امتيازات سلطة الإدارة في مواجهة الأفراد في سلطنة عمان

الباحث/ خميس بن هاشل بن جميل السعدي

باحث لدرجة الدكتوراه– كلية الحقوق– جامعة عين شمس

تحت إشراف

أ.د. ربيع أنور فتح الباب

أستاذ القانون العام– كلية الحقوق– جامعة عين شمس

(ISSN: 2537 - 0758)

امتيازات سلطة الإدارة في مواجهة الأفراد في سلطنة عمان

الباحث/ خميس بن هاشل بن جميل السعدي

الملخص:

يسود عالمنا الإنساني اتجاها اخذ بالنمو والاتساع على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية كافة على حد سواء للاهتمام بضرورة تمتع الإنسان الفرد بمجموعة أساسية من الحقوق والحريات الطبيعية والمكتسبة فضلا عن توفير الحماية لها بواسطة الوثائق كافة على اختلاف درجات إلزامها دستورية كانت أم غير دستورية وأن كان هذا الاتجاه ليس بنتاج الفكر الإنساني المعاصر كما قد يتصور مؤرخو المبادئ الحقوقية والمواثيق والإعلانات الإنسانية العالمية والإقليمية والوطنية، إذ يرجع بجذوره إلى الفلسفة الإغريقية القديمة والحضارات الإنسانية السابقة على الميلاد والرسالات السماوية والتي تتصدرها الرسالة الإسلامية وما جاءت به الشريعة السمحاء من مبادئ لتقديس الحق والحرية والمساواة لتكريم بني الإنسان.

ولكن على الرغم من الحرص والاهتمام على المستوى الوطني والإقليمي والدولي بالحقوق والحريات ورغم بريق الكلمات وحسن صياغة النصوص المتعلقة بحقوق الإنسان ووجوب الحفاظ عليها من قبل الجميع نجد هناك تعسفاً وانتهاكاً لما يفترض تمتع الإنسان به من حقوق وحريات ففي ظل الدولة المعاصرة لا يستطيع الإنسان اقتضاء حقه بنفسه وبالطريق المباشر كما لا يستطيع في الوقت ذاته الامتناع عن تنفيذ أوامر السلطات العامة بحجة عدم مشروعيتها أو مخالفتها للقوانين والأنظمة ولهذا ومن أجل تمكينه من اقتضاء حقوقه كان لابد أن يتدخل القانون لينظم هذه المسالة ويمنح بموجب هذا التنظيم مجموعة من الوسائل القانونية تمكنه من استحصال حقوقه إزاء تصرفات الإدارة غير المشروعة في مواجهته.

الكلمات المفتاحية: حقوق الإنسان– امتيازات الإدارة– مبدأ المشروعية– القرا الاداري.

Summary:

In our human world, there is a trend that is growing and expanding at all national, regional and international levels alike, to pay attention to the necessity of the individual human being enjoying a basic set of natural and acquired rights and freedoms, as well as providing protection for them through all documents, regardless of their degrees of binding, whether constitutional or

unconstitutional, even if this trend is not The product of contemporary human thought, as historians of human rights principles, global, regional and national humanitarian charters and declarations might imagine, as it traces its roots back to ancient Greek philosophy, human civilizations that preceded birth, and heavenly messages, topped by the Islamic message, and the principles brought by the tolerant Sharia to sanctify right, freedom, and equality to honor human beings.

But despite the care and attention at the national, regional and international levels for rights and freedoms, and despite the brilliance of words and the good wording of texts related to human rights and the necessity of preserving them by everyone, we find there is arbitrariness and violation of the rights and freedoms that a person is supposed to enjoy. Under the contemporary state, a person cannot fulfill his rights by himself. In the direct way, he cannot, at the same time, refrain from executing the orders of the public authorities on the pretext of their illegality or violation of the laws and regulations. Therefore, in order to enable him to exercise his rights, the law had to intervene to regulate this issue and grant, according to this regulation, a set of legal means that enable him to obtain his rights in the face of the actions of the public authorities. Illegitimate management is confronted.

Keywords: human rights- administrative privileges- the principle of legality- administrative decision.

أولاً: مقدمة

يجب على السلطة الإدارية أن تخضع قراراتها لمبدأ المشروعية ومن ثم عليها احترامه والالتزام بحدوده فهو الأساس لمشروعية أعمالها لإنها بهذا المبدأ تضمن احترام حقوق الأفراد في مواجهة السلطة العامة وتقييم نوعا من التوازن بين مصالح الأفراد والمصلحة العامة وبهذا يحقق مبدأ المشروعية حماية للأفراد عن طريق التزامهم بالقوانين التي تسري عليهم من جهة والتزام السلطة الإدارية بالقوانين وتطبيقها أيضاً من جهة ثانية[١].

[١] الدكتور/ محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، بدون ذكر دار نشر، ١٩٧٠، ص ١٦٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

ذلك لأن امتيازات السلطة العامة ليست غاية في ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق مصلحة الجماعة فيقتضي هذا من السلطات الإدارية احترام حقوق الأفراد وحرياته الأساسية كما إنها لا تستطيع تقييدها إلا استثناءً عندما تستلزم المصلحة العامة ذلك التقييد وهذا ما أكدته المادة (٤) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩ بنصها أن (الحرية يمارسها الأفراد بالقدر الذي يسمح للآخرين بممارستها بنفس المدى) وقد جرت محاولات عدة للموازنة ما بين متطلبات العمل الإداري في تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرافق العامة بانتظام من جهة وحماية حقوق الأفراد من جهة أخرى[٢]. وعليه لا يمكن للسلطة الإدارية حرمان الأفراد من التمتع بممارسة حقوقهم إلا في ظل ظروف معينة سناتي على بيانها وبموجب تشريع يوافق عليه ممثلو الشعب فيما بعد فضلا عن ذلك فإن من واجبات السلطات الإدارية حماية ممارسة الأفراد لحقوقهم ومنع أي اعتداء قد يقع على تلك الحقوق[٣].

يمنح القانون العام الإدارة جُملة من الامتيازات لتنفيذ قراراتها فهو بدايةً يسمح للإدارة بإن تبادر في اتخاذ القرار الذي تُرتب بموجبهِ التزام أو مركز قانوني للفرد ولو لم يصدرْ عنه أي تصرف. ويمتاز القرار الإداري بإن له قوة تنفيذية بذاته أي بمعنى أنه ينتج آثار قانونية مباشرة في مواجهة المركز القانوني للفرد دون الحاجة إلى موافقتهِ. كما يمتاز القرار الإداري بقرينة المشروعية وهي قرينة بسيطة تفترض سلامة كل قرار إداري إلى أن يُثبت من صدر القرار في مواجهتهِ عكس ذلك. أخيراً تملك الإدارة أهم وأخطر امتياز عند تنفيذها لقراراتها الإدارية إلا وهو امتياز التنفيذ المباشر بمعنى أن الإدارة قد تنفذ قراراتها مباشرةً وقسرياً دون الحاجة إلى موافقة القضاء.

ثانياً: أهمية البحث

لا شك أن البحث في امتيازات سلطة الإدارة في مواجهة الأفراد يعكس أهمية فهم العلاقة بين السلطة والأفراد وتأثيرها على الديناميكيات المؤسسية والفردية، وفهم كيف

---

[٢] الدكتور/ هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠١، ص ٣٣٥، محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقها، النسر الذهبي، ٢٠٠٢، ص١٩، الدكتور/ منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية بمواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص٢٨٣.

[٣] الدكتور/ محمد عبد الحميد أبو زيد، مبدأ المشروعية وضمان تطبيقها، المرجع السابق، ص ٨٧، ٨٨.

يؤثر توزيع السلطة والامتيازات على التوازن بين القوة والمسؤولية في المؤسسات، وهو ما يسهم في تطوير نماذج إدارية أكثر عدالة وفعالية.

ثالثاً: نطاق البحث

يتحدد نطاق البحث حول امتيازات سلطة الإدارة في مواجهة الأفراد، لذا يتناول البحث تعاظم سلطة الإدارة في القرار الإداري، كذلك دور الإدارة في كيفية تنفيذ القرار الإداري، حيث أن للإدارة استخدام سلطتها القسرية في تنفيذ قراراتها لما للقرار الاداري من وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، ويخرج عن نطاق البحث تعريف القرار الاداري وبيان عناصر مشروعيته وكيفية الرقابة القضائية عليه.

رابعاً: مشكلة البحث وتساؤلاته

تتجسد مشكلة البحث في ماهية امتيازات سلطة الإدارة في مواجهة الأفراد، ويتفرع عن هذه المشكلة عدة تساؤلا يجاب عليها تباعا في البحث ولعل أهمها؛

١- ما هي سلطة الإدارة في المبادرة في اتخاذ القرار الإداري؟ وهل تتمتع القرارات الادارية بقوة في التنفيذ وما هي نطاقها؟

٢- ما المقصود بالتنفيذ المباشر للقرارا الإداري في مواجهة الأفراد، وهل تمتلك الإدارة وسائل أخرى لتنفيذ قراراتها؟

٣- ما هو دور الإدارة في كيفية تنفيذ القرار الإداري، وهل يجوز للإدارة أن تنفذ قرارها تنفيذا قسريا؟

خامساً: منهجية البحث

عمد البحث نحو تحليل النصوص القانونية في كل من مصر وسلطنة عمان، لتحليل وبيان سلطة الادارة في مواجهة الأفراد من حيث تنفيذها للقرارات الادارية، وذلاك من خلال عرض أراء الفقه والاستئناس بأحكام القضاء لدى كلا المشرعين، من ثم تكون منهجية البحث تحليلية مقارنة.

سابعاً: خطة البحث

قسم البحث إلي مبحثين على النحو التالي؛

المطلب الأول: تعاظم سلطة الإدارة في القرار الإداري.

المطلب الثاني: دور الإدارة في كيفية تنفيذ القرار الإداري.

(ISSN: 2537 - 0758)

المطلب الأول
تعاظم سلطة الإدارة في القرار الإداري

لا شكّ أنّ وجود الرقابة القضائية على أعمال الجهات الإدارية في دولة ما يعد من الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد، وتأكيدا لمبدأ المشروعية أو سيادة القانون بالبلاد الذي يحتم خضوع جميع مؤسسات الدولة والأفراد على حد سواء لحكم القانون. وقد أرسى النظام الأساسي لسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني دعائم القضاء الإداري بالسلطنة ليكون رقيبا على مشروعية تصرفات الإدارة وضمانا لتطبيق مبدأ سيادة القانون، فبداية أقرت المادة (٢٥) من ذلك النظام أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ثم أكدت المادة (٥٩) على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة"، وانتهت المادة (٦٧) إلى إنشاء جهة قضائية تختص بالفصل في الخصومات الإدارية إما بواسطة دائرة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري"، وهو ما تُوج بإنشاء محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها بالمرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩١، كجهة قضائية مستقلة تختص بالفصل في الخصومات الإدارية التي حددها قانونها، والمتعلقة بشؤون الموظفين العموميين، والقرارات الإدارية، ودعاوى التعويض والعقود الإدارية، وغيرها من المسائل.

راعى المشرع العماني أن استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي يكفل السرعة في الإجراءات مما ينعكس أثره على سرعة الفصل في الخصومات الإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى ضمان حماية حقوق الأفراد في الوقت المناسب ويقتضيها حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد. ويعرف القرار الإداري[٤]: بأنه إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة طبقاً للقوانين والأنظمة أياً كان الشكل الذي يصدر به سواء كان مكتوباًأم شفوياً. بقصد إحداث مركز قانوني معين، إنشاء أو تعديل أو إلغاء متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة[٥].

---

[٤] لمزيد من التعاريف في الفقه والقضاء الفرنسي والمصري حسب مراحل تطوره. الدكتور/ عصام نعمه إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري– دراسة تأصيليه مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص ٧٦ وما يليها.

[٥] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٧٨٧ لسنة ٣٩ ق في ١٩٩٨/١/١ وحكمها في الطعن رقم ٦٦٦٠ لسنة ٤٠ق في ١٩٩٩/٥/٩.

ومن هذا التعريف يتضح جلياً بإن القرار الإداري هو أبرز مظاهر وامتيازات السلطة العامة فهو محور العملية الإدارية برمتها[٦]. فالقرار الإداري يمثل الأداة الفعالة بيد الإدارة في سبيل قيامها بنشاطها سواء في مجال الضبط الإداري أو ميدان المرافق العامة، كما أنه يمثل ضمانة للأفراد إذ أن رقابة السلطة القضائية على أعمال الإدارة تنصب في الغالب على القرار الإداري وبيان مدى مشروعيته، كما أن للأفراد الاحتجاج بالقرار الإداري في مواجهة الإدارة متى خالفته أو امتنعت أو عرقلت تنفيذه[٧].

أولا: المبادرة في اتخاذ القرار الإداري

ويراد بامتياز المبادرة في اتخاذ القرار سلطة الإدارة في إصدار قرارات إدارية لها قوه تنفيذية بإرادتها المنفردة ولو لم توجد مبادرة سابقة من جانب الأفراد الذين تمسهم هذه القرارات ورغماًعن إرادتهم[٨].

وبتعبير آخر يراد بامتياز المبادرة سلطة الإدارة في اتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني وحقوقها دون توقف على إرادة الأفراد وبمقتضى قرارات ملزمه لها قوة تنفيذية بغير حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء[٩].

وأساس هذا الامتياز أن الوظيفة الإدارية المنوطة بالإدارة تستهدف أساساً إشباع الحاجات العامة للأفراد وكفالة امن المجتمع وسلامته فهي تحمي المصلحة العامة

---

[٦] الدكتور/ نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، الإصدار السادس، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص ٩٣.

[٧] الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري- عمال السلطة الإدارية، أعمال السلطة الإدارية، أموال السلطة الإدارية، امتيازات السلطة الإدارية، الدار الجامعية، ١٩٩٣، ص ٤٦٠.

[٨] الدكتور/ هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات- دراسة تحليلية مقارنة في الدور الذي يقوم به القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية مزوده بأحكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٩١.

[٩] الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨، ص ٩٨.

(ISSN: 2537 - 0758)

وتضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد[١٠]، لذا فإن من أهم وسائل مباشرة هذه الوظيفة، القرارات الإدارية التنفيذية[١١].

وبسلطة إصدار القرارات الإدارية التنفيذية يظهر سلطان القانون الإداري وتميزه عن القانون الخاص، فقد تولد الإرادة المنفردة. في نطاق القانون الخاص. آثار قانونية إلا أن نشوء هذه الالتزامات متوقف دائماًعلى قبول الطرف الآخر، مثال ذلك الاشتراط لمصلحة الغير لابد فيه من قبول الغير المستفيد.

كما أن الإرادة المنفردة للفرد. في نطاق القانون الخاص. لا تملك أن تفرض التزامات على الغير وإنما كل ما تحدثه من آثار أن تمنح حقوق للغير كالوصية أو أن يلزم الفرد نفسه بأداء عمل معين كأداء دين مترتب في ذمته، أو أن يتنازل عن حقه بإن يعفي غيره من التزام له (كأن يعفي الشريك شريكه من الشرط الجزائي)[١٢].

إذ أن الأفراد لا يملكون أن يصدروا أوامر يلزموا بها غيرهم أو يجبروهم على التنفيذ إذا ما امتنعوا بل لابد من اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم قضائي قابل للتنفيذ. في حين أن الإدارة تخرج عن هذه القاعدة بحديها فهي تصدر قرارات بإرادتها المنفردة دون توقف على قبول الغير تفرض بموجبها التزامات على عاتق الغير، كما إنها قد تعمد إلى تنفيذ هذه القرارات جبراًعنهم إذا ما امتنعوا عن التنفيذ دون اللجوء إلى القضاء.

ومما تجدر الإشارة إليه أن القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة تكون ملزمه لها وللأفراد على حد سواء، فلا يجوز لها أن تأتي بأي تصرف يخالف هذه القرارات طالما كانت مشروعة كما أن على الأفراد مراعاة ما ورد في هذه القرارات من قواعد وأحكام[١٣].

---

[١٠] الدكتور/ عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري– امتيازات الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨– ١٩٩٩، ص ٨٨.

[١١] يرى البعض أن الفقه يستخدم أحيانا اصطلاح القرار الإداري والقرار التنفيذي بمعنى واحد وهذا غير صحيح على إطلاقه، إذ قد تصدر الإدارة قرارات ليس لها صبغة تنفيذية مثل الرغبات والإعلانات. الدكتور/ محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دراسة مقارنة للتشريع والفقه والقضاء، دار الفكر العربي، ١٩٦٢، ص ٢٠٧.

[١٢] الدكتور/ محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٢٠٨ وما بعدها، ص ٢١٧.

[١٣] الدكتور/ هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، المرجع السابق، ص ٩٢.

ولما كان هذا الامتياز تفرضه المصلحة العامة فإن على الإدارة الالتزام به فلا يجوز لها أن تتركه واللجوء إلى القضاء لإصدار حكم بدلاًمن إصدار قرار، فهي لا تملك التنازل أو التخلي عنه[١٤].

ثانيا: القوة التنفيذية للقرار

بناءًعلى ما تقدم فإن القرارات الإدارية تنتج عنها آثار قانونية مباشرة تجاه المراكز القانونية للغير وعلى الأفراد احترام القرارات الإدارية وتنفيذ مضمونها، وأساس ذلك القوة التنفيذية للقرار الإداري وهي قوة نابعه من نفس طبيعة القرار الإداري، إذ أن القرار ما هو إلا تطبيق القانون فهو قانون الحالة الفردية[١٥].

هذا وقد يختلط الأمر على الأفراد بين حالة النفاذ الذاتي وحالة النفاذ الفوري (القوة التنفيذية) متى صدر القرار متكاملاً في أركانه مستوفياً لشروطه وبين حالة تنفيذه مادياً[١٦].

فالقوة التنفيذية تترتب للقرار بصوره تلقائية فتجعله منتجاًومحدثاًلأثره القانوني دون الحاجة لاقترانه بأي تصرف آخر فهي عملية قانونية تتم بمجرد إصداره[١٧]. فلا يلزم لإثبات القوة التنفيذية صدور القرار الإداري في شكل معين أو أن يصدر بشأنه حكم قضائي يقرر صحته ويكسبه القوة التنفيذية كما لا يشترط أن يكون القرار مذيلاً بصيغة تنفيذية كما هو الشأن بالنسبة لأحكام القضاء أو أن يكون القرار بمنجاة من الطعن لتثبت له القوة التنفيذية[١٨].

---

[١٤] الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الإثبات أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٩٩.

[١٥] الدكتور/ عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، ١٩٦٦، ص١٠١.

[١٦] الدكتور/ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري– دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ١٩٩٧، ص٢٠٠ وما يليها. والدكتور/ عصام نعمه إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ٢١١ وما يليها.

[١٧] الدكتور/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ٦٢٤. والدكتور/ مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منظمة نشر الثقافة القانونية، ٢٠٠٧، ص ٢٧٤.

[١٨] الدكتور/ محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي، المجلد الثاني، دار المعارف، ١٩٦٧، ص ١٠٥٥.

(ISSN: 2537 - 0758)

كذلك لا ينفي عن القرار صفته التنفيذية امتناع الأفراد المخاطبين به عن تنفيذه، فإذا ما لجأت الإدارة إلى القضاء لاستصدار حكم قابل للتنفيذ فإن القاضي لا ينظر إلى القرار على أنه مجرد ادعاء كما هو الحال بالنسبة للأفراد الذي يلجأون إلى القضاء للطعن في تصرف صدر من أحدهم بإرادته المنفردة، ففي هذه الحالة يمكن القول أن القرار ينطوي على الصفة التنفيذية ولكنها تكون كامنة فيه وموقفة الأثر حتى يصدر الحكم القضائي فتختلط الصيغة التنفيذية للقرار بالحكم القضائي[١٩].

أما تنفيذ القرار مادياً يقصد به إظهار آثار القرار الإداري وإخراجها إلى حيز العمل وتحويلها إلى واقع فعلي، فالتنفيذ عمل لاحق لنفاذ القرار أو سريانه وقد يتم مباشرةً بعد إصدار القرار ونفاذه أو لا يتم إلا بعد فتره لسبب أو لأخر كأن يتطلب تنفيذ القرار وجوب وجود اعتماد مالي.

ومعنى ذلك أن تنفيذ القرار الإداري ما هو إلا عنصر خارجي عن القرار الإداري ومجرد نتيجة حتمية للقوة التنفيذية التي يتمتع بها القرار الإداري[٢٠].

وعليه يجب أن يزدوج النفاذ الذاتي (الفوري) بتنفيذ مادي ليتحقق التطابق بين القانون والواقع، أي جعل المركز القانوني الذي يحدثه القرار الإداري واقع ملموس، فالقرار الصادر بنزع ملكية العقار للمنفعة العامة لا يتحقق الهدف منه إلا بنزع ملكية العقار المستملك للمنفعة العامة وذلك بتخلية العقار واستيلاء الدولة عليه[٢١]. والقرار الصادر بإبعاد الأجنبي عن البلاد لا يتحقق الهدف منه إلا بإبعاده فعلاً[٢٢].

على أن هذا لا يمنع من أن هناك قرارات إدارية تكتفي بالقوة التنفيذية أي تقتصر أثارها على تغيير الوضع القانوني ولا تتطلب أي إجراء مادي لتنفيذها، كقرار الإدارة بتوقيع عقوبة الإنذار على موظف[٢٣].

---

[١٩] الدكتور/ محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢١١.

[٢٠] الدكتور/ عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، المرجع السابق، ص٨٩ وما بعدها.

[٢١] الدكتور/ نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، المكتبة الوطنية، ١٩٩٦، ص٢٩١.

[٢٢] الدكتور/ عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص٤٣٥.

[٢٣] الدكتور/ عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٩٠. والدكتور/ مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٧٤. والدكتور/ محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٠.

ثالثا: قرينة المشروعية للقرار[٢٤]

قرينة المشروعية من القرائن البسيطة المستمدة من فكرة عامة تفترض سلامة كل قرار إداري ويترتب عليها أن قيام المدعي بإثبات عدم صحة القرار لا يؤدي إلى نقض القرينة نهائياً وإنما يؤدي إلى انتقال عبء الإثبات على عاتق الإدارة، فإذا تقاعست الإدارة عن إثبات مشروعية القرار الإداري أو تعذر عليها ذلك تحملت مخاطر عدم كفاية الإثبات في الدعوى طبقاً للقاعدة العامة في الإثبات وزالت القرينة نهائياً عن القرار[٢٥]. وبمعنى آخر يراد بقرينة المشروعية أن هناك افتراض صحة القرارات الإدارية وسلامتها من الناحية القانونية ويترتب على هذه القرينة أن القرار الإداري ينتج كافة أثاره حال نفاذه[٢٦]. وبالتالي فإن على الأفراد الالتزام بتنفيذها واحترامها ولا تحتاج الإدارة لإجبارهم على التنفيذ أن تستصدر حكم تنفيذي من القضاء، كما يفعل الأفراد عند امتناع مدينهم عن التنفيذ.

ويتجه الرأي الغالب في الفقه إلى أن قرينة المشروعية تعتبر في مقدمة الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، وبمقتضاها تكون الإدارة في مركز المدعى عليه دائماً ومن المعلوم أن هذا المركز ايسر في التقاضي من مركز المدعي والذي يقع عليه عبء الإثبات، فكل من القرار الإداري المسبب وغير المسبب يفترض سلامته[٢٧].

كما أن قرينة المشروعية تلازم كافة صور القرار الإداري الإيجابية منها والسلبية وسواء كانت القرارات صريحة أو ضمنية وحتى في القرارات المعيبة تتوافر قرينة

---

[٢٤] أن القرائن القانونية قد تكون قاطعة لا تقبل إثبات العكس ويترتب عليها إعفاء صاحب الشأن من عبء الإثبات بصفة دائمة وهو الاستثناء في القرائن القانونية، وقد تكون بسيطة أي تقبل إثبات العكس ويترتب عليها إعفاء صاحب الشأن من عبء الإثبات بصفة مؤقتة وهو الأصل العام في القرائن القانونية. لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع. الدكتور/ عصمت عبد المجيد بكر، شرح قانون الإثبات، المكتبة القانونية، ٢٠٠٦، ص ٢١٧ وما يليها.

[٢٥] الدكتور/ هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، المرجع السابق، ص ٨٣ وما يليها.

[٢٦] الدكتور/ ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، بدون ذكر دار نشر، ٢٠٠٧، ص ٢٠٨. والدكتور/ شاب توما منصور، القانون الإداري- الكتاب الثاني، طبع على نفقة جامعة بغداد، ١٩٨٠، ص ٤٣٠.

[٢٧] الدكتور/ هشام عبد المنعم عكاشه، دور القاضي الإداري في الإثبات، المرجع السابق، ص ٨٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

المشروعية إلى أن يتم إلغاؤها أو تعديلها من جانب القضاء أو سحبها من جانب الإدارة[٢٨].

ولا يستثنى من هذه القاعدة إلا القرارات الإدارية المعدومة وهي التي يبلغ العيب فيها حد الجسامة وبالتالي لا يلتزم الأفراد باحترامها بل لهم كامل الحق في تجاهلها وترتيب تصرفاتهم كما لو كانت غير موجوده[٢٩].

ويرجع ثبوت هذه القرينة للقرار الإداري لما يحاط به من ضمانات كحسن اختيار الموظفين متخذي القرارات الإدارية، واتباع إجراءات معينة عند إصدارها، واحترام قواعد الاختصاص، أخيراًالرقابة التي تمارسها الإدارة كسلطة رئاسية على موظفيها مُصدري القرارات[٣٠].

ويثير الأفراد عدم صحة هذه القرينة غالباً بعد تنفيذ القرار أو عن طريق طلب وقف تنفيذه فيلجؤون إلى القضاء للطعن في صحة هذه القرارات، إذ أن وجود هذه القرينة وما تفرضه على الأفراد من احترام القرارات وتنفيذها حتى ولو اعتقدوا بعدم صحتها لا يعني أن الأفراد محرومون كليةً من مناقشة مشروعية تلك القرارات فهو حق ثابت لهم[٣١].

ومما تجدر الإشارة إليه أن الطعن قضائياً بالقرار لا ينفي هذه القرينة عنه إلا إذا حكم بإلغائه لعدم مشروعيته ففي هذه الحالة تزول عنه نهائياً، ولتنتفي هذه القرينة بالطعن لكون القرار الإداري يتمتع بقوة الشيء المقرر قياساًعلى (قوة الشيء المقضي

---

[٢٨]حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم٥٨٤٥ لسنة ٤٥ ق في جلسة ٢٠٠٢/١/١٩. الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الإثبات أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ٩١ وما بعدها.

[٢٩] الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية– دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٤، ص ٣٤٢. والدكتور/ خالد سماره الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المركز العربي للخدمات الطلابية، ١٩٩٣، ص١٩٥.

[٣٠]حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩٥٧/١٢/١٤. الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٧١. والدكتور/ خالد سماره الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص٢١٧.

[٣١] الدكتور/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧، ص ٤٩٨. والدكتور/ محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي، المرجع السابق، ص١٠٥٥.

فيه) وهو قياس مع الفارق إذ أن حجية الشيء المقضي فيه متى ما ترتبت للحكم أصبح عنوان الحقيقة ويصير منطوقه جزء من التنظيم القانوني ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون موضع نقد ولو بصورة غير مباشره فلا يجوز معاودة البحث فيه حتى لو أخطأت المحكمة التي أصدرته[٣٢].

في حين أن القرار الإداري يجوز الطعن فيه بصورة غير مباشره إذا ما انقضى موعد الطعن فيه، فاللائحة أو النظام الذي انقضى موعد الطعن فيه بالإلغاء يمكن أن يدفع بعدم مشروعيته إذا ما رفعت دعوى الإلغاء ضد إجراء اتخذ تطبيقاً لهذا النظام أو لتلك اللائحة، بمعنى آخر أن انقضاء موعد الطعن بالإلغاء يؤثر على إجراءات الدعوى وليس على قرينة مشروعية القرار[٣٣].

كما أن الطعن في صحة هذه القرينة لا يؤدي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري بل يظل القرار محتفظاً بكامل قوته التنفيذية[٣٤]. إذ أن أمر وقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به يعود إلى الإدارة فقد توقفه أو تستمر في التنفيذ[٣٥].

وقد ينص القانون استثناءً على وقف تنفيذ القرار الإداري بمجرد الطعن به، وذلك على خلاف الطعن في التصرفات الفردية والذي يكون له الأثر الواقف لحين الفصل فيه[٣٦].

---

[٣٢] الدكتور/ خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، بدون ذكر دار نشر، ١٩٩٤، ص ٢٧٢ وما بعدها.

[٣٣] الدكتور/ عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ٧٦ وما بعدها.

[٣٤] حكم المحكمة العليا الليبية في ١٩٧٥/٤/٢٤. الدكتور/ صبيح بشير مسكوني، مبادى القانون الإداري الليبي، الشركة العامة للنشر والتوزيع، ١٩٧٧، ص ٤٧٢.

[٣٥] الدكتور/ على محمد بدير، والدكتور/ عصام عبد الوهاب البرزنجى، والدكتور/ مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة الحديثة، ١٩٩٣، ص ٤٥٧. والدكتور/ محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الإصدار الأول، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٢٢٨.

[٣٦] الدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري– دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، ٢٠٠٣، ص ٥١٧. الدكتور/ عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٧٧. والدكتور/ خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، المرجع السابق، ص ٢٧٤.

(ISSN: 2537 - 0758)

رابعا: التنفيذ المباشر للقرار

وهذا هو أهم واخطر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة عند تنفيذ قراراتها الإدارية، وقد عده البعض أساس القانون الإداري وهو الفيصل بين القانون العام والقانون الخاص وأن السلطة الإدارية هي أساساًسلطة التنفيذ المباشر فنزع الملكية للمنفعة العامة والاستيلاء المؤقت على العقارات وفسخ العقود الإدارية بإرادتها المنفردة ماهي إلا تطبيقات للتنفيذ المباشر[٣٧].

ولا يخفى على فطنة القارئ أن معنى التنفيذ المباشر في القانون الإداري، يختلف عن معناه في قانون المرافعات والذي يراد به نوع من التنفيذ الجبري تجريه السلطة العامة تحت إشراف القضاء ورقابته بناءاًعلى طلب دائن بيده سند مستوفي لشروط خاصه بقصد استيفاء حقه الثابت في السند من المدين قهراً عنه[٣٨].

لقد جرت العديد من المحاولات الفقهية لوضع تعريف دقيق للتنفيذ المباشر ويرجع ذلك إلى غياب النص التشريعي الذي يبين ماهية هذا الامتياز لذلك توزعت الآراء الفقهية إلى ثلاثة اتجاهات:-

الاتجاه الأول- يُعرف التنفيذ المباشر منطلقاً من اعتباره من مقتضيات المنطق الداخلي للتنظيم القانوني إذ أن وظيفة الإدارة تنفيذ القانون وطاعة القانون واجبه، وبما أن القرارات الإدارية ماهي إلا تطبيق للقانون على الحالات الفردية[٣٩]، لذا فقد جاءت تعريفات هذا الاتجاه على النحو الاتي:- فعرف الفقيه الفرنسي روميه التنفيذ المباشر (بأنه وسيلة جرت بها التجربة لها ما يبررها قانوناًعند عدم وجود وسائل أخرى بناءًعلى ضرورة ضمان إطاعة القانون)[٤٠].

---

[٣٧] الدكتور/ محمد كامل ليله، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦٣ وما بعدها.

[٣٨] الدكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، منشاة المعارف، ١٩٨٣، ص ١٩٥ وما بعدها.

[٣٩] الدكتور/ عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٧. والدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، بدون ذكر سنة نشر، ص ٧٥٦.

[٤٠] مشار إليه لدى الدكتور/ عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ١٤٥ وما بعدها.

ويجاري جانب من الفقه العربي روميه في تعريفه فيعرف البعض التنفيذ المباشر بأنه الوسيلة التي تلجأ إليها السلطة الإدارية لتنفيذ قراراتها الإدارية ولو اقتضى الأمر استعمال القوة وذلك عندما لا تجد وسيلة أخرى لتنفيذها لغاية واحدة وهي تنفيذ أحكام القانون والمحافظة على مضمونه ومتطلباته[٤١]. ويعرفه البعض الآخر بأنه أحد الامتيازات المقررة للإدارة التي تستخدمها كوسيلة لتنفيذ قراراتها جبراً على المخاطبين بها كلما كان ذلك ضرورياًلتأمين احترام القانون والنظام أو عند عدم وجود وسيلة أخرى[٤٢].

أما الاتجاه الثاني– فلقد ربط بين سلطة الإدارة في التنفيذ المباشر وبين امتناع الأفراد عن تنفيذ القرار الإداري أي اعتبروا أن التنفيذ المباشر بمثابة رد فعل على تصرف المخاطبين بالقرار.

فيعرفه الفقيه الفرنسي دي لوبادير (بأنه قدرة الإدارة إذا ما اتخذت قراراً تنفيذياً على الإقدام بنفسها على تنفيذه قسراً باستعمال القوة العامة، ضد الفرد الممتنع عن التنفيذ)[٤٣].

ولقد أخذ جانب من الفقه العربي بهذا الاتجاه فعرفوا التنفيذ المباشر بأنه حق الإدارة في أن تقوم بنفسها بتنفيذ قراراتها جبراً على الأفراد بالقوة المادية، في حالة امتناعهم عن التنفيذ الاختياري دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء[٤٤].

ونختلف هنا بالرأي مع الاتجاه الثاني لأنه إذا كان امتناع الأفراد عن تنفيذ القرار الإداري أحد الحالات التي يجوز فيها للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر إلا إنها ليست الحالة الوحيدة فقد تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر حتى بدون وجود مقاومة من جانب

---

[٤١] الدكتور/ زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، ١٩٧٨ –١٩٧٩، ص٥٤٣.

[٤٢] الدكتور/ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المطبعة العربية الحديثة، ٢٠٠٢، ص ١١٦.

[٤٣] الدكتور/ على محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٠٥.

[٤٤] الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والعربي، بدون ذكر دار نشر، ١٩٦١، ص ٤٠٥. والدكتور/ عبد العليم عبد المجيد مشرف، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الثاني – النشاط الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠١ –٢٠٠٢، ص ٧٧٥، والدكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، الدار الجامعية، ١٩٨٣، ص ٥٠٠. والدكتور/ طعيمه الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣–١٩٦٤، ص ٤٢٢. والدكتور/ محمود سعد الدين الشريف، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة المعارف، ١٩٥٦، ص ٧٦.

(ISSN: 2537 - 0758)

الأفراد بل وفي أحيان أخرى حتى بدون علم الأفراد بمضمون القرار كأن تقوم الإدارة بمنع توزيع صحيفة نشرت أفكارا تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، فهنا لا يفسر التنفيذ المباشر بعدم إطاعة الأفراد وإنما الغاية منه المحافظة على النظام العام والذي هو من صميم عمل الإدارة.

أما الاتجاه الثالث: فقد جاء تعريفه متلافياً للقصور في الاتجاهين السابقين، وعلى الرغم من اختلاف الألفاظ التي أوردها الفقهاء في تعريفهم للتنفيذ المباشر إلا انهم متفقين على فكرة واحدة.

أن التنفيذ المباشر هو حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة دون حاجة إلى تدخل القضاء المسبق لاستئذانه في التنفيذ الجبري[٤٥].

إذا كان التنفيذ المباشر هو سلطة بيد الإدارة لتنفيذ قراراتها على الأفراد وبالقوة إذا اقتضى الأمر إلا أن هذا لا يعني إعفاء الإدارة من الخضوع للرقابة القضائية فمن حق الأفراد دائماً اللجوء إلى القضاء إذا ما اعتدت الإدارة على حقوقهم وحرياتهم العامة، كل ما في الأمر أن وقت تدخل القضاء يتغير فبدلاًما يكون قبل التنفيذ يصبح بعد التنفيذ[٤٦].

ولقد ذهب بعض الكتاب إلى التمييز بين التنفيذ الذي تجريه الإدارة لقراراتها بدون استخدام القوة المادية كتنفيذ القرار الصادر بتحديد المال العام ويطلقون عليه التنفيذ

---

[٤٥] الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٩، ص ٦٩٣ (إذ عدل عن الاتجاه الثاني). والدكتور/ محمد عبد الله العربي بك، مذكرات في القانون الإداري، بدون ذكر دار نشر، بدون ذكر سنة نشر، ص٤٥. والدكتور/ عبد الله إسماعيل تي، مذكرات أولية في القانون الإداري، مطبعة الرابطة، ١٩٥٠، ص٦١. والدكتور/ محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة– دراسة مقارنة، منشأة المعارف، ١٩٧٥، ص٨٢٧. والدكتور/ عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، امتيازات الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢– ٢٠٠٣، ص٩٢. والدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحديثة، ٢٠٠٥، ص٥٩٥. والدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص٧٥٥. والدكتور/ أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني (أساليب الإدارة العامة وسائلها وامتيازاتها، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص٣٠٣.

[٤٦] الدكتور/ محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، بدون ذكر دار نشر، ١٩٧٧، ص ٩١.

القانوني أو المباشر وبين التنفيذ الذي تجريه الإدارة لقراراتها باستخدام القوة المادية كالاستيلاء على منزل أحد الأفراد وإخراجه منه عنوةً وهو ما يطلقون عليه التنفيذ المادي أو التنفيذ الجبري أو الإكراه العام[٤٧].

ومما تجدر الإشارة إليه أنه من الخطأ الاعتقاد بإن القرار النافذ معناه أن ينفذ مباشرةً دائماً، فالصحيح أن له قوة نافذة بذاته إلا أنه لا يعني أن يكون موضوع تنفيذ مباشر جبري في جميع الحالات، فكثير من القرارات النافذة تعدل في النظام القانوني من دون الحاجة إلى اللجوء إلى القوة المادية في تنفيذها مثال ذلك سحب الرتبة الفخرية من موظف[٤٨].

لذا لا تناقض في كلامنا إذا قلنا إن القرار النافذ ليس قابل للتنفيذ الجبري بالضرورة وأن مسألة تنفيذ القرار مباشرةًلا تغطي فكرة القوة التنفيذية للقرارات الإدارية، فالقوة التنفيذية قوة نابعة من نفس طبيعة القرار الإداري لكونه تطبيق للقانون كما إنها تتعلق بأثر القرار من الناحية القانونية في حين أن التنفيذ المباشر يتعلق بالقدرة أو السلطة التي تملكها الإدارة في تنفيذ القرار ولو بالقوة على الأفراد.

ويتضح مما تقدم أن من أهم خصائص امتياز التنفيذ المباشر للقرار الإداري[٤٩]:

- أنه امتياز سيادي يتمثل في إخضاع الأفراد للقرارات الإدارية وتنفيذها جبراً عنهم.
- أنه أكثر الامتيازات خطورة على الأفراد لما قد يترتب عليه من اعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم.

---

[٤٧] الدكتور/ محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، السلطة الإدارية، مطبعة نصر، ١٩٥٨، ص ٨١٧. والدكتور/ بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٥، ص٢٥٨. والدكتور/ خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، المرجع السابق، ص٢٧٦

[٤٨] الدكتور/ جورج فوديل وبيير دلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠١، ص ٢٦٨ وما بعدها.

[٤٩] الدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الإثبات أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٩٤. والدكتور/ على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣، ص٦٦٢ وما بعدها.

(ISSN: 2537 - 0758)

- أنه أنجع الامتيازات أثراً فهو يجعل بيد الإدارة مكنة قانونية لتنفيذ قراراتها وبالتالي تسيير نشاطها الإداري بسرعة وحسم وبدون نفقات الأمر الذي لا يتحقق إذا ما لجأت الإدارة إلى القضاء لحمل الأفراد على تنفيذ قراراتها.

لم يعد خافياًمدى خطورة هذا الامتياز على حرية الأفراد وحقوقهم الأساسية التي تكفلها الدساتير، خاصة في حالات اللجوء إلى القوة المادية لتنفيذ القرارات جبراً عنهم، فقد تمس الأفراد في حريتهم الشخصية(٥٠)، أو في أموالهم(٥١)، وقد تقيد حرية الرأي(٥٢)، وقد يكون فيها تعدي على حرمة المساكن(٥٣)، والخطورة الأعظم أنه قد يترتب على التنفيذ نتائج لا يمكن تلافي أثارها(٥٤).

وبناءًعلى كل ما تقدم فقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أن الأصل هو أن تلجأ الإدارة كالأفراد إلى القضاء لتحصل منه على حكم بحقوقها إلا إنها تستطيع استثناءًوفي حالات محددة على سبيل الحصر تقوم بتنفيذ قراراتها مباشرةً(٥٥). وبهذا أصبح المبدأ العام أن التنفيذ المباشر يعتبر امتياز استثنائي لا يجوز للإدارة اللجوء إليه إلا في ثلاث حالات محددة على سبيل الحصر وبشروط خاصة حددها الفقه والقضاء(٥٦).

ولقد أيد القضاء الإداري المصري ما انتهى إليه القضاء الإداري الفرنسي فصاغ هذه القاعدة بصورة حاسمة في أحكامه منها (أنه من المقرر أن التنفيذ المباشر رخصه للإدارة ومن ثم فإن الإدارة تترخص في إجرائه بحسب مقتضيات المصلحة العامة، فيصح لها بدلاً من إجراء هذا التنفيذ المباشر أن تركن إلى القضاء....، ولا شذوذ في ذلك ولا خروج على مقتضيات القانون والمصلحة العامة، ذلك أن التنفيذ المباشر ليس

(٥٠) إبعاد الأجنبي عن ارض الوطن أو اعتقال المواطنين.

(٥١) قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة.

(٥٢) منع الاجتماعات أو المظاهرات.

(٥٣) الدخول إلى البيوت عنوةً لأغراض التفتيش ليلاً أو نهاراً.

(٥٤) هدم منزل أو حرمان طالب من أداء الامتحان.

(٥٥) الدكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٩٦. والدكتور/ عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الإثبات أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص٩٤.

(٥٦) الدكتور/ نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥، ص٢٩٧.

الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة. شأنها شأن الأفراد- إلى القضاء لاستيفاء حقوقها) [٥٧].

وفي حكم آخر (أن التجاء الإدارة إلى تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء وهو ما يسمى بالتنفيذ المباشر هو طريق استثنائي محض لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر..)[٥٨].

ويترتب على كون التنفيذ المباشر امتياز استثنائي عن الأصل العام جملة من النتائج أهمها: أنه لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه لأنه يترتب عليه بالضرورة مساساً بالحريات العامة[٥٩].

كما أنه يعتبر أمر جوازي بالنسبة للإدارة أن شاءت طبقته عند توافر إحدى حالاته وأن شاءت تلجأ إلى الطرق القانونية العادية إذا رأت إنها ستكون أفضل لتحقيق المصلحة العامة ولتحقيق الهدف المطلوب[٦٠].

أخيراً ولاعتباره استثناء عن الأصل العام فأنه لا يكون مطلق حتى عند توافر إحدى حالات اللجوء إليه فقد أحاطه التشريع والفقه والقضاء بعدد من القيود التي تقيده وتحد من خطورته والتي نعتبرها كضمان أولي للأفراد في مواجهة هذا الامتياز الخطير.

---

[٥٧] حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٢/١١/٢٤. الدكتور/ محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بدون ذكر سنة نشر، ص ٤٢٩. والدكتور/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٩٠.

[٥٨] حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٦/٣/٢٦. الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث (أموال الإدارة العامة وامتيازاتها)، دار الفكر العربي، ١٩٧٩، ص٢٥٥ وما بعدها. الدكتور/ هشام عبد المنعم عكاشة، دور القاضي الإداري في الإثبات، المرجع السابق، ص٨٨.

[٥٩] الدكتور/ عبد العليم عبد المجيد مشرف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٧٧.

[٦٠] الدكتور/ محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام- أسس وأصول القانون الإداري، مطبعة إخوان مورافتلي، ١٩٨٤- ١٩٨٥، ص٢٦٣. والدكتور/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٦٩٨. والدكتور/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦٤٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

المطلب الثاني
دور الإدارة في كيفية تنفيذ القرار الإداري

على خلاف مراحل إصدار القرار فإن تنفيذه يثير العديد من الإشكالات الفقهية وذلك لما يتطلبه التنفيذ من اتباع إجراءات أو شكليات قد تقوم بها الإدارة ذاتها أو الأفراد المخاطبين به، إذ أن الغاية المقصودة من إصدار القرار الإداري لا تتحقق في الغالب مالم تقترن بتنفيذه في مواجهة الغير[٦١].

وإذا كان الأصل في القرار الإداري أنه واجب التنفيذ، إلا أن هذا لا يمنع من وجود بعض القرارات الإدارية التي لا تحتاج إلى تنفيذ مادي فتتحقق أثارها بمجرد صدورها كقرار منح وسام أو القرار التأديبي بتوجيه إنذار لاحد الموظفين فهكذا قرارات لا تحتاج أكثر من الإعلان ليتحقق اثرها[٦٢].

أما القرارات التي تحتاج إلى تنفيذ مادي لتحقيق أثارها القانونية فهي أما تنفذ بصورة تلقائية أو تضطر الإدارة إلى تنفيذها قسرياً، ومن هنا فإن وسائل تنفيذ القرار الإداري تختلف باختلاف الطرف الذي يقع عليه عبء التنفيذ أو باختلاف طبيعة الأثر القانوني الذي يرتبه القرار الإداري، وقد اعتمدت النوع الأول.

أولا: التنفيذ التلقائي للقرار

وهذا النوع من التنفيذ لا يثير أي صعوبات اتجاه الإدارة وهو على نوعين أما أن يقع عبء تنفيذ القرار الإداري على عاتق الإدارة ذاتها أو العكس يقع عبء تنفيذه على عاتق الأفراد المخاطبين به:

١ – التنفيذ من قبل الإدارة:

إذا كان عبء تنفيذ القرار الإداري يقع على الإدارة كلياً أو جزئياً فإن عليها اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لتنفيذه.[٦٣] ومثال ذلك القرار الصادر بمنح مساعده مالية لجهة معينة، فإن تنفيذ هذا القرار يتطلب من الإدارة أن تباشر بإجراءاتها المعتادة

---

[٦١] الدكتور/ عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، المرجع السابق، ص ٤٣٥.

[٦٢] الدكتور/ عصام نعمه إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٣٨.

[٦٣] الدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٧٥١.

لصرف المنحة، وقرار الإدارة بفصل موظف من الخدمة فالشق الأكبر من تنفيذ هذا القرار يقع على عاتقها فتقوم بوقف صرف الراتب الشهري للموظف المفصول[٦٤].

وفي الغالب لا يمكن تصور أن تثار مشكلة بشأن تنفيذ مثل هذه القرارات، إذ من غير المتصور أن تصدر الإدارة قراراً هي غير راغبة في إصداره[٦٥].

أما إذا امتنعت الإدارة أو تمهلت في تنفيذ قرارها فالأفراد الذين صدر القرار لمصلحتهم اللجوء إلى القضاء والطعن في قرارها بعدم التنفيذ، كما أن للأفراد أن يطالبوا بالتعويض عما لحق بهم من أضرار من جراء امتناع الإدارة أو تأخرها أكثر من اللازم عادةً في تنفيذ قرارها[٦٦].

ومما تجدر الإشارة إليه أن القرارات التنظيمية. غالباً. ما يكون تنفيذها متوقف على إرادة الإدارة ذاتها تتولى تنفيذها دون الحاجة إلى أي تدخل خارجي في تنفيذها كإنشاء مصلحة معينة أو إعادة تنظيم هيئة ما أو تنظيم شؤون مرفق عام[٦٧].

٢ – التنفيذ من قبل الأفراد:

إذا وقع عبء تنفيذ القرار الإداري على الأفراد فإن القاعدة الأساسية والمستمدة من قرينة المشروعية (التزام الفرد بتنفيذ القرار، والإدارة غير ملزمة لإجبار الأفراد على التنفيذ)[٦٨].

كما أن على الأفراد الامتثال لمضمون القرارات الإدارية لما يشكله ذلك من ضرورة في الدولة القانونية إذ عليهم التعاون مع الإدارة لأداء مهامها المختلفة من خلال احترامهم والتزامهم بقراراتها الإدارية وتنفيذها طوعياً، لإنها تحقق مصلحة الجميع ولو ظهر إنها متعارضة في بعض الأحيان مع مصالحهم الذاتية[٦٩].

---

[٦٤] الدكتور/ محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٩. والدكتور/ على محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٥٧.

[٦٥] الدكتور/ شاب توما منصور، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٣١.

[٦٦] الدكتور/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦٢٥.

[٦٧] الدكتور/ عصام نعمه إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٣٨.

[٦٨] الدكتور/ محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٢٩. والدكتور/ على محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٥٨.

[٦٩] الدكتور/ عصمت عبد الله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٨٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

كما تستوي في ذلك القرارات السليمة والقرارات المعيبة لحين إلغاؤها فكلها واجبة الاحترام والا تعرضوا للجزاء الذي يفرضه القانون على مخالفة هذه القرارات الإدارية[٧٠].

وترجع العله من وراء تنفيذ القرار الإداري ولو كان معيباً دواعي المصلحة العامة إذ قد يولد هذا القرار حقاً مما يقتضي استقرار أثاره خلال فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح[٧١].

هذا وأن القرارات الصادرة عن الإدارة ذات أغراض مختلفة فمنها ما تمنح الأفراد حقوق معينة القرارات المرخصة مثالها القرار الصادر بمنح رخصة بناء أو بممارسة مهنة معينة، فإن بقاء هذه القرارات دون تنفيذ لا يحدث أي اضطراب ولا ينشأ عنه ضرر، وبالتالي فإن عدم استعمال الشخص للرخصة الممنوحة لا تترتب عليه أي مسؤولية كما أنه ليس للإدارة أن تجبره على التنفيذ[٧٢].

في حين نجد طائفة أخرى منها تفرض على الأفراد واجبات والتزامات القرارات الآمرة سواء كانت إيجابية أي تتطلب منهم القيام بعمل معين كتسديد رسم مالي أو سلبية تتطلب منهم الامتناع عن إتيان عمل معين كعدم التجمهر أو إثارة الشغب ويلتزم الأفراد بتنفيذ هكذا قرارات كما بينا.

ثانيا: التنفيذ القسري للقرار

سبق أن بينا أن على الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية الموجهة إليهم طواعيةً واختياراً طالما إنها صدرت لكي تنفذ وتحقق الغاية من اتخاذها. ولكن عند امتناع الأفراد عن التنفيذ، فهنا تثار مشكلة تنفيذ القرار الإداري حقيقة وكيف يمكن للإدارة أن تحمل الأفراد على تنفيذه؟ فلا يوجد أمام الإدارة سوى خياران الأول أن تلجأ إلى القضاء لحمل الأفراد على التنفيذ وسأوضحه في أولاً، والخيار الثاني أن تنفذه إدارياً أما عن طريق فرض الجزاءات الإدارية أو اللجوء إلى امتياز التنفيذ المباشر وسأوضح ذلك في ثانياً.

---

[٧٠] الدكتور/ بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، المرجع السابق، ص ٢٥٧. والدكتور/ محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي، المرجع السابق، ص ١٠٥٤.

[٧١] المستشار الدكتور/ عبد الفتاح أبو الليل، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٧٨.

[٧٢] الدكتور/ شاب توما منصور، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٣١. والدكتور/ عصام نعمه إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٣٧.

١- التنفيذ عن طريق القضاء:

أن تنفيذ القرار الإداري عن طريق لجوء الإدارة إلى القضاء لإصدار حكم قضائي قابل للتنفيذ هو الطريق الأصيل لتنفيذ القرارات الإدارية متى امتنع الأفراد عن تنفيذها طوعاً، إذا لا يمكن أن يشل الأفراد نشاط الإدارة وتبقى الأخيرة مكتوفة الأيدي ومن ثم نصل إلى نتيجة عدم تنفيذ القانون لأنه كما هو معلوم أن القرار هو قانون الحالة الفردية. والإدارة تسلك الطريق القضائي بصورتين.

٢- الدعوى الجزائية:

لكي تتمكن الإدارة من اللجوء إلى القاضي المختص وترتيب عقوبة جزائية على عدم تنفيذ القرار الإداري لابد من وجود نص قانوني يجرم عدم تنفيذ القرار الإداري ويُرتب الجزاء عليه، إذ يعد مبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) من المبادئ العامة للقانون[٧٣].

وتنص التشريعات في معظم الدول باستمرار على تجريم مخالفة القرار الإداري عند عدم الامتثال له وتقرر لذلك العقوبة، فعدم احترام القرار الإداري وعدم تنفيذه تشكل جريمة يُعاقب عليها القانون[٧٤].

وغني عن البيان أنه ليس بإمكان الإدارة أن تفرض العقوبة التي وردت في النص الجنائي بحق الأفراد المخالفين من تلقاء نفسها إذ يخرج هذا عن حدود اختصاصها، وعليها الاستعانة بالسلطة القضائية للفصل في المنازعة بينها وبين الأفراد، ويكون لمثل هذه النصوص أُثر مزدوج في دفع الأفراد لتنفيذ القرارات الإدارية فهي من جهة تشكل رادع عند الامتناع عن تنفيذ القرار الإداري، ومن جهة أخرى إذا رفض الأفراد الانصياع لأوامر الإدارة كان لها أن تعتد بهذه النصوص وتطلب من القضاء تطبيق حكم القانون بحقهم وإلزامهم بتنفيذ القرار.

ومن الأمثلة على النصوص العقابية في بعض التشريعات التي تفرض الجزاء على المخالفين للقرارات الإدارية: في فرنسا أجازت المادة (R-610-5) من قانون العقوبات

---

[٧٣] الدكتور/ على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٦٥٩.

[٧٤] الدكتور/ على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦٧٠. والدكتور/ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٣.

(ISSN: 2537 - 0758)

الفرنسي الصادر في الأول من آذار ١٩٩٤ للإدارة مقاضاة أي شخص يخالف الموجبات المنصوص عليها في المراسيم والقرارات الخاصة بالشرطة(٧٥).

وفي مصر نصت المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات المصري (من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية المقررة في تلك اللوائح يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط إلا تزيد على خمسين جنيهاً، فإذا ما كانت العقوبة المقررة في اللوائح زائده عن هذه الحدود وجب حتماً إنزالها اليها)(٧٦).

ومما تجدر الإشارة إليه أن الإدارة قد تقدر أن العقوبة التي ينص عليها قانون العقوبات أو القوانين الأخرى غير رادعه إلا أن هذا لا يمنحها الحق بإن تستبدل اللجوء إلى القضاء وتلجأ إلى التنفيذ المباشر، بل على الإدارة في هذه الحالة أن تلجأ إلى السلطة التشريعية بغية تعديل النص وتشديد العقوبة(٧٧).

٣- الدعوى المدنية:

بمقتضى هذه الدعوى تلجأ الإدارة إلى القضاء المدني مثلها في ذلك مثل سائر الأفراد العاديين لتحصل منه على حكم بتنفيذ القرار الإداري(٧٨). وإذا كان لجوء الإدارة إلى القاضي الجنائي مسلم به في غالبية الدول، إلا أن لجوء الإدارة إلى القاضي المدني كان محل خلاف خاصة في الدول ذات النظام القضائي المزدوج بالنظر لاستقلال الإدارة بقاضي خاص بها.

كما هو الحال في فرنسا، إذ انقسمت المحاكم العادية حول مدى حق الإدارة في اللجوء إلى الدعوى المدنية لحمل الأفراد على تنفيذ قراراتها خاصةً فيما يتعلق بقرارات الاستيلاء المؤقت على المساكن، إذ اعتادت الإدارة أن تلجأ إلى قاضي الأمور

---

(٧٥) مشار إليه لدى الدكتور/ عصام نعمه إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٣٨. ومما يلاحظ أنه في فرنسا بعد دستور ١٩٥٨ اتسع مفهوم النص القانوني العقابي إذ أصبح من الممكن تقرير عقوبة جنائية للمخالفة بنص لائحي. الدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٧٥٢.

(٧٦) الدكتور/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٨٨.

(٧٧) الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٨٧.

(٧٨) الدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٧٥٢ وما بعدها.

المستعجلة لاستصدار أوامر بإخلاء تلك المساكن وطرد السكان بالقوة.[٧٩] فصدرت عن المحاكم العادية أحكام متعارضه فالبعض تعرض للموضوع وقضى فيه والبعض الآخر امتنع وقضى بعدم الاختصاص[٨٠].

وفي النهاية استقر القضاء الإداري والقضاء العادي الفرنسي إلى عدم إمكانية لجوء الإدارة إلى الدعوى المدنية وأن الدعوى الجزائية هي الطريق الوحيد المفتوح أمام الإدارة، فإذا انعدم طريق الدعوى الجزائية أمامها عند عدم وجود نص قانوني عقابي أو لاستحالة توقيع العقوبة الجزائية من الناحية العملية فلا يكون أمام الإدارة إلا اللجوء إلى التنفيذ المباشر[٨١].

إلا أن هذا لا يمنع أن هناك بعض الاستثناءات على هذه القاعدة العامة في النظام القانوني الفرنسي:

حالة وجود نص قانوني صريح يجيز للإدارة اللجوء إلى القاضي المدني مثال ذلك مرسوم ١١ تشرين الأول ١٩٤٥ الخاص بالاستيلاء على العقارات السكنية لأغراض معينة[٨٢]. فإذا الزم القانون الإدارة بوجوب سلوك طريق الدعوى المدنية، فلا يعود من حق الإدارة أن تنفذ قراراتها جبراً[٨٣].

كما تملك الإدارة اللجوء إلى القضاء العادي عن طريق الدعوى المدنية في حالة طرد الأفراد الذين يشغلون المال العام بدون ترخيص أو سند قانوني، ففي هذه الحالة تستحصل الإدارة على حكم قضائي بملكيتها لهذا المال وإخلائه من الأفراد. كما تملك

---

[٧٩] مشار إليه لدى الدكتور/ على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٦٧١.

[٨٠] الدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٧٥٣.

[٨١] الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٨٨. والدكتور/ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٥. والدكتور/ ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص٢١٢.

[٨٢] الدكتور/ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١١٥. والدكتور/ على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦٧٢.

[٨٣] الدكتور/ عصام نعمه إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٥٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

الإدارة اللجوء إلى القضاء العادي عن طريق الدعوى المدنية في حالة تنفيذ الجزاءات التعاقدية المنصوص عليها في العقد بحق المتعاقد معها[٨٤].

وبهذا الشأن يرى البعض أنه (إذا كان المشرع قد جعل امتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية في بعض الحالات جريمة جنائية فلا علاقة لذلك بالدعوى المدنية: – فالأولى تستهدف العقاب أما الثانية فترمي إلى تنفيذ موضوع القرار. كما أن تمتع الإدارة بامتيازات استثنائية لا يعني عدم إمكانية اللجوء لوسائل القانون الخاص متى رأت إنها تحقق الصالح العام ومقتضيات سير المرافق العامة) [٨٥].

وغني عن البيان أن سلوك الإدارة للطريق القضائي بصورتيه في تنفيذ قراراتها ادعى إلى احترام حقوق الأفراد وحرياتهم العامة من طريق التنفيذ المباشر، إذ يبعد مخافة أن تتعسف الإدارة في استعمال التنفيذ المباشر ولما قد يترتب عليه من نتائج قد لا يمكن تداركها ووقوع أضرار لا يمكن تفاديها، وعليه فالطريق القضائي ضمانة مهمة للأفراد باتجاه الإدارة[٨٦].

كما أن سلوك الإدارة للطريق القضائي في تنفيذ قراراتها يشكل ضمانة للإدارة أيضاً إذ يجنبها كل مسؤولية قد تترتب على تنفيذ قراراتها تنفيذاًجبرياًمباشراًإذا كان القرار الذي نفذته غير مشروع أو كان سليماًإلا أن طريقة تنفيذه غير مشروعه. ففي الحالتين تنشأ مسؤولية الإدارة فيصدر القضاء حكماًبإلغاء القرار الإداري غير المشروع والحكم عليها بالتعويض عن الضير الذي لحق بالفرد الذي نفذ اتجاهه القرار الإداري[٨٧].

٤ – التنفيذ عن طريق الإدارة:

تملك الإدارة تنفيذ قراراتها قسرياً أما من خلال توقيع بعض الجزاءات الإدارية على الأفراد لدفعهم إلى تنفيذ القرارات الإدارية أو أن تقوم بتنفيذها مباشرةً إذا لم تستطع حملهم على التنفيذ عن طريق القضاء ولا عن طريق فرض الجزاءات الإدارية وبما إننا سنتناول

---

[٨٤] الدكتور/ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص١١٥. والدكتور/ على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٦٧٢. والدكتور/ ماهر صالح علاوي الجبوري، الحماية القانونية للأفراد، المرجع السابق، ص٢١٢.

[٨٥] الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٩٠.

[٨٦] الدكتور/ أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٤٤.

[٨٧] الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥٨٩.

موضوع التنفيذ المباشر مفصلاً لذا سأكتفي ببيان التنفيذ عن طريق فرض الجزاءات الإدارية.

يراد بالجزاء الإداري ذلك الجزاء الذي تختص بتقريره السلطة الإدارية بواسطة إجراءات إدارية محدده غايتها ردع الأفعال المخالفة للقوانين والأنظمة[٨٨].

وتتصف الجزاءات الإدارية بالفاعلية والسرعة أكثر من الجزاءات القضائية فالغرامة كعقوبة جزائية على مخالفة قواعد السير لا تقارن بسحب رخصة القيادة والتي هي عقوبة إدارية[٨٩].

وللجزاء الإداري صور متعددة تختلف باختلاف نوع النشاط الذي صدر القرار في شأنه فقد تكون جزاءات إدارية غير مالية ومن أمثلتها سحب رخصة القيادة ووقفها لمدة معينة، غلق المحل إدارياً لوجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام ناتج عن ممارسته لنشاطه، سحب هوية مهنية يلزم حيازتها لممارسة مهنة معينة، كما تندرج العقوبات التأديبية ضمن الجزاءات الإدارية التي تملك السلطة الإدارية توقيعها على موظفيها متى ارتكبوا مخالفة إدارية[٩٠].

وقد تكون جزاءات إدارية مالية (الغرامات)، والغرامة الإدارية لا تختلف في طبيعتها عن الغرامة التي تفرضها المحاكم القضائية من حيث كونها مبلغ من المال يفرض على الشخص جراء مخالفة يرتكبها، إلا إنها تختلف عنها في كون الغرامة الإدارية تفرض بقرار إداري في حين الغرامة الثانية تفرض بحكم قضائي وهذا يؤدي إلى الاختلاف بينهما من حيث الإجراءات المتبعة في فرضهما وكيفية الطعن فيهما أمام الجهات المختصة[٩١].

ولكي تتمكن الإدارة من فرض العقوبات الإدارية فلابد أن يرخص القانون لها بذلك، لذا تتضمن العديد من القوانين والأنظمة نصوص عقابية تخول الإدارة صلاحية إيقاعها

---

[٨٨] الدكتور/ محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، بدون ذكر دار نشر، ٢٠٠٥، ص ٢٥٢.

[٨٩] الدكتور/ عصام نعمه إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص ٣٥٠.

[٩٠] الدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٧٥٤.

[٩١] الدكتور/ إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري– نشاط وأعمال السلطة بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح، ١٩٨٨، ص٤٠١ وما بعدها.

(ISSN: 2537 - 0758)

بحق المخالفين لأحكامها، ومما لاشك فيه أن هذه الصلاحية تمثل استثناء خطير، وهي من الامتيازات التي اعترف بها القانون العام للإدارة العامة[٩٢].

وعلى الرغم من الطابع العقابي المشترك ما بين العقوبات الإدارية والعقوبات الجنائية إلا أن هناك العديد من أوجه الخلاف بينهما فالعقوبات الجنائية لا يمكن إيقاعها إلا بحكم قضائي ووفقاً لقانوني العقوبات وأصول المحاكمات الجزائية، في حين أن العقوبة الإدارية تقع من قبل الإدارة على هيئة قرار إداري وبالتالي يمكن الطعن فيها بدعوى الإلغاء أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنه أمام القضاء الإداري على عكس العقوبات الجنائية[٩٣].

وينتج عن استقلال العقوبة الإدارية عن العقوبة الجنائية جواز الجمع بينهما دون أن يعد ذلك تعدد الجزاء عن مخالفة واحدة، كما يجوز فرض العقوبة الإدارية على الرغم من صدور حكم بالبراءة أو أن لا يكون هناك محل لإقامة الدعوى الجنائية إلا أن هذا لا يمنع أن الإدارة تتقيد بحجية الحكم الجنائي المقضي به من حيث إثبات أو نفي الوجود المادي للوقائع[٩٤].

وغني عن البيان أنه لا يدخل في نطاق العقوبات الإدارية قرارات الإدارة الأخرى التي قد ترتب آثار مشابهة للقرار الإداري الصادر بفرض العقوبة الإدارية، مثل قرار رفض منح ترخيص أو قرار بمنع ممارسة نشاط معين إذ أن صدور هذه القرارات لا يستلزم بالضرورة أن تكون تالية لخطأ أو مترتبة عليه، بل تخضع لتقديرات الملاءمة التي تتمتع بها الإدارة، في حين أن العقوبات الإدارية يستلزم فرضها وجود خطأ مسبق على صدور القرار[٩٥].

---

[٩٢] الدكتور/ على خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٦٥٩ وما بعدها.

[٩٣] الدكتور/ على خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص٦٦٠. والدكتور/ عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، المرجع السابق، ص٤٣٩.

[٩٤] الدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص٧٥٤ وما بعدها. والدكتور/ عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، المرجع السابق، ص ٤٣٩ وما بعدها.

[٩٥] الدكتور/ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص٧٥٤.

الخاتمة

منذ ظهور الدولة بشكلها الحديث، والجدل لم ينقطع حول الحقوق الأساسية والحريات العامة التى يجب أن يتمتع بها كل إنسان في ظل الدولة التى ينتمى إليها ويعيش في كنفها، أو في مواجهة السلطة التى تحكم هذه الدولة على وجه الخصوص، ذلك لأنه من الصعب أن يثور الجدل حول تلك الحقوق والحريات إلا في ظل وجود الدولة، ومن ثم فإن وجود الدولة سبباً جوهرياً في اهتمام الفكر الفلسفي بموضوع حقوق الإنسان وحرياته، وذلك نتيجة التأمل في الصراع الذي يدور بين الفرد وسلطة الدولة حول الحقوق والحريات التى يجب الاعتراف بها للفرد في مواجهة السلطة.

ولا شك أن احترام حقوق الإنسان يتطلب أولاً معرفة الأفراد بها، لأن تلك المعرفة تؤدي حتماً إلى حرص كل فرد على التمسك بتلك الحقوق والحفاظ عليها، والدفاع عنها ضد أي تصرفات تؤدي إلى الانتقاص منها أو إهدارها، فأزمة حقوق الإنسان في أي مجتمع من المجتمعات ترجع في كثير من الأحيان إلى عدم وعي الأفراد بتلك الحقوق. وهذه الحقوق يصعب حصرها، وهي للإنسان، وإلزام مقرر له، وكلما كانت هذه الحقوق مُصانة ومكفُول لها الضمانات اللازمة لوجودها، والمحافظة عليها كان ذلك في صالح المجتمع ورقيه وازدهاره.

النتائج:

امتيازات السلطة العامة ليست غاية في ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق مصلحة الجماعة فيقتضي هذا من السلطات الإدارية احترام حقوق الأفراد وحرياته الأساسية كما إنها لا تستطيع تقييدها إلا استثناءً عندما تستلزم المصلحة العامة.

راعى المشرع العماني أن استقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي يكفل السرعة في الإجراءات مما ينعكس أثره على سرعة الفصل في الخصومات الإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى ضمان حماية حقوق الأفراد في الوقت المناسب ويقتضيها حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

قرينة المشروعية من القرائن البسيطة المستمدة من فكرة عامة تفترض سلامة كل قرار إداري ويترتب عليها أن قيام المدعي بإثبات عدم صحة القرار لا يؤدي إلى نقض القرينة نهائياً وإنما يؤدي إلى انتقال عبء الإثبات على عاتق الإدارة.

(ISSN: 2537 - 0758)

القرار النافذ ليس قابل للتنفيذ الجبري بالضرورة وأن مسألة تنفيذ القرار مباشرةًلا تغطي فكرة القوة التنفيذية للقرارات الإدارية، فالقوة التنفيذية قوة نابعة من نفس طبيعة القرار الإداري لكونه تطبيق للقانون كما إنها تتعلق بأثر القرار من الناحية القانونية في حين أن التنفيذ المباشر يتعلق بالقدرة أو السلطة التي تملكها الإدارة في تنفيذ القرار ولو بالقوة على الأفراد.

على الأفراد الامتثال لمضمون القرارات الإدارية لما يشكله ذلك من ضرورة في الدولة القانونية إذ عليهم التعاون مع الإدارة لأداء مهامها المختلفة من خلال احترامهم والتزامهم بقراراتها الإدارية وتنفيذها طوعياً، لإنها تحقق مصلحة الجميع ولو ظهر إنها متعارضة في بعض الأحيان مع مصالحهم الذاتية.

التوصيات

ضرورة نشر ثقافة حقوق الإنسان، إذ أن احترام حقوق الإنسان يتطلب أولاً معرفة الأفراد بها، لأن تلك المعرفة تؤدي حتماً إلى حرص كل فرد على التمسك بتلك الحقوق والحفاظ عليها، والدفاع عنها ضد أي تصرفات تؤدي إلى الانتقاص منها أو إهدارها، فأزمة حقوق الإنسان في أي مجتمع من المجتمعات ترجع في كثير من الأحيان إلى عدم وعي الأفراد بتلك الحقوق.

لما كان للإدارة أن تلجأ إلى تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن سابق من القضاء وهو ما يسمى بالتنفيذ المباشر هو طريق استثنائي محض لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، فيتعين النص على ضمانات كافية للشخص الذي صدر في موجهته القرار حتى تتحقق العدالة الادارية.

منح من صدر في مواجهته قرار اداري بعض الضمانات في حالة التنفيذ القسري للقرار، إذ أن جهة الإدارة لها الحق في تنفيذ قرارها سواء من خلال القضاء أو من تلقاء نفسها وهي صورة من صور الامتيازات الممنوحة لجهة الإدارة.

وضع ضمانات قانونية حال إنزال العقوبة الإدارية من جهة الإدارة باعتبارها هي الخصم والحكم في الوقت ذاته، وغن كان يحق لمن صدر في مواجهته الجزاء الإداري أن يتظلم ولكن غالبا لا يرد على هذا التظلم باعتبار ان الجهة الادارية لا ترجع في قرارها الجزاء سواء بالسحب أو بالالغاء، فنوصي بإضافة شرط توقيع الجزاء الاداري الا يكون العضو الذي اشترك في التحقيق جزء من الجهة التي تنزل الجزاء.

قائمة المراجع

١- إبراهيم طه الفياض: القانون الإداري، نشاط وأعمال السلطة بين القانون الكويتي والقانون المقارن، مكتبة الفلاح، ١٩٨٨.
٢- إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول القانون الإداري، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، منشأة المعارف، ١٩٨٣.
٣- ـــــــــــــــــــ: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، الدار الجامعية، ١٩٨٣.
٤- أحمد حافظ نجم: القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة، الجزء الثاني (أساليب الإدارة العامة وسائلها وامتيازاتها، دار الفكر العربي، ١٩٨١.
٥- بكر القباني: القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧٥.
٦- جورج فوديل وبيير دلفولفييه: القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠١.
٧- خالد خليل الظاهر: القانون الإداري- دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ١٩٩٧.
٨- خالد سماره الزغبي: القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المركز العربي للخدمات الطلابية، ١٩٩٣.
٩- خالد عبد العزيز عريم: القانون الإداري الليبي، بدون ذكر دار نشر، ١٩٩٤.
١٠- زين العابدين بركات: مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، ١٩٧٨ -١٩٧٩.
١١- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، ٢٠٠٤.
١٢- سعاد الشرقاوي: القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٨٣.
١٣- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٩.
١٤- ـــــــــــــــــــ: النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٨٤.
١٥- ـــــــــــــــــــ: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث (أموال الإدارة العامة وامتيازاتها)، دار الفكر العربي، ١٩٧٩.

(ISSN: 2537 - 0758)

١٦- ـــــــــــــــــــــ: مبادئ القانون الإداري المصري والعربي، بدون ذكر دار نشر، ١٩٦١.
١٧-شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الثاني، طبع على نفقة جامعة بغداد، ١٩٨٠.
١٨-صبيح بشير مسكوني: مبادى القانون الإداري الليبي، الشركة العامة للنشر والتوزيع، ١٩٧٧.
١٩-طعيمه الجرف: القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣-١٩٦٤.
٢٠-عادل سيد فهيم: القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، ١٩٦٦.
٢١-عبد العزيز عبد المنعم خليفه: الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ٢٠٠٨.
٢٢-عبد العليم عبد المجيد مشرف: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الثاني – النشاط الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠١ -٢٠٠٢.
٢٣-عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، ٢٠٠٣.
٢٤- ـــــــــــــــــــــ: القانون الإداري، عمال السلطة الإدارية، أعمال السلطة الإدارية، أموال السلطة الإدارية، امتيازات السلطة الإدارية، الدار الجامعية، ١٩٩٣.
٢٥-عبد الفتاح أبو الليل: الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
٢٦-عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، ١٩٦٩.
٢٧-عبد الله إسماعيل البستاني: مذكرات أولية في القانون الإداري، مطبعة الرابطة، ١٩٥٠.
٢٨-عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري، المطبعة العربية الحديثة، ٢٠٠٢.
٢٩-عصام نعمه إسماعيل: الطبيعة القانونية للقرار الإداري- دراسة تأصيليه مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩.

٣٠- عصمت عبد الله الشيخ: مبادئ ونظريات القانون الإداري، امتيازات الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢- ٢٠٠٣.
٣١- عصمت عبد المجيد بكر: شرح قانون الإثبات، المكتبة القانونية، ٢٠٠٦.
٣٢- على خطار شنطاوي: الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣.
٣٣- على محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجى، مهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، المكتبة الحديثة، ١٩٩٣.
٣٤- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧.
٣٥- مازن ليلو راضي: القانون الإداري، منظمة نشر الثقافة القانونية، ٢٠٠٧.
٣٦- ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، بدون ذكر دار نشر، ٢٠٠٧.
٣٧- محمد انس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، أسس وأصول القانون الإداري، مطبعة إخوان مورافتلي، ١٩٨٤- ١٩٨٥.
٣٨- محمد جمال مطلق الذنيبات: الوجيز في القانون الإداري، الإصدار الأول، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
٣٩- محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحديثة، ٢٠٠٥.
٤٠- محمد عبد الحميد أبو زيد: مبدأ المشروعية وضمان تطبيقها، النسر الذهبي، ٢٠٠٢.
٤١- محمد عبد العال السناري: أصول القانون الإداري- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بدون ذكر سنة نشر.
٤٢- محمد عبد الله العربي بك: مذكرات في القانون الإداري، بدون ذكر دار نشر، بدون ذكر سنة نشر.
٤٣- محمد عبيد الحساوي القحطاني: الضبط الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، التزام الحدود وحيادية التنفيذ، بدون ذكر دار نشر، ٢٠٠٥.
٤٤- محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، بدون ذكر سنة نشر.
٤٥- محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة- دراسة مقارنة، منشأة المعارف، ١٩٧٥.

(ISSN: 2537 - 0758)

٤٦- ـــــــــــــ: حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، بدون ذكر دار نشر، ١٩٧٠.
٤٧- ـــــــــــــ: القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي، المجلد الثاني، دار المعارف، ١٩٦٧.
٤٨- ـــــــــــــ: القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، السلطة الإدارية، مطبعة نصر، ١٩٥٨.
٤٩- محمد كامل ليلة: نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دراسة مقارنة للتشريع والفقه والقضاء، دار الفكر العربي، ١٩٦٢.
٥٠- محمود حلمي: موجز مبادئ القانون الإداري، بدون ذكر دار نشر، ١٩٧٧.
٥١- محمود سعد الدين الشريف: أصول القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة المعارف، ١٩٥٦.
٥٢- منيب محمد ربيع: ضمانات الحرية بمواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١.
٥٣- نواف كنعان: القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٥.
٥٤- ـــــــــــــ: اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، الإصدار السادس، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.
٥٥- ـــــــــــــ: القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، المكتبة الوطنية، ١٩٩٦.
٥٦- هاني سليمان الطعيمات: حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق للنشر والتوزيع، ٢٠٠١.
٥٧- هشام عبد المنعم عكاشة: دور القاضي الإداري في الإثبات، دراسة تحليلية مقارنة في الدور الذي يقوم به القاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية مزوده بأحكام مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.