاده يشترط ألا يكون الامتناع أو التأخير عن التنفيذ له ما يبرره من قوة قاهرة، فوقوع حادثة معينة كوفاة رئيس الجمهورية حالت دون

(٣٠) حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٣٤.

(٣١) عبدالعزيز عبد المنعم خليفة تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، القاهرة، دار الفكر الجامعي، (٢٠٠٨) ص٣٩.

Published by Arab Journals Platform,

صدور القرار الجمهوري اللازم لتنفيذ الحكم. (٣٢)

في النهاية نخلص إلى أن على الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وعلى الإدارة وهي تقوم بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها أن تتحرى حسن النية في التنفيذ، ولعل التزامها بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها يجد أساسه في النظام، إذ إن النظام يحتم تنفيذ الأحكام القضائية ولعل ذلك واضح في الصيغة التنفيذية التي تذيل بها الأحكام والتي توجب على الجهات الإدارية أن تسارع إلى تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وإذا كانت الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد الأفراد ولو باستعمال القوة الجبرية، فإن التزامها بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها أولى وأوجب، هذا من ناحية بالإضافة إلى أن الإدارة دائماً ما تتصف بالملاءة لتنفيذ الأحكام المالية الصادرة ضدها .

إذن يجب على الإدارة أن تبادر لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، فإذا كانت الإدارة تستخدم القوة الجبرية لتنفيذ الأحكام الصادرة ضد الأفراد، إلا أنه في إطار تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة لا يوجد مثل هذه القوة الجبرية للتنفيذ ضد الإدارة. إذ كيف تستخدم الإدارة القوة الجبرية ضد نفسها، وقد تعددت الأسس التي يرى شراح الأنظمة أنها تصلح كأساس لهذا الالتزام الخاص، ولكن أرجحها تلك التي تقوم على نظرية النص القانوني، من حيث إن القانون هو أساس الالتزام بالتنفيذ، وأن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة القانونية الملزمة، ومتى ما أصبح الحكم نهائياً، فإنه حينئذ يعد قاعدة قانونية واجبة الاتباع في النزاع الذي صدر بشأنه (٣٣)، إذ إن تنفيذ الأحكام يعد التزاماً يماثل الالتزام بتنفيذ القانون ذاته، وعدم التنفيذ للأحكام هو عدم تنفيذ للقانون أيضاً(٣٤).

(٣٢) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ١٥١.

(٣٣) طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، (١٩٦٢)، ص٢٧.

(٣٤) حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية المرجع السابق، ص٤٢.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

المبحث الثاني:
أساس التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها

في واقع الأمر لاقيمة للقانون بدون تطبيق، وأيضاً لا قيمة للحكم القضائي بدون تنفيذ، ولعل من مقتضى مبدأ المشروعية تنفيذ الأحكام القضائية على الكافة بدون تمييز، وبالتالي لابد من الوقوف على الأساس الذي يمكن الاستناد إليه لإلزام جهة الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وبالتالي سنتناول هذا المبحث في مطلبين في الأول أساس التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها في الشريعة الإسلامية، وفي الثاني أساس التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها في القانون.

المطلب الأول:
أساس التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها في الشريعة الإسلامية

التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الإدارية في الشريعة الإسلامية يجد أساسه في الالتزام بتنفيذ وتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية، إذ إن الحكم القضائي ما هو إلا تطبيق لشرع الله عز وجل والدولة ممثلة في ولي الأمر ملزمة بتنفيذ وتطبيق شرع الله عز وجل، وبالتالي فهذا الأساس للتنفيذ هو أقوى التزام من الممكن أن يعتمد عليه الحكم القضائي لتنفيذه، إذ إن القضاء هو تنفيذ لحكم الله سواء كان صادراً ضد فرد عادي أو ضد الدولة ذاتها، ولعل هذا هو ما يُعلي قوة الأحكام القضائية ووجوب تنفيذ الأحكام حتى ولو كانت صادرة ضد الدولة، وسنتناول بيان هذا الأساس من خلال ما جاء في القرآن الكريم والسنة النبوية والإجماع.

الفرع الأول: ما ورد في الكتاب والسنة

بادئ ذي بدء نقول إن الأحكام القضائية بدون تنفيذ لاقيمة لها إذ لامعنى للحكم إلا بوضعه موضع التنفيذ، وبالتالي فهيبة ومنزلة القاضي تهتز في نظر الرعية إذا لم تجد أحكامهم سبيلا للتنفيذ ، فمما لا شك فيه أن هذه المنزلة تقاس بمدى تنفيذ أحكام القاضي، فالقاضي

Published by Arab Journals Platform,

الذي لا تجد أحكامه تنفيذاً لا احترام له ولا منزلة، وإلا فما قيمة الاحترام والمنزلة بدون ذلك؛ لهذا نجد أن العلماء يضفون على تنفيذ الأحكام قدسية ومنزلة عظيمة حيث جعلوه من حق الله تعالى ومن الفروض، بل جعلوا الدولة تعلن الحرب على من لم يذعن له، أضف إلى ذلك أن القرآن الكريم أعتبر تنفيذ الأحكام مرتبطاً بالإيمان والكفر، وذلك مصداقاً لقوله تعالى: ﴿فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُونَ حَتَّى يُحَكِّمُوكَ فِيمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوا فِي أَنْفُسِهِمْ حَرَجًا مِمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوا تَسْلِيمًا﴾(٣٥)

فأي حماية وأي ضمان لنزاهة القضاء أعظم من الإسراع بتنفيذ ما صدر عنهم من أحكام خاصة إذا ما صدرت ضد الجهة الإدارية، على أن تنفيذ الحكم قد يكون بواسطة القاضي نفسه أو بواسطة شخص يعينه الحاكم لذلك. كذلك قوله عز وجل:"إِنَّ اللهَّ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ"(٣٦)، وقوله تعالى:"وَإذا قُلْتُمْ فَاعْدِلُوا وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ ۖ "(٣٧)، وقوله سبحانه وتعالى:"إِنَّ اللهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلىٰ أَهْلِهَا وَإِذا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ"(٣٨).

فالآيات واضحة بتوجيه من المولى عز وجل لعباده بالعدل وأداء الأمانات لأهلها، ومن مقتضى العدل أن يصل الحق إلى مستحقيه، وأن يستقر الحق في مكانه، وإذا ما حكم القاضي لصالح أحد طرفي الدعوى فمقتضى العدل أن ينفذ الحكم إذ إن عدم نفاذ الحكم هو والعدم سواء فكأنما الحكم لم يصدر إذ ما جدوى الحكم إن لم يقترن بنفاذ، كل ذلك مع عدم وضع اعتبار لصفة من صدر الحكم ضده، فالجميع تحت مظلة أحكام الشريعة الإسلامية سواء، بمعني وجوب تنفيذ الحكم سواء صدر ضد الافراد أو ضد الإدارة.

(٣٥) سورة النساء الآية ٦٥.

(٣٦) سورة النحل، الآية ٩٠.

(٣٧) سورة الانعام، الآية ١٥٢.

(٣٨) سورة النساء، الآية ٥٨.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

أما من السنة النبوية:

اتسم عصر النبوة بتركيز السلطات في يد الرسول ﷺ. إذ إنه ﷺ كان يحكم بما يوحى إليه. فهو المنظم والقاضي والقائد. إلا أنه يمكن أن نستنبط وجود صورة لولاية المظالم في هذا العصر، وذلك من خلال بعض المواقف نذكر منها قضية عزل العلاء بن الحضرمي ﷺ والي البحرين. فقد قدِم إلى الرسول ﷺ وفد من البحرين واشتكى العلاء. فعزله رسول الله وولى أبان بن سعيد مكانه وأوصاه ﷺ بأهل البحرين وأن يكرم سراتهم(٣٩).

وكذلك ما روي أن خالد بن الوليد ﷺ عندما قتل جمعاً من قبيلة خزيمة بعد أن أعلن أهلها الخضوع، استنكر ذلك النبي ﷺ، وأرسل علي بن ابي طالب (كرم الله وجهه) إلى قبيلة خزيمة ليرفع عنها هذه المظلمة بأن دفع الدية لقتلاها على اعتبار أن القتل خطأ واتجه ﷺ إلى ربه قائلاً: اللهم إني ابرأ اليك مما فعل خالد.

الفرع الثاني: الإجماع

فهذا خليفة رسول الله ﷺ في أول خطبه له بالمسلمين. قائلاً " إن رأيتموني على خير فأعينوني، وإن رأيتموني على غير ذلك فقوموني، أطيعوني ما أطعت الله فيكم، فإن عصيته فلا طاعة لي عليكم، الضعيف فيكم قوي حتى آخذ له حقه، والقوي فيكم ضعيف عندي حتى آخذ الحق منه إن شاء الله ". (٤٠)

لعل في هذه الخطبة بياناً لمحاسبة الخليفة نفسه بمعنى أن الخليفة يضع أصولاً وقواعد لطاعته لابد أن تكون في إطار الكتاب والسنة، وأيضاً في قوله:"القوي فيكم ضعيف عندي حتى آخذ الحق منه" لهو دلالة على تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية على كل شخص كائن

(٣٩) محمد عبدالمعطي فرهود، ولاية المظالم في الاسلام ومدى قابليتها للتطبيق في النظم القضائية العربية والإسلامية المعاصرة، الرياض، دار الرشد للنشر، (بدون سنة نشر).ص ٩٠. سراتهم: كبراؤهم وسراة كل شيء أعلاه. ومنه سراة النهار أي ارتفاعه.

(٤٠) حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته مقارناً بالنظم القضائية الحديثة، الطبعة الأولى، دار الشروق. (سنة ١٩٨٣)، ص ٥٤.

Published by Arab Journals Platform,

من كان حتى ولو كان ضد الولاة، فالأحكام تنفذ على الجميع مما يمكن معه الاستشهاد بعبارته هذه لوضع الأحكام موضع التنفيذ متى ما صدرت متفقة لأحكام الشرع. فإنه رضي الله عنه سيعمل على أخذ الحق للضعيف من أي شخص مهما علا قدره ومكانه.

ومما يدل على ولاية المظالم بشكل أوضح بعض القضايا التي فصل فيها الخليفة العادل عمر بن الخطاب ﷺ منها "ما روي عن جرير بن عبدالله البجلي أن رجلاً كان مع أبي موسى الأشعري، وكان ذا صوت ونكاية في العدو فغنموا مغنماً فأعطاه أبو موسى الأشعري بعض سهمه فأبى أن يقبله إلا جميعاً، فجلده أبو موسى عشرين سوطاً وحلقه فجمع الرجل شعره ثم ترحل إلى عمر بن الخطاب حتى قدم عليه فدخل على عمر بن الخطاب. قال جرير: وأنا أقرب الناس من عمر بن الخطاب ثم قال: أما والله لولا النار فقال عمر: صدق والله لولا النار فقال: يا أمير المؤمنين إني كنت ذا صوت ونكاية فأخبره بأمره وقال: ضربني أبو موسى عشرين سوطاً وحلق رأسي وهو يرى أنه لا يقتص منه ... فكتب عمر إلى أبي موسى: سلام عليك أما بعد فإن فلاناً أخبرني بكذا وكذا فإن كنت فعلت ذاك في ملأ من الناس فعزمت عليك لما قعدت له في ملأ من الناس حتى يقتص منك. إن كنت فعلت ذلك في خلاء من الناس فاقعد له في خلاء من الناس حتى يقتص منك ... "(٤١).

كذلك ما روي عن أنس بن مالك " ﷺ" قال: كنا عند عمر بن الخطاب رضوان الله عليه إذ جاءه رجل من أهل مصر فقال يا أمير المؤمنين هذا مقام العائذ بك قال: وما لك ؟ قال: أجرى عمرو بن العاص بمصر الخيل فأقبلت فرسي فلما رآها الناس قام محمد بن عمرو فقال: فرسي ورب الكعبة فلما دنا مني عرفته فقلت: فرسي ورب الكعبة فقام إليَّ يضربني بالسوط ويقول: خذها وأنا ابن الأكرمين فو الله ما زاد عمر على أن قال له: اجلس ثم كتب إلى عمرو إذا جاءك كتابي هذا فأقبل وأقبل معك بابنك محمد .... قال أنس: فو الله أنا عند عمر حتى إذا نحن بعمرو قد أقبل في إزار ورداء فجعل عمر يلتفت هل يرى ابنه فإذا هو خلف أبيه

(٤١) ابن الجوزي. جمال الدين الحافظ أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد، مناقب امير المؤمنين عمر بن الخطاب، حققه أبو أنس المصري الشافعي، حلمي بن محمد بن إسماعيل (١٩٩٦)، مكتبة دار العقيدة للتراث، ص ٩٤.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

فقال: أين المصري ؟ قال: ها أنا ذا قال: دونك الدرة فاضرب ابن الأكرمين اضرب ابن الأكرمين، قال: فضربه حتى أثخنه ثم قال: أجلها على صلعة عمرو فو الله ما ضربك إلا بفضل سلطانه " (٤٢)

وفي ذات السياق ما كتبه عمر بن الخطاب ﷺإلى أبي موسى الاشعري ﷺ-مبيناً له أصول القضاء-في كتابه الذي جاء فيه " فإن القضاء فريضة محكمة، وسُنة متبعة، فافهم إذا أُدْلي إليك، فإنه لا ينفع تكلم حق لا نفاذ له ...."(٤٣)، ولعل هذا الكتاب بليغ الأثر في وجوب تنفيذ الأحكام الإدارية. إذ إن القول الذي لا نفاذ له لا قيمة له ولامنفعة منه، فكذلك الحكم الذي لا نفاذ له لا قيمة له ولا منفعة منه.

وفي عهد الخليفة عثمان بن عفان ﷺ عزل أبو موسى الأشعري عندما تظلم منه غيلان بن حرشه(٤٤)، وكان يقول لعماله أيضاً " إن الله خلق الخلق فلا يقبل إلا الحق خذوا الحق وأعطوا الحق. والأمانة الأمانة. قوموا عليها ولا تكونوا أول من يسلبها فتكونوا شركاء من بعدكم إلى ما اكتسبتم. والوفاء الوفاء لا تظلموا اليتيم ولا المعاهد فإن الله خصم لمن ظلمهم " (٤٥)

وكان أيضاً يأمر عماله بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وأن يُبعد المؤمن نفسه عن مواطن الزلل، ويقول " إني مع الضعيف على القوي ما دام مظلوماً إن شاء الله " (٤٦)

فكل ذلك يدل على أن أمير المؤمنين عثمان بن عفان ﷺأعمل وطبق نظام ولاية المظالم من خلال عزله لأحد عماله جراء شكوى الرعية منه. وكذلك يأمر عماله بأخذ الحق وإعطاء الحق. أخذ ما للدولة من حقوق والوفاء عنها في إطار أحكام الشريعة الإسلامية، وإذا كانت

(٤٢) ابن الجوزي، المرجع السابق، ص ٩٧.

(٤٣) مختارات من برنامج قضائيات، الجمعية العلمية القضائية السعودية، جامعة الإمام، الطبعة الأولى ١٤٣٥ هـ، ص ٤٨.

(٤٤) حمدي عبدالمنعم، ، المرجع السابق، ص٦٣.

(٤٥) محمد أنس قاسم جعفر، ولاية المظالم في الاسلام وتطبيقها في المملكة العربية السعودية، دار النهضة العربية، القاهرة،، (بدون سنة نشر)، ص ١٩.

(٤٦)محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ٢٠

Published by Arab Journals Platform,

الإدارة ملتزمة بتنفيذ أحكام القضاء عموماً فإن التزامها بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها أولى وأوجب؛ لأن الإدارة يجب أن تكون في موقف المنصف من نفسه، وأن تحقق العدل وتتحراه حتى ولو كان ضدها وكان أيضاً يأمر عماله بالأمر بالمعروف والتناهي عن المنكر. وأي منكر أشد من إهمال أو عدم تنفيذ حكم القضاء؟ خاصة إذا صدر ضد الدولة. إذ إن الإدارة هي المنوط بها حفظ الحقوق فكيف لها أن تضيع الحقوق إذا ما صدر حكم ضدها. فمن باب أولى عليها أن تبادر إلى تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام إعلاءً لحكم القاضي المستمد من الشرع مما يعني أنه في النهاية إعلاءٌ للشرع وأحكام الشريعة التي تطبق على الكافة وإعمال لمبدأ المساواة الذي هو من مبادئ الشريعة الإسلامية السمحة.

وفي عهد خلافة علي بن أبي طالب كرم الله وجهه. نجد صورة لولاية المظالم متمثلة في واقعة الدرع المشهورة والتي وقف فيها الخليفة مختصماً اليهودي والقاضي يفصل بينهما ويقضي لليهودي بالدرع ويسلمه له. فهذا يعد حكماً من الأحكام الإدارية بالمعنى الحالي إذ إن أحد طرفي الخصومة ممثل الدولة وإن كان في حق خاص. وما يعنينا من الأمر هو تنفيذ الحكم في حق الإدارة. ومما يروى أيضاً أن أمير المؤمنين علي كرم الله وجهه كتب إلى عامله كعب بن مالك ووجهه إلى المرور على أرض السواد لسؤالهم عن عمالهم وسيرتهم فيهم. وكذلك كتابه إلى عامله على مصر الأشتر النخعي والذي وجهه فيه إلى إنصاف الناس من نفسه ومن خاصة أهله.

كل هذه الأمور تستدعينا للوقوف عندها من زاويتين. أما الأولى فإن الجميع حكاماً ومحكومين تحت أحكام الشريعة الإسلامية. لافضل لأحد على الآخر فالشريعة حاكمة لامحكومة وأحكامها تطبق على الجميع حكاماً ومحكومين. أما الزاوية الثانية فهي تنفيذ الأحكام في حق الكافة حتى في حق ولي الأمر نفسه، وولي الأمر يمثل الإدارة بمعناها الحالي مما يعني أن المنازعة التي تثور بشأنهم هي منازعة إدارية. خاصة إذا أخذنا بالمعيار الشكلي لتحديد المنازعة الإدارية وهي التي يكون أحد طرفيها الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة. (٤٧)

(٤٧) علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية (دراسة تحليلية مقارنة)، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة (١٤٢٢ هـ - ٢٠٠١ م)، ص ٦٩.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

ومن مظاهر تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة في عهد الدولة الأموية ما جاء في حكم القاضي في عهد عمر بن عبدالعزيز ـ رحمه الله ـ عندما دخل الجيش مدينة سمرقند دون إنذار فُرفع الأمر إلى عمر فأمر بأن تنظر الدعوى من قاضٍ فقضى القاضي بخروج الجيش منها، فأرسل عمر بن عبد العزيز إلى قائد الجيش للخروج من المدينة ولما عزم قائد الجيش على تنفيذ الحكم والخروج من المدينة، ورأى أهل سمرقند ما لا مثيل له في تاريخ البشرية من عدالة تنفذها الدولة على جيشها وقائدها قالوا: هذه أمة حُكمُها رحمة ونعمة، فدخل أغلبهم في دين الله وفُرضت الجزية على الباقين. (٤٨)؛ فالشريعة الإسلامية لا تفرق بين المحكوم عليهم لصفاتهم، وإنما الأساس في ذلك يرجع إلى مضمون الحكم ذاته، فإن كان موافقاً للشرع نُفذ، لأنه شُرع من عند المولى عز وجل وتطبيقه واجب، وإن كان مخالفاً لم ينفذ لمخالفته الشرع بغض النظر عمن سينفذ الحكم عليه.

من جماع ما سبق نجد أن الخلفاء الراشدين ورؤساء الدولة الإسلامية قد أحاطوا القضاء بكل مظاهر الإجلال والتكريم والاحترام، ضماناً للحق وإرساءً للعدل فلم يسعوا إلى تحويل الأحكام لصالحهم، أو لصالح من يحبون، وإنما امتثلوا لأحكام القضاء بالاحترام والتنفيذ فكانوا يقبلون الأحكام الصادرة ضدهم راضين وينفذونها طائعين.

المطلب الثاني:

أساس التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها في القانون

من المبادئ المستقرة في الدولة الحديثة مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع الجميع لأحكام القانون، فمبدأ المشروعية يعد عنواناً لدولة القانون، ولإعمال هذا المبدأ لابد من أن تعمل الدولة على تجسيده شكلاً وموضوعاً، وذلك من خلال تصرفاتها وأعمالها والتي يجب أن تخضع لأحكام القانون فيهم. (٤٩)

(٤٨) تاريخ الرسل والملوك: ابن جرير الطبري ٦/ ٥٦٧ والكامل في التاريخ: ابن الأثير ٥/ ٢٢.

(٤٩) محمد جمال ذنيبات، حمدي محمد العجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية،(١٤٣٧ هـ – ٢٠١٦ م)، ص ٩.

Published by Arab Journals Platform,

فإذا كان مبدأ المشروعية هو أحد عناصر الدولة القانونية، إلا أن مبدأ الفصل بين السلطات هو أحد مبادئها الرئيسة أيضاً، هذا المبدأ الذي يُعنى ببيان وتقسيم سلطات الدولة إلى تنفيذية وتشريعية وقضائية وبيان وظائف واختصاص كلّ منهم؛ حتى لا تتعدى إحداها على اختصاص الأخرى. إلا أن هذا المبدأ لا يعني الفصل التام بين هذه السلطات لكنه فصل مع وجود نوع من التعاون الذي يعني عدم تجاهل كل منهم لقرارات الآخر.

إذن ما هو الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية التي تصدرها الجهات القضائية المختصة ضدها، وفي سبيل بيان هذا الأساس نتعرض لبعض الاتجاهات الفقهية في هذا المجال.

أولاً: النظرية الاجتماعية:

تقوم هذه النظرية على أن من بين الوظائف الأساسية للدولة المحافظة على النظام العام، هذا الدور الذي يعني حماية النظام الاجتماعي بالوسائل القانونية، ويتم التأكيد على هذا الدور في الدساتير، ولكي تتمكن الإدارة من القيام بهذا الدور فمن واجبها الالتزام بأحكام القانون ومن ثم تنفيذ الأحكام القضائية ومنها ما يصدر ضدها، لأن امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية من شأنه أن يؤدي إلى الفوضى مما يعد تعدياً خطيراً على النظام العام.

وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري المصرية حينما وصفت امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية بأنه تصرف لا يليق ببلد متحضر إذا ما كان الامتناع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني، لما يترتب على ذلك من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون. (٥٠)

وبالتالي فإذا كانت المطالبة بالحق تكتسب أهمية تذكر، فالأهم هو أن يكون لهذا الحق إمكانية التحول إلى حقيقة وواقع أي أن يجد الحق بعد الحكم به مجالاً للتنفيذ، مما يعني أن تنكر

(٥٠) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم ٦٨٦٤ لسنة ٥٠ قضائية، جلسة ٣٠/ ٧/ ١٩٩٦، نقلا عن: حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، (١٩٩٧) ص ٤٠٩.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

الإدارة للأحكام القضائية وعدم الالتزام بتنفيذها يعد شيئا صارخاً من وجهة النظر الاجتماعية من الممكن أن يؤدي إلى زوال فكرة الدولة نفسها. (٥١)

ثانياً: القانون:

يؤسس أنصار هذا الرأي التزام جهة الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية على أساس القانون، هذا الأساس الذي ينطلق من مبدأ التزام الجميع باحترام أحكام القانون وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية، وبناءً على ذلك فالحكم النهائي الحائز لقوة الأمر المقضي به هو عنوان للحقيقة القانونية لأن هذا الحكم ما هو إلا إعمال لما يقضي به القانون على الواقعة المنظورة أمام القضاء، فمتى أصبح الحكم نهائياً فهو بمثابة قاعدة قانونية في حدود النزاع الذي فصل فيه، ويترتب على ذلك أن تكون الجهات المعنية بالتنفيذ ملزمة بتنفيذ هذه الأحكام تأسيساً على التزامها بتنفيذ القانون بمفهومه الواسع. فإذا ما امتنعت عن تنفيذ الحكم فهذا الامتناع يعد بمثابة تعطيل لتطبيق حكم القانون أو مخالفة لحكم القاعدة القانونية. (٥٢)

إذن يمكننا القول إن الالتزام بتنفيذ أحكام القضاء هو التزام بتنفيذ أحكام القانون، فالقانون هو الأساس لالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية، لأن الحكم القضائي هو تطبيق لما ينص عليه النص القانوني بشأن المنازعة التي فصل فيها القاضي.

ثالثاً: مبدأ استقلال القضاء:

يرى هذا الجانب من الفقه أن مبدأ الفصل بين السلطات الذي تقوم عليه الأنظمة الحديثة يقتضي وجود سلطات ثلاث في الدولة، كل سلطة مستقلة عن الأخرى، هذا الاستقلال يؤدي إلى أن لكل سلطة وظائف ومهام تقوم بها على استقلال. وبالتالي يستند تنفيذ الأحكام القضائية إلى مبدأ استقلال القضاء، فتحقق مبدأ استقلال القضاء يقتضي توفير الهيبة للأحكام القضائية وفرض احترامها من الجميع بما فيهم جهة الإدارة، مما يعني أن امتناع جهة الإدارة

(٥١) حسني عبد الواحد، المرجع السابق، ص ٤١.

(٥٢)حسني عبد الواحد، المرجع السابق، ص ٤٢.

Published by Arab Journals Platform,

عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها أو إعاقة تنفيذها هو إهدار لهذا المبدأ وإضاعة لهيبة وسلطان القضاء. (٥٣)

رابعاً: القوة التنفيذية للحكم:

يرى هذا الجانب من الفقه أن الأحكام القضائية تكتسب بالإضافة إلى حجيتها القوة التنفيذية التي تضمن إعمال مضمون الحكم القضائي، فالقوة التنفيذية للحكم تستهدف في جميع الأحوال تحقيق نتيجة إيجابية تتمثل في إعمال مضمون الحكم وتنفيذ مقتضاه.

وبالتالي فالقوة التنفيذية للحكم كأساس لالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها ينطوي على التزامين أحدهما سلبي يتمثل في التزام الإدارة بعدم مخالفة الحكم القضائي والآخر إيجابي يتمثل في ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم من جانب جهة الإدارة. (٥٤)

أما بالنسبة للأساس القانوني لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة في المملكة العربية السعودية:

لقد جاءت الأنظمة في المملكة العربية السعودية مؤكدة على الالتزام بكتاب الله وسنة رسوله ﷺ، وأنهما هما الحاكمان لكافة الأنظمة في المملكة العربية السعودية، مما يعني أن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة يجد سنده في هذه الأنظمة في إطار ما جاءت به أحكام الشريعة الإسلامية، ولقد بينا في المطلب السابق أن التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها يجد سنده في الكتاب والسنة النبوية والإجماع.

فهذا النظام الأساسي للحكم ينص في المادة السابعة منه على أن "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى، وسنة رسوله. وهما الحاكمان على هذا النظام

(٥٣) أحمد الخالدي، معوقات استقلال السلطة القضائية دراسة مقارنة في ظل التشريعات الفلسطينية، (١٩٩٤-١٩٩٨)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (جامعة النجاح الوطنية، نابلس) فلسطين، المجلد (١٦)، العدد (٢) (٢٠٠٢) ص ٣٦١.
(٥٤) حسني عبد الواحد، المرجع السابق، ص ٤٦.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

وجميع أنظمة الدولة. " وأيضاً المادة الثامنة منه " يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة، وفق الشريعة الإسلامية."(٥٥) فهاتان المادتان أكدتا على الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية وأن نظام الحكم في المملكة العربية السعودية مستمد من أحكام الشريعة الإسلامية، وقد بينا أن أحكام الشريعة الإسلامية لا تفرق بين شخص وآخر فالجميع سواسية لا فضل لأحد على آخر والأحكام القضائية واجبة النفاذ في حق الكافة.

ولقد أكد المنظم السعودي على الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية في كثير من الأنظمة، مما يمكن معه القول أن أساس التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها يجد سنده في أحكام الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية في المملكة العربية السعودية، ومن بين الأنظمة التي أكدت على الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية نذكر منها على سبيل المثال ماجاء في المادة الأولى من نظام المرافعات الشرعية التي تنص على أن "تطبق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية، وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة، وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة..."(٥٦).

والمادة الأولى من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم تنص أيضاً على أن "تطبق محاكم الديوان في القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة والأنظمة التي لا تتعارض معها"(٥٧).

كل هذه الأنظمة تؤكد على الالتزام بتنفيذ الأحكام كافة، مما يمكن معه القول إن تنفيذ الأحكام القضائية النهائية الصادرة ضد جهة الإدارة يجد سنده وأساسه في هذه الأنظمة المستمدة من الكتاب والسنة، فهذه الأنظمة تدور في فلك أحكام الشريعة الإسلامية، وقد تبين لنا بوضح أن أحكام الشريعة الإسلامية لا تفرق بين شخص وآخر فالجميع سواسية،

(٥٥) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩٠ وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ. المنشور بجريدة أم القرى العدد رقم ٣٣٩٧ وتاريخ ٢/ ٩/ ١٤١٢ هـ.

(٥٦) نظام المرافعات الشرعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/ ١) بتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ.

(٥٧) نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٣) بتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٥ هـ.

Published by Arab Journals Platform,

مما يعني التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

ولقد بيّنت المادة السابعة من نظام المناطق الاختصاصات المنوطة بأمراء المناطق والتي جاء من بينها اختصاص أمير المنطقة بتنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية مما يعني أن هذا النظام جعل تنفيذ الأحكام النهائية من اختصاص أمراء المناطق والنص جاء على إطلاقه فلم يخص أحكاماً دون أحكام، مما يمكن معه القول إن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة يختص بتنفيذها أمير المنطقة.

وفي سبيل التأكيد على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها جاء الأمر السامي رقم ٩٦٢٤/ م / ب وتاريخ ٢٢/ ١/ ١٤٣٠هـ الذي نص في الفقرة الثانية منه على: "توجيه الجهات الحكومية عند تسلمها الأحكام القضائية المذيلة بالصيغة التنفيذية الصادرة ضدها من المحاكم باتخاذ الإجراءات الفورية لتنفيذها والتنسيق مع وزارة المالية والجهات المعنية الأخرى عند الاقتضاء في هذا الشأن".

ثم صدر مؤخراً توجيه ملكي بإسناد تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة من ديوان المظالم الى أمراء المناطق وكان ذلك بموجب الأمر السامي الصادر برقم ٤٩٢٥٦ وتاريخ ٢٦/ ١٠/ ١٤٣٨هـ والذي نص في ثانياً على "التأكيد على أمراء المناطق بأن أمير المنطقة هو المختص بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية والجزائية، استناداً إلى الفقرة (ب) من المادة السابعة من نظام المناطق الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٩٢) بتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ باعتبار أن هذه الأحكام والقرارات غير مشمولة بنظام التنفيذ وفقاً لما نصت عليه المادة الثانية منه".

ولقد صدر هذا التوجيه الملكي بمناسبة الدراسة التي أُجريت لدراسة الطلب المقدم من صندوق التنمية الصناعية السعودي لتعديل المادة الثانية من نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٥٣) وتاريخ ١٣/ ٨/ ١٤٣٣هـ على نحو يخول محاكم التنفيذ صلاحية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة لصالح الصندوق.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

والملاحظ أن هذا التوجه الكريم الصادر من خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبد العزيز (حفظه الله) إنما كان بمناسبة الدراسة التي تم تقديمها بمناسبة الطلب الذي تقدم به صندوق التنمية الصناعية السعودي لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة لصالح الصندوق، ولكن المشكلة التي نلقي عليها الضوء تتمثل في الأحكام الإدارية التي تصدر ضد جهة الإدارة.

ولكن ننتظر المزيد في هذه الجزئية الخاصة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة من خلال إيجاد الوسيلة الفعالة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة، كاستعمال بعض الوسائل التي ثبت نجاحها في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة مثل الغرامة التهديدية، هذه الوسيلة التي أقرها المشرع الفرنسي والتي ثبت نجاحها في حل هذه المشكلة، أو إنشاء هيئة تكون تبعيتها للملك لكي تستمد هيبتها وسلطتها من الملك ويسند إليها تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة، أو إصدار نظام مماثل لنظام التنفيذ، يُعنى بوضع آليات محددة لتنفيذ الأحكام القضائية في الدعاوى الإدارية مقرونة بعقوبات مشددة ضد كل موظف أو مسؤول يرتكب أي فعل يكون من شأنه تعطيل أو عرقلة تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة؛ فإن هيبة القضاء وغايته لا تتهان دون تنفيذ أحكامه، وإن الجهات الحكومية هي الأولى والأجدر بأن تحترم أحكام القضاء.

وهذا لا يقلل على الإطلاق من دور أمراء المناطق في تنفيذ الأحكام القضائية، ولكن لأن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة قد يحتاج في بعض الأحيان إلى تنسيق مع جهات عدة، خاصة إذا ما كان الحكم صادراً بالتعويض مما يعني أنه مال سيصرف من الخزانة العامة للدولة مما يحتاج معه الأمر إلى التنسيق بين أكثر من جهة لإتمام الصرف خاصة إذا لم يكن هناك بند في الميزانية العامة للدولة مخصص لدفع التعويضات التي يحكم بها على الدولة أو حتى حال وجود مثل هذا البند إلا أنه غير كاف لتنفيذ الحكم الصادر بالتعويض.

إذن الأمر في حاجة إلى إصدار نظام يتناول الوسائل والجهات المنوط بها تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة، وذلك على غرار نظام التنفيذ.

المبحث الثالث:
بعض وسائل الضغط على الإدارة
لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها

نتناول في هذا المبحث دور بعض الجهات وبعض الوسائل التي يمكن من خلالها إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها في مطلبين نخصص الأول لدور القضاء في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة كوسيلة للضغط على الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها سواء في الشريعة الإسلامية أو بعض هذه الوسائل في القانون الوضعي، والثاني نخصصه لدور بعض الهيئات الرقابية كهيئة الرقابة والتحقيق وديوان المراقبة العامة في المملكة العربية السعودية.

المطلب الأول:
دور القضاء في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة

نتعرض في هذا المطلب لدور القضاء الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة من خلال استبيان الوضع بالنسبة لتنفيذ هذه الأحكام في الشريعة الإسلامية وفي بعض الأنظمة المعاصرة مع إلقاء الضوء على موقف ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية

الفرع الأول: ولاية المظالم

في البداية نود أن نشير إلى أن ولاية المظالم -بما لها من اختصاصات واسعة تتجاوز اختصاصات القضاء الإداري بمفهومه الحالي والتي منها تنفيذ الأحكام القضائية -ظهرت بشكل واضح منذ عهد الدولة الاموية. وإن كان هذا لا ينفي بأن لنظام ولاية المظالم صوراً منذ عهد البعثة وفي عهد الخلافة الراشدة سنذكر صوراً منها. ولعل ظهور ووضوح ولاية المظالم في عهد الدولة الأموية يرجع إلى عدة أسباب منها. أن عصر النبوة وما تلاه من عصر الخلافة الراشدة كان الوازع الديني لدى الحكام والمحكومين يمنعهم من الظلم والجور فكان الحكام والولاة يُعملون حكم الشرع في الرعية. فكان من النادر أن يقع الظلم من الولاة أو

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

ذوي الوظائف العليا في الدولة على أحد أفراد الرعية. إذ إن القرآن الكريم والسنة المشرفة قد وضحا بجلاء ما هي عاقبة الظالمين. فالوازع الديني والقرب من عصر النبوة يمنعهم من الظلم أو الجور(٥٨). ومما يدلل على قولنا هذا أنه قيل لعلي بن أبي طالب كرم الله وجهه " ما بال المسلمين اختلفوا عليك، ولم يختلفوا على أبي بكر وعمر، فقال للسائل: لأن أبا بكر وعمر كانا واليين على مثلي وأنا اليوم والٍ على مثلك " يشير إلى الوازع الديني (٥٩)، وإن كان هذا لا يمنع من وجود بعض الحالات التي نجد فيها جوراً من الولاة على بعض الرعايا فنجد الخليفة أو الحاكم يقوم برد هذه المظالم.

لقد ظهرت ولاية المظالم بشكل واضح في عهد الدولة الأموية، ويرى البعض(٦٠) أن عصر الدولة الأموية يعتبر العصر الذي ولد فيه نظام ولاية المظالم، وأرجع أنصار هذا الرأي ذلك إلى عدد من الأسباب منها تجاهر الناس بالظلم والتغلب، بحيث لم تكفهم أو تمنعهم زواجر العظة من التمانع والتجاذب، فاحتاجوا في ردع المتغلبين وإنصاف المغلوبين إلى نظر المظالم الذي يمتزج به قوة السلطنة بإنصاف القضاء، كما يرجع إلى سبب آخر، يتمثل في انشغال الخلفاء الأُول من بني أمية بترسيخ قواعد ملكهم وتثبيت أركان حكمهم."(٦١)

ورغم وجاهة هذا الرأي. إلا أننا لا نتفق معه حيث إن ولاية المظالم ظهرت منذ عصر البعثة. وإن كانت لم تتبلور في شكل واضح بتشكيل مجلس لولاية المظالم للنظر فيما يعرض عليه إلا مؤخراً. إلا أن ذلك لا ينفي وجود صور للنظر في جور الحكام على الرعية كما بينا في الصور التي عرضنا لها في عهد النبوة وعهد الخلافة الراشدة. ولبيان دور والي المظالم في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة نتناول اختصاصات والي المظالم بشأن تنفيذ

(٥٨) حمدي عبدالمنعم، ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته مقارناً بالنظم القضائية الحديثة، المرجع السابق ص ٥٠

(٥٩) ابن خلدون. تاريخ العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر، دار الكتاب اللبناني، بيروت، طبعة ١٩٨٢ م ص ٣٧٤. وكذلك محمد عبد المعطي فرهود، ولاية المظالم في الإسلام ومدى قابليتها للتطبيق في النظم القضائية العربية والإسلامية المعاصرة، الرياض، دار الرشد للنشر (بدون سنة نشر) ص ٨٥.

(٦٠) محمد عبدالمعطي فرهود، المرجع السابق، ص ٩٥ وما بعدها

(٦١) نفس المرجع ص ٩٥ وما بعدها

Published by Arab Journals Platform,

الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة، وبيان الدور الذي يمكن أن يقوم به والي المظالم في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة في الوقت الحالي.

أولاً: اختصاصات والي المظالم بشأن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة:

ما يهمنا هنا هو اختصاص والي المظالم بتنفيذ ما وقف القضاة من أحكامها لضعفهم عن إنفاذها وعجزهم عن المحكوم عليه، فهذا الاختصاص لوالى المظالم يعد اختصاصاً إدارياً تنفيذياً، فإذا كان مما يختص به والي المظالم إزالة الأسباب التي تؤدي إليى الظلم عموماً فإن صدور حكم قضائي يقابله عدم تنفيذ لهو عين الظلم الذي يستوجب تدخل والي المظالم لإزالة هذا الظلم ولعل إسناد تنفيذ الحكم القضائي إلى والي المظالم مرجعه إلى ما يتمتع به والي المظالم من قوة وغلبة وهيبة يستمدها من ولي الأمر ذاته لهي كفيلة بتنفيذ وإنفاذ الأحكام القضائية في حق جهة الإدارة. فيقوم والي المظالم بتنفيذ الحكم على من توجه إليه بانتزاع ما في يده أو بإلزامه الخروج عما في ذمته(٦٢).

ولعل ما يميز نظام ولاية المظالم وما يعطيه الأفضلية في عمله لتنفيذ الأحكام القضائية يأتي من طريقة تعيينه وتبعيته؛ فوالي المظالم يتم تعيينه من قبل ولي الأمر الذي يعد مصدر الولايات والذي سبق أن أخذ البيعة من الرعية، بالإضافة إلى التعيين فإن تبعيته تكون لولي الأمر (رئيس الدولة) بشكل مباشر مما يعطيه الهيبة والقوة نحو تنفيذ الأحكام القضائية ضد أي جهة أو هيئة في الدولة.

بالإضافة إلى أن سلطات والي المظالم أعم وأشمل من القضاء الإداري على صورته الحالية إذ إن والي المظالم له الحق في إجراء الرقابة على أي شخص فاختصاصات ولاية المظالم أعم وأشمل في رد المظالم. إذ لا شخص بمنأى عن الرقابة حتى الخليفة ذاته فالكل يعمل في إطار أحكام الشريعة الإسلامية التي تطبق على الكافة، بالإضافة إلى أنه طبقاً لنظام ولاية المظالم فإن والي المظالم له الحق في توقيع العقوبات على الموظف المخطئ، فإذا نسب لموظف خطأ فله

(٦٢) محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص٣٠ وما بعدها

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??? ?? ???????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

معاقبته، أيضاً يملك والي المظالم إصدار أوامر للإدارة.

يرى الباحث أن ولاية المظالم تختلف عن القضاء الإداري بمفهومه ومدلوله المعروف به في الوقت الحالي، فولاية المظالم لا تعد سلطة قضائية فحسب بل ولاية المظالم أوسع نطاقاً وأفسح مجالاً. خاصة أن بعض المنازعات التي كان ينظرها والي المظالم كانت عبارة عن الفصل في منازعات أحد طرفيها رجل من رجال السلطة العامة كالولاة مثلاً.

ولعل ما سقناه من حوادث وقضايا في عهد الخلفاء الراشدين لهو خير دليل على ذلك إذ وجدنا الخليفة العادل عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) يقتص لأحد أفراد الرعية من والي مصر عمرو بن العاص، ويؤيد هذا الاتجاه الذي نقول به أن الماوردي في مؤلفه الأحكام السلطانية عندما عَرَض لاختصاصات والي المظالم لم يقصرها فقط على الدعاوى الإدارية بمفهومها الحالي وإنما ذكر من بينها " والقسم السابع: تنفيذ ما وقف القضاة من أحكامها لضعفهم وعجزهم عن المحكوم عليه لتعززه وقوة يده أو لعلو قدره وعظم خطره، فيكون ناظر المظالم أقوى يداً وأنفذ أمراً فينفذ الحكم على من توجه إليه بانتزاع ما في يده أو بإلزامه الخروج مما في ذمته. "(٦٣)

ثانياً: الدور الذي يمكن أن يقوم به والي المظالم في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة في الوقت الحالي، تأسيساً على ما سبق نستطيع القول إن أحكام الشريعة الإسلامية سبقت كل التشريعات في وضع الضمانة الفعالة لتنفيذ الأحكام القضائية كافة والصادرة ضد الإدارة خاصة، إذ الجميع يعمل في إطار أحكام الكتاب والسنة، ولا يجوز لكائن من كان أن يخرج عن أحكامهما، فنجد الرسول الكريم (ﷺ) يقتد من نفسه لأحد أفراد الرعية. إذ يعد ذاك تنفيذاً لأحكام الشريعة الإسلامية على أعلى سلطة تنفيذية في الدولة بالمفهوم المعاصر – رئيس الدولة –أضف إلى ذلك أنه (ﷺ) أشرف وأكرم خلق الله تعالى، فالحكم الصادر من القضاء واجب التنفيذ في حق من صدر في حقه بغض النظر عن صفة من صدر هذا الحكم ضده، تأسيساً على أن الحكم ما هو إلا تطبيق لأحكام الشريعة الإسلامية أي تطبيق لشرع

(٦٣) علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي، الأحكام السلطانية، القاهرة، الناشر مصطفي البابي الحلبي (١٩٦٦م)، ص ٨٣.

Published by Arab Journals Platform,

المولى عز وجل.

وفي سبيل تفعيل دور والي المظالم لتنفيذ الأحكام الإدارية نري تشكيل هيئة أو محكمة وأن تتبع هذه الهيئة جلالة الملك ويكون لها من السلطة والقوة والرقابة ما يؤهلها لتنفيذ الأحكام الإدارية إذ تستطيع هذه الهيئة من خلال ما يسند إليها من مهام واختصاصات التواصل مع الوزارات المختلفة للإسراع في تنفيذ الأحكام الإدارية، ومن ناحية أخرى تستطيع هذه الهيئة التواصل مع وزارة المالية لتوفير ما يلزم من اعتمادات مالية بميزانية الدولة لتنفيذ أحكام التعويض.

فمن ناحية أولى تستطيع هذه الهيئة –بما لها من سلطان لارتباطها بجلالة الملك – التواصل مع الجهات الإدارية الصادر في حقها الحكم القضائي لاتخاذ ما يلزم نحو تنفيذ الحكم وإعمال أحكام منطوقه إذا كان الحكم قد صدر بإلغاء قرار إداري، فيكون لها من السلطة والهيمنة ما تستطيع معه إلزام الجهة الإدارية بمحو الآثار المترتبة على القرار الملغى والتحرك نحو اتخاذ ما يلزم لإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المعيب والذي تم إلغاؤه، كلما كان ذلك ممكناً.

ومن ناحية ثانية يكون لهذه الهيئة من السلطة والنفوذ ما تجبر به جهة الإدارة على صرف التعويض لمن يحكم لصالحه في دعوى المسؤولية الإدارية، واختيار الوقت المناسب لإعمال هذا الحكم، والتواصل بين الجهة الإدارية الصادر ضدها الحكم ووزارة المالية لتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ الحكم.

أو يسند هذا الدور لديوان المظالم مع إعطائه بعض الصلاحيات التي تمكنه من تنفيذ الأحكام التي يصدرها ضد الجهات الإدارية، كتوقيع جزاءات مالية على الإدارة كالغرامة التهديدية التي أثبتت نجاحاً في بعض الأنظمة.

وهذا ليس بغريب على نظام يطبق الشريعة الإسلامية ولعل ما يؤيد اتجاهنا هذا حكم ديوان المظالم الذي جاء فيه "والجهة القضائية ينتهي دورها بإصدار الحكم في القضية

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

ولاعلاقة لها بالتنفيذ . . . فإن التنفيذ خارج عن الولاية القضائية للديوان ودوائره التجارية، ويدخل في اختصاص الجهات التنفيذية والمحاكم العامة إذا لزم الأمر الرجوع إلى القضاء"(٦٤).

وأيضاً الحكم الذي جاء فيه " ...ولما كانت الدعوى الماثلة تتعلق بطلب إلزام المدعى عليها بتنفيذ الحكم الصادر من الدائرة الفرعية الرابعة بديوان المظالم رقم ٥١/ د/ ف/ ٤ لعام ١٤٢٦ هـ، ولما كانت المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥١ وتاريخ ١٧/ ٧/ ١٤٠٢ هـ قد قصرت اختصاصات الديوان على المنصوص عليه ولم يكن من بين المنصوص عليه في اختصاصات ديوان المظالم ما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة من محاكم المملكة العربية السعودية، وإن المختصة بتنفيذ الأحكام هي الجهات التنفيذية وديوان المظالم جهة قضاء إداري ... فإن هذه الدعوى حينئذ تكون بمنأى عن رقابة ديوان المظالم ... " (٦٥)

وأيضاً حكمه الذي جاء فيه " ..قد حددت اختصاصات الديوان على وجه التفصيل، ولم يرد من ضمن تلك الاختصاصات النظر في الاعتراضات المتعلقة بعدم نفاذ الأحكام القضائية، أو إثبات إساءة الجهات الإدارية لاستخدام سلطاتها. وحيث إن اختصاص ديوان المظالم ينحصر في إصدار الأحكام القضائية، ولا يشمل اختصاصه متابعة نفاذ الحكم والنظر في إثبات النفاذ وعدمه؛ لأن ذلك من اختصاص الجهات التنفيذية، وحيث إن طلب وكيل المدعي في هذه الدعوى منحصر في إثبات إساءة الجهة المدعى عليها لاستخدام سلطتها بشأن عدم نفاذ الحكم؛ فإن الدائرة تنتهي إلى عدم اختصاص ديوان المظالم ولائياً بنظر هذه الدعوى

(٦٤) راجع حكم الديوان في القضية رقم ١٢٥٧/ ٢/ ق لعام ١٤١٤ هـ. والمدقق برقم ١٨/ ١/ ٣/ ت/ ٤/ ١٦٥ لعام ١٤١٥ هـ. بجلسة ١٤/ ٨/ ١٤١٥، مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية للأعوام من (١٤٠٨-١٤٢٣ هـ.) المجلد الأول ص ٣٤٣ .

(٦٥) راجع حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٤٠٠٤/ ١/ ق لعام ١٤٢٧ هـ، رقم الحكم الابتدائي ١٣/ د/ ف/ ١٥ لعام ١٤٢٨ هـ، حكم التدقيق ٤٧١/ ت/ ٦ لعام ١٤٢٨ هـ بجلسة ١/ ٧/ ١٤٢٨ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٨ هـ. ن المجلد الأول، ص ١٢١.

Published by Arab Journals Platform,

وهو ما تقضي به " (٦٦)

وكذلك ما جاء في حكم لديوان المظالم " ...وحيث إنه وبالنسبة لمطالبة المدعية بصرف المبلغ المحكوم لها به بحكم الدائرة رقم (٢٨/ د/ إ/ ١٥ لعام ١٤٢١ هـ) المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (٥٢/ ت/ ١ لعام ١٤٢٢ هـ) ...فإن هذا الطلب يخرج عن اختصاص الديوان باعتبار أن تنفيذ الأحكام له سلطته الخاصة وهي خارج ولاية ديوان المظالم نظاماً، وتشير الدائرة هنا أن جهة تنفيذ الأحكام وفقاً للنظام الأساسي للحكم هو الملك أو من ينيبه وللمدعية في ذلك الشأن طلب التنفيذ من جهات التنفيذ باعتبار أن الحكم قد أخذ حجية الأمر المقضي به. . " (٦٧).

بالإضافة لكل ذلك فإن النظام الأساسي للحكم قد نص في المادة السابعة على أن "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى، وسنة رسوله. وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة. " وأيضاً المادة الثامنة منه " يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة، وفق الشريعة الإسلامية. "(٦٨) فهاتان المادتان تؤكدان على الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية وأن نظام الحكم في المملكة العربية السعودية مستمد من أحكام الشريعة الإسلامية وقد بينا أن أحكام الشريعة الإسلامية لا تفرق بين شخص وآخر فالجميع سواسية لا فضل لأحد على آخر والأحكام القضائية واجبة النفاذ في حق الكافة.

(٦٦) راجع حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٢٦٣٠/ ١/ ق لعام ١٤٢٨ المدقق برقم ١٩٨/ ت/ ٦ لعام ١٤٢٩ هـ. بجلسة ٨/ ٤/ ١٤٢٩ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ لعام ١٤٢٩ هـ. المجلد الأول، ص ٢٠٤.

(٦٧) حكم ديوان المظالم في القضية الابتدائية رقم ٤٢٥/ ٣/ ق لعام ١٤٢٣ هـ رقم الحكم الابتدائي ٢٠٧/ د/ إ/ ١٥ لعام ١٤٣١ هـ، حكم الاستئناف رقم ٣٤٨/ إس/ ٤ لعام ١٤٣٢ هـ بجلسة ٢٤/ ١٢/ ١٤٣٢ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢ هـ المجلد الأول ص ١١٠٢.

(٦٨) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩٠ وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢ .المنشور بجريدة أم القرى العدد رقم ٣٣٩٧ وتاريخ ٢/ ٩/ ١٤١٢ هـ.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

الفرع الثاني:
دور القضاء الإداري في الأنظمة المقارنة
في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة:

في بعض الأنظمة الوضعية يملك القضاء الإداري من الوسائل ما تمكنه من تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة، منها على سبيل المثال تذكير الإدارة بواجبها في تنفيذ الحكم الصادر ضدها، أو استخدام القاضي وسائل الضغط المالي ضد جهة الإدارة كالفوائد التأخيرية أو الغرامة التهديدية ولعل أسلوب الغرامة التأخيرية قد أثبت نجاحاً في بعض الأنظمة وبالتالي نتعرض لهذه الوسيلة كوسيلة ضغط على جهة الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وذلك من خلال التعرف على ماهية الغرامة التهديدية وبيان شروط تطبيق هذه الغرامة في حق جهة الإدارة كوسيلة ضغط قضائي لإجبارها على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

أولاً: ماهية الغرامة التهديدية:

تعتبر وسيلة الضغط المالي من الوسائل الفاعلة لإجبار المدين على الالتزام بتنفيذ التزاماته عيناَ، ومضمون هذه الوسيلة تتمثل في أن القضاء يلزم المدين المقصر في تنفيذ التزاماته عيناً بأن يدفع مبلغاً معيناً عن كل فترة زمنية يتأخر فيها عن تنفيذ هذه الالتزامات يسمى هذا المبلغ بالغرامة التهديدية، وبالتالي فهذا المبلغ لا يمثل تعويضاً لتأخر المدين في تنفيذ التزاماته، وإنما هو بمثابة مبلغ يلتزم به المدين المماطل في تنفيذ التزاماته لإنهاء هذا العناد وإلزامه بتنفيذ التزاماته. (٦٩)

وفي مجال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة وجدت بعض الأنظمة من هذه الغرامة التهديدية وسيلة فعالة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، وكسر عناد

(٦٩) أماني فوزي السيد حموده، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (٢٠١٥)، ص ٣٢٩ وما بعدها.

Published by Arab Journals Platform,

ومماطلة الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وهذا ما لجأ إليه المشرع الفرنسي بإصداره تشريعاً هاماً صدر في ١٦ يوليه ١٩٨٠، ثم صدرت لائحته رقم ٥٠١ لسنة ١٩٨١ لتضع الإجراءات اللازمة لتطبيقه والتي أعطت للقاضي الإداري السلطة في فرض غرامة تهديدية في مواجهة الأشخاص الاعتبارية الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام، إلى أن توج هذا التعديل بالقانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ الصادر في ٨ فبراير ١٩٩٥، هذا القانون الذي أعطى للمحاكم الإدارية الحق في الحكم بغرامة تهديدية لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، والأوامر التنفيذية الصادرة عنها لتنفيذ هذه الأحكام. (٧٠)

ثانياً: شروط الغرامة التهديدية:

١- ضرورة أن يكون حكماً قضائياً من أحكام الإلزام

لإقرار الغرامة التهديدية لا بد من وجود حكم قضائي نهائي واجب النفاذ ملزم صادر ضد جهة الإدارة، والمقصود بالحكم هنا القرار الصادر من جهة اختصها القانون بولاية إصداره، بمقتضى سلطتها أو وظيفتها القضائية تنحسم به خصومة أو نزاع معروض عليها. (٧١)

وبالتالي فالأوامر الصادرة بمقتضى الاختصاص الولائي كأوامر تقدير أتعاب الخبرة أو الأوامر التي تتخذها السلطة القضائية بما لها من اختصاص إداري ينحسر عنها وصف الحكم وبالتالي ينتفي عنها هذا الشرط للحكم بالغرامة التهديدية للتنفيذ جبراً، ويأخذ حكم هذه الأوامر أيضاً التسوية الودية للمنازعات الإدارية كالصلح الذي تعقده الإدارة مع أصحاب الشأن، فإذا ما عقدت الجهة الإدارية صلحاً مع أولي الشأن ثم امتنعت عن تنفيذ مقتضى الصلح فلا يمكن اللجوء للغرامة لإجبارها على تنفيذه.

(٧٠) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص ٤٥ وما بعدها.

(٧١) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٥٦.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

بالإضافة إلى ذلك لا بد أن يكون الحكم القضائي من أحكام الإلزام، ويقصد بذلك أن تكون الأحكام التي تصلح لفرض الغرامة التهديدية بشأنها هي التي تقرر إنشاء أو تعديل أو إنهاء لحق أو مركز قانوني، لأن التنفيذ في معناه الحقيقي بالنسبة لهذه الأحكام قيام جهة الإدارة بتأدية ما افترضه هذا الحكم عليها، أي أن تنفيذ مثل هذه الأحكام يستوجب تدخل الإدارة لإعمال ما قرره الحكم القضائي، أما ما يعد من الأحكام التقريرية فلا تصلح محلاً للغرامة التهديدية لأن مثل هذه الأحكام لا حاجة لتدخل جهة الإدارة لتنفيذها، كالحكم الصادر بإلغاء حظر نشاط، إذ يترتب على هذا الحكم وبشكل مباشر ممارسة هذا النشاط ولا حاجة لتدخل جهة الإدارة لتنفيذ مقتضى الحكم، ولذلك رفض مجلس الدولة الفرنسي طلب الحكم بالغرامة التهديدية لتنفيذ حكم تعويض ضد الدولة لم يحدد قيمته، وإنما قضى بندب خبير لهذا الغرض. (٧٢)

٢- إمكانية تنفيذ الحكم

لا يقف الأمر عند كون الحكم قضائياً من أحكام الإلزام، ولكن يجب أن يكون تنفيذ هذا الحكم ممكناً، وهذا انطلاقاً مما يجري عليه نظام الغرامة التهديدية في القانون الخاص من أنه لا يمكن اللجوء إلى الغرامة التهديدية إلا في الحالة التي يكون تنفيذ الالتزام فيها ممكناً، فإذا ما كان تنفيذ الالتزام مستحيلاً زال مبرر اللجوء إلى الغرامة التهديدية. إذ لا تكليف بمستحيل ففي بعض الحالات قد تكون استحالة التنفيذ مرجعها الاستناد إلى نص أو إلى مبدأ من المبادئ القانونية، أو يتأسس على حكم قضائي يغدو لا محل للتنفيذ معه. ويستوي في ترتيب هذا الإجراء لأثره أن يمتد إلى المستقبل أو أن يكون عدم التنفيذ مطلقاً للأبد، أم مؤقتاً إلى حين، غاية الأمر أن بهذا السبب يمتنع التنفيذ. (٧٣)

وبالتالي فهناك حالات يمكن أن تتحقق بها هذه الاعتبارات التي تجعل التنفيذ مستحيلاً،

(٧٢) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٦٧ وما بعدها.

(٧٣) يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دار النهضة العربية، (٢٠٠٠)، ص ٢٦٨.

Published by Arab Journals Platform,

وبالتالي لا محل للغرامة التهديدية، منها إذا كان تنفيذ الحكم القضائي سيترتب عليه إخلال خطير بالصالح العام، كأن يؤدي إلى حدوث فتنة أو يؤدي إلى تعطيل سير المرفق العام، أو إذا كانت الدولة في ظل ظروف استثنائية وتقتضي المصلحة العامة تأخير أو تأجيل تنفيذ الحكم القضائي لبعض الوقت، أو وجود قوة قاهرة كوفاة رئيس الجمهورية التي تؤدي إلى تعطيل صدور القرار الجمهوري اللازم لتنفيذ الحكم القضائي. أو لاستحالة شخصية كبلوغ الموظف المفصول سن التقاعد حال ما حكم له بإلغاء قرار الفصل من الخدمة.

وبالتالي نرى أن الغرامة التهديدية تكتسب أهمية بالغة في إجبار جهة الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنها تعمل على عدم تراكم الدعاوى أمام القضاء الإداري مما يُحمل القاضي الإداري ما لا ينوء به، إذ إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية سيؤدي إلى لجوء المحكوم له إلى القضاء الإداري مرة أخرى للطعن على القرار الصريح أو الضمني بالرفض. ومن المحتمل متى صدر حكم في هذا الطعن أن تمانع الإدارة في التنفيذ فيلجأ المحكوم له مرة أخرى للطعن على هذا الامتناع من جديد أو الطعن بالتعويض إن كان له مقتضى وتمتنع الإدارة عن التنفيذ وهذا إلى ما لا نهاية. (٧٤)

وبالتالي فإننا نتفق مع من ذهب إلى أن فعالية الغرامة التهديدية تبدو بوضوح في ظل المسؤولية المالية لكل موظف أدت تصرفاته إلى إدانة أي شخص من أشخاص القانون العام بغرامة تهديدية بسبب عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للأحكام القضائية. (٧٥)

ورغبة في جعل الغرامة التهديدية وسيلة ضغط فعالة في تنفيذ الأحكام القضائية، فقد تقرر في التشريع الفرنسي جواز توقيع غرامة مالية على تصرفات الموظف التي تسببت في الحكم على أحد الأشخاص العامة بغرامة تهديدية، أو تلك التي تهدف إلى تعطيل تنفيذ الأحكام المالية عن طريق امتناع الموظف بإصدار الأمر بدفع المبلغ الذي قضى به الحكم القضائي، وقد وسع المشرع الفرنسي في نطاق المسؤولية فأخضع المحافظين وأعضاء المجالس

(٧٤) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٣٠٦.

(٧٥) عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة الجزائر للنشر (٢٠١٠) ص ١٧٠.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

البلدية المنتخبة للمسؤولية إذا ثبت أن تصرفهم كان سبباً في الحكم بالغرامة التهديدية على الشخص الاعتباري العام. وتتم مساءلتهم أمام المحكمة التأديبية للمخالفات المالية ولم يبق من رجال الإدارة خارج نطاق المسؤولية المدنية أمام هذه المحكمة سوى أعضاء الحكومة حتى ولو ثبت فعلاً أنهم وراء عدم تنفيذ الأحكام. (٧٦)

الفرع الثالث:
دور ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية
في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة

لايملك ديوان المظالم الوسائل القانونية التي تمكنه من إجبار جهة الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، فدائماً ما يردد في أحكامه أن النظام المؤسس له حدد اختصاصاته على سبيل الحصر وتنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة تخرج من اختصاصه، إذ إن دوره قاصر على إصدار الحكم ولا يتعدى ذلك،إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات وأن ديوان المظالم لا يمكنه توجيه أوامر لجهة الإدارة إلى اتخاذ إجراء ما أو عدم اتخاذ فعل ما، ولعل ما يؤيد قولنا هذا أحكام ديوان المظالم التي أكدت على عدم اختصاص الديوان بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة، منها حكم ديوان المظالم الذي جاء فيه " والجهة القضائية ينتهي دورها بإصدار الحكم في القضية ولا علاقة لها بالتنفيذ . . . فإن التنفيذ خارج عن الولاية القضائية للديوان ودوائره التجارية، ويدخل في اختصاص الجهات التنفيذية والمحاكم العامة إذا لزم الأمر الرجوع إلى القضاء" (٧٧).

والحكم الذي جاء فيه "ولما كان تنفيذ الأحكام الإدارية والإجراءات التي تتعلق به خارجة عن اختصاص الديوان بموجب نظامه، وتدخل في اختصاص جهات أخرى؛ فإنه

(٧٦) محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص ٢٩٦ وما بعدها.

(٧٧) راجع حكم الديوان في القضية رقم ١٢٥٧/ ٢/ ق لعام ١٤١٤ هـ. والمدقق برقم ١٨/ ١/ ٣/ ت/ ٤/ ١٦٥ لعام ١٤١٥ هـ. بجلسة ١٤/ ٨/ ١٤١٥، مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية للأعوام من (١٤٠٨-١٤٢٣ هـ.) المجلد الأول ص ٣٤٣ .

Published by Arab Journals Platform,

يتعين الحكم بعدم اختصاص ديوان المظالم بنظر هذه الدعوى" (٧٨).

وأيضاً الحكم الذي جاء فيه "...ولما كانت الدعوى الماثلة تتعلق بطلب إلزام المدعى عليها بتنفيذ الحكم الصادر من الدائرة الفرعية الرابعة بديوان المظالم رقم ٥١/ د/ ف/ ٤ لعام ١٤٢٦ هـ، ولما كانت المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم الصادرة بالمرسوم الملكي رقم م/ ٥١ وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧ هـ قد قصرت اختصاصات الديوان على المنصوص عليه ولم يكن من بين المنصوص عليه في اختصاصات ديوان المظالم ما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة من محاكم المملكة العربية السعودية، وإن المختصة بتنفيذ الأحكام هي الجهات التنفيذية وديوان المظالم جهة قضاء إداري ... فإن هذه الدعوى حينئذ تكون بمنأى عن رقابة ديوان المظالم ..."(٧٩).

وأيضاً حكمه الذي جاء فيه ".. قد حددت اختصاصات الديوان على وجه التفصيل، ولم يرد من ضمن تلك الاختصاصات النظر في الاعتراضات المتعلقة بعدم نفاذ الأحكام القضائية، أو إثبات إساءة الجهات الإدارية لاستخدام سلطاتها. وحيث إن اختصاص ديوان المظالم ينحصر في إصدار الأحكام القضائية، ولا يشمل اختصاصه متابعة نفاذ الحكم والنظر في إثبات النفاذ وعدمه؛ لأن ذلك من اختصاص الجهات التنفيذية، وحيث إن طلب وكيل المدعي في هذه الدعوى منحصر في إثبات إساءة الجهة المدعى عليها لاستخدام سلطتها بشأن عدم نفاذ الحكم؛ فإن الدائرة تنتهي إلى عدم اختصاص ديوان المظالم ولائياً بنظر هذه الدعوى وهو ما تقضي به "(٨٠).

(٧٨) راجع حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٢٠١٣/ ٢/ ق لعام ١٤٢٠ هـ، المدقق برقم ٥٢/ ت/ ٣ لعام ١٤٢١ بجلسة ١٦/ ٣/ ١٤٢١ هـ. مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية للأعوام من (١٤٠٨-١٤٢٣ هـ.) المجلد الأول ص ٣٥٦

(٧٩) راجع حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٤٠٠٤/ ١/ ق لعام ١٤٢٧ هـ، رقم الحكم الابتدائي ١٣/ د/ ف/ ١٥ لعام ١٤٢٨ هـ، حكم التدقيق ٤٧١/ ت/ ٦ لعام ١٤٢٨ هـ بجلسة ١/ ٧/ ١٤٢٨ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٨ هـ. ن المجلد الأول، ص ١٢١ .

(٨٠) راجع حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٢٦٣٠/ ١/ ق لعام ١٤٢٨ المدقق برقم ١٩٨/ ت/ ٦ لعام ١٤٢٩ هـ. بجلسة ٨/ ٤/ ١٤٢٩ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ لعام ١٤٢٩ هـ. المجلد الأول، ص ٢٠٤.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

وكذلك ما جاء في حكم لديوان المظالم "... وحيث إنه وبالنسبة لمطالبة المدعية بصرف المبلغ المحكوم لها به بحكم الدائرة رقم (٢٨/ د/ إ/ ١٥ لعام ١٤٢١ هـ) المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم (٥٢/ ت/ ١ لعام ١٤٢٢ هـ) ... فإن هذا الطلب يخرج عن اختصاص الديوان باعتبار أن تنفيذ الأحكام له سلطته الخاصة وهي خارج ولاية ديوان المظالم نظاماً، وتشير الدائرة هنا أن جهة تنفيذ الأحكام وفقاً للنظام الأساسي للحكم هو الملك أو من ينيبه وللمدعية في ذلك الشأن طلب التنفيذ من جهات التنفيذ باعتبار أن الحكم قد أخذ حجية الأمر المقضي به .... "(٨١)

وفي حكم آخر للديوان في القضية الابتدائية رقم ٣٢٦٨/ ٢/ ق لعام ١٤٣٥هـ والمؤيد استئنافيا برقم ٣٩٥٠/ ٢/ س لعام ١٤٣٦هـ بجلسة ٢٠/ ٩/ ١٤٣٦هـ جاء فيه "....ولما كان اختصاص هذه المحكمة مقيداً بالدعاوى الإدارية في حين أن الصيغة التنفيذية للأحكام النهائية المنصوص عليها في المادة ٣٠/ ١ من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم – الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/ ٣) في ٢٢/ ١/ ١٤٣٥هـ – قد أولت (الوزراء والأجهزة الحكومية المستقلة) تنفيذ الأحكام الإدارية، ومن ثم فإن ولاية محاكم ديوان المظالم تنحسر عن النظر في طلبات تنفيذ هذه الأحكام"(٨٢)

وفي أحد الأحكام الحديثة لديوان المظالم أكد على هذا الاتجاه حيث جاء في هذا الحكم ما نصه "..... وحيث إن المادة آنفة الذكر ذكرت اختصاصات محاكم ديوان المظالم على سبيل الحصر ولم تتطرق إلى ما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة عنها؛ فلذلك فإن ولاية محاكم ديوان المظالم تنحسر عن نظر طلب المدعية تنفيذ الحكم المبين أعلاه وفقاً لمنصوص المادة ووفقاً لما

(٨١) حكم ديوان المظالم في القضية الابتدائية رقم ٤٢٥/ ٣/ ق لعام ١٤٢٣ هـ رقم الحكم الابتدائي ٢٠٧/ د/ إ/ ١٥ لعام ١٤٣١ هـ، حكم الاستئناف رقم ٣٤٨/ إس/ ٤ لعام ١٤٣٢ هـ بجلسة ٢٤/ ١٢/ ١٤٣٢ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢ هـ المجلد الأول ص ١١٠٢.

(٨٢) حكم ديوان المظالم في القضية الابتدائية رقم ٣٢٨٦/ ٢/ ق لعام ١٤٣٥هـ. حكم الاستئناف رقم ٣٩٥٠/ ٢/ س بجلسة ٢٠/ ٩/ ١٤٣٦ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٦ هـ المجلد الأول ص ٢١ وما بعدها.

Published by Arab Journals Platform,

استقر عليه قضاء ديوان المظالم من عدم اختصاصه بتنفيذ الأحكام الإدارية ...."(٨٣).

من جماع ما تقدم نرى أن ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية لا يملك من الوسائل القانونية ما تمكنه من إجبار جهة الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، حيث يلتزم نص النظام بما حدده له من اختصاصات ليس من بينها تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، وذلك على عكس بعض الأنظمة التي منحت القضاء الإداري فيها من الصلاحيات التي تمكنه من الضغط على الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة كما رأينا في الغرامة التهديدية التي أقرها المشرع الفرنسي للقضاء الإداري، هذه الوسيلة التي ثبت نجاحها في مواجهة الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

المطلب الثاني:
دور الهيئات الرقابية في تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد جهة الإدارة في المملكة العربية السعودية

قد يكون لبعض الهيئات الرقابية دور في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة، ويظهر هذا الدور في الاختصاصات الممنوحة لكل من هيئة الرقابة والتحقيق وديوان المراقبة العامة، هذه الاختصاصات التي بموجبها يكون لكل منهما دور في الضغط على جهة الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها. وسنتناول دورهما في الفرعين التاليين.

الفرع الأول:
دور هيئة الرقابة والتحقيق في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة

قد يكون لهيئة الرقابة والتحقيق دور فعال في تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة لحين إنشاء هيئة تتولى تنفيذ مثل هذه الأحكام وذلك على غرار قضاء التنفيذ في المملكة العربية

(٨٣) حكم ديوان المظالم في القضية الابتدائية رقم ١٠٣٦٧/ ٣/ ق لعام ١٤٣٦هـ. حكم الاستئناف رقم ١٤٤٣/ ق لعام ١٤٣٧ هـ. بجلسة ٧/ ٥/ ١٤٣٧ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٧ هـ المجلد الأول ص ٢٤.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

السعودية. أو إسناد هذه المهمة لديوان المظالم مع إعطائه الصلاحيات التي تمكنه من القيام بهذه المهمة، ويأتي هذا الدور من خلال الدور الرقابي للهيئة فهيئة الرقابة والتحقيق تختص بإعمال الرقابة على الموظفين وبالتالي فبموجب هذا الاختصاص تستطيع الهيئة التحقيق مع الموظفين الذين يثبت لديها مخالفتهم. والمخالفة المنسوبة للموظف قد تكون مخالفة إدارية أو مالية، فقد نصت المادة ٣١ من نظام تأديب الموظفين على أن "يعاقب تأديبياً كل موظف ثبت ارتكابه مخالفة مالية أو إدارية، وذلك مع عدم الإخلال برفع الدعوى العامة أو دعوى التعويض"(٨٤). وتتمثل المخالفة المنسوبة للموظف في هذا الشأن في إخلاله بكرامة الوظيفة إذ إن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية هو تعطيل لحكم قضائي واجب النفاذ، وما صدر هذا الحكم إلا بناء على نظام مما يعني بالتبعية أن الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام قد عطل تنفيذ وإعمال أحكام النظام، وبالتالي فهي مخالفة تأديبية في حق الموظف. إذ إنه من المعلوم أن المخالفات التأديبية غير واردة على سبيل الحصر وإنما تم النص على بعضها مما يعني أن كل فعل يرتكبه الموظف ويعد إخلالاً بكرامة الوظيفة العامة هي مخالفة تأديبية.

ولقد جاء في الأمر السامي رقم ٩٦٢٤/ م ب في ٢٢/ ١١/ ١٤٣٠هـ المتضمن الموافقة على محضر هيئة الخبراء رقم (٥٠٩) في ٢٨/ ١٠/ ١٤٣٠هـ الذي جاء فيه ما نصه: " ثانياً: توجيه الجهات الحكومية عند تسلمها الأحكام القضائية المذيلة بالصيغة التنفيذية الصادرة ضدها من المحاكم، باتخاذ الإجراءات الفورية لتنفيذها، والتنسيق مع وزارة المالية والجهات المعنية الأخرى عند الاقتضاء في هذا الشأن".

وقد نص النظام الأساسي للحكم في المادة (٥٠) منه على أن "الملك أو من ينيبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية"(٨٥) إذا فمسؤولية الملك يجب أن تبقى هي المرحلة النهائية التي يعتبر اضطرار صاحب الحق إلى اللجوء إليها علامةً على إخلال المسؤول –الذي أنابه الملك

(٨٤) نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي م/ ٧ وتاريخ ١/ ٢/ ١٣٩١ هـ.

(٨٥) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩٠ وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢ .المنشور بجريدة أم القرى العدد رقم ٣٣٩٧ وتاريخ ٢/ ٩/ ١٤١٢ هـ.

Published by Arab Journals Platform,

على تنفيذ الأحكام القضائية –بواجبه ،بالإضافة إلى كل ذلك فإن هيئة الرقابة والتحقيق تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية، ومما يمكن قوله أن عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة قد يترتب عليه مخالفة مالية، وفي بيان المخالفات المالية نجد المادة ١٥ / ٣ من نظام ديوان المراقبة العامة تنص على أن تعتبر من المخالفات المالية ما يأتي " ١- ...٢- ...٣ – كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو تعريض مصلحة من مصالحها المالية للخطر، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك"(٨٦).

فلقد ساوت هذه الفقرة بين ضياع حق من حقوق الدولة المالية وبين تعريض أي من مصالحها المالية للخطر أو ما يؤدي إلى ذلك. وإذا قلنا أن من صدر في حقه حكم من القضاء الإداري وامتنع معه الموظف عن التنفيذ مما يلحق معه ضرراً وتوافرت رابطة السببية، فإن عناصر التعويض تكون قد اكتملت فالخطأ يكون ثابتاً في حق الإدارة لعدم تنفيذها حكماً قضائياً واجب النفاذ والضرر إذا ما توافر وربطت بينهما رابطة السببية استحق المضرور التعويض، فإن رفع المضرور دعوى تعويض ومن ثم حصل على حكم بالتعويض فإن ذلك يؤدي إلى تعرض المصلحة المالية للدولة للخطر. إذ إنه سيكلف الخزانة العامة للدولة مبلغ التعويض الذي حكم به هذا المبلغ الذي لو قامت الإدارة بتنفيذ الحكم لما حكم بالتعويض ولعل الانتقاص من الخزانة العامة للدولة لهو عين الإضرار بمصالح الدولة المالية.

نخرج من كل ذلك أن ما يرتكبه الموظف المسؤول عن تنفيذ حكم قضائي إداري يمكن أن يكون مخالفة مالية بجانب المخالفة الإدارية التي يمكن معها لهيئة الرقابة والتحقيق إجراء التحقيق معه بشأن هذه المخالفات ومن ثم توقيع العقوبة المناسبة من صاحب الصلاحية.

مما يمكن معه القول إنه من الممكن أن يكون لهيئة الرقابة والتحقيق دور مهم في تنفيذ الأحكام الإدارية ويأتي هذا الدور من خلال تحريك المسؤولية التأديبية ضد الموظفين الممتنعين عن تنفيذ هذه الأحكام. فمن الممكن أن تلعب المسؤولية التأديبية دوراً هاماً في حث الموظفين على الامتثال للشيء المحكوم به ومن ثم تنفيذ الأحكام الإدارية.

(٨٦) نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي م/ ٩ وتاريخ ١١/ ٢/ ١٣٩١ هـ.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

فالمسؤولية التأديبية تتميز بقواعد خاصة منها أن المخالفات التأديبية لم ترد على سبيل الحصر وإنما يتحقق الخطأ التأديبي بأي تصرف أو امتناع يعتبر خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي(٨٧).

ومن الملاحظ أن المنظم السعودي لم يضع تعريفاً للمخالفة التأديبية، ولكنه اكتفى فقط ببيان الواجبات والمحظورات في حق الموظف العام (٨٨)

ومن أحكام الديوان في هذا الشأن حكمه الذي جاء فيه " ... إذ إنه بثبوت ذلك فإن المتهم قد خرج على مقتضى الواجب الوظيفي الذي يلزمه حُسن المعاملة مع الغير أثناء وظيفته والمحافظة على شرف الوظيفة وكرامتها والتزامه بحسن السيرة والأخلاق، ولمخالفة المتهم ذلك المقتضى فإنه يتعين على الدائرة إدانة المتهم بما نسب إليه من خروج على مقتضى الواجب الوظيفي ... " (٨٩).

وأيضاً حكمه الذي جاء فيه " .. المخالفة التأديبية هي: إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، بحسبان أن ذلك في حد ذاته يمثل مسلكاً مشيناً ينعكس أثره على كرامة الوظيفة ويمس اعتبار شاغلها ويزعزع الاطمئنان إلى استقامة القائم بأعبائها ويتنافى مع ما ينبغي أن يتحلى به من طيب الخصال، ونبيل الفعال

ولما كانت القاعدة المقررة فقهاً وقضاء: أن الأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصراً ... ويترتب على هذه القاعدة نتائج بالغة الأهمية ... ثانيها: أن انعدام النص المؤثم لفعل ما أو امتناع بعينه لا يعني بالضرورة إباحته للموظف .. "(٩٠).

(٨٧) حسني سعد عبد الواحد،، تنفيذ الأحكام الإدارية، سابق الإشارة إليه، ص ٦١٦.

(٨٨) المواد من ١١ إلى ١٥ من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤٩) وتاريخ ١٠/ ٧/ ١٣٩٧ هـ.

(٨٩)حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١٢٨/ ٥/ ق لعام ١٤٢٧ هـ، رقم حكم التدقيق ٣٠/ ت/ ٢ لعام ١٤٢٨ هـ بجلسة ٤/ ١/ ١٤٢٨ هـ. مجموعة المبادئ والأحكام لعام ١٤٢٨ هـ. المجلد الثاني ص ٥٠٥.

(٩٠)حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٣٨٢٠/ ١/ ق لعام ١٤٢٩ هـ، رقم حكم الاستئناف ١٧٤/ إس/ ٦ لعام ١٤٣١ هـ. بجلسة ١٤/ ٣/ ١٤٣١ هـ. مجموعة المبادئ والأحكام لعام ١٤٣١ هـ المجلد الثاني ص ٥٦٢.

Published by Arab Journals Platform,

وفي إطار وضع تعريف للمخالفة التأديبية نجد للفقه أكثر من تعريف منهم من عرفها بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"[٩١]أو هي " إتيان فعلاً إيجابياً أو سلبياً يكون من شأنه مخالفة الواجبات الوظيفية، أو ارتكابه المحظورات المنهي عنها"[٩٢]

مما سبق نستطيع القول بأن المخالفات التأديبية تتمثل في إتيان أحد المحظورات التي نص عليها النظام أو الامتناع عن واجب من الواجبات التي نص عليها النظام وكل فعل ترى فيه الجهة الإدارية مساساً بكرامة الوظيفة أو الشرف أو ما يؤدي إلى زعزعة الثقة والاحترام الواجب توافرهما في الموظف العام كل ذلك يعد مخالفة تأديبية، مما يفتح المجال لهيئة الرقابة والتحقيق لمراقبة تنفيذ الأحكام الإدارية إذ إنه والوضع كذلك – الامتناع عن تنفيذ حكم إداري – فيه مساس بكرامة الوظيفة والثقة التي ينشدها الأفراد في شاغلي الوظيفة العامة.

وفي مجال عدم تنفيذ الأحكام الإدارية من الممكن القول إن هذه المخالفة تقوم في حق الموظف العام بتوافر ركنين أحدهما الركن المادي والثاني الركن المعنوي.

أولا: الركن المادي:

يتمثل هذا الركن في كل فعل إيجابي أو سلبي يرتكبه الموظف مما يمكن معه القول إن هذا الركن يتوافر في كل صورة من صور عدم تنفيذ الأحكام الإدارية التي تناولناها سابقا كأن يتعمد الموظف التأخير في تنفيذ الحكم بدون وجه حق، أو يقوم بتنفيذ الأحكام بشكل منقوص، أو على خلاف ما قصده الحكم، أو يقوم بتنفيذ القرار الذي حُكم بإلغائه، أو يصدر قراراً صريحاً بعدم تنفيذ الحكم، أو لا يتخذ الإجراءات التي بموجبها يتم وضع الحكم موضع التنفيذ.

مما يعني أنه لتوافر الركن المادي يجب أن يكون هذا الركن متمثلاً في عمل يمكن رصده

(٩١) سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، (١٩٧٥)، ص٤١.

(٩٢) زكي محمد النجار، الوجيز في تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ط ٢ (١٩٨٦)، ص ١٤.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

في الواقع، فإذا كان العمل مجرد نية الفعل حتى ولو تم الإفصاح عنه فلا قيام للركن المادي في هذه الحالة إذ لا حساب على النوايا مالم تتجسد هذه النية في عمل مادي. (٩٣)

بالإضافة إلى ذلك يجب أن يكون الفعل المادي ثابتاً في حق الموظف، بمعنى أنه إن لم يكن الفعل ثابتاً ومؤكداً في حق الموظف فلا يمكن مساءلته عن هذا الفعل، حيث لا تقوم المسؤولية التأديبية في حق الموظف عن أفعال لم يرتكبها أو غير ثابتة في حقه على وجه مؤكد وفي هذا ذهب ديوان المظالم إلى أن " قرار الجزاء غير قائم على أسباب صحيحة إذ لا ينسب إلى المتظلم شيئاً مما وقع من إهمال طالما أنه لم يقم بضبط المعاملة وكتابة الصكوك "(٩٤)

ثانياً: الركن المعنوي:

لقيام الجريمة الجنائية لابد من توافر عدة أركان منها الركن المادي المتمثل في إتيان سلوك مجرم من المنظم أو الامتناع عن فعل أوجبه المنظم، وبجانب هذا الركن لابد من توافر الركن المعنوي المتمثل في الإرادة الآثمة للجاني إذ إن الركن المعنوي يعد حلقة الوصل بين الجريمة كواقعة مادية يظهر أثرها في العالم الخارجي وبين الإنسان الذي صدر عنه السلوك المكون للركن المادي، ذلك الركن المعنوي المتمثل في الإرادة الجنائية. إلا أن السؤال هل لا بد من توافر الركن المعنوي في الجريمة التأديبية بمعنى آخر لقيام الجريمة التأديبية لا بد من أن يصدر الفعل عن إرادة آثمة سواء كانت عمدية أم كانت قائمة على الخطأ؟ (٩٥)

لقد انقسم الفقه بشأن هذه الجزئية فمنهم من اشترط لزوم توافر الركن المعنوي مساوياً الجريمة التأديبية بالجريمة الجزائية فاشترط أنصار هذا الرأي ضرورة توافر إرادة آثمة بجانب الركن المادي لقيام المسؤولية في حق الموظف وبالتالي مجازاته عما ارتكبه من مخالفة ويرى

(٩٣) حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية: أساليب الإدارة ووسائلها النظامية، دار الإجادة للنشر، الرياض، (١٤٣٧ هـ). ص ٤٠٢.

(٩٤) حكم ديوان المظالم رقم ٤٢/ ت/ ٢ تاريخ ١٤١٢ هـ. مجموعة القضاء الإداري في خمس سنوات من (١٤١٠-١٤١٥) مشار إليه حمدي محمد العجمي، المرجع السابق ص ٤٠٣.

(٩٥) حمدي محمد العجمي، المرجع السابق، ص ٤٠٤.

Published by Arab Journals Platform,

أنصار هذا الرأي أن القول بغير ذلك يبعد بين الجزاء وغاياته الأساسية، بل إنه قد يؤدي إلى نتائج عكسية سواء لدى العامل المخالف أم لدى غيره من العاملين(٩٦).

ويؤيد آخرون هذا الاتجاه فيقول "إن للجريمة التأديبية ركنين مادياً ومعنوياً أو أدبياً ويعني صدور الفعل المادي الإيجابي أو السلبي عن إرادة آثمة فإذا تعمد الموظف ارتكاب الفعل كان الركن المعنوي هو القصد، وإذا انصرفت إرادته إلى النشاط دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي فإرادة النشاط عنصر لازم في الركن المعنوي للجريمة سواء كانت عمدية أو غير عمدية فالجريمة التأديبية إذن تقوم على فكرة الإثم أو الخطيئة فلا يكفي في الجريمة التأديبية وقوع الفعل أو الامتناع بل يجب أن يكون الفعل أو الامتناع ثمرة إرادة آثمة "(٩٧).

وفي اتجاه أخر للفقه نجد البعض ينتقد الاتجاه الأول ويهاجمه قائلا " ونحن نرى هذا القول ...ينطوي على تعميم خاطئ ومضلل وهو يكشف عن الاتجاه في محاولة بناء الجريمة التأديبية على ذات الأسس المقررة في مجال قانون العقوبات وهو الأمر الذي لا يصدق في كثير من الأحيان التي شجبته المحكمة الإدارية العليا صراحة في بعض أحكامها " مضيفاً صاحب الرأي " أنه يمكن التسليم بدور لإرادة الموظف في مجال بعض الجرائم التأديبية المقننة ..أما بالنسبة لباقي الجرائم التأديبية ...فإن الإرادة الآثمة للعامل المراد تأديبه لا تعني أكثر من أنه ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعي سواء كان يدرك أنه ارتكب فعلاً خاطئاً أم لا وحسنت نيته أم ساءت .." ويتابع صاحب الرأي قائلاً " إن القاعدة السابقة لا تنفي وجود حالات للخطأ التأديبي لا يمكن أن يتم فيها العقاب إلا إذا تحققت الإرادة الآثمة "(٩٨).

ونتفق مع الرأي الثاني من أنه لايشترط لقيام المسؤولية عن المخالفات التأديبية أن يكون الفعل غير المشروع الذي أتاه الموظف إيجاباً كان أو سلباً قد تم بسوء نية أو صدر عن إرادة

(٩٦) عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة. دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٦٤ م). ص ١٢٦.

(٩٧) محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة. (١٩٦٧ م)، ص ٨٠.

(٩٨) سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة (١٩٧٥) ، ص ٧٨، ٧٩.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

آثمة ولكن يكفي لتحقق المسؤولية وقيامها في حق الموظف أن يكون ما أتاه الموظف من فعل أو امتناع قد خرج به على مقتضى الواجب الوظيفي أو أتى فعلاً من الأفعال المحظورة نظاماً دون حاجة إلى ثبوت سوء النية أو الإرادة الآثمة لدى الموظف.

وبالتالي فالركن المعنوي في الجريمة التأديبية يعني أن يكون العمل غير المشروع صادراً عن إرادة حرة وواعية دون الالتفات إلى الوصف الذي توصف به هذه الإرادة من كونها إرادة آثمة أو غير آثمة، إلا عندما تكون الإرادة هي الأساس في اعتماد الفعل مخالفة من عدمه(٩٩).

وهذا الرأي هو ما أخذ به ديوان المظالم حيث قرر " أن ما قام به الموظف من تعديل تم بحسن نية وتنفيذا لأمر رئيسه ...وإذا كان الموظف مشهوداً له بالكفاءة والأمانة في أداء عمله فإن تعقبه وتصيد الأخطاء له يتعارض مع حسن السياسة في النظام ... عدم إدانة المتهم بما نسب إليه من مخالفات "(١٠٠).

ومن أحكام الديوان في هذا الشأن ما ذهب إليه بقوله " ...إن الإرادة الآثمة للموظف المراد محاسبته – بوجه عام – لا تعني أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو ارتكب الامتناع دون عذر شرعي ويكفي في هذا الصدد أن يسند الفعل الخاطئ إليه حتى تتحقق المسؤولية تجاهه"(١٠١).

من هذه الأحكام نرى أن الديوان لا يعتد بالإرادة ويضعها موضع الاعتبار ففي الحكم الأول عندما كانت الإرادة غير آثمة أُعفي الموظف من العقوبة برغم إتيانه الركن المادي للمخالفة، أما في الحكم الثاني اعتبر الإرادة آثمة بمجرد ارتكاب الفعل المخالف إيجاباً أو

(٩٩) حمدي محمد العجمي، المرجع السابق، ص ٤٠٥.

(١٠٠) راجع حكم ديوان المظالم رقم ١٨٢/ ت/ ٢ وتاريخ ١٤١٢ هـ. مشار إليه العجمي، حمدي محمد. (١٤٣٧ هـ)، المرجع السابق، ص ٤٠٧.

(١٠١) حكم ديوان المظالم في الدعوى رقم ٣٨٢٠/ ١/ ق ١٤٢٩ هـ، المستأنف برقم ١٧٤/ إس/ ٦ لعام ١٤٣١ هـ. بجلسة ١٤/ ٣/ ١٤٣١ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ لعام ١٤٣١ هـ. المجلد الثاني، ص ٥٦٣. وفي نفس المعنى حكم ديوان المظالم في الدعوى رقم ٧٥٨/ ٥/ ق ١٤٢٧ هـ، المستأنف برقم ١٣٠/ إس/ ٨ لعام ١٤٣١ هـ. بجلسة ١٦/ ١/ ١٤٣١ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ لعام ١٤٣١ هـ. المجلد الثاني، ص ٦٤٧.

Published by Arab Journals Platform,

سلباً بدون وجود عذر شرعي.

نخلص من ذلك أن امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام الإدارية تقوم به المخالفة بمجرد ارتكاب أي صورة من صور الامتناع سواء كان ذلك تأخيراً في تنفيذ الحكم أو تنفيذه بشكل خاطئ أو الامتناع عن التنفيذ ما لم يكن هناك عذر شرعي كأن يكون التأخير لأخذ الموافقات من الجهات المعنية والمشتركة في تنفيذ موجب الحكم أو كان التأخير لظروف قاهرة. أما التنفيذ بشكل مخالف أو خاطئ فإنه لايعتد بالإرادة كونها آثمة أو غير آثمة فالمخالفة قائمة بمجرد إتيان الفعل إلا إذا كان التنفيذ الخاطئ يعود إلى غموض في الحكم ذاته. وأما إذا كان الامتناع قد صدر في شكل قرار صريح بالامتناع عن التنفيذ أو القيام بتنفيذ القرار الملغى بالحكم محل التنفيذ فإنه والوضع كذلك تقوم الجريمة التأديبية بمجرد ارتكاب الفعل ولا حاجة للتعويل على الإرادة كونها آثمة أو غير آثمة.

وبالتالي يمكن القول إن الموظف لا يسأل عن الفعل المخالف الذي ارتكبه ومن ثم تنتفي المسؤولية التأديبية في حقه، لانتفاء الركن المعنوي إذا توافرت في حقه إحدى الصور الآتية:

إذا كان تأخره في تنفيذ الحكم الإداري راجعاً إلى قوة قاهرة أو إلى ضرورة ملجئة كحالة حدوث اضطرابات أو حدوث فتنة في المجتمع، أو في حالة ضرورة اتخاذ الإجراءات والموافقات اللازمة لتنفيذ الحكم. (١٠٢)

أما عن الركن الشرعي في الجريمة التأديبية فإنها تختلف عن الجريمة الجنائية إذ إن الأخيرة تحكمها قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، أما المخالفات التأديبية فهي غير واردة على سبيل الحصر فكل عمل يخرج به العامل على مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته يعتبر مخالفة تأديبية ويجازى عليها، ومما لاشك فيه أن من أهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام احترام وتنفيذ الأنظمة واللوائح ومن مقتضى تنفيذ الأنظمة تنفيذ مقتضى الأحكام بصفة عامة إذ إن الأحكام ما صدرت إلا تطبيقاً للأنظمة، فامتناع الموظف عن تنفيذ حكم

(١٠٢) علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية (دراسة تحليلية مقارنة). مركز البحوث، معهد الإدارة العامة، الرياض (١٤٢٢ هـ. -٢٠٠١ م)، ص ٢٨٨ وما بعدها.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

إداري ينطوي على إخلال بواجبات الوظيفة وإهدار لحجية الحكم مما يشكل معه جريمة تأديبية يؤاخذ عليها الموظف.

وبالرغم من كل ذلك فإن إعمال المسؤولية التأديبية بشأن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية قد يكتنفها بعض الصعوبات، أولها: أنها تفترض غالباً أن يكون الموظف حال قيامه بارتكاب المخالفة إنما قد ارتكبها بالمخالفة لأوامر رؤسائه – الذين يملكون توقيع الجزاء – بحيث لو كان هؤلاء يغطونه أو يقرونه على ما يقوم به، فلا قيام للمسؤولية وهذا هو الغالب بالنسبة للامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية. ثانيها: أن المسؤولية التأديبية تقوم على مبدأ الشخصية شأنها شأن الجريمة الجنائية فيتعين لإدانة الموظف وتوقيع العقوبة التأديبية في حقه حال اشتراكه ومجموعة أخرى في ارتكاب الجريمة أن يثبت أنه قد وقع منه فعل إيجابي أو سلبي محدد يعد مساهمة منه في وقوع الجريمة الإدارية، فإذا انعدم المأخذ الإداري في حق الموظف ولم يقم منه أي إخلال بواجبات وظيفته فلا يكون ثمة مخالفة تأديبية، ويترتب عليه عدم جواز توقيع عقوبة تأديبية في حقه، والملاحظ أن كثيراً من الأحكام الإدارية يلزم لتنفيذها وإعمال مقتضاها اشتراك أكثر من موظف لتنفيذها، أي أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام نادراً ما يكون نتاج عمل موظف واحد وإنما يكون نتيجة توافق وتواطؤ بين مجموعة من الموظفين . (١٠٣)

وأخيراً فقد جاء في ورقة عمل تقدمت بها هيئة الرقابة والتحقيق بندوة أخلاقيات العمل في القطاعين الحكومي والأهلي المنعقدة بمعهد الإدارة العامة تحت عنوان " دور هيئة الرقابة والتحقيق في ضبط أخلاقيات العمل الحكومي وسبل تعزيزها " ما نصه " إن هيئة الرقابة والتحقيق تركز من خلال عملها على الأخلاقيات التي يجب أن يكون عليها الموظف وتحارب سلوكيات الفساد الإداري سواءً كان ذلك باستغلال نفوذ الوظيفة لمصلحة شخصية في داخل الجهة الحكومية أو خارجها أو التحكم بأفراد الرعية، أو الافتئات عليهم نظاماً على حق من حقوقهم الشخصية بأي صورة من الصور أو تكليفهم بما لا يجب عليهم نظاماً. وسوء الاستعمال الإداري كالعبث بالأنظمة والأوامر والتعليمات وبطرق تنفيذها امتناعاً أو

(١٠٣) حسني سعد عبد الواحد، المرجع السابق، ص ٦١٧.

Published by Arab Journals Platform,

تأخيراً ينشأ عنه ضرر خاص أو عام ويدخل ضمن ذلك تعمد تفسير النظم والأوامر والتعليمات على غير وجهها الصحيح" (١٠٤).

ولقد جاء من بين التوصيات التي انتهت إليها الهيئة في هذه الورقة حث جهات التنفيذ على المبادرة بتنفيذ ما يصدر من أحكام قطعية(١٠٥).

الفرع الثاني:
دور ديوان المراقبة العامة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهة الإدارة

طبقاً لنظام ديوان المراقبة العامة من الممكن أن يكون للديوان دور في تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة، حيث اعتبر نظام ديوان المراقبة العامة أن كل إهمال أو تقصير من أحد الموظفين يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو يؤدي هذا الفعل إلى تعريض مصلحة من المصالح المالية للدولة للخطر أو يكون من شأن هذا الفعل أن يؤدي إلى ذلك، يعد من قبيل المخالفات المالية ومن ثم تخضع لرقابة الديوان،(١٠٦) وكما سبق أن ذكرنا فإن عدم تنفيذ حكم إداري إذا ما ترتب على هذا الخطأ ضرراً أصاب المحكوم لصالحه وكان بين الخطأ والضرر رابطة سببية فقد يكون ذلك سبيلاً لرفع دعوى تعويض جراء توافر عناصر المسؤولية، مما يعني أن هذا الفعل الخاطئ قد يؤدي إلى انتقاص من الخزانة العامة للدولة مما يعني أنه يعرض مصلحة مالية للدولة للخطر . (١٠٧)

وإذا ما اعتبرنا أن عدم تنفيذ الحكم الإداري سيؤدي إلى تعريض مصلحة مالية للدولة

(١٠٤) راجع الكتاب التوثيقي لندوة أخلاقيات العمل في القطاعين الحكومي والأهلي، المنعقدة بمعهد الإدارة العامة يوم الثلاثاء ٢٠ من محرم ١٤٢٦ هـ.الموافق ١/ ٣/ ٢٠٠٥ م ص ١٨٨.

(١٠٥) راجع الكتاب التوثيقي لندوة أخلاقيات العمل في القطاعين الحكومي والأهلي، المنعقدة بمعهد الإدارة العامة يوم الثلاثاء ٢٠ من محرم ١٤٢٦ هـ.الموافق ١/ ٣/ ٢٠٠٥ م، ص ١٩٠.

(١٠٦)محمود أحمد عبابنه، شرح أنظمة الحكم الأساسية في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة (١٤٣٨هـ-٢٠١٧م)، ص ٢٢٥.

(١٠٧) المادة ١٥ من نظام ديوان المراقبة، الصادر بالمرسوم الملكي (م/ ٩) بتاريخ ١١/ ٢/ ١٣٩١ هـ. والمنشور بجريدة أم القرى في العدد رقم ٢٣٦٧.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

للخطر فما هو الإجراء الذي يمكن أن يتخذه ديوان المراقبة، لقد أعطى النظام لديوان المراقبة أن يتخذ أحد إجراءين فإما أن يطلب تبعاً لأهمية المخالفة من الجهة التابع لها الموظف إجراء التحقيق اللازم ومعاقبته إدارياً، أو أن يقوم الديوان بتحريك الدعوى العامة ضد الموظف المسؤول أمام الجهة المختصة نظاماً بإجراءات التأديب. (١٠٨)

ولقد حددت المادة (٩) من نظام ديوان المراقبة الجهات التي تخضع لرقابة الديوان، حيث جاء نصها كما يلي:

تخضع لرقابة الديوان وفقاً لأحكام هذا النظام:

١-جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها.

٢-البلديات وإدارات العيون ومصالح المياه.

٣-المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكومة جزءاً من مال الدولة إما بطريق الإعانة أو لغرض الاستثمار.(١٠٩)

ولقد أوجب نظام ديوان المراقبة على جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها، البلديات وإدارات العيون ومصالح المياه، المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكومة جزءاً من مال الدولة إما بطريق الإعانة أو لغرض الاستثمار إحاطة الديوان فور اكتشافها لأية مخالفة مالية أو وقوع حادث من شأنه أن تترتب عليه خسارة مالية للدولة، وذلك دون إخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهة من إجراءات. (١١٠)

إذن من الممكن أن يكون لديوان المراقبة دور في تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة حال اكتشافه عدم تنفيذ حكم إداري من أحد الموظفين التابعين للجهات التي تملك حق الرقابة عليهم على أساس اعتبار أن عدم تنفيذ الحكم الإداري يمثل خطأ إذا ما ثبت في حق الإدارة وترتب على هذا الخطأ ضرر وكان بينهما رابطة سببية فإن ذلك إذا ما قاد إلى الحكم بالتعويض

(١٠٨) المادة ١٦ من نظام ديوان المراقبة، الصادر بالمرسوم الملكي (م/ ٩) بتاريخ ١١/ ٢/ ١٣٩١ هـ.

(١٠٩) المادة ٩ من نظام ديوان المراقبة، الصادر بالمرسوم الملكي (م/ ٩) بتاريخ ١١/ ٢/ ١٣٩١ هـ.

(١١٠) المادة ١٧ من نظام ديوان المراقبة، الصادر بالمرسوم الملكي (م/ ٩) بتاريخ ١١/ ٢/ ١٣٩١ هـ

Published by Arab Journals Platform,

في حق الجهة الإدارية، فيه بلا شك انتقاص من الأموال العامة للدولة مما يعنى أنه والوضع كذلك مخالفة مالية من المخالفات التي جعلها المنظم من بين المخالفات التي يختص ديوان المراقبة بنظرها واتخاذ الإجراءات التي نص عليها النظام في حق الموظف المخطئ.

من الممكن أن يكون لديوان المراقبة العامة دور في الضغط على الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية من خلال أحكام المسؤولية الجنائية في حق الموظف الذي يتقاعس عن تنفيذ الأحكام القضائية وذلك من خلال إحالته للجهة المختصة، فعدم تطبيق العقوبات الرادعة ضد أي مسؤول يعطل تنفيذ أحكام القضاء، ورغم أنه لا توجد نصوص نظامية تقرر عقوبات خاصة عن مثل هذا الفعل على وجه التحديد – وهذا مطلبٌ ملحّ – إلا أن هناك من النصوص النظامية ما يكفي لتجريم ومعاقبة من يرتكب هذا الفعل، وأبرزها ما نص عليه المرسوم الملكي رقم ٤٣ لعام ١٣٧٧هـ الذي نصت الفقرة الخامسة من المادة الثانية منه على عقوبة تصل للسجن عشر سنوات بحق من ارتكب بعض الجرائم ومنها " سوء الاستعمال الإداري كالعبث بالأنظمة والأوامر والتعليمات وبطرق تنفيذها امتناعاً أو تأخيراً ينشأ عنه ضرر خاص أو عام ويدخل ضمن ذلك تعمد تفسير النظم والأوامر والتعليمات على غير وجهها الصحيح أو في غير موضعها بقصد الإضرار بمصلحة حكومية لقاء مصلحة شخصية واستغلال النفوذ أياً كان نوعه في تفسير الأوامر وتنفيذها لمصلحة شخصية عن طريق مباشر أو غير مباشر" . وإذا كان هذا النظام قد حل محله نظام مكافحة الرشوة الحالي والمعمول به حالياً والصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٦ وتاريخ ٢٩/ ١٢/ ١٤١٢ هـ فقد أُشير في النظام الأخير على إلغاء كل ما يتعارض مع نظام مكافحة الرشوة من أحكام وأنظمة سابقة فالمقصود بهذه العبارة هو الغاء البند (٣) من المادة الثانية من المرسوم الملكي رقم ٤٣ لعام ١٣٧٧ هـ إلغاءً ضمنياً بحسبان أن هذا البند قد نص على عقوبة الراشي والمرتشي والوسيط دون أن يتطرق ذلك الإلغاء إلى جميع أحكام البنود الأخرى الواردة ضمن المادة الثانية المشار إليها ولو كان المنظم يقصد إلغاء جميع أحكام المرسوم الملكي رقم ٤٣ لعام ١٣٧٧ هـ لنص على ذلك

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

صراحة.(١١١)

ومنها أيضاً النص الوارد بنظام محاكمة الوزراء والذي جاء في مادته الخامسة بأن " مع عدم الإخلال بما ينص عليه أي نظام آخر، يعاقب بالسجن لمدة تتراوح من ٣ – ١٠ سنوات المتهم بموجب أحكام هذا النظام، إذا ارتكب إحدى الجرائم الآتية: ١ –....ب –...ج –.. .. د – تعمد مخالفة النظم واللوائح والأوامر التي يترتب عليها ضياع حقوق الدولة المالية، أو حقوق الأفراد الثابتة شرعاً أو نظاماً "(١١٢).

ولعل تعطيل حكم قضائي لهو عبث بالأنظمة إذ إن الحكم القضائي ما صدر إلا بناء على أنظمة فدور القاضي يقتصر على تطبيق أحكام النظام على الواقعة محل الدعوى المنظورة أمامه.

وقد نصت الفقرة الخامسة من المادة الثانية من نظام الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة صراحة على العبث بالأنظمة فالركن المادي لهذه الجريمة يتمثل في عدة صور العبث بالأنظمة والأوامر والتعليمات أو العبث بطرق تنفيذها امتناعاً أو تأخيرا كعدم تنفيذ أحكام قضائية واجبة النفاذ إذ إنه يعد تعطيلاً للأنظمة لأن الحكم دائماً يستند إلى أنظمة، أو التأخر في تنفيذ الأحكام الواجبة التنفيذ، إذ إن الأحكام المزيلة بالصيغة التنفيذية تأخير تنفيذها هو في حقيقته تأخير لتنفيذ نظام. هذا التأخير أو الامتناع الذي يرتب أو ينشأ عنه ضرر خاص أو ضرر عام.

حتى إن المادة اعتبرت الجريمة تقوم في ركنها المادي في حالة تعمد تفسير النظم والأوامر والتعليمات على غير وجهها الصحيح؛ فما تأخر الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية أو امتناعه عن تنفيذها سوى تعطيل للأنظمة وعبث بالأنظمة والأوامر والتعليمات.

بالإضافة إلى ذلك فإن نظام محاكمة الوزراء وضع عقوبة لمن يتعمد مخالفة الأنظمة واللوائح التي يترتب عليها ضياع حقوق الدولة المالية وكما ذكرنا إذا ما توافرت أركان

(١١١) راجع حكم ديوان المظالم رقم ١٣٣/ ت/ ٣ لعام ١٤١٥هـ. بجلسة ٦/ ٤/ ١٤١٥ هـ. المجموعة الثالثة من المبادئ التي أقرتها هيئة التدقيق بديوان المظالم في المواد الجزائية عن الفترة من ١/ ١/ ١٤١٥هـ. حتى ٣٠/ ٦/ ١٤١٦هـ. ص ١، موقع محامو المملكة زيارة الموقع بتاريخ ١٠/ ٤/ ٢٠١٧ م.

(١١٢) راجع نظام محاكمة الوزراء، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٨٨) وتاريخ ٢٢/ ٩/ ١٣٨٠ هـ.

Published by Arab Journals Platform,

المسؤولية المدنية من خطأ وضرر وعلاقة سببية استحق معها المحكوم له تعويضاً، هذا التعويض الذي تدفعه الدولة سيدفع من خزانة الدولة ألا يُعد ذلك انتقاصاً وضياعاً للحقوق المالية للدولة مما تقوم معه الجريمة إذا كان الخطأ منسوبا إلى الوزير، ولقد أضافت المادة جزئية خاصة بالحقوق الثابتة للأفراد شرعاً ونظاماً ومن بين الحقوق بل وأهمها التي تثبت للأفراد حقهم في أن يجدوا ما صدر لهم من أحكام موضع التنفيذ ومن ثم فإن تعطيلها أو عدم تنفيذها بدون موجب شرعي أو نظامي لهو مخالفة طبقاً لما نصت عليه المادة آنفة الذكر، مما يمكن معه محاسبة الوزير إذا كان الخطأ منسوباً إليه.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

الخاتـــــمة:

تناولنا خلال هذا البحث المعنون له تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي الصور التي يمكن أن تلجأ إليها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وبيان الأسباب التي يمكن للإدارة أن تدعيها لعدم التنفيذ ثم بعد ذلك تعرضنا لبعض الوسائل التي يمكن من خلالها إجبار جهة الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، ودور بعض الجهات في تحقيق ذلك مبيناً كيفية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية من خلال توضيح دور ولاية المظالم في هذا المجال من خلال بيان أساس تنفيذ الأحكام الإدارية في الشريعة الإسلامية وبيان تشكيل واختصاصات ولاية المظالم وبيان سلطة والي المظالم في تنفيذ الأحكام الإدارية، مع بيان بعض الوسائل الناجحة في تنفيذ الأحكام ضد الإدارة، ودور بعض الأجهزة الرقابية في تنفيذ هذه الأحكام.

وخلصنا من هذا البحث إلى عدة نتائج يمكن إجمالها فيما يأتي:

١- إذا ما صدر ضد الجهة الإدارية حكم فإنها قد تلجأ إلى بعض الوسائل لعدم تنفيذ هذا الحكم، قد تتأخر في التنفيذ أو تنفذ الحكم تنفيذاً منقوصاً، أو ترفض تنفيذه صراحة مما يعد معه والوضع كذلك عدم التزام من جانب الإدارة بالأنظمة.

٢- إذا ما قررت الإدارة عدم تنفيذ الأحكام القضائية أو التأخير في تنفيذها قد تدعي أن عدم تنفيذها للأحكام يعود إلى أسباب منها المصلحة العامة أو صعوبة التنفيذ، وقد يكون ادعاؤها هذا بدون سند صحيح.

٣- هناك بعض الجهات قد تلعب دوراً مهماً في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة.

٤- أحكام الشريعة الإسلامية اهتمت بتنفيذ الأحكام عامة، ومن ثم التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، لأن الجميع تحت مظلة وأحكام الشريعة الإسلامية.

Published by Arab Journals Platform,

التوصيات:

١. تفعيل دور هيئة الرقابة والتحقيق من خلال اعتبار عدم تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة مخالفة تأديبية، والتحقيق مع الموظف المتسبب في ذلك ومن ثم توقيع العقوبة المناسبة له، إذ إن عدم تنفيذ الأحكام هو من جانب إخلال بكرامة الوظيفة العامة، ومن جانب آخر قد يترتب على عدم التنفيذ مخالفة مالية إذا ما ترتب على عدم التنفيذ الحكم بالتعويض ضد جهة الإدارة.

٢. تفعيل أحكام النصوص الجزائية التي تعتبر التلاعب بالأنظمة أو تعطيل سريانها جريمة يعاقب عليها النظام.

٣. إعطاء ديوان المظالم الصلاحيات التي تمكنه من تنفيذ الأحكام التي يصدرها ضد جهة الإدارة ولعل من بين هذه الوسائل الغرامة التهديدية التي اعتمدتها بعض الأنظمة والتي تعد وسيلة ناجعة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد جهة الإدارة خاصة أن هذه الوسيلة أثبتت نجاحها في معالجة تعنت الإدارة تجاه الأحكام القضائية الصادرة ضدها، بالإضافة إلى أن هذا يتفق مع نظام ولاية المظالم المستقر في الشريعة الإسلامية.

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ?? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

المراجـــــع

المراجع الشرعية:

١) العلامة، جمال الدين الحافظ أبو الفرج عبد الرحمن بن علي بن محمد، (بن الجوزي) مناقب أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، حققه أبو أنس المصري الشافعي، حلمي ابن محمد بن إسماعيل، مكتبة دار العقيدة للتراث (١٩٩٦)

٢) العلامة، عبد الرحمن بن خلدون. (طبعة ١٩٨٢ م) تاريخ العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الاكبر، دار الكتاب اللبناني، بيروت.

٣) العلامة، علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي، الأحكام السلطانية، القاهرة، الناشر مصطفى البابي الحلبي (١٩٦٦ م).

٤) العلامة، محمد بن جرير الطبري، تاريخ الرسل والملوك: ٦/ ٥٦٧، والكامل في التاريخ: ابن الأثير ٥/ ٢٢.

المراجع القانونية:

١) أحمد الخالدي، معوقات استقلال السلطة القضائية دراسة مقارنة في ظل التشريعات الفلسطينية، (١٩٩٤-١٩٩٨)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (جامعة النجاح الوطنية، نابلس) فلسطين، المجلد (١٦)، العدد (٢) (٢٠٠٢)

٢) د. أماني فوزي السيد حموده، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (٢٠١٥)

٣) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، (١٩٨٤ م).

٤) د. حمدي عبد المنعم، ديوان المظالم نشأته وتطوره واختصاصاته مقارناً بالنظم القضائية الحديثة، الطبعة الأولى، دار الشروق. (سنة ١٩٨٣).

٥) د. حمدي محمد العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية: أساليب الإدارة ووسائلها النظامية، الرياض، دار الإجادة للنشر (١٤٣٧ هـ).

٦) د. حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، (١٩٩٧)

٧) د. سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، (عام ١٩٧٥).

٨) د. طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، القاهرة مكتبة القاهرة الحديثة، (سنة ١٩٦٢).

٩) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، القاهرة، دار الفكر الجامعي (عام٢٠٠٨).

١٠) د. عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة. دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٦٤ م).

١١) د. عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة الجزائر للنشر (٢٠١٠)

١٢) د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء (١٩٧١ م).

١٣) د. علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية (دراسة تحليلية مقارنة)، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة (١٤٢٢ هـ - ٢٠٠١ م).

١٤) د. محمد أنس قاسم جعفر، ولاية المظالم في الإسلام وتطبيقها في المملكة العربية السعودية، القاهرة، دار النهضة العربية (١٩٨٧ م).

١٥) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، (عام ٢٠٠١)،

١٦) د. محمد جمال ذنيبات، د. حمدي محمد العجمي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، (١٤٣٧ هـ-٢٠١٦ م)

١٧) د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة. (١٩٦٧ م).

Mohammed: ????? ??????? ???????? ??????? ??????? ??? ??? ??????? ?? ??????? ??????? ???????? ?? ??? ??????? ????????? ???????? ??????

١٨) د. محمد عبد المعطي فرهود، ولاية المظالم في الإسلام ومدى قابليتها للتطبيق في النظم القضائية العربية والإسلامية المعاصرة، الرياض، دار الرشد للنشر، (بدون سنة نشر).
١٩) د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة (٢٠٠٢).
٢٠) د. محمود أحمد عبابنه، شرح أنظمة الحكم الأساسية في المملكة العربية السعودية، مركز البحوث، معهد الإدارة العامة (١٤٣٨هـ-٢٠١٧م).
٢١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، القاهرة، الدار الجامعية، (١٩٨٢).
٢٢) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، القاهرة، المطبعة العالمية، (١٩٦١ م).
٢٣) د. يسري محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دار النهضة العربية، (٢٠٠٠).

الأنظمة:

١) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩٠ وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢. المنشور بجريدة أم القرى العدد رقم ٣٣٩٧ وتاريخ ٢/ ٩/ ١٤١٢ هـ.
٢) نظام محاكمة الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (٨٨) وتاريخ ٢٢/ ٩/ ١٣٨٠ هـ.
٣) نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي م/ ٧ وتاريخ ١/ ٢/ ١٣٩١ هـ.
٤) نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤٩) وتاريخ ١٠/ ٧/ ١٣٩٧هـ.
٥) نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي(م/ ٩)بتاريخ ١١/ ٢/ ١٣٩١هـ

مجموعات الأحكام:

١) مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية للأعوام من (١٤٠٨-١٤٢٣ هـ).
٢) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٨ هـ.
٣) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٩هـ.

٤) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١ هـ.

٥) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢هـ.

٦) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٥هـ.

٧) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٦هـ.

٨) مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٧هـ.