ISSN: 2706-6495

الغرامة التهديدية كوسيلة تنفيذ إداري في ضوء نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية

The threatening fine is a means of administrative enforcement in light of the enforcement system before the Board of Grievances in the Kingdom of Saudi Arabia

إعداد الباحث/ إبراهيم بن عبد العزيز الوقداني

باحث ماجستير قانون عام، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية

الملخص

هدف البحث إلى تسليط الضوء على إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية، كما هدف إلى مناقشة مفهوم القوة اللازمة لتنفيذ الأحكام الإدارية، وإلى تحليل مفهوم الغرامة التهديدية مع التركيز على مفهومها وخصائصه، ولا سيما التعرف على سلطة القاضي في الحكم بالغرامة التهديدية، فحري بنا دراسة الغرامة التهديدية بوصفها أحد أساليب التنفيذ الإداري، مما يستدعي الضرورة لإجراء دراسة متخصصة تركز على هذا المجال وعلى العقبات التي تعترضه، ويأتي ذلك في سياق نفاذ نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، الذي أدى إلى إصدار أحكام جديدة، ومن ثم فإن استكشاف فعالية العقوبات التهديدية كأحد الوسائل المتاحة في التنفيذ الإداري يعد من الضروريات، حيث توصل البحث الى عدة نتائج عن طريق استخدام المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي، أن إنشاء محاكم تنفيذ مختصة وتحديد الإجراءات المناسبة يسهل عملية تنفيذ السند وفرض العقوبات في حالة عدم التزام المدين، وأن الغرامة التهديدية تعمل كوسيلة لتشجيع المدين على الالتزام بالسند، حيث يتحمل تبعات عدم التنفيذ بشكل مالي، كما يوفر النظام القانوني سلطة القاضي لفرض الغرامات التهديدية كوسيلة لضمان حقوق الدائن وتعويضه عن الخسائر التي قد تلحق به جراء عدم الالتزام بالسند، وأهم ما أوصى البحث به أنه من الضروري تبسيط الإجراءات القانونية والإدارية المتعلقة بتنفيذ السند وفرض الغرامات التهديدية، مما يسهل عملية الالتزام ويزيد من فعالية النظام التنفيذي، ينبغي تعزيز التوعية القانونية للمواطنين والمؤسسات بحقوقهم والالتزامات المترتبة عليهم.

الكلمات المفتاحية: الأحكام الإدارية، المدين، الغرامة، التهديد، التنفيذ الإداري.

ISSN: 2706-6495

The threatening fine is a means of administrative enforcement in light of the enforcement system before the Board of Grievances in the Kingdom of Saudi Arabia

Abstract:

The research aimed to shed light on the problems of implementing administrative rulings. It also aimed to discuss the concept of the force necessary to implement administrative rulings, and to analyze the concept of a threatening fine with a focus on its concept and characteristics, especially identifying the judge's authority to issue a threatening fine. So, we should study the threatening fine as a One of the methods of administrative implementation, which calls for the necessity of conducting a specialized study focusing on this field and the obstacles that confront it. This comes in the context of the implementation of the implementation system before the Board of Grievances, which led to the issuance of new rulings, and therefore exploring the effectiveness of threatening penalties as one of the available means of implementation. Administration is a necessity, as it was concluded The research reached several results by using the descriptive approach and the analytical approach, that establishing specialized enforcement courts and determining appropriate procedures facilitates the process of executing the bond and imposing penalties in the event of the debtor's non-compliance, and that the threatening fine works as a means to encourage the debtor to adhere to the bond, as he bears the consequences of non-implementation properly. Financially, the legal system also provides the judge's authority to impose threatening fines as a means of guaranteeing the rights of the creditor and compensating him for the losses that may befall him as a result of non-compliance with the bond. The most important thing the research recommended is that it is necessary to simplify the legal and administrative procedures related to the implementation of the bond and the imposition of threatening fines, which facilitates the compliance process. To increase the effectiveness of the executive system, legal awareness of citizens and institutions about their rights and obligations should be strengthened.

Keywords: administrative rulings, debtor, fine, threat, administrative execution.

ISSN: 2706-6495

1. المقدمة

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله. أما بعد:

يقوم القضاء بدور فعال في الفصل ما بين الخصومات وتطبيق القانون ببيان وإلزام تلك الحقوق المقررة بموجب النظام، ولما كانت هذه الحقوق مكفولة بموجب النظام فهي تطبيق هام لمبدأ المشروعية، ولقد كان القضاء الإداري يفصل منذ نشأته في مشروعيته أفعال جهة الإدارة الا أن هذا الفصل يواجه مشاكل عدة في التنفيذ لقاء تعنت جهة الإدارة في بعض الأحوال وعدم انصياعها للتنفيذ إلا أن أتى نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم بنقلة نوعية في مجال التنفيذ الإداري، فطبق أساليب التنفيذ التي تستخدم في القانون الخاص على أشخاص القانون العام واضعا بذلك حلول كثيرة لتعنت جهة الإدارة عن التنفيذ، وستقتصر هذه الدراسة على الغرامة التهديدية بوصفها أحد أساليب التنفيذ الإداري دون التطرق لباقي أحكام النظام التي سنتركها لباحثين آخرين.

تُعد الغرامة التهديدية إحدى وسائل التنفيذ القانوني المعمول بها في القانون الخاص، حيث تهدف إلى تحفيز المدين على الوفاء بالتزاماته من خلال تحميله مسؤولية النفاذ إلى إرادته، ويلجأ إلى هذا الأسلوب متى ما كان التنفيذ مستحيلا بلا إرادة المدين، فتفرض عليه غرامة تهديدية بمبلغ مقدر من القاضي قد يكون يوميا أو أسبوعيا أو شهريا، وتبنى المنظم السعودي هذا الأسلوب في نظام التنفيذ الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٥٣ بتاريخ ١٣ / ٨ / ١٤٣٣ه إلا أنه استثنى أموال الدولة من التنفيذ عليها؛ مما سبب إشكالية في إمكانية التنفيذ الإداري. إلى أن أتى نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم ملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١٤٤٣/١/٢٧ه، وحاول حل هذه الإشكالية بإمكانية استخدام هذا الأسلوب على جهة الإدارة، فجعل من الممكن أن تفرض غرامة تهديدية لا تتجاوز ١٠ آلاف ريال يوميا ضد جهة الإدارة لحملها على تنفيذ التزامها وللقاضي سلطات واسعة في فرض هذه الغرامة فله أن يفرضها، سواء طلبها الدائن أو لم يطلبها؛ وبذلك عدت الغرامة التهديدية أسلوبا فعالا ضد تعنت جهة الإدارة؛ مما يضمن فعالية التنفيذ.

1.1. مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في فهم طبيعة الغرامة التهديدية وتطبيقها في التنفيذ الإداري، وذلك بكونها أسلوباً جديداً طبق في القضاء الإداري.

2.1. أهمية البحث:

تتجلى أهمية هذا البحث في كون مواضيع التنفيذ الإداري تفتقر إلى الدراسات بمختلف فروعها لذا يجب أن تكون هنالك دراسة تتفرد بموضوع التنفيذ الإداري والمعوقات التي ينشئها وأتى هذا تزامنا مع نفاذ نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم الذي أتى بأحكام جديدة، فحري بنا دراسة الغرامة التهديدية بوصفها أحد أساليب التنفيذ الإداري

3.1. أهداف البحث

1. تسليط الضوء على إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية
2. مناقشة مفهوم القوة اللازمة لتنفيذ الأحكام الإدارية
3. تحليل مفهوم الغرامة التهديدية مع التركيز على مفهومها وخصائصها
4. التعرف على سلطة القاضي في الحكم بالغرامة التهديدية

ISSN: 2706-6495

4.1. منهجية البحث

سنتبع في هذا البحث المنهج الوصفي والتحليلي بعيدا التطبيقات القضائية، وذلك لحداثة تطبيق النظام وعدم توفر تلك التطبيقات.

2. الإطار النظري:

المبحث التمهيدي: إشكالات تنفيذ الأحكام الإدارية

ولأنه كانت الأحكام القضائية تتسم بقوة الإلزام كانت جهة الإدارة ملزمة بتنفيذها إلا أنه في الغالب تتجاهل هذا غير مكترثة بالحكم القضائي بامتناعها من تنفيذه أو تأخير تنفيذه بالإيهام باتخاذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ؛ مما كون تساؤلاً أليس هنالك سبيل للتنفيذ على جهة الإدارة؟ (أبو يونس، 2001، ص5-6)

وسنتحدث في هذا المبحث عن الإشكالات التي تطرأ على تنفيذ الأحكام الإدارية.

المطلب الأول: القوة اللازمة لتنفيذ الأحكام

ولما كان للحكم القضائي حجيته، فإن هذه الحجية لا تحول رادعا دون قوة تجبر الأشخاص على احترامها وبصفة جهة الإدارة صاحبة هذه القوة بتمتعها بوسائل السلطة العامة، فإنه لا يتصور أن تستخدم هذه القوة ضد نفسها؛ مما يحول دون تنفيذ الحكم القضائي وعدم احترامه، بينما يرى جانب من الفقه إن منع القاضي من إصدار أوامر مباشرة لجهة الإدارة إنما ينم على عدم إمكانية الزام جهة الإدارة بهذه الأوامر؛ ومن ثم الطعن في هيبة القضاء لقاء امتناعها من تنفيذ أوامره؛ مما جعل الحكم المدني والجنائي أفضل حالا في التنفيذ، وذلك لكون جهة الإدارة ليست خصما فيه. (أبو يونس، 2001، ص7)

وذلك لكون القوة بجانب القاضي المدني أو الجزائي، فعندما يضطر القاضي المدني إلى استخدام التنفيذ الجبري يجد الشرطة بجانبه تستمع إلى أوامره وكذلك هو الحال بالنسبة للقاضي الجزائي، ولكن ماذا لو أن الشرطة بذاتها هي الخصم؟ فكيف تستعين بها ضد نفسها؟ مما جعل رأياً يتكون بكون القاضي الإداري لا يملك قوة بجانبه ومع حجية هذا القول إلا أنه يزرع بذرة شك في كون جهة الإدارة تستعين بامتيازاتها لتعطل أحكام القانون وفقا لمصالحها الشخصية ضاربة بذلك عرض الحائط لسيادة مبدأ المشروعية والقانون والقضاء فلا عبرة للحكم القضائي إن لم يمكن تنفيذه. (أبو يونس، 2001، ص8)

المطلب الثاني: حظر وسائل التنفيذ العادية ضد الإدارة

الأصل أن جميع أموال المدين ضامنة لديونه، وهذا يعني إمكانية التنفيذ عليها بسوائل تنفيذ القانون الخاص إلا أن هذا لا يسري في حق جهة الإدارة، فلقد نصت المادة ٢١ من نظام التنفيذ في فقرتها الأولى أنه يحظر التنفيذ على أموال الدولة؛ ومن ثم استحالة التنفيذ عليها بالطرق العادية. (عوض، 2022، ص22).

ويبين هذا الاختلاف الظاهر ما بين مركز الأفراد وجهة الإدارة في التنفيذ، فمتى ما أبى الفرد أن ينفذ كان بالإمكان إرغامه على التنفيذ إلا أن هذا لا يسري في حق جهة الإدارة فنحن في صدد حظر لاستخدام وسائل القانون الخاص في التنفيذ، ولا يسري هذا فقط على الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية فالعبرة ليست بصفة الجهة مصدرة الحكم، بل الجهة المحكوم ضدها؛ ومن ثم لا يمكن تنفيذ أيضا الأحكام التي تصدر من القضاء العام أو حتى الأحكام التي تصدر على أموال جهة الإدارة الخاصة فكما ذكرنا سابقا العبرة بالمحكوم ضده. (أبو يونس، 2001، ص10-11)

ويضع الفقهاء ثلاث مبررات لهذا الحظر

الأول: ذمة جهة الإدارة العامرة

فيرى أصحاب هذا المبرر أن جهة الإدارة ذات ملاءة مالية عالية؛ ومن ثم أن ما لديها كاف للتنفيذ فلا حاجة إلى اتخاذ هذه الإجراءات ضدها، وفي الرد على هذا القول أنه لا تهم الملاءة المالية للمدين من عدمها او يسره أو عسره، بل المناط هنا هو نية المدين لتنفيذ التزامه بما يضمن الوفاء. (أبو يونس، 2001، ص12)

الثاني: استهداف المصلحة العامة

يرتكز هذا المبرر على اعتبار جهة الإدارة تستهدف المصلحة العامة في قراراتها فما يخصص لها من أموال إنما يهدف لتلك الغاية فالتنفيذ عليها هو تغليب للمصلحة الخاصة على العامة بتخصيص جزء من الأموال العامة للصالح الخاص، وهذه حجة واهية فانتهاك المصلحة العامة إنما أتى ابتداء باتجاه إرادة جهة الإدارة إلى عدم التنفيذ؛ ومن ثم انحرافها عن استهداف المصلحة العامة في عملها ونحن في الحقيقة أمام خلق توازن بين مصلحتين عامتين، وليس مصلحة خاصة وعامة فما يوازن بينهما هو مصلحة الأعمال العامة ومصلحة احترام أحكام القضاء لكي لا يقال أن الدولة لا تحترم قضاءها ومبدأ المشروعية. (أبو يونس، 2001، ص13)

والمصلحة العامة ذريعة واسعة كثيرا ما تستخدمها جهة الإدارة لتعطيل تنفيذ الأحكام متجاهلة بذلك أنه لا توجد مصلحة أهم من احترام القانون، وهذا ما يقوم به القضاء الإداري بدوره الرقابي ع جهة الإدارة تأسيسا لمبدأ المشروعية، فمتى ما خالفت جهة الإدارة المصلحة العامة عد ذلك مخالفا لمبدأ المشروعية، وهذا متمثل في مخالفتها تنفيذ الأحكام الإدارية تحت ذريعة المصلحة العامة. (يوسف،2014، ص32-33)

الثالث: وجود وسائل خاصة للإكراه

يقوم هذا المبرر باعتبار أنه هنالك وسائل أخرى يمكن إكراه جهة الإدارة بها على التنفيذ كالتظلم والشكوى، ولكن هذا قد يكون غير فعال باعتبار ماذا لو أتى أمر عدم التنفيذ من الجهة التي يجب أن تتظلم لها بالتالي لا عبرة لتظلمك أو شكواك؛ لأن خصمك هو حكمك، فهذا لا يحول عن تعسف جهة الإدارة، في استخدام سلطاتها واتجاه إرادتها إلى عدم التنفيذ. (أبو يونس، 2001، ص14)

المطلب الثالث: حظر توجيه أوامر للإدارة

يتجه القضاء الإداري الى حصر دوره في الحكم القضائي وتطبيق القانون إلا أن هذا يجب أن لا يستمر بكون يجب أن يكون للقاضي الإداري دور في تنفيذ الحكم إلا أن هذا التنفيذ يقع في حرج ما بين مبدأ الفصل بين السلطات وما بين حجية الحكم القضائي فالمستقر عليه أن القاضي يحكم ولا يدير، وإنما الإدارة من أعمال الجهات الإدارية لذلك حظر على القاضي الإداري توجيه أوامر لجهة الإدارة إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، ولكن هذا يضيع حجية الحكم القضائي بعدم احترام جهة الإدارة، له وبالتالي عدم تنفيذه. (العصار، 2000، ص27-32)

ويأتي تأسيسا لمبدأ الفصل بين السلطات حصر دور القاضي الإداري في الحكم بعدم مشروعية القرار من عدمه وعدم التدخل في الشؤون الإدارية لجهة الإدارة بتوجيه أوامر لها؛ مما ينم على جمود هذا المبدأ الذي يعنى باحتكار الاختصاصات لكل سلطة فجهة الإدارة تمارس اختصاصها بلا سلطة تعقيب أو تعديل عليها من قبل القضاء، ويأتي هذا باعتبار التعقيب والتعديل يصدر من الرئيس لمرؤوسيه لا من سلطات متساوية في القوة والمكانة. (زقيوق، 2018، ص13-14)

ونجد أن المنظم السعودي قد تخلى عن مبدأ عدم توجيه الأوامر بصدور نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم الذي يجيز صراحة توجيه أوامر وفرض غرامة تهديدية لجهة الإدارة وذلك صراحة في نص الفقرة الأولى من اللائحة التنفيذية للمادة ٢٠ من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم "للدائرة أن تأمر - ولو دون طلب - بفرض الغرامة التهديدية..." فأجاز المنظم توجيه أوامر مباشرة لجهة الإدارة من قبل القاضي الإداري. (بن ضوء، 2017، ص202)

المبحث الأول: ماهية الغرامة التهديدية

سنتحدث في هذا المبحث عن مفهوم الغرامة التهديدية ونشأتها التاريخية وخصائصها

المطلب الأول: مفهوم الغرامة التهديدية

لم يكن مفهوم الغرامة التهديدية من ابتداع المنظم السعودي أو المشرع المصري، بل أن أول من اتخذ هذا المنهاج لإجبار الجهة الإدارية على التنفيذ هو المشرع الفرنسي، وذلك لتسريع تنفيذ الأحكام الإدارية، وأثمر هذا التوجه بنقلة نوعية في مجال التنفيذ؛ مما حققه من فعالية وسرعة. (بن ضوء، 2017، ص202)

يعد مفهوم الغرامة التهديدية وسيلة لإرغام المدين على التنفيذ العيني لالتزامه متى ما تأخر عن تنفيذه، أو كل مرة أتى عملا أخل بهذا الالتزام، وتكون هذه الغرامة مبلغاً من المال يدفع يوميا أو أسبوعيا أو شهريا إلى أن ينفذ التزامه، ولا تعد الغرامة التهديدية تعويضا للدائن إنما الهدف منها هو حمل المدين على التنفيذ، وتعتبر هذه الغرامة تهديدا مدنيا لا جنائيا؛ إذ إن الهدف منها تنفيذ الالتزام لا العقوبة. (السنهوري، 1971، ص97).

كما تعد هذه الوسيلة من السوائل غير المباشرة لحمل المدين على تنفيذ التزامه إذ أن هذا الالتزام لا يمكن تنفيذه إلا عن طريق المدين نفسه، بينما أنه لا يجوز الإكراه البدني -كأصل- للإجبار على التنفيذ، فيهدد ماليا رغبة في جعل إرادته تتجه إلى تنفيذ الالتزام، ويقصد بالغرامة التهديدية قضائيا "حكم قضائي بإلزام المحكوم عليه بأداء مبلغ مالي يتناسب مع درجة امتناعه من تنفيذ الالتزام الأصلي، وذلك بقصد إجباره بصورة غير مباشرة على تنفيذ الحكم".(بن ضوء، 2017، ص203)

باعتبار الغرامة التهديدية وسيلة يستخدمها القاضي العادي لإجبار المدين على تنفيذ التزامه، فإن هذا لا يمنع القاضي الإداري من استخدامها، فيستطيع القاضي الإداري استخدامها ضد أشخاص القانون العام أو الخاص في القضايا المنظورة أمامه؛ مما يلزمه أن يحكم بها في مستوى معقول يتماشى مع إمكانيات جهة الإدارة المالية لكيلا تتعنت وتفضل سلوك طريق آخر لعدم تنفيذ. (الجبوري، 2022، ص213-214)

ولقد نص المنظم السعودي على الغرامة التهديدية في المادة ٢٠ من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، فقال "فيما عدا التنفيذ لاقتضاء المبالغ المالية، لدائرة التنفيذ -بعد انقضاء المهلة المنصوص عليها في المادة (العاشرة) أو المادة (السادسة عشرة) بحسب الأحوال- أن تفرض غرامة لا تزيد على عشرة آلاف ريال على المنفذ ضده عن كل يوم يمضي دون إتمام التنفيذ، فنجد هنا أن المنظم السعودي أخذ بمفهوم الغرامة التهديدية كجزاء مالي على عدم التنفيذ العيني، وجعل هذه الغرامة تحسب باعتبار يومي بما لا يتجاوز مبلغ عشرة آلاف ريال، وفي هذا سلطة تقديرية للقاضي الإداري في تقدير مبلغ الغرامة المناسبة، ويأتي استخدام هذا الأسلوب محاولة لحل إشكالية تعنت جهة الإدارة عن التنفيذ واتجاه رغبتها إلى عدم احترام القانون بتعطيل تنفيذ الأحكام القضائية.

المطلب الثاني: خصائص الغرامة التهديدية

للغرامة التهديدية عدة خصائص نستعرضها على النحو التالي:

الأول: تهديدية

تعتبر الصفة التهديدية التي تتصف بها الغرامة التهديدية من أهم سماتها فهي تصبو نحو زرع الخوف والقلق في المدين نفسه راغبة بذلك حمله على تنفيذ التزامه، وذلك بفرض مبلغ من المال مستمر، ويتم هذا المبلغ بعدم التحديد، فهو يخضع لسلطة القاضي التقديرية؛ مما يجعله يشعر بالضغط المالي، فيلجأ إلى تنفيذ التزامه ليتخلص من هذا الضغط. (بن ضوء، 2017، ص207) (الجبوري، 2022، ص221-222)

الثاني: وقتية

تتسم الغرامة التهديدية بالطابع الوقتي، وهذا يعني أن القاضي يمكنه إعادة النظر فيها، وذلك لكونها حكماً غير نهائي لا يفصل في موضوع النزاع، وإنما يهدف إلى إجبار المدين على تنفيذ التزامه رغبة في كسر تعنته وعدم رغبته في تنفيذ الالتزام، وهذا الطابع المؤقت يحول حول الالتزام فمتى ما نفذ المدين التزامه انتهت هذه الغرامة بانتهاء الهدف منها وهو التنفيذ العيني للمدين، ولكن ماذا لو تعنت المدين ولم ينفذ؟ فتتحول هنا هذه الغرامة المؤقتة إلى غرامة نهائية واجبة التحصيل بشرط أن يحرك الدائن دعوى أخرى تسمى دعوى تصفية الغرامة التهديدية بذلك يمكن القول إن الغرامة التهديدية ليست إلا وصفا مؤقتا لا تحوز حجية الأمر المقضي الى أن تتحول إلى غرامة نهائية. (الجبوري، 2022، ص223-226)

وتطبيقا لهذا نصت المادة ٢١ من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم "عند إتمام التنفيذ أو تعذره أو مضي (ستة) أشهر من سريان الغرامة دون إتمام التنفيذ؛ تتولى دائرة التنفيذ تصفية الغرامة بتحديد مبلغها، وتصدر في جلسة تحددها حكماً بإلزام المنفذ ضده بأن يؤدي إلى طالب التنفيذ -بناءً على طلبه- المبلغ الذي حددته، أو بإلغاء الغرامة أو جزء منها" فنجد هنا أن المنظم أعطى للغرامة طابعاً وقتياً ينتهي إما بتنفيذ الالتزام أو مضي ٦ أشهر؛ ومن ثم تتحول هذه الغرامة الى غرامة نهائية بالتصفية.

الثالث: تحكمية

لا تهدف الغرامة التهديدية إلى معاقبة المدين على عدم تنفيذه لالتزامه وإنما تهدف إلى حثه على التنفيذ لذلك كانت الغرامة التهديدية ذا صفة تحكمية، فيمكن للقاضي الإداري، التحكم في مقدار الغرامة وفق مقدار تعنت المدين وقدرته المادية لا الضرر الذي لحق المدين، ويزيد ركيزة هذه الصفة قدرة القاضي على التحكم في هذه الغرامة بالزيادة والنقصان وله أن يفرضها، وإن لم يطلبها المدين، وفي هذا نصت المادة ٢٠ من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم "فيما عدا التنفيذ لاقتضاء المبالغ المالية، لدائرة التنفيذ -بعد انقضاء المهلة المنصوص عليها في المادة (العاشرة) أو المادة (السادسة عشرة) بحسب الأحوال- أن تفرض غرامة لا تزيد على عشرة آلاف ريال على المنفذ ضده عن كل يوم يمضي دون إتمام التنفيذ "ونصت اللائحة التنفيذية للمادة على "للدائرة أن تأمر - ولو دون طلب - بفرض الغرامة التهديدية المنصوص عليها في المادة (٢٠) من النظام في الحالات التي تفتقر إلى قيام المنفذ ضدّه بالتنفيذ بنفسه" فنجد هنا أن الصفة التحكمية مستقرة في الغرامة التهديدية المفروضة في نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، فحدد المنظم سقفاً أعلى للمبلغ، وترك للقاضي حرية تحديده وفق ما يرتئيه، وذلك حتى بلا طلب من الدائن، بل يستطيع القاضي من تلقاء نفسه فرضها على المدين. (الجبوري، 2022، ص227-228)

المبحث الثاني: الحكم بالغرامة التهديدية

سنتحدث في هذا المبحث عن شروط الحكم بالغرامة التهديدية وسلطة القاضي في الحكم بها

المطلب الأول: شروط الحكم بالغرامة التهديدية

للحكم بالغرامة التهديدية شرطان:

الأول: أن يكون في الإمكان تنفيذ الالتزام عينيا

تهدف الغرامة التهديدية إلى تنفيذ الالتزام، وهذا يتوجب أن يكون التزام قائم يمكن تنفيذه عينيا من أساسه فلا يكفي وجود الالتزام، بل يجب أن تكون قابلية تنفيذه عينا ممكنة؛ ولذلك تنتفي الغرامة التهديدية متى ما كان تنفيذ الالتزام غير ممكن، سواء كأن انعدام إمكانية التنفيذ راجع للمدين او لسبب أجنبي، ويستوي في هذه الحالة عدم وجود التزام في ذمة المدين فلا مبرر للحكم بالغرامة التهديدية في عدم وجود التزام في ذمة المدين؛ وبالتالي انتفاء الهدف المراد من الغرامة التهديدية، والذي هو حمل المدين على التنفيذ، ويأتي في هذا عدم جواز فرض الغرامة التهديدية فيما ليس بالتزام كأن تفرض الغرامة التهديدية لإلزام المدعى عليه بالحضور، ففي أساس هذا الأمر أنه ليس بالتزام فالمدعى عليه غير ملزم بالحضور للمحكمة وإنما يترتب على عدم حضوره أمور أخرى. (سلطان، 1974، ص116)

وفي هذا أتت المادة ٢١ من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم، فنصت "عند إتمام التنفيذ، أو تعذره أو مضي (ستة) أشهر من سريان الغرامة دون إتمام التنفيذ؛ تتولى دائرة التنفيذ تصفية الغرامة بتحديد مبلغها، وتصدر في جلسة تحددها حكماً بإلزام المنفذ ضده بأن يؤدي إلى طالب التنفيذ -بناءً على طلبه- المبلغ الذي حددته، أو بإلغاء الغرامة أو جزء منها."

كما أتت اللائحة التنفيذية لنظام التنفيذ أمام ديوان المظالم في المادة ١/٢١ "يكون التنفيذ متعذراً إذا تحققت استحالته وفق أحكام المادة (٢٩) من النظام والمادتين (٢٩/١) و (٢٩/٢) من اللائحة. وإذا مضت على سريان الغرامة المدة المنصوص عليها في النظام، دون أن يتم التنفيذ، فإنه يعد متعذراً حكماً"

فنجد هنا أن المنظم قرر الهدف من الغرامة التهديدية هو تنفيذ الالتزام؛ وبالتالي لا داعي لاستمرارها متى ما نفذ الالتزام او تعذر تنفيذه، واعتبر مضي المدة المنصوص عليها في المادة، والتي هي ٦ شهور بلا التنفيذ استحالة نظامية؛ وبالتالي الاتجاه إلى تصفية الغرامة بناء على طلب المدين وانتفاء الهدف منها بانتهاء دورها.

الثاني: ضرورة تدخل المدين

يعني هذا الشرط ان الالتزام المراد تحقيقه، والتي تفرض الغرامة التهديدية كوسيلة لتنفيذه يحتاج الى تدخل المدين شخصيا وكمثال على ذلك التزام المدين بتسليم شيء لا يعرف مكانه إلا هو أو التزامه بالامتناع من مضايقة جاره، فهذان المثالان متعلقان بشخص المدين، ولا يمكن تحقيقها إلا بتدخل المدين شخصيا أما إذا كان بالإمكان التنفيذ العيني بلا تدخل من الدين فلا تفرض هنا الغرامة التهديدية، وذلك لانتفاء الغرض منها، والذي هو حمل المدين على التنفيذ فالتنفيذ هنا ممكن بلا اتجاه إرادة المدين له كما لا يحكم بالغرامة التهديدية إذا نفذ المدين التزامه في المدة التي حددته لها المحكمة.(بلحاح،2018، ص231-232)

يرى بعض الفقهاء وجوب وجود شرط ثالث وهو أن يطلب الدائن الحكم بالغرامة التهديدية بنفسه إلا أن المنظم السعودي لم يأخذ بهذا المسلك، فنصت المادة ١/٢٠ من اللائحة التنفيذية لنظام التنفيذ أمام ديوان المظالم على "للدائرة أن تأمر - ولو دون طلب - بفرض الغرامة التهديدية المنصوص عليها في المادة (٢٠) من النظام في الحالات التي تفتقر إلى قيام المنفذ ضدّه بالتنفيذ بنفسه، ولا يجدي استعمال الوسائل الأخرى بما فيها القوة الجبرية. ويجوز أن يكون فرض الغرامة لتنفيذ جزء من السند إذا تحقق فيه ما سبق" نجد هنا أن المنظم السعودي أعطى للمحكمة السلطة التقديرية في الحكم بالغرامة التهديدية، ولو بلا طلب المدين متى ارتأت ذلك.

إلا أننا لا نستطيع القول أن المنظم السعودي لم يأخذ بهذا الشرط بشكل كامل فأتت المادة ٢١ من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم بالآتي "عند إتمام التنفيذ أو تعذره أو مضي (ستة) أشهر من سريان الغرامة دون إتمام التنفيذ؛ تتولى دائرة التنفيذ تصفية الغرامة

بتحديد مبلغها، وتصدر في جلسة تحددها حكماً بإلزام المنفذ ضده بأن يؤدي إلى طالب التنفيذ -بناءً على طلبه- المبلغ الذي حددته، أو بإلغاء الغرامة أو جزء منها" فنجد هنا أن المنظم السعودي اتجه الى تصفية الغرامة خلال إتمام التنفيذ أو تعذره إلا أن تأدية هذه التصفية للدائن لا تكون إلا بطلب منه، وفي هذا أخذاً بضرورة طلب الدائن تحويل الغرامة التهديدية إلى تعويض نهائي.

المطلب الثاني: سلطة القاضي بالحكم بالغرامة التهديدية

- نصت المادة الثالثة من نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم في فقرتها الأولى "تُنشأ بقرار من المجلس محكمة أو أكثر - بحسب الحاجة- تؤلف من رئيس وعدد كافٍ من القضاة، وتختص بتنفيذ السند والفصل في منازعة تنفيذه، وتباشر اختصاصاتها من خلال دوائر تكوّن كل منها من قاضٍ واحد" فنجد هنا أن المنظم السعودي اتجه إلى إنشاء محاكم تنفيذ مختصة بمنأى عن محاكم الموضوع الإدارية وتكون المختصة بقضاتها في إيقاع الغرامة التهديدية، وذلك بموجب المادة ٢٠ من النظام.

أما بالنسبة للمدة التي قررها النظام قبل إمكانية القاضي الحكم بالغرامة، فاتت في نص المادة العاشرة من النظام "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، وترافقه صورة منه، وللدائرة أن تُبلغ بذلك الجهة الرقابية المختصة للنظر في مباشرة الإجراءات التأديبية عند الاقتضاء" فنجد هنا أن المدة المحددة في الأحكام العاجلة هي ٥ أيام، وفيما عداها ٣٠ يوماً؛ ومن ثم يمكن للقاضي أن يحكم بالغرامة التهديدية، ويأتي هذا رغبة في إعطاء المدين مهلة للتنفيذ قبل اتخاذ أي إجراء ضده.

ولقاضي التنفيذ الإداري سلطة واسعة في فرض الغرامة التهديدية فله أن يفرضها بنفسه أو بناء على طلب المدين، ويدل على هذا استخدام المنظم السعودي لفظ "لدائرة التنفيذ" وهو لفظ يفيد الجواز لا الوجوب وكما ذكرنا سابقا فان تحديد مبلغها تقديري للقاضي بما لا يتجاوز مبلغ ١٠ آلاف ريال سعودي يوميا، وعندما تتحول الغرامة إلى تعويض نهائي، فأنها هنا تكون حكما يصدر وفقا لطبيعة الأحكام الإدارية.

3. الخاتمة:

لما كانت الأحكام القضائية تكتسب حجيتها من القانون كان من الواجب لأفراد القانون احترام هذه الأحكام إلا أن جهة الإدارة قد تتعنت في هذا فلا تنفذ ما ألزمها القانون به لذلك أتى نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم بمفهوم الغرامة التهديدية التي تعد نقلة في التنفيذ الإداري واتجه المنظم السعودي فيها إلى توجيه أوامر صريحة لجهة الإدارة بفرض غرامة لا تزيد عن ١٠ آلاف ريال سعودي يوميا لإجبار المدين على التنفيذ بما تتصف من طبيعة تحكيمية ووقتية؛ مما يعزز سلطات قاضي التنفيذ الإداري في فرضها؛ ومما يعزز احترام الأحكام القضائية وحجيتها، ويسرع في تنفيذها.

4. النتائج:

توصلنا الى أن أسلوب الغرامة التهديدية أسلوب جديد على النظام السعودي إذا أن المنظم السعودي استخدم أساليب التنفيذ في القانون الخاص على أشخاص القانون العام، فخرج عن نطاق المتعارف به في القضاء الإداري وهو عدم توجيه أوامر لجهة الإدارة كما أن الغرامة التهديدية تهدف في أساسها إلى حمل المدين على التنفيذ إلا أنها قد تتحول الى تعويض نهائي جراء ما حدث للدائن فإن تهرب جهة الإدارة عن التنفيذ لا يعني خسارة الدائن كليا، بل أنه يستطيع الحصول على تعويض لقاء عدم التنفيذ؛ مما يضع الجهات الإدارية في مأزق لم تكن به مسبقا، ويمكننا التوصل الى هذه النتائج الخاصة:

1. إن إنشاء محاكم تنفيذ مختصة وتحديد الإجراءات المناسبة يسهل عملية تنفيذ السند وفرض العقوبات في حالة عدم التزام المدين.
2. إن الغرامة التهديدية تعمل كوسيلة لتشجيع المدين على الالتزام بالسند، حيث يتحمل تبعات عدم التنفيذ بشكل مالي.
3. يوفر النظام القانوني سلطة القاضي لفرض الغرامات التهديدية كوسيلة لضمان حقوق الدائن وتعويضه عن الخسائر التي قد تلحق به جراء عدم الالتزام بالسند.
4. **إن** مدة محددة لتنفيذ السند وتوفير إجراءات قانونية لفرض الغرامات يساهم في ضمان سير العدالة والنزاهة في عمليات التنفيذ.
5. يساهم فرض الغرامات التهديدية في حماية المصالح العامة والخاصة من عدم الالتزام بالتزامات القانونية وتعزيز النظام القانوني والاحترام للقوانين.

5. التوصيات:

نوصي الباحثين وخصوصا طلبة الدراسات العليا بالبحث في مواضيع التنفيذ الإداري إذ أنها جديدة على النظام السعودي، وتفتقر إلى كثير من الشروح والمعلومات كما نوصي المنظم السعودي أن ينشر أحكام التنفيذ الإدارية أسوة بباقي الأحكام الإدارية لتكون عونا للباحثين والمشتغلين بالمجال، إذ يوصي الباحث فيما يلي:

1. يجب تبسيط الإجراءات القانونية والإدارية المتعلقة بتنفيذ السند وفرض الغرامات التهديدية، مما يسهل عملية الالتزام ويزيد من فعالية النظام التنفيذي.
2. ينبغي تعزيز التوعية القانونية للمواطنين والمؤسسات بحقوقهم والالتزامات المترتبة عليهم، بما في ذلك النظام القانوني المتعلق بالغرامات التهديدية وعواقب عدم الالتزام.
3. ينبغي تطوير آليات التنفيذ وتحديثها لتكون أكثر فاعلية وسرعة في تنفيذ السند وفرض العقوبات عند الحاجة، مع الحفاظ على مبادئ العدالة والمساواة.
4. يجب تعزيز الرقابة والمراقبة على عمليات التنفيذ واستخدام الغرامات التهديدية، لضمان الامتثال للقوانين ومنع سوء الاستخدام والتعدي على حقوق الأفراد.
5. ينبغي تحفيز الالتزام الذاتي بالسند وتنفيذ الالتزامات القانونية بشكل عام، من خلال تشجيع الثقافة القانونية وتعزيز القيم الأخلاقية والاجتماعية التي تعزز الالتزام بالتزامات القانونية.

6. المصادر

1.6. الكتب:

أبو يونس، باهي. (2001)، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، بدون طبعة.

عوض، هشام، (2022) أصول التنفيذ الجبري وفقا لنظام التنفيذ السعودي ولائحته التنفيذية، الشفري، جدة، الطبعة الرابعة.

العصار، يسري محمد (2000)، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دار النهضة، القاهرة، بدون طبعة.

ISSN: 2706-6495

السنهوري، عبد الرزاق. (2022)، الوسيط في شرح القانون المدني، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، بدون طبعة.

العربي، بلحاج. (2018)، أحكام الالتزام، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثالثة.

بن ضوء، حكيم. (2021)، الضمانات القانونية لتنفيذ أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون طبعة.

سلطان، أنور. (1983) أحكام الالتزام، دار النهضة العربية، بيروت، بدون طبعة.

الجبوري، محمد. (2022)، إشكالات تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى.

2.6. الأنظمة:

نظام التنفيذ الصادر بمرسوم ملكي رقم م / ٥٣ بتاريخ ١٣ / ٨ / ١٤٣٣ه.

نظام التنفيذ أمام ديوان المظالم ولائحته التنفيذية الصادر بالمرسوم ملكي رقم (م/١٥) وتاريخ ١٤٤٣/١/٢٧ه.

3.6. الرسائل العلمية:

يوسف، خليل. (2014)، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

زقيوق، إيمان وكينيوار صونية. (2018)، دور الغرامة التهديدية في تنفيذ الأوامر الاستعجالية الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة محمد الصديق، جيجل.

نجار، نيروز. (2021)، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.

جميع الحقوق محفوظة © 2024، الباحث/ إبراهيم بن عبد العزيز الوقداني، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي

(CC BY NC)

Doi: doi.org/10.52132/Ajrsp/v6.62.4