



تقرير عن حضور لقاء

القضاء الإداري و أنظمتة في المملكة

إلقاء معالي الشيخ/ علي بن سليمان السعوي، رئيس المحكمة الإدارية العليا.

بتاريخ 1443/07/20 هـ، الموافق 2022/02/21 م.

الرياض، المقر الرئيسي لمعهد الإدارة العامة

تقديم/ سارة خالد

المحتويات:

- أ. المقدمة.
- ب. المحاور:
 - المحور الأول: نشأة القضاء الإداري في المملكة بالمقارنة مع مصر.
 - المحور الثاني: تطور ديوان المظالم، واختصاصه، وأنظمتة.
 - المحور الثالث: أحكام التقاضي في القضاء الإداري السعودي، ونظام تنفيذ الأحكام.
- ج. أسئلة الحضور.
- د. النتائج والتوصيات.

أ. المقدمة:

استهل معالي الشيخ علي بن سليمان السعوي، رئيس المحكمة الإدارية العليا، لقاءه في المركز الرئيسي لمعهد الإدارة العامة بالرياض، في يوم الإثنين، بتاريخ 1443/07/20 هـ الموافق 2022/02/21 م، تحت عنوان (القضاء الإداري وأنظمتها في المملكة)، بالتهنئة بأول احتفال بذكرى تأسيس المملكة، ثم بالإشارة إلى مدى اهتمام معهد الإدارة منذ نشأته بالقانون. وعرج بعد ذلك معاليه على التشريعات القضائية بوجه عام في المملكة مشيراً إلى كونها قد بدأت منذ ما يقارب القرن من الزمان، واختتم مقدمته قبل الولوج إلى المحور الأول بالحديث عن مدى اهتمام الملك عبد العزيز -رحمه الله- بالعلم في المملكة، حيث حارب به -بمعية العدل- ثلوث التخلف المجتمعي، من فقر ومرض وجهل، وقد كان اهتمامه بارزاً باتخاذ وسائل ترغيبية تشير إلى مدى حرصه بتعليم المجتمع، حيث حفز الغلمان بدفع مبلغ مالي مقابل إقبالهم على المدارس طلباً للعلم، ثم وبذلك أنشئت بالطائف أول مدرسة داخلية تحت مسمى (دار التوحيد)، والتي كانت منبع تخرج لنخبة من المتعلمين على يد كبار أبرزهم الشيخ محمد متولي الشعراوي، و الذين كان للعدد منهم فيما بعد شأن عظيم في الدولة، ممن أكمل تعلمه في كلية الشريعة بمكة. وقد كان من أبرز خريجي الكلية معالي الشيخ محمد بن إبراهيم بن جبير، أول رئيس لمجلس الشورى، مشيراً بذلك -معالي الشيخ السعوي- اتجاه الملك آنذاك بإجبار بعض خريجي الكلية للعمل في السلك القضائي بهدف تعزيز الأمن في الدولة بشكل عام وعلى الحرمين الشريفين وزواره بشكل خاص، من خلال البدء بالقضاء عدلاً.

ب. المحاور:

في ما يلي، ننقل عن معاليه محاور اللقاء.

المحور الأول: نشأة القضاء في المملكة بالمقارنة مع مصر.

ظهرت أولى بوادر اهتمام المؤسس بالتشريع القضائي في المملكة، في 1346هـ/1927م، حيث بدأ -رحمه الله- بترتيب مهام المحاكم واختصاصاتها، منشئاً هيئة مراجعة الأحكام، المكونة من خمسة قضاة من ذوي الخبرة، وجعل من اختصاص الهيئة النقض والإبرام، وقد كان بدء التشريع القضائي في هيئة مستقلة سابقاً لنشأة محكمة النقض المصرية المؤسسة في 1931 م. وقد تبعت النشأة تطويراً للأنظمة السعودية، بدءاً بنشأة المحكمة التجارية (1350هـ)، التي كانت جسراً إلى تكون القضاء الإداري في السعودية في صورة ديوان المظالم في المملكة (1373هـ/1953م)، والذي يقابله في القضاء المصري مجلس الدولة (1946م)، وقد نتج عن كليهما ثورة معرفية في القضاء والقانون لا تضاهي في باقي الدول العربية.

ويلتقي تاريخ ديوان المظالم بتاريخ مجلس الدولة المصري في عدة نقاط، حيث بدأ هذا الأخير اختصاصه القضائي بالنظر في قضايا الطعن في القرارات الإدارية -بشكل خاص-، كما بدأ ديوان المظالم اختصاصه بالنظر فقط في قضايا الطعون. وحينئذ، لم يكن القضاء الإداري السعودي والمصري مختصين في النظر في العقود الإدارية، حيث اختص بالنظر فيها في مصر القضاء المدني، والمحاكم العامة في السعودية، إلا أنه في غضون ما يقارب العقد، ضمت مصر اختصاص النظر في منازعات العقود الإدارية إلى اختصاصات مجلس الدولة، بينما تأخرت المملكة في ضم الاختصاص إلى ديوان المظالم لبضع سنين أخرى.

المحور الثاني: تطور ديوان المظالم واختصاصه وأنظمتها.

بدأت في 1373هـ نشأة ديوان المظالم في المملكة كشعبة من شعب مجلس الوزراء لفترة استطلاعية تقارب العام، قيس فيها مدى الحاجة إلى تنظيم قضاء إداري، وتوّجت بمرسوم ملكي في 1374هـ يقر بديوان المظالم كهيئة مستقلة يرأسها من بمرتبة وزير، ونشأ بذلك للديوان مقر دائم. فيما أقصرت مهمته على مدى طويل في الفترة ما بين العامين 1374-1402هـ على إصدار ما يمكن وصفه بالتوصيات، في صورة تقارير إدارية حول كل ما يعرض عليه من منازعات لا تنشأ أحكاماً إلا بموافقة المقام السامي، وقد شمل الأمر كل المنازعات الإدارية فيما عدا العقود والتي كانت تُعادل في 1396هـ بالعقود المدنية في الحكم فيها، على الرغم من طبيعتها الخاصة. وقد انتهت المملكة لهذه الثغرة، حيث صدر قرار من مجلس الوزراء بضم العقود الإدارية لاختصاص ديوان المظالم متى ما ادعى صاحب الشأن خطأ جهة الإدارة، مما يستثني ما لا يستند من منازعات العقود الإدارية إلى خطأ جهة الإدارة. وبالالتزام مع ذلك كان قد ضم مؤقتاً إلى اختصاص ديوان المظالم -بمعية القضايا الإدارية- النظر في القضايا الجزائية -من قبيل التزوير والرشوة واستغلال النفوذ واستعمال السلطة والأموال العامة والاختلاس- حتى صدر في 1402هـ/1982م نظام ديوان المظالم، الذي تحول به الديوان إلى محكمة القضاء الإداري في المملكة، حيث بدأ بمباشرة أعماله بالنظر في جميع ما يتعلق بالقضاء الإداري -من طعون في القرارات الإدارية وحقوق وظيفية ومسؤولية تقصيرية ودعاوى تأديبية وعقود إدارية- دون إقصاء الجانب الجزائي.

بعدئذ، صدرت قواعد المرافعات العامة أمام ديوان المظالم مرتبة طرق رفع الدعوى ونظرها، وضوابط إصدار الأحكام، وغيرها من التفاصيل التنظيمية للمرافعات أمام المحكمة الإدارية، وأضيف -بالتزام معها- القضاء التجاري إلى اختصاص ديوان المظالم، ذلك حتى صدور نظام القضاء الإداري ونظام ديوان المظالم بصورته الأخيرة في 1428هـ، والذي بموجبها استقل القضاء الإداري بديوان المظالم عن القضاء الجزائي والتجاري، كما صدر في 1435هـ نظام المرافعات بصورته الحديثة.

ويظهر من استقلال هيئة القضاء الإداري في السعودية -متمثلة في ديوان المظالم- اتخاذ المملكة للمنهج المزدوج الفاصل للقضاء الإداري عن القضاء العام، والذي كانت له مخرجات جيدة بالمقارنة مع غيره، كما اتجهت المملكة في تحديد الدعاوى الإدارية إلى المعيار الشكلي والذي يجعل يكسب الصفة الإدارية كل قضية تكون فيها جهة الإدارة طرفاً؛ ففضاياً نزح الملكية للمنتفعة العامة -على سبيل المثال- تعدها المملكة قرارات إدارية وتعد الخلاف على قيمته كذلك قراراً إدارياً يختص ديوان المظالم بالنظر فيه، بينما يختلف الأمر في دول المعيار الموضوعي والذي يحدد الدعوى الإدارية بحسب طبيعتها، ففي مصر -مثلاً- يُنظر إلى نزح الملكية للمنتفعة العامة كقرار إداري، بينما يكون الخلاف على القيمة شأنًا مدنياً يخرج عن اختصاص مجلس الدولة.

المحور الثالث: أحكام التقايض في القضاء الإداري السعودي، ونظام تنفيذ الأحكام.

منذ وقت مبكر من نشأة ديوان المظالم بصفته هيئة قضاء إداري، وتحديدًا في 1392هـ/1986م، أخذ الديوان بأحكام التقايض، وحدد للدعاوى المرفوعة أمامه مدداً تسقط بموجبها، حيث كانت فترة التقادم في الحقوق الوظيفية عامين، وما دون ذلك من الدعاوى ثلاثة أعوام، وتطور النظر في تلك المدد حتى اشتمل اليوم نظام المرافعات الشرعية على مدد تقادم تصل إلى عشرة أعوام. ويبرر لمن يتعجب من تحديد مدد تقاضي في القضاء الإداري أنه من باب أولى أن تسن المدد في دعاوى تكون الحكومة طرفاً فيها، لارتباط هذه الأخيرة بجدول زمني وتنظيم يهدف لخدمة الدولة والمصلحة العامة بما يرتبط بكل من الميزانية العامة والخزينة العامة للدولة، ذلك أن مدد التقادم -وإن لم تعهد في الدعاوى المدنية- سُنَّت في كل من نظام المحكمة التجارية ونظام العمل.

ولم يقف تطور ديوان المظالم عند هذا الحد، بل استمر، حيث استعان بقضاة من مجلس الدولة المصري -لمدة من الزمن- بهدف الزيادة من تطوير المنظومة الإدارية السعودية، كما استعان بالديوان أيضاً بالتقنية الحديثة لتسيير المرفق العام، ومما يبرز في رحلة تطوره أن عدد القضاة قد تزايد أضعافاً خلال فترة انضمام معالي الشيخ السعودي إلى ديوان المظالم، حيث كان عددهم آنذاك عشرة قضاة ووصل اليوم إلى 550 قاضي.

وقد تنوع هذا التطور المستمر لديوان المظالم وكل من نظام ديوان المظالم ونظام المرافعات الشرعية أمامه، بصدر نظام تنفيذ الأحكام، تأكيداً على حزم القضاء الإداري وضرورة احترام أحكامه، بهدف القضاء على صور تلك المحكوم عليهم في تنفيذ أحكام القاضي الإداري، حيث عد النظام هذا التباطؤ قضية فساد، وسن على مسوف تنفيذ الحكم عقوبات يصل بعضها إلى السجن لسبع سنين وغرامة مالية تصل إلى 700,000 ريال سعودي، مع نشر الحكم بالعقوبة في بعض الصحف، وكان ذلك دليلاً قطعياً على استقلال القضاء الإداري السعودي عن غيره من الاختصاصات القضائية في المملكة.

ج. أسئلة الحضور:

المدخلة الأولى: "ما تقييم معاليكم لتجربة القضاء عن بعد اثر جائحة كوفيد19؟"

رد معاليه: "كان للاستفادة من التقنية ضرورة وفرت على المتقاضين الجهد والمال، رغم ما شابهها من عوائق متمثلة في المشكلات الفنية في الاتصالات الشبكية، مما يُشكل على القضاة والمحاكم تدارك بعض الحالات التي تقود البعض للتقدم بالطعن في الحكم مدعين عدم وضوح الصوت أثناء الجلسة، ولكن يعزى للتجربة كونها جديدة ولا تزال في مراحلها الأولى. كما أرى ضرورة تزامن التطور التقني للقضاء مع نظام المرافعات الشرعية الذي كان قد شرط الحضور الفعلي للمترافعين أمام القضاة ولم يعدل بعد للإشارة إلى تصوّر الحضور الحكمي المتمثل في تجربة القضاء عن بعد".

المدخلة الثانية: "ما هو معيار المملكة في تحديد المنازعة الإدارية؟"

رد معاليه: "تتخذ المملكة - كما سلف ذكره - المعيار الشكلي، حيث تكتفي لإكساب الدعوى الصفة الإدارية بأن تكون جهة الإدارة طرفاً في النزاع".

المدخلة الثالثة: "ما قراءة معاليكم لنظام تنفيذ ديوان المظالم من الناحية العملية؟"

رد معاليه: "ثمة تأثير كافٍ لمجرد وجود نظام التنفيذ على استجابة المحكوم عليهم للأحكام الإدارية، وذلك لما فيه من أحكام وتهديدات قوية؛ وأذكر هنا نموذجاً حسناً للوزراء الممثلين لأحكام القضاء، في حادثة تعود لثلاثين عاماً، حيث احتج أحد الرؤساء في جهة إدارية حكم عليها بتعويض بقيمة 200,000 ريال إلى وزيره الذي رد عليه بحرمة أحكام ديوان المظالم ووجوب تنفيذها مرفقاً مع رده شيئاً بقيمة التعويض المحكوم به، مما يقطع أي طريق إلى التسوية".

د. النتائج والتوصيات:

بعد المقدمة، سلط معالي الشيخ علي بن سليمان السعودي الضوء على عدة أفكار حول نشأة القضاء الإداري، متمثلة في مراحل تلك النشأة وتطور التشريع القضائي الإداري في المملكة بالمقارنة مع القضاء الإداري المصري، كما أشار إلى قوة أحكامه والتي ما كفت الملوك عن دعمها وتوجت حرماتها أحكام نظام التنفيذ أخيراً. وقد تمثلت محاور اللقاء في سرد تاريخي غني، يظهر مدى تميز المملكة في ثروتها المعرفية القانونية والقضائية ومدى حسن تطويعها لتلك الثقافة وللنظام من أجل تحقيق المصلحة الكبرى وهي استتباب الأمن، وكم كان للمؤسس بُعد نظر في ذلك، يظهر بوضوح فيما نحن عليه اليوم من تقدم معرفي واستقرار أمني وتطور ثقافي لا يزال مستمراً.

وبعد اشارة منا بمحتوى اللقاء، ارتأينا ذكر توصياتنا في نقطتين، ربما كان ليخدم تداركهما كلاً من اللقاء وحاضريه بشكل أكبر:

1. عنوان اللقاء: يعيب العنوان عموميته، حيث إنه لا يوجي باتجاه المحاور إلى منى تاريخي، فقد يتصور الحضور ومن يقرأه تعمقاً أكبر في القضاء الإداري السعودي المعاصر وما يميزه عن غيره من اختصاصات قضائية، وما يواجهه اليوم من صعوبات وثغرات، وغيرها من الأفكار العامة.
2. مداخلات الحضور: إن أكثر ما تميز به هذا اللقاء هو ضيفه معالي الشيخ علي بن سليمان السعوي، حيث كان حضوره فرصة جميلة للجمهور ينبغي استغلالها بشكل جميل ومنظم، ورغم ما يُستشف من محاور اللقاء من عدم وجود إمكانية لفتح باب التداخل أثناء سردها، إلا أنه لكان من الجيد أن يحضّر المنظمون بضع أسئلة تطرح في نهاية اللقاء، أو أن يزوّد الحضور بملخص تمهيدي قبل بدء اللقاء، يثير لديهم تساؤلات أكثر مما يناسب المحتوى المطروح، أو أن يعطى كل من المتلقين ومعالي الشيخ استراحة لعدة دقائق يُستأنف بعدها اللقاء بطرح أسئلة أكثر مما قد طرّح واقعاً في الختام، حيث بدا لنا أن عمومية العنوان لم تنبئ المتلقي باقتصار المحاور على التسلسل التاريخي لتطوير القضاء الإداري في المملكة ولم تعطه تصوراً كافياً لما قد يطرحه على معاليه، مما يبرر شح الأسئلة في ختام اللقاء.

هكذا نكون وصلنا إلى نهاية التقرير للقاء معالي الشيخ علي بن سليمان السعوي، رئيس المحكمة الإدارية العليا، المنعقد في يوم الإثنين بتاريخ 1443/07/21هـ، تحت عنوان (القضاء الإداري وأنظمتة في المملكة)، بعد سردنا لأبرز الأفكار التي تم تناولها فيه، وتطرقنا إلى نتائج مخرجاته وما نراه من توصيات.

تقديم:

سارة خالد