HNSJ Humanitarian & Natural Sciences Journal
ISSN: (e) 2709-0833
www.hnjournal.net
مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية
مجلة علمية محكمة (التصنيف: NSP)
معامل التأثير العربي للعام 2020 = 0.44

عنوان البحث

ضمانات احترام الإدارة لحجية حكم الإلغاء
دراسة مقارنة بين القانون الاردني والمصري والفرنسي

عبدالله محمد احمد الدردور[1]

[1] طالب دكتوراه كلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس
بريد الكتروني: abddardoor@yahoo.com

تاريخ النشر: 2021/07/01م تاريخ القبول: 2021/06/28م

المستخلص

يدور الغموض حول ضمانات احترام الادارة لحجية حكم الالغاء, والتعمد المتكرر للإدارة في عدم احترام أحكام الإلغاء من خلال التقاعس في تنفيذ الأحكام القضائية, الأمر الذي يخل بحقوق الأفراد, ويجعل حق التقاضي في مواجهة الإدارة حبراً على ورق, وهذا إعتداء صارخ على السلطة القضائية. وتهدف الدراسة إلى توضيح هذه الضمانات ضمن قضاء محكمة العدل العليا الاردنية, وحجيتها وما تتمتع به من قوة ملزمة. كما إن أهميتها بالنسبة للإدارة في كيفية احترام الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية من خلال إعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدور القرار، وتوضيح الجزاءات المترتبة على امتناع الإدارة، وتكمن إشكالية الدراسة في القصور التشريعي، إذ يتطلب الأمر تدخل المشرع لوضع القواعد المنظمة لحجية حكم الإلغاء, والآثار المترتبة عليها بما فيها إلزام الإدارة لاحترام مقتضيات هذا الحكم.

الكلمات المفتاحية: ضمانات الاحترام، الجزاءات، المسؤولية.

RESEARCH ARTICLE

GUARANTEES OF MANAGEMENT'S RESPECT FOR THE AUTHORITATIVE RULING OF CANCELLATION
A comparative study between Jordanian, Egyptian and French law

Abdullah M. AL dardoor[1]

[1] PhD student at the Faculty of Legal, Political and Social Sciences of Tunis

Email: abddardoor@yahoo.com

Published at 01/07/2021 **Accepted at 28/06/2021**

Abstract

The ambiguity revolves around the guarantees of the administration's respect for the authoritativeness of the annulment ruling, and the administration's repeated intentionality in not respecting the provisions of the annulment through failure to implement judicial rulings, which violates the rights of individuals, and makes the right of litigation in the face of the administration a dead letter, and this is a blatant attack on the judicial authority. The study aims to clarify these guarantees within the judiciary of the Jordanian High Court of Justice, their authority and the binding force they enjoy. It is also important for the administration in how to respect the judicial rulings issued to cancel the administrative decisions by restoring the situation to what it was before the decision was issued, and clarifying the penalties resulting from the administration's refusal. The problem of the study lies in the legislative deficiency, as it requires the intervention of the legislator to set the rules regulating the authoritative ruling Cancellation, and its consequences, including obligating the administration to respect the requirements of this provision.

Key Words: respect guarantees, sanctions, responsibility.

المقدمة

الواقع أنه لا قيمة للقانون ما لم يتم تنفيذه، كما أنه ليس لأحكام القضاء أية قيمة ما لم توضع موضع التنفيذ، وعليه ليس لمبدأ المشروعية قيمة في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه احترام أحكام القضاء, وضرورة التنفيذ[1]، فلماذا إذا" يقوم القضاء الإداري بالفصل بالمنازعات الإدارية ويجد بذلك, ويتوسع في شروط قبول الدعاوى الإدارية, ويحسّن العمل القضائي من خلال الرقابة القضائية إذا كانت أحكامه مصيرها أن تولد ميتة بعد كل هذا العناء, وقد تم التعبير عن ذلك بأن: "أنه إذا كان النظام القانوني في فرنسا مطلوباً ومؤكداً فإن التعسف يجد ملاذه في التنفيذ" فالإخلال بمبدأ احترام الأحكام يؤدي إلى صيرورة مبدأ المشروعية إلى العدم[2].

فحين تكون الإدارة أحد طرفي نزاع نشب أمام القضاء, فإذا ما خسرته كان عليها أن تكون في ذات المركز الذي يجد نفسه فيه أي فرد عادي في هذه الحالة؛ وهو الإذعان للحكم الصادر ضدها وتنفيذه، وفي هذا السياق تنتج القوة التنفيذية للحكم آثارها, وتثور المشكلة حين تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها بشكل اختياري, ونكون أمام معضلة تكمن في وسائل إجبارها على احترام حجية هذه الأحكام الصادرة من قبل القضاء، وهذه هي نقطة الضعف في القانون الإداري، حيث أن ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها منتشرة بشكل واسع؛ لأن الأمر يتوقف في نهاية المطاف على حسن نية الإدارة, أو رغبتها في التنفيذ[3].

ولكن يتعين على الإدارة أن تلتزم بتنفيذ حكم الإلغاء الصادر ضدها, ويكون هذا التنفيذ من خلال واجب إيجابي, وهو السير في تنفيذ حكم الإلغاء، والآخر سلبي يتضمن الامتناع عن تنفيذ القرار الملغى[4]. ولكن في حال امتناع الإدارة عن التنفيذ بشكل صريح, أو حتى قيامها بتنفيذ جزئي لحكم الإلغاء أو حتى المماطلة, أو التحايل على الحكم، كان هنالك وسائل لدفع الإدارة لاحترام الحجية, وجزاءات لعدم احترام حكم الإلغاء, وعليه يثور التساؤل ما هي الآليات والضمانات القانونية اللازمة لإحترام الإدارة لحجية حكم الإلغاء ووضع حد لحالات عدم التنفيذ لأحكام الإلغاء؟:

اشكالية الدراسة

تكمن الاشكالية في القصور التشريعي بالزام الادارة باحترام حكم الالغاء وما ينطوي في ثناياه في التعمد المقصود والمتكرر للإدارة في عدم احترام أحكام الإلغاء من خلال التقاعس في تنفيذ الأحكام القضائية, يخل بحقوق الأفراد ويجعل حق التقاضي في مواجهة القرار الإداري حبراً على ورق, وهذا اعتداء صارخ على السلطة القضائية

اهداف الدراسة

- تهدف الى المزيد من ممارسة الضغط على الإدارة لدفعها إلى تنفيذ الحكم القضائي دون تأخير
- البحث عن وسائل لحث الادارة لاحترام الاحكام الصادرة بمواجهتها والقيام بتنفيذها
- توضيح الجزاءات المترتبة على امتناع الإدارة

اهمية الدراسة

تكمن أهمية الدراسة بالنسبة للإدارة في كيفية إحترام الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية من خلال إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار, وتوضيح الجزاءات المترتبة على إمتناع الإدارة، ويمكن أن

يفيد منها المشرع من خلال وضع آليات قانونية لاحترام حجية حكم الإلغاء, وإلزام الإدارة بإحترامها, وفرض جزاءات في حالة امتناعها عن تنفيذ هذه الآليات.

محددات الدراسة

يتحدد نطاق هذه الدراسة في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992), وقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) لسنة (1988) المعدل بموجب القانون رقم (14) لسنة (2001), وتركز الدراسة على موضوع حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء, والآثار المترتبة عليها, وموقف الفقه والقضاء الأردني والمقارن على سبيل الاستئناس.

مصطلحات الدراسة

الحجية: "الصفة غير القابلة للمنازعة والثابتة بواسطة القانون لمضمون الحكم, وعليه فإن الشيء الذي نوزع فيه وصدر بشأنه حكم لا يكون قابلاً للمنازعة فيما بعد

حكم الالغاء: فهو حكم قضائي, لكنه يصدر بمناسبة خصومة إدارية، تتميز دائماً بأن الإدارة أحد طرفيها، ولها طبيعة خاصة تنبع من الدعوى التي يصدر بمناسبتها, والغاية التي يتوخاها القاضي من إنزال أثره على المراكز القانونية؛ ليصل مداه كل القرار الإداري, أو شطراً منه

المسؤولية الادارية: تنعقد مسئولية الإدارة عند مخالفتها لتنفيذ حكم الإلغاء بوقوع الخطأ, والضرر, والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، كما وقد تقوم المسئولية أيضاً على أساس نظرية المخاطر دون أن يكون هنالك خطأ من جانب الإدارة.

المسؤولية الجزائية : كل موظف يستعمل سلطته أو وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر؛ ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، أو جباية الرسم، والضرائب المقرره قانوناً، أو تنفيذ قرار قضائي، أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين.

المسؤولية التأديبية: وتقوم المسئولية التأديبية على أساس الخطأ الذي يقترفه الموظف والذي يحل به من جراء إخلاله بواجبات الوظيفة، ومخالفته التعليمات والسلوك الوظيفي الواجب مراعاته كموظف عام.

الدراسات السابقة

1- عبد المنعم عبد العظيم جيره: آثار حكم الإلغاء دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي – جامعة القاهره – أطروحة دكتوراه (1971).

عقد الباحث دراسة مقارنه بين القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الفرنسي في موضوع حجية حكم الإلغاء, وتقدير القيمة العملية لرقابة الإلغاء, وخُلصت الدراسة لعدد من النتائج لعل من أهمها:

- إن الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء يعمل أثرها على نحو شبه مكتمل, فهي تسري على جميع المنازعات سواء دخل في اختصاص القضاء الإداري, أو العادي إذا ما أثير بشأنها في مشروعية القرار الملغى.
- يتم إعمال حجية حكم الإلغاء بمواجهة الكافة, ويجوز لكل ذي مصلحة من الغير التمسك بالحكم الصادر بالإلغاء ويجوز الاحتجاج بهذا الحكم بمواجهة الغير.
- على الادارة احترام الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية والقيام بتنفيذها تحت طائلة المسؤولية.

أوجه الاتفاق والاختلاف

اتفقت الدراسة الحالية مع هذه الدراسة كونها ناقشت موضوع احد آثار حكم الإلغاء من خلال المنهج المتبع, وهو المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن, والذي ينتهجه معظم الباحثين في الدراسات القانونية في حين كان الاختلاف مع هذه الدراسة أن الدراسة الحالية ركزت على ضمانات احترام حكم الالغاء في ظل قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة (1992) وما استقرت عليه من مبادئ قضائية في هذا الشأن بالفقه والقضاء المقارن.

2- ميسون جريس الأعرج: آثار حكم إلغاء القرار الإداري دراسه مقارنة - جامعة عمان العربية - أطروحة دكتوراه (2005).

تناولت الباحثة في هذه الأطروحة آثار حكم إلغاء القرار الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن, وما يتمتع به حكم الإلغاء من حجية مطلقة, وما يترتب على ذلك من آثار.

توصلت الباحثة من خلال هذه الدراسة إلى عدة نتائج, أهمها:

- يتمتع حكم الإلغاء بالقوة الملزمة للأمر المقضي به, مما يفرض على الإدارة التزاماً بتنفيذه كاملاً.
- إعطاء القاضي الإداري مزيداً من السلطات والوسائل في مواجهة الإدارة؛ لضمان تنفيذ الحكم دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن القيمة العملية لأحكام الإلغاء تكمن في تنفيذها.

أوجه الاتفاق والاختلاف

اتفقت الدراسة الحالية مع هذه الدراسة كونها ناقشت احد آثار حكم الإلغاء في الأردن من خلال المنهج المتبع، وهو الوصفي والتحليلي والمقارن, والذي ينتهجه معظم الباحثين في الدراسات القانونية، في حين كان الاختلاف مع هذه الدراسة أن الدراسة الحالية ركزت ضمانات تنفيذ احكام الالغاء, والجزاءات المترتبة على ذلك في ظل قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم (12) لسنة (1992), وما استقرت عليه المحكمة من مبادئ قضائية، كما واستأنست الدراسة الحالية بآراء الفقه والقضاء الإداري المقارن.

منهج الدراسة

من طبيعة الدراسة والأهداف التي تسعى لتحقيقها، سيستخدم الباحث المنهج الوصفي والتحليلي الذي يعتمد على دراسة الواقع من خلال تتبع حقائق الموضوع, وجزئياته, ودراسة النصوص القانونية, وأحكام القضاء, وآراء الفقه الإداري ذات الصلة بموضوع الدراسة.

المبحث الاول

وسائل إجبار الإدارة على احترام حجية حكم الإلغاء

لا تنتهي الخصومة الإدارية بإلغاء القرار الطعين، لكن هنالك احتمالات كثيرة قد تولّد صعوبات سببها تلكؤ الإدارة في التنفيذ للوفاء بالتزامها في تنفيذ حكم الإلغاء بإحدى الصور التي ذكرناها سابقاً، هذا الأمر حذا بالقضاء الإداري إلى العمل على التدخل؛ لحث الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء بالشكل السليم.

المطلب الاول: دور القاضي الإداري في إجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء

أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يكون واجب التنفيذ؛ فالمطالبة القضائية بالحق ذات أهمية، ولكن

الأهم منها هو إمكانية إنزال هذا الحق على أرض الواقع, ووضعه محل التنفيذ، فالجدوى المرجوة من دعوى الإلغاء هي الآثار القانونية التي تنبع عن الحكم, وما ينتج من تنفيذ حقيقي[5].

وقد أجمع الفقه على أحقية الجهة القضائية في إجراء التنفيذ، فالسلطة التي يكون لها سلطة الفصل يجب أن تكون لها سلطة الإشراف على تنفيذ الأحكام الصادرة عنها, ومرد ذلك روح القانون، فالعدالة تقتضي قيام القضاء بدور محايد بين جميع الأطراف المتخاصمة، وبسبب تعنت الإدارة في الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء كان على القاضي الإداري البحث عن وسائل جدية تكفل له تنفيذ أحكامه[6].

لقد بذل القضاء الإداري جهداً كبيراً للبحث عن حلول لمواجهة تلك الظاهرة, وعلم أنه لا يستطيع القضاء عليها، فحاول حصرها في أضيق نطاق, ولكن دائماً يصطدم القاضي الإداري بمبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة, وكان هذا المبدأ كفيلاً بأن يشكل عقبة تحول دون تنفيذ أحكام الإلغاء التي تصدر ضد الإدارة[7].

الفرع الاول: سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة في فرنسا

مع بداية القرن العشرين بدأ التدخل من قبل مجلس الدولة في تنفيذ أحكامه الصادرة بالإلغاء، وكان هذا التدخل الإشارة للإدارة إلى ما ينبغي عمله، وبعدها تطورت حيث بين مجلس الدولة حق المحكوم لهم في الحصول على ما رفضت الإدارة إعطاءه لهم[8].

وقد وصل هذا التطور إلى مرحلة حاسمة، حيث استقر أخيراً التشريع والقضاء الفرنسي في الربع الأخير من القرن العشرين على جواز توجيه الأوامر للإدارة من القاضي الإداري وذلك في حدود نطاق وشروط محددة، وكانت البداية عند صدور قانون 16 يوليو 1980 الذي كان له الفضل في النص على آليات ضاغطة؛ لإزالة سوء النية الذي قد يشوب إجراء الإدارة، فصدور حكم على الإدارة بأداء مبلغ مالي يحتم عليها أن تأمر به خلال أربعة أشهر, فإذا تأخرت أو رفضت التنفيذ تقوم سلطة الوصاية بتحرير إذن الصرف الصادر من الإدارة العليا[9] ؛ وبذلك لم يُعد دور القاضي الإداري يقتصر على إلغاء القرارات الإدارية, وإنما أصبح له التدخل بما يجب على الإدارة، فسلطته غدت تهدف إلى إعادة المشروعية إلى طريقها الصحيح[10]؛ وعليه فإن القضاء الفرنسي اعتمد أوامر قضائية للإدارة كوسيلة لإجبارها على التنفيذ, ولكن قد تكون هذه الأوامر مرتبطة بغرامة تهديدية, وقد تكون غير مرتبطة وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

أ. الأوامر التنفيذية غير المرتبطة بغرامة تهديدية: حدد المشرع الفرنسي الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري إلى الإدارة لضمان تنفيذ أحكامه بإحدى حالتين[11].

الحالة الأولى: الأوامر السابقة على صدور الحكم، يصدر القاضي أوامر مقترنة بمنطوق حكمه، وتتمتع هذه الأوامر بذات الحجية التي يتمتع بها الحكم، وتهدف هذه الأوامر إلى التدارك المحتمل لسوء تنفيذ الشيء المقضي به (تدبير وقائي), وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 8 للتقنين.

الحالة الثانية: الأوامر اللاحقة على صدور الحكم، عندما ترفض الإدارة تنفيذ الحكم الصادر ضدها، فيصدر القاضي الإداري أوامر بناءً على طلب صاحب الشأن إلى الإدارة؛ لإجبارها على تنفيذ الحكم, وهي ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 8 للتقنين.

وما يهمنا هنا الحالة الثانية واللاحقة على صدور الحكم، حيث نصت المادة 4/8 من التقنين على أنه:

"للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، في حالة عدم تنفيذ حكم قاطع صدر عنهما وبناءً على طلب صاحب الشأن أن تأمر في ذات الحكم باتخاذ ما يلزم لتنفيذه... ، وبمقتضى ذلك النص تملك المحكمة التي أصدرت الحكم سلطة توجيه أوامر لاحقة لصدور الحكم إلى جهة الإدارة عند عدم التنفيذ لإلزامها بتنفيذ الشيء المقضي به[12].

ب. الأوامر التنفيذية المرتبطة بغرامة تهديدية: يستطيع القاضي الإداري أن يقرر الأمر بغرامة تهديدية في حالتين, وذلك إستناداً إلى المادة (3/8) من التقنين[13]:

الحالة الأولى: أقرت المادة 3/8 من التقنين للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية سلطة توجيه أوامر للإدارة مقترنة بغرامة تهديدية, ويكون ذلك بناءً على طلب يتقدم به صاحب الشأن في ذات صحيفة دعواه مع الطلب المفتتح للخصومة.

وتطبيقاً للمادة 2/8 من التقنين يكون من حق صاحب الشأن أن يتقدم بطلب توجيه أوامر للإدارة تقترن بغرامة تهديدية منذ رفع دعواه الأصلية، ويكون للمحكمه الإدارية, أو محكمة الاستئناف الإدارية متى طلب منها ذلك أن تقرن أوامرها التي اتخذتها تطبيقاً للمادة المذكورة من التقنين حكماً بغرامة تهديدية.

إذا" فليس للمحاكم الإدارية الحكم بالغرامة التهديدية من تلقاء نفسها وإنما لابد أن يطلب ذوو الشأن منها ذلك, باستثناء الوضع بالنسبة لمجلس الدولة بخصوص الأوامر اللاحقة لصدور الحكم فله الحكم المباشر بالغرامة ، والمحكمة هي صاحبة الاختصاص في تحديد الحكم بالغرامة التهديدية, ودون طلب صريح ومحدد من صاحب الشأن على الطلب اللاحق لصدور الحكم مع إثبات امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم[14].

الحالة الثانية: استناداً للمادة 3/8 من التقنين يستطيع القاضي الإداري أن يقرن حكمه في الموضوع بغرامة تهديدية لتدارك احتمال التنفيذ، وهذا أدى إلى جعل ذلك وسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي على أن المشرع لم يقصرها على حالات عدم التنفيذ؛ بل جعلها تطال المراحل السابقة على الحكم, كإجراء يستهدف المزيد من ممارسة الضغط على الإدارة لدفعها إلى تنفيذ الحكم القضائي دون تأخير، ومن تطبيقات ذلك قضت المحكمة الإدارية الفرنسة بقضية (Rennes)[15].

ومما سبق فقد وفق المشرع الفرنسي في ابتداع وسيلة تؤدي إلى إجبار الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة من قبل القضاء الإداري, وعدم تجاهلها من خلال فرض غرامة تهديدية, وتوجيه أوامر مباشرة للإدارة لتنفيذ الحكم الصادر ضدها, ولم يكتفِ القضاء بالتوقف عن إلغاء القرار.

الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري في توجيه الأمر للإدارة في مصر:

لم يواكب القضاء المصري أو الأردني على حد سواء النقلات النوعية, والتي انتهجها القضاء الإداري الفرنسي، وما زال كل من القضاء المصري والأردني متمسكاً بما كان ينتهجه القضاء الفرنسي قبل قانون 1980, والذي يدور حول عدم توجيه الأوامر للإدارة، أو حتى الحلول محلها لتنفيذ أحكامه ، فمن أحكام محكمة القضاء الإداري المصري والتي أقرت فيها: "بعدم اختصاصها بدعوى مرفوعة من أحد جماعة كبار العلماء يطلب فيها إلزام وزارة المالية بإدراج مرتب وظيفته باعتباره أستاذ كرسي واستندت المحكمة إلى أن هذا الأمر يدخل في السلطة التقديرية للوزارة في توزيع موارد الدولة على أبواب النفقات في الميزانية وأنه لا يدخل في سلطة المحكمة

في توجيه أمر إلى الوزارة بخصوص الموضوع"[16].

الفرع الثالث: سلطة القاضي الإداري في توجيه الأمر للإدارة في الأردن

أما محكمة العدل العليا فقد سارت على نفس الطريق الذي انتهجه القضاء الفرنسي قبل صدور قانون عام 1995, والمتضمن اقتصار دور المحكمة عند إصدار حكم الإلغاء دون التدخل بتنفيذه من خلال توجيه أوامر للإدارة, وقضت محكمة العدل العليا بذلك, حيث أكدت بأنه: "لا تملك محكمة العدل العليا صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها..."[17]، نرى أن القضاء الإداري المصري والأردني توسع كثيراً بقاعدة الفصل بين السلطات, وتمسك بها, ونرى ذلك قيل أن "مهمة مجلس الدولة هي القضاء, وليس الإدارة ويحظر على القضاء توجيه أوامر ونواهي إلى رجال الإدارة, وأساس هذا الحظر المفروض على القاضي الإداري, وهو مبدأ الفصل بين القاضي الإداري والإدارة العامة..."[18].

مما سبق، ليس للقاضي الإداري سواء في مصر أو في الأردن توجيه أوامر, أو عمل شيء حيال إجبار الإدارة لتنفيذ الحكم, ولقد فرض القاضي الإداري في كل من مصر والأردن على نفسه عدم التدخل في عمل الإدارة, وهذا التقييد الذاتي ليس له علاقة بمبدأ الفصل بين السلطات, فضلاً على أن التشريع لم يفرض على القاضي الإداري عدم توجيه أوامر للادارة[19].

ويا حبذا لو سارت محكمة العدل العليا على نهج مجلس الدولة الفرنسي بإعطاء سلطة للقاضي الإداري، وفي ظل التعديلات الدستورية الجديدة, والتي تضمنت قضاءاً إدارياً على درجتين، يكون القضاء الإداري أمام فرصة تاريخية؛ لينتقل من هذا الوضع, والذي يقيد دور القضاء الإداري, ويقلل من أهمية أحكامه, ويسمح للإدارة بانتهاك أحكامه ويلحق بالدول التي أعطت دوراً للقاضي الإداري لإرساء العدالة, ويكون له دوراً موازٍ لدور القاضي العادي بمواجهة الإدارة.

المطلب الثاني : أسلوب الضغط المالي

لقد اجتهدت المحاكم الإدارية في إيجاد الحلول القانونية المناسبة لإجبار الإدارة المحكوم عليها بالتنفيذ، ومنها ممارسة القاضي الإداري أسلوب الضغط المالي على الإدارة؛ لإجبارها على تنفيذ أحكامه من خلال استخدام وسيلة الفوائد التأخيرية التي نظمها القانون المدني, أو الغرامة التهديدية التي أقرها المشرع الفرنسي بموجب القانون الصادر في 16/يوليو/1980.

الفرع الاول: الفوائد التأخيرية ودورها في حث الإدارة على تنفيذ الأحكام

تترتب الفوائد التأخيرية عند تقاعس الإدارة عن الدفع, ولا يشترط وقوع الضرر، فتوافر الخطأ في حق المدين بمجرد تأخره في الوفاء بالدين الذي تقرره المحكمة, والعلاقة السببية تكون قائمة ومفترضة وغير قابلة لإثبات العكس بين الخطأ والضرر, وذلك استناداً إلى نص المادة (228) من القانون المدني المصري, وتجدر الإشارة إلى أن الفوائد التأخيرية ليست إلا تعويضاً عن تأخر المدين في الوفاء بالتزامه بدفع مبلغ من النقود عن ميعاد الاستحقاق[20], ويعبر عنها في القانون المدني الأردني بالفوائد القانونية, ولها أحكام خاصة بها، وتختلف بذلك عن الفوائد التعويضية, إذ أن المدين يلتزم بها في مقابل الانتفاع بمبلغ من النقود يكون في ذمته للدائن ولم يحل ميعاد استحقاقها[21].

عندما يقضي القاضي الإداري بحكم مالي على الإدارة, فإنه لا يتردد في إلزامها بدفع الفوائد التأخيرية عند تأخرها بتنفيذ الحكم الصادر ضدها، وبهذا تزداد وطأة المسئولية المالية على عاتق الإدارة وكلما تأخرت الإدارة عن التنفيذ ازدادت المسئولية المالية, وتضاعفت, مما يحتم عليها المبادرة لتنفيذ الحكم تفادياً لدفع مبالغ أُخرى[22]، ويستخدم القضاء الإداري الفوائد التأخيرية في معظم الدول المقارنة؛ لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام الإلغاء, مع الإشارة إلى أن ذلك لا يُعد مخالفا للقانون, ولا يخرق المبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات, ولا يحيد عن قواعد القانون العام, والذي تضمن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة, أو الحلول محلها؛ ومرد ذلك أن الفوائد التأخيرية تمثل الضرر المستمر الذي يصيب المحكوم له من جراء عدم التنفيذ[23].

وبهذا يمارس القاضي الإداري إكراهاً غير مباشر، وتعي الإدارة أن لها الاختيار، إما التنفيذ، أو دفع مبلغ من المال تزداد قيمته بمرور الوقت, وعلى ذلك لا تزيد الفوائد التأخيرية من سلطة القاضي, أو تنقصها, ولكن تؤكد حق المحكوم له في جبر ما أصابه من ضرر بتعويضه وحيث أن لهذه الفوائد قيمة إيجابية، ولا بد أن نعترف أن لها جانباً سلبياً يكمن في الاعتراف للإدارة والتصريح لها بحقها في عدم تنفيذ الشيء المقضي به, واستبداله بتعويض المحكوم له, ليس بسبب خطئها بعدم التنفيذ, ولكن بسبب ما لحق المدعي من ضرر, مهما كانت ضخامة المبلغ الذي يمكن أن يستحقه المحكوم له بسبب الفوائد[24]. ومن أهم المعوقات التي تعوق فاعلية الفوائد التأخيرية باعتبارها وسيله لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية, إفلات اشخاص القانون العام من طرق التنفيذ: كالحجز الاحتياطي والحجز العقاري والتنفيذ المنقول؛ ولتفادي ذلك نص المشرع الفرنسي على وسيله لتنفيذ الأحكام وهي الغرامة التهديدية تطبيقا" لموقف القضاء[25].

الفرع الثاني: الغرامة التهديدية

يعرف الفقه الغرامة التهديدية بأنها: عبارة عن وسيلة غير مباشرة لحمل المدين الممتنع عن تنفيذ التزامه تنفيذاً عينياً عندما لا يكون ذلك التنفيذ ممكناً أو ملائماً, إلا إذا نفذه المدين شخصياً, وذلك بأن يصدر القاضي قراراً ضد المدين بوجوب قيامه بالتنفيذ العيني في مدة محددة وبفرض غرامة معينة عليه، على سبيل التهديد عن كل وحدة زمنية سواء كانت يوماً أو اسبوعاً أو شهراً يتأخر فيها عن التنفيذ, وحتى يقدم على تنفيذ التزامه, أو يتضح رفضه نهائياً[26].

الهدف من فرض الغرامة التهديدية التغلب على عناد ومماطلة المدين عن تنفيذ التزامه, والإذعان للحكم الصادر بمواجهته من القضاء، ويعود أصل الغرامة التهديدية إلى القضاء الفرنسي الذي ابتدع هذه الوسيلة لحمل المدين على تنفيذ التزامه عيناً[27].

ولكن لم يجرؤ القاضي الإداري في مصر أو الأردن أن يخطوا هذه الخطوة؛ لضمان تنفيذ أحكامه بأن يقضي بغرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية، وفي الأردن لم ينظم أحكام الغرامة التهديدية كما فعل التشريع الفرنسي, وبالرغم من ذلك إلا أنه أشار إليها ضمناً في نص المادة 360 من القانون المدني الأردني[28].

أ. موقف القضاء الإداري الأردني والمقارن من تطبيق الغرامة التهديدية

اختلف موقف القاضي الإداري بحسب ما إذا كانت الغرامة موجهة ضد المتعاقد مع الإدارة، أم ضد الإدارة نفسها, فعندما تكون موجهة ضد الأفراد فإن سلطاته تتسع, ولا يجد حرجاً في استخدام الغرامة التهديدية

ضدهم, وبالنسبه للمتعاقد مع الإدارة فقد ميز بين فرضيتين:[29]

الأولى: حين تكون السلطة الإدارية محتفظة في مواجهة المتعاقد معها بسلطة قهر قادرة على ضمان تنفيذ العقد, فيقرر أنه ليس له سلطة توجيهية, أو أمر تحت التهديد المالي ضد هذا المتعاقد, وإلا يُعد انخراطاً منه في إدارة المرفق العام.

الثاني: إذا كانت السلطة لا يمكنها استخدام وسائل القهر ضد المتعاقد معها وإنما قبل ذلك أن تلجأ للقاضي, فحينئذ يستطيع أن يحكم عليه تحت التهديد المالي.

أما بالنسبة للإدارة, فالموقف مختلف, وقد حدث في بداية القرن الماضي أن أصدر مجلس بموجب الدولة الفرنسي حكمه في 4 اغسطس 1908 في قضية (Societe General) أمرا إلى مدينة بتسليم آبار معينة للشركة صاحبة التزام توزيع المياه تحت تهديد الغرامة، إلا أن الكثيرين لاحظوا أن هذا لم يكن ليحدث إلا تنفيذاً لنصوص العقد، على أن هذه قد لا تكون حجة كافية, فالقضاء بالغرامة لا يؤسس على حقوق الأطراف, وإنما على سلطة القاضي في الأمر، ومهما يكن فقد ظل هذا الحكم مهجوراً, بحيث أن المجلس ظل يقرر أنه لا يدخل في اختصاصه إلزام الإدارة بإجراء ما تحت التهديد المالي[30]، غير أن القضاء سواء في مصر أو فرنسا أو الأردن رفض أن يذهب أبعد من ذلك, بحجة مبدأ الفصل بين السلطات, وكانت أسباب الأحكام في هذا المجال واضحة[31].

وعلى النهج ذاته سارت محكمة القضاء الإداري في مصر, وذلك بعد إيجاد حلول بمواجهة الإدارة بتنفيذ حكمها, و إصدار الأوامر إليها[32].

وتجدر الإشارة إلى أن الغرامة التهديدية حتى يتم الحكم بها ضد الإدارة يجب أن تتوافر شروط معينة، وأهمها وجود أمراً أو حكماً قضائياً صادر عن إحدى جهات القضاء الإداري, بوجوب إتخاذ الإدارة تدبيراً معيناً مع الطلب من صاحب الشأن[33].

ولا تحل الغرامة التهديدية التي يفرضها القاضي الإداري مكان الفوائد التأخيرية، فهي مستقلة عن التعويض الذي يدفع لجبر الضرر الحاصل؛ بسبب عدم التنفيذ, أو التنفيذ المتأخر للحكم كما لا يدخل الضرر الناجم عن عدم التنفيذ ضمن عناصر تقديرها[34].

ولا يمكن تصور سلطة للقاضي الإداري في فرض غرامة تهديدية على الإدارة, إلا بعد الاعتراف له بسلطة توجيه أوامر تنفيذية للإدارة، وذلك نظراً لاقترانها بها, حيث لا يمكن فصلهما عن بعضهما، أي أن الارتباط وثيق؛ بين كل من الأمر التنفيذي, والغرامة التهديدية, فالأول الأساس القانوني للثانية، بينما الغرامة التهديدية هي الوسيلة التي تضمن تنفيذ الأمر التنفيذي[35].

ولا يحكم مجلس الدولة بتوقيع الغرامة التهديدية إذا كانت الإدارة قد باشرت بالإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم، وبذلك تكون قد أثبتت حسن نيتها في تنفيذ الحكم الذي يرتبها وليس في الاعتبار أن يكون بداية التنفيذ متأخراً، فإذا كان تنفيذ الحكم قد بدأ, وكانت المظاهر تشير إلى أن التنفيذ يسير إلى النهاية، فإن الغرامة في هذه الحالة لا يتم الحكم بها[36].

وحسب نص المادة الرابعة من قانون 1980/7/16 فإن مجلس الدولة الفرنسي يقوم بتسوية الغرامة التهديدية التي أوقعها في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي, أو التنفيذ المتأخر للحكم، إذ يُعد بذلك الحكم الصادر

بالغرامة التهديدية حكماً مؤقتاً, وليس نهائياً, ويجب تسويته ليصبح نهائياً قابلاً للتنفيذ؛ لأن الغرامة التهديدية المؤقتة يمكن للقاضي الإداري تعديلها, أو الغاؤها إذا ثبت لقاضي التصفية أن عدم التنفيذ ليس لتعنت الإدارة, بل هو لسبب أجنبي, أو لقوة قاهرة ليس للإدارة علاقه به[37].

وبذلك تُعد التصفية وسيلة ضغط لها أثرها على الإدارة؛ لإجبارها على تنفيذ حكم الإلغاء فيها تتحول الغرامة التهديدية من إجراء تهديدي قد يرتب أثراً مالياً, أو إلى جزاء ردعي على عدم التنفيذ مما قد يدفعا إلى الالتزام بتنفيذ مقتضى الحكم؛ ونظراً لخطورة الحكم بالغرامة التهديدية, وأثرها على ميزانية الأشخاص الاعتبارية العامة, فإن غالبية أحكام مجلس الدولة الصادرة بهذا الصدد قضت بغرامة مؤقتة لانهائية لدرجة ندرة العثور على حكم حمل مضمونه غرامة نهائية, سواء لمجلس الدولة, أو للمحاكم الإدارية العامة, أو الاستئنافية[38].

ج. الغرامة التهديدية وأثرها في تنفيذ حكم الإلغاء

تُعد الغرامة التهديدية الوسيلة الأنجع لضمان تنفيذ حكم الإلغاء، وذلك لما لها من قوة كبيرة في التخويف والتهديد من خلال سريانها بشكل متصاعد, فتكون الإدارة مجبرة على التنفيذ لأنه ستتزايد الأعباء المالية على الميزانية, كلما طالت فترة امتناعها عن التنفيذ، ولكن لا يكتسب الحكم الصادر بفرض الغرامة التهديدية حجية الشيء المقضي به بل يكون حكم وقتي, حيث تظل الغرامة مسلطة على الإدارة, حتى تقوم بتنفيذ التزامها, أو تصر على امتناعها عن التنفيذ[39].

وتبرز أهمية الغرامة التهديدية أنها تشمل المسئولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الصادر, إذا ما كان حائزاً لقوة الشيء المقضي به ومحدداً مقدارها تحديداً نافياً للجهالة[40]، كما وتشمل الموظف الذي أدت تصرفاته إلى إدانة أي شخص من أشخاص القانون العام بغرامة تهديدية؛ بسبب عدم التنفيذ الكلي, أو الجزئي للحكم القضائي، كما أن الغرامة التهديدية تُعد وسيلة للضغط على الإدارة والموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم؛ وبذلك ستزيد من هيبة القضاء والحفاظ عليه وتحقيق العدالة بين الأشخاص, ومساواتهم سواء كانوا طبيعين أم معنويين[41].

د. مدى الحاجة إلى تشريع الغرامة التهديدية

إن الغرامة التهديدية وسيلة ذات أثر فعّال في إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها, وهنا تبرز الحاجة إلى النص عليها في التشريع الأردني, , فالذي دفع المشرع الفرنسي إلى استصدار قانون الغرامة التهديدية هو ذاته ما يعانيه القضاء الإداري لدينا من عدم التفات الإدارة إلى الأحكام القضائية ضدها, والامتناع عن تنفيذها, أو التنفيذ بتراخٍ, ويضمن قانون الغرامة للقاضي أن ما يصدره بحق أطراف النزاع سيجد طريقه للتنفيذ, ولن يخضع الأمر إلى إرادة موظف, حيث أن مصدر التزام الإدارة بتنفيذ الحكم هو القانون وليس تقديرها لما ينفذ, وما لا ينفذ[42].

وبالغرامة التهديدية يتحقق الاقتصاد في الإجراءات القضائية والإدارية في تنفيذ الأحكام, حيث أن امتناع الإدارة عن التنفيذ يطعن المحكوم له في قرار رفضها الصريح أو الضمني, فإذا صدر حكم للطاعن امتنعت، فيقوم بإعادة الطعن وتكون في حلقة مفرغة لا تنتهي, مما يؤدي إلى تكدس الأحكام القضائية, وتراكم الإجراءات؛ ولمواجهة ذلك تكون الغرامة التهديدية وسلطة توجيه الأوامر من القضاء الإداري للإدارة هي خير وسيلة لإجبار

الإدارة والإذعان للتنفيذ[43].

المبحث الثاني

الجزاءات المترتبة على عدم احترام الإدارة لحجية حكم الإلغاء

يُعد إخلال الإدارة بالتزامها تجاه الحكم الصادر في دعوى الإلغاء, والقاضي بإلغاء أحد قراراتها مخالفة لحجية الشيء المقضي به سواء كان هذا الإخلال بالامتناع عن التنفيذ, أو التنفيذ الناقص, أو التأخير, والمماطلة في التنفيذ, أو التحايل على حكم الإلغاء، وبذلك يتوجب مساءلة الإدارة, أو الموظف الممتنع, وعليه قد تكون المسئولية إدارية, أو جزائية, أو تأديبية، وبناءً على ذلك سنقوم بتناول المسئوليات الثلاث كلٍ على حدا.

المطلب الأول: المسئولية الإدارية

تنعقد مسئولية الإدارة عند مخالفتها لتنفيذ حكم الإلغاء بوقوع الخطأ, والضرر, والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، كما وقد تقوم المسئولية أيضاً على أساس نظرية المخاطر دون أن يكون هنالك خطأ من جانب الإدارة[44].

ولقيام هذه المسئولية أركان يجب أن تتوفر لانعقادها:

الفرع الاول: الخطأ

تنعقد مسئولية الإدارة بتعويض الأضرار الناجمة عن مخالفة القرار لقاعدة حجية الأمر المقضي به، فإذا كانت مخالفة القانون ترجع إلى أن القرار الإداري قد خالف قاعدة حجية الشيء المقضي به, فإن القضاء يقضي باستمرار مسئولية الإدارة نظراً لجسامة المخالفة على اعتبار أن احترام حجية الأحكام هو أمر يعلو على إحترام القانون نفسه؛ لأن جوهر حجية الحكم المقضي يفرض نفسه كعنوان للحقيقه القانونية[45].

وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا مبدأ مسئولية الإدارة عن الخطأ في تفسير القانون دون تفرقه بين الخطأ اليسير, أو الخطأ الجسيم, "فلا يشفع في إعفاء الإدارة من المسئولية وقوعها في خطأ فني في تفسير مدلول المادة (15) من دستور 1923, ذلك أن الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجبت مسئولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها بقطع النظر عن الباعث على الوقوع في هذا الخطأ، إذ لا يتبدل تكيف بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية، وإدراكه فحواها، فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذراً دافعاً للمسئولية"[46].

وشايعت محكمة العدل العليا ما جاء بالحكم السابق حيث قضت: "يتجه القضاء الإداري في نطاق التعويض إلى عدم مساءلة الإدارة في حالة الخطأ الفني في تفسير القاعدة القانونية، ... لا يترتب على خطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية التعويض وفقاً لما استقر عليه الاجتهاد" [47].

وعليه أقرت محكمة العدل العليا التفرقة السائدة في القضاء، والفقه الإداريين بين الخطأ الشخصي والمرفقي[48], حيث أخذت هذه المحكمة ببعض المعايير، مثل: الخطأ الجسيم، واستغلال السلطة، وسوء النية، لكنها لم تأخذ هذه المعايير للتمييز بين الخطأ الشخصي، والمرفقي لتقرير مسئولية الإدارة أو الموظف؛ وإنما هدفت إلى تأكيد وجود فعل ضار موجب للتعويض تسأل عنه الإدارة، فنجد أنها تقرر وجود خطأ جسيم أحياناً، أو سوء نية، ومع هذا لا تؤخذ مثل هذه المعايير لإسناد الفعل الضار لأحد الطرفين (الإدارة أو الموظف), بل لتأكيد وجود فعل ضار موجب للتعويض[49], وبالرغم من أنها تقرر أن هذه الأخطاء ناتجة عن إهمال جسيم، أو سوء نيه تؤكد أن

الإدارة هي المسئولة دائماً عن تعويض الأضرار الناشئة عن أعمال موظفيها، باستثناء الخطأ غير الوظيفي الذي يُسأل عنه الموظف شخصياً[50].

وعليه فإن تقرير المسؤولية الشخصية للموظف تحمل طابعاً تهديدياً من شأنه جعل جميع الموظفين يؤدون عملهم على قدر أكبر من الدقة والسرعة، وبالتالي أي إخلال أو امتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من شأنه إثارة مسئوليته الشخصية, ومعاقبته في استيفاء التعويض من ماله الخاص, وفي ذلك عبره لزملائه مما يضفي ضماناً أكبر لتنفيذ الأحكام القضائية.

الفرع الثاني: الضرر

الضرر هو الركن الأساسي من أركان المسئولية، فهو أساس وشرط المطالبة بالتعويض, حيث لا يعطى الحق لصاحب المصلحة في اقتضاء أي تعويض, إذا لم يحدث ضرراً، وقد أشارت محكمة العدل العليا إلى ذلك حيث قالت: "إن مسئولية الإدارة, عن التعويض عن أعمالها غير المشروعه تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر من هذا الخطأ, وأن تقوم علاقه سببية بين الخطأ والضرر"[51].

وقالت: "... فإذا انتفى أحد هذه الأركان فلا مسئولية ولا تعويض عليه, وبما أنه لم يقم دليل على وقوع الضرر المطالب بالتعويض عنه بإعتباره الركن الأول والأساسي من أركان المسؤولية التضمينية, وبالتالي فلا مجال لمطالبة المستدعيه بالتعويض"[52].

كما أقرت محكمة العدل العليا التعويض عن الضرر الأدبي أو المعنوي, حيث قالت: "إن توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ, دون أن يكون مختصاً بإصدار مثل هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها, ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي"[53].

الفرع الثالث: العلاقة السببية بين الخطأ والضرر

ولقيام المسئولية على عاتق الإدارة يجب توافر علاقه سببية بين الخطأ والضرر، وتعني العلاقة السببية أن يكون الضرر هو النتيجة المباشرة لحدوث خطأ الإدارة, وهذا الخطأ هو السبب المباشر لوقوع الضرر[54].

وفي ذلك قالت محكمة العدل العليا أن مناط المسئولية بالتعويض عن القرارات الإدارية, هو وجود قرار إداري نهائي بالمعنى المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري, وأن يكون هذا القرار غير مشروع, وأن تكون المحكمة قد انتهت إلى الحكم بالغائه، وأنه قد ألحق الضرر بالمستدعي[55].

وعليه فإن العلاقة تُعد ركناً أساسياً لقيام المسئولية الإدارية، بحيث لا يمكن تصور انعقاد المسئولية دونها، ويقع على عاتق المضرور إثبات هذه الرابطة بين خطأ الإدارة المتمثل في قرار ما غير المشروع، والضرر الذي أصابه بسبب هذا القرار، وتنعدم هذه الرابطة إذا وجُد سبب أجنبي أدى إلى وقوع الضرر, أو ساهم في وقوعه، وبذلك قد يكون إعفاء الإدارة من التعويض كلياً أو جزئياً, وذلك حسب قوة السبب الأجنبي في إحداث الضرر، والسبب الأجنبي يكون بالقوة القاهرة او خطأ المضرور او خطأ الغير [56].

بعد توفر الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، يكون جزاء ذلك استحقاق المحكوم له تعويضاً لجبر ما أصابه من ضرر؛ نتيجه عدم التنفيذ أو التأخير فيه، ويكون التعويض عينياً أي الوفاء بالالتزام ذاته، أو بمقابل، سواء أكان هذا المقابل نقدياً أم غير نقدي، والقاعدة أن جزاء المسئولية الإدارية هو التعويض النقدي، بحيث

يستبعد التعويض العيني رغم اعتباره الصورة المثالية لما يجب عليه التعويض، ذلك أنه أمر غير وارد نظراً لأن الإدارة امتنعت عن تنفيذ الحكم إبتداءاً، وتفسر القاعدة هنا بأسباب عملية وقانونية[57].

فمن الناحية العملية، يفسر هذا المسلك بأن التعويض العيني إذا كان ممكناً، فإنه سيتم على حساب المصلحة العامة، فيجب أن يهدم كل ما تم من تصرفات إدارية لتحقيق منفعة خاصة، وقد يؤدي إلى شل الإدارة. كما أن التعويض العيني سيكون في الغالب مصحوباً بتعويض نقدي، ومن الناحيه القانونية, فإن استقلال الإدارة عن القضاء سواء كان إدارياً أم عادياً يتنافى مع تخويل القاضي سلطة إصدار أوامر للإدارة، وهي الوسيلة الوحيده لتحقيق التعويض العيني, ويبرر هذا السسبب القانوني بعدم تمكن القاضي من الحكم على الإدارة بعمل معين على سبيل التعويض غير النقدي[58].

وأخيراً يُعد التعويض نوعاً من أنواع الضمان للمحكوم له, وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "... إن هذه الدعوى بطبيعتها هي طلب التعويض الذي هو نوع من أنواع الضمان، حيث تنسب إلى المصدر الخامس من مصادر الالتزام وهو القانون"[59].

المطلب الثاني :المسئولية الجزائية

ينص التشريع الجنائي الأردني على مسئولية الموظف الجزائية في حالة امتناعه عن تنفيذ أحكام القضاء، أو استخدام سلطتها لوقف تنفيذ هذه الأحكام، أو التأخر في تنفيذها، وقد تقررت هذه المسئولية في المادة (182) من قانون العقوبات حيث تقضي: "1. كل موظف يستعمل سلطته أو وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر؛ ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، أو جباية الرسم، والضرائب المقرره قانوناً، أو تنفيذ قرار قضائي، أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين"، ولم يتضمن الدستور الأردني نصاً بتجريم امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، أو تعطيلها من جانب الموظفين العموميين"[60].

ولكن بالإضافة إلى المادة 1/182 من قانون العقوبات نصت المادة 1/183 على "كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، وتنفيذ أوامر آمره المستندة فيها على الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً، أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاث أشهر"، وعزز المشرع الأردني موقفه السابق بعدة قوانين منها قانون مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006، وتنص المادة 5/هـ منه: "يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960, وتعديلاته ...(هـ. إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون".

ونصت المادة 22 من نفس القانون: "... يُعاقب بالحبس مده لا تقل عن أربعة أشهر، أو بغرامة لا تقل عن خمس مائة دينار، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون، أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها".

ومن خلال ما سبق نرى أن مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ الأحكام القضائية في الأردن يشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وذلك في حال استعمال الموظف سلطته في الوظيفة بشكل مباشر، أو بشكل غير مباشر؛

لإعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم القضائي، وعليه فإن المشرع الأردني لم يجرم امتناع الموظف العمدي عن تنفيذ الحكم القضائي، وقد كان ذلك أولى وأجدر بالتجريم بإعتباره أشد خطراً من تأخير تنفيذ الحكم، وكذلك لم يجرم المشرع وقف تنفيذ الحكم القضائي.

ويمكن تقسيم الجرائم التي قد ترد على عدم تنفيذ الحكم إلى ثلاث صور, وهي كالاتي:

أولاً: جريمة استعمال الموظف سلطة وظيفته في وقف تنفيذ حكم قضائي، وقد نصت عليها الفقره الأولى من المادة 123 من قانون العقوبات المصري.

ثانياً: جريمة استعمال الموظف سلطة وظيفته في إعاقة، أو تأخير حكم قضائي المنصوص عليها في الفقره الأولى من المادة (182) من قانون العقوبات الأردني.

وتنعقد المسئولية الجزائية للجريمتين الأولى والثانية إذا كان مرتكب الجريمة موظفاً عاماً، والموظف هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"[61].

كما لا يشترط ان تقع هذه الجريمة من الموظف صاحب الإختصاص بتنفيذ الحكم، وعليه يكفي لقيام الركن المادي لهذه الجريمة أن يتدخل مرتكبها استناداً إلى سلطة وظيفته لدى الموظف المختص بتنفيذ الحكم بقصد عرقلة هذا التنفيذ، وقد يكون هذا الموظف من ضمن مرؤوسي الموظف المتدخل، فيستغل هذا الرئيس سلطته، ونفوذه لديه؛ لوقف تنفيذ الحكم سواء بالتأثير، أم الرجاء أم بالتهديد، أم بالأمر، ولا يتطلب كل ذلك وجود أمر كتابي، بل يكفي أن يتم شفاهة، ولكن يشترط دائماً وجود فعل إيجابي من جانب الموظف، أما تغاضي الموظف، أو سكوته عما يراه من تقاعس مرؤوسه، أو رفضهم تنفيذ الأحكام لا يكفي لقيام مسئوليته، ولا يمكن أن يُعد نوعاً من التواطؤ أو الاشتراك[62].

ويتحقق الركن المعنوي في الجريمتين الأولى والثانية بتوافر القصد الجنائي العام؛ وهو اتجاه نية الموظف المتدخل، أو الممارس لسلطته في تنفيذ الحكم إلى وقف تنفيذ الحكم، أو تأخير تنفيذه دون مبرر مشروع "[63].

كما ويشترط أن يؤدي استعمال الموظف لوظيفته إلى وقف تنفيذ الحكم فعلاً أو تأخير تنفيذه، فإذا استغل الموظف وظيفته بقصد وقف تنفيذ الحكم, أو إعاقته, أو تأخيره, ولكن لحيلولة أسباب مانعة لا دخل لإرادته فيها لم تتم الجريمة، فيُعد ذلك شروعاً في ارتكاب الجريمة، وحيث أن هذه الجريمة تشكل جنحة، فإنه لا يعاقب على الشروع فيها لعدم النص عليها في القانون صراحة[64].

ثالثاً: جريمة امتناع الموظف عمداً عن تنفيذ الحكم.

حيث نصت عليها الفقرة الثانية من المادة (123) من قانون العقوبات المصري، ويشترط لقيام هذه الجريمة:

1- أن تقع من موظف عام مختص بالتنفيذ

والاختلاف في هذه الجريمة عن سابقتها، أنها لا تقع إلا من الموظف صاحب الاختصاص بتنفيذ الحكم، ولا يستلزم أن يكون الموظف مختصاً بكل إجراءات التنفيذ، ولكن يكفي أن يدخل في اختصاصه أحد هذه الإجراءات، وأن يمتنع عن القيام به، ويترتب على امتناعه تعطيل سائر إجراءات التنفيذ[65].

وطبقاً لنص المادة 63 من قانون العقوبات المصري، لا يعاقب الموظف الممتنع عن التنفيذ إذا كان قد ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته، أو اعتقد أنها واجبة عليه.

وتستند مسئولية الموظف الذي استعمل سلطته الرئاسية الآمرة بعدم التنفيذ، وإن لم يكن مختصاً بالتنفيذ إلى نص المادة (42) من قانون العقوبات المصري، حيث نصت: "إذا كان فاعل الجريمة غير معاقب لسبب من أسباب الإباحة؛ لعدم وجود القصد الجنائي أو لأحوال أخرى خاصة به وجبت مع ذلك معاقبة الشريك بالعقوبة المنصوص عليها قانونياً.[66]

2- كما ويشترط أن يمتنع الموظف المختص عمداً عن تنفيذ الحكم القضائي، وهو ما يمثل الركن المادي للجريمة[67].

3- ولقيام هذه الجريمة يشترط توافر القصد الجنائي الخاص، والذي يتمثل في انصراف نية الموظف إلى تحقيق نتيجه خاصة، وهي الحيلولة دون تنفيذ الحكم الجنائي بغير سبب مشروع، وبذلك إذا ثبت أن الموظف لم يقصد تحقيق نتيجة من عدم التنفيذ ينتفي الركن المعنوي، أو القصد الخاص الموجب للمسئولية، حتى ولو ترتب على تصرفه تأخير تنفيذ الحكم.[68]

4- يشترط توافر إجراء شكلي خاص، هو ضرورة توجيه إنذار للموظف على يد محضر، وانقضاء ثمانية أيام على هذا الإنذار دون تنفيذ.

وقد أخذ بهذا المشرع المصري في المادة 2/123، ويُعد الإنذار شرطاً لقبول الجنحة المباشرة المقامة ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي، ذلك لأن الإنذار بمثابة قرينة يستدل منها القاضي على امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم[69]؛ وبذلك عدم التنفيذ خلال المدة المحددة يُعد قرينة لسوء نية الموظف، إلا إذا أثبت الموظف رجوع عدم التنفيذ إلى أسباب قانونية، أو مادية لا دخل لإرادته بها[70].

والواضح أن علة الإنذار إعطاء الموظف المختص المهلة الكافية لتنفيذ الحكم، وانقضاء المدة يُعد صورة للامتناع العمدي، ويكون للمحكوم رفع دعوى جزائية للموظف، وللأسف لم ينص قانون العقوبات الأردني على توجيه إنذار على يد محضر، وتحديد مدة للإدارة لتنفيذ الحكم، وعليه حري بالمشرع الأردني تضمين هذا النص في المادتين (182-183) من قانون العقوبات الأردني؛ لأن الإنذار ضمانة إجرائية هامة للموظفين تكفل لهم أداء عملهم بالشكل المطلوب، وتحميهم من كيد الأفراد لهم[71].

ولعل المسئولية الجزائية من الوسائل الأكثر جدوى لإجبار الموظف على التنفيذ الصحيح والسليم للأحكام القضائية، ولكن المعضلة أن رجل الإدارة قد لا يهتم بتلك الجزاءات وذلك لتمكنه من الاستمرار بالامتناع والمماطلة عن تنفيذ الحكم خلال دعوى المحاكمة وقبل إغلاق باب المرافعة فيها وذلك دون أن يتعرض لأي عقوبة. وقد جرت الأعراف القضائية بوقف العقوبة ضد رجل الإدارة حتى لو صدر حكم بذلك إذا قامت الإدارة بالتنفيذ، وعليه لا بد للقاضي الإداري وقبل إصدار قراره بوقف تنفيذ العقوبة وهو يرى هذا التحايل من الإدارة والمتضمن التلاعب بمصالح الأفراد وما خلفه من الم نفسي وضرر مادي لايمكن جبره وذلك نتيجة السلوك غير المبرر الناتج عن التعنت والمجاهرة بعدم التنفيذ أمام مرأى ومسمع القاضي الذي هو من يرعى العدالة ويحترم القانون، فالواجب عليه الحد من وقف تنفيذ الأحكام الجزائية ضد من امتنع من رجال الإدارة وتعنت وماطل بتنفيذ

الأحكام.[72] وبذلك يجد رجل الإدارة نفسه تحت وطأة المسئولية الجزائية التي ستعرضه للعقوبة عن أي امتناع أو تأخير بالتنفيذ حتى لو تم التنفيذ فعلا.

المطلب الثالث :المسئولية التأديبية

وتقوم المسئولية التأديبية على أساس الخطأ الذي يقترفه الموظف والذي يحل به من جراء إخلاله بواجبات الوظيفة، ومخالفته التعليمات والسلوك الوظيفي الواجب مراعاته كموظف عام[73].

ومن المعلوم أن أهم واجبات الموظف هي الإلتزام بتنفيذ المهام المسندة إليه، وأن عدم تنفيذ الموظف لمهامه على الوجه الأكمل يُعد مخالفة يُسأل عليها تأديبياً[74]، وعليه أن من أهم واجبات الموظف تنفيذ الأحكام القضائية إذا كانت ضمن اختصاصه، وليس له أن يمتنع عن القيام بها دون وجه حق، وإلا اعتبر سلوكه أنه ينطوي على إهمال، وتقصير من قبله بواجباته التي يفرضها القانون وكان تصرفه خطأً إدارياً يستلزم مساءلته تأديبياً[75].

ولا يُعد ركن الضرر شرطاً لازماً لقيام المسئولية التأديبية، بل يعاقب على المسؤولية التأديبية في أحيان كثيرة؛ بسبب الخطأ المرتكب الذي ينطوي على اعتداء على مصلحة أدبية، أو مادية بغض النظر عن تحقق أو عدم تحقق ضررٍ ما[76].

وفي الواقع العملي هنالك أسباب تحد من فاعلية هذه المسؤولية وأهمها[77]:

1. إن قيام المسئولية في هذه الحالة يفترض ارتكاب الموظف للخطأ بالمخالفة لرؤوسائه، وهم السلطة المختصة بفرض الجزاءات التأديبية عليه، فإذا كان هؤلاء يتفقون معه فيما يقوم به، وما يتخذه من إجراءات فيتعذر وقتها قيام المسؤولية التأديبية.
2. إن المسؤولية التأديبية مسئولية شخصية، تهدف إلى عقاب الموظف الذي يخل بواجباته، ويجب مجازاته إدارياً؛ حيث أنه إذا كان الامتناع عن تنفيذ الأحكام، أو التأخر في تنفيذها نتيجة توافق، أو تواطؤ مجموعة من الموظفين؛ تعين أن يثبت أنه وقع من الموظف فعل إيجابي أو سلبي يُعد مساهمة منه، أدت إلى وقوع المخالفة الإدارية، وإلا امتنع توقيع الجزاء التأديبي لانعدام ركن السبب في القرار الصادر بتوقيعه[78].

وعليه لا يعترف بأية عقوبة بأنها شرعية في موضوع تأديب الموظفين، إلا إذا تم النص عليها في الأنظمة المعمول فيها، وذلك وفقاً للمبدأ العام، لا عقوبة إلا بنص[79].

وقد يقوم الموظف بفعل يشكل جريمة تأديبية، وجريمة جزائية في نفس الوقت، كما هو الحال لجريمة إفشاء الأسرار الوظيفية، وكذلك الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية؛ فإنه يشكل جريمة جزائية، بالإضافة لقيام المسئولية التأديبية، والتي يعاقب عليها الموظف على إعتبار أن ارتكاب الموظف لجريمة جزائية يتنافى مع واجبات وكرامة الوظيفه العامة[80].

وتجدر الإشارة إلى أن قيام الموظف ببعض الإجراءات لتنفيذ القرار وبعدها يتبين أنه ليس سوى تنفيذ صوري للقرار يخفي في واقع الأمر امتناعاً عن التنفيذ، فإن ذلك يترتب عليه مسؤولية تأديبية حتى وإن لم تترتب عليه المسؤولية الجزائية[81].

وأخيراً إن إعمال المسؤولية التأديبية يكون بلا جدوى؛ وسبب ذلك أن السلطة الرئاسية هي المنوط بها توقيع الجزاء التأديبي في حالة مخالفة الموظف لواجباته المتعلقة بوظيفته، وعليه فإذا كانت هذه السلطة الرئاسية هي التي امتنعت عن تنفيذ الحكم، أو تكون هي التي أوحت للموظف الامتناع عن التنفيذ، أو علمت عن هذا الامتناع وأقرته بصمتها[82].

النتائج

1. تُعد ظاهرة امتناع الإداره وتلكؤها عن تنفيذ حكم الإلغاء بصورها المتعددة ظاهرة خطيرة تتطلب البحث عن وسائل فعّالة تكفل الحد منها؛ لأن الامتناع عن تنفيذ حكم الالغاء مخالف لحجية حكم الالغاء.
2. أن القضاء الاداري المصري والأردني توسع كثيراً بقاعدة الفصل بين السلطات وتمسك بها فلا يملك القاضي الإداري، سواء في مصر، أو في الاردن توجيه أوامر أو عمل شيء حيال إجبار الإداره لتنفيذ الحكم، ولقد فرض القاضي الإداري في كل من مصر والاردن على نفسه عدم التدخل في عمل الإداره, وهذا التقيد الذاتي ليس له علاقة بمبدأ الفصل بين السلطات فضلاً أن التشريع لم يفرض على القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر للإداره.
3. لا يُعد الحكم بالتعويض وسيلة ناجعة لإجبار الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء؛ لانها لا تؤدي إلى تنفيذ الحكم، وإنما تقوم على جبر الأضرار الناجمة عن عدم التنفيذ.

التوصيات

- بأن تسير محكمة العدل العليا على نهج مجلس الدوله الفرنسي بإعطاء سلطه للقاضي الإداري في توجيه الأوامر للإداره؛ لتنفيذ حكم الإلغاء، أو الحلول مكانها لتنفيذ الحكم في حال تعنتها في عدم التنفيذ، وفي ظل التعديلات الدستوريه الجديده، والتي تضمنت قضاء إداري على درجتين يكون القضاء الإداري الأردني أمام فرصة تاريخيه لينتقل من هذا الوضع، والذي يقيد دور القضاء الإداري ويقلل من أهمية أحكامه ويسمح للإداره بانتهاك أحكامه، ويلحق بالدول التي أعطت دورا للقاضي الإداري لإرساء العدالة، ويكون له دورً موازياً لدور القاضي العادي بمواجهة الإدارة.
- قيام القضاء الإداري الأردني على العمل بتطبيق نظام الغرامة التهديدية, والفوائد التأخيرية كما هي مطبقة في فرنسا كوسيله للضغط على الإدارة لحملها على تنفيذ الحكم, واحترام حجية حكم الإلغاء، والعمل أن تنظم أحكامه بنصوص خاصة في ظل أن الأردن في طور تأسيس منظومة قضاء إداري وبذلك يتمكن القاضي الإداري من كفالة تنفيذ أحكامه، ويجبر الإدارة عن العزوف على إصرارها لإهدار مبدأ الحجية التي تتمتع بها الأحكام، وتنفيذها تنفيذاً كاملاً وصحيحاً.
- إن علة الإنذار بإعطاء الموظف المختص المهلة الكافية لتنفيذ الحكم، وإنقضاء المده يُعد صوره للإمتناع العمدي، ويكون للمحكوم رفع دعوى جزائيه للموظف، وللأسف لم ينص قانون العقوبات الأردني على توجيه إنذار على يد محضر، وتحديد مدة للإدارة؛ لتنفيذ الحكم، وعليه نرى أنه حري بالمشرع الأردني تضمين هذا النص في المادتين (182-183) من قانون العقوبات الأردني؛ لأن الإنذار ضمانة إجرائية هامة للموظفين تكفل لهم أداء عملهم بالشكل المطلوب، وتحميهم من كيد الأفراد لهم.

- إصدار نص تشريعي يتضمن إنشاء مؤسسة قاضي التنفيذ الإداري، يختص على العمل على تنفيذ الأحكام الادارية، مع إعطائه المساحة الكافيه لتمكينه من كافة الوسائل للقيام بمهامه على الوجه السليم.
- تجريم الامتناع عن التنفيذ مع الحد من أحكام وقف تنفيذ الأحكام الجزائية مع إمكانية النص على متابعة الممتنع عن التنفيذ تأديبياً، وفي حالة العودة بالامتناع متابعته جزائياً مع تحديد الموظف المسؤول عن تنفيذ حكم الإلغاء بكل وضوح في متن القرار.

الهوامش

[1]) د. محمد كامل ليله, الرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر, 1985، ص 1279.

[2]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، طبعه بلا، مطابع الدفاع الوطني، مصر, 1984, ص386‘, وقال العميد ديجي في نفس الصدد: "أنه يجب الاعتراف بأن الأحكام القضائية هي أحكام واجبة الاحترام من الحاكم والمحكوم على حد سواء، وعلى جميع الهيئات العامة أياً كانت من البرلمان إلى أصغر مجلس محلي, ومن رئيس الدولة إلى أصغر موظف شأناً أن يسلموا بوجوب احترامها".

[3]) كلود ديوران، تنفيذ الأحكام الإدارية، ص411, أشار إليه حسني سعد عبدالواحد, تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق, ص386.

[4]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الطبعة العاشرة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1998.، ص194.

[6]) بروا فاروق سعيد، إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2012, ص176.

[6]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق, ص2، د. مهند نوح القاضي الإداري والأمر القضائي, بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية, المجلد20، العدد الثاني، 2004 ص 189.

[7]) بروا فاروق، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق, ص 177.

[8]) رفض مجلس الدولة ولفترة طويلة أن يبين الإجراءات الإيجابية الواجب اتخاذها لتنفيذ أحكامه, وكانت حجته أنه ليس من اختصاصه أن يفرض الإجراءات التي يمكن أن تكون آثاراً لحكم الإلغاء الصادر عنه، لأنه لا يجوز له أن يحل محل الإدارة العاملة، حسنى سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق, ص 459.

[9]) محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، الطبعة الاولى, دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر, 2009, ص 491.

[10]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق, ص 179.

[11]) قانون رقم 8 فبراير 1995 المادة رقم (8) محمد سعيد الليثي, مرجع سابق, صفحة 493.

12) ويتمتع القاضي في حالة ثبوت الامتناع عن تنفيذ الشيء المقضي به بحرية تقدير الإجراءات الواجب تنفيذها تجاه الحكم، وذلك وفقاً للظروف المتعلقة بالقضية, كما يتمتع القاضي الإداري بحرية الحكم بغرامة تهديدية، ، وبموجب هذا النص يكون للمحكمة المصدرة للحكم السلطة في توجيه أوامر إلى الإدارة باتخاذ الإجراءات الواجبة لتنفيذ الحكم، كما ولها السلطة في توقيع الغرامة التهديدية، وهذه السلطة لا يلجأ إليها القاضي إلا بعد صدور الحكم بمواجهة الإدارة، وذلك بعد أن يبين المحكوم له أن الإدارة لم تنفذ الحكم، فيقوم المحكوم له بتقديم طلبٍ إلى المحكمة التي أصدرت الحكم, أو محكمة الاستئناف الإدارية, إذا كان الحكم طعن فيه بالإستئناف، أو إلى مجلس الدولة إذا صدر الحكم عنه؛ لتقوم المحكمة بدورها بتوجيه أمر للإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة للقيام بتنفيذ الحكم؛ وقد هدف المشرع من ذلك إلى ترك فرصة للإدارة لتنفيذ الحكم قبل استخدام أسلوب الإكراه د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق, ص 503.

[13]) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الادارة على تنفيذ الاحكام الإدارية، الطبعة الاولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2001، صفحة 117.

[14]) وذلك استناداً للفقرة الثالثة من المادة 4/8 من التقنين, وهذا ما أوضحته المادة 1/59 من مرسوم 1963/7/30, والمدرجة في المادة (3) من مرسوم 1995/7/30, فنصت على أنه: يمكن أن يطلب من مجلس الدولة توقيع غرامة تهديدية؛ لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة من جهات القضاء الإداري بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق, ص 181.

[15]) والقاضي بعدم مشروعية قرار رفض قبول قيد بعض الطلاب في السنة الدراسية الاولى في دبلوم (Oeug) بالجامعة, وألغت القرار, ووجهت أمراً إلى رئيس الجامعة بقيد الطلاب المحكوم لصالحهم خلال مهلة لا تتجاوز ثمانية أيام فقط من تاريخ إعلان الحكم, وأقرنت الأمر بغرامة تهديدية على الجامعة مقدارها خمس مائة فرنك عن كل يوم من أيام التأخير في تنفيذ الحكم يبدأ سريانها بمجرد انتهاء مهلة الثمانية أيام التي حددتها المحكمة, وحتى يتم تنفيذ الحكم د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها, مرجع سابق, ص 512.

[16]) محكمة قضاء الإداري المصرية، حكمه الصادر في جلسته 1957/11/18 مجموعة الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة مرجع سابق, ص111 كما وقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية حكمها الصادر في الجلسة 1950/5/31 أن "ليس من اختصاص محكمة القضاء الإداري أن تحل محل الإدارة في إصدار قرارات الترقية، إذ هو من صميم اختصاصات الإدارة"، اشار اليها د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، اثار حكم الإلغاء دراسه مقارنه في القانون المصري والفرنسي، اطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1971, ص 303 ، كما وقضت المحكمة الادارية العليا المصرية طعن، رقم 4/397, لسنة 36 ق جلسة 29 مارس 1992, بأن: "إصدار أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة يخرج عن حدود اختصاصه الذي حدده كل من الدستور وقانون مجلس الدولة، ويتنافى مع مبدأ استقلال السلطة التنفيذية عن السلطتين القضائية والتشريعية وفقاً لأحكام الدستور" مجموعة الاحكام الادارية في قضاء مجلس الدولة, مرجع سابق, ص 121.

[17]) عدل عليا قرار رقم 441 /98 تاريخ 1999, منشورات مركز عدالة، كما أنها قضت: قرار رقم 2008/107 تاريخ 2008\5\28 "... بالرغم من أن محكمة العدل العليا لا ترتب في قرارها ما يجب على الإدارة عمله في حالة إلغاء القرار الإداري المعيب, ولا تلزم الإدارة بتنفيذه... فإذا إمتنعت الإدارة عن تنفيذه فإن من حق محكمة العدل العليا أن تبسط رقابتها على مشروعية هذا القرار أو عدم مشروعيته... ".

[18]) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري، مرجع سابق, ص386.

[19]) د.عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق, ص316.

[20]) د. عبد الرزاق السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، الجزء الثاني، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، مصر, 1952, ص 1176.

[21]) د. المرجع السابق, ص 1176.

[22]) د. عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية ص79 أشار اليه بروا فاروق في رسالته مرجع سابق, ص195.

[23]) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها, مرجع سابق, ص619.

[24]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص 196.

[25]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن حكم الإلغاء, مرجع سابق, ص 196.

[26]) منال قاسم خصاونة، النظام القانوني للغرامة التهديدية التهديد المالي دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية, مصر 2010, ص17.

[27]) منذر الفضل، النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني, ج 2, أحكام الالتزام, مكتبة دار الثقافه للنشر والتوزيع, عمان, الأردن, ص 59.

[28]) نص المشرع الاردني على الغرامة التهديدية صراحة في المادة (1/961) من نفس القانون تحت عنوان الكفالة بالنفس, حيث نصت على أنه: "الكفالة بالنفس تلزم الكفيل بإحضار المكفول في الوقت المعين عند طلب المكفول له, فإن لم يفعل جاز للمحكمة أن تقضي عليه بغرامة تهديدية, ولها أن تعفيه إذا أثبت عجزه عن إحضاره"، د. ياسين محمد الجبوري، الوجيز في شرح القانون المدني الاردني, ج2, الدار العلميه الدوليه للنشر والتوزيع, عمان, الأردن, 2003, ص201.

[29]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص195.

[30]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية, مرجع سابق, ص 495.

[31]) قرر مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه أنه بالنسبة "للطلبات التي تهدف إلى إلزام المدينة بإجراء الأعمال, وتحديد غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير في التنفيذ, فإنه كما كان مجلس الدولة لا يختص بفرض الأعمال التي على المدينة القيام بها في المستقبل, لإيقاف الأضرار فإنه لا يختص بالتالي بالحكم عليها بغرامة تهديدية؛ بسبب تأخرها في التنفيذ, وهذا القضاء له صفة عامة, فالغرامة لا يمكن استخدامها للحصول على تعديل, أو سحب القرار الإداري, مهما كان, ولا يجعل الحكم بالتعويضات أكثر فاعلية، وإذا حدث أن أصدر أحد مجالس الأقاليم, أو المحاكم الإدارية حكماً بهذا المعنى كان المجلس يلغيه دون تردد"د. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر العربي الاسكندرية, الطبعة الأولى, 2007, ص407.

[32]) فقد قضت "ولا أن تكرهها على شيء من ذلك القبيل عن طريق الحكم بالتهديد المالي, إذ يجب أن تبقى للإدارة الحرية الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية, وتكون القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائياً إذا وقعت مخالفة للقانون"محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 62, السنة 30 ق جلسة 1950/5/30، السنة الرابعة، أشار إليها صلاح يوسف عبدالعليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة, ص 407.

[33]) د. محمد باهي يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق, ص 56.

[34]) بروا فاروق سعيد, امتناع الادارة عن تنفيذ حكم الإلغاء, ص 202.

[35]) د. عصمت عبدالله الشيخ الوسائل القانونية لتنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ، 2003, ص 87.

[36]) ويمكن فرض الغرامة التهديدية على أشخاص القانون العام, وعلى الأشخاص المعنوية التي لها الولاية بإدارة المرفق العام, وبذلك نصت المادة الثانية من قانون 1980 على أن: "مجلس الدولة يستطيع ولو تلقائياً توقيع الغرامة التهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام؛ لضمان تنفيذ هذا الحكم"، د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام قضاء الإدارة الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية، مصر ، 2002, ص 60 وص 150.

[37]) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق, ص284.

[38]) د. محمد سعيد اللبثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها, مرجع سابق, ص 677.

[39]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق, ص 205.

[40]) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الادارية الصادرة ضدها, مرجع سابق, ص 676.

[41]) وقد تم انتقاد الغرامة التهديدية بعدم فاعليتها لعدم اهتمام الإدارة بها في كثير من الأحيان, ما دام رجل الإدارة لن يدفع هذه الغرامة من حسابه الخاص. ولكن المشرع الفرنسي قرر ضمان غرامة مالية على تصرفات الموظف التي تهدف إلى تعطيل تنفيذ الأحكام المالية كعقوبة حددها بخمسة آلاف فرنك, أو إجمالي الراتب السنوي للموظف, إذا كان يتجاوز ذلك إضافة إلى ذلك إحالته إلى المحكمة التأديبية لشئون الموازنة، الماده 7 من قانون 1980/7/16 اشار اليها د. منصور محمد احمد الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام قضاء الإدارة الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق, ص 198.

[42]) د. حمدي ياسين عكاشه، الأحكام الإداريه في قضاء مجلس الدوله، الطبعة الأولى, منشأة المعارف، الإسكندريه، مصر, 1997, ص 301.

[43]) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق, ص 306.

[44]) د.علي خطار شطناوي: مسئولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة, الطبعة الأولى, دار وائل للنشر, 2008, عمان, الأردن, ص151.

[45]) د. ميسون جريس عيسى الاعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، دراسه مقارنه في القنون الأردني والمصري والفرنسي، أطروحة دكتوارة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، الأردن، ص273.

[46]) المحكمة الإدارية العليا المصرية قرار رقم 3/1597ق , 1958/7/12، السنة الثالثه، ص1574.

[47]) عدل عليا قرار رقم 96/387, منشورات مركز عدالة وكذلك ميزت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 94/146, تاريخ 29\6\ 1994بين الخطأ اليسير، والخطأ الجسيم في نطاق التعويض، حيث قالت: "ذهبت محكمة العدل العليا بقضائها استهداء بما استقر عليه الفقه الإداري، وجرت عليه المحاكم الإدارية إلى أنه ليس من المحتم أن تكون مخالفة الشكل، أو الاختصاص في القرارات الإدارية، السبب الذي يكفي لإلغاء القرار بدعوى الإلغاء، وسبباً للحكم بالتعويض عن الأضرار التي تحيق بمن شملهم تنفيذه قبل إلغائه في دعوى التعويض... وعليه يكون عيب الشكل في انعقاد لجنة العطاءات المركزية مصدرة القرار لا ينهض سبباً لمسئولية الإدارة بالتعويض ...".

[48]) د.علي خطار الشطناوي، مسئولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة, مرجع سابق, ص177.

[49]) د. عبد الرؤوف كساسبة، مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس, مصر، 2010, ص155.

[50]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء, مرجع سابق, ص148.

[51]) عدل عليا قرار رقم 94/336, تاريخ 11\4\1995, منشورات مركز عدالة.

[52]) عدل عليا قرار رقم 94/182, تاريخ 16\11\1995, منشورات مركز عدالة بناء عليه يشترط لتحقق الضرر

1. أن يكون الضرر محقق الوقوع؛ فلا يدخل في حسابه الأضرار الاحتمالية, مثل: الدرجة التي كان يمكن أن يصل إليها الموظف لو بقي في الخدمة, أو الترقيات المحتملة، وقد لا يتحقق؛ لأن منح هذه الرتب يخضع لاعتبارات شتى قد تتوافر في شأن المدعي وقد لا تتوافر.
2. أن يكون ماساً بحق ثابت للمضرور شخصياً ويحميه القانون, ويستوي في هذا أن يكون الحق مالياً أو مدنياً أو سياسياً, فالقانون يتولى حماية هذه الحقوق جميعاً, وما يتفرع عنها بما رسم لها من طريق لصونها من أي سلب أو انتقاص؛ فطلب التعويض يجب أن يقوم على حق أثر فيه.

3. أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بالمال, وهذا الشرط يتحقق في الضرر الذي يصيب الذمة المالية للشخص، أما إذا كان الضرر أدبياً أو معنوياً, فقد أقره القضاء الفرنسي والمصري, حيث قالت محكمة القضاء الإداري المصرية 5/434, تاريخ 1951/5/22, ق 276, ص957.: "إن إصرار الحكومة على عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالح المدعي ينطوي على معنى امتهانه والإخلال بكرامته ... مما يجعله ذا حق في تعويضه أدبياً عن هذا الضرر. د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق, ص581

[53]) عدل عليا قرار رقم 97/30, تاريخ 27\5\1997, منشورات مركز عدالة.

[54]) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر, 2005، ص731.

[55]) عدل عليا قرار رقم 2002/28, تاريخ2002/11/27, منشورات مركز عدالة.

[56]) د. ميسون جريس الأعرج، آثار إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق, ص294.

[57]) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض, مرجع سابق, ص479.

[58]) د. ميسون جريس الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص295.

[59]) عدل عليا قرار رقم 2009/158, تاريخ 26\4\2010 منشورات مركز عدالة.

[60]) د. نواف كنعان, المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد، السنة 25. كانون الأول، 2001, ص292.

[61]) نقض جنائي لسنة 45 في جلسته 1976/3/21، س 27, ص320, أشار إليه حسني سعد عبدالواحد, مرجع سابق, ص626.

[62]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء, مرجع سابق, ص581.

[63]) د. ابراهيم فهمي شحاتة، الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية ودور الإدارة في تحقيقها، مجلة مجلس الدولة السنوات الثامنة والتاسعة والعاشرة، 1960، أشار إليه الدكتور حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، ص627.

[64]) الماده (47) من قانون العقوبات المصري، المادة (71) من قانون العقوبات الأردني.

[65]) د. عبد المنعم عبدالعظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص583.

[66]) مرجع سابق، ص 583.

[67]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الاحكام الإدارية، مرجع سابق، ص.629

[68]) د. عبدالمنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص582.

[69]) نقض جنائي جلسه 1988/3/27, مجموعه الكتب الفني 39, ص502، أشار إليه بروا فاروق سعيد في رسالته امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق, ص163.

[70]) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول, مرجع سابق، ص1035.

[71]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارةعن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص164.

[72]) د.كريم خميس خصباك، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري و الحلول المقترحة، المحور الرابع، المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم،الادارية في الدول العربية، المنعقدة في دولة الإمارات العربية المتحدة الفترة ما بين 11-2012/9/12

73) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، دون دار النشر، القاهرة، مصر، 1977 ص312.

[74]) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، قدمت إلى كلية القانون جامعة عين شمس، 1986، ص217.

[75]) إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء وعدم إلتزام الإدارة بتنفيذه، رسالة ماجستير غير منشورة، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 1996, ص153.

[76]) د. ابراهيم فهمي شحاته، مرجع سابق، ص293، وأشارت إليه ميسون الأعرج آثارإلغاء القرار الإداري مرجع سابق، ص314.

[77]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق. ص616.

[78]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية 9/977 قضائية جلية 1964/11/14, مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية في عشر سنوات، ج1, ص263.

[79]) د. سليمان بطارسة، الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص213.

[80]) د. سليمان الطماوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 454.

[81]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص618.

[82]) د. عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية, ص159, أشار إليه بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق, ص174.