COPYRIGHT© INTERNATIONAL ISLAMIC UNIVERSITY MALAYSIA

تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية

إعداد

سلطان بن حسن بن سلطان آل يحيى

بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في القانون

كلية أحمد إبراهيم للحقوق
الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا

ديسمبر ٢٠١٥م

ملخص البحث

تناولت هذه الدراسة بحث إشكالية تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، وذلك من خلال استعراض المعوِّقات التي قد تصادف تنفيذ هذا النوع من الأحكام وأسباب وقوعها، ثم التعرف على الأساليب والمبررات التي قد تلجأ إليها السلطة التنفيذية للامتناع عن التنفيذ أو إعاقته. وقد ركزت الدراسة على تناول السبل والوسائل القضائية، وغير القضائية التي يُمكن اللجوء إليها للتصدي لسلوك السلطة التنفيذية المخالف لمبادئ المشروعية بالامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية. وحيث أنَّ المملكة العربية السعودية تتبنى الشريعة الإسلامية في منظومتيها التشريعية والقضائية، إلا أنَّ قضاء المظالم السعودي ـ في الوقت نفسه ـ يتبنى منهج القضاء الإداري الحديث فيما يتعلق بعدم الاختصاص بتنفيذ ما يصدر عنه من أحكام مخالفاً بذلك منهج قضاء المظالم الإسلامي في هذا الشأن، الأمر الذي دعا الباحث لضرورة تخصيص جزء من البحث لتناول تاريخ قضاء المظالم في النظام الإسلامي ومنهجه؛ بهدف التعرف على مواطن الالتقاء والاختلاف مع القضاء الإداري السعودي، ومحاولة معرفة مدى معالجة النظام الإسلامي لإشكالية تنفيذ أحكام القضاء الاداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية، ومدى ارتباط ظهور إشكاليات التنفيذ في القضاء الإداري الحديث بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بعدم تدخل القاضي الإداري لتنفيذ ما يصدر عنه من أحكام. وقد اعتمد الباحث في هذه الدراسة على مناهج عدة، ومن ذلك المنهج الاستقرائي، والمنهج الوصفي التحليلي، والمنهج التطبيقي بإجراء بعض المقابلات مع المختصين في حقل القضاء الإداري. وقد توصَّل الباحث إلى أنَّ مبدأ عدم تدخُّل القضاء الإداري لتنفيذ أحكامه الذي يأخذ به القضاء الإداري الحديث، وعدم وجود نظام (قانون) لتنفيذ الأحكام الإدارية، تُعدُّ أهم الأسباب في نشوء ظاهرة امتناع السلطة التنفيذية عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وقدم الباحث بعض التوصيات التي يرى أهميتها في حل إشكاليات التنفيذ، وأهمها؛ تمكين القاضي الإداري من التدخل لتنفيذ أحكامه، واقتراح نظام تنفيذي خاص بالأحكام الصادرة عن ديوان المظالم.

ABSTRACT

This study deals with the issue of executing the decision of administrative court issued against the executive authority in Saudi Arabia. The study examines the obstructions and their causes that may be faced in executing such decision. The study also identifies methods and means that may be referred to by executive authority in this matter. It highlights judicial and non-judicial methods and means that can be applied in overcoming the behaviour of the executive authority in abstaining from execution of the decision which of course contrary to the established principle. The legislative and judicial systems of the Kingdom of Saudi Arabia are based on Islamic law. Nevertheless, Board of Grievance of the Kingdom adopts the current administrative court practice with respect to the execution of the decision which is clearly contrary to the practice of the Grievance system in Islam. Thus the study also examines the grievance system in Islam to highlight the similarities and differences with administrative court system of the Kingdom with respect to the execution of the decision. The methodology of this study is mainly based on inductive and descriptive analysis methods. It also conducts some interview with specialized person in the field of administrative court system. The study finds that the main reason the decision of administrative court cannot be executed against the executive authority because the adoption of the principle non interference of administrative court in executing its decision. The study also suggests some recommendation with respect to the execution of the decision of administrative court and proposes some mechanism with respect to the execution of the decision issued by the Board of Grievance.

APPROVAL PAGE

The Thesis of Sultan Hassan S. Alyahya has been approved by the following:

_____

Badruddin Hj Ibrahim
Supervisor

_____

Muhammad Laeba
Co-supervisor

_____

Najibah Mohd Zin
Internal Examiner

_____

Mohammad Waleed Hamid Ali Al-Abbadi
External Examiner

_____

Hamdi Solaiman Al-Qubelat
External Examiner

_____

Saim Kayadibi
Chairman

DECLARATION

I hereby declare that this thesis is the result of my own investigations, except where otherwise stated. I also declare that it has not been previously or concurrently submitted as a whole for any other degrees at IIUM or other institutions.

Sultan Hassan S. Alyahya

Signature……

Date……

الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا

إقرار بحقوق الطبع وإثبات مشروعية استخدام الأبحاث غير المنشورة

حقوق الطبع ٢٠١٥م لـ سلطان بن حسن بن سلطان آل يحيى

تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية

في المملكة العربية السعودية

لا يجوز إعادة إنتاج، أو استخدام هذا البحث غير المنشور في أي شكل وبأي صورة (آلية كانت أو إلكترونية أو غيرها) بما في ذلك الاستنساخ أو التسجيل، بدون إذن مكتوب من الباحث إلا في الحالات الآتية:

1. يمكن للآخرين اقتباس أية مادة من هذا البحث غير المنشور في كتاباتهم بشرط الا عتراف بفضل صاحب النص المقتبس وتوثيق النص بصورة مناسبة.
2. يكون للجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا ومكتبتها حق الاستنساخ (بطباعته أو بصورة آلية) لأغراض مؤسساتية وتعليمية.
3. يكون لمكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا حق استخراج نسخ من هذا البحث غير المنشور إذا طلبتها مكتبات الجامعات ومراكز البحوث الأخرى.
4. سيزود الباحث مكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا بعنوانه مع إعلامها عند تغييره.
5. سيتم الاتصال بالباحث لغرض الحصول على موافقته على استنساخ هذا البحث غير المنشور للأفراد، من خلال عنوانه البريدي أو الإلكتروني المتوفر في المكتبة.
6. وإذا لم يستجب الباحث خلال عشرة أسابيع من تاريخ الرسالة الموجهة إليه، ستقوم مكتبة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا باستخدام حقها في تزويد المطالبين به.

أكد هذا الإقرار: سلطان بن حسن بن سلطان آل يحيى

....

التوقيع التاريخ

الإهداء

إلى من منحني حبهم، وعطفهم، ودعمهم؛ اطمئنان النفس وراحة البال، والصبر على تحمل المعوقات والصعاب لطلب العلم ونيل المعرفة

إلى القلبين الكبيرين

والدي ووالدتي

وإلى شريكة حياتي، ورفيقة كفاحي

حصة بنت أحمد آل شوية

وإلى إخوتي وأخواتي

عبد الرحمن، وسعيد، وعلي، وخالد، وسميرة، وفاطمة، وهدى، وخيرية

وإلى أولادي، وشمعة حياتي

دانا، وميان، ونايف

أُهديهم جميعاً هذا العمل الذي أرجو أن يكون لائقاً بهم

الشكر والتقدير

أحمد الله الذي بنعمته تتم الصالحات، وأصلي وأسلم على نبي الرحمة والهدى؛ سيّدنا وحبيبنا محمد بن عبد الله، وعلى آله وصحبه، ومن سار على طريقه ونهجه، وبعد:

فإنه لا يسعني وقد أنجزت هذا العمل المتواضع، إلا أن أتقدم بخالص شكري، وعظيم امتناني لكل من مدَّ يده لعوني، وشدَّ من أزري، وساهم في تذليل ما واجهته من عقبات؛ للمضي قدماً نحو الوصول لما تحقق، وأخصُّ بالشكر الجزيل أستاذي وأخي الدكتور **بدر الدين حاج إبراهيم** الذي وافق على الإشراف على هذه الأطروحة، ومنحني جزءاً من جهده ووقته، وكانت ملاحظاته وتوجيهاته طيلة فترة الكتابة بمثابة الحافز لتقديم ما هو أفضل، وقد تعلمت منه العلم، والأدب، والتواضع فجزاه الله عني خير الجزاء، وزاده علماً، وتوفيقاً، وقدراً.

كما أتقدم بأجمل عبارات الشكر والامتنان إلى المشرف الثاني على الأطروحة؛ أخي الغالي الدكتور **محمد ليبا**، فقد كان صديقاً، وأخاً كريماً، فضلاً عن كونه مشرفاً وأستاذاً، له مواقف معي لا تُنسى، فقد وجدته حاضراً في أصعب المواقف، وأحلك الظروف، واستفدت من توجيهاته التي كانت نبراساً في طريقي لإنجاز هذا العمل، فجزاه الله عني خير الجزاء، وحفظه من كل سوء، وزاده توفيقاً ورفعة.

كما لا يسعني إلا أن أشكر لجنة مناقشة هذه الأطروحة، الممتحن الداخلي الأستاذ الدكتور **نجيبة محمد زين**، والممتحنان الخارجيان؛ الأستاذ الدكتور **محمد وليد حامد علي العبادي**، والأستاذ الدكتور **حمدي سليمان القبيلات**، فقد أفدت كثيراً من ملاحظاتهم القيَّمة، التي أثرت البحث، وزادته رصانة وقيمة، لهم كل الاحترام والتقدير.

كما أتقدم بفائق شكري واحترامي وتقديري إلى **مملكة ماليزيا** وشعبها المضياف، الذي يحمل صفات المروءة والوفاء، لما لقيناه من حسن الضيافة، فما شعرنا إلا أننا بين الأهل وذوي القربى في السراء والضراء، أسال المولى عز وجل أن يحفظ هذا البلد من كل سوء ومكروه، وأن يجعلها منارة لطالبي العلم والمعرفة من كل البلاد.

وإلى بلدي الحبيبة **المملكة العربية السعودية** وشعبها الأبي؛ التي تكبَّدت نفقات دراستي، راجياً الله أن يحفظها من كل مكروه، وأن يمكنني من العودة لخدمتها، ورد بعض فضلها علي، لأوفي جزءاً يسيراً من حقها.

وأتقدم بوافر الشكر والعرفان إلى مقام وزارة الداخلية في المملكة العربية السعودية، وعلى رأسها صاحب السمو الملكي الأمير **محمد بن نايف بن عبد العزيز**، ولي العهد، ونائب رئيس مجلس الوزراء، وزير الداخلية –حفظه الله ورعاه– وإلى المديرية العامة للدفاع المدني بقيادة مديرها معالي الفريق **سليمان العمرو** –حفظه الله– على منحني فرصة الابتعاث للدراسة وتلقي العلم في خارج بلدي الحبيبة.

وأذكر بالامتنان والعرفان **ديوان المظالم، وهيئة حقوق الإنسان، والجمعية الوطنية لحقوق الإنسان** في المملكة العربية السعودي، فقد كان للتعاون المثمر من هذه الجهات الأثر الجميل في نفسي وفي عملي، وأخص بالشكر؛ الشيخ **عبد العزيز بن صالح الراجحي** (القاضي بديوان المظالم)، والشيخ **تركي بن عبد العزيز الفقيه** (القاضي بديوان المظالم)، ومعالي الدكتور **زيد بن عبد المحسن آل حسين** (نائب رئيس جمعية حقوق الأنسان)، والدكتور **مفلح بن ربيعان القحطاني** (رئيس الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان)، فلهم، ولغيرهم ممن لم يسمح المكان بذكرهم فائق الاحترام والتقدير.

وخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى أخي وصديقي الوفي **صالح بن سعد المطيري**، وإلى الأخ والصديق الغالي الدكتور **بدر بن هديريس الديحاني**، فقد كان لمواقفهما المشرفة الأثر الكبير في تسهيل مهمتي، منذ لحظة التفكير في الانتقال لماليزيا للدراسة، وحتى لحظة تحقق هذا الإنجاز، فجزاهما الله عني خير الجزاء، وبارك لهما في الصحة والمال والولد.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى إدارة الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا لمنحهم إياي الفرصة للدراسة، وإتمام هذه الرسالة، وأشكر كلية أحمد إبراهيم للحقوق، ومركز الدراسات العليا بالكلية، كما أشكر القائمين على إدارة المكتبة المركزية بالجامعة، وموظفي الدراسات العليا، فهم جندٌ مجهولون يبذلون الكثير من الجهد لتوفير المناخ العلمي الملائم للطلاب، مما يستحق الشكر والتقدير.

محتويات البحث

ملخص البحث ..... ب

ملخص البحث باللغة الإنجليزية ..... ج

صفحة القبول ..... هـ

الإقرار ..... و

حقوق الطبع ..... ز

إهداء ..... ح

الشكر والتقدير ..... ط

محتويات البحث ..... ك

الباب التمهيدي ١

مقدمة ١

مشكلة البحث ٤

أهمية البحث ٥

فرضية البحث ٦

أسئلة البحث ٦

أهداف البحث ٧

منهجية البحث ٨

حدود البحث ٩

الدراسات السابقة ٩

هيكل البحث ١٨

الباب الأول: الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي والمملكة العربية السعودية ٢٢
الفصل الأول: أضواء حول مفاهيم ومصطلحات عنوان البحث ٢٤
المبحث الأول: مدلولا التنفيذ والحكم القضائي. ٢٥
المطلب الأول: مدلول التنفيذ ٢٥
أولاً: المقصود بالتنفيذ في المفهوم اللغوي ٢٥
ثانياً: مفهوم التنفيذ في الفقه الوضعي والفقه الإسلامي.....٢٦
المطلب الثاني: مدلول الحكم القضائي ٢٧
أولاً: المقصود بالحكم القضائي في المفهوم اللغوي ٢٧
ثانياً: مفهوم الحكم القضائي في الفقه الوضعي والفقه الإسلامي ٢٨
المبحث الثاني: مدلولا القضاء الإداري والسلطة التنفيذية. ٣١
المطلب الأول: مدلول القضاء الإداري ٣١
المطلب الثاني: مدلول السلطة التنفيذية ٣٤
أولاً: المقصود بالسلطة التنفيذية بالمعنى العام ٣٤
ثانياً: مفهوم السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية ٣٧
الفصل الثاني: الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي ٣٩
المبحث الأول: ماهية قضاء المظالم في النظام الإسلامي ومراحل تطوره... ٤٠
المطلب الأول:ماهية قضاء المظالم في النظام الإسلامي وأساس وجوده٤٠
أولاً: المقصود بقضاء المظالم في النظام الإسلامي ٤٠
ثانياً: أساس وجود قضاء المظالم في النظام الإسلامي ٤٣
المطلب الثاني: مراحل تطور قضاء المظالم ومدى تأثير الثنائية القضائية على ثنائية القانون ٤٩
أولاً: مراحل تطوَّر قضاء المظالم ٤٩

ثانياً: مدى تأثير الثنائية القضائية على وجود قانون ثنائي..... ٥٩
المبحث الثاني: اختصاصات قضاء المظالم في النظام الإسلامي وولايته ... ٦٤
المطلب الأول: اختصاصات قضاء المظالم في النظام الإسلامي ... ٦٤
أولاً: المنازعات التي تكون السلطة العامة طرفاً فيها ٦٥
ثانياً: المنازعات التي لا تكون السلطة العامة طرفاً فيها ٧١
المطلب الثاني: النطاق الولائي لقضاء المظالم في النظام الإسلامي..٧٤
أولاً: ولاية قضاء الإلغاء ٧٦
ثانياً: ولاية قضاء التعويض ٧٩
ثالثاً: ولاية قضاء التأديب ٨١
الفصل الثالث: الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية.. .....٨٣
المبحث الأول: لمحة تاريخية عن نشأة قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية ومراحل تطوره.....٨٤
المطلب الأول: النظام القضائي في شبه الجزيرة العربية قبل قيام المملكة العربية السعودية ٨٤
المطلب الثاني: نشأة ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية ومراحل تطوره ٨٨
المبحث الثاني: اختصاصات قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية ونطاق ولايته. ٩٦
المطلب الأول: اختصاصات قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية ٩٦
أولا: اختصاصات المحاكم الإدارية في ديوان المظالم ٩٦
ثانياً: اختصاصات محاكم الاستئناف والمحكمة الإدارية العليا في ديوان المظالم ١٠٥

المطلب الثاني: النطاق الولائي لقضاء المظالم في المملكة العربية السعودي ١١٠
أولاً: ولاية الإلغاء ١١٠
ثانياً: ولاية القضاء الكامل ١١٣
ثالثا: ولاية التأديب ١٢٠
الفصل الرابع: مواطن الاختلاف بين قضاء المظالم السعودي وقضاء المظالم في النظام الإسلامي ١٢٢
الحالة الأولى: النظر في أعمال السيادة ١٢٢
الحالة الثانية: ميعاد رفع الدعوى ١٢٥
الحالة الثالثة: القضاء بعلم القاضي ١٢٨
الحالة الرابعة: المصلحة والصفة في تحريك الدعوى ١٣٠
الحالة الخامسة: ولاية القاضي الإداري بعد صدور الحكم ١٣١

الباب الثاني: معوقات تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية ١٣٣
الفصل الأول: أساس التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وأسباب عدم تدخل القضاء الإداري لتنفيذ أحكامه ١٣٦
المبحث الأول: أساس التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها. ١٣٧
المطلب الأول: أساس التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها في القانون الوضعي.. .....١٣٧
أولاً: النظرية الاجتماعية ١٣٧
ثانياً: نظرية القاعدة القانونية ١٣٩
ثالثاً: نظرية حجية الشيء المقضي به ١٤١
رابعاً: نظرية القوة الإلزامية للحكم القضائي ١٤٢

المطلب الثاني: أساس التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها في الفقه الإسلامي ١٤٤
المبحث الثاني: موانع تدخل القضاء الإداري لتنفيذ أحكامه الصادرة ضد السلطة التنفيذية ١٤٧
المطلب الأول: مبدأ اختصاص السلطة التنفيذية بالتنفيذ ضد نفسها وحظر استخدام طرق التنفيذ العادية ضدها ١٤٨
أولاً: تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة بالإلغاء ١٤٨
ثانياً: تنفيذ الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرار الإداري ١٥٣
ثالثاً:تنفيذ أحكام القضاء الكامل الصادر ضد السلطة التنفيذية١٥٦
المطلب الثاني: مبدأ الفصل بين السلطات.....١٦٠
أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات في النظم الوضعية ١٦٠
ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الإسلامي ١٦٣
المطلب الثالث: الفراغ التشريعي.....١٦٥
الفصل الثاني: أساليب السلطة التنفيذية في الإخلال بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ١٦٨
المبحث الأول: تنفيذ السلطة التنفيذية المعيب لأحكام القضاء الإداري الصادرة ضدها ١٦٩
المطلب الأول: التنفيذ غير البات للحكم الإداري (التنفيذ الجزئي) ١٦٩
أولاً: التنفيذ المبتسر للحكم الاداري ١٧١
ثانياً: تنفيذ الحكم الاداري المعلق على شرط ١٧٣
ثالثاً: التنفيذ المغاير لمقتضى الحكم.....١٧٤
المطلب الثاني: التنفيذ المتباطئ للحكم الإداري ١٧٦
المبحث الثاني: امتناع السلطة التنفيذية كلياً عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضدها ١٨٤

المطلب الأول: الامتناع الصريح للسلطة التنفيذية عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ١٨٤
المطلب الثاني: الامتناع الضمني للسلطة التنفيذية عن تنفيذ الأحكام الادارية الصادرة ضدها ١٩٤
أولاً: الامتناع الضمني عن التنفيذ بتجاهل الحكم ١٩٤
ثانياً: الامتناع الضمني باللجوء لقرار أو إجراء مضاد للحكم ... ١٩٦
الفصل الثالث: مبررات السلطة التنفيذية للامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ٢٠٠
المبحث الأول: المبررات المستندة للواقع القانوني عند تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد السلطة التنفيذية ٢٠٢
المطلب الأول: الاستحالة القانونية لتنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد السلطة التنفيذية ٢٠٢
المطلب الثاني: الصعوبات القانونية لتنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد السلطة التنفيذية ٢٠٥
أولاً: مبررات صعوبات التنفيذ القانونية المستندة لغموض الحكم ٢٠٦
ثانياً: مبررات صعوبات التنفيذ القانونية المستندة للإشكال في التنفيذ..... ٢٠٩
المبحث الثاني: المبررات المستندة للواقع المادي عند تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد السلطة التنفيذية ٢١٢
المطلب الأول: الاستحالة المادية لتنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد السلطة التنفيذية..... ٢١٢
أولاً: مبررات استحالة التنفيذ المادية المستندة للاستحالة الشخصية ٢١٢
ثانياً: مبررات استحالة التنفيذ المادية المستندة للاستحالة الظرفية ٢١٤

المطلب الثاني: الصعوبات المادية لتنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد السلطة التنفيذية ٢١٧
الباب الثالث: سُبُل مواجهة معوقات تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية ٢٢١
الفصل الأول: سبل المواجهة القضائية لمعوّقات تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية ٢٢٣
المبحث الأول: الطعن بالإلغاء على القرار المخالف للحكم المقضي به.. ٢٢٤
المطلب الأول: كيفية الطعن بالإلغاء على القرار المخالف للحكم المقضي به..... ٢٢٤
المطلب الثاني: مدى مشروعية تدخل القاضي الإداري في تنفيذ أحكامه ٢٢٧
المبحث الثاني: استخدام القضاء الإداري أسلوب التهديد المالي (الغرامة التهديدية)..... ٢٣٢
المطلب الأول: موقف القضاء الإداري من أسلوب التهديد المالي (الغرامة التهديدية)..... ٢٣٣
المطلب الثاني: موقف الفقه الإسلامي من أسلوب التهديد المالي (الغرامة التهديدية) ٢٣٥
المبحث الثالث: المسؤولية الإدارية المترتبة على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ٢٤٠
المطلب الأول: شروط انعقاد المسؤولية الإدارية ٢٤١
أولاً: انعقاد مسؤولية الإدارة لعدم تنفيذ الحكم القضائي على أساس الخطأ ٢٤٢
ثانياً: انعقاد مسؤولية الإدارة لعدم تنفيذ الحكم القضائي دون خطأ ٢٤٨

المطلب الثاني: جزاء انعقاد المسؤولية الإدارية المترتب على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيلها ومدى فاعليته ... ٢٥١
أولاً: جزاء انعقاد المسؤولية الإدارية لعدم تنفيذ الحكم القضائي. ٢٥١
ثانياً: مدى فاعلية المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة ٢٥٤
المطلب الثالث: موقف النظام الإسلامي من المسؤولية الإدارية للسلطة التنفيذية ٢٥٥
المبحث الرابع: المسؤولية الجزائية المترتبة على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ٢٥٩
المطلب الأول: المسؤولية الجزائية للموظف العام ومدى إمكانية مساءلة الإدارة جزائياً..... ٢٥٩
أولاً: المسؤولية الجزائية للموظف العام الممتنع عن التنفيذ..... ٢٦٠
ثانياً: المسؤولية الجزائية للإدارة الممتنعة عن التنفيذ..... ٢٦٣
المطلب الثاني: جزاء انعقاد المسؤولية الجزائية المترتب على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيلها..... ٢٦٨
أولاً: الجزاء الجنائي المترتب على الامتناع عن التنفيذ ٢٦٨
ثانياً: الجزاء التأديبي المترتب على الامتناع عن التنفيذ..... ٢٧٠
ثالثاً: مدى فاعلية المسؤولية الجزائية للموظف العام الممتنع عن التنفيذ..... ٢٧٤
المطلب الثالث: موقف النظام الإسلامي من المسؤولية الجزائية للموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية..... ٢٧٥
أولاً: الجزاء الجنائي المترتب على الامتناع عن التنفيذ في النظام الإسلامي..... ٢٧٥
ثانياً: الجزاء التأديبي المترتب على الامتناع عن التنفيذ في النظام الإسلامي..... ٢٧٧

الفصل الثاني: سبل المواجهة غير القضائية لمعوّقات تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية ٢٨٠
المبحث الأول: المسؤولية السياسية المترتبة على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ٢٨١
المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية ٢٨٢
أولاً: حق السؤال..... ٢٨٢
ثانياً: الاستجواب ٢٨٣
ثالثاً: التحقيق..... ٢٨٥
رابعاً: طرح موضوع عام للمناقشة ٢٨٦
المطلب الثاني: الرقابة الرئاسية على أعمال السلطة التنفيذية ٢٨٧
المبحث الثاني: هيئة حقوق الإنسان والجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في المملكة العربية السعودية ودورهما في تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضد السلطة التنفيذية ٢٩٢
المطلب الأول: الطبيعة الرقابية لهيئة حقوق الإنسان والجمعية الوطنية لحقوق الإنسان ووسائلهما في ذلك..... ٢٩٣
أولاً: الاختصاصات الرقابية لهيئة حقوق الإنسان ووسائلها في ذلك ٢٩٣
ثانياً: الاختصاصات الرقابية للجمعية الوطنية لحقوق الإنسان ووسائلها في ذلك..... ٢٩٥
المطلب الثاني: دور هيئة حقوق الإنسان والجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية ٢٩٨

خاتمة البحث: ٣٠٣
النتائج: ٣٠٣

التوصيات: ٣٠٧

الفهارس: ٣١١
فهرس الآيات: ٣١٢
فهرس الأحاديث ٣١٣
قائمة المصادر والمراجع ٣١٤
الملاحق ٣٤٨

الباب التمهيدي
الإطار المنهجي للبحث

يتناول هذا الباب الإطار المنهجي للبحث، ويشتمل على مقدمة البحث، وإشكاليته، وأهميته، والفرضيات التي ينطلق منها، وأسئلته التي تتطلب الإجابة عليها، وأهدافه، والمنهج الذي يسير عليه، وحدوده، مع ذكر الدراسات السابقة المتعلقة بموضوعه، وهيكله العام، ويكون ذلك على النحو الآتي:

أولاً: مُقَدِّمة:

الحمد لله رب العالمين، الذي أنزل على عبده الكتاب هداية وشريعة، والصلاة والسلام على النبي الأمين، الذي أرسله الله بالهدى ودين الحق، وبعد:

فإنَّ القضاء من الأمور الضرورية عند كل الأمم والجماعات، وهو معيار مهم للحكم على المجتمعات بالتقدم أو التخلف بقدر احترام أحكامه، فهو عنوان مجدها، ورمز سيادتها واستقلالها، بل إنه قوة غالبة مهابة، وهو في الحكومة العادلة أعظم وسيلة لإقامة العدل والحق، وهو في الحكومة الجائرة وسيلة للجور والانتقام.

والواقع أنه لا قيمة لمبدأ المشروعية في دولة القانون ما لم يقترن بمبدأ احترام الأحكام القضائية وضمان تنفيذها، فالحماية القضائية لا تنعقد إلا بكفالة تنفيذ الأحكام الصادرة من السلطة القضائية، لأن أهم ميزات القضاء صفة الإلزام، والتنفيذ هو الغاية النهائية التي قامت لأجلها سلطة القضاء، إذ لا قيمة لقانون بدون تطبيق، ولا قيمة أيضاً لحكم قضائي بغير تنفيذ، ولذا قال عمر بن الخطاب رضي الله عنه في كتابه إلى أبي موسى الأشعري رضي الله عنه في القضاء: "...وانفذ الحق إذا وضح، فإنَّه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له"[1].

[1] علي بن عمر الدارقطني، **سنن الدار قطني** (بيروت: دار ابن حزم، ط١، ١٤٣٢هـ/٢٠١١م)، ص١٠١٨.

وقد قادت هذه الأهمية البالغة لتنفيذ أحكام القضاء؛ المنظم (المشرع)[٢] السعودي للنص في المادة (٥٠) من النظام الأساسي للحكم على أن: "الملك، أو من ينيبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية"[٣]، ويأتي ذلك انسجاماً مع توجه المملكة العربية السعودية في تبني الشريعة الإسلامية منهجاً لها في نظام الحكم، وهو الأمر الذي تأكده المادة (١) من ذات النظام والتي تنص على: "المملكة العربية السعودية دولة إسلامية ذات سيادة تامة دينها الإسلام ودستورها كتاب الله تعالى، وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم...".

وعلى الرغم من أن معظم دساتير النظم القانونية المقارنة وتشريعاتها تتضمن مبدأ استقلال القضاء، وضمان حق التقاضي، وتنظيم القضاء لاختصاصاته وممارسة مهامه، إلا أن كل ذلك سوف يفقد جدواه، وقيمته إذا كانت الأحكام القضائية ستؤول في نهاية المطاف لعدم التنفيذ، فإذا كان القضاء هو حاضن الحريات، والملجأ الآمن للمتقاضين لاقتضاء حقوقهم، فإنَّه من اللازم مد اختصاصه لضمان تنفيذ ما يصدر عنه من أحكام[٤].

وإذا كان الأمر كذلك في جانب القضاء بصفة عامة، فإن القضاء الإداري هو من باب أولى، لأنه ـ من جهة ـ يفصل في نزاع طرفيه غير متساويين، طرف تمثله السلطة التنفيذية (جهة الإدارة) بما تملكه من سلطات وامتيازات، وطرف يمثله الأفراد سواء كانوا طبيعيين أو اعتباريين، ومن جهة أخرى؛ فإن هذه السلطة هي المعنية بتنفيذ الأحكام القضائية.

---

[٢] يطلق على القوانين في المملكة العربية السعودية مصطلح (أنظمة) ومفردها (نظام)، وتسمى السلطة التشريعية بـ(السلطة التنظيمية) أينما ورد هذا المسمى، ويُستبدل مصطلح (المشرع) بمصطلح (المنظم) أيضاً، وذلك يأتي انسجاماً مع المبدأ العام الذي ينتهجه هذا البلد في منظومته التشريعية، حيث ينهل مباشرة من فقه الشريعة الإسلامية، أو من أنظمة مستحدثة لا تتعارض مع مبادي وأحكام الشرع الإسلامي، وهذه الرؤية لا تستحسن إطلاق مصطلح "مشرع"؛ لأنها تعتقد أنَّ الله سبحانه هو المشرع. راجع: سعود بن سعد آل دريب، **التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة الإسلامية ونظام السلطة القضائية**، (الرياض: مطابع حنيفة للأوفست، ط١، ١٤٠٣هـ/ ١٩٨٣م)، ص١٠. وعلى هذا الأساس فإنَّ الباحث سيلتزم بهذا المسار في مظان هذا البحث، إذ سوف يستخدم المصطلحات الآتية: النظام، التنظيم، السلطة التنظيمية، المنظم، بدلاً عن: القانون، التشريع، السلطة التشريعية، المشرع.

[٣] صدر هذا النظام بالمرسوم الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ (٣ يناير ١٩٩٢م).

[٤] محمد سعيد الليثي، **امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها: الأساليب – الأسباب – كيفية المواجهة – "دراسة مقارنة"**، (القاهرة: دار الفكر والقانون للنشر، ط١، ١٤٣٠هـ-٢٠٠٩م)، ص١.

وطالما أنَّ تنفيذ أحكام القضاء هو من واجبات السلطة التنفيذية، فإنَّه يُفترض أن تقوم بذلك طواعية ودون تردد، إلا أنها قد تسيء التنفيذ لاسيما عند صدور الحكم في غير مصلحتها حينما تكون طرفاً في الدعوى، ولذا فإن قواعد العدالة والمبادئ القانونية والدستورية تقتضي منح القاضي الإداري الوسائل التي تكفل له تنفيذ الأحكام القضائية التي يصدرها.

وحيث إنَّ النظام القضائي الذي تأخذ به المملكة العربية السعودية هو نظام القضاء المزدوج في الرقابة على أعمال الإدارة، وهو نظام يقضي بالفصل بين السلطة التنفيذية (الإدارة العاملة)، والقضاء الإداري، فلا يكون بمقدور القاضي الإداري أن يتدخل في تنفيذ أحكامه باعتباره أمر يدخل في شؤون الإدارة، ويأتي ذلك مسايرة لمبدأ الفصل بين السلطات (التشريعية، والقضائية، والتنفيذية)، وهو المبدأ الذي تسلكه في العادة الدولة القانونية بمفهومها الحديث، وهذا بخلاف ما كان عليه قضاء المظالم في النظام الإسلامي، حيث كان قاضي المظالم يتمتع بصلاحية التنفيذ إلى جانب صلاحية القضاء؛ مما يفرض احترام أحكامه وتنفيذها[٥].

وبما أنَّ مبدأ عدم تدخُّل القاضي الإداري لتنفيذ أحكامه ـ والذي تأخذ به المملكة العربية السعودية ـ قد يترتَّب عليه ظهور معوقات في التنفيذ؛ لذا تأتي هذه الدراسة لإلقاء الضوء على هذا الأمر، ومحاولة استعراض الوسائل التي تُساهم في حل هذه المشكلة، مع أهمية تخصيص جزء من الدراسة؛ لبحث رقابة قضاء المظالم الإسلامي على أعمال السلطة التنفيذية، ومقارنته برقابة قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية على أعمال هذه السلطة، وتنبع هذه الضرورة بحكم أن النظام السعودي ينتهج ـ بشكل عام ـ النظام الإسلامي في منظومتيه التشريعية والقضائية، إلا إنَّه في الوقت نفسه يتبنى في القضاء الإداري الأخذ بمنهج الفصل بين السلطات فيما يتعلق بالتنفيذ.

وبعد كل ما سبق، فإنَّه يحق لنا أنَّ نتساءل عما نعنيه بالرقابة القضائية لديوان المظالم في النظام الإسلامي، والمملكة العربية السعودية؛ على أعمال السلطة التنفيذية، وما المعوقات التي تصادف تنفيذ أحكام القضاء الإداري؟ ثم ما السُبل الملائمة والممكنة لمواجهتها؟ وهذا ما

---

[٥] داود الباز، **أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي: أساسه–تميزه، رؤية شرعية لفكرة مجلس الدولة وولاياته** (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٤م)، ص٥٦.

سنحاول إلقاء الضوء عليه من خلال هذه الدراسة التي تقع تحت عنوان: "**تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية**"، سائلاً المولى عزَّ وجلَّ السداد والتوفيق.

ثانياً: إِشْكَالِيَّةُ البَحْثِ

تنحصر إشكالية هذا البحث في حالة الازدواجية التي يعيشها القضاء الإداري السعودي فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية، فعلى الرغم من أنَّه ـ في العموم ـ ينتهج المبادئ المقررة في الفقه الإسلامي، والتي يأتي من ضمنها أنَّ قاضي المظالم في النظام الإسلامي يقضي ويدير في الوقت نفسه، إلا أنَّ ما يجري به العمل فعلياً في ساحة قضاء المظالم في المملكة العربية السعودية؛ هو اقتصار دور القاضي الإداري على تقرير عدم مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية (الإدارة) عند مخالفتها للقانون؛ دون مدَّ اختصاصه لتنفيذ ما يصدر عنه من أحكام، على اعتبار أنَّ مهمة التنفيذ تخرج عن نطاق اختصاصه، اتِّباعاً لما هو مقرر في النظم الوضعية التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وهو النظام الذي يقضي بالفصل بين السلطة التنفيذية، والقضاء الإداري؛ تماهياً مع مبدأ الفصل بين السلطات.

وقد يؤدي مثل هذا الوضع في بعض الأحيان إلى تجريد الحكم القضائي من قُوَّته التنفيذية، كما أنه يمكن تصويره ـ وهو بهذه المثابة ـ على أنه قد لا يختلف كثيراً عن الآراء الفقهية، والمناقشات الأكاديمية، ويصير كأنَّه مجرد شرح نظـــري للقوانين، وإبداء رأي في مسألة مطروحة، وهذا أمر خطير؛ لأنَّ مؤسسة القضاء وما يصدر عنها من أحكام تعني ـ في عقيدة الناس في كل مكان وفي كل عصر ـ القوة، وإرساء مبادئ العدالة، فإذا ما اهتزت هذه الصورة الذهنية اهتزت معها قواعد العدالة في المجتمعات، مما يتطلب إحاطة أحكام القضاء بسياج يضمن احترامها من الكافة، وبصورة أخص من السلطة التنفيذية، حتى تكتمل أركان دولة القانون التي يتعين لقيامها خضوعها للقانون، وضمان تنفيذ أحكام القضاء.

ويلاحظ أنَّ المادة (٥٠) من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية تنص على أن : (الملك أو من ينيبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية)، وهذا النص الدستوري يُبيِّن أهمية تنفيذ أحكام القضاء؛ دون تحديد الجهة الصادرة في مواجهتها، إلا أنَّ نظام التنفيذ السعودي الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥٣ وتاريخ ١٤٣٣/٨/١٣هـ (٣ يوليو ٢٠١٢م)؛ قد نص في مادتيه (٢) وَ (٢١) على التوالي على: "عدا الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية والجنائية، يختص قاضي التنفيذ بسلطة التنفيذ الجبري، والإشراف عليه..."، وَ "لا يجوز الحجز والتنفيذ على ما يلي: ١-الأموال المملوكة للدولة...".

وفي هذا تكريس تشريعي لعدم خضوع جهة الإدارة الصادر ضدها الحكم للتنفيذ الجبري، أو التهديد المالي بالحجز على أموالها.

ومن هذه النقطة تبرز الإشكالية الجوهرية لهذه الدراسة، والمتمثلة في بحث المعوقات والصعوبات التي تعترض تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، ومحاولة بحث السبل الملائمة؛ لتذليلها بما يضمن تنفيذ ما يصدر عن هذا القضاء من أحكام.

ثالثاً: أَهَمِيَّةُ البَحْثِ

تأتي أهمية هذه الدراسة من كونها ستحاول أن تقدم مشروعاً لمعالجة إشكالية تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، لاسيما في ظل ندرة الدراسات التي تناولت معوقات تنفيذ أحكام القضاء الإداري السعودي.

كما تأتي أهميتها ـ أيضاً ـ من كونها دراسة نقدية تحليلية لأحكام قضاء المظالم، وللنصوص القانونية المعمول بها الآن في المملكة العربية السعودية، وربطها بالجانب التاريخي للفقه الإسلامي في هذا المضمار؛ لمعرفة مدى الاتفاق لما يجري به العمل الآن في ساحة القضاء الإداري السعودي في هذه الجزئية مع المبادئ الأساسية في فقه الشريعة الإسلامية.