جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ميســـــــان
كلية القانون - قسم القانون العام
الدراسات العليا / الماجستير

استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري في العراق

"دراسة مقارنة"

رسالة تقدم بها الطالب

وسام محمد ارحيمه

إلى مجلس كلية القانون – جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

عـــلاء نافع كطافـــه

١٤٤٧هـ ٢٠٢٥م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ لَا نُكَلِّفُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا وَإِذَا قُلْتُمْ فَاعْدِلُوا وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ وَبِعَهْدِ اللَّهِ أَوْفُوا ذَٰلِكُمْ وَصَّاكُم بِهِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة الانعام اية (١٥٢)

الاهداء

الى من قاد قلوب البشرية وعقولهم الى مرفأ الامان ومعلم البشرية الاول محمد (صلى الله عليه واله وسلم)

الى سيدي ومولاي امام المتقين واميرالمؤمنين علي بن ابي طالب (عليه السلام)

لى سادتي وائمتي ال بيت رسول الله (عليهم السلام)

الى الذي حملت اسمه فخراً واعتزازاً الى من كلله الله بالهيبة والوقار والدي العزيز

الى من كانت ملاكي الطاهر والتي كانت دعواتها تضم اسمي دائما وقلبها الحنون والدتي الغالية

الى من تحملوا مشاق التعب والهجران عائلتي العزيزة

الى كل من قدموا اجمل عطاء علمي من اساتذتي من بداية مشواري الدراسي الى اليوم

الى الشموع التي انارت دربي في طريق العلم اساتذتي الافاضل في كليه القانون

الى كل يد وقلب صار معي في درب الانجاز لأكون نحو الامام لنيل المبتغى

الى زملائي وشركائي في المحنة والمحبة وقرة عيني اخوتي واخواتي

راجين من الله ان تكون نافذه علميه وان ينفعنا وينفع بنا اهدي هذا الجهد محبه ووفاء

شكر وعرفان

الحمد لله والشكر له لجلالته وعظيم سلطانه ومداد كلماته لما انعم به علي وتفضل بعونه علي اتمام هذا العمل، والصلاة والسلام على اشرف الخلق محمد وال بيته الطيبين الطاهرين صلى الله عليهم اجمعين.

لا يسعني الا ان اتقدم بوافر الشكر والتقدير الى كل من كان ظلي وساندني في مسيرتي الدراسية والى كل من مد يد العون والمساندة لي انطلاقا من القول الكريم (من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق) فالشكر لهم جميعا ومحبتي واعتزازي بهم.

يطيب لي في هذا المقام ان اتقدم بالشكر والعرفان وعظيم الثناء والاعتزاز والتقدير الى مشرف الرسالة واستاذي في طوال المرحلة الدراسية الدكتور الفاضل (علاء نافع كطافه) على مساندتي وارشادي طول مسيرتي الدراسية والبحثية ولكل ما قدمه لإتمام هذا العمل على ما هو عليه فله اسمى عبارات الثناء والتقدير سائلا من الله دوام حفظه وجزاه الله عنا كل خير الجزاء.

ويسرني ان اتقدم بالشكر الجزيل لكليتي كلية القانون والى عمادتها والى جميع الاساتذة والتدريسيين الافاضل، ولكل من ارشدني او اسهم معي في اعداد هذا الدراسة.

واتقدم بالشكر الجزيل ايضا الى جميع الاخوة والزملاء في مسيرتي الدراسية لما قدموه من المحبة والخير والعون في سبيل نيل المبتغى فاعتزازي بهم الدائم.

ويسرني ان اتقدم بالشكر الجزيل والامتنان والمحبة الى جميع العاملين في مكتبة كلية القانون وفي جميع المكتبات العراقية لما قدموه من عون لي فجهدهم يستحق الثناء والشكر فجزاهم الله خير الجزاء ووفقهم لما فيه الخير.

والشكر موصول ايضاً الى اعضاء لجنة المناقشة ولجهودهم المبذولة في سبيل تقويم هذه الرسالة وستكون لملاحظاتهم القيمة الاثر النافع في اخراج هذه الرسالة بالصورة المثلى فجزاهم الله عني خير الجزاء.

واخيراً شكري مع اعتذاري لكل من ساندني لإنجاز هذه الدراسة، ولم يسعني ذكر اسمه فجزاهم الله خير الجزاء راجيا من الله تعالى ان ينفعني بما علمني وان يعلمني ما أجهل ويجعله حجة لي لا علي.

المستخلص

إن موضوع استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري من الموضوعات التي أثارت مشكلات متعددة تستوجب الوقوف عندها، لأن الاستحالة تكون عائقاً أمام تنفيذ الأحكام فيلجأ الأفراد الى القضاء؛ لأن القضاء هو الملجأ الذي يأوي اليه الأفراد للحصول على حقوقهم الا ان الفائدة المرجوة من الحكم لا تنتهي بمجرد اثبات الحق، وانما بحصوله على ذلك الحق، وحيث ان من مهام الادارة الالتزام بتنفيذ الاحكام القضائية من اجل الحفاظ على حقوق الافراد واحترام القانون وصيانة النظام وارساء قواعد العدل، إذ لا يمكن القول إنه مجرد اصدار القضاء لحكمه قد حسم الامر، وأن كل شيء قد انتهى بصدور الحكم فهذا الحكم الصادر يحتاج إلى التنفيذ وذلك بنقله إلى الواقع العملي فيصطدم بحالة الاستحالة.

ولأجل ذلك تطرقنا في رسالتنا إلى استحالة تنفيذ أحكام القضاء الاداري والى بيان هذه الاستحالة ومعرفة أنواعها والأسباب التي تؤدي الى هذه الاستحالة فضلاً عن الاثار التي تترتب على استحالة تنفيذ الحكم كما تطرقنا الى طرق المعالجة لمواجهة حالة استحالة تنفيذ الاحكام القضاء الاداري، فان مناقشة استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري رجعت الى الاهمية الكبيرة من تأثيرها على الحقوق التي تم اكتسابها من الاحكام من جهة وحجية الاحكام من جهة اخرى بالإضافة الى قلة المعالجات والاشارة الى حالات الاستحالة والتصدي لها وايجاد الحلول من قبل القوانين لتوفير البدائل عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري حيث تم ذلك عبر انتهاج الرسالة المنهج التحليلي المقارن للوقوف على مضمون الدراسة.

ولقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج والمقترحات اهمها عدم وجود قاضي تنفيذي ضمن الادارات ينفذ الاحكام القضائية الادارية على سبيل الحصر، ووجود مصالح عامة تتصادم مع ما يمتلك الحكم من قوة تنفيذية مع المصالح الخاصة فيأتي دور الترجيح للمصلحة العامة، وان الادارة عندما لا تنفذ الحكم لاستحالته فأنها لا تسال جزائياً باعتبار ان الاستحالة تستند الى مبرر ومسوغ شرعي للامتناع فيصار الى التنفيذ البديل، وان الاستحالة تؤثر اثراً مباشراً على الحقوق المكتسبة وعلى المراكز القانونية فضلاً عن تأثيرها على حجية الاحكام وثقة الناس بها، وان عدم ايجاد وسائل بديلة لاستحالة تنفيذ الحكم قد يؤدي الى استخدام طرق غير مشروعة من قبل صاحب المصلحة في اخذ حقوقه مما يؤثر على الامن القانوني في تنفيذ الاحكام، وان افضل الطرق في تنفيذ الاحكام هو السعي

الذي تبادر به الادارة ومحاولتها لإيجاد الحلول؛ لأن الادارة هي الاقرب من العملية التنفيذية، والذي يقع على عاتقها فهذا نابع من الشعور بالمسؤولية وديمومة تقديم الخدمات، فانه يجب ان تتوسع محكمة القضاء الاداري في اختصاصاتها للنظر في مثل تلك الحالات لتغطية النقص التشريعي لكي لا تكون ثغرة في القانون، وعلى القضاء الاداري ان ينظر في دعوى التعويض بصفة اصلية في مثل حالة الاستحالة وضرورة وجود لجنة من قبل مجلس الدولة او تعيين قاضي تنفيذي يختص بتنفيذ ومتابعة الاحكام التي تصدر منه، ويجب ان تكون المسؤولية في حالة الاستحالة في تنفيذ الاحكام تستند الى مسؤولية اصلية وليست استثنائية لها دور تكميلي، حتى لا تبقى حالة الاستحالة من دون معالجة، ومراعاة التوازن بين المصالح العامة والمصالح الخاصة وعدم التضحية بإحداها؛ وان حصل فبوجود تعويض مناسب، ويحتاج الحكم القضائي ان يكون ضمن سقف زمني محدد للتنفيذ حتى لا يبقى الحكم الى مدد قد تطول مما تحدث عوامل فتؤدي الى استحالته.

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمـــة	٤-١
الفصل الأول: اطار مفاهيمي لاستحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري	٧٧-٥
المبحث الأول: مفهوم استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري	٣٧-٦
المطلب الأول: التعريف باستحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري	٢١-٦
الفرع الأول: تعريف استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري	١٣-٧
الفرع الثاني: موقف التشريعات والفقه من استحالة تنفيذ الأحكام القضائية	٢١-١٣
المطلب الثاني: أنواع استحالة تنفيذ الحكم القضائي وتمييزها عن غيرها	٣٧-٢١
الفرع الأول: انواع استحالة تنفيذ احكام القضاء الإداري	٢٩-٢١
الفرع الثاني: ذاتية استحالة تنفيذ الحكم الإداري	٣٧-٢٩
المبحث الثاني: اسباب استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري	٧٧-٣٨
المطلب الأول: الأسباب الذاتية للاستحالة في تنفيذ الاحكام الادارية	٥٦-٣٩
الفرع الأول: الأسباب المتصلة بالإدارة	٤٧-٣٩
الفرع الثاني: الأسباب الشخصية	٥٦-٤٧
المطلب الثاني: الأسباب الموضوعية للاستحالة في تنفيذ الاحكام الإدارية	٧٧-٥٧
الفرع الأول: الاسباب المتعلقة بالدافع من التنفيذ	٦٦-٥٧
الفرع الثاني: الاسباب القانونية	٧٧-٦٦
الفصل الثاني: الاحكام القانونية الناشئة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الإداري	١٣٩-٧٨
المبحث الأول: أثار استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري والمسؤولية الناشئة عنها	١٠٥-٧٩
المطلب الأول: أثار استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري	٩٣-٧٩
الفرع الأول: الاثار العامة للاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري	٨٦-٨٠
الفرع الثاني: الاثار الخاصة للاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري	٩٣-٨٦
المطلب الثاني: المسؤولية الناشئة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الإداري	١٠٥-٩٣
الفرع الأول: اساس مسؤولية الادارة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الإداري	١٠٠-٩٣

الفرع الثاني: صور مسؤولية الادارة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الإداري	١٠٠-١٠٥
المبحث الثاني: الوسائل القانونية للحد من استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري	١٠٦-١٣٩
المطلب الأول: الوسائل القضائية للحد من استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري	١٠٦-١٢٢
الفرع الأول: توجيه اوامر لتنفيذ احكام القضاء الإداري	١٠٧-١١٤
الفرع الثاني: منح تعويض عن عدم التنفيذ	١١٤-١٢٢
المطلب الثاني: الوسائل غير القضائية للحد من استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري	١٢٢-١٣٩
الفرع الأول: تفعيل دور الادارة في تنفيذ أحكام القضاء الإداري	١٢٩-١٣٢
الفرع الثاني: دور صاحب المصلحة في تنفيذ الحكم	١٢٩-١٣٩
الخاتمة	١٤٠-١٤٣
المصادر	١٤٤-١٥٩

المقدمـــة

المقدمـــــة

أولاً: موضوع الدراسة:

تعد استحالة تنفيذ الأحكام القضائية التي تواجه الإدارة من الموضوعات التي لا زالت موجودة، خصوصاً وأن هذا الأمر يتعلق بمبدأ الشرعية حيث يخضع الحكام والمحكومون على السواء لسيادة القانون، في الوقت الذي يشكل القضاء الضمانة الاساسية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة اذا ما كانت هي السبب في عدم التنفيذ ففي الواقع لا قيمة للقانون من دون تنفيذه أو التهاون والمماطلة في تنفيذه، أو تنفيذه بطريقة مبتورة، ولا قيمة لأحكام القضاء إذا لم تأخذ طريقها إلى التنفيذ، ولا قيمة لمبدأ الشرعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذه، وإلا فماذا يجدي أن يجتهد ويبتكر القاضي في إيجاد الحلول الناجعة بما يتلاءم وصون الحقوق والحريات المشروعة، إذا كانت أحكامه مصيرها الموت؟ فما يطمح إليه كل متقاض في رفع دعواه أمام القضاء الإداري، ليس إغناء لإجتهاد القضاء في المادة الإدارية فحسب، بل استصدار حكم لمصلحته يحمي حقوقه المعتدى عليها من طرف الإدارة مع ترجمة منطوقه على أرض الواقع.

إن هذه الدراسة تناولت موضوع استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري؛ لأن ما توخاه المواطن من رفع دعوى لدى القضاء هو استصدار حكم لمصلحته يحمي حقوقه، بيد أن هذه الحماية تبقى نظرية ما لم تأخذ تلك الأحكام طريقها إلى التنفيذ إن الأصل أن يلتزم الجميع من إدارة وأفراد بتنفيذ القرارات والاحكام تنفيذا تلقائياً بعد أن تصبح نافذة، ولا سيما أن هذه الأحكام الصادرة عنه تلقى على عاتق الإدارة التزامين، إيجابي يتعلق بإتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، و سلبي هو عدم اللجوء الى أية وسيلة من شأنها أن تحول دون تنفيذ تلك الأحكام، غير أنه في حالات لا تستطيع الادارة ان تنفذ احكام القضاء بسبب الاستحالة وهو الذي يرفع المسؤولية عن عدم التنفيذ؛ لأنها إما ان تكون بسبب الظروف القاهرة، او المصلحة العامة والنظام العام، حيث ان هذه الحالة تؤثر في الحقوق المكتسبة ولا بد من ايجاد طريق اخر لكي نتجاوز مرحلة عدم تنفيذ الاحكام القضائية حتى وان كانت هناك اسباب مشروعة، لان تحقيق العدالة لا يقف عند حد معين، فلابد ان تكون هناك معالجات سواء أكانت من قبل القضاء الإداري او الإدارة لمعالجة هذه الاستحالة.

ثانيا: أهمية الدراسة:

تتجسد أهمية دراستنا في بحث موضوع استحاله تنفيذ أحكام القضاء الاداري في جانبين الأول: هو الجانب النظري والذي يتمثل في قلة الاشارة التي تناولت موضوع استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري على الرغم من اهميته، مما دفعنا للبحث فيه فالاستحالة في تنفيذ الاحكام لم تعالج بصورة كافية سواء من الناحية التنظيمية ام القضائية، كما أن قيمة القوانين تكون بتطبيقها ومصداقية مرفق القضاء لا تكون إلا بتنفيذ الأحكام الصادرة عنه، إذ لا جدوى من أن يحصل المتقاضي على حكم قضائي لا يستطيع تنفيذه بسبب امتناع المنفذ عليه فلابد من توفير حماية قضائية للأفراد من خطر استحالة الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضدها عبر التعرف على الاستحالة وبيان أنواعها واسبابها والاثار التي تترتب عليها.

أما الجانب العملي فيتمثل بأن موضوع الدراسة يهدف للوصول الى حل لمعالجة حالة الاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق عن طريق الحلول التي يقدمها القضاء الاداري وما تقوم به الادارة من واجب ورغبتها في تذليل الصعاب امام تنفيذ الاحكام الادارية؛ لان الادارة هي الاقرب من التنفيذ، وهي التي تقوم به، كما أن صاحب المصلحة له دور بارز في تنفيذ احكام القضاء عبر ما يمتلكه من مؤهلات وقدرات تساعده في رفع العوارض التي تعترض التنفيذ، والتي قد يتسبب بها في استحاله التنفيذ لتقديم الحلول بشكل فعلي لان تنفيذ الاحكام تعد من المبادئ الاساسية التي تعتمد عليها قواعد العدالة القضائية للوصول الى حل ظاهرة استحالة تنفيذ الاحكام القضائية الادارية.

ثالثاً: اشكاليه الدراسة:

تظهر المشكلة عند صدور حكم إداري نهائي حائز على حجية الشيء المقضي به ويصطدم باستحالة التنفيذ الذي يخلق عدم توازن في العلاقة بين الإدارة والقضاء الإداري، هذه العلاقة التي يحكمها مبدأ فصل السلطات الذي يترتب عليه احترام استقلالية الإدارة، لذلك فإن معالجة إشكالية استحالة تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من قبل الإدارة تحتاج الى حلول والتي تثور بشكل تساؤلات عديدة:

- هل يوجد تنظيم قانوني للأستحالة ؟
- ما الأسباب التي تؤدي على الاستحالة في تنفيذ الأحكام؟

- ما الاثار التي تنتج عن الاستحالة في تنفيذ الأحكام؟
- ما المسؤولية المترتبة على الاستحالة في تنفيذ الأحكام؟
- كيف تتم معالجة الاستحالة في تنفيذ الاحكام القضائية؟

رابعاً: منهج الدراسة:

إن البحث العلمي قائم على بذل الجهد والتحري والتتبع من أجل دراسة موضوع معين في سبيل بيان حقيقته فكان على الباحث ان ينتهج منهج محدد ويلتزم به طول مسيرة الدراسة ففي موضوعنا استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق فسوف نعتمد على منهج الدراسة التحليلية، وذلك عبر استقراء وتحليل النصوص القانونية والاحكام القضائية التي تناولت حالة استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري للوصول الى النتائج المطلوبة من الدراسة فضلاً عن استخدام المنهج المقارن بمقارنة الدول كل من فرنسا ومصر مع العراق للوقوف على نتائج الدراسة، والتي من شأنها أن تسهم بالإحاطة بموضوع الدراسة.

خامساً: هيكليه الدراسة:

لغرض الإحاطة بموضوع استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق دراسة مقارنة سنعمل على تقسيم هذه الدراسة على فصلين، اذ يخصص الفصل الاول للاطار المفاهيمي لاستحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري والذي سيقسم على مبحثين، يتناول المبحث الاول مفهوم استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري والذي يتفرع الى مطلبين، نبحث في المطلب الاول التعريف باستحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري وفي المطلب الثاني انواع استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري وذاتيتها، اما المبحث الثاني فسنشرع فيه بدراسة اسباب الاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري عبر بيان الاسباب الذاتية للاستحالة في تنفيذ الاحكام الادارية في المطلب الاول، وبيان الاسباب الموضوعية للاستحالة في تنفيذ الاحكام الادارية في المطلب الثاني، في حين نفرد الفصل الثاني لدراسة الاحكام القانونية الناشئة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري والذي قسمناه على مبحثين، اذ تم بيان اثار استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري والمسؤولية الناشئة عنها في المبحث الاول من خلال التطرق لأثار استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري في المطلب الاول، والى المسؤولية الناشئة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري في المطلب الثاني، واستكمالاً لموضوع الدراسة سنبحث الوسائل القانونية للحد من

استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري في المبحث الثاني لذا نتناول في المطلب الاول الوسائل القضائية للحد من استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري، ونخصص المطلب الثاني للوسائل غير القضائية للحد من استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري ثم نتناول بعد ذلك بخاتمة يتم فيها بيان ما توصل اليه الباحث من استنتاجات ومقترحات.

الفصل الأول

اطار مفاهيمي لاستحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري

الفصل الاول

إطار مفاهيمي لاستحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري

من المسلم به أن القضاء هو الذي يساعد على استقرار ومنح الثقة للشعوب، وتثبيت الحقوق وايصالها الى اصحابها هي الغاية الاساسية التي تبغيها الدولة القانونية، وتتحقق هذه الغاية عن طريق اصدار الاحكام، والحكم القضائي هو القرار الصادر من محكمة مشكلة تشكيلاً صحيحا في خصومة رفعت اليها وفق قواعد المرافعات او هو القرار الذي يحسم منازعة بين طرفين وتنتهي به الدعوى [١]، اما حكم القضاء الاداري فهو القرار الذي يصدر من قبل المحاكم الادارية، والتي تتمثل في العراق بمحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين، والتي تقف على رأسها المحكمة الادارية العليا في خصومة يكون احد طرفيها شخص من الاشخاص الاعتبارية العامة، والتي يكون قرارها ملزم بعد اكتسابه الدرجة القطعية او فوات مدة الطعن لدى الجهات كافة، ويترتب على صدور الحكم الاداري ثبوت الحق المتنازع عليه مما يحول دون سقوطه وحماية حقوق المتقاضين بموجب القانون [٢]، ولا شك ان ذلك يمثل قمة الامان والعدالة، فخضوع الدولة الى مبدا المشروعية لابد من ان يرافقه الزام في تنفيذ الاحكام القضائية التي تعطي الحقوق وتحل النزاعات، وهي بالأخير تحقق الاثار القانونية التي تنتج عن الحكم؛ لأنه لا قيمة للحكم القضائي من دون تنفيذه [٣]، الا ان الاستحالة في تنفيذ الاحكام يقف عائقا دون تنفيذ الاحكام وما يلازم ذلك من تأثير على الحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية، فلابد للقضاء في البحث عن الوسائل التي تحقق العدالة اينما كانت، وان كان عدم تنفيذ الاحكام يرجع الى اسباب مشروعة، فإن ذلك لا يعني التوقف عن البحث عن اسباب اخرى وايجاد حلول اخرى لإيصال وتحقيق العدالة، ولبيان ماهية الاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري سنقسم هذا الفصل على مبحثين، سنتناول في المبحث الاول مفهوم استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في المبحث الثاني اسباب الاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري.

---

(١) مدحت محمود، شرح قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنه ١٩٨٠، الطبعة الاولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٥، ص٢٠.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانونية في اقامه الدعاوى الادارية، الطبعة الاولى، مكتبة القانون والقضاء، ٢٠٢٠، ص ١٤٨.

(٣) د. مازن ليلو راضي، حماية الامن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، الطبعة الاولى، المركز العربي، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ١٣.

المبحث الأول

مفهوم استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري

إن الحجية التي تتمتع بها الاحكام في التنفيذ وواجب الادارة في تنفيذ الاحكام، هو واجب قانوني في احترام الدولة القانونية، لأن الغاية الاساسية من إصدار الاحكام هو تنفيذها، لما فيها من حقوق ومراكز قانونية يجب الحفاظ عليها، فبعد اكتساب الحكم درجة البتات فانه يقع على عاتق اطراف الدعوى سواء أكانت الادارة ام الفرد تنفيذ حكم المحكمة الادارية، وحجية الاحكام التي تصدر من هذه المحكمة له وجهان الاول شكلي باعتبار الحكم حجة قاطعة على الأفراد كافة ولا يمكن اثبات عكسها، والثاني مادي والذي يتمثل بحتمية تنفيذ الحكم الصادر فانه ينبغي ان ينفذ الحكم اختيارا او جبرا ووفقا للقانون[١]، غير ان هذه الاحكام تجد احياناً صعوبة واستحالة في تنفيذها، والاستحالة في تنفيذ الاحكام تخرج الادارة من المسؤولية عن عدم التنفيذ، لان السبب في ذلك خارجي ولا يمكن دفعه، ولمعرفة الاستحالة لابد من الوقوف على مضمونها، والانواع التي تتجلى فيها، وما يختلط ويتداخل بها من مفاهيم لمعرفة ذاتية الاستحالة، فوفقا للمضمون أعلاه سنقسم هذا المبحث على مطلبين، سنتناول في المطلب الاول التعريف باستحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في المطلب الثاني أنواع استحالة تنفيذ أحكام القضاء الاداري و ذاتيتها.

المطلب الاول

التعريف باستحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري

إن الاستحالة قد تعني عدم القدرة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري لوجود مسوغ قانوني احياناً، وقد يكون المسوغ مادياً، يؤثر في تنفيذ الاحكام، وفي النهاية عدم تنفيذ هذه الاحكام، وطبقاً لذلك توجد استحالة قانونية واستحالة مادية أو واقعية تحول دون تنفيذ الاحكام القضائية [٢].

فتكون الاستحالة متغيرة بحسب طبيعة المانع الذي يمنع تنفيذ الاحكام، مما يتطلب منا معرفة هذه الاستحالة وموقف التشريعات والفقه منها، ومن ثم ارتأينا ان نقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الاول تعريف استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في الفرع الثاني موقف التشريعات والفقه من استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري.

---

(١) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانونية في اقامة الدعاوى الادارية، المصدر السابق، ص ١٥٢.

(٢) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠١، ص١٣٩.

الفرع الاول

تعريف استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري

للوقوف على المعنى الخاص باستحالة التنفيذ، لابد من التطرق في بادئ الأمر إلى الحكم القضائي ومن ثم بيان الاستحالة من الناحية اللغوية والاصطلاحية، لما يوجد ترابط بين المعنيين من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، للوصول الى المبتغى من الاستحالة في التنفيذ نبينها وفق الاتي:

اولاً: الحكم القضائي:

نبين الحكم القضائي في اللغة والاصطلاح تباعاً وكما يلي:

١- الحكم في اللغة

الحكم يعني الفصل والقضاء والبت، فهو لا يخرج في مجموعة عن القضاء بالعدل، فيقال قد حكم عليه بالأمر، وحكم بينهم ويحكم اي يقضي وحكموه بينهم اي امروه ان يحكم[١]، والحكم مصطلح مأخوذ من الفعل الثلاثي حكم وهو مصدر حكم يحكم جمعه احكام، ويعني القضاء يقال حكم بين القوم اي فصل بينهم فهو حاكم وحكم[٢]، أما أصل الحكم في اللغة فهو المنع والرجوع ومنه سمي الحاكم حاكماً لمنعه الظالم من الظلم[٣].

٢- الحكم في الاصطلاح

يعرف الحكم القضائي بأنه القرار الذي يصدر من جهة منحها القانون سلطة الفصل في المنازعة ومشكلة وفقا للقانون في منازعة مطروحة عليها بخصومة رفعت اليها وفقا للإجراءات التي يستلزمها القانون[٤]، والحكم القضائي هو خاتمة المطاف في الخصومة ونقطة النهاية في سباق تصارع فيه ذوي الشأن بأساليب وادوات وحجج قانونية، وهو تتويج لجهود كبيرة واجراءات طويلة قام

---

(١) جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، الطبعة الاولى، ج ١٣، دار صاحب، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٨٦.

(٢) محب الدين ابي فيض الحسيني، تاج العروس من جواهر القاموس، ج ٧، دار الفكر للطباعة والنشر، مصر، بدون سنة طبعة، صفحه ٣٥٢.

(٣) احمد بن محمد المقري، المصباح المنير المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة طبع، ص ٧١.

(٤) د. عصام الصادق عبد الله الفيروس، الية تنفيذ احكام القضاء الاداري، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة،، الاسكندرية، ٢٠١٩ ، ص ٢٥.

بها الخصوم وممثلوهم والقاضي وأعوانه وهو واجب النفاذ وملزم لأطراف الدعوى[١]، أو هو قرار يصدر عن القاضي وفقا للشكل المقرر قانوناً في دعوى قضائية يتم تحريكها بموجب القانون[٢].

فهو الخلاصة التي أسفرت عن المداولة القانونية حتى لحظة النطق بالحكم فإنه يعد حكماً قضائياً، ويضع حدا للنزاع المتعلق بموضوع الحكم، فالحكم هو الغاية النهائية للخصومة وهدفها الاساسي، ويعتبر عنواناً للحقيقة في إرساء الاطمئنان في نفوس المتقاضين[٣].

وحيث يترتب على صدور القرار من المحكمة حجية للحكم المقضي به، وهذا من ضمن ما تتمتع به الاحكام القضائية من ميزة في التنفيذ بعد استنفاذها طرق الطعن المقررة قانوناً واكتسابها درجة البتات ومن ثم يقع على عاتق اطراف الدعوى التزام قانوني بتنفيذ هذه الاحكام واحترام الحجية التي يتمتع بها الحكم ففي هذا الحال له وجهان: الاول، شكلي يتمثل باعتبار الحكم حجة قاطعة على الجميع لا يمكن اثبات عكسها، أما الوجه الثاني فهو مادي يتمثل بحتمية تنفيذ الحكم الصادر اذ ينبغي ان ينفذ بطريقة طوعية او كرهاً ووفقاً القانون[٤]، فيكون للإدارة دور بارز في تنفيذ الاحكام القضائية، وهذا يحتاج متابعة من قبل القضاء في حالة عدم التنفيذ وعدم الركون الى الوسائل التقليدية لإجبار الادارة على تنفيذ الاحكام حيث لابد من وجود قوة تساند القضاء في اجبار الادارة لكي تساهم في تنفيذ الحكم ولو بطريق اخر[٥]، فالحكم القضائي لابد من ان تتوفر فيه شروط حتى ينال الحجية التي يتمتع بها في التنفيذ فمن ضمن هذه الشروط وهي ان يكون الحكم قضائياً وقطعياً[٦]، ووجوب ان يكون الحكم القضائي حقيقياً لا مجرد وصف يكشف عن طبيعة الجهة التي اصدرته فهي صفة ملازمة

---

(١) محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها الجريمة والمسؤولية، بدون طبعة، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١١٢.

(٢) محمد احمد حميد، الحكم القضائي والية التنازل عنه- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الشرق الاوسط للدراسات القانونية والفقهية، مجلد ٢، عدد ٣، ٢٠٢٢، ص ٢٥٠.

(٣) د. عصام الصادق عبد الله، الية تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٤) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانونية في اقامة الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص ١٥٢.

(٥) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، الطبعة الاولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠٠٩، ص٣٠.

(٦) د. عصام الصادق عبد الله، مصدر سابق ، ص ٢٨.

للحكم وتمييزه عن غيره من اعمال القضاء[١]، وأن يكون الحكم من احكام الالزام؛ لأن التنفيذ غاية ما يطلبه الحكم من إصداره سواء تمثل ذلك في عمل أو الامتناع عن عمل[٢].

ثانياً: استحالة التنفيذ:

نبين استحالة التنفيذ في اللغة وفي الاصطلاح وكما يلي:

١- استحالة التنفيذ في اللغة

هذه الكلمة مكونة من شقين وهي (استحالة) و(التنفيذ)، فلابد من ان نبين معنى كل واحد لكي يكتمل المعنى وكما يلي:

أ- الاستحالة في اللغة

كلمة استحالة، استحال، يستحيل، فهو مستحيل من المحال، والمحال عدل به عن وجهه، استحالة حضوره: عدم امكان حضوره، والارض المستحيلة هي التي تكون غير مستوية فيها اعوجاج[٣]، والاستحالة فعل سداسي لازم متعد، استحالة، يستحيل، مصدر استحالة، استحالة الطقس: تحول من حال الى حال اخرى، استحاله العصيان: صار محالا[٤].

وقوله تعالى: ((لايكلف الله نفساً الا وسعها))[٥] وقوله تعالى: ((لا تكلف نفس الا وسعها))[٦].

ب- التنفيذ لغةً

التنفيذ في اللغة مصدر للفعل نفذ، يدل على قضاء في امر وغيره، يقال نفذ السهم من الرمية نفاذا ونفوذا اذا خرق جوف الرمية وخرج طرفه من الشق الاخر[٧]، والنفاذ جواز الشيء والخلوص منه،

---

(١) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٢) محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها، مصدر سابق، ص ١٣٧.

(٣) جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، مصدر سابق، ص ١٩٦.

(٤) د. شوقي ضيف، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، مجمع اللغة العربية مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٢١٠.

(٥) سورة البقرة: من الآية ٢٨٦.

(٦) سورة البقرة : من الآية ٢٣٣.

(٧) د. شوقي ضيف، المعجم الوسيط، مصدر سابق، ص ٩٣٩.

ونفذ الامر والقول مضى وانفذ الامر اي قضاه، والتنفيذ هو اخراج الشيء من الحيز الفكري والتصميم والتصور الى مجال الواقع العملي، فيقال نفذ الحاكم الحكم اي اخرجه الى الواقع العملي[١]، والتنفيذ هو المضي والطاعة والتسليم، من مجال الفكر والتصور الى الواقع العملي الذي يفي بالالتزام فيقال نفذ الامر نفوذاً ونفاذاً، وأيضاً نفذ الامر قضاه وأجراه وأتمه[٢].

٢- استحالة التنفيذ في الاصطلاح:

يراد بالاستحالة في الاصطلاح هي عدم القدرة على تنفيذ الاحكام لوجود مسوغات او موانع قانونية او مادية، تمنع من تنفيذ الاحكام ولا يمكن اجبار الادارة على التنفيذ لكون المبرر قائم على شرعية، فان كانت الاستحالة ترجع الى مبدا من المبادئ القانونية او قاعدة قانونية او يتأسس امتناعها على حكم قضائي فهنا يطلق عليها الاستحالة القانونية[٣]، اما اذا كانت الاستحالة ترجع الى واقعة خارج نطاق القاعدة القانونية او الحكم القضائي وتقطع الصلة بين الحكم وتنفيذه، وكان هذا الانقطاع يرجع سببه الى ظروف قد تكون شخصية او ظروف تحيط بالعمل نفسه، فقد اطلق عليه بالاستحالة الواقعية او المادية، كما ان امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية لوجود مسوغ قانوني، قد يكون تصحيحا تشريعيا أو أمراً بوقف تنفيذ حكم او الغاء حكم هذا من ناحية، ومن ناحية اخرى فان هذا الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية يرجع الى مسوغ خارج عن نطاق الادارة بسبب ظروف حالت دون تنفيذه[٤].

ويراد بها ايضاً رفض الادارة تنفيذ احكام القضاء خشية وقوع الاضطرابات التي تمس الامن والنظام العام، فاذا خيف من تنفيذ الاحكام القضائية ان تسبب خللا في النظام العام، او الامن العام وعدم الاستقرار، فأنها تستطيع الاحجام عن التنفيذ ولا تتحمل الادارة مسؤولية ذلك التنفيذ[٥]، ان تراخي

(١) جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، الطبعة الاولى، ج ١٣، دار صاحب، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٠٩.

(٢) زين الدين ابو عبد الله الرازي، مختار الصحاح، الطبعة الثانية، ج ١، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٩٥، ص ٦٨٨.

(٣) بعزيز هجيرة، امتناع الادارة العامة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٨، ص ٣٨ و ص ٤١.

(٤) د. فيصل شطناوي، الاحكام القضائية الادارية الصادرة ضد الادارة واشكاليات التنفيذ، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٣، ملحق ١، الاردن، ٢٠١٦، ص ٥٠٩.

(٥) د. مازن ليلو راضي، وسائل تنفيذ حكم القضاء الاداري، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، مجلد ١٢، عدد ١٢، ٢٠١٨، ص ٩.

الادارة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري، بسبب ظروف غير عادية واستثنائية ادت الى انتفاء القصد من امتناع الادارة عن التنفيذ، وانتفاء القصد وحسن نية الادارة في مواجهة الظرف غير العادي دفعها الى انتهاك حجية الشيء المقضي به(١)، كما ان استحالة الادارة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري تكون مفروضة عليها، لكون الاستحالة تقع ضمن المبررات الشرعية والقانونية، ولا مجال لوجود وسائل قانونية لإجبار الادارة على تنفيذ هذه الاحكام(٢).

والاستحالة هي الحالة التي تجعل موقف الادارة غير المشروع مشروعا، في حالة تنفيذ الاحكام القضائية باعتبار ان تلك الحالات هي معوقات خارجة عن ارادة الادارة، فمنها ما يتعلق بالصالح العام والنظام العام، ومنها ما يتعلق بغموض الحكم وعدم فهم الحكم فهما يساعد على تنفيذ الحكم، وخشية ان يكون هذا الفهم تنفيذا لحكم اخر، وقد تكون هذه الحالة وجود صعوبات مادية تحول دون تنفيذ الحكم في الواقع العملي، فنكون امام حالة ورجوح الواقع العملي على الواقع القانوني في تنفيذ الحكم(٣)، كذلك فأن الاستحالة هي عدم القدرة المطلقة على التنفيذ، بسبب تدخل واقعه او فعل منع من امكانية التنفيذ منعا مطلقا(٤).

أما التنفيذ فيراد به تأدية ما تم طلبه سواء أكان القيام بعمل ام الامتناع عنه، ووفاء المدين بالتزامه(٥)، والتنفيذ في الاحكام الادارية هو احترام القانون وما يقضي به سواء أكانت احكاماً ام قرارات واتماماً ما يتضمنه من اوامر ونواه طبقاً لما منصوص عليه في القاعدة القانونية(٦)، والتنفيذ قد يكون

---

(١) احمد صباح حسين، ظاهرة عدم امتثال الادارة اللبنانية في تنفيذ القرارات الصادرة بحقها من قبل القضاء الاداري، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠٢١، ص ٤٥.

(٢) حمزة جاسم محمد، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الادارية، مجلة الجامعة العراقية، عدد ٦١، ج ١، ٢٠٢٣، ص ٦١٥.

(٣) عصام حاتم حسين، وسائل اجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٢، ص ٧٨.

(٤) محمد جمال زعين، تفاوت تنفيذ عقد العمل بين الاستحالة والارهاق ومحدداته في ظل وباء كورونا، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد ٩، العدد (خاص)، ٢٠٢٠، ص ١٦٣.

(٥) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص٦٧.

(٦) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، الطبعة الاولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠٠٩، ص٢٣.

اختياري يقوم به طواعية وباي صيغة ولا يكون هناك اعتراض على الصيغة التنفيذية، وقد يكون اجباري عندما تجبر السلطات العامة المختصة القائم بالتنفيذ وفق صيغة معينة وتحت اشرافها(١)، ويراد به ايضاً تطبيق القواعد القانونية حسب ما هو مقرر في القانون على الوقائع سواء كان هذا التنفيذ اجبارياً ام اختيارياً، فان الادارة عندما يصدر حكماً من المحكمة يجب عليها ان تنفذ ذلك الحكم، سواء بالطريق الايجابي بإصدار قرارات ام الغائها ام بالطريق السلبي امتناعها عن تنفيذ الحكم المنقوض(٢).

والتنفيذ هو اقتضاء شخص حقه من اخر او هو الوفاء بالالتزام، فهو تطبيق للقواعد القانونية، وما يتطلب الحكم واعماله في الواقع العملي، فهو الذي يصل بين القاعدة والواقع العملي للحفاظ على الدولة القانونية، فالمشرع لم يدع لأي شخص ان يأخذ حقه بيده وانما يجب عليه اللجوء الى الوسائل القانونية التي حددها لأخذ الحقوق حتى لا تكون هناك فوضى في استرداد الحقوق والحفاظ على شرعية الدولة، فالحق في التنفيذ هو الوسيلة التي تحقق القانون، فعندما يفترض الحكم اداء عمل معين او الامتناع عنه فلابد للطرف المكلف به الالتزام سواء كان ذلك التزام اجباري او اختياري(٣).

والاحكام التي تصدر من القضاء العادي او القضاء الاداري لا تعد هي خاتمة للمطاف او إنهاء للنزاع، بل ان مرحلة التنفيذ التي تلي مرحلة اصدار الاحكام هي الاهم، باعتبار ان تنفيذ الحكم هو الذي يؤدي الى الغرض والغاية من الحكم، وان التنفيذ هو الذي يترجم الاحكام من الناحية النظرية الى الواقع العملي، ويساهم في الحفاظ على الحقوق، فالغاية الاساسية من اصدار الاحكام هو تمام تنفيذها، للحفاظ على الحقوق المكتسبة التي يبغي رافع الدعوى من الحصول عليها(٤). وان تنفيذ الحكم يختلف عن نفاذ الحكم، فنفاذ الحكم هو الاثر المباشر للحكم القضائي ولا يتأثر بالطعن فيه او بوقف التنفيذ، حيث نجد في قانون مجلس الدولة المصري اشارة الى ان احكام القضاء المصري واجبة النفاذ ولو مع حصول طعن فيها ما لم تقض دائرة فحص الطعون

---

(١) رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الادارية واشكالاته في مواجهة الادارة، رسالة ماجستير، جامعة باتنة / كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤، ص١٣.

(٢) جلال قادر احمد كيلاني، اشكالية تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، كلية القانون والسياسة، ٢٠١٦، ص ١٢.

(٣) د. عصام الصادق عبد الله، الية تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٣١.

(٤) جلال قادر احمد كيلاني، اشكالية تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ١٤.

وقف تنفيذ الحكم، فان احكام القضاء الاداري هي احكام نهائية واجبة النفاذ حتى ولو تم الطعن امام المحكمة الادارية العليا، ولا يجوز ايقاف التنفيذ الا اذا امرت به المحكمة[١]، وفي هذا الشأن اشار قانون المرافعات المدنية العراقي على ان الحكم الذي يصدر من المحكمة يبقى معتبرا ما لم يعدل من قبل المحكمة نفسها او يفسخ من محكمة اعلى منها وفقا للطرق القانونية[٢]، وكما نصت المادة (١٦٥) منه على ان النفاذ قد يكون وجوبياً وقد يكون اختيارياً في احوال ينص عليها القانون، فنفاذ الحكم هو الاثر المباشر الذي يتحقق للحكم القضائي، اما تنفيذ الحكم فانه لا يجوز المباشرة بالتنفيذ الا بشروط خاصة قد تحيلها المحكمة الى جهة مختصة اخرى بإجراءات التنفيذ[٣].

مما تقدم يمكن أن نستنتج أن استحالة تنفيذ الاحكام القضائية من قبل الادارة هي عدم امكانية تنفيذ هذه الاحكام بسبب العوامل بشتى انواعها سواء كانت عوامل مادية ام عوامل قانونية، تعيق ذلك الالتزام وتؤثر على حجية الاحكام، مما يؤثر على الحقوق المكتسبة، وكذلك يؤثر على مبدا الامن القانوني، الامر الذي قد يتطلب ان يكون هناك تعويضاً لأصحاب الحقوق المكتسبة ولو من دون خطأ وذلك على أساس التضامن وتحمل الاعباء العامة.

الفرع الثاني

موقف التشريعات والفقه من استحالة تنفيذ الاحكام القضائية

يتطلب منا في هذا الفرع ان نبين موقف التشريع وتحديد النصوص القانونية من استحالة التنفيذ لتكون المرجع الذي يعتمد عليه القاضي اولاً، وموقف الفقه القانوني من الاستحالة ثانياً، أما الموقف القضائي فهو موضوع الدراسة ككل الذي نتعرض له في الدراسة لذلك سوف نبين كل من موقف التشريعات والفقه وكما يأتي:

(١) المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٢) المادة (٣/١٦٠) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) زياد خلف عودة، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٥، ص ١٠.

اولاً: موقف التشريعات من استحالة التنفيذ:

ان المشرع لم يورد تعريفات للاستحالة، وانما اورد احكاما نظمت حالة الاستحالة، فنجد كل من المشرع الفرنسي والمشرع المصري والمشرع العراقي نظم هذه الحالة في القانون المدني، باعتبار لها اسبقية في التنظيم ولها ارتباط في الحياة العملية القائمة بين تنفيذ الالتزامات بين الدائن والمدين في العقود المدنية، وجاء بعد ذلك القضاء الاداري لينظم هذه الحالة لما لها من مساس بالحقوق والمراكز القانونية[١]، فقد نظم القانون الفرنسي حالة الاستحالة في التنفيذ في بادئ الامر في قانونه المدني حيث اشار في المادة (١١٤٧) على "ان المدين يكون مسؤولا عن التعويض اذا كان له محل اما بسبب عدم تنفيذ الالتزام او بسبب التأخير فيه وذلك في جميع الاحوال ما لم يثبت ان عدم التنفيذ قد نشأ عن سبب اجنبي لا يد له فيه لم يكن ثمة سوء نية من جانب المدين"، وكذلك نص المادة (١١٤٨) على "لا محل للتعويض اذا حالة القوة القاهرة او الحادث الفجائي دون قيام المدين بإعطاء او عمل ما التزم به او قام بأداء ما هو محظور عليه"، فعلى الملتزم بتنفيذ الالتزام ان يبذل العناية اللازمة وهي عناية الشخص المعتاد ولا يكون السبب ناشئاً من خطئه، وهذا ما نصت عليه المادة (١١٣٧) التي الزمت صاحب الالتزام بالمحافظة عليه مثل عناية رب الاسرة الحريص[٢]، وبين القانون الفرنسي ان القوة القاهرة او الحادث الفجائي احداث غير متوقعة وبإمكان هذه الاحداث ان تؤدي الى انقضاء الالتزام، واعتبر من قبيل القوة القاهرة الحروب والزلازل والفيضانات، واذا توفرت هذه الظروف فأنها تجعل من تنفيذ الالتزام مستحيلاً[٣]، اما قضاء مجلس الدولة الفرنسي فان المشرع الفرنسي اصدر الكثير من المراسيم التي تتدخل في مجال القضاء الاداري وتنظيم المواد الادارية وما تتمتع به من قوة تنفيذية، فقد صدر المرسوم رقم ١١٧٧ لسنة ١٩٩٧ في ١٩٩٧/٩/٢٤، والذي يخص اجراءات الطعن امام مجلس الدولة، وان هذه الاجراءات لا توقف التنفيذ الا اذا امرت بها محكمة الاستئناف، وتم تأييد ذلك بعد صدور قانون المرافعات الادارية الذي عمل به في يناير ٢٠٠١ ونص في المادة الرابعة على

(١) د. عبد الوهاب علي الرومي، الاستحالة واثرها على الالتزام العقدي –دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، مكتبة الكتب العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٣٢.

(٢) حامد شاكر محمود الطائي، استحالة التنفيذ واثرها على الالتزام العقدي، مصدر سابق، ص ٢١.

(٣) د. رجب عبد الظاهر علي، اثر استحالة التنفيذ على عقود العمل– دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة المنوفية كليه الحقوق السادات، مجلد ٦، عدد ٢، مصر، ٢٠٢٠، ص ١٢.

الحالات التي يوجد فيها نص تشريعي مخالف، فاذا امرت المحكمة بوقف ذلك، فانه يتم ايقاف ذلك الحكم ما لم يوجد نص على خلاف ذلك[١]، حيث نجد ان مجلس الدولة قد وضع مفاهيم عامة واعتبر في حالة وقف تنفيذ الحكم فان الادارة لا تستطيع ان تنفذ ذلك الحكم ومن ثم فان الادارة تكون في موقف يستحيل عليها تنفيذ الحكم القضائي في فتره الايقاف.

ونجد ايضاً ان القانون المدني المصري نظم حالة الاستحالة في عدة مواد منها المادة (١٥٩) بينت انه "في العقود الملزمة للجانبين اذا انقضى الالتزام بسبب استحالة تنفيذه انقضت معه الالتزامات المقابلة له وينفسخ العقد من تلقاء نفسه"، والمادة (٢١٥) بينت على انه "اذا استحال على المدين ان ينفذ التزامه عينا حكم عليه بالتعويض لعدم الوفاء بالتزامه، ما لم يثبت ان استحالة التنفيذ قد نشأت عن سبب لا يد له فيه"، كذلك المادة (٣٧٣) نصت على انه "ينقضي الالتزام اذا ثبت المدين ان الوفاء به اصبح مستحيلا عليه لسبب اجنبي لا يد له فيه"[٢]، حيث اشار القانون المدني المصري في هذه المواد ان الاستحالة لابد ان تكون استحالة غير ناتجة عن خطأ المدين في تنفيذه لالتزامه[٣]، وكذلك اشار في المادة (٢١١) في تقرير حالة الاستحالة عندما اشار على المدين ان يبذل في تنفيذ التزامه كل العناية التي يبذلها الشخص المعتاد حيث نصت "في الالتزام بعمل اذا كان المطلوب من المدين ان يحافظ على الشيء او ان يقوم بإدارته او ان يتوخى الحيطة في تنفيذ التزامه فان المدين يكون قد وفى بالتزامه اذا بذل في تنفيذه من العناية كل ما يبذله الشخص العادي ولو لم يتحقق الغرض المقصود هذا ما لم ينص القانون او الاتفاق على غير ذلك"[٤]، وايضا اشار قانون العمل المصري على انه ينتهي عقد العمل بعجز العامل عن تأدية عمله عجزا كليا أيا كان سبب هذا العجز[٥].

---

(١) جلال قادر احمد، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٢) المواد (١٥٩، ٢١٥، ٣٧٣) القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨.

(٣) اليسار فرحات فرحات، الاستحالة واثرها على الالتزام العقدي، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والادارية والاقتصادية، ٢٠١١، ص ١٨.

(٤) المادة (٢١١) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨.

(٥) المادة (١٢٤) من قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ المعدل.

عليه فإن القانون المدني المصري بين في حالة انه اذا استحال على المدين تنفيذ التزامه، وكانت هذه الاستحالة ثابته بسبب اجنبي لا يد له فيه، فان ذلك الالتزام ينقضي، وهذا ما بينته المواد (١٥٩، ٢١٥، ٣٧٣)، والمبدأ الذي اتت به المادة (٢١١) الذي يخص بتنفيذ الالتزام ببذل العناية التي يبذلها الشخص المعتاد، فان هذه المادة تحتاج الى الاثبات بان امراً خارجيا قد منع من استطاعت التنفيذ، وفي حال عدم اثبات هذا السبب الخارجي او الاجنبي، فانه يصار الى التعويض بسبب عدم تنفيذ الالتزام.

اما حالة استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري، فان الاحكام تتمتع بالقوة القانونية في التنفيذ فقد اشار المشرع المصري في المواد (٤٩، ٥٠، ٥١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ الخاص على "انه لا يترتب على الطعن امام المحاكم الادارية وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه الا اذا امرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك فاذا امرت المحكمة بوقف تنفيذ الحكم فان الادارة لا تستطيع ان تنفذ ذلك الحكم"، ومن ثم تكون في موقف خارج عن ارادتها مما يؤدي الى استحالة في التنفيذ[١].

اما في القانون المدني العراقي، فأشار في المادة (١٦٨) الى الاستحالة على انه "اذا استحال على الملتزم ان ينفذ الالتزام عينا حكم عليه بالتعويض لعدم الوفاء بالتزامه، ما لم يثبت ان استحالة التنفيذ قد نشأت عن سبب اجنبي لا يد له فيه"، وايضا اشارت المادة (٤٢٥) "ينقض الالتزام اذا ثبت المدين ان الوفاء به اصبح مستحيلا لسبب اجنبي لا يد له فيه"[٢]، فان هذه النصوص اعطت احكام للاستحالة وعدتها سبباً من الاسباب التي ينقضي الالتزام بها في حال تحققها، وايضا نجد المادة (٢١١) اشاره الى مجموعة من الاحكام التي تتعلق بدفع المسؤولية المدنية بالسبب الاجنبي، مثل الافة السماوية والحادث الفجائي او القوة القاهرة او فعل الغير او خطا المتضرر، والتي تنص "اذا ثبت الشخص ان الضرر قد نشا عن سبب اجنبي لا يد له فيه، كأفة سماوية او حادث فجائي او قوة قاهرة او فعل الغير او خطا المتضرر كان غير ملزم بالضمان ما لم يوجد نص او اتفاق على غير ذلك"[٣].

---

(١) جلال قادر احمد كيلاني، اشكالية تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٢) المواد (١٦٨ و ٤٢٥) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) المادة (٢١١) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

اما قانون النقل العراقي فقد نص في المادة (١١) على "لا يجوز للناقل ان يدفع مسؤوليته عن تعويض الضرر الذي يصيب الراكب الا اذا ثبت ان ذلك الضرر يرجع الى خطا الراكب او الى قوة قاهره نتجت عن عوامل خارجية لم تنتج من دائرة نشاط الناقل ولم يكن بالمكان توقعها او تلافي اثارها"، والمادة (٤٠) من القانون ايضاً نصت على "لا يستحق الناقل اجرة نقل ما يهلك بقوة قاهرة من الاشياء التي يقوم بنقلها"[١]، فان المشرع قد اشار الى حالة الاستحالة، حيث يجوز دفع المسؤولية بالسبب الاجنبي او خطأ الراكب او قوة قاهرة نتجت عن عوامل خارجية لا يمكن تلافيها او توقف اثارها، ولا يستحق الناقل الاجرة اذا حالة القوة القاهرة دون مباشره النقل.

اما في ما يخص احكام القضاء الاداري، فان قانون مجلس الدولة العراقي لم ينص على احكام تخص تنفيذ الاحكام، وترك ذلك الى القوانين التي تنظم هذه الامور وهذا ما اشارت اليه المادة (٧/ حادي عشر) على "تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنه ١٩٦٩ في شان الاجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا"، حيث ان تنفيذ الاحكام تستمد قوتها من القانون بصورة عامة ومن الحجية التي تتمتع بها الاحكام القضائية[٢].

فبعدما يصار الى اصدار الحكم فان الحكم يتمتع بقوة نفاذية؛ لان الحكم في موضوع الدعوى سوف يشتمل على النفاذ المعجل وهذه المكنة اعطاها القانون للحكم لكي يتمتع بقوة في التنفيذ فضلاً عن امكانية تصحيح الاخطاء التي ترد في القرار الصادر من المحكمة اذا كانت هناك اخطاء مادية فبإمكان المحكمة ان تصحح الاخطاء الكتابية او الحسابية فهذه لا تؤثر؛ لان الحكم عندما يصدر يقترن صدوره بالصحة وقابليته للنفاذ[٣]، وهذه الحجية التي يتمتع بها الحكم تختلف عن قوة الامر المقضي به؛ لان الحجية يتمتع بها الحكم في لحظة صدوره تكون له حجة بين الخصوم لذات الحق محلاً وسبباً فيكون الحكم حجة لا تقبل الدحض سواء أكان هذا الحكم ابتدائياً او نهائياً حضورياً ام

---

(١) المواد (١١، ٤٠) من قانون النقل العراقي رقم (٨٠) لسنة ١٩٨٣.

(٢) المادة (٧/حادي عشر) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل "تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ في شان الاجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون".

(٣) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانونية في اقامة الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص ١٤٩ .

غيابياً[١]، اما قوة الامر المقضي به فهي مرتبة يصل اليها الحكم اذا صار الحكم نهائياً غير قابل للطعن اي انه تجاوز مراحل الطعون القانونية كلها ولم يبق هناك طعن يمكن إثارته[٢]، فالأحكام تكون قابلة للتنفيذ بعد اكتسابها الدرجة القطعية وحيازتها لحجية الشيء المقضي به تطبيقا لحكم القانون[٣].

وبناءً على ما تقدم نجد بان الاستحالة قد تم تنظيمها في بادئ الامر في القانون المدني لظهورها في العقود، وعدم تنفيذ العقود وتدخل الظروف الطارئة والظروف الشخصية في عدم اتمام تلك العقود، فلجأت القوانين الى تنظيم هذه الحالة للمحافظة على الحقوق والمراكز القانونية، وبعد تطور القضاء الاداري وارتباطه في مجالات الحياة وصعوبة التعامل مع الادارة كونها مدعومة من قبل الدولة فظهرت الاستحالة في تنفيذ احكام القضاء من قبل الادارات، وهذه الاستحالة وان كانت تستند الى مبدأ شرعي قانوني الا انها تحتاج الى ايجاد البديل والتعويض عن حالة عدم تنفيذ الاحكام.

ثانياً: الاستحالة في الفقه القانوني:

اختلف الفقهاء في تحديد استحالة التنفيذ للأحكام القضائية، التي قد يكون بعضها سبباً للإعفاء من المسؤولية وانقسم بذلك الى ثلاثة اتجاهات، اتجاه تقليدي واتجاه حديث واتجاه توفيقي ونبينها كما يلي:

١- الاتجاه التقليدي

ركز هذا الاتجاه على الاستحالة المطلقة التي تكون سبباً للإعفاء من المسؤولية، والتي اذا توفرت حالتها فأنها تعفي من التنفيذ بسبب الاستحالة وينقضي الالتزام بحلولها، فان هذه الحالة هي التي تعفي من المسؤولية، وتكون مصدر اعفاء من الالتزام بالتنفيذ بوجه الناس كافة، اما اذا كانت الاستحالة شخصية فأنها لا تؤدي الى التجرد من مسؤولية تنفيذ الالتزام[٤].

---

(١) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الاداري الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٣٣.

(٢) د. عصام الصادق عبد الله، الية تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٣) المادة (٥٣) من قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ المعدل.

(٤) د. عصام الصادق عبد الله، الية تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢١٦، د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني العراقي الجزء الثاني، الطبعة الاولى، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٥، ص٤٤٤.

ان ما ذهب به هذا الاتجاه من طلب توفر الاستحالة المطلقة والتي تكون سبباً للأعفاء من المسؤولية وهذه الاستحالة تكون على كافة الناس بوصفها استحالة، موضوعية فقد تكون هنالك حالات خاصة تتعلق بطرف معين ولا ترقى ان تكون لدى الطرف الاخر، ولكنها تؤثر على هذا الطرف وتجعله في حالة يستحيل معه التنفيذ، فلذلك نرى ان هذا الاتجاه سار على المسار القديم من ايجاد هذا النوع من الاستحالة ولم يواكب التطور ورفع المعاناة عن اصحاب العلاقة والتوصل الى ايجاد الحلول فحصر تطبيق الاستحالة في نطاق ضيق وعلى حالات محددة، فظهر اتجاه اخر خفف من متطلبات هذه الاستحالة وهو الاتجاه الحديث.

٢ – الاتجاه الحديث

في هذا الاتجاه ذهب الفقه الى التقليل من حدة الشروط التي تطلبها الاتجاه التقليدي، الذي قد حصر استحالة التنفيذ في نطاق ضيق، فقد ذهب هذا الاتجاه الى التخفيف والتوسع من هذه الشروط، فلا يشترط ان تكون هناك استحالة مطلقة او موضوعية، بل ذهب الى ان الاستحالة النسبية او الشخصية تؤدي ايضا الى استحالة تنفيذ الالتزام، فان هذا الاتجاه استخدم المعيار الذاتي او الشخصي في تحديد مضمون الاستحالة القائم على بذل الجهد[١]. وقد ميز هذا الاتجاه بين الاستحالة السابقة والاستحالة اللاحقة، وقال انه في الاستحالة السابقة يجب التفريق بين اذا كان هناك استحالة موضوعية او شخصية، فالاستحالة الموضوعية هي التي تحول دون نشوء الالتزام، اما اذا كانت الاستحالة شخصية فالالتزام قائم ولا يقضي الا بالتعويض، اما في حالة الاستحالة اللاحقة فان الالتزام ينقضي سواء كانت الاستحالة موضوعية او شخصية، لأنها وقعت بعد الالتزام[٢].

نجد ان هذا الاتجاه هو الاقرب الى الواقع حيث اخذ بالمعيار الذاتي او الشخصي لما يوجد من حالات كثيرة قد استحالة لأسباب شخصية وذاتية خاصة، وبالتالي فقد ضمنها ضمن هذا الاطار لكي تشملها حالات الاستحالة والتي تكون سبباً من اسباب الاعفاء من المسؤولية في التنفيذ لما يحدث من

(١) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الاداري الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٣٢١، د. محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها، مصدر سابق، ص١٧٤.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، القضاء الاداري اللبناني دراسة مقارنة، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢٤١.

اسباب قد تكون قهرية للإدارة تمنعها من تنفيذ الاحكام، فان هذا الاتجاه هو الاوسع من الاتجاه السابق الذي اشترط ان تكون الاستحالة مطلقة موضوعية، وهذه تكون فيها من الصعوبات وحصر الاستحالة في نطاق ضيق جدا، فان هذا الاتجاه قد وسع من هذا الاطار وادخل الكثير من الحالات ضمن حالة الاستحالة.

٣- الاتجاه التوفيقي

هذا الاتجاه يرى في كل المذهبين السابقين شيء من الصحة، ولا ينكر الافكار التي اتى بها هذين الاتجاهين، فقد ذهب هذا الاتجاه الى التفرقة بين الالتزام بوسيلة والالتزام بالنتيجة، ففي حالة الالتزام بوسيلة فان الملتزم يبرأ عند تحقق الاستحالة الشخصية، اذا لم يكن له دخل في تحققها، اما في حالة الالتزام بالنتيجة، فان الملتزم لا يبرأ عند تحقق الاستحالة الشخصية، ويتطلب براءته في هذه الحالة هي الاستحالة المطلقة الموضوعية[١].

إن هذا الاتجاه يضع القضاء في موقف صعب عند الفصل في النزاع المقدم اليه فقد تكون هذه الحالات تنطبق على اشخاص ولا تنطبق على اشخاص اخرين وفق الشروط بين الأطراف، وهذه تكون خلاف العدالة التي يريد ان يطبقها القضاء، فقد تكون هنالك استحالة شخصية لدى الشخص ووجود شرط معين قبل وقوع هذه الاستحالة يمنع هذا الشرط من الاستفادة من هذه التخفيف من الالتزام وعلى هذا الشخص رغم وجود الاستحالة والظرف الخاص به فانه يلتزم بتنفيذ الالتزام الا اذا كانت الاستحالة موضوعية مطلقة تهم الناس كافة، ومن ثم سوف يقع الكثير من الاشخاص ضمن هذه الدائرة ولا يستفادون من سبب الاباحة ولا تكون القرارات اقرب الى العدالة.

في ضوء ما تقدم، يمكن القول أن من المهم تأييد الاتجاه الحديث الذي ذهب الى الاستحالة النسبية او الشخصية، القائمة على بذل الجهد لان هذه الاستحالة تتحقق حسب كل حالة بسبب الظروف او الاحوال التي تتعلق باختلاف الاوضاع واختلاف المراكز القانونية، فما دام هناك اختلاف بين الادارات المعنية بالتنفيذ فلابد ان يكون تقدير الاستحالة

(١) د. عبد الحي حجازي، نظرية الاستحالة، بحث منشور في مجله اداره قضايا الحكومة، السنة السابعة، العدد الثاني، ابريل ١٩٦٣، ص ١٦١، اشار الية حامد شاكر محمود، استحاله التنفيذ واثرها على الالتزام العقدي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٢، ص ١٣.

ايضاً وفق كل حالة حتى تكون اقرب للعدالة والذي يحقق العدالة والاطمئنان لدى اصحاب الحقوق، ولاسيما ان اتجاه القضاء ذهب ايضا الى تحميل المسؤولية من دون اخطاء، وجاء هذا الامر الى تحقيق العدل، وحفاظ الحقوق والحريات والمراكز القانونية القائمة على اساس مسؤولية التضامن.

المطلب الثاني

انواع استحالة تنفيذ الحكم القضائي وتمييزها

للوقوف على مضامين الاستحالة لابد من معرفة انواعها، وما يتخلل تلك الانواع من فروع والتي تتجلى وترتكز عليها الاستحالة، فضلاً عن تمييز استحالة تنفيذ الاحكام عن غيرها من مفاهيم مما تتداخل وتتقارب من هذا المعنى لكي نقف على ذاتية الاستحالة، وهكذا سنبين في انواع استحالة التنفيذ والتمييز عن غيرها عبر تقسيم المطلب على فرعين، سنتناول في الفرع الاول انواع استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في الفرع الثاني ذاتية استحالة تنفيذ الحكم الاداري.

الفرع الاول

انواع استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري

توجد هناك نوعين لاستحالة تنفيذ الاحكام القضائية، فمنها ما تكون استحالة نسبية، وهذه الاستحالة قد تكون عن الطريق القانوني وتتجلى بالتصحيح التشريعي او وقف تنفيذ الحكم القضائي او الغاء القرار القضائي، واستحالة مطلقة لا يمكن تنفيذ الالتزام بها كالحوادث الطارئة والقوة القاهرة، فتحتاج الى جهود للتغلب على هذه الاستحالة، وتوجد هناك استحالة موضوعية واستحالة شخصية[1]، غير ان الانواع الغالبة في التقسيم الاداري هي الاستحالة النسبية والاستحالة المطلقة ونبين هذين النوعين بالتتابع وكما يأتي.

(١) د. سليم سلمان، خلاصة القانون الاداري، بدون طبعة، مكتبة صادر ناشرون، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٣٦.

اولا: الاستحالة النسبية في تنفيذ الحكم القضائي الاداري:

الاستحالة النسبية حيث يستحيل تنفيذ الحكم لفترة من الزمن، وهذه الاستحالة مرجعها الى نص او مبدا من المبادئ القانونية التي تمنع تنفيذ الحكم القضائي [١]، وتتحقق هذه الاستحالة عبر ثلاث صور هي التصحيح التشريعي ووقف تنفيذ الحكم والغاء الحكم، فالتصحيح التشريعي ان يقوم المشرع بإصدار تشريع يصحح او يعدل من تشريع سابق وفي هذه الحالة فان الادارة تتحرر من الالتزام بتنفيذ قرار القضاء الاداري اذا ما اريد تنفيذه على وفق القرار القديم حيث ان التصحيح الغاية منه الصالح العام وتحقيق النفع العام[٢].

المشرع احيانا يقوم بتصحيح او تعديل لأثار حكم قضائي، فيصبح تنفيذ هذا الحكم على الماضي مستحيلا، لذلك فان الادارة لا تستطيع ان تنفذ التزامها بتنفيذ الاحكام، حيث لا يمكن مطالبة الادارة بتنفيذ القرارات التنظيمية او الفردية التي اتخذت تأسيسا على القرار او الحكم المصحح او المعدل، اذ يصبح التنفيذ مستحيلا، بيد ان التصحيح التشريعي هو محدد بحدود على المشرع الالتزام بها، فمن هذه الحدود ما هو يخص موضوع اثر الحكم ومدى رجوع الحكم باثر رجعي، حيث تكون مرحلة سابقة على صدور الحكم او لاحقه على صدور الحكم[٣].

وان التصحيح يمتد اثره على الحالة السابقة للتصحيح ولا يمتد الى الحالة اللاحقة له في المستقبل، فاذا طلب من الادارة التنفيذ لا تلتزم بالتنفيذ، لأن التنفيذ مستحيل في حالة التصحيح على الاثار السابقة باعتبار ان الحكم اصبح منعدما ولا يمكن تنفيذه، فقط تلتزم في الاثار اللاحقة اي في المستقبل هذا من جهة[٤]، من جهة اخرى فان المشرع عندما يقوم بالتصحيح التشريعي لابد ان تكون غايته تحقيق الصالح العام، وان هذه الغاية لا يمكن استغلالها من قبل السلطة في تحقيق اغراض لا تمت للصالح العام بفائدة او تحقيق مكاسب شخصية، لذلك فان الاحكام والقوانين لها الحجية القانونية بالتنفيذ ولابد ان ترتبط بالصالح العام، وتحقيق مصلحة

(١) بعزيز هجيرة، امتناع الادارة العامة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٢) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٣) زياد خلف عودة، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٤) محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها الجريمة والمسؤولية، مصدر سابق، ص ١٦٩.

الجماعة والحفاظ على المراكز المكتسبة بحكم القانون[١]، فقد الغى مجلس الدولة الفرنسي المرسوم الخاص بتعديل القانون الاساس للمسرح الفرنسي، وبين ان سبب ذلك هو الانحراف بالسلطة، لان الانحراف يشكل الباعث الاساس في تعديل القانون الاساس، وان في هذا المرسوم كان هناك انحراف بالسلطة مما ادى الى الغاء هذا المرسوم ولا يتوافق مع الغاية الاساسية في القانون[٢]، وكان ذلك في سبيل تحقيق المصلحة العامة والنظام العام والحفاظ عليهم.

بناءً على ما تقدم نجد ان التصحيح التشريعي يمكن ان يعد من بين الاسباب التي قد تحول دون تنفيذ الحكم القضائي الاداري، ومع ذلك فان التصحيح لا يمكن ان ينتج اثره في تبرير الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الا اذا كان قد صدر وفق مقتضيات المصلحة العامة وعدم المساس بالمراكز القانونية المكتسبة ولا شك ان في ذلك ضماناً للحقوق التي يتمتع بها الافراد في ظل ضمان مبدأ الامن القانوني.

اما حالة وقف تنفيذا الحكم فتعني انه اذا صدر حكم من محكمة القضاء الاداري، وتم الطعن بهذا الحكم فانه قد يتم وقف تنفيذ هذا الحكم لحين البت في هذا الطعن، فالإدارة لا تستطيع تنفيذ هذا الحكم بسبب استحالة تنفيذه لحين البت في الحكم من قبل مجلس الدولة، والذي يكون بإلغاء الحكم المطعون فيه و تتحلل الادارة من التنفيذ، او تعيد للحكم قوته ويصبح واجب التنفيذ على الادارة[٣].

ويلاحظ ان الطعن امام مجلس الدولة الفرنسي لا يؤدي الى ايقاف التنفيذ، الا اذا امر المجلس به وسواء كان الطعن مقدماً على قرار اداري ام حكماً قضائياً، وقد سار المشرع الفرنسي على هذا المبدأ وهو ما نصت عليه المادة (١٢٥) من "ان الطعن بالاستئناف في الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية، لا يوقف تنفيذها الا اذا امرت به محكمة الاستئناف"[٤].

---

(١) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ١٤١.

(٢) علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠١٥، ص ٥٠.

(٣) رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الادارية واشكالاته في مواجهة الادارة، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٤) د. محمد باهي ابو يونس، وقف تنفيذ الحكم الاداري من محكمة الطعن في المرافعات الادارية، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٧.

وسار مجلس الدولة المصري على المبدأ الذي سار عليه مجلس الدولة الفرنسي، وهذا ما اكدته المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنه ١٩٧٢ "لا يترتب على الطعن امام المحاكم الادارية وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، الا اذا امرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك..."[١] حيث رسخت مبدا ان الطعن امام المحاكم الادارية لا يوقف تنفيذ الحكم الا اذا امرت به المحكمة.

اما قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنه ١٩٧٩ المعدل فأنه لم ينص على جواز وقف التنفيذ، ولكن نجد وقف التنفيذ من خلال قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنه ١٩٦٩ المعدل، والذي يعد المرجع في حال عدم وجود نص في قانون مجلس الدولة [٢]، حيث نص قانون المرافعات على انه يوقف تنفيذ الاحكام عند الطعن بها[٣]، بيد انه يجوز تنفيذ الحكم عبر مدة الطعن القانونية في الثلاثين يوما اذا كانت هناك مصلحة، ولكن يؤخر التنفيذ اذا ابرز المحكوم عليه اعتراض واستثنى من ذلك الاحكام والقرارات الصادرة بحق دوائر الدولة فيؤخر تنفيذها لحين اكتساب الدرجة القطعية وحيازته لحجية الشيء المقضي به تطبيقا لحكم القانون[٤].

---

(١) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(٢) المادة (٧/حادي عشر) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل "تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ في شان الاجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون".

(٣) المادة (٢٠٨) من قانون المرافعات رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل "الطعن بطريق التمييز يؤخر تنفيذ الحكم المميز اذا كان متعلقا بحيازة عقار او حق عيني عقاري وفيما عدا ذلك يجوز للمحكمة المختصة بنظر الطعن ان تصدر قرارا بوقف التنفيذ الى ان يفصل في نتيجة الطعن اذا قدم المميز كفيلا مقتدرا يضمن تسليم المحكوم به عندما يظهر انه غير محق في تمييزه، او وضع النقود او المنقولات المحكوم بها امانة في دائرة التنفيذ، او كانت امواله محجوزة بطلب الخصم، او وضعت تحت الحجز بطلبه".

(٤) المادة (٥٣) من قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ المعدل بموجب المادة (٨) من قانون رقم ٣ لسنة ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد ٥٥٥٧ في ٢٠١٩/١/٢٨ والتي نصت "يجوز تنفيذ الحكم خلال مدة الطعن القانونية الا ان التنفيذ يؤخر اذا ابرز المحكوم عليه استشهادا بوقوع الاعتراض على الحكم الغيابي او الاستئناف او بوقوع التمييز اذا كان الحكم متعلقاً بعقار ويستثنى من ذلك الاحكام والقرارات الصادرة بحق دوائر الدولة فيؤخر تنفيذها لحين اكتسابها الدرجة القطعية".

والاستحالة في هذا النوع تختلف عن التصحيح التشريعي؛ لان التصحيح التشريعي يكون فقط على الحالات السابقة ولا يقع على الحالات اللاحقة من ناحيه الاثر، اما في حالة وقف التنفيذ فاذا امرت المحكمة بوقف تنفيذ الحكم فانه يسري على الحالات السابقة واللاحقة لحين اجازة التنفيذ من قبل المحكمة التي تحدد وقت نهاية وقف تنفيذ الحكم القضائي اما بإجازته او بإلغائه(١).

مما تقدم نجد ان وقف التنفيذ يمكن ان يكون حالة من الحالات التي تستند اليها الادارة في عدم تنفيذ الحكم القضائي بموجب المدد القانونية وطريقة الطعن المقدمة على الحكم، كانه اذا كان الحكم يمكن تنفيذه قبل صيرورته مكتسب الدرجة القطعية فانه يمكن تنفيذه اذا لم يكن هناك اعتراف او طعن ولكن في حالة إبراز طعن ما، فان ذلك يؤدي الى التأخير وعدم التنفيذ في الوقت الحالي.

وإذا اصدر مجلس الدولة او المحاكم الادارية قرار بإلغاء الحكم القضائي الاداري محل التنفيذ، فان الادارة تكون في حل من التزامها بالتنفيذ على ضوء القرار الذي تم الغاؤه، ولا تستطيع التنفيذ لان في ذلك استحالة قانونية، حيث نجد مجلس الدولة الفرنسي طلب منه الحكم بالغرامة التهديدية لإجبار الادارة على تنفيذ قرار الغي في الاستئناف في دعوى تتلخص وقائعها في اي طعن امام المحكمة الادارية في القرار الصادر بفصل احد الموظفين وقضت المحكمة بإلغاء قرار الفصل ذلك، ثم قدمت الادارة طعن الاستئناف ضد القرار القضائي يقضي بموجبه بإلغاء القرار محل الطعن، وكانت قد طلب امام مجلس الدولة الحكم بالغرامة التهديدية لإجبار الادارة على تنفيذ قرار الالغاء الصادر من محكمه اول درجه، حيث رفض مجلس الدولة الطلب، تأسيساً على انه لاحق للطاعن في ان يجبر الادارة على تنفيذ حكم نظرا لانتهاء وجوده بحكم الاستئناف(٢).

وفي مصر يترتب صدور حكم من المحكمة الادارية العليا بإلغاء حكم صادر من محكمه القضاء الاداري زوال اثاره، ومن تطبيقاته الطعن رقم ٢٢٠٢ ق /جلسه ١٩٩٣/٧/٢٧ "ومن المعلوم ان يترتب على صدور حكم من المحكمة الادارية العليا بإلغاء حكم صادر من محكمة القضاء الاداري

(١) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ١٤٣.

(٢) ديانا كمال علي، ضمانات تنفيذ الاحكام الادارية في مواجهة الادارة، الطبعة الاولى، دار وليد للنشر والتوزيع والبرمجيات، القاهرة، ٢٠٢٢، ص٧١.

ان يزول كل ما كان للحكم من اثار بحيث يعود الحال الى ما كان عليه قبل صدور الحكم المذكور"[١].

وفي العراق نصت المادة (٧/ثامنا) من قانون مجلس الدولة على انه "أ- تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها، ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي، ب- يكون قرار المحكمة المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذا البند قابلا للطعن فيه تمييز لدى المحكمة الادارية العليا خلال ٣٠ يوماً من تاريخ التبلغ به او اعتباره مبلغا، ج- يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الادارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتا وملزما"[٢]، ففي حالة نقض الحكم لا يمكن للإدارة تنفيذه اذا طلب منها لاستحالة تنفيذه؛ لان الحكم تم الغاءه وهذا ما نص علية قانون المرافعات[٣].

وبناءً على ما تقدم نجد بان الاستحالة القانونية هي التي تنتج عن تصرف قانوني يمنع تنفيذ الحكم، وهذا الوضع في وقف وعدم تنفيذ الحكم بتصرف قانوني يكون من جهة الادارة استحالة في تنفيذ الحكم ويرفع المسؤولية عن عدم تنفيذ الحكم، وهذه التصرفات اتخذت ثلاث صور التي هي التصحيح التشريعي ووقف تنفيذ الحكم والغاء الحكم، فعند توفر هذه الصور في الحكم فان الادارة تكون في موقف يستحيل معها تنفيذ الحكم سواء أكانت هذه الاستحالة دائمة ام مؤقتة.

ثانياً: الاستحالة المطلقة:

في هذه الحالة فان استحالة التنفيذ ترجع الى حدث او واقعة خارجة عن نطاق الحكم فهي تعد عارض يقطع الاتصال بين الحكم وتنفيذه، وهذا العارض اما ان يرجع الى شخص المحكوم له وهذه الاستحالة تسمى استحالة شخصية، او يعود الى ظروف عاصرت صدور الحكم، وهذه تؤدي الى عدم تنفيذ الحكم وهذه الاستحالة يطلق عليها استحالة ظرفية [٤].

---

(١) جلال قادر احمد كيلاني، اشكالية تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٢) المادة (٧/ثامنا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) المادة (٢/٢٠٨) من قانون المرافعات العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل "اذا نقض الحكم الغيت اجراءات التنفيذ التي تمت قبل وقوع تأخير التنفيذ بسبب التمييز...".

(٤) زياد خلف عودة، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٨٦.

وترجع هذه الاستحالة الى الاحوال التي تحيط بالشخص المحكوم له او لصالحه، مما يؤدي الى استحالة تنفيذ الحكم، كبلوغ الموظف سن التقاعد حالة طلب العودة الى وظيفته تنفيذا لقرار الحكم الصادر بإلغاء قرار فصله واعادته الى الوظيفة، بيد ان هذه الاحوال التي ارتبطت بالموظف حالت دون تنفيذ الحكم(١).

وفي هذا الشأن قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض طلب الحكم بالغرامة التهديدية لإجبار الادارة على تنفيذ الحكم الصادر من محكمه باريس الادارية، والذي يخص قرار وزير الداخلية بأسناد بعض الوظائف الادارية الى احد مفتشي البوليس على اعتبار ان هذا الشخص قد بلغ سن التقاعد القانونية، فأن الادارة لا تستطيع تنفيذ الحكم لأن الاجراء مستحيلاً (٢)، كما نجد ايضا مجلس الدولة المصري عندما تكون هناك استحالة متعلقة بالمحكوم لصالحه كبلوغ المحكوم لصالحه السن القانوني فانه يتعذر معه اعادته للوظيفة فليس سبيل امام المحكوم له، الا ان يطلب التعويض عن الاضرار التي لحقت به جراء قرار الفصل المعيب او غير المشروع وإن كان لذلك مقتضى(٣).

في هذه الاستحالة تكون هناك ظروف استثنائية تحول دون تنفيذ الاحكام القضائية، فقد تكون هذه الظروف متصلة بالنظام العام والصالح العام، او تكون بسبب اجنبي لا يمكن دفعه، وقد تكون هناك صعوبات واقعية تعترض التنفيذ، او تتحقق نتائج نظرية في المراكز القانونية، والصعوبات التي تعترض عمليه التنفيذ كما في حالة تصحيح المراكز القانونية، الغاء وظيفه مثلا او استحالة تنفيذ حكم يقضي بإزالة المباني التي تمت اقامتها على ارض المحكوم له وعند التنفيذ تكون المباني قد هلكت قبل التنفيذ، وقد تكون عدم توفر الاعتمادات المالية الذي يجعل التنفيذ مستحيلا للفترة الحالية الى حين توفير السيولة المالية(٤).

---

(١) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ٥٠٩.

(٢) كمال الدين رايس، اليات الزام الادارة على تنفيذ القرارات القضائية الادارية في قانون الاجراءات الادارية والمدنية، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي –ام البواقي، كلية الحقوق، الجزائر، ٢٠١٤، ص٥٨.

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ٢٢٤/ ٤٥ق، اشار اليه، د. عصام الصادق عبد الله، الية تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢١٧.

(٤) محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها الجريمة والمسؤولية، مصدر سابق، ص ١٧٤.

كما لا يمكن تنفيذ الحكم اذا كان الحكم ينذر به تهديد للنظام العام او الصالح العام، وان تنفيذه يؤدي الى نتائج لا يمكن تداركها، كحدوث فتنه او تعطيل في سير المرافق العامة او يؤدي الى تهديد للنظام العام، ففي هذه الحالة الادارة لا تستطيع تنفيذ الحكم ولا تسال جزائياً عن امتناعها عن التنفيذ؛ لان الامتناع كان غايته الحفاظ على النظام العام والصالح العام، ومن التطبيقات الشهيرة في القضاء الفرنسي ان احد الافراد المقيمين في تونس حصل على حكم بملكيته لقطعة ارض تم شراؤها، ولكن عندما اتى ليضع يده على تلك القطعة فوجئ بان هذه القطعة قد تم اشغالها من قبل قبيله منذ زمن بعيد، وكانت هي المورد لهم فرفض الاهالي التخلي عن هذه الارض والخروج منها، فلجا هذا الشخص الى الادارة الفرنسية لدعمه باستخدام القوه، ولكن السلطات رفضت ذلك وان الامر يؤدي الى زعزعة النظام العام والصالح العام و حكم له بالتعويض(١)، كما قد تكون الاستحالة الظرفية بسبب اجنبي ولا تستطيع الادارة دفعه، فان الادارة لا تستطيع تنفيذ الحكم، كالحكم الاداري الذي يطلب من الادارة بتسليم وثائق او سجلات معينه الى صالح المحكوم له وعند التنفيذ قد تتعرض تلك الوثائق الى حريق او الى سرقة مما يؤدي الى عدم امكانية الادارة التنفيذ وحتى لو طلب المحكوم له من المحكمة بفرض غرامة تهديدية على الادارة فان المحكمة لا تستطيع ان تفرض غرامة تهديدية لإجبار الادارة على التنفيذ، لان التنفيذ اصبح مستحيلا(٢).

وقد ترجع استحالة التنفيذ الى ارتباط بنتائج نظرية مستمدة من التحليل النظري، ففي حالة القرارات المطلوب الغاؤها التي تندمج في عملية مركبة، والتي ترتبط في التعاقد بين الادارة والافراد، فهذه القرارات اذا حكمت المحكمة بنقضها فان هذا النقض يؤدي الى استحالة تنفيذ العقد المبرم بين الادارة والافراد، مما يصار الى فسخ العقد واستحالة تنفيذه(٣).

فنجد أن المحكمة الادارية العليا في مصر قد ذهبت الى تعويض المحكوم له عند وجود استحالة في تنفيذ الحكم بسبب وقوع اضطرابات تهدد الامن العام، فان هذه الظروف تشكل استحالة حيث جاء فيها "ولان كان القرار الاداري لا يجوز في الاصل ان يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي والا كان مخالفا للقانون الا اذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فورا اخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث

(١) رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الادارية واشكالاته في مواجهة الادارة، مصدر سابق، ص ١١١.

(٢) كمال الدين رايس، اليات الزام الادارة على تنفيذ القرارات القضائية الادارية في قانون الاجراءات الادارية والمدنية، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٣) جلال قادر احمد كيلاني، اشكالية تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٨٧.

فتنه او تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذ الصالح العام على صالح الفرد الخاص ولكن بمراعاة ان تقدر الضرورة بقدرها وان يعوض صاحب الشأن ان كان لذلك وجه"[1].

نخلص مما تقدم ان للاستحالة نوعان بارزين، وهي الاستحالة القانونية والاستحالة المادية والنوع الاول والذي الذي يرجع الى وجود نص او مبدا من المبادئ القانونية التي تمنع تنفيذ الحكم، و يتركز في حالة التصحيح التشريعي ووقف تنفيذ الحكم والغاء الحكم، تكون حالة الاستحالة القانونية من خلال هذه الصور الثلاثة والتي تمنع تنفيذ الاحكام، اما النوع الاخر وهو الاستحالة الواقعية او المادية، فيكون مرجعها الى واقعة خارجة على نطاق الحكم، اما ان تكون هذه الواقعة مرتبطة بالشخص وتسمى في هذه الحالة الاستحالة الشخصية، او تكون مرتبطة بالظروف التي تتصل بالحكم او الواقعة مما يؤدي الى استحالة تنفيذ هذا الحكم وهذا النوع يسمى بالاستحالة الظرفية، والاستحالة الظرفية تكون على نطاق واسع، اوسع من الاستحالة الشخصية حيث تكون مجالاتها اكثر، عندما تتصل بالنظام العام او تكون هناك صعوبات لا يمكن دفعها او تتحقق نتائج نظرية في المراكز القانونية او تكون بأسباب اجنبية لا يمكن دفعها.

الفرع الثاني

تمييز استحالة تنفيذ الحكم الاداري عن غيرها

تقترب الاستحالة من بعض الاحكام وتتداخل في احيان اخرى، وتكون جزء من احكام معينة، فنجد ان الامتناع عن التنفيذ يحقق تعطيل الاحكام، ولكن مع اختلاف المسؤولية التي تترتب على كليهما، ونجد ايضاً ان هناك حالة يكون فيها الحكم معدوم لا يمكن تنفيذه لأنه مختل الاركان وغير صحيح في اصدارة، وهكذا سنبين في تمييز الاستحالة عن الحالات الاخرى من خلال تقسيم الفرع الى نقطتين، تمييز استحالة تنفيذ الحكم القضائي عن الامتناع عن تنفيذه اولاً، وتمييز استحالة تنفيذ الحكم القضائي عن الحكم المعدوم ثانياً.

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٧٢٤ لسنه ٣ ق. س ٤، اشار اليه، محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها، مصدر سابق، ص ١٧٥.

اولاً: تمييز استحالة تنفيذ الحكم القضائي عن الامتناع عن تنفيذه:

الامتناع يتخذ موقفاً سلبياً وليس موقفاً ايجابياً، فالامتناع يأتي بامتناع الادارة او الموظف عن تنفيذ الحكم، و الامتناع في اللغة هو المنع والمنع خلاف العطاء، ويقال رجل منع اي يمنع نفسه(١)، اما في الاصطلاح فهو السلوك القاضي بالامتناع عن تنفيذ الحكم أو ترك تنفيذ الاحكام (٢)، وعرفه الفقه المصري بانه الامتناع عن تنفيذ ما مأمور به من المحكمة وفقا للقواعد القانونية(٣)، اما في الفقه العراقي فأنه امتناع الموظف او المكلف عن القيام بعمل يوجبه القانون ويعاقب عليه في حالة عدم التنفيذ(٤).

وللامتناع عن تنفيذ الاحكام عدة طرق او صور يتحقق بها الامتناع عن التنفيذ، فيكون امتناع الموظف او الادارة امتناع صريح، وقد يكون الامتناع بالتنفيذ الجزئي او التنفيذ المبتور، وقد تعمد الادارة الى اصدار قرار جديد يتضمن اثار القرار المطلوب إلغاؤه، وتوجد صورة اخرى وهي عندما يتم التنفيذ بطريقه التأخير والتباطؤ بالتنفيذ.

١ – الامتناع الصريح

وتتمثل هذه الحالة بأن تمتنع الادارة او الموظف عن تنفيذ الحكم صراحة، وقد عاقبت التشريعات على جريمة الامتناع عن تنفيذ الاحكام، فقد اشار قانون العقوبات المصري الى معاقبة الموظف العمومي الذي امتنع عمداً عن تنفيذ الحكم(٥)، وما اكده دستور جمهورية مصر على الالتزام بتنفيذ الاحكام وعدم

(١) جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، مصدر سابق، ص ٣٣.

(٢) محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها الجريمة والمسؤولية، مصدر سابق، ص ٢٠٣.

(٣) د. محمود نجيب حسنى، جرائم الامتناع والمسؤولية الجنائية عن الامتناع، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٥.

(٤) د. محمد اسماعيل ابراهيم، اثر الطاعة على المسؤولية الجزائية لامتناع الموظف عن تنفيذ الاحكام القضائية، بحث منشور، مجلة المحقق الحلي للعوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة السادسة، ٢٠١٤، ص ٢٩٧.

(٥) المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل "يعاقب 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. كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضى ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذا الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف".

الامتناع عن تنفيذها[١]، وايضا اشار قانون العقوبات العراقي الى تجريم الامتناع عن تنفيذ الاحكام[٢]، ان الامتناع يشكل سابق خطيره في حجية الاحكام القضائية وتنفيذها، باعتبار ان هذه الجريمة لها من الجسامة ما يؤثر على الاحكام القضائية ككل، وسريان الاحكام وتمتعها بالقوة النفاذية والحجية وتقلل من هيبه القانون، ان لجوء الادارة الى ارتكاب مثل هذه الجريمة، فهو يؤدي الى عدم احترام القانون ولا يليق بالحكومة القانونية في زمن البلد المتحضر، ان تمتنع الادارة عن تنفيذ الاحكام النهائية بغير وجه قانوني، وما يترتب على هذا الامتناع من اشاعه الفوضى وفقدان الثقة واخلال بمبدأ الامن القانوني[٣]، وهذه الصورة تعد من أخطر صور الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية، لأنها تتضمن مخالفة صارخة للقانون، واهدار للثقل العامة مما يؤدي الى ترتب المسؤولية الجزائية والمدنية للموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام[٤] .

٢- التنفيذ الجزئي أو المبتور

قد تعمد الادارة او الموظف الى تنفيذ الحكم، ولكن هذا التنفيذ جزئي ومبتور، والغاية من هذا التنفيذ هو تفويت الفرصة على صاحب المصلحة عن طريق الحكم القضائي، فتقوم بتنفيذ جزئي لا يحقق المصلحة المرجوة من الحكم، كأن يصدر حكماً بأعاده احد الموظفين المفصول الى وظيفته مع ارجاع المستحقات المالية وحساب المدة للعلاوة والترفيع، غير ان الادارة تقوم بإرجاع الموظف ولا تحتسب له المستحقات ومدة العلاوة والترفيع، حيث ان المصلحة من الحكم وتنفيذه لم تتم بسبب التنفيذ الجزئي وتفويت المصلحة امام صاحب الحق[٥].

---

(١) المادة (١٠٠) من دستور جمهورية مصر ٢٠١٤ المعدل "تصدر الاحكام وتنفذ باسم الشعب، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون، ويكون الامتناع عن تنفيذها او تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمة يعاقب عليها القانون...".

(٢) المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل "١- يعاقب بالحبس وبالغرامة او بأحدي هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في وقف او تعطيل تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والانظمة او اي حكم او امر صادر من احدى المحاكم او اية سلطة عامة مختصة او في تأخير تحصيل الاموال او الرسوم ونحوها المقررة قانونا، ٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف او مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم او امر صادر من احدى المحاكم او من اية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية ايام من انذاره رسميا بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخلا في اختصاصه،...".

(٣) عصام حاتم حسين، وسائل اجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٤) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانوني في اقامة الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص ١٧١.

(٥) د. محمد اسماعيل ابراهيم، اثر الطاعة على المسؤولية الجزائية لامتناع الموظف عن تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٢٩٩.

إن التنفيذ بهذه الطريقة لا يحقق الهدف الاسمى للحكم القانوني، وكذلك لا يحقق ما يطمح اليه صاحب المصلحة من صدور الحكم لصالحه، وهذا يجد التعسف في مجال تنفيذ الاحكام او ما يعرف بإساءة التنفيذ، عندما تتقاعس الادارة عن القيام بواجبها بالتنفيذ، فهي وأن كانت تملك سلطه تقديرية في التنفيذ بالشكل الذي يحقق الصالح العام، غير ان هذا لا يعني ان تتعسف باستخدام هذه السلطة وتؤثر على مضمون الحكم، فان سلطتها هذه مقيده بالنتائج التي ستحققها عبر التنفيذ(١)، ومثال على ذلك ان تصدر المحكمة قرارا بإعادة الموظف الى وظيفته، الا ان الادارة تقوم بإعادته، ولكن بدرجة ادنى بدواعي عدم وجود الدرجة الوظيفية والتخصص المالي للدرجة التي قضى بها الحكم(٢).

٣- التأخير بالتنفيذ

قد تعمد الإدارة الى تعمد التأخير، وهذا يأتي من سوء النية في الادارة في تأخير تنفيذ الحكم، كاشتراطها بعض الشروط للتنفيذ او ضرورة ان يكون هناك الاجتماعات قبل التنفيذ، فتعمد الى ايجاد معرقلات من شان هذه المعرقلات التأخير في التنفيذ، فان تأخير الادارة وقت اكثر من اللازم حكمه حكم الامتناع عن تنفيذ الاحكام، متى ما تحققت سوء نية الادارة بالتأخير والمماطلة بالتنفيذ، حيث نجد ان المحاكم الادارية اكدت على الادارة بتحملها المسؤولية عن تأخير تنفيذ الاحكام، وهذا اصبح مبدأً قانونيا في ان مسؤولية عدم التنفيذ والتأخير في الاحكام يقع على عاتق الادارة، متى ما ثبتت نية الادارة في التأخير(٣)، ومن ذلك ان يستحصل الموظف على قرار باحتساب خدمته السابقة، وكذلك الترفيع للدرجة الوظيفية الاعلى وتتأخر الادارة بتنفيذ الحكم، بدواعي وجود من هو اقدم منه في الترفيع للدرجة الوظيفية الاعلى(٤).

كما يعد التأخير والتسويف اكثر صوره انتشاراً عند الادارة، حيث نجد ان اكثر الاحكام التي تتأخر في تنفيذها هو فيما يتعلق في مجال الوظيفة العامة وحقوق الموظفين، التي تتعلق بالامتيازات

---

(١) عصام حاتم حسين، وسائل اجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانوني في اقامة الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص ١٧١.

(٣) د. محمد اسماعيل ابراهيم، اثر الطاعة على المسؤولية الجزائية لامتناع الموظف عن تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٣٠٠.

(٤) محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها الجريمة والمسؤولية، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

والاستحقاقات المالية التي تعطى لهم وفق قانون الخدمة، وان تصرف الادارة هذا يضعها امام مسؤولية امام القضاء عن التأخير في التنفيذ[١].

٤- إعادة اصدار القرار الملغي

تقوم الادارة بإصدار قرار اخر جديد يكون في مضمونه اثار تحقيق اثار القرار الملغي، ومن ثم فإن الادارة ترتكب مخالفة صريحة في الالتفاف على القانون وعدم تنفيذ احكام القضاء، وتعمد الى ذكر اسباب تراها جديده لكي تضفي الشرعية على القرار الجديد[٢]، فان هذه الحالة هي رغبة الادارة في تعطيل الاحكام، فهي تخالف مبدا تخصيص الاهداف الذي يجب الالتزام به، وخرجت عن الهدف المفروض من قرارها، وهي تخضع للرقابة القضائية التي تطورت الى رقابة ملائمة، تحقيقا للصالح العام[٣]، ومن ذلك تقوم الادارة بإلغاء قرار الاستملاك تنفيذا للحكم القضائي، غير انها تقوم بإصدار قرار اخر يتضمن الاستيلاء لوجود مصلحة عامة على وفق احكام قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ المعدل، فان عملها يتصف بالانحراف بالسلطة[٤].

وبعد استعراض احكام الامتناع عن التنفيذ نجد انها وحالة الاستحالة في التنفيذ يشتركان في عدة امور، منها ان الادارة لا تنفذ الحكم الاداري مع اختلاف الاسباب، فنجد حالة الامتناع عن التنفيذ، ايضا من الامور المشتركة في حالة الامتناع عن التنفيذ وحالة الاستحالة، كلاهما مطلوب ويقع ضمن الاعمال التي تكلف بها الادارة في تنفيذ القوانين الا انها لا بد ان تستند الى اسباب، احيانا توجد اسباب لامتناع الادارة عن التنفيذ تؤدي الى الغرض او الى حالة الاستحالة، متى ما كانت هناك اسباب مقنعة وكانت هناك اسباب فيها حسن نيه بالامتناع عن التنفيذ[٥].

غير انه توجد عدة نقاط نستطيع ان نميز بين حالة الامتناع عن التنفيذ وحالة الاستحالة، نقاط تختلف بعضها عن بعضهم الاخر.

---

(١) د. عصام الصادق عبد الله، الية تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٢٨.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١١٣.

(٣) عصام حاتم حسين، وسائل اجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٤) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانوني في اقامة الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص ١٧٣.

(٥) جلال قادر احمد كيلاني، اشكالية تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٥٣.

١- في حاله الامتناع توجد عدة صور التي تجسد حالة الامتناع، ومن هذه الصور هي التراخي والتباطؤ بالتنفيذ والتنفيذ الناقص او المبتور و الامتناع الصريح، وهناك صورة اخرى، وهي اعادة القرار الذي حكم بإلغائه، اما في حالة الاستحالة فلها عدة انواع، منها استحالة مادية واخرى قانونية، والاستحالة القانونية قد تكون عن طريق التصحيح التشريعي او وقف تنفيذ القرار او الغاء القرار القضائي، اما في حالة الاستحالة الواقعية فنجد هناك استحالة شخصية واستحالة ظرفية(١).

٢- في الامتناع عن التنفيذ فان الادارة تقع عليها المسؤولية الجزائية والمدنية، اذا ثبت امتناعها ولم تكن هناك اسباب مقنعة، على خلاف حالة الاستحالة فأنها لا ترتب مسؤولية على الادارة لاستحالة تنفيذ الحكم وهي حالة تبرر المسؤولية عن الادارة(٢).

٣- الامتناع عن تنفيذ الاحكام التي تقوم بها الادارة او الموظف، غالبا ما تكون في حالات اعتيادية لا توجد هناك ظروف قاهرة او استثنائية، اما في حالة الاستحالة فانه في الغالب هناك ظروفا استثنائية ترتبت ادت الى حالة الاستحالة في التنفيذ(٣).

٤- في حالة الامتناع عن تنفيذ الاحكام وحتى تترتب المسؤولية يجب اثبات ذلك الامتناع، ومخالفته لأحكام القانون وبيان الاسباب التي تشتمل على الامتناع، اما في حالة الاستحالة عن التنفيذ فلا حاجه الى ذلك الاثبات(٤).

٥- في حالة الامتناع عن تنفيذ الاحكام غالبا ما تكون الادارة بإرادتها المنفردة، تمتنع عن تنفيذ الاحكام او تتأخر او تماطل لغاية هي تبتغيها، اما في حالة الاستحالة عن تنفيذ الاحكام، فترجع الى سبب خارج عن ارادة الادارة، مما يكون التنفيذ مستحيلا ويمنع المسؤولية الجزائية (٥).

---

(١) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانوني في اقامة الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص ١٧١.

(٢) محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها الجريمة والمسؤولية، مصدر سابق، ص ٣٣٥.

(٣) مهند قاسم زغير، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الاداري في الظروف العادية، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٤، ص ١٠٨.

(٤) علي كاظم عبود، مسؤولية الادارة الناشئة عن عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠٢١، ص ١٣٢.

(٥) حامد شاكر محمود، استحالة التنفيذ واثرها على الالتزام العقدي، مصدر سابق، ص ٦٢.

٦- الامتناع عن تنفيذ الاحكام تكون هناك في بعض الاحيان صعوبات، وهذه الصعوبات تؤدي الى ارهاق في التنفيذ، اما في حالة الاستحالة فان الصعوبات التي تكون في الاستحالة لا يمكن التغلب عليها مما تؤدي الى استحالة تنفيذ الحكم(١).

٧- الصعوبات الناشئة عن الامتناع عن التنفيذ تؤدي الى انقاص الالتزام او التقليل منه اذا كانت هناك اسباب مبررة، اما في حالة الاستحالة فإن الصعوبات تؤدي الى انقضاء الالتزام ولا يمكن تنفيذه(٢).

مما تقدم تبين لنا ان الاستحالة تختلف عن حالة الامتناع عن التنفيذ، لان الامتناع يشكل جريمة ومعاقب عليه قانونا، حيث لا يوجد مسوغ قانوني للامتناع، واذا توفر مانع او عذر او مسوغ قانوني حال دون التنفيذ فان حالة الامتناع تصبح في حالة الاستحالة حال توفر العذر المشروع، اما اذا لم يتوفر العذر المشروع فان حالة الامتناع تشكل جريمة يعاقب عليها القانون.

ثانياً: تمييز استحالة تنفيذ الحكم القضائي عن الحكم المعدوم:

العدم لغةً عدم عدما وعدما، والعدم عديم الشيء، والعدم ضد الوجود ويعني ايضا الفناء والفقدان(٣)، والحكم بمعناه الواسع هو القرار الذي يصدر من محكمة تشكلت تشكيلا صحيحا، وخصومة منعقدة وفقا للقانون، وان يكون الحكم تضمن التحرير وعدم مخالفته للشكليات التي يتطلبها القانون(٤).

فالحكم المعدوم هو الحكم الذي تخلف ركن من اركان الحكم الاساسية، بحيث يجعله هذا العيب الجسيم حكما معدوما لا يرتب اي اثر قانوني، فالحكم المنعدم هو الذي يفقد ركناً من أركانه والتي يتطلبها القانون وهو عيب جسيم يؤدي الى انعدام الحكم، والحكم المعدوم لا يلحقه التقادم ولا تسقط به الطعون في مدة معينة، يصبح عرضة للطعن في اي وقت كان، ويتمسك به كل ذي مصلحة وللمحكمة من تلقاء نفسها ان تثير هذا الانعدام(٥).

---

(١) علي راضي وادي، الصعوبات التي يواجهها صاحب الحق في تنفيذ احكام القضاء الاداري وكيفية تلافيها، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠١٩، ص ٥٨.

(٢) حامد شاكر محمود، استحالة التنفيذ واثرها على الالتزام العقدي، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٣) د. شوقي ضيف، المعجم الوسيط، مصدر سابق، ص ٥٨٨.

(٤) احمد صباح غدير، الحكم القضائي المنعدم، مصدر سابق، ص ٣٣٨.

(٥) صدام خزعل يحيى، النظام القانوني للحكم الباطل في قانون المرافعات المدنية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص ١١.

والاسباب التي تؤدي الى انعدام الحكم، فهو قد يصدر من محكمة لا ولاية لها، وقد يكون الحكم صادر من شخص ليس لديه سلطة في الفصل في المنازعات، وكذلك عدم توفر الشروط الشكلية في الحكم كالتوقيع، او صدور حكم من شخص زالت عنه الصفة قبل صدور الحكم، من ذلك قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم بالعدد ٣٥٣٥ / شخصية اولى / ٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/١٢/٦، والذي بين فيه ان صدور الحكم في يوم ليس من ايام العمل الرسمي او الدوام الرسمي، فان الحكم يصبح معدوماً، كما ان التبليغات الباطلة تجعل من الحكم معدوما، فاذا كانت التبليغات في الدعوى المطلوب الحضور فيها ولم تكن هذه التبليغات صحيحة وموافقة للضوابط القانونية، فأنها تكون سببا في جعل الحكم الذي يصدر معدوما[١].

لذلك فان اركان الحكم القضائي الاساسية هي ان يصدر من محكمة تتبع جهة قضائية، وان يصدر الحكم في خصومة منعقدة وفقا للقانون، وان يكون الحكم مكتوباً وطبقا للشكليات القانونية، فإن اي تخلف لهذه الاركان يصبح الحكم معدوما لا اثر له.

ففي هذا الشأن نلاحظ ان القانون المدني المصري اشار الى ظاهرة الانعدام، في المادة (١٧٥) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (١٣) في سنة ١٩٦٨ على ضمانة توقيع القضاة على الحكم، ويجب التوقيع على المسودة حتى لا يكون الحكم باطلا، فان فكرة الانعدام اصبحت من المبادئ المسلم بها في القانون المصري[٢].

اما قانون المرافعات المدنية العراقي فلم يشر صراحة الى فكرة الانعدام، ولكن أشار إليها ضمنا حيث اشار الى انه يوقع على الحكم من قبل القاضي او رئيس الهيأة واعضائها قبل النطق به، وهذا التوقيع من قبل الهيئة او القاضي الزامي وركن اساس، بتخلفه يصبح الحكم معدوما[٣].

قد يتقابل الحكم المنعدم مع الاستحالة في بعض الامور، فكلاهما يتعلق بالنظام العام، وكلاهما يؤدي الى عدم التنفيذ من تحقيق اثارهما، مع اختلاف اسباب كل منهما ويؤدي الى عدم تنفيذ الحكم.

---

(١) عواد حسين ياسين، مفهوم الحكم القضائي الباطل والحكم القضائي المنعدم والتمييز بينهما، مقال منشور على الموقع https://sjc.iq/view.69541/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/٣٠، الوقت ٤,٠٠ مساءاً.

(٢) احمد صباح غدير، الحكم القضائي المنعدم، مصدر سابق، ص ٣٥٣.

(٣) المادة ١/١٦٠ من قانون المرافعات المدني رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

وفي هذا الشأن نجد ان هناك عده نقاط تتميز بها الاستحالة عن انعدام الاحكام نوجز اهمها:

١- ان انعدام الاحكام هو جزاء اجرائي، يقع على الحكم الذي يتخلف به ركن من اركان القاعدة القانونية[١]، اما الاستحالة فهي وضع او حالة في حال تحققها يصبح التنفيذ مستحيلاً.

٢- في حالة التمسك بالحق، فانه يجوز التمسك بالانعدام في اية مرحلة من مراحل الدعوى، اما الاستحالة فإنها تكون في مرحلة تنفيذ الحكم اي بعد اصدار الحكم من المحكمة [٢].

٣- إن الانعدام يتمسك به كل ذي مصلحة، والمحكمة ايضا تتصدى له من تلقاء نفسها، اما الاستحالة تظهر عند محاولة الادارة الامتناع عن تنفيذ الحكم لأسباب خارج عن ارادتها.

٤- الحكم المنعدم لا يمكن تصحيحه؛ لأنه من العدم ولا يولد اي اثر، اما الاستحالة فيمكن في حالة الاستحالة المؤقتة يصار الى تنفيذ الحكم بعد زوال فترة الاستحالة المؤقتة.

٥- إن الحكم المنعدم هو الذي تجرد ركن من اركانه، فهو موجود من الناحية الواقعية وغير متحقق من الناحية القانونية، اما الاستحالة فإن الحكم يصدر صحيحاً من الناحية القانونية وغير قابل للتنفيذ من الناحية الواقعية[٣].

نخلص مما تقدم ان الاستحالة تختلف عن حالة الحكم المعدوم التي تخلف ركناً من اركانه الاساسية، التي تتطلب صدور الحكم الصحيح، وان تكون هناك محكمة قد تشكلت تشكيلاً صحيحاً وان تكون هناك خصومة منعقدة وفقا للقانون، وان يكون الحكم مكتوباً وموافقاً للشكليات التي يتطلبها القانون، ولا يمكن تنفيذ ذلك الحكم، لأنه في حالة استحالة تمنع تنفيذ ذلك الحكم اذا تبين انه حكم معدوم ولا يجوز تنفيذ الحكم المعدوم، وتشكل حالة انعدام الحكم استحالة في تنفيذه؛ لأنه من العدم ولا اثر له في القانون، فانه من الممكن ان يؤدي انعدام الحكم القضائي الى حالة استحالة تنفيذه اذا علم المطلوب التنفيذ منه بان الحكم فقد احد اركانه الاساسية التي يتطلبها القانون فانه لا يستطيع ان ينفذ ذلك الحكم.

---

(١) دينا عطية ماشاف، النقص التشريعي في صياغة القاعدة الاجرائية الجزائية، رسالة ماجستير، جامعة ميسان، كلية القانون، ٢٠٢١، ص ٨٠.

(٢) عقيل جاسم خلف، انعدام الحكم القضائي الاداري، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠، ص٣٧.

(٣) احمد صباح غدير، الحكم القضائي المنعدم، مصدر سابق، ص ٣٥٨.

المبحث الثاني

اسباب استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري

ان الغاية الاساسية للقضاء وتنفيذ الاحكام القضائية هو الحفاظ على الحقوق والحريات الاساسية، فالتنفيذ هو الذي يحول القواعد القانونية من حالة السكون الى حالة الحركة، والتي تحدث اثاراً قانونية على الواقع، غير ان الاستحالة وعدم القدرة على تنفيذ الاحكام يقف عائقاً امام تلك الحقوق والحريات وعدم تحقيق الاثار القانونية على الواقع، ولابد للقضاء الاداري من ايجاد الحلول لمواجهة هذه الحالة [1]، فتوجد عدة اسباب وظروف تسبب استحالة في تنفيذ احكام القضاء، وان هذه العوامل والظروف ما يكون قريبا من الادارة و متعلقا بشخص معين، فتوجد اسباب تتعلق بالإدارة منها عدم توفر السيولة النقدية لدى الادارة او الاعتماد المالي، وعدم امكانية ارجاع الحال الى ما كان عليه، وهناك من الاسباب ما تكون بفعل التقسيمات الادارية المتعددة وكثرة متطلبات تنفيذ تلك الاحكام وما يطلق عليه البيروقراطية الادارية، وهناك من الاسباب الشخصية التي تتعلق بصاحب المصلحة، ومنها ما تكون دوافع شخصية وحالة الطاعة لرئيس تجب طاعته، و توجد اسباب موضوعية قد تكون هذه الاسباب متعلقة بالدافع عن التنفيذ، قد يكون هذا الدافع هو المصلحة العامة او النظام العام، وتكون هناك دوافع سياسية او اقليمية، ومنها اسباب قانونية تجعل من التنفيذ مستحيلا، كالأشكال في التنفيذ والتصحيح التشريعي والغاء حكم او وقف تنفيذه او الغموض الذي يصاحب الحكم، فوفقا للمضمون اعلاه سنقسم هذا المبحث على مطلبين، سنتناول في المطلب الاول الاسباب الذاتية للاستحالة في تنفيذ الاحكام الادارية، وسنتناول في المطلب الثاني الاسباب الموضوعية للاستحالة في تنفيذ الاحكام الادارية.

(١) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ١٣٨.

المطلب الاول

الاسباب الذاتية للاستحالة في تنفيذ الاحكام الادارية

ان من الاسباب التي تكون قريبة من الادارة ومتصلة بالإدارة او الموظف المعني بالتنفيذ او صاحب المصلحة، وهذه العوامل تؤدي الى صعوبة في تنفيذ الاحكام الادارية او الامتناع عن تنفيذ الاحكام لأسباب مشروعة مع توافر حسن النية، فنجد هناك من الاسباب ما هو متعلق بالإدارة والذي يضع الادارة في موقف صعب من تنفيذ الاحكام، ومن الاسباب ما هو متعلق بالموظف القائم وما يقع عليه من ضغوطات، وكذلك اسباب متعلقة بصاحب المصلحة فهو الذي يجعل تنفيذ الحكم مستحيلاً لسبب راجع اليه، ومن ثم ارتأينا ان نقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الاول الاسباب المتصلة بالإدارة، وسنتناول في الفرع الثاني الاسباب الشخصية.

الفرع الاول

الاسباب المتصلة بالإدارة

توجد عدة اسباب يمكن ان تحول دون تنفيذ الاحكام وهذه الاسباب تتعلق بالإدارة او تكون قريبة من الادارة، وحتى لا تترتب عليها المسؤولية لابد ان يكون هذا الامتناع عن التنفيذ يستند الى صعوبة مادية او قانونية لا يمكن التغلب عليها، و يجب ان تكون هذه الصعوبة حقيقية، وان تكون الادارة حسنة النية ولا يوجد استغلال للسلطة في ايجاد تلك الصعوبات؛ لأنه يرتب عليها المسؤولية، ومن ثم عندما توجد هذه الصعوبات التي لا يمكن التغلب عليها وتوفر حسن النية وحقيقة هذه الصعوبات ووجودها العملي، فان ذلك لا يرتب المسؤولية على الادارة، لأنه لا تكليف بمستحيل، ويمكن بيان ذلك في نقاط وكما يأتي:

اولاً: عدم توفر الاعتماد المالي

تشكل الاموال عامل مهم في مجال تنفيذ الاحكام بصورة عامة والاحكام الادارية بصوره خاصة، وغالبا ما تستتر الادارة خلف هذا العامل وتتحجج بانه ليس هناك اعتمادات مالية تغطي المبلغ الذي يتضمنه الحكم، ومن ثم لابد من ارصاده في الموازنات القادمة لعدم توفر الاعتماد الحالي وهذا يؤخر تنفيذ الحكم ولا يمكن تنفيذه في الحال[1]، وعدم توفر الاعتمادات المالية قد يكون عذرا لتخفي الادارة

(١) علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٥٥.

وراء عدم تنفيذها الحكم، فلذلك نجد ان القضاء يراقب هذه الحالة وفي حال تحققها فان الادارة تكون قد تعسفت باستعمال سلطتها ويصار الى فرض تعويض مادي على الادارة(١).

فتكون للاعتماد المالي أهمية خاصة كونه يمثل جزءًا من السياسة المالية للدولة، والتي لا يمكن لها القيام بوظائفها الإدارية أو تنفيذ خططها الاقتصادية والاجتماعية من دونها، مما يوفر تغطية مالية في الموازنة العامة، فمن جهة يتسبب في حدوث تأخير في اعتماد النفقات، مما يؤدي إلى عرقلة معظم الخدمات في الحياة العامة، ومن جهة أخرى يتم تطوير وظائف الدولة وتدخلاتها في مختلف المجالات الحيوية العامة لتحديد حجم الإنفاق العام، حيث كانت الدولة في القرن العشرين ترصد الاعتماد المالي لأغراض إدارة البرنامج المالي لها، وتشمل متطلباتها(٢)، وله من الاهمية الكبيرة في تنفيذ القرارات حيث لا يمكن تنفيذ قرار ما لم يكن هناك اعتماد مالي يغطي نفقات هذا القرار كما هو في حالة ترفيع الموظفين من درجه الى اخرى(٣).

فقد أوضحت التشريعات مفهوم الاعتماد المالي حيث عرفه التشريع الفرنسي بأنه الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة، وإيراداتها ويأذن بها ويقرها البرلمان، فهو (وثيقة تنبؤ واقرار النفقات والايرادات السنوية للدولة)(٤)، أما القانون المصري فقد عرفه البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة بشكل أساسي للسياسة العامة للدولة(٥).

---

(١) عصام حاتم حسين السعدي، وسائل جبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص٧٩.

(٢) المادة (٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١ رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١.

(٣) المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٤) Laufenburger، Budget et Tresor، Legislation financiers، Traite deco.et de 1958، p7 ، اشارة اليه، سرى سعد عبد الجبار، اثر عدم توافر الاعتماد المالي في التصرفات القانونية للأدارة، رسالة ماجستير /الجامعة المستنصرية /كلية القانون، ٢٠١٣، ص ٦.

(٥) د. أحمد إبراهيم البلوشي وآخرون، دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة للدولة لمملكة البحرين، معهد البحرين للتنمية السياسية، ٢٠١٧، ص ١١، بحث منشور على الموقع الالكتروني، https://www.bipd.org/publications/InstituteBooks/budgetanalysis.aspx، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/١٦، التاسعة صباحاً.

وفي العراق عرف بأنه الجدول المتضمن تخمين الواردات والمصروفات المالية لمرة واحدة تحدد في قانون الميزانية لأغراض محددة[١]، ويراد به ايضا هو الترخيص العام من السلطة التشريعية في سبيل إجازة تصرفات قانونية من شأنها أن تولد إجازة على عاتق الذمة المالية للإدارة[٢].

يتضح لنا من التعريفات المتقدمة أن الاعتماد المالي هو رخصة قانونية تمنح من السلطة المختصة للجهات الإدارية الحكومية لتحتكم إليها في تصرفاتها الإدارية وفقاً لحدود قيمة الاعتماد المالي المخصص لها في الموازنة العامة للدولة، فهو تقدير سنوي للمصروفات المتوقع إنفاقها الواردة في قانون الموازنة العامة بغية تحقيق للدولة النفع العام.

وعدم وجود الاعتماد المالي يجعل تنفيذ الالتزام او تنفيذ الحكم مستحيلاً استحالة مؤقتة الى حين توفر السيولة المالية، فان هذا الحكم يصار الى تنفيذه متى ما توافرت الاموال سواء في ذات السنة او في سنة مالية اخرى، والادارة لا تتحلل من تنفيذ ذلك الالتزام وتبقى ملتزمة به[٣].

فنجد ان اغلب الاحكام في هذا الموضوع تدور حول التعويض، حيث تكون هناك مبالغ مالية يراد تعويضها فتصطدم بعدم وجود الاعتمادات المالية خلال السنة، ولابد من انتظار السنوات القادمة لكي يتم ادراجها ضمن الموازنات، وهذا ما نجده من تأخر تنفيذ لجنة المادة (١٤٠) من الدستور العراقي في اعطاء التعويضات، فكل هذا يؤخر تنفيذ الاحكام، وما له من تأثير على الحقوق التي يتمتع بها صاحب المصلحة بصورة خاصة، وكذلك على الامن القانوني الخاص بالأحكام الادارية بصورة عامة[٤]، لذلك فان المشرع الفرنسي قد اصدر تشريعا لتلافي حالة عدم توفر الاعتمادات المالية التي لها علاقة بتنفيذ الاحكام الادارية وجعلها من حتميات النزاهة وعدالة القضاء، واصدر قانون رقم (٥٣٩/ ٨٠) في ١٩٨٠/٧/١٦ والذي اوجب الدفع، وذلك في مادته الاولى التي نصت "حين يقضي

---

(١) المادة (٤) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٢) د. احمد محمود الربيعي وزهراء هشام القزاز، النظام القانوني للاعتماد المالي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد التاسع، مجلد ١، ٢٠٢٣، ص ٢٢٥.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، ضوابط صح صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٢٦.

(٤) علي راضي وادي، الصعوبات التي يواجها صاحب الحق في تنفيذ احكام القضاء الاداري وكيفيه تلافيها، مصدر سابق، ص ٦٣.

حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به على هيأة محلية عامة بدفع مبلغ من النقود محدد في الحكم نفسه فان هذا المبلغ يجب ان يصدر به امر الدفع او اذن الصرف في موعد اقصاه اربعة اشهر من تاريخ الاعلان وفي حالة عدم اصدار الامر او الاذن في هذا الموعد تقوم به سلطة الوصاية من تلقاء نفسها"[١]، وهذا يعني بأن هناك احكام صدرت ولم تكن اعتمادات مالية كافية لتنفيذها مما حدا بالمشرع الفرنسي الى ايجاد ضمانات تحول دون تعطيل تنفيذ الاحكام بحجة عدم توفر الاعتماد المالي.

في مقابل ذلك اكد القضاء الاداري المصري على تنفيذ الاحكام وان توفير الاعتماد المالي هو من واجب الادارة وضمن مسؤولياتها، لتنفيذ احكام القضاء الاداري، ولا شان للمستفيدين من هذه القواعد بذلك؛ لان هذه القرارات انشات مراكز قانونية قائمة قانونا وهذا واضح في حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر سنة ٢٠٠٧ والذي يقضي بأن الادارة ملزمة بتوفير الاعتماد المالي المخصص سواء وجد التخصيص ام لم يوجد ولا يعد مبرراً لعدم تنفيذ الحكم القضائي الاداري[٢]، وبذلك فأن القضاء المصري يسعى لإلزام الادارة بضمان توفير الاعتمادات المالية لتلافي حالة عدم تنفيذ الاحكام.

أما في العراق فان قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل اشار في المادة (٧/ثانيا) على "يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار الهيئة العامة لمجلس الدولة الصادر نتيجة الطعن باتا وملزما"، مما يوجب على الادارة اذا صار الحكم نهائي واكتسب الدرجة القطعية، على الرغم من تضمنه مبالغ ماليه او تعويضات، فلابد على الادارة ان تلتزم بتنفيذ ذلك الحكم، غير انه ما استقر عليه القضاء العراقي في عدم خضوع اشخاص القانون العام لطرق التنفيذ الجبري، وهذه الحالة تعطي الادارة الحرية في حال تعذر عليها التنفيذ لعدم وجود التخصيص المالي، فإنها سوف تنتظر الى حين توفر السيولة المالية، وهذا الانتظار قد يطول مما يؤدي الى استحالة وقتيه في تنفيذ الحكم الاداري[٣]،

---

(١) د. كمال جواد كاظم، مدونة القضاء الاداري الفرنسي، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت،٢٠٢٠، ص ٢١٦.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ١٠٩٠٠ لسنة ٤٧.ق في ٢٠٠٧/٣/١٥، اشار اليه، علي كاظم عبود الحمداني، مسؤولية الادارة الناشئة عن عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٥٦.

(٣) د. عبد المنعم الضوى، القضاء الاداري في دول القضاء المزدوج دراسة مقارنة في مصر وفرنسا والعراق، الطبعة الاولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٣٠٣.

وتكون الادارة في موقف صعب عليها تنفيذ ذلك الحكم، وهذه الصعوبة قد تؤدي الى استحالة مؤقته في اغلب الاوقات لحين توفر السيولة المالية، فقد حكمت محكمة قضاء الموظفين الى مجموعه من الموظفين والزمت الادارة المعنية بتنفيذ استحقاقات الموظفين من علاوات وترفيع وصرف مستحقاتهم المالية، الا ان الادارة بينت بان الموظفين مستحقين تلك العلاوات والترفيعات ولكن عدم توفر المستحقات المالية وعدم توفر المبالغ المالية حال دون تنفيذ ذلك الامر(١).

مما تقدم نجد ان عدم توفر التخصيص المالي يمكن ان يشكل احدى الحالات الشائعة والاسباب التي تتمسك بها الادارة في عدم تنفيذ حكم القضاء الاداري، ومع ذلك لاحظنا ان المشرع الفرنسي والمصري حاول ايجاد ضمانات لتخطي هذه الحالة في حين لم نجد مثل هذه الضمانات في العراق مما يشكل قصوراً تشريعياً لابد من تلافيه لضمان تنفيذ الاحكام القضائية بشكل عام والقضاء الاداري على وجه الخصوص.

ثانياً: عدم امكانية ارجاع الحال الى ما كان علية:

قد لا تستطيع الادارة ارجاع الحال الى ما كان عليه، وقد تكون هذه الصعوبة من الادارة نفسها هي التي اقامت تلك الصعوبات، فمثلا تقوم بفصل موظف وفي فتره الفصل تقوم بتعيين اخر مكانة وفي حال صدور حكم بإرجاع الموظف المفصول فان الادارة تكون في موقف صعب وهذا الموقف الصعب هي التي وضعت نفسها فيه، ومن ثم فأنها لا تستطيع ان تنفذ الحكم لاستحالة تنفيذه الا بعد ايجاد الدرجة له لكي يعاد الى الوظيفة(٢).

وابعاد الموظف من وظيفته واشغال موظف اخر او الغاء هذه الوظيفة يتطلب من الادارة ان تكون مستنده الى اسباب قانونية، والا فان موقفها هو التعسف باستعمال السلطة حتى لا يتمكن الموظف من الرجوع الى وظيفته السابقة، ومن ثم فانه عندما يصدر حكم بإرجاع الموظف فإنها لا تستطيع ارجاع الحال الى ما كان عليه، ويصار الى ايجاد حلول اخرى كان تعمل الى اعادة تنظيم الدوائر او المراكز القانونية فتبعد موظفين وتعين اخرين مكانهم، ففي هذه الحالة ان الوظائف المعينة

---

(١) قرار رقم ٢٧٤٦/م/٢٠٢١ في ٢٠٢٢/٤/٢٤، مجلس الدولة، محكمه قضاء الموظفين، قرار غير منشور.

(٢) د. عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر الى الادارة لتنفيذ احكامه، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٨٥.

قد انشغلت من قبل موظفين جدد ولا يمكن اصدار ابعادهم لانهم يكونون في موقف الموظف السابق ومن ثم فان الادارة تتحمل تبعة الاثار الناتجة عن هذه التصرفات غير المدروسة[١]، كأن يستحيل اعادة الحال الى ما كان عليه بعد صدور حكم بإلغاء قرار صادر من الجامعة بحرمان طالب من اداء الامتحان في حين ان الامتحانات قد انتهت قبل ان يصدر الحكم فان الادارة لا تستطيع ان تنفذ الحكم لاستحالة ارجاع الحال الى ما كان عليه[٢]، بيد انه في العراق لا يجوز للمحاكم النظر في الدعاوى التي تقام على الوزارة او الجامعة او الهيأة او الكلية او المعهد في كل ما يتعلق بالقبول والانتقال والامتحانات او العقوبات الانضباطية هذا ما استقرت عليه المحكمة الادارية العليا[٣].

وفي هذا الشأن لابد من الاشارة الى ان الحالة التي تكون سببا لامتناع الادارة عن التنفيذ ويكون هذا الامتناع جائزاً ومشروعاً يجب ان تكون الادارة لديها حسن نية، ولم تكن هي سبب في ايجاد تلك الصعوبات التي تمنع من تنفيذ الحكم[٤]، فاذا كان الحكم يقضي بإرجاع الحال الى ما كان عليه قبل فترة زمنية معينة فان هذه الفترة تجد من الصعوبة الرجوع لها، لان الزمان في تقدم والاثار المادية والقانونية تترتب على ذلك فان الاستحالة تكون من الناحية العملية في تنفيذ الحكم وارجاع الحال الى ما كان عليه، كالحصول على حكم بإلغاء قرار اداري بإزالة مبنى معين، في حين انه عندما يصار الى التنفيذ يجد ان القرار قد نفذ وازيل المبنى ولا يمكن التنفيذ الجبري في مواجهة الادارة اذا ما استحال تنفيذ الحكم لأنها تعد من اشخاص القانون العام هؤلاء الاشخاص لا تخضع الى التنفيذ الجبري[٥].

وتأسيساً على ما تقدم فقد جاء في حكم لمجلس الدولة المصري باستحالة تنفيذ الحكم الصادر عن محكمة القضاء الاداري، وان هذه الاستحالة هي عدم القدرة على تنفيذ الحكم، لان المطحن قد تهالك ولم يتم اصلاحه ولم يتم تحويله من نظام الحجارة الى نظام السلندرات من ضمن حملة تطوير المطاحن التي القتها الوزارة في مدة تجاوزت عشر السنوات من قبل اللجنة التي شكلتها المحكمة لمعاينة طبيعة المطحن في

---

(١) علي كاظم عبود، مسؤولية الادارة الناشئة عن عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، ضوابط صح صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٣) قرار رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٤، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٤، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص ٣٢٦.

(٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص٣٨.

(٥) عصام حاتم حسين السعدي، وسائل جبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٨٠.

٢٠١٩/٥/٣٠ [١]، فنجد لا يمكن ارجاع الحال الى ما كان علية بسبب الاستحالة وفوات المدة القانونية اللازمة للتنفيذ.

مما تقدم نجد ان اسباب الاستحالة هنا تكون راجعة لعنصر الزمان الذي يشكل استحالة من عدم ارجاع الحال الى ما كان عليه ومما يساعد الادارة على التمسك به في عدم تنفيذ الحكم القضائي.

ثالثاً: البيروقراطية الادارية[٢]:

النظام الاداري عادةً يخضع الى نظام التدرج الوظيفي وتتوزع المسؤوليات فمنها ما تكون مسؤوليات رئيسية ومنها ما تكون مسؤوليات فرعية لكل اختصاص، والعمل الذي يقوم به ولا يجوز التجاوز على اعمال الاختصاصات الاخرى، فان هذا الاختلاف بين الادارات وتعددها يؤدي الى التأخير في تنفيذ الاحكام، بدافع ان تنفيذ هذه الاحكام لا يدخل ضمن اختصاص هذه الدائرة، وانه من اختصاص دائرة اخرى[٣].

وإن الأنظمة الادارية المعقدة والاجراءات الكثيرة التي تطلبها في إكمال وتمشية المعاملات تؤدي الى تأخير تنفيذ الاحكام، وفي بعض الاحيان الى استحالة تلك الاحكام لمضي فترات طويلة من صدور تلك الاحكام، وبما ان للإدارة السلطة التقديرية في تحديد المدة اللازمة للتنفيذ، فإنها تكون اكثر حرية في اختيار الوقت المناسب، ولكن هذه السلطة التقديرية ايضا تخضع الى رقابة القضاء حتى لا يكون التأخير بسبب تعسف في استعمال السلطة[٤].

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ١٤١٢ في ٢٠٢٠/٧/٢٢ الصادر من مجلس الدولة المصري والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/73199، تاريخ الزيارة ١٩ /١١/ ٢٠٢٤، الوقت ٤,٠٠ صباحا.

(٢) البيروقراطية (bureaucracy) هي البنى والهياكل التي يقوم عليها تنظيم السلطات الإدارية وتوزيعها، وتحديد الصلاحيات وتسمية المسؤولين وتنظيمهم، في أي إطار منظم وفق القوانين ويخضع لسلطة معينة ويشيع استخدامها في وصف هياكل الإدارة الرسمية التابعة للحكومة في بلد ما وقوانينها ونظمها وموظفيها. ضحى خالد خلف، البيروقراطية في الحكومة والأعمال (البيروقراطية الإدارية)، كلية العلوم الادارية/ جامعة المستقبل، مقالة علمية، على الموقع https://www.uomus.edu.iq/NewColl.aspx?newid=24242&colid=21 تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٦، الرابعة مساءاً.

(٣) د. عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر الى الادارة لتنفيذ احكامه، مصدر سابق، ص ١٨٦.

(٤) جلال قادر احمد، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٨٨.

وحيث إن طبيعة الواقع العملي وما دأبت عليه الادارات انها تميل الى اعاقة اي حكم يهدد كيانها او يزعزع نظامها، فهي ترى في القضاء الخصم الذي يحاول محاسبة الادارة عن الكثير من اعمالها وهي تجد في عدم وجود القاضي التنفيذي الاداري الطريقة للالتفاف على احكام القضاء الاداري، حيث قدمت شكوى العديد من المحاكم الادارية الى مجلس الدولة الفرنسي في عام ١٩٩٩ من تأخير الادارات عن تنفيذ الأحكام الإدارية، ووصلت الى مدد تجاوزت المعقول في عدم تنفيذ الاحكام، والسبب في ذلك يعود الى التنظيمات الادارية للإدارات المعنية بتنفيذ الاحكام(١).

اما في مصر فتمثل جودة البيروقراطية رقابة وسلطة داخلية في مكافحة الفساد، وذلك إذا اكتملت عناصرها، وهي وجود معايير تقييم أداء واضحة وموضوعية وتفعيلها، والإشراف، والرقابة الداخلية وأن يكون اختيار عناصر العمل عند التعيين أو الترقية دون محاباة وبناء على الجدارة وتوفير التدريب اللازم مع ضرورة وضوح القواعد والإجراءات الحكومية، فكلما تحسنت تلك العناصر كلما قلت رقعة الفساد حيث يتم نبذ الفساد بشتى أنواعه، وكلما كان هيكل البيروقراطية أكثر بساطة من حيث التسلسل الوظيفي الرأسي أصبحت القواعد والإجراءات الحكومية أكثر بساطة، مما يقلل من فرص الموظف في استغلال القواعد لتحقيق منفعة خاصة، وقد بينت دراسة استقصائية في عام ٢٠١٧ إلى أن أحد أهم أسباب الفساد الإداري هو البيروقراطية والهياكل الإدارية غير الفعالة، فأن ارتفاع معدلات الفساد الإداري في مصر يرجع أسبابه في الأغلب الأعم للبيروقراطية الحكومية والهيكل التنظيمي الخاص بها، وتعقيده وتضخمه، مع غياب الرقابة الفعالة ومعايير الإفصاح والشفافية وحرية المعلومات، وكثرة القوانين واللوائح والكتب الدورية التي تصدر، مع ما يصاحب ذلك من تشتت في العمل الحكومي، فكل ذلك ينعكس على القدرة من تنفيذ الاحكام القضائية سلباً وايجاباً(٢).

وفي العراق فقد ظهرت البيروقراطية بمظهر ضعيف لعدم توافق النظام الإداري مع الطبيعة الاجتماعية ولم يلتزم الالتحاق التدريجي مع المجتمع لتقبلها والذي كان يقوم على أساس نظام الغنائم والمحاصصة من قبل أعضاء الأحزاب الحاكمة دون النظر إلى الكفاءة المطلوبة للوظيفة المراد

---

(١) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٣٣٦.

(٢) د. وائل إبراهيم إبراهيم عبد السلام، البيروقراطية والفساد الإداري وعلاقتهما بالحوكمة الرشيدة، مقال منشور على الموقع الالكتروني، https://mjle.journals.ekb.eg/article_381736.html، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٦، الرابعة مساءاً.

إشغالها، حيث للمحسوبية الأثر السياسي الفاعل في تولي الوظائف العامة. فانتقلت هذه الأفكار إلى العراق لينتقل من مرحلة شيوع الخوف من البيروقراطية الإدارية إلى مرحلة فساد تلك البيروقراطية[١].

مما تقدم نجد اختلاف الادارات والتنظيمات الادارية وكذلك التنظيمات الداخلية في الادارة، وكثرة هذه التنظيمات وعدم خضوعها لأنظمة محددة ومراقبة قضائية، وعدم وجود قاضي تنفيذي للأحكام الادارية وعدم الانسجام بين الادارات المحلية والادارات المركزية، فان من شان هذه الاسباب تؤدي الى عدم تنفيذ الحكم واستحالة تنفيذه، وأسباب عدم توفر الاعتماد المالي الذي يطرأ على الادارة عند تنفيذ احكام القضاء الاداري إن لم يؤدي الى استحالة دائمة فانه لا يمكن للإدارة ان تنفذ الحكم الا بعد توفير الاعتماد المالي الذي يغطي تنفيذ ذلك الحكم وهذا يؤدي الى استحالة مؤقتة، وان القضاء لا يستطيع ان ينفذ التنفيذ الجبري على الادارة، لأنها من الاشخاص العامة، وهذا خلاف القانون، وما يصاحب ذلك من تأثير على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية، وايضاً عدم امكانية ارجاع الحال الى ما كان عليه، لان الادارة تكون في موقف صعب في حال هلاك الشيء او اتمام تنفيذ الفعل، فأنها لا تستطيع ان تقوم بهذا التنفيذ.

الفرع الثاني

الأسباب الشخصية

إن وجود عوامل تجعل من الشخص سواء أكان موظفاً او صاحب مصلحة في موقف لا يستطيع معه تنفيذ الحكم، فنجد في الموظف يجب عليه اطاعة رئيسه في مواطن لا يستطيع تنفيذ الحكم أذا أمر رئيسه بإيقاف التنفيذ لأسباب مشروعة، وكذلك صاحب المصلحة فاذا اقترن بظروف معينة تكون سببا في عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالحه، وهذا ما نبينه في عده نقاط.

أولاً: إطاعة الرؤساء الاداريين:

إن طاعة الموظف لرئيسه امر نظمته القوانين وعدته من موانع المسؤولية، حتى لا تكون هناك معرقلات اثناء تنفيذ الاوامر، ومن ثم فان المسؤولية يتحملها الرئيس اذا اتخذ الموظف الحيطة من ذلك

(١) حيدر نجاح صبر، البيروقراطية وعلاقاتها على التنمية في المجتمع العراقي دراسة ميدانية اجتماعية، رسالة ماجستير، جامعة القادسية، كلية الأداب، قسم علم الاجتماع، ٢٠٢٣، ص ٥٦.

التنفيذ[١]، ووجب الطاعة يراد به بأنه الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة، فإنه حدد العلاقة الرئاسية وبيان أطرافها و مجال الإشراف المتمثل في الوظيفة العامة وتخول للرئيس صلاحيات تصل الى المكانة الذاتية والشخصية للمرؤوس، وكل ذلك في حدود ما يسمح به القانون، وتتضمن هذه السلطات العديد من الصلاحيات بدءاً من التعيين مروراً بتحديد وضعية المرؤوس من ترقية والنقل والاستيداع إلى سلطة التأديب وانتهاء العلاقة بالفصل والعزل، فإن الرئيس مسؤول أيضاً عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم وهي رقابة مطلقة تشمل الشرعية والملائمة[٢].

فالعلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين لا بد أن تكون على أساس التعاون والإنصاف والموضوعية والمساواة، وذلك من أجل استمرار وتنظيم العمل حتى يتم تحقيق فعالية وجودة المرفق الإداري، وبهذا يكون لكل طرفي الطاعة دوره المحدد فالرئيس يختص بإصدار الأوامر والمرؤوس يقوم بتنفيذها، فإن لم يكن كلاهما مختصاً تخلف شرط من شروط واجب الطاعة فتصبح غير مستحقة الأداء[٣].

فالأصل العام على الموظف ان يخضع لرئيسه المباشر، وينفذ اوامره وتعليماته، الا اذا كانت هذه الاوامر والتعليمات مخالفة للقانون، فاذا كانت كذلك لابد على الموظف ان يلفت نظر رئيسه خطيا بالمخالفة وفي هذه الحالة يكون قد حصن نفسه من المخالفة فتتحول المسؤولية الى الرئيس الاداري شخصياً لان المرؤوس سبق وان نبهه خطيا الى ما يتضمن ذلك الامر او التعليمات من مخالفة للقانون[٤]، فيشترط لإعفاء الموظف من المسؤولية عن امتناع عن تنفيذ الحكم القضائي عدة شروط تحدد الحدود التي ان تخطاها الموظف اصبح مسؤولا عن عدم التنفيذ:

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الاداري، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص٢٦٠.

(٢) د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة الاولى، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤٣.

(٣) برابح محمد واحدادان فيروز، واجب الطاعة الرئاسية وحدودها في قانون الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مجلد ١٧، عدد ١، ٢٠٢٤، ص ٨٤.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ واحكام القانون الاداري، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٤٣٣.

١- ان يكون الممتنع عن التنفيذ موظفا، وهذا الاعفاء محدد فقط على الموظفين والموظف هو الذي يخضع الى القوانين المنظمة للخدمة الوظيفية وفي خدمة اشخاص القانون العام وادارة المرافق العامة والعمل الذي يعهد اليه هو عمل دائم فهو يشغل وظيفة دائمة ويعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة او اشخاص القانون العام ويخضع هذا الموظف الى القوانين التي تنظم عمله في حدود الوظيفة(١).

٢- ان يكون حسن النية، وهذا المبدأ هو ان يكون الموظف لا يعلم بالعيب الذي يشوب فعله بالامتناع عن تنفيذ الاحكام ويعتقد ان فعله مشروع وهذا من المبادئ العامة لحماية الموظف حسن النية عندما تكون هناك امور لا يعلم بها في تنفيذ الاحكام لأنه لو علم بها لارتفع هذا المبدأ ويتحمل المسؤولية، واثبات حسن النية امر خاص تتحرى به محكمة الموضوع او التحقيق الداخلي والتثبت منه فلا تقضي بالإدانة الا اذا توافرت العناصر اللازمة لنفي حسن النية(٢).

٣-ان يبذل الموظف الجهد المعقول في سبيل تحقيق الغاية المشروعة من تنفيذ واجبه في تنفيذ القوانين والاوامر التي تصدر من رئيسه، والتي يجب طاعته فهو يعتقد بمشروعية فعله وانما يصدر من الرئيس هو موافق للقانون(٣).

وإن طاعة الرؤساء ليس بدرجة واحدة فيمكن جعل الموظف خاضعاً خضوعاً تاماً لرؤسائه ليس له حرية التصرف وهو كالأداة بين يديهم لهم سلطة على شخصه، وعلى نشاطه وبالعكس يمكن تحويل الموظف نوعاً من الاستقلال تجاه رؤسائه، ومهما اختلف درجة الانقياد للرؤساء شدة وضعفاً فإن الامتثال للرؤساء يمكن أن يترتب بصورة يتفق مع الطابع العملي للوظيفة أو أن تجعل الانقياد تغلب عليه النزعة السياسية فيكون الموظف وليد الحزب السياسي الفائز يدعوه للوظيفة لينفذ برامجه السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيكون أداة طبعة للسلطة المركزية(٤).

---

(١) د. علي محمد بدير. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي. د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، مصدر سابق، ص ٢٩٤.

(٢) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٣٢٤.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، بدون طبعة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١١٨.

(٤) احمد قاسم علي شرهان، التزام الموظف بالحياد السياسي بين النص والممارسة – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، قسم القانون العام، ٢٠١٨، ص ١١١.

فيتضح أن واجب الطاعة يعد من أهم عوامل النهوض بالإدارة العامة وإصلاح فسادها، فهو عصب كل جهاز إداري وأساس سيرها بانتظام واطراد، فالموظف يجب عليه أن ينقاد لأمر رئيسه، ويعمل على تنفيذه وإلا لحقته المسؤولية وتعرض للعقوبات، لأنه لا جدوى من السلطة التي يتمتع بها الرئيس الإداري ما لم يكن هنالك ضمان الإطاعة أوامره وتنفيذ تعليماته.

وان الطاعة واجبة عندما يطلب الرئيس المباشر الى الموظف الامتناع عن تنفيذ الحكم المطلوب، فانه يجب عليه ان يتخذ الاحتياطات القانونية كافة، حتى لا يقع في موقع المسؤولية، ومن ثم اذا اخذ الاحتياطات القانونية فانه يكون سببا مباحا له من المسؤولية ويتحمل المسؤولية الرئيس المباشر، وهذه الشروط هي شروط عامة ان يكون موظفا وان يكون حسن النية وان يتحقق من مشروعية الفعل الذي يقوم به تنفيذا لأوامر الرئيس الذي تجب طاعته[١].

وحيث ان الامتناع عن تنفيذ الاحكام طاعة الى امر الرئيس له من التأثير الواضح على هدر الحقوق والحريات، اذا كان هذا الامتناع فيه دوافع خاصة وغايات غير مشروعة ولا يتوافق مع القانون ومع مبدا المشروعية، خصوصا اذا كان الممتنع عن التنفيذ يتولى مناصب ادارية عليا فان هذا الامر يعرقل تنفيذ احكام القضاء[٢].

لذلك نجد ان قانون العقوبات الفرنسي ايضا نص على عقوبة من ينكر للعدالة او يرفض تنفيذ الاحكام سواء من القضاة ام من الموظفين، وهذا ما نصت عليه المادة (١٥٨) من قانون العقوبات الفرنسي على "يعاقب بغرامة ٧٥٠ فرنك على الاقل ١٥,٠٠٠ فرنك على الاكثر وبالحرمان من ممارسة الوظائف العامة من خمس سنوات الى ٢٠ سنة كل قاضي او محكم وكل مدير او اي شخص له سلطة ادارية ينكر العدالة الواجب القيام بها تجاه الخصوم، وذلك باية حجة حتى اذا كانت الحجة التي يستند اليها سكوت او غموض، وذلك اذا استمر في الانكار بعد التنبيه عليه او صدور اوامر اليه من جانب رؤساءه"[٣]، فنجد ان هذه المادة لها المدى الواسع في الانطباق على كل من

---

(١) د. محمد عبد الحميد، طاعة الرؤساء ومبدا المشروعية– دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٦٣.

(٢) د. مازن ليلو راضي، وسائل تنفيذ حكم القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٩.

(٣) د. محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٢٩٦.

القضاة والموظفين الاداريين فلها مضامين عامة، للحفاظ على مصالح المواطنين وان لم يلتزم القائمين بهذا الالتزام فانه يعد انكارا للعدالة.

وان قانون العقوبات المصري نص ايضا على "لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف اميري في الاحوال الاتية اولاً اذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر من رئيس وجب عليه طاعته او اعتقد انها واجبة عليه، ثانيا اذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذا لما امرت به القوانين او ما اعتقد ان اجراءه من اختصاصه، وعلى كل حال يجب على الموظف ان يثبت انه لم يرتكب الفعل الا بعد التثبت والتحري، وانه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده كان مبنيا على اسباب معقولة"[١]، وحيث ان المشرع المصري وضع شروطا عامة لعدم مسؤولية الموظف الذي يطيع رئيسه وفقا الى المادة (٦٣)، وهي ان يكون حسن النية، وان يعتقد ان الفعل مشروع وصحة الاوامر الصادرة من رئيسه، وعليه ان يخضع لتلك الاوامر وفق التدرج الوظيفي، وكذلك لابد من التثبت والتحري فان الموظف لابد ان يبذل من الجهد والبحث عن مشروعية هذا الفعل، ويتحقق من ان هذا الفعل هو مشروع عن طريق جمع البيانات عليه، وان هذا الامر يؤكد مبدا حسن النية الذي يوجبه القانون من الحيطة والتأكد من المشروعية[٢].

وأشار المشرع العراقي في قانون العقوبات على "لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف او شخص مكلف بخدمه عامه في الحالات الأتية: اولاً اذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذاً لما امرت به القوانين او اعتقد ان اجراءه من اختصاصه، ثانياً: اذا وقع الفعل منه تنفيذا لأمر صادر اليه من رئيس تجب طاعته او اعتقد ان طاعته واجبه عليه ويجب في الحالتين ان يثبت الفاعل ان اعتقاده بمشروعية الفعل كان مبنيا على اسباب معقولة وانه لم يرتكبه الا بعد اتخاذ الحيطة المناسبة، ومع ذلك فلا عقاب في الحالة الثانية اذا كان القانون لا يسمح للموظف بمناقشة الامر الصادر اليه"[٣].

ويجب على الموظف ان يستند الى اسباب صحيحة وواقعية عندما لا يستطيع تنفيذ الحكم طاعة لرئيسه، وهذا ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي على واجبات

---

(١) المادة (٦٣) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل.

(٢) د. محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٢٩٦.

(٣) المادة (٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الموظف[١]، فانه لابد ان يكون هناك اسباب حقيقية وواقعية ويجب على الموظف تنبيه رئيسه المباشر الى مخالفة ذلك الامر حتى يكون مصدر اعفاء له[٢]، وهذا ما اكده قرار المحكمة الادارية العليا بانه على الموظف اطاعة اوامر رئيسه فاذا كانت تلك الاوامر مخالفة للقانون فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة اوجه المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابة[٣].

مما تقدم نجد أن الطاعة والاوامر التي تصدر من الرئيس الاعلى في تنفيذ الاوامر او الامتناع عن تنفيذها ففي حالة عدم تنفيذ الاحكام بناء على اوامر من الرؤساء، اذا رأى الموظف هناك مخالفة فلابد عليه ان يبين تلك المخالفة خطيا ويحصل من قبل الرئيس على الامتناع ايضا خطيا حتى لا يعرض نفسه للمساءلة وان هذه الحالة تجعل من تنفيذ الاحكام امام استحالة في تنفيذها بسبب الطاعة التي يخضع لها الموظف من قبل رؤسائه فتشكل الطاعة سبب للاستحالة عن تنفيذ الاحكام القضائية في بعض الاحياء.

ثانياً: أسباب راجعة الى مصلحة المحكوم له:

وترجع هذه الاستحالة الى شخص المحكوم له واقترانها بالظروف المحيطة بذلك الشخص، مثال ذلك هو بلوغ الموظف سن التقاعد عند استحصاله على حكم بإرجاعه الى الوظيفة التي تم فصله منها وأعادته الى الوظيفة، فان بلوغه سن التقاعد يكون عائق امام تنفيذ الادارة ذلك الحكم بإرجاعه الى الوظيفة لأنه يجب عليه ان يتم ارسال اضبارته الى دائرة التقاعد، فتشكل تلك الظروف التي احاطت بالمحكوم له استحالة في تنفيذ ذلك الحكم[٤]، وقد تكون الاستحالة الشخصية بسبب وجود اكراه على الشخص يمنعه من تنفيذ الحكم، كان يكون تهديداً مادياً او معنوياً يؤدي الى فقد

---

(١) المادة (٤/ ثالثا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل "احترام رؤسائه والتزام الادب واللياقة في مخاطبتهم واطاعة اوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والانظمة والتعليمات فاذا كان في هذه الاوامر مخالفه فعلا الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابه وعند اذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها".

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية، مصدر سابق، ص ١٠٦.

(٣) قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٥٢٥ لسنة ٢٠١٤، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٤، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص ٣٠٩.

(٤) جلال قادر احمد، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٨٦.

الارادة، فان هذا الفعل يكون مصدر اعفاء من المسؤولية الجزائية لهذا الشخص لأنه وقع عليه الاكراه اذا توفرت شروط صحة هذا الاكراه[١].

فقي هذا الشأن قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض الغرامة التهديدية التي طلبها احد مفتشي البوليس لإجبار الادارة على تنفيذ حكم لمحكمة باريس الادارية الصادر بشان قرار وزير الداخلية بأسناد بعض الوظائف الادارية لاحد مفتشي البوليس، وحيث ان هذا الشخص قد بلغ السن القانوني للإحالة الى التقاعد، مما اقتضى استحالة في تنفيذ حكم المحكمة الادارية وعدم تنفيذه [٢].

وبذلك فان مضي فترة معينة على حصول حكم او الغاء حكم يجعل تنفيذ ذلك الحكم مستحيلا، بسبب ما يطرأ على محل ذلك الحكم، وهذا ما نجده في حكم القضاء الاداري المصري في دعوى مقامة من معيدتين في جامعة القاهرة والذي قضى بإلغاء القرار الصادر من لجنة الاجازات الدراسية ويقضي برفض منحهن اجازة دراسية براتب تام، حيث لاحظت الجمعية العمومية في فتواها بجلسة ١٩٦٩ /١٠/٨ بانه لم يعد له محل لان المعيدتين قد سافرا الى الخارج واكملن الدكتوراه على نفقتيهما الخاصة، حيث لا يمكن تنفيذ ذلك الحكم ويصار الى حقهما في التعويض عن هذا القرار وكافة المقررات المالية التي كانت تصرف لأعضاء الاجازات الدراسية آنذاك[٣]، وايضا فقد بين الاستحالة الشخصية مجلس الدولة المصري في حكم له، حيث انه صدر حكم بالموافقة على سفر السيد (ح، م، م) الى العلاج بمستشفى جون هوبن كنز في الولايات المتحدة الامريكية وان الادارة امتنعت عن تنفيذ ذلك الحكم، وقد بينت بان السبب في ان المريض يعاني من السمنة وزيادة في حجم مفرط مما يتعذر عليه السفر الى الخارج مما كان في الامتناع في هذه الحالة هو الاستحالة المادية المتصلة بالشخص صاحب الحكم وانتهى مجلس الدولة بإصدار الفتوى في استحالة تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى[٤].

---

(١) د. مازن ليلو راضي، وسائل تنفيذ حكم القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٨.

(٢) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٣) حكم محكمة القضاء الاداري رقم ١٦٣٥ في ١٩٥٥/٣/١٢ اشار الية. د. حسين عثمان محمد عثمان، دراسات في قانون القضاء الاداري، بدون طبعه، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص ٤١٤.

(٤) حكم محكمة القضاء الاداري رقم ٩٤٤ في ٢٠١٨/٦/٢٧، الصادر من مجلس الدولة المصري والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/37587، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/١٩، الوقت ١:٠٠ مساء.

وإن اقتران ظروف شخصيه لدى الشخص من شانها ان تؤدي الى استحالة تنفيذ ذلك الحكم، كان يبلغ الشخص السن القانوني الذي لا يسمح له بالتعيين فان اصدار التعيين له لا يمكن تنفيذ الحكم او القرار، وهذا ما اشار اليه مجلس الدولة العراقي في فتواه في ٢٠٠٧/١٢/١٦ من مبدا عدم جواز اعادة تعيين من اكمل السن القانوني للإحالة الى التقاعد البالغ ٦٣ من العمر الى الخدمة الا بقانون، حيث ان شخصا حصل على اعادة تعيين كمستشار في ديوان الوقف السني بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الحكم المرقم ٢١١٩ في ٢٠٠٤/٥/١٢، على الرغم من انه من مواليد ١٩٣٧/٩/١، وحيث ان هذا الشخص قد اكمل ٦٣ من العمر فانه يكون قد بلغ سن التقاعد القانونية، وهذا ما بينته المادة (١) من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ والتي نصت "احالة الموظف الى التقاعد عند اكماله السن القانونية البالغة ٦٣ من العمر مهما كانت مدة خدمته"، وكذلك المادة (٤/٥) من القانون نفسه بينت "عدم احتساب خدمة تقاعدية مدة الخدمة بعد اكمال الموظف السن القانونية للإحالة الى التقاعد"، فان ذلك يحول دون تنفيذ الحكم بسبب وصوله الى سن التقاعد، وهذا السن ملازم للشخص فأنها تكون استحالة في تنفيذ ذلك التعيين[١]، وايضا حرم القانون العراقي اي شخص كان من اعضاء حزب البعث وثم فصله من الوظيفة من الحقوق كافة، فان اندماج اي شخص ضمن حزب البعث يكون ظرفاً شخصياً به بان يمنع من الحقوق ولا يمكن صدور حكم وتنفيذه؛ لان في ذلك استحالة قانونية راجعة الى المحكوم له نفسه[٢].

نخلص من ذلك ان استحالة التنفيذ التي تواجه الاحكام قد تكون من قبل صاحب المصلحة الذي صدر الحكم لصالحه مما يجعل الادارة غير قادرة على تنفيذ الحكم؛ بسبب صاحب المصلحة نفسه هو الذي يمنع من تنفيذ الحكم ولا شيء على الادارة، لان الاستحالة هنا استحالة شخصية مرتبطة به.

(١) قرار رقم ٧٩ في ٢٠٠٧/١٢/١٦، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص ٢٣٠.

(٢) المادة (١٥) من قانون حضر حزب البعث والكيانات والاحزاب والانشطة العنصرية والارهابية والتكفيرية رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٦.

ثالثاً: دوافع شخصية خاصة:

قد يستخدم صاحب السلطة الدوافع والبواعث اتجاه المحكوم له اذا كانت هناك خصومه بينهم، فيحاول ان يستخدم السلطة التي يستغلها في تعطيل وعدم تنفيذ الاحكام ووضع الصعوبات كافة في عرقله ذلك التنفيذ، وهذا راجع الى سوء نية ذلك الموظف ومسألة تقدير سوء النية وحسن النية ترجع الى رقابه القضاء الاداري التي تشكل عنصر فعال في حماية الحقوق والمراكز القانونية [١]، كان يستخدم الموظف المكلف سلطته فيقوم بإصدار ترفيع الى موظف اخر وان هذا الترفيع يعود الى المحكوم له، وعند صدور الحكم النهائي، فانه لا يمكن تنفيذه بسبب اشغال هذا المقعد، وعلى المحكوم له ان ينتظر لحين توفر الدرجة والاختصاص المالي، مما تؤثر هذه الدوافع في انسجام واستقرار الاعمال الوظيفية[٢].

ففي هذا الشأن نلاحظ ان القضاء الاداري في مجال رقابة الملائمة يمارس دوراً مهماً، ليرى مدى ملائمة الاسباب والتصرفات المتخذة من قبل الادارة، وتحديد ما اذا كان هناك سوء نية ومصالح شخصية تدفعها الى عدم تنفيذ الاحكام، مما ينعكس على حجية الاحكام وسيادة القانون، ومن ثم فلابد من ان يكون تنفيذ الاحكام بالقوة الملزمة سواء برغبة الادارة ام بإكراهها[٣].

من ذلك تكون هناك دوافع سلبية تتجلى في بعض رجال الادارة والتي تكون مهيمنة على الافكار والعقليات التي تسيطر على زمام الامور في الادارة، والتي تعد الاحكام القضائية مجرد توصيات لا ترقى الى صفة الالزام متى ما كان هذا الامر لا يصب في مصلحة الادارة، فأنها تستخدم سلطتها في الفصل بين السلطات للتملص من تنفيذ الاحكام، وان الخضوع لتنفيذ هذه الاحكام يمثل تراجع للإدارة وضعف فيها[٤].

حيث نجد هناك دوافع واستغلالاً للمناصب واستخدامها في عدم تنفيذ الاحكام لأسباب شخصية، فنجد في فرنسا بعد صدور حكم مجلس الاقليم في ٢٦ يوليو ١٩٣٩ بإلغاء ترخيص للمحافظ والذي

---

(١) جلال قادر احمد، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٢) علي راضي وادي، الصعوبات التي يواجها صاحب الحق في تنفيذ احكام القضاء الاداري وكيفيه تلافيها، مصدر سابق، ص ٥٨.

(٣) زياد خلف عوده، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٩٥.

(٤) حمزه جاسم محمد، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الادارية، مصدر سابق، ص ٦١٦.

يسمح له بتوسعة مستودعات الوقود من ٦٠ الى ٩٦٠ متر مكعب، وعلى الرغم من ان المجلس حكم بإلغاء الترخيص المخول للمحافظ، الا ان المحافظ تجاهل الحكم وقام بأجراء التوسعة اللازمة وتشغيل المستودع، ولم يغلق الا بعد اقامة دعوى امام محكمة الجنح، والتي قضت بغلق المنشأ وفرض غرامة عليه بعد عام ١٩٤٨[١]، حيث نجد ان الدوافع الشخصية قد حالة دون تنفيذ الحكم على ما يقارب تسع سنوات من التنفيذ، فان هذه الدوافع وغيرها مما قد يستخدمها بعضهم في تعطيل تنفيذ الاحكام ومن ثم حالت من تنفيذ هذه الاحكام.

اما في مصر فأن حالة وجود الدوافع واشخاص في مراكز عالية في الدولة له التأثير الكبير على احكام القضاء وتنفيذها، ومن ذلك امتناع جهة الادارة عن تنفيذ حكم صدر من محكمة القضاء الاداري المصري، لان موضوع التنفيذ يتعلق بشخصيات بارزة في الدولة وما يتمتعون به من حصانة؛ لانهم اعضاء في مجلس الشعب فان هذا الامر يضع الادارة بين موقفين صعبين بين التنفيذ وعدم التنفيذ[٢]، وفي العراق فيمكن ان نجد هذه الحالة كأصل في التنظيمات الادارية في سبيل تحقيق مصالح شخصية.

تبين لنا انه توجد اسباب متعلقة وقريبة من الموظف وصاحب المصلحة، وان من شان هذه الاسباب في بعض الاحيان ان تجعل من تنفيذ الحكم مستحيلا، قد تكون هذه الاستحالة وقتية او قد تكون دائمة، فنجد ان الموظف في طاعة رئيسه يجب عليه اطاعة الرئيس ولكن وفق الشروط وان لا يحقق جريمة معينة، فمتى ما تحققت الشروط فان الموظف لا يستطيع ان ينفذ الحكم، و توجد اسباب متعلقة بصاحب المصلحة هو الذي يوجد الاستحالة في التنفيذ، كبلوغ الموظف السن القانوني للإحالة الى التقاعد، وكذلك توجد هناك دوافع شخصية تمنع من تنفيذ الاحكام وما يكون بين اطراف الدعوى من عداوة او بغضاء، ومحاولة الشخص الذي بيده تنفيذ الاحكام وضع المعرقلات التي تمنع من تنفيذ الحكم وهذا يجعل هناك استحالة في تنفيذ الحكم.

---

(١) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٣٣٨.

(٢) الحكم في الدعوى رقم (٢٠٥٦) في ١٩٨٠/٨/١٩ اشار اليه. د. محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطه الوظيفة في تعطيل تنفيذها، مصدر سابق، ص ٣٩٤.

المطلب الثاني

الاسباب الموضوعية للاستحالة في تنفيذ الاحكام الادارية

الاسباب الموضوعية لها من الاهمية الكبيرة والتأثير الواضح على تنفيذ الاحكام القضائية بصورة عامة وعلى تنفيذ احكام القضاء الاداري بصورة خاصة، حيث ان من هذه الاسباب ما هو يتعلق بالدافع من التنفيذ او قد تكون هناك مصلحة عامة تعترض التنفيذ او يؤدي الى خلخلة بالنظام العام او تكون هناك تدخلات سياسية تمنع من تنفيذ الحكم، فضلاً عن ان هناك اسباباً قانونية في حال حصولها فأنها تمنع الادارة من تنفيذ الحكم، كوجود التصحيح التشريعي او الغاء الحكم او وقف تنفيذ الحكم كما ذكرنا سابقاً، كما قد يحصل هناك غموض في الحكم يمنع تنفيذ هذا الحكم في الفترة الحالية فضلاً عن الاشكال الذي تبديه الادارة على الحكم، كل هذه الاسباب ان وجدت فهي اما ان تؤدي الى استحالة تنفيذ مؤقتة في تنفيذ الحكم او تكون دائمة، وهكذا سنبين الاسباب الموضوعية للاستحالة في تنفيذ الاحكام الادارية من خلال تقسيم المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الاول الاسباب المتعلقة بالدافع من التنفيذ، وسنتناول في الفرع الثاني الاسباب القانونية.

الفرع الاول

الاسباب المتعلقة بالدافع من التنفيذ

توجد هناك حالات تواجهها الادارة والتي تكون في موقف مشروع عند عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري، ولان هذه الحالات هي خارجة عن ارادة الادارة وتضفي المشروعية على عملها، فقد تكون هذه الحالات مرتبطة بالمصلحة العامة والنظام العام، وقد تكون هناك دوافع سياسية تمنع تنفيذ الاحكام لأنها تزعزع النظام وعدم الاستقرار، وكذلك توجد هناك اسباب اقليمية متعلقة بالدولة والتقسيمات الادارية التي لها تأثير في تنفيذ احكام القضاء الاداري، والذي يجعل موقف الادارة بين موقفين، موقف هذه الاسباب وحجية تنفيذ الاحكام، ويمكن ان نبين هذه الاسباب تباعاً وكما يأتي:

أولاً: أسباب متصلة بالمصلحة العامة والنظام العام:

المصلحة العامة من اجلها تشرع الكثير من القوانين للمحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة والامن العام وسلامة الاموال وراحة المواطنين والاقتصاد القومي، فان هذه بمجموعها تشكل

مصالح عامة للمجموعة البشرية، وان غاية الاحكام التي تصدر من القضاء هي المحافظة بالدرجة الاساس على الصالح العام، فاذا تعارض تنفيذ الاحكام القضائية مع المصلحة العامة، فأن الادارة لا تستطيع ان تنفذ تلك الاحكام، ولابد ان تستند الادارة في ذلك على سبب صحيح ووجيه وان يكون موقفها حسن النية وان لا ينطوي على استغلال وتحقيق مصالح خاصة[١].

واذا تعارض الحكم مع المصلحة العامة فان سلوك الادارة في عدم تنفيذ الحكم سلوكٌ مشروعٌ في ترجيح الصالح العام على الصالح الخاص، ويجب ان تستند الادارة في ذلك الى سند صحيح وان تكون الغاية مشروعة ويجب ان تكون الوسيلة ايضا مشروعة[٢].

وقد يترتب على تنفيذ الاحكام القضائية اخلال خطير بالأمن والنظام العام او حدوث فتنة لها اثر على المصلحة العامة، مما يجعل للإدارة مسوغاً في عدم تنفيذ ذلك الحكم واهدار للمصلحة الخاصة المتوخاة من تنفيذ ذلك الحكم، ولكن هنا يجب ان يكون اهدار هذه المصلحة بالقدر المناسب الذي يكفي للحفاظ على المصلحة العامة[٣]، وفي هذا الشأن نجد ان القضاء الاداري يرصد هذه الحالة في بيان مدى تحقق المصلحة العامة ومدى ملائمة عمل الادارة في عدم تنفيذ الاحكام وانسجامه وتعارضه مع الصالح العام، فلذلك اوجد رقابة الملائمة على الاسباب والغايات التي تتوخاها الادارة في تنفيذ احكام القضاء الاداري، لذلك يجب على الادارة ان تستند الى سبب وغاية صحيحة متوافقة مع القانون[٤].

فالنظام العام والمصلحة العامة لها من الاهمية الكبيرة بحيث اذا صدر حكم وتعارض هذا الحكم مع المصلحة العامة او النظام العام، كحدوث اضطرابات او اخلال جسيم بالأمن او النظام العام فان هذا الامر يعتبر مسوغ قانوني للإدارة في عدم تنفيذ ذلك الحكم، ولا تترتب عليها اية مسؤولية بذلك لكون المشرع رجح مصلحة النظام العام والمصلحة العامة على مصلحة تنفيذ الحكم لان الغاية

---

(١) د. سمير سهيل دنون، النظريات الاساسية في المنازعات الادارية، بدون طبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٢٤٠.

(٢) د. سعيد السيد علي، اسس وقواعد القانون الاداري، بدون طبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٩٤.

(٣) د. عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر الى الادارة لتنفيذ احكامه، مصدر، ص ١٨٤.

(٤) د. مازن ليلو راضي، حماية الامن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، مصدر سابق، ص ١١٩.

الاساسية هي الحفاظ على النظام العام والمصلحة العامة[١]، وان تحقيق المصلحة العامة يجب ان يكون ضمن الاهداف المشروعة التي تتوخاها الادارة، مع ذلك يلاحظ انه لا يمكن اعتبار المصلحة العامة سبب من الاسباب التي تضعف حجية الاحكام، فسلامة الاعمال التي تقوم بها الادارة هي ضمن الحدود المشروعة التي يرسمها لها القانون في تحقيق المصلحة العامة[٢].

وعموما فمن المسلم به ان المصلحة العامة مختلفة من بلد الى اخر ومن مكان الى اخر، لان المصلحة تمثل الغاية الاساسية التي تطمح اليها الجماعة والحفاظ عليها، والتي من شانها ان تبعث الاستقرار والاطمئنان لدى الجماعة المعينة، لربما تكون في مكان معين مصلحة عامة لدى جماعة معينة وفي مكان اخر لا تعد بذات الاهمية، حسب الايدلوجية التي تستخدمها الجماعة في سنها للقوانين المنظمة لها، وان من اهم اسباب وجود الادارة هي المحافظة على المصلحة العامة والنظام العام بصورة الصحة والسكينة والامن العام، فان امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الادارية هو استثناء من المبدأ العام الذي يقضي بوجوب تنفيذ الاحكام القضائية، وهذا الاستثناء هو ما يتعارض مع المصلحة وما تبتغيه الجماعة وفي حال تنفيذ الادارة لهذه الاحكام فأنها تكون موجبة الاخلال في النظام او احداث فتنة بين الجماعة، مثل صدور حكم قضائي بهدم مسجد في مكان معين لدى جماعه معينه، فان ذلك التنفيذ سوف يؤدي الى حدوث فتنة ومعارضة من قبل الجماعة، لان هذا المسجد يمثل مبدا من المبادئ السامية الدينية لدى الجماعة ولا يمكن التخلي عنه تحت اي سبب من الاسباب، فان هذا الامر يجعل الادارة امام استحالة في تنفيذ ذلك الحكم وهذه الاستحالة راجعة الى الحفاظ على المصلحة العامة والنظام العام[٣].

---

(١) د. محمد عبد الله الفلاح، احكام القانون الاداري – دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٢٧١.

(٢) عزيزي عدة وبوتمجت نسيمة، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية، رسالة ماجستير، كليه الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٨، ص ١٧.

(٣) معاذ الانصاري وعبد المجيد الهلالي وعبد الصمد غناج واسامه بن شيخ، اشكاليات تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة في مواجهه الادارة، رسالة ماجستير، كليه القانون والممارسة القضائية، جامعة محمد الخامس بالرباط، ٢٠١٨، ص٧.

وبشأن الموقف من عدم تنفيذ الاحكام القضائية لدواعي المصلحة العامة نلاحظ ان القضاء الاداري الفرنسي استبعد استناد الادارة الى مبرر المصلحة العامة في عدم تنفيذ الاحكام القضائية، وعد القضاء الاداري الادارة اذا امتنعت عن تنفيذ احكام القضاء، فان فعلها يعد خروجا عن المصلحة العامة نفسها، وان قرارها هذا هو مشوب بعيب تجاوز حدود السلطة مؤكدا القضاء الاداري على حجية الاحكام وان تنفيذ الاحكام هو الذي ينسجم مع المصلحة العامة[١].

وحيث ان القضاء الاداري الفرنسي منذ زمن وهو يحرص على مبدا الامن القانوني واحترام الدولة القانونية، وهذا يعني انه في حالة وجود مصلحة عامة مستنده الى اسباب صحيحة وتقتضي الامتناع عن تنفيذ الاحكام فان في هذه الحالة يراها القضاء جديرة بان تمنع الادارة من تنفيذ الحكم، فان الامر يكون مبررا للإدارة في الامتناع عن تنفيذ الحكم [٢]، وقد ضيق القضاء الفرنسي من الامور التي تنحصر على الاعتبارات الماسة بالأمن العام وحصرها فقط على الاعتبارات الانسانية والعلاقات الاجتماعية، واوجد شرطين يجب ان يكون عاما متصفا بالعمومية والتجريد وان يكون ذا مظهر مادي وخارجيا حتى يعد من النظام العام[٣]،واشهر قضية حدثت هي قضية كأتياس في القضاء الفرنسي حيث حصل هذا الشخص على حكم لصالحه بوضع يده على ارض معينه قد اشتراها من قبل في تونس، وعندما اراد استغلال تلك الارض وجد هناك قبيله كبيره تسكن هذه الارض وامتنعت تلك القبيلة من مغادره ذلك المكان باعتبار ان مدة سكناهم كانت قديمة، فحصل هذا الشخص على حكم بتنفيذ ما حصل ولكن فوجئ بهذا المنع وان ذلك سوف يرتب مخاطر ويؤثر على المصلحة العامة ويزعزع الثقة ويحدث فتنة، فعندما لجا الى مجلس الدولة اقر بهذا الوضع وحكمت المحكمة له بالتعويض، ولم ينفذ ذلك الحكم لاستحالة تنفيذه وهذه الاستحالة تتعارض مع المصلحة العامة[٤]، وكذلك امتناع الادارة عن تنفيذ حكم بأجلاء عمال من مصنع حيث اضربوا عن العمل و احتلوا المصنع، كون اجلائهم

---

(1) Chapus,r, droit du contentieux administrative, Ed Montchrestien, 1990, p.378.

(٢) د. مازن ليلو راضي، حماية الامن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٩١.

(٣) د. عبد السلام محمد براده، تنفيذ الاحكام الادارية والحقوق التي تحجز اداريا لاقتضائها، بدون طبعة، مطبعة الامنية، الرباط، ٢٠٠٣، ص ٣٢١.

(٤) عصام حاتم حسين السعدي، وسائل جبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٧٥.

يعرض الامن للخطر وبذلك فقد رأى القضاء الفرنسي من عدم تنفيذ ذلك الحكم والذهاب الى التعويض لصاحب المصنع لما له من اخلال بالأمن العام(١).

اما بالنسبة للموقف في مصر فنجد ان الادارة امام حالة من الاستحالة في تنفيذ الحكم لتعارض تنفيذ الحكم مع الصالح العام، وهذا ما اشارت اليه المحكمة الادارية العليا المصرية بقولها انه "اذا كان الاصل انه لا يجوز للقرار الاداري ان يعطل تنفيذ حكم قضائي الا انه اذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فورا اخلال بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنه او تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص"(٢)، وان القضاء الاداري المصري ذهب الى البحث وراء نية الموظف اذا كان يهدف من هذا الامتناع تحقيق مصلحة عامة او مصلحة خاصة، للحفاظ على المصالح العامة وان لا يستغل الموظف او الادارة المصلحة العامة لتحقيق اهداف غير مشروعة(٣).

اما في العراق فعلى الرغم من عدم وجود هذه الحالة الا انه يمكن القول ان وجود المصلحة العامة والحفاظ على النظام والامن العام قد يسوغ بعدم تنفيذ الاحكام القضائية بشكل يجعلها امام حالة من استحالة حقيقية.

وخلاصة لما تقدم نجد ان استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري قد تجد لها من الاسباب التي ترتبط بالمصلحة العامة والنظام العام، وهي ظروف يمكن ان يقدرها القضاء وبناء على معطيات كل حالة في مساهمتها في عدم تنفيذ الاحكام وتسببها في استحالتها.

ثانياً: الدوافع السياسية:

تعد الأسباب السياسية من أهم الأسباب التي قد تواجه تنفيذ احكام القضاء بصوره عامة والقضاء الاداري بصوره خاصة، فاذا صدر حكم على شخص ما وتعارض هذا الحكم مع جوانب لها اثر سياسي وله دور فعال في ادارة الدولة، نجد ان الجانب السياسي يمكن ان يبذل جهوده في تعطيل

(١) د. داود عبد الرزاق الباز، مبدا المشروعية وقضاء المسؤولية الادارية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٧٧.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ٧٢٤ /٣/ ق في ١٩٥٩/١/١٠، اشار اليه د. عصام الصادق عبد الله الفيرس، اليه تنفيذ احكام القضاء الاداري – دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩، ص ٢٠٨.

(٣) زياد خلف عودة، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٧٧.

تنفيذ ذلك الحكم ومن ثم استحالته[١]، فنجد هناك صعوبة في تنفيذ الاحكام تتوجه الى الادارة من قبل الوضع السياسي او التعامل مع الشخصيات السياسية وما يتمتعون بها من حصانات، فأن هذه تشكل عقبة في تنفيذ الاحكام القضائية، وهذا ما حدث بمناسبة تنفيذ حكم صادر من محكمة القضاء الاداري في قضية الاحتفال بذكرى احد مؤسسي الاحزاب في مصر، حيث امتنعت الادارة عن تنفيذ الحكم لكون هناك ضغوطات سياسية تتعلق برئيس الجمهورية ونائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية ومدير امن القاهرة، وحيث ان النيابة العامة لم تحرك ساكنا بل انها قامت بسحب ملف القضية التي لا تزال معروضة للتنفيذ[٢]، وهذا ما نجده ايضا في احد المرشحين في مصر تقدم بأوراق ترشيحه الى مجلس الشعب عام ٢٠١٠، وفوجئ بصدور القرار بتغيير صفته من فلاح الى فئات بوصفه ممثلاً عن مقعد العمال والفلاحين، ومنع من اشكال الدعاية الانتخابية كافة، فالتجا هذا الشخص الى القضاء الاداري واستحصل حكما بإجبار الادارة على تغيير صفته من فئات الى فلاح، والسماح له بالخوض بالانتخابات، غير ان الادارة امتنعت عن تنفيذ ذلك الحكم بسبب الضغوط من الاحزاب والجهات السياسية، ولم ينفذ ذلك الحكم رغم اصراره وحصوله على حكم قضائي، غير ان السياسة لها دور فعال في تنفيذ الاحكام القضاء[٣].

اما في فرنسا فنجد الدوافع السياسية موجودة ايضا من ذلك فان الامتناع عن تنفيذ الاحكام جاء بسبب وجود رؤساء متنفذين ولديهم السلطة وتطور هذا الامتناع الذي بدا ببعض المسائل الصغيرة شيئا فشيئا واصبحت المسائل اكثر اثارة للراي العام مثل عدم تنفيذ احكام الغاء قرارات بعزل بعض الرؤساء او النواب في احياء باريس، ان هذا الامتناع يقود الى الاستحالة في تنفيذ تلك الاحكام ووضع الصعوبات والعراقيل التي لا يمكن تنفيذ تلك الاحكام بأية طريقة كانت[٤].

---

(١) د. عصام الصادق عبد الله الفيرس، اليه تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢١٨.

(٢) د. محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٣٩٤.

(٣) د. عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر الى الادارة لتنفيذ احكامه، مصدر سابق، ص١٨٦.

(٤) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٣٣٣.

كذلك في العراق نجد ان الدوافع السياسية لها الدور في تنفيذ الاحكام بصورة عامة او عدم تنفيذها بحسب ما يخدم الاغراض التي يراد تحقيقها عبر وجود عدة احزاب ومكونات مشتركة في ادارة الدولة.

ثالثاً: الدوافع الاقليمية:

ان وجود هيئات مركزية وهيئات محلية واختلاف الانظمة له من الانعكاسات على تنفيذ الاحكام القضائية، خصوصا اذا كانت هذه الاحكام لها علاقة ببعض الاحزاب والمكونات التي تكون على قدر من الحساسية، والتي تراها الهيئات المحلية في الضعف والخضوع، لا سيما وان هذه الهيئات تتمتع ببعض الاستقلال(١).

فقد اشار مجلس الدولة الفرنسي في تقريره عام ١٩٩١ الابرز المشاكل التي تقف امام تنفيذ الاحكام هو ضعف الموارد الاقتصادية وعدم موازنتها مع الاقاليم او المقاطعات، والذي يؤدي الى عدم تنفيذ الاحكام، فاذا كان الحكم مداره دفع تعويضات معينة وكانت هذه التعويضات تفوق قدرة المقاطعة وما مخصص لها من ميزانية فان هذه المقاطعة الصغيرة لا تتمكن من تنفيذ ذلك الحكم ويكون التنفيذ مستحيلاً(٢).

اما في مصر والعراق فتسعى الحكومات الى ايجاد نوع من التوازن بين المحافظات واعطاء الحقوق بما يتناسب واحجام كل منها وما تتطلبه من مقومات في كافة المجالات للحفاظ على المصلحة العامة بصورة اساسية، من ذلك نجد ان الدولة التي يوجد فيها اقاليم ومقاطعات ومحافظات قد تكون هناك اختلاف في توزيع الموازنات لكل منها فهذا الاختلاف وحجم الاموال بسبب الاقليم او المحافظة قد لا يكفي الى تنفيذ الاحكام ففي بعض الاحكام تحتاج الى مبالغ مما يؤدي الى عدم تنفيذ الاحكام لان المبالغ التي ترصد الى هذه المحافظة او الاقليم لا تكفي الى تنفيذ ذلك الحكم خصوصا اذا كان الحكم يتضمن تعويضات مالية.

(١) جلال قادر احمد، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٢) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٣٣٢.

رابعاً: الظرف الطارئ:

القوة القاهرة هي الحالة التي تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا بسبب امر لا يمكن توقعه ولا تلافيه ولا دخل للإدارة في حدوث هذه الحالة[١]، مثل الحروب والزلازل والاوبئة مما تعطل تنفيذ احكام القضاء الاداري، فهي حالة خارجة عن ارادة الادارة ومن الصعب دفعها او توقعها، فان هذه الحالة لها من الاثر ما يرفع المسؤولية عن التزام الادارة في تنفيذ احكام القضاء الاداري[٢].

فالظروف الطارئة يجب ان تكون وفق شروط معينة ومحدده حتى لا تنال من المساس بحقوق الافراد وحرياتهم، فان القضاء الاداري وضع للظروف الطارئة شروط معينة ومن هذه الشروط ان تكون حالة الضرورة متوفرة، فلا يمكن استخدام صلاحيات معينة في الظروف العادية الا وفقا للقانون[٣]، فلابد ان تكون الحالة قوة قاهرة، وان تكون هناك استحالة في مواجهة الظروف الاستثنائية باتباع اجراءات واحكام القانون القائمة والمقرر في الظروف العادية، وان تكون سلطات الادارة في مواجهة هذا الظرف الطارئ بالقدر الذي يمكن دفعه ولا يمكن لها ان تتجاوز ذلك، حيث لا يمكن عد هذه الظروف خروج على القانون، وبالطبع فان هذه الممارسات التي تمارسها الادارة في الظرف الاستثنائي ايضا تخضع الى رقابة القضاء الاداري[٤]، وان الاستحالة تتحقق عندما يكون هناك سبب خارج عن ارادة الادارة رغم قيام الادارة بواجبها القانوني واتخاذها كافة الاحتياطات التي يتطلبها القانون، كان يكون الحكم بتسليم الادارة ببعض الوثائق الى جهة معينة او الى صاحب المصلحة ولكن هذه الوثائق قد تعرضت الى الحرق او فقدانها باي سبب، فهنا تكون الادارة امام استحالة في تنفيذ وتعذر تنفيذ ذلك الحكم[٥].

---

(١) د. سعيد السيد علي، نظرية الظروف الطارئة في العقود الادارية والشريعة الاسلامية، بدون طبعة، دار الكتاب الحديث، ٢٠٠٥، ص ١٢٤.

(٢) د. جلال محمد ابراهيم، النظرية العامة للالتزام، الطبعة الاولى، مكتبة الجامعة، الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٦، ص ٦١٠.

(٣) د. برهان رزيق، نظرية التنفيذ الجبري في القانون الاداري، الطبعة الاولى، الناشر ابناء المؤلف، ٢٠١٧، ص ١٢٩.

(٤) د. حسين عثمان محمد عثمان، دراسات في قانون القضاء الاداري، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص ٥٨.

(٥) د. عبد الحي حجازي، النظرية العامة للالتزام، بدون طبعة، الجزء الثاني، مطبعة نهضة مصر، ١٩٥٤، ص ٣٣٩.

لقد وضع مجلس الدولة الفرنسي مبدأ عام بمشروعية قرار الادارة بالامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية، اذا كانت هناك حالة ضرورة واضطرابات خطيرة تحدث من جراء تنفيذ الحكم على ان يصار الى المطالبة بالتعويض مقابل عدم التنفيذ، فان الظرف الاستثنائي هو الذي حال دون تنفيذ الحكم[١]، وان المشرع المصري عد حالة الضرورة والظروف الطارئة مانع من موانع المسؤولية، وهذا ما اشار اليه قانون العقوبات المصري في المادة (٦١) بانه "لا عقاب على من ارتكب جريمة الجاته الى ارتكابها ضرورة وقاية نفسه او غيره من خطر جسيم على النفس على وشك الوقوع به او بغيره ولم يكن لإرادته دخل في حلوله ولا في قدرته على منعه بطريقة أخرى"، فان مجموع الظروف التي تدور حول حالة الضرورة التي تهدد الانسان بنفسه او ماله او الغير، ولم تكن هذه الامور حاصله بإرادته او لا دخل لا رادته في حصولها فان من شان تلك الظروف ان تمنع المسؤولية عن ذلك الشخص ففي هذه الحالة فان الضرورة قيدت حرية اختيار تنفيذ ذلك الحكم[٢]، وقد افتى مجلس الدولة العراقي في قراره للعدد ٢٠٠٨/٦٧ في ٢٠٠٨/٥/٢١ بان المادة (٨) من امر الدفاع عن السلامة الوطنية تطبق في الظروف الاستثنائية ولا تتعارض مع احكام المادتين (١٩٩) و(٢٠٠) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل، وعلى هذا الاساس يحق لرئيس الوزراء بعد موافقة هيأة الرئاسة ان يأمر بحفظ الدعوى اثناء حالة الطوارئ فقط ولا يتسنى له ذلك بعد انهائها[٣].

تبين مما تقدم ان وجود مصالح عامة وتنفيذ الحكم قد يتعارض مع النظام العام، وهذه المصالح تختلف من دولة الى اخرى حسب ايدلوجية الدولة، فان من شان وجود مصالح عامة تتعارض مع تنفيذ الحكم فان الحكم يصبح مستحيل التنفيذ، ويصار الى بدائل اخرى، ووجود دوافع سياسية له من الاثر لان الادارة تتأثر بالمحيط الذي يحيط بها من احزاب وكيانات سياسية واشخاص يتمتعون بالحصانات، فكل هذه الامور تكون عائقاً امام الادارة في تنفيذ الحكم الاداري، فضلاً عن الاسباب الاقليمية والتقسيمات الادارية بين المركز والمحافظات وما لها من مخصصات مالية وما لها من اختصاصات

(١) د. كمال جواد كاظم، مدونة القضاء الاداري الفرنسي، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٢١٤.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، الطبعة الرابعة، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الاشرف، ٢٠٢٠، ص ٨٩.

(٣) قرار ٦٧ في ٢٠٠٨/٥/٢١، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨، وزارة العدل، مجلس الدولة، ص ١٨٧.

ادارية تمكنها من اداره اوضاعها، فان تلك العوامل اذا تعارضت مع تنفيذ الحكم فان الحكم يصبح مستحيلاً ويصار الى ايجاد بديل للحكم للمحافظة على الحقوق والمراكز القانونية.

الفرع الثاني

الأسباب القانونية

هناك من الاسباب القانونية التي تمنع وتجعل من تنفيذ الاحكام بصورة مستحيلة، فاذا صدر تصحيح تشريعي فان الادارة لا تستطيع تنفيذ الحكم على الفترة السابقة، كما هو الحال في حالة الغاء الحكم او وقف تنفيذ الحكم، وقد يصدر الحكم وفيه غموض فان الادارة لا تستطيع ان تنفذ ذلك الحكم الا بعد فك الغموض، فضلاً عن ان هناك اشكالاً في التنفيذ الذي اعطي للإدارة في رفعه، فان كل هذه الاسباب تؤدي الى تعطيل وعدم التنفيذ ومن ثم استحالة في تنفيذ الحكم الاداري، مرت بنا ذكر هذه الاسباب كأنواع لان النوع يبين لنا ما هو الشيء الذي يجعل من تنفيذ الاحكام مستحيلة وهنا في الاسباب نبحث لماذا تجعل تنفيذ الاحكام القضائية مستحيلة والتي سوف نبينها وفق عدة نقاط وكما يأتي:

اولاً: التصحيح التشريعي:

ان ما يصدر المشرع تشريعا او تعديلا لقانون معين بطبيعة ذلك الامر له من الاثار القانونية، فعندما يصدر تصحيح تشريعي لحكم معين كان في ذلك التصحيح اثار ترتبت قبل صدور هذا التصحيح واثار لاحقه على ذلك التصحيح، فإنما صدر من اثار سابقة لا يسري عليها التصحيح وان اي اثر لاحق بعد التصحيح لابد على الادارة ان تلتزم بذلك التصحيح، فهو عملية يجعل بموجبها المشرع قرارا ساريا وذلك بإعادة ادخاله في النظام القانوني بعد الغاء القرار او تجريده من فعاليته[١]، فاذا صدر حكم ويراد تطبيقه فلا تستطيع الادارة تطبيقه على ما قبل التصحيح، لان في ذلك استحالة قانونية، وبتنفيذها تكون امام مخالفة قانونية وتنعقد مسؤوليتها امام تلك المخالفة، فلا بد ان يكون الحكم موافقا مع التصحيح بالنسبة للأثار المستقبلية[٢].

(١) د. محمد عبد اللطيف، التصحيح التشريعي، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٥١.

(٢) جلال قادر احمد، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، مصدر سابق، ص ٨٠.

فان التصحيح التشريعي مقيد بقيدين، الاول ان يكون التصحيح مشتملاً على الاثار المستقبلية اللاحقة على التصحيح التشريعي، اما القيد الثاني فلابد ان تكون الغاية من التصحيح التشريعي هو تحقيق الصالح العام ولا يكون منطوياً على دوافع خاصة او شخصية، والادارة تكون في موقف يستحيل معها تنفيذ الاحكام اذا صدر تشريع بالنسبة الى الفترة السابقة على التصحيح التشريعي[١]، فان المشرع هو الذي يعطي الحرية للإدارة في عدم تنفيذ الحكم في حالة التصحيح التشريعي[٢]، ووصف مفوض الحكومة الفرنسي التدخل التشريعي بالشذوذ الدستوري في حالة عدم تنفيذ الاحكام بالتصحيح التشريعي[٣]، ووصفه الفقيه الفرنسي (اي بي) بانه حالة جديدة من القضاء[٤].

لذلك فإن التصحيح التشريعي يعد اخلالا وتعديا على مبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار ان القضية قد تناولها القضاء واصدر حكمه فيها ولا يجوز للسلطة التشريعية ان تقدم حلا وتغير او تنقص من تنفيذ ذلك الحكم الا بعد فوات مده زمنية معينة، نجد بان مجلس الدولة العراقي قد وضع مبدأً عاماً وهو عدم التدخل في القرارات التي لها مرجع، فهو يمتنع عن ابداء الراي في القضايا المعروضة على القضاء وفي القرارات التي لها مرجع قانوني للطعن، فهذا يؤكد عدم التدخل مع الجهات الاخرى القضائية[٥]، فانه اذا كانت القضية قد حسمت من قبل القضاء فلا يحق للمشرع ان يبدي رايه او ان ينهي ذلك الحكم او يصدر تعديلا عليه لان ذلك يعد اخلالاً واضحاً وتدخل في سلطة القضاء، وانه يؤثر ومن ثم على الامن القانوني بصوره عامة وعدم استقرار الاحكام ونقض حجية الاحكام وما تتمتع بها من قوة الزامية[٦].

---

(١) كمال الدين زايس، اليات الزام الادارة على تنفيذ القرارات القضائية الادارية في قانون الاجراءات المدنية والادارية، رسالة ماجستير، كليه الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي –ام البواقي، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٥٥.

(٢) بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية، الطبعة الثانية، منشورات بغدادي، ٢٠٠٩، ص ٣٤٩.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الامور الادارية المستعجلة، بدون طبعة، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠٠٨، ص١٢١.

(4) Selon J.M.Auby, lesvalidation legislatives, Revue de droit prospectif, 1977, p, 10.

(٥) قرار رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٥، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص ٨٥.

(٦) الاء محمود حسين، ضمانات تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الادارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعه الشرق الاوسط، ٢٠٢٢، ص ٥٧.

من ذلك ان التصحيح التشريعي يشمل فقط الاثار التي تترتب على القرار في الفترة اللاحقة للتصحيح التشريعي ولا يشمل الفترة التي سبقته، فاذا صدر حكم قضائي يراد تنفيذه فان الادارة تستطيع تنفيذ ذلك الحكم على الفترة اللاحقة لصدور التصحيح التشريعي، اما اذا كان الحكم يتعلق بالفترة السابقة على التصحيح التشريعي فانه لا يمكن تنفيذها لاستحالة ذلك التنفيذ[١].

يتبين ان التعديل الذي يطرا على الاحكام والقوانين والقرارات تترتب عليه اثار فإنما تم تنفيذه لا يمكن الرجوع عليه لاستحالة التنفيذ؛ لان التنفيذ تم على وجه الصحة، وقد اكتسب الحق في عدم المساس به، فان التصحيح التشريعي يمكن فقط للأثار المستقبلية التي لم تنفذ بعد فيمكن للإدارة التنفيذ عليها.

ثانياً: الغاء الحكم:

ان يصدر حكم من محكمة القضاء الاداري بإلغاء قرار معين فان الادارة تتحلل من التزامها بالتنفيذ حيث ان محل التنفيذ اصبح منعدما[٢]، وهذا ما نجده من حكم لمجلس الدولة المصري في ٢٠١٧/١٠/٢٣ الذي انتهى الى استحالة تنفيذ الحكم من محكمة القضاء الاداري بالإسماعيلية وذلك لإلغاء الحكم السابق، حيث ان رئيس الجمهورية اصدر قرارا بتشكيل مجلس ادارة الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد، وتشكل المجلس في ٢٠٠٧، وبدأ العمل به ثم صدر قرار من المجلس الاعلى بتجديد تشكيل ذلك المجلس لوجود مخالفات مالية وادارية، الا ان المجلس الاول اقام دعوى قضائية امام القضاء الاداري وحصل على حكم بإلغاء المجلس الثاني الذي تشكل في عام ٢٠١١، واثبت عدم وجود مخالفات مالية وادارية، وقضت المحكمة باستحالة تنفيذ الحكم لأنه يرد على غير محل[٣]، وان زوال الشيء او انتقال ملكيته يجعل من تنفيذ الحكم مستحيلاً بحيث لا محل لتنفيذ ذلك الالتزام، لأنه غير موجود وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة العراقي من استحالة تنفيذ قرار اللجنة القضائية في قراره في ٢٠٠٧، حيث طلبت دائرة التسجيل العقاري ودائرة العلاقات العدلية عن كيفية

---

(١) اسماعيل صالح الدين، اشكالات تنفيذ القرارات القضائية الادارية في مواجهة الادارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٣٧.

(٢) علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٣) الحكم رقم ١٦١٨ في ٢٠١٧/١٠/٢٣، الصادر من مجلس الدولة المصري والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/26560، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/٢٠، الوقت ٤:٠٠ مساء.

تنفيذ الحكم الخاص بالعقار (١/ ٢٢١) مقاطعه ٢٧ الحماميات، حيث انه لا يمكن لدائرة التسجيل العقاري تنفيذ ذلك القرار، لان هذا القرار تم الغاؤه سابقا بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٣) لسنة ١٩٩٧ والذي نص على الغاء كافة التملكيات ومنها العقار المذكور بسبب حصول حالات التزوير والاحتيال وعودة الاراضي الى الدولة، وبين القانون بان حالة الارجاع لم تكن لأغراض سياسية او عرقية او مذهبية وليست مصادرة، وانما من ضمن اسباب حالات التزوير والاحتيال، فانه لا يمكن تنفيذ ذلك القرار الذي يخص استملاك تلك القطعة، لأنه تم الغاؤه بموجب قرار مجلس قياده الثورة المشار اليه انفا، وان ذلك يؤدي الى استحالة تنفيذ ذلك القرار فقرر مجلس الدولة باستحالة تنفيذ قرار اللجنة القضائية المرقم ٧٦٠٣٦٦ في ٢٠٠٥/٥/٢٢[١].

من ذلك نجد ان الغاء الحكم يعطي للإدارة عدم التنفيذ، لان محل التنفيذ اصبح غير موجود بالإلغاء فالإدارة غير ملزمة وغير مجبرة في تنفيذ الحكم، بل وتتحمل المسؤولية اذا اقدمت على تنفيذه فيشكل إلغاء الحكم سبباً في استحالة تنفيذه.

ثالثاً: وقف تنفيذ الحكم:

يقف تنفيذ الحكم القضائي اذا صدر حكم بإيقافه تنفيذا لقاعدة الاثر الواقف بالنسبة للطعون او ان يكون بناء على طلب من اصحاب المصلحة مشفوعا بادله معينة وتكون قناعة المحكمة بإيقاف تنفيذ ذلك الحكم، فانه في حالة تم ايقاف تنفيذ الحكم فان الادارة لا تستطيع ان تنفذ ذلك الحكم لان في ذلك استحالة قانونية وفي حال تنفيذ الحكم تعتبر مخالفة لتنفيذ الاحكام القضائية[٢]، فقد بين المشرع الفرنسي تلك الحالة بان الطعن امام المجلس لا يوقف التنفيذ الا اذا امر به قانون المرافعات الادارية الفرنسي[٣]، وان الاحكام القضائية التي تصدر بصفة نهائية لا يمكن الطعن بها الا بطريق النقض امام مجلس الدولة، بوصفه صاحب الاختصاص الاصيل في نظر تلك الاحكام، واعتبر

(١) قرار رقم ٦ في ٢٠٠٧/١/١٧، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص٥٠.

(٢) كمال الدين زايس، اليات الزام الادارة على تنفيذ القرارات القضائية الادارية في قانون الاجراءات المدنية والادارية، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٣) المادة (١٤/٨١١) من قانون المرافعات الادارية الفرنسي ٢٠٠١.

مجلس الدولة ان وقف تنفيذ الاحكام من الامور المستعجلة[١]، واشار المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري على حالة وقف تنفيذ الاحكام في حالة الطعن بها، واشار الى انه امكانية وقف تنفيذ الحكم اذا امرت به دائرة فحص الطعون [٢].

اما بالنسبة لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنه ١٩٧٩ المعدل، فانه لم ينص على امكانية وقف تنفيذ الحكم وترك ذلك الى قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنه ١٩٦٩ المعدل والذي تسري احكامه على محاكم القضاء الاداري[٣]، فنجد قانون المرافعات المدنية انه نص على ان طرق الطعن توقف تنفيذ الاحكام القضائية حتى يتم الى صيرورتها الى الاحكام النهائية والباتة التي تكون قد تحصنت امام اي طعن فأنها تكون واجبه التنفيذ بحكم القانون[٤].

نخلص من حالة وقف تنفيذ الحكم انه يمكن ان يعد سبباً من اسباب استحالة تنفيذ الاحكام القضائية الى حين انتهاء مدة الايقاف وهذه المدة مدة قانونية لا يمكن تجاوزها، وفي حالة فعل ذلك فان الادارة تتحمل للمسؤولية القانونية، فلذلك نجد ان التشريعات المقارنة، ومنها المشرع العراقي ركز على تنفيذ الاحكام عندما تصبح باتة وقد اكتسبت طرق الطعن القانونية حتى لا تتعرض الى حالة الايقاف، ولكن بقت فقط الامور التي يحكم القضاء باستعجالها فهي يمكن ان تتعرض الى وقف في تنفيذ الحكم مما يجعل من التنفيذ مستحيلاً.

رابعاً: غموض الحكم:

غموض الحكم عدم وضوح او فهم كل او جزء ما يراد من الحكم، وان الحكم يحتاج الى تفسير للوصول الى المعنى الذي يريده الحكم القضائي حتى يمكن تطبيقه، فان غموض الحكم يؤدي الى عدم اليقين القانوني ومن ثم ضعف الثقة في القانون[٥]، والغموض في منطوق الحكم يجب ان يقف

(١) د. علي محسن طويب الخرسان، سلطة المحكمة الادارية العليا في العراق في وقف تنفيذ الحكم القضائي – دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، مكتبه القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٣٣.

(٢) المواد (٤٩، ٥٠، ٥١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٣) المادة (٧/ حادي عشر) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٤) المادة (٢٠٨) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٥) د. سمير سهيل دنون، النظريات الاساسية في المنازعات الادارية، بدون طبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٢٣٩.

عند حد الايضاح ما ابهم عن الحكم بحسب تقدير المحكمة ولا علاقه له بم التبس على ذوي الشأن فهمه، فان الغموض هنا يكون غامضا بصورة يستحيل معها تنفيذه، ولا يحق للإدارة ان تعلل عن عدم تنفيذها للأحكام بان الحكم قد صدر من محكمه غير مختصه، لان ذلك فيه مساس وتدخل في عمل القضاء ومساس بمبدأ الفصل بين السلطات، لأنه ليس من صلاحياتها التعقيب وراء احكام القضاء بصدورها من محكمة غير مختصه(١).

فأن الادارة عندما تكون امام حالة غموض في الحكم فيتوجب عليها ان تمارس اختصاصها بأرسال ذلك الحكم الى مجلس الدولة للاستفهام والاستيضاح عن ذلك الغموض، حيث ان غموض الحكم يؤدي الى عدم تنفيذ ذلك الحكم او استحالة في تنفيذ الحكم في نفس اللحظة، ويصار الى انتظار صدور الاستيضاح من الجهات المختصة و مما يؤثر على الحقوق والمراكز القانونية(٢)، وهذا ما نجده في ما بينته المحكمة الادارية العليا المصرية بان التفسير يجب ان يكون عند حد الايضاح ما ابهم بحسب تقرير المحكمة لا ما التبس على ذوي الشأن من وضوح، وكذلك دون المساس بالحكم المفسر بنقص او زيادة او تعديل، وهذا ما بينته في حكمها على اساس تسوية منازعة قرار مجلس الوزراء الصادر في ٨ من ديسمبر سنة ١٩٥٤ حيث ان في هذه المنازعة لم تستجيب الى طلبات المدعي وكان سبب ذلك هو تحت ستار دعوى تفسير ذلك الحكم، واصدرت المحكمة تفسيرها وقضت بالبقاء على ما جاء بقرار مجلس الوزراء الصادر في ٨ من ديسمبر سنه ١٩٥٤، من استحقاقات مالية بغض النظر عن المؤهلات الدراسية باعتبار ان شاغل هذه الوظائف لا يحتاج الى مؤهل دراسي(٣).

فقد يكون الغموض حول الحكم ذاته عندما يصدر الحكم من المحكمة وفيه اخطاء حسابية او كتابية فانه يتعذر التنفيذ مع هذه الاخطاء اذا كان الحكم يدور حول هذه الامور الحسابية او الكتابية،

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، ضوابط صح صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها، مصدر سابق، ص ١٢٨.

(٢) د. عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٤.

(٣) الطعن رقم ١٤ لسنة ٤ ق في ١٩٥٨/١/٢٥ اشار اليه د. محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها الجريمة والمسؤولية، مصدر سابق، ص ٢٨٤.

وقد بين هذا الامر قانون المرافعات المصري الذي يتعلق بالقرارات التي توجد فيها اخطاء مادية او حسابية، ويكون تصحيح ذلك بقرار من المحكمة من تلقاء نفسها او بناء على طلب الخصوم[١]، وقد يكون الغموض متعلقاً بطريقة تنفيذ الاحكام ويحتاج تنفيذ الحكم الى اخذ راي جهة معينة حسابية او هندسية، فان الادارة لا تستطيع ان تنفذ الحكم مباشره الا بعد اتخاذ هذه الاجراءات للوصول الى التنفيذ الحقيقي، وهذا الامر هو مبرر للإدارة ويرفع المسؤولية الجنائية عنها[٢].

فان الادارة اذا رات في تنفيذ الحكم غموضاً او ان الحكم يحتاج الى راي فان لها الاتجاه الى مجلس الدولة للسؤال عن الاجراء الواجب اتخاذه، وهذا ما نجده في القضاء الفرنسي من طلب الفتوى من قبل الادارة الى مجلس الدولة الفرنسي بخصوص تنفيذ الاحكام الادارية، والذي يحرص عليه مجلس الدولة في الاجابة بطريقة واضحة وتفصيلية، وايضا مجلس الدولة المصري اشار منذ نشأته الى لجوء الادارة العامة الى المجلس والى اجهزته الاستشارية، في السؤال عن تذليل ما يحصل للأحكام من عقبات عند تنفيذها، وتكون الاجابة من قبل الهيئات الاستشارية شاملة وواضحة، مما يتيح للإدارة فك الغموض والالتباس في الاحكام لسلامه تنفيذ تلك الاحكام من الناحية القانونية[٣].

اما في العراق فان مجلس الدولة بين ذلك ونص على ذلك فقال: "يتولى المجلس دراسة المشروع واعادة صياغته عند الاقتضاء، واقتراح البدائل التي يراها ضرورية وابدا الراي فيه ورفعه مع توصيات المجلس الى ديوان الرئاسة وارسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس الى الوزارة او الجهة ذات العلاقة"[٤]، وكذلك قانون التنفيذ نص على فك الغموض من الجهة المعنية[٥]، وقد وقعت وزاره المالية في غموض من تنفيذ الحكم بعد صدور قرار من المحكمة الاتحادية العليا بتعطيل العمل بالمادة (٢٥) من قانون هيأة دعاوي الملكية رقم (١٣) لسنة

(١) المادة (١٩١) من قانون المرافعات المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨ المعدل.

(٢) د. سعيد مبارك، احكام قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١١١.

(٣) د. حسين عثمان محمد عثمان، دراسات في قانون القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٤١٠.

(٤) المادة (٥/ج) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٥) المادة (١٠) من قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ المعدل (للمنفذ العدل ان يستوضح من المحكمة التي اصدرت الحكم عما ورد فيه من غموض واذا اقتضى الامر صدور قرار منها افهم ذوي العلاقة بمراجعتها دون الاخلال بتنفيذ ما هو واضح من الحكم الواجب التنفيذ).

٢٠١٠، وهذه المادة نصت على "يحق للذين وقع عليهم غبن نتيجة تطبيق القانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦، بما يخص التعويض وقت اقامة الدعوى ولهم الحق بإقامة دعوى بموجب القانون الجديد باثر رجعي لرفع الحيف عنهم"، حيث استوضحت وزارة المالية الراي من مجلس شورى الدولة استنادا الى احكام البند خامساً من المادة (٦) من قانون المجلس رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، في شان جواز تنفيذ الاحكام الصادرة بالتعويض من احكام هيأة دعاوي الملكية بعد صدور هذا القرار من المحكمة الاتحادية العليا، وبينت المحكمة بان الاحكام المكتسبة للدرجة القطعية والبتات قابلة للتنفيذ ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وتكون حجه بما فصلت فيه من الحقوق[١].

نجد مما تقدم ان عدم وضوح الحكم وغموض ما يراد منه يجعل الادارة امام حالة من عدم القدرة على تنفيذ الحكم، وقد يجعل الادارة اذا نفذت الحكم ولم تتوصل الى فك الغموض الى تنفيذ مغاير لأهداف الحكم وغرضه الاساس الذي من اجله صدر الحكم، فلابد من اجراء مخاطبات رسمية لفك الغموض للوصول الى المعنى الذي يريده الحكم القضائي حتى يمكن تطبيقه، وهذه الفترة ما بين حصول الغموض والتوضيح الذي يصدر من الجهات المختصة تشكل حالة من استحالة تنفيذ الحكم وتأخيره كما في حالة وجود اخطاء حسابية او كتابية التي تجعل الادارة في موقف لا تستطيع ان تنفذ الحكم الا بعد الاستفسار عن هذا الغموض.

خامساً: الاشكال في التنفيذ:

قد تقوم الادارة في التهرب من التزامها بتنفيذ الاحكام باللجوء الى الاشكال، وهو حق من الحقوق التي تستخدمها الادارة والتي اقرها القانون لها، ولكنها تستخدمه لتحقيق غاية غير مشروعة في بعض الاحيان[٢]، فتوجد الكثير من الصعوبات التي تعترض تنفيذ الاحكام التي تتولد عنها دعاوى وطعون جديده يكون الهدف منها اما ايقاف التنفيذ او وقفه مؤقتا وهو ما يسمى بمنازعات التنفيذ او

(١) قرار رقم ١٣٢ لسنة ٢٠١٤، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٤، وزارة العدل، مجلس الدولة، ص ٢٢٨.

(٢) د. جورجي شفيق ساري، الاختصاص بإشكالات التنفيذ ونفاذ احكام مجلس الدولة في مصر بين القضاء العادي والقضاء الاداري، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، عدد ٦٧، ديسمبر ٢٠١٨، ص ٤٥.

اشكالاته[١]، ويراد بها تلك المنازعة التي تدور حول اركان او شروط يجب توافرها لوجود او لصحة التنفيذ ويصدر فيها اما حكم وقتي باستمرار التنفيذ مؤقتا او بوقفه مؤقتا او بصحته او ببطلانه او بجوازه او بعدم جوازه[٢]، او هي عبارة عن منازعات وقتية تعترض تنفيذ الاحكام والسندات الواجبة التنفيذ قبل تمام التنفيذ فيكون التنفيذ هو سببها وتكون هي عارضاً من عوارضه[٣]، فهذه الاشكالات هي عبارة عن عوارض قانونية او طريق اخر تتضمن ادعاءات امام القضاء تتعلق بالتنفيذ ويكون القصد من ورائها وقف التنفيذ او بطلانه.

فإن من شان ذلك ان يؤخر تنفيذ تلك الاحكام وممكن ان يؤدي الى استحالة تنفيذها، فلا ينبغي للإدارة ان تتدخل في الاعمال القضائية، الا ان الادارة تبقى في موقف ولديها مخاوف اتجاه القضاء الاداري في التدخل في تنظيم اعمالها، فهي ترى في القضاء الاداري الخصم والمنافس والمقيد لها[٤]، فان هذه الاشكالات التي تقوم بها الادارة بقصد او بدون قصد في عدم تنفيذ الاحكام القضائية فان القضاء تطلب امورا منها ان تكون هناك صفة ومصلحة في اقامة هذه الاشكالات او هذه العوارض، وان يكون التقديم لهذه الطلبات قبل تمام التنفيذ لأنه لو حدث بعده لا يمكن اثارته، وتطلب القضاء ايضا ان تكون هناك اسباب استجدت بعد صدور الحكم او تغيرات، وان تستند الادارة الى اسباب قانونية وواقعية سليمه تكون قد وجدت بعد صدور الحكم الذي يراد ايقافه[٥].

وهذه الاشكالات تؤدي الى وقف تنفيذ الحكم لحين الفصل في هذا الاشكال، فان هذا الوقف وفي هذه الفترة لا تستطيع الادارة ان تنفذ وبإرادتها هي التي اقامت هذا الاشكال فان هذا الامر يؤدي

---

(١) د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، اشكالات التنفيذ في احكام القضاء الاداري، طبعه ١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٧، ص٥.

(٢) د. نبيل اسماعيل عمر، اشكالات التنفيذ الجبري الوقتية والموضوعية دراسة عملية طبقا لاحكام الفقه والقضاء، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٠، ص ١٢.

(٣) د. علي عبد الفتاح محمد، اساءة استخدام اشكالات التنفيذ في نطاق المنازعات الادارية، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العدد الخامس والثلاثون، الجزء الثاني، ٢٠٢٠، ص ٤٠٥.

(٤) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٣١١.

(٥) د. علي عبد الفتاح محمد، اساءة استخدام اشكالات التنفيذ في نطاق المنازعات الادارية، مصدر سابق، ص ٤٠٨.

الى استحالة تنفيذ الحكم في الوقت الحالي[١]، والاشكال هو نزاع او دعوى قضائية تنشا بين الجهة التي تتولى تنفيذ الحكم والطرف الاخر المنفذ عليه، ويكون هذا النزاع دائراً حول تنفيذ الحكم و وجود عوارض وعوائق تمنع تنفيذ الحكم، مما يستدعي ايقاف التنفيذ او تأخير التنفيذ لحين البث في تلك العوارض من قبل جهة مختصة[٢].

فقد نظم المشرع الفرنسي حالة الاشكالات في التنفيذ في قانون الاجراءات الجنائية دون ان يضع تعريفاً لها في المواد (٧١٠ و ٧١٢)[٣]، والمشرع المصري فقد نظم الاشكالات في التنفيذ في قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري في المواد (٣١٥ و٣١٢)[٤]، اما المشرع العراقي فانه لم ينظم الاشكال في تنفيذ الاحكام الادارية، ومن ثم فأنها تتبع في ذلك حسب الاحكام التي ينظمها قانون المرافعات المدنية[٥].

اما الجهة المختصة بنظر الاشكالات في تنفيذ الاحكام القضائية ففي فرنسا هي ذات المحكمة التي اصدرت الحكم[٦]، وفي مصر فان قانون المرافعات المدنية المصري نصت المادة (٢٧٥) على اختصاص قاضي التنفيذ بالنظر دون غيره في اشكالات التنفيذ، باعتبار ان قانون مجلس الدولة يفتقر الى ذلك التنظيم ونص على تطبيق احكام قانون المرافعات فيما لم يرد به نص[٧]، اما في العراق فان المشرع لم يعالج الجهة التي تختص بالنظر بالأشكال في تنفيذ احكام القضاء الاداري، فان الاثر المباشر للأشكال في التنفيذ ورفعه امام الجهة التي اصدرته ليوقف تنفيذ الحكم، ويبقى تنفيذ الحكم موقوفا الى حين البث في الاشكال اما بالتنفيذ او بقبول الاشكال وما فيه من طلبات،

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٢) احمد اصغير مجهول، المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الاحكام القضائية، الطبعة الاولى، دار نيبور للطباعة والنشر و التوزيع، بغداد، ٢٠١٤، ص ٩٦.

(٣) قانون الاجراءات الجنائية الفرنسي رقم (١٤١) لسنة ١٩٦١ المعدل.

(٤) قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨ المعدل.

(٥) المادة ٧ من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩

(٦) المادة (٧١٠) من قانون الاجراءات الجنائية الفرنسي رقم (١٤١) لسنة ١٩٦١ المعدل "كل اشكال قضائي في التنفيذ يرفع الى المحكمة التي اصدرت الحكم".

(٧) المادة (٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٢.

وان من شان ذلك ان يؤخر او يؤدي الى استحالة في تنفيذ الحكم، والذي بدوره يؤثر على الحقوق المكتسبة لدى صاحب المصلحة(١).

فالأشكال في تنفيذ الاحكام الادارية التي يثيرها اصحاب المصلحة امام مجلس الدولة لابد ان يكون قبل التنفيذ او وقت التنفيذ ولم ينته التنفيذ بشكل كلي، وتلجأ اليه الادارة بهدف الحصول على وقت او تعطيل تنفيذ الحكم في الفترة الحالية(٢)، ولابد ان يكون الاشكال مستندا الى اسباب صحيحة وقائمة على وجود مخالفة في الحكم، والا فأنها تكون مسؤولة عن تقديم هذا الاشكال اذا لم تكن هناك اسباب معقولة، ويكون سببا بفرض التعويض على الادارة، لأنه يعد خروجاً عن الهدف الاساس في تنفيذ الاحكام القضائية على نحو صحيح(٣).

من خلال ما تقدم من بيان الاسباب القانونية التي تضمنت التصحيح التشريعي الذي يتضمن اجراء تعديل على الحكم، وان من شان هذه التعديلات ان تجعل الادارة في موقف يستحيل معها تنفيذ الحكم على الفترات السابقة، وهذا الامر يؤثر على الامن القانوني لأنه يربك الاحكام القضائية وما تتمتع بها من حجية في تنفيذ الاحكام، وكذلك عند الالغاء او وقف تنفيذ الحكم فان الادارة لا تستطيع ان تنفذ الحكم الا بعد اكتسابه الدرجة القطعية وتحصنه من اي طعن، والتأكد من ان السبب الذي صدر من اجله لا يزال باقي، ووجود غموض في الحكم يؤثر على تنفيذ الحكم بالدرجة الاساس، وهذا التنفيذ يكون في اغلب الاحيان وقتي وتكون الاستحالة وقتيه لحين اعتماد الاجراءات القانونية في فك الغموض من الجهات المعنية، وبالتالي فان الادارة لا تستطيع ان تنفذ الحكم في هذه الفترة الا بعد ورود من الجهات المختصة فك الغموض، بالإضافة الى الاشكالات التي تقوم بها الادارة، وهذا الاشكال في التنفيذ هو حق قانوني للإدارة متى ما رات هناك اسباب جدية في اثارة هذا الاشكال، وهذه الاشكالات تؤدي الى ايقاف التنفيذ لحين البت فيها اما ايجابا او سلبا، وهذا يتبعه استحالة في تنفيذ الحكم اذا صدرت لصالح الادارة، فان هذه الاشكالات والتي تعتبر عوارض قانونية تتمسك بها الادارة

---

(١) احمد اصغير مجهول، المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٢) د. فتحي محمد انور، قضاء التنفيذ امام ادارة التنفيذ، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٧٢.

(٣) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٣١٠.

والتي من شانها ان تؤدي الى تأخير او عدم تنفيذ الاحكام، فقد تدعي الادارة ان الحكم غير صحيح او صدر من محكمة غير مختصة ومن شان هذا الادعاء ان يؤخر في تنفيذ الاحكام، وغالبا ما تلجا الادارة الى احداث مثل هذه العوارض التي تعيق التنفيذ عندما لا تريد ان تنفذ الحكم سواء صدر ضد الادارة ام فيه تعويض من الادارة، وهذا من شانه ان يؤدي الى عدم تنفيذ الاحكام واستحالتها مما يؤثر على الحجية التي يتمتع بها الاحكام القضائية والحقوق المكتسبة لدى صاحب المصلحة.

مما تقدم نخلص الى ان استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري ،التي غالبا ما تكون لدى الادارة لأنها هي المعنية بالتنفيذ، وان هذه الاستحالة قد وجدت لها السند القانوني الذي اشارت اليه التشريعات سواء المشرع الفرنسي ام المصري ام العراقي لما له من تأثير على الحقوق والمراكز القانونية وثباتها، وهذه الاستحالة برزت من خلال نوعين وهما الاستحالة القانونية التي تستند الى نص او مبدا من المبادئ القانونية التي تمنع تنفيذ الحكم، والاستحالة الواقعية التي تستند الى واقعة او حدث خارجي عن الادارة والذي يقطع الاتصال بين الحكم وتنفيذه، وان هذه الاستحالة بنوعيها لابد من وجود سبب لتحققها والاسباب التي تؤدي الى استحالة تنفيذ الاحكام منها ما كانت اسباباً مرتبطة بالإدارة او بشخصية الموظف او صاحب المصلحة، واسباب موضوعية تعلقت بالدافع على التنفيذ واسباباً استندت الى القانون، فان من جملة هذه الاسباب ادت الى استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري وما تشكله هذه الاسباب من مشروعية واستناد الادارة عليها، الا ان ذلك يكون حاجزا عن اعطاء الحقوق ومخلا بالحجية التي تتمتع بها الاحكام القضائية، فبعد تحقق هذه الاستحالة التي تستند الى الاسباب المبينة اعلاه فما هي الاحكام القانونية التي تنشأ عن استحالة تنفيذ احكام القضاء من اثار ومسؤولية من قبل الدولة و الادارة؟ وما هي الوسائل القانونية لمواجهة هذه الاستحالة؟ للوصول الى اعطاء الحقوق والمحافظة على المراكز القانونية وتحقيق العدل سواء أكانت هذه الوسائل قضائية ام غير قضائية والتي سوف نقوم ببيانها في الفصل الثاني.

الفصل الثاني

الأحكام القانونية الناشئة عن استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري

الفصل الثاني

الاحكام القانونية الناشئة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يحول دون تدخل القضاء الإداري في أعمال الإدارة أو الحلول محلها في شأن يعد من صميم اختصاصها، فإن اتخاذ الإدارة موقفاً سلبياً بشأن الحكم الصادر ضدها يثير التساؤل حول مدى احترام حجية أحكام القضاء كسلطة مستقلة مضطلعة بوظيفة حسم المنازعات الإدارية، وما يقتضيه ذلك من الإدارة المحكوم ضدها من عدم تجاهل هذا الحكم يجب على غيرها عدم تجاهل الأحكام الصادرة باعتبار أن قوة سلطة الإدارة وامتيازاتها واستقلالها في مواجهة القاضي من تجليات السلطة السياسية، أما الالتزام بالشيء المقضي به فهو مبدأ قانوني يستهدف بالأساس سيادة القانون[1]، وفي مجال المبادئ العامة، فإن كل ما هو قانوني يعلو في القيمة على كل ما هو سياسي، وإذا كان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في القضايا التي تكون بين الأفراد لا يثير إشكالية فإن الأحكام القضائية التي تصدر ضد الإدارة تثير الكثير من الصعوبات عند تنفيذها فالإدارة بوصفها ممثلة عن المصلحة العامة، فإنها تملك الحق بإرادتها المنفردة بما لها من سلطات وامتيازات اصدار قرارات في مواجهة الافراد وفي الوقت نفسه يقع عليها التزام تنفيذ الأحكام والإمتثال طواعية لأحكام القضاء فالحكم النهائي هو عنوان الحقيقة وتنفيذه يعد تجسيداً لعمل القاضي على أرض الواقع.

من ذلك فإن تنفيذ الأحكام القضائية يعد أهم مسار يتم بمقتضاه وضع حد للنزاع المطروح أمام القضاء، لأن مسألة تنفيذ الحكم القضائي هدفها الجوهري تحقيق العدالة، وتجسيدها واقعيا، ومن ثمة يتعين على كل المتدخلين في هذا الشأن السعي إلى تنفيذ الحكم القضائي، ولبيان الاحكام القانونية الناشئة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري سنقسم هذا الفصل على مبحثين سنتناول في المبحث الاول أثار استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري والمسؤولية الناشئة عنها، وسنتناول في المبحث الثاني الوسائل القانونية للحد من استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري.

(١) د. عصام الصادق عبد الله، الية تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٥٩.

المبحث الاول

أثار استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري والمسؤولية الناشئة عنها

ان الاحكام عندما تصدر عن القضاء تترتب عليها اثار، ومنها تنفيذ الاحكام، وعند تعرض تنفيذ الاحكام الى عدم التنفيذ بسبب الاستحالة فانه يرتب اثاراً على عدم التنفيذ، فتوجد اثار تترتب على استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري بما فيها من اثار عامة على الاحكام واثار خاصة للاستحالة في تنفيذ الاحكام القضائية، فانه توجد الى جانب ذلك المسؤولية التي تترتب على هذه الاثار وتكون الادارة مسؤولة عن الاعمال التي تقوم بها في حالة استحالة تنفيذ الاحكام القضائية، فضلاً عن ان الدولة بوصفها الراعي العام ايضا قد تكون مسؤولة عن ازالة اثار استحالة تنفيذ الاحكام القضائية لخلق التوازن والاستقرار وتحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين(١).

ووفقا للمضمون اعلاه سنقسم هذا المبحث على مطلبين، سنتناول في المطلب الاول اثار استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في المطلب الثاني المسؤولية الناشئة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري.

المطلب الاول

أثار استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري

ان صدور الاحكام من القضاء تعني أنها ستكون قابلة للتنفيذ ولها الحجية في التنفيذ لان الغاية من الاحكام هو نفاذها وهذا النفاذ تترتب عليه اثار، وان الاستحالة تجعل من الاثار ما هو مختلف عليه في حال تنفيذ الاحكام، فهذه الاثار قد تكون اثاراً عامة ترتبط باستحالة التنفيذ من عدم تنفيذ الاحكام والتأثير على الحجية التي تتمتع بها وتكون اثاراً خاصة قريبة من صاحب المصلحة الذي يريد من تنفيذ الحكم تحقيق الاثار المشتمل عليها الحكم، ومن ثم فأنها تؤثر على حقوقه وعلى الثقة التي يتمتع بها الفرد بالأحكام القضائية، ولمناقشة ما تقدم ارتأينا ان نقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الاول الاثار العامة للاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في الفرع الثاني الاثار الخاصة للاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري.

---

(١) د. علي محمد بدير د. مهدي ياسين السلامي د. عصام عبد الوهاب البر زنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، بدون طبعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص ١٠.

الفرع الاول

الاثار العامة للاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري

تترتب على استحالة تنفيذ الاحكام القضائية اثار عامة يمكن ملاحظتها من الاثر المباشر الذي يرتبط بتنفيذ الحكم القضائي، والاستحالة في هذه الحالة تكون في عدم تنفيذ الحكم كأثر اولي، لان الحكم عندما يستحيل فانه تتوقف الادارة عن تنفيذه، وما يرافق عدم تنفيذ الحكم من أثر على حجية الاحكام الادارية، كما ان الاحكام لها الحجية في التنفيذ، ومن ثم فأن عدم التنفيذ يؤثر على حجية الاحكام والاستقرار القانوني[١]، وللوقوف على ما ذكرناه نبين الاثار العامة في نقطتين نتناول عدم امكانية تنفيذ الحكم اولاً و التأثير على حجية الاحكام ثانيا وكما يأتي:

اولاً: غياب اثر تنفيذ الحكم:

عدم تنفيذ الحكم بسبب الاستحالة وهو مانع من امكانية تنفيذ الحكم، والاستحالة عند تحققها تكون حالة من عدم تنفيذ الحكم الذي يتضمن حقوقا معينة يراد تنفيذها سواء كانت ضد الادارة ام لصالحها، وان الاستحالة في هذه الحالة تمثل حالة من المشروعية ومن ثم فان الادارة لا تسال عن عدم تنفيذها للحكم القضائي لأنها تستند في حالة الاستحالة الى اسباب مشروعة حالت دون تمام تنفيذ الحكم، وهذا يؤثر على الحكم ولحجيته، ولكن بسبب وجود حالات وعوامل تقتضيها المصلحة العامة وخارج عن ارادة الادارة في تنفيذ الاحكام فأنها تكون مشروعة وفقا للقانون وهذا يؤثر على ما يتضمنه الحكم من اثار[٢].

وان توفر سبب من الاسباب التي تؤدي الى عدم تنفيذ الحكم لاستحالته، فان الجهة المطلوب منها التنفيذ لا تستطيع ان تنفذ الحكم او انها تستطيع ان تنفذ الحكم، ولكن ترتكب مخالفة قانونية، وان التزام الادارة بهذه الامور يرفع عنها المسؤولية وتصبح اعمالها ذات صفة مشروعة، ففي فرنسا في قضية كأتياس من انه حصل على امر بملكيته لقطعة ارض تم شراؤها ولكن عندما اتى ليضع يده

---

(١) يراد بالاستقرار القانوني القدرة على امكانية التنبؤ بعمل الدولة في المستقبل ومسايرة القواعد القانونية له والذي يعتمد على دافع المنطق القانوني وطريقة التكامل التدريجي وتقريب التشريعات الوطنية، د. مازن ليلو راضي، حماية الامن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٩٧.

على تلك القطعة واستغلالها تفاجأ بان هذه القطعة يوجد عليها بعض الافراد الذين سكنوا فيها وهؤلاء يشكلون عدد معتد به فرفضوا الخروج من هذه القطعة فلجا الشخص الى القضاء الفرنسي وبعدما اطلع القضاء على هذه الحالة وجد بان تنفيذ هذا الحكم واخراج هؤلاء الافراد يشكل زعزعة في النظام العام وخشية وقوع فتنة بين الافراد فكانت هناك مصلحة عامة من ايقاف تنفيذ ذلك الحكم والحكم له بتعويض عن عدم تنفيذ الحكم(١).

ويلاحظ من ذلك ان صاحب المصلحة في هذا القرار لم ينفذ حكمه بسبب حصول استحالة وتعارض مع المصلحة العامة في حال تنفيذ الحكم فذهب القضاء الاداري في فرنسا الى عدم تنفيذ ذلك الحكم بسبب المصلحة العامة وعدم الاخلال بالنظام العام وان القضاء عد هذه الحالة استحالة في تنفيذ الحكم وهذه الاستحالة ادت الى عدم تنفيذ الحكم.

وقد بين القضاء الاداري المصري بان هناك استحالة في تنفيذ الاحكام وان هذه الاستحالة تمنع من تنفيذ الاحكام، وان صاحب المصلحة لا يستطيع ان يأخذ حقوقه وفقا لما اقر له القانون من تنفيذ الحكم، ففي هذه الحالة الادارة تقف امام سبب من الاسباب المشروعة التي تراها في عدم تنفيذ الحكم، وهذا ما ذهب اليه مجلس الدولة المصري من انه صدر حكم بالموافقة على سفر السيد (ح، م، م) الى العلاج بمستشفى هوبنا كنز في الولايات المتحدة الامريكية، وان الادارة امتنعت عن تنفيذ الحكم ولم تقم بأرسال السيد ومنحه الموافقة، وكان سبب امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم في ان هناك استحالة مادية كانت بسبب المريض الذي يعاني من السمنة وزيادة في حجم مفرط في وزنه مما تعذر السفر معه الى الخارج، ففي هذه الحالة وهذا السبب قد منع الادارة من تنفيذ الحكم وتحققت هنا استحالة مادية متصلة بشخص صاحب المصلحة وصاحب الحكم، وانتهى مجلس الدولة باستحالة تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى بحكمها (انتهت الجمعية العمومية لقسمين الفتوى والتشريع الى استحالة تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم ٤٢،١٢٨ لسنة ٧٠ القضائية فيما قضى به من وقف تنفيذ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٩٨١ لسنة ٢٠١٥ على النحو المبين بالأسباب)(٢).

---

(١) رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الادارية واشكالاته في مواجهة الادارة، مصدر سابق، ص ١١١.

(٢) الحكم رقم ٩٤٤ في ٢٠١٨/٦/٢٧، الصادر من مجلس الدولة المصري، الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/37587، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٤، الوقت ١:٠٠ مساء.

وهذا يعني ان امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم الذي حصل عليه صاحب المصلحة من ارساله الى مستشفى خارج مصر لم ينفذ بسبب استحالة وزنه الزائد، مما عرض هذا الشخص وهذا الامتناع الى المشاكل التي كان يريد ان يرغب فيها السفر خارج الدولة المصرية للعلاج، والحصول على نتائج ايجابية للمعالجة حسب رغبته، وهذا الامتناع وان كان يستند الى اسباب مشروعة ترفع المسؤولية عن الادارة في التنفيذ الا انه في غير مصلحة صاحب المصلحة حتى وان كان السبب يعود الى نفسه فنجد الاثر الواضح في عدم التنفيذ بسبب الاستحالة.

ونجد ذلك ايضا في موقف مجلس الدولة العراقي في فتواه حول شخص حصل على اعادة تعيين كمستشار في ديوان الوقف السني بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الحكم رقم ٢١١٩ في ٢٠٠٤/٥/١٢ على الرغم من انه من مواليد ١٩٣٧/٩/١، وهذا الشخص قد اكمل ٦٣ من العمر فانه قد بلغ سن التقاعد القانونية وفق المادة (١) من قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ والتي نصت على (احالة الموظف الى التقاعد عند اكماله السن القانونية البالغة ٦٣ من العمر مهما كانت مدة خدمته) وايضا اشارت المادة (٥) منه (عدم احتساب خدمة تقاعدية مدة الخدمة بعد اكمال الموظف السن القانوني للإحالة الى التقاعد)، وهذا السن ملازم للشخص في احالته الى التقاعد[١].

حيث يتبين من الفتوى التي صدرت من مجلس الدولة ان الشخص حصل على قرار بإعادة تعيينه كمستشار في ديوان الوقف السني بموجب الكتاب المشار اليه انفا الصادر من مجلس الحكم، وان هذا الشخص قد اكمل من العمر ٦٣ فان هذا العمر شكل استحالة في تنفيذ القرار على الرغم من ان الشخص يريد الاستمرار بالعمل الا ان بلوغه السن القانوني للإحالة الى التقاعد بموجب المادة (١) من قانون التقاعد حيث شكلت استحالة قانونية من استمراره وحصوله على مزايا قرار التعيين فكان بلوغ الشخص السن القانوني هو الذي حرمه من قرار التعيين وهو الذي وضع استحالة في تنفيذ الحكم وعدم تنفيذه.

(١) قرار رقم ٧٩ في ٢٠٠٧/١٢/١٦ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، وزارة العدل، مجلس الدولة، ص ٢٣٠.

ثانياً: التأثير على حجية الاحكام [١]:

إن من ضمن الاثار التي تترتب على حجية الاحكام هو التزام الادارة بتنفيذ ما جاء به الحكم والامتناع عن اي عمل يعارض ما جاء به الحكم، وهذا يضفي قوة حقيقية تكمن في منطوق الحكم وما يتمتع به من حجية والتي تفرض سلطانها في التنفيذ وعلى الادارة احترامه وهنا من شانه اشاعة الطمأنينة واستقرار الاوضاع واحاطة القضاء بسياج من الحماية[٢]، ومع ذلك فان في حالة الاستحالة تكون الادارة غير قادرة على تنفيذ الالتزام سواء بالقيام ام الامتناع عن التنفيذ، لذلك فان الاستحالة تقف امام تنفيذ الحكم، ففي حالة صدور الحكم القضائي تكون له الحجة في تنفيذه على الجميع وعدم اثارة النزاع مره اخرى في نفس الواقعة، وهذه الحجية تتطلب احترام من قبل المحكمة وكذلك الادارات القائمة على تنفيذه[٣]، والحجية لا تثبت الا للأحكام القطعية اي التي وصلت الى درجة خلوها من اي طعن او تظلم واكتسابها درجه البتات، وهي من النظام العام وللمحكمة ان تقوم بها من تلقاء نفسها[٤]، والهدف الاساسي من حجية الاحكام هو استقرار المراكز القانونية والمحافظة على الحقوق واحترام هيبة الحكم[٥]، فقد اشارت مدونة القضاء الاداري الفرنسي التي صدرت في ٤ ايار ٢٠٠٠ في المادة ٩-L.٩١١ الى حجية الاحكام وان الاحكام التي تصدر تكون حجة في التطبيق وقابلة للتطبيق في مواجهة كل اعضاء المجموعة[٦].

---

(١) ويراد بالحجية ان المحكمة استنفذت ولايتها بعد ان تصدر الحكم فليس لها الحق في الرجوع عما قضت به او ان تعدل فيه ويراد بها ايضا ان الحكم اصبح عنوانا للحقيقة التي لا تقبل اثبات العكس، د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٣١٤.

(٢) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ١٢٨.

(٣) المادة (١٠٦) من قانون الاثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل، "لا يجوز قبول دليل ينقض حجية الاحكام البانة".

(٤) المادة (١٠٥) من قانون الاثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل "للأحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق اذا اتحد اطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلا وسببا".

(٥) كمال الدين رايس اليات، الزام الادارة على تنفيذ القرارات القضائية الادارية في قانون الاجراءات المدنية والادارية، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٦) د. كمال جواد كاظم، مدونة القضاء الاداري الفرنسي، الجزء الاول، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٢١٤.

ونص ايضا المشرع المصري في قانون مجلس الدولة على ان احكامه تسري في شان جميع الاحكام والقواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه فانه قد نص على حجية احكام القضاء الاداري[١].

والمشرع العراقي نص ايضا على ان قرارات محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين والمحكمة الادارية العليا اذا استنفذت طرق الطعن فأنها تكون باتة وملزمة[٢]، فقد قضت الهيئة العامة لمجلس الدولة بان الاحكام التي تصدر من المحاكم العراقية وحائزة درجة البتات لها حجة بما تفصل فيه من الحقوق ومانعة من سماع الدعوى مره اخرى اذا اتحد اطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم فتكون حجة لهذه الاحكام استنادا للمادة (١٠٥) من قانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل حيث نص "لدى التدقيق والمداولة وجدت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقررت قبوله شكلاً، ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المدعية (المميزة) كانت احدى منتسبات وزارة الصحة وبعد حصولها على شهادة البكالوريوس نقلت الى منظمة الطاقة الذرية وتم تسكينها في الدرجة السادسة من سلم الرواتب الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣ في حين ترى انها تستحق الدرجة الرابعة، وقد امتنع المدعى عليه من الاستجابة لطلبها بتعديل درجتها حيث تبين ان المدعية سبق ان اقامت الدعوى امام مجلس الانضباط العام برقم (٥٦٠/ مدنيه/ ٢٠٠٤) حول الموضوع نفسه وقد صدر المجلس قراره المرقم (٤٦٨/ ٢٠٠٤) في ٢٠٠٤/١٠/٢٤ برد الدعوى لأقامتها خارج المدة القانونية واكتسب القرار الدرجة القطعية وحيث ان المادة ١٠٥ من قانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ تنص على ان "الاحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق اذا اتحد اطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلا وسببا" مما استوجب رد الدعوى لسبق الفصل فيها وحيث ان مجلس الانضباط العام قد التزم بوجهة النظر المتقدمة فقد قرر تصديق الحكم المميز ورد الاعتراضات التميزية وتحميل المميزة رسم التمييز "[٣] .

(١) المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنه ١٩٧٢ المعدل.

(٢) المادة (٧ /ثامنا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ١٢٣/انضباط/تمييز/ ٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٥/١٥، اشار الية د. مازن ليلو وحنان القيسي، امتناع الإدارة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٨، ص ٤١.

نجد ان الدعوى قد ردت بسبب الفصل الذي سبق الحكم في الدعوى فكانت حجية الحكم السابق هي التي كانت سبباً في رد الدعوى، من ذلك يتبين ما لحجية الاحكام من اهمية من قبل القضاء في ارسائها وتقويتها لتكون الدعامة الاساسية في الاحكام القضائية بصورة عامة والاحكام الادارية بصورة خاصة.

وعوداً على بدء نجد ان الاستحالة بأسبابها المتعددة تجعل من تنفيذ الحكم خالياً من حجية الامر المقضي به وهذا ليس في مصلحة الادارة وليس في مصلحة المجتمع والافراد والذي يعد تهاوناً في احقاق الحق، وان كانت الادارة تستند في ذلك لأسباب مشروعية ترفع عنها المسؤولية الجزائية وهذا لا يعني الوقوف وعدم ايجاد طرق اخرى لأحقاق الحق(١).

فمما لا شك فيه ان للأحكام القضائية حجة قانونية لا يجوز المساس بها، ولابد للإدارة من احترام هذه الحجة بتنفيذ ما يقتضيه الحكم من اثار، والاحكام اذا لم تنفذ فهذا يعني انعدام اهمية وجود السلطة القضائية لما تحققه من اثار للحفاظ على النظام العام والصالح العام واستقرار في العلاقات واحترام المحاكم(٢).

مما يترتب على عدم تنفيذ الاحكام القضائية باي سبب من اسباب الاستحالة زعزعة المراكز القانونية التي يراد لها عبر تنفيذ الحكم القضائي فانه يخالف الهدف والمصلحة التي خصصها المشرع من اصدار الحكم(٣).

تبين مما تقدم ان هذه الاثار كعدم تنفيذ الاحكام والاثار على حجية الاحكام انها تؤثر اثراً مباشراً على الحقوق المكتسبة وتؤثر على المراكز القانونية، لان الاشخاص الذين يتقدمون الى القضاء للحصول على حكم يبغون من وراء ذلك الحصول على حقوق او مراكز قانونية فان الاستحالة بما تؤديه من عدم تنفيذ وتأثير على حجية الاحكام تقف حائلاً دون تحقيق تلك الحقوق والمراكز القانونية، فكان في بعض الاحكام هناك تعويض غير ان هذا التعويض لا يرقى

(١) علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٢) د. مازن ليلو راضي ود. حنان محمد القيسي، امتناع الادارة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٨٦.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها، مصدر سابق، ص ٨٢.

الى ما جاء به الحكم من حقوق او مركز قانوني، حيث ان الاستحالة تؤدي الى عدم التنفيذ وعدم التنفيذ يؤثر على حجية الاحكام، لان الغاية من وضع حجية للأحكام تكون لها القوة في التنفيذ، الا ان الاستحالة تقف امام تنفيذ الاحكام مما تخل بحجية الاحكام وعدم افادتها، لان الحكم عندما يصدر من القضاء لا يكون له الجانب العملي ما لم يطبق وينفذ والاستحالة تكون عائقاً امام هذا التطبيق والتنفيذ.

الفرع الثاني

الاثار الخاصة للاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري

إن الاستحالة تؤثر على حقوق الافراد كأثر خاص بهم بالنظر عن الاسباب المتعددة والتي تؤثر على صاحب المصلحة من ذلك، فان عدم تنفيذ الحكم بسبب الاستحالة يؤثر على حقوق الافراد وضياعها، فعندما يحصلون على حكم مكتسب الدرجة القطعية، وفيه من الحقوق القابلة للتنفيذ الا انه عند التنفيذ تصطدم بعقبة عدم التنفيذ، وهذا بحد ذاته ضياع للحقوق فضلاً عن ذلك فان عدم التنفيذ يضعف ثقة الافراد بالأحكام القضائية الادارية، لأنه يرى ان القضاء هو الحامي وهو الحافظ على الحقوق فان عدم التنفيذ يؤدي الى خلل وعدم وجود ثقة من قبل الافراد او الموظفين من الالتجاء الى القضاء لأخذ حقوقهم، فتكون دراسة هذا الفرع في نقطتين نتطرق الى ضياع حقوق الافراد اولاً وضعف ثقة الافراد بالأحكام القضائية ثانياً:

اولاً: تعطيل حقوق الافراد:

ان خضوع الافراد وكذلك الادارة الى القانون هو مظهر من المظاهر الاساسية في الدولة المدنية الحديثة والدولة القانونية التي يخضع فيها الجميع حكاما ومحكومين الى القانون، وما يتمتعون به من حقوق مكتسبة فلابد من ان يكون هناك استقرار في الاوضاع القانونية وثبات المراكز مما يحقق صورة من صور الامن القانوني[1].

(١) دانا عبد الكريم سعيد، دور القضاء الاداري في تكريس مبدا الامن القانوني، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان، السليمانية، مجلد ٤، العدد ٢، ٢٠٢٠، ص ١٠٢.

وعدم تنفيذ الاحكام حتى وان كان عدم التنفيذ يستند الى اسباب مشروعة، فانه يقف امام الحقوق التي يراد بها من تنفيذ الحكم وايضا يخالف مبدا المشروعية التي يطمح القضاء اليها في حمايتها والحرص على عدم الخروج منها، ومن ثم فان عدم التنفيذ ينتج عنه ضياع حقوق المواطنين العاجزين والمقيدين بالأحكام القانونية(١).

واذا صدر الحكم فان من شان هذا الحكم ان يولد حقاً لمن صدر الحكم لصالحه، ويصبح لصاحب الشأن حق مكتسب فيما يتضمنه الحكم من حقوق، وان عدم تنفيذ الحكم او الغائه او تعديله يكون امرا مخالفاً ومعيباً للقانون(٢).

فكانت الاهمية الاساسية من الاحكام هي الحفاظ على الحقوق المكتسبة التي اكتسبوها وفق احكام معينة، من ذلك نجد ان القضاء الفرنسي حافظ على مبدا الحقوق المكتسبة في قانون العدالة الادارية الذي صدر من قبل برلمان كبيك ودخل حيز التنفيذ في ٢٠١٩/٦/١ ونص في مادته الاولى على "ان الغرض من هذا القانون هو تأكيد العدالة الادارية وضمان جودتها وسرعتها وسهولة الوصول اليها وكذلك ضمان احترام الحقوق الاساسية للمواطنين"(٣).

حيث نجد ان هذه المادة كانت الضمانة الاساسية لحقوق المواطن في مواجهة الادارة، وكذلك في تحقيق الاستقرار القانوني وايصال الحقوق، لان الغاية الاساسية هي احترام الحقوق التي يمتلكها الافراد، وفي مجموعها تمثل حقوق المجتمع ككل وهذا ما اشار اليه ايضا الدستور في عدم المساس بالحقوق التي يتمتع بها الافراد ويجب احترامها(٤).

ذلك ان الحفاظ على حقوق الافراد من المبادئ التي يسعى القضاء الى تحقيقها والوسيلة التي يبغي اليها، فان انكار الحق في الترضية القضائية او اقامة العراقيل في ايصال الحقوق او بتقديمها بصور متقطعة مما يخل بإيصال الحقوق الى مستحقيها فهو اهدارا للحماية التي يفرضها الدستور

(١) احمد صباح حسين، ظاهرة عدم امتثال الادارة اللبنانية في تنفيذ القرارات الصادرة بحقها من قبل القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٨١.

(٢) د. مازن ليلو راضي، حماية الامن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، مصدر سابق، ص ١٦٩.

(٣) دانا عبد الكريم سعيد، دور القضاء الاداري في تكريس مبدا الامن القانوني، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٤) المادة (٢ /ج) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ "لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الاساسية الواردة في هذا الدستور".

والقانون للحقوق وانكاراً للعدالة وتوجهاتها فهي من الضمانات الاساسية اللازمة لإدارة العدالة ادارة فعاله في الدول المتحضرة، فلابد ان تكون الحقوق مكفولة ومحفوظة من خلال النصوص القانونية وعدم التهاون في ايصالها(١).

والقانون الاداري يتطور في اتجاه حماية الحقوق والحريات العامة، والقاضي الاداري يتولى تامين التوازن بين حقوق الافراد في الحرية وامتيازات الادارة في سبيل تامين المصلحة العامة وحفظ الامن والنظام، وان عدم تحقيق هذه الامور هو اخلال بالحقوق لدى الافراد والادارة على حد سواء(٢).

وعند حصول الشخص على حكم وفيه حقوق الى هذا الشخص كطلب نقله او اعادة اندماجه في الوظيفة فان امتناع الادارة عن التنفيذ حتى وان كانت تستند الى اسباب مشروعة فان ذلك يؤثر على ما جاء بالأحكام من حقوق، حتى وان حكم له بتعويض معين فانه لا يرقى الى ما في تنفيذ الحكم من حقوق مكتسبة(٣).

وعدم تنفيذ ما في الاحكام هو الذي يمنع الحقوق من التطبيق العملي والحرمان حتى وان كان الحرمان مؤقت، فانه يؤثر على ما يمتلكه الاشخاص من حقوق وفي هذا الشأن ما نجده في احد المرشحين في مصر من الانتخابات في مجلس الشعب في عام ٢٠١٠ وفوجئ بصدور قرار بتغيير صفته من فلاح الى فئات بوصفه ممثلاً عن مقعد العمال والفلاحين وبصدور هذا القرار منعه من كافة اشكال الدعاية والانتخابات فالتجأ هذا الشخص الى القضاء الاداري واستحصل حكماً بتغيير صفته من فئات الى فلاح والسماح له بالخوض بالانتخابات، الا ان الادارة امتنعت وهذا الامتناع كان بسبب الضغوط والاحزاب السياسية ولم ينفذ رغم حصوله على حكم قضائي(٤)، حيث نجد ان هناك اسباباً حالت دون تنفيذ الحكم، وهذه الاسباب قد تسببت في ضياع حقوق هذا الشخص من المشاركة

---

(١) د. عبد الغني بسيوني، مبدا المساواة امام القضاء وكفالة حق التقاضي – دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٣٥٣.

(٢) د. جوزيف اميل رزق الله، النظريات العامة للأثبات امام القضاء الاداري، الطبعة الاولى، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٦٩.

(٣) د. نواف كنعان، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ٣٨٩.

(٤) د. عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر الى الادارة لتنفيذ احكامه، مصدر سابق، ص ١٨٦.

في الانتخابات ممثلا عن العمال والفلاحين فان عدم تنفيذ الحكم قد سبب ضياع حقوق هذا الشخص في المشاركة في الانتخابات.

ونجد ايضاً مجموعة من الموظفين قد استحقوا ترفيع وعلاوات واصدرت الادارة بأحقيتهم بهذا الترفيع والعلاوات، غير ان الادارة لا تملك التخصيصات المالية اللازمة لدفع تلك المستحقات مما شكل استحالة في تنفيذ اوامر الترفيع التي يرومون الحصول عليها، فقام الموظفين برفع دعوى امام القضاء الاداري العراقي والذي اصدر حكمة بالزام المدعى عليه وهي الادارة بصرف المستحقات اعتبارا من تاريخ الاستحقاق المؤشر ازاء كل موظف منهم الا انه لا توجد تخصيصات مالية في هذه الفترة وبسبب الظرف الذي كان موجود وهو وباء كورونا مما شكل استحالة في تنفيذ هذا الحكم غير ان الادارة لم تنفذ الحكم لان شروط الترفيع التي نصت عليها المادة (٦) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ تطلبت وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الاعلى واكمال المدة المقررة للترفيع وتوفر الاستحقاقات الكافية لهذه الترفيعات[١]، حيث ان هذه الاستحالة كانت مؤقتة حيث تم صرف هذه الاستحقاقات في سنة ٢٠٢٣ حيث بقيت هذه الحقوق على مدى الاربع سنوات دون ايصالها وهذا بحد ذاته تأخر في تنفيذ الاحكام ويؤثر على الحقوق التي يتمتع بها الافراد مما حصلوا عليه من امتيازات مالية.

مما تقدم ان الحفاظ على الحقوق التي يتمتع بها الافراد من ضمن الركائز الاساسية التي تتعلق بالأحكام، فالحكم يتضمن في طياته حقاً او مجموعة من الحقوق التي يريد تنفيذها ولكنها تصطدم بحالة الاستحالة مما ينعكس سلباً على عدم تنفيذ هذه الحقوق فبالدرجة الاولى عند عدم تنفيذ الحكم هو توقف الحقوق المتضمنة من خلاله فهذه تشكل اثراً خاصاً لحالة استحالة تنفيذ الاحكام القضائية.

ثانياً: ضعف ثقة الأفراد بالأحكام القضائية:

إن الغاية من تنفيذ الاحكام هي لإيصال الحقوق الى رافعي النزاع، وان الفرد اذا لم يستطع حماية حقوقه والحصول عليها بوساطة القضاء فانه يبحث عن وسائل اخرى، وتنعدم ثقة الفرد بالقضاء مما يدعو الى البحث عن وسائل اخرى وقد تكون هذه الوسائل غير قانونية بفعل خيبة الامل التي

(١) قرار رقم ٢٧٤٦/م/٢٠٢١ في ٢٠٢٢/٤/٢٤، محكمة قضاء الموظفين، مجلس الدولة، غير منشور.

حصل عليها من عدم نفاذ تلك الاحكام، في مقابل ذلك يعد ان الادارة او القضاء ارتكبا ظلما في حقه مما يشجعه على ايجاد طرق اخرى، وهذا يؤثر على ثقة الافراد بالقضاء وبالأحكام القضائية(١).

وان لا يكون مبدا الفصل بين السلطات عائقا امام تنفيذ الاحكام فان التوازن والتعاون بين السلطات لتذليل الصعاب التي تعترض تنفيذ الاحكام من الامور الجيدة، لان الاشخاص يجدون في ملجئهم الاخير هو القضاء للحصول على حقوقهم واسترجاعها ورد الاعتبارات الشخصية، فعندما تهتز هذه الامور وعدم تنفيذها فأنها تؤثر على ثقة المواطن، وكذلك المستثمر في الاحكام القضائية وتنفيذها، وعدم قدرة الدولة على تنفيذ الاحكام من شان ذلك ان يساعد على خطر يواجه النظام العام في الدولة ومستقبلها القضائي، فلابد من وجود اليات قانونية تساعد في الحصول على تنفيذ الاحكام القضائية، وايصال الحقوق الى مستحقيها؛ لان الثقة هي اساس مهم في عمل القضاء فيجب ان تكون هناك ثقة كاملة وطيدة بين الفرد والقضاء(٢).

فتوفير الثقة يحتاج الى استقرار قانوني يضمن للأفراد بان لا يواجهوا حالة من عدم تنفيذ الاحكام مستندة الى اسباب مشروعة، فان الاستقرار القانوني يكون استقرار تشريعي بحيث لا يكون هناك تعديل على القوانين المنظمة الا في اوقات محددة ومعلومة، واستقرار في الاجتهاد القضائي استقرار قضائي بحيث تكون المعالجات القضائية والاجتهادات القضائية وفقا للمبادئ العامة والتي تحقق مبدأ الامن القانوني والاستقرار القانوني ومنح الثقة لدى الافراد، وهذا الاستقرار يتطلب التطور والتقدم لمسايرة الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لدى الافراد، فلا بد ان يكون اكثر تلائما مع الظروف لتحقيق العدالة التي تبغيها الاحكام القضائية حيث تعد الملائمة من الامور المهمة في تحقيق الاستقرار وتعزيز الثقة في احكام القانون واحتياجات الافراد(٣).

فإذا كانت هناك فجائية في التغيير الذي يمس بالاستقرار او بالثقة الواجبة واختلال التوازن بين المصالح المعتبرة والموجودة، فاذا تحققت هذه الامور فان الاوضاع تكون غير مستقرة، فلابد ان يكون

---

(١) احمد صباح حسين، ظاهرة عدم امتثال الادارة اللبنانية في تنفيذ القرارات الصادرة بحقها من قبل القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٢) علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٣) دانة عبد الكريم سعيد، دور القضاء الاداري في تكريس مبدا الامن القانوني، مصدر سابق، ص ١٠٤.

القانون واضح وان يكون هناك توازن بين السلطات وعدم المفاجئات وتنفيذ الاحكام بما يؤدي الى الاستقرار في الاوضاع القانونية(١).

لذلك سعى مجلس الدولة الفرنسي في الحكم بالتعويض في حالة عدم تنفيذ الاحكام، وفي الظروف الاستثنائية واستناده على مسؤولية الدولة على اساس المخاطر وتحمل التبعة ومبدا المساواة امام الاعباء العامة لإيجاد حالة من الاستقرار وتقوية الثقة بين الافراد بان القضاء هو الذي يحقق العدالة، وهذه من المبادئ التي اهتمت بها الثورة الفرنسية، وكانت من الاسباب التي ادت الى قيامها وما عاناه الشعب الفرنسي من عدم ايصال الحقوق فكان لإنشاء مجلس الدولة الفرنسي مهمة لتحقيق العدالة في المنازعات الادارية، التي تحدث بين الافراد والادارة فلابد من تعزيز ثقة الافراد في القضاء(٢).

ومن حق المتقاضي اذا حصل له ضرر من عدم تنفيذ حكم قضائي صادر الى مصلحته ان يطالب بالتعويض حتى وان كان عدم التنفيذ يستند الى اسباب مشروعة لان عدم السماح بالمطالبة في ايجاد البديل سواء كان بالتعويض او غيره يخل بالثقة التي تحملها الاحكام القضائية، فانه يطالب بالتعويض على اساس المسؤولية دون الخطأ ومسؤولية تحمل الاعباء العامة للمحافظة على التوازن وعدم الاخلال بحقوق المتقاضين(٣).

ولذلك يلاحظ انه حتى في حالة عدم تنفيذ الاحكام لوجود اسباب مشروعة فان من شان هذه الحالة ان تضر وتضعف الثقة وتسبب اضراراً الى صاحب المصلحة؛ لأنه لم تكن هناك حقوق او حاجة لما ذهب الى القضاء لاستصدار حكم، فعدم تنفيذ الحكم لابد له من وجود حالة للموازنة مع حالة عدم التنفيذ لزرع الثقة، والذي يكون مكملاً ومهماً لمبدأ المشروعية ولإرضاء مشاعر العدالة التي تقترن بالأحكام القضائية(٤).

---

(١) د. مازن ليلو راضي، حماية الامن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، مصدر سابق، ص ١٨٨.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، مبدا المساواة امام القضاء وكفالة حق التقاضي، مصدر سابق، ص ١١٧.

(٣) علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١١٢.

(٤) د. داود عبد الرزاق الباز، مبدا المشروعية وقضاء المسؤولية الادارية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٩١.

وفي هذا الشأن نجد ان القاضي الفرنسي له ان يأمر عندما تكون هناك مسؤولية من اجل الحصول على تعويض عن الاضرار التي لحقت بالأشخاص حيث اشارت المادة ٩ -١٠-L.٧٧ من مدونة القضاء الاداري الفرنسي التي صدرت بتاريخ ٤ ايار ٢٠٠٠ ودخلت حيز التنفيذ في ١ كانون الثاني ٢٠٠١ الى امكانية القاضي في تحديد الاضرار وما يطلبه المدعي في الدعوى وما تسمح به الطلبات حتى يقرر التعويض لكل فئة من فئات الاشخاص الذين يشكلون المجموعة فيها والطرق التي يجب ان يتم فيها التعويض لتعزيز الثقة [١]، ووضوح القوانين والاحكام وعدم تداخلها في المدد المحددة قانوناً هو الذي يجعل من تطبيق هذه الاحكام بصورة اعتيادية اما اذا كانت الاحكام تصدر في تنظيمات معينة وهذه التنظيمات لم تنقض بعد فأنها من شان هذه الاحكام ان تخل بالثقة الممنوحة للأحكام.

وهذا ما نلاحظه في الحكم الذي اصدره رئيس الجمهورية المصري من تشكيل مجلس ادارة الهيئة القومية لضمان جودة التعليم والاعتماد وبدأ العمل بهذا المجلس وتم تجديده على خلفية ظهور مخالفات مالية وادارية نسبت الى المجلس الا ان هذا المجلس قبل ان تنتهي المدة القانونية له صدر قرار من المجلس بتشكيل مجلس ادارة جديد وان رئيس المجلس القديم قدم طعناً بهذا القرار الا ان الاجراءات والتأخير في البت في هذه الامور ادى الى تجاوز هذه المدة مما اصبح الحكم قائم على غير محل لان المدة المخصصة للمجلس قد انتهت في حين ان سرعة الاجراءات ودقتها لحصل صاحب المجلس الاول على حكم ببقائه الى حين انتهاء المدة المخصصة له لأنه اثبت انه لا توجد مخالفات مالية ولا ادارية ممن نسب اليه فان هذا التأخير حرم المجلس وضعفت الثقة الممنوحة للقرارات والاحكام وفوت عليهم مدة ما يقارب سنة كاملة من الاستمرار في هذا المجلس[٢].

اما في العراق فيمكن القول ان احكام القضاء واجبة التنفيذ وهو ما تنص عليه القوانين الجزائية والادارية والتأخير فيها او تعطيلها في شان ما يؤثر على حقوق الافراد ويضعف ثقتهم بالسلطة القضائية[٣].

---

(١) د. كمال جواد كاظم، مدونة القضاء الاداري الفرنسي، مصدر سابق، ص ١٩٠.

(٢) الحكم رقم ١٦١٨ في ٢٠١٧/١٠/٢٣، الصادر من مجلس الدولة المصري والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/26560، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٧، الوقت ٤:٠٠ مساء.

(٣) المادة (٧/تاسعا/د) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

من خلال ما تقدم تبين ان ما يصيب الافراد من عدم تنفيذ الاحكام بالدرجة الاولى هو عدم تنفيذ الحقوق التي اشتمل الحكم عليها، وان هذه الحقوق مهدده بالضياع فلابد من ايجاد طريق وحل اخر يقوم مقام عدم تنفيذ الحكم في الحصول على الحقوق، وان الاستحالة التي يترتب عليها عدم التنفيذ تؤدي الى ضعف ثقة الافراد واهتزاز تلك الثقة بالأحكام التي تصدر من القضاء، لان الاحكام التي تصدر من القضاء لها القوة في التنفيذ، فعندما لا تنفذ الاحكام حتى وان كانت لأسباب مشروعة لابد من ايجاد الحلول والطرق التي تؤدي الى الاستفادة من هذه الاحكام بطريق اخر، لان عدم التنفيذ يخلق بعض من الاجواء الفوضوية واحتمال لجوء الافراد للحصول على حقوقهم بطرق غير مشروعة بسبب ضعف ثقة الافراد بالأحكام القضائية، فانهم يلتجؤون الى وسائل اخرى للحصول على حقوقهم، وهذا يشجع على مبدأ القوة وعدم احترام القوانين والانظمة فان لها اثراً مهماً في وجود معالجات لتنفيذ الاحكام والاستفادة منها في الايصال لما تبتغيه هذه الاحكام من غايات واسباب تعود للصالح الخاص للأفراد فضلاً عن المصلحة العامة للجميع.

المطلب الثاني

المسؤولية الناشئة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري

المسؤولية ترتبط بحسن النية والاحتياط على ان تكون التصرفات بطريقة لا تضر بالأخرين والالتزام بتحمل النتائج التي تترتب على الافعال او التصرفات سواء أكانت هذه الافعال قانونية ام غير قانونية، لذلك فانه في حالة الاستحالة قد تكون هناك اسباب مشروعة لرفع المسؤولية الجزائية عن الادارة وان الادارة عندما تمتنع عن تنفيذ الحكم فهو بسبب مشروع وخارج عن ارادتها، وان المسؤولية كانت سابقاً قائمة على وجود الخطأ الا انه بفعل التطور وتدخل الادارة في كافة مجالات الحياة فكانت الادارة عرضة للكثير من الامور التي تكون افعالها مشروعة الا انها ترتب ضرراً لدى الاخرين، فلابد من ايجاد مسؤولية لإقامة التوازن [1] حتى وان كانت الافعال مشروعة، لذلك فأن التساؤل الذي يثار هنا هو ما هي المسؤولية التي تقع على الادارة في حالة التصرفات المشروعة؟، وهكذا سنبين المسؤولية التي تحصل من استحالة التنفيذ للأحكام القضائية في القضاء الاداري عبر تقسيم المطلب

(١) د. جوزيف اميل رزق الله، النظريات العامة للأثبات امام القضاء الاداري، الطبعة الاولى، منشورات الحقوقية صادر، بيروت، ٢٠١٠، ص ٨.

على فرعين سنتناول في الفرع الاول أساس مسؤولية الادارة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في الفرع الثاني صور مسؤولية الادارة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري.

الفرع الاول

أساس مسؤولية الإدارة عن استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري

وجدت المسؤولية لحماية الافراد في المجتمع وحتى تتحقق العدالة لابد من اعطاء كل حق الى صاحبه، وهذه تكون عن طريق وجود المسؤولية سواء كانت بتنفيذ الحكم بطريق اخر ام بتعويض عادل يتلاءم مع ما حدث معه من ضرر او خسارة، والمسؤولية هنا تكون تحت غطاء المشروعية ومع ذلك فقد اقرت هذه المسؤولية للحفاظ على التوازن بين الافراد والادارة في تنفيذ الاحكام، والتي تقوم على اساس المساواة امام الاعباء العامة والمخاطر[١].

ومن الواجبات التي تقع على الدولة من حيث حجم الدولة والكيف والطبيعة والاثر فإنها هي التي تملك مفاتيح حقوق الانسان، وهي التي تملك مكنات السلطة العامة، التي يخاطبها القانون الدولي في اية مسألة تثور في هذا الشأن[٢].

فان القضاء الاداري عندما يفصل في نزاع احد طرفية الادارة، وهذه الادارة تمثل الدولة بصورة عامه فتكون لها انعكاسات واثار على الاصعدة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فالقاضي الاداري عندما يقوم بنشاطه فهو وسيلة لتطبيق السياسة الحكومية القانونية في تنفيذ الاحكام فهو يبرز ارادة ونية المشرع لإعطاء القانون النتائج التي يراد تحقيقها، فالدولة هي الراعية وهي المسؤولة عن حفظ الامن والنظام وبخلافها تتحول الى استبداد وتسلط ومبدأ القوة وتغيب الدولة وتحل مكانها شريعة الغابة، فلابد للقاضي الاداري ان يراعي جانب الحيطة والحذر في ممارسة اعماله في سبيل المحافظة على الامن الوطني وضرورة وضع حل للنشاطات المضرة بالمصالح الوطنية، فإنما يطبقه القاضي هو السلطة العامة في حفظ وصيانة المصالح العامة التي هي الغاية المتوخاة منها[٣]، والدولة مسؤولة

---

(١) عصام حاتم حسين، وسائل اجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٩٦.

(٢) د. احمد ابو الوفا، الحماية الدولية لحقوق الانسان، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢١٢.

(٣) د. جوزيف اميل رزق الله، النظريات العامة للأثبات امام القضاء الاداري، الطبعة الاولى، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٦٢.

بالتعويض عن عدم تنفيذ حكم قضائي صادر الى مصلحة شخص ما اذا ترتب هناك ضرر للحفاظ على المصلحة العامة[١].

فالدولة هي الراعية للجميع فعندما لا تكون هناك مسؤولية فان الدولة هي التي تتحمل المسؤولية للحفاظ على مبدا مساواة الافراد امام الاعباء العامة التي تقوم على اساس المخاطر وهذه مقتضاها ان (الغنم بالغرم) فانه ما دام نشاط الادارة في صالح الجماعة فلا ينبغي ان يتحمل ضرره من اصيب به فقط، بل تتحمله الجماعة ككل متمثلة في الدولة لان العدالة لا يمكن ان تتحقق من دون تعويض[٢].

فتعددت المحاولات لإيجاد اساس مقبول للمسؤولية التي تقع على الادارة وتحقيق الاثر للأحكام القضائية، فاذا كان الخطأ هو الاساس الاصلي الذي يمكن الاستناد اليه في تحريك دعوى المسؤولية امام القاضي الاداري ضد السلطات الادارية بما تنعقد عليه من مسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية، فقد نجح مجلس الدولة الفرنسي في تثبيت اساس جديد للمسؤولية وهو ما يعرف بمسؤولية المخاطر او المسؤولية عن العمل الاداري المشروع كأساس تكميلي بجانب المسؤولية التي تستند الى الخطأ[٣]، وتطور في هذا الامر الى مبدا المساواة بين الافراد امام التكاليف العامة وتوزيع الاعباء على الكافة، فضلاً عن مبدأ التضامن الاجتماعي والذي بمقتضاه وجوب تحمل الادارة المخاطر ومغارم نشاطها حتى وان كان مشروعا[٤].

وان المسؤولية في هذه الاحوال تقوم على اساسين، وهي المخاطر ومبدأ المساواة امام الاعباء العامة لان الفعل مشروع لا يستند الى خطأ من قبل الادارة، فالمسؤولية التي تقوم في هذه الاحوال هي قائمة على ركنين فقط هما الضرر والعلاقة السببية فان المسؤولية تقوم بقوة القانون بسبب تحقق الضرر من دون وجود خطأ الذي يفترضه القضاء لتحقيق مسؤولية الادارة القائم عن الخطأ فان في

---

(١) د. فاطمة السويسي، المنازعات الادارية نظام مجلس شورى الدولة، بدون طبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٤، ص ٣٥٦.

(٢) عصام حاتم حسين، وسائل اجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٣) د. جابر جاد، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية / قضاء التعويض، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٧٣.

(٤) د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري قضاء التعويض، المجلد الثاني، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية،٢٠١٦، ص ٩٩.

هذه الحالة ولدواعي العدالة القائمة على تعويض المضرور من نشاط الادارة فلابد ان تكون هناك مسؤولية لجبر ذلك الضرر(١)، والمطالبة بالتعويض تكون بدل تنفيذ الحكم وما يرافقه من حقوق مكتسبة فلابد للدولة ان تضمن هذا التعويض لكي تغطي العجز عن تنفيذ الحكم القضائي(٢).

والمسؤولية التي تكون على اساس المخاطر هي من النظام العام فللقاضي الاداري ان يثيرها ويطبقها من تلقاء نفسه كما انها تتصف بالموضوعية، ويكون تقريرها لا يعد من قبيل اللوم والتوبيخ الذي يوجه للإدارة، فهي لم ترتكب خطأ وانما قامت بنشاط مشروع ولكنه احدث ضررا ببعض الافراد(٣).

فقد اقام مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الدولة دون خطأ في حالات واوجد هناك شروطاً حتى لا تتكرر مسؤولية الدولة ولتحقيق العدالة فلذلك اكتفى فقط بأثبات الضرر الذي ينشأ عن عدم تنفيذ الاحكام، فهو يتطلب ان يكون الضرر الذي حصل لصاحب المصلحة ان يكون خاصا بان يصيب فرد معين او مجموعه معينة محددة وان يكون هذا الضرر على قدر من الجسامة، وفق فكرة المساواة امام الاعباء العامة كأساس المسؤولية(٤) لان ما تقوم به الادارة من اعمال وان كانت مشروعة تصب في مصلحة المجتمع الا انها تسبب بعض الاضرار التي تقع على الافراد والتي يجب ان يتحمل الجميع اعباءها وكانت الغاية من تحقيق هذه المسؤولية هي بفعل التوازن بين حقوق الافراد ونشاط الادارة المبذول لصالحهم(٥).

ويرى العميد هوريو من نظرية المخاطر الادارية هي فكرة استثنائية تكميلية ترجع مبرراتها الى عدم كفاية نظرية الخطأ لتغطية جميع حالات مسؤولية الادارة، لأنه يرى ان النشاط الاداري والعمل الاداري هو الذي سبب ضرر والذي من شانه ان يستوجب التعويض الذي يراه كفيلاً بالحفاظ على امن الدولة وسكينتها(٦).

---

(١) د. داود عبد الرزاق الباز، مبدا المشروعية وقضاء المسؤولية الادارية، مصدر سابق، ص ١٦٧.

(٢) د. عبد السلام محمد براده، تنفيذ الاحكام الادارية والحقوق التي تحجز اداريا لاقتضائها، مصدر سابق، ص ٣٩٧.

(٣) د. احمد محمود جمعه، منازعات التعويض في مجال القانون العام، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص٤٠.

(٤) د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٥) د. عبد السلام محمد براده، تنفيذ الاحكام الادارية والحقوق التي تحجز اداريا لاقتضائها، مصدر سابق، ص ٣٩٥.

(٦) د. محمد بكر حسين، مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٦١.

وتوسع المشرع الفرنسي في هذه المسؤولية واصبح بإمكان المتضرر من المطالبة بالتعويض من الجهات التابعة للدولة فان المسؤولية المرفقية التي تتبناها الدولة تعد ضمانة يلتجأ اليها الافراد للحصول على حقوقهم وتعد هذه المسؤولية من مقتضيات التكافل الاجتماعي الذي يجب على الدولة ان تتبناه [1]، ولقد قدر القضاء الاداري الفرنسي هذه المسؤولية عندما قام بعض الافراد عندما حصل نقص في قيمة عقار له نتيجة انشاء طريق سريع بجواره وان هذا الطريق يشكل مصلحة عامة ولكنه تسبب بضرر له مما يعطي لصاحب العقار الحق في التعويض[2].

تحققت هذه الحالة ايضا عند امتناع الادارة عن تنفيذ حكم قضائي صادر لصالح احد الافراد وهذا الامتناع كان مشروعا من قبل الادارة، الا ان القضاء في مجلس الدولة الفرنسي اقر بان هذا الامتناع مشروع وفي نفس الوقت حكم له بالتعويض مستندا الى هذه المسؤولية[3].

اما في مصر فقد كان القضاء الاداري متردداً في المسؤولية من دون خطأ، ولكنه اعتنق هذه المسؤولية وقد عوض عن الكوارث العامة والانشطة النووية والاضرار التي تنجم عن الحرب واعتبر هذه هي استثناءات على المبدأ العام وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذه المسؤولية في حالة عدم تنفيذ الاحكام القضائية[4]، وفصل الموظف العام ففي حكم لها قضت محكمة القضاء الاداري بانه وان كانت المصلحة العامة واحكام القانون المعمول به تقضي ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد بحق الحكومة في فصل من ترى فصله من الموظفين لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة فان تصرف الحكومة في هذا الشأن يعتبر صحيحاً، غير ان قواعد العدالة توجب هي الاخرى تعويض الموظف المفصول عن الاضرار التي لحقته بسبب قرار الفصل حتى ولو تعذر عليه اثبات عيب اساءة استعمال السلطة اذا تبين من وقائع الدعوى ان القرار صدر

---

(١) فرقد عبود عواد، حق الامن الشخصي وضماناته القانونية– دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٥٠٣.

(٢) د. داود عبد الرزاق الباز، مبدا المشروعية وقضاء المسؤولية الادارية، مصدر سابق، ص ١٧٧.

(٣) على راضي وادي، الصعوبات التي يواجهها صاحب الحق في تنفيذ احكام القضاء الاداري وكيفيه تلافيه، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٤) د. داود عبد الرزاق الباز،مبدا المشروعية وقضاء المسؤولية الادارية، مصدر سابق، ص ١٨١.

بطريقة تعسفية وبغير مبرر شرعي او قانوني او في وقت غير لائق[١]، ووجود الضرر وارتباطه بنشاط الادارة فانه يتطلب التعويض لأنه ليس من العدالة ان يتحمل فرد ضرر دون باقي افراد المجتمع فمجلس الدولة المصري هو صاحب الاختصاص العام نحو الادارة وخاص بمسؤولية الادارة عن اعمالها المادية التي تتجسد في نطاق المبادئ التي قررها المجلس فيما يتعلق بفكرة الخطأ الشخصي وبتقدير الخطأ وكذلك بالمسؤولية على اساس المخاطر، لأنه يرمي من ذلك الى الملاءمة بين المصالح العامة والمصالح الخاصة ووضع قواعد صارمه يلتزمها القاضي في كل منازعة تعرض عليه[٢]، وكذلك نص صراحه على مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعية وفقا لنص المادة (١٧٤) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨، وان هذه المسؤولية تقام على فكرة الضمان القانوني[٣].

اما في العراق فيلاحظ ان الدولة تسأل على اساس مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعية ولكن المشرع العراقي لم ينص على هذه المسؤولية صراحة، ولكن يستفاد منها ضمناً من نص القانون المدني العراقي حيث نص على "الحكومة والبلديات والمؤسسات الاخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يستغل احدى المؤسسات الصناعية او التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم اذا كان الضرر ناشئا عن تعد وقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم"[٤]، ومن ثم نجد ان القانون اعتمد على المسؤولية التضامنية في التعويض عن الاضرار التي تحدث، والتي تثقل كاهل المواطن، وتمد له يد العون في توفير التعويض لتحقيق المساواة والتوازن بينهم.

وتحمل التبعة حيث يعتبر اتجاه حديث اقره المشرع العراقي على سبيل الاستثناء مستهدفا استكمال الاساس التقليدي لمسؤولية الادارة فبشكل صريح اقر قانون التامين الالزامي رقم (٥٢) لسنة ١٩٨٢ نظرية تحمل التبعية اذ جاء في الاسباب الموجبة له "... اعتمد القانون نظرية تحمل التبعة في المسؤولية كأساس

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارية المصرية رقم ٣١٢، اشار اليه د. جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية، مصدر سابق، ص ٣٧٩.

(٢) د. محمد بكر حسين، مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها، مصدر سابق، ص ١٨٣.

(٣) د. احمد محمود جمعه، منازعات التعويض في مجال القانون العام، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٠٧.

(٤) المادة (٢١٩ /١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

لالتزام المؤمن بدفع التعويض بدلاً من اعتماد المسؤولية على اساس الخطأ المفترض القابل لأثبات العكس..."[١].

ونجد ايضا من التشريعات الاخرى التي اهتمت بمسؤولية التضامن قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية قانون رقم ٢٠ لسنه ٢٠٠٩، فقد كانت الاسباب الموجبة لإصدار هذا التشريع الى انه يهدف الى تعويض المتضررين من جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية التي وقعت في العراق ابان وبعد سقوط النظام السابق وبإجراءات ميسرة فانه شمل كل فئات المجتمع ممن تضرر من هذه الاعمال بغض النظر عن الجنس او العمر، وقد تأسس بموجب هذا القانون لجنة مركزية تسمى اللجنة المركزية لتعويض المتضررين ويكون لها فروع في كل اقليم او محافظة غير منتظمة في اقليم[٢]، فضلاً عن قانون الحماية الاجتماعية والذي شرع لإيجاد نظام تكافل اجتماعي وتوفير رعاية خاصة لبعض الافراد ممن تنطبق عليهم شروط هذا القانون وسعة هذه الشرائح التي بينها هذا القانون[٣].

في ضوء ذلك نجد ان فكرة المخاطر الادارية ومبدأ المساواة امام الاعباء العامة هي التي قررت المسؤولية للدولة للحفاظ على التوازن بين حقوق الافراد والحقوق التي تتمتع بها الادارة في تنفيذ الاحكام ولا يعد هذا اصلاً وانما له دور تكميلي ودور استثنائي يضاف الى القاعدة العامة الاصلية التي تقوم على اساس وجود خطأ تقوم به ففي هذه الاحوال تكون المسؤولية من دون خطأ باعتبار ان العمل الذي تقوم به الدولة هو مشروع ولكن سبب ضرراً لصالح جهة معينة فتكون الدولة بوصفها الراعي للجميع بالحفاظ على اقامة التوازن واقرار هذه المسؤولية لتحقيق العدالة.

وعليه فإن المسؤولية التي تتحملها الادارة او الدولة تستند الى المسؤولية دون خطأ، والتي تستند الى عدة اسس مبادئ عامة وهي مبدأ الغنم بالغرم، ومبدأ التضامن الاجتماعي ومبدأ المساواة امام التكاليف والاعباء العامة فضلاً عن تحقيق العدالة التي بمجموعها تحقق التوازن بين المصالح العامة والمصالح الخاصة، وكان الدور البارز في حداثة هذه الاسس هو القضاء الفرنسي الذي ساهم بدور كبير في انشاءها

(١) د. رائد حمدان المالكي، الوجيز في القضاء الاداري، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٢٥.

(٢) المادة (١/٣) من قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم ٢٠ لسنه ٢٠٠٩.

(٣) المادة (١/١) من قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنه ٢٠١٤.

وتبناها ونظمها في التشريعات المتتابعة واعتبرها نوع من انواع المسؤولية على خلاف ما ذهب اليه القضاء المصري والقضاء العراقي الذي عد هذه المخاطر وهذه المسؤولية كاستثناء ولها دور تكميلي واعتمد بالدرجة الاساس على الخطأ الذي يحقق المسؤولية، فالدولة هي الراعي الاول والعام الذي يمكن اللجوء اليه للحصول على الحقوق بالحفاظ على الامن العام و المصلحة العامة، لان العدالة لا يمكن ان تتحقق من دون تحقيق الرضا وايجاد التعويض لمن تعرض الى ضرر، وان الدولة تسعى لتحقيق التوازن بين الافراد وبين الادارة ليعم الاستقرار والتقدم وزرع الثقة لدى المواطن بالأحكام القضائية، لان كل ما موجود في داخل الدولة هو تابع لها ولابد لها ان تتحمل المسؤولية في تحقيق الامن والامان والاستقرار على الاصعدة كافة ومن بينها إيجاد الطرق في حالة استحالة تنفيذ الاحكام بتعويض او بطريق اخر.

الفرع الثاني

صور مسؤولية الادارة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري

في حالة الاستحالة التي تواجهها الادارة وعدم تنفيذ الحكم بسبب المصلحة العامة او اسباب خارجة عن ارادة الادارة، فأنها تكون في حالة عدم تنفيذ الحكم، وهذا التصرف يكون سببا للإعفاء من المسؤولية الجزائية، الا ان ذلك لا يحقق العدالة التي تبغيها الاحكام القضائية فهي تهدف الى المصلحة العامة، وان هذا الفرد هو جزء من المصلحة العامة، وعندما تفضل مصلحة المجموع فلابد ان لا تضحي بمصلحة الفرد وان كانت تختلف او تختص عن مصلحة المجموع، فتكون المسؤولية قائمة على اساس العدالة والمساواة امام الاعباء العامة، وبخلاف ذلك يكون هدراً إلى ضمانات تنفيذ الاحكام القضائية[١].

كان اول ظهور للمسؤولية على اساس المخاطر وتحمل التبعة في فرنسا، وتبنى مجلس الدولة الفرنسي في صياغة هذه المسؤولية وأقامتها بدون خطأ، بفعل ما حدث من تطور بفعل الثورة الصناعية في اوروبا وما ادى ذلك الى انتشار المكائن والآلات الحديثة، والتي كان في استعمالها واستخدامها الصعوبة في تحديد الخطأ الذي يصدر من ارباب العمل وصعوبة في اثباته، فكان هناك الكثير من الحالات التي تراها الادارة مشروعة ويحرم ذلك فيها العمال من

(١) طبوشه هناء، ضمانات تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضد الادارة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٤٩.

الحصول على التعويض، فالمسؤولية يجب ان لا تكون فقط على اساس الخطأ، فبفعل الصناعات الحديثة احدثت مخاطر جمة وتشدد مجلس الدولة الفرنسي بان يكون هذا الضرر واقعاً على فرد او افراد معينين، وان يكون الضرر ذا ابعاد جسيمة معتد بها، وكان السبب من هذا الشروط هو التقليل من حالات الرجوع على الادارة بالتعويض(١).

فان امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم القضائي بسبب وجود سبب من اسباب الاستحالة فهو بحد ذاته يعد قراراً ادارياً سلبياً لأنها وقفت عن التنفيذ او حالة الاسباب دون التنفيذ، ومن ثم فانه يجوز لذوي الشأن الرجوع الى القضاء للحصول على تعويض متى ما ترتب هنالك ضرر، فعدم التنفيذ متى ما كان مبرراً ومشروعاً لأي سبب فانه لا يعفي الادارة من تعويض المتضررين منه، وهذا ما استقر عليه القضاء الفرنسي حول مبدأ المساواة في تحمل الاعباء العامة(٢).

وفي هذا الشأن فقد اكد القضاء الاداري الفرنسي في احد احكامه في قضية تتلخص وقائعها في ان هناك عدداً من العمال اعتصموا في مصانع احد الشركات، فألتجأ صاحب الشركة الى القضاء وحصل على امر بطردهم، ولكن الادارة رفضت تنفيذ الحكم معززة في ذلك الى ان استخدام القوة سوف يؤدي الى اثارة مشاكل اكثر خطورة واخلال بالنظام العام، فكانت هناك استحالة في تنفيذ الحكم القضائي بسبب تعارضه مع النظام العام، وما يسببه من خطورة فحكم المجلس على الادارة بالتعويض(٣)، فالإدارة كانت في موقف ادى بها الى استحالة تنفيذ الحكم وهذه الاستحالة كانت ترجع الى خطورة تؤثر على النظام العام فخشيت الادارة عند تنفيذ الحكم ان تكون هناك فتنة او خطورة تزعزع استقرار الامن فكان السبب مشروعاً وحكم القضاء بتعويض عن عدم تنفيذ الحكم لإقامة التوازن بين الحقوق.

وتختلف مسؤولية الادارة في ظل الظروف الاستثنائية ففي ظل هذه الظروف تقوم على اساس المخاطر وتحمل التبعة حتى في حالة عدم وجود خطأ من جانب الادارة في مجلس الدولة الفرنسي، في حين ان مجلس الدولة المصري اشترط وجود الخطأ كقاعد عامة في تقرير مسؤولية الادارة، الا في حالة وجود نص تشريع خاص فانه يقرر المسؤولية على اساس المخاطر وتحمل التبعة، واجازت

---

(١) د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٣٤١.

(٢) علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتيه، مصدر سابق، ص ٥٩.

المحكمة الادارية العليا المصرية ان تمتنع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية اذا كانت هناك خشية من وقوع اخلال بالأمن والنظام العام او حدوث فتنة او تعطيل السير في مرفق عام ولكن في هذه الحالة يجب ان تقدر الضرورة بقدرها وان يعوض صاحب الشأن ان كان لذلك وجه(١).

اما في مصر فيلاحظ ان مسلك مجلس الدولة المصري يتفق مع مجلس الدولة الفرنسي، غير ان مجلس الدولة الفرنسي اكثر صراحة ووضوحا في تنظيم مسؤولية الادارة على اساس تحمل التبعة والمخاطر في حين ان مجلس الدولة المصري لم يكن بهذا الصراحة حيث اعتمد بالدرجة الاساس على وقوع الخطأ وافرد لهذه المخاطر حالات استثنائية وعلى ان تقدر الضرورة بقدرها ويكون التعويض حسب هذه الضرورة ان كان له مقتضى.

فكان القضاء المصري متمسكاً بالخطأ كأساس للمسؤولية التي تقع على الادارة، ولكن لم يبق موقفها هذا سرعان ما اخذت بالمسؤولية من دون خطأ، والتي تقوم على المخاطر بوجود قيود وشروط تقع في حدود فصل الموظف بغير الطريق التأديبي وفي حالة الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية، فان الموقف المصري كان على ازدواجية في الاساس القانوني لمسؤولية الادارة من دون خطأ فهي تقوم على مبدا المساواة امام الاعباء العامة عندما تكون المسؤولية على اساس الخطأ في التصرفات القانونية وتقوم على اساس المخاطر عن الاعمال المادية للإدارة(٢).

اما في العراق فنجد ان القضاء الاداري العراقي لم يبحث في اقامة مسؤولية الادارة من دون خطأ، فاشترط ان يكون هناك خطأ حتى يحكم له بالتعويض ففي المادة (٧/ ثانيا/ط) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة قد اشترط ان تكون هناك اضرار ناتجة عن الاوامر والقرارات الادارية وان تكون هناك عدم مشروعية في هذه الاوامر او القرارات ويكون للتعويض مقتضى بناء على طلب المدعي(٣).

---

(١) د. عبد الغني بسيوني، مبدا المساواة امام القضاء وكفالة حق التقاضي– دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١، ص ٣٢١.

(٢) د. علي محسن طويب، مسؤولية المرفق الصحي العام عن الخطأ الطبي في العراق – دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٤٧.

(٣) د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٣٤٣.

وكذلك المادة (٧/ ثامنا/ا) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة، تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها، ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي [١]، فكان على القضاء العراقي ان يضمن المسؤولية بدون خطأ في الاحكام القانونية مثل ما ضمنها القانون الفرنسي والمصري للمحافظة على التوازن والحقوق المكتسبة.

اما القانون المدني العراقي فانه ايضاً لم يأخذ بهذه النظرية بشكل صريح وانما اخذ بهذه المسؤولية بشكل ضمني ففي المادة (٢٣١) نص (كل من كان تحت تصرفه الات ميكانيكية او اشياء اخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت انه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر هذا مع عدم الاخلال بما يرد في ذلك من احكام خاصة)[٢].

والادارة احيانا قد تسهم في سبب استحالة تنفيذ الحكم الاداري، وفي هذه الحالة تكون قد اسهمت في هذا الضرر، ومن ثم تكون مسؤولة بنسبة مساهمتها في احداث الضرر، فعندما تتأخر الادارة عن ارجاع وتنفيذ حكم اعادة الموظف المفصول الى وظيفته وفي هذه الاحوال وهذا التأخير يؤدي ذلك الى بلوغ السن القانونية للإحالة الى التقاعد او حدوث حروب او قوة قاهرة، فان الادارة في تأخيرها في عدم تنفيذ الحكم اصبح في وقت لاحق تنفيذ الحكم مستحيلاً، وهذا الامر ادى الى احداث ضرر الى صاحب المصلحة فلابد من الادارة ان تتحمل المسؤولية بقدر مشاركتها في احداث ذلك الضرر[٣]، فان المسؤولية تتحقق على اساس المخاطر، وعلى اساس تحمل الاعباء العامة فينحصر الاثبات في تحقق الضرر من خلال العلاقة التي تربط بالشخص المعنوي والسبب الذي ادى الى عدم التنفيذ[٤].

---

(١) المادة (٧/ثامنا/ا) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) المادة (٢٣١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) علي كاظم عبود الحمداني، مسؤولية الادارة الناشئة عن عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٤) د. جوزيف اميل رزق الله، النظريات العامة للأثبات امام القضاء الاداري، الطبعة الاولى، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٥٨.

ومن اهم مجالات تطبيق المسؤولية على اساس المساواة هو في حالة امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية حيث ان هذا الامتناع يوجد ما يبرره من اعتبارات لا يمكن تكييف الامتناع بانه خطأ فان قضاء مجلس الدولة الفرنسي حكم بالتعويض للحفاظ على النظام العام و الادارة عندما رفضت تنفيذ الحكم؛ لان في الحكم استخدام قوة لإخراج عدد من العمال الذين اعتصموا في مصانع احدى الشركات فان من شان هذه القوة ان تؤدي الى مشاكل اكثر خطورة كما هو في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٣ يونيو ١٩٣٨ فحكم المجلس على الادارة بالتعويض[١].

تبين من خلال ما تقدم ان الادارة تسال عن الافعال المشروعة التي تقوم بها؛ لإيجاد حالة من التوازن وتحقيق العدالة لما تسبب من اضرار، فالمسؤولية تكون امام المساواة في تحمل الاعباء العامة او على اساس المخاطر، لان ما تقوم به الادارة يعود عليها بالمصلحة فلابد من ايجاد توازن على المصالح التي تعرضت للضرر حتى لا تكون هناك تعنت في استخدام السلطة وتعسف بها فلابد من الادارة ان تتحمل المسؤولية بالقدر الذي تحدثه من ضرر وهذا جزء من تحمل الاعباء العامة.

من خلال ما تقدم ان للاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري اثاراً على الاحكام وتنفيذها، واثاراً على المسؤولية وطرق وقوعها على الادارة، فان الاثار التي تترتب على الاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري اثار عامة واثار خاصة في تنفيذ احكام القضاء الاداري، والاثار العامة التي هي عدم تنفيذ الحكم والاخلال بحجية تنفيذ الاحكام فانه يعد كأثر عام هو عدم تنفيذ الحكم لوجود اسباب مشروعة وعدم التنفيذ يؤثر بما يحمل الحكم من اثار، فضلاً عن التأثير على حجية الاحكام؛ لان الاحكام تتمتع بالحجية فتكون هذه الاستحالة مؤثرة على الحجية بصورة عامة على تنفيذ الاحكام والاثار الخاصة التي تترتب على استحالة تنفيذ الاحكام القضائية الادارية وضياع الحقوق التي تترتب في الحكم القضائي، فان عدم التنفيذ لا يؤدي الى ايصال تلك الحقوق بالطريق الصحيح الذي اعتمده صاحب المصلحة من لجوئه الى القضاء، وان عدم حصول صاحب المصلحة على الحقوق التي في الاحكام القضائية فان هذا يؤثر على ضعف الثقة التي يتمتع بها اتجاه الاحكام القضائية، ومن ثم فانه تتوفر لديه القناعة في اللجوء الى وسائل اخرى قد تكون بعيدة عن الاطار القانوني والمشروع في اخذ حقوقه وهذا يؤثر الاثر الكبير على الاحكام

---

(1)C.E., 30 September، 1942، Ets le Calvez, Leb، p.269.

، اشار اليه د. محمد علي حسونه، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الادارية– دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٧٨.

القضائية واستقرار الدولة، فضلاً عن ان الاثار في الاستحالة تنفيذ الاحكام القضائية ترتب المسؤولية وهذه المسؤولية قائمة على اساس المساواة امام الاعباء العامة وعلى اساس المخاطر لإيجاد نوع من التوازن والتنظيم داخل مؤسسات الدولة، فان عدم ترتيب المسؤولية امام هذه الاستحالة فأنها تؤدي الى خلق الفوضى وعدم الاستقرار في الوسط المؤسساتي والاداري فان الادارة مسؤولة عن استحالة تنفيذ احكام القضاء بما لها من التنظيم والمحافظة والضبط الاداري، وكذلك الدولة مسؤولة عن تنفيذ الاحكام القضائية حتى وان كان عدم التنفيذ يستند الى اسباب مشروعة، فلابد للدولة ان تحافظ على التوازن بين الافراد والادارة بوصفها المرجع الاساس في تحقيق العدالة، فان الاستحالة تؤثر على حجية الاحكام، وعلى الحقوق وعلى ثقة الافراد وترتب مسؤولية في مواجهة هذه الاستحالة، فما ترتبت من اثار على الاحكام والمسؤولية في تحمل اعباء الاستحالة في تنفيذ الاحكام القضائية الادارية فما هي الطرق والسبل لمعالجة هذه الاثار وتحمل المسؤولية؟ والتي سوف نقوم ببيانها في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

الوسائل القانونية للحد من استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري

إن التطورات والتغيرات التي حدثت في وظائف الدولة وما يرافقها من تطورات تشريعية وقضائية جعلت من الدول تتحول عن الاسس التقليدية التي تتطلب في المسؤولية وتحاول اعطاء حقوق للمتضرر حتى وان كانت لا ترتبط بمبدأ المسؤولية بالمفهوم التقليدي، لان المتضرر لم يعد ينظر اليه كعنصر او ركن في المسؤولية وانما اصبح ينظر اليه بوجوب رفع الضرر عن المتضرر بصرف النظر عن مصدر الضرر لإصلاح الضرر مستقلا عن المسؤولية، فأصبحت الدول في الوقت الحاضر تتحمل المسؤولية في اصلاح الضرر الذي يلحق بالأفراد بسبب بعض الانشطة او التصرفات، فالأحكام القضائية من أهم الوسائل التي تضمن حماية الحقوق والحريات العامة في الدول، إلا أن تنفيذ هذه الأحكام قد يواجه العديد من التحديات، مما يستدعي النظر في الوسائل القضائية المتاحة للحد من استحالة تنفيذها، بهدف ضمان التوازن بين السلطة العامة وحقوق الأفراد، حيث يقوم بمراقبة تصرفات الإدارة والتأكد من توافقها مع القوانين والأنظمة، لكن في بعض الأحيان، تواجه هذه الأحكام صعوبات في التنفيذ، مما يؤدي إلى تآكل ثقة المواطنين في النظام القضائي، وتتطلب مواجهة استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري استراتيجيات فعالة تضمن احترام سيادة القانون وتعزيز الثقة في النظام القضائي عبر استخدام الوسائل القضائية المناسبة، يمكن تحقيق توازن أفضل بين الحقوق الفردية وواجبات السلطة العامة، ففوفقا للمضمون اعلاه سنقسم هذا المبحث على مطلبين، سنتناول في المطلب الاول الوسائل القضائية للحد من استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في المطلب الثاني الوسائل غير القضائية للحد من استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري.

المطلب الاول

الوسائل القضائية للحد من استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري

ما زال القضاء الاداري متمسكا ومحافظا على الحدود التي يقوم عليها بين الوظيفة القضائية والوظيفة الادارية، اذ انه يمارس اصدار الاحكام بينما يقع على الادارة تنفيذ تلك الاحكام، غير ان ذلك لا يمنع القاضي الاداري من ان يمد يد العون للإدارة فيما يقابلها من عقبات مادية او قانونية تكون عائقا امام تنفيذ الاحكام لعدة اسباب منها استحالة تنفيذ الاحكام وعدم قدرة الادارة على تنفيذها، كما ان الادارة

لها ان تلجأ الى مجلس الدول بصفته مستشاراً للإدارة تطلب منه الراي والمشورة حول ما يجب عليها اتخاذه للحصول على الغاية التي يريدها الحكم القضائي، ومن ثم ارتأينا ان نقسم هذا المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الاول توجيه اوامر لتنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في الفرع الثاني منح تعويض عن عدم التنفيذ.

الفرع الاول

توجيه اوامر لتنفيذ احكام القضاء الاداري

الامر القضائي هو طلب موجه الى الادارة لكي تقوم بعمل محدد او تمتنع عن القيام بعمل معين والامر لا يمكن ان يكون قرارا اداريا وانما هو صادر من جهة قضائية، فيطلب به القاضي الاداري من الادارة ان تتخذ وضعا محددا ولا يتسع اكثر من ذلك بحيث يتدخل ويحل محل الادارة[١].

وحتى يصدر القضاء امرا قضائيا لابد ان يكون هناك حكم قضائي صادر من محاكم القضاء الاداري، وان يكون هذا الحكم قابلا للتنفيذ، وان يكون هناك طلب من صاحب المصلحة يتقدم به الى القضاء لاستصدار امر قضائي بالتنفيذ، و عدم تنفيذ الحكم من قبل الادارة، لان الامر القضائي هو يساعد على تنفيذ الحكم القضائي ووضعه موضع التنفيذ ورفع الصعوبات التي تواجه الادارة من التنفيذ[٢]، وللأمر القضائي خصائص منها:

١- الامر القضائي ليس قرارا ادارياً؛لأنه يصدر من جهة قضائية بشأن موضوع النزاع الذي يرتبط به.
٢- طلب يتضمن الالزام بتنفيذ ما يتطلبه الحكم القضائي والذي قد يتضمن الجزاء في حالة مخالفة هذا الالتزام، فهو ليس مجرد رجاء من القاضي الاداري الى أطراف النزاع او استشارة مقدمة لهم بل التزام يضعه القاضي الاداري على عاتق الادارة لكي تنفذ الحكم.

(١) د. مهند نوح، القاضي الاداري والاوامر القضائية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٠، العدد ٢، ٢٠٠٨ ص ١٨٥.

(٢) ابو بكر احمد عثمان، حدود سلطات القاضي في دعوى الالغاء – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل /كليه الحقوق قسم القانون العام، ٢٠٠٥، ص ١٦٥.

٣- للأمر القضائي صيغة يختلف عن التعويض الذي يمكن ان يحكم به في مواجهة الادارة فالحكم على الادارة بدفع مبلغ من المال نتيجة ما سببته من ضرر لا يشكل امرا الى الادارة انما وسيلة قضائية اخرى لحمل الادارة فان الامر القضائي شيء والتعويض شيء اخر.

٤- الامر القضائي هو وسيلة قضائية يلجأ اليها المحكوم له لاقتضاء حقوقه عندما لا ينفذ الحكم(١).

ومن الخصائص التي يتمتع بها الامر القضائي ان القاضي لا يستطيع ان يمارسه مباشرة من تلقاء نفسه لابد من ان يكون هناك طلب من صاحب الشأن يروم فيه اصدار امر قضائي لتنفيذ الحكم ويجب ان يحدد الاجراء الذي يريده صراحة(٢).

ان توجيه الاوامر القضائية الى الادارة مرة بمرحلتين في القضاء الفرنسي ففي قانون ٢٤/١٦ اب ١٧٩٠ منع المحاكم القضائية بوصفها هيأة قضائية منفصله عن الادارة بان تتعرض باية وسيلة من الوسائل لأعمال الادارة، وهذا كان ضمن مبدا الفصل بين السلطات(٣).

فالقضاء في هذه الفترة ان لم يستمد الزاميته في الحضر من النصوص التشريعية، فكان يستند الى مبدا الفصل بين القضاء الاداري والادارة الذي جعله القضاء كأساس لمبدا الحظر المفروض على القاضي الاداري واستقلال المحاكم الادارية، فقد اتبع القضاء سياسة عدم توجيه اوامر للإدارة نظرا للفصل بين السلطات واستقلال القضاء الاداري عن الادارة العامة(٤).

فقد استقرت احكام مجلس الدولة على ان القاضي الاداري ليس مختصا بتوجيه اوامر الى الادارة فهو لا يملك توجيه اوامر ملزمة بان يلزمها بالقيام بالعمل او الامتناع عن عمل، كما لا يمكن ان يحل محلها لان ذلك يمثل عدوانا على اختصاصات الادارة وخروجاً على قاعدة ان القاضي

---

(١) د. مهند نوح، القاضي الاداري والاوامر القضائية، مصدر سابق، ص ١٨٦.

(٢) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٣) د. يسرى محمد العصار، مبدا حظر توجيه اوامر من القاضي الاداري للإدارة وحضر حلولها محلها وتطوراته الحديثة- دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربي، القاهرة، ٢٠١١، ص ٨.

(٤) د. جهاد ضيف الله ذياب، الوسائل المستحدثة لتنفيذ احكام القضاء الاداري التجربة الفرنسية انموذجاً، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية، السنة السادسة، العدد الثالث، تسلسل ٢٣، سبتمبر ٢٠١٨، ص ٢٩٥.

الاداري يقضي ولا يدير[١]، وهذا الموقف جاء من خلال الطابع العملي والظروف التاريخية التي تزامنت مع مجلس الدولة وصاحبت نشأته وتطوره مما اثرت عليه في هذه الفترة مما ابقى على عدم توجيه اوامر من قبل القضاء الى الادارة [٢] .

فكانت مهمة القضاء الاداري في هذه المرحلة لا تتعدى الغاء القرار الاداري وتوضيح حقوق والتزامات الاطراف المتنازعة في القضايا التي تصدر بغير الالغاء، وان قراراته لم تكن تتضمن اية صيغة من توجيه امر صادر ضد الادارة او الحكم على الادارة بالتزام بعمل معين او الامتناع عن عمل معين فان القضاء لم يكن يعترف لنفسه بأية صفة لإصدار اوامر للإدارة[٣]، ومحاولة القضاء الاداري التخفيف من هذا الحظر لان القضاء لابد له ان يتدخل لتوفير حالات ومعالجة تنفيذ الاحكام القضائية مع الازدياد سنويا من حالات عدم تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة[٤].

ويرى الفقيه فالين ان القضاء الاداري هو الذي يضع قواعد القانون الاداري وعلى الادارة ان تخضع له فانه اذا لم يجد وسيلة لإرغام الادارة على الخضوع للأحكام الصادرة عنه فانه يقوم بتوجيه اوامر لها فانه بانتفاع هذه الميزة تصبح السلطة القضائية مجردة وليس لها من القيمة العملية والفاعلية في الاحكام القضائية[٥].

اما بصدور قانون رقم ١٦ تموز ١٩٨٠ الذي اجاز لمجلس الدولة فرض غرامات على جهة الادارة لا جبارها على تنفيذ الاحكام انها تخول سلطة اصدار اوامر الى جهة الادارة لا جبارها على

---

(١) هورامان محمد سعيد، توجيه الاوامر القضائية للإدارة واستخدام الغرامة التهديدية في مواجهتها كضمانة لتنفيذ احكام القضاء الاداري وامكانية تطبيق ذلك في القانون الاردني والعراقي – دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير جامعة مؤتة/ قسم القانون العام، ٢٠١١، ص ٦١.

(٢) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٤٥١.

(٣) د. جهاد ضيف الله ذياب الجازي، الوسائل المستحدثة لتنفيذ احكام القضاء الاداري التجربة الفرنسية انموذجاً، مصدر سابق، ص ٢٩٣.

(4) Olivier Gohin, contentieux administratif، 3eme edition, Dalloz, lilac, Paris, 2002, p.354.

(٥) هورامان محمد سعيد، توجيه الاوامر القضائية للإدارة واستخدام الغرامة التهديدية في مواجهتها كضمانة لتنفيذ احكام القضاء الاداري وامكانية تطبيق ذلك في القانون الاردني والعراقي، مصدر سابق، ص ٨٣.

تنفيذ الحكم الاداري، والاعم من ذلك فقد صدر بعده قانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ الذي خول مجلس الدولة وجميع المحاكم الادارية ومحاكم الاستئناف الادارية سلطة توجيه اوامر الى جهة الادارة من اجل تنفيذ الاحكام الادارية، حيث نصت المادة (٨) منه على انه "يمكن للقاضي الاداري ان يصدر امرا لكل شخص اعتباري من اشخاص القانون العام او شخص من اشخاص القانون الخاص مناط اليه تدبير مرفق عمومي من اجل اجباره على اتخاذ اجراءات كفيلة بتنفيذ حكم صادر من المحكمة الادارية كما يمكنه في نفس الوقت تحديد اجل للتنفيذ"[١].

وكذلك الاصلاح الاداري الذي حدث في قانون رقم ٥٩٧ لسنة ٢٠٠٠ الذي توسع في سلطات القضاء الاداري المستعجل لحماية الحريات الاساسية، واكد المجلس الدستوري ان الاعتراف للقاضي بهذه السلطة لا يعد خرقا لمبدا الفصل بين السلطات، وانما هو من مقتضيات المصلحة وخضوع الدولة للقانون وعدم تعارضه مع اي نص دستوري[٢].

فانه اذا كان تنفيذ الحكم القضائي يقتضي ان يتخذ الشخص العام او الخاص المكلف بإدارة المرفق قرار اخر لتحقيق الغرض، فان للمحكمة مصدرة الحكم اذا طلب منها صراحة ان تامر في ذات حكمها باتخاذ هذا الاجراء خلال مدة محدودة[٣].

ان اعطاء سلطة توجيه الاوامر القضائية للإدارة هي من الامور المهمة فيما تشهده الحياة من تطور حتى يمكن القضاء من تنفيذ الاحكام الادارية تنفيذا كاملا وهو بحد ذاته يكون حاجة ملحة في النظام القضائي وجزء مكمل له، بيد ان هذه السلطة او الحالة لابد ان لا تكون بشكل مطلق ولا يجعل من القضاء الاداري سلطة رئاسية للإدارة ويحجم من دورها في مواكبة العمل الاداري وتطوره، بل يجب ان يكون الهدف من هذه السلطة هو تنفيذ الحكم الاداري، وهذه السلطة لابد ان تكون لها شروط وظروف معينة لإصدارها، فإنما توصل اليه القضاء الاداري الفرنسي في هذه الحالة هو من الامور الجيدة في تنفيذ الاحكام القضائية.

---

(١) د. شورش حسن عمر د. دانا عبد الكريم سعيد، اشكالية تنفيذ الاحكام الادارية وضرورة الاصلاح التشريعي في العراق واقليم كردستان العراق – دراسة تحليلية مقارنة، مقال منشور بتاريخ ٢٠١٩/٥/١١ في المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد الثالث، العدد الثاني، سبتمبر، ٢٠١٩، ص ٤١٧.

(٢) د. مهند نوح، القاضي الاداري والاوامر القضائية، مصدر سابق، ص ١٨٨.

(٣) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ٥٣.

اما بشأن الموقف في مصر فأن القضاء المصري تأثر بالقضاء الفرنسي، ففي بادئ الامر حضر على القضاء من ان يوجه اوامر الى الادارة ،لان اصدار اوامر من القاضي الاداري الى الادارة يخرج عن حدود اختصاصاته التي حددها لها القانون ويتنافى مع مبدا استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية وفقا للدستور(١).

ففي هذا المجال فقد كان لقضاء مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بتنفيذ الاحكام الادارية دور ضعيف في توجيه الاوامر الى الادارة حيث ان في احدى احكامه ان المحكمة لا تملك الحلول محل الادارة في اصدار قرار ما او ان تامرها بإداء امر او الامتناع عنه(٢).

فقد قضت محكمه القضاء الاداري بتاريخ ٥ يناير ١٩٤٩ بعدم اختصاصها بتوجيه امر الى وزارة الداخلية بإعادة موظف الى عمله، لان القانون المنظم قد حدد اختصاص المحكمة على الغاء القرارات الادارية التي تخالف القانون دون ان يكون من سلطتها اصدار امر الى الادارة بإجراء شيء معين(٣).

غير ان الموقف القضاء في مصر ذهب الى توجيه اوامر للإدارة فهذا ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا في حكم لها "... الرقابة القضائية على تصرفات الادارة ليست حقيقة على قدر واحد بالنسبة لجميع التصرفات الادارية وانما تختلف درجاتها بحسب المجال الذي تتصرف فيه ومدى ما تتمتع به من حرية وتقدير في التصرف فهذه الرقابة تضيق حقيقة في مجال السلطة التقديرية حيث لا يلزم القانون الادارة بنص يحد من سلطتها او يقيد من حريتها في وسيلة التصرف او التقدير الا ان هذا لا يعني ابدا انها سلطة مطلقة وان الرقابة القضائية تكون في هذه الحالة منعدمة بل ان الرقابة القضائية موجودة دائما على جميع التصرفات الادارية لا تختلف في طبيعتها وان تفاوتت في مداها..."(٤).

---

(١) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٥٠٤.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الاحكام الادارية وإشكالاته الوقتية، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٣) د. يسرى محمد العصار، مبدا حظر توجيه اوامر من القاضي الاداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٤) الحكم الصادر في ٢٠١٣/٤/٢٤ من المحكمة الادارية العليا المصرية طعون (٤٥٢٤، ٦٠٣٣، ٦٢٤٨) لسنة ٥٩ القضائية، منشور على الموقع الالكتروني، http://search.auaj.org/1798-autosave-v1/، تاريخ ٢٠٢٥/٢/٢ في ٣:٣٠ مساء

فان القضاء الاداري المصري وان لم يكن يعطي صلاحية توجيه الاوامر بشكل صريح الا انه يعطي للقضاء التدخل في اصدار الاوامر متى ما دعت الحاجه الى ذلك، وهذا يعكس الطابع الاجتهادي للقضاء الاداري والاغفال التشريعي في عدم تنظيم مسالة توجيه الاوامر للإدارة، فان القاضي الاداري يستطيع ان يوجه اوامر بإحضار الدعوى وتقديم الادلة، وكذلك تكليف الادارة بتحقيق اداري او قضائي والاوامر للإدارة من اجل وقف تنفيذ القرار الاداري(١)، وقد ايد القضاء المصري في اصدار اوامر الى جهة الادارة لما في ذلك من اهمية وفوائد كبيرة؛ لأنه يضع الادارة امام واجبها في نطاق التزامها بتنفيذ الاحكام، وان توجيه الاوامر من القاضي الاداري هي وان لم تجد لها اساساً قانونياً في التشريع الا انها وجدت المساحة الكافية لدى الفقه القانوني في الاخذ بهذه الفكر(٢).

ان القضاء المصري لا يملك توجيه اوامر من القاضي الاداري الى الادارة بالدرجة الاساس في الامور الاعتيادية، ولكنه وحفاظاً على المصلحة العامة اعطى هذه الصلاحية واعتبرها أمر استثنائي فلذلك لا نجد تنظيم تشريعي لإصدار الاوامر من القضاء الاداري وبقت هذه الصلاحية لدى القضاء بما له من سلطات تقديرية للحفاظ على المصلحة العامة.

اما في العراق فلا يوجد نص صريح يخول القضاء الاداري في توجيه اوامر قضائية للإدارة، ولكن القضاء الاداري بما له من دور ايجابي في الدعوى الادارية وما يتمتع به من سلطات واسعة في الوصول الى الحقيقة واحقاق العدل، فان القضاء الاداري يستطيع ان يوجه اوامر الى الادارة في تنفيذ الاحكام فضلاً عن الطلب من الادارة بتقديم ما في حيازتها من مستندات او ادله، فسلطة القضاء الاداري في العراق في توجيه اوامر لا تجد نصوص تشريعية صريحة الا ان التطبيق العملي للقضاء الاداري قد شهد مثل هذه السلطة في توجيه الاوامر(٣).

---

(١) د. جمال قرناش، نطاق سلطات القاضي الاداري في اجبار الادارة على تنفيذ احكام القضاء، بحث منشور في مجلة البحوث الفقهية والقانونية بجامعة الازهر، العدد الثالث والاربعون، اكتوبر ٢٠٢٣، ص ١٧٧٧.

(٢) د. يسرى محمد العصار، مبدا حظر توجيه اوامر من القاضي الاداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، مصدر سابق، ص ١١٠.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانونية في اقامة الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص ١٤٥.

والمشرع في قانون الاثبات اعطى سلطة اصدار اوامر لتقديم اية وثيقة ضرورية متعلقة بالخصومة للتطبيق السليم لإحكام القانون، فقد اكد على ان القاضي له ان يأمر الادارة بتقديم ما بحوزتها من ملفات ومستندات واذا امتنعت عن ذلك فانه يعد امتناعها حجه عليها(١).

ويستطيع القضاء من خلال تعديل القرار الاداري اذا اقتضى الامر ان يوجه اوامر الى الادارة وهذا ما نص عليه قانون مجلس الدولة على "تبت المحكمة في الطعن المقدم اليها ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء الامر او تعديل القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي"(٢).

من ذلك رفض وزير الداخلية في احدى الدعاوي منح الجنسية العراقية للمدعي تبعاً لجنسية والدته العراقية، قررت محكمة القضاء الاداري بالزام المدعي عليه وزير الداخلية اضافة الى وظيفته منح المدعية الجنسية العراقية(٣).

وتدخل القضاء في حالات فرض العقوبة والتخفيف منها، فقرر في احدى قراراته الى ان العقوبة لا تتناسب مع الفعل والمخالفة التي ارتكبها الموظف، مما جعل المحكمة تخفض العقوبة، وصدقها مجلس الدولة حيث جاء في الحكم "... خفض عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة على المعترض الى توبيخ لتتناسب مع الفعل المرتكب من المعترض لسبب كون الافعال المرتكبة لا تمثل انتهاكات خطيرة لواجبات الموظف تستوجب عقوبة تنزيل الدرجة،... عليه قرر تصديقه"(٤).

من خلال ما تقدم نجد ان القضاء الفرنسي كان له الدور الكبير والابرز والواضح في مسألة توجيه اوامر من القاضي الاداري الى الادارة فهو تدرج من مرحلة الحظر في توجيه الاوامر الى مرحلة الاباحة، وليس فقط يقف عند ذلك الحد وانما كان له التنظيم التشريعي

---

(١) المادة (٩) من قانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل: "للقاضي ان يأمر أياً من الخصوم بتقديم دليل الاثبات الذي يكون بحوزته فان امتنع عن تقديمه جاز اعتبار امتناعه حجة عليه".

(٢) المادة (٧ /ثانيا /ط) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) الحكم رقم ٥٧ في ٢٠٠٨/٦/١٢، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨، محكمة القضاء الاداري، مجلس الدولة، ص ٥٣٦.

(٤) الحكم رقم ١٨٠ انضباط / تمييز في ٢٠٠٩/٦/٢٤، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، قضاء موظفين، مجلس الدولة، ص ٣٨٥.

عندما بدا ذلك في سنه ١٩٩٥ الذي اعطى صلاحيات للقاضي ونظم تلك الصلاحيات، في حين نجد ان القضاء المصري حدا ما سار عليه القضاء الفرنسي في الحضر، ولكنه لم ينظم مساله توجيه اوامر الى القضاء في التشريعات، وبقى في ذلك على الاجتهادات القضائية، اما ما نجده في القضاء العراقي فانه لم يشر بنص صريح على توجيه اوامر، ولكنه توسع في اعطاء الصلاحيات للقضاء بوصفه قضاءً انشائياً، وهذا القضاء يحتاج الى التطور لمواكبه الحياة وايجاد الانظمة والحلول لها، فان القضاء من خلال السلطة التي يتمتع بها فانه يستطيع ان يوجه اوامر الى الادارة لتنفيذ الاحكام ولرفع الغموض حتى يتمكن القضاء من تنفيذ الاحكام وايصال الحقوق الى مستحقيها، فنجد ان حالة توجيه الاوامر القضائية وجد له تنظيما فقط في التشريع الفرنسي ولم يجد في التشريع المصري او العراقي بشكل صريح، وانما وجد في القضاء المصري والعراقي ولكن بشكل ضمني، والذي يحتاج من التشريع ان يتناول هذه الامر بشكل صريح حتى يتمكن القضاء بكل ما يتمتع من سلطات من استخدام هذه الميزة في تنفيذ الاحكام القضائية.

الفرع الثاني

منح تعويض عن عدم التنفيذ

ينبغي ان يعوض الشخص المتضرر من طرف معين، ويكون ذلك نتيجة للضرر المادي او المعنوي ويدفع التعويض بسبب الضرر وطبقاً للأحكام في القانون، ويحكم القاضي الاداري وفق مبادئ القانون الاداري بالتعويض على الادارة بناء على احدى المسؤوليات التي سببت ضرراً قد تكون تقصيرية او بوجود خطأ او من دون خطأ، وتلتزم الادارة باتخاذ الاجراءات التي حكم عليها في التعويض، حيث يخضع التعويض لقاعدتين دستوريتين هما العدالة والمساواة التي يجب ان يكون التعويض مساوياً لما اصابه من ضرر والمساواة في التعويض التي يجب ان تكون من دون تفرقه بين اصحاب المراكز المتساوية[١]، والتعويض هو جزاء على قيام وتحقق المسؤولية الادارية عند توفر

(١) د. محمد ماهر ابو العينين، التعويض عن اعمال السلطات العامة التعويض عن اعمال السلطة التنفيذية وفقا لقضاء محاكم النقض والدستورية والادارية العليا – دراسة تحريرية وفقهية، الكتاب الاول، الطبعة الاولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٤٤٦.

اركانها وهي مبالغ تلتزم بها الادارة، والتعويض يهدف الى جبر الضرر الواقع على المضرور، وهو النتيجة النهائية للمسؤولية الادارية [١].

والتعويض اما ان يكون تعويضاً نقدياً او عينياً[٢] او ادبياً[٣]، والتعويض في عدم تنفيذ الاحكام القضائية لاستحالتها يكون هو التعويض النقدي، لان الاصل العام في التعويض الاداري هو التعويض النقدي عما ينشأ من نشاط الادارة وللحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات[٤]، وهنا يكون التعويض بمقابل سواء أكان نقدياً او غير نقدي؛ لأنه يستبعد تعويض العين حتى ولو كان ممكناً عمليا، فلا يمكن للإدارة ان تقوم ببناء اصدرت قرارا بهدمه حتى لو كان في قدرة الادارة واستطاعتها إعادة هذا البناء؛ لان القضاء يقضي ولا يدير[٥].

والتعويض اذا كان عينياً فان له مساوئ، فانه يكون على حساب المصلحة العامة، و يجب ان يهدم كل ما تم من تصرفات ادارية لتحقيق منفعة خاصة، وقد يؤدي الى شل الادارة وان التعويض العيني يكون في الغالب مصحوبا بتعويض نقدي، لان التعويض العيني اذا امكن ان يزيل اثار الضرر بالنسبة للمستقبل، فانه لا يحقق الاثر بالنسبة للماضي، فيصار الى التعويض بمقابل التعويض النقدي وهو الاقرب للتعويض في القانون الاداري[٦].

فمن واجب الادارة ان يكون هناك التزام دائم لتنفيذ الاحكام القضائية الا ان يحول هناك حائل دون التنفيذ كالاستحالة، ويخضع تقدير الادارة في توافر هذه الحالة الى رقابة القضاء الذي يقدر مدى توافر هذه الحالة مع استمرار الادارة في تنفيذها للحكم او اعفائها منه، وان القاضي عندما يقضي بان الادارة لا تسال في حالة عدم تنفيذها الحكم فهذا لا يعني ان يكون هناك خطأ من قبل الادارة، ففي

---

(١) د. شريف احمد الطباخ، القضاء الاداري دعوى التعويض، الطبعة الاولى، دار الفكر والقانون، ٢٠١٦، ص ٩.

(٢) التعويض العيني هو اعادة الحال الى ما كان عليه قبل احداث الضرر.

(٣) التعويض الادبي هو التعويض الذي لا يكون مبلغا ماليا وانما اجراء او موقف تقوم به الادارة لترضية من اصابه الضرر نفسيا واحساسه بالعدالة مثل نشر الحكم في الصحف.

(٤) د. محمد ماهر ابو العينين، التعويض عن اعمال السلطات العامة، مصدر سابق، ص ٤٤٨.

(٥) د. شريف احمد الطباخ، القضاء الاداري دعوى التعويض، مصدر سابق، ص ١١.

(٦) د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الاداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام – دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الفكر العربي، ١٩٧٤، ص ١٨٩.

هذه الحالة ان الادارة تستند الى اسباب مشروعة ولكن تنعقد المسؤولية هنا على اساس تبعت المخاطر والمساواة والتضامن من قبل الادارة مع الافراد الذين تضرروا من عدم تنفيذ الحكم، فما دام الادارة في صالح الجماعة ككل فان العدالة تأبى بتركه من دون تعويض(١).

فالتعويض في الغالب يكون تعويضا نقديا ويكون مبلغاً من المال، لان التعويض العيني هو تنفيذ الحكم وان تنفيذ الحكم في هذه الحالة لا يمكن تنفيذه فلذلك يستبعد بالنسبة للتعويض العيني(٢)، حيث ان الغاية الاساسية من التعويض هي ايجاد طريق بديل لما تتضمنه الاحكام من حقوق لان عدم التنفيذ يؤدي الى المساس بها ويسبب ضرر، فوجود التعويض هو لجبر ذلك الضرر ومن واجب الدولة تعويض المضرور عما اصابه من ضرر على ان يكون مساويا للضرر؛ لأنها قائمة على مبادئ مهمة مثل مبدا التكافل الاجتماعي والعدالة وغيرها(٣).

والتعويض له من الاهمية في تحقيق التعاون؛ لان كل نوع من المخاطر يجب ان يكون له ضامن وان كل ضرر يجب ان يوجد مسؤول عنه، ولابد ان يكون هناك تعويض لدفع المخاطر، فالتعويض لا يدفع كجزء خطأ، لأنه لا يوجد هناك خطأ، ولكن لمعاونة الافراد في حياتهم العادية في مواجهة الظروف التي لا قبل لهم بمواجهتها وليس من الصالح العام تركه دون معاونة في تحقيق التوازن، وهذا هو الاساس في المسؤولية للدولة تجاه المجتمع(٤).

ويشترط في التعويض ان يكون هناك ضرر، وهذا الضرر محققا وحالا وممكنا تقديره بالنقود ففضلاً عن هذه الشروط العامة توجد هناك شروط خاصه وهي كون الضرر ذا جسامة معينة وكون هذا الضرر مباشرا وكما يلي:

---

(١) د. زانا رؤوف حمه كريم، دور القضاء الاداري في تنفيذ الاحكام القضائية من قبل الموظف العام، بحث في مجلة جامعة التنمية البشرية، مجلد ٣، عدد ٤، كانون الاول ٢٠١٧، ص ٧٢.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، ضوابط اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها، مصدر سابق، ص ١٥٧.

(٣) د. شريف احمد الطباخ، القضاء الاداري دعوى التعويض، مصدر سابق، ص ١٣.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الاداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، مصدر سابق، ص ١١٥.

١- ان يكون الضرر ذا جسامة معينة حيث ما جرى عليه التعامل انما يكون يسيرا وبسيطا؛ فانه لا يعوض وان صاحبه لا يطالب بالتعويض جراء ما يقوم به من اجراءات اذا كان هناك ضررا بسيطا اما اذا كان الضرر فيه جسامة معينة وبه قدر معقول، فانه يكون مبررا للحكم بالتعويض(١).

٢- ان يكون الضرر مباشراً وخاصا، وهذا الضرر الذي يخص شخصا او مجموعه من الاشخاص محددين وان ما يقع على هذا الشخص او الاشخاص المحددين يكون عبئا ثقيلا عليهم فما يتحملونه من هذا الضرر يجعلهم في طابع ومكان متميزا عن سائر المواطنين مما يكون لهم الامكانية والحق في طلب التعويض(٢).

والغاية من وضع شروط محدده لحالة التعويض هو الحفاظ على الاموال العامة وعدم الحجز على اموال الدولة فلا يستطيع المضرور ان يستخدم الوسائل العادية للتنفيذ كالحجز على الاموال العامة، فأوجد المشرع وكذلك في الدول المقارنة نصوصا تشريعية تمنع من هذا الفعل، ففي فرنسا نص في المادة (٨) من قانون الذي صدر في ٢٢ نوفمبر ١٧٩٠ والذي يقرر ان اموال الدولة لا تشكل ضمانا للدائنين والتنازل عنها او التصرف فيها لا يكون الا اختيارا وعن طريق ممثلي الشعب، وفي مصر المادة (٧٨) من القانون المدني المصري والتي نصت على "تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او الاشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى قانون او مرسوم او قرار من الوزير المختص وهذه الاموال لا يجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم"(٣).

اما في القانون المدني العراقي ايضا فقد نص على "تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او الاشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامه بالفعل او بمقتضى قانون وهذه الاموال لا يجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم"(٤).

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الاداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٢) د. احمد محمود جمعه، منازعات التعويض في مجال القانون العام، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٧٠.

(٣) د. زانا رؤوف حمى كريم، دور القضاء الاداري في تنفيذ الاحكام القضائية من قبل الموظف العام، مصدر سابق، ص ٧٦.

(٤) المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

فقد تشدد القضاء الفرنسي في وضع الشروط التي يجب ان تتوفر حتى يمكن الذهاب الى التعويض من كون الضرر الحاصل ان يكون على قدر معين من الجسامة وان يكون خاصا بشخص او مجموعه من الاشخاص محددين فان امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية وتسبيبه لهذه الاضرار لابد الى ان تكون الادارة تستند الى اسباب مشروعة من ضمنها المصلحة العامة، فقد وضع المجلس الفرنسي اساس للمسؤولية وهي المسؤولية من دون خطأ في حكمه الشهير الذي صدر في الثالث من نوفمبر سنه ١٩٢٣ في قضيه كوتياس، وبين المجلس الفرنسي ان الادارة بامتناعها عن تنفيذ الحكم لم ترتكب خطأ ولم تكن هناك اخلال بواجبها، وانما قامت به هو حفظ النظام العام، لأنها لو قبلت الى اللجوء الى تنفيذ الحكم بمعاونة البوليس او الجيش لأصبح اخلالاً بالنظام والامن العام(١).

فنجد ان المجلس ذهب الى منح التعويض على اساس العدالة المجردة التي تأبى ان يضحي فرد لصالح المجموع اذا كان في الامكان توزيع الاعباء العامة على الجميع، وان امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم كان لأمر استثنائي مما ادى الى استحالة في تنفيذ الحكم فكان من حق صاحب المصلحة التعويض؛ لان حرمانه التام من الانتفاع بملكه قد تسبب له بضرر جسيم مما يجب تعويضه عليه.

وفي حكم اخر ما قام به اصحاب المصانع من الالتجاء الى القضاء في سنه ١٩٣٦ بسبب اعتصام العمال والاضراب عن العمل وما قام به العمال من الحركات الاحتجاجية التي تستهدف الاصلاح احوال العمال فتقدم اصحاب المصانع الى القضاء بطلب طرد العمال الذين اعتصموا بالمصانع وحصل اصحاب المصانع على اوامر بالطرد فلما تقدموا الى السلطات للتنفيذ امتنعت السلطة عن تنفيذ الحكم ورفضت استعمال العنف لأنها قدرت ان استخدام قوات الجيش يزيد الامر تعقيدا واخلالاً بالأمن فلم تنفذ الادارة الحكم مما جعل اصحاب المصانع يتقدمون بالطلب الى القضاء وحكم لهم بالتعويض عن امتناع الادارة عن التنفيذ القهري وكان التعويض هو للصالح العام وما واجهوه اصحاب المصانع من ضرر(٢).

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الاداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٢) د. عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٣٢.

في حين ان القضاء المصري قد حصر حالة التعويض المسبب للضرر ان يستند الى اخطاء او على احكام او قرارات تستند الى عيب بالاختصاص او عيب في الشكل او مخالفة للقانون او اللوائح او الخطأ في تطبيقها او تأويلها او اساءة استعمال السلطة، فاذا لم تكن ضمن هذه الحالات فأنها غير ملزمة بالتعويض، لان القضاء المصري لم يأخذ بفكرة التعويض على اساس فكرة المخاطر كأصل عام الا اذا نص عليه المشرع بنص معين فهو يخضع للقاعدة العامة وهو عدم مساءلة الدولة عن اعمالها التشريعية(١).

ان القضاء الاداري المصري يفرض احيانا التعويض لكون المسالة تتعلق بالتضامن الاجتماعي اذا لم يكن هناك خطأ واضح واستناد الادارة الى الحفاظ على المصلحة العامة والتحاشي الاضطراب في الامن العام، ففي حكم المحكمة الادارية العليا المصرية اخذ بهذه الفكرة واعطى تعويض لأصحاب المصلحة والتي تتلخص وقائع الدعوى في صدور حكم من جهة القضاء في الدعوى رقم ٥٥٢٧/ ١٩٦٠ بفسخ عقد البيع الذي ابرم بين الطاعنين وطرف اخر والذي يتعلق بالأطيان الزراعية وايد ذلك الحكم الاستئنافي في قرار المحكمة في ٩/٢٠/ ١ض ٩٦٧ فان الحكم الذي صدر من القضاء بصورته العادية والحكم الذي صدر بدرجة الاستئناف اصبح واجب النفاذ الا ان الادارة لم تنفذ الحكم ولم تقوم باستعمال القوة الجبرية مبرره ذلك باعتبارات تتعلق بالمحافظة على النظام العام اذا اعتبرت الادارة ان تنفيذ الحكم سوف ينتج عنه اثار خطيرة من شان هذه الاثار ان تهدد اعتبار النظام العام والسلام الاجتماعي مستندة في ذلك على حدوث مقاومة عاتية من جانب واضعي اليد، فقد لجا اصحاب المصلحة الى محكمة القضاء الاداري مطالبين بتعويضهم عما لحقهم من اضرار مادية وادبية لعدم التنفيذ، وقد استجابت المحكمة الى طلبات اصحاب المصلحة وقضت لهم بالتعويض قدره ٣٠،٠٠٠ جنية، وبينت المحكمة الادارية العليا ان هذا التصرف تفرضه الضرورة المتعلقة بحسن سير وانتظام المرافق العامة واستقرار الامن واستمرار الخدمة اللازمة لحياة المواطنين ونتيجة لذلك يلزم المجتمع بناءاً على التضامن الاجتماعي الذي يقوم عليه طبقا للدستور بتعويض من يصيبه الضرر من هذا الاجراء الضروري الذي تفرضه الظروف لصالح جميع المواطنين ويتعين على الخزانة العامة

(١) د. احمد محمود جمعه، منازعات التعويض في مجال القانون العام، مصدر سابق، ص ٤٧.

للدولة الوفاء به والتعويض لمن تحمل من المواطنين عبء الضرر لحمايتهم من ضرر عام يتعين توقيه الصالح العام والخير العام للشعب[١].

هذا يعني ان القضاء الاداري المصري اخذ بفكرة التعويض عن حالة عدم تنفيذ الاحكام بسبب استحالتها استناداً الى المصلحة العامة او اي سبب اخر ولكن جعلت من هذه الحالة حالة استثنائية حيث ان الاصل العام الذي بقى عليه مجلس الدولة المصري هو وجود الخطأ لكي يكون هناك تعويض، وهذا الخطأ يستند الى وجود عيب او عدم اختصاص او مخالفة للقوانين او اللوائح او الخطأ في تطبيقها او تأويلها او الاساءة التي تكون في استعمال السلطة، ففي غير تلك لا يمكن ان تكون هناك مسؤولية الا ان القضاء واستناداً الى مبدأ التضامن الاجتماعي وحتى لا يكون هناك ضياع للحقوق فقرر المسؤولية التي تكون على اساس المخاطر او الضمان الاجتماعي لكي يكون هناك تعويضاً عادلاً الى صاحب المصلحة والذي يكون هو جزء من المصلحة العامة.

اما القضاء الاداري في العراقي غير مختص بنظر التعويضات التي تحدث عن امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام لوجود مرجع اخر للطعن فتكون هذه التعويضات عن طريق دعوى تقام امام محاكم القضاء العادي، لان القضاء الاداري يمارس دوره في قضاء التعويض ليس بصفة اصلية ولكن بصفة تبعية تبعا لدعوه الالغاء[٢].

ان كل من القضاء في فرنسا وفي مصر اخذ بفكرة الخطأ الشخصي للموظف وان الموظف يكون مسؤولاً في حالة منقطعة عن الادارة[٣].

اما في العراق فيلاحظ انه لم يأخذ بفكرة الخطأ الشخصي؛ لان قانون مجلس الدولة لا ينظر بطلب التعويضات بصورة مستقلة عن دعوى الالغاء، فلابد ان تقرن التعويضات بدعوى الالغاء وهذه الدعوى ترفع على الادارة لإلغاء موقفها من عدم التنفيذ الا اذا كان الموظف او المكلف بخدمة عامة

---

(١) الطعنان رقم ١٧٧١ لسنة ٣٤ ق، ١٧٦٧ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٩٢/١١/٢٢، الصادر من محكمة القضاء الاداري دائرة العقود والتعويضات في الدعوى رقم ٤٦٥ لسنة ٤٠ ق، اشار اليه د. محمد ماهر ابو العينين، التعويض عن اعمال السلطات العامة، مصدر سابق، ص ٨٨١ و ٨٨٢.

(٢) د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري، المجلد الاول، الطبعة الاولى، مطبعة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦، ص ٤٥٣.

(٣) د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٨٦.

قدر ارتكب اهمال او تقصير واضح فهنا يصار الى التضمين، وهو ما نص عليه قانون التضمين على "يتحمل الموظف او المكلف بخدمة عامة او الشركة العامة او الخاصة او المقاول مسؤولية التعويض عن الاضرار التي تكبدها المال العام؛ بسبب اهماله او تقصيره او مخالفته القوانين او الانظمة والتعليمات"[١].

ان مما يؤخذ على موقف القضاء الاداري العراقي انه حصر التعويض اذا كان هناك خطأ او ان الادارة اتخذت موقف من الامتناع عن تنفيذ الاحكام فلابد ان يكون هناك خطأ لتقرير المسؤولية ولأحداث الضرر[٢]، بيد ان هذه الوسيلة غير فعاله لإجبار الضرر وايصال الحقوق الى مستحقيها فلابد للقضاء العراقي ان يأخذ ما اخذ به القضاء الفرنسي والقضاء المصري من تقرير المسؤولية في التعويض.

اما القانون المدني فقد اشار الى المسؤولية بدون خطأ بصورة ضمنية فقد نصت "كل من كان تحت تصرفه الات ميكانيكية او اشياء اخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت انه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر هذا مع عدم الاخلال بما يرد في ذلك من احكام خاصة"[٣].

مما تقدم فان مجلس الدولة الفرنسي توسع في تنظيم ومنح التعويض عن عدم تنفيذ الاحكام من قبل الادارة، لكي يحصل صاحب المصلحة على قدر من التعويض بسبب الضرر الذي يحصل له عن عدم تنفيذ الحكم، ولكنه وضع شروط للحصول على هذا التعويض حتى لا يكون على حساب الاموال العامة، في حين ان القضاء المصري اعتمد بالدرجة الاساس على التعويض على حالة وجود خطأ من قبل الادارة او عيب في عدم الاختصاص او مخالفة للقوانين والانظمة

---

(١) المادة (١) من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٧/ ثامنا) من قانون التعديل الخامس لمجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ "أ – تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها، ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي، ب – يكون قرار المحكمة المنصوص عليه في الفقرة (ا) من هذا البند قابلا للطعن فيه تمييز لدى المحكمة الادارية العليا خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ التبلغ به او اعتباره مبلغا، ج – يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الادارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتا وملزما".

(٣) المادة (٢٣١) من القانون المدني العراقي رقم٤٠ لسنة١٩٥١ المعدل.

واللوائح او خطأ في تطبيق او تأويلها، واعطى استثناء من ذلك وبسبب المحافظة على المصلحة العامة وجبر الضرر تعويض متى ما كان هناك اقتضاء له، اما القضاء العراقي فقد منح التعويض في حالة الاهمال والتقصير الواضح وهذا ما تطرق له قانون التضمين وحيث ان القضاء الاداري لا ينظر بالتعويض كدعوى اصلية ولكن لابد ان يكون التعويض بصفة تبعية الى دعوى الالغاء، فعند حصول الاستحالة لابد للذهاب من قبل صاحب المصلحة في الحصول الى تعويض الى القبائل العادي والذي يعطي التعويض ايضا وفق ما مقرر من وجود اخلال بالمسؤولية ومن حدوث الضرر الذي تتطلبه من قبل اتخاذ الحيطة والحذر لمنع وقوع الضرر حيث تشدد في هذه الاسباب لكي يكون هناك تعويض عادل الى صاحب المصلحة.

المطلب الثاني

الوسائل غير القضائية للحد من استحالة تنفيذ أحكام القضاء الإداري

تُعد أحكام القضاء الإداري من القواعد الأساسية التي تحكم العلاقة بين الأفراد والجهات الإدارية في الدولة، حيث تلعب الإدارة دورًا محوريًا في تنفيذ هذه الأحكام، مما يعكس التزام الدولة بتعزيز سيادة القانون وحماية حقوق الأفراد، حيث تتجلى أهمية كبيرة في تنفيذ أحكام القضاء الإداري في عدة جوانب، منها ما يتعين على الجهات الإدارية الالتزام بأحكام القضاء الإداري وعدم التهاون في تنفيذها، مما يعزز من مصداقية النظام القانوني، وحماية حقوق الأفراد وضمان تنفيذ القرارات القضائية التي تضمن هذه الحقوق، مما يُعزز الثقة في النظام القضائي، ويجب على الإدارات المختلفة التعاون مع السلطة القضائية في تنفيذ الأحكام، بما يسهم في تسريع الإجراءات وتحقيق العدالة، وفي حال عدم تنفيذ الأحكام القضائية، تتحمل الإدارة المسؤولية القانونية، مما يستلزم وجود آليات فعالة للتنفيذ والمتابعة، وهكذا سنبين الوسائل غير القضائية للحد من استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري من خلال تقسيم المطلب على فرعين سنتناول في الفرع الاول تفعيل دور الادارة في تنفيذ احكام القضاء الاداري، وسنتناول في الفرع الثاني دور صاحب المصلحة في تنفيذ الحكم.

الفرع الاول

تفعيل دور الادارة في تنفيذ أحكام القضاء الإداري

الادارة وهي بصدد قيامها بأعمالها التي اناط بها القانون وخولها تلك السلطات فهي تقوم بإصدار القرارات بإرادتها المنفردة فضلاً عن ابرام العقود الادارية في مقابل ذلك عليها احترام مبدا المشروعية والتقيد به، وبذلك فان الحجية وحدها لا تكفي لتنفيذ الحكم؛ لان القاضي لا يصنع القانون وانما يطبقه فانه لا يستطيع الا بمعاونة الادارة وسلطاتها على تنفيذ الاحكام بوصفها حائزة لقوة التنفيذ، والتي تكفل بها احترام القانون، لذا فان الادارة تتمتع بنطاق من الحرية في اختيار الوقت المناسب للتنفيذ على الرغم من ان سلطانها في هذا المجال مقيد، غير انها صاحبة الاختيار، والتزامها بتنفيذ الاحكام هو الذي يعطي قيمة للأحكام التي تصدر من القضاء؛ لأنه لا قيمة للقانون بغير تنفيذ مقتضاه(١).

والادارة تقوم بتهيئة ما يتطلب الاحكام من تنفيذ من اصدار قرارات اخرى لتنفيذ ما جاء بالأحكام او تضمين مبالغ معينة اذا كان هناك مبالغ معينة، فيقع على الادارة واجب ان تقوم بتهيئة ما يستلزم الاحكام من اجراءات تنفيذية وضرورة اقتران تلك الاجراءات بالقانون بحيث تدور معه وجودا وعدما حتى يكون لها اساس في القانون(٢).

وان الادارة وبما تتمتع من سلطة تقديرية في التدخل للحفاظ على النظام العام وعلى الاموال العامة فقد اعطاها المشرع وفتح لها المجال قدرا من الحرية في استخدام سلطاتها التقديرية وتقدير ملائمة او عدم ملاءمة الاعمال التي تقوم بها، وهذا لا يعني ان السلطة التقديرية هي سلطة مطلقة حيث ان القضاء يمارس الرقابة على الادارة حتى لا يكون هناك خروج عن الاطار المألوف، فيجب على الادارة ان تضع نفسها في افضل الظروف وانسب الحلول للقيام بواجبها بروح موضوعية بعيدة عن المصالح الشخصية وان تكون هذه الملائمة مستندة الى اسباب مقبولة(٣).

---

(١) د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، مصدر سابق، ص ٩.

(٢) د. محمد ابو بكر عبد المقصود، سلطة الادارة بين التقييد والتقدير التزام الاشخاص العامة بالتدخل، بدون طبعة، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٢٢.

(٣) د. محمد ابو بكر عبد المقصود، سلطة الادارة بين التقييد والتقدير التزام الاشخاص العامة بالتدخل، مصدر سابق، ص ١٠١.

فالإدارة لابد ان تسعى لتحقيق غاية القوانين والاحكام القضائية لخلق شيء من الاستقرار القانوني، فتكون السلطات العامة ملتزمة بتحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحدٍ معينٍ من استقرار المراكز القانونية بهدف اشاعة الامن والطمأنينة بين اطراف العلاقات القانونية بحيث يتمكن الاشخاص من التصرف باطمئنان في ضوء القواعد والانظمة القانونية الموجودة دون التعرض الى مفاجأة او تصرفات مباغتة صادرة عن السلطات، والذي يكون من شانها زعزعة هذه الطمأنينة(١)، وتنفيذ الاحكام من قبل الادارة يفرض عليها التزامين قانونيين:

١- الالتزام الايجابي وهو اتخاذ الادارة الاجراءات الضرورية واللازمة لإعادة الوضع كما كان عليه سابقا وازالة جميع اثاره سواء القانونية او المادية من يوم صدور الحكم وتنفيذه تنفيذا حقيقيا، فان التزام الادارة بإعادة الحال الى ما كان عليه هو اعمالاً للأثر الرجعي للحكم فيكون على الادارة اعادة الحال الى ما قبل صدور القرار الملغي ويكون ذلك بإزالة القرار الملغي ومن ثم ازالة الاثار القانونية واعادت ترتيب المراكز القانونية وكأن القرار الملغى لم يؤثر بها ومن ثم ازالة الاثار المادية له(٢).

٢- الالتزام السلبي امتناع الادارة عن اتخاذ اجراء لا يقبله الحكم فاذا كان الحكم توقف الادارة عن اصدار امر ما فان الادارة تتوقف عن اصدار ذلك القرار(٣)، فان هذا الالتزام يوجب على الادارة ان توقف سريان القرار الملغي او عدم اعادة اصدار القرار الملغي وهي ان فعلت فقد ارتكبت مخالفة قانونية واضحة، وهذا يشكل اعتداء مادياً(٤).

فالإدارة تلتزم بتنفيذ الاحكام القضائية وهذا الالتزام نابع من مصدرين، وهما النصوص القانونية التي تلزم الادارة بتنفيذ الاحكام، والمصدر الاخر هو الحجية التي تتمتع بها الاحكام القضائية من وجوب التنفيذ(٥).

---

(١) احمد عبد الحسيب عبد الفتاح، دور قاضي الالغاء في الموازنة بين مبدا المشروعية ومبدا الامن القانوني – دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ٢١.

(٢) زياد خلف عودة، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٩٧.

(٣) د. محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٤) رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الادارية واشكالاته في مواجهة الادارة، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٥) بسام محمد ابو ارميله، الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الالغاء، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٢ العدد الثالث، الاردن، ٢٠١٥، ص ١٠٩٨.

فعندما تواجه الادارة صعوبة في تنفيذ الاحكام القضائية او غموض مما يصعب على الادارة في فهمه ومعرفته حتى يتسنى لها التنفيذ فلها ان تلجأ بما لديها من سلطات الى مجلس الدولة بصفته مستشارها العام والاصيل تسأله الراي والمشورة حول الاجراءات الواجب اتخاذها لوضع الحكم موضع التنفيذ(١)؛ لان مجلس الدولة في كل من الدول المقارنة والعراق يمارس وظيفتين وظيفة قضائية وأخرى إفتائية.

وللإدارة دور مهم في تنفيذ الاحكام لان الادارة اذا رفضت تنفيذ الحكم من شان ذلك ان يجعل التنفيذ مرهقا بسبب ما يقوم صاحب المصلحة من محاولات لحث الادارة باحترام وتنفيذ الاحكام وهذا يدل على ان الادارة تتمتع بأهمية كبيرة في تنفيذ الاحكام(٢).

وخضوع الادارة للقانون والتزامها بالتدخل للحفاظ على النظام العام والمصالح العامة وسواء كانت سلطتها تقديرية ام مقيدة فالقانون يفسح للإدارة قدر من الحرية تمارس من خلالها سلطاتها ضمن مستويات تقديرية وملائمة لتتمكن من تحقيق الاهداف المرجوة فلابد للإدارة ان تكون في مناسبة الملائمة ان تضع نفسها في افضل الظروف وانسب الاحوال للقيام بهذا التقدير وان تبتعد عن البواعث الشخصية وكما هو معروف فان الادارة في هذه الاحوال تخضع لرقابة القاضي الاداري الذي يراقب البواعث وملابسات القرار للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تبغيه الادارة فان سلطة الادارة تكون في هذه الحالة ضمن قيود لا يمكن التجاوز عليها(٣).

فتتركز اهمية الادارة في تنفيذ الاحكام القضائية في تحقيق العدالة عبر اعادة حقوق الاشخاص لهم عن طريق تنفيذ الاحكام والقرارات التي يصدرها القضاء، وبدون وجود ادارة قادرة على تنفيذ الاحكام وتلبية ما بها من احتياجات وحقوق للأشخاص فان الاحكام تبقى مجرد وثيقة تفتقر لأهميتها وليس لها اي فائدة وهو الذي يعكس دور الادارة في تنفيذ الاحكام القضائية(٤).

---

(١) د. عصام الصادق عبد الله، الية تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٦٠.

(٢) المرجع نفسه، ص ٣٢.

(٣) د. محمد ابو بكر عبد المقصود، سلطة الادارة بين التقييد والتقدير، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٤) شيماء لطفي عبد الله، الاساس القانوني لإجبار الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية والمعوقات من عدم التنفيذ في القانون العراقي واللبناني، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، عدد ٦٨، ج ٣، ص ٦٩.

حيث ان مجلس الدولة الفرنسي في مرحلته الاولى رفض ان تكون هناك تدخل من قبل الادارة للحفاظ على النظام العام وهذا التدخل لا يستند الى وجود نص في القانون فان الادارة لا تستطيع ان تستخدم سلطتها التقديرية بشكل واسع في تقدير مدى توافر هذه الحالة من عدمها لكي تتدخل للحفاظ على النظام العام لأنها غير ملزمة بالتدخل اذا لم يوجد نص ولكن هذا الموقف من مجلس الدولة الفرنسي قد تغير وعدل المجلس عن هذه الحالة الى وجود التزام على عاتق الادارة بالتدخل للحفاظ على المصلحة العامة والنظام العام متى ما كانت هناك ضرورة ودواعي لصيانة النظام العام واسباب مقبولة لهذا التدخل(١).

حيث ان الادارة استخدمت سلطتها في عدم تنفيذ الحكم في قضية السيد كوتياس التي حكم بها القضاء الفرنسي وحصل على حكم الا ان الادارة وبما لها من سلطة في الموازنة بين المصلحة العامة وتنفيذ الحكم فاعتبرت ان تنفيذ الحكم به استحالة وعند رجوعه الى القضاء حكم القضاء له بالتعويض لان التنفيذ سوف يؤدي الى خطر يهدد الامن والنظام العام فأعطى للسيد كوتياس الحق بالمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي يلحقه من عدم تنفيذ الحكم(٢).

فان مجلس الدولة الفرنسي الزم الادارة بالتدخل للحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة فهناك مبادئ استقر عليها مجلس الدولة منها ما اشترطه المجلس من شروط للقيام بالالتزام الذي يقع على عاتق الادارة في التدخل في الحفاظ على النظام العام من عدم وجود تنظيم للحالة التي تكون سببا في الاخلال فان الادارة تستخدم سلطتها التقديرية وحسب ما يلائم ذلك بالإضافة الى ان هذا الامر يكون مصدر تهديد للنظام العام والذي من شانه ان تتدخل الادارة لدفع ذلك الخطر.

وان الالزام الذي يقع على الادارة هو لا يجعل سلطتها مقيدة بالكامل لها من السلطة التقديرية في ملائمة الوسيلة اللازمة التي تواجه بها للدفع عن النظام العام وان القضاء يراقب الغلو في استعمال هذه السلطة في حالة عدم ملائمة الظاهر وتوجد هناك مفارقه واضحه بين الاخلال بالنظام العام والمسلك الذي تسلكه الادارة في التصدي له، فان من المبادئ الاساسية التي اتيحت للإدارة في التدخل

---

(١) د. محمد ابو بكر عبد المقصود، سلطة الادارة بين التقييد والتقدير، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٢) د. جهاد ضيف الله ذياب، الوسائل المستحدثة لتنفيذ احكام القضاء الاداري التجربة الفرنسية نموذجا، مصدر سابق، ص ٣١٨.

هي للحفاظ على الحقوق وحريات الافراد واذا لم تقم بدورها فسوف يؤدي الى الانتقاص من حريات الاخرين التي يقع التزام الادارة بالسهر على حمايتها(١).

وفي ذلك يستخدم القضاء الفرنسي في احكامه الرقابة على سلطة الادارة فاذا مارست الادارة سلطاتها المختصة في حرية تقدير اعمالها في حالة تمتعها بالسلطة التقديرية فالقرارات التي تتخذها يجب ان لا يشوبها عدم الوجود المادي للوقائع او الخطأ في القانون او الخطأ الظاهر في التقدير او الانحراف بالسلطة لإضفاء المشروعية على القرارات(٢).

وما ذهب اليه مجلس الدولة المصري اقل منه فيما تعرض له الموقف في مجلس الدولة الفرنسي للحفاظ على النظام العام حيث ان مجلس الدولة المصري اعطى سلطه تقديرية على نحو بسيط والزم الادارة بالقانون وبوجود نصوص قانونية، ومن ثم تكون الادارة مقيدة؛ لان القانون يلزمها بالتدخل اذا نص على ذلك.

فقد اعطى سلطة تقديرية للإدارة، ولكن في نفس الوقت جعل هناك قيود في استخدام هذه السلطة في الحفاظ على النظام العام لان القضاء وضع الانحراف بالسلطة والذي يراقب من خلاله عمل الادارة فمتى ما كان الخطر يداهم النظام العام والامن العام فهنا الادارة تتدارك هذا الموقف وتستمد هذه الاصول من القانون مع مراقبة القضاء الانحراف بالسلطة(٣).

فالقضاء الاداري مستقر على ان السلطة التقديرية للإدارة يتعين ان تتم ممارستها وفقا لما يوجبها المصالح العامة وبغير تعسف او شبهة اساءة استعمال السلطة وهي عدم ملائمة الظاهر(٤).

وهذا وجد له اساس في قانون مجلس الدولة المصري لالتزام الادارة بتنفيذ الاحكام حيث نص على "الاحكام الصادرة بالإلغاء تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الاتية: "على الوزراء ورؤساء المصالح المختصة تنفيذ هذا الحكم واجراء مقتضاه..."(٥).

---

(١) د. محمد ابو بكر عبد المقصود، سلطة الادارة بين التقييد والتقدير، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٢) د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٣٣٤.

(٣) د. محمد ابو بكر عبد المقصود، سلطة الادارة بين التقييد والتقدير، مصدر سابق، ص ١١٢.

(٤) د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية، مصدر سابق، ص ٣٤٨.

(٥) المادة (٥٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

اما في العراق فمن المسلم به انما يتمتع به الحكم من قوة الشيء المقضي به، وهذا اساس التزام الادارة بتنفيذ الاحكام التي تعتبر قوة قانونية واصل من اصول القانون هذا الالتزام هو التزام مادي لحجية الشيء المقضي بيه، فان الادارة تكون ملزمة باتخاذ الاجراءات الواجبة للتنفيذ ضمن واجبها القانوني وفي خلاف ذلك فأنها تتحمل المسؤولية القانونية التي تترتب على عدم تنفيذ الاحكام، وهذه المسؤولية التي تنقسم الى مسؤولية الادارة ومسؤولية الموظف في حال امتناعهم عن تنفيذ الاحكام بانه يعد قراراً ادارياً سلبياً مخالفاً للقانون(١).

من ذلك فان الادارة تحاول جهد امكانياتها على عدم مخالفة ما تتمتع الاحكام من قوة تنفيذية ولا تعرقل او تعطل تنفيذ الحكم بسبب ما تقع عليها من مسؤولية، فقد نص قانون العقوبات العراقي على "١- يعاقب بالحبس وبالغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في موقف او تعطيل تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والانظمة او اي حكم او اوامر صادر من احدى المحاكم او اية سلطة عامة مختصة او في تأخير تحصين الاموال او الرسوم ونحوها المقررة قانونا ٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف او مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم او امر صادر من احدى المحاكم او من اية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية ايام من انذاره رسميا بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخلا في اختصاصه"(٢).

فان الادارة وبما تمتلك من سلطة في تسيير الامور الادارية فهي تحاول عدم الخروج عن القانون والذي يكون في حالة عدم تنفيذ الاحكام وتكون حريصة على انجاح العمل الاداري، وبما لها من صلاحيات لها ان تطلب الراي من مجلس الدولة، اذا كان هناك غموض او معرقلات امام تنفيذ الحكم فمجلس الدولة في فرنسا ومصر يمارس وظيفتي قضائية، واخرى افتائية لمعالجة الصعوبات التي تتعلق بتنفيذ الاحكام الادارية(٣).

(١) د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانونية في اقامة الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص ١٦٩.

(٢) المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) زياد خلف عودة، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢١٦ .

وفي العراق ايضا يختص مجلس الدولة بوظيفتين وظيفة قضائية واخرى افتائية حيث ينص على "يختص المجلس بوظائف القضاء الاداري والافتاء والصياغة واعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين وابداء الراي في الامور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام"[١].

فان الادارة بما لديها من سلطات تبادر الى اعادة تنفيذ الاحكام التي تصدر من القضاء من خلال الدور الاستشاري الذي يمارسه مجلس الدولة باتخاذ ما يلزم من قرارات لتحقيق الاثار القانونية التي تترتب على الاحكام ففي بعض الاحيان تكون الاستشارة واجبة على الادارة اذا نص المشرع على ذلك في امور معينة الا في بعض الاحالات تكون الادارة مخيرة في طلب الراي الاستشاري[٢].

في ضوء ما تقدم فان قيام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري يؤدي الى شعور الافراد بالعدالة، التي تقضي بان يخضع الجميع الى القانون الامر الذي يدفع هؤلاء الافراد الى ان يبادروا من تلقاء انفسهم الى تنفيذ الاحكام القضائية التي تصدر في مواجهتهم، وهو ما يؤدي في النهاية الى قيام دولة القانون ورسوخها، والذي يخلق حاجة ماسة متبادلة بين الطرفين اساسها الثقة واستقرار المعاملات القانونية عندما لا تستطيع الادارة تنفيذ الحكم، فلابد من القيام بدورها في الاستعانة بمجلس الدولة وطلب رأيها باتخاذ الحلول اللازمة لتوفير الحق الى صاحب الحكم؛ فبعد اصدار الحكم يأتي دور الإدارة في تنفيذ الحكم، وكلما كانت الادارة مقتدرة على تنفيذ الحكم ولديها الامكانيات المادية والقانونية في تنفيذ اثار الحكم كانت الفائدة وحصول الثقة لدى الافراد اكثر، وحصول لديهم الاطمئنان في القضاء والادارة على حد سواء، لان الغاية الاساسية من وجود هذه التنظيمات هي للمحافظة على الحقوق والمراكز القانونية التي تنشئها الاحكام.

الفرع الثاني

دور صاحب المصلحة في تنفيذ الحكم

لابد من امتلاك صاحب المصلحة الالمام بالجوانب القانونية والقضائية وبعض المهارات والخبرات التي تمكنه من الدفاع عن حقوقه وهو الذي يلعب الدور الرئيس في الحصول على الحقوق التي يريد التوصل اليها، فاذا كان صاحب المصلحة لا يمتلك هذه المؤهلات فعليه الاستعانة بالوكالة

(١) المادة (٤) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) علي كاظم عبود، مسؤولية الادارة الناشئة عن عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٤٧.

عبر توكيل محام يتولى الدفاع عنه وتمكينه من استحصال حقوقه في القانون، وهذه المهنة تستند الى مجموعه من الاسس الاخلاقية والادبية والاعراف في تنظيم الشؤون، والتي حددها قانون المحاماة [١]، فصاحب المصلحة له استخدام الطرق الادارية من لجوئه الى سلطة الرئاسة بتقديم تظلم لدى الجهة الادارية للحصول على تنفيذ الحكم الذي صدر لصالحه وبإمكانه استخدام الطرق القضائية من خلال اللجوء الى مجلس الدولة من خلال الاستشارة التي يعطيها القضاء والتذكير بواجب الادارة في تنفيذ الاحكام، فهناك طرق ادارية واخرى قضائية:

اولا: استخدام الطرق الادارية

صاحب المصلحة او المتضرر له ان يستخدم الوسائل الادارية لحمل الادارة على التنفيذ او الحصول على تعويض نتيجة للحقوق المقررة له في الحكم، فيمكن لصاحب المصلحة ان يلجأ الى السلطة الرئاسية للإدارة لإيجاد الحل الامثل في حالة عدم تنفيذ الحكم فالسلطة الرئاسية يمارسها الرئيس على مرؤوس له ضمن الهيكل الاداري الذي ينتميان اليه في الدولة لان الادارة تمتلك سلطة في تنفيذ الحكم وهي تعتبر اختصاص يباشره الرئيس في حدود القوانين والانظمة وفقا لسير المرافق العامة، فهذه السلطة تمتلك التوجيهات التي تعطيها للمعني بالتنفيذ بإرشاده وتوجيهه على شكل اوامر وتعليمات ادارية تصدر من الرئيس الاداري لكي يجد تنفيذ القوانين من السهولة في التنفيذ لتحقيق الهدف الذي ينشده صاحب المصلحة وهو يعود على المصلحة العامة في النهاية، وكذلك السلطة الرئاسية تمتلك سلطة الرقابة وتعقيب على ما تقوم به الادارة هو الذي يجيز القرارات والتصرفات ضمن النطاق القانوني للحفاظ على مبدا المشروعية وعدم مخالفة القوانين والانظمة والتعليمات بالإضافة الى ملائمة العمل الاداري[٢].

ويعد التظلم الإداري أسلوباً غير قضائي يمكن من خلاله تنفيذ الحكم الإداري، فبوساطة هذا الأسلوب يلجأ صاحب الحكم إلى الموظف أو رئيسه الأعلى متظلما من عدم التنفيذ، وطالبا إلتزام

---

(١) قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل الذي اشار في المواد من المادة ٣٩ الى المادة ٥٤ من الواجبات والمحذورات على المحامي.

(٢) علي راضي وادي، الصعوبات التي يواجها صاحب الحق في تنفيذ احكام القضاء الاداري وكيفيه تلافيها، مصدر سابق، ص ٦٧.

الجهة الإدارية باحترام احكام القضاء الإداري وتنفيذ الحكم، والتظلم الإداري[١] هو أن يتقدم صاحب المصلحة إلى مصدر القرار أو رئيسه بطلب لسحب أو تعديل القرار[٢].

ويكتسب التظلم أهمية كبيرة بالنسبة للأفراد في جانبين مهمين، أولهما: أنه يحقق للأفراد ما يحققه الطعن القضائي، وبخاصة فيما لو استجابت الإدارة له، ومن ثم تجنب الأفراد إجراءات التقاضي المعقدة والطويلة، وبأسرع وقت ممكن، وثانيهما بأنه إجراء مرن وسهل لا يتطلب شكليات معينة كشرط المدة، والشروط الشكلية الأخرى في الطعون القضائية، فضلاً عن أنه لا يكلف صرف اموال باهظة[٣].

يضاف إلى ما تقدم أن الموظف يمكن أن يصل إلى حقه عن طريق التظلم الإداري والذي يترتب عليه تدعيم روح الانتماء لديه نحو عمله والجهة الإدارية، ويدفعه ذلك إلى بذل مزيد من الجهد لرفع مستوى أدائه، في حين أن حجب التظلم الإداري عن الموظف قد يوقفه موقف الند للإدارة، وقد يدفعه إلى تصرفات عدائية تجاهها، وبالتالي يميت فيه روح الانتماء إلى عمله، وربما يربك العمل ويعطل الإنجاز الوظيفي في المرفق الذي يعمل فيه.

ففي فرنسا لصاحب المصلحة في حال عدم تنفيذ الحكم وعدم كفاية الاعتمادات لحواله الدفع فله ان يراجع ممثل الدولة الوزير او المحافظ طالبا التنفيذ وخلال مدة معينة وفي حال عدم التنفيذ فيجب انذار المؤسسة خلال شهر للتنفيذ وخلال شهرين عندما يساوي المبلغ المتوجب او يفوق ٥% من القسم الحاضر في موازنتها[٤].

---

(١) ويختلف التظلم الاداري عن الالتماس لأن التظلم الاداري يفترض وجود نزاع او خلاف على الاقل بين الموظف والادارة في حين تستبعد فكرة الخلاف او النزاع في الالتماس، كما ان طلب الالتماس وعدم نجاحه او تحقيق آثاره لا يحول دون تقييم التظلم، محمد ابراهيم حميد، التظلم الاداري، بحث منشور في مجلة الدراسات العليا، جامعه النيلين، مجلد ١٥، العدد ٧، ٢٠٢٠، ص٧٧.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢٧٦.

(٣) د. محمد الجبوي، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار وائل، عمان، ٢٠١٠، ص ٨٣.

(٤) جورج فوديل وبيار دلفو لفيه القانون الاداري ترجمة منصور القاضي، الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٢٨١.

بيد انه يقلل من القضايا بقدر المستطاع عن طريق حل الكثير من المنازعات بطريقة ودية في مراحلها الأولى دون اللجوء الى القضاء على اعتبار انه يمنح الجهة الادارية فرصة الرجوع عن قراراتها المعيبة او الغاءها او تعديلها فتكفي نفسها وصاحب الشأن مشقة اللجوء الى القضاء، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الاداري في مصر على انه "القانون حين اجاز الطعن في القرارات الادارية بدعوى الالغاء قد جعل مناط هذا الطعن صدور القرار المعيب من الادارة ثم اقامة حق التظلم الى السلطة الادارية لترجع عن قرارها فتكفي الطاعن مشقة الوقوف امام القضاء في شأنه، وهو ما جاءت به المادة (٩٧) من الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤م والتي نصت على انه ويحظر تحصين اي عمل او قرار اداري من رقابة القضاء وتقابلها المادة (١٠٠) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥م والتي نصت على انه "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن"[١].

كذلك الموقف في المشرع العراقي ايضاً نص على مدة للتظلم وهذه المدة كانت من ضمن استقرار الاوضاع والاحكام القضائية حتى لا تكون عرضه للطعن في اي وقت، فلا بد من وجود مدة يتحصن معها الحكم حتى يصار الى تنفيذه، فانه ممكن ان يتوصل الى ايجاد حلول قبل رفع الدعوى مما يسهل على صاحب المصلحة الوقت والجهد والمصاريف[٢].

ثانيا: استخدام الطرق القضائية

بإمكان صاحب المصلحة ان يلجا الى الوسائل القضائية من اجل تنفيذ الحكم او الحصول على تعويض لمصلحته في حال عدم تنفيذ الحكم القضائي، فيستطيع اللجوء الى القضاء الاداري للمطالبة

---

(١) محمد ابراهيم حميد، التظلم الاداري، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٢) المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل "يختص المجلس بما ياتي: اولا- النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون بعد التظلم منها وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانيا) من هذه المادة، وله ان يقرر المصادقة على القرار او تخفيض العقوبة او الغائها، ثانيا- يشترط قبل تقديم الطعن لدى مجلس الانضباط العام على القرار الصادر بفرض العقوبة التظلم من القرار لدى الجهة التي اصدرته، وذلك خلال (٣٠) ثلاثون يوما من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه وعند عدم البت فيه رغم انتهاء هذه المدة يعد ذلك رفضا للتظلم، ثالثا- يشترط ان يقدم الطعن لدى مجلس الانضباط العام خلال (٣٠) يوما من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة او حكما".

لحث الادارة على تنفيذ الاحكام وبإمكان القضاء الاداري ان يخير الادارة بالتنفيذ العيني واذا استحال التنفيذ العيني بإمكانها ان تذهب الى تنفيذ اخر وهو ما يطلق عليه بالالتزام التخييري فيكون دفع تعويض ومبلغ معين عن الضرر الذي يكون عن عدم التنفيذ[١].

هذه الفكرة في الالتزام التخييري هي مستوحاة من القانون المدني في تنفيذ الالتزامات والالتزام التخييري يحتاج الى شروط منها ان يكون محل الالتزام متعدد وان يكون هذا التعدد يحقق اشباع معين في حال العدول عليه وان يحقق هذا الشرط صفةً او اشباعاً لدى الشخص صاحب المصلحة[٢].

وهذا النوع من الحل في تنفيذ احكام القضاء هو موجود وكان الاسبق في الوجود لدى مجلس الدولة الفرنسي الذي استخدمه لحث الادارة على التنفيذ وتخييرها بين امرين اما ان تقوم بالتنفيذ العيني لالتزامها او دفع مبلغ من النقود كتعويض للمحكوم لصالحه فكانت الغاية من الالتزام التخييري هو ان يكون محل الالتزام او الحكم متعدد في محل الالتزام لكي يعطي للإدارة القدرة على التنفيذ حتى لا تبقى الاحكام دون تنفيذ، فكانت قضية السيد بنس سنة ١٨٥٩ والتي قضى بها بإحالة المدعي امام وزير الحرب لكي يقوم بتحديد مبلغ كتعويض له اذا لم يكن يرغب الاخير في اجراء التعديلات والاشغال الواجب اجراءها في معسكر الحماية لممتلكات المدعي من اثار الرماية[٣].

ان هذا الالتزام وهذه الطريقة تجعل في حالة استحالة تنفيذ الحكم يصار الى محل الالتزام الاخر في تنفيذ الحكم وهذا يحقق الغرض الذي ينشد اليه صاحب المصلحة من الحصول على الاثار التي نتج عنها الحكم بحيث انه اذا استحال تنفيذ الحكم ان لا تقف الادارة مكتوفة الايدي بل لابد من وجود التزام بديل يحقق غاية الحكم القضائي وهذه الطريقة بإيجاد طريق اخر وهو التعويض اوجدت حلا بديلا الى صاحب المصلحة.

---

(١) زياد خلف عوده، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٢١٥.

(٢) علي كاظم عبود الحمداني، مسؤولية الادارة الناشئة عن عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٣) د. عصمة عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ احكام الادارية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٤٠.

ويوجد ايضاً في فرنسا قسم التقرير والدراسات والذي يمكن للمتضرر من عدم تنفيذ الاحكام القضائية الى اللجوء الى هذا القسم وهو تابع الى مجلس الدولة ولكن التدخل يكون بشكل غير قضائي وذلك بهدف حث الادارة على التنفيذ وايصال الحقوق، فهذا القسم يمكن المتضرر من التقدم اليه بمراجعة بعد انقضاء مهلة التنفيذ لكي يتم تعيين مقرر لفظ هذه الصعوبات التي تعترض التنفيذ(١)، وقد اشترط قسم التقرير والدراسات شرطين للتدخل من قبل القسم وهو ان يكون الحكم الصادر لصاحب الطلب سواء كليا او جزئيا وفوات مدة الثلاثة اشهر من تاريخ اعلان الحكم(٢).

على الرغم من اهمية وجود قسم التقرير والدراسات في فرنسا وما عالج في تنفيذ احكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي غير انه مفتقدٌ في العراق، فضلاً عن قسم التقرير والدراسات الذي اوجده المشرع الفرنسي اوجد كذلك الوساطة وسيط الجمهورية والذي اعطى لصاحب المصلحة ان يتقدم الى احد نواب الجمعية الوطنية او احد اعضاء مجلس الشيوخ والذي يقوم بتحويل الطلب الى الوسيط، وقد اشترط القضاء الفرنسي من اللجوء الى هذه الطريقة على صاحب المصلحة بمراجعة الادارة اولا وبعدها اللجوء الى هذه الطريقة والوساطة هنا تأخذ دورها في اعطاء التوجيهات والتعليمات من اجل تنفيذ وتذليل المشكلة التي حدثت وتقديم الحلول المناسبة لها(٣).

والوساطة هنا مؤسسة مستقله لتقديم المساعدة في حل المشاكل الناتجة عن عدم تنفيذ الاحكام الادارية وهذه نتجت من الحفاظ على حقوق المواطنين في تعاملاتهم مع الادارات او هي سلطة ادارية مستقلة تهدف للمحافظة على حسن العلاقة بين الادارة والمواطن وحماية الحقوق والحريات(٤).

وهذه المؤسسة تستطيع ان تعطي اوامر للإدارة بتنفيذ الاحكام القضائية بعد التحقيق الذي تجريه حول ملابسات عدم التنفيذ، ولا تلجأ الى اصدار هذه القرارات او الاوامر الا اذا اخفقت التدخلات والمحاولات في حلحلة اسباب عدم التنفيذ، فهي تحاول الوصول الى ايجاد حل سواء بالتنفيذ او ايجاد طريق اخر والذي يؤخذ على هذه المؤسسة انها لا تستطيع ان تفرض على امتناع الادارة عقوبة لان

---

(١) علي راضي وادي، الصعوبات التي واجهها صاحب الحق في تنفيذ احكام القضاء الاداري وكيفيه تلافيها، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٢) د. محمد سعيد الليث، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٧٠١.

(٣) علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٧٢ .

(٤) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٧٣٠.

ما تصدره فقط توصية لا يرقى الى الالزام، فاذا تعرض الحكم الى عدم التنفيذ فأن تلك التوصية لا يمكن ان تفرض عليها سوى عقوبة معنوية تتمثل في نشر عدم تنفيذ ذلك الحكم الذي يصدر على الادارة في التقرير السنوي(١).

فان هذه الوساطة لا تقتصر على فقط تسوية منازعات الادارة حول تنفيذ الاحكام بل تتولى ايضا الرقابة على بعض التصرفات الادارية والتي لا تخضع لرقابة القضاء وهذا الامر الذي اناط به هو للحفاظ على السير الحسن للمرفق العام، مما يتيح له رقابة كاملة لملائمة القرار الاداري الامر الذي يسمح له بالتدخل في بعض الاحيان في قرارات الادارة وتصرفاتها والتي تكون مطابقة للقانون ولكنها تتسم بالظلم البين(٢).

وفي مصر يستطيع صاحب المصلحة ان يتقدم بطلب الى المحكمة التي اصدرت حكم اذا كان يوجد فيه غموض وابهام وهذا ما اشارت اليه المادة ١٩٢ من قانون المرافعات المصري حيث نصت على "يجوز للخصوم ان يطلبوا الى المحكمة التي اصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض او ابهام ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى ويعتبر الحكم الصادر بالتفسير متمما من كل الوجوه للحكم الذي يفسره"(٣).

فهذه الوسيلة تعتبر وسيلة فاعلة عندما تكون الادارة غير حسنة النية في تنفيذ الحكم الاداري، والذي يخول صاحب المصلحة في تفعيل دوره في استخدام هذه الوسيلة والتي من خلالها يكون للقضاء دور فعال في توجيه الادارة لتنفيذ الحكم في الوقت الذي تماطل وتستخدم الادارة سوء نيتها في عدم تنفيذ الحكم الاداري.

بالإضافة الى ان مجلس الدولة بصورة اساسية فان مهمته هي المساعدة في تنفيذ الاحكام الادارية التي تصدر لصالح الافراد في مواجهة الادارة، و التقارير التي يقوم بأعدادها والتي تظهر من

---

(١) كبير اسماء، الاليات القانونية للقضاء الاداري في اكراه الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، رسالة ماجستير /جامعة احمد درايه ادرر /كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠٢٢، ص ١٩٦، علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٢) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٧٤٩.

(٣) د. عصام عبد الله، اليه تنفيذ احكام القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٢٦٣.

الاحكام او البحوث اذا كان هناك نقص في التشريعات حيث ان مجلس الدولة المصري يفتقر الى قسم التقرير والدراسات الذي جاء به مجلس الدولة الفرنسي والذي له دور في تنفيذ احكام القضاء الاداري في حالة وجود مشاكل وصعوبات تعترض التنفيذ والذي يكون لصالح الافراد(١).

والقضاء الاداري المصري أيضاً لم يأخذ بالوساطة التي اتى بها القضاء الفرنسي والفوائد التي تتحقق من هذه الوساطة في مواجهة الادارة والوقوف على اسباب عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري ولكنه اخذ بلجان التوفيق والتي تكون قريبة من الوساطة(٢).

حيث عرف القضاء المصري التوفيق وتشكيل لجان التوفيق للوصول الى حل المنازعات التي تحدث بين الافراد والادارة بهدف تقريب وجهات النظر والوصول الى الحلول، فهو احد اشكال الوساطة القانونية التي نظمها القانون في تسوية بعض المنازعات تسوية ودية من خلال تقريب وجهات النظر والذي نضمها القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ الذي يختص بتشكيل لجان التوفيق والانظمة المنظمة له، والتي يكون للتوفيق دور فعال في حالة تنفيذ الاحكام القضائي(٣).

ولان صاحب المصلحة يرى بأن القضاء هو من يوفر ويحافظ على حقوقهم، فلا بد من اللجوء الى القضاء وهو الغوث الذي يفزع اليه الافراد ليساعد على فك مظلوميتهم اذا كانت هناك ظلامة من قبل الادارة باعتبار ان مجلس الدولة هو المراقب على الادارة والذي يساعد الادارة في القيام بواجبها على اتم واجب.

اما في العراق فان الدور الذي يقوم به صاحب المصلحة يكون دورا مهماً في الاجراءات والشكليات التي يقوم بها من تقديم بعض الطلبات او التظلم الذي يقدمه، ولكنه لا يستطيع ان يطلب راي استشاري من مجلس الدولة لان هذا الراي وهذا الطلب مقصور فقط على الجهات الادارية(٤)،

---

(١) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٧٢٧.

(٢) د. محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها الجريمة والمسؤولية، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٣) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مصدر سابق، ص ٨٢٣.

(٤) المادة (٦) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل والتي تنص على "يمارس المجلس في مجال الراي والمشورة القانونية اختصاصاته على النحو الاتي:-اولا – ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا. ثانيا – ابداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها او الانضمام اليها. ثالثا-=

فنلاحظ انه اذا استخدمت الادارة سوء نيتها في عدم طلب راي استشاري لفك غموض مما يسهل في تنفيذ الحكم فأنه يبقى رهين الادارة.

فان المشرع العراقي رأى من المصلحة حتى وان كانت محتملة حتى لا يكون هناك ضرر على صاحب المصلحة فأعطاه الحرية في الطعن ولكن ضمن سقف زمني محدد[١].

واكد على تحقيق التوازن الى صاحب المصلحة وعدم الاعتداء على حريته دون وجه حق ويجب مراعاة الاعتبارات الانسانية والاجتماعية والاقتصادية له وان تكون اجراءات التنفيذ من البساطة[٢] على نحو بما يؤمن القضاء على ظاهرة تعطيل وتأخير تنفيذ الاحكام[٣].

فصاحب المصلحة هو الشخص أو الكيان الذي يتأثر بشكل مباشر أو غير مباشر بقرار قضائي أو حكم صادر عن المحكمة، يلعب صاحب المصلحة دورًا مهمًا في تنفيذ الحكم، وفي بعض النقاط الرئيسية منها تقديم الطلبات الذي يمكنه من تنفيذ الحكم تلقائيًا، والمتابعة القانونية متابعة الإجراءات القانونية لضمان تنفيذ الحكم، والتواصل مع الجهات التنفيذية مثل دوائر التنفيذ لضمان تنفيذ

=ابداء الراي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون راي المجلس ملزما لها. خامسا – توضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة. سادسا– لا يجوز لغير الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس".

(١) المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل "تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن".

(٢) المادة (٤) من قانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل "تبسيط الشكلية الى الحد الذي يضمن المصلحة العامة ولا يؤدي الى التفريط بأصل الحق المتنازع فيه".

(٣) المادة (٢) قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ المعدل "اولاً – تحقيق التوازن بين مصلحة الدائن في الحصول على حقه المشروع، وبين مصلحة المدين في الا يؤخذ من امواله، او يعتدى على حريته دون وجه حق، ومراعاة الاعتبارات الانسانية والاجتماعية والاقتصادية للمدين، ثانيا – تبسيط اجراءات التنفيذ وتطوير اساليبه، بما يؤمن القضاء على ظاهرة تعطيل وتأخير تنفيذ الاحكام والمحررات التنفيذية، وتطوير الاعمال المالية والادارية فيها، وفق احدث الاساليب لتقديم افضل الخدمات للمواطنين".

الحكم بشكل فعّال، والتظلم أو طلب إعادة النظر في الإجراءات، والتعاون مع السلطات المحلية أو التنفيذية لتسهيل عملية التنفيذ، بالتالي يعتبر صاحب المصلحة عنصرًا أساسيًا في عملية تنفيذ الأحكام، حيث يسهم في ضمان تحقيق العدالة وحقوق الأفراد.

وعليه فان الادارة لها الدور الكبير في تنفيذ الاحكام لقربها من أصاحب المصلحة الذين يرمون من الحصول على الاحكام القضائية من اثار، فان الادارة وبما تتمتع بها من سلطات ومبدا حسن النية الذي تتمتع به وحرصها على تحقيق العدالة واعادة حقوق الاشخاص لهم عن طريق تنفيذ الاحكام وما تحتاجه الاحكام من قرارات هو الذي يعكس هذا الدور المهم في تنفيذ الاحكام القضائية، فهي الملجأ الى صاحب المصلحة من بعد القضاء للحصول على حقوقه، اما صاحب المصلحة فله الدور الفعال من خلال المهارات التي يمتلكها والمعلومات والخبرة في معرفة حقوقه وكيف يتم التوصل اليها، ومعرفة مراحل الطعن والتظلمات التي لابد عليه ان يقوم بها حتى لا يقف مكتوف الايدي في الحصول على حقوقه، فله اللجوء الى الطرق الادارية واللجوء الى الطرق القضائية وكافة الطرق التي يتم من خلالها الحصول على حقوقه، وهذا طبعاً وفق الاحكام ووفق القوانين المنظمة وان لا يتجاوزها، فكلما كان صاحب المصلحة ملما بهذه الامور فانه يكون عليه قدراً من اليسر في المساعدة على الحصول على حقوقه.

نخلص مما تقدم ان للاستحالة في تنفيذ احكام القضاء الاداري احكاماً قانونية تنشأ عنها والتي انقسمت الى اثار استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري والوسائل القانونية للحد من هذه الاستحالة، فان الاثار التي تنجم عن استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري اثار عامة تمثلت في عدم امكانية تنفيذ الحكم القضائي والاثر على حجية الحكم الذي يتمتع به وما يؤثر عدم تنفيذ الحكم عليها، والاثار الخاصة التي تركزت حول ضياع حقوق الافراد التي تكون مرتبطة في الحكم القضائي والتي تقود الى ضعف ثقة الافراد في حالة عدم تنفيذ الحكم المتضمن للحقوق، بالإضافة الى الوسائل القضائية لإيجاد حلول لحالة الاستحالة والانتقال الى طريق بديل للمواجهة تمثل في توجيه الاوامر من قبل القضاء لتوجيه الادارة الى ايجاد الحلول المعينة لتلافي حالة عدم تنفيذ الاحكام القضائية مؤكدة على منح تعويض عن عدم التنفيذ لأنه لا يمكن فرض غرامة اكراهية او تهديدية على الادارة لأنها تستند الى سبب مشروع فلابد من اقامة التوازن بين المصالح لتحقيق العدالة لان القضاء لا يقف عند حد معين حتى يحقق العدالة، ومن ضمن الوسائل لإيجاد الحلول لحالة الاستحالة هو الدور الذي تقوم به الادارة

وشعورها التام بالمسؤولية في تنفيذ الحكم باعتبارها صاحبة الخطوة المهمة في التنفيذ والتي تسعى الى الهدف الاساس من تقديم خدماتها الى المواطنين، بالإضافة الى الدور الذي يلعبه صاحب المصلحة عندما يكون له اطلاع وقدرة على مجارات الاحكام ومراعاة الأزمنة والاوقات وتقديم الطلبات التي من شانها تساعد على تنفيذ الحكم ولا يؤدي بسببه الى عرقلة الحكم فله دور بارز في سرعة الحصول على الحكم وتنفيذه.

الخاتمة

الخاتمة

بعد إكمال دراسة موضوع استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق (دراسة مقارنة) تم التوصل الى نتائج ومقترحات عدة بخصوص موضوع الرسالة نبينها على وفق الاتي:

اولاً: الاستنتاجات:

١- تبين من الدراسة ان استحالة تنفيذ الاحكام القضائية من قبل الادارة تأتي بعد صيرورة الاحكام القضائية واجبة النفاذ، فانه لا توجد مشكلة او خطأ في صحة صدور الحكم ولكن المشكلة تحدث عند تنفيذ الحكم من قبل الادارة والتي تقترن بعدة عوامل مادية وقانونية تحول دون تنفيذ الحكم ويصبح مستحيلا.

٢- اظهرت الدراسة بان الاستحالة في التنفيذ قد ظهرت في بادئ الامر في القانون المدني والتي ظهرت في العقود وتنفيذها وعدم تنفيذها وتدخل الظروف الطارئة والظروف الشخصية في عدم اتمام تلك العقود مما جعل هذه الحالة موضع اهتمام وتنظيم في القانون المدني، ثم بعد ذلك ظهرت في تنفيذ احكام القضاء الاداري الذي يحدث من قبل الادارات وهذه الاستحالة تستند الى مبدأ شرعي وقانوني مما يرفع المسؤولية عن الادارة.

٣- توصلت الدراسة ان فقهاء القانون الاداري لم يتعرضوا بصورة واسعة حول موضوع استحالة تنفيذ احكام القضاء الاداري في حين فقهاء القانون المدني قد تعرضوا الى هذا الامر وأصبح كنظرية وهي نظرية الاستحالة في تنفيذ الالتزامات.

٤- توضح من خلال الدراسة ان للاستحالة نوعين مهمين للوجود من خلالهما وهي الاستحالة المادية والاستحالة القانونية والتي يتفرع عنها فروع تنطبق على كل حالة من حالات الاستحالة.

٥- اظهرت الدراسة بان استحالة تنفيذ الاحكام تختلف عن حالة الحكم المعدوم الذي يتخلف ركن من اركانه الاساسية وهذا الاخير يتطلب من الحكم ان يكون صحيحاً وان يكون من محكمة تشكلت تشكيلا وفقاً للقانون في حين ان الاستحالة في الاحكام تكون في مرحلة تنفيذ الحكم لا في مرحلة اصداره.

٦- تبين من خلال الدراسة ان صاحب المصلحة قد يكون سبباً في استحالة تنفيذ حكمه سواء كانت هذه الاستحالة دائمة ام وقتية فتسمى هذه الاستحالة بالاستحالة الشخصية التي ترتبط بشخص صاحب المصلحة والتي تمنع من تنفيذ الحكم مما يجعل هناك استحالة في تنفيذه.

٧- توصلت الدراسة عدم وجود قاضي تنفيذي ضمن الادارات والتنظيمات الادارية والمعني بتنفيذ الاحكام القضائية فان من شانه يؤدي الى عدم تنفيذ الاحكام واستحالتها.

٨- اظهرت الدراسة بان وجود مصالح عامة تتصادم مع ما يمتلك الحكم القضائي من قوة تنفيذية فيأتي دور الترجيح، ومتى ما تعارض تنفيذ الحكم مع الصالح العام فانه لا ينفذ وصيرورته مستحيلاً ويصار الى بدائل اخرى للتنفيذ.

٩- خلصت الدراسة الى ان الايدلوجية الموجودة في الدولة تؤثر على تنفيذ الحكم الاداري والتي تمتزج بالدوافع التي تكون في اغلبها خاصة وتدفع بعدم تنفيذ الحكم في سبيل تحقيق مصالح خاصة مما يؤثر على مبدأ الامن القانوني في تنفيذ الاحكام القانونية.

١٠- بينت الدراسة ان الادارة لا تسال جزائيا في حالة استحالة تنفيذ الحكم باعتبار ان الاستحالة من الحالات التي ترفع المسؤولية الجزائية ويصار الى التعويض لجبر الضرر من عدم تنفيذ الحكم القضائي.

١١- اظهرت الدراسة بان ما ينتج من استحالة تنفيذ الاحكام يؤثر اثراً مباشراً على الحقوق المكتسبة وعلى المراكز القانونية لان ما يستتبع الحكم هو التنفيذ والتنفيذ لم يحصل مما يؤثر ايضاً على حجية الاحكام وصحتها التي هي من المبادئ العامة.

١٢- تبين من خلال الدراسة ان استحالة تنفيذ الاحكام تؤدي الى ضعف ثقة الافراد واهتزازها بالأحكام التي تصدر من القضاء فهم يرون القوة التنفيذية للحكم ولكنها تصطدم بالاستحالة عن التنفيذ.

١٣- بينت الدراسة بان منح التعويض عن عدم تنفيذ الاحكام القضائية كأحد الحلول البديلة لاستحالة التنفيذ للمحافظة على المصلحة العامة وجبر الضرر متى ما كان هناك اقتضاءاً له.

١٤- اظهرت الدراسة بان المسؤولية التي تتحملها الادارة عن استحالة تنفيذ الاحكام القضائية قد تستند الى المسؤولية دون خطأ ومبدأ التضامن الاجتماعي والمساواة امام التكاليف والاعباء العامة والتي بمجموعها تحقق التوازن بين المصالح الخاصة والمصالح العامة.

١٥- بينت الدراسة ان الاسس التي اعتمد عليها القضاء الفرنسي والتي ساهمت بدور كبير في ايجاد الحلول في حالة استحالة تنفيذ الاحكام واسناد المسؤولية تجد في مقابلها في القضاء المصري والقضاء العراقي الموقف الذي عد هذه المخاطر وهذه المسؤولية استثناء ولها دور تكميلي ويعتمد بالدرجة الاولى على الخطأ الذي يستند الى المسؤولية في ايجاد البديل عن تنفيذ الحكم القضائي والتي اعتبرها القضاء الفرنسي اصلية في الاسناد.

١٦- بينت الدراسة ان للاستحالة اثاراً عامة واهمها الاخلال بحجية الحكم وعدم تنفيذه ولها أثر خاص في ضياع الحقوق التي ينادي بها صاحب المصلحة وضعف ثقته بالقوة التنفيذية للأحكام.

١٧- اظهرت الدراسة بان عدم ايجاد الوسائل القانونية لإيجاد الحلول والبدائل عن حالة استحالة تنفيذ الاحكام القضائية فان ذلك يؤدي الى استخدام طرق غير مشروعة في اخذ الحقوق مما يؤدي الى خلق الفوضى وعدم الاستقرار في الوسط الاداري.

١٨- بينت الدراسة بان قيام الادارة وسعيها في ايجاد الحلول الناتجة عن استحالة تنفيذ الاحكام القضائية وسبل مواجهة هذه الاستحالة هو من أفضل الحلول باعتبار ان الادارة هي المعنية بالتنفيذ وقربها من الواقع ومن الحالة التي تشكل استحالة فهي الاعرف في مكامن الحلول والخروج من هذه الحالة مما يساعد على زرع الثقة واستقرار المعاملات والشعور بالمسؤولية.

١٩- اظهرت الدراسة ان صاحب المصلحة له وجود في ايجاد الحلول من خلال الاستمرار بالمطالبة والمتابعة القانونية ومتابعة الاجراءات لضمان تنفيذ الحكم والتواصل مع الجهات التنفيذية بشكل فعال وتقديم الطلبات والطعون للحصول على بديل من استحالة تنفيذ الحكم.

ثانياً: المقترحات:

١- نتمنى ان تتوسع محكمة القضاء الاداري عبر منحها اختصاص النظر في دعاوى التعويض بصفة اصلية لا بصفة تبعية وعدم اعطاء هذا الاختصاص للقضاء العادي، باعتبار ان القضاء الاداري هو أكثر الماما ومعرفة بظروف وملابسات الدعاوى الادارية.

٢- نقترح ان توجد مصطلحات قانونية موحدة تستخدم في الاحكام القضائية حتى لا يكون هناك غموض وتأخير في الطلبات التي تتضمن فك الغموض مما يؤدي الى تأخير تنفيذ احكام القضاء الاداري.

٣- نحن نأمل اعطاء الحق الى صاحب المصلحة من الحصول على تعويض عن الاضرار التي اصابته نتيجة استحالة تنفيذ الحكم ووفق الضوابط الادارية لاستيفاء حقوقه.

٤- ندعوا ان ينص المشرع العراقي على الصور والحالات التي تجعل الاستحالة في تنفيذ الاحكام الادارية وما يحتمل بحسب الظروف والمعطيات وطريقة علاجها.

٥- نأمل ان ينص المشرع العراقي على ايجاد نظام خاص بوجود قاضي تنفيذ يتولى مهمة التنفيذ ومتابعتها او تكون هناك لجنة تشكل من قبل مجلس الدولة وتابعة له تختص بتنفيذ ومتابعة

الاحكام التي تصدر منه بعدما خطى المشرع العراقي بخطوة مهمة بجعل مجلس الدولة هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية.

٦- يفضل من الادارة ان تقوم بمتابعة تنفيذ الاحكام القضائية وإضفاء الرقابة على ذلك واعطائه من الاهمية لما في ذلك من ابراز روح التعاون والشعور بالمسؤولية في تنفيذ الاحكام وايصال الحقوق الى مستحقيها.

٧- نهيب بالمشرع العراقي ان يجعل في اسناد المسؤولية في حالة استحالة تنفيذ الاحكام المسؤولية من دون خطأ واعتبارها مسؤولية اصلية وليس مسؤولية استثنائية لها دور تكميلي حتى لا تبقى حالة الاستحالة من دون معالجة.

٨- نقترح على المشرع العراقي تقدير تعويض معين عند استحالة تنفيذ الاحكام القضائية للمحافظة على التوازن بين المصالح العامة والمصالح الخاصة.

٩- ندعو الى زيادة الوعي واقامة الدورات والندوات في سبيل تحصين صاحب المصلحة بالمعلومات والكيفية التي يدافع بها عن حقوقه في حالة تعرض الحكم الذي يصدر لصالحه الى الاستحالة.

١٠- نأمل من المشرع وضع سقف زمني معين يتلائم مع تنفيذ الحكم حتى لا يبقى الحكم القضائي رهين ارادة الادارة متى ما شاءت ان تنفذه فان من شان هذا التأخير ان يجعل الحكم مستحيلا اذا استجدت ظروف معينة.

وبهذا نكون قد اتينا بعون الله وتوفيقه الى نهاية هذه الدراسة املين ان نكون قد وفقنا الى تحقيق الغاية المرجوة منها، فان كنا قد وفقنا الى ذلك فبفضلٍ من الله تعالى، وان كنا اخطأنا فحسبنا اجر الاجتهاد ونصرة العلم.

المصادر

المصادر

- **القرآن الكريم:**

أولاً: المعاجم اللغوية:

١- احمد بن محمد المقري، المصباح المنير المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، بدون سنة طبع.

٢- جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، الطبعة الاولى، ج ١٣، دار صاحب، القاهرة، ٢٠٠٣.

٣- زين الدين ابو عبد الله الرازي، مختار الصحاح، الطبعة الثانية، ج ١، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٩٥.

٤- شوقي ضيف، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، مجمع اللغة العربية مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤.

٥- محب الدين ابي فيض الحسيني، تاج العروس من جواهر القاموس، ج ٧، دار الفكر للطباعة والنشر، مصر، بدون سنة طبعة.

ثانياً: الكتب القانونية:

١- د. احمد ابو الوفا، الحماية الدولية لحقوق الانسان، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

٢- د. احمد اصغير مجهول، المسؤولية الجزائية لامتناع الموظفين عن تنفيذ الاحكام القضائية، الطبعة الاولى، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٤.

٣- د. احمد عبد الحسيب عبد الفتاح، دور قاضي الالغاء في الموازنة بين مبدا المشروعية ومبدا الامن القانوني – دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٨.

٤- د. احمد محمود جمعه، منازعات التعويض في مجال القانون العام، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.

٥- د. بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية، الطبعة الثانية، منشورات بغدادي، ٢٠٠٩.

٦-د. برهان رزيق، نظرية التنفيذ الجبري في القانون الاداري، الطبعة الاولى، الناشر ابناء المؤلف، ٢٠١٧.

٧-د. جابر جاد، مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية / قضاء التعويض، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

٨-د. جلال محمد ابراهيم، النظرية العامة للالتزام، الطبعة الاولى، مكتبة الجامعة، الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٦.

٩-د. جورج فوديل وبيار دلفو لفيه القانون الاداري ترجمة منصور القاضي، الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨.

١٠-د. جوزيف اميل رزق الله، النظريات العامة للأثبات امام القضاء الاداري، الطبعة الاولى، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ٢٠١٠.

١١-د. حسين عثمان محمد عثمان، دراسات في قانون القضاء الاداري، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧.

١٢-د. داود عبد الرزاق الباز، مبدا المشروعية وقضاء المسؤولية الادارية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦.

١٣-د. ديانا كمال علي، ضمانات تنفيذ الاحكام الادارية في مواجهة الادارة، الطبعة الاولى، دار وليد للنشر والتوزيع والبرمجيات، القاهرة، ٢٠٢٢.

١٤-د. رائد حمدان المالكي، الوجيز في القضاء الاداري، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.

١٥-د. سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٤.

١٦-د. سعيد السيد علي، اسس وقواعد القانون الاداري، بدون طبعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠٠٨.

١٧-د. سعيد السيد علي، نظرية الظروف الطارئة في العقود الادارية والشريعة الاسلامية، بدون طبعة، دار الكتاب الحديث، ٢٠٠٥.

١٨-د. سعيد مبارك، احكام قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠، الطبعة الثانية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.

١٩-د. سليم سلمان، خلاصة القانون الاداري، بدون طبعة، مكتبة صادر ناشرون، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.

٢٠-د. سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الاداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام – دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الفكر العربي، ١٩٧٤.

٢١-د. سمير سهيل دنون، النظريات الاساسية في المنازعات الادارية، بدون طبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٩.

٢٢-د. شريف احمد الطباخ، القضاء الاداري دعوى التعويض، الطبعة الاولى، دار الفكر والقانون، ٢٠١٦.

٢٣-د. عبد الحي حجازي، النظرية العامة للالتزام، بدون طبعة، الجزء الثاني، مطبعة نهضة مصر، ١٩٥٤.

٢٤-د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، اشكالات التنفيذ في احكام القضاء الاداري، طبعه ١، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٧.

٢٥-د. عبد السلام محمد براده، تنفيذ الاحكام الادارية والحقوق التي تحجز اداريا لاقتضائها، بدون طبعة، مطبعة الامنية، الرباط، ٢٠٠٣.

٢٦-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٦.

٢٧-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الامور الادارية المستعجلة، بدون طبعة، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠٠٨.

٢٨-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨.

٢٩-د. عبد العزيز عبد المنعم، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠٠٨.

٣٠-د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الاداري، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.

٣١-د. عبد الغني بسيوني، القضاء الاداري اللبناني دراسة مقارنة، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.

٣٢-د. عبد الغني بسيوني، مبدا المساواة امام القضاء وكفالة حق التقاضي – دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠١.

٣٣-د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني العراقي الجزء الثاني، الطبعة الاولى، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٥.

٣٤-د. عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الاداري في توجيه اوامر الى الادارة لتنفيذ احكامه، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧.

٣٥-د. عبد المنعم الضوى، القضاء الاداري في دول القضاء المزدوج دراسة مقارنة في مصر وفرنسا والعراق، الطبعة الاولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٨.

٣٦-د. عبد الوهاب علي الرومي، الاستحالة واثرها على الالتزام العقدي –دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، مكتبة الكتب العربية، القاهرة، ١٩٩٤.

٣٧-د. عثمان سلمان غيلان، الاحكام القانونية في اقامه الدعاوى الادارية، الطبعة الاولى، مكتبة القانون والقضاء، ٢٠٢٠.

٣٨-د. عصام الصادق عبد الله الفيرس، اليه تنفيذ احكام القضاء الاداري – دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٩.

٣٩-د. عصمة عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ احكام الادارية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

٤٠-د. عقيل جاسم خلف، انعدام الحكم القضائي الاداري، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.

٤١-د. علي محسن طويب الخرسان، سلطة المحكمة الادارية العليا في العراق في وقف تنفيذ الحكم القضائي – دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، مكتبه القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.

٤٢-د. علي محسن طويب، مسؤولية المرفق الصحي العام عن الخطأ الطبي في العراق – دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.

٤٣-د. علي محمد بدير د. مهدي ياسين السلامي د. عصام عبد الوهاب البر زنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، بدون طبعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة.

٤٤-د. غازي فيصل مهدي، د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، الطبعة الرابعة، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الاشرف، ٢٠٢٠.

٤٥-د. فاطمة السويسي، المنازعات الادارية نظام مجلس شورى الدولة، بدون طبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٤.

٤٦-د. فتحي محمد انور، قضاء التنفيذ امام ادارة التنفيذ، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

٤٧-د. فرقد عبود عواد، حق الامن الشخصي وضماناته القانونية- دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١.

٤٨-د. كمال جواد كاظم، مدونة القضاء الاداري الفرنسي، الجزء الاول، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠٢٠.

٤٩-د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

٥٠-د. مازن ليلو راضي ود. حنان محمد القيسي، امتناع الادارة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار المسلة، بغداد، ٢٠١٨.

٥١-د. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة الاولى، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢.

٥٢- د. مازن ليلو راضي، حماية الامن القانوني في النظم القانونية المعاصرة، الطبعة الاولى، المركز العربي، القاهرة، ٢٠٢٠.

٥٣-د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري قضاء التعويض، المجلد الثاني، بدون طبعة، منشأ المعارف، الاسكندرية،٢٠١٦.

٥٤-د. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري، المجلد الاول، الطبعة الاولى، مطبعة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦.

٥٥-د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، بدون طبعة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.

٥٦-د. محمد ابو بكر عبد المقصود، سلطة الادارة بين التقييد والتقدير التزام الاشخاص العامة بالتدخل، بدون طبعة، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠١٤.

٥٧-د. محمد الجبوي، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار وائل، عمان، ٢٠١٠.

٥٨- د. محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية، الطبعة الثالثة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠١.

٥٩-د. محمد باهي ابو يونس، وقف تنفيذ الحكم الاداري من محكمة الطعن في المرافعات الادارية، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٣.

٦٠-د. محمد بكر حسين، مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧.

٦١-د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ واحكام القانون الاداري، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٤٣٣.

٦٢- د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، الطبعة الاولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، ٢٠٠٩.

٦٣-د. محمد عبد الحميد، طاعة الرؤساء ومبدا المشروعية- دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

٦٤-د. محمد عبد اللطيف، التصحيح التشريعي، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.

٦٥-د. محمد عبد الله الفلاح، احكام القانون الاداري - دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦.

٦٦-د. محمد علي حسونه، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الادارية- دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

٦٧-د. محمد ماهر ابو العينين، التعويض عن اعمال السلطات العامة التعويض عن اعمال السلطة التنفيذية وفقا لقضاء محاكم النقض والدستورية والادارية العليا - دراسة تحريرية وفقهية، الكتاب الاول، الطبعة الاولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.

٦٨- د. محمود سعد عبد المجيد، الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واستعمال سلطة الوظيفة في تعطيل تنفيذها الجريمة والمسؤولية، بدون طبعة، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، ٢٠١٨.

٦٩-د. محمود نجيب حسنى، جرائم الامتناع والمسؤولية الجنائية عن الامتناع، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.

٧٠- مدحت محمود، شرح قانون التنفيذ رقم ٤٥ لسنه ١٩٨٠، الطبعة الاولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٥.

٧١-د. مهند نوح، القاضي الاداري والاوامر القضائية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٠، العدد ٢، ٢٠٠٨.

٧٢-د. نبيل اسماعيل عمر، اشكالات التنفيذ الجبري الوقتية والموضوعية دراسة عملية طبقا لأحكام الفقه والقضاء، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٠.

٧٣-د. نواف كنعان، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.

٧٤-د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، الطبعة الاولى، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

٧٥-د. يسرى محمد العصار، مبدا حظر توجيه اوامر من القاضي الاداري للإدارة وحضر حلولها محلها وتطوراته الحديثة- دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربي، القاهرة، ٢٠١١.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية:

١- الاء محمود حسين، ضمانات تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الادارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعه الشرق الاوسط، ٢٠٢٢.

٢- ابو بكر احمد عثمان، حدود سلطات القاضي في دعوى الالغاء - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الموصل /كليه الحقوق قسم القانون العام، ٢٠٠٥.

٣- احمد صباح حسين، ظاهرة عدم امتثال الادارة اللبنانية في تنفيذ القرارات الصادرة بحقها من قبل القضاء الاداري، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠٢١.

٤- احمد قاسم علي شرهان، التزام الموظف بالحياد السياسي بين النص والممارسة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، قسم القانون العام، ٢٠١٨.

٥- اسماعيل صالح الدين، اشكالات تنفيذ القرارات القضائية الادارية في مواجهة الادارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، ٢٠١٦.

٦- بعزيز هجيرة، امتناع الادارة العامة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٨.

٧- جلال قادر احمد كيلاني، اشكالية تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، كلية القانون والسياسة، ٢٠١٦.

٨- دينا عطية ماشاف، النقص التشريعي في صياغة القاعدة الاجرائية الجزائية، رسالة ماجستير، جامعة ميسان، كلية القانون، ٢٠٢١.

٩- رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الادارية واشكالاته في مواجهة الادارة، رسالة ماجستير، جامعة باتنة / كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤.

١٠- زياد خلف عودة، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٥.

١١- سرى سعد عبد الجبار، اثر عدم توافر الاعتماد المالي في التصرفات القانونية للإدارة، رسالة ماجستير /الجامعة المستنصرية /كلية القانون، ٢٠١٣.

١٢- صدام خزعل يحيى، النظام القانوني للحكم الباطل في قانون المرافعات المدنية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.

١٣- طبوشه هناء، ضمانات تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضد الادارة، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠١٤.

١٤- عزيزي عدة وبوتمجت نسيمة، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية، رسالة ماجستير، كليه الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٨.

١٥- عصام حاتم حسين، وسائل اجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٢.

١٦- علي راضي وادي، الصعوبات التي يواجهها صاحب الحق في تنفيذ احكام القضاء الاداري وكيفية تلافيها، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠١٩.

١٧- علي كاظم عبود، مسؤولية الادارة الناشئة عن عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠٢١.

١٨- علي محمود عليق، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ٢٠١٥.

١٩- كبير اسماء، الاليات القانونية للقضاء الاداري في اكراه الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، رسالة ماجستير /جامعة احمد درايه ادرر /كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، الجزائر، ٢٠٢٢.

٢٠- كمال الدين رايس، اليات الزام الادارة على تنفيذ القرارات القضائية الادارية في قانون الاجراءات الادارية والمدنية، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي –ام البواقي، كلية الحقوق، الجزائر، ٢٠١٤.

٢١- معاذ الانصاري وعبد المجيد الهلالي وعبد الصمد غناج واسامه بن شيخ، اشكاليات تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة في مواجهه الادارة، رسالة ماجستير، كليه القانون والممارسة القضائية، جامعة محمد الخامس بالرباط، ٢٠١٨.

٢٢- مهند قاسم زغير، السلطة التقديرية للأدارة في مجال الضبط الاداري في الظروف العادية، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٤.

٢٣- هورامان محمد سعيد، توجيه الاوامر القضائية للإدارة واستخدام الغرامة التهديدية في مواجهتها كضمانة لتنفيذ احكام القضاء الاداري وامكانية تطبيق ذلك في القانون الاردني والعراقي – دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير جامعة مؤتة/ قسم القانون العام، ٢٠١١.

٢٤- اليسار فرحات فرحات، الاستحالة واثرها على الالتزام العقدي، رسالة ماجستير، الجامعة اللبنانية، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والادارية والاقتصادية، ٢٠١١.

رابعاً: البحوث والمقالات:

١- احمد محمود الربيعي وزهراء هشام القزاز، النظام القانوني للاعتماد المالي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد التاسع، مجلد ١، ٢٠٢٣.

٢- برابح محمد واحدادان فيروز، واجب الطاعة الرئاسية وحدودها في قانون الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مجلد ١٧، عدد ١، ٢٠٢٤.

٣- بسام محمد ابو ارميله، الدور الايجابي للإدارة في تنفيذ حكم الالغاء، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٢ العدد الثالث، الاردن، ٢٠١٥.

٤- جمال قرناش، نطاق سلطات القاضي الاداري في اجبار الادارة على تنفيذ احكام القضاء، بحث منشور في مجلة البحوث الفقهية والقانونية بجامعة الازهر، العدد الثالث والاربعون، اكتوبر ٢٠٢٣.

٥- جهاد ضيف الله ذياب، الوسائل المستحدثة لتنفيذ احكام القضاء الاداري التجربة الفرنسية انموذجاً، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية، السنة السادسة، العدد الثالث، تسلسل ٢٣، سبتمبر ٢٠١٨.

٦- جورجي شفيق ساري، الاختصاص بإشكالات التنفيذ ونفاذ احكام مجلس الدولة في مصر بين القضاء العادي والقضاء الاداري، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، عدد ٦٧، ديسمبر ٢٠١٨.

٧- حمزة جاسم محمد، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الادارية، مجلة الجامعة العراقية، عدد ٦١، ج ١، ٢٠٢٣.

٨- دانا عبد الكريم سعيد، دور القضاء الاداري في تكريس مبدا الامن القانوني، بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان، السليمانية، مجلد ٤، العدد ٢، ٢٠٢٠.

٩- رجب عبد الظاهر علي، اثر استحالة التنفيذ على عقود العمل- دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة المنوفية كليه الحقوق السادات، مجلد ٦، عدد ٢، مصر، ٢٠٢٠.

١٠- زانا رؤوف حمه كريم، دور القضاء الاداري في تنفيذ الاحكام القضائية من قبل الموظف العام، بحث في مجلة جامعة التنمية البشرية، مجلد ٣، عدد ٤، كانون الاول ٢٠١٧.

١١- شورش حسن عمر د. دانا عبد الكريم سعيد، اشكالية تنفيذ الاحكام الادارية وضرورة الاصلاح التشريعي في العراق واقليم كردستان العراق - دراسة تحليلية مقارنة، مقال منشور بتاريخ ٢٠١٩/٥/١١ في المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد الثالث، العدد الثاني، سبتمبر، ٢٠١٩.

١٢- شيماء لطفي عبد الله، الاساس القانوني لإجبار الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية والمعوقات من عدم التنفيذ في القانون العراقي واللبناني، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، عدد ٦٨، ج ٣.

١٣- عبد الحي حجازي، نظرية الاستحالة، بحث منشور في مجلة اداره قضايا الحكومة، السنة السابعة، العدد الثاني، ابريل ١٩٦٣.

١٤- علي عبد الفتاح محمد، اساءة استخدام اشكالات التنفيذ في نطاق المنازعات الادارية، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العدد الخامس والثلاثون، الجزء الثاني، ٢٠٢٠.

١٥- فيصل شطناوي، الاحكام القضائية الادارية الصادرة ضد الادارة واشكاليات التنفيذ، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، مجلد ٤٣، ملحق ١، الاردن، ٢٠١٦.

١٦- مازن ليلو راضي، وسائل تنفيذ حكم القضاء الاداري، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، مجلد ١٢، عدد ١٢، ٢٠١٨.

١٧- محمد احمد حميد، الحكم القضائي والية التنازل عنه- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الشرق الاوسط للدراسات القانونية والفقهية، مجلد ٢، عدد ٣، ٢٠٢٢.

١٨- محمد اسماعيل ابراهيم، اثر الطاعة على المسؤولية الجزائية لامتناع الموظف عن تنفيذ الاحكام القضائية، بحث منشور، مجلة المحقق الحلي للعوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة السادسة، ٢٠١٤.

١٩- محمد جمال زعين، تفاوت تنفيذ عقد العمل بين الاستحالة والارهاق ومحدداته في ظل وباء كورونا، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مجلد ٩، العدد (خاص)، ٢٠٢٠.

خامساً: الدساتير والقوانين:

أ- الدساتير

١. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

٢. دستور جمهورية مصر ٢٠١٤ المعدل.

ب- القوانين

١. قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل.

٢. القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨.

٣. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

٤. قانون الاجراءات الجنائية الفرنسي رقم (١٤١) لسنة ١٩٦١ المعدل.

٥. قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

٦. قانون المرافعات المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨ المعدل.

٧. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٨. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

٩. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنه ١٩٧٢ المعدل.

١٠. قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
١١. قانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل
١٢. قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ المعدل.
١٣. قانون النقل العراقي رقم (٨٠) لسنة ١٩٨٣.
١٤. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
١٥. قانون المرافعات الادارية الفرنسي ٢٠٠١.
١٦. قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
١٧. قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ المعدل.
١٨. قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم (٢٠) لسنه ٢٠٠٩.
١٩. قانون التعديل الخامس لمجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.
٢٠. قانون الحماية الاجتماعية رقم (١١) لسنه ٢٠١٤.
٢١. قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
٢٢. قانون حضر حزب البعث والكيانات والاحزاب والانشطة العنصرية والارهابية والتكفيرية رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٦.
٢٣. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٢٤. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١ رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١.

سادساً: القرارات:

١- قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة رقم ١٢٣/انضباط/تمييز/ ٢٠٠٦ في ٢٠٠٦/٥/١٥.
٢- قرار رقم ٦ في ٢٠٠٧/١/١٧، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص ٥٠.
٣- قرار رقم ٧٩ في ٢٠٠٧/١٢/١٦، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص ٢٣٠.
٤- قرار رقم ٧٩ في ٢٠٠٧/١٢/١٦ مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٧، وزارة العدل، مجلس الدولة، ص ٢٣٠.

٥- قرار ٦٧ في ٢٠٠٨/٥/٢١، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨، وزارة العدل، مجلس الدولة، ص ١٨٧.

٦- قرار رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٤، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٤، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص ٣٢٦.

٧- قرار المحكمة الادارية العليا رقم ٥٢٥ لسنة ٢٠١٤، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٤، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص ٣٠٩.

٨- قرار رقم ١٣٢ لسنة ٢٠١٤، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٤، وزارة العدل، مجلس الدولة، ص ٢٢٨.

٩- قرار رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥، مجموعه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٥، وزاره العدل، مجلس الدولة، ص ٨٥.

١٠- قرار رقم ٢٧٤٦/م/٢٠٢١ في ٢٠٢٢/٤/٢٤، محكمة قضاء الموظفين، مجلس الدولة، غير منشور.

سابعاً: الاحكام القضائية:

١- حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ٢٢٤/ ٤٥ق.

٢- حكم محكمة القضاء الاداري رقم ١٦٣٥ في ١٩٥٥/٣/١٢.

٣- حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم ٧٢٤ لسنه ٣ ق. س ٤.

٤- حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ١٠٩٠٠ لسنة ٤٧.ق في ٢٠٠٧/٣/١٥.

٥- حكم محكمة القضاء الاداري رقم ٩٤٤ في ٢٠١٨/٦/٢٧، الصادر من مجلس الدولة المصري.

٦- حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ١٤١٢ في ٢٠٢٠/٧/٢٢ الصادر من مجلس الدولة المصري.

٧- الحكم في الدعوى رقم (٢٠٥٦) في ١٩٨٠/٨/١٩.

٨- حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ٧٢٤ /٣/ ق في ١٩٥٩/١/١٠

٩- الحكم رقم ١٦١٨ في ٢٠١٧/١٠/٢٣، الصادر من مجلس الدولة المصري.

١٠- الطعن رقم ١٤ لسنة ٤ ق في ١٩٥٨/١/٢٥.

١١- الحكم رقم ٩٤٤ في ٢٠١٨/٦/٢٧، الصادر من مجلس الدولة المصري.

١٢- الحكم رقم ١٦١٨ في ٢٠١٧/١٠/٢٣، الصادر من مجلس الدولة المصري.

١٣- حكم القضاء الاداري المصري رقم ٣١٢.

١٤- الحكم الصادر في ٢٠١٣/٤/٢٤ من المحكمة الادارية العليا المصرية طعون (٤٥٢٤، ٦٠٣٣، ٦٢٤٨) لسنة ٥٩ القضائية.

١٥- الحكم رقم ٥٧ في ٢٠٠٨/٦/١٢، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨، محكمة القضاء الاداري، مجلس الدولة، ص ٥٣٦.

١٦- الحكم رقم ١٨٠ انضباط / تمييز في ٢٠٠٩/٦/٢٤، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٩، قضاء موظفين، مجلس الدولة، ص ٣٨٥.

١٧- الطعنان رقم ١٧٧١ لسنة ٣٤ ق، ١٧٦٧ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٩٢/١١/٢٢، الصادر من محكمة القضاء الاداري دائرة العقود والتعويضات في الدعوى رقم ٤٦٥ لسنة ٤٠ ق،

ثامناً: المواقع الالكترونية:

١- الحكم الصادر في ٢٠١٣/٤/٢٤ من المحكمة الادارية العليا المصرية طعون (٤٥٢٤، ٦٠٣٣، ٦٢٤٨) لسنة ٥٩ القضائية، منشور على الموقع الالكتروني، http://search.auaj.org/1798-/autosave-v1، تاريخ ٢٠٢٥/٢/٢ في ٣:٣٠ مساء

٢- حكم المحكمة الادارية العليا المصرية رقم ١٤١٢ في ٢٠٢٠/٧/٢٢ الصادر من مجلس الدولة المصري والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/73199، تاريخ الزيارة ١٩ /١١/ ٢٠٢٤، الوقت ٤,٠٠ صباحا.

٣- الحكم رقم ١٦١٨ في ٢٠١٧/١٠/٢٣، الصادر من مجلس الدولة المصري والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/26560، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/٢٠، الوقت ٤:٠٠ مساء.

الحكم رقم ١٦١٨ في ٢٠١٧/١٠/٢٣، الصادر من مجلس الدولة المصري والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/26560، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/٧، الوقت ٤:٠٠ مساء.

٤- الحكم رقم ٩٤٤ في ٢٠١٨/٦/٢٧، الصادر من مجلس الدولة المصري والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/37587، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١٢/٢٤، الوقت ١:٠٠ مساء.

٥- حكم محكمة القضاء الاداري رقم ٩٤٤ في ٢٠١٨/٦/٢٧، الصادر من مجلس الدولة المصري والمنشور على الموقع الالكتروني https://manshurat.org/node/37587، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/١١/١٩، الوقت ١:٠٠ مساء.

٦- د. أحمد إبراهيم البلوشي وآخرون، دور السلطة التشريعية في تحليل واعتماد الميزانية العامة للدولة لمملكة البحرين، معهد البحرين للتنمية السياسية، ٢٠١٧، ص ١١، منشور على الموقع الالكتروني، https://www.bipd.org/publications/InstituteBooks/budgetanalysis.aspx، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/١٦، التاسعة صباحاً.

٧- د. وائل إبراهيم إبراهيم عبد السلام، البيروقراطية والفساد الإداري وعلاقتهما بالحوكمة الرشيدة، مقال منشور على الموقع الالكتروني، https://mjle.journals.ekb.eg/article_381736.html، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٦، الرابعة مساءاً.

٨- ضحى خالد خلف، البيروقراطية في الحكومة والأعمال (البيروقراطية الإدارية)، كلية العلوم الادارية/ جامعة المستقبل، مقالة علمية، على الموقع https://www.uomus.edu.iq/NewColl.aspx?newid=24242&colid=21 تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٣/٦، الرابعة مساءاً.

٩- عواد حسين ياسين، مفهوم الحكم القضائي الباطل والحكم القضائي المنعدم والتمييز بينهما، مقال منشور على الموقع https://sjc.iq/view.69541/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/٣٠، الوقت ٤,٠٠ مساءاً.

تاسعاً: المصادر الاجنبية:

1- C.E.، 30 September, 1942, Ets le Calvez, Leb.

2- Chapus, r, droit du contentieux administrative, Ed Montchrestien, 1990.

3- Laufenburger, Budget et Tresor, Traite deco.et de Legislation financiers, 1958.

4- Olivier Gohin, contentieux administrative, 3eme edition, Dalloz, lilac, Paris, 2002.

5- Selon J.M.Auby, lesvalidation legislatives, Revue de droit prospectif, 1977.

Abstract

The issue of the impossibility of enforcing administrative court rulings is one of the issues that has raised numerous problems that must be addressed. Impossibility is an obstacle to the implementation of rulings, and individuals resort to the judiciary. The judiciary is the refuge to which individuals resort to obtain their rights. However, the intended benefit of a ruling does not end with the mere establishment of a right, but rather with the attainment of that right. One of the duties of the administration is to implement judicial rulings in order to preserve the rights of individuals, respect the law, maintain order, and establish the rules of justice. It cannot be said that merely issuing a ruling by the judiciary has settled the matter, and that everything has concluded with the issuance of the ruling. This ruling requires implementation, which involves bringing it into practical reality, where it encounters a state of impossibility. For this reason, we addressed in our thesis the impossibility of implementing administrative court rulings, explaining this impossibility, identifying its types and the reasons that lead to this impossibility, in addition to the effects that result from the impossibility of implementing the ruling. We also addressed the methods of dealing with the impossibility of implementing administrative court rulings. The discussion of the impossibility of implementing administrative court rulings was due to the great importance of its impact on the rights acquired from the rulings on the one hand and the validity of the rulings on the other hand, in addition to the lack of treatments and reference to cases of impossibility and addressing them and finding solutions through the laws to provide alternatives to the impossibility of implementing administrative court rulings. This was done by adopting the comparative analytical method in the thesis to determine the content of the study. The study reached a number of results and proposals, the most important of which is the absence of an executive judge within the administrations who exclusively implements administrative judicial rulings,

and the existence of public interests that clash with the executive power of the ruling and private interests, so the public interest is given priority, and that when the administration does not implement the ruling due to its impossibility, it is not held criminally accountable, considering that the impossibility is based on a legitimate justification and justification for abstention, so alternative implementation is resorted to, and that impossibility has a direct impact on acquired rights and legal positions, in addition to its impact on the validity of rulings and people's confidence in them, and that the failure to find alternative means to the impossibility of implementing the ruling may lead to the use of illegal methods by the interested party to take his rights, which affects the legal security in implementing the rulings, and that the best way to implement the rulings is the effort initiated by the administration and its attempt to find solutions; Since the administration is closest to the executive process, and its responsibility stems from a sense of responsibility and the continuity of service provision, the Administrative Court must expand its jurisdiction to consider such cases to cover legislative deficiencies so as not to create a loophole in the law. The Administrative Judiciary must consider compensation claims as an original matter in such cases of impossibility and the necessity of a committee from the State Council or the appointment of an executive judge specializing in implementing and following up on the rulings issued by it. Responsibility in the case of impossibility in implementing rulings must be based on original responsibility and not exceptional responsibility that has a complementary role, so that the case of impossibility does not remain unaddressed, and the balance between public and private interests must be taken into account, and neither of them is sacrificed; and if it occurs, then there must be appropriate compensation. The judicial ruling must be implemented within a specific time frame so that the ruling does not remain for periods that may be extended, which may lead to factors that lead to its impossibility.

The Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

University of Maysan / College of Law

Department of Public Law

The Impossibility of Enforcing Administrative Judicial Rulings in Iraq "A Comparative Study"

A thesis submitted by the student:

Wisam Mohammed arhamai

To:

the Council of College of Law – University of Miss an

as part of the requirements for obtaining a master's degree in public law

supervised by:

Dr. Alaa Nafeh Katafa

2025 1447