

حدود فاعلية أساليب إجبار الإدارة على تنفيذ قرارات القضاء الإداري - دراسة مقارنة

أ.د. فارس عبد الرحيم حاتم

كلية القانون/ جامعة الكوفة

المقدمة:

إن النصوص الدستورية وهي القانون الأسمى في الدولة تتضمن إنشاء سلطات عامة تشريعية وتنفيذية وقضائية، وما يصدر من هذه السلطات هي أعمال ذات طبيعة قانونية، وإن من أهم خصائص العمل القانوني هي صفة الإلزام، أي أن المخاطب بالعمل القانوني هو ملزم على تطبيقه سواء من تلقاء نفسه أو بالإجبار. وبعبارة أخرى فإن أعمال هذه السلطات تتحول إلى قواعد أخلاق أو توجيهات مثلاً، وعليه تتحول السلطات العامة إلى هيئات استشارية أو مدنية يمكن الأخذ بآرائها إذا أراد الآخرون ذلك أو لا، وهنا نكون قد خرجنا عن القانون وعلم القانون وخرجنا من الدولة إلى مفاهيم أخرى لا علاقة لها بمجال الدولة والقانون.

أذن فإن السلطات العامة هي هيئات تمتلك وسائل السلطة العامة وما يصدر منها ملزم للجميع حتى للسلطات التي أصدرت العمل، وهذا من الأسس التي يبنى عليها علم القانون. ومن هذه السلطات العامة هي السلطة القضائية.

إن السلطة القضائية والتي تختص بحل النزاعات بين الأشخاص المختلفة سواء كانت طبيعية أو معنوية وسواء كانت هذه الأشخاص خاصة أم عامة تنقسم إلى عدة أنواع منها القضاء الدستوري والإداري والعادي. وهذا التقسيم ليس ثابتاً في كل الأنظمة القانونية فهذا التقسيم يختلف من دولة لأخرى حسب النظام القانوني الذي تتبناه كل دولة، وما يخص هذه الدراسة هو القضاء الإداري.

إن القضاء الإداري وهو الذي تتبناه الدول ذات النظام القضائي المزدوج يختص بالمنازعات الإدارية. وهنا الإدارة كطرف في الدعوى الإدارية هي سلطة عامة، أي أنها تمتلك أساليب السلطة العامة ولا تتصرف مثل الأفراد. إلا الحكم القضائي الصادر من القضاء الإداري يجب تطبيقه من قبل أطراف الدعوى سواء

كانوا أفراد أم سلطة إدارية. ومن هنا يمكن الدخول الى مشكلة الدراسة وما يتبعها من فقرات في هذه المقدمة حسب المنهجية الأكاديمية.

أولاً- مشكلة الدراسة:

إن الأفراد ملزمون باحترام القرارات القضائية وتطبيقها، وإذا لم يفعلوا ذلك فإن السلطات العامة سوف تجبرهم على ذلك، لكن من يجبر الإدارة على احترام وتطبيق القرارات القضائية وهي سلطة عامة؟ من يجبر السلطة الإدارية على تنفيذ القرارات القضائية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ حماية أموال الدولة والذي يترتب عليه عدم إمكانية الحجز على أموال السلطة الإدارية أو التصرف بها وعدم إمكانية إيداع السلطة الإدارية في السجن، وهو امر يتنافى مع طبيعة الأشخاص المعنوية.

إن هذه المشكلة ليست جديدة وقد كتبت فيها الكثير من البحوث والرسائل والأطاريح في الكثير من الدول، ومنها العراق. لكن لم تجد هذه المشكلة حلاً عملياً الى الآن.^(١)

سوف تناول هذه الدراسة الحلول التي طرحت لحل هذه المشكلة بالتحليل من اجل المساهمة في طرح حل لهذه المشكلة في العراق يستفاد من نتيجة تحليل وتقييم الحلول المطروحة سابقاً سواء في دول المقارنة وهي فرنسا ومصر ودولة الدراسة وهي العراق.

ثانياً- أسئلة الدراسة:

بعد بيان مشكلة البحث يمكن طرح عدد من الأسئلة قد يساعد الجواب عليها الوصول الى حل مقبول لمشكلة. وهذه الأسئلة هي:

١- ماهي حجية القرارات القضائية بشكل عام وقرارات القضاء الإداري خصوصاً؟

٢- كيف يتم تنفيذ القرارات القضائية الإدارية من قبل الإدارة؟

٣- ما هي الحلول التي طرحت لحل مشكلة امتناع الإدارة عن تطبيق القرارات القضائية، ومدى نجاعتها في حل مشكلة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية في العراق؟

ثالثاً- أهداف الدراسة:

إن أهداف الدراسة هو الإجابة على الأسئلة التي طرحت أعلاه من أجل الوصول الى حل لمشكلة البحث استنادا للنتائج التي سوف تخرج بها هذه الدراسة، وتتمثل هذه الأهداف فيما يلي:

- ١- دراسة حجية القرارات القضائية بشكل عام وقرارات القضاء الإداري خصوصا.
- ٢- دراسة تنفيذ القرارات القضائية الإدارية من قبل الإدارة.
- ٣- دراسة الحلول التي طرحت لحل مشكلة امتناع الإدارة عن تطبيق القرارات القضائية.

رابعاً- أهمية الدراسة:

إن هذه الدراسة هي ليست جديدة في الميدان الذي تبحث فيه، لكنها تحاول تحليل ما تم الوصول اليه في هذا الميدان. لقد طرحت لمشكلة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية العديد من الحلول سواء نص عليها المشرع أو تداولتها كتابات المختصين في القانون، وقد حاولت هذه الدراسة تلمس حل جديد تعرضه بعد تحليل الحلول المطروحة سابقاً، حتى يمكن أن يكون حلاً مطروحاً الى جانب ما سبقه. إن الدراسات القانونية كلها تحاول تلمس حلول للمشاكل القانونية التي تتناولها بما يتوصل له الباحثين في دراساتهم، ويبقى على أصحاب القرار اختيار الحل الأكثر نجاعة، إذا أراد صاحب القرار معالجة المشكلة القانونية. إن مشكلة الدراسة تلقي بضلالها على التطبيق العملي في ميدان القضاء وهي الشغل الشاغل لرجال القضاء والمهتمين والباحثين بالشأن القانوني، فهي تضع مكانة القرارات القضائية كفيصل في حل المنازعات على المحك، إذ أن إهدار القرار القضائي وتجاوزه واستمرار المشكلة رغم قيام القاضي في الفصل فيها هو امر لا يصيب القضاء ومكانته فقط، بل يصيب كل فكرة دولة القانون واحترام النصوص القانونية التي تنضم حقوق الأفراد، ويجعل فكرة القانون حبيسة المجلدات والكتب والبحوث ومتون الدساتير والقوانين، بينما واقع الحال هو بعيد عن منطق القانون ويخضع الى منطق آخر تدخل فيه المصالح والمقايضات ومراكز القوة والنفوذ وكل ما هو يؤدي الى هدم كل البناء القانوني وجعله بناء نظرياً فقط لا ساس له على الأرض. لذا فانه رغم الدراسات الكثيرة التي تناولت موضوع هذه الدراسة، إلا انه مع ذلك

لأهمية وخطورة المشكلة، فانه ينبغي الاستمرار في خوض هذا الموضوع حتى لا يصبح متروكا على الرف، وتستمر الخروقات التي تمس الحقوق والنظام القانوني للدولة.
خامسا- منهج الدراسة:

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة. كما اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الاستقرائي فيما يخص القرارات القضائية حول هذا الموضوع لاستخلاص المبادئ التي يعتمد عليها القاضي في هذا المجال. وإضافة لما تقدم فان هذه الدراسة تبنت المنهج المقارن من اجل إلقاء الضوء على ما توصلت له النظم القانونية في دول الدراسة المقارنة من حلول في موضوع الدراسة، ودول المقارنة هي فرنسا ومصر. وقد تم اختيار فرنسا لان معظم الدراسات تشير لها فيما يتعلق بهذا الموضوع بسبب الخطوات المتقدمة التي خطاها المشرع الفرنسي لحل مشكلة امتناع الإدارة عن تطبيق القرارات القضائية. وكذلك تم اختيار مصر بسبب تشابه مصر في خياراتها حول هذا الموضوع مع العراق، ولكنها أكثر تقدما في هذا المجال خصوصا فيما يتعلق بالجانب الجزائي.
سادسا- الدراسات السابقة:

إن موضوع هذه الدراسة ليس جديدا، كما تمت الإشارة الى ذلك أعلاه، حيث تم رصد ما لا يقل عن ١١ دراسة حول هذا الموضوع في العراق فقط، ثلاث منها عام ٢٠١٩،^(٢) وهذا يدل على حجم المشكلة واستمرارها في العراق، وعليه فانه لتجنب أن تكون هذه الدراسة هي ترديد لما سبقها من دراسات وحتى يتم توضيح الإضافة التي سوف تحاول هذه الدراسة طرحها من بين الدراسات السابقة، وحتى تكون هذه الدراسة في سياق الاشتراك مع ما سبقها في الوصول الى حلول تطرح أمام الجهات ذات الاختصاص من اجل التغلب على مشكلة عدم تنفيذ قرارات القضاء الإداري من قبل الإدارة، لذا سوف يتم استعراض بعض ما وصلت له الدراسات السابقة من حلول لمعالجة المشكلة باختصار حتى تتضح الإضافة الجديدة لهذه الدراسة، والتي يأمل الباحث أن تكون مساهمة ولو يسيرة جدا في ميدان البحث العلمي حول مشكلة الدراسة.

وسوف يتم بيان بعض توصيات الدراسات السابقة في العراق على شكل مجاميع قسمت على أساس التوصيات التي خرجت بها تلك الدراسات، وكما يلي:

١- الدراسات السابقة التي اقترحت تطبيق الغرامات التهديدية في العراق:

اغلب الدراسات السابقة اقترحت تطبيق الغرامة التهديدية في العراق على غرار فرنسا. ومن هذه الدراسات على سبيل المثال وليس الحصر، بحث للباحث علي نجيب حمزة^(٣) بعنوان (مواجهة الإدارة عند تنفيذ الحكم القضائي)^(٤) وبحث للباحث مازن ليلو راضي^(٥) بعنوان (وسائل تنفيذ الحكم القضائي)^(٦).

وسوف تقوم هذه الدراسة بمناقشة هذا المقترح ومدى فعاليته في العراق، علماً أنه في العراق يوجد نص جزائي في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ والذي يعاقب الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ القرارات القضائية أو يعرقل ذلك، أما فرنسا فلا تمتلك نص جزائي حول هذا الموضوع. وستتم المناقشة بالمقارنة مع القانون المصري إضافة للقانون الفرنسي.

٢- الدراسات السابقة التي اقترحت اللجوء الى الطرق الودية للضغط على الإدارة:

ذهبت بعض الدراسات ومنها البحث الذي ذكر سابقاً وهو للباحث علي نجيب حمزة وكذلك البحث للباحث مجيد مجهول درويش^(٧) والباحث إسماعيل صعصاع^(٨) بعنوان (دور الهيئات الاستشارية بمجلس شورى الدولة في دعم الاختصاص القضائي - دراسة مقارنة)^(٩) الى اتباع الأسلوب الودي في حث الإدارة على تنفيذ القرار القضائي، وقد ذهب الباحث علي نجيب الى تطبيق نموذج يشبه نظام الامبودسمان في السويد وذلك بإنشاء هيئات وجهات مستقلة تساعد الأفراد في تطبيق الأحكام القضائية.^(١٠) كما ذهب الباحث مجيد مجهول والباحث إسماعيل صعصاع الى توسيع الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة فيما يخص المساعدة في تنفيذ القرارات القضائية من قبل الإدارة أسوة بالدور الذي يمارسه قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي.^(١١)

إن الطرق الودية هي طرق تمهيدية للتنفيذ وهي تعتمد على الاتصال بالإدارة ومعالجة الصعوبات وحث الإدارة على التطبيق وعند عدم تحقق ذلك يتم اللجوء الى رفع تقرير الى الجهات العليا (السلطة التشريعية

أو التنفيذية) وكذلك التشهير بالجهة الإدارية التي تمتنع عن تنفيذ القرار القضائي.^(١٢) إن الأسلوب الودي يمكن اعتباره من ضمن طريقة التنفيذ الاعتيادية والتي غالبا يتم اللجوء لها من أجل قيام الإدارة بشكل ودي بتنفيذ القرار القضائي لتجنب اللجوء الى أساليب الإكراه ضد الإدارة والتي هي مكلفة من حيث الوقت والمال وانسيابية تطبيق القرار القضائي. وعند الاتصال بالإدارة لحثها على التنفيذ فانه من الطبيعي أن تكون النصوص القانونية التي تعاقب الإدارة على عدم التنفيذ ماثلة. والمقصود بهذه النصوص العقوبات الجزائية والتهديد المالي، وهذه النصوص هي في وجودها وسريانها تعتبر رادع لكل من يريد ارتكاب الأفعال المعاقب عليها سواء الأشخاص الطبيعيين أو غير الطبيعيين، والتهديد بهذه النصوص أثناء محاولة تنفيذ القرار القضائي وديا هو تحصيل حاصل ومن باب التذكير فقط.

إن رفع تقرير من قبل مجلس الدولة الى الجهات العليا عند عدم تنفيذ القرارات القضائية من قبل الإدارة هي نتيجة يمكن القيام بها من قبل الأفراد المتضررين في التظلم الى الجهات العليا الإدارية، كما أن التقرير يرفع الى أعلى جهة في السلطة التنفيذية وهو غير ملزم لهذه الجهة ولها أن تتخذ إجراءات استنادا له أو تتجاهله.^(١٣) على أن التقرير اذا كان يرفع الى السلطة التشريعية كما هو الحال في نموذج الامبودسمان^(١٤) فان ذلك سيأخذ فترة طويلة من الوقت لمخاطبة الوزير المختص اذا كان البرلمان في عطلة الدورية، وهذه الأمور تخضع للظروف والتوازنات السياسية حتى تكون فعالة في دفع الإدارة على التنفيذ. وعلى العموم لا يمكن تصور رفع تقرير عن كل حالة تحصل، بل التقرير يرفع بشكل دوري عن حالات عدة. وكذلك يمكن اللجوء الى التشهير عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي المتاح لكل الأفراد في الوقت الحاضر، وان كان نجاح هذا الإجراء يشترط توافر ظروف مواتية حتى تصبح قضية رأي عام لها تأثير.

إن الاتصال بالإدارة من أجل تسهيل تنفيذ القرار القضائي نص عليه المشرع العراقي في قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ في المادة (أولاً - ٢١) والتي تنص على انه (لمديرية التنفيذ الاتصال المباشر بجميع الوزارات ودوائر الدولة والقطاع العام فيما يتعلق بأعمالها)، وهذا الاتصال يتضمن اطلاع الدائرة على

المطلوب منها وتذليل العراقيل التي تواجه تنفيذ الحكم، وبعبارة أخرى فإن الاتصال المباشر الذي نص عليه المشرع لا قيمة له. وكذلك نص المشرع العراقي في الفقرة (ب- ثالثاً) من المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل على قيام هيئة الرئاسة ب (تقديم تقرير سنوي، أو كلما رأت ذلك الى الأمانة العامة لمجلس الوزراء يتضمن ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع النافذ أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أي جهة من جهات الإدارة أو تجاوز تلك لسلطاتها أو اقتراح بإصدار تشريع جديد)، ويتضح هنا أن التقرير سنوي أو عند الحاجة حسب رأي هيئة الرئاسة في مجلس الدولة، وهنا يمكن تحت عنوان نقص التشريعات أو إساءة استخدام الإدارة سلطاتها أو تجاوزها لسلطاتها، أن يتم النص على حالات عدم التنفيذ من قبل الإدارة في التقرير المقدم الى مجلس الوزراء. وعلى العموم فإن هذا الطريق الودي في حث الإدارة على التنفيذ كما تم ذكره أعلاه هو من ضمن طرق التطبيق الاعتيادي للقرار القضائي، لذلك الملاحظ أن من ينادي به سواء في العراق أو دول أخرى لا يكتفي به، بل يضيف اليه وسائل الإكراه التي تجبر الإدارة على التنفيذ.^(١٥)

بناء على ما تقدم فإن هذه الدراسة سوف لن تتطرق للطرق الودية وسوف تناقش الطرق التي تجبر الإدارة على التنفيذ لأن مساحة هذه الدراسة لا تكفي للتوسع في جميع الأساليب، بل تتناول الأساليب الفعالة فقط، حتى يكون الطرح مثمراً في المساحة المتاحة لهذه الدراسة.

٣- الدراسات السابقة التي تقترح تعديل النص الجزائي وتذليل معوقات تطبيقه في العراق: ذهب الباحث نزار محمد بن احمد^(١٦) والباحث وان عبد الفتاح بن وان إسماعيل^(١٧) والباحث سالم فرهود عناد الجنابي في بحثهم الموسوم (امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية- دراسة مقارنة). الى تعديل المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وتشديد العقوبة الواردة فيها بإضافة العزل الى الحبس على غرار ما نص عليه المشرع المصري في قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ النافذ. كما ذهب الباحث علاء إبراهيم محمود^(١٨) في بحثه الموسوم (تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة عن القضاء الإداري - دراسة مقارنة) الى تعديل المادة ٣٢٩ بتشديد العقوبة بالحبس من سنة الى خمس

سنوات ودفع الغرامة من مال الموظف الخاص الى الشخص الذي صدر القرار القضائي غير المنفذ لمصلحته وتضرر من عدم التنفيذ. وسوف تقوم هذه الدراسة بمناقشة العقوبة الواردة في المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات وتطبيقها والوصول الى المقترح الذي تراه هذه الدراسة مناسباً للمساهمة في حل مشكلة البحث.

وقد ذهبت دراسات سابقة^(١٩) الى أن ما يعيق تنفيذ المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات العراقي هو نص الفقرة (ب) من المادة ١٣٦ من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ والتي تنص على أنه (فيما عدا المخالفات المعاقب عليها بموجب قانون المرور رقم ٤٨ لسنة ١٩٧١ المعدل والبيانات الصادرة بموجبه، لا يجوز إحالة المتهم على المحاكمة في جريمة ارتكبت أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها إلا بإذن من الوزير التابع له مع مراعاة ما تنص عليه القوانين الأخرى)^(٢٠). ولكن بعد هذه الدراسات تم إلغاء هذه الفقرة بالقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١١ تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية.

٤- الدراسات السابقة التي تقترح إنشاء هيئة متخصصة لتنفيذ القرارات الإدارية:

ثامناً- خطة الدراسة:

سوف يقسم هذا البحث الى ثلاثة مباحث يتناول الأول منها حجية القرارات القضائية في مواجهة الإدارة ، بينما يتناول المبحث الثاني الإجراءات التي تلي إصدار القرار القضائي، أما المبحث الثالث فسيكون عن أساليب إجبار الإدارة على تنفيذ القرار القضائي.

المبحث الأول: حجية القرارات القضائية في مواجهة الإدارة:

سيتناول هذا المبحث حجية القرارات القضائية وقوتها الملزمة، وكذلك يتناول تحليل للنصوص التي نصت على حجية القرارات القضائية في مصر والعراق. أما المشرع الفرنسي فقد اكتفى بالقضاء الإداري فيما يتعلق بحجية القرارات القضائية. في مواجهة الإدارة. وسوف يقسم هذا المبحث الى مطلبين، الأول منهما تحت عنوان المبادئ العامة في حجية القرارات القضائية في مواجهة الإدارة، أما المطلب الثاني فهو تحت عنوان أثر النص على حجية حكم الإلغاء.

المطلب الأول: المبادئ العامة في حجية القرارات القضائية في مواجهة الإدارة
يقوم الدستور على إنشاء السلطات الثلاث وهي هيئات تمتلك السلطة لتحقيق أهدافها التي من أجلها تم إنشاؤها. واستنادا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن كل سلطة من السلطات الثلاث تستقل عن الأخرى مع وجود تعاون بينهما، وكل منهما توقف الأخرى عند حدود وظيفتها ولا يجوز لأي من السلطات التعدي على وظيفة السلطة الأخرى.

إن السلطة القضائية وهي إحدى السلطات الثلاث، هي سلطة عامة قراراتها ملزمة للجميع حكما ومحكومين طالما أن هذه السلطة تمارس وظيفتها التي نص عليها الدستور ونصت عليها المبادئ القانونية العامة التي تحكم الأنظمة القانونية.

إن القرارات القضائية التي تصدر من السلطة القضائية هي أحكام تتمتع بقوة الشيء المقضي به بعد أن يكتسب الحكم درجة البتات ويصبح غير قابل للطعن به إلا بالطرق الاستثنائية. إن الحكم عندما يكتسب قوة الشيء المقضي به يكون قد مر بمرحلة الطعن لمن يشك بعدالة الحكم أو عدم مطابقته للقانون، فتتم مراجعة الحكم القضائي المطعون به من قبل هيئات قضائية أعلى من المحكمة التي أصدرته، وبذلك يتم الفصل بشكل نهائي بالحكم ويصبح عنوان الحقيقة ويكون عملا قانونيا ملزما واجب التنفيذ.

من جهة أخرى فإن الحكم القضائي الصادر من المحاكم المختصة والذي لم يكتسب درجة البتات هو عمل قانوني ملزم ويكتسب حجية الشيء المقضي به. لكن الحكم النهائي البات والذي يكتسب قوة الشيء المقضي به لا يوجد سبيل للطعن به، إلا استثناء وذلك حسب شروط محددة على سبيل الحصر بنص القانون،^(٢١) وعليه فإن الحكم القضائي البات لا يوجد سبيل أمام المقضي عليه إلا تنفيذه، وهذا الأمر تستوي فيه السلطات العامة والأفراد، فالأعمال القانونية ملزمة للجميع دون استثناء.

إن صفة الإلزام للقاعدة القانونية تستوي فيها جميع السلطات العامة. فكما أن العمل القانوني الصادر من السلطة التشريعية ملزم لجميع المخاطبين به كذلك العمل القانوني الصادر من السلطة التنفيذية وكذلك

السلطة القضائية. وكما أن السلطة التنفيذية يجب ألا تخالف القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، فهذا الإلزام على السلطة التنفيذية هو بنفس الدرجة أمام القرارات القضائية الصادرة من السلطة القضائية. إن القول بأن السلطة الإدارية يجب ألا تتعدى على السلطة التشريعية بأن تصدر قرارات مخالفة للقانون أو قرارات هي من المسائل التي خصها الدستور للسلطة التشريعية، أو تمتنع عن تطبيق نصوص قانونية، فإن هذا الأمر يجري على السلطة الإدارية في مواجهة السلطة القضائية أيضا. فلا يجوز للإدارة أن تناقش القرارات القضائية التي اغلق طريق الطعن فيها وأصبحت عنوان الحقيقة أو تمتنع عن تطبيقها بحجج مختلفة أو تصدر قرارات مخالفة لقرارات قضائية. إن الإدارة هنا تضع نفسها محل القضاء وتتعدى حدود وظيفتها لتعتدي على الوظيفة القضائية، وتخالف مبدأ الفصل بين السلطات والذي يمنع تجاوز إحدى السلطات الثلاث على وظيفة السلطة الأخرى، كما إن سلوك الإدارة هنا يخالف مبدأ الفصل بين السلطات من حيث إن السلطة القضائية مكلفة بإيقاف السلطة الإدارية إذا تعدت حدود وظيفتها القانونية وأصدرت قرارات غير مشروعة، وذلك تطبيقا لمبدأ السلطة توقف السلطة الذي جاء به مونتسكيو عندما نص على نظريته في الفصل بين السلطات. (٢٢)

من جانب آخر، فإن عدم تطبيق الأعمال القانونية الصادرة من إحدى السلطات العامة يجعل هذه السلطة تتحول إلى هيئات استشارية تصدر آراء وتوجيهات لمن يريد الأخذ بها. وهذا خلاف رغبة المشرع الدستوري الذي هو رغبة الشعب.

إن امتناع الإدارة عن تطبيق القرارات القضائية يخالف الدستور من ناحية الوظيفة القانونية للسلطات العامة ومبدأ الفصل بين السلطات، كما ذكر أعلاه، ومن جانب آخر يخالف الدستور في النصوص التي تشير إلى حق التقاضي ومن هذه النصوص في نطاق الدستور العراقي النافذ هو نص المادة ١٩ في فقرتها الثالثة التي تشير إلى أن (التقاضي حق مصون ومكفول للجميع).

إن حق التقاضي يقصد به (حق الأفراد باللجوء إلى القضاء متى ما تم الاعتداء على حقوقهم وحياتهم وذلك لرد وصد الاعتداء عن تلك الحقوق) (٢٣) فإذا كان التقاضي لا يؤدي إلى رد وصد الاعتداء على

حقوق الأفراد وذلك لا متناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية، فهل يمكن القول بتطبيق هذا الحق المنصوص عليه في الدستور؟ هنا رغم لجوء الأفراد الى القضاء وقيام القضاء بواجبه في النظر في الدعوى المرفوعة أمامه وإصداره قرار قضائي نهائي بات ينصف الأفراد، إلا أن امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي يجعل اللجوء الى القضاء غير ذات جدوى. وهنا يكون خرق حق التقاضي والاعتداء عليه هو من قبل الإدارة وليس القضاء.

إن حق التقاضي هو حق لصيق بالإنسان ليدافع عن حقوقه وحرياته التي منحت له في نصوص الكتب المقدسة قبل النصوص الوضعية. وهذا الحق هو معترف له للإنسان كإنسان بغض النظر تم النص عليه في الوثيقة الدستورية أم لا.^(٢٤) وعليه فإن الإدارة ملزمة استنادا الى كافة النصوص المقدسة والوضعية بعدم خرق هذا الحق والا ترتبت عليها مسؤولية أدبية وقانونية. والذي يهمننا في هذه الدراسة المسؤولية القانونية، وكذلك تلمس الطرق القانونية لإجبار الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية.

إن القضاء الإداري هو المختص بالمنازعات الإدارية في الدول ذات النظام القضائي المزدوج. لكن هذا الأمر ليس شاملا لكل الدول التي تطبق هذا النظام، إذ أن هناك دولاً ومنها العراق لا تغطي ولاية القضاء الإداري كل المنازعات الإدارية، بل جانب منها، وهي في العراق منازعات القرارات الإدارية ومنازعات التعويض بصورة تبعية. وحسب الراي الغالب في الفقه فإن القضاء الإداري هو سلطة قضائية، وهذا ما نصت عليه فتوى للمجلس الدستوري الفرنسي والمشرع المصري. وإن كان الأمر محل جدل في العراق بين السلطات الثلاث،^(٢٥) ولكن الراي الراجح هو أن القضاء سلطة قضائية.^(٢٦) ذهب اليه البلد الأم للقضاء الإداري ومصر البلد الأقدم والأكثر تطورا في تطبيق هذا النظام في الدول العربية.

الفقه في غالبية متفق على الطبيعة القضائية للقضاء الإداري.

المطلب الثاني: أثر النص على حجية حكم الإلغاء

إن من المتفق عليه فقها وقضاء إن حكم الإلغاء له حجية مطلقة،^(٢٧) وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي

عدم تطبيق الإدارة حكم الإلغاء الصادر من القضاء خطأ مرفقياً جسيماً،^(٢٨) إذ أن الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء هي من خصائص هذه الدعوى، ذلك إن دعوى الإلغاء تخاصم القرار الإداري واثراً ينصب على القرار الإداري دون الجهة التي اتخذته. فإذا تبين للقاضي الإداري إن القرار الإداري غير مشروع فإنه يقوم بإلغائه وإعدامه واعتباره كأن لم يكن من اللحظة التي صدر فيها. وعليه لا يستطيع أي شخص أو جهة التمسك بالقرار الملغي لأنه اعدم من النظام القانوني. وعلى هذا الأساس يتم التعامل مع الآثار التي خلفها القرار غير المشروع خلال مدة عمره القصير، ولخطورة هذه الآثار ولتقليل الضرر من إلغاء القرار الإداري غير المشروع، فإن المشرع قد نص على فترات قصيرة نسبياً لمدد الطعن بالقرارات الإدارية، وذلك حتى يتم الحفاظ على استقرار النشاط الإداري الذي تشكل القرارات الإدارية أداته الرئيسية. لقد ذهب الفقه والقضاء إلى أن الحكم الصادر من القاضي الإداري برد الدعوى له حجية نسبية.^(٢٩) حيث إن القاضي إذا وجد القرار الإداري المطعون فيه خالي من عيوب المشروعية فإنه يقوم برد الدعوى، وعليه فإن القرار الإداري يبقى موجوداً ومنتجاً لآثاره القانونية. ويكتسب الحكم القضائي برد الدعوى الحجية النسبية التي تعني أن الحكم حجة على أطرافه ولا يمكن أن يثار النزاع حوله مرة أخرى أمام المحكمة باتحاد أطراف الدعوى والموضوع وسبب الحكم، وبغير ذلك يمكن إثارة الدعوى مرة أخرى. وقد جاء في المذكرة التوضيحية للقانون مجلس الدولة المصري رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بان (الحكم بالرفض يكون صحيحاً بالنسبة لمقدم الطلب، ولكن لا يكون صحيحاً بالنسبة إلى غيره كما إذا قدم الموظف بإلغاء قرار ترقية موظف آخر على أساس أنه أحق منه بفرض هذا الطلب لا يمنع من أن الموظف الذي رقي قد تخطى شخصاً آخر بغير حق فلا يكون من العدل أن يعتبر الحكم حجة على هذا الأخير إذا هو طالب بإلغاء القرار)^(٣٠).

إن قضاء الإلغاء نشأ على يد القضاء الإداري الفرنسي وبعد ذلك تم تبنيه من قبل الدول التي اتبعت النهج الفرنسي ومنها مصر والعراق. وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد تبني بيان حجية حكم الإلغاء^(٣١)، فإن المشرع المصري قد نص على هذه الحجية بينما أوردها المشرع العراقي بصيغة تحيل للقواعد العامة.

لقد حرص المشرع المصري في كل قوانين مجلس الدولة المتتابعة ابتداء من القانون الأول لسنة ١٩٤٦ وحتى القانون النافذ لسنة ١٩٧٢ على النص بأن (تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة)^(٣٢)

لقد نص المشرع المصري في الشطر الأول من المادة أعلاه على الحجية النسبية، بينما نص في الشطر الثاني على الحجية المطلقة لدعوى الإلغاء. وتقابل الحالة الأولى الحكم برد الدعوى واكتسابه درجة البتات، بينما تقابل الحالة الثانية الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع.

إن النص أعلاه والذي تردد في كل قوانين مجلس الدولة المصري هو تأكيد لقواعد عامة في حجية دعوى الإلغاء استقر عليها الفقه والقضاء سواء في مصر أو في فرنسا^(٣٣). لذا فإن المشرع المصري لم يترك الأمر للقواعد العامة، بل انه تولى تأكيد ما تتضمنه هذه القواعد لقطع الطريق على إمكانية حدوث جدل حول هذا الموضوع.

أما المشرع العراقي فقد نص في قانون مجلس الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل على أن قرارات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الإدارية العليا التي استنفذت طرق الطعن (باتة وملزمة)^(٣٤). ووضح أن العبارة هنا هي مطلقة وتحمل كل الاحتمالات سواء منها القرارات التي تتضمن رد الدعوى وتلك التي تلغي القرار الإداري غير المشروع. وهنا يتم الرجوع الى القواعد العامة في الحجية النسبية والمطلقة التي جاء بها الفقه والقضاء.

إن مجلس الدولة العراقي يحيل الى المادة ١٠٥ من قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ في القرارات القضائية التي تتضمن رد الدعوى لأسباب شكلية أو موضوعية،^(٣٥) والتي تنص على انه (للأحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق اذا اتحد أطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلاً وسبباً). وكذلك يشير المجلس الى المادة ١٠٥ عندما يتضمن القرار القضائي إصدار أوامر للإدارة للقيام بعمل معين عند إلغاء القرار الإداري سواء السلبي أو الصريح.^(٣٦) والمجلس عندما يشير الى المادة ١٠٥ من قانون الإثبات فإنه

يقصد بان يتم تطبيق قانون التنفيذ هنا لإجبار الإدارة على تنفيذ أوامر القاضي، وذلك يمكن استنتاجه من فتوى مجلس الدولة رقم (٤٠ / ٢٠٠٩) في ١٠/٦/٢٠٠٩ والذي جاء فيها (..... وحيث أن القرار المذكور آنفا قد اكتسب الدرجة القطعية بعد تصديقه تمييزا من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية بقرارها المرقم وحيث أن قرار مجلس الانضباط العام غير المطعون فيه وقرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة الصادر بنتيجة الطعن التمييزي باتا وملزم استنادا الى أحكام الفقرة "د" من البند "أولا" من المادة "٧" من قانون مجلس شورى الدولة. وحيث أن الأحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق استنادا الى أحكام المادة ١٠٥ من قانون الإثبات. وحيث أن الأحكام الصادر من المحاكم العراقية تنفذ وفق أحكام قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ استنادا الى أحكام المادة "٩" منه)(^(٣٧)

وأشارت المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة الى الحجية المطلقة في احدى قراراتها حول دعوى رفعت إليها حول قيام الإدارة بإصدار قرار إداري استنادا الى قرار إداري تم إلغاؤه من قبل القضاء، وقد ذكرت المحكمة في قرارها بانه (..... وحيث أن المدعي سبق شموله بقانون المسائلة والعدالة وتم إلغاء قرار شموله بقرار صادر من محكمة التمييز العراقية وبذلك لم يعد لهذا القرار وجودا قانونيا يصلح لاتخاذ إجراءات إدارية استنادا له)(^(٣٨).

هذا يعني أن مجلس الدولة لا يقيد نفسه بالمادة (١٠٥) من قانون الإثبات اذا كان الأمر يتطلب تبني الحجية المطلقة والتي هي امر متفق عليه فقها وقضاء في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، والمجلس لا يخرج عن هذا الإجماع لإن الحجية المطلقة من خصائص دعوى الإلغاء.

يظهر مما تقدم بان الحجية النسبية والمطلقة للحكم في دعوى الإلغاء هي نفسها في سواء كانت في فرنسا أو مصر أو العراق، وهي ما اتفق عليها اغلب الفقه (بالقدر المتيقن) والتي نصت عليها قرارات القضاء الإداري في الدول الثلاث. والنص عليها في نصوص القانون هو لتأكيد القواعد العامة وقطع الطريق على التأويل والجدال.

إن حكم القاضي الإداري برد الدعوى لا يغير من شيء في مواجهة الإدارة حيث إن القرار الإداري المطعون فيه يبقى ساري المفعول، لكن حكم القاضي بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه له حجية مطلقة على الكافة، كما تم ذكره فيما سبق، وعليه فانه حجة على الإدارة بطبيعة الحال لذا على الإدارة تنفيذ الحكم الجديد والتصرف في وضع لا يوجد فيه القرار المطعون فيه، وعليه يجب إزالة كل الآثار التي رتبها القرار قبل إلغائه، وتصرفات الإدارة المستندة على الحكم الملغي تصبح تصرفات لا أساس قانوني لها. وبطبيعة الحال فان التصرف الذي يكون بدون أساس قانوني يستند اليه يصبح تصرفا ماديا،^(٣٩) لأنه خرج عن حدود القانون.

وكل ما تقدم ناتج من القوة الملزمة للقرار القضائي الذي هو عمل قانوني صادر من سلطة عامة، وما يصدر منها هو ملزم بطبيعة الحال كالزام أي عمل قانوني.

بإنهاء المبحث الأول، فانه قد تم تحقيق الهدف الأول من أهداف البحث وهو دراسة حجية القرارات القضائية بشكل عام وقرارات القضاء الإداري خصوصا.

المبحث الثاني: الإجراءات التي تلي إصدار القرار القضائي:

بعد صدور القرار القضائي، فانه من صدر الحكم لمصلحته سوف يتوجه الى تنفيذه، والذي أما أن يكون لمصلحة الإدارة أو لمصلحة الطرف الآخر الذي رفع الدعوى ضد الإدارة. ونتناول هنا فرضية صدور القرار القضائي ضد الإدارة، وذلك استنادا لموضوع الدراسة.

إن الحكم الصادر من قبل القضاء أما أن يكون مكتسب حجية الشيء المقضي به أو قوة الشيء المقضي به. وحسب المبادئ العامة في هذا الموضوع فان الحكم الإداري الذي اكتسب حجية الشيء المقضي به يمكن تنفيذه مباشرة بدون الحاجة الى انتظار الطعون واكتساب الحكم قوة الشيء المقضي به.^(٤٠) أي إن الحكم القضائي الإداري غير البات يملك صفة النفاذ المعجل بدون حكم قضائي بذلك، على عكس الحكم القضائي العادي.^(٤١) وهذا الأمر راجع الى طبيعة النشاط الإداري الذي يتعلق بسير المرافق العامة باستمرار وانتظام. لكن المشرع العراقي في القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٩ وهو قانون التعديل السادس

لقانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ قد نص على عدم تنفيذ الحكم القضائي ضد الإدارة حتى يكتسب درجة البتات وذلك باستنفاد طرق الطعن أو فوات مدة الطعن،^(٤٢) وهذا استثناء على قاعدة النفاذ المعجل التي يتمتع بها الحكم القضائي الإداري.

وسوف يقسم هذا المبحث الى مطلبين، يتناول الأول تنفيذ القرار القضائي بناء على الصيغة التنفيذية الصادرة من القاضي، أما المطلب الثاني فسيتناول تنفيذ القرار القضائي بواسطة جهة غير قضائية مختصة.

المطلب الأول: تنفيذ القرار القضائي بناء على الصيغة التنفيذية الصادرة من القاضي.
فيما يخص تنفيذ الحكم القضائي الإداري فان فرنسا ومصر اتبعت طريقة الصيغة التنفيذية الصادرة من المحكمة التي أصدرت القرار القضائي، والتي تسلم للمحكوم له بناء على طلبه.

إن الإدارة ملزمة قانوناً أن تنفذ القرار القضائي من تلقاء نفسها، وهذه هي الحالة الطبيعية والتي يحتمها الواجب القانوني للإدارة. إلا أنه إذا خالفت الإدارة وأجبتها القانوني فان المشرع الفرنسي في قانون رقم ٥٣٩/٨٠ في عام ١٩٨٠ سمح لمجلس الدولة بأن يهدد الأشخاص العامة بالغرامة إذا لم تمتثل للحكم القضائي، وقد ادمج هذا القانون بقانون القضاء الإداري الفرنسي، وقد تم تعديل هذا النص عام ١٩٨٩ بالقانون رقم ٥٨٨ / ٨٩ عندما سمح المشرع لمجلس الدولة بتهديد الأشخاص الخاصة الذين يديرون مرافق عامة بالغرامة إذا لم يتم تنفيذ القرار القضائي الإداري. وفي عام ١٩٩٥ اصدر القانون رقم ١٢٨/٩٥ والذي سمح للمحاكم الإدارية والاستئنافية التابعة للقضاء الإداري إضافة الى مجلس الدولة بتوجيه الأوامر بالتنفيذ، وقد نص المشرع الفرنسي في قانون ١٩٩٥ على سلطة القاضي الإداري بتوجيه الأوامر صراحة للإدارة.^(٤٣)

لقد كان توجيه الأوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري من المحظورات منذ سنة ١٨٧٢ عندما تم منح مجلس الدولة الفرنسي سلطة إصدار قرارات قضائية نهائية. وقد اعتبر الفقه قانون رقم ١٢٥/٩٥ لسنة

١٩٩٥ ثورة أزالته قاعدة تحريم إصدار الأوامر للإدارة والتي كانت متجذرة لمدة مئة عام.^(٤٤) وقد كان لمحكمة العدل الأوروبية دور بارز في دفع المشرع الفرنسي الى هذه الخطوة.^(٤٥)

إن القاضي الإداري عند الطلب منه سيقوم بتضمين القرار القضائي صيغة للتنفيذ ويحدد موعداً محدداً للإدارة إن كان ذلك ضرورياً.^(٤٦) وللمحكمة بناء على طلب من صدر الحكم لصالحه أن تنص على التهديد بالإدارة بالغرامة إذا لم يتم تنفيذ القرار القضائي الإداري في مدة محددة.^(٤٧) وإذا لم يتضمن قرار الحكم صيغة تنفيذية فإنه يمكن لمن صدر الحكم لصالحه أن يلجأ الى مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية أو الاستئنافية وذلك حسب الجهة التي صدر قرار الحكم منها، والطلب بإصدار أمر للإدارة بالتنفيذ ويكون هذا الأمر مقترناً بغرامة تهديدية.^(٤٨) وتتم متابعة تنفيذ القرار القضائي من قبل القضاء، والذي توكل له هذه الوظيفة في مجلس الدولة هو رئيس قسم التقاضي في المجلس.^(٤٩)

أما في أحكام التعويض في فرنسا فإن القانون نص على مدة شهرين تمنح للإدارة لدفع التعويض^(٥٠) وإذا لم تقم الإدارة بالدفع طواعية فإن موظف المحاسبة الذي تم تخصيص المصروفات له يقوم بالتنفيذ.^(٥١) وإذا كانت دعوى التعويض قد صدرت ضد الإدارة المحلية فإن هذه الإدارة عليها أن تدفع مبلغ التعويض خلال شهرين حسب القانون،^(٥٢) وإذا امتنعت الإدارة المحلية عن الدفع فإن سلطة الوصاية تأمر الإدارة بالدفع وفي حالة الامتناع فإن سلطة الوصاية تتولى الدفع.^(٥٣)

أما في مصر فإن طرف الدعوى الذي صدر القرار القضائي لصالحه يحصل من المحكمة على صورة تنفيذية من الحكم ويذهب بها الى الإدارة التي صدر القرار القضائي ضدها من أجل أن تقوم هذه الإدارة بتطبيق القرار، وإذا كان الحكم بالتعويض فيذهب من صدر له التعويض الى هيئة قضايا الدولة برقم الأمر بالتنفيذ الصادر من المحكمة التي أصدرت الحكم، والحصول منهم، أي هيئة قضايا الدولة، على رقم الصادر للخطاب الذي قاموا بإرساله إلى الشؤون القانونية للجهة المعنية بتنفيذ الحكم. وإذا امتنعت الإدارة عن التنفيذ أو تراخت به فإن الشخص الذي صدر القرار لصالحه يقوم بالانتقال الى المرحلة الأخرى لإجبار الإدارة على التطبيق، وهي لجوء الشخص المتضرر الذي لم ينفذ القرار القضائي الذي

صدر لصالحه الى الجزاء المدني، وهو مطالبة الإدارة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه نتيجة امتناع هذه الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي، كما يمكن اللجوء الى الجزاء الجنائي.^(٥٤)

من الملاحظ إن القاضي الفرنسي يتابع تنفيذ القرار القضائي من قبل الإدارة ويتخذ الخطوات التصعيدية ضدها لإجبارها على التنفيذ. أما في مصر فإن القاضي الإداري يسلم الطرف الذي صدر الحكم لصالحه الصيغة التنفيذية، ويقوم هذا الطرف بمتابعة التنفيذ واتباع الوسائل القانونية التي منحها له القانون من اجل إجبار الإدارة على تنفيذ القرار القضائي إذا امتنعت عن تطبيقه طواعية.

المطلب الثاني: تطبيق الحكم القضائي من قبل جهة غير قضائية مختصة بذلك

نصت الفقرة العاشرة من المادة السابعة من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بأنه (تصدر أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين باسم الشعب وتنفذ وفقاً للقانون). وقد أشار مجلس الدولة في آرائه الاستشارية^(٥٥) والمحكمة الإدارية العليا في العديد من قراراتها^(٥٦) الى أن أحكام القضاء الإداري في العراق تنفذ استناداً لقانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠.

إن قانون التنفيذ لسنة ١٩٨٠ قد أناط مهمة تنفيذ الأحكام القضائية إضافة الى المحررات التنفيذية^(٥٧) الى هيئة تابعة لوزارة العدل تسمى (دائرة التنفيذ) وتعتبر هذه الهيئة إحدى أجهزة وزارة العدل، وتكون هناك مديريات للتنفيذ في كل منطقة فيها محكمة بداءة في أنحاء العراق، وترتبط المديريات في المحافظة الواحدة بالمديرية في مركز المحافظة، ومديريات مراكز المحافظات ترتبط بدائرة التنفيذ في بغداد. ويرأس دائرة التنفيذ في بغداد موظف بعنوان مدير عام ويعاونه موظف بعنوان معاون مدير عام للشؤون القانونية وآخر بعنوان معاون مدير عام للشؤون المالية، ويتولى رئاسة كل مديرية منفذ عدل.^(٥٨)

اذن السلطة التنفيذية هي التي تتولى تنفيذ الأحكام القضائية في العراق وليس القضاء. وقد نصت المادة ٢٠ المعدلة من قانون التنفيذ بأنه (لدوائر الدولة والقطاع العام التنفيذ رضاءً خلال (٦٠) ستين يوماً من اليوم التالي للتبليغ بمذكرة الإخبار بالتنفيذ وتعفى من رسم التحصيل عن الديون التي تم استحصاها من أصل الدين)،^(٥٩) ونصت المادة ٢١ من القانون بأنه (أولاً- لمديرية التنفيذ الاتصال المباشر بجميع

الوزارات ودوائر الدولة والقطاع الاشتراكي فيما يتعلق بأعمالها. ثانيا- يكون الموظف المختص في الوزارات ودوائر الدولة والقطاع الاشتراكي مسؤولاً عن تنفيذ الأوامر والقرارات التي تصدرها مديريات التنفيذ وفي حالة عدم تنفيذه لها يعاقب بالعقوبة المقررة لها في قانون العقوبات).

يظهر من المادتين أعلاه والمادة ١٦٣ من قانون المرافعات رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩^(٦٠) بأنه لا يوجد صيغة تنفيذية صادرة من القضاء للتنفيذ كما هو موجود في فرنسا ومصر، بل إن الأمر هو مذكرة تنفيذ صادرة من دائرة التنفيذ والتي هي من تشكيلات وزارة العدل، وذلك بعد أن يقدم طالب التنفيذ نسخة مصدقة من الحكم الى دائرة التنفيذ. وقد منح المشرع مدة محددة للإدارة لتنفيذ مذكرة التنفيذ وهي (٦٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالمذكرة. وبموجب المادة ٢١ من قانون التنفيذ فإنه لمديرية التنفيذ الاتصال المباشر بدوائر الدولة والوزارات، وهذه الخطوة تسبق السير بإجراءات الدعوى الجزائية المنصوص عليها في المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات العراقي لسنة ١٩٦٩، والتي هدد بها المشرع في قانون التنفيذ في حال عدم قيام الموظف المختص بتنفيذ ما هو مطلوب منه.

واضح أن اتصال مديرية التنفيذ المباشر مع الإدارة قبل السير في إجراءات الدعوى الجزائية هو لإزالة العراقيل التي تحول دون قيام الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي، وإزالة أي عذر حول عدم التنفيذ، بحيث أنه يصبح السير في إجراءات الدعوى الجزائية امر لا بد منه بعد ذلك.

إن المشرع العراقي لا يستطيع التنفيذ على أموال الدولة والقطاع العام استناداً لنص الفقرة الأولى من المادة ٦٢ من قانون التنفيذ. ولكن المشرع لجأ الى الموظف المختص لإيقاع العقوبة الجزائية عليه في حالة عدم التنفيذ. إن المشرع العراقي تجاوزاً منه على قاعدة أن الشخص المعنوي يمتلك شخصية مستقلة عن الأشخاص الطبيعيين الذين يمثلونه، فإنه قام بفرض عقوبة جزائية على هؤلاء الأشخاص الطبيعيين وذلك لأن العقوبات المقيدة للحرية لا يمكن تطبيقها على الشخص المعنوي. ولتكون هذه العقوبة وسيلة ضغط على من يملك القرار الذي يتخذ باسم الشخص المعنوي.

من الملاحظ أن دور دائرة التنفيذ هو لتذليل عقبات تنفيذ الحكم القضائي وحث الإدارة على التنفيذ، ولا يمكن للدائرة أن تقوم بأكثر من ذلك، فهي لا تستطيع الحجز على أموال الإدارة لأنها أموال عامة ومحمية بنص القانون، هذا إذا كان المطلوب من الإدارة دفع تعويض، كما أنه إذا كان المطلوب من الإدارة القيام بعمل قانوني معين فإن دائرة التنفيذ لا يمكن لها أن تحل محل الإدارة في ذلك، وعليه فإن الوسيلة الوحيدة لإجبار الإدارة على التنفيذ في كل الأحوال هو الضغط الفعلي على ممثل الشخص المعنوي العام الذي يملك القرار من أجل تنفيذ الحكم القضائي، ووسيلة الضغط الوحيدة التي نص عليها المشرع العراقي هو المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات العراقي. ولتطبيق هذه المادة فإن الأمر يتطلب تحريك دعوى جزائية ضد الإدارة وهو الأمر الذي يملكه من صدر الحكم لصالحه^(٦١)، وهنا لا يوجد دور لدائرة التنفيذ لأن قانون التنفيذ لم يمنح صلاحية الشكوى وتحريك الدعوى لدائرة التنفيذ.

إن تنفيذ الأحكام القضائية في العراق عن طريق قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ هو طريق التنفيذ الطوعي، إذ أن الأسلوب الوحيد لإجبار الإدارة على التنفيذ في العراق وهو الدعوى الجزائية لا ينص القانون على تحريكها بواسطة دائرة التنفيذ، بل يحركها الشخص المتضرر وهو من صدر حكم القضاء الإداري لصالحه^(٦٢) ويمكن لهذا الشخص أن يذهب مباشرة إلى الإدارة وطلب تنفيذ الحكم، أو أن يذهب إلى دائرة التنفيذ، وبالتالي فإنه في الحالتين سوف يحصل على نفس النتائج، إذ أن الطريق الوحيد للإجبار الإدارة على التنفيذ هو طريق الدعوى الجنائية والتي هي في كل الأحوال يتم تحريكها بشكوى من قبل الشخص المتضرر والذي هو هنا من صدر الحكم لصالحه وامتنعت الإدارة عن تنفيذه.

في ختام هذا المبحث فإنه من الملاحظ أن فرنسا ومصر اتبعتا طريقة الصيغة التنفيذية الصادرة من المحكمة التي أصدرت الحكم القضائي. أما في العراق فإنه لا يوجد صيغة تنفيذية صادرة من القضاء للتنفيذ كما هو موجود في فرنسا ومصر، بل إن الأمر هو مذكورة تنفيذ صادرة من دائرة التنفيذ. كما أنه في فرنسا يتابع القاضي الفرنسي تنفيذ القرار القضائي من قبل الإدارة ويتخذ الخطوات التصعيدية ضدها لإجبارها على التنفيذ. أما في مصر فإن القاضي الإداري يسلم الطرف الذي صدر الحكم لصالحه

الصيغة التنفيذية، ويقوم هذا الطرف بمتابعة التنفيذ واتباع الوسائل القانونية التي منحها له القانون من أجل إجبار الإدارة على تنفيذ القرار القضائي إذا امتنعت عن تطبيقه طواعية. وفي العراق فإن دور القاضي هو ينتهي بإصدار الحكم ويقوم بالمصادقة على نسخة الحكم ثم ينتهي دور القاضي وينتقل الأمر الى الشخص الذي صدر القرار لصالحه والذي له أن يطلب من دائرة التنفيذ التابعة لوزارة العدل تنفيذ القرار أو أن يذهب هو لتنفيذ القرار وفي الحالتين النتيجة واحدة وهي أن يتم الطلب من الإدارة تنفيذ القرار رضائياً، والطريق الوحيد لإجبارها عند الامتناع هو رفع دعوى جزائية ضدها من قبل الشخص المستفيد من القرار القضائي.

وبعد الانتهاء من المبحث الثاني فإنه قد تم تحقيق الهدف الثاني من أهداف وهو دراسة تنفيذ القرارات القضائية الإدارية من قبل الإدارة.

المبحث الثالث: أساليب إجبار الإدارة على تنفيذ القرار القضائي:

عندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي بالطرق الاعتيادية وبعد استنفاد الطرق الودية التي توفرها النصوص القانونية^(١٣) فإنه سوف يتم اللجوء الى أساليب نصت عليها تشريعات العديد من الدول للإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، ومن هذه الأساليب هي العقوبات الجزائية والغرامات التهديدية. المطلب الأول: العقوبات الجزائية.

نصت المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ النافذ على أنه (يُعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة). وجاء في هذه المادة أيضاً (كذلك يُعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد مُحَضَّر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف).

وتقابل المادة رقم ٣٢٩ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المادة أعلاه في القانون

المصري. والتي نصت الفقرة الأولى منها على انه (يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة، أو أحكام القوانين والأنظمة، أو أي حكم، أو امر صادر من احدى المحاكم أو أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً). أما الفقرة الثانية من هذه المادة فقد نصت على انه (يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو امر صادر من احدى المحاكم أو من أية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه).

من المقارنة بين المادتين أعلاه في القانون المصري والقانون العراقي، فإنه يمكن ملاحظة أن المشرع المصري نص على عقوبة الحبس والعزل^(٦٤) بينما المشرع العراقي نص على عقوبة الحبس والغرامة أو بإحدهما. وإذا كان تجريم امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي يفترض أن يعتبر بحد ذاته رادعاً لكل موظف يرتكب هذا الفعل، فإن النص المصري هو أكثر فعالية في تحقيق الهدف المرجو منه، إذ أن النص على عقوبة الحبس مع العزل من الوظيفة مع عدم ترك خيار للقاضي في اختيار إحدهما هو ابلغ في الردع من النص العراقي الذي يفقد لعقوبة مهمة نص عليها النص المصري، ألا وهي العزل، وهذه العقوبة هي التي يخشاها حقيقة الموظف، خصوصاً إذا كانت اثار العقوبة الأخرى وهي الحبس قد تكون يسيرة، بحيث يمكن أن تكون الحبس لعدة أيام^(٦٥).

إن المشرع العراقي منح القاضي الحق في معاقبة الموظف بالحبس والغرامة أو بإحدهما فقط. وإضافة لذلك فإنه طبقاً للمادة (١٤٤) من قانون العقوبات العراقي فإن القاضي يستطيع أن يصدر الحكم مع وقف التنفيذ إذا كان هذا الحكم هو الحبس لمدة لا تزيد على سنة (إذا لم يكن قد سبق الحكم على المحكوم عليه عن جريمة عمدية ورأت من أخلاقه وماضيه وسنه وظروف جريمته ما يبعث على الاعتقاد بأنه لن يعود الى ارتكاب جريمة جديدة وللحكمة أن تقصر إيقاف التنفيذ على العقوبة الأصلية أو تجعله شاملاً للعقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية وإذا حكم بالحبس والغرامة معاً جاز للمحكمة أن تقصر

إيقاف التنفيذ على عقوبة الحبس فقط.....). وقد جرى العمل في العراق على أن يصدر القاضي حكماً مع عدم التنفيذ في الدعاوى المتعلقة بالمادة (٣٢٩) من قانون العقوبات،^(٦٦) وهذا يعني أن عنصر الردع هنا قد انتفى في العراق والذي كان نظرياً أقل فعالية من النص المصري.

إن فلسفة العقوبات الجزائية هي كونها عنصر ردع للجاني والمجتمع للحيلولة دون ارتكاب الأفعال التي يجرمها القانون. وفيما يخص المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات فإنها لردع الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي ودفعه إلى التنفيذ، وبالتالي فإن إيقاع العقوبة الجزائية بحق الموظف لا يؤدي إلى تنفيذ الحكم القاضي، إذ أن المؤمل قيام الموظف بتنفيذ القرار القضائي عند تهديده بالمادة ٣٢٩ أو أثناء إجراءات الدعوى. لذلك إذا فقدت الدعوى الجزائية عنصر الردع فإنه سوف ينتفي الغرض منها سواء كان الردع المطلوب للموظف نفسه الطرف في الدعوى أم الردع لغيره من الموظفين في الحالات التي يمكن أن تحدث في المستقبل. إضافة لما تقدم فإنه من صور تآكل الردع هو قيام الموظف بتنفيذ الحكم القضائي أثناء المرافعة في الدعوى الجزائية أو قبيل حسمها. وهذا يؤدي إلى تخلف الغرض من الدعوى في حال استمرار هذه الدعوى لفترة طويلة من الزمن بسبب الإجراءات،^(٦٧) إذ أنه يمكن تنفيذ الحكم بسبب الدعوى الجزائية، إلا أن ذلك سيكون بعد فترة من الزمن وهو الأمر الذي يتنافى مع طبيعة النشاط الإداري الذي يتميز بضرورة استقرار المعاملات من أجل استمرار سير المرفق العام باستمرار وانتظام ولذلك نلاحظ المدة القصيرة لمدد الطعن في الدعاوى الإدارية. لذا فإن الغاية من المدد سوف تنتفي عند تنفيذ القرار القضائي بعد مدة من الزمن.

أذن فإن الدعوى الجزائية هي عامل ردع للإدارة من أجل تنفيذ الحكم القضائي وهو عامل لا يمكن إنكار فاعليته إذا تم بالصورة التي أَرادها المشرع الجزائي. لكن ما تقدم من ملاحظات على تطبيق هذا الأسلوب في العراق يؤدي إلى تخلف أو تآكل عنصر الردع فيه وهو الأمر الذي يجعل مشكلة الامتناع عن التنفيذ قائمة.

المطلب الثاني: الغرامة التهديدية.

نتيجة لانتشار ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة لقرارات القضاء الإداري في فرنسا ومع ضغوط محكمة العدل الأوروبية والتي أوجبت تدخل القضاء لتنفيذ الأحكام القضائية حتى وإن كان القانون الداخلي يمنع ذلك، وبعد قرار المجلس الدستوري الفرنسي حول عدم وجود قيمة دستورية للمواد من ١٠ الى ١٣ من قانون ١٧٩٠ ومرسوم ١٦ فريديكتور اللذان يمنعان المحاكم من التدخل في عمل الإدارة تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات،^(٦٨) فقد تراجع المشرع الفرنسي عن موقفه التاريخي وسمح للقاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية مهدداً بالغرامة التهديدية، ومطبقاً لها إذا امتنعت الإدارة عن التنفيذ. وقد قام المشرع الفرنسي ابتداءً في قانون ١٩٨٠ بمنح مجلس الدولة صلاحية فرض غرامة تهديدية على الأشخاص العامة فقط، ثم قام المشرع عام ١٩٨٧ بمنح مجلس الدولة صلاحية فرض الغرامة التهديدية على الأشخاص الخاصة التي تدير مرفق عام إضافة إلى الأشخاص العامة. وفي قانون ١٩٩٥ تم منح صلاحية فرض الغرامة التهديدية للمحاكم الإدارية والاستئنافية الإدارية، إضافة إلى مجلس الدولة.^(٦٩) لقد كانت الغرامة التهديدية التي نص عليها المشرع الفرنسي انقلاباً على مقدسات تمسك بها النظام القانوني الفرنسي منذ الثورة الفرنسية، وقد كانت للضغوط الواقعية وارتفاع أصوات المنتقدة لتمسك المشرع والقضاء الفرنسي بالثوابت التي أرساها الثوار الفرنسيون والتي عفى عليها الزمن ومنها تحريم توجيه الأوامر للإدارة من قبل القضاء، وموقف محكمة العدل الأوروبية، اثره فيما اعتبر بأنه ثورة في منهج القضاء الإداري الفرنسي^(٧٠) ربما توازي ثورة تغيير العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية التي جاء بها دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ النافذ.

لقد عرف الأستاذ الفرنسي (تشارلز ديباش)^(٧١) الغرامة التهديدية بأنها (أحكام تهديدية بمبالغ مالية في حالة رفض التنفيذ)^(٧٢) وعرفتها (لوسيان إرستين)^(٧٣) بأنها (إجراء قسري يهدف إلى التغلب على المقاومة التي يقدمها المدين لتنفيذ قرار المحكمة)^(٧٤). وفي الفقه العربي قام الفقيه المصري عبد الرزاق السنهوري بتعريف الغرامة التهديدية بالقول بأن (القضاء يلزم المدين بتنفيذ التزامه عيناً في خلال مدة معينة ، فإذا

تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخير ، مبلغاً معيناً عن كل يوم أو كل أسبوع أو كل شهر أو أية وحدة أخرى من الزمن ، وعن كل مرة يأتي عملاً يخل بالتزامه وذلك، إلى أن يقوم بالتنفيذ العيني أو إلى أن يمتنع نهائياً عن الإخلال بالتزامه ثم يرجع إلى القضاء فيما تراكم على المدين من الغرامة التهديدية ويجوز للقاضي أن يخفض هذه الغرامات أو يمحوها^(٧٥) وفي تعريف آخر للغرامة التهديدية بانها (وسيلة معترف بها للقاضي لكي تسمح له بإجبار الإدارة على تنفيذ حكم قضائي أي أن الغرامة التهديدية يجب أن تؤدي بالقاضي إلى تسديد مبلغها بمستوى يقدر أنه كاف لكي لا تلجأ الإدارة إلى اختيار حل غير فعال يبدو أنه أقل تكلفة من الحل الذي يقوم عن تنفيذ الحكم المعني)^(٧٦). ومن جهة أخرى فقد عرف الأستاذ الفرنسي (كريستوف جوتييه)^(٧٧) الغرامة التهديدية بانها (عقوبة مالية تبعية تحدد، بصفة عامة عن كل يوم تأخير، و يصدرها القاضي بقصد ضمان حسن تنفيذ حكمه، أو حتى بقصد ضمان حسن تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق)^(٧٨)، كما عرفها الأستاذ الفرنسي (جان- فرانسوا لاشوم)^(٧٩) بانها (عقوبة مالية تبعية و محتملة، تحدد بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير، بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري أو التأخر في تنفيذها، الصادرة ضد أي شخص من أشخاص القانون العام أو أي شخص من أشخاص القانون الخاص، المكلفة بإدارة مرفق عام)^(٨٠)، وفي نفس الاتجاه كان هناك تعريف في الفقه العربي والذي نص على أن الغرامة التهديدية هي (جزاء مالي تبعي محتمل، يصدره القاضي قصد ضمان حسن تنفيذ حكمه أو أي إجراء من إجراءات التحقيق، فهو وسيلة منحها المشرع للقاضي للضغط على المدين لتنفيذ التزامه)^(٨١).

وقد ذهب مجلس الدولة الجزائري بعيداً في اعتبار الغرامة التهديدية عقوبة جزائية، وذلك عندما نص في قرار له بأنه (بما أن الغرامة التهديدية التزام ينطق به القاضي كعقوبة فانه يطبق عليها مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات وبالتالي يجب سنها بقانون)^(٨٢).

يلاحظ من التعاريف أعلاه بأنه هناك من عرفها بانها أحكام تهديدية أو إجراء قسري أو إنها وسيلة للإجبار الإدارة على التنفيذ، وهناك من قال أنها عقوبة مالية. وكما تم ذكره أعلاه، فقد ذهب مجلس

الدولة الجزائري الى اعتبارها عقوبة جزائية، وفي رأي هذه الدراسة فان الغرامة التهديدية هي عقوبة، ولكن ليس عقوبة جزائية، بل هي عقوبة مالية لإجبار الإدارة على تطبيق الأحكام القضائية، وما يعزز هذا الرأي هو أن جذور هذا الإجراء موجود في القانون المدني في بعض الدول ومنها القانون المدني المصري^(٨٣) والقانون المدني العراقي^(٨٤) اللذان طبقا اجتهاد القضاء العادي الفرنسي في عام ١٨٣٤^(٨٥) والذي قُنن في القانون المدني الفرنسي عام ١٩٧٢^(٨٦). كما أن النظام الجزائي يحكمه مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) لذا فان المشرع الجزائي عندما يحدد عقوبة مالية فانه يحدد المبلغ المالي بين حدين اعلى واقل ويترك للقاضي تقدير مبلغ العقوبة بين هذين الحدين، فالعقوبة المالية هنا محدد تبعا لمبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، لكن الغرامة التهديدية غير محددة ويترك للقاضي سلطة تقديرية في تحديد المبلغ حسب معايير عامة، والذي يتدرج ويزداد كلما استمرت الإدارة في الامتناع عن التنفيذ ويصبح نهائيا بعد قرار القاضي تصفية الغرامة،^(٨٧) وهذا يخالف صراحة مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، والذي هو مبدأ دستوري وقانوني يحكم النظام الجزائي وشرعية الأحكام القضائية فيه.^(٨٨)

إن الغرامة التهديدية التي طبقتها فرنسا في مجال القضاء الإداري لها نفس الأثر الضاغط والرداع للعقوبة الجزائية التي شرعها المشرع الجنائي المصري والعراقي. إذ أن الإدارة في فرنسا يتم تهديدها بالغرامة مثلما يتم تهديد الإدارة في مصر والعراق بالعقوبة الجزائية، ويتم تطبيق عقوبة الغرامة في حالة عدم انصياع الإدارة للتهديد، حتى تكون رادعا للإدارة في المستقبل، مثلما أن تطبيق العقوبة الجزائية هو رادع للإدارة في المستقبل. وإذا كان يمكن إيقاف تنفيذ العقوبة المالية بحق الإدارة في فرنسا، اذا قامت هذه الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي، فان الدعوى الجزائية سوف تتوقف اذا قامت الإدارة في مصر والعراق بتطبيق الحكم القضائي. وبعكس ذلك يتم إكمال تطبيق العقوبة المالية في فرنسا واستمرار الدعوى وإصدار حكم في العقوبة الجزائية في مصر والعراق.

لقد ارتفعت الأصوات في العراق لتنفيذ الغرامة التهديدية^(٨٩) بعد أن نفذتها فرنسا في قوانين عام ١٩٨٠ و ١٩٨٧ و ١٩٩٥. لكن تشابه الآثار لكلا العقوبتين يجعل تطبيق الغرامة التهديدية في العراق غير مجدي، وببدل ذلك يفضل إجراء إصلاحات على النص الجزائي حتى تتحسن فعاليته.

أضافة لما تقدم فإن المادة (٢) من الدستور العراقي النافذ تنص على أنه (الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساسي للتشريع)، كما جاء في الفقرة (أولاً- أ) من نفس المادة أنه (لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام). وبناء على هذا النص الدستوري فإنه من ثوابت أحكام الإسلام هو حرمة الربا، وهذه الحرمة هي الشبهة التي دفعت فريق واسع من فقهاء المسلمين الى تحريم الغرامة على تخلف الالتزام بتسديد مبلغ معين.^(٩٠)

إن فرض الغرامة على التخلف عن القيام بعمل معين أو الامتناع عن عمل معين لا أشكال فيها عند الكثير من علماء المذاهب الإسلامية، لكن الإشكال في فرض الغرامة على الامتناع عن التسديد.^(٩١) ويمكن أن تكون نتيجة الحكم القضائي الإداري هو دفع تعويض، وذلك ممكن في القضاء الإداري العراقي سواء من قبل محكمة القضاء الإداري التي لها الحق بان تحكم بالتعويض كدعوى تبعية لدعوى الإلغاء الأصلية أو من قبل محكمة قضاء الموظفين في الدعاوى الخاصة بالموظفين.

في نهاية هذا المبحث يتبين للقارئ أن العقوبات الجزائية والتي طبقت في مصر والعراق هي من وسائل الردع التي تهدف الى دفع الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية وهي نفس الغاية من الغرامة التهديدية التي نص عليها المشرع الفرنسي، وعليه فإنه لا جدوى تراها هذه الدراسة من تطبيق الغرامة التهديدية في البلدان التي تتضمن قوانينها الجزائية نصوص تجرم امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية. وقد قامت الجزائر بتطبيق كلا النظامين، يعني العقوبات الجزائية والغرامة التهديدية معاً، فهل أدى ذلك الى انحسار ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي في الجزائر؟ يمكن للرسائل والأطاريح الجزائرية التي تبحث في مشكلة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية^(٩٢) أن تجيب على ذلك والتي كتبت بعد تطبيق كلا النظامين معاً في الجزائر!

وبانتهاء المبحث الثالث فإن الهدف الثالث من أهداف هذا البحث قد تم تحقيقه وهو دراسة الحلول التي طرحت لحل مشكلة امتناع الإدارة عن تطبيق القرارات القضائية.

الخاتمة:

في خاتمة البحث سوف يتم تدوين النتائج التي توصلت لها هذه الدراسة، وبعدها سوف يتم طرح بعض التوصيات في ضوء النتائج التي تم التوصل لها.

النتائج:

أولاً- إن السلطة القضائية هي إحدى السلطات الثلاث والتي تصدر أعمال قانونية ملزمة، أسوة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية. وإن الأحكام الباتة الصادرة السلطة القضائية لها قوة الشيء المقضي به، أما الأحكام التي تكون قابلة للطعن بها فلها حجية الشيء المقضي به.

إن القضاء الإداري هو سلطة قضائية وإن لم يكن من هيئات السلطة القضائية العادية، بل هو منفصل عنها كهيئة قضائية مستقلة تمارس الوظيفة القضائية للنظر في نوع معين من المنازعات، وهي المنازعات الإدارية. وهذه من المبادئ العامة التي بني عليها نظام القضاء الإداري في البلد الأم فرنسا وفي البلدان التي طبقت هذا النظام. وإذا كانت الصفة القضائية للقضاء الإداري قد تم النص عليها في فرنسا عن طريق المجلس الدستوري وفي مصر عن طريق قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٧٢ النافذ، فإن الأمر محل جدل رسمي في العراق، ولكن الرأي الراجح هو ما ذهب إليه البلد الأم للقضاء الإداري، ومصر البلد الأقدم والأكثر تطوراً في تطبيق هذا النظام في الدول العربية.

إن الحكم الصادر من القضاء الإداري برد دعوى إلغاء قرار إداري هو ذات حجية نسبية، أي حجة على أطراف الدعوى ولا يجوز إعادة النظر بالقرار المطعون فيه إذا اتحد أطراف الدعوى وموضوعها وأسبابها، ويكون الحكم قد اكتسب قوة الشيء المقضي به ويجب تنفيذه في العراق بموجب قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠، حسب قرارات مجلس الدولة العراقي. وعلى العموم فإن رد الدعوى يعني أن القرار الإداري لا يزال ساري المفعول ولا مشكلة في ذلك بالنسبة للإدارة، ولكن إذا كان القرار القضائي ينص على إلغاء

القرار الإداري الغير مشروع، فهنا يكتسب الحكم الحجية المطلقة، أي انه حجة على الجميع، اطراف الدعوى وغيرهم، ويؤدي الحكم الى إعدام القرار الغير مشروع واختفائه من النظام القانوني وكأنه لم يكن، وعلى الإدارة الالتزام بهذا الحكم. وعليه فالإدارة اذا استمرت في تطبيق القرار المعلوم أو لم تزيل أثاره فان أعمالها تكون مادية لا اثر قانوني لها.

ثانيا- إن القرار القضائي الإداري الصادر من محاكم الدرجة الأولى يجب تنفيذه بمجرد صدوره حسب القواعد العامة، أي أنه يمتلك صفة النفاذ المعجل من تلقاء نفسه، وذلك نتيجة لطبيعة النشاط الإداري، وذلك عكس ما هو عليه الحال في القضاء العادي. إلا أن المشرع العراقي في القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٩، وهو قانون التعديل السادس لقانون التنفيذ، قد نص على عدم جواز تنفيذ الحكم القضائي الصادر بحق الدولة إلا بعد اكتسابه درجة البتات (أي يكتسب قوة الشيء المقضي به). وهذا استثناء على قاعدة النفاذ المعجل الذي تتمتع به القرارات القضائية الإدارية.

إن التنفيذ في فرنسا ومصر يتم بتسليم الصيغة التنفيذية الى الطرف الذي صدر القرار القضائي لصالحه بناء على طلبه. ويقوم القضاء الإداري الفرنسي بمتابعة تنفيذ القرار بواسطة رئيس قسم التقاضي في مجلس الدولة. أما في مصر فان الطرف الذي صدر القرار القضائي لصالحه يتولى متابعة إجراءات التنفيذ بعد استلامه الصيغة التنفيذية. وتحتوي الصيغة التنفيذية في فرنسا تهديد للإدارة بالغرامة اذا طلب ذلك الشخص الذي صدر القرار القضائي لمصلحته. أما في مصر فانه لا توجد غرامة تهديدية لكن يوجد نص جنائي يعاقب الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي، ويمكن تنبيه الإدارة الى وجود هذا النص الجنائي، أو أنه من المفروض علم الإدارة بهذا النص وتعلم انه يمكن تطبيقه. وعلى العموم أن البدء بإجراءات الدعوى الجزائية أمام القضاء الجنائي سوف يؤدي الى مراجعة الموظف المختص لموقفه من القرار القضائي الإداري الذي يمتنع عن تنفيذه.

أما في العراق فان الذي يتولى تنفيذ الأحكام القضائية هو دائرة التنفيذ التابعة لوزارة العدل والذي يرأسها موظف بدرجة مدير عام ويتولى موظف بعنوان منفذ عدل رئاسة الدوائر الفرعية في المحافظات. وقد

نص قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على تنفيذ أحكام مجلس الدولة وفقا للقانون، وقد نص قرارات مجلس الدولة الاستشارية والقضائية على أن القرارات القضائية لمجلس الدولة تنفذ وفقا لقانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠.

إن دور دائرة التنفيذ هو تسليم الإدارة مذكر تنفيذ صادرة منها بناء على طلب من الشخص الذي صدر القرار القضائي لمصلحته، بعد أن يقدم هذا الشخص نسخة مصدقة من الحكم القضائي. وبموجب قانون التنفيذ فإنه على الإدارة أن تنفذ خلال ٦٠ يوما من تاريخ التبليغ بمذكرة التنفيذ ولدائرة التنفيذ الاتصال بالإدارة فيما يخص تنفيذ القرار القضائي، وهذا أقصى ما تستطيع دائرة التنفيذ فعله، إذا أنه لا يمكن الحجز على أموال الإدارة من أجل إجبارها على التنفيذ وذلك حسب قانون التنفيذ. وعليه فإن السبيل الوحيد للإجبار الإداري في العراق على التنفيذ هو رفع دعوى جزائية على الموظف الممتنع عن التنفيذ. وترفع الدعوى الجزائية من قبل الشخص المتضرر وهو الذي صدر القرار القضائي لمصلحته ولم ينفذ، ولا تستطيع دائرة التنفيذ أن تقوم برفع الدعوى حسب القانون.

ثالثا-إن امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي الإداري بشكل طوعي رغم حثها على ذلك والتلويح باستخدام وسائل عقابية يؤدي الى السير في وسائل الإكراه التي نص عليها القانون من أجل إجبار الإدارة على التنفيذ بعد أن فشلت طرق الحث الودية والضاغطة في حمل الإدارة على تنفيذ القرار القضائي الإداري.

إن من أبرز طرق الإكراه لإجبار الإدارة على التنفيذ والتي نصت عليها العديد من النظم القانونية في العالم هي العقوبة الجزائية والغرامة التهديدية. وقد تم تطبيق العقوبة الجزائية في مصر والعراق دون الغرامة التهديدية، بينما طبقت فرنسا الغرامة التهديدية دون العقوبة الجزائية.

لقد نص المشرع المصري في قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ على عقوبة الحبس والعزل للموظف الذي يمتنع عن تنفيذ القرار القضائي أو للموظف الذي استخدم سلطته لإيقاف التنفيذ. أما المشرع العراقي في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ فقد نص على عقوبة الحبس والغرامة أو إحداهما للموظف

الذي يتمتع عن تنفيذ القرار القضائي أو للموظف الذي استخدم سلطته لإيقاف التنفيذ. والملاحظ أن العقوبة في القانون المصري اشد وابلغ تأثيراً في الردع. ذلك أن المشرع المصري نص على عقوبتي الحبس والعزل من الوظيفة ولم يمنح القاضي سلطة اختيار إحداهما، بل الحكم يكون بكلاهما. أما المشرع العراقي فقد نص على عقوبتي الحبس والغرامة، ومنح للقاضي سلطة اختيار إحداهما لمعاقبة الموظف المتهم.

من الواضح بأن عقوبة العزل من الوظيفة هي اشد ردعاً للموظف حسب طبيعة الحال، وحتى أنها اشد من الحبس الذي يمكن أن يكون لأيام معدودة فقط. علماً أن العزل الذي ينص عليه القانون الجنائي المصري هو مؤقت بين سنة إلى ستة سنوات، وليس دائماً كما هو عليه الحال في قانون انضباط موظفي الدولة في العراق. أما المشرع العراقي فلم ينص على عزل أو فصل الموظف وإنما نص على الحبس والغرامة، وللقاضي اختيار إحداهما. وبالقارنة بين النص المصري والنص العراقي يظهر مدى اختلاف العقوبة، من حيث نوعيتها ومن حيث السلطة التقديرية الممنوحة للقاضي في اختيار عقوبة من بين عقوبتين. فهل الغرامة كالعزل؟! وهل منح القاضي حرية اختيار عقوبة واحدة فقط كالإلزام القاضي بإيقاع كلا العقوبتين؟!

إضافة لما تقدم فقد جرى العمل في العراق على إيقاف تنفيذ العقوبة على الموظف المتهم بمنع أو الامتناع عن تنفيذ القرار القضائي استناداً للمادة ١٤٤ من قانون العقوبات العراقي، والتي سمحت للقاضي بإيقاف تنفيذ العقوبة لأسباب معينة.

إن الغرض من العقوبة الجزائية هي الردع للجاني ولغيره في المجتمع، والغاية من تجريم الامتناع عن تنفيذ القرار القضائي وفرض عقوبة على هذه الجريمة هي ردع من امتنع ومن يمكن أن يتمتع في المستقبل من الموظفين عن تنفيذ القرارات القضائية. فإذا كانت عقوبة السجن إضافة إلى العزل مع التنفيذ تؤدي إلى هدف الردع المراد منها، كما هو الحال في مصر، فإن نوع العقوبة والسلطة الممنوحة للقاضي

في الاختيار من بين العقوبتين، وعلاوة على ذلك قيام القاضي بالحكم مع عدم النفاذ في العراق تؤدي الى إفراغ النص الجنائي من قوته وغايته التي يفترض أن يسعى لها المشرع. رابعاً- لقد رضخ أخيراً المشرع الفرنسي وافر للقاضي بتوجيه الأوامر للإدارة من اجل تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وذلك ابتداء من قانون ١٩٨٠ ثم قانون ١٩٨٧ ثم قانون ١٩٩٥، وقد جاءت هذه الخطوة والتي تعتبر ثورة في القضاء الإداري الفرنسي بعد الضغوط الداخلية المتمثلة بالأصوات التي علت وتيرتها، بالتخلي عن مبدأ تحريم توجيه الأوامر للإدارة من قبل القاضي، وكذلك قيام المجلس الدستوري بتجريد المواد من ١٠ الى ١٣ من قانون ١٧٩٠ ومرسوم ١٦ فريديكتور اللذان يمنعان المحاكم من التدخل في عمل الإدارة من القيمة الدستورية. وقد جاءت هذه الضغوط نتيجة لاستفحال ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية. وإضافة للضغوط الداخلية فان هناك ضغوط خارجية أدت الى تغيير المشرع الفرنسي لموقفه التقليدي، والمتمثلة بقرار محكمة العدل الأوروبية التي أوجبت تدخل القضاء لتنفيذ الأحكام القضائية حتى وان كان هناك نص داخلي يمنع ذلك.

إن فرنسا طبقت نظام الغرامة التهديدية دون العقوبات الجزائية بينما في مصر والعراق تم تطبيق العقوبات الانضباطية دون الغرامة التهديدية. وقد ذهبت عدد من الدراسات العراقية الى اقتراح تطبيق نظام الغرامة التهديدية في العراق، على الرغم من وجود العقوبات الجزائية، حتى يمكن الحد من ظاهرة عدم تنفيذ القرارات القضائية من قبل الإدارة في العراق. حيث إن النصوص الجنائية في قانون العقوبات العراقي لم تردع الإدارة عن مخالفة القرار القضائي وعدم تنفيذه بشكل كامل أو جزئي.

إن الغرامة التهديدية هي عقوبة مالية كما جاء في هذه الدراسة، والهدف منها هو ردع الإدارة الممتنعة. وكذلك الهدف من العقوبة الجزائية هو الردع للموظف الممتنع. فالهدف من كلاهما واحد. والسؤال هل أن فرنسا لو كان لديها نص جنائي يجرم فعل الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي سوف تقوم بالنص على العقوبة التهديدية؟ لقد طبقت الجزائر العقوبة التهديدية مع امتلاكها نص جنائي يعاقب على الامتناع عن تنفيذ القرار القضائي، فهل كان ذلك حلاً لمشكلة الامتناع عن تطبيق القرار القضائي؟ إن الرسائل

والأطاريح التي كتبت لحل هذه المشكلة تجيب على هذا السؤال، عندما نعلم أن العديد من الرسائل والأطاريح قد كتبت في الجزائر كانت في ظل وجود نص جنائي وغرامة تهديدية. وإضافة لما تقدم فإن الغرامة التهديدية قد تتعارض مع ثوابت الإسلام التي نصت المادة الثانية من الدستور العراقي على عدم مخالفتها عند سن القوانين. إن الغرامة المفروضة لعدم قيام شخص بدفع مبلغ معين هي نوع من أنواع الربا الذي هو محرم بصريح النص القرآني. وقد ذهب فريق من فقهاء المسلمين من جميع المذاهب الإسلامية الى حرمة هذا النوع من الغرامة. ومن الواضح بان الحكم القضائي الإداري الذي يصدر من محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين في مجلس الدولة العراقي يمكن أن يتضمن الزام الإدارة دفع مبلغ من المال. وهنا عندما يتم فرض غرامة تهديدية على عدم تنفيذ مثل هذه الأحكام فإنه سوف يتم الوقوع في شبهة الربا، على رأي فريق واسع من فقهاء المسلمين. إن العيب هو ليس في نقص وجود تشريعات تكافح مشكلة الامتناع عن تطبيق القرارات القضائية، بل في العيوب التي تحتويها هذه التشريعات، وتطبيق هذه التشريعات. لذا فإن الدراسات القانونية يجب أن توجه بوصلتها الى محاولة معالجة الثغرات في التشريعات التي تكافح امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية، وعدم الذهاب الى مزيد من التشريعات التي تزيد من الترهل التشريعي الذي هو أيضا مشكلة أخرى.

التوصيات:

استنادا لما تقدم من النتائج فإن هذه الدراسة ترى بان المعالجة تكون بالتركيز على العيوب والنقص في النصوص القانونية الموجودة، بدل اقتراح وسائل جديدة. إذ أن هذه الدراسة ترى أن اقتراح طرق جديدة لمعالجة موضوع امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية سوف يؤدي الى تضارب الوسائل الناتج عن إنشاء أكثر من وسيلة لمعالجة حالة معينة.

إن استحداث وسيلة الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على التنفيذ والتي نادى بها فريق من الأساتذة والباحثين في العراق يؤدي الى تعدد الوسائل ذات الغايات الواحدة في حل مشكلة امتناع الإدارة عن

تطبيق القرارات القضائية. وهذا قد يؤدي الى التضارب واستنزاف خزينة الدولة بدون مسوغ. ذلك أن قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ ينص على جريمة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية والتي تهدف الى ردع الموظفين عن القيام بهذا الفعل وإجبارهم عن التراجع عنه اذا ارتكبوا هذا العمل، وهو نفس هدف الغرامة التهديدية المتمثل بالردع وإجبار الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية، وكما تم بيانه في هذه الدراسة. كما أن وسيلة الغرامة التهديدية هي مخالفة للنصوص الدستور العراقي التي تمنع تشريع قانون يخالف الثوابت الإسلامية، وكما هو موضح في هذه الدراسة.

نتيجة لما تقدم فان هذه الدراسة تقترح تعديل المادة ٣٢٩ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ بحيث يكون مشابهاً لنص المادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ النافذ. وكذلك تعديل قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ ليكون هناك قسم خاص يرأسه احد مستشاري المجلس لمتابعة تنفيذ القرارات القضائية، وتكون لرئيس هذا القسم رفع دعوى جزائية بحق الموظف الممتنع ومتابعة هذه الدعوى باسم مجلس الدولة.

إن متابعة مجلس الدولة للتنفيذ هو ليس فقط حماية لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة والتي هي من أهداف القضاء الإداري، وإنما أيضاً للحفاظ على هيبة القضاء، التي تؤدي الى صيانة حقوق الأفراد عندما يكون هناك قضاء قوي ومهيب يستطيع إرجاع الحقوق الى أصحابها من السلطات العامة التي تسلب هذه الحقوق. إذ أن مجرد اللجوء الى القضاء ورفع دعوى والحكم لصالح المدعي، هو غير كافي للقول بأن القضاء الإداري هو حصن للحقوق والحريات. فاذا كان هذا الحصن أو الملجأ لا يستطيع حماية الأفراد في مواجهة الإدارة والاكتفاء بإصدار أحكام تتضمن الإقرار بحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، فان الحديث في حماية الحقوق والحريات هو مجرد غزل كاذب لا يستفاد منه إلا لغوا الحديث فقط لا غير!!

إن هيبة القضاء تكون بانتزاع الحقوق من الإدارة بشكل فعلي وحقيقي، وهذا لا يتحقق إلا اذا قام صاحب الشأن، وهو القضاء، بمتابعة تطبيق ما صدر منه، لا أن يطلب من جهة تنفيذية متابعة تطبيق القرار

القضائي من قبل جهة تنفيذية أخرى، أو على الأقل أن الروتين في السلطة التنفيذية سوف يكون مثبطاً لإجراءات إجبار الإدارة على التنفيذ، إذا احسنا الظن بالسلطة التنفيذية.

الهوامش:

(١) انظر المستشار الدكتور كريم خميس خصبك، نائب رئيس مجلس الدولة العراقي، ورقة عمل بعنوان (مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة)، مقدمة الى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية المنعقد في دولة الإمارات العربية المتحدة للفترة من ١١ - ١٢ / ٩ / ٢٠١٢. كذلك انظر جهاد ضيف الله ذياب، الوسائل المستحدثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري- التجربة الفرنسية أنموذجاً، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة السادسة، العدد ٣، ٢٠١٨، ص ٣٠٢. وانظر أزهار هاشم احمد، مسؤولية الإدارة الناشئة عن مخالفة التزاماتها بتنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة الحقوق، المجلد ٤، العدد ١٧، ١٦، ٢٠١٢، ص ١٢

(٢) انظر شورش حسن عمر، دانا عبد الكريم سعيد، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية وضرورة الإصلاح التشريعي في العراق وإقليم كردستان - العراق - دراسة تحليلية مقارنة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسة، المجلد الثالث، العدد الثاني، ٢٠١٩. وكذلك دانا عبد الكريم سعيد، ديانا كمال علي، الإصلاحات التشريعية الرامية لحل مشكلة الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية - دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات القانونية والسياسية، السنة السابعة، العدد الأول، ٢٠١٩. وأيضاً انظر، نزار محمد بن احمد، وان عبد الفتاح بن وان إسماعيل، سالم فرهود عناد الجنابي، امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية- دراسة مقارنة، مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، مجلد ١١، العدد ٤٠، العراق، ٢٠١٩.

(٣) علي نجيب حمزة: أستاذ دكتور في كلية القانون/ جامعة القادسية حالياً، أستاذ القانون العام.

(٤) علي نجيب حمزة، مواجهة الإدارة عند تنفيذ الحكم القضائي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد السادس، كانون الأول، ٢٠١٥.

(٥) مازن ليلو راضي: أستاذ دكتور، مستشار في مجلس الدولة العراقي حالياً.

(٦) مازن ليلو راضي، وسائل تنفيذ حكم القضاء الإداري، مجلة الحقوق، المجلد ٣، العدد ٣، ٢، ٢٠١٠.

(٧) مجيد مجهول درويش: أستاذ مساعد، عميد كلية القانون/ جامعة المتش حالياً.

(٨) إسماعيل صعصاع: أستاذ دكتور في كلية القانون/ جامعة بابل حالياً.

- (٩) مجيد مجهول درويش، أسماعيل صمصاع، دور الهيئات الاستشارية بمجلس شورى الدولة في دعم الاختصاص القضائي - دراسة مقارنة، مجلة القانون للبحوث القانونية، العدد ١٠، العراق، ٢٠١٥.
- (١٠) علي نجيب، مصدر سابق، ص ٢٨٢
- (١١) مجيد مجهول درويش، أسماعيل صمصاع، مصدر سابق، ص ٢٤
- (١٢) في الطرق الودية لحل الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي انظر آمال يعيش تمام، الزين عزري، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ٢٠١١-٢٠١٢، ص ١٠٨ وما بعدها. وانظر علي نجيب حمزة، مصدر سابق، ص ١٧٣ وما بعدها.
- (١٣) أنظر في ذلك آمال يعيش تمام، الزين عزري، مصدر سابق، ص ١٢٤
- (١٤) انظر علي نجيب، مصدر سابق، ص ٢٨٢
- (١٥) انظر علي نجيب حمزة، مواجهة الإدارة عند تنفيذ الحكم القضائي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، المجلد السادس، كانون الأول، ٢٠١٥، ص ٢٨٢، ٢٨١. بو الشعور وفاء، الفاسي فاطمة الزهراء، إشكالية تنفيذ أحكام الإلغاء في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص: القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠١٩-٢٠٢٠، ص ٣٤٢ وما بعدها
- (١٦) نزار محمد بن احمد: دكتور.
- (١٧) وان عبد الفتاح بن وان إسماعيل: أستاذ مشارك.
- (١٨) علاء إبراهيم محمود: أستاذ مساعد دكتور في كلية القانون/ جامعة كربلاء حاليا. أستاذ مساعد في القانون العام.
- (١٩) انظر أزهار هاشم احمد، مصدر سابق، ص ١٣. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٢٧
- (٢٠) أصبحت الفقرة (ب) من المادة ١٣٦ على هذه الصياغة بموجب القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٨٤ قانون تعديل الفقرة (ب) من المادة ١٣٦ من أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.
- (٢١) انظر محمد خضر، تنفيذ الأحكام القضائية وضمانات حسن سير العدالة، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة)، فلسطين، غزة، ٢٠١٤. ص ٢١.
- (٢٢) حول هذا الموضوع انظر المصدر السابق. ص ٢٣، ٢٤. كذلك انظر السعدي ساكري، وسائل تنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة ١ - ٢٠١٨-٢٠١٩. ص ٥٥

- (٢٣) خالد فايز الخويلة، مبدأ حق التقاضي: دراسة مقارنة لموقف القضاء من نظرية أعمال السيادة وفكرة التحصين (فرنسا - مصر - الكويت)،
- أبحاث المؤتمر السنوي الرابع بعنوان (القانون أداة للإصلاح والتطوير)، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص، العدد ٢، الجزء ٢، ٢٠١٧. ص ٨٦
- (٢٤) المصدر نفسه. ص ٨٢
- (٢٥) أنظر وقائع الدعوى المعروضة على المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم ٨٥/اتحادية/إعلام/ ٢٠١٧.
- (٢٦) انظر فارس عبد الرحيم حاتم، مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ - دراسة مقارنة، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد ١، العدد ٥٩، العراق، ٢٠٢٠، المبحث الأول، المطلب الثالث.
- (٢٧) السعدي ساكري، مصدر سابق، ص ٦٧
- (٢٨) عمار طارق عبد العزيز، ضمانات تنفيذ حكم الإلغاء، مركز الدراسات القانونية والسياسية، جامعة النهرين، ٢٠٠٨. ص ١٧
- (٢٩) انظر مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المكتبة القانونية، ١٩٦٠. ص ٤٧٤.
- (٣٠) انظر عبد المنعم عبد العظيم جيزة، آثار حكم الإلغاء - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، الطبعة الأولى، ١٩٧١. ص ٥٤ الهامش.
- (٣١) المصدر السابق. ص ٥٥
- (٣٢) . المادة ٥٢ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢. وانظر عبد المنعم عبد العظيم جيزة، مصدر سابق. ص ٥٤ الهامش
- (٣٣) انظر مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المكتبة القانونية، ١٩٦٠. ص ٤٧٤
- (٣٤) الفقرة (ج) من ثامننا و (د) من تاسعا من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
- (٣٥) انظر قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ١٥ / انضباط/تميز / ٢٠٠٧، وقرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ٣٣ / تقاعد/تميز / ٢٠٠٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧، ص ٢٧٩، ٣٧١. قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ٣٠ / انضباط/تميز / ٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨، ص ٣٩٥

- (٣٦) انظر قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ١/ انضباط/تميز/ ٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٨. ص ٣٨٩. قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ٦/ انضباط/تميز/ ٢٠١٠، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠. ص ٣٥٥.
- (٣٧) قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٩، جمهورية العراق، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة. ص ١٢٦
- (٣٨) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، جمهورية العراق، مجلس الدولة. ص ٣٩٤
- (٣٩) انظر في ذلك عمار طارق عبد العزيز، ضمانات تنفيذ أحكام الإلغاء، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العدد الأول، ٢٠٠٨، بغداد، ٢٠٠٨. ص ١٢٨
- (٤٠) انظر المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ النافذ والتي نصت على انه (لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا امرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك). وانظر في ذلك حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية ذكره احمد صباح عبد الكريم، الطبيعة القانونية لحكم لوقف تنفيذ حكم قضائي إداري، مجلة دراسات البصرة، السنة الخامسة عشرة، العدد ٣٨، كانون الأول، ٢٠٢٠. ص ٤٤٧
- (٤١) انظر المادتين ١٦٤ و ١٤٥ من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ.
- (٤٢) انظر المادة ٨ والمادة ١٧ من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل السادس لقانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠.
- (٤٣) انظر آمال يعيش تمام، الزين عزري، مصدر سابق، ص ٣٣٥-٣٤٢
- (٤٤) انظر مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٢
- (٤٥) المصدر نفسه، ص ٣
- (٤٦) انظر المادة 1-911 من قانون القضاء الإداري الفرنسي.
- (٤٧) انظر المادة 3-911 من قانون القضاء الإداري الفرنسي.
- (٤٨) انظر المادة 4-911 من قانون القضاء الإداري الفرنسي.
- (٤٩) انظر المادة 5-911 من قانون القضاء الإداري الفرنسي. وفي شرح إجراءات تنفيذ الحكم القضائي في فرنسا انظر مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ١٨-٢٦
- (٥٠) المادة 9-911 من قانون القضاء الإداري الفرنسي.
- (٥١) نفس المادة

- (٥٢) انظر المادة 9-II-9-L911 من قانون القضاء الإداري الفرنسي.
- (٥٣) انظر المادة 9-IV-1 من قانون القضاء الإداري الفرنسي. وانظر في تنفيذ قرارات التعويض في النظام الفرنسي، زين العابدين بلماحي، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، رسالة ماجستير، مقدمة الى جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان / كلية الحقوق، الجزائر، ٢٠٠٧-٢٠٠٨. ص ٣٢-٣٤
- (٥٤) في إجراءات تنفيذ أحكام القضاء الإداري المصري انظر عصام السراج (المستشار في مجلس الدولة المصري)، تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري، على الموقع الإلكتروني <https://ar-ar.facebook.com/177025049150669/posts/650658328454003>، تاريخ الزيارة ٢٧/١١/٢٠٢١.
- (٥٥) انظر رأي مجلس الدولة رقم ٤٠/٩٠٩٠٩٠٩، بتاريخ ١٠/٦/٢٠٠٩، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، ص ١٢٦
- (٥٦) انظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٧٢٦/قضاء موظفين-تميز/٢٠١٨ بتاريخ ٥/٧/٢٠١٨، وقرار المحكمة الإدارية العليا رقم ١٤٨/قضاء إداري/تميز/٢٠١٧ بتاريخ ١٩/٧/٢٠١٨، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ص ٤٠٤، ٥٥٩. وانظر قرار المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٣١/قضاء موظفين/تميز/٢٠١٩ بتاريخ ٢٩/٨/٢٠١٩، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٩، ص ٣٤٦.
- (٥٧) انظر المادة (٣) من قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ العراقي.
- (٥٨) انظر المادة الأولى والثانية من قانون التعديل السادس رقم ١٣ لسنة ٢٠١٩ لقانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ العراقي.
- (٥٩) عدلت هذه المادة بقانون التعديل السادس رقم ١٣ لسنة ٢٠١٩ لقانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ العراقي.
- (٦٠) تنص المادة (١٣٦-١) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ على انه (يوقع القاضي أو رئيس الهيئة على نسخ من الحكم بقدر ما تدعوا اليه حاجة كل دعوى ثم تختم كل نسخة بختم المحكمة. وتحفظ بإضبارة الدعوى. وتعطى منها صورة رسمية لمن يطلبها من الطرفين بعد دفع الرسم المستحق).
- (٦١) انظر المادة رقم (١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١
- (٦٢) انظر في ذلك جنان محمد القيسي، مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ١٥٤. وكذلك انظر الفقرة (أ) من المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.
- (٦٣) راجع فقرة الدراسات السابقة في مقدمة هذا البحث.

- (٦٤) حسب المادة ٢٦ من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ فإن العزل من الوظيفة في هذا القانون هو مؤقت بين سنة الى ست سنوات.
- (٦٥) انظر المادة (١٨) من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧.
- (٦٦) انظر جنان محمد القيسي، مازن ليلو راضي، امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٨، ص ١٥٨. وكريم خميس خصباك، المستشار في مجلس الدولة العراقي، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة، تقدم للمشاركة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية المنعقد في دولة الإمارات العربية المتحدة للفترة من ١١ - ١٢ / ٩ / ٢٠١٢، ص ١٢.
- (٦٧) انظر كريم خميس خصباك، مصدر سابق، ص ١٠.
- (٦٨) جنان محمد القيسي، مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ١٩٧.
- (٦٩) انظر آمال يعيش تمام، الزين عزري، مصدر سابق، ص ٣٣٥، ٣٣٧، ٣٣٨.
- (٧٠) المصدر نفسه، ص ١٩٩. وانظر آمال يعيش تمام، الزين عزري، مصدر سابق، ص ٣٤٢.
- (٧١) تشارلز ديباش: أستاذ فرنسي في القانون العام (١٩٣٧ - ٢٠٢٢).
- (٧٢) بو الشعور وفاء، الفاسي فاطمة الزهراء، مصدر سابق، ص ٢٢٥.
- (٧٣) لوسيان إرستين: مستشار في القضاء الإداري الفرنسي، رئيسة محكمة الاستئناف الإدارية في مرسيليا عام ٢٠١٦.
- (٧٤) آمال يعيش تمام، الزين عزري، مصدر سابق، ص ٣١٢.
- (٧٥) حكيم عبد الرحيم محمد ناصوف، الوسائل الحديثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري وموقف المشرع الليبي منها، المجلة الدولية للقانون والدراسات السياسية، المجلد ٢، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٢٥. <https://al-kindipublisher.com/index.php/ijlps/article/view/736/627> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/١٥.
- (٧٦) انظر السعدي ساكري، وسائل تنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص - قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لاخضر - باتنة ١، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ٢٠١٨-٢٠١٩، ص ٢٣٧.
- (٧٧) كريستوف جوتيه: أستاذ فرنسي في القانون العام.
- (٧٨) بو الشعور وفاء، الفاسي فاطمة الزهراء، مصدر سابق، ص ٢٢٥.
- (٧٩) جان - فرانسوا لاشوم: أستاذ فرنسي في القانون العام.

- (٨٠) المصدر نفسه.
- (٨١) انظر آمال يعيش تمام، الزين عزري، مصدر سابق، ص ٣١٣.
- (٨٢) قرار مجلس الدولة الجزائري في ٨/٤/٢٠٠٣، ملف رقم ١٤٩٨٩، مجلس الدولة، العدد ٣، ٢٠٠٣. ذكره السعدي ساكري، وسائل تنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص - قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لاخضر - باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ٢٠١٨-٢٠١٩، ص ٢٣٧.
- (٨٣) انظر المادة ٢١٣ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨.
- (٨٤) انظر المادة ٢٥٤ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.
- (٨٥) انظر حميه مرمرية، التاصيل التاريخي للغرامة التهديدية، منشور على الويب سايت، <https://almerja.com/reading.php?idm=72804>، تمت الزيارة بتاريخ ٢٥/٦/٢٠٢٢.
- (٨٦) فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية (دراسة قانونية مقارنة)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الثاني، سوريا، دمشق، ٢٠١٢، ص ١٤.
- (٨٧) انظر المادة ٢٥٤ من القانون المدني العراقي. وكذلك السعدي ساكري، مصدر سابق، ص ٢٤٩. وقد نصت المادة ٢١٣ من القانون المدني المصري أن القاضي إذا رأى أن مقدار الغرامة غير كافي لدفع المدين على التنفيذ جاز له زيادتها كلما راي القاضي داعيا للزيادة.
- (٨٨) نصت على هذا المبدأ العالمي المادة (١٩- ثانيا) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ وكذلك المادة الأولى من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
- (٨٩) راجع فقرة الدراسات السابقة في مقدمة هذا البحث.
- (٩٠) انظر محمد فاروق صالح البدري، حكم الغرامة المالية على الغني المماطل في الفقه الإسلامي، مجلة كلية العلوم الإسلامية، العدد ٧، ١٤٣٥هـ، جامعة بغداد، كلية العلوم الإسلامية، ٢٠١٤م، ص ٣٩٧. وانظر كذلك مجلس المجمع الفقهي لرابطة العالم الإسلامي (مكة)، الدورة الحادية عشرة القرار الثامن، منشور على شبكة الأنترنت، <https://al-maktaba.org/book/968/1742> تمت الزيارة بتاريخ ٢٠٢٢/٧/٤.
- (٩١) انظر احمد غالب الخطيب، الغرامة المالية وتطبيقاتها في المحاكم الشرعية الأردنية، مجلة الفتوى والدراسات الإسلامية، دار الإفتاء العام، المجلد الأول، العدد الأول، الأردن، ١٤٤٠هـ، ٢٠١٩م، ص ٧. وقد ارسل الباحث استفسارا

للموقع الإلكتروني لمكتب المرجع الأعلى السيد علي السيستاني عن حكم الغرامة المالية فكان الجواب من المكتب بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٨ بأنه لا يجوز مخالفة القوانين الموضوعة لتنظيم حياة الناس والتي تصب في المصلحة العامة مالم يشتمل منها على محرم (على أن السؤال كان على الغرامة بشكل عام ولم يتطرق للغرامة على التأخر في دفع مستحقات مالية). وفي استفسار آخر لمكتب المرجع الأعلى عن الغرامة على الأفراد أو الجهات الرسمية وغير الرسمية بسبب عدم تسديد مبلغ مستحق في الذمة، فإن المكتب قد أجاب بتاريخ ٢٠٢٢/٧/١٩ بأنه لا يجوز التهرب من التعهد بالقيام بعمل أو تقديم خدمات. لكن من جهة أخرى لا يجوز فرض الغرامة على الامتناع عن دفع مبلغ معين (أن ما تقدم ليس الجواب النصي من المكتب لكن ذكر هنا بالمعنى).

(٩٢) انظر على سبيل المثال كمون حسين، تاجر محمد، ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، الجزائر، بلا سنة. بعزيز هجيرة، مخلوفي ملكية، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٨. براهيم ساهام، براهيم فايزة، موانع تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية - انعدام سلطة الحلول والامر للقاضي الإداري في مواجهة الإدارة، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد ٢، العدد الأول، ٢٠١٦. عزوز عاشور، آليات إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٧-٢٠١٨. زين العابدين بلماحي، مراد بدران، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة ابي بكر بالقائد - تلمسان، كلية الحقوق، الجزائر، ٢٠٠٧-٢٠٠٨. السعدي ساكري، مصدر سابق.