

"تنفيذ الحكم الإداري المتعلق بحق تُبْت للموظف"

إعداد الباحث:

معد المشروع/ نواف بن مشيط بن حسين آل مشيط

قدم هذا المشروع استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير المهني في التخصص (الأنظمة)

المشرف على المشروع/ د. عبد الله بن سعيد أبو داسر

كلية العلوم الإدارية-جامعة نجران-نجران-المملكة العربية السعودية

2022/هـ1443م

ملخص البحث

تتناول هذه الدراسة موضوع تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة من ديوان المظالم ضد الجهات الحكومية في المملكة العربية السعودية، والتي تشكل إحدى القضايا الحيوية التي تؤثر على سير العدالة وحقوق الأفراد. تهدف الدراسة إلى تحليل الإشكاليات المتعلقة بتأخير أو امتناع الجهات الحكومية عن تنفيذ هذه الأحكام، مع التركيز على المسؤولية الملقاة على الموظف العام في هذا الجانب. كما تسعى الدراسة إلى وضع معايير واضحة وآليات عملية لضمان التنفيذ الفوري والفعال للأحكام الإدارية، والحد من المماطلة أو التعطيل. ومن خلال مراجعة الأنظمة واللوائح ذات الصلة، خاصة المرسوم الملكي ونظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، تقدم الدراسة توصيات تهدف إلى تعزيز دور الرقابة القضائية والإدارية، وتوفير الضمانات اللازمة لحماية حقوق المحكوم لهم، بما يساهم في تحقيق العدالة الإدارية ورفع مستوى الثقة في الجهاز القضائي والإداري.

مقدمة البحث

الحمد لله الذي قضى بالحق، وأمر بالعدل، وحرم الظلم، ونهى عن الظالم، وأنزل على عبده الكتاب المبين، والهدى المستبين، ليحكم بين الناس فيما اختلفوا فيه، بما أراه الله، والصلاة والسلام الأتمان الأكملان على صفوة الخلق أجمعين، وخاتم الأنبياء والمرسلين، محمد ابن عبد الله، خير الناس عدلاً وأحسنهم خلقاً، وأوفاهم عهداً، وأقومهم سبيلاً، وأنصفهم حكماً، وخذ الله به الكلمة، وأتم به النعمة، وجمع به الأمة، فصلوات الله وسلامه عليه، وعلى آله الطيبين، وصحبه الطاهرين، والتابعين لهم بإحسان إلى يوم الدين.

نشأ القانون الإداري بصفة عامة لتنظيم العلاقات الإنسانية المتنوعة داخل المجتمع، وتعددت فروعها بتعدد نوعيات هذه العلاقات لتتلاءم مع طبيعة كل منها، وقد قسم الفقهاء منذ عهد الرومان القانون إلى قسمين رئيسيين هما القانون العام والقانون الخاص، ويعد القانون الإداري أحد الفروع الهامة للقانون العام الداخلي الذي ينظم أنشطة الإدارة المتنوعة ويحكم علاقاتها بالأفراد.

ويتناول القانون الإداري عدة موضوعات أهمها: بيان المبادئ العامة للقانون الإداري، وأساليب التنظيم الإداري، والنشاط الإداري، وأساليب الإدارة ووسائلها، والامتيازات التي تتمتع بها تحقيقاً لأهدافها، وكذلك بيان الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية.

ولقد وجد القانون الإداري في المملكة العربية السعودية بوجود الإدارة العامة ليحكم تنظيمها الإداري، وظهرت البوادر الأولى لهذا القانون بإصدار الأنظمة التي أرست قواعد التنظيم الإداري في الدولة بإنشاء عدد من الوزارات والمصالح العامة، وتطورت أحكام ومبادئ القانون الإداري في المملكة بفضل جهود ديوان المظالم الذي أخذ بأسباب التقدم والتطور الإداري كي يلائم النهضة الاقتصادية والاجتماعية في المملكة العربية السعودية مسترشداً بأحكام الشريعة الإسلامية.

ومن المؤكد أن تنفيذ الأحكام الإدارية هو الهدف المنشود إلى اللجوء إلى القضاء، فلا ينفع الحكم بحق لا نفاذ له، وتأخر الأحكام بالتأكيد أنه يلحق ضرراً بالمحكوم له، ويؤثر على مصداقية الأحكام وعلى ثقة المواطنين في القضاء. إلا أن حكم المحكمة الإدارية ينتهي بإصدار الحكم القضائي ثم تأييده من محكمة الاستئناف الإدارية، أو بفوات المدد النظامية للاعتراض، ليصبح الحكم بعد ذلك نهائياً واجب النفاذ، مذيلاً بالصيغة التنفيذية، ويبقى على الجهة المعنية في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات الحكومية.

وتعتبر إشكالية تنفيذ الاحكام القضائية بحق الجهات الحكومية من المشاكل الإدارية والمالية التي أحدثت قلقاً عند بعض المواطنين، حيث إنه ثبت في أكثر من واقعة ماطلة بعض الجهات الحكومية في تنفيذ أحكام الصادرة ضدها من المحاكم الإدارية، وذلك صدر من المقام السامي الامر رقم 9624/م ب في تاريخ 1430/11/22هـ الذي ينص على: (توجيه الجهات الحكومية عند تسلمها الاحكام القضائية المذيلة بالصيغة التنفيذية باتخاذ الإجراءات الفورية لتنفيذها بالتنسيق مع وزارة المالية والجهات المعنية عند الاقتضاء..)

ونشير إلى مرسوم ملكي رقم (73) وتاريخ 1443/01/23هـ القاضي بالموافقة على نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم. وتناول النظام عده مواد من أهمها تكوين دوائر التنفيذ تتولى الاختصاصات والمهام المتعلقة بالتنفيذ، وايضاً تناول الصعوبات والغموض التي قد تواجه الإدارة في كيفية تنفيذ الحكم الإداري، وتناول معالجة الجرائم المتعلقة بالتنفيذ معتبراً أنه من الوسائل الجوهرية في حمل الموظف العام المعبر عن الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر ضدها.

وهنا نوضح للقارئ الكريم اثناء الدراسة موضوع تنفيذ الحكم الإداري المتعلق بحق ثبت للموظف، ومسؤولية الموظف المتمتع عن تنفيذ الحكم الإداري وآثارها وآلية تنفيذ الحكم الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية.

أهداف الدراسة:

- 1- وضع معايير لتنفيذ الحكم الإداري، بحيث لا يتطلب الامر إلى المطالبة أمام ديوان المظالم وفرض الجزاءات المترتبة على الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري.
- 2- معالجة الأسباب والعوائق المادية والنظامية التي تؤدي إلى التأخير أو الامتناع في تنفيذ الاحكام الإدارية.
- 3- إيجاد حلول قضائية لحالات تعذر التنفيذ أو وجود ما يستدعي وقفه أو ارشاد الإدارة لمتطلباته.
- 4- توفير ضمانات وإشراف ديوان المظالم على إجراءات تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضد الجهات الحكومية.

تساؤلات الدراسة:

- 1- مراقبة السلطة التنفيذية من قبل الجهات المختصة من تنفيذ الحكم الإداري دون الحاجة إلى المطالبة في تنفيذ الحكم الإداري أمام ديوان المظالم.
- 2- الاخذ بإجراءات المتوازية لتفكيك الصعوبات والعقبات التي تواجه تنفيذ الاحكام الإدارية بحسب نوع الاحكام.
- 3- معالجة بعض الحالات التي ينشأ عن عدم تنفيذ الجهات المحكوم عليها.
- 4- جعل لقضاء التنفيذ (الإداري) صلاحية الاذن للمحكوم له بالتنفيذ بنفسه.
- 5- القاعدة العامة بأن تتولى الجهات الإدارية بنفسها تنفيذ الاحكام الصادرة لمصلحتها.
- 6- تنظيم الجرائم المتعلقة بالتنفيذ الاحكام الصادرة من ديوان المظالم ضد الجهات الحكومية.

مشكلة الدراسة:

وتتلخص إشكالية البحث في زيادة الشكاوى المتعلقة بعدم تنفيذ بعض الاحكام الصادرة عن ديوان المظالم، والذي يقوم بها الموظف العام والمسؤول عن تنفيذ الاحكام بمنع تنفيذ الأحكام أو تعطيلها، إذ تعد هذه الأفعال من وجه نظر الباحث أفعال مضاعفة في التجريم، فبدلاً

من أن يحث أفراد المجتمع على تنفيذ الاحكام أو يسعى لتنفيذها باعتبارها احدى واجبات الوظيفة، يقوم بنفسه أو بأمر منه بمنع تنفيذ هذه الاحكام.

وسوف نأخذ بالمنهج (الوصفي) في الدراسة حيث نعطي تصوراً واقعياً للموضوع حسب الاحكام والأنظمة المنظمة له.

الدراسات السابقة:

1- مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الاحكام القضائية دراسة تطبيقية، روان بنت محمد الدوسري، حيث تناولت الباحثة مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها، والجزاء المترتب حال امتناعها عن التنفيذ في النظام السعودي. وحيث في دراستها لم تناول مسؤولية الموظف الممتنع عند تنفيذ الحكم الإدارية وآلية تنفيذه، وفي دراستنا نتناول عن مسؤولية الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الحكم الإداري، وآلية التنفيذ.

2- تنفيذ الاحكام الإدارية، خليل عمر خليل الحاج يوسف، تناول الباحث التعرف على موقف القضاء من تعسف الإدارة في تنفيذ الاحكام الصادرة ضدها، والتعرف على الجهة المختصة في النظر بمراقبة تنفيذ الاحكام الإدارية، والتعرف على سبل مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام الإدارية، والتعرف على المبررات التي تتخذها الإدارة للتهرب من تنفيذ الاحكام الإدارية، والتعرف على حجية الاحكام الصادرة في الدعاوى الإدارية. وحيث الدراسة تفتقر الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الحكم الإداري وآثار الامتناع وكذلك آلية تنفيذ الحكم الإداري، وتكون دراستنا حول مسؤولية الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الإداري واثارها وآلية تنفيذ الحكم.

3- تنفيذ الاحكام القضائية الإدارية والاشكالات التي تثيرها، بحشيش أحمد، تناول الباحث نظام التنفيذ بصفة عامة، وتناول تعريف التنفيذ وأنواعه والاثار المترتبة عنه، وأشخاص التنفيذ. تناولت الدراسة التنفيذ بصفة عامة وأنواعها وآثارها، وتكون دراستنا بتعريف التنفيذ بشكل خاص ومرتباً بالموظف العام الممتنع عن تنفيذ الحكم الإداري.

خطة البحث

المبحث التمهيدي: ماهية الحكم التنفيذي والموظف العام.

المطلب الأول: مفهوم الحكم التنفيذي.

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام.

المطلب الثالث: حقوق وواجبات الموظف العام.

المبحث الأول: المسؤولية المترتبة عن الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري وآثارها.

المطلب الأول: المسؤولية المترتبة على الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الإداري.

المطلب الثاني: آثار الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري.

المبحث الثاني: آلية تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد جهة الإدارة.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة.

المطلب الثاني: آلية تنفيذ الحكم الإداري.

المبحث التمهيدي: ماهية الحكم التنفيذي والموظف العام

المطلب الأول: مفهوم الحكم التنفيذي

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام

المطلب الثالث: حقوق وواجبات الموظف العام

المطلب الأول: مفهوم الحكم التنفيذي

أولاً: المقصود بالحكم القضائي في المفهوم اللغوي.

يرتبط في الذهن دائماً الحكم القضائي، فأينما ورد الحديث عن الحكم القضائي، فلا بد أن يرتبط ذلك ذهنياً، وواقعياً بمفهوم التنفيذ، باعتبار أن التنفيذ ما هو إلا الثمرة التي تبتغى من السعي الحثيث؛ لاستصدار الحكم، ولذا سوف نتناول المقصود بالحكم القضائي وكذلك التنفيذ.

الحكم مصدر للفعل حَكَمَ، وجمعه أحكام، ويحمل معاني عدة في اللغة، ومنها: العلم والتفقه، قال تعالى: ﴿يَا يَحْيَى خُذِ الْكِتَابَ بِقُوَّةٍ ۗ وَآتَيْنَاهُ الْحُكْمَ صَبِيًّا﴾ سورة مريم، الآية 12. أي آتيناها علماً وفقهاً (1) وقد يأتي بمعنى الحكمة، يقال الصمت حُكْمٌ (2) كما أن من معانيه: المنع، وأول ذلك الحُكْم وهو المنع من الظلم، ويقال حَكَمْتُ السفيه وأحكمته أي أخذت على يديه. كما أنه قد يعني: القضاء، وهو أقرب المعاني إلى المقصود في هذه الدراسة، قال تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾ [النساء: 58]. ورغم وضوح الاختلاف بين هذه المعاني إلا أنها لا تكاد تتجاوز المعنى الاصطلاحي للحكم، فغاية الحكم القضائي منع المحكوم عليه من مخالفة مراد المشرع (3).

(1) أبو فيصل ابن منظور، 1414هـ، لسان العرب، ط3، بيروت: دار صادر

(2) شهاب الدين أبو عمرو، بدون سنة طباعة، القاموس المنجد، بيروت: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع.

(3) ماجد الخليفة، 1434هـ/2013م، تيسير إجراءات التقاضي والتنفيذ، الرياض: الطباعة والنشر مكتبة الملك فهد الوطنية

ثانياً: مفهوم الحكم القضائي في الفقه الإسلامي.

فإن عناية الفقهاء أوليت لمفهوم القضاء دون مفهوم الحكم، حيث إن حقيقة القضاء في الإسلام تعني: الإخبار عن حكم شرعي على سبيل الإلزام⁽¹⁾، ويقال قضى بين الخصمين، وقضى عليه، وقضى له⁽²⁾، والقضاء بهذا المعنى هو في حقيقته يُعد تعريفاً للحكم القضائي، ولذا فنحن أمام مصطلحين لذات المفهوم، فيطلق الحكم بمعنى القضاء، ويطلق القضاء بمعنى الحكم. إلا أنه رغم ذلك فإن بعض الدراسات الفقهية حاولت أن تتصدى لتحديد مفهوم الحكم، فعرفه بعض الفقهاء بأنه: "فصل الخصومة"⁽³⁾، وعرفه واضعوا مجلة الأحكام العدلية بأنه: "قطع القاضي المخاصمة، وحسمه إياها"⁽⁴⁾...، وقد تناولت بعض الأبحاث الفقهية الحديثة تعريف الحكم القضائي بما هو أكثر تفصيلاً ودقة، فيقال إنه: "فصل الخصومة بقول، أو فعل يصدر عن القاضي، ومن في حكمه بطريق الإلزام"⁽⁵⁾.

وباستعراض هذه العبارات وغيرها في تصديها لتعريف الحكم في الفقه الإسلامي يتضح أنها تتفق في الغالب على اشتمال الحكم القضائي لخمسة عناصر وهي: أن الحكم القضائي قول، وأنه يصدر عن ذي ولاية وهو القاضي، ويفصل في نزاع يثور بين متخاصمين، ويكون ملزماً، ويستند على قاعدة شرعية أو قانونية⁽⁶⁾.

ووفقاً لهذا فإنه يمكن تعريف الحكم القضائي على أنه: إفصاح القاضي بالقول أو الفعل عما قر في نفسه وفقاً لولايته، للفصل في نزاع بين متخاصمين، أو أكثر، بما يوافق أحكام الشرع، أو النظام، بطريق الإلزام.

(1) ابن فرحون، برهان الدين إبراهيم، 1428هـ/2007م، تبصرة الحكام في أصول الاقضية ومناهج الحكام، ط2، بيروت: دار الكتب العلمية

(2) أبو عمرو، شهاب الدين، (بدون سنة طباعة)، القاموس المنجد، بيروت: دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع

(3) البهوتي، منصور بن يونس، 2009م، كشاف القناع عن متن الإقناع، ط2، ج6، بيروت: دار الكتب العلمية

(4) مجلة الأحكام العدلية، المادة (1786)

(5) ياسين، محمد نعيم، 1420هـ/2000م، نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية، ط2، عمان: دار الفعافس

(6) الخليفة، ماجد بن سليمان، 1434هـ/2013م، تيسير إجراءات التقاضي والتنفيذ، ط1، الرياض: الطباعة والنشر للمؤلف، فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية

ثالثاً: شروط صحة الحكم القضائي.

يشترط لصحة الحكم القضائي جملة من الشروط المهمة إجمالها على النحو التالي (1):

- 1- ألا يكون الحكم مخالفاً لدليل قطعي من كتاب أو سنة أو إجماع أو قياس.
- 2- أن تتقدمه خصومة، ودعوى صحيحة مسموعة شرعاً، متعلقة بخصوص موضوع الحكم.
- 3- أن يكون بصيغة تدل على الالتزام، تحقيقاً لمقصود الفصل في الدعوى، وتمييزاً له عن الفتوى، كقول القاضي: ثبت عندي أن فلاناً على فلانٍ كذا.
- 4- أن يكون واضحاً رافعاً للخلاف مبيناً للحق ومعيناً له، وذلك بتعيين المحكوم له وعليه وبه بصورة واضحة.
- 5- أن يصدر من قبل القاضي في حضور الخصوم.
- 6- أن تُذكر الأسباب والمستندات التي بُني عليها الحكم.
- 7- أن يكون صدوره بناءً على طلب المدعي وبعد تزكية الشهود وتعديلهم، واستيفاء الحجج والبيانات.

وزاد النظام السعودي على هذه الشروط ما يلي:

أولاً: نصت المادة الخامسة والعشرون من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أنه: (تصدر الأحكام بأغلبية قضاة الدائرة، وينسب الحكم إلى الدائرة، وعلى المخالف توضيح وجهة نظره وأسبابها، وعلى الأغلبية الرد عليها، ويثبت ذلك

- أثناء المداولة - في محضر يرافق ملف الدعوى، ولا يجوز الاطلاع عليه إلا من المحكمة المعترض على الحكم أمامها). بمعنى أن يكون الحكم صادراً من محكمة مختصة نظاماً، ووفق إجراءات نظامية صحيحة، ويكون تشكيلها لما نص عليه نظاماً، وأن يصدر الحكم بأغلبية قضاة الدائرة.

ثانياً: نصت المادة السادسة والعشرون من نظام المرافعات الشرعية أمام ديوان المظالم على أنه: (يجب أن تودع في ملف الدعوى عند النطق بالحكم مسودته المشتملة على وقائعه وأسبابه وموقعة من قضاة الدائرة.

ويجب أن يحدد . بعد النطق بالحكم . موعد لتسليم صورة من نسخته لا يتجاوز أربعاً وعشرين ساعة في الأحكام العاجلة، وخمسة عشر يوماً في الأحكام الأخرى). بمعنى تنتهي مرحلة الدفاع وتنتهي الدعوى للدخول في مرحلة جديدة هي إصدار الحكم، ويكون النطق بالحكم في جلسة علنية.

(1) الغامدي، ناصر بن محمد بن مشري، 1438هـ/2017م، القضاء الإداري الإسلامي قضاء المظالم في الإسلام "دراسة تطبيقية

على النظام السعودي"، ط1، مكة المكرمة: دار طيبة الخضراء

ثالثاً: نصت المادة السابعة والعشرون من نظام المرافعات الشرعية أمام ديوان المظالم على أنه: (يجب أن يبين في نسخة الحكم المحكمة التي أصدرته، ومكانها، وتاريخ إصداره، وما إذا كان صادراً في دعوى إدارية أو تأديبية، والدائرة وقضاتها، واسم ممثل الادعاء وطلباته، وأسماء أطراف الدعوى وصفاتهم، وموطن كلٍ منهم وحضورهم أو غيابهم، وأسماء ممثليهم. ويجب أيضاً أن تشمل نسخة الحكم عرضاً مجملاً لوقائع الدعوى، ثم طلبات أطراف الدعوى وملخصاً وافياً لدفعهم ودفاعهم الجوهري، ثم أسباب الحكم ومنطوقه. ويجب كذلك أن تشمل نسخة الحكم الصادر بالتفسير بيانات الحكم المُفسَّر. ويوقع قضاة الدائرة وأمين سرها نسخة الحكم الأصلية، وتودع في ملف الدعوى قبل الموعد المحدد لتسليم صورتها). وبعد ذلك تصدر المحكمة صكاً هو نسخة الحكم في شكل معين وبيانات معينة وفق ما جاءت به المادة (السابعة والعشرون) من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على النحو التالي⁽¹⁾:

- 1- **الديباجة:** ويذكر فيه اسم المحكمة التي أصدرته، ومكانها وتاريخ إصداره، وما إذا كان صادراً في دعوى إدارية أو تأديبية، والدائرة وقضاتها واسم ممثل الادعاء وطلباته، وأسماء أطراف الدعوى وصفاتهم، وموطن كل منهم وحضورهم أو غيابهم، وأسماء ممثليهم، وتتمثل أهمية تلك البيانات في التأكد من صدور الحكم من محكمة مختصة ومشكلة تشكيلاً صحيحاً وكذا معرفة الخصوم على وجه التحديد واليقين لئلا يحصل لبس، كما تتمثل أهمية التاريخ في تحديد مواعيد الاعتراض. وإذا تعدد ممثلو المدعي أو ممثلو الادعاء العام أو ممثلو المدعى عليه، فلا بد وأن يذكر في الحكم من قام بالإجراء الأول، وهو تقديم صحيفة الدعوى، ومذكرة الدفاع الأولى، كما يذكر في الحكم من حضر جلسة النطق بالحكم.
- 2- **ملخص أو موجز الوقائع:** ويحتوي هذا الجزء على خلاصة الدعوى بذكر عرض مجمل لوقائعها ثم طلبات أطراف الدعوى وملخصاً وافياً لدفعهم ودفاعهم الجوهري، وكأنها وصف لمراحل الخصومة وسيرها، لمعرفة مدى تقيد المحكمة بطلبات الخصوم، ذلك أن عدم التقيد بطلبات الخصوم من أسباب إعادة النظر في الدعوى، كما تسجل هذه البيانات مدى تحقيق المحكمة لمبدأ المواجهة بين الخصوم.
- 3- **المناقشة وأسباب الحكم:** أي الأسباب الواقعية والشرعية والنظامية التي أسس عليها القاضي حكمه ويطلق عليها الحيثيات، وفيها يظهر دور القضاة ومناقشتهم تمهيداً للوصول إلى الحكم الفاصل في الدعوى، وتعود أهمية ذكرها إلى أنها سلاح القاضي أمام الكافة بأنه لم يحكم بالهوى والتشهي بل بالأدلة والبراهين القابلة للمراجعة والتمحيص ممن يملك أدواته.

(1) الموجان، إبراهيم بن حسين، 1439هـ/1017م، شرح نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، ط1، مكة المكرمة: مكتبة الملك فهد الوطنية

- 4- **منطوق الحكم:** أي ما فصل به في الدعوى، وفيه تقرر العقوبة إن كانت الدعوى تأديبية، وينص على مقدار ما حكم به من تعويضات ونحوها إن كانت إدارية، على أن تكتب المبالغ بالأرقام والحروف، وقد يصدر برفض الدعوى. ويوقع قضاة الدائرة وأمين سرها نسخة الحكم الأصلية، ويعد هذا التوقيع ممن أصدرها مكسباً للصفة الرسمية لها فتعد ورقة رسمية لها قوة في

الإثبات ولا يمكن إثبات عكسها إلا بطريق الطعن بالتزوير، وتودع نسخة الحكم الأصلية في ملف الدعوى قبل الموعد المحدد لتسليم صورتها.

رابعاً: نصت المادة التاسعة والعشرون من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم على أنه: (تدّيل صورة نسخة الحكم التي يكون التنفيذ بموجبها بالصيغة التنفيذية، ويوقعها الموظف المختص في المحكمة، وتختتم بختمها، ولا تسلم إلا إلى طرف الدعوى الذي تعود إليه منفعة من تنفيذ الحكم).

والصيغة التنفيذية لأحكام الصادرة ضد جهة الإدارية، ولأحكام الصادرة في الدعاوى التأديبية هي: (على الوزراء ورؤساء الأجهزة الحكومية المستقلة تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه).

والأحكام الصادرة بفصل موظفي المرتبة (الرابعة عشرة) فما فوقها أو ما يعادلها تنفذ بعد تصديق الملك عليها.

لا يفوتنا في هذا الصدد أن نشير إلى الأمر السامي رقم 9624/م ب وتاريخ 1430/11/22هـ الذي قرر أنه وفقاً للقواعد العامة لا يمكن استخدام الوسائل الجبرية لتنفيذ الأحكام ضد جهة الإدارية وأن من المبادئ المستقرة عدو جواز الحجز على الأموال العامة، وأن هذا المبدأ يشمل جميع أنواع الحجز التحفظية منها والتنفيذية سواء أكانت على المنقول أو العقار، ونظراً لأن للأموال العامة حرمتها وعدم المساس بها من أي كائن كان، ولما كان على العموم تنفيذ الأحكام القضائية تحقيقاً لمبدأ العدالة، فإن المجتمعين يرون الآتي:

أ- التأكيد على جميع الجهات الحكومية بأن للأموال العامة حرمتها، وأنه لا يجوز الحجز عليها بأي صورة كانت.

ب- 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.

رابعاً: المقصود بالتنفيذي في المفهوم اللغوي:

يشير المدلول اللغوي لكلمة (تنفيذ) إلى جعل الشيء يجاوز محله. والتنفيذ مصدر للفعل (نفذ)، ومنه تعهد بتنفيذ وعده: أي بإنجازه والمباشرة في تحقيقه، ودخل المشروع حيز التنفيذ: أي في طور الإنجاز والتحقيق⁽¹⁾. ونفذ الحكم: أي أخرجه إلى العمل حسب منطوقه، والتنفيذ في الحكم: الإجراء العملي لما قُضي به⁽²⁾. ونفذ الأمر والقول نفوذاً أي مضى⁽³⁾، وأمره نافذ أي مطاع. وقال تعالى: **لِيَا مَعْشَرَ الْجِنِّ وَالْإِنْسِ إِنِ اسْتَعْظَمْتُمْ أَنْ تَنْفُذُوا مِنْ أَقْطَارِ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ فَانفُذُوا ؕ لَا تَنْفُذُونَ إِلَّا بِسُلْطَانٍ**}. سورة الرحمن، الآية 33. ومن ذلك يُفهم أن التنفيذ في اللغة هو المضي في الأمر.

خامساً: مفهوم التنفيذ في الفقه الوضعي والفقه الإسلامي.

لا يهتم المشرع غالباً بالتعريفات عند سنّ القوانين، ولذلك يتصدى فقهاء القانون عادة لمحاول استنباط مراد المشرع من المصطلحات الواردة في نصوص القوانين، ويختلف مفهوم المصطلح لديهم وفقاً لاختلاف تصوراتهم وتبعاً لزاوية بحثهم له.

ومصطلح التنفيذ لا يشذ عن هذه القاعدة، وهو تبعاً لذلك يأتي بتعريفات مختلفة حتى في معاجم المصطلحات القانونية، فنجده مرة يعني: الوفاء بالالتزام بحيث تبرأ منه ذمة المدين⁽⁴⁾، وهذا التعريف يُقصد به التنفيذ في إطار القانون المدني والتجاري فقط، كما أننا نجد في

تعريف آخر يعني: قيام دائرة التنفيذ بالتنفيذ على المدین، إذا لم يُنفذ الحكم رضاً خلال المدة المحددة قانوناً⁽⁵⁾، وهذا التعريف ينسجم مع الشروح التي تتناول مفهوم التنفيذ في قوانين المرافعات، وهو يقصر مفهوم التنفيذ على التنفيذ الجبري دون التنفيذ الرضائي الذي يقع من المدین وفاءً لما عليه من التزام. أما التنفيذ في مفهوم القانون الإداري، فقد يعني قيام الإدارة بتنفيذ مشروعات عن طريق أجهزتها وعمالها، دون الالتجاء إلى المقاول، كما قد يعني أيضاً قيام الإدارة بتنفيذ قراراتها جبراً دون اللجوء للقضاء⁽⁶⁾.

(1) قاموس المعاني، الاسترجاع 17 ديسمبر 2013م من <http://www.almaany.com/>

(2) المعجم الوسيط، (دون سنة طباعة)، القاهرة: المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر والتوزيع

(3) الفيومي، أحمد بن محمد، 1990م، المصباح المنير، بيروت: مكتبة لبنان

(4) عبد الواحد كرم، 1987/هـ 1407م، معجم المصطلحات القانونية، بيروت: مكتبة النهضة العربية

(5) مرجع سابق، ص 155

(6) مرجع سابق ص 156

وجرى بالإشارة هنا أن المنظم السعودي في نظام التنفيذ قد جعل مهمة التنفيذ للمحاكم المختصة دون غيرها⁽¹⁾، ولكنه في الوقت نفسه توسع في مفهوم التنفيذ؛ ليشتمل الأحكام القضائية وغيرها من السندات التنفيذية.

أما التنفيذ في الفقه الإسلامي فإنه يعبر عن المرحلة الثالثة من مراحل التقاضي حيث يسبقه "الثبوت" في المرحلة الأولى، و "الحكم" في المرحلة الثانية⁽²⁾، وهو لا يكاد يختلف في مفهومه عن معنى التنفيذ في اللغة بأنه الإمضاء والإجراء.

وأمام هذه الصورة المتنوعة لمفهوم التنفيذ، فإنه قد يكون من الملائم صياغة تعريف يجمع قدر الإمكان ما تناوله الفقه الشرعي والقانوني حول مفهوم التنفيذ فيقول المؤلف إن التنفيذ هو: "إحالة القاعدة الشرعية أو القانونية، أو الحق الذي ينشأ بحكم قضائي أو سند تنفيذي إلى واقع عملي سواء بطريق الاختيار أو الجبر"⁽³⁾.

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام

لتحديد مفهوم الموظف العام أهمية كبيرة إذ إن صفة الموظف العام يترتب عليها الكثير من الأحكام القانونية، وقبل أن نتطرق إلى تعريف الموظف العام ينبغي علينا تحديد مفهوم الوظيفة العامة لبيان طبيعة العلاقة بين الموظف العام والسلطة الإدارية.

أولاً: الوظيفة العامة

يقصد بالوظيفة العامة: مجموعة الاختصاصات القانونية التي يمارسها الموظف العام لتحقيق المصلحة العامة، وهذا التعريف لا يختلف في جوهره عن التعريف الوارد للوظيفة في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية⁽⁴⁾ وهو " المهام والاختصاصات المدنية التي يؤديها الموظف لخدمة عامة يخضع فيها للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري"⁽⁵⁾.

وفي حقيقة الوظيفة العامة لا تعتبر حقاً خالصاً للموظف العام، ولكنها تعتبر حق وواجب، ولذلك توازن الأحكام المنظمة للوظيفة العامة في جميع دول العالم بين واجبات الموظف العام وحقوقه، أي بين المصلحة العامة للدولة والمصلحة الخاصة للموظف العام⁽⁶⁾.

- (1) يُنظر في ذلك المواد من (1-7) من نظام التنفيذ السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم 53 وتاريخ 13/8/1433هـ.
- (2) ال يحيى، سلطان بن حسن، 1439هـ/2018م، تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، ط1، الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد
- (3) فرحون، برهان الدين، 1428هـ/2007م، تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الحكام، ط2، بيروت: دار الكتب العلمية
- (4) صدرت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية بالقرار الوزاري رقم (1550) وتاريخ 9/6/1440هـ.
- (5) راجع اللائحة التنفيذية للموارد البشرية المادة رقم (1) من الفصل الأول الخاص بالتعريفات
- (6) الحلو، ماجد راغب، 2010م، القضاء الإداري، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة

ويجدر بنا أن نذكر أنه في جميع دول العالم يوجد مفهومان للوظيفة العامة " شخصي وموضوعي " ويقصد بالمفهوم الشخصي أو الأوروبي للوظيفة العامة _ وهو المفهوم السائد في أغلب دول العالم _ أن الوظيفة العامة تعتبر عملاً مستقراً يتفرغ له الموظف العام ويخضع لنظام خاص يختلف عن نظام العمل. ويعين الموظف في أدنى درجات السلم الوظيفي ويترقى حتى بلوغه سن التقاعد، وإذا أُلغيت الوظيفة كان له الحق في الالتحاق بوظيفة غيرها في الجهة الإدارية. ويحدد النظام الوظيفي المركز القانوني للموظف، كما يبين الأحكام المنظمة للوظيفة العامة.

أما المفهوم الموضوعي أو الأمريكي - وهو المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى منها كندا وسويسرا - فإن الوظيفة العامة تمثل عملاً مستقراً بل بمجرد عمل مؤقت يرتبط عادة بوظيفة بعينها، والموظفين يكادون يخضعون لنفس النظام الذي يخضع له كافة العاملين لدى الجهات الأخرى، ولا تعتبر الترقية حقاً للموظف يستحقه بمجرد قضائه مدة زمنية وإنما تتوقف علا صلاحيته وكفاءته ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة⁽¹⁾.

ثانياً: تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء الإداري المقارن.

في الحقيقة استقر القضاء الإداري في مصر على تعريف معين للموظف العام، كما أنه وجد قبولاً عاماً من الفقه الإداري، ومن خلال مجموع أحكام القضاء الإداري في مصر نستطيع أن نُعرف الموظف العام بأنه: " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر ".

ويتضح من هذا التعريف أنه يجب أن تتوفر عدة شروط لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام، وهو أن يتم تعيين الشخص في عمل دائم، وأن يؤديه في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو إحدى السلطات الإدارية بطريق مباشر، وأن يصدر قرار صحيح بتعيينه من السلطة المختصة⁽²⁾.

عناصر اكتساب الشخص صفة الموظف العام:

أولاً: أن يعهد إليه بعمل دائم.

ثانياً: أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

ثالثاً: أن يُدار المرفق العام بطريق الإدارة المباشرة.

رابعاً: أن يصدر قرار صحيح بتعيينه من السلطة المختصة.

(1) عمار، عبد المحسن سيد ريان، 2012م، مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن، ط3، جدة: دار حافظ للمشر والتوزيع

(2) الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري

أن يُعهد إليه بعمل دائم:

يشترط لإضفاء صفة الموظف العام أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف هي في ذاتها وظيفة دائمة، وكذلك أن يتولى الموظف هذه الوظيفة بصفة دائمة، بحيث ينقطع الموظف لخدمة الدولة بصفة مستقرة وليس بصفة عارضة. ومعنى ذلك إن الأعمال المؤقتة العارضة لا يعتبر من يتولوها موظفين عموميين، ولو كانت هذه الأعمال تتم لحساب شخص معنوي عام. مثل الأشخاص الذين تستخدمهم الإدارة من حين لآخر لأعمال مؤقتة في عمليات الإحصاء العام للسكان لأن عملهم موقوت بمهمة معينة.

أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام:

يلزم كذلك لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يعمل بمرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، سواء كانت تديره سلطة إدارية مركزية مثل الوزارات والمصالح الحكومية أو سلطة إدارية لا مركزية مثل مجالس إدارات الهيئات العامة.

أن يُدار المرفق العام بطريق الإدارة المباشرة:

لا يكفي لاكتساب الشخص صفة الموظف العام أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بل لابد وأن يُدار هذا المرفق العام بطريق الإدارة المباشرة، وعلى ذلك لا يعد العاملون في المرافق التي تدار بطريقة الالتزام موظفين عموميين، كذلك العاملون في الشركات والمنشآت التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، ولو تم إنشائها بقصد إشباع حاجات عامة.

أن يصدر قرار صحيح بتعيينه من السلطة المختصة:

يلزم لاكتساب الشخص صفة الموظف العام أن يصدر قراراً بتعيينه من السلطة المختصة بالتعيين، وأن يكون هذا القرار صحيحاً مستوفياً أركانه طبقاً للإجراءات النظامية، فلا شك أن الشخص الذي يقم نفسه على الإدارة دون تعيين يعتبر غاصباً وتصبح أعماله معدومة، إلا في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي⁽¹⁾.

ثالثاً: تعريف الموظف العام في المملكة العربية السعودية

ورد تعريف للموظف العام في المادة رقم (1) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية الصادرة بالقرار وزاري رقم (1550) وتاريخ 1440/6/9هـ، فقد عرفت الموظف العام بأنه: " كل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة أو يمارس مهامها أياً كانت طبيعة عمله أو اسم وظيفة سواء كان ذلك عن طريق التعيين أو التعاقد بصفة دائمة أو مؤقتة ".

(1) المصري، صباح، 2020م، الوجيز في القانون الإداري السعودي، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع

وبذلك يتضح لنا أن تعريف الموظف الوارد في المادة الأولى من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية لا يتطابق مع التعريف الشائع للموظف في الفقه والقضاء المصري، حيث لا يشترط لاكتساب صفة الموظف في المملكة العربية السعودية وفقاً للتعريف الوارد في اللائحة التنفيذية للموارد البشرية أن يصدر قراراً بتعيينه من السلطة المختصة، فيجوز أن يكون تعيين الموظف بناء على قرار إداري أو عقد إداري، كما لا يشترط أن يعهد إليه بعمل دائم فيجوز أن يكون بصفة دائمة أو مؤقتة.

ومعنى ذلك أن المادة الأولى من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية قد تبنت المفهوم الواسع في تعريف الموظف العام، فكل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة يعتبر موظفاً بغض النظر عن أداة تعيينه، إن كانت قراراً أم عقداً، وسواء كان يشغل وظيفة دائمة أو بصفة مؤقتة. إلا أنها بهذا التعريف أيضاً قد أخرجت فئة موظفين القوات المسلحة والأمن _ العسكريين والشرطة _ من فئة الموظفين الخاضعين للائحة التنفيذية للموارد البشرية، لأنها عرفت الموظف بأنه: " كل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة...".

رابعاً: طبيعة العلاقة الوظيفية.

اختلف الفقه في تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالسلطة الإدارية، ويمكننا أن نميز في ذلك بين نظريتين: أولهما النظرية التقليدية وتعتبر العلاقة التي تربط الموظف بالدولة "علاقة تعاقدية"، وثانيهما: النظرية الحديثة وتعتبرها "علاقة تنظيمية"، وسوف نعرض فيما يلي لكل من هذين النظريتين ثم نوضح طبيعة العلاقة الوظيفية في المملكة العربية السعودية.

النظرية التقليدية (العلاقة التعاقدية)

ذهب بعض الفقهاء حتى أوائل القرن العشرين الميلادي إلى تكييف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية بأنها: علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص، فالموظف العام وفقاً لهذا الرأي في مركز تعاقدية بالنسبة لجهة الإدارة التي يعمل بها، مماثلاً لمركز أي متعاقد في القانون الخاص، وكان الفقه يصف هذا العقد الخاص الذي يربط الموظف بالدولة بأنه عقد وكالة عادية إذا كان العمل الموكول للموظف هو عمل ذهني مثل الأعمال القانونية، بينما يكون العقد عمل إذا كان عمل الموظف هو مجرد يدوي.

وفي الحقيقة ترجع هذه النظرية للفترة التي كان فيها القانون الخاص وبالذات القانون المدني هو الشريعة العامة للقانون التي تطبق على الأفراد وعلى الإدارة. وقد تعرضت هذه النظرية للنقد، تأسيساً على تعذر صعوبة تطبيق أحكام نظرية العقود المدنية على رابطة الوظيفة العامة لتعارضها مع روابط القانون العام⁽¹⁾.

(1) الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، ص246

النظرية الحديثة (العلاقة التنظيمية)

نتيجة للانتقادات التي وجهت للنظرية التقليدية، استقر الرأي في الفقه والقضاء على أن العلاقة بين السلطة الإدارية والموظف العام هي "علاقة تنظيمية" تحكمها الأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية الصادرة في هذا الشأن. وطبقاً لهذا التكييف فإن الموظف العام يشغل مركزاً تنظيمياً عاماً إزاء السلطة الإدارية، يتم تنظيمه سلفاً بمقتضى القوانين واللوائح، وليس مركزاً شخصياً مصدره العقد.

فبالأنظمة واللوائح يتم إنشاء الوظائف العامة وتحديد اختصاصاتها، وبيان حقوق الموظف العام، وواجباته، وهذا هو الرأي الراجح فقهاً وقضاءً⁽¹⁾. وحيث يرى الباحث أن الرأي الراجح هو (النظرية الحديثة) بأن العلاقة بين الموظف العام والسلطة الإدارية هي علاقة تنظيمية تحكمها الأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية.

طبيعة العلاقة الوظيفية في المملكة العربية السعودية

أخذ عدد كبير من الدول ومنها المملكة العربية السعودية بالنظرية الحديثة في تكييف العلاقة بين الموظف والسلطة الإدارية، فيعتبر الموظف وفقاً لهذه النظرية في مركز تنظيمي تقرره النظم واللوائح بصرف النظر عن إرادة الموظف، حيث أكدت المذكرة الإيضاحية لنظام الخدمة المدنية أن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية فالحقوق والواجبات المتعلقة بالوظيفة العامة يتم تحديدها بمقتضى القوانين واللوائح المنظمة لها ومن ثم يكون الموظف في مركز تنظيمي⁽²⁾.

ويترتب على الاخذ بهذه النظرية عدة نتائج أهمها:

- 1- تملك السلطة الإدارية تعديل مركز الموظف النظامي بإرادتها المنفردة، فيجوز لها تعديل الأنظمة واللوائح التي تحكم الوظيفة العامة دون أن يكون للموظف أن يحتج بفكرة الحقوق المكتسبة.
- 2- بطلان كل اتفاق بين الإدارة والموظف على ما يخالف الأحكام والأنظمة واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، لان هذه الأنظمة تتضمن قواعد قانونية آمرة تتعلق بالنظام العام.
- 3- يخضع الموظف في علاقته الوظيفية لقواعد معدة سلفاً ليس له دخل في وضعها أو تحديد مضمونها، فالسلطة العامة وحدها هي التي تضع هذه القواعد دون مشاركة أو قبول من جانب الموظف، وإن كان له الحق في الطعن على هذه القرارات بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

(1) بسيوني، عبد الغني، الوسيط في القانون الإداري، ص 219

(2) أحمد بن محمد صالح، أصول القانون الإداري، ص 314

4- يلتزم الموظف بالعمل في خدمة المرفق الذي يعمل به بصفة دائمة فلا يجوز للموظف أن يتمتع عن أداء عمله أو الاضراب المفاجئ عن العمل أو الاستقالة الجماعية، وإذا قدم استقالته يجب عليه أن يستمر في أداء عمله ولا يتخلى عن واجبات وظيفته حتى يصدر قرار بقبولها صراحة أو ضمناً.

5- يتم شغل الوظيفة بقرار إداري تصدره الإدارة من جانبها، أي أن الإدارة تتفرد بإصدار قرار التعيين، ويرتب هذا القرار آثاره بمجرد صدوره دون انتظار لموافقة الموظف، وكذلك كل القرارات الصادرة أثناء الخدمة هي قرارات إدارية لا تتوقف على رضا الموظف⁽¹⁾.

(1) الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 251

المطلب الثالث: حقوق وواجبات الموظف العام

أولاً: حقوق الموظف العام

لا شك أن الموظف العام يقوم بالخدمة الوظيفية ويتحمل أعبائها مقابل أن يتمتع بعدد من الحقوق، تقررها قواعد آمرة تطبق على جميع الموظفين كقاعدة عامة، ولا يجوز للإدارة الاتفاق على خلافها، ويخضع لها الموظف دون مناقشة أو جدل لأنه في مركز تنظيمي تحدده القوانين واللوائح وليس في مركز تعاقدية يسمح له بالمفاوضة.

وتراعي الدولة عند تحديدها لهذه الحقوق أن تجعلها كافية ومغرية لدرجة تسمح باجتذاب المرشحين الأكفاء لتولي الوظائف العامة، وفي المملكة العربية السعودية كفل النظام الأساسي للحكم ونظام الخدمة المدنية، واللائحة التنفيذية للموارد البشرية، ولائحة الحقوق المزايا المالية⁽¹⁾، العديد من الحقوق المالية وغير المالية للموظف العام، وعلى هذا سنتناول هذه الحقوق بالتفصيل.

الحقوق المالية:

تتمثل الحقوق المالية للموظف العام فيما يتقاضاه من راتب أساسي من جهة، ومن جهة أخرى ما يتقاضاه من مزايا مالية أخرى كالعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات. وسنتناول فيما يلي كلاً من هذه الحقوق.

أولاً: الراتب:

أ- تعريف بالراتب:

يقصد بالراتب المبلغ الذي يتقاضاه الموظف العام شهرياً نظير قيامه بمهام وظيفته. ونظراً إلى أن الراتب يستحق مقابل العمل فإن الموظف يستحق راتبه من تاريخ مباشرته للعمل فعلاً، وليس من تاريخ صدور قرار التعيين⁽²⁾.

(1) نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/49) وتاريخ 1397/7/10هـ، لائحة الحقوق والمزايا المالية، الصادرة بأمر الملكي رقم (أ/28) وتاريخ 1432/3/20هـ، لائحة الموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بالقرار وزاري رقم (1550) وتاريخ 1440/6/9هـ
(2) انظر إلى المادة رقم (16) من لائحة الحقوق والمزايا المالية

ب- حماية النظامية للراتب:

نظراً لأهمية الراتب بالنسبة للموظف العام فقد أحاطه نظام الخدمة المدنية بعدة ضمانات لحمايته، وتتمثل هذه الضمانات فيما يلي:

- 1- لا يجوز الحجز على راتب الموظف إلا بأمر من الجهة المختصة، ولا يجوز أن يتجاوز المقدار المحجوز كل شهر ثلث صافي راتبه الشهري ما عدا دين النفقة، وإذا كان الموظف موقوفاً بسبب مطالباته بديون (للحكومة أو غير الحكومة) فيصرف له راتبه الأساسي.
 - 2- يصرف للموظف المكفوف اليد ومن في حكمه، أو الموقوف احتياطياً نصف صافي راتبه الأساسي، فإن برئ أو عوقب بغير الفصل فيصرف له النصف الباقي منه ولا يستعاد له إذا صرف له إذا عوقب بالفصل.
- ويعامل الموظف المحبوس احتياطياً لاتهامه بارتكاب جريمة جنائية معاملة مكفوف اليد حتى يتم الإفراج عنه.

ثانياً: العلاوات:

يقصد بالعلاوة، هو مبلغ من المال يضاف إلى الراتب وفقاً لما يقرره النظام فيندمج فيه ويصبح جزءاً منه. ومن أهم العلاوات التي نص عليها نظام الخدمة المدنية هي العلاوة السنوية.

- العلاوة السنوية:

تنص أغلب الأنظمة الوظيفية على حق الموظف العام في علاوة سنوية، يستحقها في بداية الشهر الذي يحدده النظام كل عام، ولذلك يطلق عليها الفقه الإداري العلاوة الدورية أو العلاوة الاعتيادية، تشجيعاً ومساعدة له على تكاليف الحياة التي تتزايد بتقدمه في السن، وهي تعتبر الوسيلة الطبيعية لزيادة الراتب⁽¹⁾.

وفي النظام السعودي فقد صدر الامر الملكي رقم (أ-86) وتاريخ 18/04/1439هـ والقاضي (صرف العلاوة السنوية للمواطنين من موظفي الدولة المدنيين والعسكريين من السنة المالية (1439هـ-1440هـ) اعتباراً من تاريخ 14/04/1439هـ الموافق 01/01/2018م.

(1) انظر إلى المادة رقم (17) من نظام الخدمة المدنية

ثالثاً: البدلات والمكافآت والتعويضات:

1- البدلات

البدلات هي عبارة عن مبالغ مالية إضافية تصرف للموظف بمقدار أو نسبة محددة إلى جانب راتبه الشهري، مقابل قيامه بجهد إضافي أو تحمله أعباء مالية إضافية عند قيامه بعمله. وقد قرر نظام الخدمة المدنية ولوائحه عدد من البدلات بعضها وجوبي وبعض الآخر جوازي للسلطة الإدارية، ومن البدلات التي قررها النظام نوجزها بشكل مختصر وهي:

- بدل طبيعة العمل:

نصت المادة الثانية والخمسون من لائحة الحقوق والمزايا المالية على أنه: يجوز منح بدل طبيعة عمل لغير شاغلي الوظائف التعليمية والتدريبية للأسباب التالية:

- 1- صعوبة العمل الذي يقوم به الموظف، أو كون الاستمرار فيه يؤدي إلى آثار مرضية مثل وظائف النسخ.
 - 2- ارتباط الوظيفة بمسئولية من شأنها أن تعرض شاغلها لخسارة مادية بسبب مباشرة عملها مثل وظائف أمناء الصناديق.
 - 3- كون الوظيفة من الوظائف التي يعمل شاغلها خارج المكاتب الحكومية طوال الوقت أو أغلبه.
- ويمنح هذا البديل بنسبة لا تزيد على (20 %) من أول مربوط المرتبة التي يشغلها الموظف، ويتم تحديد الوظائف التي يصرف لها هذا البديل

ومقدار البديل لكل وظيفة بقرار من وزير الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية المدنية بناء على اقتراح لجنة البدلات المنصوص عليها في المادة (56) من هذي اللائحة، ويشترط لصرف البديل أن يكون الموظف شاغلا لوظيفة من الوظائف التي قرر لها هذا البديل ويزاول عملها الفعلي

- بديل ترحيل:

نصت المادة الاربعون من لائحة الحقوق والمزايا المالية على أنه: يستحق الموظف المعين ابتداءً خارج المملكة ل (بديل الترحيل) و (تذاكر السفر) بشرط أن تكون الوظيفة المعين عليها ضمن تشكيلات الجهة خارج المملكة)

2- المكافآت:

المكافآت هي: مبالغ مالية تصرف في الحالات التي يحددها النظام، وهي تستهدف الموظف المثالي والمتميز في سعيه لتحقيق المصلحة العامة وتحسين أداء العمل، وفي معظم الأنظمة الوظيفية يمنح المنظم المكافآت في حالات خاصة، وسنعرض لأهمها وفقاً لنظام الخدمة المدنية ولوائحه.

مكافأة العمل الإضافي:

نصت المادة السادسة والعشرون من نظام الخدمة المدنية على أنه: يصرف للموظف الذي يكلف بالعمل خارج وقت الدوام الرسمي وأثناء العطل الرسمية مكافأة نقدية عن الساعات الإضافية، وتحدد اللائحة قواعد منح هذه المكافأة.

مكافأة تشجيعية:

نصت المادة (253) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية على أنه: تصرف مكافأة قدرها نصف راتب شهر للمتفوق في دورات التدريب في الداخل. ويحدد إطار العمل التنظيمي ضوابط تحدد من يُعد متفوقاً.

3- التعويضات في حالة الوفاة أو العجز بسبب العمل:

نصت المادة الثالثة والخمسون من لائحة الحقوق والمزايا المالية على أنه: يمنح الموظف في حالة الإصابة بعجز أو عاهة تمنعه عن العمل بصورة قطعية أو لورثته في حالة الوفاة إذا كانت الوفاة أو العجز ناشئين بسبب العمل تعويضاً مقداره مائة ألف (100,000) ريال.

ويصرف لمن يصاب بعجز جزئي أو عاهة مستديمة لا تمنعه من أداء عمله إذا وقعا بسبب العمل تعويض يقدر على أساس نسبة العجز على أساس التعويض المشار إليه، ويكون التقرير نسبة العجز من الهيئة طبية المختصة.

❖ حقوق غير المالية.

بالإضافة إلى الحقوق المالية للموظف السالف ذكرها يرتب النظام للموظف العام حقوقاً غير مالية تتمثل في حقه في الترقية وحقه في الاجازات بأنواعها المختلفة، وسوف نوجزها بشكل مختصر (1).

الترقية:

الترقية هي: نقل الموظف من الدرجة التي يشغلها إلى الدرجة الأعلى منها في السلم الوظيفي، وتعد الترقية من أهم حقوق الموظف العام، إذ يترتب عليها صعوده في السلم الإداري مما يؤدي إلى زيادة في الراتب، وهي بذلك تعد من أهم الحوافز الأدبية والمادية التي تملكها الإدارة لتحفيز الموظف وحثه على بذل المزيد من الجهد.

(1) انظر إلى نظام الخدمة المدنية، انظر إلى لائحة الحقوق والمزايا المالية، انظر إلى لائحة الموارد البشرية في الخدمة المدنية

الاجازات:

سبق القول إن الاجازات تعد من الحقوق غير المالية للموظف العام، ولقد منح النظام الموظف الحق في الاجازة من أجل التوفيق بين مقتضيات المصلحة العامة المتمثلة في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد وبين المصلحة الخاصة للموظف. ومن ثم لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة ممنوحة له نظاماً، وفي هذه الحالة تعد الإجازة حقاً وظيفياً للموظف لا يجوز حرمانه منها طالما توافرت فيه شروط استحقاقها.

ولقد حرص المنظم السعودي على منح الموظف العام العديد من الإجازات لأغراض عديدة، كما خصصت اللائحة التنفيذية للموارد البشرية الباب السادس لبيان أحكام إجازات الموظف العام من المواد أرقامها (160:125) وعددت المادة (126) من نفس اللائحة التي يستحقها الموظف العام بأنواعها المختلفة.

ثانياً: واجبات الموظف العام.

مما لا يشك فيه أن الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها قبل أن تكون حقاً لهم، وبعد قيام الموظف العام بواجبات وظيفته أمر بالغ الأهمية في حياة الدولة وانتظام سير مرافقها وتنفيذ أهدافها العامة، وقد تؤدي مخالفة الموظف العام لهذه الواجبات إلى إثارة مسؤوليته التأديبية بل وأحياناً مسؤوليته الجنائية والمدنية (1).

وفي النظام السعودي نص نظام الخدمة المدنية، واللائحة التنفيذية للموارد البشرية، على عدد من الواجبات التي يتعين على الموظف العام احترامها، وهذه الواجبات وردت على سبيل المثال وليس الحصر، كما أنها تمثل الحد الأدنى من الواجبات التي يجب على الموظف العام الالتزام بها بصفة عامة ويلتزم كذلك الموظف العام بجانب هذه الواجبات العامة بعدد من الواجبات الخاصة التي تحددها الأنظمة الخاصة بكل وظيفة.

(1) الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص474

ويقسم غالبية الفقه الواجبات الوظيفية إلى واجبات إيجابية وأخرى سلبية، وسنتناولها بشكل منجز:

الواجبات الوظيفية الإيجابية.

يقصد بالواجبات الوظيفية الإيجابية: الواجبات التي يتعين على الموظف العام القيام بها، وفي حالة عدم إتيانها يكون مرتكباً لمخالفة تأديبية، ويستحق العقوبة التأديبية بشأنها، ولقد عدت الأنظمة واللوائح العديد منها ومن أهمها:

- 1- أداء العمل بدقة وأمانة.
- 2- طاعة الرؤساء.
- 3- المحافظة على كرامة الوظيفة.
- 4- حسن معاملة الجمهور والرؤساء والمرؤوسين والزملاء.

الواجبات الوظيفية السلبية:

يقصد بالواجبات الوظيفية السلبية: الواجبات المحظورة التي يجب على الموظف العام عدم إتيانها وإلا كان مرتكباً للمخالفة التأديبية، ويستحق العقوبة التأديبية بشأنها، ولقد عدت الأنظمة واللوائح العديد منها ومن أهمها:

1- عدم إفشاء أسرار الوظيفة العامة.

2- عدم الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة أي مهنة أخرى.

3- عدم الإضرار بالوظيفة العامة.

المبحث الأول: المسؤولية المترتبة عن الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري وآثاره

المطلب الأول: المسؤولية المترتبة على الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الإداري

المطلب الثاني: آثار الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري

المبحث الأول: المسؤولية المترتبة عن الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري وآثاره

تمهيد:

تشكل مسؤولية الإدارة عن أعمالها تجاه الافراد دعامة أساسية للقانون الإداري إلى جانب المبدأ الأساسي المتمثل في مشروعية العمل الإداري، ويقصد بمسؤولية الإدارة (المسؤولية الإدارية) هو التزام الإدارة بتعويض الضرر الناتج عن خطئها أو عن نشاطها الإداري المشروع في إطار أحكام المسؤولية المعمول بها، ويتم ذلك عبر الدعوى الإدارية⁽¹⁾.

والمسؤولية الإدارية لا تختلف عن المسؤولية المدنية من حيث الإطار العام أو المضمون، إلا أن لها بعض الخصائص باعتبار أن القانون الإداري يتميز عن غيره من القوانين بطابعه الإنشائي، بحكم أن القاضي الإداري يؤسس لقواعد هذا القانون مستوحياً إياها من

مقتضيات الحياه الإدارية، ومن هذه الخصائص: أن المسؤولية الإدارية تخضع لقواعد القانون العام، ومن أهمها مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد بخلاف المسؤولية المدنية التي تهدف فقط إلى حماية المصالح الفردية في المقام الأول، ولذا فإن المسؤولية الإدارية ليست عامة، ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تختلف بحسب حاجات المرفق والضرورة في التوفيق بين حقوق الدولة، ومصالح الأفراد، كما أن المسؤولية الإدارية مسؤولية ذات مصدر قضائي يتولى القضاء اكتشاف قواعدها من مقتضيات الحياه الإدارية مما يجعلها ذات طابع مرن فلا تنقيد بإجراءات ثابتة في اكتشافها وتطويرها مما يجعلها تواكب أي تغيرات على الساحة القانونية⁽²⁾.

وإذا كان المبدأ العام هو التزام جهة الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية، فإن امتناعها عن التنفيذ – مع كونه مخالفة للنظام، وإخلالاً بالتزامها بواجبها – يوجب مسؤوليتها الإدارية، ومن ثم يحق للمتضرر من عدم التنفيذ تحريك دعوى إدارية للمطالبة بالتعويض على أساس الخطأ. بل إن الأمر يتجاوز ذلك، حيث يحق للمتضرر المطالبة بالتعويض حتى وإن كان الامتناع عن التنفيذ مشروعاً وله ما يبرره، كالامتناع خشية وقوع اضطرابات في الدولة، أو بسبب كون التنفيذ مستحيلاً⁽³⁾. وفي هذا المبحث سنتناول مطلبان: الأول المسؤولية المترتبة على الموظف الممتنع تنفيذ الحكم الإداري. والثاني: آثار الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري.

- (1) الفوزان، محمد، 1430هـ/2009م، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية "دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والقانون الوضعي"، ط1، الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد.
- (2) الشرفاوي، سعاد، 1973م، المسؤولية الإدارية، ط3، الإسكندرية: دار المعارف.
- (3) عبد العليم، صلاح يوسف، 2007م، أثر القضاء الإداري على نشاط الإداري للدولة، ط1، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

المطلب الأول: المسؤولية المترتبة على الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الإداري

المسألة الأولى: المسؤولية الجزائية المترتبة على الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية

يُعد تجريم الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية من أهم الوسائل القضائية التي تجبر الموظف العام وجهة الإدارة على التنفيذ، وذلك أن ثبوت المسؤولية الجزائية للموظف العام في هذا الشأن – والتي تتم عن طريق تحريك الدعوى الجزائية – تعني فقدان الحرية وبالحبس والعزل من الوظيفة العامة⁽¹⁾.

وعلى الرغم من هذه الأهمية فإنها تثار بعض الإشكالات في هذا الصدد فيما يتعلق بمن يمكن إخضاعه للمساءلة الجزائية بسبب الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وعمّا إذا كان من الممكن قيام المسؤولية الجزائية لجهة الإدارة في هذا المضمار. ولبحث هذه المسألة فإنني سأتناول في هذه المسألة: المسؤولية الجزائية للموظف العام ومدى إمكانية مساءلة جهة الإدارة جنائياً، ومن ثم أبين موقف الفقه من المحاسبة الجزائية للموظف العام الممتنع عن التنفيذ.

❖ المسؤولية الجزائرية للموظف العام ومدى إمكانية مساءلة الإدارة جزائياً:

سأتناول هنا المسؤولية الجزائرية للموظف العام الممتنع عن التنفيذ أو المتسبب في تعطيل التنفيذ، ثم أحاول بيان مدى محاسبة جهة الإدارة من الناحية الجزائرية.

أولاً: المسؤولية الجزائرية للموظف العام الممتنع عن التنفيذ

يقع تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الموظف العام بإحدى صورتين: إما أن يستعمل سلطته الوظيفية في إيقاف تنفيذ الحكم أو أن يمتنع عن تنفيذ الحكم عمداً⁽²⁾.

(1) شرون، حسينة، 2010م، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها "دراسة في القانونين الإداري والجنائي - الجزائر"، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

(2) أبو يونس، محمد باهي، 2010م، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الفرنسي مع دراسة للإصلاح القضائي الجديد بالاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، ط2، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة

ولكي تقوم جريمة وقف التنفيذ أو الامتناع عنه فلا بد من تحقق ثلاثة أركان:

الأول: الركن الشخصي (صفة الموظف العام)

لابد أن يكون مرتكب جريمة وقف التنفيذ، أو الامتناع عنه موظفاً عاماً، وقد عرفنا مفهوم الموظف العام في المبحث التمهيدي بأنه: (كل من يشغل وظيفة مدنية عامة في الدولة أو يمارس مهماتها أياً كانت طبيعة عمله أو اسم وظيفة سواء كان ذلك عن طريق التعيين أو التعاقد بصفة دائمة أو مؤقتة).

ونشير هنا تعريف الموظف العام في القانون الجزائري كما ورد في نظام مكافحة الرشوة⁽¹⁾، والذي اعتبر في مادته (الثامنة) أن في حكم الموظف العام: "كل من يعمل لدى الدولة أو أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة"

والسؤال الذي يثور هنا؛ هل المقصود بالموظف العام كما ورد في القانون الجزائري، أم أن المقصود به وفقاً لما ورد في مجال القانون الإداري؟

طالما أن المسألة – هنا – تتعلق بالدعوى الجزائية فإن تحديد الموظف العام – وفقاً لرأي المؤلف – ينبغي أن يكون بالمفهوم الواسع اعتماداً على نصوص القانون الجزائري وفقهه، ويدعم هذا الرأي نص المادة (1/89) من اللائحة التنفيذية⁽²⁾، لنظام التنفيذ التي تنص على: "تسري أحكام هذه المادة على موظفي الشركات التي تملكها الدولة، أو تشارك في ملكيتها، وكذلك الجمعيات ذات النفع العام". وهذا النص يتوسع كثيراً في وضع حدود لمفهوم الموظف العام حيث لم يقتصر على ما هو متعارف عليه في إطار القانون الإداري، بل ضم إليه موظفي الشركات المملوكة للدولة أو التي تشارك في ملكيتها، بالإضافة لمنظمات المجتمع المدني.

الثاني: الركن المادي (استعمال الموظف لسلطته الوظيفية)

وهو استعمال سلطة الوظيفية في وقف تنفيذ الحكم القضائي، أو الامتناع عن تنفيذه⁽³⁾. والسؤال المطروح هنا؛ من يُسأل جزائياً؟ الحقيقة أنها قد تثور إشكالية في تحديد المسؤول جزائياً عن جريمة وقف عن التنفيذ، ومرد هذا الإشكال ينشأ بسبب الخلط في تحديد من هو الموظف المختص فعلياً بالتنفيذ، وذلك أن مساءلة الموظف قد تمتد إلى رئيسه الأعلى في الحالات التي يجوز فيها للرئيس أن يحل محل مرؤوسه

(1) صدر هذا النظام بالمرسوم الملكي رقم م/36 وتاريخ 1412/12/29هـ (30 يونيو 1992م)

(2) صدرت هذه اللائحة بقرار وزير العدل رقم 9892 وتاريخ 1434/4/17هـ

(3) الشيخ، عصمت عبد الله، 2009م، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، القاهرة: دار النهضة العربية.

أو في الحالات التي يكون فيها الفعل المجرم نتيجة صدور أوامر من الرئيس إلى المرؤوس، هذا فضلاً عن الصعوبة التي قد تظهر في تحديد المسؤول عن وقف التنفيذ، أو الامتناع عنه عندما يصدر من هيئة، أو لجنة مجتمعة⁽¹⁾.

ومع ذلك فإن الرأي السائد في هذا المضمار هو أنه يسأل جزائياً الموظف المتسبب في وقف التنفيذ حتى وإن لم يكن هذا الموظف هو المختص بالتنفيذ، بل يكفي في ذلك تدخله بسلطة وظيفته لجريمة وقف التنفيذ، ولا تتم الجريمة إلا بوقف تنفيذ الحكم القضائي نتيجة لهذا التدخل⁽²⁾، أما الامتناع العمدي عن التنفيذ فينبغي لقيام الجريمة أن يكون الموظف مختصاً وظيفياً بتنفيذ الأحكام القضائية.

الثالث: الركن المعنوي (القصد الجنائي)

ويُقصد به أن يكون تصرف الموظف العام – في وقف التنفيذ أو الامتناع عنه – تصرفاً عمدياً، ويتحقق العمد عندما تتجه نية الموظف وبارادته الحرة إلى ارتكاب فعل يعلم أنه معاقب عليه في القانون⁽³⁾.

إنه فالقصد الجرمي جوهره الإدارة، وهذه الإدارة هي بالتحديد إرادة تحقيق النتيجة المعاقب عليها قانونياً، ومن هنا يتبين أن القصد الجرمي في جريمة وقف التنفيذ هو إرادة التعطيل، كما أن القصد الجرمي في الامتناع عن التنفيذ هو إرادة الامتناع، ويكون ذلك في الحالتين من دون سبب مشروع وبنية مُبيته، وبارادة حرة⁽⁴⁾.

وجدير بالإشارة هنا، أن تحقق الأركان الثلاثة المذكورة يترتب عليها مسؤولية الموظف المعاقب عليها جزائياً، ومع ذلك فإن المسؤولية الجزائية لجريمة الامتناع عن التنفيذ قد لا تتعقد في بعض الحالات لأسباب تتعلق بالموظف العام الممتنع، كحالة امتناع الموظف المختص بالتنفيذ كنتيجة لتنفيذ أمر مكتوب صدر إليه من رئيسه بعدم التنفيذ، على الرغم من إشعاره لرئيسه بهذه المخالفة، ففي هذه الصورة تنتفي المسؤولية الجزائية للموظف المختص، وتتعد هذه المسؤولية في مواجهة الرئيس الذي صدر عنه الأمر بالامتناع عن التنفيذ.

- (1) شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص 207
- (2) الصمعاني، وليد بن محمد، تنفيذ الاحكام الإدارية "دراسة تأصيلية تطبيقية مقارنة" (رسالة ماجستير)، معهد العالي للقضاء، جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامية، 1425هـ.
- (3) ابن سهلي، سليم، الاحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء وكيفية مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذها "دراسة مقارنة"، (رسالة ماجستير)، جامعة القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2011م
- (4) عبد المجيد، محمود سعد، 2012م، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والالغاء والتعويض "دراسة نظرية تطبيقية في ضوء الفقه وأحكام القضاء، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة

ثانياً: المسؤولية الجزائية للإدارة الممتنعة عن التنفيذ

من المسلّم به في إطار القانون الجزائري أن المسؤولية شخصية، ولذا فإنه يقتصر العقاب على الشخص المسؤول عن الجريمة؛ سواء كان فاعلاً أصلياً، أو شريكاً، أو محرضاً، وهذا يعني أنه لا يُسأل الشخص عن جريمة ارتكبها غيره، ولا يُعاقب إلا من وقع منه الفعل الجرمي⁽¹⁾.

واستناداً لهذا المفهوم وتأسيساً عليه فإن محل المسؤولية الجزائية هو الشخص الطبيعي (الإنسان)، إلا أن التطور القانوني – بجانب الاعتراف بالشخصية القانونية للشخص الطبيعي – قد انتهى أيضاً إلى الاعتراف بوجود الشخصية القانونية للشخص المعنوي (الاعتباري). والشخص المعنوي في إطار القانون العام هو الذي يؤدي أعمالاً ومهاماً تتعلق بالمجتمع وتهدف إلى تحقيق مصالحه العامة والتي تعد من اختصاص السلطة العامة، ويتوزع على ثلاث فئات: الدولة المتميزة بنزعتها الإدارية العامة وعملها في كامل الإقليم الوطني، والجماعات المحلية (مناطق، محافظات، مراكز، ...) ومؤسسات عامة⁽²⁾.

وقد نتج عن الاعتراف بالشخصية القانونية للشخص الطبيعي جدل فقهي لم ينته، عما إذا كان بالإمكان مساءلة الشخص المعنوي جنائياً، أي هل يمكن أن يخضع الشخص المعنوي – باعتباره متميزاً عن ممثليه – للعقاب الجنائي؟

في الواقع أن الفقه الجنائي قد انقسم حول هذه المسألة إلى اتجاهين رئيسيين، الأول يعارض فكرة انعقاد المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، في حين أن الآخر يُقر بإمكانية انعقادها بل ويؤيدها⁽³⁾.

(1) منصور بن صالح الخنيزان، شخصية العقوبة في الشريعة والنظام السعودي وتطبيقاتها في المحاكم الشرعية وديوان المظالم، (رسالة ماجستير)، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 1425هـ/2005م.

(2) فودال، جورج ودلفوفية، 1420هـ/2001م، القانون الإداري، ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

(3) القهوجي، علي عبد القادر، 1998م، المسؤولية الجزائية والجزاء الجنائي، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

ويذهب الفريق المعارض لانعقاد المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي إلى عدم الاعتراف بمسؤولية الشخص المعنوي عن الجرائم التي تقع من تابعيه أو ممثليه، والتي ارتكبها هؤلاء باسمه ولمصلحته، حيث يرى هذا الفريق أن المسؤولية الجزائية لا تقع إلا في مواجهة الأشخاص الطبيعيين ممثلي الشخص المعنوي، وذلك على أساس أنها وقعت منهم شخصياً، وبالتالي تنسب إليهم ولا يمكن تصور وقوعها، أو نسبتها للشخص المعنوي⁽¹⁾.

والسؤال الذي يُثار؛ ما موقف المنظم السعودي من هذه المسؤولية؟ الحقيقة أنه لا يوجد في النظام السعودي نص نظامي يُقر المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي العام، ويبدو أن المنظم في هذا المضمار يسير في الاتجاه العام السائد حديثاً؛ متفقاً في هذا الشأن مع بعض الأنظمة القانونية المقارنة والتي تُقر المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية الخاصة دون الأشخاص المعنوية العامة⁽²⁾، ومما يؤكد ذلك ما تضمنته المادة (231) من نظام الشركات⁽³⁾ والتي تنص على: (إذا تعذر إقامة الدعوى على من ارتكب إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادتين السابقتين ورفعت الجهة المختصة الدعوى على الشركة جاز الحكم عليها بالغرامة المقررة للمخالفة وفي حالة العود تضاعف العقوبة المنصوص عليها في المادتين السابقتين).

ونشير هنا أيضاً إلى نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم⁽⁴⁾ في مادته العاشرة التي تنص على: (تصدر دائرة التنفيذ - فور إحالة الطلب إليها - إنذاراً للجهة الإدارية للتنفيذ خلال مهلة لا تتجاوز (خمسة) أيام في الأحكام العاجلة، و(ثلاثين) يوماً فيما عداها، وذلك من تاريخ التبليغ بالإنذار، ما لم تر الدائرة تحديد مهلة أقل، ويتضمن الإنذار بيانات السند المطلوب تنفيذه ترافقه صورة منه، وللدائرة أن تُبلغ الجهة الرقابية المختصة للنظر في مباشرة الإجراءات التأديبية عند الاقتضاء)

إذن فالمنظم وإن كان أقر بإمكانية معاقبة الشخص المعنوي الخاص جزائياً، إلا أنه لا يعترف كقاعدة عامة بمبدأ خضوع الشخص المعنوي العام للمساءلة الجزائية؛ حيث لا وجود لنصوص نظامية في إطار الأنظمة المتصلة بالمنظمات العامة تقر هذا الأمر.

(1) محمود نجيب حسني، 2012م، النظرية العامة للجريمة والنظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي، ط7، القاهرة: دار النهضة العربية

(2) ومن ذلك على سبيل المثال قانون العقوبات الأردني والذي تنص مادته (2/74) على: "تعد الهيئات المعنوية باستثناء الدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة الرسمية مسؤولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها مديروها أو ممثلوها أو وكلاؤها باسمها أو لحسابها"

(3) صدر هذا النظام بالمرسوم الملكي رقم م/6 وتاريخ 1385/2/22هـ

(4) صدر هذا النظام بالمرسوم الملكي رقم م/15 وتاريخ 1443/1/27هـ

❖ موقف الفقه الإسلامي من المسؤولية الجزائية للموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية.

سأتناول هنا موقف الفقه الإسلامي من معاقبة الموظف العام جزائياً، وتأديبياً بسبب ما يقع منه من أفعال جرمية ومخالفات إدارية، وذلك على نحو ما يلي:

المسألة الأولى: الجزاء الجنائي المترتب على الامتناع عن التنفيذ في الفقه الإسلامي:

أقرت الشريعة الإسلامية حق الإمام في إيقاع الجزاء على من يجب في حقه من عمال الدولة وولاتها، ويختص ولي الأمر بإيقاع عقوبة تعزيرية على من وقع منه خطأ لا وجود لنص على تحديد عقوبته، ولذا فإن كل ما يقع من المعاصي والأخطاء التي لاحد فيها فإن فاعلها يُعزر وفقاً لتقدير ولي الأمر (1).

وفي هذا المعنى؛ يقول شيخ الإسلام ابن تيمية "رحمه الله": (...إن كل من فعل محرماً، أو ترك واجباً استحق العقوبة، فإن لم تكن مقدرة بالشرع كان تعزيراً يجتهد فيه ولي الأمر) (2).

ولا شك أن الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي أو تعطيلها يدخل في ترك الواجبات، ولذا فإن الموظف العام الذي يقع في ارتكاب هذا الفعل يستحق العقوبة التعزيرية (3).

ويُعد الحبس من العقوبات الجزائية المقررة في التقنيات الحديثة ومنها النظام السعودي، كجزاء يطال الموظف العام الممتنع عن التنفيذ أو المعطل له، وإذا ما نظرنا إلى موقف الفقه الإسلامي من هذه المسألة؛ نجد أن الكثير من فقهاء الإسلام قد اعتبروا عقوبة الحبس من ضمن العقوبات التعزيرية التي يحق لولي الأمر استعمالها في مواجهة من يستحقها، وهذا يندرج ضمن باب السياسة الشرعية فيما يراه ولي الأمر محققاً للمصلحة العامة (4).

(1) الماوردي، ابو الحسن، 1427هـ/2006م، الاحكام السلطانية، القاهرة: دار الحديث

(2) ابن تيمية، أحمد بن عبد الحليم، 1440هـ، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، ط4، الرياض: دار عالم الفوائد للنشر والتوزيع

(3) الصمعاني، تنفيذ الاحكام الإدارية، (مرجع سابق)، ص262

(4) ابن فرحون، برهان الدين إبراهيم، 1428هـ/2007م، تبصرة الحكام في أصول الاقضية ومناهج الحكام، ط2، بيروت: دار الكتب العلمية

ومن المؤكد أن امتناع الموظف العام عن تنفيذ الحكم هو في حقيقته امتناع عن التصرف الواجب، وذلك أن إمضاء الأحكام القضائية وتنفيذها يُعد واجباً شرعياً؛ باعتبار أن ذلك تطبيق لأمر الله بالتحاكم إلى شرعه إذا كان الحكم القضائي الصادر موافقاً لأحكام الشريعة الإسلامية.

وقد بحث فقهاء الإسلام الحبس باعتباره عقوبة من العقوبات التعزيرية التي يلجأ إليها ولي الأمر عند الحاجة إليها، ومن الحاجة إليها تقريرها كعقوبة توقع على الموظف العام المسؤول عن تنفيذ الأحكام القضائية إذا ما امتنع عن التنفيذ، أو أعاقه لسبب شخصي بخلاف بينه وبين المحكوم لصالحه ونحوه، فهنا يشرع اللجوء للعقوبات التعزيرية؛ ومنها الحبس، والجلد لردع مثل هذا الفعل الشائن.

وقد ذكر الماوردي "رحمه الله" حالة تطبيقية للمخالفة الإدارية التي يرتكبها الموظف العام والتي تُشكل في الوقت ذاته جريمة جزائية؛ بأنه حُكي عن الخليفة العباسي المنصور أنه بلغه أن بعض كتاب الدواوين زوروا فيه، وغيروا فأمر بإحضارهم وتقديم أنفسهم تأديبهم بجلدهم (1).

ويُعدّ الجدل في هذه الحادثة عقوبة جزائية على الفعل الجرمي، وهذا لا يحول دون أيقاع الجزاء التأديبي عليهم المتصل بالإخلاء بأداء الوظيفة العامة كالعزل من الوظيفة؛ على سبيل المثال.

(1) الماوردي، الاحكام السلطانية، ص136
المطلب الثاني: آثار الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري

في هذا المطلب سيسعى الباحث وضع مواد نظامية وبعض من أحكام قضائية تقرر معاقبة الموظف العام المتمتع عن تنفيذ الاحكام القضائية (ديوان المظالم) والتي تُعد من آثار و (تبعات) الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري وهي كالتالي: -

في البداية نشير أن ديوان المظالم انتهى من إعداد مشروع نظام خاص بتنفيذ الاحكام الإدارية، يجرم تعطيل الاحكام الصادرة عن محاكم ديوان المظالم، ويؤسس لدوائر تتولى التنفيذ ضد الجهات الإدارية.

وألزم النظام الجهة الإدارية المحكوم عليها بالمبادرة لتنفيذ الاحكام المشمولة بالنفاذ المعجل، ولا يجوز الاعتراض على أوامر دائرة التنفيذ، إذ تخضع جميع أحكامها للقواعد والإجراءات المقررة.

كما نص مشروع النظام على أن اعتبار استغلال الموظف العام النفاذ أو السلطة الوظيفية لمنع تنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه أو الامتناع عمداً عن التنفيذ، إذا كان التنفيذ من اختصاصه بعد مضي ثمانية أيام من تبليغه بالإندار أو تسبب في تعطيل تنفيذ حكم مطلوب تنفيذه، حيث النظام اعتبرها من الجرائم الكبيرة الموجبة للتوقيف.

الجرائم والعقوبات في مشروع النظام:

1- يعاقب كل موظف استغل نفوذه أو سلطته الوظيفية في منع تنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه بالسجن مدة لا تزيد عن (سبع) سنوات وبغرامة لا تزيد عن (700) ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

2- يعاقب كل موظف امتنع عمداً عن التنفيذ، إذا كان التنفيذ من اختصاصه بعد مضي (ثمانية) أيام من تبليغه بالإندار المنصوص عليها في المادة (العاشرة) من النظام أو وصول إجراءات التنفيذ التالية إليه بالسجن مدة لا تزيد عن (خمسة) أيام وبغرامة لا تزيد على (500) ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

3- يعاقب كل موظف عام امتنع عمداً عن التنفيذ أو استغل نفوذه أو سلطته الوظيفية، وتسبب عمداً في تعطيل تنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه بالسجن مدة لا تزيد على (أربعة) سنوات وبغرامة لا تزيد على (400) ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

4- يعاقب غير الموظف العام إذا تسبب في تعطيل تنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه بالسجن مدة لا تزيد على (ثلاث) سنوات، وبغرامة لا تزيد على (300) ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ونؤكد - هنا - إنه لكي يمكن إيقاع الجزاء التأديبي على الموظف العام بسبب الامتناع عن التنفيذ أو إعاقة، فلا بد من توافر ركني المسؤولية التأديبية، وهما:

الركن المادي: ويتمثل في ارتكاب الموظف للفعل المحظور تأديبياً، وهو في الحالة الماثلة؛ الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، أو إعاقة تنفيذه.

الركن المعنوي: ويتمثل في توجه إرادة مرتكب الفعل المحظور، وقصده إلى اقتراف الفعل، أو الامتناع عن الفعل الذي يشكل الركن المادي للمخالفة

وهذا ما أكده المنظم السعودي عند تجريم الفعل عند وقوعه من الموظف العام، وإنما اعتبره عمل يخل بشرف الوظيفة وخيانة للأمانة، وهذا يعني أنه إذا ما ثبت في حقه الفعل الجرمي بالامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، أو إعاقة تنفيذه؛ فإنه إلى جانب عقوبة الحبس

التي توقع عليه سوف يفقد وظيفته أيضاً، وذلك لان ثبوت الإخلال بالأمانة في حق الموظف العام يجعله غير صالح لشغل الوظيفة العامة، وهذا ما أكده ديوان المظالم في العديد من أحكامه، ومن ذلك ما جاء في حكم له: "... وأن ما صدر من المدعى عليه.. يعد من الأفعال المخلة بالشرف والأمانة اللذين هما مناط تولي الوظيفة العامة، والذي يفقدهما الموظف شرط حسن السمعة والأخلاق الذي نص نظام الخدمة المدنية على وجوب توافرها فيمن يتقدم للتعين في الوظائف العامة، وهو ما يعني وجوب توافر هذا الشرط وكونه ملازماً للموظف طوال فترة شغله للوظيفة، فإذا ما انفك عنه وانخرط في أفعال محرمة أو حاول الاعتداء على الحرمات أصبح غير أهل لتولي أور المسلمين العامة وغير صالح للوظيفة العامة، الأمر الذي ترى معه الدائرة معاقبة المدعى عليه وفقاً للمادة 32/ أولاً الفقرة الخامسة من نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/7 وتاريخ 1391/2/1 هـ. فلهذا الأسباب حكمت الدائرة بمعاقبة المدعى عليه بعقوبة الفصل"⁽¹⁾.

واكدا ايضاً نظام التنفيذ الاهتمام والسعي للحفاظ على حجية الأحكام القضائية؛ إذ إنه حسم الأمر في اعتبار مخالفة أحكام القضاء سلوكاً شائناً يُسقط عن الموظف العام شرف المهنة وأمانة الوظيفة بالنص النظامي وليس بالاجتهاد القضائي، وبالتالي يفقده وظيفته نظاماً بمجرد ثبوت الدعوى الجنائية في حقه إلى جانب عقوبة الحبس.

(1) الحكم رقم 8/د/تا/14 لعام 1427 هـ في القضية رقم 4/113/ق لعام 1427 هـ، والمؤيد بحكم التدقيق رقم 291/ت/6 لعام 1427 هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لديوان المظالم لعام 1427 هـ، ص 614.

المبحث الثاني: آلية تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الجهة الإدارية

المطلب الأول: مفهوم الإدارة

المطلب الثاني: آلية تنفيذ الحكم الإداري

المطلب الأول: مفهوم الإدارة

المسألة الأولى: تعريف الإدارة لغة واصطلاحاً.

الإدارة في اللغة: من الكلمات المحدثه بهذا المعنى في الاستعمال؛ إذ لم ترد بهذين اللفظين في شيء من نصوص الكتاب ولا السنة، فيما أعلم (1).

وإنما جاء في القرآن لفظ: (تُدِيرُ) في قول الحق سبحانه: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ﴾ (سورة البقرة: 282) أي: تتداولونها وتتعاطونها بينكم من غير تأجيل على جهة التدبير والإصلاح. وهي من الفعل الثلاثي (دار)؛ وقد جاء في القرآن جملة من الآيات المتضمنة لمشتقاته.

وقد عرف الإسلام فنون الإدارة منذ عهد النبي صلى الله عليه وسلم وعهد خلفائه الراشدين - رضي الله عنهم - إلا أن الفقهاء وأهل العلم المتقدمين لم يعرفونها بهذا اللفظ والاستعمال، وإنما استخدموا بعض الكلمات الأكثر عمقاً وشمولاً، والأفضل وضوحاً لتأدية الأعمال وإدارتها وإصلاحها في الإسلام؛ كمصطلحات إسلامية للإدارة المتميزة؛ منها كلمة: (التدبير)؛ و(السياسة)؛ و (الإيالة الشرعية)؛ وهي جميعاً: تعني القيام على الشيء بما يصلحه، ويُدير أمره، ويرعاه (2).

وأما في الاصطلاح:

فالإداري: اسم منسوب إلى الإدارة، وهو يقتصر على أولئك الذين يختصون بتوجيه وتنسيق ورقابة أعمال الآخرين (3).

والإدارة: يختلف تعريفها في الاصطلاح بحسب المراد منها؛ ذلك أن الإدارة قد تكون خاصة (إدارة الأعمال)، وقد تكون عامة (إدارة حكومية)؛ وقد تقيد ببعض الجوانب والفنون؛ كالإدارة التنظيمية، والإدارة القضائية، والإدارة الاقتصادية، والإدارة العسكرية، والإدارة الوظيفية؛ وهكذا.

(1) محمد فؤاد عبد الباقي، 1401هـ، المعجم لألفاظ القرآن الكريم، ط2، بيروت، المعجم لألفاظ الحديث النبوي، لمحمد فؤاد، 1962م، مطبعة بريل، ليدن.

(2) أ.د. ناصر الغامدي، 1436هـ، المدخل لدراسة السياسة الشرعية والأنظمة المرعية، ط1، مكة المكرمة: دار طيبة الخضراء.

(3) د. الطنطاوي سليمان، 1987م، مبادئ علم الإدارة العامة، ط7، مصر: مطبعة جامعة عين شمس.

ولكل واحد من هذه الإطلاقات تعريف اصطلاحى، ولا اتفاق على تحديده حتى بين المختصين؛ وحتى لا تُطيل بإيراد هذه التعريفات المختلفة للإدارة هنا، فنخرج عن المقصود.

المسألة الثانية: نعرف الإدارة بمعناها العام: على المختار بأنها: (تتكون من جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة)⁽¹⁾.

فهذا التعريف للإدارة عام واسع، يشمل مختلف ميادين الإدارة؛ مدنية كانت، أم اقتصادية، أم عسكرية، أم قضائية، أم غيرها.

(أو بمعنى آخر: هي الإدارة التي يقوم أفرادها بتنفيذ الجوانب المختلفة للعملية الإدارية، على جميع المستويات؛ وفقاً للسياسة الشرعية).
التي تعني: القيام على الشيء بما يصلحه⁽²⁾.

وهذا يعني أن الإدارة العامة في الإسلام: هي تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية، في ظل رقابة واعية تسهر على حسن القيام بالأعمال اللازمة لتحقيق هذه الأهداف⁽³⁾.

فالإدارة الإسلامية العامة تتضمن: إدارة القوى البشرية، وتدير شؤون السياسة العامة للدولة ورعايتها، ومحاولة كشف الأخطاء الملازمة للإدارة وإصلاحها، والوصول إلى الحل الشرعي السليم فيما يجد من أمور، وكل قائم على الإيمان والإحسان، والأمانة والمسئولية، والتعاون على البر والتقوى⁽⁴⁾.

(1) وهذا التعريف نقله الدكتور الطماوي في مبادئ علم الإدارة العامة (ص17) عن جمهور علماء الإدارة الحديثة

(2) انظر: المدخل لدراسة السياسة الشرعية والأنظمة المرعية (ص28-29)

(3) انظر: مبادئ علم الإدارة العامة (ص18)

(4) د. أدهم فورزي، 1421هـ، الإدارة الإسلامية، ط1، بيروت

المطلب الثاني: آلية تنفيذ الحكم الإداري

في هذا المطلب سوف أورد للقارئ آلية تنفيذ الحكم الإداري ضد جهة الإدارة بناء على نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم الصادرة بالمرسوم الملكي رقم (73) وتاريخ 1443/1/23هـ في الباب الثاني من النظام (إجراءات التنفيذ - الفصل الأول - رفع طلب التنفيذ وقيده).

❖ نصت المادة السادسة من النظام على أنه: (يرفع طلب التنفيذ بصحيفة يودعها طالب التنفيذ لدى المحكمة المختصة، على أن تتضمن الصحيفة، بيانات رافع الطلب أو من يمثله، وبيانات السند، وأي بيانات أو مرفقات أخرى تحددها اللائحة. لكي يرفع طلب التنفيذ لا بد من توافر طلبان رئيسان وهما بيانات رافع الطلب أو من يمثله، وبيانات السند المراد تنفيذه.

❖ نصت المادة السابعة من النظام والتي تتضمن قيد طالب التنفيذ لدى المحكمة المختصة وهي كالتالي:

1- تعيد الإدارة المختصة في المحكمة صحيفة طلب التنفيذ إذا كانت مستوفية المطلوب وفقاً للمادة (السادسة) من النظام، وتحيلها فور قيدها - إلى دائرة التنفيذ. وإذا قررت الدائرة الإدارة عدم قيد الصحيفة؛ لعدم الاستيفاء، فعلى طالب القيد استيفاء ما نقص خلال (عشرين) يوماً من تاريخ إبلاغه بذلك، وإن لم يستوف ما طلب منه خلال هذه المدة عُذَّ الطلب كأن لم يكن.

2- لطالب القيد التظلم أمام رئيس المحكمة في التظلم خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ التظلم، ويعد قراره في هذا الشأن نهائياً وغير قابل للاعتراض.

يقصد بالفقرة الثانية في حال لم يستوف طالب القيد المدة المشار إليها في فقرة رقم (1) عد الطلب كأن لم يكن، فله الحق الاعتراض على هذا القيد (كأن لم يكن) أمام رئيس المحكمة.

❖ المادة الثامنة من النظام نصت على أنه:

1- يجب على صاحب الشأن - قبل رفع طلب التنفيذ - أن يطالب من عليه الحق - الوارد في السند - بالأداء، وذلك خلال مدة لا تتجاوز (عشر) سنوات من تاريخ اكتساب الحكم الصفة النهائية، أو من تاريخ نشوء الحق الوارد في السندات التنفيذية الأخرى.

يقصد بالسندات التنفيذية الأخرى: سند لأمر، الكمبيالة، الشيك.

2- لا يقبل طلب التنفيذ قبل مضي ثلاثين يوماً من تاريخ المطالبة بالأداء، فإذا مضت هذه المهلة دون أن يتم التنفيذ، أو صرح خلالها المطالب بالأداء بما يفيد الرفض، فلصاحب الشأن أن يتقدم بطلبه

إلى المحكمة المختصة خلال ما تبقى من المدة المذكورة في الفقرة رقم (1) من هذه المادة أو في اليوم التالي لانقضاء مهلة (الثلاثين) يوماً، أيهما أطول.

3- تكون المهلة المنصوص عليها في فقرة رقم (2) من هذه المادة (خمسة) أيام إذا كان المطلوب تنفيذه حكماً عاجلاً، ما لم يحدد الحكم العاجل مهلة أقل.

في هذه الفقرة رقم (3) قد تكون المهلة أقل من (خمسة) أيام في الاحكام العاجلة بشرط أن تحدد المدة في الحكم العاجل.

❖ المادة التاسعة من النظام نصت على أنه: (لا يترتب على عدم قبول طلب التنفيذ – لفوات المدد المنصوص عليها في المادة (الثامنة) من النظام – انقضاء الالتزام، أو عدم تطبيق أحكام الباب (الرابع) من النظام.

التنفيذ ضد الجهات الإدارية:

❖ نصت المادة العاشرة من النظام على أنه: (تصدر دائرة التنفيذ – فور إحالة الطلب إليها – إنذاراً للجهة الإدارية للتنفيذ خلال مهلة لا تتجاوز (خمسة) أيام في الاحكام العاجلة، و (ثلاثين) يوماً فيما عداها، وذلك من تاريخ التبليغ بالإنداز، ما لم تر الدائرة تحديد مهلة أقل، ويتضمن الإنذار بيانات السند المطلوب تنفيذه وترافقه صورة منه، ولدائرة أن تُبلغ بذلك الجهة الرقابية المختصة للنظر في مباشرة الإجراءات التأديبية عند الاقتضاء).

يقصد بالجهة الرقابية في المادة المشار إليه أعلاه هي: (هيئة الرقابة ومكافحة الفساد)

❖ المادة الحادية عشرة من النظام نصت على أنه: (لدائرة التنفيذ أن تأمر الجهات الإدارية بالتدابير اللازمة للتنفيذ، بما في ذلك اطلاعها على الميزانيات والوظائف والإجراءات وأي مستند ترى ضرورة الاطلاع عليه، وعلى الجهات الإدارية تنفيذ هذه الأوامر خلال المهل المحددة فيها).

يقصد بالتدابير اللازمة للتنفيذ: أي تنفيذ الاحكام الصادرة ضد جهة الإدارة

❖ المادة الثانية عشرة من النظام نص على أنه: (تصدر الدائرة التنفيذ أمراً بالتنفيذ إلى الجهة الإدارية إذا انتهت المهلة المنصوص عليها في المادة (العاشرة) من النظام دون أن يتم التنفيذ، أو إذا صرحت خلالها الجهة بما يفيد رفضه. وإذا كان تنفيذ السند يتطلب اتخاذ إجراءات معينة بما في ذلك إصدار قرارات إدارية فيتضمن أمر التنفيذ تحديدها. وتبلغ الجهة المختصة بصورة من الأمر للنظر في مباشرة الإجراءات الجزائية ضد المتسبب عدم التنفيذ.

كما أشرنا في المباحث السابقة أن النظام اعتبر المتسبب في عدم تنفيذ الاحكام من جرائم الكبيرة.

❖ المادة الثالثة عشرة من النظام نص على أنه: (إذا تبين لدائرة التنفيذ أن الجهة الإدارية – الملزمة بأداء مالي أو ما يؤول إليه – قد استوفت ما تختص به من الإجراءات اللازمة للتنفيذ، دون أن يتم ذلك بسبب يعود إلى وزارة المالية، فللدائرة أن توجه إلى وزارة إنذار التنفيذ وتطبق ضدها الإجراءات المنصوص عليها في النظام.

في هذه المادة يبين لنا أن للمحكمة الصلاحية أن توجه إنذاراً إلى وزارة المالية إذا تبين للدائرة بأن السبب يعود إليها.

❖ المادة الرابعة عشرة من النظام نص على أنه: (للجهة الإدارة – قبل صدور الامر المنصوص في المادة (الثانية عشرة) من النظام – أن تطلب من دائرة التنفيذ إرشادها إلى كيفية التنفيذ، وتصدر دائرة التنفيذ – عند الاقتضاء – أمراً يتضمن بيان الإجراءات التي يتطلبها التنفيذ.

في هذه المادة يوضح للجهة في حال عدم قدرتها على التنفيذ أو طريقة التنفيذ فلها الحق أن تطلب دائرة التنفيذ إرشادها إلى كيفية التنفيذ.

إجراءات التنفيذ:

- 1- يحق لدائرة التنفيذ فرض غرامة مالية لا تزيد على (عشرة آلاف) ريال على المنفذ ضده عن كل يوم يمضي دون إتمام التنفيذ، وفق ما ورد في المادة (العشرون) من النظام.
 - 2- في حال التنفيذ أو تعذر أو مضي (سنة) أشهر من تاريخ سريان الغرامة دون إتمام التنفيذ، يحق للدائرة تصفية الغرامة وتحديد مبلغها، وتصدر حكمها بإلزام المنفذ ضده بأن يؤدي لطالب التنفيذ - بناء على طلبه - المبلغ الذي حددته، أو بإلغاء الغرامة أو جزء منها.
 - 3- يحق للمنفذ ضده أن يتقدم للدائرة التنفيذ بوقف المهل المنصوص عليها في المادتين (العاشرة) و (السادسة عشرة) بناء على أسباب يبيدها، ويجب أن يشتمل طلب وقف المهل بيانات اللازمة وفقاً للمادة (السادسة) من النظام، على أسبابه، وبيان الإجراءات، والمدد اللازمة للتنفيذ.
 - 4- لطالب التنفيذ أن يقرر أمام دائرة التنفيذ ترك طلبه في أي مرحلة كان عليها، ويترتب على الترك زوال طلب التنفيذ وما تم من إجراءات بناء عليه، ولا يمنع ذلك من رفع طلب جديد وفقاً لأحكام النظام.
- ويرى الباحث في فقرة رقم (4) المشار إليه اعلاه والمبنية على المادة (الرابعة والعشرون) من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، بأنها تعتبر قصور في المادة لعدم تحديد رفع طلب جديد في حال تقدم طالب التنفيذ ترك طلبه في أي مرحلة كان عليها، كان ينبغي تقييدها (كأن لم تكن) ولا بد من موافقة الوزير المختص لقيدها من جديد.

{انتهى}

الخاتمة

يصل الباحث -بفضل الله- إلى نهاية المطاف في هذا البحث، وسنعرض في خاتمة البحث؛ أهم ما خلّص إليه من نتائج وأبرزها، ثم نطرح بعض المقترحات والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

- 1- أن للموظف العام حقوق وعليه واجبات لا بد المحافظة عليها، لأنها وسيلة لاستمرار العمل بشكل منتظم واضطراد.
- 2- أن حجية الامر المقضي به التي تنشأ بصدور الحكم القضائي النهائي، لا تكفي لوحدها للتنفيذ وإنما لا بد من مساندة جهة الإدارة باعتبارها تملك القوة العامة التي بها يُكفل احترام تنفيذ الاحكام.
- 3- وفي خصوص تجريم سلوك امتناع الموظف العام عن تنفيذ، فإنه إذا كان يُعد من أقوى ضمانات تنفيذ الاحكام الإدارية، إلا أنه لا يخلو من نقائص؛ فالمحكوم لصالحه لا يعنيه حبس الموظف الممتنع، بقدر ما يعنيه تنفيذه الحكم الصادر لصالحه، ثم إن تجريم سلوك الامتناع عن التنفيذ؛ يرتبط بالقصد الجنائي وهو الامر الذي يصعب إثباته، كما أنه لا يمكن إعماله في حالات التنفيذ الجزئي أو التأخر في التنفيذ.

- 4- أهمية التهديد المالي (الغرامة التهديدية) فإن المنظم السعودي أخذ بها في حقل القضاء الإداري، بناء على النظام (تنفيذ الاحكام أمام ديوان المظالم).
- 5- أهمية آلية تنفيذ الاحكام الإدارية والتي تحمي الموظف العام من المسائلة وكذلك جهة الإدارة من انذارها بالغرامة التهديدية.

ثانياً: التوصيات:

ينبغي التنويه أولاً أن إشكالية تنفيذ الاحكام القضائية في المملكة العربية السعودية وأن كانت موجودة؛ إلا أنها لا تشكل ظاهرة، ولكن هذا لا يحول دون طرح بعض الحلول التي تساهم في القضاء عليها؛ لا سيما أن لجوء الناس للقضاء الإداري في المملكة في ازدياد مستمر وملاحظ في السنوات الأخيرة، مما يعني زيادة عدد القضايا، وتنوعها، وهذه الزيادة لا بد أن يتبعها زيادة في احتمالية تضخم المشكلة وتشعبها.

ويمكن للباحث بعد التوصل إلى نتائج البحث أن يستعرض بعض التوصيات التي يعتقد بأهميتها لمعالجة هذه الإشكالية وذلك على النحو التالي:

- 1- يرى الباحث تخصيص جزء من تقرير ديوان المظالم السنوي الذي يُرفع إلى الملك لتوضيح عدد الاحكام الإدارية التي أُسيء تنفيذها، والجهات التي تسببت في وقوع هذا الامر، والأسباب التي دعت إلى ذلك، وتحديد الموظف المتسبب في الامتناع عن التنفيذ أو عرقلته، ثم بيان حجم المشكلة واقتراح سُبل معالجتها.
- 2- ينبغي على كل جهة الإدارة تفعيل دور مخاطبة (وزارة المالية) عندما يكون هناك تنفيذ حكم اداري ضد الجهة مبالغ عالية لحد من الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري.
- 3- استحداث إدارة داخل جهة الإدارة تسمى (إدارة تنفيذ الاحكام) وتكون معتمدة من ضمن تشكيل جهة الادارة وتكون مرتبطة بالوزير المختص، حيث يكون دورها تنفيذ الاحكام، والحد من الامتناع عن تنفيذ الاحكام ضد الجهة، ورفع بالتقارير السنوية عن أسباب كثرة الاحكام ضد الجهة ومعالجتها دون اللجوء إلى القضاء.
- 4- وأخيراً يقترح الباحث بعد صدور نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم -إعادة النظر- في المادة (24) تحديد مده رفع طلب جديد في حال تقدم طالب التنفيذ ترك طلبه في أي مرحلة كان عليها، كان ينبغي تقييدها (كأن لم تكن) ولا بد من موافقة الوزير المختص لقيدها من جديد.

المراجع

- آل يحيى، سلطان بن حسن، 1439هـ/2018م، تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد.
- الغامدي، ناصر بن محمد مشري، 1438هـ/2017م، القضاء الإداري الإسلامي قضاء المظالم في الإسلام "دراسة تطبيقية على النظام السعودي"، مكة المكرمة: دار طيبة الخضراء للنشر والتوزيع.
- المصري، صباح، 2020م، الوجيز في القانون الإداري السعودي، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع.
- الموجان، إبراهيم بن حسين، 1439هـ/2017م، شرح نظام المرافعات أمام ديوان المظالم، مكة المكرمة: فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية.
- نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/15) وتاريخ 1443/1/27هـ

“Implementation of Administrative Rulings Related to the Established Rights of Employees”

Prepared by:

Nawaf bin Meshait bin Hussein Al-Meshait

Research Summary

This study addresses the implementation of administrative rulings issued by the Board of Grievances against government entities in the Kingdom of Saudi Arabia, which constitutes a vital issue affecting the course of justice and individuals' rights. The study aims to analyze the problems related to delays or refusal by government agencies to execute these rulings, focusing on the responsibility borne by the public employee in this regard. It also seeks to establish clear standards and practical mechanisms to ensure the prompt and effective enforcement of administrative rulings, reducing procrastination or obstruction. By reviewing relevant regulations and laws, especially the Royal Decree and the Execution System before the Board of Grievances, the study provides recommendations aimed at enhancing judicial and administrative oversight and providing the necessary guarantees to protect the rights of the ruling beneficiaries, contributing to achieving administrative justice and raising confidence in the judicial and administrative apparatus.