



إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها دراسة مقارنة في قوانين العراق

ومصر وإيران

إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها دراسة مقارنة في قوانين العراق ومصر وإيران

اسم الباحث

غزوان رحيم علوان ال بستان

جامعة قم، كلية القانون، قسم القانون العام، قم، جمهورية إيران الإسلامية

ghaswan.13@gmail.com

الأستاذ المشرف

الدكتور عبد السعيد شجاعى

عضو الهيئة العلمية بجامعة بيام نور ايران تهران أستاذ في جامعة قم - ايران

Dr.saeedshojaei62@pnu.ac.ir

الكلمات المفتاحية: إخلال الإدارة، تنفيذ الأحكام الإدارية، حجية الأمر المقضي به، القضاء الإداري، الغرامة التهديدية، العراق، مصر، إيران.

كيفية اقتباس البحث

ال بستان، غزوان رحيم علوان ، عبد السعيد شجاعى ، إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها دراسة مقارنة في قوانين العراق ومصر وإيران، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، تشرين الأول ٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ١٠ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في
ROAD

مفهرسة في
IASJ



Enforcement of Administrative Court Judgments Issued Against the Administration: A Comparative Study of Iraqi, Egyptian, and Iranian Laws

Researcher Name

Ghazwan Rahim Alwan Al-Bustan

University of Qom, Faculty of Law, Department of Public Law, Qom, Islamic Republic of Iran

Supervisor

Dr. Abdol-Saeed Shojaei

Faculty Member at Payame Noor University (Tehran) and Professor at the University of Qom (Iran)

Keywords : Administrative Non-Compliance, Enforcement of Administrative Judgments, Res Judicata, Administrative Judiciary, Coercive Fine, Iraq, Egypt, Iran.

How To Cite This Article

Al-Bustan, Ghazwan Rahim Alwan , Abdol-Saeed Shojaei , Enforcement of Administrative Court Judgments Issued Against the Administration: A Comparative Study of Iraqi, Egyptian, and Iranian Laws, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2026, Volume:16, Issue 10.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](#)

Abstract:

This research addresses the issue of administrative non-compliance with administrative court judgments issued against the administration, as a phenomenon that undermines the principle of the rule of law and the authority of res judicata. The research aims to identify the forms and methods of such non-compliance, analyze its effects on individuals, the administration, and the legal system, and then evaluate the mechanisms to confront it in three legal systems: Iraq, Egypt, and Iran. The study adopts a comparative analytical methodology by examining legislation, judicial





precedents, and legal doctrines in the three systems. The research concludes that the Egyptian system possesses strong judicial and legislative tools to confront administrative non-compliance, while the Iraqi system suffers from weak enforcement mechanisms and the absence of explicit texts granting judges the power to impose coercive fines. In contrast, the Iranian system is characterized by strict legislation imposing deterrent penalties on refusing officials. The research recommends amending Iraqi legislation to grant administrative courts enforcement powers, establishing a specialized unit for enforcing administrative judgments, and activating the personal responsibility of refusing employees. The importance of this research stems from its focus on one of the most significant challenges facing the rule of law: ensuring the enforcement of court rulings against the administration. It also brings together three different legal systems, allowing for the application of comparative experiences.

The research employs a comparative analytical approach, analyzing legislative texts, judicial precedents, and scholarly opinions in Iraq, Egypt, and Iran.

The nature of the research necessitated its division into an introduction, four sections, and a conclusion. The first section addresses the concept of breach and its forms; the second section examines its methods; the third section its effects; and the fourth section explores mechanisms for addressing it in the compared systems. The research concludes with a summary of the findings and recommendations.

المخلص

يُعالج هذا البحث مشكلة إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها، بوصفها ظاهرة تمس مبدأ سيادة القانون وحجية الأمر المقضي به. ويهدف البحث إلى بيان صور هذا الإخلال وأساليبه، وتحليل آثاره على الأفراد والإدارة والنظام القانوني، ثم تقييم آليات مواجهته في ثلاثة أنظمة قانونية هي: العراق، ومصر، وإيران. وقد اعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص التشريعية، والاجتهادات القضائية، والآراء الفقهية في الأنظمة الثلاثة. وتوصل البحث إلى أن النظام المصري يمتلك ترسانة قضائية وتشريعية قوية لمواجهة إخلال الإدارة، بينما يعاني النظام العراقي من ضعف في آليات التنفيذ الجبري وغياب النصوص الصريحة التي تمنح القاضي سلطة توقيع غرامات تهديدية، في حين يتميز النظام الإيراني بتشريعات صارمة تفرض عقوبات رادعة على المسؤولين الممتنعين. ويوصي البحث بضرورة تعديل التشريع العراقي ليمنح القضاء الإداري سلطات إجبارية، وإنشاء وحدة متخصصة



لتنفيذ الأحكام الإدارية، وتفعيل المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع. تتبع أهمية البحث من كونه يتناول أحد أهم التحديات التي تواجه دولة القانون، وهو ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة. كما أنه يجمع بين ثلاثة أنظمة قانونية مختلفة، مما يتيح الاستفادة من التجارب المقارنة.

يعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية في العراق ومصر وإيران.

اقتضت طبيعة البحث تقسيمه إلى مقدمة، وأربعة مباحث، وخاتمة. تتناول المبحث الأول مفهوم الإخلال وصوره، والمبحث الثاني أساليبه، والمبحث الثالث آثاره، والمبحث الرابع آليات مواجهته في الأنظمة المقارنة. ثم خُتم البحث بخاتمة تضمنت النتائج والتوصيات.

المقدمة

أولاً موضوع البحث

يعد امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها من أبرز الإشكاليات التي تمس مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية. فالإدارة، بصفتها ممثلة للسلطة العامة، يُفترض أن تكون القدوة في احترام الأحكام القضائية وتنفيذها دون مماطلة أو تردد؛ لأنها بذلك تُكرّس الثقة بالقضاء وتُجسّد مبدأ الفصل بين السلطات. غير أن الواقع العملي في العديد من الدول، ومنها العراق ومصر وإيران، يُظهر أن الإدارة في كثير من الحالات تتلأأ في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، أو تمتنع كلياً عن التنفيذ، بحجة حماية المصلحة العامة أو لاعتبارات مالية أو تنظيمية أو سياسية، مما يخلق تناقضاً بين مبدأ خضوع الإدارة للقانون وممارستها الفعلية.

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية لا يُعد مجرد تصرف مادي، بل هو سلوك قانوني له آثار خطيرة على النظام القانوني برمته؛ لأنه يؤدي إلى إفراغ القضاء الإداري من محتواه، ويُضعف ثقة الأفراد بمؤسسات الدولة، ويُكرّس ثقافة الإفلات من المساءلة داخل الجهاز الإداري. كما أن هذا الامتناع يُثير تساؤلات عميقة حول مدى فعالية الضمانات القانونية التي أوجدها المشرّع لضمان تنفيذ الأحكام، ومدى صلاحية النصوص القانونية القائمة لمواجهة مثل هذا السلوك الإداري.

ومن جانب آخر، تختلف النظم القانونية في تعاملها مع مسألة الامتناع الإداري؛ فبعضها يقرّ مسؤولية شخصية على الموظف الممتنع، بينما تكتفي نظم أخرى بالمسؤولية المعنوية أو التأديبية، في حين تعتمد بعض التشريعات آليات لإجبار الإدارة على التنفيذ، مثل الغرامة التهديدية أو التنفيذ الجبري بواسطة القضاء. وفي هذا السياق، تبرز أهمية المقارنة بين العراق



ومصر وإيران، لبيان مدى تطور الأسس القانونية والمؤسسية في كل نظام، ومدى قدرتها على ضمان احترام الأحكام القضائية الإدارية وتنفيذها فعلياً.

ثانياً: مشكلة البحث

١. تتلخص مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤلات الآتية:
٢. ما مفهوم إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية؟
٣. ما صور هذا الإخلال وأساليبه في الأنظمة المقارنة؟
٤. ما الآثار المترتبة على هذا الإخلال؟
٥. ما آليات مواجهته في العراق ومصر وإيران؟
٦. ما أوجه القصور في التشريع العراقي، وكيف يمكن معالجتها؟

ثالثاً: أهمية البحث

تتبع أهمية البحث من كونه يتناول أحد أهم التحديات التي تواجه دولة القانون، وهو ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة. كما أنه يجمع بين ثلاثة أنظمة قانونية مختلفة، مما يتيح الاستفادة من التجارب المقارنة.

رابعاً: منهج البحث

يعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص التشريعية والاجتهادات القضائية والآراء الفقهية في العراق ومصر وإيران.

خامساً: هيكل البحث

اقتضت طبيعة البحث تقسيمه إلى مقدمة، وأربعة مباحث، وخاتمة. تتناول المبحث الأول مفهوم الإخلال وصوره، والمبحث الثاني أساليبه، والمبحث الثالث آثاره، والمبحث الرابع آليات مواجهته في الأنظمة المقارنة. ثم خُتم البحث بخاتمة تضمنت النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: مفهوم إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية وصوره

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به واجب النفاذ، يعد مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات، ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني، لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون^١ فإذا كانت الإدارة بحكم القانون والدستور مسؤولة عن تنفيذ الأحكام بصفة عامة، فإن التزامها بتنفيذ الأحكام التي تصدر ضدها يعد التزاماً أشد ولا ينبغي لها أن تنهت عن تنفيذ حكم صادر في مواجهتها، وإلا أصبحت الإدارة بمنأى عن الثقة المفترض توافرها فيها، وذلك ما قصت به المحكمة الإدارية

العليا في مصر بقولها (إن الإدارة مسؤولة عن تنفيذ الأحكام عامة، فمسؤوليتها عن تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام أشد وأوجب)^٢

المطلب الأول: التراخي أو التأخير في تنفيذ الأحكام الإدارية

إن الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام القضائية بمجرد صدورها وإعلانها، فإن تباطأت الإدارة أو تأخرت في التنفيذ دون سبب قانوني وتجاوزت الوقت اللازم الذي يقدره القاضي بحسب الأحوال والواقعة، عد ذلك التأخير بمثابة قرار غير مشروع، وتقوم مسؤولية الإدارة ويفرض لصاحب الشأن التعويض^٣. إن التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام يدخل في نطاق الاختصاص الذي يترك لها اختيار لحظة التدخل، وهذا لا يعني أن الإدارة تملك الحرية المطلقة في تحديد الوقت لتنفيذ الحكم أو في اللحظة التي ترغبها، لأنه يؤدي إلى إنكار كل فائدة لمفهوم الاختصاص المقيد مادام أنه من الممكن بل ومن المؤكد أن تترجم هذه الحرية في الاختيار إلى حرية في عدم التصرف، لذا فاختيار وقت التنفيذ متروك للإدارة بشرط ألا يتأخر هذا الاختيار إلى ما لانهاية وأن تقرر أن تتصرف في مواعيد معقولة^٤

وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها حيث تقول "إذا تراخت جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم مدة طويلة دون مبرر تكون قد تماذت في الإخلال بتنفيذ حكم قضائي نهائي^٥

ومع ذلك تنفي مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الحكم، ولا يعد سلوكها تقاعساً أو تراخياً، متى كان التأخير مبرراً بضرورة اتخاذ تدابير خاصة تستلزم منحها مهلة مناسبة لتهيئة الوسائل اللازمة لتنفيذ الحكم، وبما يضمن إتمامه على نحو منظم لا يترتب عليه أي اضطراب أو ارتباك إداري، كما لو كان من شأن الحكم المساس بأوضاع إدارية مستقرة، ويكون تأخير الإدارة في تنفيذ الحكم مبرراً إذا أدت إليه ظروف طارئة ينتفي معها سوء نيتها^٦

وبمعنى آخر عندما نقول إن الإدارة مسؤولة عن إخلالها بتنفيذ الأحكام الإدارية، فلا يكون هذا بسبب التراخي أو التباطؤ في التنفيذ الذي يرجع إلى الإجراءات اللازم اتخاذها سواء كانت هذه الإجراءات عملية أم قانونية، لأنه من الممكن أن تلاقي التنفيذ عدة صعوبات تتعلق بسلسلة المراجعة الإدارية، ومن جانب آخر من الضروري أن تعطى للإدارة فسحة من الوقت لترتب فيها الأوضاع التي سيتناولها تنفيذ الحكم خاصة إذا كان صادراً بالإلغاء^٧

هذا ويبقى تقدير المدة اللازمة لتنفيذ الإدارة لالتزاماتها التي لم يحددها القانون ولا القاضي الإداري الذي أصدر الحكم خاضعاً لرقابة القاضي ولتقديره الشخصي^٨ وحكمت محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ ١٩٧٣/٤/٩ في القضية رقم ١٤١٩ لسنة ٢٥ القضائية بتعويض

المدعي، وهو من الموظفين العموميين، حيث إنها امتنعت خلال مدة تجاوزت أربع سنوات عن إعادته إلى عمله فأضاعت عليه، فوق ذلك الفرصة في الترقية بالاختيار، نظراً لأنه لم يكن وقت إجراء الترقية بين الموظفين الذين تم الاختيار من بينهم للوظيفة العليا أما في العراق فقد أكدت المحاكم الإدارية مسؤولية الإدارة نتيجة التأخر في التنفيذ، فقد جاء في أحد قرارات الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة ما يلي: (وحيث إن مجلس الانضباط العام قرر اعتبار المدة من ٢٠٠٦/٨/١٧ ولغاية ٢٠٠٨/٩/١٧ خدمة للمدعي لأغراض العلاوة والتقاعد وإن مسؤولية عدم التطبيق أو التأخير يقع على عاتق الإدارة)^٩

وفي إيران يخضع تنفيذ الحكم لإبلاغ المحكوم عليه به. كما أن إحالة القضية لتنفيذ الأحكام وطلب تنفيذها مشروطان بإبلاغ المحكوم عليه بالأحكام النهائية. لذا، لا يجوز تنفيذ الأحكام قبل إبلاغ المحكوم عليه بها. ويمكن استنتاج هذه المسألة من أحكام المادتين ١٠٧ و ١٠٨ من قانون تنظيم وإجراءات محكمة العدل الإدارية، الصادر عام ١٣٩٠، حيث يُعدّ حكم المحكوم عليه نهائياً أحد الشروط الأساسية لتنفيذ أي حكم^{١٠} يتضح من المقارنة بين التجارب المصرية والعراقية والإيرانية أن مسؤولية الإدارة عن التراخي في تنفيذ الأحكام الإدارية تمثل مبدأً مشتركاً يهدف إلى حماية حجية الأحكام وترسيخ سيادة القانون، وإن اختلفت آليات التنفيذ وضوابطه الإجرائية من نظام لآخر. ففي حين شددت التطبيقات القضائية في مصر والعراق على مساءلة الإدارة متى تجاوز التأخير الحدود المعقولة دون مبرر مشروع، ركز المشرع الإيراني على ضمان نهائية الحكم وإبلاغه كشرط سابق للتنفيذ، بما يعكس اهتماماً بالإجراءات الشكلية قبل الدخول في مرحلة التنفيذ. ويخلص الباحث إلى أن التوازن بين إلزام الإدارة بالتنفيذ الفوري من جهة، وتمكينها من مهلة معقولة تراعي خصوصية الأوضاع الإدارية من جهة أخرى، يظل معياراً حاسماً في تحديد قيام المسؤولية الإدارية في مختلف النظم القانونية.

المطلب الثاني: التنفيذ الجزئي للحكم أو إساءة التنفيذ

تختلف هذه الصورة عن الصورة السابقة لإخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، فالإدارة في هذه الصور لا تتأخر أو تتباطأ في التنفيذ ولا تمتنع أو تنتكر له، وإنما خلافاً لذلك تبادر باتخاذ إجراءات لتنفيذ الحكم، ولكن هذه الإجراءات والأفعال ليست كاملة أو كافية لتنفيذ سليم لمنطوق الحكم والأسباب الجوهرية ولا بالشكل الذي يتفق وما ينبغي أن يكون عليه التنفيذ المقتضي قانوناً، فالتنفيذ يجب أن يتم كاملاً ووفقاً لما جاء بمنطوق الحكم وأسبابه الجوهرية، وإذا خالفت الإدارة ذلك يعد إخلالاً بتنفيذ الأحكام الإدارية^{١١}

ويبدو ذلك جلياً فيما نصت عليه المادة (٣) من قانون (١١) يوليو (١٩٧٥) في مصر على أنه (في حالة عدم تنفيذ حكم بالإلزام وخاصة الأحكام المالية تضاف إلى المبلغ المحكوم به فائدة قانونية إذا لم يتم تنفيذ هذا الحكم تنفيذاً كاملاً خلال شهرين من إعلانه إذ غالباً ما تقوم الإدارة بدفع المبلغ المحكوم به كتعويض دون الفوائد القانونية، وهذا يعد تنفيذاً ناقصاً للحكم يستوجب مسؤوليتها والحكم عليها بغرامة تهديدية لإجبارها على استكمال تنفيذه)^{١٢}

إن الإدارة تملك السلطة التقديرية في القيام بأعمالها ومنها تنفيذ أحكام القضاء فإن هذه السلطة التقديرية مقيدة بقيد عام مقتضاه تحقيق المصلحة العامة، ولا تتعدى مهمة الإدارة تنفيذ الحكم بالشكل الذي صدر عليه، إذ يحق لها أن تخضع ما قضى به لتقديرها، أو تكسر بمشيتها مضمونه، وتختار منه بمحضها ما يناسبها، فتجري تنفيذه وتترك الآخر إعراضاً فلا تعمل بمقتضاه، وإنما لا بد أن تتمثل له كاملاً مضموناً وأسباباً جوهرية، وإلا عد ذلك منها إنكاراً لما رفضت تنفيذه مما قضى به^{١٣}

وتتعدد صور التنفيذ الجزئي، فقد يكون ناقصاً أو مشروطاً أو مغايراً لمقتضى الحكم وهذا ما نتناوله على النحو الآتي:

أ- التنفيذ الناقص للحكم: يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ مضمون حكم الإبطال بحسن نية، فإذا جاء التنفيذ ناقصاً ولا يتفق مع مضمون الحكم فإن ذلك لا يعد تنفيذاً للحكم^{١٤} ويقوم التنفيذ الناقص مقام عدم التنفيذ من حيث أثره في الحكم، بعد صدور الحكم الإداري وقيام الإدارة بتنفيذ جزء منه دون الجزء الآخر وهذا يعني امتناعها الصريح عن تنفيذ هذا الجزء الذي لم ينفذ ويستوجب مسؤوليتها^{١٥}

وفي هذا الشأن جاء حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بنصه على "مقتضى الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي الذي قضى بإلغاء القرار المطعون فيه وهو إعدام هذا القرار ومحو آثاره من وقت صدوره في الخصوص وبالمدة الذي حدد الحكم وتنفيذ الحكم يجب أن يكون كاملاً غير منقوص على الأساس الذي أقام عليه قضاؤه وفي الخصوص الذي عناه وبالمدة وفي النطاق الذي حدده ومن هنا كان لزاماً أن يكون هذا التنفيذ موزوناً بميزان القانون في تلك النواحي والآثار كافة ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلى الخدمة، ولكن في مرتبة أدنى ودرجة أقل، وإلا لكان مؤدى ذلك أن الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذاً كاملاً، بل نفذ تنفيذاً مبتوراً منقوصاً، وكان بمثابة تنزيل له في مرتبة الوظيفة وفي درجتها، وهو جزاء تأديبي

مقنع^{١٦}



ب. التنفيذ المشروط: جهة الإدارة في هذه الصورة من صور التنفيذ الجزئي للحكم تقبل تنفيذ الحكم ولكن بشروط تقيد من خلالها تنفيذه على النحو المقتضي قانوناً إذ هي ملزمة بتنفيذ الحكم بالشكل الذي صدر عليه دون قيد أو شرط. وفي هذه الحالة لا يمكن القول إن الإدارة لم تنفذ الحكم، لأنه وفقاً للسياسة القضائية يكفي أن تعلن جهة الإدارة عن رغبتها في تنفيذ الحكم حتى يتحقق أثره ولا يمكن أيضاً أن نقول قامت الإدارة بتنفيذه لأن قبولها مرهون بتحقيق ما اشترطته في المقابل. مثال ذلك اقتراح الإدارة لتنفيذ الحكم بإلغاء قرار فصل موظف أن تقبل إعادته إلى الوظيفة بشرط أن يتقدم الموظف المحكوم لصالحه بطلب إلى الإدارة في ذات الوقت ويعلن فيه رغبة في الإحالة إلى الاستيداع الظروف الشخصية، ولا شك أن هذا انتهاك صارخ لحجية حكم الإلغاء ومساوية بعدم تنفيذ الحكم^{١٧}

ت. التنفيذ البدلي أو المغاير لمقتضى الحكم: قد تلجأ الإدارة في تنفيذ الحكم إلى تنفيذه على وجه مغاير جزئياً لمقتضى الحكم، وتبرر ذلك بأن هذا هو المقتضى القانوني حسب ما فهمته من منطوق الحكم أو استنتجته من مضمونه، فالحكم مثلاً بإلغاء رفض تسليم الوثائق الإدارية المطلق قد تعتقد الإدارة أن تنفيذ ذلك الحكم يقتضي إعطاء المحكوم لصالحه صور هذه الوثائق لا أصولها^{١٨} فنقدم على ذلك وتستمر في خطأ التنفيذ على تأويل غير صحيح للحكم والواقع، وفي هذه الحالة ينهض سؤال عما إذا كان ذلك التصرف ينطوي على إخلال بالتنفيذ، وهذا يستوجب انعقاد مسؤولية الإدارة وتعكس مشكلة الغموض الكامن في منطوق الحكم ومشكلة أخرى مترتبة عليها هي الخطأ في تفسير جهة الإدارة له فيفضى بجهة الإدارة إلى تنفيذ الحكم القضائي بشكل شكلي أو خاطئ

أما عن مشكلة تبديد الغموض الذي يكتنف منطوق الحكم فهذه مسألة يحكمها مبدأ الفصل بين السلطات الذي يحظر على الإدارة العامة أن تتدخل في عمل القاضي ويحظر على هذا الأخير أن يقوم بعملها وهذا معناه أن أمر هذه المشكلة مرده إلى القاضي ليوضح لجهة الإدارة التوجيهات اللازمة لكيفية تنفيذ الحكم ويقرر في الحكم التفسيري ما يراه ضرورياً لتنفيذه ووضعه موضع التطبيق العملي وهذا الأصل يحكم المسألة منذ أمد بعيد

المطلب الثالث: الرفض الصريح

يتجسد الإخلال الصريح من قبل الإدارة عندما تصدر الإدارة قراراً صريحاً يحمل رفض تنفيذ الأحكام القضائية بما لا يدع شك في مخالفتها لحجية الشيء المقضي فيه، ومجاهرتها بالخروج على أحكام القانون إذا كانت حالات الرفض الصريح لا تزال نادرة بالنسبة للصور الأخرى إلا أنها رغم ذلك خطيرة^{١٩} إنما جرت تلبيتها في أقل من سنة واحدة، وهذا يدل بوضوح على أن



هناك تأخيراً في التنفيذ وليس إخلالاً به والخطورة تبلغ هنا منتهاها لأن موقف الإدارة سيؤدي إلى إهدار كل قيمة لأحكام القضاء ولأمرته فإن تجاهل الإدارة بصورة مطلقة إزاء حكم القضاء، والإخلال بشكل تام عن القيام بما يفرضه عليها الحكم من التزامات، هو امتهان صارخ للأحكام القضائية واستهانة بما لها من قدسية واحترام وهو أسلوب خطير يؤدي إلى المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن التنفيذ، ما لم تثبت الإدارة أن من شأن هذا التنفيذ أن يحدث فوراً إخلالاً خطيراً بالصالح العام يتعذر تجنبه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، وأن يعرض صاحب الشأن إن كان لذلك وجه^{٢٠}

إن عدم التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر ضدها فضلاً عما تتضمنه من انتهاك لمبادئ الدولة القانونية القائمة على مبدئي الفصل بين السلطات وسيادة القانون، يؤدي أيضاً إلى إهدار مبدأ من المبادئ المهمة التي يقوم عليها النظام القانوني للدولة ألا وهو تدرج القواعد القانونية، لأن وفق هذا المبدأ فإن القرارات واللوائح الإدارية تقع في سلم التدرج القانوني بعد القواعد الدستورية والقانونية والقضاء عندما يفصل في نزاع معروض عليه فإنه ينزل فيه حكم القانون والدستور، فالحكم القضائي هو الذي يحول القانون من حالة السكون إلى الحركة، وعندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي فهي بذلك تقلب تدرج القواعد القانوني وبهذا نجد أن مستوى تقدّم ورقّي أي دولة أو مجتمع لا يُقاس فقط بالتطور المادي أو الاقتصادي، وإنما يُقاس أساساً بمدى احترام إدارته لأحكام القضاء والتزامها بتنفيذها، وهذا أمر في غاية الأهمية، إذ يترجم مدى احترام نظام الدولة بأكملها للقواعد القانونية والحقوق الفردية، غير أن إخلال الإدارة بالتنفيذ، والخضوع لما يفرضه عليها القانون لا يشكل في بعض الحالات خطأ الإخلال بالتنفيذ، وذلك إذا كان لاعتبارات تتعلق بالأمن العام ويرجع تقديرها لقاضي الموضوع^{٢١}

وأخيراً يظهر لنا أن الإدارة قد تمتنع عن تنفيذ الأحكام بأشكال متعددة ومختلفة، لذا فباعتمادنا أن الإخلال الصريح للإدارة هو إخلال أهون مقارنة بالأنواع الأخرى من الإخلال، لأنه في حال وقوع الإخلال الصريح فإنه في هذه الحالة يمتلك المتضرر وسائل فعالة لمواجهة هذا الامتناع من قبل الإدارة فيما يمس مصلحتها، وهذا بخلاف الأنواع الأخرى للامتناع سواء أكانت ناقصاً أو متراخياً أو متباطئاً في التنفيذ لأن في هذين النوعين الآخرين لا بد من توافر شرطين^{٢٢}

١- أن لا تشترع الإدارة في تنفيذ التزاماتها مطلقاً، لذا تنتفي مظنة التراخي في التنفيذ بمجرد الشروع فيه، على أن يكون هذا الشروع من قبيل أعمال التنفيذ فعلاً، بما يجعل شروعه في التنفيذ جدياً لا مجرد خداع.

٢- أن تستغرق الإدارة لهذا التنفيذ أجلاً أكثر مما يحتاجه، ذلك أنه من الضروري أن تعطى لها مدة معقولة وملائمة من الوقت لترتيب أوضاعها لتنفيذ التزاماتها، وتحدد المدة حسب كل حالة على حد.

والتنفيذ الناقص بأنواعه يؤثر سلباً في اتخاذ الإجراءات القانونية للتنفيذ، وهذا يؤدي إلى عدم فعالية الأحكام القضائية ويبقى القانون ونصوصه مجرد حبر على ورق وليس له تأثير لأنه يؤدي إلى شلل عملية التنفيذ للأحكام القضائية، وقد جاء موقف القضاء الإداري العراقي بهذه المسألة، فإنه عد أن تراخي الإدارة عن تنفيذ القرارات والأحكام المرتبطة بالتعويض لا يوجب مساءلتها ما دام يتعين على المحكوم لصالحه اللجوء إلى الخزينة العمومية مباشرة، فإن مسألة العدول من جانبها في هذه الحالة لا تقدم ولا تؤخر شيئاً^{٢٣} غير أن الإشكال يطرح في تنفيذ قرارات الإبطال، حيث توصلت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً إلى أن القرارات التي تستهدف الوقوف ضد حكم قضائي نهائي تمس بمبدأ قوة الشيء المقضي به تعد مشوبة بعيب تجاوز السلطة تستوجب البطلان^{٢٤}

وفي إيران يتضح أنواع رفض الإدارة في قانون محكمة العدل الصادر بتاريخ ٨٥/٣/٩ هي كما يلي^{٢٥}

(أ) رفض تقديم توضيح وفقاً للملاحظة (٢) من المادة ٣١ إذا كان طرف الشكوى شخصاً طبيعياً أو ممثلاً لشخص اعتباري ورفض الحضور لتقديم توضيح بعد استدعائه دون عذر مقبول، فعلى الفرع استدعائه أو الحكم عليه بالفصل المؤقت من الخدمة الحكومية لمدة تتراوح بين شهر وسنة.

(ب) رفض إرسال الوثائق والملفات المطلوبة وفقاً للمادة ٣٢. بناءً على طلب رئيس المحكمة أو أي من فروعها، يُطلب من جميع الوحدات الحكومية والبلديات والمؤسسات العامة الأخرى وموظفيها إرسال الوثائق والملفات المطلوبة خلال شهر واحد من تاريخ الإخطار وبحكم الفرع على المخالف بالفصل المؤقت من الخدمة الحكومية لمدة تتراوح بين شهر وسنة أو بخصم ثلث الرواتب والمزايا لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر وسنة^{٢٦}

(ج) رفض تنفيذ الأمر المؤقت وفقاً للمادة ٢٦ بعد إصدار الأمر المؤقت وإخطاره، تلتزم الهيئات والإدارات والهيئات ومسؤولو المشتكى بالتصرف وفقاً لذلك. في حالة الرفض، يحكم الفرع الذي

أصدر الأمر المؤقت على المخالف بالفصل المؤقت من الوظيفة لمدة تتراوح بين ستة أشهر وسنة مع تعويضه عن الضرر الذي لحق به^{٢٧}

(د) رفض تنفيذ قرارات الهيئة العامة وفقاً للمادة ٤٥: "إذا امتنع المسؤولون المعنيون، بعد نشر قرار الهيئة العامة للمحكمة في الجريدة الرسمية للبلاد، عن تنفيذه، يُحكم على الرفض، بناءً على طلب المستفيد أو رئيس المحكمة وبحكم من أحد فروعها، بالفصل المؤقت من الخدمة الحكومية لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر وسنة واحدة، أو بغرامة تتراوح بين مليون (١,٠٠٠,٠٠٠) وخمسين مليون (٥٠,٠٠٠,٠٠٠) ريال، وتعويض عن الضرر الذي لحق به^{٢٨}

رفض تنفيذ قرارات الفروع وفقاً للمادة ٣٧: إذا رفض المحكوم عليه تنفيذ القرار، يُحكم عليه بقرار من الفرع الذي أصدره بالفصل المؤقت من الخدمة الحكومية لمدة تصل إلى خمس سنوات، وتعويض عن الضرر الذي لحق به ويجوز الطعن في القرار الصادر أمام فرع إصدار القرارات بالمحكمة خلال عشرين يوماً من تاريخ الإخطار. يتضح من دراسة أنواع الرفض في قانونين. أولاً، إحدى عقوبات جميع أنواع الرفض على الأقل هي الفصل المؤقت من الخدمة الحكومية. ثانياً، أشد أنواع الرفض قسوةً تتعلق بالفئة الأخيرة، وهي رفض تنفيذ قرارات الجهات الخاضعة للمادة ٣٧ من القانون والمادة ١١١ من مشروع القانون الجديد.

المبحث الثاني: أساليب إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

تتخذ الإدارة في كثير من الأحيان أساليب متعددة لامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وهو ما يشكل مساساً خطيراً بمبدأ المشروعية وسيادة القانون. ويُعد هذا الإخلال من أبرز التحديات التي تواجه العدالة الإدارية، إذ يحول دون تحقيق الغاية من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وتتنوع أساليب الامتناع بين الامتناع الصريح عن التنفيذ برفض الجهة الإدارية تنفيذ الحكم رغم تبليغها به، والامتناع الضمني الذي يظهر في شكل تسويق أو تأجيل متكرر بحجج إجرائية أو مالية، فضلاً عن أساليب المماطلة في اتخاذ الإجراءات التنفيذية أو إصدار قرارات شكلية لا تحقق مضمون الحكم. وقد تلجأ بعض الإدارات إلى أسلوب التحايل القانوني عبر إصدار قرارات جديدة تهدف إلى الالتفاف على مضمون الحكم القضائي وإفراغه من أثره العملي. ومن ثمّ، فإن دراسة هذه الأساليب تكشف عن مظاهر الخلل في العلاقة بين الإدارة والقضاء، وتبرز الحاجة إلى تعزيز الضمانات القانونية التي تكفل التنفيذ الفعلي للأحكام الإدارية وصون هيبة القضاء.

المطلب الأول: الإخلال عن تنفيذ الحكم بقرار إداري

تلجأ الإدارة لتعطيل تنفيذ الحكم الصادر ضدها إلى إصدار قرار إداري ويكون إما قراراً فردياً أو قراراً تنظيمياً وهذا ما نتناوله بالتفصيل فيما يأتي^{٢٩}

١ - تعطيل تنفيذ الحكم بقرار إداري: وهو ما قد يكون بإحدى الطريقتين: إما الإخلال والتزام السكوت فيولد قراراً إدارياً سلبياً برفض التنفيذ وأما أن تصدر الإدارة قراراً صريحاً برفض التنفيذ كما في حالة إصدار القرار الملغى نفسه أو قرار مشابه:

أ- الإخلال عن التنفيذ بالتزام السكوت: فالسكوت بحسب الأصل عدم، والعدم لا يولد حقاً ولا يترتب التزاماً ومع ذلك فإن للسكوت دوراً في تكوين التصرفات القانونية^{٣٠} وغالباً ما تلجأ الإدارة إلى تحقيق هدفها في الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري الصادر ضدها إلى التزام السكوت حيال تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرارها المعيب، فيتولد عن ذلك السلوك قراراً سلبياً برفض التنفيذ. فمثلاً حين يصدر الحكم بإلغاء رفض ترخيص لا تتبعه الإدارة بإصدار قرار المنح لتتطابق مع الشيء المقضي به أو أنها رغم إلغاء القرار الإداري فإنها تبقى الأمور في الحالة التي تركها عليها القرار الملغى، أو تتخطى المحكوم له في الترقية كلما حل موعد ترقيته

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن القرار السلبي بالإخلال عن إنهاء الخدمة ليس من القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ يقبل وقف تنفيذه وأساس ذلك أنه ليس من القرارات التي يجب التظلم منها قبل طلب إلغائها^{٣١}

هذا على خلاف ما ذهب إليه المشرع العراقي، حينما جعل التظلم من القرار الإداري وجوبياً عند تقديم الطلب بإلغائه إلى محكمة القضاء الإداري^{٣٢} إن إخلال الموظف بتنفيذ حكم الإلغاء المكتسب درجة البتات يعد قراراً سلبياً تتوافر فيه كل أركان صحة القرار الإداري وشروطه وتخلف أي ركن من تلك الأركان والشروط يضيفي صفة عدم المشروعية على القرار ويجعله خاضعاً للطعن فيه أمام القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً^{٣٣}

وفي هذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا المصري (إن إخلال الإدارة بتنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ يعد قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه أمام محاكم مجلس الدولة)^{٣٤}. وأساس ذلك أن عدم احترام الإدارة للأحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به يجعل القرار الإداري الصادر منها بناءً على ذلك مشوباً بعيب مخالفة القانون إذ يجب على جهة الإدارة عند إصدار قراراتها أن تحترم حجية الأحكام القضائية الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو العادي ولا تخالفها. وفي حكم حديث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة

ولا يجوز المجادلة فيه إلا عن طريق الطعن المقرر قانوناً. وإذا أصبح الحكم واجب التنفيذ تعين على الموظف المختص تنفيذه أيّاً كانت أوجه المثالب التي يراها على هذا الحكم حيث لا يجوز وقف تنفيذ الحكم أو تعطيله إلا عن طريق المحكمة التي أصدرته، أو محكمة الطعن بحسب الأحوال المقررة للطعن في الأحكام القضائية، وعلى الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام فإن هي تقاعست أو امتنعت عن التنفيذ عد هذا الإخلال بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يحق معه للمتضرر أن يطعن فيه أمام القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً^{٣٥}

ويتجلى هذا الاحتمال صراحةً في المادة ١١٤ من مشروع قانون تنظيم وإجراءات محكمة القضاء الإداري في إيران، المُعتمد بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٢. في الحالات التي يتذرع فيها المحكوم عليه بموانع قانونية تعيق تنفيذ الأحكام النهائية للمحكمة، أو في الحالات التي يتعذر فيها تنفيذ الحكم لسبب ما، ويُعتبر هذا السبب مبرراً من قبل قاضي تنفيذ الأحكام^{٣٦}

المطلب الثاني: إصدار قرار بمضمون القرار الملغى أو ما يشابهه

إذا كان للإدارة الحق في أن تعيد إصدار القرار الملغى بعد تفادي ما شابه من عيوب، وقد قامت بسلوك معاكس فتصدر قراراً جديداً يحقق هدف القرار الملغى متجاهلة الحكم الذي قضى بإلغائه، مثل أن تقوم بفصل موظف بغير الطريق التأديبي، بعد أن يكون الحكم قد صدر له بإلغاء قرار فصله بالطريق التأديبي^{٣٧} وقد تلجأ الإدارة إلى تغطية سلوكها المعيب بالادعاء أن القرار الجديد قد صدر بناء على أسباب جديدة تجيز للإدارة ذلك أو بدعوى تحقيق المصلحة العامة أو وفقاً لأساس قانوني مختلف، كإصدار قرار بنزع ملكية عقار سبق الحكم بإلغاء القرار السابق بالاستيلاء عليه

٢- تعطيل تنفيذ الحكم بقرار تنظيمي: للإدارة الحق في تعديل لوائحها بما يتفق وينسجم مع متغيرات الصالح العام، وهذا الحق ثابت وأصيل، فإذا ما خالف قرار إداري فردي قراراً تنظيمياً يحق للإدارة بعد إلغاء هذا القرار التنظيمي أن تعيد إصدار القرار الملغى من جديد بشرط ألا ينطوي ذلك على شبهة تحايل لتعطيل تنفيذ الحكم، وعند مخالفة ذلك الشرط يجوز الطعن في هذه اللائحة بتجاوز السلطة للوصول إلى الحكم بإلغائها^{٣٨}

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري المصري إنه ((إذا كان الثابت من الأوراق أن الجهة الإدارية بعد إلغاء القرار مجدداً أصدرت قراراً جديداً بالترقية إلى درجة أسطى" وأضافت لذلك شرطاً جديداً مؤداه ألا يكون قد صدر على العامل جزاء إداري خلال الخمس سنوات السابقة على تاريخ صدور القرار الجديد مستهدفة بذلك استبعاد مما يتظاهر أن الجهة الإدارية قد انبثقت بقرارها الأخير استبعاد المدعى من حركة الترقيات، فقد بعثت أزال النظام واتخذتها شرطاً مانعاً

للترقية، الأمر الذي يؤدي إلى النيل من جوهر الأمر الصادر بحركة الترقيات وذلك أن القاعدة القانونية ليست هدفاً في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق الصالح العام^{٣٩} وانتهت المحكمة إلى إلغاء القرار.

بيد أن القضاء العراقي هو الآخر وقف بقراراته ضد الإدارة محاولاً بذلك منعها من أن تتعسف باستخدام سلطاتها للأضرار بالغير، وقد جاء في قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق على أنه وحيث إن الأمر المطعون فيه هو طلب يخضع لتقدير اللجنة المختصة قانوناً وهي لجنة إطفاء الحقوق التصرفية في محافظة القادسية التي لها سلطة القبول أو رفض الطلب حسب مقتضى الحال وفقاً لقانون توحيد أصناف أراضي الدولة المشار إليه، وحيث إن هذا الطلب لا يدخل ضمن مفهوم الأوامر والقرارات الإدارية لأنه لا يقرر أو ينشأ مركزاً قانونياً، وإنما القرار الذي يصدر نتيجة دراسة هذا الطلب سواء أكان بالقبول أم الرفض، وهو الذي يعد قراراً إدارياً محلاً للطعن أمام القضاء^{٤٠}.

المطلب الثالث: التصحيح التشريعي كأسلوب للتهرب من التنفيذ

لذلك يراد بالتصحيح التشريعي أن يقوم المشرع بإصدار تشريع يتم بموجبه تصحيح آثار ترتبت على قرار الإلغاء ويراد منها تصحيح القرار الإداري المعيب أو الملغى، ويعرف التصحيح التشريعي على أنه: "تدخل المشرع بقانون يقرر بموجبه سريان قرار إداري غير مشروع أو جزء منه ويكون من نتيجة التدخل منع القاضي من ممارسة رقابته على هذا القرار أو إعادة القرار إلى النظام القانوني إذا كان قد ألغى قضائياً^{٤١} وعرف كذلك على أنه: "الإجراء الذي بواسطته يستطيع المشرع أن يعيد إلى القرار الإداري المعيب سريانه ومكانه في النظام القانوني سواء بمنع القاضي من إلغائه أو بإلباسه ثوباً من الشرعية إن كان قد ألغى

ويعنى أن يصحح المشرع بمقتضى نص آثاراً ترتبت على حكم الإلغاء، فيغدو بتصحيحه، تنفيذ هذا الحكم على الماضي مستحيلاً، وتحتل الجهة الإدارية المحكوم عليها - بالنص المصحح من التزامها بترتيب أثر الحكم على الماضي، فلا يمكن مطالبتها بأعمال أثره، بإلغاء القرارات التنظيمية أو الفردية التي صدرت بناء على القرار الذي ألغى قضائياً^{٤٢}

وتتخذ محاولة الإدارة لإهدار أثر حكم الإلغاء والتهرب من تنفيذ الأحكام القضائية شكلاً يختلف عن الأشكال المذكورة سابقاً وذلك عندما تسعى إلى استصدار تشريع يقضي بتصحيح القرار الملغى، أو تقوم بتعديل القواعد التشريعية التي ألغى القرار لمخالفتها على نحو يزيل عدم المشروعية الذي شاب القرار، أو إعطائه قوة القانون للقرار الملغى، ومن الواضح أن الهدف من هذا الإجراء - إذا ما اتخذ بعد صدور حكم الإلغاء، هو تفرغ الحكم من مضمونه، وتجريده من

فاعليته، وإنهاء آثاره، وهذا ما يعطى الإدارة الحق في الامتناع عن التنفيذ إذا كان الإجراء المتخذ هو تحويل القرار إلى قانون^{٤٣}

وحين يجري هذا التدخل قبل صدور الحكم فإن حجية الشيء المقضي تمس بطريقة المنع، وهنا يميز بين أنواع التدخل المختلفة أو التصحيح التشريعي في هذه الحالة على أساس التمييز بين المشروعية وبين السريان، فالقرار الإداري قد يكون نافذ المفعول أو سارياً فينتمى إلى النظام القانوني بمجرد نشره، إلا أنه رغم سريانه ونفاذه فقد يكون مع ذلك غير مشروع أي غير متطابق مع القانون، ومن ثم قد يخضع لرقابة المشروعية التي يمارسها القضاء المختص، فإن قضى بإلغائه زال عنه هذا النفاذ أو السريان، والمشرع إذا أراد أن يمنح الاستمرار لقرار إداري قضى بإلغائه يستطيع أن يتخذ إجراءً يجعل به القرار إما سارياً أو مشروعاً حسب الأحوال، فالمشرع أمامه خياران إما أن يعدل القانون القائم بحيث يحدث التطابق بينه وبين القرار فيصبح مشروعاً، وإما أن يكتفي بإقرار سريان القرار^{٤٤}

تعرض مسلك المشرع في تعطيل أثر حكم إلغاء القرار الإداري للنقد الفقهي المبرر، واستند إلى أسباب متعددة، فقد أخذ عليه أنه يتضمن مخالفة للقاعدة الدستورية التي تقضي بعدم جواز تدخل المشرع في أعمال السلطة القضائية، التي تستمد أساسها من مبدأ فصل السلطات، وتصحيح تشريعي يؤدي إلى إهدار القيمة الفعلية للرقابة على أعمال الإدارة، فليس ثمة فائدة من تنظيم هذه الرقابة وإنشاء قضاء إداري يمارسها مادامت الأحكام التي يصدرها هذا القضاء تتعرض في النهاية لشل أثرها بتدخل من جانب المشرع، علماً أن تدخل المشرع لشل آثار أحكام الإلغاء ينجم عنه إخلالاً معيباً بمبدأ المساواة الذي يظهر واضحاً على المنازعات المتعلقة بالموظفين العموميين وعيب على هذه التشريعات أنها تتضمن امتحاناً بالغاً للأحكام القضائية واعتداء على مالها من حرمة خاصة، وإهداراً لحجيتها وقوتها وأنها تضعف من مكانة القاضي ومنزلته^{٤٥}.

وفي حالات نادرة قد يصدر التشريع مستهدفاً الصالح العام ولكن يتصادف أن يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الحكم^{٤٦}

يجب القول أنه على الرغم من أنه من الممكن استخدام معيار رأي مجلس صيانة الدستور رقم ١٢٧٩/٢١/٨٠ والذي ينص على أنه يُحظر تنفيذ القرار الملغي في الحالات التي لم يتم تنفيذها، وكذلك الموافقة على قرار بنفس المحتوى أو بناءً على نفس المعايير التي تسببت في إلغاء القرار، مثل عدم وجود تفويض قانوني دون الحصول على تفويض جديد لذلك إن الطريق مفتوح في مصر للطعن في مثل هذا التشريع بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية لمخالفته للطبيعة التشريعية للقوانين من حيث وجوب تضمنها لقواعد عامة مجردة وليس مجرد حالة فردية

محددة بالذات^{٤٧}. وباعتقادنا أن لهذه الأساليب تعد تجاوزاً مشتركاً بين السلطة التشريعية والإدارية تجاه السلطة القضائية، لذلك يجب على السلطة التشريعية ألا تساند الإدارة لكي تمتنع عن تنفيذ الحكم من خلال العملية التشريعية وصياغتها في نصوص القانون أو عندما يكون القرار الإداري ملغى بحكم قضائي يصبح أو يستمر سارياً وناظراً رغم إلغائه. كما أن وقوع هذه الحالة قد يحدث كثيراً عندما يكون الجهة التي تتولى السلطة التنفيذية لها الأغلبية البرلمانية، لذا يجب معالجة هذا الأمر فمن المستحسن وجود حق الطعن ضد الطبيعة التشريعية وخاصة وكما نعلم أن السلطة التشريعية تضع قواعد عامة ومجردة، فإذا تحولت وانحرفت وتغيرت عن هذا المسلك أو المسار الطبيعي فلا بد من ضمان هذه الحقوق من خلال إعطاء حق الطعن لجهة المكلف برقابة القوانين.

المبحث الثالث: الآثار المترتبة على إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

أصبح من المعلوم استناداً لما تقدم؛ أن مخالفة قاعدة حجية الشيء المقضي به ترجع إلى مخالفة القانون؛ الأمر الذي يستتبع مسؤولية الإدارة نظراً لجسامة المخالفة في هذه الحالة: باعتبار أن احترام حجية الأحكام أمر يعلو على احترام القانون نفسه، لأن جوهر حجية الشيء المقضي أنها تقرض نفسها عنواناً للحقيقة القانونية. ولا شك أن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية يشكل مجموعة من النتائج السلبية، منها ما يرد على الأفراد لجهة إهدار حقوقهم وترزعزع ثقتهم بالدولة، ومنها ما يرتد على الدولة وهذا ما سوف نبينه كما يلي:

المطلب الأول: الآثار المترتبة على الأفراد

يؤدي إخلال الإدارة بتنفيذ الأحكام التي صدرت ضدها إلى ضياع حقوق الأفراد، ويجعل المواطن في حيرة بصدد الطرق المؤدية لاستيفاء حقه الذي قرره القانون بناء على حكم قضائي: أولاً: إهدار الإدارة لحقوق الأفراد: إن خضوع الإدارة إلى القانون يعد مظهراً أساسياً من مظاهر المدنية الحديثة، حيث يشكل خضوعها لأحكام القضاء أحد التطبيقات الأساسية لهذا المبدأ ولا تكون الدولة قانونية إلا إذا خضعت فيها جميع الهيئات التي تحكم قواعد تقيدها وتسمو عليها، أي إن مبدأ خضوع الدولة للقانون هو بأن تخضع السلطات الحاكمة بالدولة لقواعد ملزمة لها، وتكون ملزمة وتعد ظاهرة عدم امتثال الإدارة إلى أحكام القضاء تهوراً وعملاً غير مسؤول لا يمكن تفسيره إلا أن يكون المسؤولون عنه جاهلين غير متعاونين، لذلك فإن المنطق والعدل يحثان الإدارة على أن تمارس اختصاصاتها ضمن الحدود والضوابط القانونية، لأن في ذلك تطبيقاً لمبدأ المشروعية، الذي يمثل القضاء دورة رائدة في حمايته والحرص على عدم الخروج عنه. ومن أجل حمل الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، فإنه يتساءل خصوم الإدارة عن

الطريق التي يجب اتباعها، وخصوصاً مع وجود النصوص القانونية التي تمنع التنفيذ الجبري عليها هذا إضافة إلى وجود قاعدة عدم استيفاء الحق بالذات ولا شك أننا نقف عاجزين أمام إخلال الإدارة بتنفيذ القرارات القضائية التي تصدر لغير صالحها، ما يجعل الأمر الذي ينتج عنه إهدار وضياع حقوق المواطنين، العاجزين والمقيدين بالأحكام القانونية التي تحمي الإدارة عن قصد أو غير قصد.^{٤٨}

ثانياً: زعزعة ثقة الأفراد بالقضاء: في جميع القوانين والديساتير يعد القضاء هو الذي يفرض احترام القانون على الجميع ودون تمييز، فهو السلطة التي توفر المناخ الملائم لنمو الاقتصاد الحافز على تشجيع الاستثمار، إلا أنه أصبح من المألوف أن نسمع بأن المواطن المتقاضى لا يثق بالقضاء. فرغم أن هذه الظاهرة غير صحيحة، لأن المواطن إذا لم يستطع حماية حقوقه وحرية بوساطة القضاء لأول وهلة، فهو يعبر عن غضبه واحتجائه قبل أن يلجأ إلى طرق الطعن. وإذا ما تكررت خيبة أمله؛ فإن هذا الغضب والاحتجاج سوف يزداد ويتحول إلى أزمة ثقة، فهو يبدأ بالابتعاد عن رفع الشكاوى، لبحث بالتالي عن وسائل أخرى كالوساطة والتحكيم، واللذين يعدان الطرق البديلة إلى حل النزاعات دون اللجوء إلى القضاء^{٤٩}

وعليه؛ فإن الإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية هذا يشكل خطراً كبيراً على النظام العام وعلى الدولة ومستقبلها، كما يساعد على نشر الإشاعات، إضافة إلى تحول القضاء إلى سلطة فارغة من محتواها عندما يصبح غير قادر على تنفيذ الأحكام التي تصدر عنه ضد أحد أطراف النزاع بغض النظر عن شخصيته، سواء أكان من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص. وأن موقف الإدارة بعدم تنفيذها للقرارات القضائية الإدارية، سيجعل الأحكام خاضعة في ظل غياب الآلية القانونية التي تفرض على الإدارة أن تقوم بالتنفيذ، وذلك مما يؤثر في ثقة الأفراد بالقضاء بسبب إبقاء قراراته حبراً على ورق، والتداول على مبدأ الفصل بين السلطات. بيد أن تنفيذ تلك الأحكام من شأنه تعزيز هيبة القرارات والزاميتها^{٥٠} لذا فإن القضاء الإداري قضاء إنشائي، وإن مبادئ القانون الإداري هو قانون قضائي. وتعد دوائر التنفيذ المرجع الوحيد لتنفيذ الأحكام ما لم يوجد نص يقضي بخلاف ذلك، وعلى دائرة التنفيذ الالتزام التام بما ورد بالحكم من قضاء^{٥١}

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على الإدارة

فإن عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية يقابله نتائج سلبية على الإدارة، وقد تكون هذه النتائج مالية أو قد تؤدي إلى ضرب مبدأ حجية الأمر المقضي به.

أولاً: ضرب مبدأ حجية الشيء المقضي به: لا توجد طرق تنفيذ إكراهية ضد أشخاص القانون العام، لكن القرارات القضائية ليست بالمقابل ذات طابع فكري، أو دون تأثير، فهي تتمتع بقوة القضية المحكمة، وينبغي التقيد بمضمونها وتنفيذها. وإلا فإن الإدارة تكون قد خرقت مصدراً هاماً من مصادر الشرعية الإدارية وعرضت أعمالها غير المشروعة بمثل هذا العيب للإبطال وكانت مسؤولة عن أي ضرر قد تتسبب فيه. ولا شك أن إخلال وتعتت الإدارة عن تنفيذ القرارات الصادرة ضدها خرق خطير لهذا المبدأ الذي يضع حداً للنزاع عن طريق صيانة الحقوق وإزالة الظلم، لذلك فإن من مستلزمات القرار القضائي تمتعه بهذه الحجية. ومن ثم فإن هذا السلوك، أي إخلال الإدارة بالتنفيذ من شأنه أن يجعل القرارات الصادرة عن المحاكم عندما تصبح نهائية وباتة "فارغة من مبدأ حجية الشيء المقضي به"^{٥٢}

ثانياً: التعويض عن الإخلال: يعد إخلال الإدارة بتنفيذ القرارات المبرمة وتجاهلها لقوة الأمر المقضي به؛ عملاً غير مشروع، ويترتب عليه مسؤوليتها المباشرة، ويشكل بدوره تجاوزاً لحد السلطة. وعليه؛ فمن حق المتقاضى أن يطالبها بالتعويض إذا أصابه ضرر نتيجة عدم تنفيذها القرارات القضائية التي تصدر لمصلحته. كما أنه يجب الاستعانة بأهل الخبرة والاختصاص للقيام بتحقيق ومعاينة فنية لتحديد التعويض، ويمكن أن يكون ذلك بإشراف هيئة القضايا بمصر في حال طلب منها ذلك والتعليق على مضمون تقرير لجنة الخبراء. حيث يمكنها أيضاً أن تطلب الجهة المستدعية إلزام الدولة بأن تدفع له سلفة عن قيمة المبلغ المطالب به بالتعويض^{٥٣} يجب أن يتوافر بعض الشروط لمطالبة الدولة بالتعويض بسبب تقاعسها عن تنفيذ القرارات والأحكام القضائية ومنها^{٥٤}

أن تتوافر صفة الادعاء في طالب التعويض؛ أي المصلحة الشخصية المباشرة. يجب على الدولة المسؤولة عندما تعجز أو تتقاعس عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية تنفيذ التعويض. إذا كان من حق الإدارة أن تمتنع في بعض الظروف الاستثنائية عن تنفيذ القرارات والأحكام القضائية من أجل المحافظة على سلامة الأفراد والسلامة العامة: فإنه يبقى من حق أصحاب العلاقة المطالبة في التعويض، وذلك عند التأخير بالتنفيذ أكثر من المدة المعقولة.

المطلب الثالث: الآثار على مبدأ المشروعية وسيادة القانون إن عدم التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر ضدها فضلاً عما تتضمنه من انتهاك لمبادئ الدولة القانونية القائمة على مبدأي الفصل بين السلطات وسيادة القانون، يؤدي أيضاً إلى إهدار مبدأ من المبادئ المهمة التي يقوم عليها النظام القانوني للدولة ألا وهو تدرج القواعد القانونية، لأن وفق هذا المبدأ فإن القرارات واللوائح الإدارية تقع في سلم التدرج القانوني بعد القواعد الدستورية والقانونية والقضاء

عندما يفصل في نزاع معروض عليه فإنه ينزل فيه حكم القانون والدستور، فالحكم القضائي هو الذي يحول القانون من حالة السكون إلى الحركة، وعندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي فهي بذلك تقلب تدرج القواعد القانوني.

وبهذا نجد أن مستوى تقدّم ورقي أي دولة أو مجتمع لا يُقاس فقط بالتطور المادي أو الاقتصادي، وإنما يُقاس أساساً بمدى احترام إدارته لأحكام القضاء والتزامها بتنفيذها، وهذا أمر في غاية الأهمية، إذ يترجم مدى احترام نظام الدولة بأكملها للقواعد القانونية والحقوق الفردية.

المبحث الرابع

آليات مواجهة إخلال الإدارة في الأنظمة المقارنة (العراق، مصر، إيران)

المطلب الأول: الآليات القضائية

تتنوع الآليات القضائية لمواجهة إخلال الإدارة بين الغرامة التهديدية والتنفيذ الجبري. وفي مصر، نصت المادة (٣) من قانون (١١) يوليو (١٩٧٥) على أنه في حالة عدم تنفيذ حكم بالإلزام وخاصة الأحكام المالية تضاف إلى المبلغ المحكوم به فائدة قانونية إذا لم يتم تنفيذ هذا الحكم تنفيذاً كاملاً خلال شهرين من إعلانته. كما أن المحكمة الإدارية العليا في مصر لها دور رائد في إلزام الإدارة بالتنفيذ، ومن ذلك قضاؤها بأن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة ولا يجوز المجادلة فيه إلا عن طريق الطعن المقرر قانوناً.

وفي العراق، يعاني القضاء الإداري من ضعف في آليات التنفيذ الجبري، وغياب النصوص الصريحة التي تمنح القاضي الإداري سلطة توقيع غرامات تهديدية على الإدارة الممتنعة. وقد جاء في قرار محكمة تمييز العراق (وحيث إن رئاسة التنفيذ لا تستطيع تبديل منطوق الحكم وإنما هي ملزمة بالتنفيذ)^{٥٥}

أما في إيران، فيتمتع ديوان العدالة الإدارية بسلطات واسعة في إجبار الإدارة على التنفيذ، بما في ذلك فرض غرامات مالية تتراوح بين مليون وخمسين مليون ريال، والفصل المؤقت من الخدمة الحكومية لمدة تصل إلى خمس سنوات، كما يتضح من المواد ٣٢، ٤٥، ٣٧، ١١١ من قانون تنظيم وإجراءات محكمة القضاء الإداري الإيراني.

المطلب الثاني: الآليات الإدارية

تتمثل الآليات الإدارية في وجود وحدة متخصصة لتنفيذ الأحكام، والمسؤولية التأديبية للموظف الممتنع. وفي إيران، توجد "وحدة تنفيذ الأحكام" (واحد اجرائي احكام) داخل ديوان العدالة الإدارية، تتولى متابعة التنفيذ خطوة بخطوة، وتلزم الجهة الإدارية المحكوم ضدها بتقديم تقرير دوري عن



الإجراءات التي اتخذتها لتنفيذ الحكم خلال مدة زمنية محددة لا تتجاوز عادة شهراً واحداً. هذا الإشراف القضائي المباشر والمستمر يمنع الإدارة من التسويف أو التهرب.

أما في العراق ومصر، فلا توجد مثل هذه الوحدة المتخصصة، مما يضعف من فعالية التنفيذ. وقد أشار الباحث في الهامش رقم ٢٣ إلى أن "التشريع العراقي وإقليم كردستان يخلوان بكل أسف من أية هيئة من هذا النوع، في حين أن الحاجة الملحة باتت تتطلب ذلك".

المطلب الثالث: المقارنة التحليلية بين الأنظمة الثلاثة

من خلال المقارنة التحليلية بين الأنظمة الثلاثة، يتضح ما يلي:
أولاً: أوجه الاتفاق:

جميع الأنظمة الثلاثة تعترف بمبدأ مسؤولية الإدارة عن إخلالها بتنفيذ الأحكام. جميعها تشترط نهائية الحكم وإبلاغه كشرط للتنفيذ. جميعها تعتبر التأخير غير المبرر سبباً لقيام المسؤولية. ثانياً: أوجه الاختلاف:

مصر: تمتلك ترسانة قضائية وتشريعية قوية، مع وجود غرامة تهديدية بنص قانوني صريح، ودور رائد للمحكمة الإدارية العليا. العراق: يعاني من ضعف آليات التنفيذ الجبري، وغياب النصوص الصريحة للغرامات التهديدية، وضعف المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع. إيران: يتميز بوجود وحدة تنفيذ متخصصة، وترسانة عقابية رادعة (الفصل المؤقت من الخدمة، الغرامة المالية، الحجز على الحسابات المصرفية).

الخاتمة

أولاً: النتائج

- ١- إن إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية يمثل انتهاكاً صارخاً لمبدأ سيادة القانون وحجية الأمر المقضي به. ٢- تتنوع صور الإخلال بين التراخي في التنفيذ، والتنفيذ الجزئي أو المشوه، والرفض الصريح، وتختلف حدتها وخطورتها.
- ٣- كشفت المقارنة أن النظام المصري يمتلك ترسانة قضائية وتشريعية قوية لمواجهة إخلال الإدارة، مستنداً إلى أحكام المحكمة الإدارية العليا.
- ٤- يعاني النظام العراقي من ضعف في آليات التنفيذ الجبري، وغياب النصوص الصريحة التي تمنح القاضي الإداري سلطة توقيع غرامات تهديدية على الإدارة الممتنعة.
- ٥- يتميز النظام الإيراني بتشريعات صارمة، مثل "وحدة تنفيذ الأحكام" في ديوان العدالة الإدارية، التي تفرض عقوبات رادعة على المسؤولين الممتنعين، مما يحد من ظاهرة الإفلات من التنفيذ.

٦- إن التصحيح التشريعي الذي يلجأ إليه المشرع لتعطيل أثر حكم الإلغاء يُعد أسلوباً خطيراً يمس مبدأ الفصل بين السلطات ويُفرض الرقابة القضائية من مضمونها.

ثانياً: التوصيات

١- تعديل التشريع العراقي: إضافة نصوص صريحة إلى قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ تمنح القاضي الإداري سلطة فرض غرامات تهديدية على الإدارة عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم.

٢- إنشاء وحدة تنفيذ متخصصة: استحداث دائرة في مجلس الدولة العراقي (على غرار التجربة الإيرانية) تتولى متابعة تنفيذ الأحكام الإدارية خطوة بخطوة، وتلزم الجهات الإدارية بتقديم تقارير دورية.

٣- تفعيل المسؤولية الشخصية: تفعيل النصوص العقابية في قانون العقوبات العراقي بحق الموظفين الذين يمتنعون عن تنفيذ الأحكام القضائية الباتة، وعدم الاكتصار على المسؤولية المعنوية للدولة.

٤- الاستفادة من التجربة المصرية: تعزيز دور المحكمة الإدارية العليا في العراق لتكون لها سلطة توجيه أوامر ملزمة للإدارة، أسوة بدورها في مصر.

٥- تقييد التصحيح التشريعي: وضع ضوابط دستورية تمنع المشرع من التدخل لتعطيل أثر الأحكام القضائية الباتة، حماية لمبدأ الفصل بين السلطات.

٦- تعزيز الثقافة القانونية: إقامة دورات توعوية للقيادات الإدارية في العراق حول إلزامية تنفيذ الأحكام القضائية، باعتبارها واجباً دستورياً وليس منحة من الإدارة.

الهوامش

١- حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية ١١٨١ لسنة ٥ ق جلسة ١٩/١١/١٩٥٢. نقلاً عن: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، ٢٠٠٨، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، ط١، دار الفكر الجامعي، ص ٣٤.

٢- حكم محكمة القضاء الإداري المصري دائرة منازعات الأفراد والهيئات الدعوى رقم ٧٨٩١ لسنة ٥٠ ق جلسة ١٩٩٦/٨/٦، غير منشور، نقلاً عن: رسلان، زكريا محمود، مصدر سابق، ص ٥١٧.

٣- الموسوي، حمزة جاسم محمد الدنيناي، ٢٠٢٣، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية دراسة تحليلية، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٦١، ج ١، ص ٦١٤.

٤- عبد الواحد، حسني سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٩٧.

٥- حكم محكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٤٠٩٦) لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٠٠١/٢/١٧، المشار إليه: محمود أنيس بكر عمر، ٢٠١٣، الحكم في الدعوى الإدارية وتنفيذه، ط٢، دار الفكر الجامعي، ص ٦٩٩.

- ^٦ - الدخيل، احمد خلف حسين، دور القاضي الإداري في تنفيذ القوانين والقرارات المالية، مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت، العراق، ص ١٨٠.
- ^٧ - حكم محكمة القضاء الإداري المصري في (١٩٧٣/٤/٩) س ٢٧.
- ^٨ - تمام، أمال يعيش، ٢٠١٢، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة دكتوراه مقدمة في جامعة محمد خيضر بسكرة في جزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ص ٩٢.
- ^٩ - قرار الهيئة العامة لمجلس شوري ٧/ انضباط تمييز ٢٠١٠/ غير منشور.
- ^{١٠} - مولا بيگي، غلامرضا، ١٣٩٧، صلاحيت و آيين دادرسي ديوان عدالت اداري، چاپ چهارم، تهران، انتشارات جنگل، ص ٣١٨.
- ^{١١} - حمودة، أمانى فوزى السيد، مصدر سابق، ص ٣٤.
- ^{١٢} - درويش، احمد حسني، ٢٠١٢، ضمانات تنفيذ أحكام قضاء مجلس الدولة (دراسة مقارنة)، مطبعة مراد ابو المجد، القاهرة، ص ٦٠٦.
- ^{١٣} - خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، مصدر سابق، ص ٤٣.
- ^{١٤} - صفا، جهاد، ٢٠٠٩، أبحاث في القانون الإداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ٣٦.
- ^{١٥} - الشنطاوي، فيصل، ٢٠١٦، الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣، الملحق ١، الجامعة الأردنية، ص ٥١٠.
- ^{١٦} - حكم محكمة الإدارية العليا المصري في القضايا (٨٠٧، ٦٠٥) لسنة ١٩٤٦/٤/٢٦، المشار إليه: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، مصدر سابق، ص ٣٢.
- ^{١٧} - بطول، قويحي، ٢٠٠٦، إشكالات التنفيذ في المادة الإدارية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، ص ١٩.
- ^{١٨} - الشيخ، عصمت عبد الله، ٢٠٠٦، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة ص ٦٩.
- ^{١٩} - ونشير هنا إلى أن التشريع العراقي وإقليم كردستان يخلوان بكل أسف من أية هيئة من هذا النوع، في حين أن الحاجة الملحة باتت تتطلب ذلك.
- ^{٢٠} - المحكمة الإدارية العليا في ١٩٨٦/١/٢٥ طعن ٥٠١ لسنة ٣١ المجموعة السنة، ص ٣١، مشار إليه: جمال الدين، سامي: مصدر سابق، ص ٣٥٦.
- ^{٢١} - النوبي، مسلم بن سليم بن مرهون، ٢٠٠٦، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته في سلطنة عمان، دراسة مقارنة بين القانون العماني والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص ١٣٠.
- ^{٢٢} - البديري، أسما عيل صعصاع غيدان؛ مؤنس، قيصر حمد، ٢٠٢٢، أحكام الدعوى الإدارية لإيقاف تنفيذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، السنة ١٤، العدد ٣ جامعة بابل، كلية القانون، ص ١٢.
- ^{٢٣} - المحكمة العليا العراقية الغرفة الإدارية المجلة القضائية، قرار رقم ٢١١٨ المؤرخ في ١١ نيسان ١٩٩٣، العدد ١، ١٩٩٤، ص ١٩١ - ١٩٦.

❦ إخلال الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها دراسة مقارنة في قوانين العراق

ومصر وايران

- ٢٤- المحكمة العليا العراقية الغرفة الإدارية، المجلة القضائية، قرار رقم ٥٣٠٩٨ مؤرخ في ٢٧ حزيران ١٩٨٧، العدد ٤، ١٩٩٤، ص ١٧٥ وما يليها.
- ٢٥- في مشروع قانون تنظيم وإجراءات محكمة القضاء الإداري الإيراني الموافق عليه بتاريخ ٩٠/٥/٢ نص المادة ذات الصلة على النحو التالي: ملاحظة (٢) من المادة ٤٤.
- ٢٦- المادة ٤٥ من مشروع القانون الجديد الإيراني.
- ٢٧- المادة ٤٠ من مشروع القانون الجديد الإيراني.
- ٢٨- المادة ٩٥ من مشروع القانون الجديد.
- ٢٩- القرار الإداري الفردي هو القرار الذي يخص شخصا معينا او مجموعة أشخاص معينين بذواتهم، أو يخص حالة او حالات محددة معينة. الجبوري، ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ١٩٥.
- ٣٠- إسماعيل، ثروت فتحي، ١٩٧٨، صلاحية السكوت للتعبير عن الإدارة، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد ٢، السنة ٢٢، ابريل ويونيو، ص ٨٦.
- ٣١- حكم المحكمة في الطعن رقم ١٠٧ لسنة ٣٤ ق - جلسة ١٩٩١/٤/٢ مجموعة مبادئها - السنة ٣٦ ص ١٠٣١.
- ٣٢- المادة (٥) سابعا / (أ) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة.
- ٣٣- درويش، اقبال نعمت، ٢٠١٤، دور القضاء في تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ص ٨٢.
- ٣٤- الطعن رقم ١١٧٦ لسنة (٩) ق جلسة ١٩٦٧/١١/١٨، س ١٣، ص ١٠١، المشار إليه: عبد المجيد، محمود سعد، مصدر سابق، ص ١٥٦.
- ٣٥- الطعن رقم ٩٤٠٢ لسنة ٥٠ ق. ع جلسة ٢٠٠٧/١٠/٢٠، المشار إليه: عبد المجيد، محمود سعد، مصدر سابق، ص ١٥٧ وما بعدها.
- ٣٦- محمد جواد رضايي زاده؛ حسين عبداللهي، ١٣٩٣، استكاف مقامات ادارى از اجراى آراى شعب ديوان عدالت ادارى، مجله حقوقى دادگستري / شماره ٨١ بهار، ص ٢٠٩.
- ٣٧- عبد الله، عبد الغنى بسيوني، ١٩٩٧، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مصر، منشأة المعارف، ص ٣٣١.
- ٣٨- ليلة، محمد كامل، ١٩٨٥، الرقابة على أعمال الإدارة الرقابية القضائية، دراسة مقارنة، ص ٢٣٦.
- ٣٩- راجع حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٢٩٨ لسنة ٢١ ق جلسة ١٩٦٩/٣/٦، مشار إليه: عبد العليم، صلاح يوسف، ٢٠٠٨، أثر القضاء الاداري على النشاط الاداري للدولة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، ص ٣٤٢.
- ٤٠- قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة العراقية ٢٨ إداري / تمييز / سنة ١٩٩٠، تاريخ ١١/١١/١٩٩٠، مشار إليه: الجبوري، ماهر صالح علاوي، ١٩٩٩، مفهوم القرار الإداري وفق أحكام القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد الثالث، العراق، ص ٧٧.



- ^{٤١} - عبد الله، حسن منديل، ٢٠١٩، الطعن بطريق تصحيح القرار التمييزي، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ص ٢٦٣.
- ^{٤٢} - بلماحي، زين العابدين، ٢٠٠٨، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، ص ٧١.
- ^{٤٣} - الحرم، عائشة محمد، ٢٠١٩، تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة قطر ص ٣٢. [٥٥٨]: مساعدة، أكرم عارف، ١٩٩٠، تنفيذ القرارات الإدارية ونهايتها، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ص ١٥٠.
- ^{٤٤} - مثلاً نجد أن أحكاماً معينة صادرة بإلغاء بعض القرارات غير المشروعة الصادرة لصالح موظفين معينين تنفذ فوراً، وفي المقابل وفي حالات مماثلة تتجرد الأحكام الصادرة للبعض الآخر من كل فاعليتها بتدخل المشرع فتكون الإدارة قد استخدمت مكيالين مختلفين في تنفيذ الأحكام.
- ^{٤٥} - مجهول، أحمد زغير؛ المعموري، محمد إسماعيل إبراهيم، ٢٠١٤، أثر الطاعة على المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الأحكام القضائي دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي، كلية القانون جامعة بابل، السنة السادسة، العدد الأول ص ٨.
- ^{٤٦} - حيث أصدرت محكمة القضاء الإداري المصري حكماً في الدعوى رقم ٣٧٥ لسنة ١٧ في ١٩/٢/١٩٦٣.
- ^{٤٧} - نص المادة رابع عشر من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
- ^{٤٨} - حمودة، امانى فوزي السيد، ٢٠١٥، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص ١٢.
- ^{٤٩} - الخوري، يوسف سعد الله، ٢٠٠٧، القانون الإداري العام القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة، الجزء الثاني، ط ٤، مكتبة صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت، ص ٤٤٨.
- ^{٥٠} - العيساوي، احمد زغير مجهول، ٢٠١٤، المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الأحكام القضائية، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع العراق، ص ١٩.
- ^{٥١} - جاء في قرار محكمة تمييز العراق (وحيث إن رئاسة التنفيذ لا تستطيع تبديل منطوق الحكم وإنما هي ملزمة بالتنفيذ) قرار رقم ٤٥٨ تنفيذ ١٩٧١ في ٢٢/٢/١٩٧٢ النشرة القضائية العدد الأول السنة الثالثة، ص ١٨٠.
- ^{٥٢} - فريد، رمضان، ٢٠١٤، تنفيذ القرارات الإدارية القضائية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لخضر، الجزائر، باتنة، ص ٢٩.
- ^{٥٣} - نوفل، عمر محمد، ٢٠٠٩، الآثار المترتبة على الأحكام القضائية رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون، قسم القضاء الشرعي، غزة، فلسطين، ص ٢٢.
- ^{٥٤} - الشرقاوي، سعاد، ١٩٧٣، المسؤولية الإدارية، ٣، مطبعة دار المعارف، مصر، ص ٧٠.
- ^{٥٥} - قرار محكمة تمييز العراق رقم ٤٥٨ تنفيذ ١٩٧١ في ٢٢/٢/١٩٧٢ النشرة القضائية العدد الأول السنة الثالثة، ص ١٨٠.

المصادر

١. الموسوي، حمزة جاسم محمد الدنيني، ٢٠٢٣، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية دراسة تحليلية، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٦١، ج ١،
- عبد الواحد، حسني سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٣٩٧.
- الدخيل، احمد خلف حسين، دور القاضي الإداري في تنفيذ القوانين والقرارات المالية، مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت، العراق، ص ١٨٠.
- تمام، أمال يعيش، ٢٠١٢، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة دكتوراه مقدمة في جامعة محمد خيضر بسكرة في جزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ص ٩٢.
- مولا بيگي، غلامرضا، ١٣٩٧، صلاحيت و آيين دادرسي ديوان عدالت اداري، چاپ چهارم، تهران، انتشارات جنگل، ص ٣١٨.
- درويش، احمد حسني، ٢٠١٢، ضمانات تنفيذ أحكام قضاء مجلس الدولة (دراسة مقارنة)، مطبعة مراد ابو المجد، القاهرة،
- صفا، جهاد، ٢٠٠٩، أبحاث في القانون الإداري، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ٣٦.
- الشنطاوي، فيصل، ٢٠١٦، الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣، الملحق ١، الجامعة الأردنية، ص ٥١٠.
- بطول، قويي، ٢٠٠٦، إشكالات التنفيذ في المادة الإدارية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، ص ١٩.
- الشيخ، عصمت عبد الله، ٢٠٠٦، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد، دار النهضة العربية، القاهرة ص ٦٩.
- التوي، مسلم بن سليم بن مرهون، ٢٠٠٦، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته في سلطنة عمان، دراسة مقارنة بين القانون العماني والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص ١٣٠.
- البديري، أسماويل صمصاع غيدان؛ مؤنس، قيصر حمد، ٢٠٢٢، أحكام الدعوى الإدارية لإيقاف تنفيذ القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، السنة ١٤، العدد ٣ جامعة بابل، كلية القانون،
- القرار الإداري الفردي هو القرار الذي يخص شخصا معينا او مجموعة أشخاص معينين بذواتهم، أو يخص حالة او حالات محددة معينة. الجبوري، ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ١٩٥.
- إسماعيل، ثروت فتحى، ١٩٧٨، صلاحية السكوت للتعبير عن الإدارة، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد ٢، السنة ٢٢، ابريل ويونيو، ص ٨٦.
- درويش، اقبال نعمت، ٢٠١٤، دور القضاء في تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ص ٨٢.
- محمد جواد رضاى زاده؛ حسين عبداللهى، ١٣٩٣، استتکاف مقامات ادارى از اجراى آراى شعب ديوان عدالت ادارى، مجله حقوقى دادگستري / شماره ٨١ بهار، ص ٢٠٩.
- عبد الله، عبد الغنى بسيوني، ١٩٩٧، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، مصر، منشأة المعارف، ص ٣٣١.



- ليلة، محمد كامل، ١٩٨٥، الرقابة على أعمال الإدارة الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، ص ٢٣٦.
- عبد الله، حسن منديل، ٢٠١٩، الطعن بطريق تصحيح القرار التمييزي، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ص ٢٦٣.
- بلماحي، زين العابدين، ٢٠٠٨، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان،
- الحر، عائشة محمد، ٢٠١٩، تنفيذ القرار الإداري في القانون القطري، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة قطر
٢. مساعدة، أكرم عارف، ١٩٩٠، تنفيذ القرارات الإدارية ونهايتها، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ص ١٥٠.
- مثلا نجد أن أحكاماً معينة صادرة بإلغاء بعض القرارات غير المشروعة الصادرة لصالح موظفين معينين تنفذ فوراً، وفي المقابل وفي حالات مماثلة تتجرد الأحكام الصادرة للبعض الآخر من كل فاعليتها بتدخل المشرع فتكون الإدارة قد استخدمت مكيالين مختلفين في تنفيذ الأحكام.
- مجهول، أحمد زغير؛ المعموري، محمد إسماعيل إبراهيم، ٢٠١٤، أثر الطاعة على المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الأحكام القضائي دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي، كلية القانون جامعة بابل، السنة السادسة، العدد الأول ص ٨.
- حمودة، امني فوزي السيد، ٢٠١٥، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص ١٢
- الخوري، يوسف سعد الله، ٢٠٠٧، القانون الإداري العام القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة"، الجزء الثاني، ط ٤، مكتبة صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت،
- العيساوي، احمد زغير مجهول، ٢٠١٤، المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الأحكام القضائية، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع العراق، ص ١٩.
- فريد، رمضان، ٢٠١٤، تنفيذ القرارات الإدارية القضائية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة لخضر، الجزائر، بانتة،
- نوفل، عمر محمد، ٢٠٠٩، الآثار المترتبة على الأحكام القضائية رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية كلية الشريعة والقانون، قسم القضاء الشرعي، غزة، فلسطين، ص ٢٢.
- الشراوي، سعاد، ١٩٧٣، المسؤولية الإدارية، ٣، مطبعة دار المعارف، مصر، ص ٧٠.

Sources

١. Al-Moussawi, Hamza Jassim Muhammad Al-Dinawi, 2023, "The Administration's Refusal to Implement Administrative Court Rulings: An Analytical Study," Journal of the Iraqi University, Issue 61, Part 1.
- Abdul Wahid, Husni Saad, "Implementation of Administrative Rulings," Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2000, p. 397.



-Al-Dakhil, Ahmed Khalaf Hussein, "The Role of the Administrative Judge in Implementing Laws and Financial Decisions," Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences, Tikrit University, Iraq, p. 180. - Tamam, Amal Yaish, 2012, The Powers of the Administrative Judge in Issuing Orders to the Administration, PhD dissertation submitted to Mohamed Khider University of Biskra in Algeria, Faculty of Law and Political Science, Department of Law, p. 92.

-Molla Beigi, Gholamreza, 1397 (2018), The Authority and Powers of the Administrative Court, 4th ed., Tehran, Jungle Publications, p. 318.

-Darwish, Ahmed Hosni, 2012, Guarantees for the Implementation of State Council Judgments (A Comparative Study), Murad Abu Al-Majd Press, Cairo.

-Safa, Jihad, 2009, Research in Administrative Law, 1st ed., Al-Halabi Legal Publications, Beirut, p. 36.

-Al-Shantawi, Faisal, 2016, Administrative Judicial Rulings Issued Against the Administration and Implementation Problems, Studies in Sharia and Law Sciences, Vol. 43, Supplement 1, University of Jordan, p. 510. - Batoul, Qawi'i, 2006, Implementation Issues in Administrative Matters, Dissertation for the Higher School of Judiciary, p. 19.

-Al-Sheikh, Ismat Abdullah, 2006, The Feasibility of the System of Suspending the Implementation of Administrative Decisions in Achieving the Required Balance Between Administration and Individuals, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, p. 69.

-Al-Toubi, Muslim bin Salim bin Marhoon, 2006, Implementation of Administrative Judgments and its Problems in the Sultanate of Oman: A Comparative Study Between Omani and Egyptian Law, Master's Thesis, Faculty of Law, Cairo University, p. 130.

-Al-Budairi, Ismail Sa'sa' Ghaidan; Mu'nis, Qaisar Hamad, 2022, Provisions of Administrative Lawsuits to Suspend the Implementation of Administrative Decisions (A Comparative Study), Research published in Al-Muhaqqiq Al-Hilli Journal of Legal and Political Sciences, Year 14, Issue 3, University of Babylon, College of Law.

-An individual administrative decision is a decision that pertains to a specific person or a specific group of people, or to a specific case or cases. Al-Jubouri, Maher Saleh Alawi, previous source, p. 195. - Ismail, Tharwat Fathi, 1978, The Validity of Silence as an Expression of Administrative Opinion, Journal of Government Cases Management, Issue 2, Year 22, April-June, p. 86.

-Darwish, Iqbal Nemat, 2014, The Role of the Judiciary in the Implementation of Administrative Judgments, Master's Thesis, College of Law, Tikrit University, p. 82.



-Mohammad Javad Rezaei Zadeh; Hossein Abdollahi, 1393, Refusal of Administrative Officials to Implement the Decisions of the People of the Administrative Court of Justice, Journal of Legal Justice / Issue 81, Spring, p. 209.

-Abdullah, Abdel Ghani Bassiouni, 1997, Administrative Judiciary: The Judiciary of Annulment, Egypt, Maaref Establishment, p. 331.

-Layla, Mohamed Kamel, 1985, Oversight of Administrative Actions: Judicial Oversight, A Comparative Study, p. 236. - Abdullah, Hassan Mandil, 2019, Appealing by Way of Correcting Discriminatory Decisions, University Education House, Alexandria, p. 263.

-Belmahi, Zain Al-Abidin, 2008, Legal Means to Ensure the Implementation of Judicial Decisions, Master's Thesis, University of Tlemcen.

-Al-Haram, Aisha Muhammad, 2019, Implementation of Administrative Decisions in Qatari Law, Master's Thesis, College of Law, Qatar University.

٢. Musa'idah, Akram Arif, 1990, Implementation and Termination of Administrative Decisions, Master's Thesis, College of Graduate Studies, University of Jordan, p. 150.

-For example, we find that certain rulings issued to annul some unlawful decisions issued in favor of certain employees are implemented immediately. Conversely, in similar cases, rulings issued for others are stripped of all their effectiveness by legislative intervention. Thus, the administration has used two different standards in implementing the rulings.

-Anonymous, Ahmed Zughair; Al-Maamouri, Muhammad Ismail Ibrahim, 2014, The Impact of Obedience on the Criminal Liability of Employees for Refusing to Implement Judicial Rulings: A Comparative Study, Research published in Al-Muhaqqiq Al-Hilli Journal, College of Law, University of Babylon, Year 6, Issue 1, p. 8.

-Hamouda, Amani Fawzi Al-Sayed, 2015, Guarantees for the Implementation of Judgments Issued in Administrative Disputes, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda for Publishing, Alexandria, p. 12.

-Al-Khouri, Youssef Saadallah, 2007, Public Administrative Law, Administrative Judiciary, Responsibility of Public Authority, Part Two, 4th ed., Sader Library for Legal Publications, Beirut.

-Al-Issawi, Ahmed Zughair, 2014, Criminal Liability for Employees for Refusing to Implement Judicial Rulings, 1st ed., Dar Nipur for Printing, Publishing and Distribution, Iraq, p. 19.



-Farid, Ramadan, 2014, Implementation of Judicial Administrative Decisions and its Problems in Facing the Administration, Master's Thesis, Faculty of Law and Political Science, Lakhdar University, Algeria, Batna.

-Nawfal, Omar Muhammad, 2009, The Consequences On Judicial Rulings, Master's Thesis, Islamic University, Faculty of Sharia and Law, Department of Sharia Judiciary, Gaza, Palestine, p. 22.

-Al-Sharqawi, Suad, 1973, Administrative Responsibility, 3, Dar Al-Maaref Press, Egypt, p. 70.

