Al-rafidain of Law (ARL)
www.alaw.mosuljournals.com

The administration's failure to implement the ruling of judicial annulment

Aya Nawfal Mustafa[1]
Integrity Commission Directorate
Nineveh Investigation Directorate
ayanawfal27@gmail.com

Ahmed Mahmoud Ahmed[2]
College of Law/ University of Mosul
ahmedalrubaee33@gmail.com

Article information

Article history
Received 26 Aigust, 2020
Revisit 26 September, 2020
Accepted 2 October, 2020
Available Online 1 September, 2024

Keywords:
- defeating judgment
- the administration abstaining
- carrying out the defeating judgment
- the administration responsibility

Correspondence:
Aya Nawfal Mustafa
ayanawfal27@gmail.com

Abstract

That the judicial judgments which issued by the administrative courts have – as a general base- the judged thing evidence, this evidence be general or absolutely in facing all, that means who vilification of whom not, as well as in front of all administration parts which represented in the action or not, even differentiate in the subject and the cause, so the person who the judgment issued for his part and any one has interest catch in defeating judgment in front of all.

The administration must commit in defeating judgments carrying out without has estimating its legality, and no premeditation in its breakdown or temporizing in its carrying out.

Doi: 10.33899/alaw.2020.128191.1102
© Authors, 2024, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

أمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء القضائي

آية نوفل مصطفى
هيئة النزاهة الاتحادية
مديرية تحقيق نينوى

أحمد محمود أحمد
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

معلومات البحث

تاريخ البحث

الاستلام ٢٦ آب, ٢٠٢٠

التعديلات ٢٦ أيلول, ٢٠٢٠

القبول ٢ تشرين الأول, ٢٠٢٠

الكلمات المفتاحية

- حكم الإلغاء
- امتناع الإدارة
- تنفيذ حكم الإلغاء
- مسؤولية الإدارة

المستخلص

ان الاحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية تحوز – كقاعدة عامة – حجية الشي المقضي به وهذه الحجية تكون عامة و مطلقة في مواجهة الكافة، أي من طعن في القرار ومن لم يطعن فيه ، وكذلك امام جميع الجهات الإدارية التي مثلت في الدعوى ام لم تمثل فيها ولو اختلفت موضوعا وسببا ، لذا يستطيع من صدر الحكم لصالحه و كل صاحب مصلحة ان يتمسك بحكم الإلغاء في مواجهة الكافة، ويجب على الإدارة ان تلتزم بتنفيذ احكام الإلغاء دون ان تملك تقدير مشروعيتها وعدم التعمد في تعطيله او المماطلة في تنفيذه ، والا قامت مسؤوليتها نتيجة عدم التنفيذ والزمها القضاء الإداري بتعويض صاحب الشأن جراء ذلك ، صيانة وحماية لحقوق الافراد.

المقدمة

ان الغاية الأساسية من إقامة دعوى الإلغاء والحصول على حكم قضائي بإلغاء قرار الإدارة غير المشروع هو ترتيب الاثار القانونية التي ينتجها الحكم والتي توجب على الإدارة القيام بتنفيذ تلك الاحكام احتراماً لمبدأ خضوع الدولة للقانون واحترام الاحكام القضائية، فلا جدوى من صدور حكم قضائي بإلغاء قرار اداري غير مشروع مالم يتم تنفيذ الحكم، اذ ان إمكانية تحويل الحق الى واقع لا يقل بأي حال من الأحوال عن المطالبة به، غير ان الواقع العملي يبين ان جهة الإدارة غالباً ما تمتنع عن تنفيذ تلك الاحكام ويتخذ امتناعها صور وأساليب متعددة، ويعود السبب في ذلك الى عدم قدرة المحكوم له في اجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء، كما ان سلطة القاضي تقف عند حد الغاء القرار غير المشروع دون اصدار أوامر للإدارة او الحلول محلها او فرض جزاءات مالية لإجبار الإدارة على التنفيذ .

ثانياً : أهمية البحث .

تكمن أهمية البحث في ان امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء يُعد من اكثر المواضيع التي لم تلقى من الاهتمام ما يوازي حجم هذا الموضوع، اذ برزت اهميته في الآونة الأخيرة، خاصةً وانه لا توجد ضمانات تكفل تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء، كما ان عدم تدخل القاضي الإداري في عمل الإدارة و توجيه أوامر لها يجعل من الإدارة متقاعسة عن التنفيذ .

ثالثاً : مشكلة البحث .

تكمن مشكلة البحث في ان امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء فيه العديد من التساؤلات، هل يمكن للإدارة ان تمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء؟، وما هي الجزاءات التي تترتب عليها ؟، وهل ينعكس ذلك على استقرار التعامل مع الإدارة ؟ .

رابعاً : نطاق البحث .

يتحدد نطاق البحث عن حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء و صور و الأساليب التي تتذرع بها الإدارة عند عدم التنفيذ، وجزاء مخالفة الإدارة في تنفيذ تلك الاحكام ومدى تحقق مسؤوليتها نتيجة لعدم التنفيذ .

خامساً : منهجية البحث .

اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج التحليلي للنصوص التشريعية والآراء الفقهية والاحكام القضائية والمنهج المقارن بين الأنظمة والقوانين واحكام القضاء في القوانين المقارنة محل البحث .

سادساً : هيكلية البحث .

المبحث الأول : التعريف بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء .

المطلب الأول : الامتناع المشروع عن تنفيذ حكم الإلغاء .

المطلب الثاني : امتناع الإدارة غير المشروع عن تنفيذ حكم الإلغاء .

المبحث الثاني : جزاء مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ حكم الإلغاء .

المطلب الأول : وسائل اجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء .

المطلب الثاني : المسؤولية الناجمة عن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء .

الخاتمة .

المبحث الأول

التعريف بامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء

هل للإدارة الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء؟ ومتى يكون ذلك الامتناع مشروعاً؟ ان الإدارة تكون ملزمة بتنفيذ حكم الإلغاء من اجل تحقيق الغايات التي من خلالها شرعت الاحكام القضائية واحتراماً منها لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه، اذ يفترض في تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء ان تكون حسنة النية ولكن قد تكون الإدارة سيئة النية وتمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء رغبه منها في الوصول الى غاية معينه او غايات تخص افراد معينين، فقد يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء يرجع الى أسباب مشروعة بسبب وجود بعض الظروف الواقعية والقانونية التي حالت دون تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء، وقد يعود عدم تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء لسوء نيتها ورغبتها في مخالفة حجية الشيء المقضي فيه و هذا ما سنتناوله بالتفصيل في فرعين الأول الامتناع المشروع عن تنفيذ حكم الإلغاء اما الفرع الثاني سنبحث فيه عن الامتناع غير المشروع لجهة الإدارة .

المطلب الاول

الامتناع المشروع عن تنفيذ حكم الإلغاء

ان الإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء قد يكون امتناعها مستند الى مبررات مشروعة تؤدي الى عدم اثارة مسئوليتها، وهذه المبررات قد تكون حقيقة تمنع الإدارة من تنفيذ حكم الإلغاء رغم سعيها بكل الوسائل الممكنة للتنفيذ وقد تكون مبررات تدعيها الإدارة بغية عدم اثارة مسئوليتها، ولذلك توجد مبررات مشروعة تجيز للإدارة ان تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء وهذه المبررات تكون مستمدة من فكرة الصالح العام او نتيجة غموض منطوق الحكم او استحالة تنفيذ حكم الإلغاء[١] وهذا ما سنتناوله بالتفصيل:

الفرع الأول

امتناع الإدارة عن التنفيذ لدواعي المصلحة العامة

تقوم الإدارة في اغلب الأحيان عند عدم تنفيذ حكم الإلغاء او تنفيذه بشكل ناقص باتخاذ المصلحة العامة ذريعة لكي تتنصل من تنفيذ حكم الإلغاء فتدعي الإدارة ان تنفيذ حكم الإلغاء يتعارض مع دواعي المصلحة العامة وهذا لا يجوز لان اذا كان هناك مصلحة فينبغي ان يكون احترام القانون واحكام القضاء هي مصلحة عليا يجب تغليبها على المصالح الأخرى، اذ ان الرقابة التي يقوم بها القضاء الإداري على اعمال الإدارة قد تقررت لتصحيح تصرفاتها بغية تحقيق المصلحة العامة[٢]. وقد تصدى القضاء الإداري لمحاولات الإدارة في التذرع لعدم تنفيذها حكم الإلغاء نتيجة تغليب المصلحة العامة وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها بتاريخ ١٩٥٠/٦/٢٩ اذ جاء فيه (يكون البحث وراء نية الموظف اذا كان يستهدف من القرار الذي أصدره تحقيق الصالح العام ... وان إصرار الوزير على عدم تنفيذ حكم محكمة القضاء الإداري ينطوي على مخالفة لقوة

(١) الزهراني. مها. (مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الاحكام القضائية في النظام السعودي)، ط١، (دار الكتاب الجامعي، الرياض | ٢٠١٧)، ص ١١١ .

(٢) عمر. محمود. (الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه)، ط٢، (مركز الايمان العلمي، مدينة نصر| ٢٠١٤)، ص ٧١٩ .

الشيء المقضي به، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي واصل من الأصول تمليه الطمأنينة العامة وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية استقرارا ثابتا، لذلك تعد المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة، لما تنطوي عليه من خروج سافر على القوانين ... ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لديه، او قوله بأنه يبغي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة، ذلك ان تحقيق هذه المصلحة لا يكون عن طريق ارتكاب اعمال غير مشروعة)[١]. وقد يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء له ما يسوغه فقد تجد الإدارة نفسها في وضع يقتضي تغليب المصلحة العامة كما في حالة اذا كان تنفيذ الحكم يؤدي اخلال خطير بالصالح العام او حدوث فتنة او تعطيل سير المرفق العام [٢] فيراقب القاضي الوقائع المادية التي استندت اليها الإدارة في عدم تنفيذ حكم الإلغاء فاذا تبين للقاضي صحة ادعاءات الإدارة لعدم التنفيذ فيكون امتناعها مشروعاً ويكون للقاضي الحكم بالتعويض لمن ضره عدم تنفيذ حكم الإلغاء[٣].

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية المرقمة ٨٨ جلسة ٢٩ / ٦ / ١٩٥٠ أشار اليه صالح. احمد. الموسوعة الشاملة في منازعات التنفيذ امام محاكم مجلس الدولة، المجلد الثاني، ط ١، (المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة |٢٠١٧)، ص ٢٧٥ .

(٢) ومن اشهر القضايا واولها التي نظرها القضاء الإداري الفرنسي والتي اصابت الإدارة في صحة امتناع الإدارة هي قضية (كوتياس) وتتلخص وقائعها بحصول كوتياس على حكم قضائي بوضع يده على ارض شاسعة سبق ان اشتراها في تونس وعند محاولة استغلالها فوجئ بوجود قبيلة عربية تقطنها وبعد حصوله على الحكم امتنعت الإدارة عن تزويده بقوة عمومية من اجل طرد القبيلة لان ذلك سيرتب نتائج جسيمة ويشعل خطر الثورة والفتنة وعند لجوئه الى مجلس الدولة اقر بصحة تصرف الإدارة لان الإدارة قد سعت الى حفظ النظام و لما في ذلك اخلال واضح بالصالح العام وحكمت له بالتعويض عن ذلك، أشار اليه د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض، الكتاب الثالث، دار ملتزم للطباعة والنشر، ١٩٨٦، ص ٢٤٤-٢٤٥ .

(٣) البياتي. اسراء. حجية حكم الإلغاء، (رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون – جامعة بغداد | ١٩٩٦)، ص ١٠٣ .

الفرع الثاني

غموض منطوق الحكم

قد تلجأ الإدارة الى تبرير عدم تنفيذها لحكم الإلغاء بان ذلك يعود الى صعوبة في تفسير الحكم او فهم لمضمونه، الا ان تلك المبررات وان كانت حقيقية لا تتيح للإدارة التنصل من تنفيذ حكم الإلغاء، اذ يعتبر استناد الإدارة الى هذه التبريرات بمثابة قرار اداري سلبي، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣٠ اذ جاء فيه (ان الامتناع عن التنفيذ بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقاً في التعويض، ولا وجه لما ذهب اليه المفوض في تقريره من ان الخطأ اليسير في تفسير القانون لا يوجب التعويض لان الامر هنا لا يتعلق بخطأ في فهم القانون، اذ ان القانون يوجب تنفيذ الاحكام ولا تحتمل هذه القاعدة أي غموض في تطبيقها)[١]. وقد تكون الإدارة حسنة النية عند تنفيذها حكم الإلغاء فتبادر باتخاذ إجراءات التنفيذ وعند تنفيذها الحكم يتبن ان تنفيذ الإدارة قد كان على نحو مغاير لما جاء في مضمون الحكم فيكون خطأ الإدارة غير مقصود كما ان الإدارة في حالة غموض الحكم او عدم معرفتها بكيفية التنفيذ ان تلجأ الى المحكمة التي أصدرت الحكم لتفسيره حتى لا تقع في خطأ وتكون الإدارة قد احترمت مبدأ حجية الشيء المقضي فيه، ويكون التفسير في حدود القضية اذ لا يجوز للمحكمة ان تعيد نظر القضية من جديد او ان تضيف او تعدل على الحكم[٢]. وفي العراق فقد نص قانون مجلس الدولة العراقي رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ المعدل الى الاختصاصات التي يمارسها مجلس الدولة في مجال الراي والمشورة القانونية اذ نصت المادة (٦ / ثانيا / ٥) اذ جاء فيها (توضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل احدى الوزرات او الجهات غير المرتبطة بوزارة) .

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن المرقم ٦٢٥٥ لسنة ٨ ق جلسة ٣٠ / ٦ / ١٩٥٧ أشار اليه الليثي. محمد. امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها، ط١، (دار أبو المجد للطباعة والنشر| ٢٠٠٩)، ص ٣٠٨ .

(٢) كيلاني . جلال. إشكاليات تنفيذ احكام القضاء الإداري في العراق ، (رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، العراق | ٢٠١٦)، ص ٧٦ .

الفرع الثالث

استحالة تنفيذ الحكم

قد تتذرع الإدارة لعدم تنفيذها حكم الإلغاء لوجود صعوبات مادية يستحيل معها التنفيذ لحين زوالها، ويشترط لعدم قيام مسؤولية الإدارة عن عدم التنفيذ ان تكون هذه الصعوبات حقيقية تصل الى حد الاستحالة مع ان تكون الإدارة حسنة النية أي ان لا تكون هي من خلقت تلك الصعوبات لكي تتنصل من تنفيذها لحكم الإلغاء[١]، وهناك صور عدة تتذرع بها الإدارة لعدم تنفيذها حكم الإلغاء منها ان تمتنع عن إعادة عدد من الموظفين المفصولين جملة واحدة مما يؤدي الى ابعاد اخرين، وهذه الحجة غير مبررة لان فصل الموظفين كان بقرار خاطئ منها وهذا ثبت عدم مشروعيته مما يجعل من الضروري تنفيذ حكم الإلغاء[٢]، وهناك حالات فعلا يستحيل على الإدارة تنفيذ حكم الإلغاء لأنها تكون قد نفذت قرارها بصورة كلية او جزئية ولا يمكن من الناحية العملية ان يكون للتنفيذ اثر ملموس لإعادة الحال الى ما كان عليه كما هو الحال بالنسبة لإلغاء قرار اداري بهدم مبنى حيث ان القرار قد نفذ فعلا ويستحيل معه إعادة الحال الى ما كانت عليه وفي هذه الفروض يجب تعويض المحكوم لصالحه على أساس مسؤولية الإدارة دون خطأ نتيجة استحالة التنفيذ العيني لحكم الإلغاء[٣].

(١) خليفة. عبد العزيز. (تنفيذ الاحكام الإدارية واشكالاته الوقتية)، (دار محمود للطباعة والنشر| ٢٠١٥)، ص ٢٦ .

(٢) بورسلي. عادل . (وسائل الزام الإدارة بتنفيذ الاحكام الصادرة في المنازعات الإدارية في القانون الكويتي، دراسة مقارنة)، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر | ٢٠١٣)، ص ٢٥٥ .

(٣) البريفكاني . سردار. وسائل ضمان تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في النظام القانوني العراقي، (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية | ٢٠١٦)، ص ٣٦ .

المطلب الثاني

امتناع الإدارة غير المشروع عن تنفيذ حكم الإلغاء

تتعدد الصور التي تتخذها الإدارة حينما لا ترغب في تنفيذ حكم الإلغاء وذلك كله يعود لسبب واحد هو سوء نية الإدارة والرغبة في عدم تنفيذ الحكم على النحو الذي قصدته المحكمة والذي ابتغاه المدعي من دعواه مما يستدعي قيام مسؤولية الإدارة لان جوهر حجية الشي المقضي فيه ان تفرض نفسها كعنوان للحقيقة الشرعية مهما تكن الاعتبارات التي تقوم ضدها[١]، وتتخذ الإدارة العديد من الصور التي تلجأ اليها عند امتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء، والشائع منها عندما تلجأ الإدارة عند تنفيذ حكم الإلغاء الى المماطلة او التراخي عند تنفيذ الحكم او تنفذ جزءاً من الحكم فيكون تنفيذها ناقصاً او ان ترفض الإدارة بالشكل الصريح تنفيذ حكم الإلغاء او ان تتحايل على تنفيذ الحكم بشكل يؤدي الى عدم تنفيذ حكم الإلغاء ووفق لما جاء فيه . وعليه سوف نتناول بشيء من التفصيل صور امتناع الإدارة غير المشروع عن تنفيذ حكم الإلغاء :-

الفرع الأول

المماطلة أو التراخي في تنفيذ حكم الإلغاء

الأصل ان يكون تنفيذ حكم الإلغاء من قبل الجهة الإدارية خلال مدة زمنية معقولة لكي تتخذ كافة الإجراءات اللازمة من اجل إعادة الحال الى ما كان عليه، اذ ليس من المعقول مطالبتها فوراً في تنفيذ حكم الإلغاء، لان تنفيذ الحكم يتطلب إعادة النظر في كافة المراكز القانونية وإزالة المظاهر المادية والتوفيق بين هذه الإجراءات والحقوق المكتسبة، مما يعني اختلاف المدة التي تحتاجها الإدارة في التنفيذ من حكم الى حكم اخر، تبعاً لما يرتبه من اثار وما يعتريه من صعوبات اثناء التنفيذ، لذا كان من الضروري ان تمنح الإدارة مهلة معقولة تتيح لها الفرصة في وزن كل هذه الأمور بميزان قانوني سليم[٢]، وتقدير المدة

(١) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ١٥٩ .

(٢) حمودة. اماني . ضمانات تنفيذ الاحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية | ٢٠١٥)، ص ٩٤-٩٥ .

المعقولة لتنفيذ حكم الالغاء تعود الى سلطة الإدارة التقديرية في تقديرها الوقت الذي تحتاجه بشرط ان يكون التنفيذ خلال المدة المعقولة التي تستطيع فيها الإدارة تنفيذ الحكم وان تزن الإدارة الأمور بشكل صحيح اما اذا تجاوزت الإدارة المدة المعقولة او تأخرت في التنفيذ دون مبرر قانوني فأن ذلك يعد بمثابة قرار سلبي غير مشروع يترتب عليه قيام مسؤولية الإدارة ويجوز للمحكوم له طلب التعويض عما أصابه من ضرر نتيجة المماطلة والتراخي في عدم التنفيذ [١] وفي هذا الصدد ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها بتاريخ ٣٠ / ٧ / ١٩٥٧ اذ جاء فيه (واجب الجهة الإدارية ان تقوم بتنفيذ الاحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها واعلانها، فإن هي تقاعست او امتنعت دون وجه حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب، اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض)[٢]، لذلك نوصي المشرع العراقي بالنص في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على إعطاء القاضي الإداري تحديد مدة محددة التي تحتاجها الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء .

الفرع الثاني

التحايل على حكم الإلغاء

قد تلجا الإدارة رغبة منها في التخلص من تنفيذ حكم الإلغاء الى إعادة اصدار القرار الملغي في غير الأحوال التي يجوز فيها للإدارة إعادة اصدار القرار و الادعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناءً على أسباب جديدة ثم يتبين عدم صحة ادعائها مما يمثل تهربا غير مباشر للتنفيذ وهو ما يجعل قراراها الجديد مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة و يجعله واجب الإلغاء[٣]، ويكون امتناع الإدارة بمثابة قرار سلبي يمكن الطعن فيه من قبل المحكوم

(١) عبد الظاهر. عصام. (امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الصادرة بالتعويض وطرق مواجهته، ط١), (شركة ناس للطباعة، القاهرة | ٢٠١٥)، ص ١٣ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن المرقم ٦٢٥٥ لسنة ٨ ق جلسة ٣٠ / ٧ /١٩٥٧ أشار اليه عكاشةز حمدي. موسوعة المرافعات الإدارية والاثبات، ج ٥، (منشاة المعارف، الإسكندرية |٢٠١٠ ص ٦٣٠ .

(٣) الصغيري. احمد. (القرار الإداري في كل من فرنسا والامارات و دور المحاكم في الغائه)، (دار الفكر العربي، القاهرة، بلا سنة طبع)، ص ٣٦٤.

له الذي أصابه ضرر من جراء عدم التنفيذ والحصول على التعويض لذلك ذهب القضاء الى الغاء مثل هذه القرارات اذا كان الغاية منها تعطيل الحكم الصادر ضد القرار الإداري لان الإدارة قد خالفت مبدأ تخصيص الأهداف والذي يعني ان تقوم الإدارة بممارسة اختصاصاتها وامتيازاتها للغرض الذي خصصت من اجله تلك الاختصاصات، فاذا خرجت الإدارة عن الهدف المفروض من قرارها كان قرارها معيباً حتى وان ادعت انها تبتغي من تحقيق ذلك المصلحة العامة [١] وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها اذ جاء فيه (... بان الحكم الصادر بإلغاء فصل موظف لما كان تنفيذه يقضي اعادته الى وظيفته وكانت الإدارة لا ترغب بذلك، فتعمد الى الغاء هذه الوظيفة حتى تتخلص منه، ولذلك فإن الغاء وظيفته لتخلص من شاغلها بعد الغاء قرار فصله لا يمكن ان يعفي الإدارة من تنفيذ حكم الإلغاء واتخاذ ما يلزم لإعادة الموظف المفصول الى وظيفته مع تسوية حالته ابتداءً من تاريخ صدور قرار الفصل وان القرار الذي ارسلته الإدارة الى الموظف بأنه لا يمكن اعادته الى وظيفته نظرا لإلغائها يعتبر مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة) [٢] .

الفرع الثالث

التنفيذ الناقص لحكم الإلغاء

ان الإدارة ملزمة في تصرفاتها بمراعاة مبدأ المشروعية وحجية الشيء المقضي فيه والا كان ذلك اهداراً منها لقيمة الحكم اذا لا جدوى من الغاء القرار ان عادت الإدارة الى تنفيذ القرار الملغي او نفذته بطريقة ناقصة او بشكل صوري اذ يجب عليها ان تنفذ الحكم بشكل كامل وصحيح ووفق ما جاء في منطوقه وما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية[٣]، ومن الأمثلة على تنفيذ الادارة الناقص للحكم ما حدث في قضية فيرون– ريفي

(١) اسراء حسين محمد البياتي، مصدر سابق، ص ١١٥ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم ٣٢٥٨ لسنة ٣٧ ق، أشار اليه : محمد. يوسف. تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار الإداري، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل٢٠١٩)، ص ١٠٩ .

(٣) د. اماني فوزي السيد حمودة، مصدر سابق، ص ١١١ .

فبعد ان صدر حكم من مجلس الدولة بإلغاء قرار وزير العدل بإحالته الى المعاش بإرادة الإدارة، قامت الإدارة بإعادة تعيينه في وظيفة أخرى غير وظيفته التي كان يشغلها، في حين انها ملزمة بإعادته الى ذات الوظيفة التي كان يشغلها في التاريخ الذي حرم فيه منها مخالفة للقانون وان تم تعيين خلف له[١]. ويعد تنفيذ الإدارة للحكم بشكل ناقص قرارا سلبي منها بالامتناع عن التنفيذ الكامل لحكم الإلغاء مما يستوجب ثبوت مسؤوليتها وتعويض المحكوم له نتيجة الضرر الذي لحق به وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها بتاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦ اذ جاء فيه (يجب ان يكون تنفيذ الحكم تنفيذاً كاملاً غير منقوص على الأساس الذي قام عليه قضاؤه وفي الخصوص الذي عناه وبالمدى وفي النطاق الذي حدده ومن هنا كان لزاماً ان يكون هذا التنفيذ موزوناً بميزان القانون في تلك النواحي والاثار كافة ومن ثم فلا يكفي ان يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف الى الخدمة ولكن في مرتبة ادنى ودرجة اقل والا كان مودئ هذا ان الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذاً كاملاً بل نفذ تنفيذاً منقوصاً)[٢].

الفرع الرابع

الامتناع الصريح

ان امتناع الإدارة الصريح من النادر حصوله وان حصل فهو يمثل اشد واخطر أنواع امتناع الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء لان موقف الإدارة هذا سيودي الى اهدار كل قيمة حقيقية لأحكام القضاء وحجية الشي المقضي فيه[٣]، ويكون امتناع الإدارة عن طريق اصدار قرار صريح يحمل رفض الإدارة في عدم تنفيذ حكم الإلغاء بما لا يثير الشك في

(١) الاعرج. ميسون. اثار حكم الغاء القرار الإداري، (أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية، الأردن | ٢٠٠٥)، ص٢٣٧ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن المرقم ٧ لسنة ١ ق جلسة ٢٦ / ٤ / ١٩٦٠ أشار اليه خليفة. عبد العزيز. ضوابط اصدار الاحكام الإدارية والطعن عليها، ط١، (دار الفكر والقانون، القاهرة | ٢٠١٦) ص١٢٢.

(٣) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ١٥٩ .

مخالفتها لحجية الشيء المقضي فيه، ويستلزم لاعتبار امتناع الإدارة صريحا توافر عدة شروط تتمثل بما يأتي:-

أ- **ان لا يكون سبب الامتناع قوة قاهرة او حادث فجائي** : وقد اخذ اغلب الفقه بالقوة القاهرة والحادث الفجائي واعتبرا معنى واحداً ينصرف الى كل ظرف استثنائي شاذ سوء بفعل الطبيعة او بخطأ انسان لا يمكن توقعه ويعجز عن دفعه مما يحول دون قدرة الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء[١] وهذا ما اكدته محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها اذ جاء فيه (يشترط الا يكون التأخير في التنفيذ ما يبرره من قوة قاهرة كوفاة رئيس الجمهورية التي تؤدي الى تعطيل صدور القرار الجمهوري اللازم لتنفيذ الحكم او من إجراءات معقدة يتطلبها تنفيذ الاحكام بما ينفي مظنة التمرد او الرغبة في الاعنات)[٢].

ب- **عدم حدوث تغيير في المركز القانوني او الواقعي للمحكوم لصالحه** : اذ ان تغير المركز القانوني او الواقعي للمحكوم له في الفترة ما بين إقامة الدعوى وصدور الحكم او في الفترة اللاحقة للحكم والسابقة على التنفيذ مما يودي الى إعاقة الإدارة عن اجراء التنفيذ وغالبا ما تقوم المحكمة في هذه الحالة الى تبرير هذا الامتناع[٣]، وقد قضت محكمة باريس الإدارية عندما أصدرت امراً للإدارة بتسليم احد الأجانب ترخيص الإقامة كأثر لإلغاء القرار بشرط الا يكون قد وقع منه ما بين صدور قرار الطرد وحكم الإلغاء ما يستوجب الرفض صراحةً[٤].

---

(١) شرون. حسينة. (امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها)، (دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية | ٢٠١٠)، ص ٨٠ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن المرقم ١٠٣ / ٢٥ ق، جلسة ٩ / ٤ / ١٩٧٣ أشار اليه الفيرس. عصام. (الية تنفيذ احكام القضاء الإداري)، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية | ٢٠١٩)، ص٢٤١.

(٣) عبد المجيد. محمود. (الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والالغاء والتعويض)، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية|٢٠١٢), ص ١٣٥ -١٣٦ .

(٤) د. محمد سعيد الليثي، مصدر سابق، ص ٢١٨ .

ت- الا تكون الإدارة قد بدأت بالتنفيذ : وتكون في حالة امتناع الإدارة صراحة عن التنفيذ ثم عدلت عن امتناعها واتخذت الإجراءات اللازمة للتنفيذ بعد قيام المحكوم له بإقامة دعوى التعويض ضد الإدارة وذلك لحث الإدارة على تنفيذ التزامها، مما يشفع لها في الا يحكم عليها بالتعويض وللمحكمة ان تتأكد من جدية الإجراءات التي اتخذتها الإدارة للقيام بالتنفيذ لان الحكم بالتعويض هو سبيل لتحقيق غاية الالتزام بالتنفيذ ومتى تحققت الغاية المرجوة فلا حاجة للالتجاء اليها[١].

المبحث الثاني

جزاء مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ حكم الإلغاء

ان الغاية من وجود النظام القضائي وإصدار الاحكام القضائية بغية تحقيق العدالة وإعادة الشيء الى ما يجب ان يكون عليه، ولا يتحقق ذلك طالما ان الإدارة لم تنفذ الاحكام الصادرة ضدها بصورة فعلية فلا يستطيع المحكوم له ان يجبر الإدارة على التنفيذ كما ان سلطة قاضي الإلغاء تقف عند حد الغاء القرار الإداري غير المشروع ولا تمتد بحال الى اصدار أوامر الى الإدارة او الحلول محلها [٢]، لذا كان من الضروري إن يكون هناك نوع من الضمانات او الجزاءات التي تلزم الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء اذ يستطيع المحكوم لصالحه ان يطعن بقرار الإدارة بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء بدعوى الإلغاء لمخالفتها حجية الشيء المقضي فيه فضلا عن قيام مسؤولية الإدارة نتيجة الاخلال بالتزامها او لجوء القضاء لاستخدام وسائل قانونية والتي تتمثل بالضغط المالي لحمل الإدارة على تنفيذ احكام القضاء وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في فرعين الأول سنتناول فيه وسائل اجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء والثاني سنتناول فيه المسؤولية الناجمة عن مخالفة الإدارة لالتزاماتها بتنفيذ حكم الإلغاء.

المطلب الاول

(١) د. احمد محمد صالح، مصدر سابق، ص٢٥٩ .

(٢) د. فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٣٠٤.

وسائل اجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء

ان وسائل اجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء في حال امتناعها تكون اما عن طريق الطعن بإلغاء القرار المخالف لحجية الشيء المقضي فيه او بالغرامة التهديدية ، وهذا ما سنتناوله في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

الطعن بإلغاء القرار المخالف لحجية الشيء المقضي فيه

ان الغاية من اصدار الاحكام القضائية الإدارية هو حماية مبدأ المشروعية وان قيام الإدارة بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء يعد مخالفة لحجية الشيء المقضي فيه مما يمنح المحكوم له حقاً في الطعن به بالإلغاء بدعوى جديدة سواء كان القرار الصادر من الإدارة إيجابيا ام سلبياً، ويستطيع المحكوم له ان يطلب الى جانب طلبه بالإلغاء طلباً وقتياً بوقف تنفيذ قرار الإدارة الصادر بالمخالفة لحجية الشيء المقضي فيه لحين البت في دعوى الإلغاء[١]، كما ان دعوى الغاء القرار الإداري المخالف للشيء المقضي فيه لا تختلف عن دعوى الغاء أي قرار اداري اذ تظل مصلحة المحكوم له قائمة في هذه الدعوى بعد حصوله على الحكم بطلباته في الدعوى الأولى و له مصلحة في تنفيذ مضمون الحكم وان رفض الإدارة تنفيذ الحكم صراحة او ضمناً او تنفيذه ناقصاً من شأنه الاضرار بالمحكوم له[٢].

---

(١) د. حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص٦٩٠.

(٢) وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها اذ جاء فيه (ان دعوى الغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي لها طبيعة الدعوى المقامة نفسها لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه، فالطلبات في الدعويين وان اختلفت في ظاهرها الا انها واحدة في غايتها وهدفها، فالحكم المطلوب تنفيذه قد صدر بناء على الطلبات في الدعوي الاصلية والسند الذي ابداه المدعي في دعواه الاصلية قد حل محل الحكم المطلوب تنفيذه، وبناءً على ذلك فان المحكمة التي أصدرت الحكم المطلوب تنفيذه هي ذاتها التي تختص بنظر الطعن في القرار السلبي بعدم التنفيذ وذلك سواء اكان الطعن بطريق مباشر ام بطريق غير مباشر)، حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن المرقم ١٦٥٥ / ١٧ ق جلسة ٢٠ / ٦ / ١٩٦٨ أشار اليه: رسلان. زكريا. اجراءات دعوى الإلغاء امام مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة والنشر | ٢٠١٣)،

اما بالنسبة لميعاد رفع دعوى الغاء القرار المخالف للشيء المقضي فيه في فرنسا لا يحق للمحكوم لصالحه ان يلجأ الى قاضي الالغاء الا بعد ان يطلب من الادارة اتخاذ إجراءات التنفيذ وفي حال رفض الإدارة صراحة او ضمناً لمدة أربعة اشهر يكون له بعدها الحق برفع دعوى جديدة بإلغاء قرار الامتناع [١]، اما في مصر يكون رفع الدعوى خلال ستون يوما من تاريخ العلم بالقرار ان كان القرار الصادر بالامتناع صريحا اما بالنسبة لامتناع الإدارة السلبي تكون ضمن القرارات المستمرة التي لا يتقيد الطعن بها بالإلغاء بميعاد معين[٢]، اما في العراق فيجب ان يقوم المحكوم لصالحه بالتظلم من قرار امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء لدى الجهة المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه بالقرار وعلى الإدارة ان تبت في التظلم خلال ٣٠ يوما وبعد تلك المدة تبدأ مدة الستون يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكماً لتقديم الطعن امام المحكمة[٣]. اما بالنسبة للمحكمة المختصة بنظر دعوى الغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء فهي ذات المحكمة التي أصدرت حكم الإلغاء ما لم يصدر قبل الطعن بقرار الامتناع قانون يعدل في الاختصاص بحيث يجعل الاختصاص بدعاوى معينة او دعاوى موظفين من فئة معينة لمحكمة أخرى غير مصدرة القرار فيصبح الاختصاص بنظر الطعن للمحكمة التي أصبحت مختصة به وليس للمحكمة مصدرة القرار[٤]. اما بالنسبة لأوجه الطعن فان امتناع الإدارة عن التنفيذ يعتبر في حد ذاته مخالفة لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه مما يجعل قرارها معيباً ويمكن الطعن به بدعوى الغاء قرار امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء دون حاجة للبحث في أوجه عد المشروعية الأخرى [٥]، وقد كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض فحص المسألة المطروحة عليه مرة ثانية طالما

ص ٥٥١ .

(١) جلال قادر احمد كيلاني، مصدر سابق، ص ٩٢-٩٣ .

(٢) الشافعي. محمود. اليات تنفيذ الاحكام الصادرة ضد الإدارة في مجال المنازعات الإدارية، (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط | ٢٠١٣)، ص ٢٣١ .

(٣) ينظر المواد (٧/سابعاً/أ) و (٧/سابعاً/ب) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ .

(٤) ميسون جرجس الاعرجي، مصدر سابق، ص ٢٦١.

(٥) عبد الواحد. حسني . تنفيذ الاحكام الإدارية، ط١، (مطابع الدفاع المدني، القاهرة | ١٩٨٤)، ص ٥٥٠.

انها تم الفصل فيها نهائيا بالحكم الأول الا انه عدل عن ذلك واقر بقبول الطعن بالإلغاء مجدداً منذ حكمه الشهير في قضية Botta بناءً على تقرير المفوض روميو اذ ان كل قرار اداري يتناقض مع حكم الإلغاء واثاره التي تنتج عنه يجعله محلاً لدعوى الإلغاء[١]. وتستند دعوى الغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء على جميع اوجه عدم المشروعية الا انها نادرة الوقوع لعيب الاختصاص او الشكل والإجراءات لأنها ترفع من قبل المحكوم لصالحه فلا يكون له مصلحة مما شابه من عيب الاختصاص او الشكل اما بالنسبة لعيب مخالفة القانون و إساءة استعمال السلطة فيعتبره القضاء الإداري هو نوع من مخالفة حجية الشيء المقضي فيه وبالتالي يكون الطعن في الغالب عليهم ، ويلاحظ انه اذا كان تنفيذ الحكم يدخل ضمن سلطة الإدارة التقديرية وامتنعت عن التنفيذ فان قرارها يكون مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة اما اذا كانت سلطة الإدارة مقيدة فيكون عدم تنفيذها مشوبا بعيب مخالفة القانون [٢] .

الفرع الثاني

الغرامة التهديدية

تعد الغرامة التهديدية من الوسائل الحديثة الناجحة والمتبعة لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء فهي تفرض من قبل القاضي كجزاء يوقعه نتيجة اخلال الإدارة بواجبها في التنفيذ ويحدد مبلغ الغرامة بمستوى كافي لكي لا تتراخى الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء[٣]، ويقصد بالغرامة التهديدية (هي عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم

(١) ويقول مفوض الدولة روميو (ينبغي ان يكون معلوماً انه عندما يصدر مجلس الدولة= =حكماً بإلغاء قرار اداري مخالف للقانون، فأنه يمتنع على الإدارة اصدار هذا القرار ثانية، والا تعين الغاءه ويكون سبب الإلغاء في هذه المرة هو مخالفة الامر المقضي وحدها دون غيرها) حكم مجلس الدولة الفرنسي في تاريخ ٨ / ٧ / ١٩٠٤ أشار اليه جيزة. عبد المنعم . اثار حكم الإلغاء، الطبعة الأولى، (دار الفكر العربي|١٩٧١), ص ٥٥٩.

(٢) الشافعي محمود صالح احمد، مصدر سابق، ص ٢٣٥ – ٢٣٦ .

(٣) د. منصور محمد احمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ احكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٥ . وتتلخص الغرامة

تأخير ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه، او حتى بقصد ضمان حسن تنفيذ أي اجراء من إجراءات التحقيق)[١]، وقد اختلفت التشريعات في فرض الغرامة التهديدية من عدمه في فرنسا فقد حظر مجلس الدولة الفرنسي في بداية الامر الحكم بالغرامة التهديدية واستند في ذلك الى مبدأ حظر توجيه الأوامر القضائية و ان الإدارة جهة مستقلة وان الغرامة التهديدية على حد تعبير احد مفوضي الحكومة هي اكثر من امر لأنها تتضمن جزاء يبقى قائما الى غاية التنفيذ الكلي للحكم بالإلغاء[٢]، وقد انتهى هذا الوضع بتدخل المشرع الفرنسي اذ اصدر قانون رقم (٨٠– ٥٣٩) الصادر في ١٩٨٠/٧/١٦ والخاص بالغرامات التهديدية وقد منحت سلطة فرض الغرامات التهديدية الى مجلس الدولة الفرنسي دون المحاكم الإدارية والاستئنافية واقتصر فرض الغرامات التهديدية على الأشخاص المعنوية العامة دون اشخاص القانون الخاص وقد صدر ٨٧– ٥٨٨ في ١٩٨٧/٧/٣٠ والذي جعل فرض الغرامات التهديدية لأشخاص القانون الخاص وقد عدل بالقانون ٨ فبراير ١٩٩٥ والذي منح من خلاله جميع جهات القضاء الإداري سلطة فرض الغرامات التهديدية[٣]، اما في مصر فلم يجز المشرع المصري فرض الغرامة التهديدية ضد الادارة ولكن نظمها في المادة (٢١٣) من القانون المدني المصري اذ جاء فيها (١– اذا كان تنفيذ الالتزام عينا غير ممكن

التهديدية في القانون المدني في ان القاضي يلزم المدين بتنفيذ التزامه عيناً خلال مدة معينة فاذا تأخر المدين في التنفيذ كان ملزما بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخير مبلغا من المال عن كل يوم او أسبوع او شهر او اية وحدة أخرى من الزمن او عن كل مرة يأتي بها عملاً يخل بالتزامه، وذلك الى ان يقوم بالتنفيذ او الى ان يمتنع= =نهائيا عن الاخلال بالالتزام، للمزيد ينظر السنهوري. عبد الرزاق. (الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام، مصادر الالتزام)، (دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة| ١٩٥٢)، ص٤٠٨ .

(١) عبد العليم. محمد. (مشكلة تنفيذ احكام القضاء الإداري والتنظيم الفرنسي الحديث لمواجهتها)، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية| ٢٠١٨), ص٢٣٦ .

(٢) القيسي. حنان و راضي. مازن. (امتناع الإدارة عن تنفيذ احكام القضاء الإداري، ط)١، (دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد |٢٠١٨), ص ٢٠٨ .

(٣) سعيد. بروا. امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، (رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن | ٢٠١٢)، ص ٢٠١ –٢٠٢ .

او غير ملائم الا اذا قام به المدين نفسه، جاز للدائن ان يحصل على حكم بالزام المدين بهذا التنفيذ بدفع غرامة تهديدية ان امتنع عن ذلك)[١] وقد ذهب القضاء الإداري الى عدم جواز الحكم على الإدارة بغرامات تهديدية لان ذلك يمثل اعتداء على استقلال الإدارة وان القاضي الإداري لا يملك مثل هذه السلطة وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها بتاريخ ١٩٥٠/٥/١٧ اذ جاء فيه (... انها لا تملك الحلول محل الإدارة ولا اصدار أوامر اليها ولا ان تكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديدات المالية، اذ يجب ان تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية وفقط تكون القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائيا اذا وقت مخالفة للقانون)[٢]، اما في العراق فلم يتضمن قانون مجلس الدولة العراقي المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ أي نص يقضي بفرض الغرامة التهديدية على الإدارة على الرغم من أهمية وفعالية الغرامة التهديدية في اجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء الا ان المشرع العراقي لم يأخذ بها خاصة وان القاضي الإداري لا يقتصر حكمه على الغاء القرار فقط وانما يصدر أوامر تلزم الإدارة على التنفيذ كما ان الغرامة التهديدية قد نص عليها القانون المدني في مجال تعاملات الافراد فالأجدر الاخذ بها في نطاق القانون العام لما لها أهمية، ولهذا ندعو المشرع العراقي الى ايراد نص في قانون مجلس الدولة العراقي الحكم بالغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء اسوة بما جاء به المشرع الفرنسي وإعطاء القاضي الإداري صلاحية فرضها من عدمه .

المطلب الثاني

المسؤولية الناجمة عن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الالغاء

تتنوع اشكال المسؤولية الناجمة عن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء فقد تكون مسؤولية تأديبية او مسؤولية مدنية او مسؤولية جنائية وكما يأتي:-

(١) المادة ٢١٣ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية المرقمة ٣٣٥ لسنة ٣ قضائية جلسة ١٩٥٠/٥/١٧ السنة الرابعة، أشار اليه د. حسني عبد الواحد، مصدر سابق، ص ٤٩٧.

الفرع الأول

المسؤولية التأديبية

تنعقد المسؤولية التأديبية نتيجة اخلال الموظف بواجبات الوظيفة العامة والخروج على مقتضياتها اذ ان امتناع الموظف عن تنفيذ الاحكام القضائية يعد مخالفة صريحة للواجبات التي تحكم وظيفته مما يترتب عليه قيام مسؤوليته التأديبية والتي تمثل ردع الموظف ومنعه من ارتكاب المخالفة مرة ثانية و ردع الغير من الموظفين كي لا يخالفوا احكام القضاء[١]، وتقوم المسؤولية التأديبية على أساس الخطأ الذي يرتكبه الموظف سوء سوء كان الفعل الذي ارتكبه الموظف إيجابياً ام سلبياً وسواء وقع الاعتداء على مصلحة أدبية او مادية ولا يشترط حصول الضرر لقيام مسؤولية الموظف التأديبية ومعاقبته بإحدى العقوبات التأديبية[٢]، ففي فرنسا صدر القانون رقم (٥٣٩) في ١٦/ يوليو/١٩٨٠ والتي نص فيها على نوعين من المخالفات الأولى في حالة قيام الموظف بارتكاب مخالفة تودي الى الحكم على الإدارة بغرامة تهديدية والمخالفة الثانية حين لا يقوم الموظف المختص بإصدار الامر بدفع المبلغ الذي قضى به الحكم القضائي ففي حال تحقق أي من المخالفين يتم إحالة الموظف امام محكمة التأديب[٣]، اما في مصر فقد نص قانون الخدمة المدنية في الدولة رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ النافذ في المادة (٥٥) اذ جاء فيها (كل موظف يخرج على مقتضى الواجب في اعمال وظيفته، او يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا ...)[٤] اذ ان احترام احكام القضاء والعمل على تنفيذها هو من اهم واجبات

(١) د. اماني فوزي السيد حمودة، مصدر سابق، ص ٣١٦ .

(٢) ميسون جرجس الاعرجي، مصدر سابق، ص ٣١٤ .

(٣) أبو يونس. محمد. (الغرامة التهديدية، ط)٣، (دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية | ٢٠١٢)، ص ٢٧٥ – ٢٧٧ .

(٤) المادة (٥٥) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ .

الوظيفة العامة والخروج عنها يودي الى مخالفة القانون الذي صدر الحكم بالاستناد اليه والذي يقوم الموظف من خلاله بأداء عمله بحيث يعد مخطئا اذ خالفه[١]، اما المشرع العراقي فقد نصت المادة (٤– أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على العديد من الواجبات والمحظورات التي يجب على الموظف الالتزام بها والتي من أهمها أداء واجبات الوظيفة العامة طبقا لما هو منصوص عليه في القوانين والأنظمة والتعليمات والامتناع عن التأخر في أداء العمل والذي من شانه إضاعة حقوق الاخرين[٢].

الفرع الثاني

المسؤولية المدنية

ان امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء بكافة صور الامتناع يمثل عملا غير مشروع وخطأً من جانب الإدارة لا يمكن تبريره مما يترتب عليه قيام صاحب الشأن بالمطالبة بالتعويض اما اذا كان امتناع الإدارة له ما يبرره كما في حالة استحالة تنفيذ حكم الإلغاء او لاعتبارات تتعلق بالصالح العام فان القضاء يقوم في هذه الحالة بالاستناد الى نظرية المسؤولية على أساس المخاطر وتعويض صاحب الشأن دون ان يكون هناك خطأ من جانب الإدارة تطبيقاً لمبدأ المساواة امام الأعباء العامة وقاعدة الغنم بالغرم[٣]، وقد ذهب الفقه والقضاء بصورة عامة الى اعتبار القرارات الإدارية المخالفة لحجية الشيء المقضي فيه او التي يترتب عليها عدم تنفيذ الاحكام مخالفات جسيمة تودي الى مسؤولية جهة الإدارة بالتعويض عن جميع الاضرار بناء على الخطأ المرفقي[٤] بينما ذهب البعض من الفقه في فرنسا[٥] الى تقرير المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ ويكون

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص ٧٧ .

(٢) ينظر المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل .

(٣) الحساني. عدي. (إشكالات تنفيذ الاحكام الإدارية، ط١)،(مكتبة القانون المقارن، بغداد|٢٠١٨), ص٢٥٩ .

(٤) محمود سعد عبد المجيد، مصدر سابق، ص ١٦٢ .

(٥) لقد كان العميد هوريو هو من صاغ نظرية الخطأ الشخصي للموظف المسؤول عن عدم تنفيذ الشيء المقضي فيه بمناسبة تعليقه على حكم Fabregues حيث قال ان المخرج

التعويض من ماله الخاص اذا ثبت سوء نيته وتقصيره او كان الضرر على درجة من الجسامة، ويلاحظ ان القضاء الاداري الفرنسي اقتصر على نظر دعاوى التعويض عن الخطأ المرفقي وتقرير مسؤولية الإدارة دون تقرير مسؤولية الموظف الشخصية اذ ان ذلك من اختصاص القضاء العادي والذي بدوره لم ينظر الدعاوى التي تقرر مسؤولية الموظف الشخصية لعدم تنفيذه الاحكام القضائية [١] اما القضاء المصري فقد اخذ بفكرة الخطأ الشخصي ومسؤولية الموظف الشخصية ولكن في نطاق ضيق جداً والتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يكون من خلال البحث وراء نية الموظف هل ابتغى تحقيق قصداً شخصيا ومنفعة خاصة فيكون مسؤولاً عنه اما انه ابتغى تحقيق مصلحة إدارية واخطأ بتصرفه واندمج تصرفه مع الاعمال الوظيفية الأخرى فيكون الخطأ مرفقي ولا يعد خطأ شخصياً يستوجب قيام مسؤولية الموظف الشخصية(٢)، والتعويض عن جزاء المسؤولية الإدارية هو التعويض النقدي لأنه يستحيل ان يكون عينياً لان الإدارة امتنعت عن تنفيذ حكم الإلغاء ويقدر التعويض على أساس ما لحق المحكوم لصالحه من ضرر وما فاته من كسب ويكون التعويض لجميع أنواع الاضرار المادية والمعنوية [٣].

الفرع الثالث

المسؤولية الجنائية

الوحيد لمشكلة امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الصادرة ضدها يتحصل في تقرير مبدأ عام مؤاده انه عندم يقضي ضد الإدارة بحكم نهائي فأن الموظف المسؤول عن تنفيذ هذا الحكم يرتكب خطأ شخصيا اذا امتنع عن تنفيذه ويسأل عنه في ماله الخاص، كما بين العميد ديجي انه ليس هناك حل اخر لضمان تنفيذ الشيء المقضي فيه به سوى اثارة مسؤولية الشخصية للموظف الذي يتسبب في تعطيل اثر الحكم القضائي كما= =ذهب جيز الى ان الموظفين الذين يقع على عاتقهم الالتزام بتنفيذ الشيء المقضي فيه ويرفضون دون مبرر قانوني تنفيذ هذا الالتزام يرتكبون خطأ شخصيا يرتب مسؤوليتهم، للمزيد ينظر د. حسني عبد الواحد، مصدر سابق، ص٥٩٤.

(١) د. اماني فوزي السيد حمودة، مصدر سابق، ص ٣٠٣- ٣٠٤ .

(٢) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٤٠٨ .

(٣) د. حنان محمد القيسي، د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ١٢٧ .

لقد ذهب بعض الفقه الإداري الى التركيز في مجال العمل على ضمانة احترام تنفيذ حجية الشيء المقضي فيه الى الموظف اكثر من الإدارة والتي تكون اثارة المسؤولية الجزائية من ابرزها كونها ترتب نتائج خطيرة على اثارتها ومن أهمها فقدانه حريته وعزله من وظيفته مما يجعلها عقوبة رادعة تضمن احترام تنفيذ الاحكام القضائية [١]، ويلاحظ ان غالبية التشريعات العقابية قد نصت في احكامها الى تقرير عقوبات في حالة مخالفة احكام القضاء وعدم تنفيذها ففي فرنسا فان قانون العقوبات الفرنسي لم يتطرق الى العقوبات المقررة في حال عدم تنفيذ الاحكام القضائية قد سار القضاء الإداري في استخدام بعض النصوص العقابية المقاربة لحالة الامتناع[٢]، اما في مصر فقد نص الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٠٠) اذ جاء فيها (تصدر الاحكام وتنفذ باسم الشعب وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون، ويكون لامتناع عن تنفيذه او تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمة يعاقب عليها القانون وللمحكوم في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة الى المحكمة المختصة ...) كما نصت المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري ٥٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل على انه (١- يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين واللوائح او تأخير تحصيل الأموال والرسوم او وقف تنفيذ حكم او امر صادر من المحكمة او اية جهة مختصة . ٢- يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم او امر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من انذاره على يد محضر اذا كان تنفيذ الحكم او الامر داخلا في اختصاص الموظف)، اما المشرع العراقي فقد نصت المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته اذ جاء فيها (١- يعاقب بالحبس او بالغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقف او تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والأنظمة او أي حكم او امر صادر من احدى المحاكم او من اية سلطة عامة مختصة او في تأخير تحصيل الأموال او الرسوم و نحوها المقررة قانونا . ٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها

(١) د. عدي سمير حليم الحساني، مصدر سابق، ص ٢٨٨ .

(٢) المادة (٤٣٢-٢) من قانون العقوبات الفرنسي التي عاقبت بالسجن عشر سنوات مع غرامة مالية (١٥٠٠٠٠) يورو في حال عدم قيام الشخص المخول بالسلطة العامة بمهام وظيفته او في حال قيامه بعمل يودي الى اخفاق تنفيذ القانون .

كل موظف او مكلف بخدمة امتنع عن تنفيذ حكم او امر صادر من احدى المحاكم او اية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من انذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخل في اختصاصه)، وفي جميع الأحوال يشترط القانون في هذه الجريمة توافر ثلاثة اركان وهي الركن المفترض (الصفة) أي صدوره من موظف عام يعمل في مرفق عام بصورة دائمة وان يتوافر الركن المادي للجريمة وهما صورتين الأولى والمتمثلة بتعطيل او وقف تنفيذ الاحكام والثانية بالامتناع عن تنفيذ الاحكام واخيراً ضرورة توافر الركن المعنوي للجريمة اذ انها من الجرائم العمدية التي يشترط فيها توافر القصد الجرمي للموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام[١].

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراسة موضوع امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، فقد توصلنا الى جملة من الاستنتاجات و التوصيات وكما يأتي :

أولا :- الاستنتاجات .

١ – ان امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء قد يكون امتناع مشروع له ما يبرره وهذه المبررات تكون مستمدة من فكرة الصالح العام او نتيجة غموض منطوق الحكم او استحالة تنفيذ حكم الإلغاء او قد يكون امتناع الإدارة غير مشروع ويتخذ عدة صور وأساليب منها المماطلة او التراخي عند تنفيذ حكم الإلغاء او التحايل عند تنفيذ حكم الالغاء او تنفيذ الحكم بشكل ناقص او ان تمتنع بشكل صريح عن تنفيذ حكم الإلغاء .

٢ – ان سلطة قاضي الإلغاء تقف عند حد الغاء قرار الإدارة غير المشروع دون ان يكون له الحق في توجيه أوامر للإدارة او الحلول محلها او اجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء.

(١) قيس لطيف التميمي، شرح قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩ ص ٧١٠ – ٧١٤ .

٣ – ان امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء يعد مخالفة لحجية الشيء المقضي فيه مما يمنح المحكوم له حقاً في الطعن فيه بالإلغاء بدعوى جديدة .

٤ – يترتب على امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء اثارة مسؤوليتها التي قد تكون مسؤولية تأديبية تقع على عاتق الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء او مسؤوليته المدنية بتعويض المحكوم له لجبر الضرر الذي اصابه نتيجة عدم تنفيذ حكم الإلغاء او مسؤوليته الجنائية التي تقع على الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء مما يترتب عليه تقييد حريته .

ثانياً :– التوصيات

١ – نوصي المشرع العراقي بالنص في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل إعطاء القاضي الإداري الحق في توجيه أوامر للإدارة بغية تنفيذ حكم الإلغاء .

٢ – نوصي المشرع العراقي بالنص في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على إعطاء القاضي الإداري تحديد مدة محددة التي تحتاجها الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء .

٣ – نوصي المشرع العراقي الى ايراد نص في قانون مجلس الدولة العراقي يعطي فيه للقاضي الإداري صلاحية الحكم بالغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء اسوة لما جاء به المشرع الفرنسي .

The Authors declare That there is no conflict of interest

References

First : legal books .

1- Al-Soghairi. Ahmed. the administrative decision in France and the Emirates and the role of the courts in abolishing it, (Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, without a year of publication).

2- Salih. Ahmad. Comprehensive Encyclopedia of Implementation Disputes before the Courts of the State Council, Volume II, 1st Edition, (National Center for Legal Issues, Cairo|2017).
3- Hammouda. Amani. guarantees of implementation of judgments issued in administrative disputes, (New University House, Alexandria|2015).
4- Abdel Wahed. Hosni. Implementation of Administrative Provisions, First Edition, (Civil Defense Press, Cairo|1984).
5- Sheroun. Hasina. Administration Abstaining from Judicial Sentences Sentenced, (New University House, Azarita| 2010).
6- Okasha. Hamdi. Encyclopedia of Administrative Procedures and Evidence, Part 5, (Mentafat Institution, Alexandria| 2010).
7- Al-Qaisi. Hanan . & Radhi. Mazen. the administration's failure to implement the rulings of the administrative judiciary, 1st floor, (Dar Al-Masala Printing and Publishing, Baghdad|2018).
8- Al-Tamawi. Suleiman. Compensation Court, Third Book, (Dar Al-Mutazem for Printing and Publishing | 1986).
9- Al-Sanhouri. Abdel-Razzaq. Mediator in Explaining the Civil Law, Theory of Compliance, Sources of Commitment, (Publishing House for Egyptian Universities, Cairo |1952).
10- Khalifa. Abdel Aziz. Implementation of Administrative Provisions and Temporary Issues, (Mahmoud House for Printing and Publishing, 2015).

11- Giza. Abdel-Moneim. Effects of Cancellation Rule, First Edition, (Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1971).
12- Al-Hassani. Uday. Issues of Implementing Administrative Provisions, 1st Edition, (Comparative Law Library, Baghdad| 2018).
13- Al-Feares. Issam. Mechanism for implementing the provisions of the administrative judiciary, (New University House, Alexandria| 2019).
14- Abdel-Zahir. Issam. Administration's failure to implement the provisions issued for compensation and ways to confront it, 1st edition, (Nass Printing Company, Cairo | 2015).
15- Fathi. Fikry. Briefing the Cancellation Act in Accordance with Judicial Provisions, (Arab Renaissance House, Cairo | 2004).
16- Abu Younis. Mohamed. the threatening fine, 3rd floor, (New University House, Alexandria| 2012).
17- Al-Laithi. Muhammad. Administration's failure to implement the administrative rulings issued against it, 1st edition, (Abu Al-Majd Printing and Publishing House | 2009).
18- Abdel-Alim. Mohamed. the problem of implementing the provisions of the administrative judiciary and the modern French organization to confront them, (New University House, Alexandria | 2018).
19- Ahmad. Mansour. the threatening fine as a penalty for not implementing the administrative judgments issued against the administration, (New University House, Alexandria|2002).

20- Khalifa. Abdel Aziz. Regulations for Issuing and Appealing Administrative Provisions, First Edition, (Dar Al-Fikr and Law, Cairo|2016).
21- Raslan. Zakaria. Procedures for Claiming Cancellation before the State Council, First Edition, (Abu al-Majd Printing and Publishing House, 2013).
22- Al-Tamimi. Qais. Explanation of the Iraqi Penal Code No. 11 of 1969, (Dar Al-Senhouri, Beirut | 2019).
23- Omar. Mahmoud. Judgment in the Administrative Case and its Implementation, Second Edition, (Al-Iman Scientific Center, Nasr City | 2014).
24- Abdel-Majid. Mahmoud. Executive Protection of Administrative Provisions Between Criminalization, Disciplinary, Cancellation, and Compensation, (New University House, Alexandria | 2012).
25- Al-Zahrani. Maha. Management's Responsibility for Not Implementing Judicial Provisions in the Saudi System, First Edition, (University Book House, Riyadh | 2017) .

Second: University theses and dissertations:

26- Al-Bayati. Israa. Authentic Ruling on Cancellation, (Master Thesis, College of Law - University of Baghdad| 1996) .
27- Saeed. Barwa. Management's Abstention from Implementing Cancellation Rule, (Master Thesis, College of Law, Yarmouk University, Jordan | 2012).
28- Kilani. Jalal. Problems of Implementing Administrative Judgments in Iraq, (Master Thesis, College of Law and Politics, Sulaymaniyah University, Iraq | 2016).
29- Al-Brifkani. Sardar. Means to Ensure Implementation of Administrative Provisions Issued Against Management

in the Iraqi Legal System, (PhD thesis, Faculty of Law, University of Alexandria | 2016).

30- Al-Shafi'i. Mahmoud . Mechanisms for Implementing Judgments Issued Against Management in the Field of Administrative Disputes, (PhD Thesis, Faculty of Law, Assiut University|2013).

31- Borsly. Adel Majed. Means of Obliging the Administration to Implement the Provisions Issued in Administrative Disputes in Kuwaiti Law, A Comparative Study, (PhD Thesis, Faculty of Law, Cairo University, Egypt| 2013).

32- Al-Araj. Mason. Effects of the Ruling on Canceling the Administrative Decision, PhD Thesis, College of Higher Legal Studies, (Amman Arab University, Jordan| 2005).

33- Muhammad. Yusef. implementing the judicial ruling issued to annul the administrative decision, (Master Thesis, College of Law, University of Mosul| 2019).

Third: Laws:

34- Iraqi Civil Law No. 40 of 1951.

35- Iraqi Penal Code No. 111 of 1969, as amended.

36- State Employee Discipline Law No. 14 of 1991 amended.

37- Fifth Amendment Law of the Iraqi State Council Law No. 17 of 2013.

38- Egyptian Civil Law No. 131 of 1948.

39- Egyptian Civil Service Law No. 18 of 2015.

40- The French Penal Code in force.