الغرامة التهديدية وسيلة لإجبار الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها (دراسة مقارنة)

A threatening fine is a means of forcing the administration that refrains from executing the administrative rulings issued against it (A comparative study)

الباحث م. د. يوسف خليل إبراهيم

كلية القانون والعلوم السياسية - الجامعة العراقية

Researcher Dr. Youssef Khalil Ibrahim

n6a9451mkytt@gmail.com

الخلاصة

إن صدور الحكم من القضاء واكتسابه حجية الشيء المقضي به يؤدي إلى خروج النزاع من ولاية القضاء وأعطاء الحق للإدارة بالتنفيذ، وتمكين المحكوم له من حقه، ومما لا شك فيه أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام ما هو إلا مساس بهيبة القضاء وفقدان الثقة به، كما يؤدي إلى إحباط الأفراد بمواجهة تعسف الادارة، وأن كل هذه الاسباب دفعت بمجلس الدولة الفرنسي إلى استخدام عدة وسائل لحث الادارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، حيث تتمثل هذه الوسائل بالتنبيه والاستشارة وتفسير الحكم، وهي ما تسمى بالوسائل الودية، إلا إن هذه الوسائل وإن كانت لها الفاعلية في ضمان تنفيذ احكام القضاء إلا إنها تبقى وسيلة ودية خالية من الضغط والإكـراه على الإدارة، و يمكن أن تؤتي ثمارها بحال حسن نية الادارة، أما إذا كانت الإدارة سيئة النية فلا يوجد ما يجبرها على التنفيذ، وهنا لابد من البحث عن وسائل أخرى أكثر فاعلية من الوسائل الودية لتنفيذ الحكم تنفيذاً صحيحاً كاملاً مما دفع المشرع الفرنسي إلى تشريع القانون رقم (٨٠/٥٣٩) الصادر بتاريخ ١٩٨٠/٧/١٦ والذي منح بمقتضاه القاضي الاداري سلطة فرض وتوقيع الغرامة التهديدية على الادارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادة ضدها في نص المادة الثامنة منه، ففي حالة عدم تنفيذ حكم صادر من القضاء الاداري يستطيع مجلس الدولة الفرنسي تلقائياً توقيع الغرامة التهديدية ضد الاشخاص المعنوية لضمان تنفيذ الحكم، وقد تطور الأمر بصدور قانون رقم(١٢٥) لسنة ١٩٩٥ الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٢/٨ والذي أعترف صراحة لمحاكم القضاء الاداري بمختلف درجاتها بسلطة توجيه أوامر للإدارة، كما أعترف لتلك المحاكم بإمكانية الحكم بتوقيع غرامة تهديدية على الإدارة لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها والتي هي مدار بحثنا هذا.

* * *

Conclusion:

The issuance of the judgment by the judiciary and its acquisition of the authority of the thing decided by it leads to the exit of the dispute from the jurisdiction of the judiciary and giving the administration the right to implement and empowering the convict with his right, and there is no doubt that the administration's refusal to implement the judgments is nothing but a violation of the prestige of the judiciary and a loss of confidence in it, as it leads to The frustration of individuals in facing the arbitrariness of the administration, and that all these reasons prompted the French Council of State to use several means to urge the administration to implement administrative rulings, as these means are represented by warning, counseling, and interpretation of the ruling, which are called friendly means, but these means, although they are effective in ensuring implementation Judicial rulings, however, remain a friendly method free from pressure and coercion on the administration, and it can bear fruit in the event of good intentions of the administration, but if the administration is of bad faith, there is nothing to compel it to implement, and here it is necessary to search for other means that are more effective than friendly means to implement the ruling This prompted the French legislator to legislate Law No. (539/80) issued on 7/16/1980, according to which the administrative judge was granted the authority to impose and impose a threatening fine on the administration that refused to implement the administrative rulings issued against it in the text of Article 8 thereof. Non-implementation of a judgment issued by the administrative judiciary The French Council of State can automatically impose a threatening fine against legal persons to ensure the implementation of the judgment. Orders of the administration, and I also admit to those courts the possibility of imposing a threatening fine on the administration to ensure the implementation of the judgments issued against it, which are the focus of our research.

❊ ❊ ❊

المقدمة

من المبادئ العامة أن سلطة القاضي الاداري تقف عند حد إلغاء القرارات الادارية غير المشروعة دون السعي في تنفيذها استناداً لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي لجهة الادارة أو أن يحل محلها، و أن سلب اختصاص القضاء الإداري من إصدار أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه أو إغفال المشرع لها لا يعفي القضاء من سلوك طرق الاخرى تكفل احترام احكامه وتنفيذها، فإذا امتنعت الادارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، فهنالك عدة وسائل وطرق يستخدمها القضاء لحث الإدارة على تنفيذ الاحكام، وتتمثل هذه الوسائل بالوسائل الودية، وهي التنبيه والاستشارة وتعريف الادارة بكيفية التنفيذ(تفسير الحكم)، وأن هذه الوسائل أو السبل وان كانت لها الفاعلية في ضمان تنفيذ احكام القضاء إلا أنها تبقى وسيلة ودية خالية من الضغط والاكراه على الادارة و يمكن ان تجنى ثمارها بحال حسن نية الادارة، أما إذا كانت الإدارة سيئة النية فلا يوجد ما يجبرها على التنفيذ، وهنا لابد من البحث عن وسائل أخرى أكثر فاعلية من الوسائل الودية لتنفيذ الحكم تنفيذاً صحيحاً كاملاً، وبما ان وسائل حث الإدارة على التنفيذ مرتبطة بحسن نية الإدارة فلا بد من البحث عن وسائل أكثر جدية تكون ضمان للمحكوم له لتنفيذ الحكم القضائي الذي صدر لصالحه، وتقف ضد تعسف الإدارة، وهذا مما دفع بالمشرع الفرنسي وحرصاً منه إلى تحقيق التوازن في العلاقة بين الفرد والدولة في مجال تنفيذ الاحكام القضائية الادارية باعتبار ان الفرد هو الطرف الضعيف، إلى استخدام وسائل أخرى تكون أكثر فاعلية من الوسائل الودية، إذ لجأ الى استخدام وسيلة الإكراه والضغط المالي على الإدارة، وهي الغرامة التهديدية والتي هي مدار بحثنا هذا.

أولاً: مشكلة البحث:

إن سلطة القاضي الإداري تقف عند حد إصدار الحكم، ولا يملك سلطة على الإدارة لضمان تنفيذ حكمه استناداً لمبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي لجهة الإدارة، وهنا تثور المشكلة، وهي أنه هل يمكن للقاضي الإداري أن يستخدم وسائل ضغط وأكره معينة تجبر الإدارة على تنفيذ حكمه؟ مع إن تنفيذ الحكم وما يتطلبه ذلك من إصدار أوامر للإدارة هو من صميم عمل القاضي، وهل أن استخدام وسيلة الاكراه والضغط المالي والمتمثلة بالغرامة التهديدية التي استخدمها مجلس الدولة الفرنسي هي وسيلة أكثر فاعلية من الوسائل الودية الاخرى؟ وهل يمكن للقضاء الإداري المصري والعراقي على غرار مجلس الدولة الفرنسي أن يستخدم وسيلة الاكراه المادي المتمثلة بالغرامة التهديدية

لضمان تنفيذ الحكم الصادر ضد الادارة؟

ثانياً: أهمية البحث:

تكمن أهمية هذه الدراسة في ضرورة إعمال مبدأ المشروعية بشكل كامل من خلال تدخل المشرع لتزويد القاضي الإداري بسلطة إصدار أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه عن طريق استخدام الوسائل الودية و تدخل المشرع الفرنسي واستخدم وسيلة أكثر ضمان وفاعليه، وهي وسيلة للضغط و التهديد أو الاكراه المالي وهي الغرامة التهديدية.

ثالثاً: أهداف البحث:

١- بيان مدى سلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه.

٢- بيان مدى فاعلية الوسائل الودية في ضمان تنفيذ أحكام القضاء.

٣- بيان مدى حرية القاضي الإداري في استخدام وسيلة الاكراه والضغط المالي عن طريق فرض وتوقيع الغرامة التهديدية على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكامة لضمان تنفيذ حكمه.

رابعاً: منهج البحث:

سنقوم في هذه الدراسة بالاعتماد على أكثر من منهج من مناهج البحث العلمي وفقا لما تقتضي به طبيعة الدراسة، حيث نعتمد على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية، واعتماد المنهج الوصفي والاعتماد على المنهج المقارن من خلال المقارنة بين فرنسا ومصر والعراق.

خامساً: خطة البحث:

سنقوم بتقسيم البحث إلى مبحثين حيث نتناول في المبحث الاول الوسائل الودية التي يمكن للقاضي الإداري أن يستخدمها لضمان تنفيذ حكمه، وفي المبحث الثاني نتناول وسيلة الضغط والإكراه والمتمثلة بالغرامة التهديدية وعلى النحو الاتي:

المبحث الاول : الوسائل الودية لتنفيذ الاحكام الادارية.

المبحث الثاني: وسيلة الضغط والاكراه لتنفيذ الاحكام الادارية (الغرامة التهديدية).

* * *

المبحث الاول

الوسائل الودية لتنفيذ الاحكام الادارية

تمهيد وتقسيم:

إن حرمان القضاء من ممارسة اختصاصه في إصدار أوامر للإدارة أو أغفال المشرع لهذا الحق لا يعفي القضاء من أن يستخدم طرقاً ووسائل أخرى تكفل احترام أحكامه وتنفيذها، فهنالك عدة وسائل يستخدمها لحث الإدارة على تنفيذ الاحكام الادارية، ومن هذه الوسائل ما لا تحتوي في طياته على صيغة الجبر والاكراه، وإنما يكون بحث الادارة على تنفيذ احكام القضاء ودياً، وتتمثل هذه الوسائل الودية بالتنبيه والاستشارة، وتعريف الإدارة بكيفية التنفيذ(تفسير الحكم) وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول: وسيلة التنبيه أو التذكير

يعُد التنبيه أو التذكير أحد الوسائل الودية التي يمكن للقضاء ان يستخدمها لحث الإدارة على تنفيذ الاحكام القضائية، فمن خلاله يمكن للقاضي الإداري أن ينبه ويذكر الادارة في الحكم القضائي الاول تفادياً للعودة إليه بدعوى جديدة حول كيفية التنفيذ أو أمتناع الادارة عن التنفيذ، وأن حصل وعادت الدعوى إليه فإنه يكون أكثر تشدداً من الحكم الاول تجاه الادارة، حيث يدين موقفها بشأن عدم التنفيذ مستعملاً بذلك عبارات أكثر شدة و غلظه و منها على سبيل المثال عبارة « أنهُ من المؤسف أن الإدارة لم تستخدم الإجراءات الضرورية للتطابق مع الشيء المقضي به»[1]، وهنا أصبحت المحكمة تعمل على تفسير الأسباب وتسبيبها بطريقة تفصيلية بحيث تعمل على تجنب الإدارة ارتكاب الأخطاء في تنفيذها وتعمل على فائدة المتقاضين من خلال معرفة نطاق حقوقهم[2]، ويأخذ تنبيه الإدارة أحد الاشكال الآتية:-

أولاً: أن يتضمن الحكم الاصلي آلية تنفيذه:

قد يلجأ القاضي الإداري أحياناً في بعض أحكامه إلى بيان الاجراءات الصحيحة التي يتعين على الإدارة أن تتخذها لتنفيذ حكمه وخاصة في الاحكام الصادرة بالإلغاء، وللقاضي أن يستخدم في

(١) د. عصام عشري عبد الظاهر، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الصادرة بالتعويض وطرق مواجهته، ط١، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠١٩، ص ١٣١.

(٢) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها،ط١، ٢٠٠٩، ص٥٦٩.

ذلك عبارات معينه وذات دلائل خاصة توضح الحكم أو الاجراءات الصحيحة و اللازمة والتي يجب على الادارة أن تستعملها لتنفيذ الحكم[١]، وهذا ما نصت عليه المادة (٢/٨) من القانون الفرنسي رقم (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ على أنه « عندما يتطلب الحكم الصادر من المحاكم الإدارية او محاكم الاستئناف الادارية اتخاذ الشخص المعنوي العام او الشخص الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قراراً معيناً أو إجراءً محدداً، فإنه يكون للمحكمة التي أصدرته ، وبناءاً على طلب محدد من صاحب الشأن باتخاذ هذا القرار او الاجراء ان تأمر في ذات حكمها باتخاذه...»[٢]، وعلى هذا فقد أصبح مجلس الدولة الفرنسي يعمل على ترك الصياغة الغامضة و المقتضبة والموجزة للأحكام والاختصار مع بيان الحكم تسبيبه، حيث ذهب بهذا الشأن إلى الاحكام الصادرة بالإلغاء والتي تخص الموظفين العموميين بشأن فصلهم منها، حيث أوجب على الجهة الادارية إعادتهم إلى وظيفتهم بعد حكم الإلغاء الصادر بالفصل كما في قضية (Strasbourg)[٣]، أما القضاء الاداري المصري فقد سار على نهج مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حيث قضت محكمة القضاء الاداري بانه ".... ومن حيث مما يجب التنبيه إليه في بادئ الامر أن الحكم بإلغاء قرار إداري قد لا يعني في المنطوق ما الذي سينصب عليه التنفيذ على أساس مقتضى الحكم حسبما يبين من أسبابه في حدود الموضوع الذي تناوله القرار المقضي بإلغائه في ضوء ما تنازع عليه الطرفان وتجادلا فيه وقالت فيه المحكمة كلمتها أذ على هدى ذلك يمكن تفهم مقتضى الحكم وتقصي مراميه"[٤]، كذلك بينت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بانه "مقتضى التنفيذ الصحيح للأحكام...يكون في ضوء الاسباب التي قامت عليها، فلا مانع من ان بعض المقضي به يكون في الاسباب، فأسباب الحكم ولا سيما الصادر في دعوى الالغاء ليست بلا أهمية لأنها تملي على الادارة غالباً حقوقاً والتزامات"[٥]، ومما لا شك فيه أن الابتعاد عن الاختصار والميل إلى التوسع في الاحكام يؤدي الى تجنب الادارة الى الاخطاء في تنفيذ الاحكام مع ايضاح الحقوق ونطاقها للمتقاضين[٦].

---

(١) بدر أحمد وهيب طه، امتناع الادارة عن تنفيذ أحكام القضاء الاداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوره، جامعة تكريت، ٢٠٢٢،ص١٧٦.

(٢)- القانون الفرنسي رقم(١٢٥) لسنة ١٩٩٥ والصادر بتاريخ ١٩٩٥/٢/٨.

(3) T.A. Strasbourg 16-2-1995, M . Fischer, Rec.no.942500.

- مشار اليه لدى د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص ٥٦٦.

(٤) حكم محكمة القضاء الاداري المصرية رقم(٦١٥ لستة ٢ قضائية، بجلسة ١٩٤٩/٢/١٧، مجموعة مجلس الدولة، أحكام القضاء الاداري، السنة الثالثة، ص٦٤١.

(٥) حكم محكمة القضاء الاداري في القضية رقم(١٦٥٥) لسنة ١٧ ق، بجلسة ١٩٦٨/٦/٢٠، مجموعة الثلاث سنوات ، ص٣٦٨.

(٦) د. حمدي علي عمر، سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٦٦.

ثانياً- بيان كيفية التنفيذ في حكم لاحق: تكون هذه الحالة عندما ترفض وتمتنع الإدارة عن تنفيذ حكم إداري صدر ضدها، أو يكون التنفيذ ناقصاً، أو بسبب طلب تفسير الحكم الغامض من قبل الادارة أو المحكوم له، فهنا يمكن للقاضي الاداري أن يبين الخطأ الذي وقعت فيه الجهة الادارية والمتمثل بعدم تنفيذها الحكم السابق الذي صدر ضدها، أو أن يبين الالتزامات أو الأثار التي ترتب عليها الحكم أو أن يوضح الخطأ المرتكب من قبل الموظف، أو القيام بالعمل الذي رفض تنفيذه من دون وجه حق أو ان يشرح للإدارة طريقة تنفيذ الحكم(١)، وفي هذه الحالة إما أن ترفع الدعوى من الافراد ضد القرار الإداري السلبي المتمثل بامتناع الإدارة عن التنفيذ، أو أن ترفع الدعوى من قبل أحد الخصوم بطلب تفسير الحكم، وعلى هذا فقد يتجه القاضي إلى إصدار حكم لاحق يوضح فيه الاجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم مستخدماً عبارات لوم ومبيناً موقفه القانوني من هذا الامتناع ويوضح النتائج التي سوف تترتب عليه في حالة استمرار الادارة برفض التنفيذ(٢)، وفي هذا السياق فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً إدارياً ضد الادارة، إلا أنها أمتنعت عن التنفيذ مما دفع بالمحكوم له برفع دعوى جديدة أمام المجلس، فأصدر المجلس حكماً مبين فيه الاجراءات التي يجب على الجهة الادارية أن تقوم بها لتنفيذ الحكم الاول الصادر ضدها(٣)، أما مجلس الدولة المصري فقد قضت محكمة القضاء الاداري بهذا الشأن بقولها "... وقد كان واجباً على الهيئة المدعى عليها إصدار قرارها بتنفيذ الحكم المشار اليه إعمالاً لأحكام قانون مجلس الدولة التي تقضي بوجوب المبادرة التي تنفي إحكامه وهذا الامتناع الخاطئ عن تنفيذ الحكم يستوجب مسؤولية الهيئة المدعى عليها عن التعويض عما ترتب عليه من ضرر"(٤)، أما مجلس الدولة العراقي فإننا نلاحظ أن القضاء الإداري العراقي يبتعد عن بيان كيفية تنفيذ الأحكام القضائية، أو حتى النزول من قبل مجلس الدولة العراقي لتفسير الإعمامات المختصة بالتنفيذ بعد صدور حكمه الأول(٥).

---

(١) د. عصام عشري عبد الظاهر، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الصادرة بالتعويض وطرق مواجهته، مرجع سابق، ص١٣٣.

(٢) إيهاب بدوي إسماعيل القواسمي، امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الاداري والآثار المترتبة عنها في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الاسلامية بغزة، ٢٠٢١، ص٦٧.

(3) - C.E 30 Nov. 1990 Viaud. Dit. Loti. S.1903. p.23 .

- مشار اليه لدى: د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية ، مرجع سابق، ص٥٧٢.

(٤) حكم محكمة القضاء الاداري رقم(٧٣) لسنة ١٣ القضائية، بجلسة ٢ حزيران ١٩٦١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري، السنة الخامسة عشر، ص٢٩٦.

(٥) قرار محكمة القضاء الاداري العراقي رقم(٢٠١٧/١٣٦) بتاريخ ٢٠١٧/١٢/١٨، مجلة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٧، ص٣٤١.

ثالثاً: إحالة المحكوم له إلى الادارة لاتخاذ إجراءات التنفيذ:

لقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي وسيلة جديدة في تنفيذ الاحكام وهي إحالة المحكوم له للإدارة، لاتخاذ الإجراءات اللازمة قانوناً، ذلك عن طريق إضافة نص إلى الحكم كأن يكون(احالة المحكوم له إلى الجهة الإدارية لاتخاذ اللازم قانوناً)، وخلال مدة محددة من قبل القاضي[١]، وان للإحالة صوراً عدة منها إحالة الدعوى غير المقبولة إلى الإدارة أو المحكوم له إلى الادارة ويحدد لها مدةُ محددة لتنفيذ الحكم المقضي به فتكون الإحالة بسيطة بإحالة الادارة والمحكوم له إلى الادارة المختصة دون توضيح ما على الجهة اتخاذه لتنفيذ الحكم، فيشير القاضي إلى الالتزام الذي يقع على عاتق الإدارة بالتنفيذ كإحالة المدعي للجهة الادارية المختصة حتى تقوم باتخاذ ما يلزم عليها قانوناً، أو قد تكون الاحالة مصحوبة ببيان كيفية تنفيذ الحكم بطريقة تفصيلية، حيث يرسم لها القاضي الطريق السليم الواجب على الإدارة أن تتخذه من أجل تنفيذ الحكم مع تضمينه الاجراءات بشكل تفصيلي حتى تكون مطابقة مع الحكم مثل حالة إلغاء القاضي لأي من القرارات في حالات الوظائف المحجوزة، ويتجه إلى إحالة المدعي إلى الجهة الإدارية لاتخاذ إجراءات تعينه في وظيفة مماثلة، أو يضع بالحسبان مراعاة الامور الشكلية التي يتطلبها القانون بخصوص تلك الوظائف[٢].

رابعاً: توضيح الخطأ الذي ترتكبه الإدارة بإصرارها على عدم التنفيذ في حكم لاحق:

إن من الأسباب التي يستعملها القاضي الإداري في تذكر الإدارة وتنبيهها هو توضيح الخطأ الذي نتجه عن إصرار الإدارة عن عدم التنفيذ للأحكام القضائية، وأن هذا الامتناع فيه مخالفة قانونية صريحه، وهذا ما قضت به المحكمة القضاء الاداري في مصر بأنه" ... لا تليق بحكومة بلد متحضر لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون"[٣]، كما قد جاء في العديد من الاحكام أن امتناع الادارة عن التنفيذ يوجب مسؤوليتها على أساس الخطأ والمتمثل بالقرار الاداري السلبي، وكما يتمثل بمخالفة أصل من الاصول القانونية ألا وهو مبدأ إحترام حجية الشيء المقضي به[٤].

(١) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الاداري، ط١، ١٩٨٤، ص٤٧٢ وما بعدها.

(٢)- د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية ، مرجع سابق، ص٥٨٦ وما بعدها.

(٣) حكم محكمة القضاء الاداري بجلسة ١٩٥٢/٦/١٩، ص ١٢٣٨، إيهاب بدوي القواسمي، امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري والآثار المترتبة عنها في فلسطين، مرجع سابق، ص٦٥.

(٤) قرار المحكمة الادارية العليا في مصر رقم(٢٠١٥/٤٩، بتاريخ ٢٠١٥/٦/٢٣(قرار غير منشور).

المطلب الثاني: الاستشارة

تعد الاستشارة أو طلب الرأي والفتوى إحدى الوسائل الودية التي يستعملها القاضي لحث الإدارة على تنفيذ الاحكام القضائية، حيث تتم الاستشارة بناءً على طلب الجهة الإدارية من مجلس الدولة بيان الرأي او الفتوى حول صعوبات تتعلق بتنفيذ الاحكام القضائية، أو الإشكال الذي قد تقع فيه الإدارة أثناء قيامها بالتنفيذ، خصوصاً وأن بعض حالات التنفيذ تستلزم إعادة ترتيب الأوضا ع القانونية للأشخاص[1]، ففي فرنسا نجد أن نص المادة (١/٥٨) من مرسوم رقم(٧٦٦) لسنة ١٩٦٣قد بينت على أنه عندما يتعلق الامر بإلغاء قرار لتجاوز السلطة أو بحكم صادر في القضاء الكامل، فإن الوزراء المعنيين بالأمر لهم الحق بطلب مجلس الدولة لتوضيح الحكم الإداري والكيفية التي تم بها تنفيذه، كما أنه يمكن لنائب رئيس مجلس الدولة ورئيس القسم القضائي أن يطلبا من رئيس لجنة التقرير والدراسات لفت انتباه الإدارة بالنتائج التي تترتب على تنفيذ أحكام مجلس الدولة[2]، أما في مصر فقد نص قانون مجلس الدولة المصري رقم(٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل على طلب الفتوى وابداء الرأي في نص المادة(٥٨) منه على انه "يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة، ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد، ويعين عند الإدارات، وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس، وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي يتطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الاولى وبفحص التظلمات الإدارية..."[3].

وعلى ما سبق فإنه يتبين لنا ان الاستشارة وطلب الفتوى من مجلس الدولة المصري ليس له أي قيمة رسمية فهي غير ملزم للمحاكم القضائية ولا للإدارة لكنه يعُد وسيله يهتدى بها للتنفيذ، وعلى هذا فإن الجهة الإدارية قد تتخذ من الاستشارة ذريعة حتى تماطل في تنفيذ الأحكام الصادرة كون أنها غير ملزمة بتطبيق ما جاء في رأي المجلس بل حتى أن المجلس نفسه لا يتقيد بما جاء في رأيه في حال عرض الأمر عليه مرة اخرى، لذا ندعو المشرع المصري الى تعديل نص المادة (٥٨) منه، وذلك من خلال اضافة قوة الزام للاستشارات الي تقدمها الادارات المذكورة في نص هذه المادة على الادارة التي تطلب الاستشارة منها وعلى النحو الآتي "..... وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي يتطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الاولى وبفحص التظلمات الإدارية ويكون رأيها ملزماً للإدارة"، إلا اننا نرى أن مجلس الدولة المصري قد ألزم الإدارة بالفتوى والاستشارة الصادرة من هذه الادارات في حالة إبرام أو قبول أو إجازة عقد أو صلح او تحكيم او تنفيذ

(١) د. عصام عشري عبد الظاهر، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الصادرة بالتعويض وطرق مواجهته، مرجع سابق، ص١٧٥.

(٢) نص المادة(١/٥٨) من المرسوم الفرنسي رقم(٧٦٦) الصادر بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٣.

(٣) قانون مجلس الدولة المصري رقم٤٧ لسنة ١٩٧٢، المنشور في جريدة الوقائع بالعدد(٤٠) بتاريخ ٥ اكتوبر ١٩٧٢.

قرار محكمة في المواد التي تزيد قيمتها عن الخمسة الاف جنية[١].

و إن أهمية الاستشارة تظهر بشكل واضح و كبير في بعض الدول التي تجعل تنفيذ الاحكام القضائية من اختصاص القضاء الإداري، ففي العراق فإننا نجد أن قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل[٢] قد نص بشكل واضح وصريح على اختصاص المجلس في إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرض عليه، حيث نصت المادة (٦/أولاً) منه على أنه "إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا"، كما أن المشرع العراقي قد نص صراحة على أن الإدارة لا تستطيع أن تتصرف في أي أمر معين إلا طبقاً لرأي مجلس الدولة، حيث ألزم المشرع الإدارة بالاستشارة التي تقدم من قبل المجلس في حال احتكام أطراف النزاع الى المجلس فقد نصت المادة(٦/ ثالثا) من قانون المجلس على انه "إبداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا أحتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها"، ومن خلال نص هذه المادة فإنه يتبين لنا ان المشرع العراقي قد منح قوة الالزام لرأي المجلس على الادارة في حال الاحتكام إليه، وأن هذا الامر يحسب الى المشرع العراقي فمن خلال هذا النص فإن رأي المجلس تكون له قوة الالزام على اطراف النزاع وله قيمة قانونية رسمية وطريقة تنفيذ يهتدى بها لأطراف النزاع، كما انه لا يمكن للإدارة ان تتخذ من طلب الفتوى ذريعة للمماطلة والتسويف والتأخر وعدم التنفيذ للأحكام القضائية كما في مصر التي سبق ذكرها، كما انه من اختصاصات المجلس إبداء الرأي في المسائل القانونية فقد نصت الفقرة (رابعاً) من المادة ذاتها على انه "إبداء الرأي في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على أن تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب إبداء الرأي بشأنها، والاسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس ويكون رأيه ملزما للوزارة او للجهة الطالبة للرأي"، ومن خلال هذا النص فإنه يتبين لنا كذلك أن رأي المجلس في المسائل القانونية التي تعرض عليه له قوة الزام على الوزارة او الجهة التي طلبت الرأي، كما قد الزم المشرع العراقي الادارة بالأخذ برأي مجلس الدولة قبل عقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أو الانضمام لها وتكون الادارة ملزمة بتنفيذ ما أبدى عليها مجلس الدولة وهذا ما نصت عليه المادة(٦/ثانياً) بانه "إبداء المشورة القانونية في الاتفاق والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها"، إلا أننا نجد أن المشرع العراقي قد أعطى الحق للإدارة في اللجوء إلى المجلس أو عدم اللجوء إليه وهنا رأي المجلس غير ملزم

(١) المادة(٥٨) نصت على انه» ... ولا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة او مصلحة من مصالح الدولة ان تبرم او تقبل او تجيز أي عقد او صلح او تحكيم او تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة الاف جنية بغير استفتاء الادارة المختصة».

(٢) قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ و تعديلاته، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد٢٧١٤، بتاريخ ١٩٧٩/٦/١١.

للإدارة في حالة الاستيضاح عن الاحكام القضائية، فقد نصت المادة(٦/ خامسا) على أنه "توضيح الاحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل إحدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة".

وعلى كل ما سبق ذكره من النصوص القانونية التي تتعلق بالمشورة القانونية، فإنه لا يمكننا القول إلا بامتناع القاضي الإداري نفسه عن أبداء المشورة بما يتعلق بتنفيذ الاحكام القضائية، وهذا الاتجاه نجد فيه كمية كبيرة من الخطورة أذ يمكن أن يفرض القاضي على نفسه قيد يصبح فيما بعد مبدأ قانوني خطير له تداعياته على الأحكام ككل.

المطلب الثالث: تفسير الاحكام

إن تفسير الأحكام في القضاء العادي قد نصت عليه المادة(١٩٢/ أ) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم(١٣) لسنة ١٩٦٨ على أنه "يجوز للخصوم أن يطلبوا إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض أو إبهام، ويقدم الطلب التفسير بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى ويعد الحكم الصادر في التفسير متمماً في كل الوجوه للحكم الذي يفسره"، أما عن تفسير الاحكام في القضاء الإداري فهو طلب يرفع من أحد الخصوم على حد سواء إما من جهة الإدارة أو من المحكوم له (الافراد) فيتم قبوله من مجلس الدولة طالما كانت أحكامه عرضه للشك[١]، كما يقصد به دعوى البحث عن المعنى الصحيح والسليم للقرار الاداري المطعون فيه بسبب غموضه، وتنحصر سلطة القاضي هنا بإيضاح المقصود منه وإعطاء المعنى الصحيح طبقاً للقواعد المتبعة في تفسير القانون، ويعُد طلب التفسير اختيار من الادارة ولا يكون لدعوى التفسير أي قوة تنفيذية ولا يمكن للإدارة ان تستعمل هذه الدعوى لتعطيل تنفيذ الحكم القضائي[٢]، فإذا كانت الصعوبات متعلقة بتنفيذ حكم قضائي فللإدارة ان ترفع دعوى امام المحكمة مصدرة الحكم بتفسيره ولا يعد الحكم الجديد الصادر من القضاء بالتفسير حكماً جديداً بل متمم للحكم الأصلي الذي يفسره، وقد أكدت المحكمة الادارية العليا بمصر هذا الامر إذ قضت بانه "تفسير الحكم لا يكون الا إذا شاب المنطوق غموض او أبهام يقتضي الايضاح والتفسير لاستجلاء قصد المحكمة فيما غمض او ابهم ويعتبر الحكم الصادر بالتفسير متمماً للحكم الذي يفسره لا حكماً جديدً"[٣]، ويجوز للإدارة بوصفها أحد الخصوم طلب تفسير الحكم وحتى يقبل طلب التفسير لا بد ان يكون

(١) إيهاب بدوي إسماعيل القواسمي، امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الاداري والآثار المترتبة عنها في فلسطين، مرجع سابق، ص٦٨.

(٢) بدر أحمد وهيب طه، امتناع الادارة عن تنفيذ أحكام القضاء الاداري، مرجع سابق، ص١٨٠.

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا بالطعن(٣٧٦٤) لسنة ٤٥ق، بجلسة ٢٠٠١/٢/٤، نقلًا عن .د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية ،مرجع سابق، ص ٥٧٥.

الحكم غامضاً، وينبغي للتفسير ان يقف عند حد إيضاح ما أبهم من الحكم وفق تقدير المحكمة، وهذا ما اتجهت به المحكمة الادارية العليا في مصر الى ان تفسير الحكم يجب أن يقف عند حد إيضاح ما أبهم بالفعل بحسب تقدير المحكمة لا على ما التبس ذوي الشأن فهمه على الرغم من وضوحه، فلا يكون له محل إذا ما تعلق بأسباب منفكة عن المنطوق او بمنطوق لا غموض فيه ولا إبهام(١).

وعلى كل ما سبق ذكره فإن وسيلة تفسير الحكم لا تحقق ضمانه كافيه لتنفيذ الحكم القضائي إذ يعد كما أسلفنا وسيلة للمماطلة وكسب الوقت فلا تأتي هذه الطريقة فاعليتها إلا إذا كانت الادارة حسنة النية، وترغب بتنفيذ الحكم تنفيذاً صحيحاً، أما إذا كانت على العكس من ذلك فلا أحد يجبرها على أتباع هذه الوسيلة إلا أذا بررت من جانبها انه هناك غموض في الحكم، فهنا للخصم أن يرفع دعوى التفسير ليغلق الطريق امام الإدارة بامتناعها عن التنفيذ، فضلاً عن أن الحكم الصادر في دعوى التفسير لا يكتسب حجية الشيء المقضي به إلا باستنفاذ طرق الطعن العادية في الحكم ومن ثم تستطيع ان تتخذ الادارة بهذا الامر وسيلة لتعطيل تنفيذ الحكم(٢).

أما في العراق فمن خلال الاطلاع على نصوص قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته فإننا نجد انه من اختصاص المجلس تفسير القانون أو بمعنى أوسع التشريعات . ما عدا الدستور . حيث تطلب الجهات طالبة الرأي من المجلس تفسير نص معين، وقد أفتى المجلس بتفسير سلطة (الفصل) الواردة في أمر سلطة الائتلاف المؤقت (المنحلة) رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤ (٣)، كذلك تفسير عبارة (إثناء الخدمة الوظيفية أو بسببها) الواردة في البند (أولا/١) من الأمر التشريعي رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٤ (٤)، كذلك تفسير مصطلح (الزيادة) المنصوص عليها في البنود (أولاً- ثانياً- ثالثاً- رابعاً- خامساً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام(٥)، كذلك تحديد مفهوم كلمة (أسرهم) الواردة في نص المادة (٥) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ (٦)،كما يبدي المجلس رأيه في قانونية الأنظمة أو التعليمات أو الأوامر، حيث أفتى بعدم وجود تعارض بين قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٦٠) لسنة ١٩٩٨ والتعليمات الصادرة بموجبه رقم (٤) لسنة ١٩٩٨(٧)، أما عن تفسير الاحكام القضائية فإننا لم نجد نص قانوني

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بالطعن رقم(٢٨)لسنة ١٤ ق، بجلسة ١٩٧١/٦/٢٠.

(٢) د. عصام عشري عبد الظاهر، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الصادرة بالتعويض وطرق مواجهته، مصدر سابق، ص١٤٢.

(٣)- قرار مجلس الدولة رقم ١/ ٢٠٠٤ في ٢٠٠٤/١/٢٧.

(٤)- قرار مجلس الدولة رقم ٢٠٠٧/٤٧ في ٢٠٠٧/٦/١٣.

(٥)- قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٠/٥٩ في ٢٠١٠/٥/١٢.

(٦) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠٠٨/١٢٢ في ٢٠٠٨/٩/٢٩.

(٧) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠٠٥/٤٥ في ٢٠٠٥/٨/٢٩.

يبين لنا انه من اختصاص المجلس تفسير الاحكام القضائية، وفي هذا السياق فقد قضت المحكمة الادارية العليا في أحد أحكامها على انه «.... وحيث أنه المسئلة القانونية موضوع الاستفسار تتعلق بحكم قضائي يعود اختصاص توضيحه الى المحكمة التي أصدرته»[1]، ومن خلال هذا الحكم فإنه يتبين لنا ان المحكمة الادارية العليا في العراق لم تتطرق إلى تفسير الحكم القضائي كونه غير داخل في اختصاص مجلس الدولة مما دفعها إلى القول بأن موضوع الاستفسار يعود إلى المحكمة التي أصدرته، كما وقد عادت المحكمة الادارية العليا في حكم اخر لها بأن محكمة قضاء الموظفين لا تختص بإصدار قرار تفسيري لان ذلك يقع على عاتق الجهات المسؤولة عن التنفيذ بعد ان طلب ذو العلاقة قرار تفسيري من المحكمة عما ورد من غموض في الحكم»[2]، ومن خلال هذا الاحكام فإنه يتبين لنا ان مجلس الدولة العراقي ليس من اختصاصه تفسير الأحكام القضائية وانما هي من اختصاص المحكمة التي اصدرته ومن اختصاص جهة الادارة المنفذة.

وعلى ما سبق ذكره فان ترك المشرع العراقي تفسير الاحكام القضائية الغامضة إلى الإدارة المنفذة، مما يسهم في دفع الادارة سيئة النية الى عرقلة تنفيذ الأحكام الإدارية والمماطلة في تنفيذها او الامتناع عن تنفيذها بحجة الغموض والإبهام للحكم القضائي الصادر ضدها؛ لذا ندعو المشرع العراقي إلى تضمين قانون مجلس الدولة نص قانوني يجعل من اختصاص المجلس تفسير الاحكام القضائية كونه وسيلة من الوسائل الودية لتنفيذ الاحكام القضائية على الادارة الممتنعة عن التنفيذ.

خلاصة القول: على الرغم من أهمية كل هذه الوسائل الودية التي استعملها القضاء في تنفيذ الأحكام القضائية، و أن هذه الوسائل لها أهمية في ضمان تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضد الإدارة، إلا أنها تبقى وسائل محدودة الفاعلية من حيث نتائجها فهي لا تعدو أن تكون مجرد وسائل ودية تخلو من عنصر اللوم والضغط والاكراه على الإدارة، إذ يمكن لهذه الوسائل أن تؤتي ثمارها فيما لو كانت الإدارة حسنة النية في تنفيذ الاحكام، أما لو كانت الادارة سيئة النية، فليس هنالك ما يجبرها على التنفيذ. لذا كان على التشريع أن يبحث عن وسائل أخرى تكون اكثر فاعلية من هذه الوسائل الودية يستطيع من خلالها القاضي أن يجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية تنفيذاً صحيحاً كاملاً.

* * *

(١) قرار مجلس الدولة رقم (٧٧/ ٢٠١٧) في ٢٠١٧/٧/٦، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، ص ٢٠١٤.

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا رقم(٧٥٧/قضاء موظفين- تمييز/٢٠١٨) في ٢٠١٨/٨/٩، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٨، ص ٤٠٨ وما بعدها.

المبحث الثاني

وسيلة الضغط والاكراه (الغرامة التهديدية)

تمهيد وتقسيم:

سبق وأن تبين لنا في المبحث الأول من هذا البحث أن فاعلية استعمال الوسائل الودية لحث الادارة على تنفيذ الاحكام الادارية تؤدي إلى نتائج غير مرغوب فيها في أغلب الحالات، ولا تُعد ضماناً كافياً لتنفيذ حكم القضاء الإداري، إذ لابد من وجود وسائل للضغط والإكراه تستخدم لمواجهة تعنت وامتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية، وعلى هذا فإن المشرع الفرنسي يرى أن صلاحية القاضي الاداري لا تقتصر على استخدام الوسائل الودية التي تكفل قيام الادارة بتنفيذ الاحكام الادارية واحترامها أو سلطة توجيه أوامر للإدارة، انما تتعدى إلى صلاحية استخدام وسائل للضغط والاكراه على الادارة؛ ذلك من خلال فرض الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الادارة الممتنعة عن تنفيذ أحكامه، حيث إنه بعد أن حضر توجيه أوامر للإدارة او ان يحل القاضي الاداري محلها أو إصدار أمر للقيام بعمل أو الامتناع عنه بحجة احترام مبدأ الفصل بين السلطات عاد في عام ١٩٨٠ ، ومنح القاضي الإداري صلاحية فرض غرامة تهديدية بموجب القانون رقم (٨٠/٥٣٩) في ١٩٨٠/٧/١٦بقصد ضمان تنفيذ أوامره، وعلى هذا فإنه لا بد لنا أن نبين ماهية الغرامة التهديدية ذلك من خلال بيان تعريفها ثم بيان خصائصها وتميزها عن الأنظمة المشابهة لها واخيراً تقدير الغرامة التهديدية وتصفيتها وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول: تعريف الغرامة التهديدية

تمهيد وتقسيم:

أن بيان مفهوم الغرامة التهديدية ينطلب منا البحث في بيان تعريفها لدى التشريع، ثم بيان تعريفها لدى الفقه، واخيراً بيان تعريفها لدى القضاء وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: الغرامة التهديدية في التشريع

لقد سكت المشرع في أغلب القوانين عن وضع تعريف قانوني للغرامة التهديدية، إذ اكتفى بمجرد بيان الاحكام المنظمة لها، حيث إن الغرامة التهديدية في التشريع الفرنسي قد مرت بمراحل عده، حيث أن القانون المدني الفرنسي الصادر في عام ١٨٠٤ لم ينص على الغرامة التهديدية، إلا

أن المشرع تدخل بموجب القانون رقم(٧٢/٦٢٦) بتاريخ ١٩٧٢/٧/٥ معدلاً نص المادة(١٠) من القانون المدني الفرنسي وأجازه الحكم بالغرامة التهديدية، ثم عدل بعد ذلك أحكام هذا القانون بموجب القانون رقم(٩١/٦٥٠) بتاريخ ١٩٩١/٥/٩الذي نظم الغرامة التهديدية في المواد من (٣٣-٣٧)[١]، وقد كانت الغرامة التهديدية توجه في بادئ الامر على الاوامر الصادرة ضد الافراد، حيث أصبح للقاضي الحق في إصدار غرامة ضد الافراد بغية حثهم وإجبارهم على التنفيذ[٢]، أما في القضاء الإداري فإن الإدارة كانت دائما ما تتوارى عن مسؤوليتها من تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها وتختلق الاسباب والاعذار، إلا إن المشرع الفرنسي تدخل هنا وابتكر الحل المناسب لمواجهة تعنت و امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الصادرة ضدها، ذلك من خلال اللجوء الى فرض الغرامة التهديدية ضدها، حيث نظمها في القانون رقم(٨٠/٥٣٩) لسنة١٩٨٠ الصادر بتاريخ ١٩٨٠/٧/١٦ حيث نصت المادة الثانية منه على أن» لمجلس الدولة في حال عدم تنفيذ حكم صادر من القضاء الاداري، الحكم ولو بصفة مباشرة بغرامة تهديدية على الاشخاص الاعتبارية العامة بقصد ضمان تنفيذه»[٣]، ثم صدر بعد ذلك التعديل الخاص بسريان نطاق الغرامة التهديدية على الاشخاص الاعتبارية الخاصة والمكلفة بإدارة مرفق عام بالرقم(٨٥٥) لسنة ١٩٨٧الصادر بتاريخ ١٩٨٧/٧/٣٠ ومن خلال هذا التعديل فإنه يمكن للمحكوم له اللجوء إلى القضاء الإداري الذي له سلطة اصدار الحكم بالغرامة التهديدية خلال فترة زمنية معينة جعلها المشرع الفرنسي ست اشهر من تاريخ التبليغ بالحكم وهنا تكون الغرامة لاحقة[٤]. وأخيراً فقد عُدل قانون رقم(٨٠/٥٣٩) لسنة ١٩٨٠ بالقانون رقم(٣٨٧) بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٤، حيث منح القاضي الاداري سلطة فرض الغرامة التهديدية بصورة تلقائية دون طلب المتضرر، فقد نصت المادة(٢) منه على أنه «في حالة عدم تنفيذ قرار صادر عن محكمة إدارية يجوز لمجلس الدولة وبشكل تلقائي أن يفرض عقوبة على الاشخاص الاعتباريين بموجب القانون العام أو الهيئات التي يحكمها القانون الخاص المسؤول عن إدارة الخدمة لضمان تنفيذ هذا القرار»[٥].

وعلى ما سبق فإننا نلاحظ أن المشرع الفرنسي اقتصر حق فرض الغرامة التهديدية على الادارة من قبل مجلس الدولة فقط دون محاكم القضاء الاداري الاخرى، مما يترتب عليه حرمان المحاكم

(١) د. فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة قانونية مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد٢٨، العدد الثاني، ٢٠١٢، ص٩.

(٢) أمنة بنت سيف آل عبد السلام، مسؤولية الدولة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، بالتطبيق على مصر، فرنسا، سلطنة عمان، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠١٩، ص٣٦٦.

(٣) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٦٤٢.

(٤) أمنة بنت سيف آل عبد السلام، مسؤولية الدولة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣٦٧.

(٥) بدر أحمد وهيب، امتناع الادارة عن تنفيذ احكام القضاء الاداري، مرجع سابق، ص١٩٤.

الادارية ومحاكم الاستئناف الادارية من حقها في ضمانة تنفيذ أحكامها بغير مبرر، وفي حالات محدده جداً تقتصر على مخالفة حجية الشيء المقضي به وفي حالة الاستعجال الاداري، كما أنه لم يجعل من الغرامة التهديدية الية وقائية بل علاجية فقط، ولا تكون إلا بناءاً على طلب الطاعن أي لا يحكم القاضي بها تلقائياً، وعلى هذا فقد أقره المشرع الفرنسي قانون رقم(١٢٥) لسنة ١٩٩٥والذي اعترف فيه صراحة لمحاكم القضاء الإداري بمختلف درجاتها بسلطة توجيه أوامر للإدارة، كما اعترف لتلك المحاكم بإمكانية الحكم بتوقيع الغرامة التهديدية على الادارة لضمان تنفيذ الإحكام الصادرة منها مع جواز الجمع بين الامر واستخدام الغرامة التهديدية[١]، وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن المشرع الفرنسي قد قرر مساءلة الموظف الذي يتسبب في الحكم بالغرامة التهديدية على الادارة، بسبب عدم تنفيذه الحكم الصادر عن القاضي الاداري، على اعتبار ان عدم تنفيذه الحكم أو رفضه أداء قيمة الغرامة المحكوم بها على الادارة يدخل ضمن مفهوم المخالفة التأديبية التي توجب مساءلة الموظف[٢].

أما من جانب المشرع المصري فقد نص التشريع المصري على الغرامة التهديدية في القانون المدني، حيث نصت المادة(٢١٣) منه على ان" ١- إذا كان تنفيذ الالتزام عيناً غير ممكن أو غير ملائم إلا إذا قام به المدين نفسه، جاز للدائن أن يحصل على حكم بإلزام المدين بهذا التنفيذ وبدفع غرامة تهديدية إن امتنع عن ذلك.٢- وإذا رأى القاضي أن مقدار الغرامة ليس كافياً لإكراه المدين الممتنع عن التنفيذ جاز له أن يزيد في الغرامة كلما رأى داعياً للزيادة"[٣]، أما في مجال الادارة فإننا نلاحظ أن المشرع المصري قد أوجد أسلوباً أخر استخدمه كوسيلة لإجبار الادارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الاداري يمكن ان يستخدمه كوسيلة لإجبار الادارة على التنفيذ إلا هو نظام الفوائد التأخيرية في نص المادتين(٢٢٦- ٢٢٨)من القانون المدني المصري[٤] ، إلا إن هذا النظام لا يجد مجالاً لأعماله إلا في الحالة التي يكون الحكم الصادر فيها ضد الادارة يتضمن التزام مالي، بينما

(١) آمال يعيش تمام، سلطة القاضي الاداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر،٢٠١٢، ص٣٣٦. و د. منصور العتوم، مدى سلطة قاضي الالغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه، دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد ١، ٢٠١٥، ص٣٥.

(٢) المادة(١) والمادة(٧) من القانون رقم(٥٣٩) لسنة ١٩٨٠.

(٣) القانون المدني المصري رقم(١٣١) لسنة ١٩٤٨ الصادر بتاريخ ١٩٤٨/٧/٢٩ ، المنشور في جريدة الوقائع المصرية بالعدد رقم(١٠٨) مكرر(أ).

(٤) نص المادة(٢٢٦) « إذا كان محل الالتزام مبلغاً من النقود وكان معلوم المقدار وقت الطلب وتأخر المدين في الوفاء به، كان ملزماً بأن يدفع للدائن على سبيل التعويض عن التأخر فوائد قدرها أربعة في المائة في المسائل المدنية و خمسة في المائة في المسائل التجارية. وتسري هذه الفوائد من تاريخ المطالبة القضائية بها، وان لم يحدد الاتفاق او العراف التجاري تاريخاً اخر لسريانها، وهذا كله ما لم ينص القانون على غيره»

نص المادة(٢٢٨) « لا يشترط لاستحقاق فوائد التأخير قانونية كانت او اتفاقية ان يثبت الدائن ضرر لحقه من هذا التأخير».

الحكم الصادر بالإلغاء باعتباره حكما يتضمن التزاماً عينياً لا يمكن تطبيق نظام الفوائد التأخيريه من أجل أجبار الادارة على التنفيذ.

ومن خلال هذا النصوص فإنه يتبين لنا ان المشرع المصري لم ينظم مسألة توقيع الغرامة التهديدية على الادارة بالشكل الصحيح و بالصورة الجيدة مما دعا الى تقاعس الادارة عن التنفيذ، لذا ندعو المشرع المصري ان يتجه الى ما اتجه اليه المشرع الفرنسي ويتدخل بإصدار قانون خاص يتعلق بالمنازعات الادارية يمنح بمقتضاه محاكم مجلس الدولة بمختلف درجاتها سلطة توقيع الغرامة التهديدية على الادارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الاداري، حتى ان مجلس الدولة المصري طالب في التقرير الثالث لنشأته بضرورة تحقيق إصلاح في نظام القضاء الاداري، حيث نادى بوجوب كفالة التنفيذ للأحكام التي تصدر لان بعضاً من هذه الاحكام لا تنفذ او تنفذ في كثير من التباطؤ والتراخي[1]، أو ان يتجه الى اعتبار النص الوارد في القانون المدني والمتعلقة بالغرامة التهديدية هو قاعدة قانونية عامة يمكن تطبيقها على جميع المنازعات سواء منازعات بين الافراد او منازعات إدارية على حد سواء.

أما من جانب المشرع العراقي فقد نظم الغرامة التهديدية في القانون المدني العراقي، حيث أجاز للمحكمة بناءاً على طلب الدائن أن تصدر حكماً بالتنفيذ مع الالزام بدفع غرامة تهديدية لامتناع المدين عن التنفيذ في نص المادة(٢٥٣) من القانون المدني العراقي النافذ[2]، أما في حالة امتناع المدين عن التنفيذ فقد اجازه المشرع للمحكمة ان تحدد نهائياً مقدار التعويض الذي يلزم به المدين الذي رفض التنفيذ ومراعية في ذلك الضرر الذي أصاب الدائن والتعنت الذي بدأ من المدين[3].

أما من جانب الادارة فأن امتناعها عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها فما هو الا انتهاكاً واضحاً لحجية الشيء المقضي به ومخالفة مستمرة تتمثل في عدم القيام بواجباتها المتمثلة بتنفيذ القوانين والاحكام الصادرة، وهذا مما دعا بالمشرع العراقي الى استعمال وتبني اليه تختلف عمن سبقه من القوانين المقارنة حيث انه لم يلتجأ الى فرض الغرامة التهديدية بصورة واضحة على الادارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام ولم يلجأ الى فرض الفوائد التأخيرية وانما اتجه الى أيجاد الية قانونية تمس المركز القانوني للموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية والذي هو يمثل الإدارة، وتحميل شخص الموظف المسؤولية القانونية(الجزائية والمدنية) عن هذا الامتناع، حيث أشار المشرع

(١) د. حمدي ياسين عكاشة، الاحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط١، ١٩٩٧، ص٣٠١.

(٢) نص المادة(٢٥٣) من القانون المدني العراقي» إذا كان تنفيذ الالتزام عيناً غير ممكن او غير ملائم إلا إذا قام به المدين نفسه وأمتنع المدين عن التنفيذ جاز للمحكمة بناءاً على طلب الدائن ان تصدر فراراً بالزام المدين بهذا التنفيذ وبدفع غرامة تهديدية أن بقى ممتنعاً عن ذلك»

(٣) نص المادة(٢٥٤) من القانون المدني» أذا تم التنفيذ العيني أو أصر المدين على رفض التنفيذ حددت المحكمة نهائياً مقدار التعويض الذي يلزم به المدين مراعية في ذلك الضرر الذي أصاب الدائن والتعنت الذي بدأ من المدين».

العراقي في قانون العقوبات رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل[١] في نص المادة(٣٢٩) منه على معاقبة الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة من خلال معاقبته بالحبس والغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين[٢].

ومن خلال نص هذه المادة فإننا نلاحظ ان المشرع العراقي قد أستخدم عقوبة الغرامة على الموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام الادارية إلا انه وضع لها ضوابط وهي ان يعاقب الموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام بعقوبة الحبس والغرامة حيث فرض العقوبة الجزائية وهي الحبس مع العقوبة المالية وهي الغرامة والتي هي عقوبة تمس المركز المالي للموظف او الادارة من خلال مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعة، وعلى هذا فإننا نرى لا حاجة الى فرض جزائين على مخالفة واحدة وفق مبدأ(وحدة الجزاء)، كذلك منح القاضي سلطة تقديرية في فرض كلا العقوبتين او أحداهما، كذلك نرى ان المشرع قد حدده مده زمنية وهي ثمانية ايام بعد انذار الموظف او الادارة رسمياً بالتنفيذ وبعدها يحق للمحكمة توجيه العقوبة على الموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام، بالإضافة الى ان المشرع اشترط في توقيع العقوبة على الموظف الممتنع ان يكون تنفيذ الحكم والامر داخلاً في اختصاصه القانوني.

وعلى ما سبق فإننا نرى ان التطبيق العملي لنص هذه المادة ضعيف جداً، حيث ان فرض العقوبة الجزائية على الموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام يتطلب وقت أكبر واجراءات مطوله، حيث أشترط المشرع مدة زمنية وهي ثمانية ايام بعد توجيه انذار رسمي للموظف الممتنع وبعدها يلجأ بعد صدر الحكم له الى المحاكم الجزائية لإصدار حكم جزائي على الموظف الممتنع وهذا يتطلب وقت، كذلك لا تتحرك المحكمة من تلقاء نفسها من اصدار حكم على الموظف الممتنع الا بناءاً على طلب من صاحب الحق ضد الموظف الممتنع، كذلك اننا نرى من الصعب جداً معاقبة الموظف الممتنع جزائياً والاكتفاء بذلك فقط، حيث ان هذا الامتناع يحتاج الى جزاء صارم من جنس العمل كأن يكون دفع تعويض مجزي للمحكوم له يقع على كاهل الموظف الممتنع او فرض عقوبة انضباطية تقوم سلوكه بهذا الخصوص، لذا ندعو المشرع العراقي الى أصدار نص في قانون مجلس الدولة ينظم من خلاله الغرامة التهديدية في مجال القضاء الاداري على غرار نضيره الفرنسي، على ان يمنح القاضي الاداري سلطة فرض الغرامة التهديدية على الادارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام

(١) قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(١٧٧٨) بتاريخ ١٩٦٩/٩/١٥.

(٢) نصت المادة(٣٢٩) على انه» ١- يعاقب بالحبس وبالغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والانظمة أو أي حكم أو أمر صادر من أحدى المحاكم....- ٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف او مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم او أمر صادر من أحدى المحاكم أو من أية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية ايام من انذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم أو الامر داخلاً في اختصاصه»

كوسيلة لإجبارها على التنفيذ، كما يمنح القاضي الاداري سلطة فرض الغرامة على الموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام من حسابه الخاص والذي تسبب بخطئة وامتناعه عن التنفيذ من توقيع الغرامة التهديدية على دائرته، ذلك لحثه على تنفيذ احكام القضاء الاداري بالشكل الصحيح وبالسرعة الممكنة منعاً من عرقلة تنفيذها.

خلاصة القول: ان المشرع الفرنسي قد اوجد عدت ضمانات لتنفيذ الاحكام القضائية من خلال استخدامه للوسائل الودية ووسائل الضغط والاكراه وهذا تطور في مجال تنفيذ الاحكام القضائية يحسب له، ومن هذه الضمانات الغرامة التهديدية التي تحكم بها المحكمة للمحكوم له في حال امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم، بالإضافة الى مساءلة الموظف تاديبياً الذي يتسبب بفرض الغرامة التهديدية على الادارة، بينما نجد ان المشرع المصري والعراقي لم يلجأ الى الغرامة التهديدية للإدارة الممتنعة، كذلك في مساءلة الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الاحكام حيث ان المشرع العراقي حمله المسئولية الجزائية والمدنية ولم يحمله المسئولية التأديبية، وان تحميل الموظف المسئولية الجزائية والمدنية يتطلب اجراءات و جزاءات غير مباشرة، حيث انها تحتاج إلى أقامت الدعوى الجزائية ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام او دعوى المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق بالمحكوم له جراء امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه، وان هذه المسألة تحتاج الى اثبات حصول الضرر وبيان مقداره وكل هذا يحتاج الى وقت واجراءات مطولة.

الفرع الثاني: الغرامة التهديدية في الفقه

لقد أختلف تعريف الغرامة التهديدية لدى فقهاء القانون المدني عن تعريفها لدى فقهاء القانون الاداري، ففي مجال القانون الخاص عرفت " إن القضاء يلزم المدين بتنفيذ التزامه عيناً في خلال مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع غرامة تهديدية عن التأخير، مبلغاً معيناً عن كل يوم أو كل أسبوع او كل شهر، وعن كل مرة يأتي عملاً يحل بالتزامه وذلك إلى أن يقوم بالتنفيذ العيني او إلى أن يمتنع نهائياً عن الإخلال بالتزاماته ثم يرجع إلى القضاء فيما تراكم على المدين من الغرامة التهديدية ويجوز للقاضي أن يخفض هذه الغرامات او يمحوها"[1]، كما يقصد بها" مبلغ من المال يؤديه المدين إذا كان محل الالتزام مبلغاً من النقود حال تأخيره عن الوفاء بالتزاماته بنسبة مئوية تكفل المشرع بتحديدها"[2]، و عرفت بأنها" مقدار مالي من مبلغ يحدده سواء عن كل يوم أو شهر من

(١)- د. عبد الرزاق السنهوري، شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، ط٣، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٨٠٧.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الاحكام الإدارية و إشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،ط١، ٢٠٠٨،ص٥٠.

التأخير ضد الشخص العام المدين والذي يهمل او يمتنع عن تنفيذ قرار من أيه جهة قضائية كانت، أنها تأتي إذن كجزاء لإخلال الإدارة بالحكم المنطوق[١]، وعرفت أيضاً بأنها" عبارة عن مبلغ من النقود مقدر على أساس وحدة زمنية محددة يوم أو أسبوع أو شهر أو أية وحدة زمنية أخرى يلزم المدين بدفعه إثر امتناعه أو تأخره عن تنفيذ التزامه[٢]، وعرفت بأنها" وسيلة قانونية غير مباشرة تستهدف الوصول إلى التنفيذ العيني، حين يقتضي التنفيذ العيني تدخل المدين الشخصي في هذا الالتزام"[٣].

أما في مجال القانون الإداري فقد عرفت بأنها" عقوبة مالية تبعية ومحتملة تحدد بصفة عامة بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الاداري، أو التأخير في تنفيذها الصادر ضد أي شخص من أشخاص القانون العام أو أي شخص من أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام، وعلى ذلك فإن الغرامة التهديدية هي وسيلة معترف بها للقاضي لكي تسمح له بإجبار الادارة على تنفيذ حكم قضائي[٤]، كما عرفت بأنها" تغريم مالي يفرضه القاضي الاداري على أشخاص القانون العام، في حال الامتناع او التأخير في تنفيذ الحكم القضائي وهو يحسب عن كل يوم تأخير او أي وحدة زمنية أخرى ويبقى سارياً حتى تنفيذ هذا الحكم"[٥]، وعرفت أيضاً بأنها" وسيلة قانونية مهمة تجبر من خلالها الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية، فهي مبلغ مالي تدفعه الإدارة المتقاعسة عن التنفيذ بحساب كل يوم تأخير مما يؤدي الى تضاعف المبلغ كلما أزداد تأخرها في تنفيذ الاحكام القضائية"[٦]، وعرفت بأنها" مقدار من المال يتم الحكم به على الشخص العمومي الذي يهمل او يرفض تنفيذ حكم قضائي صادر عن محكمة إدارية عن كل يوم او شهر تأخير"[٧]، كما وعرفت بأنها" عبارة عن حكم بالإدانة او التغريم المالي الذي يفرضه القاضي على اشخاص القانون العام في حال التأخر او الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي"[٨]، و اخيراً عرفت

(١) مزياني سهيلة، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة الحاج الخصر، ٢٠١٢، ص٩.

(٢) د.منال قاسم محمد خصاونه، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دار الياقوت، عمان، ٢٠٠٧، ص١٧.

(٣) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الاداري، ط١، ص٤٩٢.

(٤) د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الاداري الصادر من ضد الادارة، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص١٥ وما بعدها.

(٥)- د. عصام نعمة أسماعيل، الالغاء الاجباري للأنظمة الادارية غير المشروعة، ص ٢١١، نقلًا عن: هورامان محمد سعيد شارزوري، توجيه الأوامر القضائية للإدارة واستخدام الغرامة التهديدية في مواجهتها، رسالة ماجستير، جامعة مؤته، ٢٠١١،ص١٣٤.

(٦) د. محمد الداودي، مسؤولية الادارة عن عدم الامتثال للأحكام الادارية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، دراسة مقارنة، بحث منشور في المجلة المغربية للحكامة القانونية والقضائية، العدد السادس، ٢٠١٩، ص٢٣٣.

(٧) د. جلال علي العدوى، أصول أحكام الالتزام والاثبات، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص٨١.

(٨) د. أحمد خلف حسين الدخيل و د. فواز خلف ضاهر، دور القاضي الاداري في تنفيذ القوانيين والقرارات المالية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت، المجلد٦، العدد٢١، الجزء الاول، ٢٠١٧، ص١٨٥.

الغرامة التهديدية بأنها" عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير لتجنب عدم تنفيذ او تأخير تنفيذ أحكام القضاء الاداري"[١]، وعلى ما سبق فإن الهدف من الغرامة التهديدية في مجال القانون الاداري هو التغلب على عناد الادارة لإجبارها على تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها، أي انها تهدف الى تأمين تنفيذ الحكم القضائي او أي إجراء من إجراءات التحقيق[٢]، وتعد الغرامة التهديدية وسيلة من الوسائل المعترف بها للقضاء الاداري لإجبار الإدارة على تنفيذ الاحكام القضائية[٣].

الفرع الثالث: الغرامة التهديدية في القضاء

ان استخدام القضاء الاداري في فرنسا للغرامة التهديدية بدء بصدور القانون الفرنسي رقم(١٢٥) لسنة ١٩٩٥وبموجب المادة(٢/٨) منه حيث أصبح من حق صاحب الشأن أن يقدم طلب في لائحة دعواه المقدمة الى المحكمة الادارية المختصة بتوجيه أوامر للإدارة مقترنه بغرامة تهديدية، وعلى هذا فإن الحكم المقترن بغرامة تهديدية يكون بناءاً على طلب صاحب الشأن و لا تحكم به المحكمة من تلقاء نفسها، إلا انه يستثنى من ذلك اختصاص مجلس الدولة في الحكم بالغرامة التهديدية مباشرةً ولو لم يطلب صاحب الشأن بذلك[٤]، وان القاضي الاداري يملك سلطة تقديرية في ربط الغرامة التهديدية بالأمر الصادر عنه من عدمه، حيث انه قدر في بعض أحكامه بأنه لا يوجد محل للاستجابة لطلبات الطاعن المتمثلة بتوجيه أمر للإدارة مقترن بغرامة تهديدية، حيث قضى في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٧/٢٩ بأن "تنفيذ حكم إلغاء قرار العمدة برفض تسليم المحكوم له الوثائق المشروعة قانوناً يتطلب توجيه أمر اليه بتسليم الوثائق ورفض طلب الطاعن بأن يقترن هذا الامر بغرامة تهديدية"[٥]، في حين نجده لا يتردد في اصدار الامر مقترناً بالغرامة ، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٣/٢٥ بفرض غرامة تهديدية على البلدية بواقع(٣٠٠) فرنك يومياً مقترنة مع الامر الموجه للبلدية لإعادة أحد موظفيها إلى وظيفته، وذلك تنفيذاً

(١) د. جهاد ضيف الله ذياب، الوسائل المستحدثة لتنفيذ أحكام القضاء الاداري، التجربة الفرنسية أنموذجاً، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة السادسة، العدد الثالث، ٢٠١٨، ص٣٠٢.

(٢) مهند مختار نوح، القاضي الاداري والامر القضائي، لحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الثاني، ٢٠٠٤، ٢٢٧.

(٣) محمود صالح الشافعي، آليات تنفيذ الاحكام الصادرة ضد الادارة في مجال المنازعات الإدارية، ط١، مطبعة ابو المجد، القاهرة، ٢٠١٣، ص٢٩٨ وما بعدها.

(٤) المادة(٢) من القانون رقم(٥٣٩) لسنة١٩٨٠.

(٥)- C.E: ٢٩-٧- ١٩٩٥ Donarchi A.J.D.A ,١٩٩٦. P١٦٥.

للحكم الصادر بإلغاء قرار انهاء خدمة ذلك الموظف[١]، أما في مصر والعراق فأن استخدام وسائل الاكراه والمتمثلة بالغرامة التهديدية لازالت رهينة القضاء المدني و لم تطبق في القضاء الاداري؛ ذلك لعدم وجود نص صريح في قانون مجلس الدولة المصري والعراقي يبيح هذا الوسيلة، فما زال في دائرة الوسائل المساعدة على التنفيذ، ففي مصر يتقيد القاضي بالحدود التقليدية التي تفصل بين القضاء والادارة وتطبيق مبدأ حضر توجيه أوامر للإدارة او الحلول محلها، أما في العراق فإن القاضي الاداري يملك صلاحية اصدار أوامر للإدارة ويحل محلها وفق نصوص تشريعية اعطته هذا الحق لكنه مقيد بقرارات معينة وهي رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض، حيث تخرج مسألة تنفيذ الاحكام القضائية عن الاوامر التي يصدرها القاضي الاداري ولا يملك سلطة تقديرية للضغط مالياً على الادارة لإجبارها على التنفيذ[٢].

المطلب الثاني: خصائص الغرامة التهديدية وتميزها عن الأنظمة المشابهة لها

الفرع الأول: خصائص الغرامة التهديدية

تمهيد و تقسيم:

أن الغرامة التهديدية هي أحدى وسائل و طرق التنفيذ التي رسمها المشرع وليست ضرباً من ضروب التعويض او العقوبة، فما كان من القاضي إلا فرضها للضغط على المحكوم عليه لتنفيذ الحكم، وعلى هذا فإن الغرامة التهديدية تتميز بعد صفات وخصال وخصائص تميزها عن التعويض والعقوبة يمكن ان نجملها على النحو الآتي:

أولاً: الغرامة التهديدية وسيلة تحكمية:

بمعنى ان الغرامة التهديدية لا تقاس بمقدار الضرر الناتج عن عدم التنفيذ أنما يتحدد مبلغها من قبل القاضي بحرية واسعة، دون ان يشير إلى الضرر الذي لحق بالدائن او المحكوم له نتيجة عدم التنفيذ، ولا يوجد على القاضي في هذا التحديد أي قيد؛ إلا مراعات قدرة المحكوم عليه على المقاومة أو المماطلة في التنفيذ، على خلاف التعويضات او الفوائد التأخيرية والتي وضيفتها جبر

(1) C.E. 25-3-1996 dne de saint Francios, R.F.D.A.1996, P775.-

(٢) نص المادة(٧/ثامناً/أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل « تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها، ولها ان تفرر رد الطعن أو الغاء أو تعديل الامر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي»

الضرر الفعلي الناتج عن التأخير في التنفيذ أو عدمه[١].

ثانياً: الغرامة التهديدية وسيلة وقتية:

أي ان يكون تقدير الغرامة عن كل وحدة من الزمن يتأخر فيها المحكوم عليه بالتنفيذ او يمتنع مما يجعل مقدار الغرامة النهائي يزداد عن كل يوم يمضي من دون تنفيذ[٢]، أما في جانب القانون الإداري فأنها تقدر عن كل وحدة زمنية تتأخر فيها الإدارة عن التنفيذ، أو عن كل مرة تخل فيها بالالتزام، ولا تقدر جزافاً حتى يتحقق فيها معنى التهديد ويؤدي بذلك إلى تخويف الإدارة على انه كلما طال التأخير في التنفيذ كلما زاد مبلغ الغرامة[٣]، حيث يمكن للقاضي أن يعيد النظر في الغرامة ويقرر مصيرها على ضوء الموقف النهائي للمحكوم عليه او الادارة، فإذا نفذ المحكوم عليه التزامه تنفيذ تام وسليم حط عنه القاضي الغرامة، أما أذا أصر على عناده وأثبت موقفه النهائي بعدم التنفيذ فإنه يتعين تقدير مبلغ الغرامة الواجب دفعها[٤].

ثالثاً: الغرامة التهديدية ذو طابع تبعي:

لا يمكن تصور وجود الغرامة التهديدية مالم يكن هناك حكم قضائي بالإلزام حيث انها تدور وجوداً وعدماً مع الحكم فتصح بصحته وتبطل ببطلانه[٥]، فالغرامة التهديدية لا تقوم على الانفراد بل تقوم لضمان تنفيذ حكم رئيسي يلزم المحكوم عليه بالتنفيذ العيني، أي تأتي كحكم تابع لضمان التنفيذ العيني لالتزام سابق، وعلى هذا فإنه لا يوجد التزام لا توجد غرامة تهديدية وهي لا تكون عندما يكون التنفيذ مستحيلاً[٦]، أما من جانب القضاء الاداري فإن الغرامة تستند إلى حكم أصلي صادر بحق الادارة يلزمها بتنفيذ الحكم، ولغاية تنفيذ الحكم يصدر القضاء حكماً أخر يلزم الإدارة بغرامة تهديدية عن كل مدة زمنية من التأخير، ويترتب على بطلان الحكم الاصلي بطلان الغرامة التهديدية[٧].

---

(١) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، ط١، ص٤٩٢.

(٢) بدر أحمد وهيب طه، امتناع الادارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠٢٢، ص١٩٢.

(٣) د. عبد الرحمن أحمد جمعة الحلالشة، الوجيز في شرح القانون المدني الاردني، آثار الحق الشخصي ، ط١، دار وائل ، عمان، ٢٠٠٦، ٨٣.

(٤) د. عبد القادر الفار، أحكام الالتزام، آثار الحق في القانون المدني، ط١٢، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠، ص٧٧.

(٥) د. أحمد عباس مشعل، تنفيذ الاحكام الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص١٦٣.

(٦) د. محمد شتا أبو سعد، التنفيذ العيني للالتزام والغرامة التهديدية والإكـراه البدني، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٦،ص٢٦٦.

(٧) د. فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد٢٨،

رابعاً: الغرامة التهديدية وسيلة اكراه وتهديد:

أي انها وسيلة تهديدية لا تعويضية يستخدمها القاضي للتغلب على عناد وامتناع الادارة وحملها على التنفيذ، وبالتالي فإن القاضي هو من يقدر قيمة الغرامة ولا يخضع مبلغ الغرامة لشروط معينة انما يخضع لتقدير القاضي من حيث تعنت الجهة الادارية ومقدار قدرة المدين على الدفع[١]، و هي لا تقرر حقاً في ذمة الادارة للشخص الذي صدر الحكم لصالحه أنما علة وجودها هو أجبار الادارة على تنفيذ الحكم[٢]، فإذا شرعت الادارة بالتنفيذ فلا يوجد أي داعي لفرض الغرامة عليها أما إذا أصرت على عدم التنفيذ فيقوم القاضي بتهديد الادارة وتخويفها من خلال زيادة الغرامة تصاعدياً يوماً بعد يوم او شهر بعد شهر الى ان تؤدي الغرامة دورها التهديدي وتحملها على التنفيذ[٣].

وعلى ما سبق ذكره من خصائص وصفات تمتاز بها الغرامة التهديدية عن الفوائد التأخيرية او التعويض، فإننا نلاحظ ان اعتبار الغرامة التهديدية كوسيلة تهديدية هي من اهم الخصائص التي تتميز بها الغرامة التهديدية عن غيرها، حيث انه يمكن فرض الغرامة التهديدية على الادارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام الادارية بينما الفوائد التأخيرية لا يمكن فرضها على الالتزام العيني بينما تفرض على الالتزام المالي فقط مع تحديد نسبة معينة، كذلك التعويض فإنه يفرض في حال وجود ضرر على من تسببت الادارة بالحاق الضرر به من خلال ما لحقه من خسارة وما فاته من كسب بينما الغرامة التهديدية تفرض على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ وتعد وسيلة لإجبارها على التنفيذ وليست تعويض عن ضرر.

الفرع الثاني: تميزها عن الانظمة المشابهة لها

هنالك بعض المصطلحات القانونية المتداولة في القضاء قد تكون متشابه مع الغرامة التهديدية في الظاهر إلا أنها تبعد عنها كثيراً في المضمون ومنها العقوبة والتعويض وهذا ما سنبينه على النحو الاتي:

أولاً: تمييز الغرامة عن العقوبة:

يرى البعض ان الغرامة التهديدية هي مبلغ مالي يفرض على المدين عند الاقتضاء لتسديد الدين الذي بذمته وهو بذلك يعتبرها عقوبة، إلا انها في الحقيقية هي وسيلة مالية وقتية لا

العدد٢، ٢٠١٢، ص٢٠.

(١) د. سهام براهيمي، الاعتراف القانوني للقاضي الاداري بمواجهة الإدارة في تنفيذ الاحكام القضائية، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد١٠، ٢٠١٤، ص٢١٦.

(٢) أسراء محمد حسن البياتي، حجية حكم الالغاء وعدم التزام الادارة بتنفيذه، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦، ص١٤٠.

(٣) د. عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٩٩.

يمكن تنفيذها إلا عند التصفية النهائية، وعلى خلاف من العقوبة التي تكون نهائية وتنفذ بمجرد نطق القاضي بها[١]، في حين يرى البعض ان الغرامة التهديدية هي ليست عقوبة تفرض على المدين او الادارة وان كانت تسميتها تذهب الى اعتقاد البعض على انها عقوبة، حيث يمكن القول بان الغرامة هي تهديد مالي تستخدم كوسيلة للإكراه وهو ما يجنبنا اللبس والغموض بينها وبين العقوبة[٢]، حيث ان الهدف من الغرامة التهديدية هو هدف ذو طبيعة خاصة حيث انها تفرض لتنفيذ الاحكام القضائية فهي لا تعد عقوبة على المدين او الادارة على العكس من العقوبة و التي الهدف منها الحد من الجرائم وردع الغير واصلاح الجاني، كذلك ام العقوبة تخضع لمبدأ الشرعية وهو(لا جريمة والا عقوبة الا بنص) بينما الغرامة التهديدية لا تستند الى هذا المبدأ وان القول بكونها عقوبة ينبغي تحديد الافعال التي تفرض عليها الغرامة ومن خلال نص قانوني[٣].

ثانياً: تمييز الغرامة عن التعويض:

تختلف الغرامة عن التعويض الذي يأخذه الدائن جبراً نتيجة تأخر المدين عن تنفيذ التزامه وهذا ما نصت عليه المادة(١/٣٤) من القانون الفرنسي رقم(٦٥٠) لسنة ١٩٩١ الصادر بتاريخ ١٩٩١/٥/٩ بقولها" إن الغرامة التهديدية مستقلة عن التعويض" ، كذلك ما نصت عليه المذكرة الايضاحية للقانون المصري بقولها" إن الغرامة التهديدية ليست ضرباً من ضروب التعويض وإنما هي طريق من طرق التنفيذ التي رسمها القانون"[٤]، وعلى هذا فإنه يرى بعض الفقه ان الغرامة التهديدية التي تفرض على المدين او الادارة هي تعويض للدائن، حيث ان امتناع الادارة عن التنفيذ او التأخر في التنفيذ يقيم مسؤولية الادارة عن الخطأ الثابت في الامتناع او التأخير ونتيجة لما لحق الدائن من خسارة وما فاته من كسب وبذلك فان التعويض يعد هنا جبراً للضرر الذي لحق بالمحكوم له نتيجة امتناع الادارة عن التنفيذ[٥]، في حين

(١) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، النظرية العامة للالتزام، ط٣، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥، ص٨١٦.

(٢) سهام براهيمي، الاعتراف القانوني للقاضي الإداري بمواجهة الادارة في تنفيذ الاحكام القضائية، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد١٠، ٢٠١٤، ص٢١٨.

(٣) ساكري السعدي، وسائل تنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنه، ٢٠١٩، ص ٢٣٨ وما بعدها.

(٤) الاعمال التحضيرية للقانون المدني المصري الجديد، ج٢، ص٥٤٠.

(٥) محمد حمد السالم الزيوح، أثر الغرامة التهديدية في تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عمان الاهلية، الاردن ، ٢٠٢٠، ص٢٧

ذهب البعض الى ان الغرامة التهديدية ما هي إلا وسيلة مالية للضغط على المحكوم عليه لتنفيذ الالتزام الذي يقع على عاتقه وبالتالي فهي ليست تعويض للمحكوم له[١].

المطلب الثالث: تقدير الغرامة التهديدية وتصفيتها

إن القاضي لا يتقيد بتقدير الغرامة التهديدية حيث يبقى معدل الغرامة متغير من قضية الى أخرى تبعاً للظروف المحيطة بكل دعوى، إلا أنه يجب على القاضي ان يضع عدت اعتبارات عند تقدير الغرامة التهديدية ومنها التحقق من مدى أمكانية الشخص المعنوي الممتنع عن التنفيذ او المتأخر فيه، كذلك التحقق من مدى الخطورة التي تترتب على عدم التنفيذ وما يترتب عنها من نتائج، كذلك التحقق من مدى كفاية الغرامة التهديدية لحمل الادارة على التنفيذ[٢].

أما عن تصفية الغرامة التهديدية فإنها تعد أهم مرحلة من مراحل الغرامة التهديدية؛ إذ تعد هذه المرحلة الشريان الحيوي لجبر الادارة الممتنعة على التنفيذ، كما ان التصفية تعد اللحظة التي تتحول فيها الغرامة التهديدية من مجرد إجراء تهديدي الى جزاء ردعي، كما تمثل الشيء الذي يزيد من رهبة الغرامة التهديدية ويضاعف الخشية منها، كما يضمن للغرامة الفاعلية التي تجد الادارة نفسها معها مضطرة للامتثال لحكم القضاء بعد ممانعته وعناده على عدم التنفيذ[٣]، وهي بذلك تعد وسيلة الضغط الحقيقية التي تدفع بالإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، فالإدارة هنا أما ان تنفذ الحكم القضائي او تصر على تعنتها في عدم التنفيذ وفي كلا الحالتين تلجأ إلى القضاء لتصفية الغرامة التهديدية، وبالتالي ينظر القضاء في الغرامة أما تحويلها إلى تعويض أو الاعفاء عنها، وهذا ما أشار اليه مجلس الدولة الفرنسي في حالة امتناع الادارة عن التنفيذ، حيث استند الى نص المادة(٧/٩١١) لتصفية الغرامة وتحويلها الى تعويض، أما في حالة تأخر الادارة في التنفيذ او التنفيذ الناقص فإن للقاضي أما ان يعفي الادارة من الغرامة او تخفيضها، وتبقى مسألة تقدير التعويض بين المحكوم له والدولة تقديرية للقاضي[٤]، اما عن وقف احتساب الغرامة التهديدية عن الادارة فإنه على المحكمة التي قضت بالغرامة ان تقوم بوقف احتسابها اعتباراً من تاريخ قيام الادارة بتنفيذ الحكم او التاريخ الذي يصدر عنها بوعد جدي بالتنفيذ، كما يجب الوفاء بقيمة الغرامة خلال مدة أربعة اشهر من

(١) سهام براهيمي، الاعتراف القانوني للقاضي الإداري بمواجهة الادارة في تنفيذ الاحكام القضائية، مرجع سابق، ص٢٢٠.

(٢) د. نقاش حمزة، اجراءات وسلطة القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر ، العدد٤٩، ٢٠١٨، ص٩٧.

(٣) محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الادارة على تنفيذ الاحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص٢٤٨.

(٤) عصام حاتم حسين السعدي، وسائل إجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٢، ص١٣٨.

تاريخ تبليغ الادارة بذلك، مع إمكانية تمديد هذه المدة شهرين إضافية في حالة وجود صعوبات مادية لدى الادارة، وللمحكمة أن تمنح المحكوم له حصيلة الغرامة التهديدية، أو نسبة منها، وفي الحالة الأخيرة يوضع الجزاء المتبقي من هذه الغرامة في صندوق خاص ينفق منه على انشطة تحقق النفع العام[1].

أما من جانب القضاء الاداري المصري والعراقي فلو تتبعنا نصوص قانون مجلس الدولة المصري والعراقي فإننا نجد خلوهما من أي نص عن الغرامة التهديدية وكيفية تقديرها وتصفيتها ألا ان القانون المدني قد ذكرها في نصوصه، حيث إن القانون المدني المصري رقم(١٣١) لسنة ١٩٤٨ قد أجاز فرضها على المدين الممتنع عن التنفيذ في نص المادة(١/٢١٣) التي سبق ذكرها، كما اجاز للقاضي زيادة مبلغ الغرامة إلى الحد الذي يجبر المدين على التنفيذ ذلك في نص الفقرة(٢) من المادة ذاتها على انه " ٢- وإذا رأى القاضي أن مقدار الغرامة ليس كافياً لإكراه المدين الممتنع عن التنفيذ جاز له أن يزيد في الغرامة كلما رأى داعياً للزيادة "، اما في العراق فأن القانون المدني العراقي رقم(٤٠) لسنة ١٩٥١ قد نظم الغرامة التهديدية في المادة(٢٥٣)، حيث اجاز للمحكمة بناءاً على طلب الدائن ان تصدر قراراً بالزام المدين بهذا الالتزام وبدفع غرامة تهديدية أن بقى ممتنعاً عن ذلك" أما في المادة(٣٥٤) من القانون ذاته فقد اجازت للمحكمة بتحديد مقدار التعويض نهائياً الذي يلزم به المدين مراعية في ذلك الضرر الذي أصاب الدائن والتعنت الذي بدء من المدين.

وعلى كل ما سبق ذكره فإننا نود ان نبين ان القضاء الاداري العراقي هو بأمس الحاجة الى قانون يفرض الغرامة التهديدية على الادارة الممتنعة عن تنفيذ احكامه لحمل الادارة على التنفيذ نتيجة عدم تنفيذ العديد من الاحكام في الوقت الحاضر، كما اننا نرى ان الغرامة التهديدية هي وسيلة ضامنه للقاضي والمتقاضي، حيث أن ما يصدره القاضي لا بد ان يتم احترامه وتنفيذه؛ لان عدم التنفيذ يجعل من الاحكام القضائية مجرد حبرٌ على ورق، وهذا يعد هدراً لهيبة القضاء ومكانته في المجتمع كما يعد استبعاد لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ إنه لا بد من تنفيذ ما يصدر من القضاء من احكام ولا بد من احترام للأحكام كون ان الجهة التي تمتنع عن التنفيذ تمثل سيادة الدولة، بالإضافة الى ان اللجوء الى وسيلة الغرامة التهديدية فيه من الاختصار في الاجراءات الإدارية والقضائية إذ ان امتناع الادارة عن التنفيذ يدفع بالخصم الى الطعن في قرار الادارة برفض التنفيذ مما يؤدي الى تكدس القضايا المنظورة امام القضاء مما يتسبب في ارباك عمل المحاكم، كما ان رفض التنفيذ قد يدفع بالخصم الى اقامة الدعوى الجزائية على الموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام ممل يتسبب في زيادة الاجراءات القضائية وتأخرها.

(١) المادة(١/ ٢) من قانون رقم(٥٣٩) لسنة ١٩٨٠.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من البحث في موضوع (الغرامة التهديدية وسيلة لإجبار الادارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادة ضدها / دراسة مقارنة)، فإننا توصلنا الى جملة من النتائج، فضلاً عن إيراد بعض المقترحات التي نلتمس من المشرع العراقي والمصري النظر إليها في حال صحتها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- النتائج: إن من هم الاستنتاجات التي توصلنا إليها من خلال بحثنا هذا يمكن أن نجملها، وعلى النحو الآتي:

١- إن سلب اختصاص القضاء في إصدار أوامر للإدارة أو أغفال المشرع لها لا يعفي القضاء من أن يستخدم طرقاً وأساليب أخرى تكفل احترام أحكامه وتنفيذها، فهنالك وسائل عديدة يستخدمها القضاء لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، منها وسائل وديه كالتنبيه والاستشارة وتفسير الحكم وهنالك وسائل ضغط وإكره وهي وسيلة الغرامة التهديدية.

٢- إن الاستشارة وطلب الفتوى من مجلس الدولة المصري ليس له أي قيمة رسمية فهي غير ملزم للمحاكم القضائية ولا للإدارة لكنها تعُد وسيله يهتدى بها للتنفيذ و إن الجهة الإدارية قد تتخذ من الاستشارة ذريعة حتى تماطل في تنفيذ الاحكام الصادرة كون أنها غير ملزمة بتطبيق ما جاء في رأي المجلس بل حتى أن المجلس نفسه لا يتقيد بما جاء في رأيه في حال عرض الامر عليه مرة اخرى وهذا على خلاف مجلس الدولة العراقي حيث الزم المشرع الادارة بالاستشارة التي تقدم من قبل المجلس في حال احتكام أطراف النزاع الى المجلس في نص المادة(٦/ ثالثا) من قانون المجلس.

٣- إن وسيلة تفسير الحكم لا تحقق ضمانه كافيه لتنفيذ الحكم القضائي إذ يعد وسيلة للمماطلة وكسب الوقت فلا تأتي هذه الطريقة فاعليتها إلا إذا كانت الادارة حسنة النية وترغب بتنفيذ الحكم تنفيذاً صحيحاً، اما إذا كانت على العكس من ذلك فلا أحد يجبرها على أتباع هذه الوسيلة إلا إذا بررت من جانبها انه هناك غموض في الحكم.

٤- على الرغم من أهمية كل الوسائل الودية التي استخدمها القضاء في تنفيذ الاحكام القضائية، و لها أهمية في ضمان تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضد الإدارة، إلا انها تبقى وسائل محدودة الفاعلية من حيث نتائجها فهي لا تعدوا أن تكون مجرد وسائل ودية تخلو من عنصر اللوم والضغط والاكراه على الادارة، حيث يمكن لهذه الوسائل ان تؤتي ثمارها فيما لو كانت الإدارة حسنة النية في تنفيذ الاحكام، أما لو كانت الادارة سيئة النية فليس هنالك ما يجبرها على التنفيذ. لذا كان على التشريع ان يبحث عن وسائل أخرى تكون اكثر فاعلية من هذه الوسائل الودية يستطيع من خلالها

القاضي أن يجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية تنفيذاً صحيحاً كاملاً.

٥- إن المشرع الفرنسي اوجد ضمانات عديدة لتنفيذ الاحكام القضائية من خلال استخدامه للوسائل الودية ووسائل الضغط والإكراه وهذا تطور في مجال تنفيذ الاحكام القضائية يحسب له، ومن هذه الضمانات الغرامة التهديدية فضلاً عن مساءلة الموظف تأديبياً الذي يتسبب بفرض الغرامة التهديدية على الادارة، بينما نجد أن المشرع المصري والعراقي لم يلجأ إلى الغرامة التهديدية للإدارة الممتنعة، كذلك في مساءلة الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الاحكام حيث أن المشرع العراقي حمله المسؤولية الجزائية والمدنية، ولم يحمله المسؤولية التأديبية.

٦- إن المشرع المصري أوجد أسلوباً آخر استخدمه كوسيلة لإجبار الادارة الممتنعة عن تنفيذ احكام القضاء الإداري يمكن أن يستخدمه كوسيلة لإجبار الادارة على التنفيذ إلا و هو نظام الفوائد التأخيرية في نص المادتين(٢٢٦- ٢٢٨)من القانون المدني المصري و لم ينظم مسألة توقيع الغرامة التهديدية على الادارة بالشكل الصحيح مما دعا إلى تقاعس الإدارة عن التنفيذ.

٧- إن المشرع العراقي تبنى آليه تختلف عمن سبقه من القوانين المقارنة حيث أنه لم يلتجئ إلى فرض الغرامة التهديدية بصورة واضحة على الادارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام، ولم يلجأ إلى فرض الفوائد التأخيرية، وإنما اتجه إلى إيجاد آلية قانونية تمس المركز القانوني للموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية والذي هو يمثل الادارة، وتحميل شخص الموظف المسؤولية القانونية(الجزائية والمدنية) عن هذا الامتناع، حيث أشار المشرع في قانون العقوبات رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل في نص المادة(٣٢٩) منه على معاقبة الموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام الصادرة ضد الادارة بالحبس والغرامة أو احدى هاتين العقوبتين.

٨- إن القضاء الإداري العراقي هو بأمس الحاجة إلى قانون يفرض الغرامة التهديدية على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكامه لحمل الإدارة على التنفيذ نتيجة عدم تنفيذ العديد من الأحكام في الوقت الحاضر.

المقترحات:

١- ندعو المشرع المصري إلى تعديل نص المادة(٥٨) من قانون مجلس الدولة المصري، وذلك من خلال إضافة قوة إلزام للإستشارات التي تقدمها الإدارات المذكورة في نص هذه المادة على الادارة التي تطلب الاستشارة منها وعلى النحو الآتي"..... وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي يتطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الاولى وبفحص التظلمات الإدارية ويكون رأيها ملزماً للإدارة ".

٢- ندعو المشرع العراقي إلى تضمين قانون مجلس الدولة نص قانوني يجعل من اختصاص

المجلس تفسير الاحكام القضائية كونه وسيلة من الوسائل الودية لتنفيذ الاحكام القضائية على الادارة الممتنعة عن التنفيذ.

٣- ندعو المشرع المصري الى ان يتجه الى ما اتجه إليه المشرع الفرنسي ويتدخل المشرع بإصدار قانون خاص يتعلق بالمنازعات الادارية يمنح بمقتضاه محاكم مجلس الدولة بمختلف درجاتها سلطة توقيع الغرامة التهديدية على الادارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام القضاء الاداري لضمان تنفيذ الاحكام الادارية، أو أن يتجه إلى اعتبار النص الوارد في القانون المدني والمتعلقة بالغرامة التهديدية هو قاعدة قانونية عامة يمكن تطبيقها على جميع المنازعات سواء منازعاتاً بين الأفراد او منازعات إدارية على حد سواء.

٤- ندعو المشرع العراقي إلى إصدار نص في قانون مجلس الدولة ينظم من خلاله الغرامة التهديدية في مجال القضاء الاداري على غرار نضيره الفرنسي، على أن يمنح القاضي الإداري سلطة فرض الغرامة التهديدية على الادارة الممتنعة عن تنفيذ الاحكام كوسيلة لإجبارها على التنفيذ، كما يمنح القاضي الإداري سلطة فرض الغرامة على الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام من حسابه الخاص والذي تسبب بخطئة وامتناعه عن التنفيذ من توقيع الغرامة التهديدية على دائرته، ذلك لحثه على تنفيذ احكام القضاء الاداري بالشكل الصحيح وبالسرعة الممكنة منعاً من عرقلة تنفيذها.

المصادر

اولاً: الكتب والمؤلفات:

١- د. أحمد عباس مشعل، تنفيذ الاحكام الإدارية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨.

٢- د. جلال علي العدوى، أصول أحكام الالتزام والاثبات، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٦.

٣- د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الاداري، ط١، ١٩٨٤.

٤- د. حمدي علي عمر، سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٥- د. حمدي ياسين عكاشة، الاحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط١، ١٩٩٧.

٦- د. عبد الرحمن أحمد جمعة الحلالشة، الوجيز في شرح القانون المدني الاردني، آثار الحق الشخصي ، ط١، دار وائل ، عمان، ٢٠٠٦.

٧- د. عبد الرزاق السنهوري، شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، ط٣، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٨- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الاحكام الإدارية و إشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،ط١، ٢٠٠٨.

٩- د. عبد القادر الفار، أحكام الالتزام، آثار الحق في القانون المدني، ط١٢، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠.

١٠- د. عصام عشري عبد الظاهر، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الصادرة بالتعويض وطرق مواجهته، ط١، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠١٩.

١١- د. عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

١٢- د. محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها،ط١، ٢٠٠٩.

١٣- د. محمد شتا أبو سعد، التنفيذ العيني للألتزام والغرامة التهديدية والإكراه البدني، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٦.

١٤- د. منال قاسم محمد خصاونه، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دار الياقوت، عمان، ٢٠٠٧.

١٥- د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الاداري الصادر من ضد الادارة، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، ٢٠٠٢.

١٦- محمد باهي ابو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الادارة على تنفيذ الاحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠١.

١٧- محمود صالح الشافعي، آليات تنفيذ الاحكام الصادرة ضد الادارة في مجال المنازعات الإدارية، ط١، مطبعة ابو المجد، القاهرة، ٢٠١٣.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

١- أسراء محمد حسن البياتي، حجية حكم الالغاء وعدم التزام الادارة بتنفيذه، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦.

٢- آمال يعيش تمام، سلطة القاضي الاداري في توجيه أوامر للإدارة، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر،٢٠١٢.

٣- أمنة بنت سيف آل عبد السلام، مسؤولية الدولة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري، بالتطبيق على مصر، فرنسا، سلطنة عمان، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠١٩.

٤- إيهاب بدوي إسماعيل القواسمي، امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الاداري والآثار المترتبة عنها في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الاسلامية بغزة، ٢٠٢١.

٥- بدر أحمد وهيب طه، امتناع الادارة عن تنفيذ أحكام القضاء الاداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوره، جامعة تكريت، ٢٠٢٢.

٦- ساكري السعدي، وسائل تنفيذ أحكام القضاء الإداري في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنه، ٢٠١٩.

٧- عصام حاتم حسين السعدي، وسائل إجبار الادارة على تنفيذ الاحكام القضائية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٢.

٨- محمد حمد السالم الزيوح، أثر الغرامة التهديدية في تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عمان الاهلية، الاردن ، ٢٠٢٠.

٩- مزياني سهيلة، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة الحاج الخصر، ٢٠١٢.

١٠- هورامان محمد سعيد شارزوري، توجيه الأوامر القضائية للإدارة واستخدام الغرامة التهديدية في مواجهتها، رسالة ماجستير، جامعة مؤته، ٢٠١١.

ثالثاً: البحوث المنشورة:

١- د. أحمد خلف حسين الدخيل و د.فواز خلف ضاهر، دور القاضي الاداري في تنفيذ القوانيين والقرارات المالية، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية والسياسية، جامعة تكريت، المجلد٦، العدد٢١، الجزء الاول، ٢٠١٧.

٢- د. جهاد ضيف الله ذياب، الوسائل المستحدثة لتنفيذ أحكام القضاء الاداري، التجربة الفرنسية أنموذجاً، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة السادسة، العدد الثالث، ٢٠١٨.

٣- د. سهام براهيمي، الاعتراف القانوني للقاضي الاداري بمواجهة الإدارة في تنفيذ الاحكام القضائية، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد١٠، ٢٠١٤.

٤- د. فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية، دراسة قانونية مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد٢٨، العدد الثاني، ٢٠١٢.

٥- د. محمد الداودي، مسؤولية الادارة عن عدم الامتثال للأحكام الادارية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، دراسة مقارنة، بحث منشور في المجلة المغربية للحكامة القانونية والقضائية، العدد السادس، ٢٠١٩.

٦- د. نقاش حمزة، اجراءات وسلطة القاضي الإداري في تقرير الغرامة التهديدية، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر ، العدد٤٩، ٢٠١٨.

٧- مهند مختار نوح، القاضي الاداري والامر القضائي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٠، العدد الثاني، ٢٠٠٤.

٨- د. منصور إبراهيم العتوم، مدى سلطة قاضي الالغاء في توجيه اوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه، دراسة تحليلية مقارنة، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد(١) ، ٢٠١٥.

رابعاً: المجلات والاحكام:

١- احكام مجلس الدولة الفرنسي.

٢- مجموعة مجلس الدولة، أحكام القضاء الاداري، السنة الثالثة.

٣- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الاداري، السنة الخامسة عشر.

٤- مجلة قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠١٧.

خامساً: القوانين والتعليمات:-

١- المرسوم الفرنسي رقم(٧٦٦) الصادر بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦٣.

٢- قانون مجلس الدولة المصري رقم٤٧ لسنة ١٩٧٢.

٣- قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

٤- القانون المدني المصري رقم(١٣١) لسنة ١٩٤٨ الصادر بتاريخ ١٩٤٨/٧/٢٩، المنشور في جريدة الوقائع المصرية بالعدد رقم(١٠٨) مكرر(أ).

٥- القانون المدني العراقي النافذ رقم(٤٠) لسنة ١٩٥١.

٦- قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته.

٧- الاعمال التحضيرية للقانون المدني المصري الجديد، ج٢.

* * *