حثُ الإدارةِ على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها

الدكتور سالم حمود أحمد العضايلة

أستاذ مساعد/ جامعة مؤتة/ الأردن

حثُ الإدارةِ على تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها

سالم حمود أحمد العضايلة

جامعة مؤتة ، الأردن .

البريد الإلكتروني : hmoud@mutah.edu.jo

ملخص :

من المعروف أنّ الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة، وتنفيذه يعني تحويله من الواقع النظري إلى التطبيق العملي. وبما أنّ الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري تقوم في أساسها على مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة احترام الأحكام القضائية وكفالة تنفيذها، خاصةً إذا ما علمنا بأنّ سلطات الإدارة وامتيازاتها المتزايدة قد يُغريها للإخلال بإلتزامها، وتمتنع عن التنفيذ، ولذلك جاءت هذه الدراسة المُعنونة بكيفية مواجهة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بمواجهتها.وحتى نستطيع أن نلج إلى الحديث عن الوسائل التي يُمكن اللجوء إليها لمواجهة تعنت الإدارة وإمتناعها عن التنفيذ، فلابُد أن نتكلم وباختصار عن المقصود بإمتناع الإدارة عن التنفيذ، وأسباب إمتناعها، وخاصة إمتناع الموظف عن التنفيذ والجزاءآت المترتبة على الإدارة والموظف في حال الإمتناع، كما وتمّ الحديث عن إمكانية القاضي وقدرته على توجيه الأوامر للإدارة خاصةً في فرنسا ومصر والأردن، كما تمّ الحديث عن وسائل مواجهة الإدارة عند امتناعها سواءٌ بالوسائل التقليدية كالأسلوب الودي وغيره، كما قد يتم اللجوء إلى أسلوب الضغط المالي، كالإلتزام البدلي والفوائد التأخيرية، وأخيراً أسلوب الغرامة التهديدية.وفي نهاية الدراسة خلُص الباحث إلى العديد من التوصيات والتي، من أهمها توسيع اختصاص القاضي الإداري، وذلك بمنحه الوسيلة التي تُمكنه من كفالة التنفيذ للأحكام القضائية، كما أنّ فرض الغرامة التهديدية والذي توصي الأخذ به في الأردن من شأنه أن يُساهم في الحد من تعنت وتعسف الإدارة في عدم تنفيذ الأحكام القضائية.كما وتوصي الدراسة بأنّه وعند إصدار الأمر من رئيس الوزراء بتنفيذ الحكم النهائي، أو أمر الملك بإصدار الأحكام الصادرة ضده، ولم يتم تنفيذها فإننا نرى وتخفيفاً على المواطن أن يتم إنشاء قسم في دوائر الإجراء الموجودة في المحاكم يتم من خلاله متابعة المواطن لمعاملته.

الكلمات المفتاحية : تنفيذ الأحكام القضائية ، الامتناع ، الفوائد التأخيرية ، الغرامات المالية ، الامتثال .

Encouraging the administration to implement the judicial rulings that have been issued against it.

Salem Hammoud Ahmed Al-Adayleh
Mutah University, Jordan.
Email: hmoud@mutah.edu.jo

Abstract:
Judicial rulings are often considered as the 'title of the truth' within legal establishments. In which case ensuring that the decision is implemented into practice is the ultimate goal. This is in line with the principle of legality, which requires the administration to respect judicial rulings and ensure their prompt implementation.This is particularly important where there is an inclination that the administrative authorities attempt to violate from it's commitment and refrain from carrying out the required actions. This study aims to examine the reasons why administrations are reluctant to follow the legislator's decision and the consequences of not doing so on both the authority in question as well as the public officer.The article will also examine the role of the judge in encouraging the administration to adhere to the initial decision particularly in relation to the current practice in Jordan, France and Egypt. The author will consider the proposal of how to further direct and enable the judge to encourage compliance as well as considering addressing those administrations who persistently refrain from implementing a court ruling. Recommendations will be proposed on the introduction of alternative methods that will be awarded to the judge to ensure that there is strict adherence to judicial rulings. Judges will be encourage the administration to comply including financial penalties, delaying benefits or even punitive damages.Further, by issuing the order by way of the Prime Minister or King's order, whereby they have not been implemented, it has been suggested to create a section within courts were citizens can followed up their own cases.

Keywords: implement the judicial rulings . refrain. delaying benefits . financial penalties . compling

مقدمة:

مما لا شك فيه أنّ القانون الإداري ورغم حداثةِ ظهوره إلاّ أنّه استطاع أن يأخذ مكانه بين القوانين الأخرى، لا بل تميّز عن تلك القوانين بطابعه غير العادي الذي تجسّد في النظر بالمنازعات التي تنشأ بين الإدارة والأشخاص المعنوية والطبيعية، ممّا يؤدي إلى عرضها على شكل دعاوى أمام القضاء الإداري، حيث يجب عليه إصدار حكمٍ فيها بالإلغاء أو التعويض، لا بل قد يمتد إلى التنفيذ، وهنا يجب أن نُذّكر بأنّه إذا كان الحكم القضائي عنواناً للحقيقة، فإنّ تنفيذه هو نقلاً للحقيقة من السكون إلى الحركة، وتحويلها من الواقع النظري إلى حيز التطبيق العملي.

فالمواطن المحكوم له لا يهمه سوى فاعلية الحكم الذي صدر لصالحه ليحمي حقوقه المعتدى عليها من الإدارة، وهذه الحماية تبقى نظرية ما لم يُنفّذ القرار أو الحكم، ولذلك فإنّ على القاضي أن يجد الوسيلة لإجبار الإدارة على التنفيذ في حال امتنعت عن ذلك.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام هو أنّ الدولة القانونية تقوم على أساس إعلاء مبدأ خضوع الدولة للقانون وسيادة مبدأ الشرعية، وممّا لا مجال للشك فيه أنّ مبدأ الشرعية لا قيمة له إذا لم يرتبط بمبدأ تقديس وإحترام الأحكام القضائية وتنفيذها، وقد قيل أنّ قوة الدولة في قوة قضائها[1]، وقوة القضاء تكمن في تنفيذ أحكامه وقراراته.

وقبل أن نفرغ من المقدمة لابد أن نُشير إلى أنّ القضاء الإداري بأمس الحاجة إلى أن يبسط نفوذه واختصاصه ليكفل تنفيذ الأحكام التي يصدرها بمواجهة الإدارة التي تتمتع بسلطاتٍ واسعةٍ، وإعتبارات كثيرة تجعل القاضي الإداري يقف حَكماً في نزاعٍ طرفيه غير متساويين.

وفي الأردن، وكما في الكثير من الدول فإنّ الواقع يكشف لنا أنّ القاضي الإداري وهو ينزل على حُكم القانون فيما يُعرض عليه من منازعات، نجد أنّ جميع السلطات التي تمكنه من تنفيذ أحكامه قد نُزعت منه، فهو لا يستطيع أن يستعمل أسلوب التهديد المالي (الغرامة التهديدية) ضد الإدارة وإصدار أوامر لها، وفرض جزاءآته لإجبارها فيقف الأمر فقط عند حد حثها (الإدارة) على التنفيذ.

---

(1) فها هو ديجول وبعد عودته من منفاه يسأل عن حال القضاء فيُقال له بأنّه بخير، فيقول إذن فرنسا بخير.
وفي نفس السياق وحول إحترام أحكام القضاء وتنفيذها يقول تشرشل رئيس وزراء بريطانيا بمناسبة مثوله لحكم القضاء بإزالة مطارٍ حربي أُقيم بجوار إحدى المحاكم البريطانية، يقول أكرم لنا أن يقول العالم أنّ بريطانيا خسرت الحرب من أن يقول أحد أنها لم تحترم أحكام القضاء. مُشار لذلك في صوت الأمة، الخميس ٢٧/يونيو ٢٠١٩، بقلم علاء رضوان، ص١.
انظر كذلك: محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص١٣.

أهمية الموضوع:

لأنّ الإدارة هي الطرف الأقوى في العلاقة التي تربطها مع الأفراد حيث تتمتع بإمتيازات وسلطات لا يحظى بها الأفراد، ممّا يجعل الإدارة تتمنّع أو تتراخى في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، وبالتالي يكون تنفيذها مرهوناً بتوافر عنصر حُسن النيّة لدى الإدارة في الوقت الذي لا يملك المحكوم له أية سلطة يجبرها –أي الإدارة- على تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

ولأنّ امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها يُعتبر عيباً يمس هيبة القضاء الإداري، كما ويُؤدي إلى إحباط الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة وظلمها. لذا فإنّ رفض الإدارة وإمتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري من الإشكاليات القانونية التي تقف في وجه الأفراد عند طلبهم التنفيذ، وفي حقيقة الأمر فإنّ هذه الإشكالية هي أهم تَحدٍ في ظل قصور النصوص القانونية التي تشوب النظام القانوني الأردني حيث يقف دور القضاء الإداري في الأردن عند إصدار الحكم القضائي بالإلغاء دون أن يكون له سلطة توجيه الأوامر للإدارة بتنفيذ أحكامه. بينما نجد أنّ القضاء الفرنسي الذي وجد إهتماماً من المشرع الفرنسي للحفاظ على هيبته حيث سنّ القوانين[1] التي تعطيه صلاحيات واسعة بتوجيه أوامر للإدارة في حال إمتناعها أو تقاعسها عن تنفيذ أحكامه.

مشكلة البحث:

نظراً لما وصل إليه تعنت الإدارة في الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية كلياً أو جزئياً. فقد ظهرت اشكالية تنفيذ الأحكام حيث أصبحت هذه الإشكالية هي الهاجس الذي يُؤرق الأفراد، حيث لم يجدوا أمامهم إلاّ الإنتظار حتى تَصْدَع الإدارة لحُكم القضاء وتنفيذ ما عليها من أحكام. ولذلك يتبادر إلى الذهن السؤال الذي يكمُن في مدى قدرة القاضي في الأردن على استخدام الوسائل التقليدية في حث -لا بل إجبار- الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري. وكذلك مدى قدرة القضاء الإداري الأردني على استحداث وسائلَ جديدةٍ لمواجهة تعنت الإدارة.

---

(1) وقد أُعطى المشرع الأردني في عام ٢٠١١ الفرصة لإدخال تعديلات دستورية وقانونية خاصة على قانون القضاء الإداري الذي جعل منه قضاءً على درجتين عام ٢٠١٤ لتضمينهِ نصوصاً تُجبر الإدارة على تنفيذ أحكامه لكن المشرّع لم يفعل ذلك وأبقى كفة الإدارة هي الراجحة.

المبحث الأول

ماهية تنفيذ الأحكام

سبق وتمّت الإشارة إلى أنّ طرفي الدعوى الإدارية غير متساويين، فالإدارة وأشخاصها الإعتباريين يمتلكون من الوسائل القانونية والقضائية والإدارية ما يُمكنهم من تنفيذ ما يصدر لصالحها من أحكام، وذلك لتمتعها بإمتيازات وسلطات تُعطيها القدرة على قهر المحكوم عليه.

أما بالنسبة للطرف الآخر فإنّه لا يملُك مثل تلك الوسائل لِيتَمكن من إقتضاء حقه الذي أُقِرَ له بحكمٍ واجب التنفيذ، ونتيجة لذلك فإنّ امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكامها يُشكل مخالفةً قانونيةً تستوجب على الإدارة التعويض خاصةً إذا ما عرفنا أنه في الأردن لا يستطيع القضاء الإداري إجبار الإدارة على التنفيذ بسبب عدم القدرة على إصدار أوامر لها.

وتجد الإشارة هنا إلى أنّه حتى مع القول بأنّ على الإدارة الإلتزام بتنفيذ الأحكام القضائية لحيازتها على قوة الشيء المقضي به، إلاّ أنّ ذلك لا يكفي ولابد من توافر قوة رادعه تُساندها ليتحقق مبدأ سيادة القانون ومبدأ الشرعية.[١]

وعليه فإنّ هذا المبحث وتحت هذا العنوان يتطلب منّا الحديث وبإختصار عن بيان المقصود بتنفيذ الأحكام الإدارية، وذلك في مطلب أول، ثم نبحث في مطلبٍ ثانٍ مظاهر وأسباب إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام.

المطلب الأول

المقصود بتنفيذ الحُكم الإداري

من المفضل وقبل أن نُبيّن المقصود بتنفيذ الحكم القضائي أنْ نُشير وباختصار إلى تعريف الحُكم الإداري، والذي يُعني في الفقه الفرنسي بأنّه القرار الصادر من محكمة مشكلة تشكيلاً صحيحاً في نزاعٍ يخضع لولايتها، ويكون صادراً في خصومة تمّت بين أطراف النزاع.[٢]

---

(١) الليثي، محمد سعيد إبراهيم، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص٣١.

(٢) الليثي، محمد سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص١٢.

ويشتمل اصطلاح الحكم في القانون الفرنسي كل القرارات الصادرة عن المحكمة سواءٌ كانت تفصل في منازعة، أو كانت صادرة في غير منازعة، كالحكم الولائي والحكم الإتفاقي، وسواءٌ صدرت خلال الخصومة أو في نهايتها وسواءٌ فصلت في مسألةٍ عارضةٍ أو مجرد عملٍ إداريٍّ قضائي. (١)

أمّا فيما يخص التنفيذ، فيعني في اللغة المُضي، أي نفّذ الأمر المُوجه له، أي أقرّه وأقصاه بأنْ أطاع ما وُجه له من أمر(٢)، وفي الإصطلاح اقصاء ما حُكم به القاضي، وقيل هو أخذ المال بيد القوة ودفعه لمُستحقه وتخليص سائر الحقوق، والتنفيذ قانوناً هو التنفيذ الذي تجريه السلطة العامة تحت إشراف القضاء ورقابته بناءً على طلب الدائن الذي يملك سنداً مستوفٍ الشروط بقصد إستيفاء حقه الثابت في السند من المدين قهراً عنه. (٣)

ومن المُهم الإشارة هنا إلى أنّ تنفيذ الحُكم يختلف عن نفاذه، حيث أنّ النفاذ هو أثر مباشر يأتي بعد النُطق بالحكم ولا يتأثر الطعن فيه أو يوقف تنفيذه، ولذلك فإنّ النفاذ قد يكون بقوة القانون، كما في الأحكام المستعجلة وقد يكون جوازياً وذلك فيما إذا نصّ القانون على ذلك. (٤)

ولذلك يرى الباحث أنّ تنفيذ الحكم الإداري يُمكن أن ينصرف مفهومه إلى إجبار المحكوم عليه تأدية ما افترضه القانون عليه من أداءٍ لعمل أو امتناع عن القيام بعمل، سواء كان من تقرّر بحقه التنفيذ جهةٍ إداريةٍ أو فردٍ بطريقةٍ جبرية أو اختيارية.

وتأسيساً على ما سبق فإنّ الفقه حاول أن يبحث الأساس القانوني الذي يجعل الإدارة ملزمة في تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، فتوصل إلى أنّ الإلتزام الخاص يُمكن أن يُفسر بناءً على حفظ وحماية النظام العام، وأنه ضرورة اجتماعية لكل المجتمعات الحديثة، وهذا ما قالت به النظرية الاجتماعية. (٥)

وهناك من رأى بأنّ أساس الإلتزام بالتنفيذ هو القانون، وذلك من منطلق أنّ الحكم القضائي عنوان الحقيقة القانونية الملزمة بصورة قانونية. كما وذهب اتجاهٌ إلى أنّ

---

(١) انظر: Morel (R): Traité églementaire de droit civile, ٢ed, paris, ١٩٤٩, p.٥٤٥.
أشار له الليثي في الهامش، مرجع سابق، ص٢.

(٢) عابدين، محمد أمين بن عمر بن عبد العزيز عابدين، حاشية ابن عابدين رد المحتار على الدر المختار، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠، ج٥، ص٢٩٧.

(٣) العيسى، عطاالله بن سليمان، امتناع المدين عن تنفيذ الأحكام القضائية (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٢، ص٢١.

(٤) الليثي، محمد سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٢٣.

(٥) الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص٥٦٩.

التزام الإدارة بالتنفيذ يأتي من خلال نظرية حجية الشيء المقضي به، وهذا الإتجاه هو أحد اتجاهين من الفقه الفرنسي، أما الإتجاه الأخر في فرنسا فيبرر التزام الإدارة بنظرية القوة الإلزامية للحكم. [١]

المطلب الثاني

مظاهر وأسباب إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

يجب على الإدارة أن تبادر من تلقاء نفسها إلى تنفيذ الأحكام القضائية طواعيةً ودون تعنُتٍ أو مُماطلةٍ، وذلك لأنها خصماً شريفاً باعتبار أنّ موقعها دائماً يُفترض فيه العدالة والإنصات للجميع، ولكن ومع ذلك فإنها قد لا تتوفر لديها الرغبة بالتنفيذ فتعمد حينئذٍ إلى اتباع العديد من الصور لتحقيق تلك الرغبة كالتراخي والتأخير واساءة التنفيذ، وأخيراً الإمتناع الصريح والضمني. [٢]

وهذا الإمتناع من الإدارة وبغض النظر عن الشكل المُتبّع فها قد يكون وراءه العديد من الأسباب، وهذه الأسباب منها الضعيف وغير الحقيقي، ومنها ما هو حقيقي وجدّي.

وتأسيساً على ما تقدّم فإنّ هذا المطلب - والذي سنقسمه إلى ثلاثة فروع- سيتضمن الحديث عن صور إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية وذلك في فرع أول، ثمّ نبحث الأسباب غير الحقيقية التي تستخدمها الإدارة في الإمتناع عن التنفيذ في الفرع الثاني، وفي الفرع الثالث نبحث الأسباب الحقيقية التي تستند لها الإدارة في امتناعها عن التنفيذ.

---

(١) الليثي، محمد سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٥٠-٥٩. وأشار بدوره إلى:
Vedel (G.) et Delovle, (P.): Droit administrative, PUF, ١٩٩٢, p. ٣٩٢.

(٢) وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية "حيث أنّ المبدأ القانوني المستقر عليه لا يُجيز لأي سلطةٍ الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، فإن الرفض كسابقة للقرار المطعون فيه وعدم تنفيذه يكون مخالفاً للقانون وجديراً بالإلغاء، عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم ٨٠/٣، عدد (١٠) سنة ٣٦، ص٤٥٥. انظر: عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم ٧٧/١٢٢ سنة ١٩٧٨، عدد (١)، ص١١٠٤.

الفرع الأول

صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية

في البداية لابد للإدارة من الوقت حتى تَشْرَع بتنفيذ الأحكام الصادرة بحقها، ولكن هذا لا يُعني بأي حالٍ أن تتراخى[١] وتتأخر في التنفيذ حتى تتملّص من تنفيذ الحُكم.[٢]

والتأخير في التنفيذ قد يتخذ صورة القرار السلبي من الإدارة عندما تتجاوز الإدارة الوقت الذي يقدره القاضي للتنفيذ، كما قد يتم التأخير من خلال قيام الإدارة بتصرفات تُعطّل التنفيذ، وقد يأخذ كذلك صورة تباطؤ الإدارة في التنفيذ[٣]، ومع ذلك فإنّ الإدارة قد تواجه بتعقيدات عملية وصعوبات قانونية ليس للإدارة دخلٌ فيها، تتطلب منها استشارة بعض الجهات المختصة.[٤]

وثاني الصور الرئيسية التي قد تستخدمها الإدارة للإمتناع عن التنفيذ فتتمثّل في التنفيذ الجزئي للحكم، والذي يتخذ بدوره عدة أشكال منها التنفيذ الناقص[٥] للحكم، ويظهر ذلك حينما يُعاد الموظف إلى وظيفةٍ أقل درجة من المحكوم بها، وهذا ما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي.[٦] كما قد يكون التنفيذ المشروط، وفي هذه الصورة فإنّ الإدارة

تقبل التنفيذ لكن بوضع شروط تقيّد بموجبها الإدارة التنفيذ كما يقتضيه القانون.[٧]

---

(١) وفي ذلك قالت محكمة العدل العليا "بأن على الإدارة أن تعمل على تنفيذ الحكم القضائي تنفيذاً حقيقياً لا صورياً، ودون تأخير أو تباطؤ". عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم ٦٧/٥٩، سنة ١٩٦٧، ص١٠٧٢.

(٢) عبد الواحد، حسني سعد، تنفيذ الأحكام القضائية، مطابع مجلس الدفاع الوطني، ١٩٨٤، ص٣٩٥.

(٣) الحاج يوسف، خليل عمر، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠١٤، ص٤١ وما بعدها.

(٤) جيزه، عبد المنعم عبد العظيم، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة بين المغرب وفرنسا، دار الفكر العربي، ط١، القاهرة، ١٩٧١، ص٥٤٤.

(٥) كنعان، نواف، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع٤، ٢٠٠١، ص٢٧١.

(٦) وفي ذلك قالت محكمة العدل العليا "بأنّ على الإدارة وبناءً على قرار رئيس الوزراء أن تعيد المُستدعي إلى وظيفته، ووضع القرار موضع التنفيذ الفعلي وإعادة بناء مركز للمحكوم له وإزالة آثار القرار المحكوم بإلغائه إزالة فعليّة من وقت صدوره". عدل عليا رقم ٧٣/٧٦، مجلس نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٣، ص١٥٢٦.

(٧) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص١٥٤.

وقد يتحقق التنفيذ بصورة مغايرة لمقتضى الحكم خاصة إذا استغلت الإدارة غموض منطوق الحكم الذي يحتاج بدوره إلى الرجوع إلى القاضي الإداري لإزالة غموضه وبيان كيفية تنفيذه[١]، مما يؤدي إلى النحايل على مضمون الحكم، وحينها يكون التنفيذ بمثابة جزاء تمارسه الإدارة على الشخص لمخاصمتهِ لها أمام القضاء. [٢]

وآخر هذه الصور يظهر بالإمتناع الصريح أو الضمني وبالنسبة للإمتناع الصريح فإن الفقه حرص على أنْ لا يتم ذلك إلاّ إذا تحقق عدد من الشروط، كوجود قوة قاهرة أو حادث فجائي، وأن لا يتغير المركز القانوني أو الواقعي للمحكوم له، وأنْ لا تكون عملية التنفيذ قد بدأت. وقد تلجأ الإدارة للرفض دون أن تصدر قراراً صريحاً بالرفض، وهنا يترتب على الإدارة أنْ لا تستمر في تنفيذ القرار الإداري الملغي، وأن لا تقوم الإدارة بإعادة إصدار القرار الإداري الملغي. [٣]

وهنا فإن الإدارة تجاهر برفضها للحكم الملغي لقرارها، وذلك إمّا بالإستمرار في تنفيذ القرار الملغي، أو تنفيذ الإجراءات الإدارية المخالفة للحكم بإعادة إصدار القرار بعد إلغائه من القضاء بدون سند قانوني. [٤]

الفرع الثاني

الأسباب غير الحقيقية لإمتناع الإدارة عن التنفيذ

من المفيد أن نعلم بأنّ مبدأ المشروعية أوجده الفقه حتى تقوم الدولة القانونية في ظِلِهِ، وأنْ تكون تصرفات الحاكم والمحكوم تحت سيادة القانون، ولكن أنْ تتخذ منه الإدارة ذريعة لتتوارى خلفه في محاولة منها لإختلاق الأسباب القانونية والواقعية ولتبرّر إمتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة بحقها من القضاء، فهذا ما لا يُمكن تصوره.

فها هي الإدارة تتخذ من متطلبات المصلحة العامة ذريعةً في الإمتناع عن التنفيذ، ولكن الرد على ذلك من السهولة بمكان حيث يتمثّل في أنّ إحترام وإطاعة

---

(١) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص١٥٤-١٥٥.

(٢) مثال على ذلك: إلغاء قرار عزل موظف من منصبهِ، فتقوم الإدارة بإعادته إلى منصب أقل من الذي كان يُشغله أو قد يتم ذلك بحرمانه من الترفيع الذي يستحقه.

(٣) الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٦٦٧-٦٦٨. انظر:
Bon (P.): Un Progres de lEtal de droit; La Loil ٦ Juillet, ١٩٨٠, R.D.P. ١٩٨١. Op. cit.p.٩.

(٤) أفانده، إبراهيم، تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، ١٩٨٦، ص١٨٧.

الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به لا يعلو عليها شيء حتى متطلبات المصلحة العامة.[١]

وثاني الذرائع التي تذرعت بها الإدارة في هذا المجال هو دواعي النظام العام، حيث من المعروف أنّ المحافظة على النظام العام في دولة ما هو من أهم ركائز الإدارة في نشاطها. ولذلك قد تتخذ الإدارة من المحافظة على النظام العام ذريعةً لتمتنع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، ولكن هنا يجب القول بأنّ الإلتزام بالشيء المقضي به يُمثل مبدأً أساسياً وأصلاً من الأصول القانونية الواجب احترامها، وقد طبّقت محكمة العدل العليا (سابقاً) ذلك حينما قضت بأنّ استملاك وزارة التربية لعقار وبأن الحكم القضائي المبّرم اكتسب القوة التنفيذية بحيث يصبح واجب التنفيذ جبراً، وحيث أن رئيس الوزراء وبموجب المادة (١١) من قانون دعاوى الحكومة قد أمر بتنفيذه، فإن الإدارة تكون ملزمةً بتنفيذه بناءً على طلب ذوي المصلحة وإنْ امتنعت فإنّ تصرفها يكون غير مشروعاً ومستلزماً للإلغاء.[٢]

وأخيراً فإنّ الإدارة قد تتخذ من بعض الصعوبات المتعلقة بالتنفيذ سبباً ومبّرراً تستند إليه في امتناعها عن التنفيذ، ومن هذه الصعوبات ما قد يكون قانونياً كالغموض بنصوص القانون الآمر أو كالصعوبة في تفسير الحكم أو فهم مقصوده وفي هذا المجال قالت محكمة القضاء المصري إنّ امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام بسبب الصعوبات القانونية التي تعترض التنفيذ يُعدُ بمثابةِ قرارٍ إداري سلبي مُخالفٍ للقانون يوجب لصاحب الشأن حقاً بالتعويض.[٣]

وهناك نوع آخر من الصعوبات والذي يُعرف بالصعوبات المادية[٤]، وهي وسيلةٍ مشروعةٍ لتحقيق غايةٍ غير مشروعةٍ، ولذلك يُشترط في هذه الصعوبات أن تكون حقيقية وتصل إلى حد الاستحالة.

---

(١) الشطناوي، فيصل، الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة واشكاليات التنفيذ، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣، الملحق ١، الجامعة الأردنية، ٢٠١٦، ص٥١٠.

(٢) ولكن ليس للأفراد المطالبة بالتعويض إلاّ إذا كان الخطأ جسمياً، انظر: عدل عليا أردنية، مجلة نقابة المحامين، رقم ١٩٩٧/١٢٣، سنة ١٩٩٧، ص١٢٤٨.

(٣) الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص٣٠٨.

(٤) وقضت محكمة العدل العليا بالقول: "... مادام أن جميع الأحكام الصادرة وخاصة أحكام محكمة العدل العليا لها حجيّة مطلقة يترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره، فإنّه يتوجب على الإدارة تنفيذه، وعدم تمنعها بحجة وجود صعوبات مادية"
انظر: عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم ٧٧/١٢٢، سنة ١٩٧٨، عدد (١)، ص١١٠٤.

الفرع الثالث

الأسباب الحقيقية لإمتناع الإدارة عن التنفيذ

ويُطلق على هذه الأسباب بأنها تلك الأسباب الخارجة عن إرادة الإدارة، وهذا النوع لا دخل للإدارة بها، بل على العكس تكون مفروضة عليها، إذ لا يُمكن إجبارها على التنفيذ إذا استحال، حيث يوجد مبّرر شرعي، كالاستحالة القانونية والواقعية، وقد يكون عدم التنفيذ طاعة لأمر رئيس تجب طاعته.

فبالنسبة للإستحالة القانونية التي تواجه الإدارة عند التنفيذ، فإنّ امتناع الإدارة نتيجةً لذلك يرجع إلى العديد من الأمور، لكن من أهمها[١] التصحيح التشريعي الذي يُصبح بموجبه القرار الملغي مرتباً لآثار جديدة، وذلك بموجب ما قام به المشرع من إصدار تشريع جديد أدّى إلى هذه الآثار. وهنا تجب الإشارة إلى أنّ التصحيح التشريعي يجب أن يكون للصالح العام[٢]، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات بحيث لا يجوز أن يُباشر رقابة على الأحكام القضائية، واحترام مبدأ عدم رجعية العقوبات والجزاءات الأشد.[٣]

كما وتتمثّل الإستحالة القانونية بوقف تنفيذ الحكم القضائي الإداري، وإلغاء الحكم من محكمة الطعن حيث يُصبح عندها محل الطعن متقدماً. [٤] وهنا تتحرّر الإدارة من إلتزامها بالتنفيذ.

أما فيما يخص الاستحالة الواقعية أو المادية للتنفيذ[٥]؛ فإنّ الحديث فيها يطول، ولكن يجب الإشارة هنا إلى أنّ التنفيذ يكون مُمكناً ولكن ظروفاً معينة حالت دون تنفيذه،

---

(١) أبو يونس، محمد باهي، الغرامة التهديدية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص١٣٩.

(٢) رمضاني، فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج الخضر باتنه، ٢٠١٤، ص١٠٨.

(٣) الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٣١٦.
أشار إلى رقم حكم خاص بالصالح العام تحت رقم:
C.C. ١٩ Nov. ١٩٩٧, F. Sclitez' en polynesie francaise, p.٢٥٤, A.I. ١٩٩٧, p.٩٦٣.

(٤) انظر: الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٣٠٨.

(٥) انظر حول ذلك: أبو يونس، باهي، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص١٤٥-١٤٦.
انظر: رمضاني، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، مرجع سابق، ص١١١.

وقد تكون الاستحالة هنا شخصية ترجع إلى المحكوم له[١]، أو استحالة ظرفية يكون فيها عدم التنفيذ عائداً لظروف خارجية.[٢]

في الحقيقة إنّ موضوع امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية سواء كان من تلقاء نفسه، أو لأمر رئيس تجب طاعته فإن هذا الموضوع يحتاج إلى بحث مستقل ومعمّق، ولكن ولأنّ الأمر مرتبطٌ بأسباب الإمتناع، بات من الضروري إعطاء ولو فكرة موجزة عنه، وذلك لأن المبدأ العام يقضي بإلزامية الإدارة بالتنفيذ، وأنّ امتناعها يستوجب المساءلة والتعويض حيث أنّ عدم التنفيذ يترتب عليه إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون.[٣]

كما أنّ الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء هو مخالفة لحجية الشيء المقضي به، وهو هدرٌ لكل معاني المشروعية[٤]. ودعوى المسؤولية تهدف إلى إلزام الدولة بدفع ثمن مخالفتها لحجية الحكم القضائي، وعند إثارة الخطأ الشخصي يجب تلاشي كل الاعتبارات التي تحول دون ذلك، وهذا ما أكدّه مجلس الدولة الفرنسي وسار عليه عند نظره في التعويض عن الخطأ الشخصي.[٥]

ويُعد الربط بين حالة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي وبين الخطأ الشخصي وسيلة لإلزام موظفي الإدارة على احترام قوة الشيء المقضي به[٦]. وقضى مجلس الدولة الفرنسي بالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الشخصي[٧]، مؤسساً بذلك المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام لكنه اشترط أن يكون ذلك الامتناع بسوء نية.

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بإلزام الموظف بصفته الشخصية وصفته الوظيفية في حال الادعاء بالتعويض عن ضرر مادي أو أدبي ناشيء عن خطأ غير وظيفي.

---

(١) من الأمثلة التي تضرب على ذلك إلغاء الحكم القضائي الصادر بفصل موظف وصل إلى سن التقاعد عند التنفيذ.

(٢) ومنه الأمثلة على ذلك القرار الإداري الصادر بإزالة مباني أُقيمت على أرض المحكوم له، وعند التنفيذ وجد أنّ المباني هلكت.

(٣) بلماحي، زين العابدين، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، ٢٠٠٨، ص٧١.

(٤) حسنين، ساكار كاكه، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأحكام القضائية (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٨، ص٧.

(٥) أبو العثم، فهد، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص٢٤٠.

(٦) غيبريال، ثابت، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، منشأة المعارف، ط١، الإسكندرية، ص٤٤.

(٧) وقضت محكمة العدل العليا الأردنية كذلك بقولها: "تقوم مسؤولية الموظف عن خطئه الشخصي نتيجةً لإمتناعه عن تنفيذ الحكم القضائي إلى جانب مسؤولية المرفق".
انظر: عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم ٩٣/٢٧٦، سنة ١٩٩٥، ص١٨٨.

أمّا عن المسؤولية الجنائية للموظف في حال امتناعه عن التنفيذ فإنها ترتبط بتحديد المسؤول جنائياً أمام القضاء، وتقوم جريمة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي متى توافرت أركان الجريمة، حيث يمكن تصور حصول تعطيل تنفيذ الأحكام إمّا باستعمال سلطته (الموظف) الوظيفية في وقف التنفيذ أو بإمتناع الموظف عمداً عن تنفيذ الحكم. [١]

وأركان الجريمة في حال عدم تنفيذ الموظف للحكم القضائي تتمثّل في الركن المادي وهو استعماله لسلطته الوظيفية، أو أن يكون الموظف نفسه هو المختص بالتنفيذ. [٢]

أمّا الركن المعنوي، وهو قصد وقف تنفيذ الحُكم عمداً. فهنا تشير إلى أنّ المسؤولية الجنائية لجريمة الامتناع عن التنفيذ قد تمتنع في حق الموظف المُختص بالتنفيذ في حال تلقيه لتنفيذ أمر مكتوب صدر إليه من رئيسه. [٣]

وفيما يخص المسؤولية التأديبية فإنها تقوم بحق الموظف بناءً على خطأ يرتكبه، بحيث يُمثل هذا الخطأ إخلالاً بواجبات الوظيفة، ومخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات التي يجب عليه مراعاتها، وهذه المسؤولية تقوم بحق الموظف حتى لو لم تؤدِ إلى ضرر، فمجرد امتناع الموظف عن تنفيذ حكم قضائي، أو عرقلة تنفيذه يُعتبر خطأ تأديبياً يرتب المسؤولية، ويُعد مخالفةً إدارية تُحتِمُ المساءلة والعقوبة[٤]. وفي الأردن تواترت أنظمة الخدمة المدنية التي تحكم عمل الموظف على أنّ قيام المسؤولية التأديبية في حق الموظف لا تمنع من قيام المسؤولية الجنائية، حيث أن الفعل الواحد الصادر من الموظف قد يشكل عملاً مُخلاً بواجبات الوظيفة وفي ذات الوقت يترتب عليه ضرراً جنائياً على المجتمع يستوجب المسؤولية الجنائية. ووفقاً للنظام الجزائي الذي مَرّره المشرع الأردني فإنّ عدم قيام المسؤولية الجنائية في حق الموظف، كقيام الموظف بالتنفيذ الخاطئ مثلاً لا يترتب عليه إعفائه من المسؤولية التأديبية، كما نصّ عليه نظام الخدمة المدنية لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته. [٥]

---

(١) فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص٤٦.
(٢) عبد الواحد، حسني، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص٤٣٤ وما بعدها.
(٣) مراد، عبد الفتاح، جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الإمتناع، القاهرة، دار الكتاب والوثائق، ط٢، مجلد١، ٢٠١٦، ص١٧١ وما بعدها.
(٤) عبد الواحد، حسني سعد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص٤٣٣.
(٥) المادة ١٤٨ من نظام الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧ وتعديلاته.

المبحث الثاني

وسائل مواجهة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية

بعد أن بيّنا في المبحث الأول من هذه الدراسة بعض الجوانب الضرورية واللازمة كمقدمة للمبحث الثاني مثل ماهية التنفيذ وأسباب ومظاهر امتناع الإدارة عن التنفيذ نجد من الضروري أن نبحث في الوسائل الكفيلة بمواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ.

ولعل من أهم الوسائل الفعّالة في حث الإدارة وإجبارها على التنفيذ هو القضاء الإداري والذي بوصفه صاحب الإختصاص الأصيل بنظر المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً بها ويراقب انشطتها، ويمتلك الغاء قراراتها المخالفة للقانون والتعويض عن الضرر الذي يصيب الأفراد من جراء تصرفات الإدارة المعيبة.

كما ويلعب المُشرع والفقه دوراً لا بأس به في مواجهة الإدارة وتعنتها وامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها، وفي سبيل ذلك تمّ استخدام وسائل تقليدية ووسائل حديثة لتذكير الإدارة بواجبها والعودة عن تعنتها وامتناعها.

وتأسيساً على ما سبق فإنّ هذا المبحث سيتضمن المطالب التالية:

المطلب الأول: سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة.

المطلب الثاني: الوسائل التقليدية والحديثة لمواجهة امتناع الإدارة.

المطلب الثالث: الواقع العملي لتنفيذ الأحكام القضائية في الأردن.

المطلب الأول

سلطة القاضي في توجيه الأوامر للإدارة

والحديث في هذا المطلب سيدور حول دور القاضي الإداري والمدني بتوجيه أوامر للإدارة في حال امتناعها ومماطلتها عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة بحقها، فالغاية من النشاط القضائي هو صون الحريات وإقرار الحقوق وإنزال القانون الذي سنّ المشرع على ما يُعرض عليه من وقائع، بحيث يتأكد القاضي –المدني والإداري- أن ما يصدره من أحكام قضائية سوف يُنفذ، فالحكم القضائي هو في حدِ ذاته تطبيق للقواعد القانونية التي أقرها المشرع لحمايته.

والحكم القضائي لا يصدر بمجرد بيان أحقية المُدّعى عليه في دعواه أو لإستكمال الإجراءات القانونية، وإنما لا يهمه سِوى فاعلية الحكم وتحويل الحق إلى واقع.

ولذلك فإنّ هذا المطلب سينقسم إلى فرعين، نُعالج في أولها سلطة القاضي المدني في توجيه أوامر للقضاء، وفي ثانيها سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للقضاء.

الفرع الأول

سلطة القاضي المدني في توجيه أوامر للإدارة

من المعروف أنّ القاضي المدني قد سبق القاضي الإداري في مواجهة الإدارة بوصفه حصن الحريات العامة حيث لم يتقيّد بالحظر المفروض على القضاء الإداري.

فبالرغم من رفض الإدارة لتدخل القاضي الإداري بإصدار أوامر لها باعتبار ذلك تدخلاً في عملها وإخلالاً بمبدأ استقلال الإدارة إلاّ أنها خضعت لرقابة القضاء العادي وتقبلت منه إصدار الأوامر، حيث لم يتردد القاضي المدني في توجيه أوامر لها بالقيام بعمل أو الإمتناع عن عملٍ، كإزالة عمل فيه اعتداء مادي منها، واعادة الأمور إلى نصابها.

وتتجسد سلطات القاضي العادي في توجيه أوامر للإدارة أو حتى توقيع غرامة تهديدية عليها من خلال ما استقر للمحاكم العادية من قواعد تَبيّن بأنها صاحبة الإختصاص في المنازعات المُتعلقة بالحرية الفردية والملكية الخاصة بحكم أنها أقدر جهات القضاء على حماية أموال الأفراد وحرياتهم، واختصاصها هذا تَحدّد من خلال نظريتي الغصب والإعتداء المادي.

ولا نريد أن نخوض بالتفصيلات حول هاتين النظريتين، لكن لابد من تعريف كل منهما تعريفاً مقتضباً، فالغصب هو إستيلاء الإدارة على عقار مملوك للأفراد سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو دائمة، وسواء تمّ ذلك بطريقة مشروعة أو غير مشروعة. [1]

ويختص القضاء العادي بنظر الدعوى سواء وجد نص قانوني يمنحه لاختصاص أو لا يوجد. [2]

---

(1) وقد وجد هذا النظام لتوحيد الاختصاص بالتنفيذ والإشراف القضائي على جميع إجراءات التنفيذ. وتوجد العديد من الإختصاصات لقاضي التنفيذ، ولا مجال للحديث عنها. تفصيلاً حول هذه الاختصاصات، انظر: الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٥٢٧.

(2) انظر: أبو الوفا، أحمد، قاضي التنفيذ، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الدولة، ع٣، يوليو ١٩٧٤م، ص٦٦٣ وما بعدها. انظر: ليله، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية دراسة مقارنة، ١٩٨٥م، ص٣٦٤.

أمّا فيما يخص نظرية الإعتداء المادي[١] فيراد بها قيام الإدارة بأعمال مادية غير مشروعة تمس الأفراد في ملكياتهم أو حرياتهم فتُلحق بهم الضرر، وفكرة الإعتداء المادي ابتكرها القضاء كضمانٍ للأفراد في مواجهة الإدارة حيث يترتب عليها الأخذ بمسؤولية الإدارة والمواطن الذي قام بالتصرف، وقد أُعطي القضاء العادي الإختصاص بوصفه حامي حريات الأفراد وحقوقهم.

وبخصوص قاضي التنفيذ والذي هو نظام يتفرد به القضاء العادي لضمان تنفيذ الأحكام القضائية التي يصدرها. فقد وجد في عام ١٩٣٢ في التشريع الفرنسي، وفي عام ١٩٦٨ أُستحدث في قانون المرافعات المصري. وحول فحوى هذا النظام فهو عبارة عن قاضي من قضاة المحكمة الإبتدائية يُنتدب في كل محكمة جزئية يختص بالإشراف على التنفيذ ويسمى بالقضاء النوعي المشتق. [٢]

الفرع الثاني

سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة

ساد ولفترةٍ طويلة من الزمن مبدأٌ يتضمن حظر توجيه الأوامر للسلطة التنفيذية، حيث أُخِذَ بهذا المبدأ كقاعِدَةٍ مسلمةٍ بها في فرنسا، وعدد من الدول التي سارت في فلك نطاقها القانوني.

ويُقصد بهذا المبدأ أنّ القاضي الإداري لا يملك إعطاء الإدارة[٣] أو تكليفها بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل[٤]، كما ولا يستطيع أن يحل محلها في عمل أو إجراء معين تختص به حتى ولو كان بناءً على طلبٍ من الأفراد. [٥]

---

(١) وقد أطلق عليها العديد من التسميات فالعميد د. يجي يُطلق عليها اغتصاب السلطة، ويصفها هوريو بأنها عملية تقوم بها الإدارة خارج حدود سلطتها أمّا لا فيرير فيتفق مع العميد هوريو ويقول بأنها خروج الإدارة عن سلطتها. انظر: الليثي، مرجع سابق، الهامش، ص٥٢٠، ويشير إلى مرجع د. كامل ليله، الرقابة على اعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٣٦٧.

(٢) فتحي والي، الوسيط في القانون المدني، التنفيذ الجبري، الإداري والقضائي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص٢٥١.

(٣) وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها: "بما أنّ الطعن المقدّم لها من المستدعيين واردٌ على رفض المُستدعى ضدها تنفيذ قرار المحكمة، فإنّ الدعوى تستوجب الرد لأنّ المحكمة لا تملك صلاحية إلزام الإدارة بالتنفيذ، وأنّه ليس من وظيفتها متابعة وضمان تنفيذ الأحكام، لأنها لا تملك توجيه أوامر تُلزم بموجبها الإدارة بتنفيذ أحكامها.
انظر: عدل عليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم ٩٨/٤٢٦، ١٩٩٩، عدد (٦)، ص١٧٨٩.

(٤) يسرى العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر للقاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٥.

(٥) د. حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص٧.

والقاضي الإداري رفض استخدام سلطة توجيه الأوامر للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية منذ السنوات الأولى للثورة الفرنسية[١]، مع أنّ هذا الرفض لم يكن بناءً على نص قانوني مكتوب وإنما يرجع إلى مجموعة من العوامل التاريخية والسياسية لعلّ من ابرزها التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات[٢]، والذي تأطر قانونياً قبل الثورة بسنوات قليلة.

وأساس هذا المبدأ نجده في السياسة القضائية ذات الطابع العملي التي طبقها مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على أعمال الإدارة، وفي نفس الوقت فقد قيّد المجلس نفسه ذاتياً وبمحض إرادته، حيث عمل على ضبط سلطته في عدم توجيه أوامر للإدارة.

وقد قيل الكثير من المبرّرات[٣] حول هذا المبدأ، كان أهمها الإستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يوجب على كل سلطة أن تستقل بمجموعة من الاختصاصات تمارسها بصورةٍ احتكاريةٍ واستثنائيةٍ، ويمتنع على السلطات الأخرى التدخل في عملها، كما أنّ جانباً من الفقه يُبرّر ذلك بالخشية على هيبة القاضي الإداري ذلك لأنه لا يملك من الوسائل والتي يمكن أن تجبر الإدارة على تنفيذ أحكامه. [٤]

كما أنّ جانباً من الفقه الفرنسي أرجع مبدأ الحظر على القاضي تجاه الإدارة إلى وجود النصوص التشريعية الصادرة بعد قيام الثورة الفرنسية، ومنها المرسوم الصادر في ١٧٨٩/١٢/٢٢ والذي يحظر على المحاكم القيام بأي عمل يعرقل وحدات الإدارة العامة، ثم صدر بعد ذلك قانون التنظيم القضائي الصادر في ١٦-١٧٩٠/٨/٢٤، حيث منع المحاكم من التعرض إلى أعمال الإدارة وبأي وسيلة كانت، كما حظر على القاضي التعدّي على الوظائف الإدارية أو محاكم رجال الإدارة، وهناك الكثير من النصوص التشريعية لا مجال لذكرها. [٥]

كما وجد جانبٌ آخر من الفقه يرتكز في تبريره إلى أنّ طبيعة صلاحيات قاضي الإلغاء لا تُجيز له إعطاء الأوامر للإدارة حيث تنحصر مهمته في مجرد الحكم بإلغاء

---

(١) الثورة الفرنسية عام ١٩٨٩.
(٢) صاحب الفضل في ظهور هذا المبدأ مونتسكيو صاحب كتاب روح القوانين.
(٣) محمد باهي، أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص١٧.
(٤) انظر: عبوشه موسى، الإجراءات المتبعة عند إمتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات القاضي الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، ٢٠١٨، ص٧٢.
(٥) انظر: الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٤٥٤.

القرار الإداري أو تقرير مشروعيته من عدمها[١]. وهذا المبرّر مرتبط فقط في دعوى الإلغاء دون دعوى القضاء الكامل التي تسع فيها سلطة القاضي الإداري.

وأخيراً يجب أن نشير إلى أن هناك من يقول بأنّ مبدأ حظر القاضي من توجيه أوامر للإدارة لا يؤخذ على اطلاقه بل يجوز له التدخل كلما لزم الأمر، كما في حالة التعدي والإستيلاء وحالة الغلق الإداري للمحلات التجارية، لا بل إنّ باستطاعته خلق إستثناءاتٍ أخرى، كإعطاء أوامر للإدارة بإرجاع موظف إلى وظيفته واعطائه جميع حقوقه.

الفرع الأول

الوسائل التقليدية لمواجهة الإدارة عند امتناعها عن التنفيذ

كما رأينا فإنّه يمتنع على القاضي الإداري توجيه أوامر إلى الإدارة، كما لا يستطيع أن يحل محلها لتنفيذ أحكامه، فهنا يمكن أن يتحول دور القضاء إلى مُستشار للإدارة بحيث يتبنّى في حُكمه أو في حكمٍ لاحق ما يجب عليها عمله بدقةٍ حتى لا تتذرع بصعوبات تعترضها عند التنفيذ. كما ويعمل على إزالة أيةِ غموضٍ شابَ الحكم قد يعمل على إعاقة تنفيذه، كما أنّه قد يعمل على إحالة المحكوم له إلى الإدارة مبيّناً لها ما ينبغي اتخاذه من إجراءات. [٢]

لكن قد يتبيّن القاضي بأنّ هذه الوسائل قد لا تُؤتي ثمارها مع الإدارة بحيث تبقى الإدارة مُمتنعة عن التنفيذ، مما يضطره اللجوء إلى أسلوب الضغط المالي.

ولذلك فقد كانت بدايات مجلس الدولة الفرنسي مع الإدارة بالأساليب الفردية ومنها أخذ دور المُستشار للإدارة وظهر هذا النوع من التدخل في حُكمه الصادر بتاريخ ١٩٠٣/٦/١٩ في قضية Ledochwski[٣]، حيث بيّن للإدارة ما ينبغي عليها من عمل واعطاء المُدعي للمعلومات، وبعد الحرب العالمية الثانية تعاظم دور مجلس الدولة في التدخل لتنفيذ الأحكام الصادرة بحق الموظفين وحقوقهم كما شمل إختصاصه كمستشار للإدارة جميع المجالات.

ومجلس الدولة وهو يقوم بوظيفة المستشار للإدارة قد يلجأ إلى العديد من الوسائل[٤]. والتي منها الإشارة إلى كيفية التنفيذ في حكمه، وبيان أسباب حكم الإلغاء، ثم

---

(١) عبوشه، موسى، الإجراءات المتبعة عند إمتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات القاضي الإداري، ص٧٤.

(٢) د. حسني، عبد الواحد سعد، تنفيذ الأحكام، مرجع سابق، ص٤٥٦.

(٣) أشار لها الليثي في ص٥٦٤. أخذاً عن حسني عبد الواحد، ص٤٥٩.

(٤) راجع تفصيلاً عند الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٥٦٥-٥٨٢.

اعطاء إرشادات وتوجيهات للإدارة مُضمناً إيّاها في تقرير يصدر عن هيئة مفوضي الدولة. كما أنّ للمجلس صلاحية إصدار فتوىً للإدارة فيما لو واجهتها صعوبات عند تنفيذ الحكم الإداري، وأخيراً فإنّ المجلس قد يلجأ إلى أسلوب التذكير بحيث يُبيّن في حكمه الثاني الإلتزامات التي يُرتبها الحكم الأول، كما أنّ الأمر قد يصل إلى لوم الإدارة Bláme.

ومن الأساليب الودّية لذلك أسلوب الإحالة لجهة الإدارة Revoi حيث يُحيل المحكوم له لجهة الإدارة لإتخاذ اللازم القانوني بحيث تُعتبر الإحالة وسيلة لتنوير المديرين لإزالة الشكوك التي يُمكن أن تُثار بشأن قيمة الشيء المقضي به.[١]

وبالإضافة إلى الأساليب الوديّة وُجد أسلوب الضغط المالي الذي مكّن القاضي الإداري من مُمارسته وذلك عن طريق أساليب نظّمها القانون المدني، كالإلتزام البدلي، والفوائد التأخيرية، كما أنّ المُشرع الفرنسي قنَّن فرض الغرامة التهديدية كأسلوب ضغطٍ مالي بموجب قانون رقم ٥٣٩-٨٠ الصادر عام ١٩٨٠م.

الفرع الثاني

أسلوب الضغط المالي

ولأن القاضي الإداري لا يستطيع أن يُصدر أوامر للإدارة أو يحل محلها في القيام بعملٍ أو الامتناع عنه، كما أنه لا يستطيع أن يُرغمها على ذلك من خلال التهديد المالي، نقول بالرغم من كل ذلك إلاّ أنّ القاضي الإداري قد يُمارس أسلوب الضغط المالي، وذلك بأساليب نظّمها القانون المدني كالإلتزام البدلي والفوائد التخيرية، كما أنّ المُشرع الفرنسي قد قنَّن فرض الغرامة التهديدية كأسلوب ضغطٍ مالي بموجب قانون رقم ٥٣٩-٨٠ الصادر عام ١٩٨٠.

وهنا تحدث عن استبدال الالتزام والفوائد التأخيرية بحيث نتحدث عن الغرامة التهديدية عند الحديث عن إمكانية إستخدامها كوسيلة لِحث الإدارة في الأردن على تنفيذ أحكامها الإدارية.

أولاً: استبدال الإلتزام: حيث تمّ أخذت فكرة إستبدال الإلتزام من القانون المدني الذي يعرف فكرة تعدد محل الإلتزام[٢]، بحيث يقوم على أكثر من محل ويكون واحدٌ فقط منها واجب الأداء، وهو ما يُسمى الإلتزام التخييري، كما يُمكن أن يقع على محل واحد يستطيع المدين تقديمه بدلاً ويُسمى بالإلتزام البدلي. بحيث أنّ محله لم يشمل إلاّ شيئاً واحداً وحينها إذا أدّى المدين بدلاً منه شيئاً آخر، فتبرأ ذمة المدين، ولكن على

---

(١) وقد وصف العميد هوريو الإحالة بأنها إشارة جليلة وبليغة لسلوك وخُلق الإدارة. اشار له الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٥٨٣.

(٢) الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، ص٥٩٥.

العكس من ذلك الإلتزام التخييري والذي يشمل محله أشياء متعدّدة بحيث تبرأ ذمة المدين براءةً تامةً إذا أدّى واحداً منها. [1]

الفرع الثالث

اتباع طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة

في حال صدور حكم قضائي نهائي بالتعويض ضد فرد من الأفراد فإنّ له أن يتوجه للإدارة لإستخدام كافة طرق التنفيذ كالحجز التنفيذي والحجز على المنقول، أو غير ذلك. لكن السؤال المطروح في نفس المقام هنا في حال صدور حُكم نهائي في مواجهة الإدارة هل يُمكن للأفراد مواجهتها فيما إذا قامت بالتعنُّتْ والرفض في تنفيذ الحكم، كما يتم مواجهة الأفراد بعضهم لبعض؟

الإجابة تأتي بالقول أنّ طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة لا تُتْبّع في مواجهة الإدارة حتى لو رفضت التنفيذ، وذلك تطبيقاً للمبدأ الذي يحظر استخدام هذه الطرق في مواجهتها، وهذا المبدأ استقر إعمالُه في فرنسا بمقتضى قانون ١٦-١٧٩٠/٨/٢٤ وبموجب المادتين ٨، ٩ من قانون ١٧٩٠/١١/٢٢ والذي جاء فيهما أنّ الاموال العامة وما يتصل بها لا تُمثل ضماناً للدائنين، ولذا لا يُمكن الحجر عليها أيّاً كان نوعها.

والحقيقة أن هذا المبدأ يتسم بالعمومية الإجرائية التي تقتضي تطبيقه بحيث يسري على كافة الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، فالعبرة بالجهة التي صدر ضدها الحكم، وليس مُصدره.

ثم العمومية الموضوعية والتي تُعني أنّ هذا المبدأ يَرِدُ على جميع أموال الأشخاص العامة أو الخاصة المُكلفة بإدارة مرفق عام. وأخيراً يمتاز هذا المبدأ بالعمومية الشخصية حيث ينطبق على جميع أشخاص القانون العام. [2]

ولذلك فإنّ الفقه قدّم العديد من المُبرّرات لإعمال هذا المبدأ منها[3]:

---

(١) والشروط لكي يكون الإلتزام تخييرياً:
١-تعدد محل الإلتزام.
٢-توافر نفس الشروط الواجب توافرها في محل الإلتزام .
٣-أن يكون أحد هذه المحال هو الواجب الأداء.
انظر: الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٥٩٦.

(٢) الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص٦٤٠.

(٣) عبد الباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص٣٥٨، أشار الليثي إلى costa وذلك في ص٦٤١.
Costa (J.P.) Lexecution des decision, de Justice. AJDA; ١٩٩٥. P. ٢٢٧.

١- أن الدولة أو الأشخاص العامة ذمتها المالية عامرة أو ملئى، إذ ما لديها من مال يكفي لتفي بما يصدر ضدها من أحكامٍ مالية.
٢- أن الأشخاص العامة تستهدف من أعمالها المصلحة العامة، ولذلك فإنّ ما لديها من أموال يكون مُخصص لهذا الغرض، ولذلك فتغليب المصلحة الخاصة للمحكوم له على المصلحة العامة يُعد تأخيراً لحساب المصالح الخاصة.
٣- هناك وسائل أخرى غير طرق التنفيذ العادي لإجبار الأشخاص العامة على التنفيذ كالتظلم والشكوى وغيرها.

وفي مصر فإنّ المادة (٧٨) من القانون المدني جاءت لتفيد بأنّ الأموال العامة كالعقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الإعتبارية العامة مُخصصة لمنفعة عامة، لا يجوز التصرف فيها أو الحجر عليها أو تملكها بالتقادم.

وفي الأردن فإن المادة (٦٠) من القانون المدني نصّت على أنه "تُعتبر أموال عامة جميع العقارات التي للدولة أو الأشخاص الحُكمية العامة والتي تكون مخصصة للمنفعة العامة ولا يجوز التصرف بها أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمن"، وجاءت المادة ٢٧ من قانون التنفيذ لتمنع التنفيذ على الأموال العامة.

ولكن قد يكون للإدارة أموالاً خاصة غير مُخصصة للمنفعة العامة أو المرفق العام وإنما تملكها الإدارة أو اشخاصها المعنوية ملكيةً خاصة كأي ملكية تعود لفردٍ عادي، ويتم التصرف بها مثل تصرف الأفراد العاديين في أموالهم الخاصة، فهنا يجب التنويه بأن قاعدة حظر التنفيذ لا تسري عليها وإن كانت في النهاية تصب في المصلحة العامة بشكل غير مباشر من خلال عوائدها على الخزينة. [١]

ونتيجةً للبحث حول اساس منع اللجوء إلى الطرق العادية في التنفيذ ضد الإدارة، فقد إستند الفقه إلى العديد من النظريات. [٢]

الفرع الثالث

موقف القضاء والتشريع من تنفيذ الأحكام الإدارية

حاول القضاء الإداري ايجاد بعض الحلول لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، وكذا الأمر فإنّ المشرع لم يقف مكتوف الأيدي أمام تعنت الإدارة، فكانت له

---

(١) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، ١٩٨٤، ص٣٢٠. انظر: د.عصمت الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، (المسؤولية الإدارية)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٨٠.

(٢) ومن هذه النظريات نظرية قرينة اليسار والشرف، ونظرية الفصل بين القاضي والإدارة، ونظرية إناطة التنفيذ بالمحكوم ضده، ونظرية تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة. انظر للإستزادة حول هذه النظريات د. حسني عبد الواحد، مرجع سابق، ص٣١٢ وما بعدها.

محاولات لوضع قوانين للضغط على الإدارة والحد من تعنتها ومماطلتها في تنفيذ أحكام القضاء.

وفي هذا الفرع نبين بإختصار شديد وفي فقرتين متتاليتين موقف كل من القضاء والتشريع من تنفيذ الأحكام الإدارية.

أولاً: موقف القضاء: والكلام دائماً يدور حول القضاء الفرنسي لأنّه هو السبّاق دائماً لوضع الحلول، حيث حاول تطبيق مفهوم المقاصة والتي نجد أساسها في قضاء القانون الخاص، حيث يكون أطراف العلاقة -دائناً ومديناً- في نفس الوقت، فإذا ما اتّحد الدينان جنساً ونوعاً تبرأ ذمة أحدهما بمقدار الدين الأقل بين الطرفين. [١]

أما بالنسبة لإستخدام القضاء سلطة الوصاية المركزية في تنفيذ الأحكام القضائية حيث تتمتع سلطة الوصاية المركزية بقدرةٍ في مواجهة السلطات المحلية، فتُمكنها هذه القدرة من إلزام هذه السلطات بأداء ما عليها تجاه المحكوم له. ولعلّ هذه الوسيلة هي من انجح الوسائل التي ألزمت الإدارة بدفع ما قضي به من تعويضات.

ثانياً: موقف المشرع: كان من ثمرة الإصلاح التشريعي لقانون القضاء الإداري الفرنسي أن منح المتقاضي حقاً بالمطالبة بتوقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة عند إمتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية، حيث أنّ تعنُت الإدارة ورفضها ومماطلتها بتنفيذ الأحكام أدّى إلى انتشار هذه الوسيلة.[٢]

وهنا لابد من الإشارة إلى المقصود بالغرامة التهديدية مبلغٌ من المال يَحكم به القاضي على المدين بدفعه عن كل يوم أو أسبوع أو شهر أو أي فترة زمنية أخرى يَمتنع فيها المدين عن التنفيذ العيني الذي حُكم به مقروناً بتلك الغرامة[٣]، وفي القانون الإداري هي عقوبة تبعية تحد بصفة عامة بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري أو التأخير في تنفيذها. [٤]

---

(١) انظر: عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ج١، ص٨٧٣.

(٢) وهناك اساليب أخرى أوجزها المشرع الفرنسي لحث الإدارة على التنفيذ منها:
-اسلوب التقارير السنوية المقدّم من مجلس الدولة للحكومة.
-انشاء نظام الوسيط (المديايتر) والذي يتم من خلاله تلقي الشكاوي ممّن يواجهون صعوبات في تنفيذ أحكامهم من قبل الإدارة. انظر حول ذلك: ضيف الله، جهاد، الوسائل المستحدثة = =لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، التجربة الفرنسية إنموذجاً، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، سنة (٦)، عدد (٣)، سبتمبر، ٢٠١٨، ص٣٠٢.

(٣) العدول، جلال، أصول أحكام الإلتزام والإثبات، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٦٦، ص٨١.

(٤) محمود صالح، الشافعي، آليات تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في مجال المنازعات الإدارية، مطبعة أبو المجد، القاهرة، ط١، ٢٠١٣، ص٢٩٨. مشار له في ضيف الله، جهاد، مرجع سابق، ص٦٤٣.

وهنا لابد أن نشير إلى أن أولى محاولات المشرع الفرنسي للأخذ بالغرامة التهديدية ضد الإدارة كان في قانون ١٩٨٠/٧/١٦، وكان ذلك يمنح مجلس الدولة الفرنسي فقط الحق بغرض الغرامة على الإدارة في حال تعنتها، وفي قانون ١٩٩٥/٢/٨ رأى المشرع التوسع في منح الغرامة بحيث تصبح حقاً لجميع المحاكم الإدارية، وذلك لتحقق نتيجة أفضل.

وقد منح قانون ١٩٨٠ الحق للمضرور بالتوجه مباشرةً إلى الموظف المالي المختص للحصول على حقه بالتعويض إذا لم تقم الإدارة بالتنفيذ ضمن المدة المحدّدة لها.[١]

وتتميز الغرامة التهديدية كوسيلة معترف بها للقاضي الإداري لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكامها القضائية، بأنها وسيلة تهديدية تحكمية، وأنها تقدّر عن كل وحدة زمنية، وأنها مؤقتة وأخيراً فإنه وللقضاء بها يجب على صاحب الشأن تقديم طلب لذلك.[٢]

وعليه فإنّ الغرامة التهديدية إما أن تفرض معاصرة للأمر الصادر من القاضي الإداري أو بصورة لاحقة للحكم القضائي عند امتناع الإدارة عن التنفيذ.

وأسلوب معاصرة الأمر الصادر من القاضي الإداري هو الأسلوب الأمثل والأفضل حيث يخفف العبء عن كاهل القضاء الإداري بعدم اللجوء إليه لاحقاً.[٣]

ولعلّنا قبل أن نترك الحديث عن هذا الأسلوب في الضغط على الإدارة أثناء امتناعها عن التنفيذ أنْ نشير إلى إمكانية الأخذ به في الأردن.

من المعلوم أن القاضي الإداري في الأردن ليس لديه القدرة ولا الصلاحية أولاً أن يوجه الأوامر إلى الإدارة من أجل تنفيذ الأحكام القضائية، ويجب أنْ نعلم بأن دوره – أي القاضي الإداري- يتوقف عند حد القول بمشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري، وفي حكم لمحكمة العدل العليا تقول: "....من حق المحكمة أن تبسط رقابتها على مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري"[٤]، كما قضت بأنها لا تملك وبحكم وظيفتها القضائية صلاحية الزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها....".[٥] وذلك خلافاً لما هو موجود في النظام القانوني الفرنسي. فموقف القاضي الإداري وفقاً لأحكام القضاء الإداري في الأردن موقفٌ سلبيٌ قاصر على إعادة الحال إلى ما كان عليه، وهنا حبذا لو يستجيب المشرّع الأردني ويُعطي القاضي الإداري القدرة على تطبيق التجربة الفرنسية في مجالي توجيه الأوامر للإدارة، وفرض الغرامة التهديدية.

---

(١) الليثي، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، ص٦٤٣.
(٢) ضيف الله، جهاد، الوسائل المستحدثة، مرجع سابق، ص٣٠٣.
(٣) ضيف الله، جهاد، الوسائل المستحدثة، مرجع سابق، ص٣٠٦.
(٤) محكمة العدل العليا، رقم ٢٠٠٨/١٤٠، سنة ٢٠٠٨، مركز عدالة للنشر.
(٥) محكمة العدل العليا، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، رقم ١٩٩٨/٤٤١، سنة ١٩٩٩، ص٢٩١٨.

المطلب الثالث

الواقع العملي لتنفيذ الأحكام القضائية في الأردن

وبالنسبة للأردن فإنني أرى أنّ حصر أمر التنفيذ في يد رئيس الوزراء وفقاً للمادة (١١) من قانون دعاوى الحكومة رقم ١٩٥٨/٢٥ يقف حجر عثرةٍ في استخدام الأساليب المختلفة سواء الودية أو الضغط المالي أو غيرها.

وتتلخص آلية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في حق الإدارة، بأنّ المشرع الأردني جعل التنفيذ حصراً في رئيس الوزراء كما تمّ الإشارة سابقاً وذلك من النص على ذلك قانون دعاوى الحكومة[١] حيث نصّت تلك المادة على أنّه "عند اكتساب الحكم الصادر ضد الحكومة الدرجة القطعية تُرفع صورة مصدقةٌ عن الحكم النهائي إلى رئيس الوزراء الذي عليه أن يأمر بتنفيذه، أمّا الأحكام الصادرة ضد الملك فإنها ترفع لجلالته ليأمر بتنفيذها، وليس لدوائر الإجراء أن تقوم بأية معاملة إجرائية من أجل تنفيذ تلك الأحكام".

والمتفحص لهذه المادة يجد أنّ سلطة رئيس الوزراء تجاه تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بحق الإدارة هي سلطةٍ مُقيدة وليس تقديرية، وذلك يتبيّن من خلال قول المادة "الذي يأمر بتنفيذه".

كما أنّ الجهة الوحيدة المُخولة بالتنفيذ هي رئاسة الوزراء من خلال رئيس الوزراء وليس لدوائر التنفيذ القدرة على اتخاذ أي إجراء تجاه تلك الأحكام. وهذا النص ينطبق على جميع المرافق والوزارات والمؤسسات العامة والبلديات.

ولكن ومن خلال سؤالنا للمسؤولين في رئاسة الوزراء ولبعض المتعهدين والمقاولين والأشخاص الذين قاموا بتنفيذ أحكامهم فإنّ الواقع العملي للتنفيذ يبدأ بإحضار صورة مصدقة عن قرار الحكم إلى الدائرة القانونية في رئاسة الوزراء والتي تقوم بدورها توجيه كتاب الوزارة المالية/ دائرة دعاوى الحكومة للقيام بتنفيذ الحكم.

وإذا كان الحكم صادر على إحدى الدوائر التابعة إلى رئاسة الوزراء فإنّ وزارة المالية تقوم بمباشرة بصرف المصاريف المُتعلقة بالدعوى كالرسوم وأتعاب المحاماة وغيرها. وبعدها يتم توجيه كتاب إلى الدائرة الصادر الحُكم ضِدها لتنفيذ الشق المُتعلق بأصل التعويض، وذلك لأسباب إجرائية تتعلق بموازنات الدوائر المرصود فيها مبالغ لقضايا الاستملاك. كما ويوجد بعض المرافق المُستقلة كالجامعات مثلاً، فيجري عليها ما يجري على المرافق التابعة لسلطة الوصاية، وذلك لإجبارها على التنفيذ وذلك من خلال رئاسة الوزراء حيث يقوم رئيس الوزراء بمخاطبة المرفق مباشرةً.

ويُعتبر الإمتناع عن التنفيذ جريمةً جزائيةً وفقاً لمنطوق المادة (١٨٢) من قانون العقوبات رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ حيث جرمت الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية غير المُبرّر فقالت: "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرةً أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يُؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، أو جباية الرسوم والضرائي المُقرّرة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي، أو أي أمرٍ صادر عن سلطةٍ ذات صلاحية، يُعاقب

---

(١) المادة ١١ من قانون دعاوى الحكومة رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٨.

بالحبس من شهر إلى سنتين، وإذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً يعاقب بالحبس من اسبوع إلى سنة".

وفي مصر نصت المادة ١٢٣/عقوبات على عزل كل موظف استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح كما جاء بفقرة المادة (١٢٣) الثانية "أنّه كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو أمرٍ بعد مُضي ثمانية أيام على إنذاره على يد محضرٍ فيعاقب بالحبس"، وذلك طبعاً إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف.

ومن البديهي أنّ عدم التنفيذ والامتناع الذي يعود إلى عدم وجود مخصصات مالية في الموازنة لا يدخل ضمن ما هو معاقب عليه بنص المادة (١٨٢) في قانون العقوبات الأردني، حيث يتم في هذه الحالة الطلب من المدّعي الانتظار لحين رصد مبلغه في الموازنة المقبلة مُضافاً إليه الفوائد التأخيرية.

وبالنسبة للبلديات والمرافق المحلية، فإن المضرور يتوجه لها مباشرة، إلاّ إذا تعنتت فإن المضرور يلجأ إلى رئاسة الوزراء، فإنْ أصرّ على تعنته فتقوم رئاسة الوزراء بالاقتطاع من مستحقاته لديها.

ولكن قد يحصل وتتعنت رئاسة الوزراء نفسها وتمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر بحقها، فلا يبقى أمام المضرور إلاّ اللجوء إلى تفعيل نص المادة (١٨٢) من قبل قضاء نريه، والخاصة بامتناع الموظف عن تنفيذ الأوامر الموجهة له.

أمّا بخصوص تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية المتعلقة بأمور لا تتعلق بالتعويض المالي، كالقرارات الصادرة ضد الإدارة بخصوص موظفيها وأوضاعهم الوظيفية كالترفيع والنقل والاستيداع والانتداب والإعارة، والتقاعد وغيرها، فإنّ على الإدارة أن تلتزم بتنفيذ قرارات وأحكام القضاء الإداري وإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار. وكذلك إصدار الإدارة قراراتها الموجهة ضد الأفراد وخاصة قراراتها المتعلقة بالتعسف باستخدام السلطة والمحاباة والتمييز ضد الأفراد في اقتضاء الخدمة من المرفق العام وغير ذلك فإنّ الإدارة ملزمة ابتداءً بعدم فعل ذلك، ولكن إنْ حصل وقام المسؤول أو أحد موظفيه في المرفق بفعل ذلك وأقرّ القضاء بأحكامه بأنّ على الإدارة العودة عن قرارها والعمل على تصويب الوضع، فإنّ الأمر يتطلب رضوخ الإدارة لذلك.

أمّا فيما يخص بالأحكام القضائية الإدارية الصادرة بحق الإدارة بتصويب أوضاع الموظفين والأفراد المتعاملين مع الإدارة؛ فإننا نتمنى على المشرّع أن يُعطي المسؤول عن ذلك القرار وتصويبه فترة ولتكن ثلاثون يوماً، وبعدها فإن كان هناك امتناع، فإن العقوبة المُقرّرة تكون العزل من الوظيفة، أو السجن بغرامة، وفي هذا المجال يرى الباحث أن يتم استثناء الحكم الجزائي بإدانة الموظف من حُكم المادة ٢/٢٧ عقوبات والخاصة بإمكانية استبدال عقوبة الحبس بغرامة مالية أو الحبس لمدة تزيد على ثلاثة أشهر حتى لا يستطيع الموظف الممتنع استبدالها بغرامة مالية.

الخاتمة:

بعد هذه المحاولة المتواضعة والتي قادت الباحث لدراسة العديد من المواضيع تحت هذا العنوان الشائك، والذي من خلالها تمّ تعريف الحُكم القضائي وأساسه، وأسباب ومظاهر وصور إمتناع الإدارة وتعنتها وإحجامها عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة بحقها. وكان ذلك في مبحثٍ أول اشتمل كذلك على بيان مدى إمكانية الإدارة لتوجيه أوامر للقضاء سواء العادي أو الإداري حيث تبيّن لنا الوضع في كل من فرنسا والأردن ومصر، وفي المبحث الثاني من هذا البحث بيّن الباحث الوسائل التقليدية والحديثة المستعملة لإجبار الإدارة وأحياناً حثها على الرضوخ للحكم القضائي وتنفيذه، ثمّ تمّ بيان –وباختصار شديد- للواقع العملي الذي يتم من خلاله سير عملية تنفيذ الأحكام القضائية في الأردن، وما هي العقوبات المُترتبة في حال إمتناع الموظف العام عن التنفيذ.

النتائج:

واظهرت الدراسات العديدة من النتائج حيث أنّ الوسائل التقليدية باتت عاجزة عن تمكين المتقاضي مع الإدارة من استيفاء حقه كما أنّ الدعوى الجزائية التي ترفع ضد أحد موظفي الإدارة باتت غير ناجعةٍ، وخاصة لدينا في الأردن حيث يمكن للموظف إستبدالها[1]، كما وتبيّن من خلال استعراض التشريعات الفرنسية وخاصة مجلس الدولة بأنه استطاع وبعد عام ١٩٨٠ من إحداث إصلاح تشريعي يتيح له توجيه الأوامر للإدارة للتنفيذ، وفرض الغرامة التهديدية. في حين أنّ المشرّع الأردني لم يستجب لغاية الآن لذلك مع أنّ الفرصة لاحت له عام ٢٠١١ بعد إجراء تعديلات جذرية على الدستور وعلى قانون القضاء الإداري.

---

(1) كما حصل مع مدير عام الضمان الاجتماعي عندما رفض حكم المحكمة الخاص بالرضوخ إلى لجنة التعيينات، ولم يعترف بالتعيينات فجاء حكم المحكمة ملزماً له بإعادة إحدى اللواتي قابلنَ للوظيفة فما كان منه وبعد الحكم عليه بالحبس ٣ أشهر إلاّ أنّه قام بدفع بدلاً لذلك.

التوصيات:

١- العمل على إنشاء دائرة للتنفيذ القضائي وياحبذا لو يُطلق عليها -نظام قاضي التنفيذ الإداري- لدى محاكم القضاء الإداري تتمثل مهمتها في النظر بإشكالات التنفيذ التي قد تظهر ودراستها، وتسهيل تنفيذ القرارات القضائية الإدارية لدى الإدارة عند إمتناعها.
٢- نتمنى على القضاء عند الحُكم على موظف بموجب المادة (١٨٢) أن لا يحكم بوقف التنفيذ وجعله هو الأصل، وأن لا يتم ذلك إلاّ في أضيق الحدود ولمن يستحق فقط.
٣- نتمنى أن يتم إجراء التعديلات التشريعية اللازمة لإتاحة الفرصة لتعيين وسيط أو ميديايتر لتلقي طلبات الأفراد المتعلقة بسير المرافق العامة بحيث يعمل –الوسيط- على حثّ الإدارة على إعادة النظر في موقفها من القرارات الصادرة بحقها والتي تمتنع عن تنفيذها.
٤- قد يكون الموظف المتمتع بمرتبة وزير، فالمعروف أنّه وحتى يُحاكم لابد من رفع الحصانة عنه من قِبل مجلس النواب لإحالته إلى القضاء وبالأغلبية المطلقة، فياحبذا لو يتم استثناء جريمة الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من شرط رفع الحصانة.
٥- أمّا فيما يخص بالأحكام القضائية الإدارية الصادرة بحق الإدارة بتصويب أوضاع الموظفين والأفراد المتعاملين مع الإدارة؛ فإننا نتمنى على المشرّع أن يُعطي المسؤول عن ذلك القرار وتصويبه فترة ولتكن ثلاثون يوماً، وبعدها فإن كان هناك إمتناع، فإنّ العقوبة المُقرّرة تكون العزل من الوظيفة، أو السجن بغرامة، وفي هذا المجال يرى الباحث أن يتم استثناء الحكم الجزائي بإدانة الموظف من حُكم المادة ٢/٢٧ عقوبات والخاصة بإمكانية استبدال عقوبة الحبس بغرامة مالية أو الحبس لمدة تزيد على ثلاثة أشهر حتى لا يستطيع الموظف الممتنع استبدالها بغرامة مالية.
٦- نتمنى على المشرع الأردني أن يتبنى مسار مجلس الدولة الفرنسي وتعديل المادة (٣٤) من قانون القضاء الإداري رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٤ وذلك بالسماح للقاضي الإداري بتوجيه الأوامر القضائية للإدارة وثنيها عن تعنُّتها عن التنفيذ في حال حدث ذلك.

تمّ بحمد الله

المصادر والمراجع

أفانده، إبراهيم، تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، ١٩٨٦، ص١٨٧.

بلماحي، زين العابدين، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، ٢٠٠٨، ص٧١.

جيزه، عبد المنعم عبد العظيم، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة بين المغرب وفرنسا، دار الفكر العربي، ط١، القاهرة، ١٩٧١، ص٥٤٤.

الحاج يوسف، خليل عمر، تنفيذ الأحكام الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠١٤، ص٤١ وما بعدها.

حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، ١٩٨٤، ص٣٢٠. انظر: د.عصمت الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، (المسؤولية الإدارية)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٨٠.

حسنين، ساكار كاكه، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأحكام القضائية (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٨، ص٧.

حمدي علي عمر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص٧.

رمضاني، فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج الخضر باتنه، ٢٠١٤، ص١٠٨.

الشطناوي، فيصل، الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة واشكاليات التنفيذ، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣، الملحق ١، الجامعة الأردنية، ٢٠١٦، ص٥١٠.

ضيف الله، جهاد، الوسائل المستحدثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، التجربة الفرنسية إنموذجاً، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، سنة (٦)، عدد (٣)، سبتمبر، ٢٠١٨، ص٣٠٢.

الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٦، ص١٥٤.

الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩١، ص٥٦٩.

عابدين، محمد أمين بن عمر بن عبد العزيز عابدين، حاشية ابن عابدين رد المحتار على الدر المختار، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠، ج٥، ص٢٩٧.

عبد الباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص٣٥٨، أشار الليثي إلى costa وذلك في ص٦٤١.

عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ج١، ص٨٧٣.

عبد الواحد، حسني سعد، تنفيذ الأحكام القضائية، مطابع مجلس الدفاع الوطني، ١٩٨٤، ص٣٩٥.

عبد الواحد، حسني، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص٤٣٤ وما بعدها.

عبوشه موسى، الإجراءات المتبعة عند إمتناع الإدارة عن تنفيذ قرارات القاضي الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، ٢٠١٨، ص٧٢.

أبو العثم، فهد، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص٢٤٠.

العدول، جلال، أصول أحكام الإلتزام والإثبات، منشأة المعارف الإسكندرية، ١٩٦٦، ص٨١.

العيسى، عطاالله بن سليمان، امتناع المدين عن تنفيذ الأحكام القضائية (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٢، ص٢١.

غيبريال، ثابت، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، منشأة المعارف، ط١، الإسكندرية، ص٤٤.

فتحي والي، الوسيط في القانون المدني، التنفيذ الجبري، الإداري والقضائي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص٢٥١.

فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص٤٦.

كنعان، نواف، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع٤، ٢٠٠١، ص٢٧١.

الليثي، محمد سعيد إبراهيم، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص٣١.

ليله، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية دراسة مقارنة، ١٩٨٥م، ص٣٦٤.

محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص١٣.

محمود صالح، الشافعي، آليات تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في مجال المنازعات الإدارية، مطبعة أبو المجد، القاهرة، ط١، ٢٠١٣، ص٢٩٨.

مراد، عبد الفتاح، جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الإمتناع، القاهرة، دار الكتاب والوثائق، ط٢، مجلد١، ٢٠١٦، ص١٧١ وما بعدها.

أبو الوفا، أحمد، قاضي التنفيذ، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الدولة، ع٣، يوليو ١٩٧٤م، ص٦٦٣ وما بعدها.

يسرى العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر للقاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٥.

أبو يونس، محمد باهي، الغرامة التهديدية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص١٣٩.

المراجع الأجنبية:

Bon (P.): Un Progres de lEtal de droit; La Loil ٦ Juillet, ١٩٨٠, R.D.P. ١٩٨١. Op. cit.p.٩.

C.C. ١٩ Nov. ١٩٩٧, F. Sclitez' en polynesie francaise, p.٢٥٤, A.I. ١٩٩٧, p.٩٦٣.

Costa (J.P.) Lexecution des decision, de Justice. AJDA; ١٩٩٥. P. ٢٢٧.

Vedel (G.) et Delovle, (P.): Droit administrative, PUF, ١٩٩٢, p. ٣٩٢. Morel (R): Traité églementaire de droit civile, ٢ed, paris, ١٩٤٩, p.٥٤٥.

جميع المراجع باللغة الإنجليزية مشار إليها عند مؤلفين آخرين أُخذت منهم للاستزادة ولذا اقتضى التنبيه.