مسؤولية الادارة عن اعمال نصوص القوانين واحكام القضاء في العراق

م.د. أحمد كامل شاكر
كلية القانون- جامعة الانبار
ahmed.shaker@uoanbar.edu.iq
٠٧٩٠١٧٥٥٤٧١

المستخلص:

تتمثل الإدارة بالسلطة التنفيذية في البلد ويقع على عاتقها تطبيق نصوص القوانين وتنفيذ احكام القضاء على ارض الواقع وهذا التكليف يكون على قدر كبير من الأهمية والجسامة ويبرز دور الادارة في ظل هذه المعطيات، بواسطة تطبيق مهامها من قبل الموظفين المكلفين بهذه الاعمال والذين قد يسيئوا استخدام هذه السلطة بقصد أو بدون قصد مما يستدعي إقامة المسؤولية ومطالبة الافراد الذين تعرضوا الى الضرر للمطالبة بتعويض.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة، مبدأ المشروعية، نصوص القوانين، امتناع الإدارة عن التنفيذ، تعطيل تنفيذ حكم القضاء، الضمانات القانونية لأجبار الإدارة.

The Liability of the Administration for the Enforcement of Legal Provisions and Judicial Rulings in Iraq

Abstract

The administration is represented by the executive authority in the state, which bears the responsibility of enforcing the provisions of the law and implementing judicial rulings on the ground. This mandate is of great significance and gravity. The role of the administration becomes particularly evident under these circumstances through the execution of its duties by the public officials entrusted with these tasks—officials who may misuse this authority, whether intentionally or unintentionally. Such misuse necessitates the establishment of liability and enables individuals who have suffered harm to seek compensation.

Keywords: Public administration, principle of legality, provisions of the law, administrative abstention from execution, obstruction of judicial rulings, legal guarantees to compel the administration.

المقدمة

أن الإدارة مجسدة بالسلطة التنفيذية بالبلد هي الجهة التي يقع عليها تطبيق نصوص القوانين على اتم وجه وأنها كما هو معلوم شخصية معنوية عامة وتحتاج الى افراد طبيعيين للعمل وفق الشكل المعد قانوناً وبالتالي تنسب هذه التصرفات الى الشخص المعنوي لذا تتطلب هذه القضية والتي هي على قدر كبير من الأهمية من ينفذها على الوجه الأفضل.

اولاً: شكلية البحث: سنتعرض في بحثنا هذا الى مسؤولية الإدارة عن اعمال نصوص القوانين واحكام القضاء في العراق، والاشكالية تتجلى في مدى التزام الإدارة بالتنفيذ في انجاز الاعمال الموكلة اليها؟

وهل هناك نصوص قانونية تلزم الإدارة بالتطبيق على الوجه المحدد قانوناً؟

وماهي الضمانات التي يوفرها القانون للأفراد في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ نصوص القانون واحكام القضاء ومن يتحمل مسؤولية في حالة الامتناع عن التنفيذ الإدارة أم الموظفين العمومين؟

وهل يستحق الافراد تعويضاً عن تلك الاضرار التي يتعرض لها؟

ثانياً: أهمية الموضوع: تتضح أهمية البحث في أن الإدارة هي جهة مكلفة بتطبيق نصوص القوانين والاحكام الصادرة من القضاء لذا فأن الأصل بأن هذه السلطة تبدو بأنها ذات قدسية ولا يجوز الانحراف عن النهج المحدد في النصوص التشريعية اذ ان أي خرق يهدد بفقدان الثقة بالإدارة وإقامة على الممتنع.

ثالثاً: اهداف الدراسة:

١- تسليط الضوء على نصوص القوانين التي تحكم نشاط الإدارة في تطبيق هذه النصوص او احكام القضاء.

٢- الاطلاع على أنواع الجزاءات التي تفرض على الموظفين الذين يحاولون تعطيل عمل الإدارة.

٣- تحديد الجهة التي تتحمل المسؤولية عند الامتناع عن التنفيذ والتعطيل.

رابعاً: منهجية البحث: أن دراسة بحثنا الموسوم بـ**(مسؤولية الإدارة عن اعمال نصوص القوانين واحكام القضاء في العراق)** استوجبت اعتماد المنهج العلمي (التحليلي) كونه الصورة التي تتوافق مع موضوع بحثنا كونه يحدد المسؤوليات بشكل دقيق لذا تم تشخيص نصوص القوانين التي ترسم هذا الطريق بشكل موضوعي ينسجم مع مبدأ المشروعية، لذا تطرقنا الى تحليل نصوص عدة تشريعات منها دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

خامساً: هيكلية البحث: سنقسم بحثنا الموسوم بـ (مسؤولية **الإدارة عن اعمال نصوص القوانين واحكام القضاء في العراق)** الى ثلاثة مطالب نتعرض في المطلب الأول الى ماهية الإدارة العامة

والواجبات المسندة اليها قانوناً، ونتطرق في المطلب الثاني الى مسؤولية الإدارة عن التصرفات الصادرة عنها، ونتكلم في المطلب الثالث عن الضمانات القانونية لإجبار الإدارة على تنفيذ نصوص القوانين واحكام القضاء.

المطلب الأول

ماهية الإدارة العامة والواجبات المسندة اليها قانوناً

لاقى الفقه الاداري منذ أمد بعيد صعوبات تتعلق بتوضيح مفهوم الادارة العامة لكونه تشكيل يمكن وصفه لكن يصعب تعريفه، لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتعرض في الفرع الأول لمفهوم الإدارة وفي الفرع الثاني إلى الواجبات التي تضطلع بها الادارة.

الفرع الاول

مفهوم الادارة العامة

يعد مفهوم الادارة العامة من المعاني الرديفة لمصطلح المؤسسات الحكومية وتحديداً الدوائر التابعة للسلطة التنفيذية في البلاد ، فالإدارة وفق الفقه الاداري هي كيان قائم على جانبين مادي وعضوي ، فمن الناحية العضوية هي مجموع الدوائر والمنشآت و المنظمات المملوكة للدولة التي تقوم بوظيفة تنفيذ القوانين ذات الصلة بحماية النظام العام وتنظيم وتسيير المرافق العامة لإشباع الحاجات العامة الاساسية ويقصد بها مجموع الدوائر والمنشآت والمنظمات المملوكة للدولة والتي يقع عليها الدور الاساسي بوظيفة تنفيذ القوانين وتسير المرافق العامة لإشباع الحاجات العامة الاساسية [١] , اما الادارة بالمعنى المادي (الوظيفي) فهو النشاط الذي تباشره الادارة بغية تحقيق هذا الهدف [٢] وتتجسد الادارة في العراق ضمن مفهوم السلطة التنفيذية الثنائية التي تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء [٣] وبذلك تتكون الادارة من مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية والجهات غير المرتبطة بوزارة التي تحدد اهداف وجودها بقوانينها ، وبما أن الادارة باتصال مستمر مع الافراد فأنها في بعض الاحيان تضر بصالح الافراد وتتعدى على حقوقهم لذا فان من مقتضيات العدالة ان تخضع الادارة في تأدية اعمالها لحكم القانون ، لذا منهم الدول بشكل اساسي بتطبيق مبدأ المشروعية وهو ان تخضع الدولة بهيئاتها وافرادها جميعهم لأحكام القانون والا عدت اعمالها غير مشروعة ومعرضة للبطلان ، وهذا الخضوع هو الذي يمنح تصرفات الادارة الشرعية ويسبغ عليهما صفة الالتزام بالقانون [٤] وبهذا يجب ان يتم التقييد بمبدأ

١ ـ ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، بلا مكان طبع، بلا سنة نشر، ص٢٤.
٢ ـ المصدر السابق ذاته، ص٢٥.
٣ ـ المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٤ ـ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري (قضاء الالغاء)، ج، دار الفكر العربية القاهرة ـ ١٩٩٦، ص ٣٥.

تدرج القواعد القانونية الذي يستند الى ان القواعد القانونية يسمو بعضها على بعض وترتبط ارتباطاً تسلسليا هرمياً على ذلك وهي:

أ- ان تنسجم التشريعات الادنى مرتبة مع الدستور الذي يقف اعلى الهرم القانوني ويسمو على القواعد القانونية الاخرى جميعاً فهو الذي يحدد شكل الدولة ونظام الحكم.

ب - عدم جواز تعديل تشريع او الغائه الا بأخر يكون مساويا او اعلى منه مرتبه

ج - في حالة التعارض يقدم التشريع الأعلى على الأدنى، وعند التعارض تكون الأولوية للأعلى على الادنى ويتم تقديم النص الخاص على النص العام عند التطبيق [١]

يمكن تصنيف التشريعات هرميا من الأسمى قيمة قانونية الى الادنى وتتمثل بأعلى قمة الهرم بالتشريع الدستوري (الدستور) ان تعد هذه التشريعات هي الأعلى في الدولة واجبة الاحترام وهذه القواعد الدستورية تحدد شكل الدولة ونظام الحكم وعلاقته بالمواطنين وحقوق الافراد وحرياتهم، يليه في الترتيب التشريع العادي وهو القانون الذي يسنه البرلمان في الدولة باعتباره ممثلاً للإرادة العامة صاحبة الاختصاص، اضافة الى التشريعات الفرعية المتمثلة بالأنظمة وهي قرارات إدارية يصدرها مجلس الوزراء وهي واجبة الاحترام من حيث انها تحتل قواعد قانونية عامة مجددة وتلي التشريع في سلم التدرج القانونية وهي تعد بمثابة تشريع من الناحية الموضوعية كونها تتضمن قواعد عامة مجردة تخاطب مجموع افراد معينين بصفاتهم لا بذواتهم الا انها من الناحية التشكيلة تعتبر قرارات ادارية لصدرها من السلطة التنفيذية ، وقد نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على اختصاص مجلس الوزراء بإصدار الانظمة [٢]

الفرع الثاني

التوسع في مبدأ المشروعية

إذا كان احترام حقوق الافراد وحرياتهم يقتضي وجود قواعد صارمة تتمتع الادارة من الاعتداء على مبدا المشروعية فان حسن سير المرافق العامة وضمان استمرار ادارتها لعملها في وظيفتها يقتضي منحها هامشاً من الحرية لكي يساعدها في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب لذلك تم منح بعض الامتيازات الى الادارة هدفها التوسع في تطبيق مبدأ المشروعية واهمها هي:

أولا: السلطة التقديرية للإدارة: الاصل ان الادارة تمارس اختصاصاً مقيداً لا يجوز لها الخروج عن نصوص القانون كما في حالة ترفيع الموظف حسب الخط الذي رسمه المشرع إذا ما توافرت شروط الترقية، الا ان المشرع في بعض الاحيان يمنح الادارة جزء من الحرية في ممارسة السلطة التقديرية

١ ـ مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري، ط ١، المجلد الأول، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص ٠١٦
٢ ـ نص المادة (٨٠) الفقرة (ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

من ان تخضع للرقابة فالمشرع يكتفى بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركة للإدارة تقدير ملائمة التصرف واسلوب التدخل في اصدار قراراتها تبعاً للظروف وحل دون ان تخضع للرقابة مثلما هو الحال في ترقية الموظف على اساس الجدارة [١]

وان السلطة الادارة غير مطلقة في هذا المجال بل انها مقيدة باستهداف قراراتها للمصلحة العامة وتكون ملزمة باتباع قواعد الاختصاص والشكل المحددة قانوناً ، ورغم التوسع بعمل الادارة في مبدا المشروعية فان القضاء يمتنع من بسط رقابته على اعمال الإدارة التي تستند الى السلطة التقديرية، والرأي الاكثر قبولاً في هذا المجال يذهب الى ان سلطة الادارة تمنح للإدارة لتقدير الظروف الملائمة لاتخاذ قراراتها وهذه الحرية مقيدة بان لا تتضمن هذه القرارات اي انحراف في استعمال السلطة وبذلك لا تتعارض مع مبدأ المشروعية بقدر ما تخفف من اختصاصات الإدارة المقيدة، وهي هذا الاطار قضت الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة في العراق بأن السلطة التقديرية للإدارة ليست مطلقة وانما تخضع لرقابة القضاء لفحص قراراتها والتأكد من خلوها من التعسف في استعمال هذه السلطة [٢] .

ثانياً: الظروف الاستثنائية : أن الادارة في بعض الاحيان تواجه ظروفاً استثنائية تجبرها على اتخاذ بعض الاجراءات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية حماية للنظام العام فتضفي على اجراءاتها المشروعية الاستثنائية ، فالظرف الاستثنائية سواء كانت حرب ام كوارث طبيعية لا يجعل الادارة بمأني عن المسؤولية وانما تكون في ظل هذه الظروف على اساس الخطأ الذي قد يقع منها ، غير ان الخطأ الذي يصدر من الادارة في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بمعيار اخذ ويوزن بميزان مغاير لذلك الذي يوزن به في ظل الظروف العادية يستلزم القضاء فيه قدراً أكبر من الجسامة [٣] وتستمد نظرية الظروف الاستثنائية وجودها من القضاء الإداري، الا أن المشرع قد يتدخل بشكل مباشر في بعض الحالات لتحديد ما إذا كان الظرف استثنائياً ام لا ويتم ذلك بأسلوبين هما:

الأسلوب الأول: أن يستصدر قوانين تنظم سلطات الادارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الاسلوب بحماية حقوق الافراد لأنه يحرم السلطة التنفيذية من اللجوء إلى اعلان الظروف الاستثنائية الابعد موافقة السلطة التشريعية وان ما يشاب على هذا الأمر ان الظرف المفاجئ قد يقع بدون مقدمات ولا توجد سعة في الدقة لإصدار تلك التشريعات التي تتسم بالإجراءات المطولة [٤].

---

١ ـ مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري، مصدر سابق، ص ٣٦

٢ ـ قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة(سابقاً) ٢٤ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦ في: في ٦/٢/٢٠٠٦ غير منشور.

٣ ـ ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية والاسكندرية. ١٩٩٥، ص ٥٣.

٤ ـ د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الاداري في الجمهورية العربية الليبية، جامعة بنغازي، ١٩٧٤، ص ٧١.

الاسلوب الثاني : يظهر بوجود تشريعات معدة سلفا لمواجهة الظروف الاستثنائية ، وهذا النوع تؤشر عليه بعض الملاحظات تتمثل في احتمال إساءة الادارة لسلطتها في اعلان حالة الظروف الاستثنائية وتقييد الحريات وانتهاك الحقوق وكان المشرع العراقي قد اصدر امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ الذي منح رئيس الوزراء بعد ان يتم اخذ موافقة هيئة الرئاسة بالأجماع على اعلان حالة الطوارئ في اية منطقة في العراق عند تعرض الافراد خطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم [١] ، علما ان القضاء الاداري يراقب اعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية بصورتين الاولى على اعلان قرار حالة الطوارئ ذاته اما الثانية فتتعلق بالرقابة على التدابير التي اتخذها، علماً ان المشرع العراقي اخضع اعلان حالة الطوارئ لرقابة البرلمان باشتراط موافقة اغلبية الثلثين على هذا القرار بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء [٢]

وبالنسبية للتدابير التي يتم اتخاذها فقد حدد المشرع الجهة المختصة بالرقابة على تدابير حالة الطوارئ من خلال قولها بأن تخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز وكذلك محكمة التمييز في اقليم كردستان عند اعلان حالة الطوارئ في هذه المنطقة، وللمحاكم المذكورة الغاء القرارات والإجراءات وتقرير عدم مشروعيتها واقرارها [٣] وبهذا يظهر ان القضاء يمارس الرقابة على أسباب القرارات الادارية والغاية التي ترمي اليها الادارة في اتخاذه.

ثالثا: اعمال السيادة :- ان اعمال السيادة هي اعمال قانونية تصدر عن السلطة التنفيذية ولا يجوز الطعن فيها بدعوى الغاء او تعويض [٤] وقد اضفي المشرع العراقي على بعض الاعمال حيث بين قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ او لسنة ١٩٧٩ بأنه لا ينظر القضاء في كل ما يعتبر من اعمال السيادة [٥] وعند صدور قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ فأنه بين بأن لا تختص محكمة القضاء الاداري في الطعون المتعلقة بما يأتي (اعمال السيادة وتعتبر من اعمال السيارة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية) [٦] الا ان المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ الغى اعمال السيادة بنص صريح من خلال ذكر (يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن) [٧] وبالفعل تم الغاء اعمال السيادة في العراق انسجاماً مع النص

---

١ ـ صدر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤\٧\٦ بالاستناد الى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.
٢ ـ الفقرة (أ) البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق العام ٢٠٠٥.
٣ ـ الفقرة (٢) من المادة (٩) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية لم (١) سنة ٢٠٠٤.
٤ ـ ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد , ٢٠٢٠، ص ٣٧٥
٥ ـ المادة (١٠) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) سنة ١٩٧٩.
٦ ـ البند (خامساً) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٧ ـ المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الدستوري وبذات الوقت تم الغاء النصوص القانونية التي تمنح الطعن بموجب قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوي رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ المعدل.

المطلب الثاني

مسؤولية الادارة عن التصرفات الصادرة عنها

كانت الدولة سابقاً تضفي الحصانة على اعمال الإدارة على اعتبار ان الادارة تستمد حصانتها من الحاكم وكان مبدأ عدم مسؤولية الادارة هو القاعدة التي لا يمكن الجدال فيها ، وكانت الدعاوي ترفع على الموظف بصفته الشخصية ويتم مقاضاته بماله الخاص وغالباً ما يتم مفاجئة رافع الدعوى ، حتى بحالة كسبها بإعسار الموظف وبهذا يتحمل المضرور الضرر نهائياً ومعه مصاريف الدعوى ، وهناك تشريعات سابقة كانت لا تسمح بمقاضاة حتى الموظف الا بأذن من قبل الادارة كما ورد في دستور السنة الثامنة في فرنسا الذي وضع شرط موافقة مجلس الدولة [١] وتدريجياً يتم تخفيف من وطئ عدم مسؤولية الدولة بنصوص صريحة والى احلال مسؤولية الدولة محل الموظفين ، وتم التدرج في هذا السبيل وان قاعدة مسؤولية الادارة يمكن تقسيمها بالنسبية للمعايير المتفق عليها الى نوعين كبيرين هما:

النوع الأول: وهي الاعمال المادية كبناء المؤسسات او رصف طريق او غرس اشجار او بناء جسر، الخ ...

النوع الثاني: الاعمال القانونية وهي التي تبتغي الادارة منها احداث اثار قانونية وهي اعمال تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة كالقرارات الادارية سعاد القرية او تتم بتوافق ارادتين كالتعاقدات الادارية (العقود الإدارية) [٢]، لذا ستناقش هذا المطلب في فرعين سنتعرض في الفرع الأول إلى مدى التزام الادارة بتطبيق احكام القوانين عند اصدار القرارات وفي الفرع الثاني نتعرض الى مدى التزام الادارة بتطبيق احكام القضاء.

الفرع الأول

مدى تطبيق نصوص القوانين من قبل الادارة

من المسائل البديهية أن القانون وضع لخدمة الناس وتحقيق مصالحهم المشروعة ، والسلطة التي تنفذ القانون بحسب احكام الدستور هي السلطة التنفيذية بجهاتها المختلفة ، فدور المشرع ينتهي بوضع القانون بمرحلته الاخيرة في النشر في الجريدة الرسمية بعد التصويت عليه من قبل السلطة التشريعية المختصة

١ ـ محمد سليمان الطماوي، مسؤولية الادارة عن اعمالها غير التعاقدية (دراسة مقارنة)، ط ٢، دار الفكر العربيي القاهرة، ١٩٥٤، ص٩.

٢ ـ محمد سليمان الطماوي، مسؤولية الادارة عن اعمالها غير التعاقدية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٠١٤

[١] ثم تليه في مسك زمام الامور السلطة التنفيذية لكي تنقل هذا القانون إلى واقع الحياة فيتم منح الحقوق لمستحقيها وهذه رسالة القانون - لذا ينبغي على الادارة تطبيق هذه النصوص على ارض الواقع ، الا انه غالباً ما تؤشر بعض التقاط على دوائر السلطة التنفيذية اذ انها لا تطبيق النصوص القانونية بالمستوى الذي يحافظ على حقوق الناس ويهتم بهما ، في بعض الاحيان تفسير النصوص القانونية بما يضر الافراد سواء اكان هذا الأمر يتعمد او عن طريق الجهل بنصوص القانون ، فكم من حقوق اهدرت وكم من مساعي ضاعت بسبب اخطاء الادارة .

وباعتبار أن الموظف هو ذراع الإدارة في تطبيق القوانين كل في مجال تخصصه فلا يجوز مخالفتها باعتبار ان هذا الامر هو واجب حيوي مكلف به الموظف العام لذا يقتضي ان يراعي احكام القوانين والا يخالفها عند اصدار القرارات الادارية بكل دقة حتىً يتحقق الغرض المقصود والذي يتجسد في النهاية بتحقق الصالح العام ، فالموظف احياناً بجانب الصواب يخرج عن الحق ويصدر قرارات مخالفة للقانون ولا ينبغي تحقيق الصالح العام مما يتيح المجال للمتضرر باللجوء الى طرق باب القضاء وطلب الغاء القرارات المخالفة والمطالبة بالتعويض عن الاضرار التي تتولد عنها وقد يحقق القضاء مراده فتعود منتصراً بإلغائه القرار الإداري والحكم له بالتعويض ، وبالتالي يقع العبء على عائق الادارة وينجو الموظف الذي اصدر القرار الإداري المخالف من أي مسؤولية وتتحملها الإدارة وتدفع تعويضاً من خزينة الدولة [٢] ، وقد استعمل المختصون عدة مصطلحات للإشارة الى هذا العيب منها الانحراف والتعسف والاساءة بهذه الاوصاف هي اختزال كحالة اصدار قرارات ادارية مبنية على التخطيط او الجهل او بناءً على اعتبارات مبنية على دوافع شخصية لا تمت بصلة الصالح العام او اي صورة من صورة ، فقد يستغل رجل الادارة الاختصاص الممنوح له بغية اشباع حاجات شخصية في الانتقام والنكاية والتشفي ، لذا تشخص عملية تطبيق نصوص القوانين من قبل الإدارة بأن لا تخالف مبدأ المشروعية الذي يفرض على الجهات ذات العلاقة توافق التشريع الادنى مع التشريع الاعلى وعدم الخروج عن مقتضيات الصالح العام.

١ ـ بينت المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) آلية اصدار القوانين بطريقين وهي اما مشروعات القوانين التي تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الى السلطة التشريعية او مقترحات القوانين التي تقدم من قبل عشرة من أعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة الى السلطة التشريعية.

٢ ـ غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال الثاني القانونين العام والخاص، ج٣، دار المسلة بغداد، ٢٠٢٢، ص ٢٨٦.

الفرع الثاني

دور الادارة في تنفيذ احكام القضاء

ان اصدار الاحكام من قبل القضاء يكون هدفها حسم النزاعات المعروضة امامة في ذات الوقت تتلخص فيها حماية حقوق الافراد، وان هذه الاحكام لا تتحقق مرادها مالم يتم تنفيذها من قبل الموظف العام، وخصوصاً الاحكام التي تكون موجهة بالضد من الإدارة ان يجبرها على اعادة النظر بالقرار المطعون فيه ، ويعرف الحكم القضائي بأنه القرار الحاسم الذي يصدر من القضاء والذي تنتهي به الدعوى ، وبما ان الدعوى هي عبارة عن طلب شخص حقه من اخر امام القضاء لذا فان النزاع يفترض ان ينتهي بصدور الحكم القضائي او يجوز الحكم على حمية الشيء المفضي به والتي تنبغي قيام قرينة قانونية قاطعة مفادها ان الاجراءات التي تمت في المحكمة صدرت صحيحة ومنسجمة مع نصوص القانون [١] ومن الجانب النظري فان الاحكام القضائية في ذات الوقت يمكن عدها من مصادر القواعد القانونية ، والأصل أن الادارة ملزمة بتنفيذ الاحكام القضائية لان غاية النظر في الدعاوي امام القضاء هو الحفاظ على الحريات والحقوق ومنع انتهاكها ، وان ارادة المشرع لا تتحقق الا بترجمة هذه النصوص على أرض الواقع ويوجد شبه اجماع فقهي على كفالة حق القضاء في اجراءات التنفيذ كون الأخيرة هي التي تسبغ على القواعد القانونية التغيير من حالة السكون الى الحركة [٢] ، وقد بين قانون التنفيذ رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٠ بأن الاحكام القضائية الصادرة من المحاكم العراقية والمكتسبة درجة البنات تكون واجبة النفاذ [٣] وقد اجاز المشرع العراقي للإدارة بالنظر في الدعاوي من قبل محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين كدرجة اولى والمحكمة الادارية العليا بدرجة اخيرة في نظر الاحكام في دعاوي التعويض ودعاوي الالغاء، كذلك اجاز المشرع العراقي بمنح القضاء بتوجيه الأوامر الى الادارة بالتعديل حيث الحد في قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) السنة ١٩٧٩ على انه (تبت المحكمة في الطعن المقدم اليها ولها ان تقرر رو الطعن او الالغاء او تعديل الأمر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى [٤] .

وبصدد كلامنا عن تنفيذ احكام القضاء فسينبغي الاشارة الى التمييز بين الحكم القضائي والقرار القضائي فالحكم هو كل قرار صادر عن هيئة قضائية في دعوى رفعت امامها وهو لا يحسم الدعوى وانما يمكن الطعن بها بالطرق التي حددها قانون المرافعات المدينة كالتميز والاستئناف واعادة المحاكمة ، اما

---

١ ـ غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٠.
٢ ـ اقبال نعمت درويش، دور القضاء في تنفيذ الاحكام الادارية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة تكريت، سنة ٢٠١٤، ص ٨.
٣ ـ المادة (٩) من قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠المعدل.
٤ ـ المادة (٧/ ثانيا، ط) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

القرارات فانه لا يمكن الطعن بها الا عن طريق التمييز أو التصحيح بالنسبة للقرارات الحاسمة ، وبصورة عامة فأن الاحكام القضائية تتمتع بحجية الشيء المقضي به ، الذي يعد ضماناً لاستقرار احكام القضاء [١] ان تنفيذ الاحكام القضائية أيا كان نوعها يعد واجباً من مسؤولية السلطة التنفيذية وفقاً لأحكام الدستور والقانون، واذا ما اخلت بهذا الالتزام فان هذا التصرف بعد مخالفة صريحة لنصوص القوانين وتجاهل اصل من الاصول التشريعية المعتمدة، وإمام هذا الوضع، وفي سبيل ضمان حقوق المتقاضين وكفالته لمبدأ المساواة امام القضاء يلجئ المشرع الى تحريم الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية ، كوسيلة للحفاظ على حجية الأحكام ، ووضع حد للسلوكيات التي تهدد كيان المجتمع [٢]

وبهذا يظهر بأن تنفيذ الاحكام القضائية من قبل الادارة بعد من الواجبات الاساسية المناطة بها ومن الاختصاصات الاصلية الموكلة لها دون الحاجة إلى صدور امر جديد بذلك والأصل ان الادارة لا تخضع للوسائل الجبرية الصادرة في مواجهتها.

الفرع الثالث

الامتناع عن التنفيذ من قبل الإدارة وانواعه

أن من واجب الادارة اعمال التشريعات وتنفيذ الاحكام الصادرة من القضاء، والاصل بأنه لا يجوز الامتناع عن مخالفة القوانين ويقصد بالامتناع عن اعمال نصوص القوانين واحكام القضاء من قبل الادارة بأنه اخلال بالتزام قانوني بأداء عمل معين سواء كان ارادية يقره القانون ام غير ارادي. ينشئ صراحة أو ضمناً، وهنا نكون بصدد خطأ أو الإخلال بالواجب القانوني العام [٣] ، فالامتناع هو احجام الموظف عن القيام بأي اجراء من اجراءات تنفيذ الاحكام القضائية ضد الادارة، وتتلخص انواع هذا الامتناع بالأشكال الاتية: -

اولاً : امتناع الادارة عن التنفيذ بشكل صريح : ويتمثل هذا النوع بأن يصدر من الادارة قرار صريح برفض تنفيذ نص قانوني او رفض تنفيذ حكم قضائي وهذا الأمر يوازي من حيث جسامة المخالفة كمرتكب الجريمة المشهودة وبهذا لا تدع مجالاً للشك في مخالفتها لمبدأ المشروعية [٤] كان تمتنع الإدارة عن منح الجنسية لشخص توفرت فيه جميع شروطها المحددة قانوناً، أو قد تمتنع الادارة عن تنفيذ نص القانون أو حكم قضائي صادر ضدها من خلال عدم القيام بما يفرض عليها من التزامات وقد استقر رأي القضاء الاداري في العراق على ان الامتناع عن تنفيذ احكام القانون أو الاحكام القضائية

---

١ ـ غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٤٠.

٣ ـ حبيب ابراهيم الخليلي، مسؤولية المجتمع المدنية والجنائية في المجتمع الاشتراكي، ط٢، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ١٩٧٩، ص ٢١.

٤ ـ محمد باهي ابو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الاساسية وفقا لقانون المرافعات الادارية الفرنسي الجديدة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٥٠.

يعد بمثابة مظهر سلبي [١] ويجب بيان ان القاعدة العامة لالتزام الادارة بالتنفيذ وخضوعها لأحكام القانون تجد اساسها في النصوص التشريعية

ثانياً :الامتناع الضمني :- وفي هذه الصورة تتفادى الإدارة الاثار التي تتعلق بالحكم القضائي عن طريق اللجوء إلى التزام الصمت دون ان يصدر منها اي اجراء ايجابي يتطلبه تنفيذ الحكم او نص القانون كان يستكمل الشخص اجراءات منح ترخيص ثم تمتنع الادارة منحه الترخيص وفق الطريق الذي رسمه القانون ، او أن تمتنع الادارة عن تنفيذ حكم الالغاء في قرار اداري سلبي يقبل الطعن بالإلغاء [٢] وأن هذه الصورة هي الاكثر شيوعاً في تجسيد رفض الادارة تنفيذ القرارات القضائية، فهي تتدارك الرفض الصريح بأن تسكت عن اتخاذ الاجراءات المطلوبة للتنفيذ ، وقد تتجسد الحالة بأن يصدر حكم قضائي بإلغاء قرار اداري وهذا الحكم يقتضي ازالة القرار الاداري بأثر رجعي ومحو اثاره من وقت صدوره فتكون الادارة بوضع المتفرج ولا تتخذ اي اجراء [٣] وهذا الأمر يرتب على الادارة التزامين الاول بامتناعها عن الغاء القرار الاداري الأول وعدم الاذعان للحكم القضائي بإصدار قرار اداري ثاني ، ما يتيح للطرف المتضرر اللجوء الى القضاء مجدداً فلو اصدرت الادارة عقوبة بعزل موظف عن وظيفته بدون وجه حق، وقام الموظف المعزول بالطعن بالقرار لدى القضاء المختص واصدر الاخير حكمة بإعادته إلى الوظيفة والغاء قرار العزل الصادر من الادارة الا أن الإدارة امتنعت عن ارجاعه الى الوظيفة ما يدفع الموظف الى رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الامتناع والتعويض عما اصابه من ضرر [٤] .

ثالثاً : التنفيذ المعيب للأحكام القضائية : أن من واجب الإدارة تنفيذ نصوص القوانين واحكام القضاء حتى لو صدرت ضدها باعتبار ان احكام القضاء هي عنوان الحقيقة، فلا يجوز لإدارة استغلال السلطة التقديرية الممنوحة لها على وجه يتمثل بالتراخي او التباطؤ في اعمال نصوص القوانين او احكام القضاء فالإدارة عندما تلزم تنفيذ حكم القانون فأنها تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار الوقت المناسب ومراعاة الاوضاع التي يجري التنفيذ في ظلها وليس لها الحق في ان تسوف تنفيذ حكم القانون فإنها تتمتع بسلطة تقديريه في اختيار الوقت المناسب ومراعاة الاوضاع التي يجرى التنفيذ في ظلها وليس لها الحق في تتأخر في التنفيذ الى اكثر من الوقت اللازم ، الا اذا كان التأخير منطقيا بسبب اتخاذ مجموعة من

---

١ ـ فيصل شطناوي، الاحكام القضائية الادارية ضد الادارة واشكالات التنفيذ، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣، ملحق ١، ٢٠١٦.

٢ ـ ساكار حسين كاكه، مدى مسؤولية الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية (درسة تحليلية مقارنة)، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢٢٧.

٣ ـ حسينة شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة، الجزائر،٢٠١٠، ص ٠٨٤

٤ ـ ساكار حسين كاكه، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

القرارات والاجراءات الادارية اللازمة [١] وكذلك الحال اذا ما تجاوزت الادارة المدة المرسومة لتنفيذ الحكم القضائي دون وجود مسوغ لهذا التأخير فانه يقيم مسئوليه الادارة وهو بمكانة قرار اداري سلبي يتيح للمتضرر رفع دعوى تجاه الادارة للمطالبة بإلغائه .

رابعاً : تعطيل تنفيذ حكم القضاء التشريعي : قد يلغي القضاء قرار اداري معيب والذي يفترض به أن يعدم من الوجود، ثم بعد ذلك يتم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للتهرب من تنفيذ هذه الاحكام القضائية واعادة الحياة إلى القرار الاداري المعيب الذي تم الغائه ومحاولة اصباغ الشرعية عليه بعد ان تم الغائه [٢] والحقيقة أن هذا السلوك الصادر عن السلطتين انفتي الذكر يتمثل اجراء معيب لان الأصل ان الاعمال التشريعية سواء أكانت قانون صادر من السلطة التشريعية او قرار تنظيمي صادر من السلطة التنفيذية يجب ان تتسم بأنها قواعد عامة محددة وان اللجوء الى هذه الطريقة يسيء الى احترام وقدسية النصوص الصادرة من الجهات المختصة بإصدارها والتي يجب أن يتصف بالعمومية والبعد عن الاهواء والمصالح [٣] كأن يصدر القضاء حكماً بإيقاف تعيينات وترقيات في اماكن معنية من مفاصل الدولة اعمالاً لقانون الموازنة العامة الاتحادية ثم يصدر تشريع لاحق بجير اطلاق هذه التعيينات والترقيات وهو بمثابة التفات على احكام القضاء.

المطلب الثالث

الضمانات القانونية لإجبار الادارة على تنفيذ نصوص القوانين واحكام القضاء

يمثل تنفيذ القوانين واحكام القضاء الحائزة على درجة البنات قاعدة قانونية واصلاً ثابتاً ينبغي الالتزام به، وان مخالفة هذه الاصول يرتب جزاءات ومسؤوليات على من يمتنع عن التنفيذ كونها من النظام العام وتتشكل هذه الجزاءات بنوعين هما:

اولاً - الجزاءات الجنائية: ان الادارة كما هو معلوم بأنها شخصية معنوية افتراضية يمثلها الافراد وان هؤلاء هم الفئة المستهدفة لفرض الجزاءات وتعد المسؤولية الجزائية التي تفرض قانوناً على الموظف من الوسائل الناجحة لضمان تنفيذ نصوص القانون واحكام القضاء ، اذ ان المشرع العراقي استثنى من مسؤولية الاشخاص المعنوية ورائد الدولة الرسمية وشبه الرسمية من المسؤولية الجزائية التي يرتكبها الممثلون لدا المديرون او وكلائهما واجاز الحكم عليها اي الاشخاص المعنوية غير العائدة للدولة بالمصادرة والغرامة والتدابير الاحترازية [٤] كون ان أموال الدولة لا يجوز المساس بها بأي شكل من

---

١ ـ أحمد حسني درويش، ضمانات تنفيذ احكام قضاء مجلس الدولة، دراسة مقارنة، مطبعة مراد ابو المجد القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٧.

٢ ـ أحمد حسني درويش، مصدر سابق، ص ٣١١

٣ ـ ساكار حسين كاكه، مصدر سابق، ص ٤٣٤.

٤ ـ المادة (٨٠) من قانون العقوبات رقم (١١) لسنة ١٩٦٩.

الاشكال اذ انها تتمتع بسياج منيع من الحصانة اذ لا يجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم [١] الا ان المشرع نسبه الى تسبب في تعطيل نصوص القوانين واحكام القضاء باعتبار ان هذه المسائل موكلة إلى الموظفين والمكلفين بخدمة عامة وفرض نصوص رادعة لضمان حسن التنفيذ وفرض عقوبة الحبس او الغرامة على كل موظف استغل وظيفته في تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والانظمة او اي حكم او امر صادر من المحاكم او سلطة عامة ، كما عاقب المشرع كل موظف او مكلف بخدمة عامة في حالة الامتناع عن التنفيذ وبعد مضي ثمانية ايام من إنذاره رسميا بواسطة الكاتب العدل متى ما كان التنفيذ داخلاً في اختصاصه [٢] علما ان مدة الحبس هو ايداع المحكوم عليه في احدى المؤسسات العقابية مدة لا تزيد على خمس سنوات [٣].

وبهذا يتضح ان قيام بأي فعل لإعاقة تنفيذ حكم او الامتناع عن واجب فرضه القانون يعد فعلاً مجرماً يستوجب العقاب من قبل المشرع لضمان هيبة وقدسية النصوص واحكام القانون، كما أوجب المشرع على الموظف او المكلف بخدمة عامة بالأخبار الوجوبي عن الجرائم او الاشتباه بوقوع جريمة وتبليغ الجهات المختصة ولم يكن فقط بالامتناع عن التنفيذ [٤]، وبما ان المسؤولية الجنائية هي مسؤوليه شخصية.

في جريمة الامتناع عن تنفيذ احكام القضاء فان اشكالية تحديد المسؤول عن هذا التقصير كان قد اوجد لها حلاً في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ فان المشرع أوصى على الموظف الذي تلقى امراً من رئيسه وكان الأمر فيه مخالفة فعلى الموظف ان يشعر رئيسه كتابة وإذا أكد الرئيس الأمر كتابة فعلى الموظف واجب التنفيذ [٥]، وبهذا يتحمل الرئيس الاداري المسؤولية الا ان هذا الامر لا يخلو من اللبس والغموض في بعض الحالات.

ثانياً:- الجزاءات الانضباطية :- رغم ان الجزاءات الانضباطية تختلف عن العقوبات الجنائية فهي لا ترقى الى مستوى المساس بالحرية الشخصية لموظف العام الا انها تمس في الواقع المركز الوظيفي له ، فيبرز الجزاء الانضباطي عندما يقترف الموظف الخطأ الوظيفي المقصود والمتمثل بالامتناع عن تنفيذ احكام القضاء ونصوص القوانين التي اوصيت على الموظف ان يؤدي اعمال وظيفته بنفسة بأمانة وشعور بالمسؤولية[٦] ، وان المشرع العراقي لم يحدد الافعال الذي تعد مخالفات تستوجب فرض عقوبة معينة وانما اكتفى بتحديد واجبات الموظف العام والعقوبات الانضباطية التي يمكن فرضها ازاء

١ ـ المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) السنة ١٩٥١.
٢ ـ المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٣ ـ المادة (٨٨) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٤ ـ المادة (٤٨) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ سنة ١٩٧١ المعدل.
٥ ـ الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
٦ ـ الفقرة (١) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ سنة ١٩٩١.

المخالفات وبهذا اعطني سلطة تقديرية للإدارة فيما اذا كان الفعل يشكل مخالفة تستوجب فرض عقوبة انضباطية ام لا وتبقى الادارة ملزمة في تقديرها كهذا الأمر بان تستند الى وقائع محددة ذات طابع سلبي او ايجابي ارتكبت من الموظف علماً أن القانون حدد شكل اللجنة بأنها تتكون من رئيس وعضوين على ان يكون احدهم حاصلاً على شهادة جامعية اولية في القانون [١] ، وقد حدد قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ العقوبات الانضباطية التي يمكن ان تفرض على الموظف وتبدأ من الاخف إلى الاشد وهي (١- لفت النظر ٢- الانذار ٣- قطع الراتب ٤-التوبيخ ٥- انقاص راتب ٦ - تنزيل الدرجة ٧- الفصل ٨- العزل) [٢] وأن اثبات امتناع الموظف العام عن التنفيذ يستوجب التحقيق معه من قبل اللجنة المشكلة قانونياً من قبل الدائرة والتوصية بالعقوبة المناسبة ، علماً ان المسؤولية الانضباطية تقتضي توافر ركنين هما الركن المادي المتمثل بارتكاب مخالفة من خلال الخروج عن مقتضيات الواجبات الوظيفية والركن المعنوي الذي يتحقق باقتران هذا الفعل بأراده اثمه سواء كانت ايجابية ام سلبية [٣] وقد يؤدي تحريك المسؤولية الانضباطية الى تحريك المسؤولية الجزائية وقد يكون بالعكس ان قد تكون العقوبات الانضباطية تبعية لحكم جزائي كما في الحكم على الموظف بالسجن أو الحبس فأنه يعد مفصولاً وفي حالها ثبوت ارتكابه جرائم الرشوة والاختلاس والسرقة فيتم عزله من الوظيفية تبعاً لارتكابه هذه الجرائم [٤] .

ثالثاً: الجزاءات المدنية :- ان امتناع الادارة عن ادخال نصوص القانون واحكام القضاء حيز التنفيذ تستوجب مسؤولية الادارة عن تعويض المتضرر ، وان دعوى المسؤولية المدينة لا ترقى الى تنفيذ حكم القضاء التي امتنعت الادارة عن تنفيذه وانما كمحاولة لجبر الضرر الناجم عن عدم التنفيذ كون الامتناع يعتبر خطأ شخصياً يستوجب محاسبة المسؤول من خلال الزامه بتعويض المدعي ، وان كان البعض يعتبر ان هذا النوع من الجزاءات غير محبذ كونه يخلط بين خطأ المرفق وخطأ الشخص، الا ان عدم توجيه اللوم إلى المسؤول معناه الاستهانة بتنفيذ احكام القضاء لذا اقر القضاء الاداري بمسؤولية الموظف الشخصية [٥] ، ومن الجدير بالذكر ان مسؤولية الإدارة عن الاضرار اللاحقة بالإفراد ودفع التعويض لهم لم تكن بالأمر اليسير لأن بعض الفقه يذهب الى القول مطلقاً بإن السيادة التي تتمتع بها الدولة والمسؤولية لا يجتمعان لان الادارة تعد الطرف القوي بالمقارنة مع الافراد كونها تمثل المصلحة العامة

---

١ ـ المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤ السنة ١٩٩٧

٢ ـ المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

٣ ـ ازهار هاشم أحمد، مسؤولية الادارة الناشئة عن مخالفة التزامها بتنفيذ احكام القضاء الاداري، بحث منشور في مجلة الحقوق كلية القانون المستنصرية المجلد (٤) ٢٠١٢، ص ٢٩.

٤ ـ الفقرة (٧) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١في حالة الحبس فيتم فصل الموظف طيلة فترة بقائه، وبالنسبة لعقوبة الفصل التبعية فقد وردت في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٣.

٥ ـ عبد العظيم عبد المنعم، اثار حكم الالغاء، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا سنة طبع، ص ٥٦٣.

للمجتمع ، اذ ان مسؤولية الدولة كانت مستبعدة سابقاً ولم يمكن تطبيق قواعد القانون المدني التي تنظم مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعيه باعتبار ان علاقة الموظف بالدولة ليست بعلاقة تعاقدية بل علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والانظمة ، الا ان القضاء الاداري قدر مسؤولية الادارة عن اعمالها في حالة تلاؤم هذه القواعد مع العلاقات الادارة المراد تنظمها [١] وقد يكون الخطأ مرفقياً وهو الخطأ الذي ينسب الى المرفق ذاته وليس الى الموظف العام الذي يهدف إلى تحقيق اغراض شخصية غير وظيفية بناء على عواطفه وافكاره ، وتتمثل صورة بعدم اداء المرفق العام لعمله او سوء ادارته او ربط اداء المرفق بعمله ، اما بالنسبة للخطأ الشخصي فهو الخطأ الذي يكون نتيجة اهمال الموظف الذي اوكلت له مهمة معينة فالموظف بالأصل عليه ان يتحمل المسؤولية في جبر الضرر تجاه الغير وهذا يعد ضمانه للأفراد كون هذا النوع من المسؤولية يدفعه الى الحرص اثناء قيامه بمهامه [٢] وقد يكون هذا الخطأ نابعاً من نزوات شخصيه او الانحراف بالغاية وغالباً ما يسعى القضاء إلى تحقيق العدالة لجميع الاطراف (الإدارة والافراد) فيحاول من جهة تحقيق الضمانات لمضرور وحماية الادارة بعدم تحميلها المسؤولية عن الاخطاء الشخصية وقد تتوزع المسؤولية النهائية فتقع على عاتق الموظف او الادارة او تتوزع بينهما، فالجزاء المدني يظهر بالتعويض الذي يكون من حق صاحب الشأن المطالبة به عند امتناع الادارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه لان الامتناع يكون بمثابة قرار اداري سلبي القانون المدني العراقي المسؤولية الادارية على اساس الخطأ تحت عنوان (المسؤولية عن عمل الغير) [٣]

١ ـ مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، مصدر سابق، ص ٥١٧.
٢ ـ المصدر السابق ذاته، ص ٥٢٣.
٣ ـ الفقرة (١) من المادة (٢١٩) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

الخاتمة:

بعد أن انتهينا من بحثنا الموسوم بـ (مسؤولية الإدارة عن اعمال نصوص القوانين واحكام القضاء في العراق) توصلنا الى ما يلي:

أولا: النتائج:

١- هناك مبدأ يسمى مبدأ المشروعية مضمونه ان تتفق الشرائع الأدنى مع الشرائع الأعلى وهذا الامر ملزم للسلطة التنفيذية.

٢- للأدارسة التوسع في مبدأ المشروعية في بعض الأحيان عندما تباشر عملها وتملك نوع من السلطة التقديرية او عندما لا تجدي سلطتها الطبيعية لمواجهة التحديات كما في حالة الظروف الاستثنائية او هناك اعمال لا تخضع للرقابة بنص القانون كما في اعمال السيادة علماً ان هذه الاعمال الغيت دستورياً في العراق، وأن الاعمال التي تمارسها الإدارة في حالة التوسع في مبدأ المشروعية لا تكون بمنأى عن رقابة القضاء.

٣-أن الإدارة ملزمة بتطبيق نصوص القوانين وهي شخصية معنوية افتراضية وأن الموظف هو ذراع الإدارة في تنفيذ اعمالها، كما أن الإدارة في ذات الوقت ملزمة بأعمال احكام القضاء.

٤- ان امتناع الإدارة عن التنفيذ يتخذ عدة اشكال اذ قد يكون بشكل صريح وهذا اخطرها او قد يكون ضمنياً عن طريق التسويف والمماطلة او قد يكون التنفيذ معيباً من خلال تعطيل احكام القضاء.

٥- هناك ضمانات قانونية لأجبار الإدارة على تنفيذ نصوص القانون واحكام القضاء وتتمثل بجزاءات جنائية وجزاءات انضباطية وجزاءات مدنية تفرض على الموظفين الذين يمثلون الإدارة في تنفيذ واجباتها عند اخلالهم بعملهم.

<u>التوصيات:</u>

١- ضرورة تعريف الموظف العام من مغبة المخاطرة بعدم تطبيق نصوص القوانين او اللجوء الى أسلوب التسويف والمماطلة.

٢- ادخال الموظفين بدورات تدريبية بشكل سنوي على الأقل وتعزيز ثقافتهم القانونية خصوصاً فيما يتعلق بتطبيق الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

٣- ضرورة اختيار الموظفين الكفء للمناصب الإدارية القيادية والذين يتم انتقائهم على أساس الخبرة والمستوى العلمي والدراية والقدرة على التعاطي مع جميع الحالات لغرض تجنيب الإدارة الوقوع في الأخطاء.

٤- تأسيس مكتب للادعاء العام المالي والإداري في الوزارات والهيئات المستقلة والمنصوص عليها في قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٧ ولغرض ممارسة الرقابة على تنفيذ الاحكام والقرارات والعقوبات وفق القانون.

٥- أن الإدارة ملزنة بقوة القانون باعتماد مبدأ المشروعية ولا يجوز لها ان تصدر أنظمة وقرارات إدارية تخالف نصوص القانون.

٦- اعتماد مبدأ التعويض عن الاضرار التي يتحملها الافراد نتيجة الأخطاء الإدارية التي تؤدي الى تعطيل مصالحهم وتعريضهم الى خسائر مادية من خلال اعتماد تشريع خاص بهذا الامر اسوة بقانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية.

المصادر:

اولاً: الكتب:

١- أحمد حسني درويش، ضمانات تنفيذ احكام قضاء مجلس الدولة، دراسة مقارنة، مطبعة مراد ابو المجد القاهرة، ٢٠١٢.

٢- حبيب ابراهيم الخليلي، مسؤولية المجتمع المدنية والجنائية في المجتمع الاشتراكي، ط٢، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ١٩٧٩.

٣- حسينة شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، ٢٠١٠.

٤-ساكار حسين كاكه، مدى مسؤولية الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.

٥- سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري (قضاء الالغاء)، ج، دار الفكر العربية القاهرة ،١٩٩٦.

٦- د. صبيح بشير مسكوني، القضاء الاداري في الجمهورية العربية الليبية، جامعة بنغازي، ١٩٧٤.

٧- عبد العظيم عبد المنعم، اثار حكم الالغاء، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا سنة طبع

٨-غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال الثاني القانونين العام والخاص، ج٣، دار المسلة بغداد، ٢٠٢٢.

٩- غازي فيصل مهدي، عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٣.

١٠- ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية والاسكندرية. ١٩٩٥

١١- مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الاداري، ط ا، المجلد الأول، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ,٢٠١٦.

١٢- ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، بلا مكان طبع، بلا سنة نشر.

١٣- ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد , ٢٠٢٠.

١٤- محمد سليمان الطماوي، مسؤولية الادارة عن اعمالها غير التعاقدية (دراسة مقارنة) ط ٢، دار الفكر العربي، القاهرة.

١٥- محمد باهي ابو يونس، الحماية القضائية المستعجلة للحرية الاساسية وفقا لقانون المرافعات الادارية الفرنسي الجديدة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨.

ثانياً: الرسائل والبحوث:

١-اقبال نعمت درويش، دور القضاء في تنفيذ الاحكام الادارية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة تكريت، سنة ٢٠١٤، ص ٨.

٢-ازهار هاشم أحمد، مسؤولية الادارة الناشئة عن مخالفة التزامها بتنفيذ احكام القضاء الاداري، بحث منشور في مجلة الحقوق كلية القانون المستنصرية المجلد (٤) ٢٠١٢، ص ٢٩.

٣-فيصل شطناوي، الاحكام القضائية الادارية ضد الادارة واشكالات التنفيذ، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣، ملحق ١، ٢٠١٦.

ثالثاً: التشريعات والقوانين:

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) السنة ١٩٥١.

٣- قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

٤- قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ سنة ١٩٧١ المعدل.

٥- قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٦- قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) سنة ١٩٧٩.

٧- قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠المعدل.

٨- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.

٩- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٣.

١٠- صدر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤\٧\٦ بالاستناد الى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

١١- قرار الهيئة العامة في مجلس شورى الدولة(سابقاً) ٢٤ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٦ في: في ٦/٢/٢٠٠٦ غير منشور.