



ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ومنازعات التنفيذ بين الالتزام الطوعي والإكراه الجبري - مقارنة

بين العراق ومصر

ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ومنازعات التنفيذ بين الالتزام الطوعي والإكراه الجبري - مقارنة
بين العراق ومصر

اشرف - الاستاذ الدكتور محمد جواد جاويد

استاذ في جامعة طهران / كلية الحقوق

والعلوم السياسية

Jjavid@ut.ac.ir

احمد نايف كريم

طالب دكتوراه في القانون العام

جامعة طهران / كلية القانون / فرع الفارابي

Ahmad.Nayef@gmail.com

الكلمات المفتاحية: تنفيذ الأحكام الإدارية، الغرامة التهديدية، منازعات التنفيذ الإدارية، الحصانة التنفيذية للأموال العامة، القضاء الإداري المقارن.

كيفية اقتباس البحث

كريم، احمد نايف ، محمد جواد جاويد ، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ومنازعات التنفيذ بين الالتزام الطوعي والإكراه الجبري - مقارنة بين العراق ومصر، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، ٢٠٢٦، العدد: ٦ .

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 مسجلة في

ROAD

Indexed مفهسة في

IASJ

Journal Of Babylon Center For Humanities Studies 2026 Volume :16 Issue : 6

(ISSN): 2227-2895 (Print) (E-ISSN):2313-0059 (Online)



Guarantees for the Enforcement of Administrative Judgments and Enforcement Disputes between Voluntary Compliance and Coercive Enforcement – A Comparison between Iraq and Egypt

Ahmad Nayef Karim
PhD Student / University
of Tehran

Lecturer Mohammad Javad Javid
Faculty of Law / University of
Tehran-Professor of Public Law at
University of Tehran

Keywords : Enforcement of administrative judgments, astreinte (coercive fine), administrative enforcement disputes, executive immunity of public funds, comparative administrative judiciary.

How To Cite This Article

Karim, Ahmad Nayef , Mohammad Javad Javid , Guarantees for the Enforcement of Administrative Judgments and Enforcement Disputes between Voluntary Compliance and Coercive Enforcement – A Comparison between Iraq and Egypt, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, June 2026, Volume:16, Issue 6.



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 study presents a comparative analysis of the problem of guarantees for the enforcement of administrative judgments and enforcement disputes in the Iraqi and Egyptian legal systems, in light of legislative and judicial developments up to 2024. The importance of this problem is highlighted as the cornerstone of the effectiveness of administrative judiciary and a practical embodiment of the rule of law, given the fundamental tension between the res judicata authority of a judgment and the requirements of the functioning of public utilities and the immunity of public funds. The core problem revolves around the adequacy of existing legislative and judicial mechanisms to ensure the enforcement of judgments against a recalcitrant administration and to



achieve a balance between voluntary compliance and coercive enforcement. The study adopted a comparative analytical method, relying on constitutional and legislative texts, the jurisprudence of administrative courts, and scholarly opinions in both countries. Among its most notable findings are: a deficiency and inadequacy in the existing legislative framework for enforcement disputes in the Iraqi system, coupled with weak direct financial coercion tools such as the *astreinte* (coercive fine), unlike the Egyptian model which, through progressive judicial interpretation, has established the *astreinte* mechanism as a more effective pressure tool; the study also confirms that the absolute and indiscriminating application of public funds immunity constitutes a formidable obstacle, and that the effectiveness of the guarantee system requires institutional integration with active oversight and administrative bodies. Despite the agreement of both systems on the principle that an appeal does not automatically entail a suspensive effect, the disparity in the scope of the devolutive effect and the criteria for staying execution impacts the stability of judgments. The recommendations are represented by the urgent need for the Iraqi legislator to establish specialized administrative enforcement judiciary and to codify the *astreinte*, along with formulating precise definitions of impossibility of enforcement, in order to ensure that administrative judgments are not stripped of their substance and to achieve effective justice.

الملخص

تتناول هذه الدراسة بالتحليل المقارن إشكالية ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ومنازعات التنفيذ في النظامين العراقي والمصري، في ضوء التطورات التشريعية والقضائية حتى عام ٢٠٢٤. وتبرز أهمية هذه الإشكالية باعتبارها حجر الزاوية في فعالية القضاء الإداري وتجسيدياً عملياً لسيادة القانون، في ظل التوتر الجوهرى بين حجية الحكم القضائي ومقتضيات سير المرافق العامة وحصانة الأموال العامة. وتتمحور الإشكالية الأساسية حول مدى كفاية الآليات التشريعية والقضائية القائمة لضمان إنفاذ الأحكام في مواجهة الإدارة الممتنعة، وتحقيق التوازن بين الالتزام الطوعي والإكراه الجبري. وقد اعتمدت الدراسة منهجاً تحليلياً مقارناً، استند إلى النصوص الدستورية والتشريعية، وإلى اجتهادات القضاء الإداري وآراء الفقه في كلا البلدين. ومن أبرز نتائجها: وجود قصور في الإطار التشريعي القائم لمنازعات التنفيذ وعدم كفايته في النظام العراقي، إلى جانب ضعف أدوات الإكراه المالي المباشر كالغرامة التهديدية، بخلاف النموذج المصري الذي أرسى، عبر اجتهاد قضائي متدرج، آلية الغرامة التهديدية كأداة ضغط أكثر فاعلية؛ كما تؤكد أن إطلاق حصانة الأموال العامة دون تمييز يُشكل عقبة كأداء، وأن فعالية



منظومة الضمان تستلزم تكاملاً مؤسسياً مع أجهزة رقابية وإدارية فاعلة. وعلى الرغم من اتفاق النظامين على مبدأ عدم امتداد الأثر الواقف التلقائي للطعن، إلا أن التباين في سعة الأثر الناقل ومعايير وقف التنفيذ يؤثر في استقرار الأحكام. أما التوصيات فتتمثل في حاجة المشرع العراقي الملحة إلى استحداث قضاء تنفيذ إداري متخصص وتقتين الغرامة التهديدية، مع وضع تعريفات دقيقة للاستحالة، ضماناً لعدم إفراغ الأحكام الإدارية من مضمونها وتحقيقاً للعدالة الناجزة.

المقدمة

إذا كان الحكم القضائي الإداري يمثل لحظة الحقيقة القانونية التي تتوَّج مسار التقاضي وتُجسّد انتصار المشروعية، فإن قيمته العملية تظل مرهونة بمدى نفاذه على أرض الواقع في مواجهة الإدارة. ففي دولة القانون، لا يكتمل الحق في التقاضي بمجرد النطق بالحكم، بل يتعداه ليصل إلى ضمان تنفيذه تنفيذاً كاملاً؛ إذ إن حجية الأحكام ليست مجرد فكرة نظرية، بل هي التزام دستوري وقانوني يُلقى على عاتق الإدارة ويُعد المعيار الحقيقي لخضوعها للقانون. وتبرز أهمية هذه الدراسة من كونها تعالج واحدة من أعقد إشكاليات القانون العام، ألا وهي الفجوة بين الإقرار النظري بالزامية الحكم الإداري وواقع المماثلة في تنفيذه، مما يمس جوهر الحقوق والحريات ويُضعف الثقة في القضاء الإداري كحصن أخير لرد المظالم.

تتبع أهمية هذه الإشكالية من التوتر الجوهرية بين مقتضيين متعارضين في الصميم: ضرورة الاحترام المطلق لحجية الأحكام القضائية باعتبارها عنوان الحقيقة، وضرورة ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وهو ما تُترجمه الإدارة غالباً بالتمسك بحصانة أموالها العامة كمانع من التنفيذ الجبري. يزداد هذا التوتر تعقيداً عند اصطدام واجب التنفيذ العيني بعقبات "الاستحالة القانونية أو الواقعية"، أو عندما تُثير الإدارة منازعات تنفيذية تتعلق بتفسير منطوق الحكم، مما يُطيل أمد النزاع ويُفرض الحكم من مضمونه. ومن هنا، لم يعد دور القاضي الإداري يقتصر على إلغاء القرارات المخالفة، بل تطور ليشمل ولاية إشرافية على التنفيذ، باحثاً عن آليات ضغط وإكراه متوازنة، وهو ما يُثير التساؤل حول كفاية الآليات التقليدية كالمساءلة التأديبية وحدها، ومدى فاعلية أدوات أكثر حداثة كالغرامة التهديدية.

في ضوء ما تقدم، تسعى هذه الدراسة إلى تحليل ومقارنة ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية وآليات التعامل مع منازعاته في كل من النظامين العراقي والمصري. وتستمد الدراسة أهميتها من اعتمادها على منهج تحليلي مقارنة، يستند إلى النصوص الدستورية والتشريعية الحاكمة، وإلى اجتهادات القضاء الإداري وآراء الفقه القانوني في كلا البلدين. وسيتم التركيز بشكل خاص على استجلاء حدود الالتزام القانوني للإدارة بالتنفيذ طوعاً، والأدوات المتاحة لإكراهها جبراً عند

امتناعها، بدءاً من تحليل فاعلية الغرامة التهديدية والجزاءات التأديبية، وصولاً إلى تقييم أثر الطعون القضائية ومنازعات التنفيذ على القوة التنفيذية للحكم، وبيان دور الأجهزة الرقابية. وتهدف الدراسة في نهاية المطاف إلى تقديم توصيات إصلاحية تستلهم النقاط الإيجابية في التجريبتين لسد ثغرات القصور التشريعي، وبما يُعزز من سيادة القانون ويضمن العدالة الناجزة.

المبحث الأول: الالتزام القانوني للإدارة بتنفيذ الأحكام الإدارية وضمانات إنفاذها

إذا كان الحكم القضائي الإداري يُتَّوَجَّ مسار التقاضي بترجيح الحق ورفع المظلمة، فإن نفاذه فعلاً مرهون بمدى التزام جهة الإدارة بتنفيذه طوعاً أو جبراً؛ ومن هنا تنبثق دراسة الالتزام القانوني للإدارة وضمانات إنفاذه باعتباره حجر الزاوية في فعالية القضاء الإداري. وفي ضوء النظامين العراقي والمصري، يتوزع هذا المبحث على مطلبين رئيسيين: الأول يُعنى بتأصيل الأساس القانوني للالتزام بالتنفيذ وتحديد نطاقه الموضوعي، والثاني يتناول الضمانات النظامية والقضائية التي تعزز إنفاذ الأحكام وتواجه مظاهر الامتناع.

المطلب الأول: الأساس القانوني والنطاق الموضوعي للالتزام بالتنفيذ

ينطلق الالتزام بتنفيذ الأحكام الإدارية من أصول دستورية وقانونية تكرس حجية الأحكام وتجعل منها عنواناً للحقيقة، غير أن هذا الالتزام ليس مطلقاً في مواجهة الإدارة؛ إذ تحدّد متطلبات سير المرافق العامة من مدها. واستجلاءً لهذا الأساس والنطاق، يُقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، يُناقش أولها المرجعية الدستورية لإلزامية الأحكام وحجيتها، ويتناول ثانيها التنظيم التشريعي للتنفيذ في قوانين مجلس الدولة، ويبحث ثالثها حدود الالتزام في ظل التوتر بين سيادة القانون ومقتضيات المرفق العام.

الفرع الأول: المرجعية الدستورية لإلزامية الأحكام الإدارية وحجيتها

إن النفاذ الدستوري لقاعدة خضوع الدولة للقانون يفرض أن تكون أحكام القضاء الإداري عنواناً للحقيقة القضائية، فلا يستقيم منطق المشروعية إن لم تقتزن الأحكام الصادرة ضد الإدارة بقوة الإلزام. فالحكم الإداري، استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها، لا يقتصر على تقرير حق أو إلغاء قرار، بل يتجاوز ذلك ليشكل مصدراً من مصادر الالتزام العام؛ إذ يمثل منطوق الحكم وأسبابه المرتبطة به وحدة عضوية تكتسب حجية الأمر المقضي. ويترتب على المرجعية الدستورية أثر مزدوج: إلزامية مطلقة للإدارة المنصرفة إلى أعمال مضمون الحكم، وحظر دستوري على المشرع العادي أن ينتقص من قوة النطق القضائي أو أن يقيد تنفيذه بضوابط تفرغ الحكم من مضمونه، وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في العراق بأن أي مماثلة في التنفيذ تشكل خرقاً للدستور واعتداء على السلطة القضائية.





يمثل مبدأ حجية الأحكام الإدارية ضمانات دستورية تتجاوز الطابع الشكلي، إذ يرتبط عضوياً بحق التقاضي الذي لا يكتمل إلا بتمام التنفيذ. فالحجية، كما استقرت في اجتهادات المحكمة الإدارية العليا المصرية، تعني أن الحكم صار عنواناً للحقيقة بما لا يجوز معه للجهة الإدارية إعادة طرح النزاع أو الامتناع عن التنفيذ بحجة إعادة تقدير الوقائع. وفي السياق العراقي، عزز قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل هذا المفهوم بموجب المادة (٧/ثانياً) التي تضيف على أحكام محكمة القضاء الإداري حجية ملزمة فور اكتسابها درجة البتات. وتمتد هذه الحجية لتشمل الأسباب التي يتوقف عليها منطوق الحكم، مما يمنع الإدارة من الالتفاف على التنفيذ عبر إصدار قرار جديد بذات العيوب. ويصف الفقيه سليمان محمد الطماوي هذه الآلية بأنها "قيد إجرائي يمنع الإدارة من إهدار قيمة الحكم القضائي وإعادة إنتاج القرار الملغي".^١

تتمايز الأسس الدستورية للإلزام الطوعي في النظامين العراقي والمصري؛ ففي مصر تتأسس الإلزامية على المادة (١٩٠) من الدستور التي تجعل مجلس الدولة صاحب ولاية القضاء الكامل، مما يستتبع التزاماً عضوياً للإدارة بإنفاذ مقتضيات الحكم دون حاجة لإجراءات تنفيذية جبرية كأصل عام، فيما يتجلى الأساس الدستوري في العراق من خلال المادة (١٠٠) التي منعت النص في القانون على تحصين أي قرار إداري من الطعن القضائي، مما يؤكد بالمفهوم المخالف حتمية الخضوع للرقابة القضائية وتنفيذ مخرجاتها. وقد ترتب على هذا التمايز أن المشرع المصري استحدث غرامات تهديدية بموجب قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، بينما اعتمد المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ على إجراءات تأديبية بحق الموظف الممتنع، مما يعكس تبايناً في المنظور الدستوري للعلاج.^٢

تثير علاقة مبدأ حجية الحكم الإداري بمبدأ المشروعية إشكاليات تنفيذية عميقة؛ ففي حين تغلب النظم القانونية المقارنة الحجية على أي اعتبارات للمصلحة العامة، نجد أن الإدارة كثيراً ما تحتج بضرورات النظام العام لتعطيل التنفيذ. وتصدت محكمة القضاء الإداري العراقية لهذه الممارسة في اجتهادات متعددة، مقررّة أن دواعي المصلحة العامة لا تصلح سبباً لعدم التنفيذ، لأن "الحكم القضائي يمثل بذاته أعلى تجليات المصلحة العامة". ويشاركها في هذا التوجه مجلس الدولة المصري الذي استقر على أن الامتناع عن التنفيذ يشكل انحرافاً إدارياً جديداً مستقلاً بذاته. وتبرز هنا أهمية التفرقة بين السلطة التقديرية للإدارة في اختيار وسيلة التنفيذ، وبين سلطتها المقيدة في أصل وجوب التنفيذ؛ فالأولى تخضع للرقابة القضائية على الغلط البين في التقدير، فيما الثانية لا تملك الإدارة فيها أية سلطة تقديرية البتة.^٣



تنبثق مرجعية الإلزام في النظام المصري من فلسفة تشريعية تطورت تدريجياً؛ إذ مثل قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ نقلة نوعية بتضمينه المادة (٥٦) التي توجب على الوزير المختص تنفيذ أحكام الإلغاء خلال ميعاد معين، مقرونة بغرامة تهديدية يومية. وقد شهد هذا النص تعديلات جوهرية بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ الذي وسع نطاق الغرامة وأكسبها صفة الغرامة التهديدية الجبرية لا مجرد التعويض. وفي تحليل الفقيه ماجد راغب الحلو، يمثل هذا التطور "اعترافاً تشريعياً صريحاً بعدم كفاية الإلزام الأخلاقي وحده لضمان خضوع الإدارة لأحكام القضاء". أما في النظام العراقي، فقد خلا قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ من آلية مالية ضاغطة مماثلة، مما أضعف ضمانات التنفيذ واقتصر الردع على المساءلة الجزائية والتأديبية للموظف المختص.^٤

يكشف التحليل المقارن لصلاحيات القاضي في الرقابة على التنفيذ عن فجوة تشريعية في النظام العراقي؛ إذ لا يملك قاضي القضاء الإداري العراقي سلطة توجيه أوامر مباشرة للإدارة أو فرض غرامات تهديدية تلقائياً، بعكس نظيره المصري الذي يتمتع بولاية قانونية أوسع تمكنه من متابعة التنفيذ والحكم بغرامات تصاعدية. وقد انعكس هذا القصور التشريعي على الاجتهاد القضائي العراقي، حيث تردد القضاء في تجاوز قاعدة "عدم توجيه أوامر للإدارة" رغم أن الفقه العراقي الحديث، كما يمثلته الدكتور عصمت عبدالله شيخ، يرى أن "القضاء الإداري في طوره الحديث لم يعد مجرد قضاء إلغاء بل هو قضاء مشروعية شامل يستلزم بالضرورة صلاحية متابعة تنفيذ الحكم". ويتسق هذا مع التوجه في مصر الذي كرسته المحكمة الإدارية العليا حين أكدت أن الرقابة على التنفيذ هي ولاية أصيلة للقاضي.^٥

تتعدد آليات الضغط على الإدارة الممتعة في النظامين لتشمل المساءلة التأديبية والجزائية؛ ففي العراق يشكل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الركيزة الأساسية لمواجهة الامتناع، إذ تعتبر مخالفة تنفيذ الأحكام القضائية واجباً وظيفياً يوجب توقيع عقوبات تأديبية تصل إلى العزل. إلا أن الاقتصار على الجزاء التأديبي، كما يرى الفقيه محمد باهي أبو يونس، يظل قاصراً عن تحقيق الردع الكافي لطبيعة العلاقة الإدارية. وفي مصر، تتكامل العقوبات التأديبية للموظف مع المسؤولية الجزائية المباشرة بموجب قانون العقوبات، إضافة إلى الغرامة التهديدية التي تشكل ضغطاً مالياً مباشراً على جهة الإدارة. وتمثل الغرامة التهديدية، في رأي أبو يونس، "أقوى ضمانات تنفيذية لأنها تمس الذمة المالية للإدارة بصرف النظر عن شخص الموظف المسؤول"، وهو ما يفسر فعاليتها النسبية في النظام المصري مقارنة بضعف آلية التأديب في النظام العراقي.^٦





تعد المنازعات التنفيذية أحد أبرز التحديات في النظامين؛ إذ تنشأ عندما تتمكن الإدارة بصعوبات قانونية أو مادية تحول دون التنفيذ. وقد وضع المشرع المصري في المادة (٥٦) من قانون مجلس الدولة إجراءات واضحة للفصل في منازعات التنفيذ أمام دوائر الموضوع، مما يوفر حلاً مؤسسياً يمنع تعطيل الحكم إلى أجل غير مسمى. وفي المقابل، يلاحظ غياب إجراءات تشريعية متخصصة في النظام العراقي، مما يدفع بالمحكوم له إلى سلوك طرق المراجعة الإدارية أو رفع دعوى جديدة بإثبات الامتناع. ويرى الفقيه شعبان عبد الحكيم سلامة أن "غياب إطار تشريعي خاص بمنازعات التنفيذ يعد إخلالاً بضمانة حسن سير العدالة، إذ يحول دون سرعة الفصل في الإشكالات ويطيل أمد الحرمان من الحق". إن غياب التنظيم التشريعي للمنازعة التنفيذية في القانون العراقي يمثل، في حقيقته، ثغرة بنيوية تحول دون اكتمال دورة الحماية القضائية، إذ تفقد الأحكام قيمتها العملية إذا طال أمد النزاع حول كيفية تنفيذها دون مسار قضائي محدد زمنياً. وتكمن الإشكالية الأعمق في أن هذا الفراغ التشريعي يحدث اضطراباً في مركز الحكم الإداري ذاته، إذ يظل معلقاً بين حجبه النظرية وعجزه العملي.^٧

ختاماً، إن التأمل العميق في بنية ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية في النظامين العراقي والمصري يكشف عن مفارقة قانونية دالة؛ ففي الوقت الذي تبدو فيه الأحكام من حيث المبدأ متساوية في حجبتها والزاميتها، إلا أن التفاوت في آليات التنفيذ يجعل من الحكم الواحد ذا قيمة عملية مختلفة تماماً بين النظامين. إن ما يعانيه النظام العراقي ليس قصوراً في الأحكام القضائية ذاتها، بل هو قصور تشريعي مركب يتمثل في غياب منظومة متكاملة تجمع بين الجزاء المالي (الغرامة التهديدية)، والإجرائي (الأمر القضائي بالتنفيذ)، والتأديبي (المساءلة الحتمية)، وهو ما يشي بضرورة تدخل تشريعي عاجل ينشئ محاكم تنفيذ إداري متخصصة، ويمنح قاضي التنفيذ صلاحية فرض غرامات تهديدية تصاعديّة على جهة الإدارة الممتنعة أسوة بما استقر عليه التشريع المصري. إن الرهان على الإلزام الطوعي وحده، في غياب آليات إجبار قهري فعالة، لا يعدو كونه أملاً نظرياً لا يستند إلى واقع التجربة الإدارية. وفي رأبي، فإن إصلاح الخلل لا يقتصر على استحداث النصوص، بل يتطلب تحولاً جذرياً في الثقافة القانونية للإدارة العامة، بحيث تدرك أن الخضوع لأحكام القضاء ليس خياراً سياسياً بل واجباً دستورياً، وأن أي تراخ في التنفيذ لا ينال فقط من حقوق الأفراد، بل يمس جوهر فكرة الدولة القانونية. والحق أن المسارعة إلى إصلاح منظومة التنفيذ الجبري في العراق لم تعد ترفاً فقهيّاً، بل صارت ضرورة وجودية لاستعادة الثقة في القضاء الإداري وضمان هيئته.



الفرع الثاني: التنظيم التشريعي لتنفيذ الأحكام في قوانين مجلس الدولة

تتعلق المنظومة التشريعية المصرية من أحكام قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي كرس حجية الأحكام والزاميتها عبر نصوص واضحة، أبرزها المادة (٥٢) التي تنص على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة، والمادة (٥٤) التي تلزم الوزراء ورؤساء المصالح بتنفيذ الحكم وإجراء مقتضاه. غير أن هذه النصوص، على وجاهتها، لم تتضمن في صياغتها الأصلية آليات إجبار مالي صريحة، مما جعلها تظل أسيرة رهان المشرع على التزام الإدارة الطوعي. وهذا الفراغ الجزائي هو ما دفع الفقه والقضاء لاحقاً إلى البحث عن وسائل أكثر فاعلية. وقد وصف الفقيه سليمان الطماوي هذا الوضع بأنه إرساء لحجية نظرية تحتاج إلى أدوات ضغط تنفيذية تكفل إنزال الحكم إلى أرض الواقع. ومن هنا يظهر أن نصوص القانون الأصلي وفرت الإطار المبدئي للإلزامية الحكم دون أن تمنح القاضي الإداري سلاحاً رادعاً يواجه به المماطلة الإدارية.^٨

لمعالجة الفجوة التشريعية، لجأ القضاء الإداري المصري إلى ابتكار الغرامة التهديدية كأداة إكراه غير مباشرة، لا سند لها من نص تشريعي صريح في بداياتها، بل استمدتها من عموم فكرة التعويض المدني وقواعد العدالة. وقد تطورت هذه الآلية لاحقاً بموجب تعديلات تشريعية توجت بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ الذي نص على فرض غرامة يومية تصاعدية على الجهة الإدارية الممتنعة عن التنفيذ، محولاً بذلك الاجتهاد القضائي إلى التزام قانوني مكتوب. وبهذا تكون الغرامة التهديدية قد نشأت قضائياً أولاً ثم تدخل المشرع لتقنينها وتوسيع نطاقها، مما يعكس تكاملاً ديناميكياً بين السلطتين التشريعية والقضائية. ويعلق الفقيه منصور محمد أحمد على هذا التطور بالقول إنه نقل الحكم الإداري من مرتبة القرار الإنشائي إلى مرتبة السند التنفيذي الكامل. غير أن الطبيعة الاستثنائية للغرامة التهديدية تفرض على القاضي توخي الدقة في تقديرها حتى لا تتحول إلى عقوبة مفرطة.^٩

في مقابل النموذج المصري، وقف المشرع العراقي في قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ موقفاً مغايراً، إذ اكتفى بتقرير حجية الأحكام دون أن يقرنها بوسائل ضغط مالي. وظلت التعديلات اللاحقة، بما فيها قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ وقانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧، وفيه لهذا النهج على الرغم من محاولتها تجويد الإجراءات القضائية. وقد أدى هذا الغياب التشريعي إلى إسناد مهمة الردع إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، الذي عدّ الامتناع إخلالاً وظيفياً يستوجب المساءلة التأديبية. إلا أن هذه المقاربة، كما تكشف عنها الدراسة التطبيقية، تعاني من قصور بنيوي، إذ تحول المسؤولية إلى





شخص الموظف المنفذ، بينما تفلت الجهة الإدارية كشخص معنوي من أي جزاء مالي مباشر. وهو ما يجعل مصير التنفيذ مرهوناً بدرجة التزام الموظف وليس بحتمية القانون.^{١٠} في ظل هذا الفراغ التشريعي، حاول القضاء العراقي سد الثغرة عبر الاجتهاد القضائي واللجوء إلى القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩. وقد ذهب في بعض أحكامه إلى محاولة استعارات إجرائية لإجبار الإدارة على التنفيذ، لكن هذه الاجتهادات ظلت محدودة التأثير لكونها تفنقر إلى السند القانوني الصريح في قانون مجلس الدولة، وهو ما يثير إشكاليات بشأن شرعية هذه الإجراءات. ويصف باحثان هذا الوضع بأنه يحدث اضطراباً في مركز الحكم القضائي، إذ يظل معلقاً بين حجيته النظرية وعجزه العملي، مما يطيل أمد النزاع ويهدر ضمانات التقاضي. وهذا يؤكد أن غياب النص التشريعي الخاص لا يمكن تعويضه باجتهاد قضائي موسع وحده، وأن الأمر يتطلب تدخلاً تشريعياً شاملاً يضبط مسألة التنفيذ وينشئ لها آلياتها الخاصة.^{١١}

إن المقارنة بين النظامين تظهر تبايناً جوهرياً في فلسفة المشرع؛ ففي حين تجرأ المشرع المصري لاحقاً على تقنين وسيلة ضغط مالي (الغرامة التهديدية) ودمجها في منظومة التنفيذ القضائي، ظل المشرع العراقي رهين التصور التقليدي الذي يعوّل على الجزاء التأديبي للموظف العام كرادع وحيد. وهذا التباين لا يعكس مجرد اختلاف في التقنيات التشريعية، بل يعكس رؤية أعمق لموقع الإدارة من مبدأ سيادة القانون. فالنظام المصري، عبر مساره التطويري، اعترف بأن مواجهة امتناع الإدارة تحتاج إلى أدوات قانونية تخاطب الشخص المعنوي العام مباشرة. وقد أكدت الدراسات المقارنة أن الضمانات المالية المباشرة تشكل جوهر فعالية القضاء الإداري، حيث تخلق توازناً بين المركز القانوني للفرد وقوة الإدارة. وهذا ما يجعل النموذج المصري، رغم تحديات التطبيق، أكثر جدارة بالدراسة والاحتذاء لمن يروم بناء منظومة قضائية إدارية ناجزة.^{١٢} ختاماً، إن النقد الموجه للتنظيم التشريعي العراقي لا ينطلق من فراغ، بل من واقع قضائي يثبت يوماً بعد يوم أن أحكام القضاء الإداري ما لم تقترن بأدوات ضغط مالي رادعة، فإنها ستنزل حبراً على ورق في مواجهة إدارة لا تأبه إلا بما يمس ذمتها المالية. إن الرهان على الجزاء التأديبي وحده رهان خاسر، لأن الجهاز الإداري قادر على امتصاص آثاره وتحييدها عبر التغيير الدوري للمسؤولين. أما الغرامة التهديدية، فقد أثبتت في التجربة المصرية أنها الآلية الأكثر وجاهة للتعامل مع طبيعة الإدارة المعنوية، فهي تمس الميزانية مباشرة وتخلق حافزاً اقتصادياً حقيقياً للتنفيذ. إن غياب هذا النص في قانون مجلس الدولة العراقي هو خلل بنيوي، لا يمكن علاجه باجتهادات مرقعة أو باستيراد قواعد من قانون المرافعات المدنية، بل يتطلب تعديلاً تشريعياً جريئاً

يمنح القاضي صلاحية فرض غرامات تصاعدية، ويقرن ذلك بإنشاء دوائر متخصصة لتنفيذ الأحكام الإدارية بعيداً عن البيروقراطية المعطلة. ويرأي الشخصي، فإن أي إصلاح حقيقي يبدأ من لحظة يعترف فيها المشرع بأن الإدارة لا تُلزم بالحكم لأنها تحترم القانون، بل لأنها تخاف عواقب مخالفته. وفي ذلك تكمن العبرة كاملة.

الفرع الثالث: حدود التزام الإدارة بالتنفيذ بين سيادة القانون ومقتضيات المرفق العام

يُشكل التوفيق بين التنفيذ الكامل لحكم قضائي إداري وبين استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد أحد أعقد إشكاليات القانون الإداري. فاللتزام بالإدارة بالتنفيذ ليس مطلقاً، بل تُقيده اعتبارات عليا تتعلق بعدم تعطيل مرافق الدولة الحيوية. يبرز هذا التحدي جلياً عند اصطدام منطوق الحكم بفكرة "استحالة التنفيذ" الواقعية أو القانونية؛ كأن يقضي الحكم بإعادة موظف إلى وظيفة أُلغيت ميزانيتها نهائياً، مما يخلق توتراً جوهرياً بين حجية الحكم ومقتضيات حسن سير المرفق العام. هنا، يبرز دور القاضي الإداري في إيجاد حلول وسط، كالتعويض بدلاً من التنفيذ العيني، حفاظاً على هيبة الحكم القضائي من جهة، وضماناً لاستمرار المرفق العام من جهة أخرى. هذه المعادلة الصعبة تمثل جوهر حدود الالتزام، حيث تتحول قاعدة "سيادة القانون" من مجرد نص أمر إلى مفهوم مرن يتطلب موازنة قضائية دقيقة تراعي طبيعة النشاط الإداري المتغيرة.^{١٣}

يتجسد الحد الأول للالتزام الإدارة في العراق ومصر في القيد الوارد على فكرة التنفيذ العيني مقابل التعويض. فإذا كان الأصل هو تنفيذ الحكم بحذافيره، فإن استحالة التنفيذ العيني تجعل الالتزام الأصلي يتحول إلى تعويض عادل، وهو ما أكدته الفقه والقضاء الإداريان. في مصر، استقر قضاء مجلس الدولة على أنه يتمتع التنفيذ العيني إذا ترتب عليه إخلال جسيم بسير المرفق العام، مستنداً إلى أن الغاية من القضاء الإداري هي حماية الحقوق دون تعطيل المصالح العامة. أما في العراق، فتتص الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل على التزام الإدارة بالتنفيذ، لكن التطبيق القضائي كشف عن تردد في إجبار الإدارة تنفيذاً عينياً متى تعارض ذلك مع اعتبارات عملية تتعلق بالأمن أو الصحة أو النظام العام، مما يجعل التعويض هو المخرج القانوني الوحيد.^{١٤}

يُعدّ إشكال "الحصانة التنفيذية للأموال العامة" من أبرز الحدود الموضوعية التي تواجه الدائن في مواجهة الإدارة. ففي كلا النظامين العراقي والمصري، تُعدّ الأموال العامة غير قابلة للحجز التنفيذي، استناداً إلى قاعدة "أن أموال الدولة لا تحجز ولا تمتلك بالتقادم"، وهي قاعدة مستمدة من القانون المدني وقوانين الإدارة المحلية. يهدف هذا المبدأ إلى حماية المال العام وضمان تخصيصه لخدمة المرافق العامة. غير أن الإطلاق في تطبيق هذه الحصانة يؤدي عملياً إلى شلّ





فعالية الحكم القضائي. وهنا تكمن المعضلة: فمن جهة، لا يجوز الحجز على أموال الدولة، ومن جهة أخرى، لا يجوز حرمان المحكوم له من ثمرة الحكم. يرى الفقيه المصري سليمان الطماوي أن التحدي يكمن في التمييز بين الأموال العامة بطبيعتها وتلك المخصصة لإدارة لا تباشر مرفقاً عاماً حيويًا، داعياً إلى توضيح مفهوم "المال العام" لأغراض التنفيذ.^{١٥}

لمواجهة جمود قاعدة الحصانة، برزت آلية "الغرامة التهديدية" كحل تشريعي وقضائي لإجبار الإدارة على التنفيذ دون المساس المباشر بأموالها العامة. في مصر، استقر الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة على فرض غرامة تهديدية على جهة الإدارة الممتنعة، استناداً إلى سلطته المستمدة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، والتي تُفرض على الرئيس الإداري المختص شخصياً، مما يشكل ضغطاً مالياً غير مباشر يدفع إلى التنفيذ. أما في العراق، فقد أتاح المشرع هذه الآلية بشكل صريح في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، حيث اعتبر الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية إخلالاً جسيماً بواجبات الوظيفة يستوجب المساءلة التأديبية التي قد تصل إلى فرض عقوبات مالية كالحسم من الراتب، وهو ما يُعد تطبيقاً عملياً للغرامة التهديدية بطريق غير مباشر يهدف إلى حمل الإدارة على القيام بواجبها القانوني.^{١٦}

لا تتوقف حدود الالتزام عند الاستحالة الموضوعية أو الحصانة المالية، بل تمتد إلى ما يعرف بـ"منازعات التنفيذ الوقتية". تنشأ هذه المنازعات عندما تدعي الإدارة أن تنفيذ الحكم أصبح مستحيلًا أو متعذراً لسبب قانوني أو واقعي جديد يبرز بعد صدور الحكم. في هذه الحالة، تمتنع الإدارة عن التنفيذ وتلجأ إلى القاضي الإداري بإشكال في التنفيذ، مطالبة إياه بتقرير هذا الاستحالة. هنا يصطدم مبدأ "حجية الشيء المقضي به" مع حق الإدارة في الدفاع عن استمرارية المرفق العام. هذه المنازعات تُمثل مرحلة فارقة في التوازن بين السلطات، حيث يُطلب من القاضي الإداري أن يُعمل رقابته ليس على أصل النزاع الذي فُصل فيه، بل على الظروف الجديدة التي قد تجعل تنفيذ الحكم عبئاً لا يُحتمل على المصلحة العامة، مما يضعفه أمام مسؤولية جسيمة في تقدير واقعية هذه الادعاءات.^{١٧}

يختلف دور القاضي الإداري في معالجة هذه الحدود بين النظامين العراقي والمصري. في مصر، يمتلك القاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة في منازعات التنفيذ، مستنداً إلى ولايته العامة في رقابة المشروعية، حيث يمكنه أن يُصدر أوامر بإجراءات بديلة عن التنفيذ العيني أو يقرر التعويض متى تحققت الاستحالة. أما في العراق، فإن المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة تركز على تقرير التزام الإدارة بالتنفيذ، ولكن دون أن تخوّل القاضي الإداري صراحة سلطة بحث



الاستحالة بشكل موسع، مما يجعله غالباً ما يحيل الأطراف إلى قضاء التعويض للمطالبة بالحقوق المالية الناشئة عن عدم التنفيذ. وهذا التباين في السلطات يعكس اختلافاً في فلسفة القضاء الإداري بين البلدين: فبينما يتجه القضاء المصري نحو التوسع في حل منازعات التنفيذ برمتها، يميل القضاء العراقي إلى الفصل بين مشروعية الامتناع وتقدير التعويض المترتب عليه.¹⁸

يبرز حد آخر بالغ الدقة، وهو أثر النظريات الفقهية في تقييد سلطة القاضي تجاه الإدارة، وعلى رأسها نظرية "أعمال السيادة". ففي كلا البلدين، توجد طائفة من القرارات الإدارية التي تُصنف كأعمال سيادة، وبالتالي تخرج عن رقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً. الإشكالية تتفاقم إذا ما صدر حكم قضائي ضد الإدارة في مسألة قابلة للتقاضي، ولكن تنفيذ هذا الحكم يتطلب بالضرورة اتخاذ إجراء يدخل ضمن أعمال السيادة، كإصدار قرار يرتبط بالعلاقات الدبلوماسية أو الأمن القومي. في هذه الحالة، يقف القاضي عاجزاً عن إجبار الإدارة على التنفيذ، ليس لاستحالة قانونية في الحكم ذاته، بل لأن آلية التنفيذ تمس عملاً محصناً قضائياً. وهو ما يعيد إلى الواجهة سؤالاً جوهرياً عن إمكانية اعتبار الامتناع عن التنفيذ في هذه الحالة مشروعاً، مما يجعل دور القاضي مقتصرًا على إقرار التعويض كبديل وحيد.¹⁹

إن تحديد الخط الفاصل بين المشروعية والإكراه الجبري يبقى رهيناً بتطبيق مبدأ "التناسب". فليس كل إخلال بسير المرفق العام يبرر الامتناع عن التنفيذ، بل يجب أن يكون الإخلال جسيماً وغير محتمل، ولا يمكن تلافيه بأي وسيلة أخرى. هذا المبدأ يُمكن القاضي من إخضاع ادعاءات الإدارة لرقابة صارمة، فلا يكفي مجرد الادعاء بوجود مصلحة عامة لتعطيل حكم قضائي. في مصر، استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن الإدارة تتحمل عبء إثبات الاستحالة أو الخطر الجسيم، وفي حالة عجزها عن ذلك يتم تغريمها. وفي العراق، يمكن الاستناد إلى قانون انضباط موظفي الدولة لاعتبار نقاعس الموظف المختص عن التنفيذ دون مبرر مشروع مقبول إخلالاً بواجبه الوظيفي. وعليه، تظل حدود التزام الإدارة بالتنفيذ مرسومة بمعياري موضوعي صارم يحمي الحقوق دون تقييد في استقرار المرافق العامة.²⁰

في تقييم نقدي إجمالي لجذلية حدود التزام الإدارة بالتنفيذ بين سيادة القانون ومقتضيات المرفق العام في النظامين العراقي والمصري، يخلص الباحث إلى أن المسألة لا تتعلق بوجود نصوص تشريعية تُلزم الإدارة بالتنفيذ، فكلاهما يملك نصوصاً واضحة في هذا الشأن، بل تتعلق بمدى فاعلية الآليات القضائية في إخضاع فكرة "المصلحة العامة" لرقابة موضوعية تمنع الإدارة من التذرع بها كذريعة للتحلل من أحكام القضاء. تكمن الإشكالية الجوهرية في أن المشرعين العراقيين





والمصري لم يضع تعريفاً جامعاً مانعاً لـ"استحالة التنفيذ" أو "الخطر الجسيم على المرفق العام"، تاركين تفديرها للسلطة التقديرية للقاضي من جهة، ولإدارة من جهة أخرى، مما يُنشئ تضارباً محتملاً في التطبيق. ومن منظور تحليلي، يتجلى القصور التشريعي الأكبر في قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، الذي لم يمنح القاضي الإداري صراحةً سلطة إصدار أوامر بالإجراءات البديلة أو فرض الغرامة التهديدية المباشرة، على عكس النهج القضائي المصري الذي طوّر أدواته في هذا الصدد. إزاء ذلك، يرى الباحث أن معالجة هذا التحدي تستلزم تدخلاً تشريعياً في العراق يستلهم التجربة المصرية، عبر تضمين قانون مجلس الدولة نصوصاً تُحوّل القاضي سلطة تقرير التنفيذ بمقابل مالي عادل، مع النص على معايير محددة لتقدير الإخلال الجسيم بالمرفق العام، بحيث لا تبقى الإدارة هي الخصم والحكم في آن واحد. ففي اللحظة التي تُمنح فيها الإدارة سلطة تقديرية مطلقة لتحديد ما يمس المرفق العام، يتحول مبدأ سيادة القانون إلى مبدأ "سيادة المصلحة العامة كما تراها الإدارة"، وهو ما يتعارض مع جوهر فكرة دولة القانون ذاتها التي لا تقوم إلا بالتوازن الدقيق بين الحقوق الفردية والمتطلبات المشروعة للمجتمع.

(مازن ليلو راضي، ٢٠١٦، موسوعة القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ط١٠، المجلد الثاني، ص. ٤٣٢)

المطلب الثاني: الضمانات النظامية والقضائية لتعزيز تنفيذ الأحكام

بعد بيان ماهية الالتزام وأساسه، يبرز التساؤل عن الآليات الكفيلة بضمان امتثال الإدارة طواعية أو جبراً؛ وهنا يأتي دور الضمانات النظامية والقضائية التي تُشكّل سياجاً لحماية الأحكام من التعطيل. ويتناول هذا المطلب بالتحليل والمقارنة ثلاثة فروع متكاملة: الضمانات التشريعية والإجرائية لمواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ، ودور القضاء الإداري في رقابة التنفيذ وإصدار الأوامر القضائية الملزمة، وأخيراً إسهام الفقه والتطبيقات القضائية في تطوير آليات الضمان وإثرائها.

الفرع الأول: الضمانات التشريعية والإجرائية لمواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ

تُشكّل النصوص الدستورية والتشريعية الأمانة الركيزة الأولى لإلزام الإدارة بقوة الشيء المقضي به. في العراق، كفل الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ في المادتين (٨٧) و(٨٩) استقلال القضاء والزامية أحكامه للسلطات كافة، وهو ما تجسد تشريعياً في المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل التي تجعل تنفيذ أحكام القضاء الإداري واجباً قانونياً مطلقاً على الإدارة بصفته شخصاً معنوياً عاماً. هذا النص لم يجعل التنفيذ مجرد التزام أدبي، بل نقله إلى مرتبة

الالتزام القانوني الحتمي الذي يترتب على مخالفته أثر قانوني مباشر. وقد رسّخ هذا المبدأ بأن جعل الامتناع عن التنفيذ خرقاً جسيماً لمبدأ المشروعية، وهو ما يُعد ضماناً تشريعية جوهرية لصون هيئة الحكم القضائي ومنع التسويف الإداري.^{٢١}

أما في مصر، فُتسكّل المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ حجر الزاوية في ضمانات التنفيذ، إذ تنص على أن أحكام مجلس الدولة "نهائية وملزمة للكافة". وقد أكد الفقيه عبد المنعم عبد العظيم جيرة أن هذه المادة تُكسب الحكم الإداري قوة الشيء المقضي به فور صدوره، مما يُلزم الإدارة ليس فقط بمنطوق الحكم، بل وبأسباب التي يقوم عليها والتي ترتبط بهذا المنطوق ارتباطاً لا يقبل التجزئة. هذا المفهوم يقطع الطريق على أي محاولة من الإدارة للالتفاف على الحكم بإصدار قرارات تتعارض مع ما استقرت عليه حجيته. وبذلك، يتحول الالتزام بالتنفيذ من مجرد قاعدة شكلية إلى ضمانة تشريعية شاملة ذات طابع إجرائي مباشر.^{٢٢}

يستوجب التحليل الدقيق تمييز الالتزام الطوعي بالتنفيذ عن الإكراه الجبري. فالالتزام الطوعي يمثل الأصل العام في دولة القانون؛ إذ يُفترض في الإدارة، باعتبارها سلطة مؤتمنة على المصلحة العامة، أن تبادر تلقائياً إلى تنفيذ مقتضى الحكم القضائي فور إعلانها به. أما الإكراه الجبري فهو حالة استثنائية لا تُستعمل إلا عند تخلف الإدارة عن هذا الواجب. وفي تحليل الطبيعة القانونية لهذا الالتزام، يرى جانب من الفقه، ومنهم محمد عبد العال السندي، أنه التزام بتحقيق نتيجة محددة وليس مجرد التزام ببذل عناية، مما يعني أن الإدارة مطالبة بإحداث الأثر القانوني للحكم عيناً. وهذا التكييف القانوني يُحمّل الإدارة عبئاً ثقيلاً ويجعل مجرد المماطلة أو التأخير مخالفة صريحة تُجيز الانتقال إلى مرحلة الإكراه.^{٢٣}

تبرز الجزاءات التأديبية كضمانة إجرائية مباشرة وفعّالة لمواجهة امتناع الموظف العام عن التنفيذ. في العراق، يُجسّد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ هذه الآلية بوضوح، إذ يجرم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ويعتبره إخلالاً جسيماً بواجبات الوظيفة يستوجب عقوبات رادعة كالحسم من الراتب أو العزل. يُنشئ هذا التهديد التأديبي رادعاً شخصياً للموظف المسؤول، ويؤدّد ضغطاً مؤسسياً على الإدارة لإجبارها على التنفيذ الطوعي قبل اللجوء إلى إجراءات أشد. وفي مصر، وإن لم ينص قانون مجلس الدولة صراحة على جزاءات تأديبية، إلا أن القضاء الإداري استند إلى قوانين الوظيفة العامة لإدانة الموظف الممتنع وإلزامه بالتعويض، مما يمنح هذه الآلية بعداً مزدوجاً وقائياً وردعياً على المستوى الإجرائي.^{٢٤}

على المستوى الإجرائي، تبرز الإجراءات الشكلية المنظمة لإلباس الحكم الصيغة التنفيذية وإعلانه كأولى خطوات التنفيذ الجبري. في العراق، يُستلهم هذه الآلية من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣





سنة ١٩٦٩ الذي يُعطي للحكم القضائي قوته الإلزامية الإجرائية، حيث يبدأ سريان الأجل الملزم للإدارة من تاريخ تبليغها الصيغة التنفيذية. وفي مصر، أوجب قانون مجلس الدولة على الجهة الإدارية المختصة اتخاذ إجراءات التنفيذ الفوري. تهدف هذه الآليات إلى قطع الطريق على مماطلة الإدارة بدعوى عدم العلم أو غموض المنطوق، وتُعد ترجمة عملية لمبدأ المشروعية الإجرائية. فغياب هذه الإجراءات الشكلية الواضحة يُفقد الحكم الإداري فعاليته، ويبقى المحكوم له أسيراً لإرادة الإدارة المنفذة.^{٢٥}

تُعد الغرامة التهديدية من أكثر الضمانات القضائية فاعلية في كسر تصلب الإدارة الممتنعة دون المساس بالأموال العامة. وقد أجاز القضاء المصري لنفسه، استناداً إلى سلطاته في رقابة المشروعية، فرض غرامة تهديدية على جهة الإدارة الممتنعة، تُدفع من مال الموظف المسؤول شخصياً أو من ميزانية الجهة، كوسيلة ضغط غير مباشر. وقد ناقش الفقه هذه الآلية باعتبارها حلاً تشريعياً للتوفيق بين حصانة الأموال العامة وإنفاذ الأحكام. وفي العراق، ورغم غياب نص صريح على الغرامة التهديدية في قانون مجلس شورى الدولة، إلا أن تطبيق العقوبات المالية في قانون انضباط الموظفين كالحسم من الراتب يحقق أثراً مشابهاً، مما يجعله بديلاً تشريعياً وإن كان أقل صراحة وفاعلية من النموذج المصري.^{٢٦}

تمتد الضمانات لتشمل المبادئ العامة التي تحكم حجية الأحكام، وعلى رأسها قاعدة "حجية الشيء المقضي به" التي تمنع الإدارة من الالتفاف على الحكم القضائي. فالحكم الإداري البات يكتسب حجية مطلقة تمنع الإدارة من إعادة إنتاج النزاع أو إصدار قرار إداري جديد يتضمن ذات العيب الذي قضى بإلغائه. يرى الفقه الإداري أن هذه الحجية لا تقتصر على المنطوق، بل تمتد إلى الأسباب الضرورية التي يقوم عليها، مما يُضيق مناورات الإدارة للتهرب من التنفيذ عبر إصدار قرارات شكلية مخالفة. وبهذا تتحول الحجية من مجرد أثر موضوعي للحكم إلى ضمانات هيكلية متكاملة تحمي الحقوق التي كفلها القضاء الإداري وتضمن إنفاذها في مواجهة الإدارة.^{٢٧}

عند تقييم الحصيلة التشريعية والإجرائية في كلا النظامين، يظهر أن العراق ومصر قد رسّخا مبدأ إلزامية الحكم الإداري بقوة النص الدستوري والتشريعي، إلا أن نقاط الضعف تتباين. ففي العراق، يظل ضعف النص على الغرامة التهديدية الصريحة وغياب سلطة قضائية متكاملة لإصدار أوامر بالإجراءات البديلة يشكلان ثغرة تشريعية تقلل من فاعلية الضمانات. وفي مصر، وراء قوة الإطار التشريعي، تبرز مشكلة الإبطاء الإجرائي وصعوبة التنفيذ على أرض الواقع. ومع ذلك، فإن التطور التشريعي والقضائي في كلا البلدين يسير نحو ترسيخ المركز القانوني للمحكوم له، من



خلال تنامي الاعتراف بالمسؤولية الشخصية للموظف وإقرار بدائل التنفيذ العيني، مما يعكس تحولاً من امتياز السلطة العامة نحو تغليب سيادة القانون.^{٢٨}

في تقييم نقدي إجمالي لمنظومة الضمانات التشريعية والإجرائية في العراق ومصر، يخلص الباحث إلى أنه رغم صلابة الأساس القانوني الذي أسسه المشرعان، خاصة في المادة (٧) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي والمادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري، إلا أن الفجوة ما تزال واسعة بين النص القانوني والواقع العملي للتنفيذ. يكمن القصور المنهجي الجوهرى في عدم إفراد المشرع لقانون خاص ومتكامل لتنفيذ الأحكام الإدارية، يحدد بدقة موانع التنفيذ، ومعايير الإكراه الجبري، وإجراءات الحجز على الأموال العامة غير المخصصة لمرافق حيوية. إن ترك هذه الآليات رهينة الاجتهادات القضائية المتغيرة أو النصوص العقابية المجتزأة يبيح الإدارة قدرة على المماطلة والتسويف. فطالما بقيت الضمانات مشتتة بين قانون المرافعات وقانون العقوبات وقانون الموظفين، ستظل سيادة القانون ناقصة في مواجهة الحصانة الواقعية للإدارة. لذا، يوصي الباحث بتدخل تشريعي عاجل في كلا البلدين لوضع قانون موحد لتنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية ينشئ محكمة تنفيذ إداري متخصصة، ويؤهلها سلطة توقيع الحجز على الأموال العامة غير الحيوية وفرض الغرامات التهديدية المباشرة، ضماناً لعدم إفراغ أحكام القضاء الإداري من مضمونها وتحقيقاً للعدالة الناجزة.

الفرع الثاني: دور القضاء الإداري في الرقابة على التنفيذ وإصدار الأوامر القضائية

يشهد دور القضاء الإداري في الرقابة على تنفيذ الأحكام تطوراً جوهرياً من مجرد الفصل في أصل النزاع إلى ممارسة ولاية إشرافية لاحقة تضمن إنفاذ الحكم. ففي النظامين العراقي والمصري، لم يعد دور القاضي ينتهي بإعلان الحكم، بل امتد ليشمل متابعة إجراءات التنفيذ ومنع الإدارة من التحايل على قوة الشيء المقضي به. يقوم هذا الدور على أساس أن حجية الحكم القضائي تظل ناقصة ما لم تقترن بآليات رقابية تضمن ترجمتها إلى واقع عملي. وقد استند التطور في كلا البلدين إلى النصوص الدستورية التي كفلت استقلال القضاء، كالمادتين (٨٧) و(٨٩) من الدستور العراقي والمادة (١٠٠) من الدستور المصري، والتي تشكل ركيزة لسلطة القاضي في إصدار ما يلزم من أوامر لضمان احترام أحكامه.

في مصر، استند القضاء الإداري في بسط رقابته على التنفيذ إلى المادة (١٠٠) من الدستور التي تجعل أحكام القضاء واجبة الاحترام، وإلى ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا من أن القاضي يملك سلطة إصدار أوامر للإدارة الممتعة، وفي مقدمتها الأمر بالغرامة التهديدية. وقد اشتقت المحكمة هذه الآلية من المبادئ العامة للقانون والقواعد المدنية، معتبرة إياها وسيلة





ضغط مشروعة لا تمس الأموال العامة بل توقع على المسؤول شخصياً. وقد أيد الفقيه سليمان الطماوي هذا الاتجاه معتبراً أن سلطة القاضي في التنفيذ هي امتداد طبيعي لولايته في الفصل في النزاع، وأن حظر توجيه الأوامر للإدارة لم يعد مطلقاً في مواجهة ضرورات العدالة واحترام سيادة القانون.^{٢٩}

أما في العراق، فقد حلّ قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ محل قانون مجلس شوري الدولة السابق، وأكد في المادة (٧) منه على إلزامية الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري ووجوب تنفيذها. إلا أن النص لم يمنح القاضي صراحة أدوات إكراه مباشرة كالغرامة التهديدية أو الأمر بالإجراءات البديلة. وقد دفع هذا القصور التشريعي القضاء الإداري العراقي إلى الاعتماد على آليات غير مباشرة مستقاة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ لإحالة الموظف الممتنع إلى المساءلة التأديبية. وقد انعكس هذا الواقع على فاعلية الرقابة القضائية على التنفيذ، حيث يرى جانب من الفقه أن غياب النص الصريح على سلطة القاضي في إصدار أوامر تنفيذية يُضعف من مكانة الحكم الإداري ويبقي إنفاذه مرهوناً بإرادة الإدارة.

تشكل الغرامة التهديدية التي أوجدها القضاء المصري أبرز تجليات الرقابة القضائية الفاعلة على التنفيذ. فقد أقامت المحكمة الإدارية العليا هذه الآلية على أساس أن القاضي الإداري يملك ولاية ضمان احترام المشروعية، وأن فرض مبلغ مالي تصاعدي على المسؤول الممتنع عن التنفيذ لا يُعد حجراً على الأموال العامة، بل هو جزاء شخصي على مخالفة واجب قانوني. وقد اعتبر الفقيه محمد باهي أبو يونس أن هذه الآلية تُعدّ تطبيقاً معاصراً لفكرة الإكراه غير المباشر، وهي تمثل حلاً قانونياً متوازناً يُراعي حصانة الأموال العامة ويضمن في الوقت ذاته عدم إفلات الإدارة من التزامها الدستوري والقانوني بتنفيذ أحكام القضاء.

يمتد دور القاضي الإداري المصري في الرقابة على التنفيذ ليشمل تفسير منطوق الحكم وأسبابه، سداً للذرائع أمام الإدارة التي قد تتذرع بغموض الحكم للامتناع عن التنفيذ. فالقاضي يختص بتحديد الالتزام الملقى على عاتق الإدارة بدقة، مانعاً أي تأويل تحايلي. وقد استقر قضاء مجلس الدولة على أن قوة الشيء المقضي به لا تقتصر على المنطوق، بل تمتد إلى الأسباب المرتبطة به ارتباطاً وثيقاً. وهذا الاختصاص التفسيري يُعد من الضمانات الإجرائية المهمة، إذ يُجسد تحولاً من نظام قضائي يكتفي بإلغاء القرار إلى نظام يُنتج حلولاً إجرائية لمنع نشوء منازعات تنفيذية جديدة من خلال التوضيح القضائي الملزم، في إطار تجاوز مبدأ حظر توجيه الأوامر، رسخ القضاء الإداري المصري رقابته على تكييف الإدارة للوقائع عبر نظرية "الغلط البين". فعندما تدعى الإدارة استحالة تنفيذ الحكم، يمارس القاضي رقابة شاملة على مدى مشروعية هذا الادعاء،

متخصصاً عناصر الغلط في تقدير الإدارة لوقائع الاستحالة أو في تكييفها القانوني. فإذا ثبت له أن الإدارة قد تعسفت في تقديرها أو أخطأت خطأً بيناً لا يحتمل وجهين، كان له أن يأمر بالتنفيذ العيني أو يوقع الغرامة التهديدية. هذه الرقابة تُحوّل القاضي الإداري إلى حكم في صحة الأسباب التي تسوقها الإدارة لتبرير تقاعسها، وهو ما عزز فكرة المشروعية الإجرائية.^{٣٠}

في الجانب العراقي، يظل القاضي الإداري يعتمد في رقابته على التنفيذ على القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وقانون العقوبات، خاصة لجهة ترتيب المسؤولية الجزائية على الموظف الممتنع. وقد أشار الفقه الجنائي الإداري إلى أن مجرد امتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي يُشكّل جريمة يعاقب عليها القانون، وأن مبدأ الطاعة الرئاسية لا يصلح سنداً للإعفاء من المسؤولية في هذه الحالة. ورغم أن هذه المساءلة اللاحقة تُشكّل رادعاً غير مباشر، إلا أنها لا تُغني عن حاجة القاضي الإداري إلى أداة ضغط مباشرة وفورية كالغرامة التهديدية، وهو ما يكشف عن فجوة تشريعية لا تزال قائمة في النظام العراقي.

في صلب ممارسة الرقابة على التنفيذ، يوازن القاضي الإداري بين التزام الإدارة بالتنفيذ العيني وبين مقتضيات المرفق العام. فمتى تذرعت الإدارة بالاستحالة، يمارس القاضي رقابة تناسبية صارمة، قاصراً قبول الاستحالة على الحالات المطلقة التي لا يمكن معها التنفيذ بأي صورة بديلة. وقد استلهم الفقه الإداري هذه الفكرة من النظرية العامة للالتزامات، حيث يُمثل التنفيذ العيني هو الأصل الذي لا يُحال إلى التعويض إلا عند الاستحالة القاهرة. هذا الدور الرقابي يجعل من القاضي الإداري الضامن الأخير للتوازن بين احترام الحق القضائي للمحكوم له والحفاظ على استمرارية المرافق العامة الحيوية، وفق مبدأ سيادة القانون.^{٣١}

في تقييم نقدي إجمالي لدور القضاء الإداري في الرقابة على التنفيذ بين النظامين العراقي والمصري، يخلص الباحث إلى أن مصر قطعت شوطاً متقدماً بفضل الاجتهاد القضائي الجريء الذي أنشأ آلية الغرامة التهديدية وتجاوز الإرث التاريخي لمبدأ حظر الأوامر. في المقابل، لا يزال النظام العراقي يعاني من قصور تشريعي يعيق فاعلية القاضي، حيث لم يمنحه قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ سلطة إصدار أوامر مباشرة للإدارة الممتنعة، مكتفياً بإجراءات غير مباشرة. ومن منظور تحليلي للباحث، فإن جوهر المشكلة يكمن في تعطيل سلطة القاضي الإداري في مواجهة تعسف الإدارة، مما يُفرغ حجية الحكم من مضمونها. لذا، يوصي الباحث المشرع العراقي باستلهم التجربة القضائية المصرية، عبر النص صراحة على سلطة القاضي الإداري في فرض غرامة تهديدية مباشرة وإصدار أوامر بالإجراءات البديلة، مع وضع معايير



دقيقة للتمييز بين الامتناع المشروع وتعسف الإدارة في استعمال سلطتها، لضمان عدم تحوّل حصانة الأموال العامة إلى حصن منيع للإفلات من أحكام القضاء.

الفرع الثالث: إسهام الفقه والتطبيقات القضائية في تطوير آليات الضمان

لقد أسهم الفقه القانوني في العراق ومصر إسهاماً جوهرياً في تفعيل ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية، متجاوزاً العجز التشريعي ومواجهاً تحدي الحصانة التنفيذية للأموال العامة. تمثلت أبرز هذه الإسهامات في التنظير لطبيعة واجب الإدارة في التنفيذ، والبحث عن آليات ضغط فعالة تتجاوز قصور القواعد التقليدية، وعلى رأسها الغرامة التهديدية وتطويع قواعد المسؤولية التأديبية والجزائية. وقد انقسم الفقه في تحليله لواجب التنفيذ بين من يراه التزاماً أصيلاً ناشئاً عن قوة الشيء المقضي به، وبين من يعده أثراً تبعياً لحجية الحكم. غير أن الإسهام الأكثر حيوية تجلّى في دراسة الوسائل الكفيلة بإرغام الإدارة الممتنعة، وهو ما تولدت عنه اجتهادات قضائية جريئة سعت لتجسير الهوة بين الحكم وتنفيذه الفعلي، مما جعل الفقه شريكاً أساسياً في صياغة نظام ضمانات التنفيذ.^{٣٢}

في هذا السياق، يمثل التنظير الفقهي للغرامة التهديدية علامة فارقة في تطور آليات الضمان. في مصر، ذهب جانب من الفقه، يتقدمهم الدكتور محمد باهي أبو يونس، إلى تأصيل شرعية توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة الممتنعة، معتبراً أنها لا تتعارض وطبيعة الأموال العامة، بل تستمد مشروعيتها من واجب القاضي في صون حجية أحكامه. وقد تبنى القضاء الإداري المصري هذا الاتجاه في أحكام متقدمة، مؤكداً سلطته في توقيع غرامة تهديدية تزايدية على الجهة الإدارية الممتنعة عن التنفيذ، لكنه حرص على توضيح طبيعتها القانونية الدقيقة؛ فهذه الغرامة ليست ديناً ممتازاً قائماً بذاته على الخزنة العامة، بل هي مجرد أداة ضغط قضائي محض لا تتحول إلى دين واجب الأداء إلا بعد تصفية قضائية لاحقة، ويظل الغرض الأوحد منها هو حمل الإدارة على التنفيذ العيني طوعية. بالمقابل، لم يتبلور في الفقه والقضاء العراقي موقف حاسم مماثل بشأن هذه الآلية، وهو ما يمثل فراغاً تشريعياً يحتاج إلى معالجة.

وقد نشطت التطبيقات القضائية، لاسيما في مصر، في تطوير آليات الضمان عبر التوسع في مفهوم السلطة التقديرية للقاضي في رقابة التنفيذ. ففي حكم رائد للمحكمة الإدارية العليا، أرسّت المحكمة مبدأ مفاده أن حجية الحكم القضائي الإداري لا تقتصر على منطوقه، بل تمتد لتشمل الأسباب المرتبطة بهذا المنطوق ارتباطاً وثيقاً، مما يحول دون تحايل الإدارة على الحكم بتنفيذه شكلياً مع إفراغه من مضمونه. وقد استند الفقه المصري، ومن أبرزهم الدكتور حمدي ياسين عكاشة، إلى هذه التطبيقات القضائية لتأكيد أن سلطة القاضي الإداري في الإشراف على التنفيذ





تتضمن سلطة تفسير حكمه وتحديد الالتزامات التفصيلية المترتبة عليه، وهو ما يعد خروجاً محسوباً على مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة، لصالح مبدأ أكثر جوهرية هو سيادة القانون وفعالية الحماية القضائية. هذا التطور يعكس فهماً عميقاً لطبيعة المنازعة الإدارية التي تتطلب قاضياً إيجابياً يضمن احترام أحكامه.

وعلى صعيد الموازنة بين الحصانة التنفيذية للأموال العامة وحقوق الدائنين، اضطلع الفقه والقضاء بدور محوري في تضييق نطاق هذه الحصانة وترشيدها. في مصر، استقر الفقه، كما يعبر عن ذلك الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، على أن الحصانة التنفيذية ليست مطلقة، بل هي حصانة نسبية ترد على أموال محددة بذاتها وهي الأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة، ولا تمتد إلى الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة. وقد أكدت أحكام القضاء الإداري هذا التمييز الدقيق، وأجازت الحجز على الأموال الخاصة للجهة الإدارية المدينة وفاءً للأحكام القضائية. بل إن التطبيقات القضائية ذهبت إلى أبعد من ذلك باشتراطها على الإدارة تخصيص اعتمادات مالية في موازنتها السنوات اللاحقة لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، معتبرة أن الامتناع عن هذا التخصيص يشكل انحرافاً بالسلطة يستوجب الإلغاء، مما يجسد اختراقاً قضائياً عميقاً لمبدأ سنوية الموازنة لمصلحة إعلاء قوة الشيء المقضي به.^{٣٣}

أما في العراق، فقد اتخذ إسهام الفقه في تطوير آليات الضمان مساراً ارتكز بشكل لافت على تفعيل نصوص المسؤولية التأديبية والجزائية للموظف الممتنع عن التنفيذ، وذلك في ظل غياب تنظيم تشريعي صريح للغرامة التهديدية على الإدارة. وقد استند هذا الاتجاه الفقهي إلى النصوص الملزمة للإدارة بالتنفيذ الواردة في قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ الذي ألغى قانون مجلس شورى الدولة السابق وأكد استقلالية القضاء الإداري، مقرونة بأحكام المسؤولية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١. ويرى الفقه العراقي، ومن أبرز من يمثله الدكتور مازن ليلو راضي، أن المسلك الأمثل لمواجهة إشكالية الامتناع عن التنفيذ يتمثل في تشخيص المسؤولية، أي في ملاحقة الموظف العام المسؤول عن التنفيذ تأديبياً وجزائياً، باعتبار أن فعله يمثل إخلالاً جسيماً بواجبات الوظيفة العامة، وهو توجه يحدث أثراً رادعاً بالغ الأهمية.^{٣٤}

وفي مجال آخر لا يقل أهمية، أسهم الفقه والتطبيقات القضائية في البلدين في معالجة المنازعات المتولدة عن تنفيذ الحكم الإداري، والتي تعد امتداداً طبيعياً للخصومة الأصلية. وقد ميز الفقه والقضاء بدقة بين عدة صور لهذه المنازعات، أبرزها منازعات التفسير التي تتعلق بغموض منطوق الحكم، ومنازعات الاستحالة التي تثور عند تعذر التنفيذ لسبب قانوني أو مادي لاحق





لصدوره. ففي مصر، استقر قضاء مجلس الدولة على أن منازعات التنفيذ الإداري، وبخاصة منازعات التفسير، تعتبر من صميم ولاية القاضي الإداري الذي أصدر الحكم، وذلك بحسبان أن قاضي التنفيذ هو قاضي الأصل، وأن الفصل في هذه المنازعات هو مقتضى طبيعي لواجب القاضي في الإشراف على تنفيذ حكمه، مما يحقق وحدة الخصومة الإدارية. أما في العراق، فلا يزال دور القضاء في هذا المجال أقل تطوراً، حيث تثار إشكاليات تتعلق بتحديد المحكمة المختصة بمنازعات التنفيذ الإداري في ظل ازدواجية القضاء.

وتكشف دراسة التطبيقات القضائية في مصر عن نقلة نوعية في مفهوم سلطة القاضي الإداري إزاء الإدارة الممتعة، تمثلت في تجاوز الدور القضائي التقليدي القائم على الإلغاء فقط، نحو إرساء قضاء موضوعي شامل يتضمن سلطة توجيه أوامر محددة للإدارة لضمان التنفيذ. وقد استندت هذه التطبيقات إلى أساس قانوني مستمد من الاجتهاد القضائي للمحكمة الإدارية العليا الذي سعى إلى تجاوز القصور التشريعي في قانون مجلس الدولة، مستنداً إلى الأصول الدستورية العليا، وبخاصة المادة ١٠٠ من الدستور المصري التي تجعل تنفيذ الأحكام واجباً ملزماً على الدولة كافة ولا يجوز التحلل منه. وقد أشاد فقهاء القانون الإداري، وفي مقدمتهم الدكتور سليمان الطماوي، بهذا التطور الذي حوّل القاضي الإداري من مجرد قاضٍ إلغاء إلى قاضٍ للحقوق، قادر على أن يضمن لمن صدر الحكم لصالحه حقاً ملموساً ومعتمداً به.^{٣٥}

ويبقى الإشكال الأكثر تعقيداً والذي حظي باهتمام بالغ من الفقه في كلا البلدين، هو معضلة الموازنة بين مقتضيات سيادة القانون الملزمة بالتنفيذ الفوري، وبين اعتبارات استمرارية المرفق العام والمصلحة العليا للدولة التي قد تتعارض مع التنفيذ الفوري. وقد ظهر أثر هذا الإشكال جلياً في منازعات الاستحالة التنفيذية، حيث دأبت الإدارة في كثير من الأحيان على التذرع بتغيير الظروف الواقعية أو القانونية التي تجعل التنفيذ متعذراً أو ماساً بمصلحة عامة عليا. وفي هذا المقام، اضطلع القضاء الإداري في مصر بدور رقابي حاسم، إذ لم يترك تقدير "استحالة التنفيذ" أو "تغيير الظروف" للإدارة وحدها، بل بسط رقابته على هذا التقدير ليتحقق من جديته وملاءمته، ورفض الاحتجاج بالاعتبارات المالية البحتة كسبب لاستحالة التنفيذ، لكونه يفرغ الأحكام من مضمونها، وهو موقف حظي بتأييد الفقه الإداري واعتبر ضماناً حقيقية ضد التعسف.

وعلى المستوى الدستوري، يتكامل إسهام الفقه والتطبيقات القضائية مع النصوص الدستورية التي تشكل الإطار الأعلى لضمانات التنفيذ. في مصر، شكلت المادة ١٠٠ من الدستور التزاماً مباشراً على عاتق الدولة لتنفيذ الأحكام، وهو ما اعتبره الفقه أساساً متيناً لتجريم الامتناع وتبرير تدخل القاضي الإداري بأوامر إيجابية. أما في العراق، فقد نصت المادة ١٣٠ من دستور ٢٠٠٥ على

أن الأحكام القضائية ملزمة لجميع السلطات، وهو ما يشكل قاعدة دستورية أمر، إلا أن التطبيقات القضائية العراقية، كما تلاحظ الباحثان جنان عبد الجبار نجم وتغريد محمد قدوري، لم ترق بعد إلى مستوى استثمار هذا النص لإرساء آليات قضائية فعالة لإجبار الإدارة على التنفيذ، مما يشير إلى فجوة بين الوعد الدستوري والواقع العملي.^{٣٦}

في تقييم نقدي إجمالي، يمكن القول إن إسهام الفقه والتطبيقات القضائية في العراق ومصر في تطوير آليات ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية كان متفاوتاً بدرجة كبيرة. في مصر، شهدنا حراكاً فقهيًا وقضائياً متقدماً استطاع عبر بنیان نظري متكامل واجتهادات قضائية جريئة أن يبيلور نظاماً متطوراً لضمانات التنفيذ، قائماً على توسيع سلطة القاضي الإداري، وتوظيف الغرامة التهديدية، وتضييق نطاق الحصانة التنفيذية للأموال العامة، وتشخيص المسؤولية التأديبية والجزائية للموظف، مع إرساء قواعد واضحة لحل منازعات التنفيذ. أما في العراق، فرغم وجود نصوص دستورية وتشريعية يمكن أن تشكل أساساً متيناً لهذه الضمانات، فإن غياب التنظير الفقهي العميق والاجتهاد القضائي الجريء حال دون تطور آليات ضغط فعالة ومتوازنة على الإدارة الممتنعة، فظل النموذج العراقي يعاني من فجوة واضحة بين الإقرار النظري بحجية الأحكام وواجب التنفيذ، وبين إمكانية إنفاذ ذلك على أرض الواقع. من منظور تحليلي للباحث، إن المعضلة الجوهرية لا تكمن في النصوص، بل في الثقافة القانونية السائدة التي ما زالت تتعامل بحساسية مفرطة مع فكرة "إكراه الدولة"، وهو ما يستلزم تحولاً فكرياً عميقاً لدى المشرع والقاضي والإدارة معاً، مؤداه أن خضوع الدولة للقانون وأحكام القضاء هو المعيار الحقيقي لدولة المؤسسات، وأن أي حصانة في مواجهة الأحكام القضائية النهائية هي نقيصة في بنیان الدولة القانونية ذاتها، الأمر الذي يفرض على المشرع العراقي التدخل بتعديلات تشريعية شجاعة تستلهم التجربة المصرية في الغرامة التهديدية، وتحسم مسألة الحجز على أموال الدولة الخاصة.

المبحث الثاني

أثر الطعون القضائية وإجراءات التنفيذ الجبري على نفاذ الأحكام الإدارية

إذا كان المبحث الأول قد عُنِيَ بالالتزام بالتنفيذ وضماناته من منظور المبدأ، فإن إنفاذ الحكم الإداري على أرض الواقع يتأثر بعاملين مؤثرين: منظومة الطعن القضائي بما تحمله من آثار واقفة أو ناقلة، وإجراءات التنفيذ الجبري التي قد تصل حد المساس بسير المرافق العامة. لذا يخصص هذا المبحث لدراسة أثر الطعون القضائية وإجراءات التنفيذ الجبري على نفاذ الأحكام الإدارية في القانونين العراقي والمصري، وينقسم إلى مطلبين: أولهما يتناول النظام القانوني لأثر الطعن على القوة التنفيذية للحكم، وثانيهما يبحث آليات التنفيذ الجبري ومنازعات التنفيذ الإداري.



المطلب الأول: النظام القانوني لأثر الطعن على القوة التنفيذية للحكم

يُعد مبحث أثر الطعن على نفاذ الحكم من أدق مسائل القانون الإداري؛ إذ تتصارع فيه اعتبارات الأمن القانوني واستقرار المراكز مع مقتضيات المصلحة العامة وضرورة استمرار المرفق. وفي هذا المطلب، تُحلل القواعد المنظمة للأثر الواقف والأثر الناقل للطعن في الأحكام الإدارية، مع بيان الاستثناءات التي تُجيز النفاذ المعجل والحالات التي تُحوّل فيها محكمة الطعن سلطة وقف التنفيذ. ولهذا يُقسّم المطلب إلى ثلاثة فروع: الفرع الأول يوضح الأثر الواقف والناقل، والثاني يستعرض الاستثناءات القانونية وحالات النفاذ المعجل، والثالث يبحث في سلطة محكمة الطعن بالموازنة بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد.

الفرع الأول: الأثر الواقف والأثر الناقل للطعن في الأحكام الإدارية

يمثل التمييز بين الأثر الواقف والأثر الناقل للطعن في الأحكام الإدارية مدخلاً ضرورياً لفهم التوازن بين استقرار المراكز القانونية التي يترتبها الحكم الإداري وفعالية الطعن كضمانة قضائية. فالأثر الواقف يعني تعليق القوة التنفيذية للحكم المطعون فيه بحيث يتمتع المضي في إجراءات تنفيذه ريثما يُفصل في الطعن، في حين ينطوي الأثر الناقل على إعادة طرح النزاع برمته أمام محكمة الطعن لتعيد فحص وقائعه وتقدير أدلته وتطبيق القانون عليه. وفي مجال القضاء الإداري تبرز أهمية هذين الأثرين من كونهما يتصلان مباشرة بمدى إمكان إنفاذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة العامة، التي كثيراً ما تتعلق بتنظيم المرافق العامة وحسن سيرها؛ الأمر الذي يقتضي موازنة تشريعية وقضائية دقيقة بين مقتضيات المشروعية وسرعة البت وحماية الحقوق الفردية. وتختلف معالجهما باختلاف الأنظمة القانونية؛ ففي كل من العراق ومصر انعكست خصوصية القضاء الإداري وطبيعة المنازعة الإدارية على أحكام هذين الأثرين. وتأسيساً على ذلك، يقدم هذا الفرع تحليلاً قانونياً مقارناً دقيقاً في ضوء النصوص والاجتهادات.^{٣٧}

في النظام العراقي، لا يترتب على الطعن في الحكم الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا أثر واقف تلقائي، إذ لم يرد في قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، ولا سيما في المادة (٧/ثالثاً) المضافة بموجب قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التي تُلزم جهة الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، ما يُفيد تعليق التنفيذ حكماً بمجرد الطعن. ويُفسر هذا التوجه بأن المشرع العراقي توخى تغليب هيبة الحكم الإداري وضمان فاعليته، ولم يُجز للطعن أن يكون ذريعة لتعطيل تنفيذه. غير أن للمحكمة الإدارية العليا، بناءً على طلب صاحب الشأن وبموجب القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، أن

تأمر بوقف التنفيذ مؤقتاً إذا قدرت أن تنفيذ الحكم المطعون فيه يلحق ضرراً جسيماً يتعذر تداركه. وهذا يعني أن الأثر الواقف في القضاء الإداري العراقي ليس أثراً آلياً، بل يرتبط بسلطة القاضي التقديرية، وهو ما يوائم بين حماية المصالح العامة والخاصة وبُرسخ الثقة بعدالة القضاء الإداري.^{٣٨}

سار المشرع المصري على النهج ذاته في عدم ترتيب أثر واقف تلقائي للطعن في الأحكام الإدارية؛ فالمادة ٥٤ مكرراً (المضافة بالقانون ١٣٦ لسنة ١٩٨٤) والمادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، وهما الأساس التشريعي لإلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام، لم تجعل مجرد الطعن بالنقض أمام المحكمة الإدارية العليا سبباً لوقف التنفيذ. وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن الطعن لا يوقف تنفيذ الحكم الإداري إلا إذا استبان للمحكمة، بناءً على طلب مستعجل، أن التنفيذ قد يرتب آثاراً يتعذر تداركها. وهذا المنحى يُجسد فلسفة المشرع المصري في الحد من تعطيل أحكام القضاء الإداري، ويُقرّب بين مفهوم وقف تنفيذ الحكم القضائي ووقف تنفيذ القرار الإداري، مع الاحتفاظ بالفارق الجوهرية في الطبيعة؛ فالأول ينصب على عمل قضائي صار حجة، والثاني على قرار إداري لم يُحسم أمره بعد. وبهذه الآلية، يملك القاضي الإداري المصري، أسوة بنظيره العراقي، سلطة تقديرية في تكييف الأثر الواقف وفق مقتضيات العدالة والمصلحة العامة.^{٣٩}

يأخذ الأثر الناقل للطعن في النظام العراقي مدىً واسعاً نسبياً، إذ تملك المحكمة الإدارية العليا، وفقاً لأحكام قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شوري الدولة، صلاحية لا تقتصر على رقابة مشروعية الحكم المطعون فيه، بل تمتد إلى إعادة فحص عناصر النزاع الموضوعية. ويظهر ذلك جلياً في سلطتها في نقض الحكم وإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للفصل فيها مجدداً، بل إن لها - في حالات بعينها - أن تتصدى لموضوع النزاع مباشرةً وتفصل فيه بحكم بات. وهذا يعني أن المحكمة العليا في العراق تتحول، عند ممارسة هذا الأثر الناقل، إلى درجة ثانية من درجات التقاضي، الأمر الذي يُعزز من ضمانات المتقاضي في مواجهة الإدارة، ولكنه يثير في الوقت نفسه إشكالية إطالة أمد المنازعة الإدارية. فبقدر ما يُشكّل الأثر الناقل ضماناً للعدالة، فإن توسيعه قد يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية التي تتطلب الحسم السريع حفاظاً على انتظام المرافق العامة واستقرار المراكز القانونية.^{٤٠}

يختلف مدى الأثر الناقل في النظام المصري عنه في النظام العراقي؛ فالمحكمة الإدارية العليا في مصر هي محكمة قانون في الأصل، مهمتها الأساسية مراقبة مدى التزام الحكم المطعون فيه بصحيح حكم القانون، سواء من حيث مخالفة القواعد القانونية أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو





البطلان الذي يشوب الحكم أو الإجراءات. ومع ذلك، فقد استقر قضاؤها على أنها متى نقضت الحكم المطعون فيه وكان النزاع صالحاً للفصل فيه، فإنها تنتصدي لموضوعه وتصل فيه بنفسها دون حاجة إلى إعادته إلى محكمة أول درجة. وهذا يُعد استثناءً مهماً من مبدأ اقتصار الأثر الناقل على الرقابة القانونية، ويُضفي على الطعن أمامها طابعاً مزدوجاً؛ فهو طعن استثنائي من حيث أسبابه، لكنه قد ينقلب إلى درجة موضوعية حين تكون عناصر النزاع مكتملة. وتُجسد هذه الآلية رغبة المشرع المصري والقضاء الإداري في التوفيق بين سرعة الفصل في المنازعات الإدارية وتحقيق العدالة الموضوعية.^{٤١}

يترتب على عدم ترتيب الطعن أثراً واقفاً تلقائياً بقاء التزام جهة الإدارة بتنفيذ الحكم قائماً، وهو التزام مصدره المادة (٧/ثالثاً) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي والمادتان ٥٢ و ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة المصري. ومتى امتنعت الإدارة عن التنفيذ بحجة أن الحكم مطعون فيه، فإن هذا الامتناع يُعد مخالفة قانونية قد تُرتب مسؤولية تأديبية وجزائية في مواجهة الموظف الممتنع؛ إذ يُشكّل إخلالاً بواجبات الوظيفة العامة يستوجب تطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، وفي مبادئ المسؤولية التأديبية المصرية. كما قد يقوم في بعض الحالات خطأ إداري يستوجب التعويض. ويُعد هذا الترتيب ضماناً مهمة لفاعلية الأحكام الإدارية، إذ لا يقتصر الأمر على سلطة القاضي في توقيع الغرامة التهديدية، بل يمتد إلى ترتيب مسؤولية شخصية على الموظف العام، مما يحفز الإدارة على الالتزام الطوعي بأحكام القضاء.^{٤٢}

يتفرع عن الطعن وعدم وقف التنفيذ إمكان نشوء منازعات تنفيذية، تختلف في طبيعتها عن منازعات أصل الحكم. ففي العراق، استقر القضاء على أن الطعن لا يُصنف منازعة تنفيذية إلا إذا استند إلى وقائع لاحقة لصدور الحكم، كالوفاء أو الإبراء أو الاستحالة، وهو ما يتسق مع قواعد قانون المرافعات المدنية. وفي مصر، يُميّز قضاء مجلس الدولة بين الطعن في الحكم ومنازعات التنفيذ الموضوعية والوقائية؛ فالأولى تتعلق بذات الالتزام الذي قضى به الحكم ومداه، والثانية تُثار بطلب وقف التنفيذ مؤقتاً لسبب طارئ. وتبرز أهمية هذا التمييز في أن إثارة منازعة تنفيذية تستند إلى وقائع جديدة هي وحدها الكفيلة بإيقاف تنفيذ الحكم جبراً، ولا يغني عنها مجرد الطعن في الحكم. ويعكس هذا التوجه حرص المشرع والقضاء في كلا البلدين على ألا يكون الطعن وسيلة للالتفاف على هيبة الأحكام، مع كفالة حق المتقاضي في الدفع بعدم إمكانية التنفيذ لسبب قانوني جدي.^{٤٣}

يُظهر التحليل المقارن بين النظامين العراقي والمصري أن كليهما يتبنى مبدأ عدم امتداد الأثر الواقف تلقائياً إلى الطعن في الأحكام الإدارية، تأسيساً على ضرورة إنفاذ حجية الحكم الإداري، غير أنهما اختلفا في مدى سعة الأثر الناقل؛ فالنظام العراقي يمنح المحكمة الإدارية العليا سلطة أوسع في إعادة النظر الموضوعي، بينما يُغلب النظام المصري طابع الرقابة القانونية مع إمكانية التصدي للموضوع عند الاقتضاء. ويترتب على هذا التباين أن الأحكام الإدارية في النظام المصري تنعم بقدر أكبر من الاستقرار بمجرد صدورها، إذ يضيق نطاق إعادة فحصها، في حين أن سعة الأثر الناقل في النظام العراقي قد تُطيل أمد النزاع ولكنها تزيد من الضمانات القضائية للمتقاضين. وعلى الرغم من ذلك، يبقى التحدي الأكبر في كلا النظامين هو ضمان ألا تُساءل الإدارة عن تنفيذ حكم يُحتمل إلغاؤه، وهو ما يُحل بسلطة القاضي في تقدير مدى جدية الطعن والضرر الجسيم عند الأمر بوقف التنفيذ، مما يُبقي الباب مفتوحاً لاجتهاد قضائي متوازن.

في تقييم نقدي إجمالي، ومن منظور تحليلي للباحث، يتبين أن فلسفة المشرع في كل من العراق ومصر قد توافقت على المبدأ الجوهرى القاضي بأن الطعن في الأحكام الإدارية لا يوقف تنفيذها بقوة القانون، وهو مبدأ يُعد صمام أمان لعدم إفراغ الأحكام الإدارية من مضمونها. إلا أن التطبيق العملي لهذا المبدأ يظل رهناً بمدى وضوح القاعدة التشريعية وضبط معايير سلطة القاضي في الأمر بوقف التنفيذ. ففي النظام العراقي، ورغم مرونة الاجتهاد القضائي، فإن غياب نص صريح يُحدد حالات وقف التنفيذ يُفضي إلى حالة من عدم اليقين، قد تُشجع الإدارة على المماطلة بدعوى أن الحكم لم يكتسب الدرجة القطعية من الاستقرار. أما في النظام المصري، فعلى الرغم من الوضوح النسبي في حصر الطعن في نطاق الرقابة القانونية، فإن عدم تعديد معيار الضرر الجسيم بصورة دقيقة يُبقي الباب مفتوحاً لتباين الاجتهادات. ويرى الباحث أن الإصلاح المنشود في كلا النظامين ينبغي أن يتجه نحو تدوين قاعدة تشريعية صريحة تنص على أن الطعن لا يوقف التنفيذ، وأن سلطة القاضي في وقف التنفيذ لا تُباشر إلا بموجب طلب يُبدي فيه صاحب الشأن أسباباً جدية قائمة على خطر حالّ يتعذر تداركه، مع ربط ممارسة هذه السلطة بضمانة مالية كالكفالة. كما يستوجب تضييق نطاق الأثر الناقل في النظام العراقي ليكون أقرب إلى الطعن الاستثنائي، مع الاحتفاظ للقاضي بسلطة التصدي للموضوع متى كان صالحاً للفصل، توحيداً للاجتهادات وتسريعاً لحسم المنازعات الإدارية، مما يُعزز من هيبة القضاء الإداري ويرسخ ثقة الأفراد في أن الحكم الإداري واجب النفاذ ما لم تقض جهة قضائية مختصة بخلاف ذلك.





الفرع الثاني: الاستثناءات القانونية على الأثر الواقف وحالات النفاذ المعجل

ينهض الأصل العام في النظامين العراقي والمصري على أن الطعن في الأحكام الإدارية لا يوقف تنفيذها بقوة القانون، بيد أن هذا الأصل ليس مطلقاً؛ إذ يرد عليه استثناءات تشريعية وقضائية تجيز وقف التنفيذ أو تقرر نفاذاً معجلاً في أحوال معينة، تقوم على مبرر حماية مصالح جوهرية قد يتعذر تداركها لو مضى التنفيذ. ويستند هذا الاستثناء إلى منطق التوازن بين مقتضيين: فاعلية الحكم الإداري وهيبة القضاء الإداري وسرعة إنفاذه ضماناً لحسن سير المرافق العامة، وحماية الحقوق والحريات من ضرر جسيم يربو على الأضرار العادية المترتبة على تنفيذ أي حكم قضائي. وتتنوع هذه الاستثناءات بين حالات قررها المشرع صراحة وأخرى أوجدها القضاء الإداري بوصفها قضاءً ملائماً يقوم على سلطة القاضي التقديرية في تقدير جدية الطعن وجسامته الضرر. وهذا التمايز يعكس فلسفة إجرائية مفادها أن التنفيذ المعجل لا يصح أن يكون أداة لإحاق ضرر لا يمكن إصلاحه، كما أن تعطيل التنفيذ لا يصح أن يكون ذريعة للانحراف بالطعن عن غايته.^{٤٤}

في النظام العراقي، لم ينص قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل صراحةً على حالات استثناء مبدأ عدم وقف التنفيذ بالطعن، مما جعل القضاء الإداري يستند إلى القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وإلى سلطته التقديرية لمواجهة الحالات التي تستوجب التدخل. وتملك المحكمة الإدارية العليا، بناءً على طلب ذي الشأن، أن تأمر بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه مؤقتاً إذا ثبت لديها أن التنفيذ يلحق ضرراً جسيماً يتعذر تداركه، أو أن الحكم مشوب بعيب قانوني جسيم يُرجح إلغائه. كما تؤدي المنازعات التنفيذية الموضوعية، كقيام حالة استحالة مادية أو قانونية لاحقة على صدور الحكم، أو الوفاء الجزئي أو الكلي، إلى إيقاف إجراءات التنفيذ بقرار من القاضي الإداري. وهذا التوجه يعكس ميلاً إلى ترك مساحة واسعة للاجتهاد القضائي في تقدير ملاءمة وقف التنفيذ، على نحو يوائم بين مقتضيات فعالية الحكم وحماية الطاعن من نتائج قد تكون وخيمة.^{٤٥}

على النقيض من الغموض الذي يكتنف النظام العراقي، يستند النظام المصري في تقرير استثناءات النفاذ المعجل إلى نصوص تشريعية واضحة، وفي مقدمتها المادتان ٤٩ و ٥٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢؛ إذ تمنح المادة ٤٩ القضاء الإداري سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهو ما ينعكس أثره على أحكام الإلغاء وما يتصل بها، بينما تؤكد المادة ٥٠ على أن أحكام وقف التنفيذ واجبة النفاذ فوراً بقوة القانون. وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ، والأحكام المتعلقة بالمرتبات والمعاشات، تُنفذ معجلاً



ولو طُعن فيها، اعتباراً لطبيعتها الوقتية أو لاتصالها بالحد الأدنى من الحقوق المعيشية للموظف العام. وفي المقابل، يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ حكم صادر لمصلحة الطاعن إذا أثبت الأخير أن تنفيذه يُلحق به ضرراً جسيماً لا يمكن تداركه، دون مساس بمصلحة عامة جوهرية.^{٤٦} يضطلع القاضي الإداري في كلا البلدين بدور مركزي في أعمال استثناءات مبدأ عدم وقف التنفيذ، إذ يملك سلطة تقديرية في الأمر بوقف التنفيذ أو الاستمرار فيه بناءً على موازنة دقيقة بين المصالح. وهذه السلطة ليست مطلقة، بل تحكمها ضوابط صارمة: وجوب تقديم طلب من ذي الشأن، وجدية الطعن المقدم، وجسامة الضرر الذي لا يمكن تداركه، وألا يمس وقف التنفيذ مرفقاً عاماً حيوياً. وقد اتجه الاجتهاد القضائي في مصر والعراق إلى التشدد في تقدير هذه الشروط، حتى لا تتحول الاستثناءات إلى أدوات لتعطيل الأحكام وإفراغها من مضمونها. ولذلك، كثيراً ما اشترط القاضي تقديم كفالة مالية من الطاعن لضمان جدية الطلب، ورفض الطلبات التي لا تستند إلى أضرار استثنائية، مما يعزز الثقة في أن أحكام القضاء الإداري هي عنوان الحقيقة المؤقتة التي لا يُوقفها مجرد الطعن.^{٤٧}

في تقييم نقدي إجمالي، يتضح أن النظام المصري يُقدم نموذجاً أكثر اكتمالاً في تنظيم استثناءات النفاذ المعجل بفضل نصوص المادتين ٤٩ و ٥٠ من قانون مجلس الدولة، بينما يعاني النظام العراقي من فراغ تشريعي يلقي بعبء الموازنة كاملاً على القاضي دون ضوابط واضحة. غير أن كلا النظامين يحتاج إلى تقنين معايير دقيقة لسلطة القاضي في الأمر بوقف التنفيذ، وعلى رأسها تحديد مفهوم «الضرر الجسيم» وربطه بضمانة مالية تُقلص من فرص إساءة استخدام الطعن. ويرى الباحث أن المشرع في العراق مطالب بإفراد باب خاص لضمانات التنفيذ في قانون مجلس شورى الدولة يتضمن حالات النفاذ المعجل بقوة القانون، ومعايير وقف التنفيذ، مع النص صراحة على أن الطعن لا يوقف التنفيذ إلا بقرار قضائي مسبب. أما في مصر، فينبغي استكمال هذا البنيان بنص يُوجب على القاضي تقدير الضرر الجسيم على نحو موضوعي، وعدم الاقتصار على حالات الحماية الوقتية، لتشمل كل حكم تتطلب طبيعة الحق فيه نفاذاً معجلاً، تعزيزاً للعدالة الإدارية وتثبيتاً لهيئة أحكام القضاء الإداري.^{٤٨}

الفرع الثالث: سلطة محكمة الطعن في وقف التنفيذ والموازنة بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد

تستند سلطة محكمة الطعن في وقف تنفيذ الحكم الإداري إلى فكرة أن الطعن، وإن لم يرتب أثراً واقفاً بقوة القانون، إلا أنه يُحوّل جهة الطعن صلاحية استثنائية في إيقاف النفاذ مؤقتاً، متى تبين لها أن الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ دوام سير المرافق العامة لا تصمد أمام خطر جسيم



مُحدق بالطاعن. وفي النظام المصري، تُعد المادتان ٤٩ و ٥٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الإطار التشريعي لهذه السلطة؛ إذ أجازت المادة ٤٩ للقاضي الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وهو ما انعكس على الأحكام القضائية، بينما قررت المادة ٥٠ أن الحكم بوقف التنفيذ واجب النفاذ فوراً. أما في النظام العراقي، فلم ينص قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على هذه السلطة صراحةً، تاركاً الأمر للقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وللاجتهاد القضائي. وهذا التباين في التدوين التشريعي يُلقي بظلاله على مدى ضبط هذه السلطة، إذ يتسع نطاقها في مصر بموجب نصوص واضحة، بينما يظل مرهوناً في العراق بسلطة القاضي التقديرية دون تأطير تشريعي محكم.^{٤٩}

لا تملك محكمة الطعن سلطة مطلقة في وقف تنفيذ الحكم الإداري، بل تتقيد بمعايير موضوعية صارمة أفرزها الاجتهاد القضائي في كلا البلدين. وعلى رأس هذه المعايير: جدية الطعن المرفوع أمامها، إذ يجب أن يستند الطعن إلى أسباب قانونية وجيهة يُرجح معها إلغاء الحكم المطعون فيه، فلا يُقبل طلب الوقف إذا كان الطعن كيدياً أو غير مؤسس. أما المعيار الثاني فهو جسامته الضرر الذي قد يلحق بالطاعن جراء التنفيذ الفوري، بحيث يكون الضرر استثنائياً لا تحتمله طبيعة الأشياء ويتعذر تداركه بالتعويض لاحقاً. ويضاف إلى ذلك معيار ثالث هو عدم تعارض وقف التنفيذ مع مصلحة عامة جوهرية؛ فإذا كان في وقف التنفيذ تهديد لسير مرفق عام حيوي، فإن المحكمة تغلب المصلحة العامة على المصلحة الفردية. وقد استقر القضاء الإداري على أن عبء إثبات هذه الشروط يقع على عاتق طالب الوقف، وألا يكون مجرد التشكيك في سلامة الحكم كافياً لوقف نفاذه، مما يُضيق من نطاق أعمال هذه السلطة ويصون الأحكام من التعطيل.^{٥٠}

تمثل الموازنة بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد المحور الذي تدور حوله ممارسة محكمة الطعن لسلطتها في وقف التنفيذ. ففي كل طلب يُطرح عليها، تُجري المحكمة عملية ترجيح بين مصلحتين متعارضتين: مصلحة الفرد في عدم إلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه به، ومصلحة الجماعة في إنفاذ حكم قضائي إداري يُفترض أنه عنوان الحقيقة، واستمرار المرفق العام في أداء خدماته. وقد تبنى القضاء الإداري المصري، استناداً إلى المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة، منهجاً يُغلب فيه المصلحة العامة كلما تعلق الأمر بسير المرافق الحيوية، فلا يُوقف تنفيذ حكم يُلزم الإدارة بمباشرة اختصاص مقيد أو يمس الأمن أو الصحة. وفي المقابل، يميل القضاء العراقي إلى ترك مساحة أوسع للقاضي لتقدير ظروف كل قضية على حدة، مستعيناً بمرونة القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية. وهذا التباين في المنهجية يُعبّر عن رؤيتين مختلفتين



لدور القاضي الإداري: رقابة قانونية محكومة بضوابط نصية صارمة في مصر، وسلطة تقديرية مفتوحة على الوقائع في العراق.^{٥١}

لئن كانت محكمة الطعن تملك سلطة الأمر بوقف التنفيذ، فإن ممارسة هذه السلطة لا تخلو من مخاطر، أهمها اتخاذ الطعن ذريعة لتعطيل الأحكام وإطالة أمد النزاع. ولمواجهة ذلك، استحدث القضاء الإداري صيغاً عملية تُضيق من نطاق أعمال هذه السلطة وتضمن عدم إساءة استعمالها. وفي مقدمتها إلزام طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية يحددها القاضي، ضماناً لجدية الطلب ولتغطية الأضرار التي قد تلحق بالخصم جزاء الوقف إذا تبين عدم أحقية الطاعن. كما قد تأمر المحكمة بوقف التنفيذ الجزئي بدلاً من الكلي، أو تقيده بمدة زمنية محددة، أو تجعله مرهوناً بتحقيق شروط معينة. وقد وجدت هذه الصيغ طريقها إلى الاجتهاد القضائي في مصر باطراد، بينما لا تزال في العراق تعتمد على المبادرات الفردية للقضاة في غياب نص تشريعي. وهذا يبرز حاجة المشرع العراقي إلى تقنين هذه الضوابط تجنباً لتضارب الأحكام وضماناً للمساواة بين المتقاضين.^{٥٢}

يكشف التحليل المقارن بين النظامين أن سلطة محكمة الطعن في وقف تنفيذ الأحكام الإدارية تُشكّل - رغم ضيق نطاقها - أداة مهمة لضمان التوازن بين هيئة الحكم القضائي وإنصاف المتقاضين. ففي مصر، أدى وضوح النصوص التشريعية (المادتان ٤٩ و ٥٠) إلى خلق إطار مرجعي يُقلّل من فرص التضارب ويُعزز اليقين القانوني، في حين يُعاني النظام العراقي من فجوة تشريعية تجعل مصير تنفيذ الحكم مرهوناً بتقديرات قضائية غير منضبطة بمعايير موحدة. غير أن كلا النظامين يحتاج إلى تطوير فلسفة هذه السلطة، بحيث لا تكون امتيازاً إجرائياً، بل وسيلة استثنائية لا تُمنح إلا بتحقيق شروط موضوعية دقيقة يُحددها المشرع بنصوص أمرة. ويبقى التحدي الأكبر هو ألا يُؤدي التوسع في سلطة الوقف إلى إفراغ الأحكام الإدارية من جوهرها، وهو ما يقتضي أن يُحاط وقف التنفيذ بضمانات إجرائية تُوازن بين فاعلية الإدارة وحقوق الأفراد، دون تغليب طرف على آخر إلا بمقتضى العدالة.

في تقييم نقدي إجمالي، ومن منظور تحليلي للباحث، تظل سلطة محكمة الطعن في وقف تنفيذ الأحكام الإدارية إحدى أكثر المساحات حساسية في قانون القضاء الإداري، لأنها تمس في آنٍ واحد هيئة الحكم القضائي وفاعليته، وحق المتقاضين في الحماية من ضرر لا يُحتمل. وإذا كان المشرع المصري قد قطع شوطاً في تأطير هذه السلطة بنصوص واضحة كالمادتين ٤٩ و ٥٠ من قانون مجلس الدولة، فإن المشرع العراقي لا يزال في حاجة إلى تدوين صريح لهذه السلطة في قانون مجلس شورى الدولة، مع تحديد شروطها وإجراءاتها بدقة، وعلى رأسها جدية الطعن

وجسامة الضرر وتقديم كفالة مالية، واستبعاد أي وقف للمصلحة العامة الحيوية. ويرى الباحث أن الحل الأمثل لتفادي التعسف في استعمال هذه السلطة يتمثل في استحداث نص تشريعي يلزم محكمة الطعن بالفصل في طلب وقف التنفيذ في مدة زمنية قصيرة، مع جواز الطعن في قرار الوقف على وجه الاستعجال أمام دائرة أخرى من المحكمة ذاتها، لضمان عدم انحراف هذه السلطة إلى ذريعة لتعطيل أحكام القضاء الإداري وإطالة أمد المنازعات. وبهذا، يُمكن ترسيخ توازن حقيقي بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات الحقوق الفردية، وبُصان جوهر العدالة الإدارية من أن يكون وقف التنفيذ باباً خلفياً لنقض الأحكام قبل أوانها.^{٥٣}

المطلب الثاني: آليات التنفيذ الجبري ومنازعات التنفيذ الإداري

عندما تفرغ السبل الودية ولا تستجيب الإدارة طوعاً للحكم، يبرز التساؤل عن الأدوات الجبرية المتاحة لإرغامها على التنفيذ دون الإخلال بسير المرافق العامة، وعن طبيعة المنازعات التي قد تنشأ خلال مرحلة التنفيذ. ويكرس هذا المطلب لتحليل آليات التنفيذ الجبري ومنازعات التنفيذ الإداري من خلال ثلاثة فروع: أولها وسائل التنفيذ العيني والجبري في مواجهة المرافق العامة، وثانيها الطبيعة القانونية لمنازعات التنفيذ والجهة القضائية المختصة بها، وثالثها دور الجهات الإدارية والرقابية في إنفاذ الأحكام وتذليل عقبات التنفيذ.

الفرع الأول: وسائل التنفيذ العيني والجبري في مواجهة المرافق العامة

يواجه تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد المرافق العامة إشكاليةً جوهريةً تنشأ من تعارض مقتضيين: ضرورة احترام حجية الحكم القضائي الإداري وواجب الإدارة في إنفاذه فوراً، ومبدأ استمرارية المرفق العام وعدم جواز تعطيله. ويُعد مبدأ الحصانة التنفيذية للأموال العامة الترجمة القانونية لهذا التعارض؛ فالأموال المخصصة لتسيير المرافق العامة لا تقبل الحجز التنفيذي، حمايةً للمصلحة العامة من أي اضطراب. وقد استقر هذا المبدأ في كلا النظامين العراقي والمصري، لكنه ليس مطلقاً، إذ يُطرح التساؤل حول الوسائل البديلة التي تُمكن الدائن من الحصول على حقه دون مساس بسير المرافق. وفي العراق، لم ينص قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل صراحةً على حدود هذه الحصانة، تاركاً المجال للاجتهاد انطلاقاً من القواعد العامة. أما في مصر، فقد حاول المشرع والقضاء الإداري إيجاد صيغ توازن بين حق الدائن ومقتضيات المرفق العام، مما يفتح الباب لتحليل وسائل التنفيذ العيني والجبري المتاحة.^{٥٤} يبرز التنفيذ العيني بوصفه الوسيلة المثلى لإنفاذ الأحكام الإدارية في مواجهة المرافق العامة، إذ يقوم على إجبار الإدارة على القيام بالعمل المأمور به في منطوق الحكم، دون الاضطرار إلى الحجز على أموالها. ويستند هذا التوجه إلى نص المادة (٧/ثالثاً) من قانون مجلس شورى الدولة





العراقي والمادتين ٥٢ و ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، اللتين تلزمان الإدارة بتنفيذ الأحكام تنفيذاً عينياً كاملاً. غير أن فاعلية التنفيذ العيني تصطدم بمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر مباشرة للإدارة، وهو مبدأ لا يزال قائماً في مصر مع استثناءات قضائية محدودة، بينما يبدو أكثر مرونةً في العراق بفعل اتساع سلطة محكمة القضاء الإداري في الرقابة. وقد لجأ القضاء الإداري في البلدين إلى أساليب بديلة كالضغط غير المباشر، تمهيداً للوصول إلى تنفيذ عيني فعال دون خرق مبدأ الفصل بين السلطات.^{٥٥}

عجزاً عن الحجز على الأموال العامة، استحدث القضاء الإداري وسائل إكراه غير مباشر، في مقدمتها الغرامة التهديدية التي تُفرض على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ عن كل يوم تأخير. وقد تبنى القضاء المصري هذه الوسيلة بوصفها إجراءً ضاغطاً لا يتعارض مع حصانة الأموال العامة، لأنها لا تمس المال العام ابتداءً بل تترتب على الامتناع غير المشروع، وتؤول في النهاية إلى الخزنة العامة. أما في العراق، فلم تُنظم الغرامة التهديدية تشريعياً في نطاق القضاء الإداري، لكن يُمكن تفعيل آليات المسؤولية التأديبية للموظف الممتنع بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مما يُشكل رادعاً شخصياً للإدارة. وتبرز أهمية هذه الوسائل في تجسير الفجوة بين استحالة التنفيذ الجبري المباشر وضرورة إنفاذ الأحكام، مما يجعلها صمام أمان لعدم إفلات الإدارة من رقابة القضاء.^{٥٦}

يقتضي البحث عن وسائل التنفيذ الجبري التمييز بين نوعين من الأموال المملوكة للدولة: الأموال العامة المخصصة للمنفعة العامة أو المرفق العام، وهي التي تتمتع بحصانة تنفيذية مطلقة، والأموال الخاصة التي تُدار بمنطق القانون الخاص، والتي يمكن - نظرياً - الحجز عليها. وقد تطور الاجتهاد القضائي الإداري في مصر للسماح بالحجز على الأموال الخاصة للدولة غير المرتبطة بمرفق عام حيوي، استناداً إلى أن الحصانة ليست غاية في ذاتها بل وسيلة لحماية المرفق العام. وفي العراق، يظل التردد سيد الموقف في غياب نص صريح يُجيز الحجز على أموال الإدارة، مما يُعزز من حصانتها. غير أن هذا التمييز يفتح الباب لتطوير آليات تنفيذ أكثر توازناً، بحيث لا تتحول الحصانة إلى درع واقٍ من كل مساءلة، بل تُحصر في حدود الغرض الذي شُرع من أجله.^{٥٧}

يضطلع قاضي التنفيذ الإداري بدور محوري في الإشراف على تنفيذ الأحكام الصادرة ضد المرافق العامة، سواء من خلال مراقبة مدى التزام الإدارة بالتنفيذ العيني، أو عبر الفصل في المنازعات التنفيذية التي تنشأ عن غموض منطوق الحكم أو ادعاء الاستحالة أو وفاء الإدارة الجزئي. وقد حوّل قانون مجلس شورى الدولة العراقي، وبالمثل قانون مجلس الدولة المصري، القاضي الإداري



صلاحية النظر في هذه المنازعات وإصدار القرارات المناسبة لضمان التنفيذ الكامل. وتبرز أهمية هذه الرقابة في كونها الأداة التي تمنع الإدارة من الانحراف بالمنازعة التنفيذية إلى وسيلة لإطالة أمد النزاع، إذ يملك القاضي سلطة تكليف الالتزام وتحديد الأموال القابلة للحجز وتقدير ما إذا كانت الاستحالة المدعاة حقيقية أم مصطنعة. وهذا الدور يُجسد المعنى الحقيقي لخضوع الإدارة للقانون، ويكمل منظومة الضمانات القضائية لحقوق الأفراد في مواجهة امتناع المرافق العامة عن التنفيذ.^{٥٨}

في تقييم نقدي إجمالي، يتضح أن النظامين العراقي والمصري لا يزالان يعانيان من فجوة تشريعية في تنظيم وسائل التنفيذ العيني والجبري في مواجهة المرافق العامة. فبقدر ما تنجح الغرامة التهديدية والمسؤولية التأديبية في توفير ضغط غير مباشر على الإدارة الممتنعة، فإنها تظل أدوات غير كافية إذا لم تقترن بإمكانية الحجز على الأموال الخاصة للدولة أو بالتنفيذ العيني المباشر تحت إشراف قضائي فعال. ويرى الباحث أن المشرع في العراق مدعو إلى تدوين حالات الحجز الجائز صراحةً، أسوة بما استقر عليه الاجتهاد القضائي في مصر، مع إرساء نظام متكامل للغرامة التهديدية في قانون مجلس شورى الدولة أسوة بنظيره المصري. كما ينبغي تعزيز سلطة قاضي التنفيذ الإداري بإلزام الإدارة بتقديم برنامج تنفيذي زمني تحت طائلة توقيع الجزاءات على المسؤول الممتنع شخصياً. إن تحقيق التوازن الحقيقي بين هيئة الحكم القضائي واستمرارية المرفق العام لن يكون بإطلاق الحصانة التنفيذية بلا ضوابط، بل بتقييدها في أضيق الحدود، وجعلها وسيلة لحماية المرفق العام لا ستاراً يحتمي به الموظف الممتنع من المساءلة. وهذا يستوجب إرادة تشريعية تُجسد فكرة أن الإدارة تخضع للقانون وتنفذ أحكام القضاء، لا بمحض اختيارها، بل جبراً عنها عند الاقتضاء.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمنازعات التنفيذ والجهة القضائية المختصة بها

تعدّ منازعات التنفيذ الإداري طائفةً متميزة من الخصومات القضائية، تنشأ لاحقاً لصدور الحكم الإداري البات، وتتصل اتصالاً وثيقاً بكيفية إنفاذ الالتزام الذي قضى به. ولا تتدرج هذه المنازعات ضمن الخصومة الموضوعية الأصلية التي فصل فيها الحكم، بل تُشكّل خصومةً جديدةً تدور حول مضمون الالتزام وحدوده ومدى إمكانية تنفيذه عيناً، مما يضيف عليها طبيعةً إجرائية-موضوعية مختلطة. فمن ناحية، هي إجرائية لأنها تتعلق بإجراءات التنفيذ ومراحلها، ومن ناحية أخرى موضوعية لأنها تمس جوهر الحق الثابت بالحكم ومداه. وتأسيساً على ذلك، ذهب الفقه الإداري إلى أن هذه المنازعات تُصنّف ضمن «منازعات التنفيذ» لا «منازعات أصل الحق»، مما يرتب أثراً مباشراً على تحديد القواعد الإجرائية الواجبة التطبيق، والجهة القضائية المختصة بالنظر



فيها، ومدى سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة أو استبدال الالتزام بالتعويض عند تعذر التنفيذ. وهذا التكييف القانوني الدقيق يُجنّب الخلط بين الطعن في الحكم ومنازعة تنفيذه.^{٥٩} في النظام المصري، استقر التشريع والقضاء على أن مجلس الدولة، بهيئة قضاء إداري، هو صاحب الولاية العامة والحصرية للفصل في منازعات التنفيذ المتولدة عن الأحكام الصادرة من محاكمه. ويُستند في ذلك إلى المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمادة ٥٤ مكرراً المضافة بالقانون ١٣٦ لسنة ١٩٨٤، اللتين تلزمان جهة الإدارة بتنفيذ الأحكام وتخوّلان القضاء الإداري سلطة البتّ في كل إشكال يعترض هذا التنفيذ. وقد تأكد هذا التوجه بقضاء المحكمة الإدارية العليا التي اعتبرت أن الفصل في منازعة التنفيذ يُعد امتداداً طبيعياً لولاية محكمة الموضوع، لأن قاضي الأصل هو الأقدر على تفسير منطوق حكمه وتحديد نطاق الالتزام، دون أن يُشكّل ذلك خروجاً على مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة. وبذلك، لا تُطرح منازعات التنفيذ أمام القضاء العادي، بل تظل حبيسة الولاية الإدارية، مما يُعزز وحدة المنازعة الإدارية ويصون فعالية الأحكام.^{٦٠}

أما في النظام العراقي، فإن مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعات تنفيذ الأحكام الإدارية تكتنفها درجة من الغموض التشريعي، مردّها إلى أن قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، ولا سيما التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، لم يُفرد نصوصاً صريحة تُنشئ ولاية استئنافية أو رقابية كاملة لقاضي التنفيذ الإداري. بيد أن الاجتهاد القضائي استقر على اعتبار أن محكمة القضاء الإداري، بصفتها مصدر الحكم، تظل صاحبة الولاية في نظر المنازعات الناشئة عن تنفيذه، استناداً إلى القواعد العامة في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، وإلى ما استقر عليه العمل من أن قاضي الموضوع هو القاضي الطبيعي للتنفيذ. غير أن غياب النص الصريح يُلقي بظلاله على مدى سلطة المحكمة في إصدار قرارات إلزامية في مواجهة الإدارة الممتعة، مما يُبرز حاجة المشرّع العراقي إلى تنظيم هذه المسألة بنصوص آمرة تُواكب ما استقر عليه القضاء الإداري المقارن.^{٦١}

يضطلع قاضي التنفيذ الإداري، سواء في مصر أو العراق، بدور مركزي في تصفية المنازعات التنفيذية، لكن حدود سلطته تختلف تبعاً لمدى تدخل المشرّع في ضبطها. ففي مصر، يُحوّل القاضي سلطة تفسير الحكم، وتحديد الأموال القابلة للحجز، والفصل في ادعاء الاستحالة أو الوفاء الجزئي، بل وله أن يُنذر الإدارة ويوقع الغرامة التهديدية، مما يُضفي على ولايته صبغة آمرة. وفي العراق، ورغم اتساع السلطة التقديرية للقاضي الإداري، إلا أن افتقاد النص التشريعي الصريح يجعله أكثر تردداً في تجاوز مبدأ حظر التوجيه، فيلجأ غالباً إلى وسائل الضغط غير





المباشر كإثارة المسؤولية التأديبية. وهذا التفاوت يعكس أثر الضبط التشريعي في تمكين قاضي التنفيذ من أداء وظيفته كحلقة الوصل بين منطوق الحكم وواقع تنفيذه، دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات.^{٦٢}

يُظهر التحليل المقارن أن الطبيعة القانونية لمنازعات التنفيذ تفرض منطقاً موحداً مفاده أن ولاية الفصل فيها ينبغي أن تكون لقاضي الحكم الإداري، حفاظاً على وحدة الخصومة الإدارية ومنعاً لتضارب الأحكام. وقد أحسن المشرع المصري بتدوين هذه الولاية وتعزيز سلطة القاضي فيها، بينما يُعاني النظام العراقي من فراغ تشريعي يجعل مصير تنفيذ الحكم الإداري مرهوناً باجتهادات غير مستقرة. وهذا يخلّ بضمانة أساسية من ضمانات العدالة الإدارية، إذ تتحوّل منازعات التنفيذ أحياناً إلى ذريعة لتأخير التنفيذ بدلاً من كونها وسيلة لحسم الإشكالات بسرعة. إن تأطير الطبيعة القانونية لهذه المنازعات تشريعياً، وربطها بقاضي التنفيذ الإداري، هو المدخل لتعزيز هيبة الأحكام وضمان نفاذها الفعلي في مواجهة الإدارة.^{٦٣}

في تقييم نقدي إجمالي، ومن منظور تحليلي للباحث، يتبين أن الطبيعة القانونية لمنازعات التنفيذ الإداري تفرض حلاً تشريعياً واضحاً لا لبس فيه، لأن ترك الأمر للاجتهاد القضائي في ظل غياب النص - كما في العراق - يُفضي إلى تباين في الأحكام ويُضعف من ضمانات التنفيذ. وإذا كان النظام المصري قد قطع شوطاً مهماً في تقنين هذه الولاية وتزويد القاضي بسلطات فعالة، فإن كلا النظامين بحاجة إلى خطوة تشريعية متقدمة تتمثل في استحداث «قاضي التنفيذ الإداري» المتفرغ، على غرار قاضي التنفيذ المدني، تُحوّل له صلاحية الإشراف الكامل على تنفيذ الأحكام الإدارية، بما في ذلك سلطة توقيع الغرامة التهديدية التلقائية، وتصفية منازعات الاستحالة والوفاء، وتحديد الأموال الخاصة القابلة للحجز. ويرى الباحث أن هذا التوجه هو الضمانة الحقيقية لإخراج منازعات التنفيذ من دائرة المماطلة الإدارية إلى فضاء الحسم القضائي الناجز، وبما يُكرّس مبدأ خضوع الإدارة للقانون في أسمى صورته.^{٦٤}

الفرع الثالث: دور الجهات الإدارية والرقابية في إنفاذ الأحكام وتذليل عقبات التنفيذ

يبدأ ضمان إنفاذ الحكم الإداري من داخل الجهاز الإداري ذاته، عبر التزام جهة الإدارة المُدانة بالتنفيذ الطوعي الفوري استناداً إلى المادة (٧/ثالثاً) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل، والمادتين ٥٢ و ٥٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢. وتضطلع دوائر الشؤون القانونية في الوزارات والمحافظات بدور محوري في تحويل منطوق الحكم إلى إجراءات تنفيذية ملموسة، إذ تتولى إعداد المذكرات القانونية اللازمة وعرضها على المسؤول المختص، وتنبهه إلى الآثار القانونية المترتبة على الامتناع، وعلى رأسها



المسؤولية التأديبية والجزائية. وفي مصر، تتولى إدارات الفتوى والتشريع وهيئة قضايا الدولة مهمة إسداء الرأي القانوني للإدارة حول كيفية تنفيذ الحكم على الوجه الصحيح، مما يُقلص مساحة التذرع بالغموض أو الاستحالة. ويكتسب هذا الدور الداخلي أهمية استثنائية، لأنه يُجسد فكرة الامتثال الطوعي للحكم القضائي بوصفه واجباً قانونياً على الإدارة قبل أن يكون إجراءً جبرياً، ويُجنّب الأفراد عناء سلوك طرق الإكراه.^{٦٥}

في مصر، تؤدي هيئة قضايا الدولة، بموجب القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته، دوراً رقابياً واستشارياً مزدوجاً، فهي من جهة تُمثّل الإدارة أمام القضاء الإداري، ومن جهة أخرى تُمارس رقابة داخلية على مدى التزام الجهات الإدارية بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها. وتستطيع الهيئة أن تُطالب الجهة الممتنعة رسمياً باتخاذ إجراءات التنفيذ، بل وأن تُبلغ الجهات الرئاسية والرقابية بحالة الامتناع. وفي العراق، يضطلع المُمثّلون القانونيون للوزارات والمستشارون بدور مشابه، لكن في غياب نصوص قانونية آمرة تُعزّز سلطاتهم الرقابية، مما يجعل دورهم أقرب إلى الاستشارة غير الملزمة. ويُعد هذا التفاوت في التنظيم المؤسسي أحد الأسباب الكامنة وراء تفاوت معدلات الامتثال الطوعي للأحكام الإدارية بين البلدين. ومن ثم، فإن تعزيز صلاحيات الأجهزة القانونية الحكومية بحيث تملك سلطة إنذار المسؤولين وتوثيق حالات المماطلة يُعد خطوة ضرورية لتفعيل دورها في الأعمال الفعلية لأحكام القضاء.^{٦٦}

إلى جانب الأجهزة الاستشارية، تضطلع الأجهزة الرقابية العليا المستقلة بدور لا يستهان به في تذليل عقبات تنفيذ الأحكام الإدارية. ففي العراق، يملك ديوان الرقابة المالية الاتحادي صلاحية فحص أعمال الإدارة ومراجعة التزامها بالقانون، وله أن يُدرج حالات الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية في تقاريره السنوية التي تُرفع إلى مجلس النواب. وفي مصر، يمارس الجهاز المركزي للمحاسبات صلاحية مماثلة، ويُمكن أن يُسهم كشفه عن وجود غرامات تهديدية أو تعويضات محكوم بها نتيجة الامتناع عن التنفيذ في تحريك المساءلة السياسية أو المالية للجهة الممتنعة. وتُشكّل هذه التقارير أداة ضغط بيروقراطية وسياسية فعالة، لأنها تُخرج واقعة الامتناع عن التنفيذ من النطاق الفردي إلى نطاق الرقابة العامة، مما قد يُرتب أثراً رادعاً أشد من الغرامة التهديدية ذاتها. غير أن فاعلية هذه الأجهزة تظل رهناً بمدى استقلاليتها وجديّة المتابعة البرلمانية لتقاريرها.^{٦٧}

تُعد المسؤولية التأديبية الشخصية للموظف المكلف بتنفيذ الحكم الإداري من أنجع وسائل الضغط الداخلي لضمان إنفاذ الأحكام. ففي العراق، يُؤتم قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية ويُجيز توقيع عقوبات تأديبية تصل



إلى العزل، فضلاً عن إمكانية تحريك المسؤولية الجزائية في بعض الحالات. وفي مصر، استقرّ القضاء التأديبي على اعتبار الامتناع عن تنفيذ الأحكام إخلالاً جسيماً بواجبات الوظيفة يستوجب الجزاء التأديبي. ويمتاز هذا المسلك بأنه ينقل أثر الالتزام بالتنفيذ من الإدارة كشخص معنوي إلى الموظف المسؤول بصورة شخصية، مما يحفز على الامتنثال تجنباً لعقوبات قد تمس مستقبله الوظيفي. غير أن فاعلية هذه الآلية تبقى مرهونة بوجود إرادة جديّة لدى الجهات الرئاسية في تحريك الدعاوى التأديبية ضد الموظفين الممتنعين، وهو ما لا يتحقق على الدوام، مما يُضعف من الأثر الرادع لهذه الوسيلة.^{٦٨}

يُظهر التحليل المقارن أن النظام المصري يُقدّم بنية مؤسسية أكثر تكاملاً لمساندة تنفيذ الأحكام الإدارية، بفضل الأدوار الممنوحة لهيئة قضايا الدولة والجهاز المركزي للمحاسبات، في حين يُعاني النظام العراقي من فجوة تنظيمية تقتصر معها آليات الضغط الداخلي على المسؤولية التأديبية دون رقابة مؤسسية فاعلة. وهذا التفاوت يفسر، إلى حد كبير، تفاوت نسب الامتنثال الطوعي للأحكام الإدارية في كلا البلدين. وقد أكدت اجتهادات القضاء الإداري، ومنها قرار مجلس الدولة المصري (الغرفة الأولى) رقم ٠٠٦٤٦٠ بتاريخ ٢٣/٠٩/٢٠٠٢، على ضرورة تكاتف الجهات الإدارية والرقابية لتذليل عقبات التنفيذ، وعدم ترك الأمر للقاضي وحده. إن غياب التنسيق المؤسسي يحوّل عملية التنفيذ إلى معركة فردية بين الدائن وبيروقراطية معقدة، مما يُفرغ حق التقاضي من مضمونه.^{٦٩}

في تقييم نقدي إجمالي، ومن منظور تحليلي للباحث، فإن تفعيل دور الجهات الإدارية والرقابية في إنفاذ الأحكام الإدارية لا يقل أهمية عن تطوير آليات الإكراه القضائي، بل قد يكون أكثر أثراً في تحقيق الامتنثال الطوعي المستدام. ويعاني كلا النظامين العراقي والمصري من قصور في استثمار هذه الجهات استثمارةً أمثل، وإن تفاوتت درجة هذا القصور. ويرى الباحث أن إنشاء «وحدة مركزية لمتابعة تنفيذ الأحكام الإدارية» في رئاسة الجمهورية أو رئاسة الوزراء، تُعنى بتلقي شكاوى المماثلة والتنسيق مع الأجهزة الرقابية والقضائية، وربط تقاريرها بنظام المساءلة البرلمانية والإدارية، هو الحل المؤسسي الأنجع لسد الفجوة بين منطوق الأحكام وواقع تنفيذها. فسيادة القانون لا تتحقق بصدور الأحكام فحسب، بل بإذعان الإدارة لها طوعاً بدايةً، وجبراً عند الاقتضاء.



الخاتمة

في الختام، وبعد هذا التحليل المقارن لضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية في العراق ومصر، يمكن إجمال أبرز ما أسفرت عنه الدراسة من نتائج، وما تطرحه من توصيات إصلاحية، على النحو الآتي:

النتائج

١. تخلص الدراسة إلى أن الإشكالية الجوهرية في النظامين لا تكمن في إقرار مبدأ إلزامية الأحكام الإدارية، بل في تباين فاعلية الآليات الإجرائية والمالية لإنفاذها. فبينما يتشارك الدستوران العراقي والمصري في تكريس حجية الأحكام كأصل دستوري، يكشف التحليل عن فجوة تشريعية مركبة في النظام العراقي، حيث يقتصر الردع على الجزاء التأديبي للموظف، مما يجعله رهين اعتبارات بيروقراطية. في المقابل، يُقدم النموذج المصري آلية أكثر وجاهةً عبر الغرامة التهديدية التي تخاطب الذمة المالية للشخص المعنوي العام مباشرة، مما يُحدث أثرًا رادعًا حقيقيًا يتجاوز حدود المسؤولية الفردية للموظف.

٢. يُستنتج مما تقدم أن غياب إطار تشريعي متخصص لمنازعات التنفيذ الإداري في العراق يُشكل إخلالاً جسيمًا بضمانة التقاضي. فخلافاً للنظام المصري الذي نظم إجراءات الفصل في هذه المنازعات أمام قاضي الموضوع، يفتقر القانون العراقي إلى مسار قضائي محدد زمنياً للبت في إشكالات التنفيذ. هذا الفراغ البنيوي يُبقي الحكم الإداري معلقاً بين حجيته النظرية وعجزه العملي، ويدفع بالمحكوم له إلى دوامة من الدعاوى غير المباشرة، مما يطيل أمد الحرمان من الحق ويُضعف الثقة في فعالية القضاء الإداري كحلقة أخيرة في دورة الحماية القانونية.

٣. يكشف التحليل المقارن عن تطور قضائي متدرج في مفهوم سلطة القاضي الإداري إزاء الإدارة الممتعة في مصر، لم يرق إليه النظير العراقي بعد. فقد أرسى القضاء المصري توجهًا تدريجيًا نحو توسيع أدوات الرقابة على التنفيذ، عبر الغرامة التهديدية والأوامر الإجرائية، دون أن يتخلى كلياً عن مبدأ حظر توجيه الأوامر، استناداً إلى أن العدالة لا تكتمل بإصدار الحكم بل بإنفاذه. أما في العراق، فلا يزال القاضي الإداري يتحرك بحذر ضمن قيود تشريعية لم تُخوله صراحةً أدوات الإكراه المباشر، معتمداً على آليات غير مباشرة، مما يُضعف من هيبة الحكم ويُبقي إنفاذه رهين إرادة الإدارة.

٤. تؤكد الدراسة أن مبدأ الحصانة التنفيذية للأموال العامة، رغم مشروعيتها، يتحول في التطبيق إلى عقبة كأداء أمام إنفاذ الأحكام عندما يُفسر على نحو مطلق. ففي ضوء المادة ٨٧ من القانون المدني المصري والمادة ٧١ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١، تحول





قاعدة "أموال الدولة لا تحجز" دون التنفيذ الجبري المباشر، وهو ما استدعى اجتهادات فقهية وقضائية للتضييق من نطاقها، عبر التمييز بين الأموال العامة المخصصة لمرفق حيوي والأموال الخاصة القابلة للحجز. وقد نجح القضاء المصري نسبياً في تكريس هذا التمييز وتوظيف الغرامة التهديدية كبديل ضاغط، بينما لا يزال النظام العراقي يفتقر إلى تنظيمه، مما يجعل الحصانة حصناً منيعاً للإفلات من التنفيذ.

٥. يتبين من البحث أن العلاقة بين الطعن القضائي والقوة التنفيذية للحكم الإداري تستند إلى مبدأ مشترك في النظامين، هو عدم امتداد الأثر الواقف التلقائي للطعن، حفاظاً على هيبة الحكم. غير أن التطبيق اختلف في مدى سعة الأثر الناقل؛ ففي حين يُغلب النظام المصري طابع الرقابة القانونية لدى المحكمة الإدارية العليا، يمنح النظام العراقي - استناداً إلى المادة (٧/ثانياً وثالثاً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل - المحكمة ذاتها سلطة نقض الحكم وإعادة الدعوى أو التصدي للموضوع للفصل فيه، مما قد يُطيل أمد النزاع. يظل التحدي الأكبر في الحالتين هو ضبط معايير سلطة القاضي في الأمر بوقف التنفيذ، حتى لا تتحول الاستثناءات إلى أدوات للمماطلة وإفراغ الأحكام من مضمونها.

٦. أخيراً، يخلص التحليل إلى أن فعالية منظومة التنفيذ لا تعتمد فقط على آليات الإكراه القضائي، بل تتوقف أيضاً على بنية مؤسسية داخلية فاعلة تُعزز الامتثال الطوعي. تلعب هيئة قضايا الدولة في مصر، ودوائر الشؤون القانونية في العراق، إلى جانب الأجهزة الرقابية العليا، دوراً محورياً في تحويل منطوق الحكم إلى واقع، وتحذير الإدارة من عواقب الامتناع. إن ضعف هذه الأجهزة أو افتقارها للصلاحيات اللازمة يُلقي بعبء التنفيذ كاملاً على عاتق القاضي، مما يُفقد المنظومة توازنها ويُبقي المحكوم له في مواجهة غير متكافئة مع بيروقراطية إدارية قد لا تأبه إلا بالضغط المالي المباشر.

التوصيات

١. توصي الدراسة المشرع العراقي بتدخل تشريعي عاجل لإصلاح منظومة التنفيذ الجبري، وذلك باستحداث قانون خاص لتنفيذ الأحكام الإدارية. ينبغي أن يتضمن هذا القانون، المستلهم من التجربة المصرية في ظل قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا من فرض الغرامة التهديدية، النص صراحة على سلطة القاضي الإداري في فرض غرامات تهديدية تصاعدية على جهة الإدارة الممتنعة. كما يجب أن يُنشئ دوائر متخصصة لقاضي التنفيذ الإداري، ويُخولها صلاحية الإشراف الكامل على التنفيذ، بما في ذلك



تحديد الأموال العامة غير الحيوية القابلة للحجز، لتجسير الفجوة بين حجبية الحكم وإمكانية إنفاذه فعلياً.

٢. من منظور إصلاحي شامل، يتعين على المشرعين في كلا البلدين سد الفراغ التشريعي المتعلق بحدود التزام الإدارة بالتنفيذ، عبر وضع تعريفات قانونية دقيقة لمفاهيم "الاستحالة" و"الخطر الجسيم على المرفق العام". يجب أن تقتصر هذه التعريفات بمعايير موضوعية تُخضع ادعاءات الإدارة لرقابة قضائية صارمة، مع إلزامها بعبء إثبات الاستحالة أو الخطر الجسيم. هذا التقعيد سيُنهي حالة السيولة القانونية التي كثيراً ما تستغلها الإدارة كذريعة للتدخل من أحكام القضاء، ويُرسى توازناً عادلاً بين مقتضيات سيادة القانون وضرورات استمرارية المرافق العامة الحيوية.

٣. يوصى بتعزيز التكامل المؤسسي الداخلي عبر إنشاء "وحدة مركزية لمتابعة تنفيذ الأحكام الإدارية" في رئاسة الوزراء أو ما يعادلها، في كل من العراق ومصر. تُعنى هذه الوحدة بتلقي شكاوى المماثلة، والتنسيق بين دوائر الشؤون القانونية وهيئات الفتوى والتشريع والأجهزة الرقابية المالية. يجب أن تُرفع تقارير دورية عن مدى امتثال كل جهة إدارية إلى الجهات البرلمانية المختصة، لربط التنفيذ بالمساءلة السياسية. هذه الآلية المؤسسية ستُحول واقعة الامتناع من نزاع فردي إلى قضية رقابة عامة، مما يُشكل رادعاً بيروقراطياً وسياسياً لا يقل أثراً عن الغرامة القضائية.

٤. أخيراً، واستناداً إلى دور الفقه في تطوير الحلول، توصي الدراسة المشرع العراقي بتحويل القاضي الإداري صراحةً لصلاحيات إضافية، كإصدار الأوامر بالإجراءات البديلة وفرض الغرامة التهديدية، حتى لا تبقى أحكامه مرهونة بإرادة الإدارة. وفي غضون ذلك، يمكن للقضاء الإداري أن يستثمر النصوص الدستورية القاضية بعلوية القانون واستقلال القضاء في تفسير ولايته القائمة، بما يُتيح له تضييق مساحات التهرب من التنفيذ ومنع الإدارة من الالتفاف على الأحكام، على أن يُمارس هذا الاجتهاد في حدود عدم تجاوز النص ومراعاة مبدأ الفصل بين السلطات. إن بناء ثقافة قانونية قضائية لا تتردد في مساءلة الدولة وإلزامها باحترام أحكامها، هو الضمانة الحقيقية والأخيرة لتحقيق فكرة "الدولة القانونية"

الهوامش

- ١ سليمان محمد الطماوي، ١٩٩١، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص. ٣٠١.
- ٢ عصمت عبدالله شيخ، ٢٠٠٩، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص. ١١٢.





- ^٣ مازن ليلو راضي، ٢٠١٠، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، المجلد ٣، العدد ١١ و١٢، ص. ٢١.
- ^٤ ماجد راغب الطلو، ١٩٨٥، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ص. ٤٦٣.
- ^٥ مازن ليلو راضي، ٢٠١٦، موسوعة القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، المجلد الثاني، ص. ٤٣٢.
- ^٦ محمد باهي أبو يونس، ٢٠٠١، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص. ٨٩.
- ^٧ شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، ٢٠١٨، حجية الأحكام الإدارية وأثر الاستشكال الوتقي في تنفيذها، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ص. ١٦٨.
- ^٨ سليمان محمد الطماوي، ١٩٧٦، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٣، ص. ٧٠٤.
- ^٩ منصور محمد أحمد، ٢٠٠٢، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص. ١٤٢.
- ^{١٠} جنان عبد الجبار نجم و تغريد محمد قدوري، ٢٠٢٣، صور وأساليب إخلال الإدارة بواجب تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ٣٧، الجزء الثاني عدد خاص، ص. ٧٣٨.
- ^{١١} رنا محمد راضي و نوار كاظم جابر العوادي، ٢٠٢٣، حجية وقف تنفيذ الحكم القضائي الإداري والطعن فيه، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، المجلد ١٦، العدد ٥٥، ص. ٥٠٨.
- ^{١٢} نواف سالم كنعان، ٢٠٠١، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا دراسة مقارنة في مصر والأردن، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، ص. ٢٧١.
- ^{١٣} مازن ليلو راضي، ٢٠١٠، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مجلة الحقوق، كلية الحقوق - جامعة المستنصرية، المجلد ٣، العدد ١١ و١٢، ص. ١١.
- ^{١٤} جنان عبد الجبار نجم و تغريد محمد قدوري، ٢٠٢٣، صور وأساليب إخلال الإدارة بواجب تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ٣٧، الجزء الثاني، ص. ٧٣٨.
- ^{١٥} سليمان محمد الطماوي، ١٩٩١، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص. ٣٠١.
- ^{١٦} عصمت عبدالله شيخ، ٢٠٠٩، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص. ١١٢.
- ^{١٧} عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ٢٠٠٧، تنفيذ الأحكام الإدارية وأشكاله الوتقية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ص. ١٥٥.
- ^{١٨} كريم خميس خصباك، ٢٠١٢، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة، المؤتمر الثاني لرسالة الحاكم الإدارية في الدول العربية، الإمارات، ص. ٨.
- ^{١٩} يسرى محمد العصار، ٢٠٠٠، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص. ٢٠٢.



- ^{٢٠} أماني فوزي السيد حمودة، ٢٠١٥، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص. ١٧٨.
- ^{٢١} مازن ليلو راضي، ٢٠١٦، موسوعة القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ط ٠١، الجلد الثاني، ص. ٤٣٢.
- ^{٢٢} عبد المنعم عبد العظيم جيرة، ١٩٧١، آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، ص. ٥٥٣.
- ^{٢٣} محمد عبد العال السندي، ٢٠٠٠، مسؤولية الدولة عن الأعمال غير التعاقدية وقضاء الإلغاء والتأديب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص. ٢٣١.
- ^{٢٤} محمد الوزاني، ٢٠٠٥، تنفيذ الأحكام في المجال الإداري، مجلة المعيار الصادرة عن هيئة المحامين بفاس، المغرب، العدد ٣٤، ص. ١٠٩، ١١٠.
- ^{٢٥} مسلم بن سليم بن مرهون التوي، ٢٠٠٦، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته في سلطنة عمان دراسة مقارنة بين القانونين العماني والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص. ١٣١.
- ^{٢٦} يسرى محمد العصار، ٢٠٠٠، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص. ٢٣٢.
- ^{٢٧} مازن ليلو راضي، ٢٠١٢، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مجلة كلية القانون/الجامعة المستنصرية، المجلد ١٢، العدد ١١-١٢، ص. ١-٣٣.
- ^{٢٨} عائشة سلمان، ٢٠٠٧، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، عدد مزدوج ٧٣-٧٢، ص. ٥٥.
- ^{٢٩} سليمان محمد الطماوي، ١٩٧٦، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ٣، ص. ٧٠٤.
- ^{٣٠} محمود سلامة جبر، ١٩٩٢، نظرية الغلط البين في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص. ٤٢.
- ^{٣١} إبراهيم سيد أحمد، ٢٠٠٢، التعسف في استعمال الحق فقهاً وقضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون طبعة، ص. ٣٩.
- ^{٣٢} مازن ليلو راضي، ٢٠١٠، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مجلة الحقوق، كلية الحقوق - جامعة المستنصرية، المجلد ٣، العدد ١١ و ١٢، ص. ٣٣.
- ^{٣٣} عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ٢٠٠٧، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، بدون طبعة، ٢٢٣ ص.
- ^{٣٤} مازن ليلو راضي، ٢٠١٦، موسوعة القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ط ٠١، الجلد الثاني، ص. ٤٣٢.
- ^{٣٥} سليمان محمد الطماوي، ١٩٩١، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، بدون طبعة، ص. ٣٠١.





- ^{٣٦} جنان عبد الجبار نجم و تغريد محمد قدوري. ٢٠٢٣. صور وأساليب إخلال الإدارة بواجب تنفيذ احكام القضاء الإداري. مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ٣٧، الجزء الثاني عدد خاص، ص. ٧٢٥-٧٥٢.
- ^{٣٧} مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، ٢٠١٦، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ط ١، المجلد الثاني، ص. ٤٣٢.
- ^{٣٨} إبراهيم أوفاندة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة رسالة ماجستير، ١٩٨٧، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، ص. ١٨٧.
- ^{٣٩} عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، ١٩٧١، دار الفكر العربي، مصر، ط ١، ص. ٥٥٣.
- ^{٤٠} عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، ٢٠٠٩، جسور للنشر، الجزائر، ط ١، ص. ٢١٦-٢١٨.
- ^{٤١} ابن شيخ آث ملويا، لحسين، المنتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء الأول، ٢٠٠٢، دار هومة، الجزائر، ج ١، ص. ١٨٣.
- ^{٤٢} عمار عوادي، نظرية المسؤولية الإدارية، ١٩٩٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص. ١٦٣.
- ^{٤٣} بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، ٢٠١٠، دار هومة، الجزائر، ص. ٢٦١.
- ^{٤٤} جنان عبد الجبار نجم و تغريد محمد قدوري، صور وأساليب إخلال الإدارة بواجب تنفيذ احكام القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد ٣٧، الجزء الثاني عدد خاص، ص. ٧٢٥-٧٦٠.
- ^{٤٥} مازن ليلو راضي، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، ٢٠١٢، مجلة كلية القانون/الجامعة المستنصرية، المجلد ١٢، العدد ١١-١٢، ص. ١-٣٣.
- ^{٤٦} عائشة سلمان، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، ٢٠٠٧، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، عدد مزدوج ٧٣-٧٢، ص. ٥٥.
- ^{٤٧} فريدة ابركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، ٢٠٠٢، مجلة مجلس الدولة، العدد ٠١، الجزائر، ص. ٤٠.
- ^{٤٨} نواف سالم كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا دراسة مقارنة في مصر والأردن، ٢٠٠١، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، ص. ٢٧٠، ٢٧١.
- ^{٤٩} يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة « دراسة مقارنة »، ٢٠٠٠، دار النهضة العربية، القاهرة، ص. ٢٣٢.
- ^{٥٠} بن صاولة شفيقة، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، ٢٠١٠، دار هومة، الجزائر، ص. ٢٦١.
- ^{٥١} مسلم بن سليم بن مرهون التوبي، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته في سلطنة عمان دراسة مقارنة بين القانونين العماني والمصري. رسالة ماجستير، ٢٠٠٦، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص. ١٣١.
- ^{٥٢} سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء: دراسة تشريعية قضائية فقهية، ٢٠١٨، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، ط ١، ص. ١١٠.
- ^{٥٣} محمد الوزاني، تنفيذ الأحكام في المجال الإداري، ٢٠٠٥، مجلة المعيار الصادرة عن هيئة المحامين بفاس، المغرب، العدد ٣٤، ص. ١٠٩، ١١٠.



- ^{٥٤} عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ٢٠٠٥، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ج ٠٢، ص ٥٤٩.
- ^{٥٥} محمود سلامة جبر، نظرية الغلط البين في قضاء الإلغاء رسالة دكتوراه، ١٩٩٢، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص ٤٢.
- ^{٥٦} بن عاشور صافية، تدخل القاضي الإداري في تنفيذ قراراته ضد الشخص المعنوي العام مذكرة ماجستير، ٢٠١٤، جامعة الجزائر ١، ص ٢٢٨-٢٢٥.
- ^{٥٧} سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، ٢٠١٤، دار بلقيس، الجزائر، ص ١٧٦.
- ^{٥٨} رنا محمد راضي ونوار كاظم جابر العوادي، حجية وقف تنفيذ الحكم القضائي الإداري والطعن فيه، ٢٠٢٣، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، المجلد ١٦، العدد ٥٥، ص ٤٩٧-٥٢١.
- ^{٥٩} محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ٢٠٠٥، دار العلوم، عنابة، ص ٨.
- ^{٦٠} قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة. رقم ٥٦٣٨، بتاريخ ١٥/٠٧/٢٠٠٢، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، ٢٠٠٣، ص ١٦١.
- ^{٦١} رابوية نعمان عباس ومروان القطب، حجية الأوامر اللوائية وآلية تنفيذها دراسة مقارنة، ٢٠٢٤، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العدد ٢٦، أكتوبر، ص ٤١.
- ^{٦٢} جبر محمود سلامة، رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء، ١٩٩٣، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة ٣٧، العدد ٠١، القاهرة، مارس، ص ٧٣.
- ^{٦٣} عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية واشكالاته الوقتية، ٢٠٠٧، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ص ٢٢٣.
- ^{٦٤} جمال قرناش، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها غير المشروعة: دراسة مقارنة بين مصر والجزائر، ٢٠٢٠، بدون ناشر، ص ١٢٨.
- ^{٦٥} محمد عبد العال السندي، مسؤولية الدولة عن الأعمال غير التعاقدية وقضاء الإلغاء والتأديب، ٢٠٠٠، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٣١.
- ^{٦٦} عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، ٢٠١٣، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ج ١، ص ٥٥.
- ^{٦٧} عمار عوادي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ١٩٨٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ج ٠١، ط ٠٢، ص ١٢٥.
- ^{٦٨} سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٩١، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ص ٣٠١.
- ^{٦٩} قرار مجلس الدولة الغرفة الأولى. رقم ٠٠٦٤٦٠، بتاريخ ٢٣/٠٩/٢٠٠٢، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، ٢٠٠٣، ص ٩٠.



قائمة المصادر:

١. إبراهيم أوفاندة، ١٩٨٧، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر.
٢. إبراهيم سيد أحمد، ٢٠٠٢، التعسف في استعمال الحق فقهاً وقضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
٣. ابن شيخ آث ملويا، لحسين، ٢٠٠٢، المنتقى في قضاء مجلس الدولة الجزء الأول، دار هومة، الجزائر.
٤. امانى فوزي السيد حمودة، ٢٠١٥، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الادارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
٥. بن صاولة شفيقة، ٢٠١٠، إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية، دار هومة، الجزائر.
٦. بن عاشور صافية، ٢٠١٤، تدخل القاضي الإداري في تنفيذ قراراته ضد الشخص المعنوي العام، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر ١، الجزائر.
٧. جبر محمود سلامة، ١٩٩٣، رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء، مجلة هيئة قضايا الدولة، القاهرة.
٨. جمال قرناش، ٢٠٢٠، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن قراراتها غير المشروعة: دراسة مقارنة بين مصر والجزائر، بدون ناشر، بدون مكان.
٩. جنان عبد الجبار نجم و تغريد محمد قدوري، ٢٠٢٣، صور وأساليب إخلال الإدارة بواجب تنفيذ احكام القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية، بغداد.
١٠. راوية نعمان عباس ومروان القطب، ٢٠٢٤، حجية الأوامر الولائية وآلية تنفيذها دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، العراق.
١١. رنا محمد راضي و نوار كاظم جابر العوادي، ٢٠٢٣، حجية وقف تنفيذ الحكم القضائي الإداري والطعن فيه، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، الكوفة.
١٢. سامي الوافي، ٢٠١٨، الوسيط في دعوى الإلغاء: دراسة تشريعية قضائية فقهية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ط١.
١٣. سعيد بوعلي، ٢٠١٤، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر.
١٤. سليمان محمد الطماوي، ١٩٧٦، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٣.
١٥. سليمان محمد الطماوي، ١٩٩١، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة.
١٦. شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، ٢٠١٨، حجية الأحكام الإدارية وأثر الاستشكال الوتقي في تنفيذها، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية.
١٧. عائشة سلمان، ٢٠٠٧، إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط.
١٨. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ٢٠٠٧، تنفيذ الأحكام الإدارية واشكالاته الوتقية، دار الفكر الجامعي، القاهرة.





١٩. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، ١٩٧١، آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١.
٢٠. عصمت عبدالله شيخ، ٢٠٠٩، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة.
٢١. عمار بوضياف، ٢٠٠٩، دعوى الإلغاء، جسر للنشر، الجزائر، ط١.
٢٢. عمار بوضياف، ٢٠١٣، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر.
٢٣. عمار عوادي، ١٩٨٤، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط٢.
٢٤. عمار عوادي، ١٩٩٤، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
٢٥. عمار عوادي، ٢٠٠٥، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
٢٦. فريدة ابركان، ٢٠٠٢، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر.
٢٧. كريم خميس خصباك، ٢٠١٢، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة، المؤتمر الثاني لرسالة الحاكم الإدارية في الدول العربية، الإمارات.
٢٨. ماجد راغب الحلو، ١٩٨٥، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة.
٢٩. مازن ليلو راضي، ٢٠١٠، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مجلة الحقوق - جامعة المستنصرية، بغداد.
٣٠. مازن ليلو راضي، ٢٠١٢، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مجلة كلية القانون - الجامعة المستنصرية، بغداد.
٣١. مازن ليلو راضي، ٢٠١٦، موسوعة القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ط١.
٣٢. محمد الصغير بعلي، ٢٠٠٥، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة.
٣٣. محمد الوزاني، ٢٠٠٥، تنفيذ الأحكام في المجال الإداري، مجلة المعيار الصادرة عن هيئة المحامين بفاس، فاس.
٣٤. محمد باهي أبو يونس، ٢٠٠١، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
٣٥. محمد عبد العال السندري، ٢٠٠٠، مسؤولية الدولة عن الأعمال غير التعاقدية وقضاء الإلغاء والتأديب، دار النهضة العربية، القاهرة.
٣٦. محمود سلامة جبر، ١٩٩٢، نظرية الغلط البين في قضاء الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة.
٣٧. مسلم بن سليم بن مرهون التويي، ٢٠٠٦، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته في سلطنة عمان دراسة مقارنة بين القانونين العماني والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة.
٣٨. منصور محمد أحمد، ٢٠٠٢، الغرامة التهديدية كجزء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.





٣٩. نواف سالم كنعان، ٢٠٠١، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا دراسة مقارنة في مصر والأردن، مجلة الحقوق، الكويت.

٤٠. يسرى محمد العصار، ٢٠٠٠، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراتها الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة.

List of Sources:

1. Ibrahim Oufanda, 1987, Enforcement of Administrative Judgments Issued Against the Administration, Master's Thesis, Institute of Legal and Administrative Sciences, University of Algiers, Algeria.
2. Ibrahim Sayed Ahmed, 2002, Abuse of Rights: Jurisprudence and Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria.
3. Ibn Sheikh Ath Malouya, Lahcen, 2002, Selected Cases of the State Council, Part One, Dar Houma, Algeria.
4. Amani Fawzi El-Sayed Hamouda, 2015, Guarantees for the Enforcement of Judgments Issued in Administrative Disputes, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda, Alexandria.
5. Ben Saoula Chafika, 2010, The Problem of the Administration's Enforcement of Administrative Judicial Decisions, Dar Houma, Algeria.
6. Ben Achour Safia, 2014, The Administrative Judge's Intervention in the Enforcement of His Decisions Against Public Legal Entities, Master's Thesis, University of Algiers 1, Algeria.
7. Jabr Mahmoud Salama, 1993, State Council Oversight of Manifest Administrative Errors in Characterizing and Assessing Facts in Annulment Cases, Journal of the State Cases Authority, Cairo.
8. Gamal Qarnash, 2020, Administrative Liability for Compensation for its Unlawful Decisions: A Comparative Study between Egypt and Algeria, no publisher, no place of publication.
9. Jinan Abdul Jabbar Najm and Taghreed Muhammad Qaddouri, 2023, Forms and Methods of Administrative Failure to Implement Administrative Court Rulings, Journal of Legal Sciences, Baghdad.
10. Rawya Numan Abbas and Marwan Al-Qutb, 2024, The Binding Force of Administrative Orders and Their Implementation Mechanisms: A Comparative Study, Journal of the College of Law and Political Science, Iraq.
11. Rana Muhammad Radhi and Nawar Kadhim Jaber Al-Awadi, 2023, The Binding Force of Suspending the Execution of Administrative Court Rulings and Appealing Thereof, Kufa Journal of Legal and Political Sciences, Kufa.
12. Sami Al-Wafi, 2018, The Mediator in Annulment Lawsuits: A Legislative, Judicial, and Jurisprudential Study, Arab Democratic Center, Berlin, 1st ed.
13. Said Bouali, 2014, Administrative Disputes under Algerian Law, Dar Balqis, Algeria.
14. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, 1976, Administrative Judiciary, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 3rd ed.
15. Suleiman Muhammad Al-Tamawi, 1991, The General Theory of Administrative Decisions, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.





16. Shaaban Abdel-Hakim Abdel-Alim Salama, 2018, The Binding Force of Administrative Judgments and the Effect of Temporary Objections on Their Implementation, Al-Wafaa Legal Library, Alexandria.
17. Aisha Salman, 2007, The Problematic Nature of Implementing Judicial Judgments Issued Against the Administration, Moroccan Journal of Local Administration and Development, Rabat.
18. Abdel-Aziz Abdel-Moneim Khalifa, 2007, Implementing Administrative Judgments and Their Temporary Problems, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Cairo.
19. Abdel Moneim Abdel Azim Gira, 1971, The Effects of Annulment Rulings – A Comparative Study in Egyptian and French Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1st ed.
19. Esmat Abdullah Sheikh, 2009, Legal Means to Ensure the Implementation of Administrative Rulings, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
20. Ammar Boudiaf, 2009, Annulment Lawsuit, Joussour Publishing, Algeria, 1st ed.
21. Ammar Boudiaf, 2013, Reference in Administrative Disputes, Part One, Joussour Publishing and Distribution, Algeria.
22. Ammar Awadi, 1984, The Process of Oversight of Public Administration Actions in the Algerian System, University Publications Office, Algeria, 2nd ed.
23. Ammar Awadi, 1994, The Theory of Administrative Responsibility, University Publications Office, Algeria.
- 24.25. Ammar Awadi, 2005, The General Theory of Administrative Disputes in the Algerian Judicial System, University Publications Office, Algeria.
25. Farida Abarkan, 2002, The Administrative Judge's Oversight of the Administration's Discretionary Power, Journal of the Council of State, Algeria.
26. Karim Khamis Khasbak, 2012, Problems in the Implementation of Judgments Issued by the Administrative Judiciary and Proposed Solutions, Second Conference on the Administrative Ruler's Message in Arab Countries, UAE.
27. Majid Ragheb Al-Helou, 1985, Administrative Judiciary, University Publications House, Cairo.
28. Mazen Lilo Radi, 2010, Means of Implementing Administrative Judgments, Journal of Law - Al-Mustansiriya University, Baghdad.
29. Mazen Lilo Radi, 2012, Means of Implementing Administrative Judgments, Journal of the College of Law - Al-Mustansiriya University, Baghdad.
30. Mazen Lilo Radi, 2016, Encyclopedia of Administrative Judiciary, Modern Book Foundation, Tripoli, 1st ed.
31. Mohamed Al-Saghir Baali, 2005, A Concise Guide to Administrative Disputes, Dar Al-Ulum, Annaba.
32. Mohamed Al-Wazzani, 2005, Enforcement of Judgments in the Administrative Field, Al-Mi'yar Journal, published by the Fez Bar Association, Fez.
33. Mohamed Bahi Abu Younes, 2001, Coercive Fines as a Means of Compelling the Administration to Implement Administrative Judgments, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda Publishing House, Alexandria.
34. Mohamed Abdel-Aal Al-Sandari, 2000, State Responsibility for Non-Contractual Acts and the Judiciary of Annulment and Disciplinary Action, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
35. Mahmoud Salama Gabr, 1992, The Theory of Manifest Error in the Judiciary of Annulment, PhD Dissertation, Faculty of Law, Ain Shams University, Cairo.



36. Muslim bin Salim bin Marhoon Al-Toubi, 2006, The 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, Cairo.

37. Mansour Muhammad Ahmad, 2002, The Coercive Fine as a Penalty for Non-Implementation of Administrative Court Judgments Issued Against the Administration, Dar Al-Jami'a Al-Jadeeda Publishing House, Alexandria.

38. Nawaf Salem Kanaan, 2001, Principles Governing the Implementation of Annulment Judgments in the Jurisprudence of the Supreme Court of Justice: A Comparative Study in Egypt and Jordan, Journal of Law, Kuwait.

39. Yusra Muhammad Al-Assar, 2000, The Principle of Prohibiting the Administrative Judge from Issuing Orders to the Administration and Prohibiting His Substitution for It and Its Modern Developments, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.

