امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

ساكار حسين كاكه مد

قسم القانون، جامعة جيهان-أربيل، كوردستان، العراق

المستخلص

إن مسألة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري تعتبر من المشاكل العصرية, وهي من المواضيع الحيوية لما له أهمية من معرفة مدى احترام الإدارة العامة لأحكام القضاء، وبالتالي احترامها لمبدأ المشروعية، وقيام الإدارة بكافة تصرفاتها وفقا للقانون، حيث أن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون إن دل على شيء، فهو يدل على مدى نجاعة الإدارة في ممارسة اعمالها ونشاطاتها, ومن تلك الأعمال الواجبة على الإدارة هو تنفيذها لأي حكم صادر عن القضاء الإداري , وبعكس ذلك يعتبر عمل الإدارة مخالفا لمبدأ المشروعية ومعرضا للطعن فيه بالإلغاء، واحيانا المطالبة بالتعويض عنها إذا تعرض أحد الافراد نتيجة الامتناع عن التنفيذ الى ضرر معين.

الكلمات المفتاحية: القضاء الإداري، الاحكام القضائية، الامتناع، التنفيذ، الغرامة التهديدية، الدعوى التأديبية.

1. المقدمة

مما لا شك فيه إن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ليس مخالفًا لحجية الشيء المقضي به فقط وإنما هو إهدار لكل معاني المشروعية. حيث ظل القضاء الإداري لفترة طويلة يفتقر إلى وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ احكامه، وهذا كان يشَكلَ نقطة ضعف للقضاء الإداري. فبسبب غياب تشريع واضح بهذا الخصوص، والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة فإن مسألة تنفيذ أحكام القضاء الإداري تبقى مرهونة بمدى حسن نية الإدارة ومدى احترامها للقوانين ومدى احترامها لمبدأ المشروعية. لذا فإن الخروج عن مبدأ إلزامية القرارات القضائية الإدارية من قِبل الإدارة يضرب في صميم هيبة القضاء الإداري، ويزرع الشك حول فعالية هذا القضاء. وفي الوقت الراهن نجد امامنا الكثير من حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية وبأساليب مختلفة. وتكمن مشكلة الدراسة في امكانية بعض الموظفين من الامتناع عن تنفيذ احكام القضاء الإداري مما يؤدي الى التأثير على هيبة القضاء وخاصة في ظل انعدام طرق التنفيذ الجبري في القانون العراقي ضد الإدارة بخلاف القانون الفرنسي وعدم امكانية القضاء الإداري من توجيه اوامر الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ احكام القضاء والتي ما تؤدي غالبا الى الإضرار بمصالح الافراد. لذا سنقسم هذا البحث الى مبحثين: نوضح في المبحث الأول اساليب الإدارة في امتناعها عن تنفيذ احكام القضاء الإداري من خلال مطلبين نتناول في المطلب الأول امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي بإرادتها، أما المطلب الثاني سنوضح فيه تعطيل احكام القضاء الإداري من قبل الإدارة. أما المبحث الثاني سنوضح فيه وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية ضمن مطلبين نتناول في المطلب الأول وسيلة الغرامة التهديدية وفي المطلب الثاني نتناول وسيلة الدعوى التأديبية.

اعتمدنا المنهج التحليلي المقارن منهجا لهذه الدراسة وذلك من خلال تحليل موضوع البحث من اغلب جوانبها والمقارنة بين الانظمة القانونية في كل من فرنسا ومصر والعراق بالاعتماد على التطبيقات القضائية في ذلك.

2. أساليب الإدارة في امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري

بطبيعة الحال إن الإدارة بما تملكه من امتيازات وصلاحيات فإنها كثيرا ما تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية وبالتالي فهي تمتلك وسائل واساليب متنوعة لامتناعها عن التنفيذ، ومن تلك الأساليب التي تستخدمها الإدارة اسلوب الامتناع عن التنفيذ بإرادتها الصريحة أو انها تلجأ الى الامتناع عن طريق تعطيل التنفيذ للأحكام الصادرة عن القضاء الإداري وسنوضح ذلك في المطلبين التاليين

مجلة جامعة جيهان- اربيل للعلوم الانسانية والاجتماعية
المجلد 8، العدد 2 (2024).
أُستلم البحث في 12 نيسان 2024؛ قُبل في 15 حزيران 2024
ورقة بحث منتظمة: نُشرت في 1 تموز 2024
البريد الإلكتروني للمؤلف: sakar.hussein@cihanuniversity.edu.iq
حقوق الطبع والنشر © 2024 ساكار حسين كاكه مد. هذه مقالة الوصول اليها مفتوح موزعة تحت رخصة المشاع الإبداعي النسبية - CC BY-NC-ND 4.0

10.24086/cuejhss.v8n2y2024.pp48-53

2.1 امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي بإرادتها

إذا كانت الإدارة سيئة النية في امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية فإنها تتخذ أسالیباً مختلفة في ذلك دون وجود اسباب خارجة عن إرادتها او قوة قاهرة تمنع التنفيذ ومن هذه الأساليب الامتناع عن التنفيذ بصورة صريحة وهذا يعد الجرم المشهود الذي تقترفه الإدارة في نطاق تنفيذ الأحكام الإدارية وهي بهذا لا تدع مجالاً للشك في مخالفتها للمشروعية فالإدارة نادرًا ما تلجأ إلى هذا الاسلوب لتعبر عن إرادتها في عدم التنفيذ ومثال ذلك امتناع الإدارة عن إعادة الموظف المفصول إلى عمله بالرغم من أن القضاء قد أصدر الحكم بإلغاء قرار الفصل (احمد، 2012) . وقد استقر أحكام القضاء الإداري على أن الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي هو قرار سلبي خاطئ (شطناوي، 2016). ولما كان القضاء لا يملك سلطة توجيه أوامر للإدارة فلا يبقى للفرد سوى العودة مجددًا إلى القضاء لحمل الإدارة على الإيفاء بالتزاماتها تجاه حكم الإلغاء وبصدور حكم إلغاء آخر ضد الإدارة بإزالة قرارها السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم حائز على حجية الشيء المقضي به، وقد تصر الإدارة على موقفها وإن لم تكن هنالك إمكانية استعمال وسائل جبر ضد الإدارة إلا أنها تعرض نفسها للمسؤولية (البياتي، 1996). ومن أمثلة الرفض الصريح في العراق امتناع مديرية التسجيل العقاري في الديوانية بموجب كتابها المرقم (2011/11303) عن تنفيذ حكم محكمة بداءة الديوانية القاضي بمنع معارضة وزير العدل إضافة لوظيفته ومديرية التسجيل العقاري في الديوانية للمدعي (م.ك.ش) من نقل ملكية العقار المرقم (1 /510) مقاطعة (2) البو صالح (مجهول، 2014).

اما بالنسبة للامتناع الضمني عن تنفيذ الحكم القضائي، فالإدارة تسعى في هذه الصورة إلى تفادي الآثار التي يرتبها الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرارها وذلك عن طريق التزامها الصمت، دون أن تقوم بأي إجراء إيجابي يتطلبه تنفيذ الحكم، كأن يصدر حكم بإلغاء قرار الإدارة بالامتناع عن منح ترخيص فلا تقوم الإدارة بالقرار بمنح الترخيص (كنعان، 2001). إن هذه الصورة هي الأكثر شيوعًا في تجسيد رفض الإدارة تنفيذ القرارات القضائية، فهي تلجأ إلى هذه الوسيلة دون الحاجة إلى إصدار قرار صريح بالرفض بل يكفي سكوت الإدارة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ. ومن الأمثلة التطبيقية لذلك ما جاء به قضاء مجلس الدولة الفرنسي بتأريخ 8/فبراير/ 1961 في قضية (Rousset) والتي تتلخص وقائعها في أن الإدارة أصدرت قرارًا بعزل (Li sieur Rousset)من منصبه بدون وجه حق، فطعن الأخير بالقرار المذكور ليحصل على إلغائه قضائيًا من طرف مجلس الدولة، إلا أن الإدارة لم ترجعه إلى وظيفته مما دفعه إلى رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الإدارة بالامتناع عن تنفيذ قرار الإلغاء الصادر لصالحه، والتعويض له نتيجة ما أصابه من أضرار بسبب ذلك (بلماحي، 2008) .

وهناك اسلوب اخر تتبعه الإدارة في امتناعها عن تنفيذ احكام القضاء الإداري وهي التراخي في التنفيذ، فالإدارة عندما تطالب بتنفيذ حكم القانون تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار الوقت المناسب لتنفيذ الحكم، بمراعاة الظروف والأوضاع التي يجري التنفيذ في ضوئها، وليس معنى ذلك أن تتراخى الإدارة في التنفيذ إلى أكثر من الوقت اللازم والتي بتجاوزها يفقد الحكم القضائي قيمته، ويترك مسألة تقدير المدة المعقولة لرقابة المحكمة في ضوء كل حالة على حدة. ففي فرنسا فقد استقر الأمر على تحديد المدة المعقولة لتنفيذ الإدارة الأحكام الصادرة عن القضاء بأربعة أشهر من تأريخ إعلانها بالحكم الصادر. حيث ان من المقرر أن تأخر الإدارة عن التنفيذ قد يكون له مبررات قانونية وواقعية كأن يكون تنفيذ الحكم يتطلب اتخاذ سلسلة من القرارات والتدابير الإدارية اللازمة، وفي هذه الحالة تنتفي مسؤولية الإدارة في التأخر عن التنفيذ (درويش، 2012). وعليه إذا تجاوزت جهة الإدارة المدة المعقولة لتنفيذ الحكم القضائي، ودون أن يكون لهذا التجاوز ما يبرره انعقدت مسؤوليتها بسبب هذا التأخير، ويعد هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي غير مشروع يحق للمحكوم له رفع دعوى للمطالبة بإلغائه، كما يحق له المطالبة بالتعويض إذا كان قد ترتب عليه ضرر نتيجة هذا التأخير (العصار، 2011). وغالبا ما توجد هذه الصورة من صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي في أحكام الإلغاء، ففي العراق أكدت المحاكم الإدارية مسؤولية الإدارة نتيجة التأخر في التنفيذ، حيث جاء في أحد قرارات الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة ما يلي (وحيث إن مجلس الانضباط العام قرر اعتبار المدة من (2006/8/17) ولغاية 2008/9/17 خدمة للمدعي لأغراض العلاوة والتقاعد .... وإن مسؤولية عدم التطبيق أو التأخير يقع على عاتق الإدارة).

وأحيانا قد يلجأ الموظف الى التنفيذ الجزئي للحكم القضائي، حيث يقوم الموظف المختص بالامتناع عن تنفيذ جزء من الحكم القضائي وتنفيذ الجزء الآخر، أو أن يسيء التنفيذ وذلك بأن ينفذه على غير الوجه المطلوب، أوقد تلجأ الإدارة إلى تنفيذ الحكم تنفيذًا ناقصًا، بدلاً من الرفض الصريح أو التأخر عن التنفيذ (عبيد، 2007). وإن كان المشرع المصري والمشرع العراقي لم يتطرقا إلى حالة التنفيذ الجزئي كما فعل بالنسبة لصورة الامتناع الصريح، إلا أن بعض الفقه يرى أن الموظف قد يلجأ للتنفيذ الناقص بدلاً من الرفض الصريح أو اسلوب التأخير في التنفيذ، لكي يتفادى آثار الامتناع الصريح عن تنفيذ الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي به، لا سيما أن ذلك الموظف ينتمي إلى جهة إدارية تتمتع بالامتيازات والسلطات، وأن ذلك الموظف يقوم بتنفيذ الحكم مشروطًا. ويمكن الإشارة الى اننا لم نجد حكمًا قضائيًا في القضاء العراقي يشير إلى هذا النوع من الامتناع.

2.2 تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري

قد تلجأ الإدارة في سبيل تعطيل تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها إلى استخدام أساليب متنوعة فيكون ذلك إما بإصدار قرار إداري- فردي أو لائحي، أو قد تلجأ الإدارة إلى الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء بإجراء تشريعيً. وفيما يلي توضيح ذلك

أولاً/ تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية بقرار إداري فردي ويكون إما بالتزام جانب الصمت، وتلجأ الإدارة لتحقيق هدفها في الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في مواجهتها بإلغائها قرارها المعيب، وذلك بالتزام الصمت فينتج عن ذلك قرارٌ سلبيٌ برفض التنفيذ (خصباك، 2012) أو تقوم الإدارة بإصدار قرار جديد بمضمون القرار الملغى أو بمضمون مشابه ل، ومثال ذلك أن يصدر حكم بإلغاء قرار فصل موظف فتعيده الإدارة إلى عمله، ثم لا تلبث أن تصدر قرارًا بفصله مرة أخرى (عبد العليم، 2014).

ثانيًا/ تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية بقرار تنظيمي-: إن حق الإدارة في تعديل لوائحها حق ثابت، وقد يلغى قرار إداري فردي لمخالفته لقرار تنظيم، فيجوز للإدارة بعد تعديل هذا القرار التنظيمي أن تعيد إصدار القرار الملغى من جديد، بشرط ألا ينطوي

ذلك على تحايل لتعطيل تنفيذ الحكم، وإلا جاز الطعن في هذه اللائحة بتجاوز السلطة للوصول إلى الحكم بإلغائها (عبد العليم،2007). حيث كانت هناك احكام صادرة من قضاء مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص، كما قد تلجأ الإدارة أحياناً إلى أن تصدر قرارًا عامًا تتضمن قيدًا يحظر بمقتضاه اتخاذ قرار إداري فردي يتطلبه تنفيذ حكم ما، ولا خلاف ما إذا كان التعديل الذي تدخله الإدارة على اللائحة يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، أو تهدف من ورائه عرقلة تنفيذ الأحكام (حمدي و ابو القاسم ، 2022)، ففي النهاية مرده إلى القضاء للتحقق من كل الظروف والملابسات التي أحاطت بالتعديل، فإذا ما تبين لها أن التعديل يقصد منه عرقلة تنفيذ الأحكام القضائية قضت المحكمة بإلغاء التعديل بوصفه مشوبًا بعيب الانحراف بالسلطة. والأصل أنه لا ينبغي للإدارة أن تتستر وراء السلطة التي منحها إياها القانون في إصدار اللوائح أو تعديلها، بهدف ترتيب الأوضاع الإدارية وتنظيم سير المرافق العامة، إلى هدف آخر يتمثل في عرقلة تنفيذ الأحكام، إذ يشوب تصرفها الانحراف بالسلطة (درويش، 2012)

ثالثاً/ تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية بإجراء تشريعي. احيانا قد تتعاون السلطتان التشريعية والتنفيذية في التهرب من تنفيذ الحكم القضائي، وذلك بأن تصدر تشريعًا بأن تعيد القرار الملغى قضاءً والمفترض إعدام آثاره بحكم الإلغاء، إلى الحياة الإدارية، بحيث يكون بمقدوره في ظل التشريع الجديد ترتيب كامل آثاره (خصباك، 2012). حيث إنه الإجراء الذي بواسطته يستطيع المشرع أن يعيد إلى القرار الإداري المعيب سريانه ومكانه في النظام القانوني، سواء بمنع القاضـــــــــي من إلغائـــــه أو إسباغ الشرعية عليه إن كان قد ألغي (درويش، 2012). وإن هذا السلوك التشريعي معيب من الناحية القانونية، حيث من المفترض للسلطة التشريعية وهي تضع قواعد عامة مجردة أن تكون أحرص على إعمال هذه القواعد بصورة مطلقة، دون إتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية للخروج عليها في حالات خاصة، على أمل اللجوء إليها بعد ذلك. لإقرار ما ارتكبت من خطأ واعتباره صحيحًا بقانون بأثر رجعي (عبد الواحد، 1984). ففي مصر يمكـــن الطعن في مثـــل هذا التشريع بعـــــدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية، لمخالفته للطبيعة التشريعية للقوانين. ومن خلال ما تقدم ذكره نرى بأن التصحيح التشريعي قد يعد سببًا من الأسباب الحقيقية لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية التي يشملها المشرع بالتصحيح، إذا كان تدخل المشرع بتصحيح القرارات بإيعاز من الإدارة (شرون، 2010) .

وبرأينا إن هذا الأسلوب الذي يكون في صورة الجمع والتعاون فيما بين السلطة التشريعية والإدارة للقيام بعدم تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء غير ملائم وغير مناسب لمكانة السلطة التشريعية، لأنها وبموجب هذا التصرف يؤدي إلى فقدان ثقة الأفراد بها وعدم النظر إليها بمنظار كونها جهة تمثل العدالة في المجتمع لصدور القانون منها. لذلك من أجل تفادي حصول هذا النوع من الانحراف في ممارسة السلطة التشريعية لابد للمشرع من إصدار نص خاص بمعاقبة الأشخاص المسؤولين عن إحداث مثل هذه الانحرافات بعقوبات تأديبية أو جزائية.

3. وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي

لا تزال مسألة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية تشكل مشكلة وسبب ذلك راجع إلى استقلال الإدارة في مواجهة القاضي الإداري من جهة، وعدم قدرة توجيه أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة من جهة أخرى، بالإضافة إلى الحماية المخصصة للأموال العامة وعدم إمكانية الحجز عليها (شرون، 2010) .

ونحن نرى إن منع القاضي الإداري من توجيه أوامر إلى الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ أحكامه هو تقليل من هيبة القاضي الإداري، الذي يجب أن يكون له دور فعال في هذا الخصوص، في سبيل ضمان تنفيذ الأحكام وكفالة حق التقاضي، طالما أن القضاء والقانون لم يمنعا القاضي العادي من توجيه أوامر إلى الإدارة.

وهناك وسائل عديدة لإجبار الإدارة على التنفيذ، ففي فرنسا مثلاً وضع المشرع الفرنسي وسيلتين للضغط على الإدارة وحملها على التنفيذ، هما الغرامة التهديدية، والدعوى التأديبية ضد الموظف الممتنع عن التنفيذ (الشيخ، 2009). وعليه سنقسم المطلب الثاني الى فرعين نتناول في الفرع الأول وسيلة الغرامة التهديدية أما الفرع الثاني سنتناول فيه وسيلة الدعوى التأديبية.

3.1 الغرامة التهديدية

تعتبر وسيلة غير مباشرة لتنفيذ الأحكام القضائية الحائزة قوة الشيء المقضي به، وبشكل عام هي وسيلة لحمل الإدارة على تنفيذ جميع الأحكام الصادرة من القضاء الإداري سواء كانت قابلة للطعن أو غير قابلة للطعن، ولا يُعَدّ توقيع القاضي الإداري على الغرامة التهديدية ضد الإدارة تدخلاً منه في شؤون الإدارة ولا يخرق بذلك مبدأ الفصل بين السلطات، ويعتبر ذلك تذكير الإدارة بالتزاماتها الأساسية المتمثلة باحترام قوة الشيء المقضي به، مع إلباس هذا التذكير ثوب التحذير الرسمي وهو التهديد بجزاء مالي (عبد الهادي، 2010). وتماشيًا مع سياسة ضمان تنفيذ الأحكام القضائية، فقد أصدر المشرع الفرنسي قانون رقم (539/80) بتأريخ (1980/7/16) والمعدل بالقانون رقم 387 الصادر في 2000/5/4 الذي خول فيه القاضي الإداري سلطة توقيع الغرامة التهديدية على أشخاص القانون العام في حالة امتناعهم عن تنفيذ أحكامه حيث نصت المادة (2) منه على أنه (في حالة عدم تنفيذ حكم صادر من جهة القضاء الإداري، فإن مجلس الدولة يستطيع ولو تلقائياً، توقيع غرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام لضمان تنفيذ هذا الحكم) (عمر، 2003). وأن فرض الغرامة التهديدية على الإدارة يعد أول خطوة للاعتراف بالقاضي الإداري بسلطة توجيه الأوامر مع تأكيد دستورية هذا العمل واعتباره من مقتضيات تفعيل ما يصدره من أحكام على نحو يستجوبه خضوع الدولة للقانون، ما لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات (شرون، 2010). ونلاحظ بأن هناك قلة في القرارات الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي في فرض الغرامة التهديدية وذلك يرجع إلى القلة العددية للطلبات المقدمة لمجلس الدولة، حيث يفضل اللجوء إلى لجنة التقرير الذي ينجح في أغلب الأحوال في حمل الأشخاص العامة على التنفيذ (الشيخ، 2009). وقد أعطى القانون الفرنسي سلطة توقيع الغرامة التهديدية في حالة عدم تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري وحده، سواء في مجال الإلغاء أو التعويض، ومن ثم إنه لا يمكن توقيع هذه الغرامة في حالة عدم تنفيذ الاتفاقات المبرمة قانونًا ولا في حالة تنفيذ أي إجراء إداري غير قضائي، فالغرامة لا يقضى بها إلا في حالة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية القضائية، فإن لم يصدر الحكم فلا مجال لإعمالها، فهي لا توقع إلا بعد صدور الحكم وبعد أن يتضح أن الإدارة لم تقم بتنفيذه، كما لا يتعلق النص بالأحكام الصادرة من القضاء العادي.

فالغرامة التهديدية في مجال القانون الإداري هي عقوبة مالية تبعية ومحتملة تحدد بصفة

عامة بمبلغ محدد من المال عن كل يوم تأخير، بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الاداري، أو التأخر في تنفيذه، الصادرة ضد أي شخص من أشخاص القانون العام، أو أي شخص من أشخاص القانون الخاص، المكلف بإدارة مرفق عام، والغرامة التهديدية تختلف عن غيرها من الأساليب القريبة منها كالتعويض والفوائد التأخيرية (درويش، 2012) .

فالغرامة التهديدية ليست عقوبة مالية تبعية، بل وسيلة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام، وإذا كانت وسيلة الغرامة التهديدية تطبق بكثرة في مجال القانون الخاص فإنه قد يثار الخلاف حول إمكانية تطبيقها في مجال القانون الإداري وفي شأن روابط القانون العام، وما إذا كان القاضي الإداري يستطيع أن يجبر الإدارة على الخضوع لتلك الآلية عند امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها أم لا. وفي صدد الإجابة على هذا التساؤل نشير إلى أن القاضي الفرنسي بمقتضى تقنين القضاء الإداري الفرنسي المعدل الصادر في (2011/11/1) يملك فرض الغرامة التهديدية على الأشخاص المعنوية العامة لضمان تنفيذ أحكامها، وعلى النقيض من ذلك فإن القاضي الإداري المصري والقاضي الإداري العراقي ليس بإمكانه فرض تلك الغرامة لانتفاء الأساس أو السند القانوني (محمدي، 2022).

ومن اللافت للنظر أن وسيلة الغرامة التهديدية بنظامها القانوني المحكم في التشريع الفرنسي أدت إلى التقليل من حالات تعنت الإدارة في التنفيذ، مع بقاء المشكلة دون حل في القانونين المصري والعراقي، فبالنسبة للقانون المصري لا يوجد نص تشريعي لوسيلة التهديد المالي، سوى ما جاء في القانون المدني المصري، وهذا ما ينطبق فقط في نطاق العقود في القانون الخاص حيث تنص المادة (213) من التقنين المدني لعام 1984 على أنه (1-إذا كان تنفيذ الالتزام عينًا غير ممكن أو غير ملائم إلا إذا قام به المدين نفسه جاز للدائن أن يحصل على حكم بإلزام المدين بهذا التنفيذ وبدفع غامة تهديدية إن امتنع عن ذلك 2- وإذا رأى القاضي أن مقدار الغرامة ليس كافيا لإكراه المدين الممتنع عن التنفيذ جاز للمدين أن يزيد في الغرامة كلما رأى داعيا للزيادة) (عبدالمجيد، 2012). وبذلك نرى من الضروري إصدار تشريع خاص في مصر بفرض الغرامة التهديدية في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة من مجلس الدولة وتنظيم ذلك بقانون.

أما عن موقف القضاء الإداري العراقي فيتبين من أحكام محكمة القضاء الإداري وقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة (1979) وتعديلاته وأيضًا قانون مجلس شورى الإقليم رقم (14) لسنة 2008 أنّه لم يتضمن الإشارة إلى الغرامة التهديدية ولم يتبناها كوسيلة لإجبار الإدارة على التنفيذ، لأنّه عَدّ الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم والمكتسبة درجة البنات ملزمة وواجبة التنفيذ بما فصلت من حقوق (عبد الهادي، 2010). لكن نظم القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 في المادة (253) أحكام الغرامة التهديدية إذ نص على أنه (إذا كان تنفيذ الالتزام عينًا غير ممكن أو غير ملائم إلا إذا قام به المدين نفسه وامتنع المدين عن التنفيذ، جاز للمحكمة بناءً على طلب الدائن أن تصدر قرارًا بإلزام المدين بهذا التنفيذ وبدفع غرامة تهديدية إن بقي ممتنعًا عن ذلك)، هذا ما يتم تطبيقه ضمن القانون الخاص. وبالرغم من أنه لا يجوز الحجز على أموال الإدارة إذا ما امتنعت عن تنفيذ الحكم القضائي، غير أنه بموجب قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 فإنه يجوز الحجز على أموال المصارف لدين ناشئ من طبيعة عملها، وذلك بحكم قضائي يصدر من محكمة الخدمات المالية ومن أي محكمة أخرى (العاني، 2015).

لذا نناشد المشرع العراقي والكردستاني بالخطو بخطوات مماثلة للمشرع الفرنسي للوصول إلى التطورات التي طرأت على القانون الإداري في فرنسا، وتنظيم الغرامة التهديدية في مجال القضاء الإداري كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية في حالة امتناعها عن التنفيذ أو تراخيها في تنفيذها عن طريق تشريع نص خاص بفرضها من قبل القضاء الإداري على الإدارة لتحقيق ضمانات أكثر لحماية الأحكام القضائية الإدارية من إهمال الإدارة والموظفين في سبيل تنفيذها على أكمل وجه.

وعلى الرغم من أن الأنظمة القانونية قد وفرت طائفة من الوسائل بقصد ضمان التنفيذ الفعال للأحكام الإدارية، وهذه الوسائل رغم تعددها وتنوعها إلا أن الملاحظ أن إخلال جهة الإدارة بالتزامها بتنفيذ ما يصدر في مواجهتها من أحكام قضائية لازالت ظاهرة لافتة للنظر (عبد، 2022) إذ إن بعضًا من هذه الأحكام لا تنفذ أو تنفذ بكثير من التراخي، وهو ما يعني قصور تلك الوسائل عن تحقيق مقاصدها. حيث إن المحكوم لصالحه يلجأ إلى القضاء آملاً في إجبار جهة الإدارة على تنفيذ ما تحصل عليه ضدها من أحكام قضائية إذا ما عبرت عن إرادتها في عدم التنفيذ، وعزوفها عنه، متبعًا إحدى الطريقتين إما الدعوى الإدارية أو الدعوى الجنائية، ولكن الملاحظ أن كلتا الطريقتين تعترضها صعاب وعراقيل تشكك في قدرته على تحقيق مقاصده. فبالنسبة للدعوى الإدارية تكمن المشكلة في الأثر المترتب عليها والمدة الزمنية الذي يستغرقه الفصل فيها، وذلك سواء بالنسبة لدعوى إلغاء قرار الإدارة الصريح برفض تنفيذ الحكم وما أصاب المحكوم لصالحه من أضرار نتيجة ذلك. وهذا ينطبق على دعوى التعويض أيضًا لأن الواقع يكشف عن قصور هذه الدعوى وعدم قدرتها على إجبار جهة الإدارة على تنفيذ الحكم. فيرى أصحاب الفقه بأنها لا تُعَدُّ وسيلة جابرة لجهة الإدارة على تنفيذ الحكم وإنما جابرة للضرر المترتب على تخلفه. وبالنسبة للدعوى الجنائية فالواقع أيضًا يشهد قصورها في ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية وذلك لعدة أسباب، منها أن أكبر المشاكل التي تحد من فعالية الدعوى الجنائية هي الحصانة البرلمانية التي قد يتمتع بها الموظف المسؤول عن عدم تنفيذ الحكم أو رئيسه المباشر، ومن ناحية أخرى يبدو أن نص التجريم لا يوقع العقاب إلا في حالة توافر ركن العمد في حق الموظف المكلف بالتنفيذ وامتنع عن إجرائه، أما الموظف الذي أهمل أو تراخى فيه فلا يشمله العقاب، ومن ناحية ثالثة أن طول الوقت الذي تَستغرقه عادة المحاكم الجنائية للفصل في تلك الدعاوى نظرًا لكثرة القضايا وازدحامها يضعف الأثر الرادع لهذه الدعوى ويحقق رغبة جهة الإدارة في عدم التنفيذ ويفوت الثمرة التي كان يرجوها المحكوم لصالحه.

3.2 الدعوى التأديبية

وهي وسيلة اخرى من وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي، حيث لا يضع المشرع في العادة تعريفًا محددًا للجريمة التأديبية، كما لا يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر كما هو الشأن في الجريمة الجنائية، والخطأ التأديبي وإن كان يتفق مع الخطأ المدني في أنه لا يرد على سبيل الحصر، إذ يقتصر القانون على بيان واجبات الموظفين العامين والأعمال المحظورة عليهم بصفة عامة دون تحديد دقيق. ثم ينص بعد ذلك على معاقبة كل موظف يخل بتلك الواجبات تأديبيًا دون أن يكون عدم وجود النص المُجَرِم لفعل ما في القانون الإداري سببًا يجعله مباحًا (ضاهر، 2020) أو أنه

ينفي عنه مخالفة إدارية عقوبة معينة، وإنما يترك ذلك لسلطة التأديب شريطة أن يكون الجزاء التأديبي الموقع من بين الجزاءات التي أجازها القانون. ولا شك من بين أهم واجبات الوظيفة احترام الأحكام والقرارات القضائية، فامتناع الموظف عن التنفيذ أو قيامه بعرقلة التنفيذ أو تراخيه، أو تنفيذه لها على وجه غير صحيح، ينطوي على الإخلال بواجبات الوظيفة، وإهدار حجية الشيء المقضي به، فهو جريمة تأديبية توجب توقيع الجزاء (بن صاولة، 2010). بيد أن تواجد الموظف تحت إشراف سلطة رئاسية عليا يجعل في أغلب الأحيان الصيغة التنفيذية للأحكام الصادرة ضد الإدارة، أمرًا لرؤساء الإدارة بقصد التنفيذ أو احترام هذا الأمر يجد أساسه في كونه يصدر عن أعلى سلطة في البلاد، باعتبار تواجده فوق كل السلطات وأن الأحكام القضائية تصدر باسمه، ومخالفة هذا الأمر لا تعفي المسؤول المعني بالأمر مهما كانت درجته في السلم الإداري من تحمل المسؤولية الجزائية (قدميري، 2016).

وبذلك يمثل الجزاء التأديبي الذي يوقع على الموظف ضمانة أخرى للأحكام القضائية من حالات الامتناع عن التنفيذ، حيث يعد امتناع الموظف العام عن تنفيذ الحكم القضائي خطأ تأديبيًا في جانبه يترتب عليه قيام مسؤوليته التأديبية (خصباك، 2012)، فعلى سبيل المثال تحدد المواد (5,4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل، واجبات الموظف وسلوكه ومحظوراته، وأن هذه المواد لم تجعل من ضمن هذه الواجبات، الالتزام بتنفيذ أحكام القضاء، أو على الأقل الالتزام بتنفيذ أحكام القوانين. ويرى البعض بأن واجب الموظف بعدم الإخلال بواجباته الوظيفية، ينطوي على واجبه باحترام الأحكام القضائي، وبالتالي فإن امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم أو عمله على عرقلة تنفيذه، ينطوي هو الآخر على الإخلال بواجبات وظيفته مما يشكل جريمة تأديبية يرتب المسؤولية على الموظف (خضر، 2014).

فإذا كان فعل الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء، يعد جريمة جنائية يحاسب عليها القانون، فإن المسؤولية التأديبية تعد أقل الجزاءات استخدامًا ضد الموظفين الذين يمتنعون عن تنفيذ حكم الإلغاء أو يعيقونه، وذلك يعود إلى طبيعة المسؤولية التأديبية والنظام الخاص بها. وهي تقوم على أساس الخطأ الذي يقترفه الموظف والذي يخل من خلاله بواجبات وظيفته ويخالف التعليمات والسلوك الوظيفي الواجب مراعاته بوصفه موظفًا عامًا (العزاوي، 2003)

ونحن نرى بأن للإدارة سلطة تحديد المسؤولية التأديبية وفرض نوع الجزاء المناسب بحق الموظف الذي لا يلتزم بتنفيذ حكم الإلغاء المتمثل في الامتناع، إذ إن ذلك يعود إلى أسباب عملية واضحة، تتمثل بضرورة قيام الإدارة بمتابعة تنفيذ الأحكام التي كثيراً ما يقتضي تنفيذها إصدار عدة قرارات وتعليمات من الإدارة نفسها، وألا تسمح الإدارة بامتناع الموظف لديها عن القيام بواجباته في تنفيذ ما يصدر عن القضاء.

وتبعًا لمنحى المشرع الفرنسي في تجسيد ضمان تنفيذ فعال لأحكام القاضي الإداري الموجهة للإدارة، فقد أوجد قانون (1980/7/16) ضمانة أخرى تتعلق بالموظف المسؤول عن التنفيذ، والتي مفادها إحالة الموظف الممتنع إلى المحكمة التأديبية المالي، غير أن قانون عام (1980) قد استثنى رجال الإدارة المنتخبين بسبب تأديتهم مهام نيابية. وكذلك أعضاء الحكومة الذين يمتنعون بحاصنة لا يمكن تأديبهم بمقتضاها، حيث إن هذا الاستثناء قد أدى إلى التقليل من جدية هذه الوسيلة وفعاليتها فالمشرع الفرنسي تقدم على النظامين المصري والعراقي لأنه أصبح يشكل نقلة نوعية فعالة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة عن طريق الأخذ بوسيلتي الغرامة التهديدية وتوجيه أوامر من القاضي إلى الإدارة، كوسائل للوقوف بوجه ظاهرة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، فالقانون المصري أوقع فقط العقوبة الجنائية على الممتنع عن التنفيذ أما القانون العراقي فأوقع العقوبة المدنية والتأديبية- عقوبات انضباطية- والجنائية على الممتنع عن التنفيذ فعلى الرغم من وجود هذه الوسائل القانونية لجبر الموظف العام على تنفيذ أحكام القضاء إلا ان المشكلة الأساسية تكمن في مدى احترام سيادة القانون.

4. الخاتمة

4.1 الاستنتاجات

1. تستخدم الإدارة اساليب مختلفة في الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر من القضاء الإداري، منها الأسلوب الصريح في الامتناع عن التنفيذ، أو الاسلوب الضمني في الامتناع أو التراخي في التنفيذ.
2. عدم القدرة على توجيه أوامر للإدارة من قبل القضاء الإداري سبب من اسباب انتشار ظاهرة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة.
3. يترك تحديد المدة اللازمة لتنفيذ أي حكم قضائي صادر عن المحاكم الإدارية إلى الإدارة بحكم ما تملكه من سلطة تقديرية، لكن لا يجوز للإدارة أن تتراخى في تنفيذ الحكم إلى أكثر من الوقت اللازم والمحدد بموجب القانون.

4.2 المقترحات

1. إصدار تشريع خاص يبين من خلاله امكانية توجيه أوامر من القضاء الإداري الى الإدارة لأن منع القاضي الإداري من توجيه الأوامر الى الإدارة يشير الى التقليل من هيبة القضاء الإداري.
2. تشريع قانون خاص من قبل المشرع العراقي والمشرع الكردستاني على اتخاذ وسيلة الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ احكام القضاء الإداري.
3. تخصيص باب مستقل في قانون مجلس الدولة العراقي رقم (71) لسنة 2017 يتضمن قواعد تتعلق بتنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الإداري وان يتم نشر قرار إدانة الممتنع عن التنفيذ في الجريدة الرسمية.
4. قيام الإدارة بمتابعة تنفيذ الأحكام القضائية والتي غالبا ما تحتاج تنفيذها إصدار عدة قرارات من الإدارة نفسها بحيث إن ممارسة الإدارة لهذا النوع من الرقابة يؤدي الى التقليل من حدوث حالات الامتناع عن التنفيذ.

المراجع

محمدي، ايناس. (2022). مدخل لمفهوم الحكومة الاليكترونية وتطبيقاتها العملية .مجلة جامعة جيهان للعلوم الإنسانية والاجتماعية، 6(2)،133-123

عبد، احمد. (2022). الجريمة الالكترونية السيبرانية في القانون الدولي. مجلة جامعة جيهان للعلوم الإنسانية والاجتماعية، 4(2)، 145-151

ضاهر، عمر. (2020). تطبيقات مبدأ الوقاية المسؤولية المدنية .مجلة جامعة جيهان للعلوم الإنسانية والاجتماعية،

درويش، احمد. (2012). ضمانات تنفيذ احكام قضاء مجلس الدولة، مطبعة مراد ابو المجد، القاهرة

مجهول، احمد (2014). المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الاحكام القضائية، العراق، دار نيبور للطباعة والنشر.

قدميري، احمد (2016). اشكالية تنفيذ الاحكام الادارية المتاح على الرابط www.marocdroit.com

احمد، هاشم، ازهار. (2012). مسؤولية الإدارة الناشئة عن مخالفة التزامها بتنفيذ أحكام القضاء الإداري. مجلة الحقوق، المجلد4

البياتي، اسراء. (1996). حجية حكم الالغاء وعدم الالتزام بتنفيذه. رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 108.

عبد الواحد، حسني. (1984). تنفيذ احكام القضاء الإداري. القاهرة

شرون، حسينة. (2010). امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها. الجزائر. دار الجامعة الجديدة.

عمر، حمدي. (2003). سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. القاهرة: دار النهضة العربية.

العزاوي، خلدون. (2003). مدى سلطة قاضي الإلغاء في إصدار أوامر للإدارة. جامعة بغداد، 132.

بلماحي، زين العابدين. (2008). الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية. مجلة جامعة ابي بكر بلقايد،الجزائر.

عبد الهادي، سرمد. (2010). الأبعاد القانونية لدور القاضي الإداري. جامعة النهرين، 185.

حمدي سمير، وابوالقاسم ليلى. (2022). فاعلية وكفاءة الاجراءات التشريعية في الظروف الاستثنائية. مجلة جامعة جيهان للعلوم الإنسانية والاجتماعية، 6(2)،

بن صاولة، شفيقة (2010). اشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية. الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر.

الشيخ، عصمت. (2009). الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الإدارية. القاهرة: دار النهضة العربية.

شطناوي، فيصل. (2016). الاحكام القضائية الإدارية ضد الإدارة وإشكالات التنفيذ. مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد43, الملحق1، 507.

خصباك، كريم. (2012). مشكلات تنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الاداري والحلول المقترحة. مشكلات القضاء الاداري، بحث مقدم للمشاركة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الادارية (المحور الرابع). الامارات العربية المتحدة

كنعان، نواف. (2001). المبادئ التي تحكم تنفيذ حكم الالغاء في قضاء محكمة العدل العليا. مجلة الحقوق، 371. جامعة الكويت، الكويت، المجلد 25, العدد4

العصار، يسرى. (2011). مبدأ حظر توجيه اوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة. القاهرة: دار النهضة العربية.

Abstract

The issue of failure to implement judicial rulings issued by the administrative judiciary, it is considered one of the modern problems , and it is one of the vital topics because of the importance in knowing the extent to which the public administration respects the rulings of the judiciary, thus, it respects the principle of legality, and the administration carries out all its actions in accordance with the law, as the administration's commitment to the principle of legality and the administration's submission to the law, if it indicates anything, indicates the extent of the administration's effectiveness in carrying out its work and activities, Among those duties that are obligatory for the administration is its implementation of any ruling issued by the administrative judiciary . In contrast to that, the administration's work is considered to be in violation of the principle of legality and is subject to challenge by cancellation, and sometimes a claim for compensation for it if an individual is exposed to certain damage as a result of refraining from implementing it.

Keywords: administrative judiciary, judicial rulings, abstention, implementation, threatening fine, disciplinary action.