Al-rafidain of Law (ARL)
www.alaw.mosuljournals.com

Guarantees to implement the judicial ruling issued to cancel the administrative decision

Yousef Fathi Mohammed[1]
Legal Consultant in the Directorate of Education Nineveh
yalsalh9@gmail.com

Talal Abd Hussain[2]
College of Law/ University of Mosul
drtalal@uomosul.edu.iq

Article information

Article history
Received 27 Aigust, 2019
Revisit 2 October, 2019
Accepted 24 October, 2019
Available Online 1 September, 2024

Keywords:
- execution
- guarantees
- cancellation rule

Correspondence:
Yousef Fathi Mohammed
yalsalh9@gmail.com

Abstract

The judicial authority, characterized by its neutrality and independence, serves as a crucial avenue for individuals seeking protection from the arbitrariness of powerful entities, whether individuals or institutions. While not all rulings by the administrative judiciary possess absolute authority, cancellation rulings do, requiring the administration to comply under the principle of legality. However, there are instances where the administration may delay, obstruct, or refuse to implement these rulings. To address this, both legislation and the judiciary have established various guarantees—ranging from friendly to coercive measures—to ensure the enforcement of cancellation rulings. The importance of this research lies in examining the effectiveness of these judicial guarantees in compelling the administration to implement rulings, particularly when there are legal or non-legal reasons for non-compliance. The study explores whether the existing guarantees are sufficient or if the refusal to implement is influenced by the inherent dynamics between the judicial and executive branches. Key issues addressed include the methods of reminding the administration to implement rulings, the role of the State Council in advising on implementation, the concept of judicial orders, and the effectiveness of the threatening fine as a coercive measure

Doi: 10.33899/alaw.2019.126048.1023
© Authors, 2024, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

ضمانات تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار الاداري

يوسف فتحي محمد
مشاور قانوني في مديرية تربية نينوى

طلال عبد حسين
كلية الحقوق/ جامعة الموصل

معلومات البحث
تاريخ البحث
الاستلام ٢٧ آب, ٢٠١٩
التعديلات ٢ تشرين الأول, ٢٠١٩
القبول ٢٤ تشرين الأول, ٢٠٢٤
الكلمات المفتاحية
- تنفيذ
- ضمانات
- حكم الالغاء

المستخلص

تعد ضمانات تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار الاداري من المواضيع المهمة لاسيما انها قد وضعت لإجبار الادارة على تنفيذ الحكم الصادر ضدها ومنها حكم الإلغاء ، وذلك لان الادارة في بعض الاحيان تمتنع او تأخر او تعرقل تنفيذ هذا الحكم ، ولهذا قد وجدت هذه الضمانات لحث واجبار الادارة على التنفيذ . وان هذه الضمانات تقسم الى قسمين وهي اما ان تكون ضمانات ودية لتنفيذ حكم الالغاء او ان تكون ضمانات غير ودية، ومن الضمانات الودية هي تذكير الادارة بواجبها لتنفيذ حكم الالغاء وايضا طلب الاستشارة من مجلس الدولة من قبل الادارة لكي تتخذ الاجراء المناسب للتنفيذ واما الضمانات غير الودية فتتضمن الأمر القضائي والذي يصدر من القاضي الاداري لتوجيه الادارة بالتنفيذ وايضا الغرامة التهديدية كوسيلة مادية وتهديدية لإجبار الادارة على التنفيذ.

المقدمة

الحمد لله رب العامين والصلاة والسلام سيدنا محمد (صل الله عليه وسلم) وعلى اصحابه الطيبين .

اولا: التعريف بالموضوع :

لما للسطلة القضائية من امكانيات قانونية وصفة الحيادية والاستقلال التي تتمثل بها، فقد انشأت صيغة متبادلة بينها وبين الافراد الذين يسعون اليها في سبيل الحصول على الحماية من تعسف من يملكون القوة والنفوذ سواء اكانوا افراداً ام مؤسسات .

ليست الاحكام القضائية جميعها التي تصدر من القضاء الاداري تحوز الحجية المطلقة وانما احكام الالغاء فقط فأنها تحوز على حجية مطلقة، وان الادارة تلتزم بتنفيذ الحكم اعمالا لمبدأ المشروعية وعدم التعمد بتعطيل تنفيذ الحكم سواء بالامتناع عنه او تأخيره او تعرقل تنفيذه .

وان التشريع والقضاء كلاهما قد وضعا عدة ضمانات لتنفيذ حكم الالغاء وهي اما ان تكون ضمانات ودية او غير ودية، والتي تحث وتجبر الادارة على تنفيذ حكم الالغاء، اذا قامت الادارة بالامتناع او عطلت من تنفيذ حكم الالغاء .

ثانيا : اهمية البحث :

تكمن اهمية الموضوع بان القضاء يتدخل بوساطة الضمانات التي وضعها لضمان تنفيذ حكم الالغاء ليضع حدا لتعنت وامتناع الادارة لتنفيذ الحكم، كونها في بعض الاحيان تكون متعمدة في تعطيل التنفيذ الحكم لأسباب شتى منها قانوني ومنها غير ذلك . ويؤدي ذلك الى اجبار الادارة على لتنفيذ حكم الالغاء .

ثالثا : فرضية البحث :

قد لا تلتزم الادارة بتنفيذ حكم الإلغاء ولأسباب منها ما هو قانوني ومنها ما هو غير ذلك مما يأتي لغياب الاليات القانونية الناجعة في جبر الادارة على التنفيذ . وربما لا تلتزم بالتنفيذ لأسباب حقيقية تستلزم ذلك او لأسباب غير واقعية . لذا فقد وضع القضاء عدة ضمانات لتنفيذ الحكم منها مستمد من القضاء الاداري ومنها مقتبس من القانون المدني .

رابعا : مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث بوجود ضمانات متعددة لتنفيذ حكم الالغاء وبما يجعل الادارة تحترم تلك الاحكام الا ان الواقع العملي يكون بغير ذلك فهل ان امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء يعود الى عدم كفاية تلك الضمانات ام يعود الى طبيعة السلطتين القضائية والتنفيذية، وبذلك ظهرت عدة تساؤلات وهي :

١. ما هو التذكير وكيف يقوم القضاء بتذكير الادارة بالتنفيذ ؟
٢. كيف تتطلب الادارة الاستشارة من مجلس الدولة . لتنفيذ الحكم ؟
٣. ما هو الامر القضائي . وما هي شروطه . وما موقف المشرع العراقي منه ؟
٤. الغرامة التهديدية هل هي ادارة لإجبار الادارة ذات فعالية ام انها مجرد تهديد فقط؟

٥. ما هو موقف المشرع العراقي من الغرامة التهديدية .

خامسا : نطاق البحث :

يتضمن نطاق بحثنا في ضمانات تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار الاداري، وهي الضمانات التي يتوجب العمل بها لضمان تنفيذ الحكم التي تترتب على امتناع عن تنفيذ حكم الالغاء .

وينحصر موضوع بحثنا في القضاء الاداري العراقي والقضاء الاداري المقارن وخاصة القانون الفرنسي والمصري .

سادسا : منهجية البحث :

لقد اعتمدنا في موضوع بحثنا على المنهج التحليلي للآراء الفقهية والاحكام القضائية والاستقرائي للنصوص التشريعية وايضا المنهج المقارن بين الانظمة والقوانين المختلفة ذات العلاقة.

سابعا : هيكلية البحث :

لقد اقتضت دراستنا لموضوع البحث ولأهميته بان نقسمه الى ثلاث مباحث على وفق ما يأتي :

المبحث الاول : ماهية تنفيذ الحكم القضائي الاداري .

المبحث الثاني : ضمانات ودية لتنفيذ حكم الالغاء .

المبحث الثالث : ضمانات غير ودية لتنفيذ حكم الالغاء .

ضمانات تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار الاداري

لكي نتكمن من تنفيذ حكم الالغاء على اتم وجهة حتى لا تتهرب الادارة بالمماطلة عن تنفيذه ، فهناك الضمانات لتنفيذ حكم الالغاء المتضمن الغاء القرار الاداري، في مواجهة الادارة عند عدم تنفيذه لكون الادارة يجب عليها ان تلتزم باحترام أحكام القضاء الاداري وخاصة احكام الإلغاء، وخاصة ان الادارة قد تعمل على امتناع عن تنفيذ حكم الالغاء وان لها عدة اساليب في ذلك منها اما أن يكون صريحاً او ضمنياً، ويجوز الطعن به في الأحوال كلها بسبب تجاوز السلطة لأنه بذلك سوف يخل بقوة الشيء المقضي به[١]، وايضا لها عدة اسباب منها تعود الى المصلحة العامة ولصالح المرفق العام ومرة اخرى الى تعود الى المحافظة على النظام العام وفي احيان اخرى الى الصعوبات قانونية ومادية التي تعترض تنفيذ حكم الالغاء[٢] . ولذا يجب ان يكون هناك ضمانات تضمن تنفيذ حكم الالغاء وتكون هذه الضمانات اما ضمانات ودية لتنفيذ الحكم او ضمانات غير ودية لضمان تنفيذه

(١) الدكتور محمد محمود حافظ، (القضاء الاداري، دراسة مقارنة)، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية)، ص ٦٨٦ .

(٢) د. عصام الصادق عبدالله الفيرس، اليه تنفيذ احكام القضاء الاداري، دراسة مقارنة، بلا طبعة، (دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية |٢٠١٩)، ص ٢٠٥ .

والمسؤولية القانونية لتنفيذ الحكم، لأهمية الموضوع سوف نقوم بتناول الموضوع في ثلاث مباحث وفق ما يأتي :

المبحث الاول : ماهية تنفيذ الحكم القضائي الاداري .

المبحث الثاني : ضمانات ودية لتنفيذ حكم الالغاء .

المبحث الثالث : ضمانات غير ودية لتنفيذ حكم الالغاء .

المبحث الاول

ماهية تنفيذ الحكم القضائي الاداري

ان الادارة عندما تقوم بإصدار القرار الاداري فانه يؤدي الى تعديل المراكز القانونية او تقلص من بعض حقوق وحريات الافراد، ويكون صدور الحكم بعد ان ترفع دعوى الالغاء، فيكون من واجب القضاء ان يقوم بفحص مشروعية ذلك القرار ويصدر الحكم بإلغائه لذا يكون الحكم الذي يصدر من محكمة القضاء الاداري وعلية يجب تنفيذه من قبل الإدارة . وبذلك سوف نتناول في هذا المبحث تعريف الحكم القضائي و تعريف التنفيذ، في مطلبين وفق ما يأتي :

المطلب الاول

تعريف الحكم القضائي الاداري

الحكم لغة : هو مصدر قول حكم بينهم يحكم أي قضى، وحكم له وحكم عليه، والحكم ايضا الحكمة من العلم والحكيم : العالم وصاحب الحكمة والحكيم المتقن للأمور، وقد حكم بضم الكاف أي صار حكيما . واحكمت الشيء فاستحكم أي صار محكما، والحكم بالتحريك : الحاكم(١).

اما تعريف الحكم اصطلاحا :

لقد قسم الفقهاء تعريف الحكم القضائي الى معنيين هما معنى ذو مدلول واسع ومدلول ضيق، اما المدلول الواسع للحكم فقد عرفه بانه " القرارات الصادرة من المحاكم " (٢) . و عرف الحكم بانه " كل اعلان لفكر القاضي في استعماله لسلطته القضائية وذلك أيا كانت المحكمة التي اصدرت الحكم و أيا كان مضمونة مادام استعمالا لسلطة القاضي الولائية .

---

(١) الامام اسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح، قاموس عربي، الطبعة الاولى، (دار المعرفة بيروت لبنان | ٢٠٠٥)، ص ٢٥٢.

(٢) جلال قادر أحمد كيلاني، اشكاليات تنفيذ احكام القضاء الاداري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة ، جامعة السليمانية ، ٢٠١٦، ص ٨.

(٣) د. صدام خزعل يحيى، النظام القانوني للحكم الباطل في قانون المرافعات المدنية، الطبعة الاولى، دراسة مقارنة، (المركز القومي للإصدارات القانونية | ٢٠١٩)، ص ٢٢.

يتبن من خلال هذين التعريف ان الحكم لا يكون على حسم الحكم النهائي الذي صدر في موضوع الدعوى المقامة امام المحكمة فحسب بل انه يشمل القرارات جميعها التي تصدرها المحكمة والتي تكون داخل ضمن سلطتها القضائية .

وعرف المدلول الضيق الحكم القضائي بانه "القرار الصادرة من المحاكم المشكلة تشكيلا قانونيا في منازعات مطروحة عليها بخصومات رفعت اليها وفقا لقواعد المرافعات"[١] .

ونحن نميل الى المدلول الضيق للحكم لأسباب عديدة منها انه الحكم هو الذي يفصل في الخصومة المعروضة امام المحكمة من ناحية وانه لا يشمل القرارات التي ليست لها علاقة بالموضوع .

وان الحكم القضائي له عدة اركان وهي ان يصدر من محكمة قضائية مختصة، وان يصدر بخصومة قائمة وان يكون الحكم القضائي مكتوبا .

وبما ان بحثنا عن الحكم القضائي الاداري فانه الحكم القضائي الاداري يشترك مع الحكم القضائي في أنهما اعمال قضائية لكن الفرق بينهما هو ان الحكم الاداري يصدر بالفصل في منازعة ادارية وان السمة التي تميز الحكم الاداري هو الفصل في المنازعة الادارية كما اسلفنا هذا من ناحية وأن كون الحكم يصدر من المحاكم الادارية المختصة بفصل تلك المنازعات من ناحية اخرى .

لذا يمكن تعريف الحكم القضائي الاداري بانة " الحكم الذي يصدر في خصومة تتميز بأن الادارة احد طرفيها، ويصدر من المحكمة المختصة قانونا بالمنازعات الادارية، ويكون مكتوبا دائماً بالشكل الذي لا يختلف في ظاهره عن الاحكام المدنية" [٢] . يراجع المصدر الأصلي

ومن الجدير بالذكر ان الحكم القضائي الاداري الذي يصدر من المحاكم المختصة يختلف عن مفهوم القرار الاداري اذ يصدر الأخير من الادارة لمعالجة وحسم حالات اداريه معينة، والذي تمتلك الادارة حق سحبه والرجوع عنه، على خلاف الحكم القضائي الاداري الذي لا يمكن تعديله او الغاؤه او نقضه من المحكمة التي اصدرته بل يمكن ذلك بمراجعة طرق الطعن المقررة قانونا .

وبعد ما تقدم يمكن ان نعرف الحكم القضائي الاداري هو (هو ذلك الحكم الذي يصدر في خصومة حقيقة تكون الادارة طرفا فيها امام محكمة ذات طبيعة ادارية وفقا للقانون).

(١) جلال قادر احمد كيلاني، مصدر سابق، ص ٨ .

(٢) جلال قادر احمد كياني، مصدر سابق، ص ١١.

المطلب الثاني
تعريف تنفيذ الحكم القضائي الاداري

عرف التنفيذ بانة " الالزام والقوة والمضي والطاعة والتسليم، و يعرفه البعض بانه اتمام الشيء والخلاصة منه واحترام القانون او العقد واعمال ما يقضيان به من اوجه الامر والنهي او الإعمال الفعلي للجزاء في القاعدة القانونية " [١].

واعطى الفقه معنيين للتنفيذ الاول وهو المعنى الموضوعي والثاني المعنى الاجرائي، ويأتي المعنى الموضوعي للتنفيذ بمعنى الوفاء او التنفيذ الاختياري وقد عرف بانة " التنفيذ الذي يقوم به المدين بمحض إرادته دون تدخل من السلطة العامة لإجباره على التنفيذ " [٢]. ويتحقق التنفيذ الموضوعي قبل رفع الدعوى او بعد رفعها او عند صدور الحكم او اكتساب الحكم قوة الشيء المقضي به [٣].

ويأتي المعنى الاجرائي للتنفيذ بمعنى التنفيذ الجبري وقد عرف التنفيذ بانه " التنفيذ الذي تجريه السلطة العامة تحت اشراف القضاء ومراقبته بناء على طلب الدائن الذي بيده سند متوافر على شروط خاصة بقصد استيفاء حقة الثابت في السند من المدين قهرا " [٤].

وان تنفيذ الاحكام القضائية الادارية هو "نقل الحكم الاداري من حيز التقرير النظري الى واقع التحقيق العملي بحيث يستطيع من صدر الحكم لصالحة ان يجني من ورائه ثمرته "[٥]. وهذا هو تعريف وصفي للتنفيذ.

ونستنتج تعريف تنفيذ الحكم القضائي الإداري، في ضوء ما سبق وهو إلزام الإدارة بتحقيق مضمون الحكم القضائي الإداري وما يفرضه عليها من التزامات واتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك إما اختياريا أو حملها على التنفيذ بوسائل لا تتعارض مع طبيعة وظيفتها الإدارية ومالها من حماية قانونية خاصة وصولا لاستقرار المراكز القانونية لمن صدر الحكم لصالحه.

---

(١) محمود انيس عمر،)الحكم في الدعوى الادارية وتنفيذه)، الطبعة الثانية،)مركز الايمان العلمي بمدينة نصر | ٢٠١٤)، ص ٥٧٠

(٢) د. عدي سمير حليم حساني، (اشكالات تنفيذ الاحكام الإدارية)، الطبعة الاولى، (مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع | ٢٠١٨)، ص ١٣ .

(٣) د. أماني فوزي السيد حمودة، (ضمانات تنفيذ الاحكام الصادرة في المنازعات الإدارية)، (دار الجامعة الجديدة| ٢٠١٥)، ص ٥٩ .

(٤) اسكندر سعد زغلول، (قاضي التنفيذ علما وعملا)، (دار الفكر العربي| ١٩٧٤)، ص ٨ .

(٥) أحمد عباس مشعل، (تنفيذ الاحكام الادارية، دراسة مقارنة)، (دار الجامعة الجديدة، القاهرة |٢٠١٨)، ص ٢٤ ، ٢٥

واذا اعتمدتنا على هذا التعريف لذا تكون وسائل التنفيذ للحكم القضائي الاداري والصادر بالإلغاء هي :

١ – التنفيذ الاختياري وهو يتحقق عندما تكون الادارة ملتزمة اختياريا بالتنفيذ من دون ضغط او أكراه ويكون التنفيذ باردتها .

٢ – التنفيذ الجبري عندما تكون هناك اساليب ووسائل للضغط على الادارة لحثها واجبارها على التنفيذ و تكون بالتنفيذ الجبري حيث تلزم الادارة بالتنفيذ جبرا [١]. (إعادة صياغة).

لذا قد اختلف التنفيذ في حالة تنفيذ الحكم القضائي الاداري او التنفيذ في القانون المدني لأن المشرع حدد بعض الوسائل لا جبار الادارة على تنفيذ الاحكام الصادرة ضدها ومنها الحكم الصادر بالإلغاء .

المبحث الثاني

ضمانات ودية لتنفيذ حكم الالغاء

عندما يصدر حكم الالغاء فلا يعني ان المشكلة قد انتهت فعند التنفيذ تظهر معوقات كثيرة ويستطيع القاضي ان يذكر الادارة بواجبها بالتنفيذ دون ان يحل محلها لكي يضمن تنفيذ الحكم، وللإدارة ان تطلب الاستشارة من مجلس الدولة لتنفيذ حكم الالغاء . عليه سوف نقسم هذا المطلب على الفرعين الآتيين :

المطلب الاول : تذكير الادارة بواجبها لتنفيذ حكم الالغاء .

المطلب الثاني : طلب الاستشارة من مجلس الدولة .

المطلب الاول

تذكير الادارة بواجبها لتنفيذ الحكم الالغاء

عند اخلال الادارة بالتزامها بتنفيذ حكم الالغاء الذي يصدر من القضاء ضدها فان القاضي الاداري يستطيع ان يذكر الادارة بواجبها بالتنفيذ و ما عليها من التزامات من اجل تنفيذ الحكم الالغاء دون ان يحل محلها او ان يتعدى اختصاصه [٢].

وهناك طريقتان لقيام القاضي بتذكير الادارة بواجبها لتنفيذ حكم الالغاء وهما :

اولا : التذكير في الحكم الاصلي وكيفية تنفيذه :

يأخذ القضاء الاداري هذه الطريقة في الاحكام الصادرة بالإلغاء ولاسيما الاحكام التي تتعلق بالموظفين وذلك لامتناع الادارة عن تنفيذ الحكم وتكون تلك الطريقة بتضمين الحكم

---

(١) مروى بندي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية في الجزائر، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة | ٢٠١٤،٢٠١٥) ص ١٧، ١٨ .

(٢) د. محمد سعيد الليثي، (امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها)، الطبعة الاولى، (دار أبو مجد للطباعة بالهرم ، القاهرة| ٢٠٠٩), ص ٥٨٠ .

للحدود العامة الخاصة بالتنفيذ مما توضح الأثار القانونية للحكم وذلك على الرغم من تنوع الالفاظ والعبارات القانونية التي قد استخدمها القاضي في صياغة مضمون الحكم، الذي بين الطريقة الصحيحة لتنفيذه بأن توجه الادارة على المسار الصحيح في عملية التنفيذ ذلك بان يقوم بتوجيه الادارة وتذكيرها وتقديم المشورة القانونية لها، وعلى الادارة من خلال ذلك ان تستخلص واجبها من ذلك الحكم وأسبابه وارتباطه جوهريا بمنطوق الحكم [١].

ولقد اعتاد مجلس الدولة الفرنسي على ان يحرر سبب الحكم بأسلوب واضح ومفصل مما يبين للإدارة ما يجب عليها فعله من اتخاذ الاجراءات التي تساعد بإعادة حقوق المحكوم له حتى لو تعلقت تلك الاسباب بالأمور الشكلية [٢].

وقضت المحكمة الادارية العليا المصرية في احد احكامها على "ان مقتضى التنفيذ الصحيح للأحكام يكون في ضوء الاسباب التي قامت عليها". ومن خلال ذلك الحكم يتبين ان اسباب الحكم وخاصة حكم الالغاء لا تكون دون فائدة او بلا اهمية وذلك كون تلك اسباب الحكم تتضمن حقوق والتزامات على الادارة [٣].

يتبين مما سبق ان للحكم اسباباً هامة وانه صدر عن طريق القضاء الذي حكم بالدعوى التي اقيمت امامه وان القضاء عندما يصدر الحكم يتضمن اسباباً بين طياته، فعلى الادارة ان تنفذ الحكم بكل تفاصيله، واذا تعذر ذلك على الادارة فان القضاء يوجه الادارة ويذكرها بكيفية تنفيذ الحكم لأنه هو من قال كلمته فيه عند تنازع الطرفين امامه .

اما موقف القضاء الاداري العراقي فقد بين في كثير من احكامه واجبات الادارة عند تنفيذ الحكم ومن القرارات التي صدرت في ذلك قرار مجلس الانضباط العام (محكمة قضاء الموظفين حاليا) الذي صدر في ٢٠١١/١٢/١٣ جاء فيه " ... فلا يجوز للدائرة ان تمتنع عن ترفيع الموظف متى ما توافرت شروط الترفيع المنصوص عليها قانونا بحجة عدم استيفاء الترفيعات السابقة لشرط المدة، لما تقدم قرر المجلس بالاتفاق الحكم بالزام المدعي عليه بترفيع المدعية الى الدرجة الثانية اعتبارا من تاريخ الاستحقاق وتحميل المدعى عليه المصاريف..."[٤].

ويتضح ان القاضي الاداري العراقي من خلال ما يتضمن من احكام يصدرها فان يقوم برسم المسار الصحيح للإدارة في كيفية تنفيذه للأحكام بشكل واضح، ووضح القضاء

---

(١) زياد خلف عودة، التزام الادارة بتنفيذ احكام القضاء الاداري، (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥)، ص ٢١٠ .

(٢) د. محمد سعيد الليثي، مصدر سابق، ص ٥٨١ .

(٣) ينظر حكم المحكمة الادارية العليا في القضية ١٧٦٩، السنة ٣ قضائية، جلسة تاريخ ٢٩ / ٦ / ١٩٥٧، المشار لدى د. محمد سعيد الليثي، مصدر سابق، ص ٤٦١ .

(٤) ينظر قرار محكمة مجلس الانضباط سابقا (محكمة قضاء الموظفين حاليا) رقم الدعوى ١٣٥٨ / انضباط / ٢٠١١- - تاريخ ٢٠١١/١٢/١٣- مجموعة قرارات فتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١١، ص ٣١٢ .

الاداري للإدارة ما يجب ان تسير عليه لتنفيذ حكم الالغاء تنفيذا صحيحا وانه قد جاء في كثير من احكامه بتذكير الإدارة بتنفيذ مضمون الحكم . لذا ندعو المشرع العراقي الى ذكر نص صريح في قانون مجلس الدولة على منح القاضي الاداري سلطة تذكير الادارة بتنفيذ الاحكام كونه ضمانة مهمة لحق المحكوم له بالإلغاء .

ثانيا : التذكير من خلال بيان كيفية التنفيذ بحكم لاحق :

لا يتاح لمجلس الدولة في احيان معينة ان يبين الاجراءات الواجبة على الادارة اتخاذها لتنفيذ حكم الالغاء، الا في حالة اصدار حكم لاحق يصدر في دعوى لاحقة وتقام تلك الدعوى لسببين الاول رفض الادارة للتنفيذ، الثاني عندما تقوم بتنفيذه ناقصاً . وتحصل تلك الحالة عندما تشعر المحكمة بأن الادارة ليست جادة بتنفيذ الحكم [١].

لتلك الحالة من تذكير الادارة بتنفيذ حكم الالغاء وضعان هما :

١ – ان يقوم القاضي الاداري بتوضيح الخطأ الذي تصر عليه الإدارة:

وذلك عندما لا تقوم الادارة بتنفيذ الحكم الذي قد صدر ضدها فان القاضي الاداري يقوم بدوره بتوضيح للإدارة الخطأ الذي وقعت به وذلك لأنها تصر على عدم تنفيذ الحكم السابق وذلك في حالة يقيم احد الافراد دعوى ضد قرار الادارة السلبي الذي يتضمن الامتناع عن تنفيذ الحكم ويقوم القاضي في تلك الحالة بتذكير الادارة بالتزامها الذي يقع على عاتقها بتنفيذ الحكم، وانه عندما يبين للإدارة كيفية تنفيذ الحكم يتضمن تذكيرها بعبارات اللوم وان يحملها مسؤولية عدم التنفيذ[٢] . (الفقرة بحاجة إلى تعديلات صياغية)

٢ – أن يقوم القاضي الاداري بتذكير الادارة بالأثر المترتب على الحكم :

يقوم القاضي الاداري بتذكير الادارة بالأثر المترتب على الحكم عند وجود دعوى لاحقة تقام من قبل الادارة طالبة تفسير الحكم فيقبلها مجلس الدولة لأنها لا تحمل شك، وترفع الدعوى من المحكوم له عند امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء . وقد جاء ذلك في المادة ١/ ١٩٢ من قانون المرافعات المصري والذي جاء فيه "يجوز للخصوم ان يطالبوا من المحكمة التي اصدرت الحكم بتنفيذ ما وقع في منطوقه من غموض او ابهام ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى ويعتبر الحكم الصادر من كل الوجوه للحكم الذي يفسره، و يسرى عليه ما يسرى على هذا الحكم من القواعد الخاصة بطرق الطعن العادية و غير العادية"[٣]. وايضا حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الذي جاء فيه "يترتب على صدور الحكم ان تستنفذ المحكمة ولايتها بالنسبة الى النزاع الذي فصلت فيه، فلا يجوز لها بعد

---

(١) د. حسني سعد عبد الواحد، (تنفيذ الاحكام الإدارية)، الطبعة الاولى، (مطابع الدفاع الوطني، القاهرة |١٩٨٤)، ص ٤٦٢ .

(٢) د. عبد المنعم عبدالعظيم جيرة، ا(ثار حكم الالغاء دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى ، (دار الفكر العربي، القاهرة | ١٩٧١) ص ٣١٧ .

(٣) ينظر المادة ١٩٢/١ من قانون المرافعات المصري الحالي المرقم ٧٧ لسنة ١٩٤٩ و تعديلاته .

ذلك تفسير ما وقع في منطوق الحكم من غموض او ابهام الا وفق احكام (المادة ٣٦٦ مرافعات) ودعوى التفسير وفقا لنص هذه المادة هي تلك التي يطلب فيه الخصم الذي اقامها تفسير ما وقع في منطوق حكم سابق من غموض او ابهام ومقتضى ذلك لا تعتبر دعوى التفسير اذا لم يطلب الخصم ذلك وفي هذه الحالة يكون على المحكمة ان تقضي في الدعوى باعتبارها دعوى مستقلة بذاتها لا متممة لدعوى سابقة خرج النزاع فيها عن ولايتها"[١].

يتبين مما سبق ان القاضي الاداري يقوم بتذكير الادارة في حالة قيام الادارة بامتناعها عن تنفيذ الحكم وذلك من خلال تذكرها بالمسؤولية التي تترتب عليها حين تمتنع عن التنفيذ . وان القاضي الاداري لا يحل محل الادارة ولكن يبين المشورة والتذكير فقط، وذلك لأن المشورة التي يقدمها القاضي مستمدة من طبيعة وظيفته لأن القاضي هو خير من يعلم بما عليه فعله وعمله لتطبيق الحكم الذي اصدره وما الذي يجب ان تصل اليه الادارة في تحقيق النتائج التي يقتضيها الحكم .

المطلب الثاني

طلب الاستشارة من مجلس الدولة

لمجلس الدولة سواء في العراق او في الدول الاخرى مثل فرنسا ومصر اختصاص مهم وهو اختصاص (الافتاء) الذي يعطي فيه فتاوى لكل جهة رسمية تطلب الافتاء في موضوع معين يدخل ضمن اختصاصها، ويستطيع المجلس بهذا الاختصاص اعطاء الادارة فتاوى لمساعدتها لتنفيذ حكم الالغاء عندما تواجه صعوبات تنفيذ الاحكام بعد طلب الادارة رأي المجلس لا تخاذ الاجراءات المناسبة والواجبة لتنفيذ الحكم [٢]. ويكون طلب الافتاء عند غموض الحكم الصادر من القضاء او يصعب فهمه من قبل الادارة وانها بذلك لا يمكنها معرفة كيف تقوم بتنفيذه، وبذلك تلجأ الى مجلس الدولة بصفته المستشار العام وتقوم بسؤاله عن الرأي والمشورة حول ماهي الاجراءات التي يجب عليه اتخاذها لكي تقوم بتنفيذ الحكم بصورة صحيحة [٣].

(١) ينظر حكم محكمة الادارية العليا المصرية في القضية المرقمة ٦٦٠، السنة ٨ قضائية تاريخ الجلسة ١٢ / ابريل / ١٩٦٧، ص ٨١٣، المشار اليه لدى د. حسني سعد عبدالواحد، مصدر سابق، ص ٤٦٢ .

(٢) د. محمد سعيد الليثي، مصدر سابق، ص ٥٧٦ .

(٣) د. عصام الصادق عبدالله الفيرس، مصدر سابق، ص ٢٦٠ .

ويتضمن مجلس الدولة وظيفتين الاولى وهي وظيفة افتائيه لبيان الآراء القانونية التي تعرض في مسالة معينة، اما الوظيفة الثانية فهي قضائية تكون بالفصل في موضوع الدعاوى الادارية المعروضة عليه . ويكون الحكم الصادر بذلك ملزماً للأطراف الدعوى [١].

أما موقف القضاء و التشريعات الاخرى فان موقف القضاء الفرنسي من طلب الاستشارة من مجلس الدولة فقد طلبت الادارة رأي مجلس الدولة في تنفيذ حكم (Trebes) الذي طلبت الادارة من مجلس الدولة حول الاجراءات التي يجب ان تأخذ بها الادارة الذي اثار صعوبات كثيرة بالنسبة لإعادة الاجراءات الملغاة وانها قد قامت بتشكيل لجنة جديدة في ذلك و للخروج من تلك الصعوبات التي واجهت الادارة فأنها طلبت رأي واستشارة من المجلس لكي تسير بالطريق الصواب في تنفيذ الحكم[٢].

وجاء المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري الحالي وفي المادة (٥٨)[٣] منه التي نظمت الوظيفة الإفتائية للمجلس وان تلك المادة قد اعطت قسم الفتوى في المجلس الدور المهم في اعطاء الفتاوى للإدارة عندما تطلبه من المجلس في المسائل والموضوعات التي تحتاجها الادارة لبيان رأي مجلس الدولة منه [٤].

وقد جاء في كتاب الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري المؤرخ في ٢٨ / ٥ / ١٩٧٠ . الذي جاء فيه بالرد على استفسار عن كيفية تنفيذ حكم الالغاء . وقد اوضحت الفتوى كيف تقوم بتنفيذ الحكم والاجراءات والقرارات الواجب اتخاذها في ذلك " الا ان الجهة الادارية قد تراخت – رغم ذلك – في تنفيذ الحكم مدة تجاوزت الاربع سنوات دون مبرر .... وعلى ذلك .... قد تمادت في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي .... " [٥].

---

(١) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، (تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية)، (دار محمود للنشر والتوزيع ، القاهرة | ٢٠١٥)، ص ٣٢ .

(٢) د. أحمد محمد صالح، الموسوعة الشاملة في منازعات التنفيذ امام محاكم مجلس الدولة، الطبعة الاولى، المجلد الثاني، (المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة |٢٠١٧)، ص ٢٩٤، ٢٩٥ .

(٣) ينظر المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري المرقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الحالي، والذي جاء فيها ".... وتختص الادارات المذكورة بأبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الاولى ويفحص التظلمات الادارية . ..... " .

(٤) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، مصدر سابق، ص ٣٢ .

(٥) ينظر حكم المحكمة الادارية العليا في القضية ١٠٧٦ السنة ١٨ قضائية، جلسة تاريخ ٢/٢ /١٩٧٩ ، المشار اليه في كتاب د. حسني سعد عبدالواحد، مصدر سابق، ص ٤٦٥ .

اما عن موقف المشرع العراقي فقد جاء بالمادة (٤ و ٦) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل على اختصاص المجلس بوظيفة الافتاء، فقد تضمن المادة (٤) على اختصاص المجلس بالإفتاء . اما المادة (٦) فقد تضمن اجراءات كيفية اعطاء المشورة والفتوى الى الدوائر التي تطلب ذلك [١].

وعلى الرغم ان القيمة العملية مهمة لراي مجلس الدولة واستشارته إلا انه غير ملزم للإدارة فهو يعد نوعاً من الاستشارة الفقهية من دون ان يكون له قيمة رسمية، وانه بذلك لا يعد حكما ملزما للإدارة فأنها تستطيع ان تأخذ به او ان لا تأخذ به وقد جاء في حكم المحكمة الدستورية العليا الذي جاء فيه على ان " فتاوي الجمعية لقسمي الفتوى والتشريع لا تعد احكاما " [٢].

مما تقدم نرى ان لطلب الادارة المشورة والرأي أهمية كبيرة من عدة جوانب، الجانب الاول هو ان مجلس الدولة هو من يصدر الحكم الذي يتمثل بمحاكم القضاء الاداري وانه عندما يصدر الحكم يكون له الدراية الكاملة في كيفية ان تقوم الادارة بتنفيذه، الجانب الثاني ان الادارة عندما تواجهه صعوبات في التنفيذ فان راي المجلس سوف يبين ماهي الاساليب التي يمكن ان تساعد الادارة في تنفيذ حكم الالغاء بصورة صحيحة، وان المشورة حتى لو انها لا تكون ملزمة للإدارة إلا انها تحمل قيمة معنوية ومهمة وسامية للإدارة ويجب عليها ان لا تخالف تلك المشورة والراي . واخيرا اذا حدث ضرر من عدم تنفيذ تلك الاستشارة فان الادارة تتحمل المسؤولية القانونية بذلك .

المبحث الثاني

ضمانات غير ودية لتنفيذ حكم الالغاء

ان عدم كفاية الضمانات الودية لتنفيذ حكم الالغاء في بعض الاحيان، قد اجبر القضاء الاداري على ابتداع ضمانات اخرى لتنفيذ الحكم، ومن هذه الوسائل الاوامر القضائية و ايضا فرض الغرامة التهديدية على الادارة لإلزامها بتنفيذ حكم الالغاء في مواعيده المحددة وعدم التراخي والمماطلة في تنفيذه وكذلك المسؤولية القانونية لضمان تنفيذ الحكم . وعليه سوف نعرض هذين الضمانتين في ثلاث مطالب :

المطلب الاول : الامر القضائي لتنفيذ حكم الالغاء .

المطلب الثاني : الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الادارة على التنفيذ .

المطلب الثالث : المسؤولية القانونية لضمان تنفيذ حكم الإلغاء .

---

(١) المادة (٤ و٦) الفقرات (١،٢،٣،٤،٥) من قانون مجلس الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٢) ينظر حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية المرقمة ١٥ السنة ١ قضائية، جلسة تاريخ ١٧ / ١ / ١٩٨١، المشار اليه في كتاب د. محمد سعيد الليثي، مصدر سابق، ص ٥٧٩ .

المطلب الاول

الامر القضائي لتنفيذ حكم الالغاء

تتضمن القاعدة العامة عدم امكانية ان يقوم القاضي الاداري بتوجيه الاوامر الى الادارة بحسب ما جاء بالمبدأ " الفصل بين السلطات ". ولكن الادارة في كثير من الاحيان تمتنع عن تنفيذ حكم الالغاء، لذا فقد أعطي الحق للقاضي بأن يقوم بتوجيه الاوامر الى الادارة لإجبارها على تنفيذ حكم الالغاء . عليه سوف نقوم ببيان الامر القضائي في الفروع الاتية:

الفرع الاول : تعريف الامر القضائي وبيان أنواعه .

الفرع الثاني : شروط الامر القضائي .

الفرع الثالث : موقف القضاء من الامر القضائي .

الفرع الاول

تعريف الامر القضائي وانواعه

الأمر القضائي هو " طلب يوجه الى الادارة لتقوم بعمل معين او ان تمتنع عن القيام عن مثل هذا العمل " [١].

وعرف بانه " امر توجهه المحكمة او احد قضاتها الى شخص طبيعي او اعتباري لعمل شيء او الامتناع عن عمل شيء " [٢].

وقد اجمع الفقه الفرنسي على جواز تدخل القضاء في اجراءات تنفيذ الاحكام القضائية وذلك لأن السلطة القضائية التي قد فصلت بالنزاع يكون لها الحق بالأشراف على التنفيذ في اصدار احكامها في ذلك النزاع الذي كان امامها . وفرضت هذا التدخل من القضاء مبادئ العدالة وروح القانون، فقد قضت العدالة بان يجب على القضاء ان يكون محايدا بين مصالح الدائن والمدين على حد سواء، وذلك عند قيام الادارة بالامتناع عن التنفيذ واصرارها عليه وعدم تنفيذ حكم الالغاء، مما يتطلب من القضاء التدخل لحسم النزاع الذي يقع وخاصة عن عدم تنفيذ الحكم القضائي [٣].

اما الفقه العربي فقد تطرق ايضا الى موضوع الامر القضائي الصادر من القضاء الموجهة الى الادارة لتنفيذ الحكم القضائي . واقد اختلف الفقه العربي على موضوع الاوامر القضائية ومشكلة تنفيذ الحكم القضائي الى رأيين في ذلك، فلم يعطي الرأي الاول الحق

---

(١) د. حنان محمد القيسي، د. مازن ليلو راضي، الطبعة الاولى، امتناع الادارة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٨.، ص ١٩٠.

(٢) عادل ماجد بورسلي، وسائل الزام الادارة بتنفيذ الاحكام الصادرة في المنازعات الادارية في القانون الكويتي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٣.، ص ٣٩٤ .

(٣) د. محمد سعيد الليثي، مصدر سابق، ص ٤٤٤ .

بربط الامر القضائي ومشكلة تنفيذ الحكم، كونهما من وجهة نظر اصحاب هذ الرأي مسألتين غير متلازمتين ومفصولتين عن بعضهما وذلك لأن مسالة التنفيذ تكون مرتبطة في الادارة فحسب وان الأمر القضائي مسالة متعلق بالقضاء الاداري فحسب، وعليه فان مشكلة تنفيذ الحكم تكون لاحقة على اصدار الامر القضائي . واعطى الرأي الثاني الحق بربط الأمر القضائي ومشكلة تنفيذ الحكم القضائي كونهما مسألتين متلازمتين وذلك لأن الامر القضائي هو احد مواضيع الحكم القضائي . وذلك لان الحكم القضائي هو مشابه للأمر القضائي الموجه للإدارة للقيام بعمل او لامتناع عن عمل معين . لذا يكون الحكم الصادر بإلغاء قرار اداريّ يكون في داخله امر الى الادارة بإصدار قرار اداري جديد خال من جميع العيوب التي دفعت الى الغائه . وبذلك لا تكون مهمة القضاء الاداري فقط اصدار حكم قضائي بل يتضمن اوامر قضائية بتنفيذ الحكم[١].

واننا نؤيد الرأي الثاني ذلك لأن القضاء الاداري يكون له الدور في ان يقوم بتوجيه الادارة الى تنفيذ الاحكام الصادرة منها . ولأن حكم القاضي الاداري يتضمن اقرار الحق للمحكوم لصالحه وايضا توجيه الامر للإدارة بتنفيذ الحكم .

والأوامر القضائية لها انواع عديدة من حيث ارتباطها بالحكم هي :

اولا : الاوامر السابقة على صدور الحكم : وهي الأوامر التي يصدرها القاضي وتقترن بمنطوق الحكم، ويكون لتلك الاوامر حجية الحكم نفسها، وان هدف هذه الاوامر هو تدارك سوء نيه الادارة من عدم تنفيذ الحكم إذ تعد تدبيراً وقائياً لتنفيذ الحكم .

ثانيا : اوامر لاحقة على صدور الحكم : وهي الأوامر التي يصدرها القاضي في فترة لاحقة لإصدار الحكم القضائي عندما ترفض الادارة تنفيذ الحكم، وتصدر هذه الاوامر بناء على طلب صاحب الشأن الذي صدر الحكم لصالحه اذا امتنعت الادارة عن تنفيذه [٢].

الفرع الثاني

شروط الامر القضائي

ان موضوع توجيه الاوامر القضائية الى الادارة من القضاء ليس مجرداً من كل القيود او الشروط، فهناك شروط معينة لكي يقوم القاضي الاداري بتوجيه الأوامر الى الادارة، ومن تلك الشروط ما يكون متعلقاً بالأمر نفسه وهو ما يهمنا في مجال بحثنا هنا، ومن هذه الشروط ما يأتي :

أولاً : وجود حكم صادر من محاكم القضاء الاداري :

لإصدار امر القضائي على الادارة لتنفيذ الحكم او ان يستخدم التهديد المالي في مواجهه الادارة لإجبارها على تنفيذ الحكم. ان يكون هناك حكم قضائي من ناحية و ان يكون الحكم

(١) زياد خلف عودة، مصدر سابق، ص ١٩٩ .

(٢) د. محمد سعيد الليثي، مصدر سابق، ص ٤٩٣ .

صادراً من محاكم القضاء الاداري من ناحية اخرى، وعليه يخرج من هذا الاطار ان يصدر أمر قضائي لتنفيذ اوامر العرائض مثلا [١]. المؤشر بالأصفر إعادة صياغة أينما ورد

اولا : طلب صاحب الشأن :

ان مفاد هذا الشرط انه لا يستطيع القاضي الاداري ان يوجه أي أمر الى الادارة من تلقاء نفسه، ولكن يجب ان يكون هناك طلب ذلك حتى يتمكن القاضي الحكم بذلك . اذن يكون تقديم الطلب من قبل صاحب الشأن المحكوم له هو يؤدي الى قيام القاضي بالحكم بالأمر القضائي [٢].

وانه لا يكفي ان يكون هناك طلب لكي يقوم القاضي بالأمر القاضي بل يجب ان يحدد الطلب صراحة ما يريده صاحب الشأن من اجراءات بخصوص ذلك، اي الامر الذي يرضيه لتنفيذ الحكم بحسب مقتضاه [٣].

ثانيا : لزوم الامر لتنفيذ حكم الالغاء :

لا يوجه القاضي الاداري أمر الى الادارة الا اذا كان هذا الامر لازما لتنفيذ الحكم . اي لا يقوم القاضي بإصدار الأمر وايضا بفحص طلب صاحب الشأن وان يقوم بإصدار قرار ثان إلا اذا كان الامر لازما لتنفيذ الحكم، لذا يكون القاضي قد اقتنع بان توجيه الامر مسألة حتمية وواجبه له للقيام بتنفيذ الحكم بذلك يتوجب على القاضي ان يصدر الامر القضائي[٤].

وقد اكد مجلس الدولة الفرنسي في احد احكامه على ذلك حيث جاء فيه " لا يجوز ان يوجه القاضي أوامر الى الادارة وهي ليست لازمة لتنفيذ الحكم " [٥].

ثالثا : اقتران الامر القضائي بالغرامة التهديدية :

ان هذا الشرط مهم ولاسيما عندما يريد القاضي ان يمزج بين اصدار الامر واقترانه بالغرامة التهديدية اللازمة لتنفيذ الحكم . ولا يلزم القاضي في هذا الحالة بأن يقرن الأمر القضائي بالغرامة التهديدية كلما كان هناك عدم تنفيذ من جانب الادارة او تأخير في إعمال سليم لأوامر التنفيذية وعلية فان ذلك مرهون بمحض قناعة القاضي لو حتى طلب صاحب

---

(١) جلال قادر احمد كيلاني، مصدر سابق، ص ١٣٨ .

(٢) سردار عماد الدين محمد سعيد البريفكاني، وسائل ضمان تنفيذ الاحكام الادارية ضد الادارة في النظام العراقي، (رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية |٢٠١٦)، ص٢٢٢.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية لإجبار الادارة على تنفيذ الاحكام الادارية، الطبعة الثالثة، (دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية |٢٠١١-٢٠١٢)، ص ٨٧ .

(٤) أ.د. حنان محمد القيسي، د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٢٠٥ .

(٥) نقلاً عن عادل ماجد بورسلي، مصدر سابق، ص ٤١٨ .

الشأن ذلك، فالقاضي ان شاء قضى باقتران الامر بالغرامة التهديدية وان شاء اعرض عن ذلك حتى لو توفرت مقتضياتها[١].

الفرع الثالث

موقف القضاء الاداري من الأمر القضائي

رفض القضاء الفرنسي ان يستخدم القاضي الاداري سلطة توجيه الادارة لضمان تنفيذ الحكم القضائي وذلك لأسباب عديدة منها نقص وغياب النصوص القانونية بهذا الاتجاه، فضلا عن سبب وجود بعض العوامل منها التاريخية ومنها السياسية ومن اهم تلك العوامل ان رجال القضاء الاداري قد قاموا بتفسير خاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات وخاصة بين الهيئات الادارية والقضائية لذا فقد حرموا ان يتدخل القضاء بشؤون الجهة الادارية، بذلك فقد قررت بعض احكام القضاء الاداري الفرنسي بعدم جواز ان يتدخل القاضي الاداري بتوجيه واصدار اوامر قضائية للإدارة [٢].

وقد تغير الوضع بعد ذلك ولاسيما ان الفقهاء قد نادوا بتغيير هذا الوضع والى جعل المحاكم لها دور في توجيه اوامر واصدارها الى الادارة لتنفيذ الحكم القضائي بعد كثير من الدعوات من قبل الفقه الفرنسي اخيرا استجاب المشرع الفرنسي لذلك في قانون رقم (١٢٥) والصادر بتاريخ ١٩٩٥/٢/٨، الذي هدم الحظر الذي وضع أمام المحاكم في اصدار اوامر قضائية للإدارة لتنفيذ الاحكام القضائية [٣].

وبعد الاعتراف للقاضي الاداري بسلطة اصدار اوامر الى الادارة فقد حدث تغيير كبير في وظيفة القاضي الاداري، فلم يعد القاضي الاداري يكتفي بإلغاء القرار الاداري بل أصبح له الحق ان يملي على الادارة ما يجب القيام به وما يجب الامتناع عنه . [٤].

ولقد منح مجلس الدولة الفرنسي القاضي الاداري الحق بإصدار اوامر قضائية للإدارة لتنفيذ الحكم، في قانون رقم (١٢٥) والصادر بتاريخ ١٩٩٥/٢/٨ والذي قد هدم الحظر الذي وضع امام المحاكم في اصدار اوامر القضائية للإدارة لتنفيذ الاحكام القضائية . فقد جاء في احد احكامه " ان حق القاضي في توجيه اوامر الى جهة الادارة وهو يعتمد على اسباب الحكم الصادر بالدعوى وان توجيه اوامر الى الادارة يشكل امتداداً لحجية الامر المقضي فيه "[٥].

(١) سردار عماد الدين محمد سعيد البريفكاني، مصدر سابق، ص ٢٣٦ .
(٢) د. عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة، مصدر سابق، ص ٢٩٧ .
(٣) د. ابو بكر احمد عثمان النعيمي، (حدود سلطات القضاء الاداري في دعوى الالغاء، دراسة مقارنة)، (دار الجامعة الجديدة، بلا طبعة، ٢٠١٣)، ص ٢٢٦ .
(٤) بروا فاروق سعيد، امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء، (رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة اليرموك|٢٠١٢)، ص ١٧٩ .
(٥) نقلا عن عادل ماجد بورسلي، مصدر سابق، ص ٤٠٢ .

اما موقف القضاء المصري فأن القضاء المصري منذ نشأته في عام ١٩٤٦ تأثر بالاتجاه التقليدي الذي وضع الحظر على القاضي الإداري حتى لا يقوم بإصدار امر قضائي لتوجيه الادارة لتنفيذ الحكم، وانه استند بعدم احلال القاضي محل الادارة على مبدا الفصل بين السلطات. اما حظر توجيه الأوامر القضائية من قبل القاضي الاداري فقد استند إلى السياسية القضائية التي تبناها مجلس الدولة الفرنسي نتيجة للظروف التاريخية كما قلنا سابقا [١].

ومن أحكام القضاء الاداري المصري في هذا الاتجاه الحكم المؤرخ في ١/ ١٢ / ١٩٥٥ الذي جاء فيه " اذا كان الطلب ينطوي على صدور امر للجهة الادارية بعمل شيء معين فان المحكمة لا تملكه اذ ان اختصاصها قاصر على الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون، او تسوية المراكز بالتطبيق لهذا القانون، ومن ثم فان طلب المدعي وضعه على درجة وهو من الخدمة الخارجين على الهيئة غير المؤهلين يكون خارجا عن اختصاص هذه المحكمة " [٢].
كما وقضت محكمة الادارية العليا المصرية في حكمها المؤرخ ٣/٢٩ / ١٩٩٢ الذي جاء فيه " ان اصدار اوامر من القاضي الاداري يخرج عن حدود اختصاصه الذي حدده كل من الدستور وقانون مجلس الدولة ويتنافى مع مبدأ استقلال السلطة التنفيذية عن السلطتين القضائية والتشريعية وفقا لأحكام الدستور " [٣].

وبالمقارن بين موقفي القضاء المصري والفرنسي فان القضاء الفرنسي قد توسع توسعا كبيرا في الاخذ بإصدار الاوامر القضائية للإدارة من اجل تنفيذ حكم الالغاء، اما القضاء المصري فقد بقى محصورا بالحدود التقليدية القديمة في مسالة اصدار الاوامر القاضية وتوجيها الى الإدارة من اجل تنفيذ حكم الالغاء .

اما موقف التشريع العراقي فخلا التشريع العراقي من اي نص قانون يخول القضاء بان يقوم بإصدار الاوامر القضائية للإدارة . [٤]

وعند رجوعنا الى المادة (٧ / ثامنا / أ) من قانون مجلس الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل بتاريخ ٢٠١٣ التي جاء فيها " تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان

---

(١) د. يسرى محمد العصار، مبدأ حظر توجيه الاوامر من القاضي الاداري للإدارة حظر الحلول محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بلا طبعة ، ٢٠١١، ص ٥٤ .

(٢) ينظر حكم القضاء الاداري في الدعوى المرقمة ٣٨٢٦ المؤرخ في ١ / ١٢ؤ/ ١٩٥٥، السنة ٧ – المشار اليه لدى د. عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة، مصدر سابق، ص ٢٩٨ .

(٣) ينظر حكم محكمة الادارية العليا المصرية، طعن رقم ٢٩٧ /٤، السنة ٣٦ قضائية، تاريخ ١٩٩٢/٣/٢٩، المشار اليه لدى بروا فاروق سعيد، مصدر سابق، ص ١٨٢ .

(٤) د. ابو بكر احمد عثمان النعيمي، مصدر سابق، ص ٢٣٣.

كان له مقتضى بناء على طلب المدعي"، وبناء على النص اعلاه فان سلطة القاضي الاداري تتمثل في رد الطعن او الغاء القرار المطعون فيه او تعديل القرار المطعون فيه او الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى وبطلب من المدعي[١].

يتبن ان القضاء العراقي والفرنسي والمصري بينهما اختلافات كثيرة حيث توسع القضاء الفرنسي بموضوع الاوامر القضائية اكثر من القضائيين المصري والعراقي . اما اذا قارنا بين موقف القضاء العراقي والمصري فان القضاء العراقي قد تجاوز الاتجاه التقليدي الذي حظر توجيه الاوامر القضائية للإدارة استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات . واننا نرى ان القضاء العراقي لم يكن بمقدوره ان يوجه الأوامر القضائية في حالة امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء، ولكن اقتصر دوره على طلب الغاء القرار الاداري والزام المدعي عليه فقط، لذا نقترح على المشرع العراقي ان يضيف نصا قانونيا صريحا يعطي الحق للقاضي الاداري بتوجيه الاوامر القضائية للإدارة لتنفيذ حكم الالغاء وخاصة عندما تمتنع الادارة عن تنفيذه او تتلكأ وذلك لأجل ضمان تنفيذ الحكم بأفضل السبل .

ونرى ايضا ان حق القاضي في توجيه اوامر الى الجهة الادارية هو حق طبيعي لمنع الادارة من ان تستبد في قرارتها عند عدم تنفيذ حكم الالغاء مهدره حجية الشيء المقضي به لاسيما عندما تقوم بعدم تنفيذ حكم الالغاء كاملاً .

المطلب الثاني

الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الادارة على التنفيذ

ان الادارة عند امتناعها لتنفيذ الاحكام القضائية الصادرة من القضاء الاداري وخاصة حكم الغاء القرار الاداري، فان ذلك الامتناع يعد عملاً غير مشروع وانه يشكل تجاوزاً للسلطة على أساس ان الامتناع يهدر القيمة القانونية للحكم ويضيع هيبة القضاء فلابد من ان يوجد جزاء يقع على الادارة لامتناعها عن التنفيذ [٢].

وان السبب المهم والرئيسي الذي يدفع المشرع الى الاخذ بالغرامة التهديدية لتنفيذ الاحكام القضائية هو قصور الطرائق التنفيذية الاخرى التي تحمل الادارة على تنفيذ الاحكام [٣].

وعلية سوف نقوم بدارسة الغرامة التهديدية في ثلاثة فروع هي :

الفرع الاول : تعريف الغرامة التهديدية .

الفرع الثاني : اجراءات الحكم بالغرامة التهديدية.

الفرع الثالث : موقف التشريعات من الغرامة التهديدية .

---

(١) زياد خلف عودة، مصدر سابق، ص ٢٠٤ .

(٢) د. بشاير غانم الديكاني، تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الاداري، (بحث منشور في مجلة الكويت العالمية، السنة الخامسة، العدد ٢٠ |٢٠١٧)، ص ٤٧ .

(٣) أحمد عباس مشعل، مصدر سابق، ص ٢٧٧ .

الفرع الاول
تعريف الغرامة التهديدية

للغرامة التهديدية تعريفات متعددة سواء في القانون المدني او القانون الاداري، فقد اعطى الدكتور عبدالرزاق السنهوري تعريفا للغرامة التهديدية إذ قال " القضاء يلزم المدين تنفيذ التزامه عينا خلال مدة معينة فاذا تأخر في التنفيذ كان ملزما بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخير مبلغا معينا عن كل يوم او كل اسبوع او كل شهر او انه وحدة اخرى من الزمن، او عن كل مرة يأتي عملا يخل بالتزامه، وذلك الى ان يقوم بالتنفيذ العيني او ان يمتنع نهائيا عن الاخلال بالالتزام، ثم يرجع الى القضاء فيما تراكم على المدين من الغرامات التهديدية، ويجوز للقاضي ان يخفض هذه الغرامات او ان يمحوها تماما " [١].

اما تعريف الغرامة التهديدية في القضاء الاداري، فقد عرفت بانها " عقوبة مالية تبعية ومحتملة تحدد بصفة عامة بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ احكام القضاء الاداري او التأخير في تنفيذها الصادرة ضد اي شخص من اشخاص القانون العام او اي شخص من اشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة المرفق العام " [٢].

لذا فان الغرامة التهديدية تعد وسيلة للقاضي لكي تقوم الادارة بتنفيذ الحكم ويجبرها على ذلك، ويجب ان تكون الغرامة التهديدية التي يفرضها القاضي بمستوى كافٍ لكي لا تلجأ الإدارة الى اختيار حل المماطلة في تنفيذ الحكم . لذا يجب ان تكون اداة تحث الادارة على التنفيذ[٣].

ويعد نظام الغرامة التهديدية نتاجاً الاجتهاد القضاء الفرنسي وذلك لأن التقنين المدني الفرنسي الصادرة في عام ١٨٠٤ لم ينظم الغرامة التهديدية ولكن تدخل المشرع الفرنسي واقر نظاما قانونيا لذلك فقد ذكر في نص المادة (١٠٣٦) من تقنين اصول لعام ١٨٠٦ . الذي اجاز ان تصدر المحاكم في قضايا معينة حتى لو من تلقاء نفسها وذلك لأن القضاء الفرنسي عندما يحكم بالغرامة التهديدية فأن يفرض عقوبة مالية على الادارة لامتناعها عن تنفيذ الحكم[٤].

---

(١) د. عبدالرزاق احمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، (منشورات الحلبي، بيروت، الطبعة الثالثة | ٢٠٠٥)، ص ٨٠٧ .

(٢) د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ احكام القضاء الاداري الصادرة ضد الادارة، (دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية |٢٠٠٢)، ص ١٥ .

(٣) د. منصور محمد احمد، (الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ احكام القضاء الاداري والصادرة ضد الإدارة)، (دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية | ٢٠٠٩)، ص ١٥ .

(٤) د. فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة مقارنة، (بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد ٢| ٢٠١٢)، ص ١٠ .

ايضا اعطى المشرع الفرنسي لمجلس الدولة سلطة اصدار الحكم بالغرامات التهديدية ضد الادارة عند امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية ومنا حكم الالغاء .في قانون المرقم ٥٣٩ – ٨٠ والصادر في ١٦ /٧ / ١٩٨٠ [١].

الفرع الثاني

اجراءات الحكم بالغرامة التهديدية

عندما تتوفر الشروط السابقة فإنه سوف يقوم الحق للمحكوم له بأن يطلب اتخاذ الاجراءات التي تحكم بالغرامة التهديدية وان اجراءات الحكم بالغرامة تكون على مراحل متعددة وهي مرحلة الحكم بالغرامة التهديدية، ومرحلة تصفية الغرامة التهديدية .

اولا : مرحلة الحكم بالغرامة التهديدية :

تمر مرحلة الحكم بالغرامة التهديدية بإجراءات عديدة وهي تقديم الطلب وكذلك الجهة المختصة بالحكم بالغرامة التهديدية وايضا ميعاد سريان الغرامة التهديدية .

١ – تقديم طلب للجهة القضائية الادارية :

يجب ان يقدم طلب الى الجهة القضائية ولا يشترط فيه شكل معين ولكنه يجب ان يكون الطلب مكتوبا، لأن للكتابة خاصية مهمة في الاجراءات القضائية ويتحدد الطلب بميعاد معين ولا يجوز مخالفة الميعاد لأنه من النظام العام [٢].

وان هناك نوعان من الطلبات لكي يحكم بالغرامة التهديدية وهي النوع الاول طلب الحكم بالغرامة بصورة صريحة أما النوع الثاني هو طلب في المساعدة في التنفيذ الذي ينتهي في حالتين: ان تقبل الادارة بالتنفيذ الحكم، او ان يصدر الحكم بالغرامة التهديدية لكي يجبرها على التنفيذ على الرغم من ان الطلبين يختلفان في موضوعهما الا انهما يتعلقان بالحكم بالغرامة التهديدية لإجبار الادارة على التنفيذ [٣].

٢ – الجهة المختصة في طلب الغرامة التهديدية :

عندما تحدد الجهة القضائية المختصة بالفصل في الغرامة التهديدية وهي تكون مسالة اجرائية لذا تكون الجهة المختصة بالحكم بالغرامة التهديدية في المسائل الادارية هي محاكم القضاء الاداري [٤].

وقد حدد المشرع الاداري الجهات القضائية الادارية وهي اما مجلس الدولة وفضلا عن المحاكم الادارية و الاستئنافية .

---

(١) جلال قادر احمد كيلاني، مصدر سابق، ص ١٥٢ .

(٢) جلال قادر احمد كيلاني، مصدر سابق، ص ١٥١ .

(٣) د. محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص ٧٢ .

(٤) كمال الدين رايس، اليات الزام الادارة على تنفيذ القرارات القضائية في قانون الاجراءات المدنية والتجارية، (كلية الحقوق والسياسة، جامعة العربي بن مهيدي |٢٠١٤)، ص ١١٤ .

أ- مجلس الدولة :

يختص مجلس الدولة بالفصل في طلب الغرامة التهديدية في الاحكام الادارية التي يصدر عنه. وايضا القرارات التي تحال اليه من المحاكم الادارية وذلك لأنه يعد بمثابة درجة استئناف لتلك المحاكم الادارية . ويختص مجلس الدولة في كافة الطلبات التي تتعلق بالأحكام الصادرة عنه والمتعلقة بالسلطات الادارية الاخرى [١].

وقد اعطى المشرع الفرنسي لمجلس الدولة سلطة اصدار الحكم بالغرامات التهديدية ضد الادارة عند امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية ومنا حكم الالغاء .في قانون المرقم ٥٣٩ – ٨٠ والصادر في ١٦ /٧ / ١٩٨٠ [٢] .

ب – المحاكم الادارية و الاستئنافية :

تختص المحاكم الادارية و الاستئنافية في الفصل في طلب الحكم بالغرامة التهديدية على أساس ان دعوى الغرامة سوف تنتهي دائما بالتعويض لذا تعد من دعاوى القضاء الكامل الذي تختص بها المحكمة الادارية[٣].

وقد اعترف المشرع الفرنسي للمحاكم الادارية والاستئنافية بان تقوم بفرض الغرامة التهديدية والفصل في طلب الحكم بالغرامة التهديدية وذلك في القانون المرقم ١٢٥ الصادر في ٨ / ٢ / ١٩٩٥ . حيث نصت المادة (٨) الفقرة (٤) على ان طلبات الغرامة التهديدية تقدم الى الجهة القضائية التي اصدرت الاحكام النهائية اما الاحكام المطعون بالاستئناف بها فإنها تقدم الى الجهات القضائية اي المحكمة التي رفع امامها الاستئناف [٤].

٣ – ميعاد سريان مدة الغرامة التهديدية :

كان بدء سريان مدة الغرامة التهديدية من اختصاص القاضي الاداري و لم يتطرق المشرع له، عليه فان القاضي الاداري هو من يقرر اللحظة التي تبدأ بها مدة سريان الغرامة التهديدية وذلك بالنسبة لكل حالة وظروفها لأن كل حالة تختلف عن الاخرى فقد حدد القاضي الاداري ووضع موقف متحيز بذلك فقد حدد ان الحظة التي تبدا بها سريان ميعاد الغرامة تكون بانتهاء المدة التي تمهل للإدارة لكي تقوم بتنفيذ حكم الالغاء او ان تضع الحكم موضوع التنفيذ الفعلي له، بذلك تكون تلك المدة معقولة لكي تتخذ اجراءات اخرى ضد الادارة [٥].

---

(١) مزياني سهيلة، الغرامة التهديدية في المادة الادارية، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الخضر، باتنة | ٢٠١١، ٢٠١٢) ص ٥٨ .

(٢) جلال قادر احمد كيلاني، مصدر سابق، ص ١٥٢ .

(٣) مزياني سهيلة، مصدر سابق، ص ٥٨ .

(٤)عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية، (دار النهضة العربية، القاهرة |٢٠٠٩)، ص ٩٢ .

(٥) د. محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص ٢٢٨ .

٤ – تقدير قيمة الغرامة التهديدية :

ان القاضي الاداري له الحرية في تقدير قيمة الغرامة التهديدية وانه يستطيع ان يعدل معدل الغرامة كما يريد وذلك لأنه يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في ذلك . ولا ترتبط الغرامة التهديدية بطلب الشخص المعني ولا ترتبط بدرجة الضرر الذي احدثه عدم تنفيذ الاحكام القضائية، وان الحكم بالغرامة التهديدية هو لإجبار الادارة لتنفيذ الحكم الصادر من القضاء[١].

ثانيا : تصفية الغرامة التهديدية :

تعد تصفية الغرامة التهديدية اداة للضغط على الادارة لتنفيذ الحكم القضائي لأنها تؤدي الى ادانة الاشخاص العامة او احد مؤسسات القانون الخاص التي تكون مكلفة بإدارة المرافق العامة وتنظيمها بان تدفع مبلغاً من المال عن طريق الحكم الذي يصدر من القاضي الاداري[٢].

وان المقصود بتصفية الغرامة التهديدية هو عملية تحويل مبلغ الغرامة التهديدية الاحتمالي اي غير القابل للتنفيذ الى مبلغ يستحق الاداء اي قابل للتنفيذ [٣].

اما عن اجراءات تصفية الغرامة فإنها أولاً : تقديم طلب الى القاضي الاداري يطلب فيه تصفية الغرامة التهديدية وان من يقدم الطلب هو المنفذ له لكي يضع حداً او نهاية للتهديد المنفذ عليه و تطبيقا للمبدأ القائل أن الحقوق مطلوبة وليست محمولة [٤].

وان يقدم الطلب امام الجهة نفسها التي حكمت بالغرامة التهديدية لتصفية المبالغ التي تكون في ذمة المنفذ ضده وان يحدد لها التعويض عن الطريق الذي يقرر لها القانون . واما الاجراء الثاني فهو ان يكون هناك ميعاد لتصفية الغرامة التهديدية فانه يجب الالتزام بالمدة المحددة التي قد حددها القاضي التي أمر بها لتنفيذ حكمه وتكون تلك المهلة اجرائية يتخذ المنفذ ضده الاجراءات اللازمة للتنفيذ [٥].

---

(١) د. منصور محمد احمد، مصدر سابق، ص ١٤٤ .

(٢) أ . د. حنان محمد القيسي، د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ٢١٥ .

(٣) جلال قادر احمد كيلاني، مصدر سابق، ص ١٥٣ .

(٤) د. علي عبدالحميد تركي – نظام الغرامة التهديدية كوسيلة لضمان تنفيذ الاحكام القضائية، (دار النهضة العربية، القاهرة، بلا طبعة |٢٠١١)، ص ٢٠٥ .

(٥) منصر عادل، بشيرن محند، (الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار المنفذ ضدة، كلية الحقوق والسياسة، قسم القانون الخاص، جامعة عبدالرحمان جيرة | ٢٠١٧، ٢٠١٨), ص ٧٠ – ٧٣ .

الفرع الثالث

موقف التشريعات من الغرامة التهديدية

اخذت التشريعات بالغرامة التهديدية في اكثر من مناسبة لذا سوف نقوم بدارسة موقف التشريع الفرنسي والمصري و العراقي .

اولا : موقف التشريع الفرنسي :

ان من اهم القوانين الفرنسية التي اخذت بالغرامة التهديدية سبباً لإجبار الادارة على تنفيذ الحكم القضائي هو قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ الذي كان له الفضل في ان يحكم بالغرامة التهديدية واذا تأملنا ذلك القانون فإننا نلحظ مدى فاعلية وتأثير فرض الغرامة على اجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية . وقد طاردت الادارة في توقيع الغرامة التهديدية في عدة محاولات وهي عدم التنفيذ الكلي للحكم القضائي والتنفيذ الجزئي والتنفيذ المتأخر. وان هذا القانون عدل بتاريخ ٨ / ٢ / ١٩٩٥ بقانون الذي احدث تعديلا قضائيا واصلاحا في مجال الغرامة التهديدية [(١)].

اما التطبيقات القضائية الفرنسية فقد جاء في احكام قضائية عديدة وان الاحكام التي صدرت تكون اما من مجلس الدولة الفرنسي او من المحاكم الادارية والاستئنافية الاخرى . فقد جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي في ٤ / نوفمبر/ ١٩٩٦ وفي قضية (Kerbache) الذي قد قضى الحكم بان يلزم على الادارة بتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الاداري الذي صدر بأنهاء خدمة المدعية ويجب ان يكون التنفيذ كاملا مع الحكم على الادارة بدفع غرامة تهديدية مقدارها (٣٠٠) فرنك عن كل يوم تأخير لإجبارها على اداء تعويض المناسب للمدعية .

اما الاحكام التي صدرت من المحاكم الادارية والاستئنافية الاخرى فقد قضت محكمة استئناف (Marseille) الادارية في ١٧ / مايو / ٢٠٠٥ الذي جاء فيه " بفرض غرامة قدرها ١٠٠٠ يورو عن كل يوم تأخير اذا لم تقم غرف التجارة باتخاذ الاجراء اللازم لتنفيذ حكمها خلال ستون يوما ..... " [(٢)].

يتبين ان القضاء الفرنسي غني بالأحكام التي صدرت في فرض الغرامة التهديدية سبباً لإجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية ومن ضمنها الحكم الصادر بالإلغاء، للمشرع الفرنسي الدور المتميز لأنه قد وضع نصوص تشريعية صريحة في فرض الغرامة التهديدية ضد الادارة لإجبارها على التنفيذ. بذلك قد قطع المشرع الفرنسي اشواطا طويلة الى ان وصل الى ذلك .

ثانيا : موقف المشرع المصري :

لقد نظم المشرع المصري الغرامة التهديدية في المواد (٢١٣ / ٢١٤) في القانون المدني العام ١٩٤٨ الذي جاء في المادة ٢١٣ على " ١ – اذا كان تنفيذ الالتزام عينا غير ممكن او

---

(١) د. محمد مصطفى السيد عبدالعليم، مصدر سابق، ص ٢٦٥ .

(٢) د. محمد سعيد الليثي، مصدر سابق، ص ٦٧٣ .

غير ملائم الا اذا قام به المدين نفسة، جاز للدائن ان يحصل على حكم بالزام المدين بهذا التنفيذ بدفع غرامة التهديدية ان امتنع عن ذلك . ٢ – واذا رأى القاضي ان مقدار الغرامة ليس كافيا الاكراه المدين الممتنع عن التنفيذ، جاز له ان يزيد من الغرامة كما رأى داعيا للزيادة " [١].

على الرغم من ان المادة في اعلاه تعد اساسا قانونيا للحكم بالغرامة التهديدية الا ان تطبيق تلك المادة يكون في نطاق القانون الخاص، لذا فان مجلس الدولة عندما يصدر حكم بالغرامة التهديدية ضد الادارة فأنه يكون بحاجة الى نص قانوني وتشريعي صريح يعطيه الحق بفرض الغرامة التهديدية ضد الادارة [٢].

ولم يجز القضاء المصري فرض الغرامة التهديدية لأنه سوف يؤدي الى تعدي على استقلال المحكمة الادارية بحسب وجه رأي القضاء المصري، ويوجه القاضي الاداري الادارة او يفرض غرامة تهديدية عليها [٣].

ثالثا : موقف المشرع العراقي :

لقد جاءت عبارة التنفيذ بطريق الغرامة التهديدية في المادة (٢٥٣) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ على " اذا كان تنفيذ الالتزام عينيا غير ممكن او غير ملائم الا اذا قام به المدين نفسة وامتنع المدين عن التنفيذ جاز للمحكمة بناء على طلب الدائن ان تصدر قرارا بالزام المدين بهذا التنفيذ ويدفع غرامة تهديدية ان بقى ممتنعا عن ذلك " .

والمادة (٢٥٤) التي جاء فيها " اذا تم التنفيذ العيني او اصر المدين على رفض التنفيذ حددت المحكمة نهائيا مقدار التعويض الذي يلزم به المدين مراعية في ذلك الضرر الذي اصاب الدائن والتعنت الذي بدأ من المدين " [٤].

ولم يتضمن قانون مجلس الدولة العراقي المرقم ٢٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، ايه اشارة الى توقيع او فرض الغرامة التهديدية على الادارة . و ايضا جاء قانون مجلس شورى اقليم كوردستان العراق المرقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨ ايضا على ذلك الاتجاه[٥].

وعلى الرغم ان الغرامة التهديدية فعليا لم تعد ناجعة ومؤثرة والاصل منها التهديد فقط ولا تتعدى ذلك لذا ندعو المشرع الاخذ بها في نطاق ضيق لأن الادارة تعلم انه مجرد تهديد، وذلك كونها فقط تهدد الادارة بإجبارها على التنفيذ . وذلك بإيراد نص تشريعي صريح في قانون مجلس الدولة على الحكم بالغرامة التهديدية لإجبار الادارة لتنفيذ الاحكام القضائية ضدها ومن ضمن تلك الاحكام الحكم الصادر بإلغاء القرار الاداري . والى ذلك الوقت فإننا

---

(١) المادة ٢١٣ من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لعام ١٩٤٨ .

(٢) د. محمد مصطفى السيد عبدالعليم، مصدر سابق، ص ٣٣٧ .

(٣) اسراء محمد حسن البياتي، حجية حكم الالغاء و عدم التزام الادارة بتنفيذه، (رسالة ماجستير كلية القانون، جامعة بغداد [١٩٩٦)، ص ١٣٧، ١٣٨ .

(٤) المواد (٢٥٣، ٢٥٤) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ .

(٥) جلال قادر احمد كيلاني، مصدر سابق، ص ١٥٦ .

نرى ان القاضي الاداري يستطيع اللجوء الى احكام القانون المدني لتطبيقها في حكم الغرامة التهديدية ضد الادارة عند امتناعها عن تنفيذ الحكم . ولأن القاضي الاداري يستطيع الاستنباط لمعالجة الوضع ووضع الحلول في القضية المعروضة عليه وتطبيق القانون المدني عليه .

المطلب الثالث

المسؤولية القانونية لضمان تنفيذ حكم الالغاء

ان المسؤولية هي من القواعد المهمة التي تحمي الافراد من تعسف الادارة بعدم التنفيذ الحكم . وتكون المسؤولية على انواع عديدة وهي اما مسؤولية مدنية او مسؤولية تأديبية او مسؤولية جنائية عليه سوف نتناولها في ثلاثة فروع هي :

الفرع الاول :المسؤولية المدنية .

الفرع الثاني : المسؤولية التأديبية .

الفرع الثالث : المسؤولية الجنائية .

الفرع الاول

المسؤولية المدنية

تنعقد المسؤولية المدنية عند توفر شروط انعقادها على اساس الخطأ وهذا يعد قاعدة عامة في المسؤولية المدنية، وهناك استثناء ان المسؤولية تكون من دون خطأ اي على اساس المخاطر وتحمل التبعة . و ان شروط المسؤولية المدنية التي تكون على اساس الخطأ هي الخطأ والضرر و العلاقة السببية . فأما الخطأ فهو اساس المسؤولية وانه اما ان يرتكب من الادارة نفسها عندما تمتنع عن تنفيذ الحكم ويسمى بالخطأ المرفقي او الخطأ الذي يرتكبه الموظف عند امتناعه عن تنفيذ الحكم القضائي ويسمى بالخطأ الشخصي[(١)].

يكون الضرر الشرط الثاني من شروط انعقاد المسؤولية المدنية ويحدد هذا الشرط التعويض ويؤدي اليه عند حدوثة فاذا لم يحدث ضرر من الخطأ فانه ليس للمتضرر اية مصلحة في المطالبة بالتعويض من جراء الخطأ الذي حدث . والضرر هو الاذى المادي والأدبي الذي يصيب الانسان في حقوقه ومصالحه وانه بوجود الضرر سوف تتحقق المسؤولية المدنية وبدون الضرر سوف ينعدم الحكم بالتعويض وذلك سواء تقديره او الحكم به إذ لا توجد دعوى تعويض من دون ان تكون هناك مصلحة في ذلك [(٢)].

واما العلاقة السببية عند وجود الخطأ الذي ارتكب من ناحية والضرر الذي حدث من ناحية ثانية فانه لكي يتوفر التعويض يجب ان يكون هناك علاقة سببية بين الخطأ والضرر اللذين حدثا، لذا يتمثل الخطأ بأن تمتنع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء بذلك يتحقق الضر بينهما

---

(١) بروا فاروق سعيد، مصدر سابق، ص ١٤٣ .

(٢) د. عدي سمير حليم الحساني، مصدر سابق، ص ٢٦٧، ٢٦٨ .

الذي اصاب المحكوم له عند امتناع الادارة من التنفيذ، عليه يجب ان تكون هناك علاقة سببية بينهما حتى تنعقد المسؤولية المدنية التي يجب التعويض عليها [١].

و يوجد نوع إمن المسؤولية المدنية تكون مبينة على اساس دون خطأ فان الاختلاف بينهما موجود وخاصة ان المسؤولية على الخطأ تتكون من ثلاثة شروط وهي كما قلنا (الخطأ والضرر و العلاقة السببية) اما المسؤولية بدون الخطأ تكون على ركنين فقط وهما (الضرر والعلاقة السببية)[٢]. وعرفت المسؤولية المدنية دون الخطأ ايضا بانها "التزام الادارة بتعويض ضرر خاص واستثنائي احدثه عملها المشروع بالغير"[٣].

ان القاضي الاداري عندما يتوصل الى وجود العلاقة السببية بين الخطأ والضرر إذ تتوفر شروط انعقاد المسؤولية المدنية فانه يقوم بالحكم بالتعويض، ويكون التعويض عند امتناع الادارة عن عدم تنفيذ حكم الالغاء ويكون التعويض بالقدر الضرر الذي احدثه الخطأ وهو عدم التنفيذ، وان التعويض يكون اما عينياً او في مقابل نقدي او غير نقدي بذلك يكون التعويض هو النتيجة لذلك، وان التنفيذ العيني هو يكون بإعادة الحال الى ما كان علية [٤].

اما مدى تأثير التعويض لضمان تنفيذ حكم الالغاء فعندما تمتنع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء فان لصاحب الشأن الحق باللجوء الى القضاء لكي يجبر الادارة على تنفيذ الحكم . وانه يحق له المطالبة بالتعويض جزاء امتناع الادارة عن التنفيذ بذلك تكون وسيلة لإجبارها على التنفيذ [٥].

ولكن هناك بعض العقبات تواجه المسؤولية المدنية (التعويض) لأنها تكون قاصرة في بعض الاحيان وخاصة انها تنتهك المشروعية فهي لا تحقق تنفيذ حكم الالغاء بل انها تقوم بدفع تعويض عن الكسب الفائت او الخسارة اللاحقة، لذلك لا تعد وسيلة اجبار مهمة على التنفيذ بل تكون فقط دفع ثمن الضرر الذي حدث لذلك تعد كثمن على اخطاء الادارة من عدم تنفيذ الحكم وفي كثير من الاحيان تقوم الادارة بعدم تنفيذ الحكم من اجل دفع ثمن بخس اذا قارنته بالحكم المراد تنفيذه[٦].

---

(١) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، ضوابط صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن فيها، الطبعة الاولى، (دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة | ٢٠١٦)ص ١٦١ .

(٢) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الاداري، الطبعة الثالثة، (منشأة المعارف الإسكندرية | ٢٠٠٦)، ص ٨٠٣ .

(٣) د. احمد محمود احمد الربيعي، مسؤولية الادارة دون خطأ وتطبيقاتها المعاصرة،، الكتاب الاول، بلا طبعة دراسة مقارنة،)دار الكتب القانونية، ودار شتات للنشر، مصر، الامارات |٢٠١٥), ص ٦٩، ٧٠ .

(٤) احمد عباس مشعل، مصدر سابق، ص ٢٠٧ .

(٥) بروا فاروق سعيد، مصدر سابق، ص ١٥٦ .

(٦) محمد باهي ابو يونس، مصدر سابق، ص ٣٠، ٣١ .

الفرع الثاني

المسؤولية التأديبية

تكون المسؤولية التأديبية اثرا لارتكاب الموظف الفعل وهو عدم تنفيذ حكم الالغاء لو لم يؤدي الى حدوث ضرر بذلك يكون قد ادى الى عرقلة سير تنفيذ الاحكام القضائية وتنفيذها[١] .

من المتفق علية ان للمسؤولية التأديبية ركنين هما الركن المادي والركن المعنوي . ويتمثل الركن المادي بالقيام بالعمل المحظور او العملي السلبي او انه ان الموظف قد امتنع عن القيام بواجبة المفروض عليه الذي يشكل اخلالا بواجباته الوظيفية، لذا فان لا بد ان يصدر من الموظف عمل ايجابي وليس ذات مظهر سلبي الذي يتحمل الموظف لخطأ او العمل السلبي الذي اتى به [٢].

ويتمثل الركن المعنوي بالإرادة الاثمة التي تكون لدى الموظف عند ارتكابه الخطأ وسواء كان ذلك الخطأ عمداً او من غير عمد . لذا تقرر مسؤولية الموظف من جراء المخالفة التأديبية ولكن قد تنعدم ارادة الموظف في حالات معينة مثل القوة القاهرة او اذا الخطأ او الفعل يكون لأمر مكتوب من الرئيس الاداري التابع له الموظف فهنا لا تنعقد المسؤولية التأديبية ولا يكون هناك مخالفة بحق الموظف المختص بذلك [٣].

وعندما تثبت المسؤولية التأديبية على الموظف الذي ارتكب الخطأ بعدم تنفيذ حكم الالغاء فإنه ادى الى وقوع الجزاء علية وان تقع علية العقوبات القانونية التي ترتب على ذلك، فأن التأديب له تأثيرين في الردع فمن ناحية فانه يمتنع عن عودة الموظف الى ارتكاب المخالفة مرة ثانية من ناحية، و يقوم بردع الغير من الموظفين لكي يعمل بدقة وتنظيم عمل المرفق العام من ناحية ثانية[٤].

اما تأثير المسؤولية التأديبية لضمان تنفيذ حكم الالغاء فعندما تفرض العقوبة التأديبية التي تكون أثراً للمسؤولية التأديبية فأنها تؤدي الى ان تقويم سلوك الموظف كي يلتزم بواجباته الوظيفية ومقتضياتها وان يحقق المصلحة العامة وذلك كله يحقق المصلحة العامة . وتكون جهات التأديب جميعها لها الحق بمراقبة الموظفين على اداء اعمالهم وواجباتهم على النحو القانوني الصحيح واذا الموظف قد قصر في واجباته فانه يتحمل ذلك

---

(١) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، ضوابط صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها، مصدر سابق، ص ١٤٣ .

(٢) احمد عباس مشعل، مصدر سابق، ص ٢١٢ .

(٣) مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الاوسط |٢٠١١), ص ٤٥ .

(٤) د. اماني فوزي السيد حمودة، مصدر سابق، ص ٣١٦ .

وذلك لكي يحترم حسن سير المرفق العام واصلاح جميع اجهزة الجهة الادارية [١].ولكن على الرغم من ان المسؤولية التأديبية تفرض على الموظف الذي امتنع عن تنفيذ الحكم او انه قام بعرقلة تنفيذه . فأنه للمسؤولية التأديبية حالات ايجابية كثيرة وهي بأن تردع الموظف الذي قام بالمخالفة ولها ايضا حالات سلبية ففي كثير من الاحيان غير كافية لحل مشكلة عدم تنفيذ الحكم وخاصة من قبل الموظف المختص [٢].

الفرع الثالث

المسؤولية الجنائية

ترتبط المسؤولية الجنائية لعدم تنفيذ حكم الالغاء ارتباطا وثيقا بالموظف المسؤول جنائيا امام القضاء، وذلك لأن الموظف الذي يرفض لو يمتنع عن تنفيذ الحكم يعد بانه قد خرج من حدود وظيفته لذا يكون قد ارتكب خطا يجب ان يسال علية جزائيا .

وان جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي حالها حال سائر الجرائم الاجتماعية وذلك لأنه يترتب على قيامها اصابة فئات معينة من افراد المجتمع بضرر لعدم حصولهم على حقوقهم بحسب مقتضى الحكم القضائي[٣] . وقد عرفت جريمة الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية بانها "الاحجام الكلي او الجزئي عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ من جانب الموظف العام المكلف قانونا بتنفيذه بقصد عدم وصول الحق الثابت بالحكم الى من تقرر له"[٤].

وقد جاء في المادة (٣٢٩) الفقرة (١) من قانون العقوبات العراقي المرقم ١١ لسنة ١٩٦٩ على "يعاقب بالحبس وبالغرامة او بأحدي هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمه عامة استغل وظيفته في وقف او تعطيل تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والانظمة او أي حكم او امر صار من احدى المحاكم او اية سلطة عامة مختصة او في تأخير تحصيل الاموال او الرسوم ونحوها المقررة قانونا"[٥].

وان جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي تتكون من ثلاثة اركان هي الركن المادي والركن المعنوي وركن الصفة الذي يتمثل بصفة الموظف وهو الركن المهم . فأما ركن الصفة ان جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي من الجرائم التي يشترط فيها ركن مهم

(١) د. اماني فوزي السيد حمودة، مصدر سابق، ص ٣٢١ .
(٢) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، ضوابط صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها، مصدر سابق، ص ١٤٥ .
(٣) د. محمد سعيد الليثي، مصدر سابق، ص ٣٧٤ .
(٤) د. احمد محمد صالح، مصدر سابق، ص ٣٦٣ .
(٥) المادة (٣٢٩) الفقرة (١) من قانون العقوبات العراقي المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

وخاص هو ركن الصفة التي تتمثل بصفة الموظف الذي يشغل وظيفة لها اختصاص في تنفيذ الحكم او الامر وان درجة الموظف المختص [١].

اما الركن المادي في جريمة الامتناع عن التنفيذ الحكم القضائي عن تصرف الموظف المختص بالتنفيذ في اثناء رفضه بالقيام بالأعمال الايجابية التي تضع الحكم موضع التنفيذ سواء كان ذلك بالموقف السلبي تجاه التنفيذ او في اصدار امر او قرار كتابي او شفهي يخالف ما ينبغي على القيام به بتنفيذ الحكم [٢] .

اما الركن المعنوي لامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي فانه يتمثل بالقصد لجنائي لدى الموظف العام في امتناع عن تنفيذ الحكم بأن تتجه نيه الموظف إذ تكون لدية السلطة في ذلك بالامتناع عن تنفيذ الحكم [٣].ويقوم القصد الجنائي على عنصرين وهما العلم والارادة[٤].

اما تأثير المسؤولية الجنائية لضمان تنفيذ حكم الإلغاء فتعد المسؤولية الجنائية من الوسائل الاكثر اهمية لحث الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية ولا سيما حكم الالغاء لأن الموظف الممتنع عن التنفيذ من دون عذر مشروع يتعرض للمسائلة الجنائية التي تؤدي الى الحكم عليه بتقييد الحرية مما قد يسبب له في احيان معينة العزل من الوظيفة اذا ثبت قيامه بالامتناع او عرقلة تنفيذ أي حكم قضائي وذلك كله في النهاية مما يعد وسيلة رادعة للإدارة[٥].

وايضا مما يزيد من فاعلية تلك الوسيلة هو ان يقوم المشتكي يستطيع تحريك الدعوى الجزائية من دون قيد او شرط أو اذن بتحريكها وخاصة عند عدم تنفيذ الحكم القضائي وايضا يتضمن عدم الاخلال بحقه في التعويض المناسب عند ارتكاب الموظف ذلك الخطأ الذي ادى الى ارتكاب جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم والذي اضر به [٦].

لتحقيق الهدف المرجو من قيام المسؤولية الجنائية عن الامتناع عن التنفيذ من قبل الادارة و موظفيها، نقترح على المشرع العراقي التشديد في العقوبة في المادة (٣٢٩)، بان يجعل حد ادنى للعقوبة وان يقوم بتفعيل ذلك ويشدد من تلك العقوبة، وان يعد الامتناع جريمة بحد ذاتها وان يعاقب المخالف عليها حتى ولو بادر الى تنفيذ الحكم بعد اقامة دعوى الجنحة ضده مباشرة.

---

(١) محمد عيد الغريب، جريمة امتناع الموظف العام عن تنفيذ الاحكام القضائية، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة | ٢٠١٤، ٢٠١٥)، ص ٣١ .

(٢) د. اماني فوزي السيد حمودة، مصدر سابق، ص ٢٩٣ .

(٣) د. محمد طه سيد احمد، ضمانات تنفيذ احكام التحكيم في المنازعات العقود الادارية،(دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية |٢٠١٥)، ص ٦٢٠ .

(٤) د. عصمت عبدالله الشيخ، مصدر سابق، ص ١٤٤ .

(٥) بروا فاروق سعيد، مصدر سابق، ص ١٦٨ .

(٦) د. عصمت عبدالله الشيخ، مصدر سابق، ص ١٤٦ .

ذلك لأن المسؤولية الجنائية مهما كانت له فاعلية في اداء الادارة لا انها في بعض الاحيان تكون من دون ذات جدوى ولاسيما اذا رافقها معوقات لعدم تنفذها، واننا ندعو المشرع الى وضع اليات تكون اقوى للحد من تلك المعوقات لكي تكون المسؤولية الجنائية اكثر فاعلية خاصة في جريمة امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم لأنه سوف يضر بالمحكوم لصالحه من اخذ حقوقه من الحكم المراد تنفيذه .

الخاتمة

بعد ان انتهينا من كتابة هذا البحث فإننا قد توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات يمكن ان نبينها وفق لما يأتي :

اولا : الاستنتاجات :

١. ان الغاية من تنفيذ حكم الالغاء هو أن يحقق الاثر الذي يريده كل طاعن بالقرار الاداري وان يحقق المصلحة المشروعة التي اراد الحكم القضائي حمايتها.
٢. هناك ضمانات لتنفيذ حكم الالغاء وهي اما ضمانات ودية وتتمثل بتذكير الادارة بالقيام بالتنفيذ او ان تقوم الادارة بطلب الاستشارة من مجلس الدولة لمساعدتها في بيان كيفية تنفيذ الحكم وايضا ضمانات غير ودية والتي تتمثل بالغرامة التهديدية والاوامر القضائية.
٣. ان معظم التشريعات العراقية التي تتعلق بحكم الالغاء مثل قانون مجلس الدولة او قانون موظفي الدولة والقطاع العام او كافة القوانين الاجرائية مثل قانون المرافعات او قانون اصول المحاكمات الجزائية لا تعطي ولاية للقاضي الاداري بما يحقق الطموح والأهمية، وذلك لأن القاضي الاداري مقيد بنصوص قانونية تم وضعها لتحكم في اجراءات الدعوى الجزائية والمدنية فحسب وانها بذلك لا تتوافق مع القضاء الاداري، مما لم يتح للقاضي الاداري الفرصة لإبراز ما لدعوى الالغاء من مميزات فريده وخاصة الحماية في مجال حماية المشروعية .
٤. تكون الغرامة التهديدية من الوسائل والضمانات المهمة لتنفيذ حكم الالغاء، ويمكن للقضاء الاداري العراقي ان يتبنى الأخذ بها ذلك بالاعتماد على نصوص القانون المدني ليضيف تلك الضمانة الى ضمانات تنفيذ الاحكام القضائية ضد الادارة ومن ضمنها احكام الالغاء .
٥. ان الغرامة التهديدية مقتبسة من القانون المدني .
٦. تترتب مسؤوليات عديدة لضمان تنفيذ حكم الالغاء منها المسؤولية المدنية التي تكون خاصة بتعويض المتضرر عن عدم تنفيذ حكم الالغاء . والمسؤولية التأديبية التي تقع على عاتق الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ حكم الالغاء . والمسؤولية الجنائية التي تقع على الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ حكم الالغاء و تقع على الادارة في بعض الاحيان.
٧. ان الوسائل المتوفرة لضمان تنفيذ حكم الالغاء في العراق غير كافية، ولاسيما دور القاضي الاداري في هذا الموضع ليس له دور فعال وليست في المستوى المطلوب .

ثانيا :التوصيات :

١. ندعو المشرع العراقي الى ذكر نص صريح في قانون مجلس الدولة على منح القاضي الاداري سلطة تذكير الادارة بتنفيذ الاحكام لأنه ضمانة مهمة لحق المحكوم له بالإلغاء.
٢. نقترح اضافة نص خاص في قانون مجلس الدولة يعطي الحق للقاضي الاداري بتوجيه الاوامر القضائية للإدارة لتنفيذ حكم الالغاء وخاصة عندما تمتنع الادارة عن تنفيذه وذلك لأجل ضمان تنفيذ الحكم .
٣. نوصي المشرع العراقي الاداري بأن يذكر نص تشريعي صريح في قانون مجلس الدولة على الحكم بالغرامة التهديدية لحث الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية ضدها ومن ضمن تلك الاحكام الحكم الصادر بإلغاء القرار الاداري . والى ذلك الوقت فأننا نرى ان القاضي الاداري يستطيع اللجوء الى المواد القانون المدني لتطبيقها في حكم الغرامة التهديدية ضد الادارة عند امتناعها عن تنفيذ الحكم .
٤. نقترح على المشرع العراقي ولاسيما في اطار قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل) ان يتضمن نصا يلزم الادارة بالتنفيذ لحكم الالغاء من دون تأخير و ونقترح النص الاتي " تلتزم الجهة الادارية التي الغي القرار الاداري الصادر عنها من محكمة الطعن ان تلتزم بتنفيذ حكم الالغاء بحسن نيه وبدون تأخير ولا ستتعرض للمسالة القانونية " .
٥. تعزيز ممارسة القضاء بتوجيه اوامر للإدارة وذلك فيما يتعلق بتنفيذ حكم الالغاء والزام الإدارة به كي لا تتأخر او تتباطأ في التنفيذ .
٦. نوصي المشرع العراقي بأن تكون المسؤولية الجنائية اكثر قوة وصرامة وخاصة في جريمة امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم وعليه نقترح على المشرع العراقي تعديل نص المادة (٣٢٩)، بان يجعل حد ادنى للعقوبة وان يقوم بتفعيل ذلك وان يشدد منها، وان يعد الامتناع جريمة بحد ذاتها ويعاقب المخالف عليها حتى ولو بادر الى تنفيذ الحكم بعد اقامة دعوى الجنحة ضدة مباشرة ..
٧. نوصي المشرع العراقي بتعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ او ان يضع نصا خاصا فيه، ويعاقب فيه كل موظف يمتنع عن تنفيذ الاحكام الادارية بأشد العقوبات كي تكون رادعاً للموظف وضمانة فعالة لتنفيذ حكم الالغاء .

The Authors declare That there is no conflict of interest

References

First: Books

1. al-Jawhari. Dictionary of Sahah, Arabic dictionary, the first edition, (Dar al-Maarefa Beirut, Lebanon).

2. Ibn Manzoor. The Tongue of the Arabs, Volume II, (Dar al-Hadith Cairo | 2003).
3. Al-Nuaimi. Abu Bakr. Limits of Administrative Judiciary Authorities in Abolition Law, Comparative Study, (New University House - No Edition | 2013).
4. Meshal. Ahmed . Implementation of Administrative Judgments, Comparative Study, Comparative Study, (New University House, Cairo | 2018).
5. Saleh. Ahmed. The Comprehensive Encyclopedia in Disputes of Execution before the Courts of the State Council, First Edition, Volume II, (National Center for Legal Publications, Cairo | 2017).
6. Al-Rubaie. Ahmed. The Responsibility of Management without Error and its Contemporary Applications, Comparative Study, Book I, No Edition, (Legal Books House, Shatat Publishing House, Egypt and UAE | 2015).
7. Zaghloul. Iskandar. Judge of Implementation, Science and Action, (Dar Al-Fikr Al-Arabi), Hamouda. Amani .Guarantees of Enforcing Sentences in Administrative Disputes, (New University House | 2015).
8. d. Hosni Saad Abdelwahed, Implementation of Administrative Rules, First Edition, (National Defense Press, Cairo | 1984).
9. Al-Qaisi. Hanan. &. Radi. Mazen. the first edition, the administration's refusal to implement the administrative judgments, (Dar Al-Masalla for printing, publishing and distribution, Baghdad|2018).
10. Al-Masalla for printing, publishing and distribution, Baghdad|2018).

11. Abdel Azim. Abdel Moneim. the effects of the rule of cancellation of a comparative study, the first edition, (Dar Arab thought, Cairo| 1971).
12. Al-Sanhouri. Abdul Razzaq. Mediator in Explaining the New Civil Law, Theory of Compliance in General, (Al-Halabi Publications, Beirut, Third Edition|2005).
13. Khalifa. Abdulaziz . Implementation of Administrative Provisions and Temporal Problems, (Mahmoud Publishing House, Cairo|2015).
14. Khalifa. Abdulaziz . Health Controls for Issuing and Appealing Administrative Judgments, First Edition, (Dar Al-Fikr wa Al-Qanoon for Publishing and Distribution, Cairo| 2016).
15. Abdullah. Abdul Ghani . Administrative Judiciary, Third Edition, (Al-Maaref Alexandria | 2006).
16. Hassani. Uday. Problems of Implementing Administrative Judgments, First Edition, (Comparative Law Library for Publishing and Distribution | 2018).
17. Al-Fires. Essam. Mechanism for Implementing Administrative Judgments, A Comparative Study, No Edition, (New University House, Alexandria| 2019).
18. Al-Sheikh. Esmat. Legal means to ensure the implementation of administrative provisions, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 2009).
19. Yahya. Saddam. Legal System of False Government in Civil Procedure Law, 1st ed., Comparative Study, (National Center for Legal Publications| 2019).
20. Turki. Ali. Threatening fine system as a means of ensuring the enforcement of judicial rulings, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, no edition|2011).
21. Abu Younis. Mohammed. Threatening Fine for Forcing the Administration to Implement Administrative Provisions, Third Edition, (New University House, Alexandria| 2011-2012).

22. El-Leithy. Mohamed. The administration's refusal to execute the judgments issued against it, the first edition, (Dar Abu Magd for printing in the pyramid, Cairo| 2009).
23. Hafez. Mohamed. Administrative Judiciary, Comparative Study, Seventh Edition, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya).
24. Omar. Mahmoud. the ruling in the administrative lawsuit and its implementation, second edition, (Al-Iman Scientific Center in Nasr City| 2014).
25. Khaswana Manal. The Legal System of Threatening Fines, Financial Threat, (Legal Books House |2010).
26. Dr. Mansour Mohamed Ahmed, Threatening fine as part of failure to implement administrative judgments issued against the administration, (New University House, Alexandria|2002).
27. Dr. Yousry Mohamed Al-Assar, The Principle of Prohibiting Orders from the Administrative Judge of the Administration Prohibiting their Replace and Recent Developments, A Comparative Study, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, No Edition| 2011).

Second: Theses

1. AL-Bayati. Israa. the authoritative rule of cancellation and the lack of commitment of the administration to implement it, (Master Thesis College of Law, University of Baghdad| 1996).
2. Saeed. Barwa. the administration's refusal to implement the cancellation judgment, (Master Thesis, Faculty of Law, Yarmouk University|2012).
3. Kilani. Jalal. Problems of the implementation of the provisions of the administrative judiciary in Iraq, (Master Thesis, Faculty of Law and Politics, University of Sulaymaniyah| 2016).
4. Odeh. Ziad. Management commitment to implement the provisions of the administrative judiciary, (PhD Thesis, Faculty of Law, Al-Nahrain University| 2015).
5. Al-Brifkani. Sardar. Means to ensure the implementation of administrative judgments against management in the Iraqi regime, (Ph.D. Thesis, Faculty of Law, Alexandria University|2016).
6. Bouresli. Adel. Means of Obliging the Administration to Execute Judgments in Administrative Disputes in Kuwaiti

Law, Comparative Study, (PhD Thesis, Faculty of Law, Cairo University| 2013).
7. Kamaluddin Rice, Mechanisms of Obliging the Administration to Execute Judicial Decisions in the Law of Civil and Commercial Procedures, Faculty of Law and Politics, (Al-Arabi Bin Mahidi University| 2014).
8. Al-Ghareeb. Mohammed. the crime of public employee's failure to execute judicial rulings, (Master Thesis, Faculty of Law, Mansoura University| 2014, 2015).
9. Marwa Bendi, Administration refraining from implementing judicial rulings in Algeria, (Master Thesis, Faculty of Law and Political Science, Department of Law, Mohamed Khedr University, Biskra| 2014).
10 . Souhila. Meziani. Threatening fine in administrative subject, University of the Greens Thesis, Batna, (Faculty of Law and Political Science, Law Department| 2011, 2012).
11. Al-Ajmi. Meshal. Disciplinary Guarantees of the Public Employee, Comparative Study, (Master Thesis in Public Law, Middle East University| 2011).
12. Adel. Monaser. & Mohand. Basher. Threatening fine as a means to force the perpetrator against, (Faculty of Law and Politics, Department of Private Law, University of Abdul Rahman Jira| 2017, 2018).

Third: Research and articles

1.Al-Dikani. Bashayer. Implementation of the judgment issued for the abolition of the administrative decision, (Research published in Kuwait International Journal, fifth year, number 20| 2017).
2. Hamza. Ali. confronting the administration in the implementation of judicial rulings, (Research College of Law, University of Qadisiyah).
3. Saleh. Fawaz. The Legal System of Threatening Fine, Comparative Study, (Research published in Damascus Journal of Economic and Legal Sciences, Vol. 28, No. 2| 2012).
4. Saleh. Kedar. The Idea of Attachment Error, (Research published in Al-Rafidain Journal of Rights, Volume 10, No. 38 of | 2008).

Fourth: Laws

1- Iraqi laws

A . The Iraqi Constitution of 2005.

B . Iraqi Civil Service Law No. 24 of 1960.

C . Iraqi Civil Law No. 40 of 1951.

D . Law of the State Council of Iraq No. 65 of 1979 and its amendments.

2- Egyptian laws

A . The Egyptian Civil Code No. 131 of 1948.

B . The Egyptian Code of Procedure No. 77 of 1949 and its amendments.

C . The Egyptian Council of State Law No. 47 of 1972.

Fifth: A set of judicial decisions

1- A set of decisions of the advisory opinions of the State Consultative Council for 2011.