مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: عبء إثبات الدعوى الإدارية في النظام السعودي
اسم الكاتب: نور عيسى الهندي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/8314
تاريخ الاسترداد: 2026/06/08 04:16 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
ملتقى الحضارات

مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

للعلوم القانونية

المجلد 15، العدد 2
ربيع الثاني 1440 هـ / ديسمبر 2018 م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

عبء إثبات الدعوى الإدارية في النظام السعودي

نور عيسى الهندي

كلية الحقوق - جامعة الملك فيصل

الهفوف - المملكة العربية السعودية

تاريخ الاستلام: 2018-02-25 **تاريخ القبول: 2018-03-27**

ملخص البحث:

تتناول هذه الدراسة عبء إثبات الدعوى الإدارية في النظام السعودي، من خلال توضيح ماهية الإثبات الإداري أمام القاضي الإداري بتبيان مفهوم الإثبات الإداري وأهميته وصعوبته ووسائله، كذلك من خلال العوامل التي تؤثر في الإثبات الإداري وتجعل جهة الإدارة الطرف الأقوى في الدعوى الإدارية، والكشف عن امتيازات الجهة الإدارية، وأثر هذه الامتيازات على عبء الإثبات، وأخيرا تقف الدراسة على الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية، من خلال معاينة القاعدة العامة في عبء الإثبات ومدى ملاءمتها للدعوى الإدارية، والدور الإجرائي والموضوعي للقاضي في الإثبات وإدارة الدعوى.

الكلمات الدالة: النظام السعودي، الإثبات الإداري، القاضي الإداري، امتيازات الإدارة، الدعوى الإدارية، عبء الإثبات، جهة الإدارة.

مقدمة:

تنبع أهمية هذه الدراسة من كونها تعاين موضوع غاية في الأهمية والحساسية؛ إذ تقف على عبء الإثبات في الدعوى الإدارية في النظام السعودي، فهو من أهم المسائل النظامية التي تثيرها دراسة النظام القضائي الإداري، وتتمثل خصوصية عبء الإثبات الإداري في تحديد المراكز القانونية لطرفي الدعوى، وهم الجهة الإدارية بوصفها المدعى عليها، والطاعن كونه المدعي في الغالب، إذ تحوز جهة الإدارة غالبية أدلة الإثبات، في حين يفتقر المدعي إلى تعزيز موقفه بالأدلة.

أما إشكالية الدراسة فتكمن في أن الدعوى الإدارية بطبيعتها الخاصة تُنشئ مشكلة عدم تحقيق التوازن بين أطرافها، لذا لا بد من معاينة مدى ملاءمة القواعد العامة للإثبات للطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية، لا سيما عبء الإثبات الإداري الذي يتحمله الطاعن، وتتحلل منه الجهة الإدارية المدعى عليها، إذ يلجأ إلى القضاء الإداري لطلب الحماية القانونية، وهو الملزم بتقديم البينة بوصفه المدعي، فإذا كان لا يحوز أي دليل في الغالب، والإدارة بحسب امتيازاتها العامة هي التي تحوز الأوراق والمستندات الإدارية المنتِجة في الدعوى، فهل سيلزمه القاضي الإداري بتقديم البيّنة بوصفه المدعي وفقا للقاعدة العامة التي تلقي بعبء الإثبات على عاتق المدعي؟ أم أن القاضي الإداري سيمتنع عن تطبيق القاعدة العامة ويمارس دوراً إيجابياً في إدارة وتسيير الدعوى الإدارية؟ ولنفرض أن القاضي طبق القاعدة العامة؛ فكيف سيتحقق العدل والمدعي لا يملك أية أدلة إثبات؟

ومن أجل حل هذه الإشكالية تهدف الدراسة إلى توضيح ماهية الإثبات الإداري، والكشف عن العوامل المؤثرة في الإثبات الإداري، وبيان مدى ملاءمة القواعد العامة للإثبات للطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية، وإيجاد الحلول المناسبة لتحقيق التكافؤ بين الجهة الإدارية والطاعن، وبيان الدور الإيجابي للقاضي الإداري في تسيير وإدارة الدعوى الإدارية.

ولعل أبرز الصعوبات الأكاديمية التي واجهت الدراسة هي فقر المكتبة العربية للمراجع والدراسات التي تعاين هذا الموضوع، إذ لم يسعف الباحثة الجهد في إيجاد أي مصدر فقهي في صلب الدراسة، غير أن قلة من الدراسات دارت حول الموضوع لا في صلبه، منها: دراسة محمد ذنيبات، سنة 2013، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، ودراسة عبد الرؤوف بسيوني، سنة 2008، المرافعات الإدارية، ودراسة عبد العزيز خليفة، سنة 2001، الإثبات في الدعاوى الإدارية.

ولمعاينة هذا الموضوع ستعتمد الدراسة المنهج الوصفي، لما يوفره من قدرة على تحليل واستنطاق النصوص النظامية، والأحكام القضائية والآراء الفقهية ذات العلاقة بموضوع الدراسة، من هنا جاءت الدراسة في ثلاثة مباحث؛ عُنون الأول بـ «ماهية الإثبات الإداري»، تناول مفهوم الإثبات الإداري وأهميته وصعوبته وطرقه، أما المبحث الثاني فوُسم بـ «العوامل المؤثرة في الإثبات الإداري»، عالج امتيازات الجهة الإدارية وأثرها في الدعوى الإدارية، أما المبحث الأخير فجاء بعنوان «الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية»، عاين القاعدة العامة في عبء الإثبات ومدى ملاءمتها للدعوى الإدارية، والدور الإجرائي والموضوعي للقاضي في الإثبات وإدارة الدعوى.

وخُتمت الدراسة بعدد من النتائج التي توصلت إليها، وأخيرا جاءت توصيات الدراسة التي نتمنى أخذها بعين الاعتبار.

المبحث الأول:

ماهية الإثبات الإداري

يعد الإثبات الركيزة الأساسية في الدعوى الإدارية ويحتل أهمية بالنسبة للحقوق فهو إحياء لها، وهو ما يقتضي تحديد مفهومه وبيان أهميته وصعوبته ووسائله في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول:

مفهوم الإثبات الإداري

ترتكز فكرة الإثبات على الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية القائمة على أساس التفاوت بين أطرافها والمصالح غير المتساوية، فهي تنشأ عن نزاع بين أطراف غير متكافئة؛ هما الجهة الإدارية بوصفها صاحبة سلطة وسيادة عامة حائزة على سائر أدلة الإثبات بحكم وظيفتها الإدارية، فالإدارة في معظم المنازعات الإدارية تكون في مركز المدعى عليها نظرا لما تتمتع به من امتيازات واستثناءات لتمارس المهام والمسؤوليات المنوطة بها، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتحقيق المصلحة العامة، فهذه الامتيازات تجعلها في مركز أسهل وأقوى في الدعوى الإدارية طبقا للأنظمة الإجرائية، والطرف الآخر في الدعوى الإدارية هو الطاعن صاحب المصلحة الخاصة غير المزود بأدلة الإثبات، فالدعوى هي الوسيلة القانونية التي يكفلها المنظّم للأشخاص لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة عن طريق اللجوء إلى القضاء الإداري، حيث يقف الطاعن موقفاً صعباً من ناحية الإثبات في الدعوى، فحسب القواعد العامة يقع عليه عبء الإثبات وعادة لا يملك أي

امتيـازات أو أدلـة فـي الدعـوى[1].

ويُعـرف الإثبـات الإداري علـى أنـه «إقامـة الدليـل أمـام القضـاء بالطـرق التـي حددهـا القانـون علـى وجـود واقعـة قانونيـة ترتبـت آثارهـا»[2]، وتعـد مرحلـة الإثبـات مـن أهـم مراحـل الدعـوى الإداريـة، حيـث يتنافـس أطـراف الدعـوى فـي تقديـم أدلـة الإثبـات التـي تبرهـن صـدق دعـواه وأحقيتـه فيمـا يدعـي؛ لـذا فإنهـا تسـتلزم عمـلا إيجابيـا مـن أطـراف الدعـوى، فـلا يكفـي الادعـاء بواقعـة قانونيـة ليطبـق عليهـا القاضـي الإداري النـص النظامـي بـل لا بـد مـن إثباتهـا، كمـا يشـكل الإثبـات فـي الدعـوى جانبـا إجرائيـا مهمـا كونـه وسـيلة التوصـل إلـى الحقيقـة التـي يعتمدهـا الطاعـن فـي حمايـة حقوقـه المترتبـة علـى الوقائـع، والأداة الضروريـة التـي يُعـوّل عليهـا القاضـي فـي التحقـق مـن الوقائـع القانونيـة.

هنـاك عـدة عوامـل مؤثـرة فـي الدعـوى الإداريـة تتمثـل فـي امتيـازات الإدارة الطـرف الدائـم والأساسـي فـي الدعـوى، وتتحكـم فـي تشـكيل قواعـد الإثبـات فـي القانـون الإداري، حيـث تـؤدي هـذه العوامـل إلـى خلـق ظاهـرة انعـدام التـوازن العـادل بيـن الطرفيـن فـي الإثبـات، هـذا الأمـر جعـل للإثبـات أهميـة خاصـة، وجعـل الحاجـة ملحـة لوضـع قواعـد خاصـة لإثبـات الدعـوى بمـا يتفـق وظـروف القانـون الإداري، إلا أن ذلـك لا يعنـي انقطـاع الصلـة تمامـا بيـن قواعـد الإثبـات فـي القانـون الإداري وغيرهـا مـن فـروع القوانيـن الأخـرى، حيـث توجـد أصـول عامـة فـي الإثبـات تعـد مـن أصـول التقاضـي ومقتضياتـه ولا تختلـف مـن دعـوى إلـى أخـرى[3]، وتـزداد هـذه الصعوبـة فـي تخلـي الفقـه عـن دراسـة أحـكام الإثبـات الإداري، فيمـا عـدا بعـض الجهـود التـي تعتمـد السـوابق القضائيـة ممـا يزيـد الأمـر صعوبـة[4].

ويُعـرف عـبء الإثبـات علـى أنـه تكليـف أحـد طرفـي النـزاع بإقامـة الدليـل علـى صحـة مـا يدعيـه، ويسـمى التكليـف بالإثبـات عبئـا لأنـه مـن كُلـف بـه قـد لا يكـون مالـكا للوسـائل التـي يتمكـن مـن خلالهـا اقنـاع القاضـي بصـدق مـا يدعيـه، ويرجـع الأسـاس المنطقـي لهـذه القاعـدة إلـى احتـرام الوضـع الظاهـر وبـراءة الذمـة، وإن كان الأصـل فـي عـبء الإثبـات وقوعـه علـى المدعـي، إلا أنـه اسـتثناء فـي الدعـوى الإداريـة ينتقـل بيـن طرفيهـا، ولا ينفـرد بـه المدعـي علـى

(1) عطا الله، محمد، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، دراسة فقهية مقارنة، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2013)، ص: 26.

(2) ذنيبات، محمد، العجمي، حمدي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، طبقا لنظام ديوان المظالم الجديد، دراسة مقارنة، (الرياض: فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، 2013)، ط2، ص: 321.

(3) موسى، أحمد كمال، نظرية الإثبات في القانون الإداري، (القاهرة: مؤسسة دار الشعب، 1977)، ص: ب.

(4) الشامي، عايدة، خصوصية الإثبات الإداري في الخصومة الإدارية، (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2008)، ص: 19 - 20.

معزل من الإدارة، كون الأخيرة طرفاً دائماً في الدعوى وتتمتع بامتيازات السلطة العامة، فمن يدعي على خصمه خلاف هذا الوضع يكون عليه إثبات ذلك، والمراد بالمدعي المكلف بالإثبات ليس هو المدعي بالمعنى المفهوم عادة من اللفظ، بل هو كل من يدعي على خصمه، لا فرق في ذلك بين من رفع الدعوى أو من رُفعت عليه، فإذا دفع المدعى عليه الدعوى بأي دفع من الدفوع؛ فإنه يصير مدعيا ويقع عليه إثبات ما دفع به، وبعبارة أخرى أن مسألة من يكون عليه الإثبات لا يرتبط حكمها بمعرفة من هو المدعي ومن هو المدعى عليه، وإنما يقع عبء الإثبات على من يدعي خلاف الثابت أصلا أو ظاهرا أو عرضا[1].

بيد أنه ينبغي القول بأن القضاء الإداري قد استعان بما هو سائد في الإجراءات المتبعة أمام القضاء المدني أو الجنائي، نظرا لحداثة القانون الإداري فهو حديث العهد ولم تتبلور الإجراءات القضائية بشكل متكامل، كما أنها لم تقنن تحت عنوان واحد كما هو متبع في القضاء المدني أو الجنائي الذي تبلورت قواعده واستقرت بشكل كامل وتأصلت، ومن ثم لا يضير استقلالية الإجراءات أمام القضاء الإداري أن يتم الرجوع إلى الإجراءات المتبعة في القضاء المدني، وبما ينسجم مع طبيعة العلاقات القانونية السائدة في القضاء الإداري[2].

وتتجلى أهمية الإثبات الإداري في أنه يحتل أهمية خاصة بالنسبة للحقوق والمراكز القانونية، إذ هو إحياء لها ولا فائدة عملية لها دونه، والحق دون إثبات يعد غير موجود من الناحية العملية، فالإثبات يحيي الحق ويجعله مفيدا وهو قوة الحق[3] الذي لا قيمة له إذا لم تتوفر وسيلة إثباته، وتكون وسيلة إثباته برده إلى قاعدة في القانون، وعلى مدعي الحق أن يثبت القاعدة القانونية مصدر حقه، ويكفي لإثباتها أن يبين الواقعة القانونية التي يتطلبها تطبيق تلك القاعدة القانونية، لذا فالإثبات من الموضوعات التي تحتل أهمية في مجال البحث، ولا حاجة إلى التدليل على هذه الأهمية في الحياة، إذ يكفي الإشارة إلى أنه من الوسائل التي تُمكّن القضاء من تحقيق العدالة وصيانة المجتمع، من خلال إيصال الحقوق إلى أربابها وإيقاع العقوبات على مستحقيها، لأنه لا يتهيأ للقاضي الوصول إلى الحقيقة من بين ما يقدم إليه من ادعاءات، ولا يستطيع التمييز بين الحق والباطل من بين ما يعرض عليه من قضايا إلا بوساطة الحجج والبراهين التي يعضد بها كل واحد من المتقاضين دعواه[4].

(1) السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1986)، ج2، ص: 276.

(2) الطهراوي، هاني، القانون الإداري السعودي، (الرياض: مكتب المحامي كاتب الشمري ،1435هـ)، ص: 280.

(3) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 3.

(4) عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص: 7.

فالإثبات وسيلة لحسم النزاع الماثل أمام القاضي الإداري بصدد حقوق معينة[1]، ولأن الإثبات الإداري يتسم بقواعد خاصة تحدد في ضوئها الإجراءات التي يتم بها تقديم الأدلة إلى القضاء، فإنه يغدو من الضروري أن تخضع قواعد الإثبات لنظام قانوني يتمتع بخصائص معينة قادرة على الربط بين كل واقعة وأخرى، ومن المتفق عليه أن وسائل الإثبات ليست سوى إجراءات مسلم بها لإقناع القاضي بحقيقة الواقعة محل النزاع، وهو ما سنتطرق له في المطلب الثاني.

المطلب الثاني:

وسائل الإثبات الإداري

يمارس القاضي الإداري دوراً إيجابياً في الدعوى الإدارية ويُكوّن قناعته بلا قيود عملا بمذهب الإثبات الحر، بيد أن هذا الأمر لا يعني أن له مطلق الحرية في اتخاذ الوسائل التي يُعول عليها، إنما هو مقيد بوسائل معينة تسمى «وسائل الإثبات الإداري»، وهذه الوسائل تختلف في المرافعات الإدارية اختلافا واضحا عن المرافعات المدنية، للخصائص التي تتميز بها المرافعات الإدارية كون أحد أطراف المنازعة هو الجهة الإدارية، إضافة إلى أنها بحكم وظيفتها بوصفها سلطة عامة يحكمها نظم معينة من ناحية الاحتفاظ بالمستندات والأوراق الرسمية التي تحكم العلاقة بينها وبين الأشخاص، فهي تفتح لكل موضوع يتعلق بها ملفا يكون هو الوعاء الذي تصب فيه جميع الأوراق المتعلقة به، فالملفات والسجلات هي الوسيلة الرئيسية للإثبات [2]، لكن هذا لا يمنع من وجود وسائل أخرى عند فقدان هذه الملفات أو مع وجودها[3]، لبيان بعض الأمور التي تحتاج إلى خبرة أو معاينة أو غيرها من الوسائل، وهي على النحو الآتي:

1. المحررات والبينات الخطية

تُعرف المحررات والبينات الخطية على أنها «محررات في حوزة الإدارة تتضمن وقائع إدارية معينة»[4]، وهي الوسيلة الأكثر شيوعا في المنازعات الإدارية، إذ يعتمدها الإثبات الإداري بدرجة أساسية، وتتنوع باختلاف موضوعها واختلاف مصدرها، ويمكن تقسيمها إلى أربعة أقسام هي: الأوراق الخاصة، والمحاضر الإدارية، والقرارات الإدارية،

(1) النداوي، آدم، دور الحاكم المدني في الإثبات، (عمان: دار الثقافة، د. ت)، ص: 47

(2) عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص: 40.

(3) بديوي، عبد العزيز، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، (القاهرة: دار الفكر العربي، د.ت)، ص: 175.

(4) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 54.

والأوراق الإداريــة العاديــة.

أ. الأوراق الخاصة:

تضـم الأوراق الخاصـة: الأوراق الرسـمية والأوراق العرفيـة (العاديـة)، وقـد عـرّف نظـام المرافعـات الشـرعية السـعودي[1] الورقـة الرسـمية علـى أنهـا «الورقـة التـي يُثبـت فيهـا موظـف عـام أو شـخص مكلـف بخدمـة عامـة مـا تـم علـى يديـه أو مـا تلقاه مـن ذوي الشـأن طبقـا للأوضـاع النظاميـة وفـي حـدود سـلطته واختصاصـه»، أمـا الورقـة العاديـة «فهـي ورقـة موقعـة بإمضاءات مـن صـدرت منـه أو ختمـه أو بصمتـه»، وقـد أشـارت هيئـة التدقيـق (محاكـم الاسـتئناف حاليـا) بديـوان المظالـم إلـى أن «الأوراق التـي تعـد محـررات رسـمية لهـا حجيـة فـي الإثبـات مـا لـم يطعـن بهـا بالتزويـر»[2].

ب. المحاضر الإدارية

تُعـرف المحاضـر الإداريـة بتلـك المحاضـر التـي يحررهـا الموظفـون المختصـون لإثبـات وقائـع معينـة، ويمكـن تصنيفهـا إلـى ثـلاث مجموعـات، تضـم المجموعـة الأولـى المحاضـر التـي تكتسـب حجيـة الأسـانيد الرسـمية، بحيـث تكـون حجـة علـى سـائر النـاس بمـا دُون فيهـا مـن أفعـال ماديـة ويُحكـم بهـا مـا لـم يثبـت تزويرهـا، وتشـمل المجموعـة الثانيـة أنواعـا مـن المحاضـر تتمتـع بحجيـة الأسـانيد العاديـة، أي أنهـا حجـة علـى مـا جـاء فيهـا حتـى يثبـت العكـس، ويمكـن إثبـات العكـس بجميـع طـرق الإثبـات، وتتضمـن المجموعـة الأخيـرة جميـع المحاضـر التـي تخلـو مـن أيـة قيمـة قانونيـة فـي مجـال الإثبـات فـلا يعتـد بهـا، فهـي مجـرد محاضـر للاسـتئناس والاسترشـاد فقـط[3].

ج. القرارات الإدارية

عـرّف ديـوان المظالـم القـرار الإداري بـ «القـرار الـذي يتـم بمجـرد إفصـاح الإدارة عـن إرادتهـا الملزمـة بمـا لهـا مـن سـلطة بمقتضـى الأنظمـة واللوائـح، بقصـد إحـداث أثـر قانونـي يكـون جائـزا وممكنـا نظامـا، وبهـذه الأركان يتوافـر وجـود القـرار سـواء كان الأثـر المقصـود بـه فوريـا أو كان تنفيـذه متراخيـا لوقـت لاحـق، فذلـك لا يؤثـر فـي وجـود القـرار الإداري وفـي وجـوب تنفيـذه فـي الوقـت المحـدد لذلـك»[4].

(1) نظام المرافعات الشرعية صدر عام 1435هـ .

(2) الحكم رقم 56/ت/ 1 لعام 1312 هـ مستشار حسون ة توفيق، السوابق القضائية الإدارية لديوان المظالم.

(3) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 356.

(4) القرار رقم 31398/4 في القضية رقم 23/ ق القرار رقم 31398/4 في القضية لعام 1398هـ.

د. الأوراق الإدارية العادية

يتضمن الملف الإداري العديد من الأوراق الإدارية العادية سواء ما تعلق منها بالموظفين أو بالعمل ذاته، ويمكن إثبات عكس ما تضمنته هذه الأوراق بجميع طرق الإثبات[1]، وقد نصت هيئة التدقيق (محاكم الاستئناف) في ديوان المظالم في أحد أحكامها على أن «تقارير سير العمل والمستخلصات تعد أدلة ثبوتية كافية بذاتها، لكنها أدلة قابلة لإثبات العكس، فإذا ثبت عدم صحتها وعدم اتفاقها مع الواقع تعين إهدار حجيتها»[2].

2. الإقرار

يُعرّف الإقرار على أنه «إخبار الإنسان عن حق عليه لآخر»[3]، ويعد من وسائل الإثبات المعتمدة في المرافعات الإدارية، فالإدارة تستطيع أن تقر للخصم بطلباته كليا أو جزئيا، وهذا الإقرار تسليم من الإدارة بطلبات خصمها، ويكون الإقرار صريحا في غالب الأحوال، ولا يهم أن يكون مكتوبا؛ كأن يقدم عن طريق خطاب تقر الإدارة فيه بطلبات الخصم، أو أن يرد الإقرار الصريح في المذكرات أو المستندات المودعة في ملف الدعوى، كما قد يكون الإقرار شفويا؛ كأن يقر الرئيس الإداري أو محامي الجهة الإدارية بطلبات الخصم، ثم يثبت هذا الإقرار في محضر، وتُعمل المحكمة أثره القانوني، وينقسم الإقرار إلى إقرار قضائي وهو الإقرار الحاصل أمام القضاء أثناء السير في الدعوى المتعلقة بالدفاع عن الجهة الإدارية، وإقرار غير قضائي وهو الواقع في غير مجلس القضاء، أو بصدد نزاع أُثير في دعوى أخرى[4].

3. المعاينة

تُعرف المعاينة على أنها قيام المحكمة بكامل هيئتها أو مُمثّلة في عضو من أعضائها بالانتقال إلى مكان ما لمشاهدته إذا كانت هذه المشاهدة مجدية خاصة أنه قد يكون من المتعذر في بعض الحالات إيداع مستندات معينة تخص الدعوى الإدارية، لذلك ينتقل القاضي إلى المكان الموجودة فيه للتحقق منها والاطلاع على ما يهمه من بيانات بخصوص الدعوى، وهذا الإجراء حق ثابت للمحكمة، فقد نصت قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم على ذلك بقولها: «إذا رأت الدائرة أثناء المرافعة ضرورة إجراء معاينة أو تحقيق تكميلي باشرت ذلك بنفسها أو ندبت من يقوم به من أعضائها».

(1) شطناوي، علي، موسوعة القضاء الإداري، (عمان: دار الثقافة، (د. ت)، ج1، ص: 639.

(2) الحكم رقم 135/ت/1 لعام 1413هـ مجموعة القضاء الإداري.

(3) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 684.

(4) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 358.

وتعد هذه الوسيلة طريقة مباشرة للإثبات، إذ إنها اتصال مادي مباشر بالواقعة المراد إثباتها، لذا تحظى بأهمية كبيرة سواء أكان ذلك في إثبات عدم مشروعية القرار المطعون به في دعوى الإلغاء، أم في تقدير الضرر في دعاوى التعويض المرفوعة ضد الإدارة، وفي الدعاوى التأديبية[1]، فالمعاينة تسمح للقاضي الإداري بالإلمام الكافي بصورة محددة عن الحالة الواقعية، أو صورة الأشياء وهيئتها وأوصافها الحقيقية وشكلها الخارجي بما يُكّون لدى الدائرة المختصة في ديوان المظالم صورة دقيقة وواضحة عن موضوع النزاع. والمنازعات التي تتناسب أكثر من غيرها مع وسيلة المعاينة هي منازعات القضاء الكامل لتعلق الفصل فيها في حالات كثيرة بوقائع وثبوت مسائل مادية، في حين يندر اللجوء إلى المعاينة بشأن قضايا الإلغاء. إلا أنه من النادر أن تنتقل المحكمة للمعاينة في المنازعات الإدارية وإن كان جائزا من الناحية النظرية[2].

4. الخبرة الفنية

تُعرف الخبرة الفنية على أنها «الاستشارة الفنية التي يستعين بها القاضي في مجال الإثبات لمساعدته في تقدير المسائل الفنية التي يحتاج تقديرها إلى معرفة فنية أو دراية عملية لا تتوافر لدى عضو الهيئة القضائية»[3]، ولا يستطيع القاضي الإداري من الناحية الفنية البحتة الإلمام بجميع موضوعات المنازعات التي تُعرض عليه، ويُطلب منه البت فيها، ذلك أن تكوينه العملي تكوين قانوني وليس فني، لهذا لا مناص من لجوئه إلى الخبرة الفنية بوصفها طريقاً من طرق الإثبات، كما أن تقرير الخبرة يسهم في الوصول إلى أصدق تكييف قانوني للوقائع المادية التي يستند إليها المتخاصمون في الدعوى الإدارية، وتسمح للقاضي الفصل فيها بحكم أقرب إلى الحقيقة والواقع، وتستهدف الخبرة الفنية اطلاع القاضي على التقدير المادي للوقائع وتقييمها الفني فقط، لهذا لا يجوز أن تكون المسائل القانونية محلا للخبرة الفنية[4]، لأن ذلك من صميم عمل القاضي، ومن المسلم به أن اللجوء إلى الخبرة الفنية مسألة اختيارية، حيث إن للدائرة المختصة صلاحية تقديرية لتقرير مدى جدوى اللجوء إلى هذا الطريق من طرق الإثبات وفائدته للفصل في موضوع النزاع، وقد نصت على ذلك المادة (24) من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بقولها: «إذا رأت الدائرة الاستعانة بالخبرة فلها أن تقرر ندب خبير أو أكثر»[5]، وحسب

(1) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 360.

(2) الطهراوي، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص: 235.

(3) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 658.

(4) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 685.

(5) المادة 24 من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم.

القواعد العامة فإن رأي الخبير لا يقيد الدائرة لكنها تستأنس به.

5. القرائن

تُعرّف القرائن على أنها «النتائج التي يستخلصها القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة»[1]، وتعد هذه الطريقة كثيرة الشيوع في المرافعات الإدارية، سواء من جانب الخصوم في الدعوى أو من المحكمة من تلقاء نفسها، فهي أدلة غير مباشرة إذ لا يقع الإثبات فيها على الواقعة ذاتها مصدر الحق، بل على واقعة أخرى إذا ثبتت أمكن أن يستخلص منها الواقعة المراد إثباتها[2].

6. الشهادة

تعني الشهادة « إخبار الشاهد بما يعلمه من حق لغيره على غيره لدى مختص على وجه الشهادة»، ويندر اللجوء إلى هذه الوسيلة في الدعاوى الإدارية، لأن الجهة الإدارية تعتمد نظام الملفات والسجلات وإثبات كل ما يتصل بها كتابة، وقد كان النص السابق في لائحة قواعد المرافعات أمام ديوان المظالم ينص على أنه «للدائرة من تلقاء ذاتها أو بناء على طلب ممثل الادعاء أو المتهم أن تكلف بالحضور من تراه لازما لسماع أقواله من الشهود»[3]، إلا أن نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الجديد جاء خلوا من نص شبيه، ومن ثم يتعين الرجوع إلى نظام المرافعات الشرعية الذي نظّم قواعد الإثبات فيما يخص الشهود، وسند ذلك المادة (68) من نظام المرافعات أمام الديوان، حيث نصت على أنه «فيما لم يرد به نص في هذا النظام تسري على القضايا المنظورة أمام محاكم الديوان أحكام المرافعات الشرعية، فيما لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية»، وبالرجوع إلى نظام المرافعات الشرعية نجد أن للشهادة شروطاً لا بد من توافرها في الشاهد، وموانع لا بد من انتفائها حتى يمكن العمل بها.

7. اليمين

اليمين هي «تأكيد الحق المدعى به نفيا أو إثباتا عند الاقتضاء من قبل المترافعين أو أحدهما بذكر اسم الله أو صفة من صفاته أمام القاضي المختص وبإذنه»[4]، وهي نوعان: اليمين الحاسمة وهي يمين يوجهها الخصم إلى خصمه يحتكم فيها إلى ضميره لحسم

(1) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مرجع سابق، ص: 63.

(2) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 366.

(3) المادة 23 من لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم.

(4) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 381.

النـزاع[1]، واليميـن المتممـة وهـي يميـن يوجههـا القاضـي إلـى أي مـن الخصميـن يسـتكمل بهـا الأدلـة التـي قدمهـا هـذا الخصـم، وتعـد اليميـن الحاسـمة مـن الطـرق المعفيـة مـن الإثبـات بخـلاف اليميـن المتممـة التـي تعـد طريقـاً تكميليـاً للإثبـات ولا تعـفِ منـه، والقـول بحجيـة اليميـن مبنـي علـى مسـألة خلافيـة، فقـد ظهـر خـلاف علـى صعيـد الفقـه والقضـاء المقـارن حـول عـد اليميـن وسـيلة مـن وسـائل الإثبـات أمـام القضـاء الإداري؛ فعلـى صعيـد الفقـه:

يـرى بعضهـم[2] أنـه لا يمكـن اللجـوء إلـى اليميـن فـي القضـاء الإداري لتعارضهـا مـع طبيعـة المرافعـات الإداريـة، فـلا يمكـن توجيههـا للجهـة الإداريـة ولا الإنابـة فيها.

ويـرى آخـرون أنـه لا يوجـد مـا يمنـع القاضـي الإداري مـن توجيـه اليميـن المتممـة للأفـراد فقـط، لاسـتكمال عقيدتـه الإثباتيـة والاسـتئناس بهـا وفقـا لتقديـره الخـاص دون أي قيـد أو ترتيـب أثـر قانونـي ملـزم، ومـن حجـج هـذا الـرأي أنـه إذا كانـت اليميـن مسـتبعدة بالنسـبة لـلإدارة؛ فإنهـا تتفـق مـع طبيعـة الأفـراد، والقاضـي يعامـل كل طـرف بمـا يتفـق مـع طبيعتـه وظروفـه[3].

أمـا بالنسـبة لموقـف ديـوان المظالـم فقـد سـار فـي قضائـه علـى جـواز توجيـه اليميـن الحاسـمة والمتممـة إلـى الطاعـن، لكـن بشـرط عـدم وجـود الأدلـة الظاهـرة، فقـد نقضـت هيئـة التدقيـق حكمـا اسـتند إلـى اليميـن مـع وجـود تقاريـر رسـمية، وأردفـت قائلـة: «مـا كان يجـوز للدائـرة أن توجـه ممثـل المدعـى عليهـا إلـى طلـب يميـن المدعـي فـي شـأن هـذه الواقعـة، فاليميـن لا توجـه علـى عكـس الأدلـة الظاهـرة»[4]. وقـد أقـرت هيئـة التدقيـق بديـوان المظالـم توجيـه اليميـن الحاسـمة إلـى المدعـي لكـون جهـة الإدارة لـم تقـدم مـا يثبـت تعاقـد المدعـي معهـا، وقالـت فـي هـذا الشـأن: «يجـوز للقاضـي الإداري توجيـه اليميـن الحاسـمة إلـى المدعـي وأن تطلبهـا جهـة الإدارة، ثـم يقضـى علـى أسـاس ذلـك إبـراء للذمـة، واسـتكمالا للدليـل الشـرعي»[5].

وكذلـك الشـأن فيمـا يتعلـق باليميـن المتممـة، فقـد قضـت إحـدى الدوائـر فـي ديـوان المظالـم بعـد أن طلـب أحـد الموظفيـن ضـم مـدة خدمتـه، فاسـتند الحكـم إلـى شـهادة شـاهد ويميـن المدعـي، وجـاء فـي الحكـم مـا نصـه: «وحيـث إنـه لـم يبـق إلا تحديـد المـدة، وعنـد عـدم وجـود القواعـد الخاصـة بذلـك مـن ملفـات وبيانـات وسـجلات وهـي المعتبـرة فـي هـذا الشـأن؛ فإنـه بالإمـكان عنـد فقـد تلـك القواعـد اللجـوء إلـى القواعـد العامـة للإثبـات التـي جـاءت بهـا الشـريعة الإسـلامية،

(1) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مرجع سابق، ص: 687.

(2) بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، مرجع سابق، ص: 188.

(3) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 400.

(4) الحكم رقم 3/ت/3 لعام 1411هـ مجموعة القضاء الإداري.

(5) الحكم رقم 343/ت/2 لعام 1414هـ والحكم رقم 56/ت/1 لعام 1415 هـ.

ومنهـا الشـهادة واليميـن.....»[1].

وتؤكـد أحـكام ديـوان المظالـم علـى ذلـك، فلـم يُلجـأ إلـى اليميـن إلا نـادراً وفـي حـالات تستدعي مساعدة المتظلم على جلاء الحقيقة، وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى إحدى هذه الحالات النادرة، فقد كان ممثلا للجهة الإدارية المستأجرة لدار من المدعي في القضية رقم 1137/ 1/ق لعام 1407هـ قد ذكر أن صاحب الدار قد تصرف بها بالتأجير على الغير، بعد انتهاء العقد السابق، لكنه عجز عن إحضار البينة على تاريخ التصرف، وطلب يمين صاحب الدار الذي استعد لأدائها وحلف بالله العظيم الذي لا إله إلا هو، فقد ثبت لدى الدائرة أن تصرفه بداره المذكورة كان بعد انتهاء العقد السابق بشهرين.

المبحث الثاني:

العوامل المؤثرة في الإثبات الإداري

يراعي الإثبات في الدعوى الإدارية عوامل معينة مستمدة من الطبيعة الخاصة لهذه الدعوى، وترتكز هذه العوامل على فكرة تتمثل في وجود الجهة الإدارية طرفا دائما في الدعوى بوصفها صاحبة سلطة عامة متمتعة بامتيازات تستهدف المصلحة العامة، ونلاحظ أثر هذه الامتيازات في الدعوى الإدارية من حيث وقوف المدعي صاحب المصلحة الخاصة وهو الطاعن مجرد من أية امتيازات أو أدلة إثبات، هذا الأمر يؤثر في الدعوى الإدارية بسبب انعدام التكافؤ بين أطراف الدعوى، وستُجلّي الدراسة هذه العوامل في مطلبين:

المطلب الأول:

امتيازات الإدارة المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية

يعالج هذا المطلب امتيازات الجهة الإدارية كونها طرفاً دائماً في الدعوى الإدارية لما لها من امتيازات ذات تأثير في الإثبات الإداري وتتمثل هذه الامتيازات فيما يأتي:

أ. **امتياز حيازة أدلة الإثبات**

إن الجهة الإدارية هي المسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة، وتحوز بحكم وظيفتها الإدارية وظروف العمل الإداري السجلات والأوراق والمستندات الإدارية، وهذه الأخيرة هي الطريق الأساسي لإثبات الوقائع الإدارية وتصرفات العاملين في الإدارة والمتعاملين

(1) الحكم رقم 12/د/ف/1 لعام 1427هـ

معها[1]، وحيازة الإدارة للأوراق الإدارية أمر طبيعي يتفق مع سمة الصبغة الكتابية التي تميز الإجراءات الإدارية، حيث يعتمد القاضي الإداري أصلا الأوراق الإدارية التي تتضمن الوقائع الإدارية وسير العمل الإداري [2]، لذا عُرِف القاضي الإداري بأنه قاضي أوراق قبل كل شيء، والأوراق الإدارية ذات الأثر الحاسم والمنتج في الدعوى الإدارية تكون بيد الإدارة، وقد أكدت الدائرة الفرعية السادسة في ديوان المظالم على أن: « الجهة الإدارية هي المعنية بحفظ بيانات الخدمة لموظفيها ورفعها لوزارة الخدمة المدنية، وقد فوتت على المدعي التأكد من خدمته، وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم 1420 في 26/1/1382هـ الذي حدد ضوابط احتساب الخدمات السابقة للموظفين التي بدأت بعد 1/1/1375 هـ وهي الرجوع إلى سجلات الرواتب وأوامر وقرارات التعيين والترقية والنقل والانفكاك عن الوظيفة وتاريخه وأسماء ومراتب الوظائف التي شغلها، والراتب الشهري الذي يتقاضاه، والإدارة التي كان تابعا لها ومقرها»[3].

لذا فالطاعن قد لا يعلم مضمون هذه الأوراق ومن ثم يقف أعزلاً من الدليل المنتج في الدعوى والموجود في حيازة الإدارة[4]، فمن الأسباب التي تؤدي إلى عدم معرفة المدعي بالأوراق والقرارات الإدارية هو أنه بعيد عن القرار الإداري، وغير مُطلع على إجراءات إصدارها ومراحل إعدادها والجهات التي شاركت في صنعها ومدى مراعاة الإدارة لمبدأ المشروعية واستيفائها للشكليات المطلوبة نظاما، فهو لا يعلم سوى الصيغة النهائية للقرار، وفي حدود ما تسمح له الإدارة في الاطلاع عليه، لا سيما أن التعميمات الإدارية غالبا ما تتضمن تحذير الموظفين من تزويد المراجعين بأوراق إدارية إلا بإذن خطي من المرجع الإداري وصاحب الصلاحية، لذا فإن جهة الإدارة لن تقدم ما لديها من مستندات طواعية، وهو ما يشكل صعوبة على المدعي في إثبات دعواه ضد الإدارة، مما يقودنا إلى القول بأن مهمة الإثبات تغدو شبه مستحيلة على المدعي، فعلى القاضي الإداري أن يدرك تلك الصعوبة، ويطلب من الإدارة تزويده بنسخ من الأوراق والمستندات الجوهرية، وأن يستنتج من عدم تعاون الإدارة أو تباطؤها في إحضار الأوراق والمستندات قرينة على ضعف موقفها[5].

(1) الحلابي، ادريس، إجراءات الدعوى الإدارية، (الدار البيضاء: دار السلام، 2001)، ط2، ص: 153.

(2) حكم المحكمة الإدارية رقم 64/ 2004 تاريخ 18/4/ 2005 غير منشور.

(3) الحكم رقم 12/د/ ف/ 6/ لعام 1427هـ في القضية رقم 1820 /1/ ق لعام 1425هـ.

(4) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 270.

(5) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 339.

فالأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي وهو عبء ثقيل، لا يستطيع أن يقدم بشكل محدد أدلة إثبات غالبا ما تحتفظ بها الإدارة، إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في الغالب بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في الدعوى، وأن امتناع الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع سلبا أو إيجابا يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي بعبء الإثبات على الإدارة [1]، لذا فالقاضي الإداري مطالب بممارسة دور إيجابي يتمثل في طلب هذه الملفات والوثائق من الإدارة، ولا يجوز للأخيرة أن ترفض طلبه بحجة ضياعها أو تلفها أو عدم كتابتها، ذلك أن السمة العامة في عملها هو التدوين والكتابة، وهي في سبيل ذلك تحتفظ بالأوراق والوثائق والمستندات الإدارية التي يمكن للمدعي اعتمادها في عملية الإثبات، وتشكل الدليل الذي يقدمه المدعي الذي مسه القرار الإداري إلى القضاء للحكم لصالحه.

وبمعاينة المادة (34) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم نجدها نصت على أن «الأحكام الصادرة في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج، د) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم على خلاف ما طلبته الجهة الإدارية أو في غير صالحها لا تكون نهائية وواجبة النفاذ إلا بعد تدقيقها». فنلاحظ أن هذا النص النظامي على خلاف المبدأ المستقر في القضاء الإداري قد منح امتياز للجهة الإدارية لا يتمتع الطاعن بمثله، فلو صدر الحكم القضائي على خلاف ما طلبه الفرد أو في غير صالحه فإنه يكون نهائيا بفوات مواعيد الطعن عليه، أما جهة الإدارة فيكون تدقيق الحكم وجوبيا حتى لو لم تعترض الإدارة، وكأن النص يعطي انطباعاً عاماً بأن من المفترض صدور الحكم لصالح الإدارة، وأنه لو صدر كذلك لاعتُبر صحيحاً ولا يحتاج إلى دقيق إلا باعتراض الفرد المحكوم ضده، أما لو صدر الحكم لصالح المدعي وضد الإدارة فهذا محل نظر ويجب التحقق من صحته، ولا يمكن تمريره بسهوله[2].

لذا نتمنى على المنظم السعودي إعادة النظر في هذا النص النظامي الذي يخالف مبادئ القضاء الإداري.

ب. **امتياز قرينة المشروعية التي ترافق القرار الإداري**

الأصل في القرار الإداري أنه يصدر سليماً ومشروعاً لما يتمتع به من قرينة صحة وسلامة القرار الإداري، ومؤدى هذه القرينة أن القرار يولد صحيحا، تفترض فيه المشروعية

(1) الطهراوي، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص: 209.

(2) مقال للقاضي السابق في ديوان المظالم والمحامي حاليا محمد بن سعود الجذلاني، القضاء الإداري لحماية من في مواجهة من؟، منشور في جريدة الرياض يوم الاثنين ذي القعدة 1438هـ، 24 يوليو 2017م.

القانونية، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك أمام القضاء الإداري بسائر طرق الإثبات، فهي قرينة يمكن إثبات عكسها إذا أثبت المدعي أن القرار قد مسه إحدى العيوب التي تشوب القرار الإداري، فقيام الدعوى على عدم صحة القرار لا يؤدي إلى نقض القرينة نهائيا، إنما ينتقل عبء الإثبات مؤقتا من على عاتق المدعي إلى عاتق جهة الإدارة التي تلتزم بإثبات مشروعية قرارها؛ فإذا تقاعست عن ذلك أو تعذر عليها تقديم الإثبات الكافي؛ تحملت مخاطر عدم الإثبات في الدعوى طبقا للقاعدة العامة في الإثبات، أما إذا نجحت في إثبات المشروعية استقرت القرينة عالقة بالقرار[1].

فقد قضت هيئة التدقيق «بإلغاء قرار صدر من إحدى الجامعات بعد أن أثبت أحد منسوبيها أنه طلب من الجامعة إيقاف ابتعاثه وليس إنهائه فحدث العكس، ولم تقدم الجامعة أسباب جدية لذلك القرار، بالإضافة إلى خلو محاضر اجتماع القسم من وجود السبب، مما يجعله فاقدا لركن السبب»[2]، ويمكن الإشارة إلى أن الإدارة عند إصدار قراراتها يتعين عليها أن تبين أن جميع أركان القرار متوفرة فيه منذ لحظة صدوره، وعندها ينظر إلى القرار من حيث صحة أركانه من تاريخ صدوره، ولا يهم تغيير قواعد الاختصاص أو الأسباب التي أدت إلى إصدار القرار بعد ذلك، فالقاضي الإداري يفحص مدى توافر مشروعية القرار لحظة صدوره وفي ذلك التاريخ يتم التأكد من توافر جميع الأركان[3].

وقد أكدت هيئة التدقيق على هذه قرينة صحة القرار الإداري بقولها: «الأصل في القرارات الإدارية السلامة، والموظف يلتزم بتنفيذ ما يصدر منها بحقه أي كان رأيه في مشروعيتها، وأنه وإن كان له حق التظلم منها والمطالبة بالتعويض عن الأضرار الذي حدد النظام...»[4]. ولأجل ذلك تم رفض الدعوى المقدمة من المدعي الذي يطالب بإلغاء قرار الإدارة «على أساس أن قرارات الإدارة تصدر بقصد تحقيق الصالح العام وتسيير المرافق العامة، فلا يجوز وقفها أو إلغاؤها ما دامت لم تخطئ في إصدارها، وكانت مطابقة للنظام ولو ترتب عليها الإضرار ببعض الأفراد»[5].

ج. امتياز التنفيذ المباشر للقرار الإداري من قبل الإدارة

يُعرف التنفيذ المباشر للقرار الإداري على أنه «حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها

(1) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 336.

(2) الحكم رقم 128/ ت/ 2 لعام 1413هـ.

(3) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 326.

(4) الحكم رقم 128/ ت/ 2 لعام 1413 هـ.

(5) الحكم رقم 121/ ت/ 3 لعام 1412هـ.

بالقوة الجبرية عند الاقتضاء دون الحصول على إذن سابق من القضاء»[1]، فتلجأ الإدارة إلى إعمال آثار قرارها في مواجهة الأفراد جبرا عندما يمتنعون عن الرضوخ له طوعا متى اقتضت ضرورة ذلك التنفيذ تحقيق المصلحة العامة، ويترتب على هذا الامتياز وضع الإدارة في مركز أقوى من مركز الأفراد، في الدعوى كونها مزودة بأدلة الإثبات، في حين يقف الفرد الضعيف في موقف الطاعن الذي يقع عليه عبء الإثبات.

وهناك العديد من النصوص النظامية في المملكة العربية السعودية تخول الإدارة امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها الإدارية منها ما ورد في نظام وظائف مباشرة الأموال العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (77) لسنة 1395هـ وما صدر بشأنه من لوائح وتعليمات، فقد ورد في المادة الثامنة من تعليمات تطبيق هذا النظام ما يأتي: «في حالة ثبوت النقص أو الاختلاس تتخذ الجهة الإدارية التابع لها الموظف الإجراءات وفقا لنظام جباية أموال الدولة والتعليمات الصادرة في هذا الشأن لاقتضاء حقوق الدولة من الأموال الخاصة للموظف المسؤول عن العهدة»[2]، كما ورد النص في نظام البلديات والقرى على حق البلدية بأمر من رئيسها بأن تقوم بتنفيذ قراراتها جبرا على نفقة الممتنع عن التنفيذ[3].

فالأصل أن الإدارة مثل الأفراد تلتزم بضرورة اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بحقوقها إذا رفض الأفراد الخضوع لقراراتها قبل قيامها بالتنفيذ لحماية مصالح الأفراد، والاستثناء جواز التنفيذ الجبري المباشر للقرارات في حالات استثنائية محددة بنصوص خاصة على سبيل الحصر، وهي حالة وجود نص صريح في القوانين واللوائح يسمح للإدارة باستخدام هذا الحق، وحالة الضرورة[4].

المطلب الثاني:

آثار امتيازات الإدارة على الإثبات الإداري

إن امتيازات الإدارة لها أثر في إثبات في الدعوى الإدارية من حيث مركز الطرفين فيها من جهة، وطبيعة الإجراءات وخصوصية المنازعات الإدارية من جهة أخرى، لذا فهناك صعوبات تواجه القضاء الإداري في الإثبات، خاصة أن المدعي في مركز ضعيف يقع على عاتقه عبء الإثبات فهو المدعي في الغالب، والإدارة في مركز المدعى عليه مزودة سلفا بأدلة الإثبات وتحوز سائر الأوراق الإدارية، وهذا الأمر يجعل عدم التوازن

(1) الطهراوي، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص: 213.

(2) التعليمات الصادرة بقرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني تاريخ 20/8/1396هـ.

(3) المادة 44 من نظام البلديات والقرى لسنة 1397هـ.

(4) الطهراوي، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص: 214.

العادل بين طرفي النزاع قائما، لذا سيعالج هذا المطلب موقف الطرفين في الدعوى الإدارية على النحو الآتي:

الفرع الأول: وقوف الفرد موقف المدعي في الدعوى الإدارية

يقصد بالمدعي كل من تقدم بطلب إلى القضاء في مواجهة خصم آخر، وتثبت له الصفة في الدعوى، ويشترط لاكتساب صفة المدعي أن يكون لديه أهلية الاختصام، وهي صلاحية الشخص لاكتساب المركز القانوني بما يتضمنه من حقوق وواجبات إجرائية، وتثبت هذه الأهلية لمن له أهلية الوجوب المقررة في القانون المدني، فالفرد هو المدعي في الدعوى الإدارية كأصل عام؛ ويؤكد ذلك تحديد اختصاص ديوان المظالم، حيث إنه يختص بنوعين من المنازعات الإدارية؛ النوع الأول يتعلق بإلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها، والفرد بالنسبة لها يكون دوما في مركز المدعي في الدعوى، والنوع الثاني يتعلق بالقضاء الكامل بخصوص منازعات الوظيفة العامة ومنازعات العقود الإدارية، والأصل فيها أن الفرد هو المدعي عادة إلا في بعض الحالات الاستثنائية النادرة التي تقف فيها الإدارة موقف المدعي[1].

الفرع الثاني: وقوف الإدارة موقف المدعي في الدعوى الإدارية

إذا كان الفرد في الغالب في مركز المدعي والإدارة هي الجهة المدعى عليها؛ إلا أن ثمة استثناءات على هذه القاعدة، حيث تقف الإدارة في مركز المدعي عندما تلجأ إلى القضاء ففي هذه الحالة يكون الطرف الآخر مدعى عليه، وتتمثل هذه الاستثناءات فيما يأتي[2]:

- **الدعوى التأديبية**

تُعرف الدعوى التأديبية على أنها «الدعوى التي تقام ضد من أخل بواجبات وظيفته، أو أتى عملاً غير مشروع نظاما»[3]، وتختص هيئة الرقابة والتحقيق في المملكة العربية السعودية بموجب المادة الثالثة من نظامها[4] بالادعاء على الموظف أمام الجهات القضائية، فتقوم بإعداد الأوراق والمستندات المتعلقة بالقضية كمحضر التحقيق، وأقوال المتهم، والأدلة المستمدة من المعاينة والتفتيش وتقرير الأدلة الجنائية، وتقرير الخبراء، وكل وسائل الإثبات التي تستوفيها هذه الهيئة لتثبيت صحة العقوبة التأديبية التي تنوي من خلالها استحصال

(1) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 92.

(2) الشامي، خصوصية الإثبات الإداري في الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص: 96.

(3) الحلو، ماجد، القضاء الإداري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2004)، ص: 553.

(4) صادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 140 تاريخ 13/8/1409 ه.

قرار تصديق من ديوان المظالم[1]، حيث تكون الإدارة مدعية في هذه الدعوى عندما تطالب بتوقيع الجزاء التأديبي على مرتكبي الأعمال المخالفة للقانون، ويتطلب ذلك إثبات قيام المسؤولية التأديبية بأركانها ومنها الخطأ الوظيفي أو التأديبي الذي يكون نتيجة الإخلال بالواجبات سلبا أو إيجابا.

- **الدعوى الجزائية**

وهي دعوى تختلف عن الدعاوى الإدارية الأخرى المتمثلة في دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، فهي دعوى إدارية ذات طبيعة خاصة يظهر فيها التزام الإدارة باللجوء إلى القضاء، وأي كانت الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة فإن ذلك لا يخولها توقيع أية جزاءات جنائية؛ لأن ذلك يخرج عن اختصاصها، فتقف الإدارة هنا موقف المدعي استثناء بوصفها سلطة اتهام، فيقع عليها عبء الإثبات في إدانة الموظف المتهم أو الفرد الذي اقترف الجريمة، فتلجأ إلى القضاء المختص لتوقيع الجزاءات بشأن المخالفات التي يرتكبها الموظفون أو الأفراد[2].

ومن الجدير بالذكر أن هناك بعض الدعاوى الإدارية التي ترغب الإدارة من خلالها في تنفيذ قراراتها الإدارية عن طريق الحصول على حكم قضائي يسمح لها بتنفيذ قراراتها، وهنا ينبغي الإشارة إلى أن هذه الحالة خلاف الأصل، فالإدارة تستطيع تنفيذ قراراتها بإرادة منفردة دون اللجوء إلى القضاء، إلا أنها قد تختار بدلا من استخدام هذا الامتياز الحصول على حكم قضائي خشية التعرض للمسؤولية، فتكون في هذه الحالة في مركز مدع والطرف الآخر في مركز مدعى عليه[3].

(1) ذنيبات، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص: 340.

(2) حسني، محمود، شرح قانون العقوبات، القسم العام، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988)، ص: 165.

(3) ذنيبات، محمد، القضاء الإداري الأردني، (عمان: دار العلوم، 2005)، ص: 43.

المبحث الثالث:

الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية

تتسم قواعد القانون الإداري بالمرونة والتطور بشكل عام، وهو ما يظهر بوضوح في الإثبات خاصة، حيث يكون للقاضي الإداري دور في كفالة التوازن بين أطراف الدعوى، فهذا الدور يتفق وسمة التطور والمرونة، في حين أن دور المنظم يبقى مقتصرا على ما يصاغ من نصوص تكون محدودة في جملتها بالمقارنة مع دور القاضي الذي يتمثل في ممارسته للدور الايجابي الإجرائي من خلال سلطته التقديرية إزاء دليل الإثبات، والدور الموضوعي لكفالة التوازن العادل بين الطرفين في الدعوى الإدارية، وهو ما سنعالجه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول:

الدور الإجرائي للقاضي الإداري في الإثبات

يقوم القاضي الإداري بدور إجرائي يؤثر من خلاله في إثبات الدعوى لمساعدة الطرف الضعيف تخفيفا من آثار العبء الملقى على عاتقه، لذا فإن إجراءات التقاضي ذات طابع إيجابي يتولاها القاضي، حيث يمارس فيها دوراً ملحوظاً، فهو المهيمن على تحضير وسير إجراءات التقاضي، فيحق للدائرة المختصة بديوان المظالم الاستعانة بأحد المختصين لتحضير الدعوى تحت إشرافها، فالمختص ليس له إلا مجرد الاقتراح، وتنحصر مهمته في فحص استدعاء الدعوى وإيداعها للدائرة المختصة التي لها كامل الحرية في أن تتصرف في الموضوع[1]، ومرد ذلك طبيعة الدعوى الإدارية الموضوعية التي يسودها مبدأ المشروعية وتتصل بالصالح العام، مما يستدعي معه قيام القاضي الإداري بدور إيجابي دون الاكتفاء بتلقي مستندات الأطراف والفصل في الدعوى لتحقيق التوازن بين الطرفين، مما يكون له تأثير واضح بدرجات متفاوتة في نقل عبء الواقعة من على عاتق المدعي في إقامة الإثبات وفقا لظروف الدعوى، حيث يؤدي أحيانا في تنظيمه لعبء الإثبات إلى إعفاء المدعي تماما من هذا العبء ونقله إلى جهة الإدارة المدعى عليها.

فالقاضي الإداري يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيار ما يراه مناسبا من وسائل الإثبات، استنادا لمذهب الإثبات الحر أو المطلق الذي يلاءم القضاء الإداري، فهو مسؤول عن عدالة الحكم في الدعوى، فمن المناسب عدم تقييد حريته في اختيار الوسيلة التي يعتقد

(1) الطهراوي، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص: 232.

بحسه القانوني أنها الأجدر في التوصل إلى الحقيقة[1]، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة بل ترد عليها بعض القيود التي تحد منها تتمثل فيما يأتي:

أ. منع القاضي الإداري من اعتماد بعض طرق الإثبات في تكوين عقيدته، مثل استبعاد توجيه اليمين إلى الجهة الإدارية من مجال الإثبات لتعارضها مع طبيعة الدعوى الإدارية، ذلك أن السمة العامة التي يمتاز بها عمل الإدارة هو التدوين في أوراق رسمية.

ب. يسير القاضي الإداري في إطار توحيد الاجتهاد القضائي الإداري، مما يلزمه اعتماد واتباع الوقائع الثابتة في الأحكام القضائية السابقة والحائزة لقوة الشيء المقضي به، خاصة عندما يكون الأمر متعلقاً بالمحكمة نفسها التي سبق لها أن بتت في القضية.

ج. يلتزم القاضي الإداري بمراعاة المبادئ العامة التي تتصل بأصول التقاضي وضمانات حقوق الدفاع، لهذا يتعين عليه أن يؤسس اقتناعه ويستمده من أدلة تمكن أصحاب الشأن من مناقشتها وتقبلها، تماشيا مع الصفة الحضورية والكتابية التي تتميز بها المنازعات الإدارية.

ويباشر القاضي دوره الإيجابي في إثبات الدعوى الإدارية عن طريق استعمال سلطته في تكليف أحد أطراف الدعوى في إيداع الأوراق والمستندات الإدارية، حيث يتولى من تلقاء نفسه أو بناء على طلب أحد الخصوم تكليف الطرف الآخر بتقديم المستندات التي تكون بحوزته للفصل في الدعوى، إضافة إلى إجراء بعض التحقيقات بنفسه أو إجرائها تحت إشرافه، وبناء على سلطة القاضي تظهر أهمية التكليف بتقديم المستندات كإحدى الوسائل العامة والمناسبة في مجال الدعوى الإدارية التي تقوم على الطابع الكتابي للإجراءات التي أصبحت ظاهرة مميزة للمنازعات الإدارية [2]، فتمثل وسيلة مهمة تميز دور القاضي الإيجابي في تحقيق التوازن العادل بين أطراف الدعوى عن طريق إلزام الإدارة بتقديم ما تحت يدها من أوراق تحوزها بحكم وظيفتها الإدارية التي يتعذر على الأطراف الأخرى حيازتها أو الاطلاع عليها، فإذا امتنعت الإدارة عن تقديمها فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي ويلقي عبء الإثبات على عاتق الإدارة [3].

(1) عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص: 46.

(2) أبو العلم، فهد، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، (عمان: دار الثقافة، 2005)، ص: 582.

(3) عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص: 41.

لكن ينبغي أن لا يفهم من القول بأن القاضي عندما يمارس دورا إيجابيا - سواء في تحضير الدعوى أو في الإثبات - أنه يستطيع أن يخلق دليلا أو يصطنع ظروفا أو أقوالا أو يسلم بادعاءات أحد الأطراف، بل إن القاضي لا يتدخل في تحضير الدعوى إلا إذا كانت الظروف والقرائن والادعاءات والطلبات على درجة كبيرة من الجدية والاحتمال الذي لا يثير الشك في صحتها، ومؤيدة بالأدلة المقدمة أو بما يمكن تسميته بمبدأ الثبوت، أو بداية الإثبات أو وجود قرائن قوية، أما إذا جاءت أقوال المدعي مرسلة دون تحديد، وغير مؤيدة بقرائن أو ظروف واقعية تحمل على الاعتقاد بصحتها؛ فإنها تكون عرضة للرفض من قبل القاضي طالما أنها لا تُسوّغ عناء هذه الوسائل ولا تحتاج في ظاهرها إلى صعوبة في تقرير مدى صحتها[1].

لذلك ليس صحيحا القول بعدم وجود عبء للإثبات أمام القضاء الإداري، أو أنه من الصعب تحققه، ذلك أن تبني هذا القول يتعارض مع أصول التقاضي ولا يعكس حقيقة الواقع العملي، حيث يتحمل الطرفان مدعيا كان أم مدعى عليه عبء الإثبات في الدعوى الإدارية، مع أن ثمة دورا إيجابيا للقاضي في الدعوى الإدارية[2].

وتتميز إجراءات التقاضي الإدارية بأنها ذات سمة كتابية، وهي الصفة السائدة أمام القضاء، فلا يقبل في المرافعات الإدارية إلا مستندات محررة ومدونة ولا تقبل المرافعات الشفوية[3]، ولعل السبب في سيطرة الكتابة على إجراءات التقاضي راجع بالأساس إلى طبيعة أطراف الدعوى الإدارية، إذ تقف الإدارة دوما طرفا فيها، وهي شخص ليست له ذاكرة شخصية، بالتالي استلزم إثبات كل تصرفاتها في المستندات وتقديمها إلى الجهات المختصة، والملاحظات الشفوية والايضاحات التي يقدمها الأطراف لا تتعدى مجرد إيضاح للوقائع، فهي ثانوية ومكملة للإجراءات الكتابية، وقد ترتب على الصفة الكتابية للإجراءات أن أصبحت الأوراق والمستندات الكتابية هي الوسيلة الرئيسية للإثبات أمام القضاء الإداري مما استوجب معه تحقيق التوازن العادل بين الطرفين وتخويل القاضي الإداري سلطة واسعة من أجل إلزام الإدارة بتقديم ما بحوزتها من أوراق إدارية، وبذلك تضفي الصفة الكتابية آثارا جوهرية على عبء ووسائل الإثبات.

وغني عن البيان أن الإجراءات المكتوبة غالبا تسهل على القاضي مراقبة سير جلسات المحاكمة ومدى قرب القاضي من العدالة أو بعده، وأن رقابة القضاء للحكم الصادر من

(1) أحمد، منازع، ضوابط اختصاص القضاء الإداري، دراسة مقارنة، (الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، 2012)، ص: 327.

(2) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 172.

(3) بسيوني، عبد الرؤوف، المرافعات الإدارية، (الإسكندرية: مطابع السعدني، 2008)، ص: 220.

القاضي الإداري، وتعرضه للاستئناف والنقض مرهون باستعراض ملفات الدعوى والأوراق والمستندات والتقارير المرفوعة من القاضي الذي ينظر الدعوى ابتداء، وتشمل سائر ما يتصل بها من أوراق ودفوع وطلبات وتقارير ومستندات وإفادات وبينات وقرارات القاضي في كل جلسة ومرافعات طرفي الدعوى[1].

وقد نصت المادة (21) من لائحة المرافعات أمام ديوان المظالم على أنه «يحرر أمين سر الدائرة محضر الجلسة تحت اشراف رئيس الدائرة، على أن يدون في المحضر أسماء أعضاء الدائرة الذين حضروا الجلسة وزمان ومكان انعقادها، والحاضرين من الخصوم ووكلائهم أو المتهمين، ويبين كذلك جميع الإجراءات التي تتم في الجلسة والشهادات التي تسمع وأقوال أطراف الدعوى وطلباتهم وملخص دفاعهم ويوقع المحضر من أعضاء الدائرة وأمين سرها ومن أطراف الدعوى»[2].

المطلب الثاني:

الدور الموضوعي للقاضي الإداري في الإثبات

يقوم القاضي الإداري بدور موضوعي إلى جانب دوره الإجرائي لتحقيق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية عن طريق استخلاصه القرائن القضائية [3]، فتعد الأخيرة في مقدمة أدلة الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري، لملائمتها لطبيعة الدعوى الإدارية، لأن النظام لم يحدد للقاضي الأدلة المقبولة أو قيمتها القانونية، فيتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير الأدلة والعناصر المقدمة له دون أن يكون لأي منها أي قوة محددة في الإثبات تُفضل على غيرها[4]، وليست المستندات والأوراق الإدارية إلا قرائن مكتوبة قابلة لإثبات العكس تترابط مع بعضها وتتماسك لإثبات الوقائع المتنازع عليها، ويستطيع القاضي على ضوء ما يتمتع به من حرية الإثبات أن يدحض الرأي أو يثبته من خلال استعانته بواقعة معلومة في إثبات أخرى مجهولة، والهدف من إقرار الاستعانة بالقرائن في مجال الإثبات الإداري الرغبة في تخفيف عبء الإثبات الملقى على عاتق الفرد المدعي في الدعوى الإدارية بوصفه الطرف الضعيف والأولى بالرعاية القضائية فيها في إطار ما يتمتع به القاضي

(1) ذنيبات، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص: 346

(2) انظر المواد التي تشير إلى ضرورة الكتابة في إجراءات التقاضي أمام ديوان المظالم السعودي: (31، 33، 43، 23، 24).

(3) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مرجع سابق، ص: 332.

(4) الشامي، خصوصية الإثبات الإداري في الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص: 190 فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية التي يتطلب فيها النظام بمقتضى نصوص نظامية دليلا معينا على قيام واقعة محددة.

من دور إيجابي في الإثبات[1]، فعند خلو الدعوى من أدلة الإثبات الكافية أو عندما يقتصر على الطرف المكلف بالإثبات تقديم المستندات المؤيدة لطلبه؛ فإن القاضي الإداري يتجه إلى تأسيس حكمه على القرائن المستقاة من الظروف المختلفة في موضوع الدعوى[2].

وتكمن أهمية القرائن القضائية في مجال الإثبات في تمتعها بخاصية التنوع والتعدد، بحيث لا يمكن حصرها في مجال معين، فهي تستنبط من ظروف كل دعوى على حده، وبهذا تتميز عن القرائن القانونية التي تكون واردة على سبيل الحصر في نصوص نظامية معينة، مما يجعل بعضهم يصفها بأنها من الأدلة بمعنى الكلمة[3]، لذا فالإثبات بالقرائن يعد نموذجا على تدعيم الدور الموضوعي القاضي الإداري في الإثبات[4]، وتظهر أهمية القرائن بصفة خاصة في الحالات التي يتعذر الحصول فيها سلفا على أدلة الإثبات.

والمدعي المكلف بعبء الإثبات هو المستفيد من القرائن القضائية التي يستخلصها القاضي الإداري لمصلحته ويعفيه مؤقتا من هذا العبء كما هو الحال في القرائن القانونية البسيطة، حيث ينتقل هذا العبء بعد قيام الدليل الذي يؤيد صحة ادعاء المدعي إلى عاتق الإدارة الملزمة في سبيل التخلص من الادعاء بإثبات عكس القرينة التي أدت إلى نقل عبء الإثبات إليها. فإذا تقاعست عن تقديم الإثبات أو عجزت؛ استقر مركز المدعي على أساس القرينة القضائية التي خلصته من عبء الإثبات الواقع عليه[5].

ومن أمثلة القرائن القضائية التي استقر عليها القضاء الإداري: صمت الفرد عن الرد على ادعاءات الإدارة التي لا تنفيها الأوراق، يستخلص منه قرينة على ثبوتها لإقراره الضمني بصحتها[6]، وسكوت الإدارة عن الرد على ادعاءات المدعي إقرار ضمني بصحة الوقائع التي يدعيها المدعي، كما أن ملف خدمة الموظف العام هو الوعاء الطبيعي لكل ما يتصل به من قرارات، وهو الوعاء الصادق لتصوير حالته، فإن كان الملف نظيفا خاليا من الشوائب؛ فإن ذلك يقيم قرينة لصالح الموظف تكفي لنقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة التي يتعين عليها إثبات الأسباب القانونية التي استند عليها القرار الإداري المطعون به الصادر بالفصل من الخدمة أو الترقية بعد أن انهارت قرينة الصحة المفترضة فيه[7].

(1) خليفة، عبد العزيز، الإثبات في الدعاوى الإدارية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2001)، ص: 154.

(2) الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 405.

(3) الشامي، خصوصية الإثبات الإداري في الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص: 189.

(4) عثمان، قيس، القرائن القضائية ودورها في الإثبات، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1975، ص: 13.

(5) الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 457.

(6) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 406.

(7) حكم محكمة القضاء الإداري في 7 يونيو 1949 السنة الثالثة ص: 930.

وفي مقدمة القرائن التي يستعين بها ديوان المظالم في إثبات الدعوى الإدارية ما يأتي:

أ. قرينة الانحراف بالسلطة

يعد إثبات عيب إساءة استعمال السلطة صعب جدا مقارنة بعيوب القرار الإداري الأخرى بوصفه عيب قصدي وعمدي، ويؤكد على ذلك ديوان المظالم بقوله: «عيب الانحراف في السلطة هو من أكثر العيوب صعوبة في الإثبات لأنه يتعلق بالنية الحقيقية لمصدر القرار»[1]، فمُصدر القرار لم تكن غايته تحقيق المصلحة العامة، لذا فإن إثبات عيب الانحراف بالسلطة يتطلب البحث عن نية مُصدر القرار، وهذا أمر يصعب على القاضي الإداري القيام به[2]، ولا يعد هذا العيب من النظام العام، فليس للقاضي أن يحكم به من تلقاء نفسه لذا يتعين على صاحب الشأن إثارته، وتقديم الإثبات الكافي على وجود هذا العيب، فإذا أخفق رُفضت دعواه، ومن ثم فإن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي، فيقدم ما لديه من أدلة لإثبات ادعائه، إذ يعتبر القاضي أن المدعي قام بالالتزام الواقع على عاتقه نتيجة لتحمله عبء الإثبات، ولما كان المدعي هو الذي يقع عليه عبء الإثبات؛ فإن للقاضي بموجب دوره الإيجابي تقدير قيمة الأدلة المقدمة للإثبات بما فيها مضمون القرار وظروف إصداره، بحيث يجوز الاطلاع على ملف الدعوى، والأخذ بالقرائن الخارجية كانعدام الدفع المعقول لمتخذ التصرف، أو عدم التناسب بين الجزاء والمخالفة، وغير ذلك من القرائن، فكل ذلك يكشف عن النوايا الداخلية للإدارة[3].

ب. قرينة العلم اليقيني بالقرار الإداري

يعد العلم اليقيني بالقرار وسيلة للعلم به إضافة إلى وسيلتي النشر والإعلان، بحيث يتحقق على أساسه تحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء، فإذا كان نشر القرار أو إعلانه إلى صاحب الشأن قرينة قانونية لا تقبل إثبات العكس على العلم به، فليس هناك ما يمنع من تحقق العلم به بأية وسيلة من وسائل الإخبار الكافية، ذلك بقيام قرينة العلم اليقيني[4]، ويقع على عاتق الإدارة عبء إثبات نشر وإعلان القرار، أما العلم اليقيني فيثبت من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة إثبات معينة، فيستفاد من اعتراف المدعي بعلمه بالقرار أو من القرائن أو بالبينة الشخصية.

(1) رقم القضية 370/3/ق لعام 1432ه، رقم الحكم الابتدائي 12/د/ف/29 لعام 1426هـ، رقم حكم التدقيق 226/ت/6/1427هـ.

(2) خليفة، عبد العزيز، الإثبات في الدعاوى الإدارية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2001)، ص: 44.

(3) الطهراوي، القانون الإداري السعودي، مرجع سابق، ص: 222.

(4) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 435.

ج. قرينة الخطأ في المسؤولية الإدارية

الأصل في المسؤولية الإدارية أن الفرد المضرور الذي يطالب الإدارة بالتعويض عن أعمالها المادية الضارة هو الملزم بإثبات خطأ الإدارة من خلال إثبات عناصر المسؤولية وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، إلا أنه استثناء في نظرية المخاطر الإدارية لا يلزم المدعي بإثبات خطأ الإدارة لصعوبة إثباته وضعف موقفه من الدعوى الإدارية[1]، ففيما يتعلق بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، حيث إنها في بعض الحالات الاستثنائية ونزولا على اعتبارات العدالة؛ يستبعد ركن الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية وإقامتها على أساس المخاطر الاجتماعية خلافا للأصل الذي يقضي قيام المسؤولية على أساس الخطأ بالتالي نقل عبء الإثبات وصعوباته إلى الجهة الإدارية المدعى عليها. وبما أن الخطأ لا وجود له هنا لقيام المسؤولية؛ فإن التصرف يكون مشروعا وصحيحا وبما أنه أحدث ضرر؛ فالمسؤولية الإدارية هنا تقوم على أساس المخاطر، ويكفي لقيام المسؤولية الإدارية أن يثبت المدعي الضرر الذي أصابه وقيام علاقة السببية بين تصرف الإدارة والضرر، وهو إثبات ميسور نسبيا[2]، ويُسوّغ استنباط هذه القرائن الخطر المتعلق بممارسة بعض الأنشطة الإدارية، بحيث يُخلص المضرور من جانب كبير من عبء الإثبات، فهذه النظرية تقف إلى جانب المدعي حيث ترفع عن كاهله عبء إثبات وجود الخطأ، فهي رعاية له في مواجهة الإدارة[3].

خاتمة:

خلصت الدراسة إلى أن عبء إثبات الدعوى الإدارية في النظام السعودي له خصوصية يمكن تلخيصها في مجموعة من النتائج:

- إن عبء الإثبات هو تكليف أحد طرفي النزاع بإقامة الدليل على صحة ما يدعيه، ويسمى التكليف بالإثبات عبئا لأنه من كُلف به قد لا يكون مالكا للوسائل التي يتمكن من خلالها إقناع القاضي الإداري بصدق ما يدعيه، وتتمثل وسائل الإثبات في: المحررات والبينات الخطية، والإقرار، والمعاينة، والخبرة الفنية، والقرائن، والشهادة، واليمين.
- إن الإثبات في الدعوى الإدارية له طابعه الخاص تبعا لطبيعة الدعوى الإدارية التي تنشأ عن طرفين غير متكافئين، هما الإدارة بوصفها صاحبة سلطة وسيادة عامة، والفرد، الأمر الذي يُنتج مشكلة عدم تحقيق التكافؤ بين أطراف الدعوى.

(1) الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 351.

(2) الشامي، خصوصية الإثبات الإداري في الخصومة الإدارية، مرجع سابق، ص: 200.

(3) الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: 527.

- هناك عوامل مؤثرة في الإثبات في الدعوى الإدارية تجعل الإدارة الطرف الأقوى فيها، تتمثل في امتياز حيازة الإدارة لأدلة الإثبات، وامتياز قرينة صحة ومشروعية القرار الإداري، وامتياز التنفيذ المباشر للقرار الإداري، ويترتب عليها آثار تتمثل في وقوف الفرد مدعٍ حسب القاعدة العامة أو وقوف الإدارة مدعية استثناء.
- يمارس القاضي الإداري دوراً إيجابياً في الدعوى الإدارية لتخفيف عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي ولتحقيق التوازن بين طرفي الدعوى، يتمثل في دوره الإجرائي في تحضير وإدارة الدعوى، كما أنه يقدر مدى إمكانية الاستعانة بوسائل الإثبات، لأن المنظم لم يحدد قوة معينة لكل وسيلة منها، فيتمتع بسلطة واسعة في اللجوء إلى هذه الوسائل دون أن يكون ملزما بها، إضافة إلى دوره الموضوعي الذي يتجسد في استخلاصه القرائن القضائية وما يملكه من سلطة واسعة في هذا الصدد حيث تعد في مقدمة وسائل الإثبات التي يلجأ إليها القاضي الإداري.

توصيات:

1. إيجاد نظام خاص بإثبات الدعوى الإدارية حتى يكتمل دور القاضي الإداري في تحقيق الدعوى على الوجه الذي يتفق وخصوصيتها ومراكز أطرافها.
2. إيجاد قواعد نظامية خاصة بإجراءات التقاضي الإدارية حتى لا يضطر القاضي المكلف بنظر الدعوى الإدارية إلى تطبيق القواعد العامة في القوانين الإجرائية وغيرها التي لا تتلاءم والطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية.
3. إعادة النظر في نص المادة (34) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم لأنها تخالف المبدأ المستقر عليه في القضاء الإداري، حيث نصت على أن «الأحكام الصادرة في الدعاوى المنصوص عليها في الفقرتين (ج، د) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم على خلاف ما طلبته الجهة الإدارية أو في غير صالحها لا تكون نهائية وواجبة النفاذ إلا بعد تدقيقها».

يتقدم الباحث بالشكر الجزيل لعمادة البحث العلمي بجامعة الملك فيصل على دعمها المادي والمعنوي في تمويل هذا المشروع البحثي رقم 180047

قائمة المصادر والمراجع:

أحمد، منازع، ضوابط اختصاص القضاء الإداري، دراسة مقارنة، (الرياض: مكتبة القانون الاقتصاد، 2012).
بديوي، عبد العزيز، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1970).
بسيوني، عبد الرؤوف، المرافعات الإدارية، (الإسكندرية: مطابع السعدني، 2008).
خليفة، عبد العزيز، الإثبات في الدعاوى الإدارية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2001).
حسني، محمود، شرح قانون العقوبات، القسم العام، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988).
الحلابي، إدريس، إجراءات الدعوى الإدارية، (الدار البيضاء: مطبعة دار السلام، 2001)، الطبعة الثانية.
الحلو، ماجد، القضاء الإداري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2004).
ذنيبات، محمد، القضاء الإداري الأردني، (عمان: دار العلوم، 2005).
ذنيبات، محمد، العجمي، حمدي، القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية، طبقا لنظام ديوان المظالم الجديد، دراسة مقارنة، (الرياض: فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر، 2013)، الطبعة الثانية.
السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1986)، ج2.
الشامي، عايدة، خصوصية الإثبات الإداري في الخصومة الإدارية، (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2008).
شطناوي، علي، موسوعة القضاء الإداري، (عمان: دار الثقافة، د. ت)، ج1.
الطهراوي، هاني، القانون الإداري السعودي، (الرياض: مكتب المحامي كاتب الشمري، 1435هـ).
عثمان، قيس، القرائن القضائية ودورها في الإثبات، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1975.
عطا الله، محمد، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، دراسة فقهية مقارنة، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2013).
أبو العلم، فهد، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، (عمان: دار الثقافة، 2005).
القيسي، طه، حرية القاضي في الاقتناع، سلسلة رسائل جامعية، 2001.
موسى، أحمد، نظرية الإثبات في القانون الإداري، (القاهرة: مؤسسة دار الشعب، 1977).
النداوي، آدم، دور الحاكم المدني في الإثبات، (عمان: دار الثقافة، 2001).

الأنظمة واللوائح:

لائحة قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم السعودي، صدرت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (190)، تاريخ 16/11/1409هـ.
نظام البلديات والقرى السعودي، صدر بالمرسوم الملكي رقم (م/5)، تاريخ 21/2/ 1397هـ، المبني على قرار مجلس الوزراء رقم (130).
نظام هيئة التحقيق والادعاء العام السعودي، صدر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/56)، تاريخ 24/10/1409 هـ.
نظام المرافعات الشرعية السعودي الجديد، صدر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (11) تاريخ 18/1/1435هـ.

The Burden of Proving Administrative Action in Saudi law

Noor Issa Alhendi

College of Law - King Faisal University

Hofuf - K.S.A.

Abstract:

This study deals with the burden of proving administrative proceedings in Saudi law by clarifying the notion of administrative evidence before the administrative judge through elucidation of its concept, importance, difficulties and means. The study also does so through explanation of the factors that affect administrative evidence which makes management the strongest party in administrative proceedings, as well as through the disclosure of the privileges of the administrative side and their impact on the burden of proof. The study equally sheds light on the positive role of the administrative judge in the administrative case by examining the general rule that governs the burden of proving and its appropriateness for administrative proceedings. This is added to emphasizing the procedural and substantive role of the judge in proving and managing the case.

Keywords: Saudi Law, Administrative Evidence, Administrative Judge, Administrative Privileges, Administrative Proceedings, Burden of Proof.