

ضمانات تنفيذ أحكام التعويض التي يصدرها القاضي الإداري ضد الإدارة

م.د. أحمد طالب حسين الجعيفري جامعة واسط / كلية القانون

Guarantees for Implementing Compensation Rulings Issued by the Administrative Judge Against Administration

Dr.Ahmed Talib AL-Jaaifary

ahtalib@uowasit.edu.iq

المستخلص :

تعد دعوى التعويض الوسيلة المهمة لدى الأفراد في الحصول على حكم بالتعويض عن الأضرار التي قد تلحق بهم نتيجة نشاط الإدارة الضار بالغير، إلا إن هذا الحكم قد يلاقي إمتناع أو ماطلة أو تراخي في تنفيذه من قبل الإدارة ، وحتى لا يبقى الفرد تحت رحمة ومشيئة الإدارة في القيام بهذا التنفيذ على الوجه الأكمل، فقد أوجدت الدول عدة وسائل مهمة في إجبار الإدارة عليه، منها وسائل تقليدية قضائية متعارفة، كالدعوى الإدارية ودعوى التعويض والدعوى الجزائية، أو وسائل غير قضائية ودية حديثة كنظام الوسيط الفرنسي او نظام التوفيق في مصر، إلا إن المشرع الفرنسي استحدث وسائل قضائية جديدة وغير تقليدية في هذا المجال، حيث خرق الحظر الذي كان مفروضا على القاضي الإداري بعدم توجيهه أية أوامر ملزمة للإدارة، وذلك عندما منح هذا المشرع للقاضي الإداري هذه الصلاحية بل وأجاز له فرض الغرامة التهديدية على الإدارة لأجل ضمان تنفيذ الأحكام التي يصدرها عليها بما فيها أحكام التعويض الإداري، وهذا ما نطمح إلى تزويد القاضي الإداري به في كلا من العراق ومصر، حتى تتصاع الإدارة إلى حكم القانون وتلتزم مبدأ المشروعية في أداء حقوق المتقاضين قبلها الناتجة عن أحكام التعويض الإداري الصادرة لصالحهم ضدها.

the compensation claim is an important means for individuals to obtain a ruling for compensation for damages that may result from the harmful activities of the administration to others, however, this ruling may face refusal, delay or negligence in its implementation by the administration. In order to prevent individuals from remaining at the mercy of the administration's will in ensuring full implementation, states have established several important measures to compel the administration. This includes traditional judicial methods such as administrative claims, compensation claims and criminal claims or modern non-judicial and amicable methods, like the French mediator system or the reconciliation system in Egypt. However, the French legislator introduced new and unconventional judicial measures in this field by breaking the prohibition previously imposed on the administrative judge against issuing binding orders to the administration. This legislator granted the administrative judge this authority and even allowed him to impose coercive fines on the administration to ensure the implementation of rulings issued against it including administrative compensation rulings. This is what is aspired to be provided to the administrative judge in both Iraq and Egypt so that the administration complies with the rule of law and adheres to the principle of legality in fulfilling the rights of litigants arising from administrative compensation rulings issued in their favor against it.

المقدمة

إذا كانت دعوى الإلغاء هي الوسيلة الرئيسية لحماية مبدأ المشروعية ، فإن دعوى التعويض التي ترفع أمام القاضي الإداري هي الأداة الرئيسية لحماية الحقوق الشخصية للأفراد عند إنتهاكها من قبل الإدارة بفعل نشاطها الضار بهم ، بل قد تكون هذه الدعوى هي الأبرز والأهم لدى المتضرر من نشاط الإدارة ، لكون هذا الشخص يسعى إلى جبر ضرره أكثر من اهتمامه بإلغاء العمل الضار الذي سبب له الضرر، إلا إن حصوله على حكم بالتعويض قد يكون بلا فائدة أو جدوى، إذا إمتنعت الإدارة عن تنفيذه دون معذرة مشروعة، رغم كونها السلطة العامة المكلفة بواجب تنفيذ الأحكام القضائية سيما الصادرة ضدها وهنا لا بد من وجود كوابح وموانع توقف هذا الإمتناع غير المشروع للإدارة عن تنفيذ هذه الأحكام، وأداء

حقوق الآخرين قبلها، والوفاء بواجبها في تنفيذ الأحكام القضائية، ومن ثم احترامها لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه، الذي يُعد من المبادئ العامة للقانون، وأحد أهم موارد مبدأ المشروعية، الذي يمثل عماد دولة القانون وأساس سيادته على الجميع حكماً ومحكوماً. وقد خطى المشرع الفرنسي خطوات واسعة وجريئة في مجال إيجاد وسائل قانونية جديدة وغير تقليدية، تمكن القاضي الإداري من إجبار الإدارة على الالتزام الكامل بواجبها في تنفيذ الأحكام القضائية، التي يصدرها ضدها بما فيها أحكام التعويض وهذا ما نطمح إلى توفيره للقاضي الإداري في العراق وكذلك في مصر، حتى لا تتماهى الإدارة أكثر وتقاوم ضرر المتضرر من نشاطها، بإمتناعها عن تنفيذ حكم التعويض الإداري الصادر ضدها.

أهمية موضوع الدراسة:

وتكمن أهمية موضوع الدراسة في كونه يتناول معالجة مشكلة معقدة، قد يتعرض لها المتقاضى عندما يراجع القضاء الإداري، ويستحصل حكماً بالتعويض ضد الإدارة، بعد بذله للجهد والمال والوقت، ثم تمتنع الإدارة بغير وجه حق عن تنفيذ هذا الحكم، حيث يمكن للمحكوم له أن يدخل في حلقة مفرغة إذا رجع القاضي الإداري مرة أخرى، لأجل إلغاء قرار الإدارة السلبي بعدم تنفيذها لحكم التعويض الصادر لمصلحته ضدها، ثم يحصل على حكم قضائي جديد، وتقف الإدارة بنفس موقفها السابق برفض تنفيذ الحكم الإداري الجديد، ولا تبادر إلى تنفيذه أيضاً. كما تتبين أهمية موضوع الدراسة من وجهة أخرى، حيث أنه ومن خلال دراسة الموضوع سيتبين لنا ما سارت فيه أرادة المشرع الفرنسي حلاً لهذه المشكلة باتجاهات جديدة، تخالف ما كان مستقراً من حظر مفروض على القاضي الإداري بعدم توجيهه أوامر ونواهي إلى الإدارة، حيث كسر المشرع هذا الحظر التقليدي تحت مقتضيات ودواعي حماية وإصلاح نظام العدالة الإدارية، وذلك بالخروج على هذه القاعدة، ومنحه القاضي الإداري سلطة أمر ونهي الإدارة، بغية إلزامها بتنفيذ الأحكام التي يصدرها ضدها، وقطع الطريق عليها في الإمتناع عن تنفيذها وإهدارها لحجية أحكام القضاء وحقوق المتقاضين، وهذا ما يمثل تطوراً جديداً ومهماً في دعم وزيادة ضمانات حقوق وحريات الأفراد وتركيزاً لمبدأ المشروعية داخل الدولة.

إشكالية البحث:

تدور إشكالية البحث في إن الإدارة مكلفة قانوناً بتنفيذ أحكام القضاء الإداري سيما التي تصدر ضدها، ولكن هل من الصواب أن تترك لها الحرية المطلقة في القيام بالتنفيذ من عدمه، حسب رغبتها أو تحكمها، رغم كونها في هذه الحالات تمثل خصماً وحكماً في ذات الوقت.

ولذلك لابد من الإجابة على الأسئلة الآتية التي تدور حول هذه الإشكالية :

- ١- لماذا تمتنع الإدارة عن تنفيذ أحكام التعويض الإداري في بعض الأحيان، رغم إن متطلبات تنفيذ هذه الأحكام واضحة وليس فيها أي غموض، بل هي لا تتطلب سوى دفع المبلغ المالي المحكوم به لصالح المحكوم له.
 - ٢- ما هي أبرز معوقات تنفيذ أحكام التعويض الإداري، التي قد تكون مبررة، وهل يمكن تلافي هذه المعوقات.
 - ٣- ما هي وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام التعويض الإداري.
 - ٤- كيف استطاع المشرع الفرنسي إيجاد وسائل حديثة وجديدة لإجبار الإدارة على التنفيذ في تشريعاته الحديثة، وما هو الموقف من ذلك في كل من العراق ومصر، وكذلك مدى إمكانية الأخذ من المشرع الفرنسي مما أنتخذه من خطوات جريئة وحاسمة في طريق سد الثغرات التي تواجه تنفيذ الحكم القضائي الإداري عموماً بما فيها أحكام التعويض، حتى يضمن التنفيذ الكامل والسريع والناجز لها.
- طبيعة الدراسة:** سوف نقوم بدراسة الموضوع دراسة تحليلية قانونية، قائمة على استعراض وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بمشكلة الدراسة، وإسنادها بالجانب القضائي وبشكل مقارنة في كل من فرنسا ومصر والعراق.

خطة البحث:

إننا بدأنا دراسة الموضوع في مبحثين، يتناول المبحث الأول مفهوم دعوى التعويض الإداري والمعوقات التي تعترض تنفيذ الحكم الصادر به، أما المبحث الثاني فإنه يتناول وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام التعويض الإداري، وينتهي البحث بخاتمة تتضمن ما تم التوصل إليه من نتائج وتوصيات، والله ولي كل توفيق وسداد.

المبحث الأول مفهوم دعوى التعويض و المشاكل التي تعترض تنفيذ الحكم الصادر به

لابد في مستهل هذا البحث من بيان المفهوم العام لدعوى التعويض التي ترفع أمام القاضي الإداري ببيان تعريفها وخصائصها وأهميتها والأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ حكم التعويض الصادر ضدها، وذلك في المطلب الأول منه، ثم نتناول في المطلب الثاني المشاكل التي تعترض تنفيذ حكم التعويض الصادر في هذه الدعوى، سواء ما تعلق منها بمبدأ عدم إمكانية التنفيذ بالطرق العادية على الإدارة، أو بمبدأ خضوع أداء ديون الإدارة إلى قواعد المحاسبة والمالية العامة، وهو ما سنوضحه في الآتي :

المطلب الأول مفهوم دعوى التعويض الإداري

لأجل بيان المفهوم العام لدعوى التعويض التي ترفع أمام القاضي الإداري ، فإننا سوف نتناول في هذا المطلب التعريف بدعوى التعويض وتحديد خصائصها العامة ، ثم نتناول بعد ذلك أهميتها ، و الأساس القانوني لإلتزام الإدارة بتنفيذ حكم التعويض الصادر فيها ، وذلك في الفروع الآتية

الفرع الأول التعريف بدعوى التعويض التي ترفع أمام القاضي الإداري يمكن تعريف دعوى التعويض التي ترفع على الإدارة أمام القاضي الإداري ، بأنها تلك الدعوى التي يطالب فيها المدعي أمام القاضي الإداري بحق شخصي له قبل الإدارة ، ويرتب فيها القاضي جميع النتائج القانونية على العمل الإداري المسبب للضرر الصادر عنها ، فله أن يُقَوِّم أو يعدل عمل الإدارة المخالف للقانون ، وكذلك له أن يحكم عليها بالتعويض إذا استلزم الأمر ذلك ، فإذا كانت دعوى الإلغاء التي تستهدف إزالة القرارات الإدارية غير المشروعة من لحظة صدورها هي الدعوى الرئيسية والأهم أمام القاضي الإداري والحصل الأكبر لمبدأ المشروعية ، فإن دعوى التعويض تأتي بعدها مباشرة من حيث الأهمية ودورها التكميلي في صيانة مبدأ المشروعية ، إلا إن دعوى التعويض على خلاف دعوى الإلغاء تستهدف بشكل رئيسي حماية الحق الشخصي لمن اعتدت عليه الإدارة وسببت له ضررا ، ولذلك فهي تعد من أهم دعاوى القضاء الكامل أو الشامل والذي يمتلك فيه القاضي الإداري سلطات واسعة تجاه النزاع المعروض عليه إلى أكثر من إلغاء العمل المخالف للقانون ، حيث تصل تلك السلطات إلى حد الحكم بالتعويض عن الأضرار الواقعة ، وكذلك تعديل أو تقويم العمل غير المشروع للإدارة ^(١) وهذا يعني إن قضاء التعويض يتعلق بتحديد مركز قانوني ذاتي أو شخصي للمدعي، و الذي يطالب فيه بالحصول على حقه الذي أهدرته الإدارة ، ولأجل تمكين القاضي الإداري في هذا النوع من القضاء أن يعيد الحق إلى نصابه ويزيل جميع الآثار التي ترتبت على عمل الإدارة غير المشروع ، زود هذا القاضي بصلاحيات شاملة و واسعة لحسم النزاع وإحقاق الحق ، حيث يستطيع أن يقرر مسؤولية الإدارة ، ويرتب كافة النتائج القانونية التي يراها مناسبة وضرورية ، بما فيها الحكم بالتعويض ، في حين إننا نجد أن قاضي الإلغاء الإداري يقتصر دوره فقط على التحري عن مدى مطابقة عمل الإدارة للقانون ، وإلغاءه إذا كان غير مشروع ، دون أن تمتد سلطته إلى تحديد المركز القانوني للطاعن ، أو تغيير أو تعديل القرار الإداري أو إصدار قرار آخر يحل محل القرار المعيب ، فهذه السلطات الأخيرة يملكها حصرا قاضي دعاوى القضاء الكامل أو الشامل ^(٢) ، والتي تكون دعوى التعويض من أبرزها أو أهمها ، حيث تستهدف التعويض عن أعمال الإدارة المسببة للضرر سواء أكانت قرارات إدارية أم أعمال مادية ، أو كانت عبارة عن عقد إنتهكت الإدارة أحكامه بما يخل بالجانب المالي في العقد ^(٣)

الفرع الثاني خصائص دعوى التعويض التي ترفع أمام القاضي الإداري

يمكن من خلال التعريف السابق لدعوى التعويض الإداري أن نحدد مجموعة من الخصائص العامة التي تتميز بها دعوى التعويض المنظورة أمام القاضي الإداري ، والتي قد تميزها بشكل أساسي عن غيرها من الدعاوى الأخرى التي ترفع أمامه ، ويمكننا أن نُجمل هذه الخصائص في الآتي

أولاً : إن دعوى التعويض دعوى إدارية فهذه الدعوى ترفع أمام القاضي الإداري كونها تدخل في الوصف العام لما يعد منازعة إدارية ، وقد عرف البعض الدعوى الإدارية بأنها ((مجموعة إجراءات كتابية تبدأ بصحيفة الدعوى وتنتهي بالحكم في منازعة إدارية ، طرفها الإدارة دائما ، وترفع إلى جهة قضائية إدارية متخصصة وفقا للقانون ، ولا تخضع لقانون المرافعات إلا فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة)) ^(٤) ، ووفقا لهذا التعريف فإن اكتساب صفة المنازعة الإدارية لدعوى التعويض ومن ثم دخولها في اختصاص المحاكم الإدارية ، يقتضي أن يكون النزاع متعلقا بسلطة إدارية من أشخاص القانون العام وله ارتباط كبير بنشاط مرفق عام تديره الإدارة بأساليب القانون العام. ومن الجدير بالذكر إن مشرعا العراقي لم يدخل دعوى التعويض التي ترفع بشكل مستقل عن دعوى الإلغاء في ولاية محكمة القضاء الإداري واختصاصاتها ، وكذلك دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية ، رغم كون هذه الدعاوى تستلزم تطبيق قواعد المسؤولية الإدارية عليها وليس قواعد القانون المدني كما هو متبع الآن في العراق. ^(٥) وقد يضطر المدعي في بعض الأحيان إلى رفع دعوى التعويض على الإدارة أمام القضاء العادي وذلك إذا فاتت عليه المدة المحددة لرفع الدعوى أمام القاضي الإداري .

ثانيا : إن دعوى التعويض دعوى شخصية من المؤكد إن دعوى التعويض تستهدف حماية حق شخصي تعرض للإنتهاك من قبل الإدارة ، و لذلك لا يمكن رفع هذه الدعوى إلا من قبل من أنتهك حقه بفعل الإدارة ، في حين نجد إن دعوى الإلغاء لا يشترط لإقامتها إنتهاك حق معين ، وإنما يجوز رفعها من قبل كل من له مصلحة في إقامتها وإن لم ترتقي إلى مستوى الحق الشخصي المنتهك ، فهي دعوى موضوعية يخاصم فيها القرار الإداري ذاته للتوصل إلى إلغائه ، ومن ثم اجتثاثه من الحياة القانونية ، في حين نجد أن الحكم بالتعويض هو الهدف النهائي الذي تبتغيه دعوى التعويض ، حتى يتم إصلاح الضرر الذي لحق بالمدعي من جراء النشاط الإداري الضار بالغير ، ويترتب على كون دعوى الإلغاء ذات طابع موضوعي ، ودعوى التعويض ذات طابع شخصي ، أن الحكم في دعوى الإلغاء يكون ذو حجية مطلقة يستفيد منه الجميع ، حتى وإن لم يكن

أحد منهم طرفا في الدعوى ، شريطة أن تكون له مصلحة شخصية في إلغاء القرار غير المشروع ، بينما لا يكون للحكم في دعوى التعويض إلا حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع دون أن تتعدى نطاقهما.^(٩)

ثالثا : يمتلك القاضي الإداري في دعوى التعويض سلطات كاملة وشاملة لما كانت دعوى التعويض دعوى شخصية هدفها إصلاح الضرر الذي لحق بالشخص المدعي من جراء نشاط الإدارة الضار ، فانه لأجل الوصول إلى هذه النتيجة وتمكين القاضي الإداري من تحقيقها بشكل ناجع وعملي ، فإنه تم منح هذا القاضي سلطات وصلاحيات واسعة وكاملة لا تتوفر لقاضي الإلغاء ، فقاضي التعويض له إلى جانب إلغاء العمل غير المشروع للإدارة ، أن يرتب كافة النتائج القانونية الكفيلة بإزالة الأضرار التي ترتبت على هذا العمل ، بما في ذلك تقويم أو تعديل عمل الإدارة أو إستبداله بغيره ، والحكم بالتعويض إن كان له مقتضى ، فكل هذه السلطات زود بها القاضي الإداري في إطار دعوى التعويض ، وذلك لتمكينه من حماية و إعادة الحق الشخصي للمدعي ، وإصلاح كل الأضرار التي تكبدها بفعل عمل الإدارة الضار ، بينما نجد أن سلطة القاضي الإداري في نطاق دعوى الإلغاء تقتصر على فحص مدى مشروعية عمل الإدارة ، وبيان ما إذا كان موافقا للقانون فيجيزه أو مخالفا له فيقرر إلغاءه ، فلا تمتد سلطته إلى تعديل أو تقويم عمل الإدارة أو توجيه أوامر أو نواهي إليها ، لأن قضاء الإلغاء قضاء موضوعي يختصم القرار الإداري ذاته ، ويستهدف حماية مبدأ المشروعية أكثر من استهدافه حماية الحق الشخصي للمدعي .^(١٠)

الفرع الثالث أهمية دعوى التعويض تتمتع دعوى التعويض بأهمية كبيرة بالنسبة للإدارة وبشكل أوسع بالنسبة للأفراد ، أما بالنسبة للإدارة ، فتنبو هذه الأهمية من النواحي الآتية : **أولاً :** إن دعوى التعويض تعد من الوسائل المهمة لرقابة نشاط الإدارة ومدى انصياعها لحكم القانون ، إذ إن فرض التعويض عليها من قبل القاضي الإداري سوف يكلفها مغارم مالية أو عينية ، كانت في غنى عن تحملها لو تجنبت مخالفة القانون ، وقد تتحمل الإدارة هذه المغارم لوحدها دون الموظف العامل لديها في حالة الخطأ المرفقي الذي ينسب إلى الإدارة وحدها وتحمل هي مسؤوليته وكل آثاره ، وحتى تعويض الخطأ الشخصي للموظف أصبحت الإدارة هي المسؤولة عنه أمام المضرورة وتدفعه له مباشرة مع حقها بأخذ من موظفها المخطئ لاحقا ، فكل هذه الأحكام بالتعويض سواء الناتجة عن خطأ مرفقي أو خطأ شخصي سوف تجبر الإدارة وموظفيها على التبصر والحرص مستقبلاً عند ممارسة النشاط الإداري ، وتجنب إلحاق الضرر بالغير ، ومن ناحية أخرى فإن هذه الرقابة القضائية القائمة على الحكم بالتعويض على الإدارة عند إلحاقها الضرر بالآخرين ، قد يحرك لدى الإدارة الرقابة الذاتية على موظفيها ، لمنع إيقاع الضرر بالغير أو إنصافهم بعد وقوعه ، عندما تبادر إلى تصحيح الخطأ الواقع منها ، وإزالة الآثار المترتبة عليه قبل وصول النزاع إلى سوح القضاء .^(١١) **ثانياً :** إن دعوى التعويض قد تكون هي الحل الأفضل والأنسب للإدارة في حل النزاع في بعض الأحيان ، كما لو قامت الإدارة بتنفيذ قرار تبين لها لاحقا عدم مشروعيته وكان هذا القرار مما يتعذر إلغاءه لاستفاد موضوعه بتمام تنفيذه ، أو مما لا يمكن الرجوع عنه بسحبه أو إلغاءه بعد تنفيذه ، كأن تمنع الإدارة طالبا من أداء الإمتحان أو تقوم بهدم عقار أثري ، أو قد يكون في بعض الأحيان قرار الإدارة صحيحا ومشروعا ولكنه يولد ضرر للغير كما لو إمتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي كون تنفيذه سوف يؤدي إلى الإخلال بالأمن العام ، أو أن تقوم الإدارة بفصل مشروع لأحد موظفيها بغير الطريق التأديبي مما يلحق به ضررا ، وغيرها من الحالات التي يكون فيها عمل الإدارة مشروعا ومبررا ، فلا يمكن للمتضرر أن يحصل على حكم الإلغاء بشأنه ، فيكون الحل المتاح له هو المطالبة بالتعويض أمام القاضي الإداري لإنصاف المتضرر من عمل الإدارة المشروع والموافق للقانون^(١٢) . كذلك إن دعوى التعويض قد تنفع الإدارة من ناحية تحقيق أو ضمان إستقلاليتها أمام القضاء ، حيث لا يجوز للقاضي الإداري أن يجبر الإدارة أو يفرض عليها التعويض العيني ، والذي يتمثل في إلزامها على أداء أمر أو عمل معين بالذات في إطار تحديد مسؤولياتها الإدارية ، حيث يجب عليه أن يحترم استقلال الإدارة ، ويستثنى من ذلك حالات الإعتداء المادي أو التعدي والتي يجوز فيها للقاضي أن يوجه مثل هذه الأوامر والنواهي للإدارة لعظم الإنتهاك الصادر عنها تجاه حقوق وحريات الأفراد^(١٣) أما بخصوص أهمية دعوى التعويض بالنسبة للأفراد ، فانه كما ذكرنا تكون هذه الأهمية أكبر بالنسبة لهم ، لأن الهدف الرئيسي والمحوري لهذه الدعوى هو حماية الحقوق الشخصية للأفراد من تعديات أو تعسف الإدارة تجاههم ، ويمكن أن نبرز هذه الأهمية ضمن الأوجه الآتية : **أولاً :** لما كان قضاء التعويض مكملا لقضاء الإلغاء ، فإن الجاري في الحياة العملية ، أن الإدارة تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر إستناداً إلى ما لها من قوة تنفيذية مفترضة بمجرد صدورها ، وقد تكون تلك القرارات غير مشروعة وضارة بالأفراد ، ومن ثم يقرر القاضي الإداري إلغاءها ، ويتعين أيضا تعويض كافة الآثار الضارة التي ترتبت عليها ، وهو ما يحو كل الضرر المتحقق للأفراد عن تلك القرارات من خلال هذه الدعوى .^(١٤) **ثانياً :** قد يفوت في بعض الأحيان على صاحب المصلحة في دعوى الإلغاء رفع دعواه أمام قاضي الإلغاء ضمن المدة المحددة للطعن القضائي ، والتي غالبا ما تكون مدة قصيرة ، فهي شهرين في فرنسا ، وستون يوما في مصر ، أما المشرع العراقي ، فإنه جعل هذه المدة للطعن بالقرارات الإدارية أمام محكمة القضاء الإداري ستون يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة

أو حكماً ، فبعد مرور هذه المدة المحددة قانوناً يسقط حق المدعي في رفع الدعوى أمام قاضي الإلغاء ، ولا يكون أمامه حينئذٍ إلا رفع دعوى التعويض عن الأضرار التي لحقت به من جراء القرار الإداري غير المشروع الذي تحصن من الطعن بعد فوات المدة.^(١٢) ثالثاً : هناك بعض القرارات الإدارية التي يتم تنفيذها مباشرة من قبل الإدارة إستناداً إلى سلطتها في التنفيذ المباشر لقراراتها ، وتكون هذه القرارات من النوع الذي يستنفذ موضوعها بمجرد تنفيذها ولا يمكن إلغائها من قبل القاضي الإداري أو سحبها من قبل الإدارة بعد ذلك التنفيذ ، رغم إلحاقها ضرراً بصاحب الشأن ، كهدم الإدارة لمعلم أثري أو منع مريض من السفر لإجراء عملية جراحية في الوقت المناسب ، فيكون السبيل الوحيد أمام المدعي وكذلك أمام الإدارة ، هو التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة العمل غير المشروع للإدارة . علماً أنه قد يحدد المشرع في بعض الأحيان اختصاص القاضي الإداري بالنظر فقط في القرارات الإدارية دون بقية أعمال الإدارة الأخرى ، كالأعمال المادية والعقود الإدارية ، كما هو الحال أمام محكمة القضاء الإداري في العراق ، حيث جعل المشرع العراقي اختصاص هذه المحكمة محدداً بالنظر في القرارات الإدارية حصراً ، وكذلك قيد ولاية هذه المحكمة بالنظر في طلبات التعويض عن تلك القرارات التي ترفع أمامها بصفة تبعية دون تلك التي ترفع عنها بصفة أصلية ، وهنا سوف لا يكون أمام المتضرر إلا اللجوء إلى دعوى التعويض عن تلك الأعمال لدى الجهات القضائية الأخرى المحددة قانوناً .^(١٣)

الفرع الرابع أساس إلزام الإدارة بتنفيذ حكم التعويض الصادر ضدها عن القاضي الإداري إن تنفيذ الأحكام القضائية التي يصدرها القاضي الإداري بما فيها أحكام التعويض الصادرة ضد الإدارة ، له أهمية كبيرة جداً في المجال الإداري ، ذلك لأن هذه الأحكام تكون بين طرفين غير متساويين أو غير متكافئين ، فأحدهما الإدارة ذات النفوذ الواسع والسلطات الخطيرة و الإستثنائية في بعض الأحيان ، سيما وأنها تمتلك من الوسائل القانونية والقضائية والإدارية ما يمكنها من تنفيذ ما يصدر لصالحها من أحكام قضائية ، وهي المكلفة أصلاً بوظيفة تنفيذ كافة الأحكام القضائية داخل الدولة ، وهذا يكفل لها جبر المحكوم عليه وقهره على التنفيذ سواء أكان فرداً عادياً أو موظفاً تابعاً إليها ، أما الطرف الثاني فيكون في أغلب الأحيان فرداً لا يملك نظير ما تملكه الإدارة من سلطات تعينه في استيفاء حقه واقتضاءه من الإدارة ، حيث يبقى هذا الأمر موقوفاً على رغبة الإدارة وموافقتها على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها . كما تظهر أهمية تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة من ناحية أخرى ، في كون المشرع قد اعتبر إمتناعاً عن التنفيذ دون معذرة مشروعة مخالفة قانونية صريحة تستوجب المساءلة والحكم عليها بالتعويض ، إذ إن من شأن هذا الإمتناع أن يؤدي إلى إشاعة الفوضى والاضطراب في الحياة العامة وفقدان الثقة بالدولة وجدوى الأحكام التي يصدرها القضاء ، هذا إلى جانب خرقه الواضح لسيادة القانون ومبدأ المشروعية . ومما يزيد من تلك الأهمية هو أن القاضي الإداري ليس له بذاته أن يلزم الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية التي يصدرها ، فهو لا يستطيع أن يصدر لها أوامر أو نواهي في هذا النطاق احتراماً لمبدأ الفصل ما بين السلطات والذي يضمن استقلال الإدارة في مواجهة القضاء .^(١٤) وإذا كان لتنفيذ الأحكام الإدارية هذه الأهمية بما فيها التي تصدر ضد الإدارة ، فهذا يستلزم بيان الأساس القانوني الملزم للإدارة بوجوب التنفيذ وعدم الخروج عن مقتضاه ، بالإمتناع عن التنفيذ الكلي أو الجزئي للحكم أو بالمماطلة فيه أو التراخي غير المبرر ، ويمكن أن نحدد أساسين رئيسيين لهذا الإلتزام ، أولهما الإلتزام بالقانون ومبدأ المشروعية ، والثاني احترام حجية الشيء المقضي فيه ، وهذا ما سنوضحه في الآتي :

أولاً : إلزام الإدارة بتطبيق القانون واحترام مبدأ المشروعية إن الإدارة بوصفها إحدى السلطات العامة في الدولة ملزمة باحترام القانون والإلتزام بمبدأ المشروعية ، ويقصد بمبدأ المشروعية إلزام الجميع حكماً ومحكومين بالقانون ، فلا أحد فوق القانون أو خارج عن سيادته في الدولة ، وهذا يعني أن تطبيق القانون يكون شاملاً للجميع بما فيهم الإدارة ، مع الإشارة إلى أن المقصود بالقانون هنا هو بمعناه الواسع ، والذي يشمل جميع القواعد القانونية النافذة في الدولة سواء أكانت قواعد مكتوبة ومدونة كال دستور والقانون والنظام أو قواعد غير مكتوبة ولا مدونة كالعرف والمبادئ القانونية العامة .^(١٥) وبطبيعة الحال فإن الحكم القضائي عندما يصبح نهائياً وباتاً ، فإنه يصبح عنوان الحقيقة القانونية الملزمة ، ويكون هذا الحكم بالنسبة للنزاع الذي صدر فيه بمثابة القاعدة القانونية الواجبة التطبيق ، ومن ثم سوف تكون الهيئات أو السلطات العامة المختصة قانوناً في الدولة ملزمة بتنفيذه وهي الإدارة ، وقد أشارت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها إلى ذلك بالقول ((إن إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ طبقاً لقانون مجلس الدولة هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مساءلة الحكومة عن التعويضات ، لأنه لا يليق بحكومة بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه حق قانوني ، لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون)) .^(١٦) وإذا كان الدستور والتشريع يمثلان القمة في سلم تدرج القواعد القانونية وفقاً لمبدأ المشروعية ، فإن القاضي حين ينطق بالحكم ، إنما يتقيد باحترام ما جاء في الدستور والقانون من أحكام ، ومن ثم فإن إلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية هو من ذات أو جنس طبيعة إلزامها بتنفيذ القانون واحترام الدستور ، ومخالفتها لذلك يعني خرقها لحدود الدستور والقواعد القانونية الملزمة داخل الدولة .^(١٧)

ثانياً : إلزام الإدارة باحترام قوة الشيء المقضي فيه إن من موجبات إلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية هو مبدأ قوة الشيء المقضي فيه ، والذي ثبتته القضاء الإداري في أحكامه وألزم به الإدارة ، ويقصد بقوة الشيء المقضي فيه هو قيام قرينة قانونية قاطعة الدلالة على إن الإجراءات التي أدت إلى صدور الحكم القضائي وانتهت به صحيحة وموافقة للقانون ، كذلك إن مضمون هذا الحكم هو عنوان الحقيقة القانونية التي لا يجوز إثبات خلافها ، والسبب الذي أدى بالقضاء إلى إقرار مبدأ قوة الشيء المقضي فيه هو لأجل تحقيق مصلحة جدير بالإهتمام والمتمثلة في وضع حد نهائي للنزاعات ومنع العودة إلى إثارتها مجدداً أمام المحاكم لذات الأسباب والموضوع وبين نفس الخصوم ، وهذا ما يحقق الاستقرار للنظام القانوني العام في الدولة ، ويصون حقوق المتقاضين ومراكزهم القانونية.^(١٨) وقد يقع الخلط لدى البعض بين قوة الشيء المقضي فيه وبين حجية الشيء المقضي فيه ، وهذا مما يستلزم المفارقة بينهما فحجية الأمر أو الشيء المقضي فيه تعني أن للحكم الصادر عن القاضي حجية فيما فصل فيه من نزاع بين الخصوم ، وبالنسبة لذات الحق محلاً وسبباً ، فيكون للحكم حجة ضمن تلك الحدود لا تقبل دحضها ، وتثبت هذه الحجية لكل حكم قطعي سواء أكان ابتدائي أو نهائياً ، أو كان حضورياً أو غيابياً . أما قوة الأمر أو الشيء المقضي فيه ، فهي درجة أو مرتبة يصل إليها الحكم عندما يصبح نهائياً وباتاً غير قابل للطعن فيه بطرق الطعن العادية كالإعتراض على الحكم الغيابي أو الإستئناف ، رغم إنه يظل قابلاً للطعن به بطرق الطعن غير العادية كالنقض أو إعادة المحاكمة.^(١٩) ورغم إن الإدارة ملزمة قانوناً باحترام قوة وحجية الأحكام القضائية كونه من صميم اختصاصها ، إلا إن هذه الحجية لوحدها لا تكفي لتمتع الحكم بكامل قوته التنفيذية خصوصاً إذا كان موجهاً ضدها ، بل يحتاج ذلك إلى تدخل الإدارة وسلطتها في تنفيذه ، بل قد تكون هذه السلطة في بعض الأحيان هي العقبة في طريق تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الإدارة ، إذ كيف يمكن أن نتخيل إن الإدارة وهي تحوز القوة اللازمة لتنفيذ أي حكم قضائي ، تقوم بتوجيه هذه القوة ضد نفسها ، حتى أن البعض فسر إجماع القاضي الإداري عن توجيهه وأمره بتنفيذية إلى الإدارة ، بأنه يحاول تجنب عصيانها لتلك الأوامر ، مما قد يخل بمكانة القضاء وهيئته ، حيث سوف تكون الإدارة في هذا الحال خصماً وحكماً في ذات الوقت ، ولا تنفذ الحكم ضد نفسها .^(٢٠)

المطلب الثاني المشاكل والمعوقات التي تعترض تنفيذ الإدارة لأحكام التعويض الإداري الصادرة ضدها

تتميز أحكام الإلغاء التي يصدرها القاضي الإداري بأنها متنوعة السبل والأحوال في متطلبات تنفيذها ولا تكون على شاكلة واحدة حسب طبيعة المخالفة التي قرر القاضي الإداري بسببها إلغاء القرار الإداري ، ومن ثم سختلف أوضاع وأحوال التنفيذ وفقاً لهذا الاعتبار ، في حين نجد إن أحكام التعويض أو الأحكام المالية عموماً – إستناداً إلى طبيعتها المعهودة – تكون واضحة في منطوقها وأسبابها بما يحدد مضمونها بدقة وما يترتب عليه من مستلزمات تنفيذها ، وهذا ما يمنع إثارة أية صعوبة في تحديد طريقة تنفيذها من قبل الإدارة من هذه الناحية . فالحكم بالتعويض يحدد فيه مبلغ التعويض مقدراً ، وحتى في الأحوال التي لا يحدد فيها هذا التعويض بشكل مباشر ، فإن الحكم الصادر من المحكمة لا بد وأن يكون منطوقاً على الأسس التي يتم من خلالها تقديره بشكل لا منازع فيه ، ومن ثم فإن الإدارة تعلم وتترك جيداً ما ينبغي عليها فعله لأجل تنفيذ هذا الحكم .^(٢١) ومع كل هذا التحديد والوضوح في أحكام التعويض الإداري ، وما ينبغي على الإدارة فعله لأجل تنفيذها ، فإن هناك بعض المشاكل والمعوقات التي تقيد أو تعيق هذا التنفيذ إلى حد ما ، ويمكن إجمال هذه المعوقات في مشكلتين رئيسيتين هما : مشكلة عدم إمكانية التنفيذ على أموال الدولة بطرق التنفيذ العادية ، ومشكلة خضوع أداء ديون الدولة إلى قواعد المحاسبة والمالية العامة ، وهذا ما سوف نتناول بيانه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول عدم إمكانية التنفيذ على أموال الدولة بطرق التنفيذ العادية على الرغم من استقرار قاعدة إمكان تنفيذ الأحكام القضائية بالتعويض في مواجهة الدولة في مختلف دول العالم ، إلا إن تنفيذ أحكام الدفع المالي في مواجهة الإدارة يصطدم بقاعدة عدم جواز التنفيذ عليها بالطرق العادية .^(٢٢) وهذا المبدأ يبين مدى الاختلاف الواضح والكبير بين مركز الدولة ممثلة في الإدارة وبين مركز الفرد في مدى إمكانية التنفيذ عليهما جبراً لما رفض كل منهما تنفيذه اختياراً ، فالفرع إذا إمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي طوعاً ، لزمته به الدولة إكراهاً من خلال الطرق المحددة في القانون الخاص والمسماة بطرق التنفيذ العادية ، والتي تتضمن الحجز بمختلف أنواعه سواء أكان حجزاً احتياطياً أو تنفيذياً أو كان حجزاً عقارياً أم متعلقاً بمنقول ، أو حجزاً ما للمدين من دين في ذمة الغير ، في حين إن هذه الطرق من التنفيذ لا يمكن اتباعها في مواجهة الإدارة حتى لو إمتنعت عن تنفيذ حكم التعويض الإداري الصادر ضدها طواعية ، وقد وجد هذا المبدأ سنده التشريعي في فرنسا بموجب قانون ١٦-٢٤ آب ١٧٩٠ ، وكذلك إستناداً إلى المادتين (٨) ، (٩) من قانون ٢٢ نوفمبر سنة ١٧٩٠ ، حيث ورد فيهما حكم مفاده إن الأموال العامة وما يتصل بها ، لا تمثل ضماناً للدائنين ، ولذا لا يمكن إيقاع الحجز عليها أي كان نوعه .^(٢٣) كما نجد أن المشرع العراقي قد نص على حماية الأموال العامة في الفقرة (٢) من المادة (٧١) من القانون المدني العراقي النافذ رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ ، والتي منعت الحجز على الأموال العامة والتصرف

فيها أو تملكها بالتقادم^(٢٤) ، كما نص قانون التنفيذ الحالي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٠ في المادة (٦٢) على عدم جواز التنفيذ على أموال الدولة والقطاع العام سواء حجزاً أو بيعاً . كذلك أقر المشرع المصري نفس هذه الحماية للأموال العامة من ناحية عدم جواز الحجز عليها أو التصرف فيها أو تملكها بالتقادم في القانون المدني المصري النافذ رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ وذلك في المادة (٧٨) منه .^(٢٥) ومما ينبغي الإشارة إليه إن حظر التنفيذ على أموال الدولة بالطرق العادية لا يشمل كل أموالها ، وإنما يشمل فقط الأموال العامة ، أي تلك المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون ، وتخضع لأحكام وقواعد القانون الإداري ولإختصاص القضاء الإداري ، أما الأموال الخاصة للدولة أو ما تعرف بالدومين الخاص ، وهي الأموال التي تملكها الدولة ملكية عادية كملكية الأفراد العاديين لأموالهم ، ولا تكون مخصصة للمنفعة العامة وتخضع لأحكام وقواعد القانون المدني ويختص القضاء العادي بمنازعاتها ، فإنها غير مشمولة بهذا الحظر ، ومن ثم يجوز التنفيذ على هذه الأموال المملوكة للدولة بطرق التنفيذ العادية ، إلا إن القضاء العادي الفرنسي وكذلك القضاء الإداري فيها وسع من نطاق قاعدة عدم جواز التنفيذ على الأموال العامة للدولة لتشمل أموالها الخاصة أيضاً ، وقد تم تبرير هذه الموقف بأن عدم سريان هذا الحظر على هذه الأموال يتعارض مع المصلحة العامة ، لكون أموال الدولة الخاصة تعد من المصادر المهمة للموارد العامة ، وفسح المجال للتنفيذ عليها سوف يؤدي إلى نضوب هذا المورد الرئيسي والمهم للأموال العامة للدولة .^(٢٦) وهذا الإتجاه القضائي يساير الرأي الفقهي الحديث الذي ينادي بضرورة التخلي عن التفرقة التقليدية بين الأموال العامة للدولة وبين أموالها الخاصة ، ومن ثم وجوب إخضاع الأخيرة إلى نفس النظام القانوني الذي يحكم الأموال العامة ، ومن ضمنه عدم جواز الحجز عليها .^(٢٧) ونحن بدورنا نؤيد هذا الإتجاه ونؤكد على ضرورة تطبيقه في العراق خصوصاً مع إتساع حالة الفساد الإداري المتفاقمة في البلد ، حيث من الممكن أن تصبح أموال الدولة الخاصة في العراق باباً واسعاً ومفتوحاً للإستحواذ على هذه الأموال والإستيلاء عليها من قبل الطبقة السياسية الفاسدة مع امتلاكهم للأدوات التشريعية التي قد تساعدهم في شرعنة ذلك ، فهذه الأموال هي الرافد المهم والرئيسي لتمويل ورغد الأموال العامة للدولة العراقية ، مما يقتضي حمايتها بأقصى أوجه الحماية . ومن الجدير بالذكر إن مشرعنا العراقي كان قد أخرج بعض الأموال العامة من قاعدة عدم جواز الحجز عليها وذلك في قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ في المادة (٧٢) منه حيث أشارت هذه المادة إلى إمكانية الحجز على أموال المصارف بالشروط الآتية :

- ١ - أن تكون الأموال مملوكة للمصرف ، أي من الأموال العامة التجارية التي تستغل في أعمال المصرف ونشاطه التجاري .
 - ٢ - أن يكون الدين الناشئ على المصرف ناتج عن طبيعة عمل المصرف ونشاطه التجاري .
 - ٣ - أن يكون الدين قد تحدد بموجب حكم صادر عن محكمة الخدمات المالية أو أية محكمة أخرى .^(٢٨)
- إلا أن المشرع عاد و ألغى هذا الجواز في الحجز على الأموال العامة المملوكة للمصارف الوارد في المادة (٧٢) المذكورة في خطوة إيجابية ، حيث تم تعديلها بموجب قانون التعديل الثاني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٧ لقانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ ، وقد أشار المشرع صراحة في هذا التعديل إلى عدم جواز الحجز على أموال البنك المركزي العراقي وفقاً للنص المعدل للمادة المذكورة .^(٢٩)

الفرع الثاني خضوع أداء ديون الدولة إلى قواعد المحاسبة والمالية العامة

إن الإدارة ليست حرة ولا طليقة اليد في كيفية وآلية سداد ديونها المستحقة للغير بما فيها أحكام التعويض التي تصدر بحقها عن القاضي الإداري ، بل إن الدولة ممثلة بالإدارة تقوم بالوفاء بديونها وفقاً لقواعد المحاسبة والمالية العامة ، والتي تتأثر كثيراً بوجود أو عدم وجود التخصيصات أو الاعتمادات المالية ، وكذلك تتأثر بصور أوامر الدفع من عدمه أو الإمتناع عن الدفع من قبل الموظف المختص^(٣٠) ، ومن ثم فلا يستطيع الدائن للإدارة الذي بيده سنداً تنفيذياً أن يرغم الإدارة على الدفع أو اقتضاء حقه منها بطرق التنفيذ العادية التي ذكرناها في الفرع السابق ، إذ يعترض التنفيذ في هذا المجال عقبات يمكن بيان أهمها ضمن المرحلتين الآتيتين :

أولاً : مرحلة الأمر بالدفع إذ إن الموظف المختص بإصدار الأمر بالدفع قد يمتنع عن إصدار هذا الأمر ، رغم وجود حكم قضائي جاهز وقابل للتنفيذ ، وعندئذ يجوز للمحكوم له أن يلجأ إلى القاضي الإداري طالبا إلغاء إمتناع هذا الموظف عن إصدار أمر الدفع أو الصرف . ولقد تباين موقف مجلس الدولة الفرنسي في التعامل مع هذه الطلبات ، ففي البداية كان المجلس يرفض اختصاصه بنظر هذه الدعاوى معللاً ذلك بأن السلطة التنفيذية وحدها هي من يمتلك اختصاص إصدار أوامر الدفع أو الصرف المالي ، كما إن منح ذلك الأمر بالدفع أو منعه قد يؤدي إلى مساءلة الحكومة سياسياً أمام البرلمان ، فضلاً عن رؤية مجلس الدولة بعدم اختصاصه بهذه المنازعات لكونها من قبيل أعمال السيادة ، إلا إن هذا الإتجاه لمجلس الدولة الفرنسي تغير منذ حكمه في قضية (villaret) سنة ١٨٨١ ، حيث أصبح يقبل رفع هذه الدعاوى أمامه ، مقتصرراً فيها على فحص

ورقابة ما إذا كان رفض إصدار الأمر بالدفع يقوم على أساس رفض التحديد أو التسوية ، حيث يؤكد المجلس إن صدور الحكم القضائي بالتعويض يكون مانعاً للمنازعة في التحديد أو التسوية و دون أن يصدر أي حكم بالإلغاء في هذا الشأن . (٣١)

ثانياً : مرحلة الدفع في هذه المرحلة يتقدم المحكوم له بعد حصوله على أمر بالدفع أو سماح بالصرف إلى جهة الإدارة المعنية بالدفع ، فيصطدم بعدم إمكانية الصرف من قبل الإدارة نتيجة لعدم وجود أو نقص الاعتمادات المالية أو نتيجة لتقديم الأمر بالدفع بعد إنتهاء العمل بالميزانية التي كانت تتضمن الاعتمادات المالية ألزاماً لتلك النفقات ، وهذا ما يتطلب تدخلاً تشريعياً لإعادة إدراج تلك الاعتمادات في الميزانية الجديدة ، فلا يملك القاضي شيئاً إزاء مثل هذا الرفض للدفع ما دام الرفض مؤسساً على أسباب صحيحة ، إلا إن مثل هذه العقبة لا يقرها القاضي الإداري إذا كانت متعلقة باعتمادات مالية تقديرية ، إذ أنه من الممكن زيادة هذه الاعتمادات في الميزانية التي تخصص لهذه الطلبات ، وأما في حالة تعلق الأمر باعتمادات مالية تحديدية ، فإن قرار الإدارة برفض إصدار أمر الدفع أو الإمتناع عن الدفع إستناداً لعدم وجود الاعتمادات المالية المذكورة ، يكون دفعها هذا مقبولاً من القاضي الإداري بصفة مؤقتة وليست نهائية ، ريثما يتم تمويل هذه الاعتمادات مجدداً ، ومن ثم يستطيع المحكوم له حينئذ إستيفاء حقه من الإدارة ، وعليه يمكن للمحكوم له أن يطعن بقرار الإدارة برفض الدفع له أمام قاضي الإلغاء كما هو حال حقه في الطعن بإمتناع الإدارة عن إصدار أمر الدفع لأسباب غير مشروعة ، وللقاضي الإداري في هذه الأحوال أن يقرر فقط إلغاء رفض الإدارة لإصدار أمر بالدفع أو إمتناعها عن الدفع دون أن تكون له سلطة الحل محل الأمر بالدفع أو المحاسب المختص بالدفع في إصدار القرار الصحيح . (٣٢) وعليه فقد حكم مجلس الدولة الفرنسي في أحد أقضيته بأنه ((... يجب على القاضي أن لا يضع ذلك السبب (عدم كفاية الاعتمادات المالية) في اعتباره ، فالتأخير غير المبرر في هذا الشأن يشكل خطأ يستوجب إصدار حكم جديد)) (٣٣) ، كما حكمت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها بما نصه ((إن عدم وجود الاعتمادات المالية لا يعد مبرراً لعدم تنفيذ الحكم ، لأنه بغض النظر عن وجود بند خاص بكافة فروع الميزانية لتنفيذ الأحكام القضائية النهائية ، فإن قرار اللجنة القضائية بأعتبره في قوة الحكم القضائي يحتم على جهة الإدارة تنفيذ مقتضاه سواء وجد الاعتماد المالي المخصص لمواجهته أم لم يوجد)) . (٣٤) إما في العراق فإننا نجد إن قضاءنا الإداري مثلاً بمحكمة القضاء الإداري لا يستقبل الطلبات المتعلقة بإمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية النهائية بضمنها أحكام التعويض الإداري الصادرة ضدها ، على خلاف ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر ، وعلى الرغم مما نصت عليه الفقرة السادسة من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ من أنه ((يعد في حكم الأمر أو القرار رفض وإمتناع الموظف أو الهيئة الإدارية عن اتخاذ أمر أو قرار كان من الواجب عليها إتخاذة قانوناً)) ، تحت ذريعة سكوت المشرع ، وعدم نصه صراحة على اختصاص هذه المحكمة بالنظر في الطعن بالإلغاء في قرارات الإدارة بعدم تنفيذ حكم قضائي إداري سابق . (٣٥) وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في العراق في أحد أحكامها والذي ورد فيه ((لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعن بإمتناع دوائر الدولة عن تنفيذ الأحكام القضائية)) (٣٦) ومن ثم سوف لا يكون أمام المحكوم له في العراق ، والذي إمتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي بالتعويض الإداري الصادر لمصلحته ضدها ، أن يرفع دعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري ، وإنما يمكنه أن يراجع المحاكم العادية للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تكبدها من جراء هذا الإمتناع ، وذلك إستناداً إلى الأحكام الواردة في القانون المذكور . (٣٧) ونحن بدورنا نجد أن إخراج هذا النوع من القرارات الإدارية السلبية المتضمنة إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي من ولاية محكمة القضاء الإداري بحجة عدم وجود نص صريح بذلك أمر غير سليم ، لأنه حتى لو كان الإمتناع متعلق بحكم تعويض فإن إمتناع الإدارة عن تنفيذه هو خرق واضح لقواعد المشروعية ، التي تؤكد على ضرورة صيانة حقوق المتقاضين ، وكذلك إحترام حجية قرارات القضاء ووجوب تنفيذها من قبل الإدارة ، وهذه المحكمة ما أنشئت إلا لردع الإدارة عن إستهتارها بقواعد المشروعية ، و حتى لو إقتضى الأمر تدخلاً تشريعياً يصرح بشمول إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية بدعوى الإلغاء التي ترفع أمام محكمة القضاء الإداري.

البحث الثاني وسائل أجاز الإدارة على تنفيذ أحكام التعويض الإداري الصادرة ضدها

تعد مشكلة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية التي يصدرها القاضي الإداري ضدها ، بما فيها أحكام التعويض من أبرز المشاكل التي تواجه الأفراد ، وكذلك النظام القانوني و القضائي في أية دولة ، فلا تكون هذه الأحكام ذات فائدة وجدوى في سرعة وصحة إصدارها من المحكمة المختصة مالم تجد لها طريقاً للتنفيذ الفاعل والسريع ودون أي تأخير أو تراخي أو تقاعس في التنفيذ قد يفوت الفائدة المرجوة من إصدار الحكم في إنصاف أو تعويض المحكوم له. ولدرء هذه المشكلة فقد وضعت الأنظمة القانونية والقضائية المعاصرة عدة وسائل وأدوات لكبح جماح الإدارة حال إمتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها أو تراخيها أو تقاعسها في ذلك ، ويمكن تقسيم هذه الوسائل والأدوات إلى وسائل تقليدية متعارفة ، ووسائل غير تقليدية وحديثة في هذا الشأن. حيث إن الأنظمة القانونية والقضائية المعاصرة حددت مجموعة وسائل قانونية مهمة أمام

المحكوم له ، يمكنه اللجوء إليها عند إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم التعويض الصادر له قبلها ، بل حتى حكم الإلغاء ، حيث إن هذه الوسائل غايتها إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها و إلزامها بمقتضاه ، وبطبيعة الحال فإن هذه الوسائل قد تكون وسائل ودية أو توافقية ، أو قد تكون وسائل قسرية فيها إكراه و إلزام للإدارة الممتنعة عن التنفيذ لأجل إتمام أداءه للمحكوم له ، وعليه سوف نقسم هذه الوسائل إلى قسمين رئيسيين : أولهما الوسائل التقليدية لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم التعويض الإداري ، وثانيهما الوسائل غير التقليدية أو الحديثة في التنفيذ ، وهذا ما يتطلب إيضاحهما في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول الوسائل التقليدية لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم التعويض الإداري الصادر ضدها

وتتمثل هذه الوسائل في ما يمنحه القانون للمحكوم له من الحق في رفع دعاوى قضائية معينة وذات أهمية كبيرة في حمل الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الذي إمتنعت عن تنفيذه طوعاً ، وهذه الدعاوى تتمثل بالدعوى الإدارية ، ودعوى التعويض ، والدعوى الجزائية ، وهذا ما سنبينه في الفروع الآتية :

الفرع الأول الدعوى الإدارية إذا كانت دعوى التعويض تقرر ضماناً مهمة للأفراد تجاه نشاط الإدارة الضار بهم ، فإن هذه الضمانة قد تضعف أو تتبدد عندما تمتنع الإدارة صراحة أو ضمناً عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها بما فيها الحكم بالتعويض ، وكذلك تتحقق نفس النتيجة عندما تتبع الإدارة أسلوب المماطلة والتراخي في تنفيذ الحكم المذكور ، فهذا الإمتناع غير المشروع عن التنفيذ أو المماطلة غير المبررة فيه ، يتعارض مع ما تتمتع به أحكام القضاء من حجية الشيء المقضي فيه ، والتي تعد من المبادئ القانونية العامة الملزمة للإدارة ، وهو ما يُنشئ حقاً جديداً للمحكوم له في رفع دعوى إلغاء قرار الإدارة السلبي بعدم تنفيذها للحكم القضائي الحائز على قوته التنفيذية الكاملة ، ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذا الإمتناع خطأ يستوجب مسؤولية الإدارة عن التعويض عن الأضرار التي ترتبت على سلوكها غير المشروع والمخالف للقانون ، فلا تكون الدعوى الجديدة عبارة عن منازعة في أصل الحق ومدى ثبوته ، وإنما تكون موجهة ضد القرار السلبي المذكور ، وفي مواجهة الموظف المختص الممتنع عن التنفيذ .^(٣٨) ويحكم القاضي الإداري في هذه الدعوى بعدم مشروعية القرار السلبي الصادر عن الإدارة ، وأيضاً يحكم بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمحكوم له من جراءه . ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (soubiorou – pouey) في (٢٢) ديسمبر سنة ١٩٥٣ ، حيث تقدم السيد (pouey) بطلب تعويض جديد لوزارة المالية لإمتناعه عن تنفيذ حكم قضائي سابق صادر ضده ، فالتزم الوزير الصمت أزاء هذا الطلب ، ف قضى المجلس بأن ((الوزير بإمتناعه التلقائي عن اتخاذ الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الحكم الصادر من المجلس في (١٦) ديسمبر ١٩٤٩ ، وبتجاهله لحجية الشيء المقضي فيه يكون قد ارتكب خطأ يستوجب مسؤولية الدولة)) ومن ثم قضى له بالتعويض بمبلغ أربعة ملايين فرنك فرنسي جبراً للضرر الذي أصابه عن المدة من (١٦) يوليو ١٩٥١ وحتى (٢٢) سبتمبر ١٩٥٣ ، واحتفظ له الحكم مرة أخرى أيضاً بالحق في التقدم بطلب جديد لتعويضه عما قد يلحق به من أضرار جديدة بعد (٢٢) سبتمبر ١٩٥٣ ، في حالة إمتناع الوزير المذكور مرة أخرى عن تنفيذ هذا الحكم القضائي الجديد في هذه الدعوى .^(٣٩) كذلك نجد أن محكمة القضاء الإداري في مصر قد استقرت على اعتبار إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب التنفيذ أو التباطؤ أو التراخي فيه ، هو بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يبرر مسؤولية الإدارة ، ويمكن للمحكوم له أن يطالب بإلغائه ، و التعويض عما أصابه من ضرر نتيجة لذلك ، وقد بينت هذه المحكمة ذلك في أحد أحكامها و الذي ورد فيه إن ((واجب الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها ، فإن هي تقاعست أو إمتنعت دون وجه حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب أعتبر هذا الإمتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض)) .^(٤٠) أما عن موقف القضاء الإداري في العراق فقد ذكرنا في الفقرات السابقة من هذا البحث إن هذا القضاء يتمتع عن النظر في القرارات السلبية التي تتضمن إمتناعاً غير مشروع للإدارة عن تنفيذ حكم قضائي ولو كان صادراً ضدها ، ولا يعتبر هذا النوع من القرارات السلبية مما يدخل في ولايته . وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا في العراق ذلك في أحد قراراتها الذي نقضت فيه حكم لمحكمة قضاء الموظفين المتضمن إلزام جهة الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي الصادر عن هذه المحكمة ضدها بعد امتناع تلك الإدارة عن تنفيذه ، حيث بينت في هذا الحكم بأن محكمة قضاء الموظفين ((غير مختصة بالدعوى المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية))^(٤١) ، وهو نفس المبدأ الذي حكمت به تجاه محكمة القضاء الإداري الذي أشرنا إليه سابقاً على الرغم من إن قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل ، أشار إلى أنه يعد في حكم القرارات الإدارية التي تختص بها محكمة القضاء الإداري إمتناع الموظف أو الهيئة الإدارية عن القيام بعمل كان من الواجب عليهما القيام به قانوناً ، وقد جاء هذا النص مطلقاً ، والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد ، فإننا نرى أنه ليس من الحكمة أو الصواب إخراج القرارات السلبية للإدارة المتحققة من إمتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية سيما الصادرة ضدها ومنها أحكام التعويض من قضاء المشروعية ، بل ومن اختصاص

القضاء الإداري عموماً ، وذلك لأن عدم المشروعية الذي يبيح رفع دعوى الإلغاء مثلما يتحقق بالمخالفة الإيجابية للقانون ، فإنه يتحقق كذلك بالمخالفة السلبية له في قرارات الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ، و يتمثل وجه عدم المشروعية هنا في مخالفة الإدارة لقواعد القانون التي تلزمها بأداء واجبها في تنفيذ الأحكام القضائية و احترام حجية أو قوة الشيء المقضي فيه ، وهو من صميم اختصاصاتها و واجباتها المحددة قانوناً ، ومن ثم يجب على قاضي الإلغاء التصدي لهذا الخرق لمبدأ المشروعية بإلغاء إمتناع الإدارة غير المشروع عن تنفيذ الحكم القضائي و لو كان حكماً بالتعويض ، وعدم الإكتفاء بتقرير التعويض فقط عن هذا الخرق للقانون . ورغم أهمية الدعوى الإدارية هذه في إجبار الإدارة على تنفيذ ما إمتنعت عن تنفيذه من أحكام قضائية سواء أكان حكم إلغاء قرار إداري صريح أو ضمني بالإمتناع عن التنفيذ ، أو كان حكم تعويض عن خرق الإدارة لقوة الشيء المقضي فيه وإنتهاك مبدأ المشروعية ، فإن هناك مشاكل قد تواجه هذه الدعوى وتقوض من فاعليتها المنشودة في هذا المجال ، كما لو حكم القاضي الإداري بعدم مشروعية إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي ، ثم رفضت الإدارة مجدداً تنفيذ الحكم الجديد ، حيث يكون مصيره كمصير القرار الأول ، وقد يكون هذا هو مصير القرار الثالث والرابع وهكذا ، بحيث يدخل المحكوم له في حلقة مفرغة قد تجبره على الإستسلام والخضوع لما تريده الإدارة من عدم تنفيذ الحكم الصادر ضدها ، ومن ثم سوف يفضي ذلك حسب رأي الفقير (ريفيرو) إلى أن تُفقد كل ثقة المتقاضين في فاعلية الدعوى الإدارية وتفتقد هي في حد ذاتها كل أهميتها وجدواها . (٤٢)

الفرع الثاني دعوى التعويض إن إخلال الإدارة بواجبها في تنفيذ الأحكام القضائية عموماً ، والصادرة بحقها على وجه الخصوص ، يمثل عملاً غير مشروع ومخالف للقانون كما رأينا في الفقرة السابقة ، ومثل هذا الخرق للقانون لا يمنح المحكوم له الحق في رفع دعوى الإلغاء فقط ، بل يرتب له ايضاً ، وكحد أدنى - الحق في التعويض - حيث تتحمل الإدارة هنا المسؤولية عن الأضرار التي تكبدها الشخص المعني ، سواء رفعت هذه الدعوى أمام القضاء الإداري بشكل تبعي لدعوى الإلغاء ، أو بشكل مستقل عنه ، فقد استقر كل من القضاء الإداري الفرنسي وكذلك المصري على وجوب تعويض المحكوم له عن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها ، ودون أن يخل ذلك بما قد يترتب عليه من مسؤولية شخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ ، فضلاً عن المسؤولية التأديبية إذا توافرت شروط كل منهما . بل إننا نجد أن القضاء الإداري الفرنسي ذهب في هذا الشأن إلى أبعد من ذلك ، حيث قرر منح التعويض للمحكوم له حتى عن إمتناع الإدارة المشروع والموافق للقانون عن تنفيذ الحكم القضائي - أي في الحالات التي لا يُعد فيها إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي خطأ يستوجب مسؤوليتها . كما لو إمتنعت الإدارة عن التنفيذ خوفاً من أن يؤدي إلى الإخلال بالأمن أو النظام العام ، حيث منح المجلس التعويض هنا ليس على أساس الخطأ و إنما على أساس نظرية المخاطر أو المساواة أمام التكاليف العامة . (٤٣) ويُلاحظ هنا إن حال دعوى التعويض لا يختلف عن حال دعوى الإلغاء في قصورها عن تحقيق الفاعلية المطلوبة في إجبار الإدارة على التنفيذ الفاعل للحكم القضائي الصادر ضدها ، حيث إن القاضي في دعوى التعويض لا يستطيع بنفسه إجبار الإدارة على دفع مبلغ التعويض الذي يحكم به على الإدارة ، فيلحق دعوى التعويض ذات مساوي دعوى الإلغاء ، حيث يتكرر الحكم بالتعويض الثاني على الإدارة وتمتتع مجدداً عن تنفيذه ، بعدم دفعه للمحكوم له ، كما إن مدة عدم التنفيذ من قبل الإدارة التي تتيح للمحكوم له إقامة دعوى تعويض أخرى جديدة غير محددة، حيث يكون تحديدها حسب ظروف كل دعوى وحسب متطلبات ومعوقات تنفيذ الحكم الصادر فيها، وفقاً لتقدير و رؤية القاضي المختص ، حتى إن إثارة مسؤولية الموظف الشخصية عن عدم تنفيذ الحكم القضائي تواجهها عقبات كثيرة تحول دون تحقيقها ، وفي مقدمة هذه العقبات هو ضيق مفهوم الخطأ الشخصي أمام القاضي الإداري عن مفهومه الأوسع أمام كل من القضاء العادي والقضاء الجنائي ، وهذا مما يقلل من فرص إنعقاد مسؤولية الموظف عن عدم التنفيذ ، وقد يكون الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي واقعاً أصلاً تحت مقتضى أداء واجب الطاعة الذي يفرضه القانون على الموظف بشأن الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رؤسائه الإداريين ، وهذا مما ينفي المسؤولية عنه أيضاً . (٤٤)

الفرع الثالث الدعوى الجزائية تُعد الدعوى الجزائية من أهم الوسائل التي يوفرها القانون للمحكوم له و أخطرها جزاءً تجاه إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية عامة ، إذ يقدر المشرع أن هذا السلوك من الإدارة يكون جريمة تستوجب تدخله جنائياً بفرض العقوبة المناسبة والرادعة لهذا النوع من السلوك الذي يهدد كيان الدولة والمجتمع وينتهك حقوق الأفراد ، فيحق للمحكوم له أن يرفع الدعوى الجزائية أمام المحاكم المختصة عن هذه الجريمة (٤٥) ، التي تقع عندما يعتمد الموظف العام الإمتناع عن تنفيذ الحكم القضائي أو أن يعتمد إستعمال سلطاته الوظيفية لمنع هذا التنفيذ بتدخله لدى الجهات المختصة ، ولأهمية وضرورة مواجهة هذه الجريمة ، فإننا نجد أن بعض الدساتير والقوانين المقارنة قد نصت على تجريم الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ، وهذا ما نجده في المادة (١٠٠) من الدستور المصري الجديد لسنة ٢٠١٤ النافذ حالياً والمعدل في سنة ٢٠١٩ ، حيث نصت هذه المادة على أنه ((تصدر الأحكام وتنفذ بإسم الشعب ، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون ،

ويكون الإمتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون ((. كما نجد أن المشرع الجنائي المصري قد جرم الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو عرقلة تنفيذها وذلك في المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧^(٤٦) ، في حين نجد أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ حالياً لم يتضمن نصاً يُشير إلى تجريم الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية كما ورد في الدستور المصري المذكور ، وكان من الأفضل والأجدر للمشرع الدستوري أن يضمن الدستور مثل هذا التجريم الذي أشار إليه المشرع الدستوري المصري في دستوره الجديد لعام ٢٠١٤ المذكور ، حتى تكون هناك ضمانات دستورية قوية تكبح جماح الإدارة وتجبرها على الإلتزام بواجبها القانوني في تنفيذ الأحكام القضائية ، فضلاً عن تعزيز هذه الضمانات الدستورية لحقوق المتقاضين وقوة وحجية الأحكام الصادرة عن القضاء . إلا إن مشرع قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل ، قد نص في المادة (٣٢٩) منه على تجريم إمتناع الموظف أو المكلف بخدمة عامة عن تنفيذ الأحكام القضائية أو محاولته عرقلة تنفيذها .^(٤٧) ويلاحظ أن التجريم المشار إليه في كل من قانون العقوبات المصري والعراقي يشمل فقط حالة التعمد في الإمتناع عن التنفيذ أو تعمد عرقلته ، ولا يشمل حالة الإهمال أو التراخي أو التأخر في التنفيذ والمماطلة غير المبررة فيه ، حيث ينتفي في هذه الحالات ركن العمد أو القصد الجنائي في هذه الجريمة العمدية ، ومن ثم سوف ينتفي وجودها ، وكان الأفضل إلحاق حالة الإهمال و التأخير أو المماطلة غير المبررة في تنفيذ الحكم القضائي في نطاق التجريم و المعاقبة عليها ، لأن هذه الأوضاع تؤدي أيضاً إلى فقدان الحكم القضائي لفاعليته و فائدته المرجوة ، في إعادة الحق للمحكوم له في الوقت المناسب . ومن الجدير بالذكر إن المشرع الفرنسي لم يُشر صراحة سواء في الدستور أو القوانين العادية إلى نص يجرم بشكل مباشر الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الذي قد يقع من الموظف العام ، و إنما أشار بصورة غير مباشرة إلى هذا الموضوع في قوانين أخرى .^(٤٨) ورغم هذه الحماية الجنائية لموضوع تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم المختصة بكل أصنافها ، إلا أننا نجد ومن خلال استعراض واقع الدعوى الجزائية ، إنها أيضاً قاصرة وغير فاعلة بشكل كامل في القضاء على مشكلة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية سيما الصادرة ضدها ، ويمكن أول ملامح هذا القصور في هذه الدعوى هو اشتراط ركن العمد لتحقيق هذه الجريمة ومن ثم المعاقبة عليها ، فهي تدور وجوداً و عدماً مع هذا العنصر ، وبالتالي فإن ركن العمد يختفي ولا يتحقق عندما يكون هناك غموض في منطوق الحكم ، قد يحمل الموظف المختص بالتنفيذ على الإمتناع عن التنفيذ مؤقتاً ، لحين إستيضاح الجهات المعنية عن أوضاع التنفيذ الغامضة في الحكم ، وكذلك يتحقق نفس الحكم أي إنتفاء ركن العمد لدى الموظف في حالات الإهمال أو التراخي أو المماطلة غير المبررة في التنفيذ .^(٤٩) كذلك قد نجد أن رفض الموظف و إمتناعه عن تنفيذ الحكم القضائي ليس راجعاً لدوافعه الشخصية وإنما نتيجة لتدخل العديد من الجهات الرئاسية العليا في عملية التنفيذ ، وهذا ما ينفي القصد السيء عنه أو ركن العمد في هذه الجريمة ، بل قد يكون هذا الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي المختص بالتنفيذ هو أصلاً واقع تحت واجب طاعة الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رؤسائه الإداريين ، وهذا ما يبرر ساحته من أي قصور أو تقصير في هذا الجانب^(٥٠) ، كما إن المحاكم الجنائية في كثير من الأحيان بعد إدانتها للموظف بجريمة الإمتناع عن تنفيذ الحكم القضائي تقرر وقف تنفيذ العقوبة بحقه كونه لم يرتكب جريمة سابقة ، وهذا ما يضعف دور الدعوى الجزائية في الردع ، علماً إن العقوبة التي وضعها المشرع المصري لهذه الجريمة و المتمثلة في الحبس والعزل من الوظيفة ، هي أشد و أكثر تأثير من العقوبة التي حددها المشرع العراقي و التي اقتصر على الحبس و الغرامة أو إحداهما ، لأن عقوبة الحبس التي قد تفرض على الموظف قد تكون من النوع البسيط الذي لا يقل عن (٢٤) ساعة ولا يتجاوز السنة ، فيبقى الرادع الأكبر و الأهم الذي يخشاه الموظف هو العزل من الوظيفة العامة ، والذي يضيق عليه كل مغانمها و إمتيازاتها و الذي قرره المشرع المصري .

المطلب الثاني الوسائل الحديثة في إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام التعويض الإداري الصادرة ضدها

توضح لنا في الفرع السابق مدى القصور النسبي الذي يتخلل الوسائل التقليدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية سواء في الدعوى الإدارية أو في دعوى التعويض أو حتى في الدعوى الجزائية ، في تحقيق إلتزام الإدارة الكامل بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها بما فيها أحكام التعويض الإداري ، فإنه أزاء هذا القصور ، ومع تصاعد الدعوات إلى ضرورة كبح جماح الإدارة ، ولجم تعسفها بما يشل أية محاولة منها للإمتناع العمدي أو التقصيري عن تنفيذ الأحكام القضائية ، فإنه كان من الواجب رفع منظومة وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء ، بأدوات و وسائل جديدة وسلطات وصلاحيات مبتكرة تساعد في تحقيق هذه المهمة بشكل أنجع ، حيث أصبح نظام العدالة الإدارية بحاجة ماسة و ضرورية إلى إجراء إصلاح حيوي في بنيته و آلياته . وعليه فقد استحدثت الأنظمة القانونية المعاصرة أدوات و وسائل غير تقليدية في هذا الجانب ، منها وسائل ودية وغير قضائية تقوم على فض النزاع مع الإدارة بشكل ودي أو توافقي خارج إطار القضاء ، و أخرى وسائل قضائية

مستحدثة منحت للقضاء الإداري سلطات وصلاحيات إستثنائية وغير مألوفة سابقاً تمكنه من إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية عموماً . وسوف نتناول في هذا المطلب بيان هاتين الطائفتين من الوسائل في الآتي :

الفرع الأول الوسائل غير القضائية الحديثة في إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية لقد كانت بواذر استحداث وسائل جديدة خارج إطار الدعاوى القضائية لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ، قد ظهرت في فرنسا البلد الأم الذي ولد فيه القانون الإداري ، حيث تم فيها إستحداث قسم جديد في مجلس الدولة الفرنسي ، وهو قسم التقرير و الدراسات ، وذلك بموجب اللائحة رقم ٧٦٦ والصادرة في ٣٠ يونيو سنة ١٩٦٣ ، و التي تم تعديلها مرات عديدة ، كان آخرها بلائحة ٣ يوليو سنة ١٩٩٥ ، وقد منح المشرع فيها لهذا القسم اختصاص في التنسيق مع الإدارة المعنية لتحديد أوضاع تنفيذ الأحكام الإدارية ، وتذليل العقبات التي تحول دون ذلك ، فإمكان المحكوم له بعد مرور ستة أشهر على إعلان الحكم وعدم تنفيذه من قبل الإدارة ، أن يلجأ إلى قسم التقرير و الدراسات في مجلس الدولة الفرنسي ، طالباً تدخله لحل المشكلة ، وعند عدم قيام الإدارة بالتنفيذ للحكم رغم تدخل القسم المذكور ، يلتزم هذا القسم بأن يضمن في تقريره الذي ينشره سنوياً ، كل مالم يتم تنفيذه من أحكام من قبل الإدارة ، مع ذكر الجهات الإدارية الممتنعة عن التنفيذ وأسبابه . وقد إنعقد إجتماع الفقهاء الفرنسيين على عدم فاعلية إجراءات هذا القسم في الردع الكامل للإدارة عن إمتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية ، فأقصى جزاء يمكن أن يوجهه هذا القسم إلى الإدارة الممتنعة عن التنفيذ ، هو نشر موضوع عدم تنفيذها للحكم القضائي في تقريره السنوي، الذي ينشر في مجلة مجلس الدولة ((دراسات و وثائق)) ، حتى إن ما يصدره هذا القسم للإدارة في هذا المجال ، لا يُعد أوامر ملزمة لها بالتنفيذ ، بل مجرد توصيات أو توجيهات غير ملزمة .^(٥١) ولا يوجد في مجلس الدولة في مصر أو في العراق قسم يناظر قسم التقرير و الدراسات في مجلس الدولة الفرنسي ، وليس هناك ما يمنع من إنشاء قسم مماثل ، ما دام ذلك يصب في إطار تعدد القنوات المساعدة على مواجهة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها من الوسائل المستحدثة الأخرى في مجال معالجة مشكلة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية ، والذي طبقته فرنسا هو نظام الوسيط ((المديتير)) و المأخوذ عن نظام ((الأمبودسمان)) السويدي^(٥٢) ، وذلك بموجب القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٣ ، حيث يكون الوسيط بموجب هذا القانون مستقلاً عن التنظيمات السياسية و الحزبية ، ويتم تعيينه بمرسوم من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء ، ويتم تعيينه لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد^(٥٣) ، ولا تستطيع السلطة التي عينته أن تقيله ، إلا في حالة العجز عن أداء مهامه ، ويكون ذلك من قبل لجنة خاصة و بإجماع أعضائها . ولم يشترط القانون ضرورة حصوله على شهادة في القانون في شهادة في القانون . وقد تم تطوير نظام الوسيط في فرنسا بموجب التعديلات المتلاحقة في السنوات ١٩٧٦ ، ١٩٨٩ ، ١٩٩٢ ، ويقوم الوسيط بتعيين عدد من المستشارين له ، ويكونون في الغالب أعضاء فخريين من القضاء العادي و فقهاء القانون . ورغم كون الوسيط جهة غير قضائية لتسوية المنازعات الإدارية ، وكذلك سلطة رقابة مستقلة تستهدف الإصلاح الإداري ، وله الحق في إصدار أوامر للإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الحائرة على قوة الشيء المقضي فيه ، إلا إنه لا يترتب على مخالفة أوامره من قبل الإدارة أي جزاء سوى إمكانية نشره عدم إمتثال الإدارة لتنفيذ الحكم القضائي في تقريره السنوي أو في الجريدة الرسمية للدولة ، والذي تكون له قيمة أدبية أو معنوية قد تسبب إحراجاً للإدارة أو الحكومة أمام الرأي العام و السلطات العامة الأخرى في الدولة مما قد يحمل الإدارة على عدم إرتكاب هذه المخالفة مستقبلاً .^(٥٤)

وفي مصر نجد أن المشرع المصري قد أخذ بفكرة التوفيق بين الإدارة و الأفراد في حل المنازعات الإدارية بما فيها القائمة على عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الإدارية الصادرة ضدها ، كإسلوب جديد في فض النزاعات مع الإدارة ، حيث أصدر قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ الخاص بلجان التوفيق في المنازعات التي تكون للوزارات و الأشخاص المعنوية العامة الأخرى طرفاً فيها ، بهدف إنهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى ، ومن ثم التيسير على ذوي الشأن في الحصول على حقوقهم بأسرع وقت وتجنباً للمراجعات القضائية التي تكلف جهداً و مالاً و وقتاً ، وقد صدر قرار وزير العدل رقم (٤٢١٢) لسنة ٢٠٠٠ ، لتنظيم عمل هذه اللجان ، حيث تُنشأ في كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر للتوفيق في المنازعات المدنية و التجارية و الإدارية التي تنشأ بين هذه الجهات ، وبين العاملين بها ، أو بينها وبين الأفراد و الأشخاص الاعتبارية الخاصة^(٥٥) . وتُشكل اللجنة بقرار من وزير العدل ، تحت رئاسة أحد رجال القضاء أو أعضاء الهيئات القضائية السابقين بدرجة مستشار على الأقل ، ممن لا يشغلون وظيفة أو يمارسون مهنة ، ومن ممثل للجهة الإدارية بدرجة مدير عام على الأقل أو ما يعادلها ، تختاره السلطة المختصة ، وينضم إلى عضوية هذه اللجنة الطرف الآخر في النزاع أو من يمثله ، و إذا تعدد أشخاص هذا الطرف وجب عليهم إختيار ممثل واحد عنهم ، فإذا تعارضت مصالحهم كان لكل منهم ممثل في اللجنة .^(٥٦) وتتعدد لجان التوفيق هذه في مقارها المحددة من وزير العدل في قرار تشكيلها ، وذلك لنظر طلبات التوفيق المقدمة إليها في أيام الجلسات التي يحددها رؤساؤهم ، وبعد استلامها لطلب التوفيق يحدد

رئيس اللجنة ميعاداً لنظر الطلب يخطر فيه أعضاء اللجنة لتقديم ما يجده لازماً من مستندات و إيضاحات ، ولا يكون إنعقادها صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائها ، و تصدر التوصية بأغلبية أفراد أعضائها ، وتكون مدولاتها سرية ، ويجب على اللجنة أن تصدر توصياتها في المنازعة خلال مدة لا تتجاوز الستين يوماً من تاريخ إستلامها طلب التوفيق ، وتعرض التوصية خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها على السلطة الإدارية المختصة و الطرف الآخر في النزاع ، فإذا تم قبولها من قبل الطرفين و إعتمادها كتابة ، خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض ، تقرر اللجنة إثبات ماتم الإتفاق عليه في محضر يوقع من الطرفين و له قوة السند التنفيذي ، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه ، ويكون لكل طرف في النزاع الحق في اللجوء إلى المحكمة المختصة إذا لم يتم قبول التوصية خلال المدة المحددة قانوناً ، أو في حالة إنقضائها دون أن تصدر اللجنة توصية في المنازعة المعروضة عليها .^(٥٧) وقد سجل الفقه المصري ملاحظات كثيرة على هذا القانون ، كان من أهمها إن اللجوء إلى التوفيق يكون إجبارياً على الأفراد قبل اللجوء إلى القضاء ، و إن ما يصدر عن لجان التوفيق هو مجرد توصيات غير ملزمة و لا يجبر الطرفان المتنازعان على قبولها ، إلا إن التعديل الذي طرأ على هذه اللجان بموجب القانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٧ ، قد جعل بعض قرارات هذه اللجان ملزمة للإدارة في حالات إستثنائية وبقي الأصل عدم إلزامها ، كما رأى البعض أن المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة المصري يمكن أن تؤدي نفس دور هذه اللجان ، حيث أجازت لعضو هيئة مفوضي الدولة أن يقترح حلاً ودياً للنزاع قبل حسمه من قبل المحكمة الإدارية المختصة ، إلا إنه رغم كل تلك الملاحظات ، فإنه يمكن للجان التوفيق التي أنشأها القانون المذكور ، أن تحل جزء من المنازعات الإدارية بالطريق الودي ، ومنها منازعات إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية ، وهذا مما يختصر الوقت والجهد على المتقاضين ويخفف من الزخم الواقع على القضاء في كثرة المنازعات ، مع ضرورة معالجة السلبات التي أشرها الفقه والقضاء على هذا القانون^(٥٨) . أما في العراق ، فلا يوجد تطبيق لنظام الوسيط الموجود في فرنسا ، وكذلك لا يوجد قانون مستقل يختص بحل المنازعات الإدارية بطريق التوفيق كما هو الحال في مصر ، و إنما توجد إشارات بسيطة في بعض القوانين العراقية إلى ما يشابه التوفيق إلى حد ما كقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ الخاص بتحديد مبالغ التضمين ، كذلك المادة (٦٩) من الشروط العامة لأعمال الهندسة المدنية الصادرة عن وزارة التخطيط^(٥٩) ، ولذلك نوجه الدعوة إلى المشرع العراقي لإيجاد تشريع متكامل ينظم الوسائل الودية في حل المنازعات الإدارية كوسائل بديلة عن القضاء في حل النزاعات الإدارية بشكل سريع وودي ومفيد للإدارة و الأفراد على حد سواء .

الفرع الثاني الوسائل القضائية الحديثة في إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام التعويض الإداري إن الوسائل الودية أو غير القضائية التي لجأت إلى تطبيقها بعض الدول سيما فرنسا من خلال قسم التقرير والدراسات ونظام الوسيط، وكذلك مصر من خلال لجان التوفيق في المنازعات الإدارية، رغم أنها أسهمت في حل بعض المنازعات الإدارية بالإسلوب الودي إلا إنها لم تفلح في أحيان كثيرة في إجبار الإدارة بشكل نهائي على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها، ولذلك كان لابد من إيجاد وسائل قضائية جديدة تخرج عن إطار الوسائل القضائية التقليدية، كالدعوى الإدارية ودعوى التعويض والدعوى الجزائية، التي تبين لنا أوجه القصور التي تتخللها في حينه، فقد ابتكر المشرع الفرنسي نموذج من الوسائل الجديدة والفعالة التي تعالج بشكل صارم أية حالات تنتهزها الإدارة للإمتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها من المحاكم الإدارية، أو المماثلة و التراخي فيه، وكان ذلك من خلال القانون رقم (٥٣٩) الصادر في ١٦ يوليه سنة ١٩٨٠، والذي منحت المادة الثانية منه مجلس الدولة الفرنسي الحق في الحكم ولو بصفة مباشرة بغرامة تهديدية على الأشخاص المعنوية العامة التي تمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري بقصد ضمان تنفيذها من قبل تلك الأشخاص^(٦٠)، وكبداية تشريعية لمنح مجلس الدولة الفرنسي صلاحية استخدام التهديد المالي ضد الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، أسوة بالقضاء العادي الذي نال هذه الميزة منذ صدور قانون ٥ يوليه سنة ١٩٧٢، فإن هذا التشريع أو القانون أثيرت بشأنه عدة انتقادات تمثلت في الآتي:

١- إقتصار الحكم بالغرامة التهديدية من قبل مجلس الدولة الفرنسي على الأشخاص المعنوية العامة، دون الأشخاص الخاصة التي تدير مرفقاً عاماً، وهذا يعني عدم سريان هذا القانون تجاه الأحكام الإدارية التي تصدر ضد هؤلاء الأشخاص، مما يفوت هذه الحماية الجديدة لتنفيذ هذا النوع من الأحكام القضائية ، وقد عالج المشرع الفرنسي هذه الثغرة في التشريع المذكور من خلال القانون رقم (٨٥٥) لسنة ١٩٨٧ والصادر في ٣٠ يوليه من نفس السنة، حيث أضاف إلى المادة الثانية من قانون ١٦ يوليه لسنة ١٩٨٠، فقرة جديدة تتضمن شمول نظام الغرامة التهديدية للأحكام الإدارية التي تصدر ضد الأشخاص المعنوية الخاصة التي تدير مرفقاً عاماً.

٢- لقد حصر المشرع في هذا القانون صلاحية الحكم بالغرامة التهديدية بيد مجلس الدولة الفرنسي فقط، ولم يمنح هذه الصلاحية للمحاكم الإدارية أو الإستئنافية الأخرى، رغم أنها بحاجة إلى تلك الوسيلة لكفالة تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدرها ضد الإدارة.

٣- لم يمنح المشرع في هذا القانون القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر ونواهي إلى الإدارة المتمتعة عن التنفيذ في خصوص كل ما يقتضيه تنفيذ حكمه، وكذلك لم يمكن المشرع مجلس الدولة من فرض الغرامة التهديدية ضد الإدارة ابتداءً مع صدور حكمه، وإنما أجاز له فرضها بعد تحقق واقعة الإمتناع عن التنفيذ من قبلها، وهذا يقتضي صدور حكمه الأصلي بدون الغرامة، وبعد تحقق واقعة إمتناع الإدارة عن التنفيذ، يستطيع حينئذ المجلس فرض الغرامة التهديدية عليها في حكم جديد ولاحق للحكم الأصلي. وقد تولى المشرع الفرنسي معالجة المساوئ الواردة في الفقرة الثانية والثالثة في أعلاه، وذلك بإصداره القانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ في ٨ فبراير من نفس السنة، حيث إنه اعترف لباقي المحاكم الإدارية خارج نطاق مجلس الدولة والمتمثلة بالمحاكم الإدارية والمحاكم الإستئنافية بسلطة الحكم بالغرامة التهديدية لتنفيذ الأحكام الصادرة عنها، وكان الإصلاح الأهم والأبرز في هذا القانون هو أنه خرق الحظر المفروض على القاضي الإداري بعدم توجيهه أوامر ونواهي للإدارة، بدعوى احترام استقلال الإدارة، حيث اعترف المشرع فيه لمحاكم القضاء الإداري كافة سواء مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية أو المحاكم الإستئنافية بسلطة توجيه أوامر للإدارة يستلزمها تنفيذ أحكامها، وكذلك أجاز لكل من هذه المحاكم أن تحكم بالغرامة التهديدية على الإدارة لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، أو لضمان إلتزام الإدارة بالأوامر التنفيذية التي يصدرها لها القاضي الإداري والمتعلقة بتنفيذ الحكم القضائي^(٦١). حيث إن مبدأ إمتناع القاضي الإداري عن توجيه أوامر ونواهي إلى الإدارة كان من القواعد المستقرة والثابتة في السياسة القضائية التي انتهجها القضاء الإداري في فرنسا، ويعود هذا الحظر الذي فرضه القاضي الإداري الفرنسي على نفسه إلى أصول تاريخية تعود إلى عهد الثورة الفرنسية الكبرى لسنة ١٧٨٩، حيث فسّر الثوار مبدأ الفصل ما بين السلطان تفسيراً حرفياً وضيقاً مما ترتب عليه الاستقلال التام ما بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية، ومنع على الأخيرة التدخل في شؤون الإدارة، وقد زاد من حدة هذا المبدأ الدور السيء الصيت الذي لعبته المحاكم قبل الثورة تجاه الإدارة، بالتدخل في شؤونها وعرقلة عملها وأية إصلاحات كانت تبتغيها^(٦٢)، وقد تم تبرير هذا الحظر بأن دور القاضي الإداري ينحصر في فحص المنازعة الإدارية وبيان حكم القانون فيها من دون أن يوجه أمراً إلى الإدارة بما يجب عليها اتخاذه، فإذا امتلك هذه الصلاحية سوف يحل محل الإدارة ويكون بمثابة رئيسها الإداري الأعلى الذي يحق له قانوناً أمرها ونهيها^(٦٣). وعليه فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي توجيه أمر بتهديد مالي إلى الإدارة في حكمه في قضية (لورا) في ١٩٣٣/١/٢٧، حيث حكم بما مضمونه أنه إذا كان للقاضي الإداري الحق في تقرير حقوق وإلتزامات الطرفين المتبادلة، وتقرير التعويضات التي قد يكون لهم حق فيها، فإن هذا القاضي يجب أن لا يتدخل في إدارة المرفق العام بإعطاء أوامر مقترنة بجزاء مالي سواء إلى الإدارة أو إلى المتعاقدين معها الذين تتمتع قبلهم بالسلطات اللازمة لضمان سير المرفق العام^(٦٤). بل أنه وسع من هذا الحظر المفروض على القاضي الإداري ليشمل الأشخاص الخاصة التي تسهم في تقديم خدمة عامة إدارية، وتمارس لأجل ذلك بعض إمتيازات للسلطة العامة. وقد اعتبر المجلس هذا الحظر من النظام العالم ويجوز للقاضي أن يحكم إستناداً له ومن تلقاء نفسه بعدم اختصاصه بأية دعوى يكون موضوعها طلب توجيه أوامر ونواهي إلى الإدارة^(٦٥). وقد سمح القضاء الإداري الفرنسي لنفسه بالتخفيف من حدة هذا المبدأ قليلاً وذلك بتوجيهه أوامر للإدارة في بعض الموارد، من ذلك الأوامر التي يصدرها في إطار قضاء الإستعجال خصوصاً ما قبل إبرام التعاقد، وعموماً في كل حالات حكمه بوقف تنفيذ القرار الإداري لحين الفصل في الدعوى، ومنه أيضاً الأوامر التي يصدرها للإدارة في إطار إلزامها بتقديم المستندات المطلوبة في التحقيق أو الأمر إليها بإجراء تحقيق إداري^(٦٦). وكذلك نجد أن القضاء الإداري المصري أخذ بنفس اتجاه القضاء الإداري الفرنسي، حيث أنه اعتنق في أحكامه مبدأ حظر توجيه أوامر من قبله للإدارة، إلا أنه وعلى خلاف القضاء الإداري الفرنسي، أسبغ على هذا المبدأ قيمة قانونية وأصل دستوري حيث قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه ((لا يملك قاضي المشروعية أن يصدر أمراً إلى الإدارة - أساس ذلك: استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية، والسلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار أحكام الدستور وقانون مجلس الدولة))^(٦٧). ومثل هذا التكييف القضائي لأساس سريان هذا الحظر على القاضي الإداري في مصر وربطه بالقواعد الدستورية، سوف يجعل من الصعب العدول عنه مستقبلاً إذا اقتضت الظروف ذلك. ولو بمبادرة من المشرع الاعتيادي، ونلاحظ أن المحكمة قد حددت بشكل واضح سريان هذا الحظر على قاضي المشروعية، فإنه بالتأكيد لا يشمل قاضي التعويض، لأنه وكما تبين لنا سابقاً، إن قاضي التعويض أو القضاء الكامل زود بصلاحيات واسعة تمكنه من إعادة الحق المنتهك إلى صاحبه، ومنها صلاحية توجيهه أوامر ونواهي إلى الإدارة. أما في العراق فنجد أن الأمر مختلف عما هو عليه الحال في فرنسا ومصر، حيث اعترف المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧، بشكل ضمني للقاضي في محكمة القضاء الإداري بسلطة توجيهه أوامر ملزمة للإدارة، حيث أجاز للمحكمة في الفقرة ثامناً- أ من المادة (٧) من هذا القانون عند البت في الطعن المقدم إليها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء الأمر أو القرار المطعون فيه أو تعديله مع الحكم بالتعويض، إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي^(٦٨). وبالتأكيد فإن التعديل على القرار قد يكون جزئياً أو كلياً، وهو ما يعني ضمناً إصدار هذه المحكمة أمراً ملزماً للإدارة في حدود ذلك التعديل،

ومن قبيل ذلك ما حكمت به هذه المحكمة في دعوى إمتناع دائرة البلدية عن تسجيل قطعة الأرض المخصصة للمدعية في زمن النظام السابق، والتي لم تستكمل إجراءات تملكها، حيث قررت هذه المحكمة إلزام المدعى عليه بتأييد هذا التخصيص، وعدم الممانعة من إجراء معاملة تسجيلها بإسم المدعية^(٦٩). وحتى مجلس الإنضباط العام - محكمة قضاء الموظفين حالياً - كان يملك صلاحية توجيه أوامر ونواهي إلى الإدارة، وعلى الرغم من إن هذه الصلاحية مُنحت له من قبل المشرع في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام في إطار رقابته لسلطة الإدارة في فرض العقوبات الإنضباطية على الموظفين، عندما أجاز له القانون صلاحية تعديل العقوبة بالتخفيض فقط، إذا وجدها غير متناسبة مع درجة الذنب الذي اقترفه الموظف، فإن المجلس لم يتردد في توجيه أوامر ونواهي ملزمة للإدارة حتى، في إطار اختصاصه في النظر في الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية للموظفين العموميين قبل الجهة التي يعملون لديها، ومن ذلك حكمه المتعلق بحالة إمتناع الإدارة أو رفضها عدم مطالبة الموظف المدعي برواتب عن مدة عمله المستمر مع الإدارة، رغم بلوغه السن القانوني للإحالة على التقاعد، حيث تأخرت الإدارة عمداً عن إحالته في الوقت المحدد قانوناً للإحالة على القاعدة، بذريعة وجوب تسديده كل ما بذمته من مستحقات للإدارة قبل إحالته للتقاعد وصدور أمر إنفكاكه عن الدوام. حيث قرر المجلس إلغاء قرارات الإدارة بتضمين الموظف المدعي بمبالغ الرواتب المذكورة إستناداً إلى مبدأ الأجر مقابل العمل، وكذلك اتساقاً مع التحريم الدستوري في العراق لأعمال السخرة، وكذلك إصدار المجلس أمراً بإلزام المدعى عليه بترويج المعاملة التقاعدية للمدعي تبعاً لذلك^(٧٠). علماً إن المحكمة الإدارية العليا التي تمثل جهة تمييز للقرارات التي تصدر عن كافة المحاكم الإدارية في العراق، قد أشارت ضمناً إلى جواز توجيه القاضي الإداري أوامر إلى الإدارة ما دامت ضمن إطار المشروعية، وكان ذلك في قرار لها أفادت فيه بأنه ((ليس للمحكمة أن تحل محل الإدارة أو تأمرها بأمر معين لا يقتضيه تطبيق مبدأ المشروعية))^(٧١). ونحن بدورنا نستحسن هذا التوجه من القضاء الإداري في العراق، ونعتقد أن وظيفة القاضي الإداري هي تطبيق حكم القانون، وهذا يستلزم امتلاكه سلطة توجيه أوامر ونواهي ملزمة للإدارة، ما دام الهدف من ذلك، هو تحقيق مبدأ المشروعية وإلزام الإدارة بحدوده. والمتمتع في مبدأ منع القاضي الإداري من توجيه أوامر إلى الإدارة الذي انتهجه القضاء الإداري في فرنسا وكذلك في مصر، يجد أن هذا الحظر غير مسوغ تماماً ويتناقض مع الغاية من الوظيفة القضائية المناطة بالقاضي الإداري والمتمثلة في تقرير حكم القانون في المنازعات الإدارية، وهذا هو روح وجوهر مبدأ المشروعية، فالإدارة كسلطة عامة لا تتهيب من حكم القاضي الإداري، الذي يمكن أن تتجاهله ولا تتفذه، ما دامت تعلم أن هذا القاضي عاجز عن أن يوجه إليها أية أوامر تلزمها بتنفيذ حكمه الصادر ضدها، وهذا مما سيؤدي بالنتيجة إلى إنتهاك هيبة القضاء وأبطال وظيفة الأحكام القضائية في حسم المنازعات وصيانة الحقوق والحريات داخل الدولة. ولذلك نجد أن المشرع الفرنسي أدرك مدى خطورة هذا الحظر على الوظيفة القضائية في أداء رسالتها سيما مع كثرة حالات إستبداد الإدارة وتعسفها في عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها. حيث إن هذا المشرع، وبموجب قانون (١٦) يولييه عام ١٩٨٠ وقانون (٨) شباط لسنة ١٩٩٥، قرر كسر هذا الحظر المقيت، ومنح القاضي الإداري صلاحية إصدار أوامر للإدارة لازمة لتنفيذ الحكم الذي يصدر ضدها. حيث إفادت الفقرة ٢ / من المادة (٨) من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية المذكور بأنه ((عندما يقتضي الحكم الصادر من المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية إتخاذ الشخص المعنوي العام أو الشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً معيناً أو إجراء محدداً، فإنه يكون للمحكمة التي أصدرته، وبناءً على طلب محدد من صاحب الشأن بإتخاذ هذا القرار أو الإجراء أن تأمر في ذات حكمها باتخاذها، أما إذا كان تنفيذ الحكم يقتضي أن يتخذ الشخص العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام تحقيق جديد يجريه لهذا الغرض، فإن للمحكمة التي أصدرت الحكم إذا طلب منها ذلك صراحة، أن تأمر في ذات حكمها باتخاذ هذا الإجراء خلال مدة محددة)) . فهذه النص أباح للقاضي الإداري كل هذه السلطات التي تمكنه من توجيهه مختلف الأوامر والتوجيهات الملزمة للإدارة، حسب متطلبات ظروف كل حكم وآليات تنفيذه، مع تحديد مدة محددة للتنفيذ، وهذه المادة عالجت حالات أو متطلبات تنفيذ الأحكام الإدارية ابتداءً ضمن منطوق الحكم الأصلي الذي يصدره القاضي الإداري ضد الإدارة^(٧٢). كما نصت الفقرة ٤ / من المادة (٨) من القانون أيضاً على أنه ((للمحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية، في حالة عدم تنفيذ حكم قضائي قطعي صدر عنها، وبناءً على طلب صاحب الشأن، أن تأمر في ذات الحكم باتخاذ ما يلزم لتنفيذه، وإذا كان الحكم المطلوب تنفيذه لم يحدد إجراءات التنفيذ، فإنه يكون للمحكمة المختصة تحديدها، وتعيين المدة التي يتم التنفيذ خلالها، فضلاً عن الحكم بغرامة تهديده لضمان هذا التنفيذ)) وهذا النص يعالج حالة إمتناع الإدارة عن التنفيذ بعد صدور الحكم الأصلي غير المقرون بأوامر تنفيذية، حيث يعطي للمحكمة التي أصدرت الحكم وبناءً على طلب المحكوم له سلطة توجيه أوامر لاحقة لصدور هذا الحكم، إلى جهة الإدارة الممتنعة عن التنفيذ، فضلاً عن الحكم بالغرامة التهديدية، وحسب تقدير القاضي لطبيعية الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم وفقاً لظروف كل قضية^(٧٣). وبموجب هذه النصوص القانونية أصبح بإمكان القاضي الإداري الفرنسي أن يستخدم ولايته في توجيه أوامر ملزمة للإدارة، يكون هدفها إجبار الإدارة على تنفيذ

الأحكام التي يصدرها ضدها، وهذه الأوامر التنفيذية قد تكون غير مقرونة بغرامة تهديدية أو قد تكون مقرونة بهذه الغرامة، سواء أكانت ضمن منطوق الحكم الأصلي أم جاءت لاحقة على صدوره، عند ثبوت إمتناع الإدارة عن التنفيذ، وقد حققت الغرامة التهديدية نجاحاً كبيراً في إجبار الإدارة على المبادرة إلى تنفيذ الحكم الإداري، للحيلولة دون الحكم عليها بالغرامة التهديدية التي قد تدفعها عن كل يوم أو شهر أو أي وقت يحدد في الحكم الصادر ضدها تتأخر فيه عن التنفيذ، وقد مُنح للقاضي الإداري سلطة تقديرية واسعة في الحكم بفرض الأوامر التنفيذية فقط أو مقرونة بالغرامة التهديدية، واتخاذ كل ما يستلزمه ضمان تنفيذ هذه الأوامر، وكذلك الحكم الأصلي^(٧٤). ولا تقتصر سلطة توجيه أوامر تنفيذية ملزمة للإدارة مقرونة بغرامة تهديدية أو غير مقرونة بها، على قاضي تجاوز السلطة، بل إن قاضي القضاء الكامل يملك سلطات واسعة في هذا المجال تفوق ما يتمتع به قاضي الإلغاء، ومن ذلك ما حكمت به المحكمة الإدارية بـ Strasbourg في ١٩ / ديسمبر / ١٩٩٥ بإلزام البلدية بدفع مبلغ التعويض المقضي به للمحكوم له في مدة لا تتجاوز الشهرين من تاريخ إعلانها الحكم، مع غرامة تهديدية قدرها ألف فرنك تبدأ من اليوم التالي لإنهاء المهلة المذكورة^(٧٥). كذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في (٤) نوفمبر سنة ١٩٩٦ في قضية (Karbaches Mille) بما مؤداه أنه إذا كانت الإدارة قد اكتفت بأداء التعويض المحكوم به، دون الفوائد التأخيرية المترتبة على التأخير في التنفيذ، فإن هذا يعني أنها لم تنفذ الحكم إلا جزئياً مما يستوجب الحكم ضدها بغرامة تهديدية مقدارها ٦٥٠٠ فرنك يومياً حتى تقوم بدفع هذه الفوائد^(٧٦). ومن الجدير بالذكر أن قانون (١٦) يولييه لسنة ١٩٨٠، قد جاء بأحكام جديدة ومهمة بالنسبة لتنفيذ الأحكام المالية التي تصدر ضد الإدارة ومنها أحكام التعويض حيث سهلت عملية تنفيذ الأحكام المالية هذه بأوضاع ملزمة وحتمية تجاه الإدارة ورتبت على مخالفتها مساءلة الإدارة والموظف الممتنع عن التنفيذ، حيث أوجب هذا القانون وفقاً لآخر تعديل أجري عليه سنة ٢٠٠٠، عند الحكم على الدولة بدفع مبلغ مالي من النقود، بموجب حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه، ومحدد المقدار في ذات الحكم، فإن هذا المبلغ يجب أن يصدر به أمر بالدفع خلال أربعة أشهر من تاريخ إعلان الحكم^(٧٧). كما بين القانون بأنه في حالة عدم صدور الأمر بالدفع ضمن المواعيد المحددة فيه، وسواء كان سبب عدم إصدار الأمر بالدفع يعود إلى مجرد الإعسار أو إلى عدم وجود اعتمادات مالية مفتوحة، فإنه يجب على المحاسب المسؤول أن يقوم بالدفع بناء على طلب الدائن وبمجرد تقديمه الحكم القضائي لهذا الموظف حتى مع عدم صدور أمر سابق به، وبذلك منح المشرع للمحكوم له عند مواجهته لأية محاولات أو مناورات من الإدارة لتأخير تنفيذ الحكم المالي الصادر ضدها، أن يتوجه مباشرة إلى المحاسب المختص قانوناً، والذي يلزمه القانون بالدفع بمجرد تقديم الطلب وإبراز الحكم القضائي من قبل المحكوم له^(٧٨). ومن خلال هذه الأحكام القانونية الجديدة التي أقرها المشرع الفرنسي، وكذلك السلطات والصلاحيات الجديد الواسعة التي منحها للقاضي الإداري الفرنسي في توجيهه أوامر تنفيذه ملزمة للإدارة، بما فيها فرض الغرامة التهديدية، فقد طوق هذا المشروع إلى حد كبير مشكلة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية عموماً، والأحكام المالية خصوصاً، وأصبحت الإدارة شبه عاجزة عن المناورة أو المماطلة في الإمتناع عن تنفيذ هذه الأحكام، حيث يكون الجزاء المفروض عليها وعلى موظفيها شديداً ورادعاً. ونأمل من المشرع العراقي، وكذلك المصري، الاستهداء بهذه القواعد والأحكام الإدارية الجديدة اللازمة والضرورية لتوفير ما تحتاجه العدالة الإدارية من إصلاح وتقويم، وذلك بتقرير حق القاضي الإداري في توجيه الأوامر الملزمة للإدارة، وفرض الغرامة التهديدية عليها كوسيلة لإجبارها على تنفيذ الأحكام التي يصدرها ضدها ومنها أحكام التعويض، حتى تتصاع هذه الإدارة لحكم القانون وتحترم أحكام القضاء وتوقرها، وتقصد قواعد المشروعية وتلتزمها.

الخاتمة

لابد لنا في نهاية هذا البحث أن نسجل حصيلته من النتائج و التوصيات التي تمخضت من خلال دراسة الموضوع، ويمكننا أن نحددها في الآتي

أولاً : النتائج

١ - إن دعوى التعويض الإداري رغم أنها تستهدف بشكل رئيسي حماية الحق الشخصي للأفراد من أية أضرار قد تسببها لهم الإدارة، فإنها في نفس الوقت تؤدي دوراً تكميلياً في حماية مبدأ المشروعية إلى جانب دعوى الإلغاء، حيث أن إصدار احكام التعويض هذه على الإدارة سيجعلها تتجنب مستقبلاً خرق القانون الموجب للحكم بالتعويض عليها .

٢ - إن أحكام التعويض التي يصدرها القاضي الإداري في مواجهة الإدارة، تكون واضحة ومحددة في متطلبات و آليات تنفيذها، فلا ينتابها الغموض الذي قد نراه في أحكام الإلغاء التي يمكن أن تتعدد وتتوعد متطلبات وسبل تنفيذها مما قد يؤخر أو يعيق تنفيذها من قبل الإدارة، حيث أن تنفيذ حكم التعويض الإداري لا يتطلب من الإدارة سوى دفع المبلغ المحكوم به إلى الشخص المحكوم له .

٣ - إن من أبرز معوقات تنفيذ أحكام التعويض الإداري الصادرة ضد الإدارة ، هو مبدأ عدم إمكانية التنفيذ على أموال الدولة بطرق التنفيذ العادية التي يخضع لها الأفراد العاديون ، وكذلك مبدأ خضوع أداء ديون الدولة إلى طرق المحاسبة والمالية العامة و التي تتأثر بمدى وجود الإعتمادات المالية أو إمكانية صدور أوامر الدفع المالي من قبل الإدارة .

٤ - إن إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم التعويض الإداري يمثل مخالفة صريحة لواجبها في تنفيذ الأحكام القضائية وكذلك مخالفة لمبدأ حجية الشيء المقضي فيه ، وهذا الإمتناع يعد قراراً إدارياً سلبياً يمنح المحكوم له الحق في رفع دعوى إلغاء تجاهاه ، وكذلك طلب التعويض أمام القاضي الإداري ، وهذا ما هو مستقر في كل من فرنسا ومصر ، إلا إن القضاء الإداري في العراق ممثلاً بمحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين ، لا يخضع قرارات إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية لإختصاصه ، رغم كونها من جنس القرارات الإدارية السلبية التي يفترض أن تكون من ضمن ولايته وليس من ولاية القضاء العادي ، وهو ما يعني حرمان المتضرر من الضمانة الإدارية المقررة لمصلحته قانوناً برفعه الدعوى الإدارية .

٥ - إن الوسائل التقليدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها بما فيها أحكام التعويض الإداري والمتمثلة في الدعوى الإدارية ودعوى التعويض و الدعوى الجزائية ، هي غير فاعلة بشكل كامل في ردع الإدارة عن الإمتناع عن تنفيذ هذه الأحكام ، وهذا ما حدا بالمشروع الفرنسي إلى إيجاد طرق ووسائل حديثة في هذا الجانب ، منها الوسائل الودية وغير القضائية في حل النزاعات ، وذلك باستحداثه قسم التقرير والدراسات في مجلس الدولة الفرنسي ، وكذلك نظام الوسيط ، كما أوجد وسائل قضائية جديدة تمثلت في منحه القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر ملزمة للإدارة والحكم عليها بالغرامة التهديدية لأجل إلزامها بتنفيذ الأحكام التي يصدرها ضدها بالتعويض أو الإلغاء ، وقد أثبتت هذه الوسائل القضائية نجاحها في حل هذه المشكلة ، وكذلك أوجد المشروع المصري نظام التوفيق كأحد الوسائل الحديثة و الودية في فض النزاعات مع الإدارة وذلك بإصداره قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ ، الخاص بالتوفيق في حل المنازعات الإدارية ، و الذي أسهم في حل بعض المنازعات الإدارية ، أما في العراق فلم يقر المشروع العراقي مثل هذه الوسائل الحديثة التي أوجدها كل من المشرعين الفرنسي والمصري في هذا المجال ، عدا ما يحمى من منحه القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لأجل تحديد المركز القانوني الشخصي للمدعي ، وليس لإلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام التي يصدرها ضدها .

ثانياً : التوصيات

١ - ضرورة إقتداء المشرعين العراقي والمصري بالمشروع الفرنسي الذي منح القاضي الإداري سلطة إصدار أوامر تنفيذية ملزمة للإدارة بما فيها فرض الغرامة التهديدية عليها ، كوسيلة جديدة لضمان تنفيذها للحكم الذي يصدره ضدها أو لضمان تنفيذ الأوامر التنفيذية التي يصدرها اللازمة لتنفيذ هذا الحكم سواء أكان حكماً بالتعويض أو الإلغاء .

٢ - حث المشروع العراقي على إخضاع دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة عن الإدارة التي ترفع بشكل مستقل عن دعوى الإلغاء و دعوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية الضارة بالغير ، وكذلك دعوى إلغاء القرار الإداري السلبى الناتج عن إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم التعويض الإداري و التعويض عنه إلى ولاية و اختصاص القاضي الإداري كما هو متبع في الأنظمة القانونية المعاصرة التي تطبق قواعد و أحكام القانون الإداري على المنازعات الإدارية وليس لإختصاص القاضي العادي .

٣ - حث المشروع العراقي على الأخذ بالوسائل البديلة في فض المنازعات الإدارية كالوساطة و التوفيق ، و إصدار تشريع متكامل بشأنها كما فعل المشروع المصري بإصداره قانون التوفيق رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ .

٤ - حث القضاء الإداري في كل من العراق ومصر على الإقتداء بالإتجاه القضائي الجديد لمجلس الدولة الفرنسي في شمول الأموال الخاصة للدولة بنفس الحماية القانونية للأموال العامة من ناحية عدم جواز الحجز عليها بطرق التنفيذ العادية كونها المورد المهم و الرئيسي للأموال العامة وهو ما يصب في نطاق حماية المصالح العامة

٥ - إصدار تشريع جديد سواء في العراق أو مصر يعالج بشكل جوهري آليات وسبل تنفيذ الأحكام المالية التي يصدرها القاضي الإداري ضد الإدارة ، أسوة بما فعله المشروع الفرنسي بإصداره قانون ١٦ يوليو سنة ١٩٨٠ ، والمعدل بالقانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ ، حيث أورد فيهما أحكام جديدة تستهدف تسهيل تنفيذ الإدارة للأحكام المالية بما فيها أحكام التعويض الإداري التي تصدر ضدها من ناحية إعتبار صدور الحكم المالي ضدها هو بمثابة أمر بالدفع واجب التنفيذ ، وكذلك تحديده مدة معقولة ومناسبة للتنفيذ من قبل الإدارة ، بإنتهائها يلزم الموظف المختص قانوناً بالدفع إلى المحكوم له بمجرد تقديم الأخير طلباً له بذلك و إبرازه الحكم القضائي الصادر لصالحه ضد الإدارة المتمتعة عن التنفيذ .

- (١) د. عصمت عبد المجيد بكر ، مجلس الدولة ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٤٦٢ .
- (٢) إلى جانب دعاوى التعويض ، توجد هناك منازعات أخرى تدخل في نطاق القضاء الكامل منها المنازعات الانتخابية و المنازعات الضريبية والمنازعات المتعلقة بتسوية الأمور المالية للموظفين ، ينظر في ذلك د . حسين عثمان محمد ، قانون القضاء الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٢٣٢ وما بعدها ، كذلك ينظر محمد أنور حمادة ، المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣ وما بعدها ، حيث أشار إلى المنازعات التي من هذا النوع الواردة في المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .
- (٣) د. عصمت عبد المجيد بكر ، مرجع سابق ، ص ٤٦٣ .
- (٤) أورده د. مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ٤٢٩ - ٤٣٠ .
- (٥) ينظر د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ٢٠٢٠ ، ص ٣٣٧ كذلك د. أحمد طالب حسين الجعيفري ، مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية المتضمنة لخطأ ، هاتريك للطباعة والنشر والتوزيع ، أربيل ، ٢٠٢٥ ، ص ١٢١ .
- (٦) د. مازن ليلو راضي ، مرجع سابق ، ص ٤٣٢ - ٤٣٣ .
- (٧) د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص ٢٤٥ - ٢٤٦ .
- (٨) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٧٧ وما بعدها .
- (٩) ينظر في تفاصيل ذلك د. مازن ليلو راضي ، مرجع سابق ، ص ٤٨٢ ، وما بعدها .
- (١٠) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٣٤٣ .
- (١١) د. مصطفى عبد المقصود ، د. مدحت غنايم ، المسؤولية الإدارية ، جامعة المنصورة ، بلا تاريخ نشر ، ص ٧ .
- (١٢) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٢٣٢ .
- (١٣) د . مازن ليلو راضي ، مرجع سابق ، ص ٤٢٨ - ٤٢٩ .
- (١٤) د. محمد سعيد الليثي ، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٠ .
- (١٥) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٩ .
- (١٦) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر في الدعوى ١١٨١ لسنة (٥) قضائية ، جلسة ١٩/٦/١٩٥٢ ، أورده د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ٥١ .
- (١٧) د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ٥٢ .
- (١٨) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٢٠ .
- (١٩) د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ٣٣ - ٣٤ .
- (٢٠) د . محمد باهي ابو يونس ، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٧ .
- (٢١) د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ١٧١ .
- (٢٢) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٣٤٧ .
- (٢٣) د . محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص ١٠ .
- (٢٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري ، جامعة الموصل ، ٢٠١٣ ، ص ٢٨٢ .
- (٢٥) د . ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص ١٧٠ .
- (٢٦) د . محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ١٥٠ وما بعدها .
- (٢٧) ينظر في شأن هذا الرأي د . ماهر صالح الجبوري ، مرجع سابق ، ص ٢٧٨ وما بعدها .

- (٢٨) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٣٥١ .
- (٢٩) نُشر قانون التعديل الثاني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٧ المذكورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ذي الرقم (٤٤٧٥) في ٢٠١٨/١/٢ .
- (٣٠) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٣٤٧ .
- (٣١) د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ١٥٦-١٥٧ .
- (٣٢) د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ١٥٧ - ١٥٨ .
- (٣٣) حكمه الصادر في ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٥٥ في قضية (soubirou - pouey) ، أشار إليه د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ١٥٨ في الهامش .
- (٣٤) حكمها الصادر في الدعوى (١٠٢٢) للسنة ١٣ قضائية في جلسة ٤ فبراير سنة ١٩٦٨ ، ص ١٧٧ أشار إليه د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ١٥٨ في الهامش .
- (٣٥) بلد أحمد رسول آغا ، خصوصية قواعد الإجراءات في الدعوى الإدارية وضمانات تنفيذ أحكامها ، المرجع الإلكتروني للمعلوماتية ، ٢٠٢٣ ، ص ٢٣٨ - ٢٤٣ .
- (٣٦) قرارها المرقم ١١/ الهيئة العامة - إدارية / ٢٠١٩ في ٢٠١٩/٢/١١ (غير منشور) ، أشار إليه بلد أحمد رسول آغا ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ - ٢٤٣ .
- (٣٧) فقد نصت الفقرة (٧) من المادة السابعة من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ على أنه ((ولا يمنع سقوط الحق في الطعن أمامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون)) .
- (٣٨) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٣٤٦ - ٣٤٧ .
- (٣٩) أورد الحكم المذكور د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ١٨٨ - ١٨٩ في الهامش .
- (٤٠) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى (١٠٢٢) للسنة (١٣) قضائية في جلسة (٤) فبراير ١٩٦٣ ، ص ٧٧ ، أشار إليه د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ١٥٨ في الهامش .
- (٤١) قرارها المرقم ٤٤٧ / قضاء موظفين / تمييز / ٢٠١٨ الصادر بتاريخ ١٧ / ٣ / ٢٠٢١ أورده د. لفنة هامل العجيلي ، من قضاء المحكمة الإدارية العليا ، الجزء الرابع ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠٢٤ ، ص ١٥١ .
- (٤٢) د. محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص ٢٩ - ٣٠ .
- (٤٣) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٣٢١ - ٣٢٢ .
- (٤٤) د. محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص ٣١ وما بعدها .
- (٤٥) د. محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص ٣٤ .
- (٤٦) تنص المادة (١٢٣) من قانون العقوبات المصري المذكور على أنه ((يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين و اللوائح أو تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة ، كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي إمتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف)) .
- (٤٧) وتنص المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي على إنه ((١ - يعاقب بالحبس و الغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم . ٢ - يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة إمتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو أية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في إختصاصه)) .
- (٤٨) د. محمد مختار عبد المغيث محمد ، الإتجاهات الحديثة في قانون التنفيذ الفرنسي الجديد ، دراسة منشورة في مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والإقتصادية ، المجلد ٤٥ ، العدد ٤٥ الصادر في شهر يوليو ٢٠٢١ ، ص ٨٣ .
- (٤٩) د. محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص ٣٥ .
- (٥٠) د. وسام صبار العاني ، مرجع سابق ، ص ٣٢٤ .

- (٥١) د. محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص ٣٨ - ٣٩ .
- (٥٢) ينظر بشأن هذا النظام : د. أحمد طالب حسين الجعفري ، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها في القانون الإداري ، دار هاتريك للطباعة والنشر ، أربيل ، ٢٠٢٥ ، ص ٤٤ - ٤٥ .
- (٥٣) د. مازن ليلو جبر ، مرجع سابق ، ص ٨٥ - ٨٦ .
- (٥٤) د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ٧٢٨ وما بعدها .
- (٥٥) المادة الأولى من قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ الخاص بلجان التوفيق .
- (٥٦) المادة الثانية من قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ الخاص بلجان التوفيق .
- (٥٧) د. أحمد يوسف محمد علي ، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ١١٩ ما بعدها .
- (٥٨) د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ٧٢٨ وما بعدها .
- (٥٩) ينظر في ذلك : د. أبو بكر أحمد عثمان ، شيماء حاتم رشيد ، التوفيق كوسيلة لحل منازعات العقود الإدارية ، بحث منشور في مجلة كلية القانون والسياسة ، المجلد (١٣) ، العدد (٤٨) لسنة ٢٠٢٤ ، ص ١١٢ وما بعدها .
- (٦٠) د. وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص ٣٢٣ وما بعدها.
- (٦١) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص ٤١ وما بعدها.
- (٦٢) د. أحمد طالب حسين الجعفري، مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية المتضمنة لخطأ، مرجع سابق، ص ٦٢-٦٣.
- (٦٣) د. فريجة محمد هشام، القاضي الإداري وتوجيه أوامر إلى الإدارة من الحظر إلى الإباحة في التشريع الجزائري، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الثامنة، العدد ٢، العدد التسلسلي ٣٠، يونيو ٢٠٢٠، ص ٤.
- (٦٤) أورد الحكم د. محمد سعيد الليثي ، مرجع سابق ، ص ٥٦١ في الهامش .
- (٦٥) د. محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص ٤٤٩.
- (٦٦) د. جمال قرناش، نطاق سلطة القاضي الإداري في إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء، بحث منشور في مجلة البحوث الفقهية والقانونية، العدد ٣٤ في أكتوبر ٢٠٢٣، ص ٣٥.
- (٦٧) حكمها الصادر في الطعن رقم (٣٨٧) لسنة (٣٦) قضائية ، مكتب فني (٣٧) ، في جلسة ١٩٩٢/٣/٢٩ مشار إليه لدى: د. محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص ٤٥١.
- (٦٨) بلد أحمد رسول أغا، مرجع سابق، ص ٢٠٧-٢٠٩.
- (٦٩) حكمها الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٢/٢٥، بالقرار المرقم ٩٢/قضاء إداري/ ٢٠١٢، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، ص ٤٢٩ وما بعدها.
- (٧٠) حكمه الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٨/٤، بالقرار المرقم ٨٩٩/إنضباط/ ٢٠١٣، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، ص ٤٠١-٤٠٠.
- (٧١) حكمها الصادر في ٢٠١٨/٢/١١، بالقرار المرقم ٢٧٩ قضاء الموظفين تمييز، أورده، خميس عثمان خليفة المعاضدي، قضاء المحكمة الإدارية العليا، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٣٦.
- (٧٢) د. محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص ٤٩٣-٤٩٤.
- (٧٣) د. محمد أبو يونس، مرجع سابق، ص ٥١-٥٢.
- (٧٤) ينظر في تفاصيل ذلك د. محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص ٦٤٨ وما بعدها.
- (٧٥) أورد الحكم د. محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص ٥١٤.
- (٧٦) أورد الحكم: د. محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص ٦٧٠ في الهامش.
- (٧٧) المادة الأولى- البند أولاً من القانون رقم ٥٣٩/٨ الصادر في ١٦ يوليو سنة ١٩٨٠ (١٧) من قانون رقم ٣٢١/ ٢٠٠٠ ١٢ أبريل سنة ٢٠٠٠.
- (٧٨) د. محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص ١٧١ وما بعدها.

أولاً : الكتب والرسائل والبحوث .

- ١ - آغا ، بلند أحمد رسول (٢٠٢٣)، خصوصية قواعد الإجراءات في الدعوى الإدارية وضمانات تنفيذ أحكامها ، المرجع الإلكتروني للمعلوماتية
- ٢ - بسيوني ، د . عبد الغني عبد الله (٢٠٠١)، القضاء الإداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت .
- ٣ - المعاضيدي ، د . خميس عثمان خليفة (٢٠٢٠) ، قضاء المحكمة الإدارية العليا ط ١ ، المكتبة القانونية ، بغداد .
- ٤ - محمد ، د . حسين عثمان (٢٠١٠) ، قانون القضاء الإداري ، منشورات الحلبي القانونية ، بيروت .
- ٥ - قرناش ، د . جمال (٢٠٢٣)، سلطة القاضي الإداري في إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء ، العدد ٣٤ ، في أكتوبر .
- ٦ - محمد علي ، د . أحمد يوسف (٢٠١١)، التظلم الإداري في ضوء الفقه و القضاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية .
- ٧ - الجعفري ، د . أحمد طالب حسين الجعفري (٢٠٢٥) ، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها في القانون الإداري ، هاتريك للطباعة
- ٨ - العاني ، د . وسام صبار (٢٠٢٠)، القضاء الإداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد .
- ٩ - الجعفري ، د . أحمد طالب حسين (٢٠٢٥) ، مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية المتضمنة لخطأ ، هاتريك للطباعة والنشر ، أربيل .
- ١٠ - الغنايم ، د . مصطفى عبد المقصود مدحت ، المسؤولية الإدارية ، جامعة المنصورة ، بلا تاريخ نشر .
- ١١ - محمد ، محمد مختار عبد المغيث (٢٠٢١) ، الإتجاهات الحديثة في قانون التنفيذ الفرنسي الجديد ، المجلد ٤٥ ، العدد ٤٥ في يوليو .
- ١٢ - الليثي ، د . محمد سعيد (٢٠٠٩) ، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها ، دار ابو المجد للطباعة بالهرم ، القاهرة
- ١٣ - أبو يونس ، د . محمد باهي (٢٠٠٠)، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية ، دار الجامعة الجديدة ،
- ١٤ - حمادة ، محمد أنور (٢٠٠٥) ، المسؤولية الإدارية و القضاء الكامل ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية .
- ١٥ - الجبوري ، د . ماهر صالح علاوي (٢٠١٣) ، الوسيط في القانون الإداري ، جامعة الموصل .
- ١٦ - راضي ، د . مازن ليلو (٢٠١٦) ، أصول القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية .
- ١٧ - الحلو ، د . ماجد راغب (١٩٨٢) ، القانون الإداري ، دار المطبوعات و المعرفة الجامعية ، الإسكندرية .
- ١٨ - هشام ، فريجة محمد (٢٠٢٠) ، القاضي الإداري وتوجيه أوامر إلى الإدارة من الحظر إلى الإباحة في في التشريع الجزائري ، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ، السنة الثامنة ، العدد ٢ ، العدد التسلسلي ٣٠ ، يوليو .
- ١٩ - عبدالمجيد ، د . عصمت (٢٠١١)، مجلس الدولة ، دار الكتب العلمية ، بيروت .
- ٢٠ - عثمان ، د . أبو بكر أحمد (٢٠٢٤) ، شيماء حاتم رشيد ، التوفيق كوسيلة لحل منازعات العقود الإدارية ، بحث منشور في مجلة القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١٣ ، العدد ٤٨ .

ثانياً : المجموعات القضائية

- ١ - قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣ ، وزارة العدل العراقية ، ٢٠١٣ .

ثالثاً : التشريعات

- ١ - الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
- ٢ - قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ .
- ٣ - قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ .
- ٤ - القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .
- ٥ - القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ .
- ٦ - قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ .
- ٧ - قانون التنفيذ العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٠ .
- ٨ - قانون رقم (٥٣٩) لسنة ١٩٨٠ الفرنسي .
- ٩ - قانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ الفرنسي .
- ١٠ - قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ العراقي .
- ١١ - قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المصري .