دور القضاء الإداري في تنفيذ القوانين والقرارات المالية

دراسة مقارنة

أ.د. أحمد خلف حسين الدخيل م. د.فواز خلف ظاهر

أستاذ المالية العامة والتشريع المالي مدرس القانون الإداري

كلية الحقوق ـ جامعة تكريت

المقدمة

تقتضي قواعد المشروعية في دولة القانون أن تبادر السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين وأن تتولى السلطات الإداريةالأدنى تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإداريةالأعلى دونما تدخل من أية جهة أخرى ، فتنفيذ القوانين والقرارات الإدارية بشكل عام والمالية منها بشكل خاص من الاختصاصات الأصيلة للسلطة التنفيذية بجميع تشكيلاتها وهيئاتها الإدارية المختلفة كل حسب اختصاصه وموقعه، بيد أن الإدارة قد تمتنع أو تتراخى أو تتأخر أو تنفذ تنفيذاً منقوصاً أو ملتوياً بقصد كسب الوقت أو المال خاصة وأن هذا النوع من القوانين والقرارات يترتب على مجرد التأخير في تنفيذها ضرراً كبيراً بمن صدر القانون أو القرار لمصلحتهم.

فقد يصدر قانوناً ما ليوجب على وزارة معينة منح بعض الامتيازات المالية لفئة من المواطنين ولكن تلك الوزارة تتراخى في إصدار التعليمات إلى دوائرها المعنية بعملية التنفيذ مما يفرغ القانون من محتواه ويجعله مجرد حبر على ورق، كما قد تصدر جهة إدارية معينة قراراً بمنح حق مالي محدد لموظف ضمن احدى تشكيلاتها فيتأخر ذلك التشكيل أو يلوي عملية التنفيذ فينفذه تنفيذاً مخالفاً لمضمون القرار الذي صدر عن الدائرة العليا مما يؤثر سلباً في حقوق ذلك الموظف.

أولاً :. أهمية الدراسة:تتبع أهمية موضوع الدراسة من أهمية وكارثية الآثار المالية المترتبة على عدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية، إذا ما علمنا ما تسببه من أضرار مادية فادحة بحق من صدر القانون أو القرار المالي بمنحه الامتيازات أو الحقوق المالية،فضلاً عما ينتجه منانعدام ثقة المواطن بسلطة الدولة، ليكون بمثابة الورم الخبيث الذي ينخر جسد الدولة القانونية، ويستوجب الاستئصال في اسرع وقت ممكن من خلال إيجاد وسائل تلزم الإدارة بالتنفيذ.

ثانياً :. مشكلة الدراسة:تتجلى مشكلة الدراسة في كيفية الاستعانة بالقضاء للعب دور في مجال تنفيذ القوانين والقرارات المالية، إذا ما علمنا أن الاختصاص الأصيل في هذا المجال محجوز للسلطة التنفيذية (السلطات الإدارية) مما يمنع على القضاء فيظل مبدأ الفصل بين السلطات التدخل في هذا الشأن، وإلا اعتبر هذا التدخل اعتداء على اختصاص السلطة التنفيذية .

ثالثاً :. فرضية الدراسة :. تنطلق الدراسة من فرضية مفادها أن ضرورات المصلحة العامة والفصل المرن بين السلطات تبرر للمشرع، أن يمنح القضاء بعض الوسائل التي تمكنه من لعب دور فعال في مجال إلزام الإدارة بتنفيذ القوانين والقرارات المالية كالمسؤولية القانونية للإدارة وموظفيها، واستخدام الغرامات التأخيرية، والحجز على أموال الإدارة المعنية وتوجيه الأوامر

القضائية بضرورة التنفيذ، وربما الحلول محل الإدارة إذا تطلب الأمر ذلك، وذلك ضماناً لحقوق من صدر القانون أو القرار المالي لمصلحته.

رابعاً :. منهجية الدراسة :. سنعتمد في دراستنا المنهج التحليلي المقارن إذ سنحلل النصوص القانونية ذات الصلة بتنفيذ القوانين والقرارات الإدارية بشكل عام والمالية بشكل خاص في النظام القانوني العراقي وتطبيقاته لنقارنها بما هو عليه الحال في الأنظمة القانونية في كل من فرنسا والأردن.

خامساً :. هيكلية الدراسة :. وفي سبيل ذلك سنقسم هذه الدراسة علىخمسة مباحث، يسبقها مطلب تمهيدي نخصصه للتعريف بعدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية، فيما سنتحدث في المبحث الأول عن المسؤولية كوسيلة للضغط على الإدارة لإلزامها بالتنفيذ، أما المبحث الثاني فسنتكلم فيه عن الغرامة التهديدية بوصفها وسيلة ثانية، بينما نتناول في المبحث الثالثموضوع توجيه الأوامر للإدارة بضرورة التنفيذ كوسيلة قضائية لإلزام الإدارة بالتنفيذ، في حين نفصل في المبحث الرابعإمكانية حلول القضاء محل الإدارة لإجراء عملية التنفيذ المنشودة، أما المبحث الخامس والأخير فسنتطرق فيه إلى مسألة الحجز على أموال الإدارة المعنية، ومن ثم نختم بحثنا هذا بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات التي نتوصل إليها، وبعض المقترحات التي نأمل أن تجد طريقاً للتطبيق .

مطلب تمهيدي

التعريف بعدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية

أن تنفيذ القوانين والقرارات أيا كان نوعها يقع على عاتق الإدارة، وذلك طبقاً للقواعد العامة التي تقضي بتقسيم مهام وواجبات السلطات العامة في الدولة، التي جعلت ذلك من اختصاص السلطة التنفيذية، وفي حالة امتناعها عن ذلك، فيعد مخالفة للقانون، وخرقاً لمبدأ سيادة القانون، وانتهاكاً للمشروعية، سواء تعلق ذلك بتنفيذ القوانين والقرارات المالية، أو غيرها، وقبل الخوض في تفاصيل الوسائل التي يمكن اللجوء اليها لإلزام الإدارة بتنفيذ القوانين والقرارات المالية، والآثار المترتبة على امتناعها. نطرح سؤال مفاده، ما المقصود بعدم التنفيذ للقوانين والقرارات المالية ؟ وما هي صور عدم التنفيذ ؟ وما هي الذرائع التي يمكن تتحجج بها السلطة المختصة بالتنفيذ في سبيل عدم تنفيذ تلك القوانين والقرارات المالية؟ من اجل الإجابة عن تلك الأسئلة فإننا سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، نخصص الأول لبيان مفهوم عدم التنفيذ، والثاني للكلام عن صور الامتناع عن التنفيذ، والثالث للحديث عن ذرائع عدم التنفيذ، وكما يأتي:

الفرع الأول

مفهوم عدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية

لدى البحث والتقصي عن مفهوم عدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية، لم نجد تعريفاً مانعاً جامعاً لذلك، بل وجدنا تعريفاً لمفهوم عدم تنفيذ القوانين بصورة عامة، فيعرف بأنه الإخلال بالتزام قانوني بأداء عمل معين، سواء كان إرادياً

يقره القانون، أو غير إرادي ينشئه صراحة أو ضمناً [1]، كما يعرف بأنه إحجام الإدارة عن القيام بأي إجراء من إجراءات تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة ضد الإدارة [2]، ويبدو لنا أن هذه التعريفات موجزة ومختصراً اختصاراً مخلاً بالمعنى. ومن خلال ما تقدم يمكن إعطاء تعريف لمدلول عدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية، بأنها امتناع السلطات الإدارية المختصة بتنفيذ القوانين والقرارات المالية عن تنفيذها، بالرغم من نص القوانين والقرارات المالية على قيامها بتنفيذها.

الفرع الثاني

صور عدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية

إنعدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية له صور عده، هي:

أولاً: التراخي في التنفيذ: قد يمنح المشرع الإدارة قدراً من الحرية في اختيار الوقت المناسب لتنفيذ القوانين والقرارات المالية، إلا أن الإدارةربما تستغل ذلك بسوء نيه بالتراخي في تنفيذ تلك القوانين والقرارات، وتتجاوز الحد المقرر لها في ذلك فتتراخى في التنفيذ [3]، إلا إذا كان لتراخي الإدارة عن عدم التنفيذ ما يبرره، فلا يمكن معه إقامة المسؤولية على الإدارة، كأن يكون سبب التأخر في تنفيذ القوانين والقرارات المالية هو لظروف طارئة خارجة عن إرادة الإدارة، إضافة على عدم ثبوت سوء النية من جهة الإدارة في التراخي في التنفيذ،

---

[1] حبيب إبراهيم الخليلي: مسؤولية الممتنع المدنية والجنائية في المجتمع الاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص 21.

[2] حسنة شرون: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،2010، ص116.

[3] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه: تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 30.

ويعد تراخي الإدارة عن التنفيذ من اكثر صور عدم التنفيذ خاصة إذا لم يحدد القانون أو القرار المالي وقتاً محدداً للتنفيذ.

ثانياً: التنفيذ الناقص: فقد تلجأ الإدارةإلى تنفيذ القوانين والقرارات المالية تنفيذاً ناقصاً أو مبتوراً، بحيث لا يتحقق معه الغاية من إصدار ذلك القانون أو القرار [1]، بحيث يكون تنفيذها لتلك القوانين والقرارات المالية لا يحقق المصلحة المرجوة التي ابتغاها المشرع عند إصداره لتلك القوانين، أو إهدار القيمة الحقيقية لتلك القوانين والقرارات المالية.

ثالثاً: التحايل على تنفيذ الحكم: حيث تقوم الإدارة بإصدار قراراً إدارياً بقصد الالتفاف على تنفيذ القانون أو القرارات المالية، مما يشكل تهرباً غير مباشر من التنفيذ[2]، وفي هذه الحالة فإن الإدارة لا تمتنع عن التنفيذ، لكنها تباشر التنفيذ، بشكل مخالف لمضمون أو روح القانون أو القرار مالي، وبالتالي عدم تحقيق الغاية التي من أجلها تم تشريع القانون أو إصدار القرار المالي.

الفرع الثالث

ذرائع عدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية

من أسباب عدم تنفيذ السلطات الإدارية المختصة للقوانين والقرارات المالية، هو تذرعها بذرائع عده، أو تقديم التبريرات في سبيل دفع الحرج عنها، أو تهربها وتجنب النتائج المترتبة على عدم التنفيذ، ومن بين تلك الذرائع ما يأتي:

أولاً: المصلحة العامة: تعد المصلحة العامة من أوسع الذرائع التي قد تتحجج بها الإدارة لعدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية، وتتخذها بمثابة الستار الذي

---

[1] أزهار هاشم أحمد: مسؤولية الإدارة الناشئة عن مخالفة التزامها بتنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني

[2] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، المصدر السابق، ص 33.

تختفي وراءه، متجاهلة أن تنفيذ القوانين والقرارات والأحكام القضائية إنما وجد لتحقيق المصلحة العامة [1]، وقد ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الغاية لا تبرر الوسيلة، فإذا كانت الغاية مشروعة فإنه لا يجوز الوصول اليها بوسيلة غير مشروعة، وهي عدم التنفيذ، لأنن ذلك يمثل خروجاً عن أصل أساسي من الأصول القانونية[2]، وبالمقابل إذا كان عدم التنفيذ من قبل الإدارة ما يبرره، وكان مبني على أسباب معقولة، وأنها فعلاً تؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، ففي هذه الحالة لا يمكن إثارة المسؤولية تجاه الإدارة.

ثانياً: الحفاظ على النظام العام:يعد الحفاظ على النظام العام بجميع عناصره وهي الأمن العام والسكينة العام، والصحة العامة، من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الإدارة، وربما تتذرع الإدارة بعدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية بحجة الحفاظ على النظام العام .

ثالثاً: صعوبة التنفيذ: من الذرائع الأخرى التي يمكن تتخذها الإدارة لعدم التنفيذ، هو صعوبة التنفيذ، بحجة غموض نصوص القانون، أو القرار المالي، الأمر الذي لا يمكن معه إعمال تلك النصوص [3]، أو قد يكون التذرع هو الصعوبة المادية التي تصل إلى حد الاستحالة، فإذا كانت تلك الصعوبة ما يبررها، وتوافر حسن النية من جانب الإدارة، عندها لا يمكن معه إثارة المسؤولية على الإدارة، أما أذا كانت تلك الصعوبات لا تصل إلى الاستحالة التي تمنع التنفيذ، أو كانت من صنع الإدارة، عندها تثار المسؤولية تجاه السلطة الإدارية الممتنعة عن التنفيذ .

---

[1] أزهار هاشم أحمد، المصدر السابق.

[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مصدر سابق، ص 36.

[3] عبد الفتاح مراد: جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الامتناع، دار الكتاب والوثائق، القاهرة، بلا تاريخ نشر، ص 132.

المبحث الأول

المسؤولية القانونية للإدارة والموظف في عدم التنفيذ

إذا ما قامت الإدارة بعدم تنفيذ القوانين والقرارات المالية، فهل تبقى تلك الأعمال بدون تنفيذ ؟ أم لا بد من تحرك القضاء الإداري في سبيل تنفيذها ؟ ومن بين تلك الوسائل التي يمكن اللجوء اليها، هو إثارة المسؤولية القانونية بحق الإدارة والموظفين الممتنعين عن التنفيذ. والسؤال هنا هل تعد إثارة تلك المسؤولية وسيلة تمكن القضاء الإداري من إجبارالإدارة على التنفيذ ؟

للإجابة عن ذلك سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، نخصص الأول لبيان المسؤولية الانضباطية للموظف الممتنع، والثاني، للحديث عن المسؤولية المدنية، والثالث للكلام عن المسؤولية الجزائية، وكما يأتي:

المطلب الأول

المسؤولية الانضباطية

تعد المسؤولية الانضباطية للموظفين الممتنعين عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية، إحدى الوسائل التي يمكن أن يلجأ اليها القضاء الإداري، في سبيل تنفيذ تلك القوانين والقرارات، فقد نصت اغلب التشريعات على وجوب قيام الموظفين بتنفيذ الواجبات الموكلة اليهم، ومن بينها تنفيذ القوانين والقرارات الإدارية والأحكام القضائية [1]،ومنها قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع

[1] د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1996، ص 342.

العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل [1]، بالتالي فإن عدم قيام الموظف بتنفيذ القوانين والقرارات الإدارية، والقيام بواجباته المكلف بها قانوناً تثار بحقه المسؤولية الانضباطية[2].

ومن هنا يمكن للقضاء الإداري اللجوء إلى هذه الوسيلة وإثارة المسؤولية الانضباطية بحق الموظفين الممتنعين عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية.

المطلب الثاني

المسؤولية الجزائية

تعرف المسؤولية الجزائية بأنها تحمل تبعية الجريمة والالتزام بالخضوع للجزاء الجنائي المقرر لها قانوناً[3]،وتتحقق تلك المسؤولية بحق الموظف متى امتنع عمداً عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية،التي تدخل في صميم عمله،ويختص بتنفيذها[4].والسؤال هنا، هل يمكن للقضاء الإداري إثارة المسؤولية الجزائية بحق الموظفين الممتنعين عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية؟

للإجابة عن ذلك نقول بأن أغلب التشريعات الجنائية قد نصت على إثارة المسؤولية بحق الموظفين الممتنعين عن تنفيذ تلك الأعمال، ومنها قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل حيث أن المادة (329) تنص على أنه (1.يعاقب بالحبس أو الغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر

---

[1] المادة (الثامنة) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

[2] د.ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، ط2، دار ابن الأثير، الموصل، 2012، ص245.

[3] حسينه شرون، مصدر سابق، ص 201.

[4] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفه، مصدر سابق، ص 100.

الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من احدى المحاكم أو أية سلطة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً .2.يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من احدى المحاكم .....).أما المشرع الأردني فإنه هو الآخر قد نص على المسؤولية الجزائية للموظف الذي يمتنع عن تنفيذ القوانين والقرارات الإدارية، والأحكام القضائية، وذلك في المادة (182/أ) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 [1].

ومن هنا يستطيع القضاء ولكن ليس الاداري وانما القضاء الجزائيإثارة المسؤولية الجزائية بحق الموظفين الممتنعين عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية، وهذه الحالة تعد ضمانة من اجل تنفيذ القوانين والقرارات المالية ومن ثم إرغام الموظفين على تنفيذها [2].

المطلب الثالث

المسؤولية المدنية

أن امتناع الإدارة عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية يجعلها عرضة لإثارة المسؤولية المدنية بحقها، عندما يتسبب ذلك الامتناع الحاق ضرر بالأشخاص، وتقوم الإدارة أو موظفيها بأداء التعويض عن تلك الأضرار، وتقوم المسؤولية المدنية بتوافر أركانها، وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية

---

[1] تنص المادة المادة (182/أ) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 على (كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من إلى شهر سنتين).

[2] د.مازن ليلو راضي، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، ع 11-12، لسنة 2010، ص 7.

[1]. والسؤال الذي يطرح لبساط البحث هل يستطيع القضاء الإداري إثارة المسؤولية المدنية بحق الإدارة عند عدم تنفيذها للقوانين والقرارات المالية ؟

نعم أن بإمكان القضاء الإداري إثارة المسؤولية المدنية تجاه الإدارة التي تمتنع عن تنفيذ تلك القوانين والقرارات، وإلزامها بتعويض المتضررين عن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بهم جراء الامتناع عن التنفيذ [2].

[1] د.حسن على الذنون: المبسوط في المسؤولية المدنية، شركة النامس للنشر، بغداد، 1991، ص155 وما بعدها.

[2] د.مازن ليلو راضي، المصدر السابق، ص 10.

المبحث الثاني

الغرامة التهديدية

الغرامة التهديدية احدى الوسائل التي يمكن للقضاء اللجوء اليها في سبيل تنفيذ القوانين والقرارات المالية، وإلزام السلطة المختصة بالقيام بواجباتها وتنفيذ تلك الأعمال. والسؤال هنا هل تمثل هذه وسيلة فعالة ومؤثرة في سبيل تنفيذ القوانين والقرارات المالية ؟ وفي سبيل الإجابة عن ذلك فسنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول للتعريف بالغرامة التهديدية، والثاني لبيان تأثيرها كوسيلة لدفع الإدارة إلى التنفيذ، وكما يلي:

المطلب الأول

التعريف بالغرامة التهديدية

تعرف الغرامة التهديدية بأنها عبارة عن حكم بالإدانة أو التغريم المالي يفرضها القاضي على أشخاص القانون العام، في حال التأخر أو الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، وهي تحسب عن كل يوم تأخير وتبقى سارية حتى تنفيذ ذلك الحكم [1]، كما تعرف بأنها مبلغ من المال يؤديه المدين إذا كان محل الالتزام مبلغاً من النقود حال تأخيره عن الوفاء بالتزامه بنسبة مئوية تكفل المشرع بتحديدها [2].

[1] عصام نعمه إسماعيل: الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة – دراسة مقارنة في ضوء القانون والاجتهاد، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 211.
[2] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفه، مصدر سابق، ص 50.

المطلب الثاني

الغرامة التهديدية كوسيلة لدفع الإدارة إلى التنفيذ

لتنفيذ الغرامة التهديدية بوصفها إحدى وسائل القضاء الإداري لدفع الإدارة لتنفيذ القوانين والقرارات المالية، لابد من توافر بعض الشروط، هي:

أولاً:وجود قانون أو حكم قضائي أو قرار إداري يجب على الإدارة تنفيذه .

ثانياً: امتناع الإدارة عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية، التي يدخل تنفيذها من اختصاصها.

ثالثاً: تقديم طلب من صاحب الشأن إلى القضاء الإداري بوجوب إصدار حكم قضائي بفرض الغرامة التهديدية على السلطة الإدارية الممتنعة عن التنفيذ.

والسؤال هنا متى يجب فرض الغرامة التهديدية لغرض الزام الإدارة بتنفيذ القوانين والقرارات المالية ؟

يجب التفرقة هنا بين حالتين، الأولىالغرامة السابقة على مرحلة التنفيذ، وذلك من خلال تضمن القانون أو القرار فرض الغرامة التهديدية على الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ القوانين والقرارات، وبالنسبة للقوانين فإنه لا يمكن أن يتضمن نصاً بفرض الغرامة بحق الإدارة في حالة امتناعها عن التنفيذ، أما القرار المالي فيمكن من الناحية العملية أن يتضمن أمراً بفرض الغرامة التهديدية على الإدارة من اجل إلزامها بتنفيذ القوانين والقرارات المالية. أما الحالة الثانية فهي الغرامة اللاحقة لصدور القانون أو القرار المالي، ففي هذه الحالة فإنه عند صدور القانون أو القرار المالي وامتناع السلطة الإدارية المختصة عن تنفيذه، عندئذ يصدر القضاء الإداري حكماً بفرض الغرامة لغرض إجبارها على تنفيذ تلك القوانين والقرارات المالية، وقد قام المشرع الفرنسي بإصدار قانون 8 شباط 1995 الذي أعطى القضاء الإداري إمكانية

فرض الغرامة التهديدية على الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ القوانين والقرارات الإدارية [1].

أما في العراق فإن قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل لم يتطرق إلى إمكانية قيام القضاء الإداري بفرض الغرامات التهديدية على الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية.

وكذلك الحال بالنسبة للمشرع الأردني فإن القاضي الإداري لا يملك سلطة فرض الغرامات التهديدية بحق الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ القوانين والقرارات الإدارية والأحكام القضائية، على خلاف المشرع الفرنسي الذي منح القضاء الإداري سلطة فرض الغرامات التهديدية في اغلب مجالات القانون الإداري [2].

[1] د.جورجي شفيق ساري: الاختصاص بإشكالات التنفيذ ونفاذ أحكام مجلس الدولة في مصر بين القضاء العادي والقضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 2003، ص76.

[2] محمد علي الخلالية: أثر النظام الانجلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث منشور، مجلة علوم الشريعة والقانون، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مؤته، الأردن، مجلد 39، ع 1، 2012، ص 214 وما بعدها.

المبحث الثالث

توجيه الأوامر للإدارة بضرورة التنفيذ

من الوسائل الأخرى التي يمكن أن يلجأ اليها القضاء الإداري لإجبار الإدارة على تنفيذ القوانين والقرارات المالية، هو توجيه الأوامر اليها بضرورة التنفيذ، والسؤال هنا هل تعد هذه الوسيلة ذات فاعلية ومؤثرة بحيث تؤتي ثمارها في دفع الإدارة نحو التنفيذ؟ وما مدى تأثير ذلك؟

سنحاول هنا أن نبين مفهوم توجيه الأوامرللإدارة، ومن ثم مدى تأثير تلك الوسيلة على تنفيذ القوانين والقرارات المالية، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نخصص الأول لمفهوم توجيه الأوامر القضائية للإدارة بضرورة التنفيذ، والثاني للكلام عن توجيه الأوامر القضائية كوسيلة لدفع الإدارة إلى التنفيذ، وكما يأتي:

المطلب الأول

مفهوم توجيه الأوامر القضائية للإدارة بضرورة التنفيذ

يعرف الأمر القضائي بأنه طلب موجه من القاضي الإداري إلى السلطة الإدارية المختصة لإلزامها بالقيام بعمل ما، أو الامتناع عن القيام به [1]، كما يعرف بأنه الطلب الذي يصدر عن القاضي الإداري إلى الجهة الإدارية لاتخاذ

[1] د.مهند نوح: القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث منشور، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 20، ع 2، 2008، ص 185.

سلوك معين، يتمثل بالقيام بعمل، أو الامتناع عن إنجازه إذا كانت في طور التحضير [1]. أما خصائص الأمر القضائي فهي[2]:

1. أنه لا يعد قراراً إدارياً لأنه صادر عن جهة قضائية وهي القضاء الإداري.
2. انه مقترن بالجزاء، فهو ليس مجرد رجاء أو توسل من القاضي الإداري للإدارة من اجل القيام بأعمالها.
3. انه يختلف عن التفويض الذي يفرضه القاضي الإداري على الإدارة نتيجة إلحاقها ضرر بشخص ما.

المطلب الثاني

توجيه الأوامر القضائية كوسيلة لدفع الإدارة إلى التنفيذ

قلنا في بداية حديثنا في هذا المبحث أن توجيه الأوامر القضائية للإدارة يعد أحد وسائل القضاء الإداري في إجبار الإدارة على التنفيذ القوانين والقرارات المالية، ولكن ما هو موقف التشريعات المقارنة والتشريعات العراقية من ذلك؟ وما هو تأثير ذلك في إلزام الإدارة إلى التنفيذ ؟

إنالاتجاه السائد لدى القضاء الإداري في فرنسا في السابق كان عدم إمكانية توجيهالأوامرالقضائية للإدارة لإجبارها على تنفيذ القوانين والقرارات المالية والأحكام القضائية،وذلك استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات [3]، إلا

[1] كامل منير محمد: قضاء الأمورالإداريةالمستعجلة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1988، ص 710.

[2] د. مهند نوح، مصدر سابق، ص 189.

[3] محمد علي الخلاليه، مصدر سابق، ص 209.

أن هذا الاتجاه تعرض للنقد، ومن بينها أن توجيه الأوامر القضائية من قبل القضاء الإداري لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إضافة إلى أن اكتفاء القضاء الإداري بالوسائل التقليدية لتنفيذ القوانين والقرارات يؤدي إلى تعطيل تلك القوانين والقرارات المالية، لذلك يجب انتهاج سياسة جديدة تسمح للقضاء الإداري بتوجيه الأوامر للإدارة من اجل تنفيذ القوانين والقرارات المالية، وإزاء ذلك ذهب الاتجاه الحديث في فرنسا إلى إمكانية قيام القضاء الإداري بتوجيه الأوامر للدارة لإلزامها على تنفيذ القوانين والقرارات المالية والأحكام لقضائية [1]، ويضيف هذا الجانب من الفقه الفرنسي بأن سلطة القاضي الإداري بتوجيه الأوامر القضائية للإدارة لضرورة التنفيذ، هي جزء أساسي من الحكم القضائي ذاته، ولا تتحققالحماية القانونية كما ينبغي دون أن يكون للقاضي الإداري مثل هذه السلطة، التي يمكن من خلالها أن يحدد للإدارة ما ينبغي عليها أن تتخذ من إجراءات لوضع القانون أو الحكم موضع التنفيذ [2].

وقد مارس القضاء الإداري في فرنسا سلطة توجيه الأوامر للإدارة، وذلك استناداً المادة (3/8) الخاصة بالمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية والمادة (77) من القانون رقم (125) لسنة 1995 والتي أضيفت إلى المادة (1/6) من قانون الغرامة رقم (539) لسنة 1980 والخاص بمجلس الدولة فإنه يمكن للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية ومجلس الدولة أن يوجه أوامر للإدارة، ومن تطبيقاته بهذا الصدد حكم مجلس الدولة الصادر بتاريخ 3/28/ 1997، في قضية اتحاد عائلات فرنسا، القاضي بإلغاء قرار

[1] عبد المنعم عبد العظيم جيره: آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1970، ص 338 وما بعدها.

[2] منصور إبراهيم العتوم: مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ – دراسة تحليلية مقارنة ، بحث منشور، مجلة علوم الشريعة والقانون، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مؤته، الأردن، مجلد 42، ع 1، 2015، ص 34.

رئيس الوزراء بالامتناع عن إصدار لائحة تنفيذية للقانون الصادر بتاريخ 25 /6/ 1994 بشأن الحقوق الاجتماعية للعائلات والذي قرر فيه المشرع رفع قيمة الإعانات المقررة للعائلات لمواجهة غلاء المعيشة اجل أن تقوم بإصدار اللائحة التنفيذية المشار إليها[1].

أمابالنسبة لموقف المشرع الأردني فإن قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992لم يتطرق إلى إمكانية قيام القضاء الإداري بتوجيه الأوامر للإدارة في سبيل تنفيذ القوانين والقرارات والأحكام القضائية، يضاف إلى ذلك أن محكمة العدل العليا أشارت في الكثير من أحكامها أنها غير مختصة بتوجيه الأوامر إلى الإدارة وأن صلاحيتها تنتهي عند البحث في مشروعية امتناع الإدارة عند التنفيذ [2].

أما فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي، فإن قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل لم ينص على إمكانية قيام القضاء الإداري بتوجيه الأوامر إلى الإدارة، إلا أنه منحه سلطة تعديل القرارات الإدارية المطعون فيها [3]، غير أن التطبيق العملي للقضاء الإداري يشير إلى قيام القضاء الإداري بتوجيه الأوامر للإدارةمن اجل تنفيذ والقوانين والقرارات والأحكام القضائية، وقد ساهمت عوامل عدة في ذلك،أهمها هو منح القضاء الإداري سلطة تعديل القرار الإداري المطعون فيه، إضافة إلى تأثر القضاء الإداري بالقضاء العادي قبل إنشائه – القضاء الإداري – إذ لا يقتصر دور القاضي الإداري على

---

[1] المجلة الفرنسية للقانون الإداريRFDA، 1988، ص 1165، نقلاً عن أبو بكر أحمد عثمان النعيمي: حدود سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2005، ص 228.

[2] محمد علي الخلاليه، المصدر السابق، ص 215.

[3] ينظر نص المادة (7/ ثانياً / أ) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 19979 المعدل.

فحص مشروعية القرار الإداريالمطعون فيه فقط، بل يتعداه إلى تضمين حكمه الإجراءات التي يجب على الإدارة اتباعها في سبيل تنفيذ المهام المنوطة بها ومنها تنفيذ القوانين والقرارات المالية [1]، وقد مارس القضاء الإداري في العراق توجيه أوامره للإدارة، إذ قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها ((يكون القرار المطعون فيه والمتضمن امتناع عن إعادة قطعة الأرضوالمنحة المالية إلى مخالفاً للقانون، ومشوباً بعيب التعسف استعمال السلطة، وذلك بمقتضى نص المادة (7/ثانياً/هـ) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، عليه قرر بالطلب إلغاء قرار المدعي عليه إضافة لوظيفته والزامه بتخصيص قطعة الأرض السابقة إلى شخص آخر وتسجيلها باسمه في دائرة التسجيل العقاري وكذلك إعادة المنحة المالية له ....)) [2].

ولا بد من وجود بعض الشروط التي تتيح للقاضي الإداري توجيه الأوامر القضائية للإدارة، وهي وجود قانون أو قرار مالي، وامتناع الإدارة عن تنفيذ ذلك القانون أو القرار المالي، أن ينص القانون أو القرار المالي على قيام الإدارة بإجراءات التنفيذ، وأخيراً قابلية القانون أو القرار المالي للتنفيذ [3]، فإذا ما توافرت تلك الشرط اصبح بإمكان القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة بضرورة التنفيذ. ومن هنا يتضح بأن توجيه الأوامر القضائية يعد احد الوسائل الفعالة التي يمكن أن يلجأ اليها القضاء الإداري في سبيل تنفيذ القوانين والقرارات المالية.

---

[1] أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، مصدر سابق، ص 160 وما بعدها.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري في 1991/11/23، العدد السابع، قضاء إداري، 1991، (غير منشور).

[3] محمد علي الخلايله، مصدر سابق، ص 211.

المبحث الرابع

حلول القضاء الإداري محل الإدارة

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم العمل بين السلطات العامة في الدولة، فتختص السلطة التشريعية بتشريع القوانين، وتختص السلطة التنفيذية بوضع تلك القوانين موضع التنفيذ، وتختص السلطة القضائية بتطبيق القوانين على المنازعات التي تعرض أمامها، وعدم تجاوز أي من تلك السلطات على الاختصاصات الممنوحة للسلطة الأخرى، والقضاء الإداري بوصفه احد الهيئات القضائية في الدولة فإنه يمارس الاختصاصات المنوطة به، ولا يمكن له أن يتجاوز على المهام الموكلة للإدارة. والسؤال هنا، إذا ما أحجمت الإدارة عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية، ولم تجدِ معها الوسائل التي يمتلكها القاضي الإداري لإلزامها بالتنفيذ نفعاً، فهل يقف القاضي الإداري مكتوف اليدين حيال ذلك، وتبقى تلك القوانين والقرارات المالية حبراً على ورق ؟ أم انه يستطيع أن يحل محل الإدارة ويقوم بتنفيذها من تلقاء نفسه دون الرجوع إلى الإدارة ؟ وما مدى تأثير ذلك ؟ وهل يتعارض ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات ؟

للإجابة عن تلك التساؤلات فإننا سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين، نخصص الأول لمفهوم حلول القضاء الإداري محل الإدارة، والثاني لبيان حلول القضاء الإداري محل الإدارة كوسيلة لدفعها إلى التنفيذ، وكما يأتي:

المطلب الأول

مفهوم حلول القضاء الإداري محل الإدارة

لم نجد في آثار الفقه الإداري من تعريف لمفهوم حلول القضاء الإداري محل الإدارة في تنفيذ القوانين والقرارات بشكل عام، ومنها المالية بشكل خاص، ولكننا نستطيع أن نستشف من تناول الفقه له بالشرح والتفصيل والنقد والتحليل مفهوماً لهذا المصطلح، لنقول بأنه (قيام القاضي الإداري بإصدار قرارات قابلة للتنفيذ المباشر وكأنها صادرة من الإدارة ذاتها بحيث لا يتطلب الأمر أي تدخل من هذه الأخيرةلإكمال عملية التنفيذ).

ومن هنا فإن حلول القاضي الإداري محل الإدارة يعني قيامه بإصدار القرارات التي كان ينبغي على الإدارة إصدارها لتنفيذ القوانين والقرارات غير المنفذة، ومن ثم تجري عملية التنفيذ بالسلاسة المطلوبة.

المطلب الثاني

حلول القضاء الإداري محل الإدارة لتنفيذ القوانين والقرارات المالية

هناك شبه إجماع على أن وظيفة القضاء الإداري تنحصر بفض المنازعات التي تدخل ضمن ولايته، ويكون مقيد بها، وبالتالي لا يمكنه التدخل في وظيفة الإدارة أو الحلول محلها [1]، وقد استند الفقه في وجهة النظر هذه إلى عدة أسس أو قواعد، هي قاعدة الفصل بين الإدارة والقضاء الإداري، وطبيعة سلطات القاضي كأساس لمبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وحظر الحلول محلها[2]، إلا أن هذه القاعدة ليست على إطلاقها فقد أور الفقه بعض الاستثناءات التي ترد عليها وهي :

[1] د. محمد أبو زيد محمد: القضاء الإداري، مؤسسة الطوبجي للنشر، القاهرة، 2008، ص341.

[2] د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 406.

أولا: حالـة الإلغـاء الجزئـي للقـرار الإداري المطعـون فيـه : فقد يكون القرار الإداري المطعون مكون من عدة عناصر بعضها سليم والبعض الآخر غير صحيح مع إمكانية الفصل بين تلك العناصر . وفي هذه الحالة فإن القاضي الإداري يمتلك سلطة إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بصورة جزئية، وذلك بالإبقاء على الجزء الصحيح منه وإلغاء الجزء غير الصحيح.[1]،ويرى جانب من الفقه أن القاضي الإداري في حالة الإلغاء الجزئي قد تمتع بميزة حقيقية تتمثل في سلطة الإصلاح والتعديل التي يمكن اعتبارها صورة ضمنية من صور الحلول[2].

ثانيـاً- حالـة تعـديل الأسـاس القـانوني للقـرار الإداري : وتتحقق هذه الحالة عندما تكون الجهة الإدارية المدعى عليها قد اتخذت القرار المطعون فيه طبقاً للصيغ والأشكال القانونية السليمة ، ولكنها قد أسسته على أساس أو نص قانوني غير صحيح، ووجد القاضي الإداري أن هذا القرار كان من الممكن اتخاذه بنص غير النص الذي استندت إليه الإدارة فان القاضي يملك في هذه الحالة سلطة إحلال النص أو الأساس القانوني السليم محل النص الذي استندت إليه الإدارة وبالتالي فانه يرفض إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، ومن هنا فإن جانباً من الفقه الفرنسي يرى أن قيام القاضي الإداري بإحلال الأساس أو النص القانوني السليم محل الأساس أو النص غير السليم والذي استندت إليه الإدارة هو بمثابة تعديل للقرار الإداري المطعون فيه والذي يعد حلولاً من جانب القاضي الإداري محل الإدارة .إلا أن هذا الرأي لا يمكن التسليم به، لأن ذلك يدخل في صلب عمل القضاء الإداري، فهو لم يتعرض

---

[3] د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري ورقابة الأعمال الإدارية، مطبعة الاعتماد، القاهرة، 1955، ص464.

[4] د. حسن السيد بسيوني: دور القضاء الإداري في المنازعات الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، 1981، ص346.

لمضمون القرار أو آثاره وإنما كل ما قام به هو إعادة الأمور إلى نصابها القانوني الصحيح [1].

ثالثاً: حلول القاضي الإداري محل الإدارة في المنازعات الضريبية: حيث يمكن للقاضي الإداريأن يحل محلالإدارة الضريبية، وإلغاء الضريبة إذا ما تبين له عدم مشروعية فرضها، أو تخفيض مقدارها [2].

من خلال إيراد الحالات التي يمكن فيها للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة، فإن ليس من بينها إمكانية قيامه بالحلول محل الإدارة والقيام بتنفيذ القوانين والقرارات المالية، لأن ذلك يدخل في صلب عمل الإدارة ولا يمكن له أن يحل محل الإدارة في تلك المسائل، ومن هنا ندعو المشرع إلى النص في القوانين المنظمة للشؤون المالية، أو المنظمة للقضاء الإداري على إمكانية حلول القضاء الإداري محل الإدارة وتنفيذ تلك القوانين والقرارات المالية.

[1] أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، مصدر سابق، ص 148.

[2] د. حسن السيد بسيوني: مصدر سابق، ص345.

المبحث الخامس

الحجز على أموال الإدارة المعنية

من الوسائل الأخرى التي يمكن أن يلجأ اليها القضاء الإداري في سبيل تنفيذ القوانين والقرارات المالية، هي الحجز على أموال الإدارة المعنية بالتنفيذ، والسؤال هنا إذا ما امتنعت الإدارة المعنية عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية، هل يستطيع القضاء الحجز على أموالها في سبيل إجبارها على التنفيذ ؟ وما هو مدى تأثير ذلك في إلزامها بالتنفيذ؟

للإجابة عن ذلك فأننا سنبين المقصود بالحجز على أموال الأدارة المعنية بالتنفيذ، ومن ثم نبين تأثير ذلك الإجراء على تنفيذ تلك القوانين والقرارات المالية، وذلك في مطلبين، وكما يأتي:

المطلب الأول

التعريف بالحجز على أموال لإدارة

إذا كانت آثار الفقه الإداري لم تضع تعريفاً خاصاً بالحجز على أموالالإدارة المختصة في تنفيذ القوانين والقرارات، ومنها القرارات المالية فإنهما ربما اكتفت بما تناولتهأقلام وكتابات الفقهاء في القانون الخاص التي أوضحت المقصود بالحجز على أموال المدين الممتنع عن التنفيذ، حيث عرف الحجز على أموال المدين بأنه (وسيلة لقهر المدين على الوفاء، بمقتضاها يتم التنفيذ، بواسطة السلطة العامة، على أموال المدين التي يجيز القانون التنفيذ عليها، حيث تحجز وتباع وتسدد حقوق الدائن من أقيامها) [1].

[1] د.سعيد عبد الكريم مبارك: شرح أحكام قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1980، ط1، جامعة بغداد، 1989، ص 135.

وبما أن الحجز على أموال الإدارة هنا ليس الغاية منه بيعها وتسديد حقوق الدائن منها، وإنما مجرد الضغط على الإدارة لإجبارها على تنفيذ القوانين والقرارات الواجب عليها تنفيذها، ومنها القوانين والقرارات المالية، فإن الحجز على أموال الادارة المعنية هو إصدار القضاء الإداري قراراً بغل يد الإدارة عن التصرف ببعض أموالها لحين قيامها بتنفيذ القوانين والقرارات المالية التي امتنعت عن تنفيذها، وبذلك نرى الفرق واضح بين الحجز التنفيذي على أموال المدين الذي يتم في نطاق القانون الخاص، والحجز التهديدي الذي يتم ضمن نطاق القانون العام (القانون الإداري)، الذي تكون الغاية منه إلزام الإدارة بتنفيذ واجباتها القانونية، ومنها تنفيذ القوانين والقرارات المالية.

المطلب الثاني

الحجز على أموال الإدارة المعنية كوسيلة لدفعها للتنفيذ

إذا كان الحجز على أموال المدين احد الوسائل التي يمكن أن يلجأ اليها القضاء في سبيل إجباره على الوفاء بالدين المترتب بذمته للدائن، أو الوفاء بالتزاماتهالأخرى للدائن، فهل ياترى يمكن للقضاء الإداري أن يلجأ إلى هذه الوسيلة من اجل إجبار الإدارة للوفاء بالتزامها المتمثل بتنفيذ القوانين والقرارات المالية ؟

للإجابة عن ذلك نقول أنه إذا كان ممكناً الحجز على أموال المدين في وفائه في التزاماته، فإن الحجز على أموال الإدارة ليس بالأمر اليسير، إذ غالباً ما تنص التشريعات على توفير الحماية القانونية لأموال الدولة، ومن بينها، هو عدم إمكانية الحجز عليها، والسبب وراء ذلك هو لأن منفعتها تعم المجتمع بأسره، وان حمايتها تساهم في استمرار المرافق العامة في الدولة بتقديم

خدماتها للجمهور ، لذلك فلا غرابة أن تنص قوانين الدول على إسباغ تلك الأموال بالقدر الكافي من الحماية، بل أن الأمر لم يعد يقتصر على التشريعات العادية فقط، بل تعداها إلى النص على ذلك في صلب الدستور [1]، وبالنسبة لموقف المشرع العراقي بخصوص الحجز على أموال الإدارة المعنية بالتنفيذ، فإن القانون المدني رقم 40 لسنة 1951نص على عدم جواز الحجز على أموال الدولة، وذلك في المادة (71) منه ، وكذلك قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 المعدل هو الآخر قد نص على عدم جواز الحجز على أموال الدولة، وذلك في المادة (248) التي تنص على (لا يجوز حجز أو بيع الأموال المبينة فيما بعد لاقتضاء الدين سواء كان الحجز احتياطياً أو تنفيذياً :1. أموال الدولة.2. أموال الدولة الرسمية باستثناء المؤجرة إلى الغير.....)، ومن هذه النصوص يتضح بأن القضاء الإداري لا يستطيع استخدام هذه الوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ القوانين والقرارات المالية.

أما في فرنسا فإنه يتم التمييز بين أموال الدومين الخاص بالحكومة، إذ من الممكن الحجز عليها، أما أموال الدومين العام فلا يجوز الحجز عليها [2]، ومن هنا يتضح بأن أموال الدولة لا يمكن الحجز عليها في فرنسا من قبل القضاء الإداري، في سبيل إجبار الإدارة على تنفيذ القوانين والقرارات المالية .

[1] د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص 283.

[2] د.محمود خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق – وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية، ط 2، دار المرتضى، بغداد، 2014، ص265.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من هذ البحث اصبح لزاماً علينا أن نبين أهم الاستنتاجات التي توصلنا اليها، وبعض المقترحات التي نأمل أن تجد طريقاً للتطبيق في سبيل تعزيز دور القضاء الإداري في تنفيذ القوانين والقرارات المالية:

أولاً: الاستنتاجات

خلصنا إلى مجموعة استنتاجات أهمها:

1. هناك العديد من الذرائع التي قد تتذرع بها السلطة المختصة بتنفيذ القوانين والقرارات المالية في سبيل التهرب من تنفيذها والتملص من التزاماتها القانونية.
2. تعد إثارة المسؤولية بحق الإدارة وبحق الموظفين الممتنعين عن التنفيذ احد الوسائل التي يمكن أن يلجأ اليها القضاء الإداري لإلزامها بالتنفيذ.
3. لجوء القضاء الإداريإلى فرض الغرامة التهديديةبحق السلطة الإدارية الممتنعة عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية، وهي ما أخذ اخذ بها المشرع الفرنسي، على خلاف كل من المشرع العراقي والأردني اللذان لم يمنحا القضاء الإداري تلك السلطة.
4. ومن الوسائل الأخرى التي يمكن أن يلجأ اليها القضاء الإداري، في سبيل تنفيذ القوانين والقرارات المالية، هي توجيه الأوامر القضائية، إلا أنها ليست بذات الفاعلية، إذا ما قارناها مع ما ذكرناه في الفقرات المذكورة آنفاً، وأن المشرع الأردني لم يكن موفقاً عندما لم يمنح القضاء الإداري إمكانية توجيه الأوامرالقضائية للإدارة على العكس من المشرعين العراقي والفرنسي، اللذان يملكان سلطة توجيه الأوامر القضائية للإدارة في سبيل تنفيذ القوانين والقرارات المالية.

5. عدم إمكانية حلول القضاء الإداري محل الإدارة في سبيل تنفيذ القوانين والقرارات المالية، لتعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عدم إمكانية الحجز على أموال الإدارة من اجل إجبارها على التنفيذ، وهو الأمر الذي سارت عليه التشريعات العراقية والتشريعات المقارنة.

ثانياً: المقترحات

بناءً على الاستنتاجات المذكورة آنفاً نوصي بالآتي:

1. اعطاء المشرع في كل من العراق والاردن وفرنسا ، خصوصية للقوانين والقرارات المالية لما لها من آثار مهمة على حقوق كل من الخزينة العامة والافراد ، وذلك بمنح القضاء الاداري صلاحيات واسعة في مجال تنفيذها ، تقف حائلاً دون تعنت الإدارة من التنفيذ.
2. ندعو كل من المشرع العراقي والأردني إلى منح القضاء الإداري إمكانية فرض الغرامة التهديدية على الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية، أسوة بما سار عليه المشرع الفرنسي.
3. ندعو المشرع الأردني إلى منح القضاء الإداري سلطة توجيه الأوامر القضائية للإدارة، في سبيل إجبار الإدارة على تنفيذ القوانين والقرارات المالية، وفقاً لما هو سائد في العراق وفرنسا.
4. على القضاء الاداري ان يتحين الفرص ويجد الوسائل ويبتكر الحلول باجتهاده مستغلاً الصفة الملازمة له بانه قضاءأ إنشائياً ولا ينتظر ان يمنحه المشرع السلطة لكي يساهم في تنفيذ القوانين والقرارات وخاصة المالية منها.

5. تفعيل مسؤولية الادارة والموظف الممتنع عن تنفيذ القوانين والقرارات المالية بما يمكن القضاء من لعب دور فعال في مجال التنفيذ وحماية الحقوق المالية للمستفيدين من تلك القوانين والقرارات.

المصادر

أولاً: الكتب:

1. د.جورجي شفيق ساري: الاختصاص بإشكالات التنفيذ ونفاذ أحكام مجلس الدولة في مصر بين القضاء العادي والقضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 2003.
2. حبيب إبراهيم الخليلي: مسؤولية الممتنع المدنية والجنائية في المجتمع الاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
3. د.حسن السيد بسيوني: دور القضاء الإداري في المنازعات الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، 1981.
4. د.حسن على الذنون: المبسوط في المسؤولية المدنية، شركة النامس للنشر، بغداد، 1991.
5. حسنة شرون: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،2010.
6. د.سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
7. د.سعيد عبد الكريم مبارك: شرح أحكام قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1980، ط1، جامعة بغداد، 1989.
8. د.سليمان الطماوي: القضاء الإداري ورقابة الأعمال الإدارية، مطبعة الاعتماد، القاهرة، 1955.

9. د.عبد العزيز عبد المنعم خليفه: تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
10. عبد الفتاح مراد: جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الامتناع، دار الكتاب والوثائق، القاهرة، بلا تاريخ نشر.
11. عصام نعمه إسماعيل: الإلغاء الإجباري للأنظمة الإدارية غير المشروعة – دراسة مقارنة في ضوء القانون والاجتهاد، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
12. د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1996.
13. د.ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، ط2، دار ابن الأثير، الموصل، 2012.
14. د.محمد أبو زيد محمد: القضاء الإداري، مؤسسة الطوبجي للنشر، القاهرة، 2008.
15. د.محمود خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق – وفق احدث التطورات التشريعية والقضائية، ط 2، دار المرتضى، بغداد، 2014 .

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية:

1. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي: حدود سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2005.
2. عبد المنعم عبد العظيم جيره: آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1970.
3. كامل منير محمد: قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1988.

ثالثاً: البحوث والدراسات العلمية:

1. أزهار هاشم أحمد: مسؤولية الإدارة الناشئة عن مخالفة التزامها بتنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني.
2. د.مازن ليلو راضي، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، الجامعة المستنصرية، ع 11-12، لسنة 2010.
3. محمد علي الخلالية: أثر النظام الانجلوسكسوني على القانون الفرنسي في مجال توجيه الأوامر القضائية للدارة كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، بحث منشور، مجلة علوم الشريعة والقانون، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مؤته، الأردن، مجلد 39، ع 1، 2012.
4. منصور إبراهيم العتوم: مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ – دراسة تحليلية مقارنة ، بحث منشور، مجلة علوم الشريعة والقانون، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مؤته، الأردن، مجلد 42، ع 1، 2015.
5. د.مهند نوح: القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث منشور، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 20، ع 2، 2008.

رابعاً: التشريعات:

1. القانون المدني العراقيرقم 40 لسنة 1951المعدل.
2. قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960المعدل.
3. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969 المعدل.
4. قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل
5. قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل.
6. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل.
7. قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992.
8. قانون 8 شباط الفرنسي لسنة1995.

المستخلص

نجد ان قواعد المشروعية تقتضي في دولة القانون أن تبادر السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين وأن تتولى السلطات الإدارية الأدنى تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية الأعلى دونما تدخل من أية جهة أخرى ، فتنفيذ القوانين والقرارات الإدارية بشكل عام والمالية منها بشكل خاص من الاختصاصات الأصيلة للسلطة التنفيذية بجميع تشكيلاتها وهيئاتها الإدارية المختلفة كل حسب اختصاصه وموقعه، بيد أن الإدارة قد تمتنع أو تتراخى أو تتأخر أو تنفذ تنفيذاً منقوصاً أو ملتوياً بقصد كسب الوقت أو المال خاصة وأن هذا النوع من القوانين والقرارات يترتب على مجرد التأخير في تنفيذها ضرراً كبيراً بمن صدر القانون أو القرار لمصلحتهم ، فقد يصدر قانوناً ما ليوجب على وزارة معينة منح بعض الامتيازات المالية لفئة من المواطنين ولكن تلك الوزارة تتراخى في إصدار التعليمات إلى دوائرها المعنية بعملية التنفيذ مما يفرغ القانون من محتواه ويجعله مجرد حبر على ورق، كما قد تصدر جهة إدارية معينة قراراً بمنح حق مالي محدد لموظف ضمن احدى تشكيلاتها فيتأخر ذلك التشكيل أو يلوي عملية التنفيذ فينفذه تنفيذاً مخالفاً لمضمون القرار الذي صدر عن الدائرة العليا مما يؤثر سلباً في حقوق ذلك الموظف.

Abstract

We find that the rules of legality require in the rule of law that the executive authority to implement the laws and the minimum administrative authorities to implement the decisions issued by the higher administrative authorities without interference from any other party, the implementation of laws and administrative decisions in general and financial, especially from the original competencies of the executive authority in all formations And its various administrative bodies, according to its competence and location. However, the administration may refrain, delay, delay or implement a deficient or truncated implementation in order to gain time or money, especially since these kinds of laws and decisions result from the mere delay in Which may cause great harm to the person who issued the law or the decision in their favor. A law may be issued to require a certain ministry to grant certain financial privileges to a class of citizens. However, this ministry is hesitant to issue instructions to its departments concerned with the implementation process, which removes the law from its content and makes it merely ink on paper. A specific administrative body shall issue a decision to grant a specific financial right to an employee in one of its formations. Such formation shall be delayed or the execution of the implementation shall be delayed in contravention of the content of the decision issued by the higher department.