

# الاصلاحات التشريعية الرامية لحل مشكلة الامتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية

## دراسة تحليلية مقارنة

أ.م.د. دانا عبد الكريم سعيد<sup>١</sup> الباحثة ديانا كمال علي<sup>٢</sup>

١: قسم القانون/ كلية القانون- جامعة السليمانية و قسم القانون/ كلية القانون، جامعة جيهان/ السليمانية -

اقليم كردستان العراق.

٢: مصرف كوردستان الدولي للتنمية و الأستثمار، السليمانية، اقليم كردستان العراق.

### المقدمة

**موضوع البحث:** إن مسألة تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة من محاكم القضاء الاداري من أهم المسائل على الاطلاق في ميدان القانون الاداري، كون التنفيذ يضع حداً لنهاية النزاع وبمثابة تحول الحكم من جانب نظري الى اجراء فعلي ملموس، فالادارة ملزمة بتنفيذ الاحكام القضائية التي تتمتع بحجية الشيء المقضي به سواء أكانت صدرت في مواجهتها أو في مواجهة الافراد. و إذا كان تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضد الافراد لا تثير اشكالية معينة، كون الادارة تتمتع بامتيازات قانونية عديدة تستطيع من خلالها اجبار الافراد على أمتثال لأحكام القضاء، فإن تنفيذ الاحكام الصادرة ضد الادارة يواجه اشكاليات وصعوبات عدة، تتمثل احياناً بغياب أو ضعف الوسائل القانونية المتاحة التي تكفل احترام حجية هذ الاحكام وإرغام الادارة على التنفيذ، وهذا

ما دفع بالانظمة المقارنة، وعلى رأسهم النظام الفرنسي، أن يعملوا على إيجاد وسائل أكثر جديّة لضمان تنفيذ الاحكام من خلال اجراء اصلاحات تشريعية.

**أهمية واشكالية البحث:** وتنطلق أهمية وأشكالية هذا الموضوع من خلال وجود ثغرات عديدة في القضاء الاداري العراقي وفي اقليم كردستان- العراق ينبغي تسليط الضوء عليها وبيان مواطن القصور فيها ومن ثم القيام بإصلاحات تشريعية عدة نحو ضرورة إحترام حجية الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة بتنفيذها وتوفير وسائل قانونية كافية لذلك من خلال الاستفادة من تجارب الدول والتشريعات المتطورة في هذا المجال، على رأسها التجربة الفرنسية، فيمكن عد التنظيم التشريعي الفرنسي لسلطة القاضي الاداري في تنفيذ الاحكام الادارية نموذج فريد وتطور محمود، يمكن الاعتداد به وجعله نموذجاً لاجراء اصلاحات التشريعية في العراق واقليم كردستان- العراق.

**منهج البحث:** سندرس اصلاحات التشريعية الرامية لحل مشكلة عدم تنفيذ الاحكام الادارية بالاعتماد على منهجي التحليلي والمقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية وموقف القضاء الاداري مقارنة بتجربة القضاء الاداري المقارن لاسيما الفرنسي الرائد في هذا المجال.

**خطة البحث:** سنبحث في موضوع هذا البحث من خلال تقسيمه الى مبحثين مستقلين: نخصص المبحث الاول منه للأصلاحات التشريعية الرامية لحل مشكلة الامتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية في التجربة الفرنسية والتجارب المقارنة من خلال مطلبين، سنبين التجربة الفرنسية في حل مشكلة عدم تنفيذ الاحكام الادارية في المطلب الاول والتجارب المقارنة لحل مشكلة عدم تنفيذ الاحكام الادارية في المطلب الثاني.

وسنبين في المبحث الثاني موقف التشريعات العراقية حول إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الادارية وآفاق اصلاحها في العراق وأقليم كردستان- العراق من خلال مطلبين، المطلب الاول خصصناه لموقف التشريعات العراقية حول إمتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية أما المطلب الثاني سنبين فيه آفاق اصلاح التشريعي المرتقب في العراق وأقليم كردستان - العراق.

## المبحث الاول

الاصلاحات التشريعية الرامية لحل مشكلة الامتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية في التجربة

### الفرنسية والتجارب المقارنة

شهد التشريع الفرنسي تطوراً ملحوظاً ومحموداً في ميدان تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة، وذلك من خلال اجراء جملة من اصلاحات تشريعية منح من خلالها سلطات كافية للقاضي الاداري لضمان تنفيذ احكامه من قبل الادارة، وحثها على تنفيذ احكام الغاء القرارات الادارية، وعلى ذات النهج سارت بلدان أخرى وقامت بمحاولات لأيجاد حلول في حل معضلة الإمتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية.

لذا سنخصص هذا المبحث الى مطلبين كالآتي:-

المطلب الاول:- التجربة الفرنسية في حل مشكلة الامتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية

المطلب الثاني:- التجارب المقارنة لحل مشكلة الامتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية

### المطلب الاول

التجربة الفرنسية في حل مشكلة الامتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية

يعد النظام الفرنسي سباق في إبتكار وإجتهد وسائل قانونية جديدة لإكراه الإدارة واجبارها على تنفيذ القرارات الصادرة ضدها عندما تتعاس في تنفيذ تلك الاحكام<sup>1</sup>، فكانت فرنسا حريصة على موضوع الإمتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية من طرف الادارة من خلال قيامها بعدة محاولات نظمتها مجلس الدولة الفرنسي بوسائل جديدة للقضاء على تعنت الادارة في التنفيذ منها وسائل قضائية ومنها وسائل شبه قضائية وهي:-

أولاً:- الوسائل شبه القضائية :-

<sup>1</sup>-فتيحة هنش، ضمانات تنفيذ الاحكام والقرارات القضائية، رسالة ماجستير ، جامعة محمد خيضر- بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣، ص٤٨.

أ-لجان التقرير والإيضاح:- إن لجان التقرير والإيضاح من الوسائل شبه القضائية التي عُرُفت في النظام القضائي الفرنسي بموجب اللائحة رقم ٧٦٦ لسنة ١٩٦٣ الصادرة في ٣٠ يونية ١٩٦٣ والمعدلة بمقتضى مرسوم ٢٨ يناير ١٩٦٩ ، ورقم ٩٠٥ لسنة ١٩٨٨ الصادر في ٢١ سبتمبر ١٩٨٨ والمعدلة في ١٥ مايو ١٩٩٠ ولائحة ٣ يوليه ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة، والمادة (٢/٩٣١) من قانون المرافعات الادارية الجديد أنشأ هذا القسم، ونظمت وفقا لنصوصها اختصاصاته بشأن تنفيذ الاحكام الادارية، فوفقا للمادة (٥٩) منه يكون للمحكوم له بعد انقضاء مدة ستة أشهر من إعلان الحكم الى الادارة، الالتجاء الى هذا القسم بقصد تذييل العقوبات الادارية التي تحول دون ذلك.

ويتولى القسم فحص الطلب، وله في سبيل تأدية مهمته الاتصال بالوزير المختص وإحاطته علماً بموقف الجهة الادارية التابعة له الممتنعة أو المتراخية في التنفيذ، ويحق للوزير وفقاً للمادة (٥٨) من ذات المرسوم أن يطلب من القسم أن يوضح للجهة الادارية المعنية كيفية تنفيذ الحكم، ويكون لرئيس القسم أن يخطر رئيس القسم القضائي بمجلس الدولة أو رئيس المحكمة الادارية أو رئيس محكمة الاستئناف الادارية التي أصدرت الحكم، وأخيراً يلتزم قسم الدراسات بنشر تقرير سنوي عن أعماله وما تم تنفيذه من احكام، وما تم رفض تنفيذه منها مع ذكر الجهات الادارية الممتنعة عن التنفيذ وأسبابها<sup>١</sup>، فهذه اللجان تقوم بمحاولة علاج مشكلة عدم تنفيذ الأحكام بطريقة إدارية بحتة، وعلى الرغم من مميزاتها في الحث على الإسراع بالتنفيذ<sup>٢</sup>، إلا أن إجماع الفقهاء الفرنسيين على عدم فاعلية هذه الوسيلة لعدة أسباب منها:-

١- إنه غير مقترن بأية جزاءات تكفل لما يتخذه من إجراءات الفاعلية، إذ كل ما يملك أتخاذة حال عدم امتثال الادارة له هو أن ينشر أنباء ذلك في تقريره السنوي بمجلة مجلس الدولة (دراسات ووثائق)، ومن المعلوم أن الاكتفاء بالنشر لا يمكن أن يعد جزاء يحمل

<sup>١</sup>-د.محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، ٢٠١٢، ص ٣٨.

<sup>٢</sup>-بندر بن عبد الرحمن الفالح، تنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الإداري، ديوان المظالم، السعودية، ٢٠١٢، ص ١٣.

الإدارة على الامتثال لما اتخذته، حتى ولو فرض أن له وصف الجزاء، فهو جزاء غير رادع لا يمكن أن يجبر الإدارة على التنفيذ وهذا ما اثبته الواقع فعلا.

٢- إن القسم لا يملك توجيه أوامر للإدارة بالتنفيذ تلتزم بعمل مقتضاها وإنما ما يصدره لا يعدو أن يكون مجرد توصيات أو توجيهات غير ملزمة<sup>١</sup>.

**ب- الوسيط:-** وهو في حقيقته عضو مستقل مهمته القيام بدور الوساطة بين المحكوم له وجهة الإدارة في سبيل الوصول إلى تنفيذ الحكم القضائي، وظهر الأخذ بهذا النظام عام ١٩٧٦م في فرنسا، ويتدخل الوسيط في حالة عدم تنفيذ الحكم القضائي من قبل جهة الإدارة، وتتلخص سلطاته في هذا المجال في المساعي الودية بين الجهة الإدارية والمحكوم له بما يؤدي إلى تنفيذ الحكم الإداري، وسلطة الأمر والتي يحق له بموجبها توجيه الأمر إلى الجهة الإدارية لتنفيذ الحكم الصادر ضدها طبقاً للمهلة التي يحددها، والتقارير العامة سواءً التقرير السنوي الذي يرفع لرئيس الحكومة، أو التقرير الذي ينشر في الجريدة الرسمية متضمناً الجهات الإدارية الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية، وحق المقاضاة، ودور الوسيط يختلف عن دور لجان التقرير والإيضاح من خلال السلطات الممنوحة لكل منها، فسلطات الوسيط تفوق سلطات هذه اللجان، إذ أنه يملك توجيه أوامر مباشرة لجهة الإدارة بضرورة التنفيذ مع تحديده مدة معينة لذلك، مع الاتفاق في عدم وجود جزاءات مادية توقع على الجهة الإدارية عند عدم التنفيذ<sup>٢</sup>، إلا أن هذا نادراً ما يُستعمل لدرجة أنها لم تمارس إلا مرة واحدة عام ١٩٩٠، فإنها تكون عديمة الفاعلية إذ تظل عاجزة عن تحقيق هدفها في إجبار الإدارة على التنفيذ، ومرجع ذلك إلى أنها لم تقترن بجزاءات يمكن أن يفرضها على الإدارة في حال عدم الامتثال لها، إذ كل ما يستطيع فعله

<sup>1</sup>- د. محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٢٩٨.

<sup>2</sup>- حسن زرداني، أشكالية تنفيذ الجماعات الترابية في ضوء الإصلاح الدستوري المغربي، مأخوذ من الموقع الإلكتروني الآتي:- <https://manifest.univ-ouargla.dz/documents/Archi>، بتاريخ زيارة ١٢/١٠/٢٠١٨، ص ٣٢.

ايضا ان ينشر في تقرير سنوي خاص به في الجريدة الرسمية عن عدم تنفيذ الجهة المعنية بتنفيذ الحكم ورفضها الامتثال لأوامره بهذا الشأن<sup>1</sup>.

### ثانيا:- الوسائل القضائية:-

أ- الاوامر القضائية:- أصدر المجلس الدستوري في فرنسا قرار رقم (٤٦-٢٢٤) في يناير عام ١٩٨٧، أعقبها إصدار محكمة العدل الاوربية حكما بتاريخ (١٩٩٠/٦/١٩) في قضية بأنه يجوز للقضاة في كل دولة من المجموعة الاوربية اتخاذ التدابير الضرورية من أجل حماية حقوق الافراد التي يكفلها لهم القانون الاوربي، وفي حالة الاقتضاء اصدار أوامر الى الجهات الإدارية، كان من شأن هذا التطور أن أباح المشرع الفرنسي للقاضي الإداري أن يعترف لنفسه بسطة تضمن قراراته أوامر معينة للإدارة، ويتعلق الأمر بالقانون (٩٥-١٢٥) المؤرخ في ٨ فبراير ١٩٩٥ والذي جاء باستثناء مهم على قاعدة عدم جواز توجيه الأوامر للإدارة فأعطى الحق للقاضي الإداري في حالات محددة توجيه الأوامر القضائية لتنفيذ حكمه دون أن تكون مرتبطة بفرض غرامة تهديدية، وأحيانا أخرى مرتبطة بفرض الغرامة التهديدية<sup>٢</sup>.

ب- الغرامة التهديدية:- بتاريخ ١٦ يولييه ١٩٨٠ صدر القانون رقم ١٩٨٠/٥٣٩ المعدل بقانون ٢٠٠٠/٣٢١ الصادر في ١٢/٤/٢٠٠٠، بشأن تنفيذ الاحكام التي تصدر في المجال الاداري الذي أكد في مادته الثانية على وجوب تنفيذ الادارة الاحكام الصادرة في مواجهتها داخل الآجل المحدد لها بالتنفيذ أو فرض المجلس الغرامة التهديدية لأجبارها على التنفيذ. ثم صدر بعد ذلك بتاريخ ١٩٩٥/٢/٨ القانون رقم ١٩٩٥/١٢٥ المتعلق بصلاحيات المحاكم الادارية ومحاكم الاستئناف والذي جاء باستثناء هام على قاعدة عدم جواز توجيه الأوامر للإدارة، ولقد جعل قانون ٨ فيفري ١٩٩٥ سلطة النطق بالأوامر مقصورة على تنفيذ القرارات القضائية الإدارية،

<sup>1</sup>-د.محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، الطبعة الاولى، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٧٦٢.

<sup>2</sup>-د.أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الاحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ٢٠١٥، ص ٢٣٤ ومابعدها.

بشرط أن يطلب المدعي ذلك صراحة من القاضي، مع توضيح نوع الأمر المطلوب توجيهه للأدارة الممتنعة وكذلك أعطى هذا القانون أمراً آخر وهو أعطى للمحاكم الادارية والمجالس الاستئنافية الادارية النطق بالغرامة التهديدية بعدما كانت حكراً على مجلس الدولة الفرنسي<sup>1</sup>، وتم دمج مقتضيات قانوني ١٩٨٠ و ١٩٩٥ في المادة 1911 في مدونة القضاء الاداري الصادرة في ٢٠٠١.

### المطلب الثاني

#### التجارب المقارنة لحل مشكلة الامتناع عن تنفيذ الاحكام الادارية

تعتبر مسألة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة عن القضاء الإداري، من أبرز المسائل التي أشغلت أذهان الكثير من الفقهاء والمشرعين والقانونيين، وطُرحت كثيراً للبحث والنقاش، فظهرت محاولات عديدة لحل هذه المسألة والحد من هذه الظاهرة التي أنتشرت بشكل واسع، ولعل تفاقم الأزمات جراء تعنت الإدارة وعدم تنفيذها للأحكام الصادرة ضدها هذا مادفع البلدان للبحث عن الحلول الكفيلة لأجبار الإدارة على التنفيذ.

#### أولاً:- المحاولات التشريعية:-

في بعض البلدان يكون اللجوء الى الخزينة العامة للدولة لتعويض عدم التنفيذ أو التأخير عن التنفيذ، وذلك لتحصيل الديون المفروضة على الادارة، وهو آخر مطاف يودع لديه هذا النوع من الملفات المتضمنة إدانات مالية ضد مصالح الدولة، فلجأت بعض الدول الى هذه الوسيلة وأصدرت قوانين بشأن ذلك مثل المشرع الجزائري الذي أصدر قانون (٠٢-٩١) الذي يجعل مهمة تنفيذ الاحكام الصادرة ضد الادارة من اختصاص أمين الخزينة العامة على مستوى الولاية التي يقع في دائرتها موطن صاحب المصلحة في التنفيذ أي المحكوم له بالتعويض المالي ضد الإدارة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>-د. حسينة شرون، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص٤١.

<sup>2</sup>-زين العابدين بلماحي، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، الجزائر، ٢٠٠٨، ص ٨١،٨٠.

<sup>3</sup>-العقون أسماء، تنفيذ الاحكام القضائية ضد الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٥١،٥٠،٤٩.

حيث كرس المشرع لكل شخص سواءً كان طبيعياً أم معنوياً حائزاً لحكم قضائي سلطة المطالبة بإستحقاق ديونه الواجبة الدفع لدى أمين الخزينة العمومية المختصة إقليمياً بغض النظر عن مركزه، بحيث لا يشترط أن يكون الدائن شخصاً طبيعياً، بأحتمال أن يكون الدائن شخص ينتمي للقانون العام، أما إذا كان طرف المدين من الأشخاص المعنوية العامة ذات الطابع الصناعي أو الاقتصادي فلا يمكن لهذا الطرف اللجوء للخزينة العامة كون أن هذه الأطراف تخضع لقواعد القانون الخاص وليس القانون الإداري.

ويتم الحصول على الدين وفق المادتين ٠٢ ، ٠٧ من قانون (٠٢-٩١) اللتين تنص على محتوى الملف المقدم لأمين الخزينة العامة من قبل المحكوم له، ويتكون الملف من معريضة مكتوبة تشكل تعبير عن رغبة المحكوم له في الحصول على المبالغ المحكوم بها، ويوضح فيها طالب الدين أسباب مطالبته بالدين، ويكون الطلب خطي بدون تحديد شكلية محددة. و النسخة التنفيذية للحكم أي السند القضائي النهائي الذي أستنفذت فيه طرق الطعن العادية سواء كان صادراً من المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، مع وجود الصيغة التنفيذية وكذلك كل الوثائق التي تبين أن مساعي التنفيذ بقيت بدون نتيجة طيلة شهرين ، أي محض الامتناع .

ونصت المادة (٠٨) من القانون المذكور بأنه على أمين الخزينة أن يسدد للمحكوم له مبلغ الدين خلال أجل أقصاه (٣ أشهر) إبتداءاً من تأريخ تقديمه<sup>١</sup>.

ونحن نؤيد هذه المحاولة نحو الإصلاح في حل مشكلة عدم تنفيذ الاحكام الصادرة ضد الإدارة لأن الهدف من اللجوء الى الخزينة العامة هو تسهيل الأمر للدائن للحصول على حقه في التعويض المدعم بحكم قضائي، ولحماية حق طالب التنفيذ كون أن مال الادارة لا يمكن الحجز عليه فيتم اللجوء الى الخزينة العامة،

<sup>1</sup>-د.رمضاني فريد، رمضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وأشكالته في مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر - باتنة، الجزائر، ٢٠١٤، ص ١٦٠، ١٥٩.

ب- في بلدان أخرى أعتدوا لحل مشكلة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة بإنشاء هيئات وجهات مستقلة تساعد الافراد والادارة على تنفيذ القرارات القضائيه الصادرة وبشكل محايد كما فعل الامبودسمان السويدي، شريطة أن ترتبط تلك الهيئات بالسلطة التشريعية وتكون تحت رقابتها وإشرافها وتهدف الى حمايه الطرف الضعيف في المعادله وهو المواطن الذي طالما يتعرض الى تعسف الادارة<sup>1</sup>.

والأمبودسمان هو شخص يشترط فيه النزاهة والأمانة والكفاءة وهو مكلف بمراقبة السلطة التنفيذية بصورة تلقائية عن طريق التفتيش أو بناءً على تظلم من الفراد ويقدم تقريراً سنوياً للبرلمان<sup>2</sup>.

ونحن نؤيد هذه المحاولة طالما هذا الشخص نزيه وذو كفاءة وأعماله مرتبطة بالسلطة التشريعية فمن الأرجح يستطيع الرقابة على تعنت الإدارة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وتجارب البلدان كثيرة بهذا الصدد مثل المفوض البرلماني لمراقبة الإدارة في بريطانيا والمدافع عن الشعب في أسبانيا والمحامي العام في جنوب أفريقيا و ديوان الرقابة والتفتيش في الأردن.

ج- يرى البعض إن حل مشكلة تنفيذ الأحكام القضائية يتم من خلال الاقرار التشريعي للغرامة التهديدية ، فلو تصورنا أن الحكم القضائي تضمن إلغاء قرار الفصل عن الوظيفة وأقر إدماج الموظف في منصب عمله فإن هذا الحكم ينبغي أن يتضمن ساعة صدوره عبارة أن الجهة المحكوم ضدها ملزمة بدفع غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير بما قدره<sup>3</sup>.

لكننا نتساءل لماذا الغرامة التهديدية ولدينا الدعوى الجنائية ، فلا فارق - في نظر هؤلاء الفقهاء- بين الاثنين من حيث الاثر وإن اختلفا في المضمون، فكلاهما لنفس الشيء ينصرف وإن كان هناك من لا يؤيد اللجوء الى تنفيذ الأحكام الادارية باتباع أسلوب الدعوى الجنائية ويرون

<sup>1</sup>-د.علي نجيب حمزة الحسيني، مواجهة الادارة عند تنفيذ الحكم القضائي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، كلية القانون، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٥، ص٢٤.

<sup>2</sup>-د.آدم أبو القاسم أحمد إسحق الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر- الإمارات، ٢٠١٤، ص ٣٧.

<sup>3</sup>-د.عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الالغاء، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٣٥٠.

في ذلك وصمة تصيب دولة القانون، إلا أن أكبر وصمة تصيب دولة القانون هي عدم احترام الإدارة لأحكام القضاء، لما في ذلك من إهدار لمبدأ سيادة القانون الأساس الوحيد لمشروعية السلطة، ونحن نؤيد بشدة هذا الإصلاح لأنه فيما لو تم وتحقق سيخفف العبء على المتقاضين فلا يعود للقضاء من جديد في حال إمتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء.

كما أن هذا الإصلاح يعيد للأحكام القضائية مكانتها وحجيتها ويفرض لها مهابة خاصة وحماية مميزة تكرر وتجسد أبرز معالم دولة القانون، ولوحظ تقليل حالات عدم التنفيذ من جانب الإدارة بتقرير المشرع لتلك الوسيلة بموجب قانون يوليه سنة ١٩٨٠ وبهذا أصبحت وسيلة فعالة في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية في فرنسا، ونأمل أن يحذو مشرعنا حذو المشرع الفرنسي.

**ثانياً- المحاولات الدستورية:-** إن الدستور يقدم دفعة قوية وفعالة في مجال تنفيذ الأحكام القضائية وخاصة الصادرة من جهة القضاء الإداري من خلال تنصيبه على كون الأحكام النهائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به ملزمة للجميع، فواجب على الدستور أن تهدف نصوصه الارتقاء بالقضاء الى سلطة مستقلة الى جانب السلطة التشريعية والتنفيذية، لأن القضاء المستقل الركيزة الأساسية لضمان الحريات العامة، ولا وجود لدولة قانون مالم تكن السلطة القضائية هي وحدها المرجع لتفسير القانون وتطبيقه بحياد تام وفق لمقاييس ومعايير موضوعية، والتنصيب على حقوق المتقاضين وقواعد سير العدالة للأسهام في بناء قضاء مستقل في دولة القانون.

ومثال على هذا الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ معلنا عن حق الأفراد في الطعن القضائي ضد القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية الصادرة عن مختلف الأجهزة الإدارية سواء، ونصت عليه صراحة المادة ١٤٣ من الدستور بقولها: "سينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية" وحتى يبعث الدستور الجزائري مهابة لأحكام القضاء ويضمن لها حسن التنفيذ جاءت المادة ١٤٥ من الدستور ملزمة كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم بقولها: "في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء"<sup>١</sup>.

<sup>١</sup>-د.عمار بوضياف، مصدر سابق، ص٢.

أما في العراق فنص الدستور العراقي النافذ (٢٠٠٥) في المادة (١٩/أولاً: القضاء مستقل لاسلطان عليه لغير القانون. ثالثاً: التقاضي حق مصون ومكفول للجميع. سادساً: لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الاجراءات القضائية والادارية)، وكذلك المادة (٨٧) التي نصت على: (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقاً للقانون)، والمادة (٨٨) التي نصت على: (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولايجوز لاية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة)، و المادة (١٠٠) أيضاً التي نصت على: ( يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل أو قرار اداري من الطعن ). وهذه النصوص جميعها تعني باستقلالية القضاء وضمان الحقوق والحريات العامة.

**ثالثاً:- المحاولات الفقهية:-** لقد أرتأى البعض بين فقهاء القانون الاداري العلاج في تخصيص قاضي تنفيذ تكون مهمته مراقبة تنفيذ أحكام القضاء الاداري والمساعدة في تنفيذها، بناءً على طلب يتقدم به المحكوم له ضد الادارة وذلك بعد مرور فترة زمنية محددة تكون بمثابة قرينة على وضوح سوء نية الادارة، ويكون لقاضي التنفيذ بذل كل الجهود الممكنة مع الادارة المعنية بالتنفيذ من أجل تنفيذ الحكم الصادر ضدها، وأذ لم تسفر مساعي قاضي التنفيذ في حمل الادارة على التنفيذ ودياً فيكون له إذن سلطة تحريك الدعوى الجنائية ضد الموظف المسؤول، وهذه المحاولة الفقهية تُحترم ونؤيدها بشكل كبير لأن العراق يفتقر لقاضي تنفيذ لمراقبة تنفيذ أحكام القضاء الأداري والمساعدة على تنفيذها.

#### **رابعاً:- الإصلاحات القضائية:-**

أ-ذهب البعض الى حل مشكلة عدم تنفيذ الاحكام الادارية عن طريق ضرورة تشكيل لجنة بمجلس الدولة من عناصر قضائية تُسمى ( لجنة المساعدة القضائية)، تكون وظيفتها الاساسية المساعدة في تنفيذ ما يصدره مجلس الدولة من أحكام ، كما لها أن تتصل بالقسم القضائي بمجلس الدولة لطلب الايضاح منه بشأن التنفيذ وتبليغه الى الجهة الادارية المعنية، لتقوم

<sup>1</sup>-د.حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الادارية، عالم الكتب للنشر ، القاهرة، ص ٢٥.

بالتنفيذ على الوجه الصحيح، وإذ لم تنجح هذه المساعي الودية في كسر تعنت الإدارة في عدم التنفيذ كان لها أن توجه أمراً بآخذ إجراءات التنفيذ خلال مدة محددة تحددها اللجنة للأدارة. وأخيراً أذ لم تقم الإدارة بالتنفيذ يكون للجنة سلطة تحريك الدعوى الجنائية ضد الموظف المسؤول عن عدم التنفيذ<sup>1</sup>، ونحن نرى أن هذا الحل هو فكرة سديدة انطلاقاً من فكرة جعل الوسيلة الجنائية الملاذ الأخير ويكون اللجوء اليه بعد بذل كل الجهود الممكنة مع الإدارة لحثها ودياً على التنفيذ .

ب- ويرى آخرون بتحريك الادعاء المباشر هو الحل لعلاج مشكلة عدم تنفيذ الاحكام القضائية فيتحتّم على كل قاض مهما كانت مرتبته في السلك القضائي أن يدافع عن قوة القضية المحكمة التي هي السند الاساسي للنظام القانوني والا سيكون موضوع الخلاف سلطان مجلس الدولة وكرامته وهو المحكمة الادارية العليا المناط بها مراقبة شرعية الاعمال الادارية والحفاظ على الحريات العامة والخاصة التي كفلها الدستور وحدد نطاقها القانون، وكذلك تكليف مجلس الدولة بإعداد تقرير سنوي يتضمن عدد الاحكام التي امتنعت الادارة عن تنفيذها خلال السنة والادارات التي تمتنع عن تنفيذها الى رئيس الجمهورية متضمنا جميع تفاصيلها<sup>2</sup>.

**خامساً:- المحاولات السياسية:-** بما إن في مجال المسؤولية الجنائية يستطيع مثلاً الموظف الممتنع أن يتحايل بعدم توفر القصد الجنائي إما بالشروع في التنفيذ أو بالتذرع بصدر أمر اليه من رئيسه الاعلى، وفي مجال المسؤولية التأديبية أظهر فعالية محدودة بسبب محدودية الاشخاص الخاضعين له، أما المسؤولية المدنية والتعويضات المقضي به جبرا للضرر الحاصل عن عدم

<sup>1</sup>-بحسب رأي الدكتور عصمت الشيخ إن علاج مشكلة تنفيذ الاحكام القضائية تتم من خلال تفادي أوجه القصور التي تكتنف دعوى المسؤولية الجنائية، فالكثير يعترض على هذه الوسيلة لضمان تنفيذ الاحكام الادارية لأنها وسيلة عقابية وليست وسيلة وقائية لذا من الافضل جعل هذه الوسيلة (دعوى المسؤولية الجنائية) الملاذ الاخير الذي يلجأ اليه المحكوم لصالحه بعد أستنفاد كافة الوسائل الاخرى التي تحث الادارة على التنفيذ، عصمت الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٨١.

<sup>2</sup>-زكريا رسلان، زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الالغاء، الطبعة الاولى، دار أبو المجد للطباعة، مصر، ٢٠١٣، ص ٥٦٨ ومابعدها.

التنفيذ فإن عدم إخضاعه لمعايير محددة يقدر بناءً عليها جعله في كثير من الأحيان رمزيا خاصة أن المحكوم لصالحه في مجال أحكام الإلغاء يهدف أساسا بلجوئه الى القضاء الى تصحيح مركزه القانوني لا التعويض عنه مما يجعله غير راضٍ بالتعويض مهما بلغ مقداره.

لذا فهذا الاتجاه يرى ضرورة إضافة الجزاء السياسي، إذا فرض على هذه السلطة يؤدي الى التقليل من رفضها لأحكام القضاء، فالتنفيذ دليل على التحضر وعكس ذلك من شأنه أضعاف هيبة الدولة أمام الدول الأجنبية بما قد يشكل موقفا سلبيا تجاهها، إضافة الى أن التعامل مع بعض المنظمات الدولية مرهون بمدى احترام القانون والقضاء<sup>1</sup> حيث تنص المادة (٦٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢) على أنه: (يقدم رئيس مجلس الدولة كل سنة وكلما رأى ضرورة لذلك تقريراً إلى رئيس مجلس الوزراء متضمناً ما أضرته الأحكام أو البحوث من... حالات إساءة أستعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها) ويتوجب على رئيس مجلس الدولة أن يوضح في تقريره الأحكام التي تصدر بإلغاء القرارات الإدارية وحالات التنفيذ بشكل معيب أو ناقص أو حالات التحايل في التنفيذ<sup>٢</sup>.

## المبحث الثاني

موقف التشريعات العراقية حول إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية وآفاق اصلاحها

### في العراق وأقليم كردستان- العراق

كمبدأ عام لا وجود لدولة قانون إلا بوجود رقابة قضائية على أعمال السلطة التنفيذية، ذلك أن الحماية القضائية مرتبطة بمدى تنفيذ الأحكام، فمن هذا المنطلق سنتطرق الى

<sup>1</sup>-بحسب رأي الدكتورة حسينة شرون بالرغم من مساعي الفقه والقضاء في إيجاد الحلول للحد من إشكالية الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية، فإن تلك المساعي كانت تجد دائماً عقبات كثيرة وتحايلا من جانب الادارة لذا تُفضل اللجوء الى الجزاء السياسي ، حسينة شرون، المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الادارية والجزاءات المترتبة عنها، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ٢٠١٠، ص ١٩٤.

<sup>2</sup>-سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٨٦٠.

<sup>3</sup>-مصطفى أبو زيد فهمي ود.ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية (دعاوي الإلغاء، دعاوي التسوية)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣١٧.

النقوصات أو الثغرات التي تعتري التشريعات العراقية والأصلاح الذي ناشد به و نراه مناسباً  
لحل هذه مشكلة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة.  
لذا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين كالآتي:-  
المطلب الاول:- موقف التشريعات العراقية حول إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية  
المطلب الثاني:- آفاق الاصلاح التشريعي المرتقب في العراق وأقليم كردستان- العراق

### المطلب الاول

#### موقف التشريعات العراقية حول إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية

إن الحرص على نجاح تجربة القضاء الإداري في العراق وأقليم كردستان- العراق،  
التي تعد حديثة نسبةً الى تجارب الدول الأخرى يجعلنا نسلط الضوء على نقاط الضعف أو  
النقاط التي ساعدت على جعل مشكلة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة  
تتفاقم وتصبح ظاهرة منشرة بشكل واسع، لذا سنتطرق الى مجموعة أمورالهدف منها حماية  
حقوق المواطنين (المتقاضين) في حال تعسفت الإدارة تجاههم:-

أولاً:- لم يغفل المشرع العراقي شأنه شأن باقي التشريعات العربية والعالمية في تجريم فعل  
الإدارة عند الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية وإثارة مسؤوليتها الجزائية بنصه على المادة  
(٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ التي نصت على:- (١- يعاقب بالحبس  
وبالغرامة او باحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في  
وقف او تعطيل تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والانظمة او اي حكم او  
امر صادر من احدى المحاكم او اية سلطة عامة مختصة او في تأخير تحصيل الاموال او الرسوم  
ونحوها المقررة قانوناً.٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف او مكلف بخدمة عامة امتنع عن  
تنفيذ حكم او امر صادر من احدى المحاكم او من اية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية ايام  
من اذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخلاً في اختصاصه) فالمشرع العراقي  
قد أحسن صنعا بتجريمه عمل الإدارة الذي يسبب الى عملية تنفيذ حكم قضائي لما فيه من

مساس بمبدأ حجية الشيء المقضي به الذي هو أصل من الأصول القانونية الواجب احترامها ، لكنه يؤخذ على هذا النص أنه لايشكل رادع حقيقي بسبب ما يلي:-  
أ- تطرق هنا المشرع العراقي الى صورة الامتناع الصريح عن تنفيذ الحكم القضائي فقط، دون التطرق الى الصور الأخرى من صور الامتناع مثل حالة التنفيذ الجزئي أو إساءة التنفيذ أو التنفيذ الناقص أو المغاير للحكم القضائي في النصوص الجزائية التي تضمنت جريمة امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية<sup>1</sup>

ب- إعطاء الاختصاص بتوقيع العقوبة على الإدارة أو الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي للقضاء الجزائي، وهذا يتطلب دعوى جديدة وأجراءات تقاضي جديدة الامر الذي يجعل لمن صدر الحكم لمصلحته يتكبد الكثير من الوقت والجهد فضلا عن أنه يضيع عليه الكثير من الامتيازات التي كان سيحققها تنفيذ الحكم من جانب الإدارة، لاسيما إذا كانت المصلحة التي توخاها إصدار الحكم القضائي تستدعي تنفيذ الحكم فوراً أو في وقت أقل مما تتطلبه إجراءات التقاضي.

ج- صعوبة توجيه الخصومة للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي لتداخل نشاطه اليومي الوظيفي بنشاط عموم المرفق الذي يعمل فيه مما يجعل تحديد الممتنع الحقيقي أمراً عسيراً، لاسيما وأنه في كثير من الاحيان يمكن أن ينسب الإمتناع الى قرار المرفق بعمومه أو يتصل بنشاطه مما يجعل تطبيق النص العقابي مستحيلاً لأنه الخطأ المرفقي ينسحب الى عموم المرفق الإداري وهو شخص معنوي لا يمكن ولايتصور ان يقع تحت طائلة العقاب السالب للحرية.

د- تستطيع الإدارة أو الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية التحصن خلف الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل والتي تستوجب استحصال إذن الوزير لأحالة الموظف الى المحكمة عند ارتكابه جريمة أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها، ففيما يتعلق بمسؤولية الموظف الجزائية ميز بين حالتين:-

<sup>1</sup>د.أحمد زغير مجهول، أحمد زغير مجهول العيساوي، المسؤولية الجزائية لأمتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية، دار نيبور للطباعة والنشر، العراق، ٢٠١٤، ص٢٩٢.

الاولى:- حالة الموظف الذي يرتكب جريمة بمعزل عن وظيفته أي الجرم الذي يرتكبه الموظف كأى فرد آخر وهو لايمت بأي صلة الى الوظيفة التي يشغلها ، ففي هذه الحالة يلاحق الموظف كأى فرد آخر دون الحصول على موافقة مرجعه الاداري أو أي جهة أخرى .

الثانية:- حالة الموظف الذي يرتكب الجريمة أثناء تأدية وظيفته أو بسببها في هذه الحالة لايجوز ملاحقته الا بعد أستحصال موافقة الوزير المختص وهذا يجعل العقوبة المقررة في المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي حبر على ورق لاتنال حظها من التطبيق إذما رفض الوزير المختص إعطاء الاذن بأحالة الموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية<sup>١</sup>.

ثانياً:- في خطوة جريئة وسباقه أصدر مجلس النواب العراقي قانوناً جديداً وهو قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ وأنشأ بموجبه مجلس الدولة، ويعد هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، وبذلك فك ارتباط مجلس شوري الدولة (سابقاً) بضمه محاكم القضاء الاداري، عن وزارة العدل وأصبح هيئة مستقلة، وهذا موقف يحمده عليه المشرع العراقي بخلاف مجلس شوري أقليم كوردستان الذي يرتبط بوزارة العدل، نأمل أن يحذو بذلك حذو المشرع العراقي.

ثالثاً:- إن الوسائل التقليدية ليست بالوسائل الفعالة لجبر الادارة على تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، فدعوى إلغاء إمتناع الادارة ليست بالوسيلة الكافية لحث الادارة على تنفيذ الحكم، على الرغم مما يقال بأن الطعن بقرار الادارة مرة بعد أخرى يجبر الادارة على الانصياع لتنفيذ الحكم ، فطالما ليس بيد القاضي وسيلة يجبر بها الادارة على التنفيذ، فولايته في دعوى الامتناع هي نفسها في الدعوى الاولى وتكون هذه الدعوى عبارة عن دوران في حلقة مفرغة، اما دعوى التعويض لاتقل قصورا عن دعوى الالغاء، فالواقع لايزال يكشف عن مثالب لها تقدح في فاعليتها، فهي لاتحقق تنفيذا للحكم كما هو معلوم وانما تجبر الاضرار الناجمة عن عدم التنفيذ سواء تمثلت في كسب فائت أو خسارة لاحقة ، لذا فهي لاتعتبر وسيلة جابرة على التنفيذ وانما

<sup>١</sup>-د.أزهار هاشم أحمد، مسؤولية الادارة الناشئة عن مخالفة إلتزاماتها بتنفيذ أحكام القضاء الاداري، مجلة كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٦ و ١٧، ٢٠١٢، ص١٢، ١٣.

جائرة للضرر المترتب على تخلفه، وبالنسبة للجزاء الجنائي كثيراً ما يدعي الممتنع أنه نفذ أمر صدر إليه من رئيسه الأعلى، والجزاء التأديبي فلم يعاقب الموظف بشكل فعال<sup>1</sup> ليس هناك معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي للموظف والخطأ المرفقي<sup>2</sup>.

رابعاً:- إن المشرع العراقي لم ينص صراحةً على منح القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر إلى الإدارة، وإنما استمدت هذه السلطة من أحكام المادة (٧/ثامناً<sup>3</sup>) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي والتي تنص على: (تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها، ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي) فوجود كلمة (تعديل) أعطى تلميح نوعاً ما إلى إمكانية توجيه القاضي الإداري للأوامر القضائية في قضاء مجلس الأنضباط العام ومحكمة القضاء الإداري بدون نص صريح على هذه الصلاحية<sup>4</sup>.

خامساً:- لم ينص المشرع العراقي ولا المشرع الكوردستاني في قانون مجلس شوري الدولة العراقي والكوردستاني صراحة على نص يجيز إمكانية وقف التنفيذ عند رفع دعوى إلغاء القرار الممتنع عن تنفيذه من قبل الادارة وهذا نقص تشريعي ينبغي تلافيه خصوصاً بعد التقدمالذي شهده القضاء الأداري في قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣) لقانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) في (٢٠١٣). ولأن تنفيذ الإدارة لقرارها غير المشروع مستغلة طول مدة الفصل في دعوى إلغاءه يجعل الحكم بقبولها معدوم القيمة من الناحية العملية لأجل ذلك كان لطلب وقف تنفيذ القرار المطعون بإلغائه أهمية بالغة في حماية حقوق

<sup>1</sup>-د. دانا عبد الكريم ود.شورش عمر، اشكالية تنفيذ الاحكام الادارية وضرورة الاصلاح التشريعي في العراق واقليم كوردستان-العراق، بحث غير منشور ص ١٦.

<sup>2</sup>-د.سينم صالح محمد، المسؤولية الشخصية للموظف العام في القانون العراقي، مجلة جامعة تكريت، السنة ٨، المجلد ٤، العدد ٢٩، ٢٠١٦، ص ١١.

<sup>3</sup>-د.زانا رؤوف حمه كريم و ساكار كاكه مه د حسين، دور القضاء الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الموظف العام، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد ٣ العدد ٤، السليمانية، ٢٠١٧، ص ٧٦.

الأفراد من تعسف الإدارة بتعمدها سرعة تنفيذ قراراتها المخالفة للقانون قبل الفصل في دعوى إلغائها<sup>1</sup>.

سادساً:- غياب تنظيم تشريعي خاص لتنفيذ الأحكام الإدارية، فجاء في قانون مجلس شوري العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) في المادة (٧/أحد عشر) على أنه : ( تسري احكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ وقانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١ في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون)، كذلك نصت المادة (١٩) من قانون مجلس شوري أقليم كردستان- العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨) على أنه: ( تمارس الهيئة العامة في مجلس شوري الاقليم الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية عند النظر في الطعن في قرارات المحكمة الادارية)، ولا يتضمن قانون المرافعات المدنية الوسائل اللازمة لجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها والحائزة لقوة الشيء المقضى به، ولا يتضمن القانون صيغة تنفيذية خاصة بالأحكام الإدارية، ولا يخفى ما لهذا الغياب التشريعي من تأثير على مسألة التنفيذ.

سابعاً:- إن التنفيذ عملية قانونية وقضائية يستقل بها القضاء الإداري وإجراءاته تحتاج الى فترة زمنية فالمفروض أن يتم تنفيذ حكم الالغاء خلال مدة زمنية معقولة فليس من المنطقي مطالبة بتنفيذ الحكم فوراً بمجرد إعلانها بالحكم الصادر لتمكن الإدارة خلالها من إتخاذ الاجراءات التنفيذية اللازمة من اصدار قرار بإعادة الحال الى ما كان عليه أو إصدار قرار جديد، ففي فرنسا لا يحق للمحكوم لصالحه أن يلجأ لقاضي المشروعية الا بعد أن يطلب من الإدارة أتخاذ أجراءات التنفيذ، وفي حالة الرفض الصريح أو الضمني بسكوت الإدارة الممتد الى أربعة

<sup>1</sup>د.وسام صبار العاني، اثر دعوى الإلغاء في تنفيذ القرار المطعون فيه، مجلة الحقوق، المجلد٤، العدد١٦ و١٧، جامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٧. كذلك عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص٦.

أشهر يكون له الحق في رفع دعوى جديدة بإلغاء قرار الرفض الصريح أو الضمني، لكن لم يحدد المشرع العراقي والكوردستاني أيضاً مدة معقولة يتم خلالها التنفيذ ففي حالة عدم التنفيذ يستطيع صاحب الشأن رفع دعوى، وهذا نقص تشريعي يجب تلافيه<sup>1</sup>.

ثامناً:- تعتبر الغرامة التهديدية من أهم الوسائل والسبل الحديثة التي يمكن إتباعها لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، حيث أخذت فرنسا والجزائر بهذه الوسيلة لعدة اعتبارات منها ضماناً لمصادقية الشيء المقتضى به واحتراماً لحقوق الأفراد بهذا الصدد وأثبتت هذه الوسيلة جدواها وفعاليتها فأدى الى تقليل حالات عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها في البلدان من تأريخاً لأخذ بها، لكن التشريع العراقي والكوردستاني قد خلا من النص عليها صراحة<sup>2</sup>.

تاسعاً:- تتفاقم في العراق مشكلة بطء إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية، وكثرة عمل محكمة القضاء الإداري نظراً لكثرة الدعاوي المقدمة اليها من قبل المؤسسات الحكومية والاشخاص التابعين لها والعمل باستمرار<sup>3</sup>، ولأن العدالة الإدارية تقتضي أن تكون على مقربة من طالبيها، سواء من حيث المكان أو الزمان، كما ينبغي بأن تكون إجراءاتها سهلة وميسورة لا عوائق فيها ولا قيود عليها، لأن ممارسة الحق في اللجوء الى القاضي الإداري يتطلب قبل كل شيء وجود القضاء المنظم على النحو الذي لا يجد فيه المتقاضين صعوبات من شأنها الحد من نطاق تطبيقه، لذلك ينبغي ان يكون القاضي الإداري قريباً من الناحية الجغرافية والفنية من المتقاضين وهو الامر الذي نفتقده بالعراق، والسبب وراء ذلك يعود الى مجموعة من المعوقات التي يتصل بعضها بهيكلية القضاء الإداري والبعض الآخر منها يتعلق بطبيعة الإجراءات والبطء في

<sup>1</sup>-د.محمد الهيني، مقومات تفعيل تنفيذ الأحكام القضائية، مقال منشور في جريدة هسبريس على الموقع الإلكتروني الآتي:- <https://www.hespress.com/writers/260001.htm>، بتاريخ زيارة ٢٠١٨/١١/١، ص ٣ وما بعدها.

<sup>2</sup>-د.حيدر حسن شطاوي، حياد القاضي الإداري في الدعاوي التي ينظرها، مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، كلية القانون، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١١، ص ٢٣.

<sup>3</sup>-محمد الصغير بعلي، تنفيذ القرار القضائي الإداري، مجلة كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، العدد ١٧، عناية، ٢٠٠٦، ص ١٤٨.

حسم الدعاوي الادارية<sup>١</sup>، فنصت المادة (٧/ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) على أنه : (يجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم اخرى للقضاء الاداري ولقضاء الموظفين في مراكز المحافظات ببيان يصدره رئيس مجلس الدولة، بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة وينشر في الجريدة الرسمية). وهذا النص لم يطبق في الواقع، وكذلك الحال في أقليم كوردستان العراق تتواجد المحكمة الادارية في أربيل هذا ما يجعل صعوبة التقاضي بالنسبة للأفراد في محافظات الأقليم الأخرى.

عاشراً:- غياب قاضي تنفيذ إداري فإن افتقاد مؤسسة القضاء الاداري في العراق لمحكمة تنفيذ إدارية أو قاضي تنفيذ إداري لتنهض بإجراءات التنفيذ فيه وتتبع مسار تمكين أصحاب الحقوق من حقوقهم مسألة قادت وتقود الى تراخي السلطة التنفيذية ان لم نقل الى عزوفها عن تنفيذ الاحكام الصادرة بمواجهتها، لقد صارت الاحكام تتراكم وتتزاحم في الادراج حبيسة ، لا تأخذ

مجراها الطبيعي وهو التنفيذ، ويعزى تعثر وتأخر تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية إلى غياب مؤسسة قاضي التنفيذ الإداري. وهذا ما يفسر أيضاً تباين وتغاير مواقف محاكم التنفيذ عند تنفيذ الحكم الإداري<sup>٢</sup>.

### المطلب الثاني

#### آفاق الاصلاح التشريعي المرتقب في العراق وأقليم كوردستان- العراق

من أجل الأرتقاء بدور القضاء الاداري في العراق واقليم كوردستان- العراق في ميدان حماية الحقوق والحريات الفردية ينبغي تسليط الضوء على القيام بإصلاحات تشريعية عدة نحو ضرورة إحترام حجية الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة بتنفيذها وتوفير وسائل قانونية

<sup>١</sup>-د.عامر زغير محيسن، الاتجاه الحديث في تفسير سكوت الادارة، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، كلية القانون، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٢٥١.

<sup>٢</sup>-عبد الوهاب عبدول، أشكاليات تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة عن المحاكم الادارية وسبل مواجهتها، بحث مقدم في المؤتمر الثاني لرؤوساء المحاكم الادارية في الدول العربية، أبو ظبي، ٢٠١٢، ص ٣٢.

كافية لذلك من خلال الاستفادة من تجارب الدول والتشريعات المتطورة في هذا المجال، على رأسها التجربة الفرنسية، فيمكن عد التنظيم التشريعي الفرنسي لسلطة القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام الإدارية نموذجاً فريداً وتطور محمود، حيث يحتوي على ضمانات فعالة كتوجيه الأوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة لإتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكامه وفرض الغرامات المالية فضلاً عن مساءلة الموظف تأديبياً، يمكن الاعتداد به وجعله نموذجاً لإجراء الإصلاحات التشريعية في العراق وإقليم كردستان، في ضوء ذلك وفي سبيل تقوية وتفعيل دور وسلطة القاضي الإداري في العراق وإقليم كردستان- العراق في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة نناشد المشرع والقضاء الإداري بالأسراع في القيام بالإصلاحات الآتية:-

#### أولاً:- إصلاحات في القوانين الجنائية:-

أ-على الرغم من عدم تناول المشرع العراقي والكوردستاني الصور الأخرى من صور الامتناع، إلا أن هناك رأي من قبل الفقه والقضاء يراه موقف طبيعى، كون النص التجريمى وإن لم ينص عليها فهو يستوعبها كون تنفيذ جزء من الحكم وترك جزء آخر ما هو الامتناع عن تنفيذ ذلك الجزء وبالتالي شموله بالنص التجريمى كون التنفيذ الجزئى أو الإساءة في التنفيذ يحقق نفس الأثر المترتب عن الامتناع الصريح، اي بمعنى اخر إن تنفيذ الحكم لن يكون كاملاً وهذا يكفي لتحقيق مسؤولية الموظف الممتنع وهذا الأمر يجد سنده في القانون كون النص التجريمى أشار إلى الامتناع من دون أن يحدد فيما إذا كان كلياً أم جزئياً. لكننا نرى نتيجة لعدم تطرق المشرع العراقي والكوردستاني في جريمة إمتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية سوى لصورة واحدة من صور الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية وهي صورة الامتناع الصريح، نقترح أن يتم تعديل نص المادة (٣٢٩/ثانياً) من قانون العقوبات العراقي ليشمل بقية الصور وتصبح المادة كالتالي:- (ويعاقب بالعقوبة ذاتها كل مكلف بخدمة عامة امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أو امر صادر من احدى المحاكم أو من اية سلطة عامة مختصة أو إساءة تنفيذه أو تسبب بفعله في تأخير تنفيذه بعد مضي ثمانية أيام من انذاره رسمياً بالتنفيذ، متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلياً في اختصاصه).

ب- كشف الواقع العملي الى قصور التشريعات العراقية في بلوغ غايتها ومن أهم هذه النصوص نص المادة (١٣٦/ب) من قانون أصول المحاكمات العراقية، لذا نوصي بإلغاء هذا القيد الوارد لكي لا يكون توقيع العقوبة على الموظف المسؤول عن تنفيذ الاحكام عند أمتناعه عن التنفيذ متوقف على إرادة مرجع إداري ولا تستطيع الادارة من خلاله التهرب واللامبالاة من تنفيذ العشرات من الاحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به.

ج- ندعو المشرع إلى تعديل نص المادة (٤٠/ ثانياً) من قانون العقوبات العراقي بالشكل الذي يزيل الغموض فيما يتعلق بإلقاء عبء الاثبات على الموظف فيما يخص اثبات اعتقاده بمشروعية الفعل وانه قد اتخذ الحيطة المناسبة كما فعل المشرع المصري، وقانون العقوبات البغدادي، ونقترح ان يكون النص كالاتي ( ... ويجب في الحالتين ان يثبت الموظف أو المكلف بخدمة عامة أن اعتقاده بمشروعية الفعل كان مبنياً على اسباب معقولة ...) لأن النص الحالي يوحي بأن الاثبات ممكن ان يكون وفق القواعد العامة للأثبات أو ان يقوم به الموظف بنفسه .

#### ثانياً:- اصلاحات في قانون مجلس الدولة العراقي والكوردستاني:

أ- نناشد المشرع العراقي والمشرع الكوردستاني الى النص صراحة على إمكانية القاضي الاداري فرض غرامة تهديدية في حالة إمتناع الادارة على التنفيذ، فمن الضروري حدوث التدخل التشريعي لتأمين الاعتراف للقاضي الإداري العراقي بسلطة استخدام الغرامة التهديدية لأكراه الإدارة على تنفيذ إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية؛ وذلك لأسباب عديدة منها:-

١- ان التهديد المالي يتفق وطبيعة الالتزام المدني ولذا فان الضرورة تقتضيه :- فالمدني الذي ينفذ عين ما التزم به ، يمكن تهديده تهديدا يتفق وطبيعة الالتزام المدني نزولا على مقتضيات الضرورة .

٢- ان التهديد المالي يعالج بوسيلة عادلة حالات كان يغطيها الاكراه البدني كوسيلة ظالمة في الغالب الاعم .

٣- التهديد المالي وسيلة مشروعية

#### ٤- التهديد المالي اداة لازمة لضمان تنفيذ الاحكام

ب- نأمل من المشرع العراقي والكوستاني الى النص صراحةً على إمكانية توجيه أوامر قضائية للأدارة بما أنه في الواقع العملي نرى الكثير من التطبيقات القضائية لكننا نفتقر الى نصوص صريحة ودقيقة بهذا الشأن.

ج- نناشد المشرع العراقي والمشرع الكوردستاني الى تحديد مدة تلتزم الادارة بها تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء (التنفيذ داخل الأجل المعقول)، إذ لابد من تدخل المشرع لتحديد هذه المدة، تيسيراً على المنفذ له في الحصول على حقه بسرعة، وكذلك إن عدالة التنفيذ بإجراءات منصفة وفعالة وسريعة، ومرنة وغير مكلفة مادياً ومعنوياً للخصوم.

د- ضرورة الاقرار قانوناً بالمسؤولية التأديبية للموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام الادارية، لأن الجزاء المترتب عند أمتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية في العراق هو إثارة المسؤولية الجزائية مع المسؤولية المدنية دون المسؤولية التأديبية، وهذا نقص تشريعي ينبغي تلافيه بما أنه المسؤولية التأديبية لاتقل شأنًا عن المسؤولية الجزائية في صدد ضمان تنفيذ الاحكام القضائية.

هـ- تضمين قانون مجلس شورى الدولة العراقي والكوستاني على إمكانية وقف تنفيذ القرار الصادر عن الإدارة الممتنعة عن الغاءه لحين الفصل في الدعوى (دعوى إلغاء قرار الأمتناع)، تلافياً للأثار السلبية الناتجة عن أستمراره لحين الفصل في دعوى الغاء قرار الأمتناع. ولأن تنفيذ الإدارة لقرارها غير المشروع مستغلة طول مدة الفصل في دعوى إلغاءه يجعل الحكم بقبولها معدوم القيمة من الناحية العملية لأجل ذلك كان لطلب وقف تنفيذ القرار المطعون بإلغاءه أهمية بالغة في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة بتعمدها سرعة تنفيذ قراراتها المخالفة للقانون قبل الفصل في دعوى إلغائها.

و- نأمل أن يحذو المشرع الكوردستاني حذو المشرع العراقي في موقفها بالتعديل السادس الذي أجراه في (٢٠١٧) على قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) حيث فك أرتباط مجلس الدولة عن وزارة العدل وجعلها هيئة معنوية مستقلة فنصت المادة (١) منه على أنه: (ينشأ بموجب هذا القانون مجلس دولة، يختص بوظائف القضاء الاداري، والافتاء،

والصياغة، ويعد هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية يمثلها المجلس ويتم اختياره من قبل رئاسة المجلس على ان يكون من بين المستشارين فيه ويعين وفقا للقانون)، وجاء في الاسباب الموجبة منه تنفيذًا لاحكام المادة (١٠١) من الدستور، ولغرض استقلال القضاء الإداري عن السلطة التنفيذية، وجعل مجلس الدولة هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية الذي يضم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين والمحكمة الادارية العليا، هو من يفصل في القضايا المعروضة عليه بصورة حيادية ومستقلة، اسوة بمجالس الدولة في الدول أمتدنة، وبغية فك ارتباط مجلس شورى الدولة عن وزارة العدل، وإبدال تسميته إلى مجلس الدولة إنسجاما مع الدستور هذا القانون.

### ثالثاً:- إصلاحات تشريعية:-

أ- نناشد المشرع العراقي والكوردستاني العمل على إصدار قانون الإجراءات الإدارية وتخصيص باب مستقل فيه بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة من محاكم القضاء الاداري، ولاسيما وإن العراق قد خطى خطوة مهمة بجعل مجلس الدولة هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، لأنه لايمكن الإستعانة بقواعد قانون المدني وتطبيقها على الإدارة ذلك لأن العلاقة بين الإدارة والأفراد علاقة تنظيمية، إلا أنه يمكن الأستعانة إختيارياً ببعض قواعد القانون المدني.

ب- نطالب المشرع العراقي والكوردستاني بإحداث دائرة التنفيذ، فقد حان الوقت الى تصدي السلطة التشريعية ملئ الفراغ بإعادة هيكلية تنظيم مجلس الدولة وإحداث مؤسسة تنفيذ خاصة بالقضاء الاداري فلم يعد ثمة مايرر استمرار هذا الفراغ، لذلك نرى ضرورة إكساء قرارات القضاء الاداري ثوب العافية من خلال إحداث قسم مستقل للتنفيذ في مجلس الدولة يتكفل بضمان مؤيدات التنفيذ للاحكام الصادرة بصيغتها النهائية (القطعية) وخاصة في القرارات الصادرة بدعوى الالغاء، وكذلك تفعيل دور قاضي التنفيذ في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية مع اضطلاع كل محكمة إدارية بتنفيذ أحكامها.

#### رابعاً: أصلاحات دستورية:-

العمل على جعل القضاء الاداري سلطة مستقلة بجانب السلطين التشريعية والتنفيذية، لاعتقادنا بأن القضاء المستقل يعد الركيزة الاساسية لضمان حماية الحقوق والحريات العامة والفردية جراء تعسف السلطات الادارية، فمن غير مجدي الحديث عن تقوية دور وسلطة القاضي الاداري في ميدان تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة وهو مرتبط من حيث الهيكلية بالسلطة التنفيذية، نناشد المشرع الكوردستاني تبني مسلك المشرع العراقي بتعزيز مكانة مجلس شورى الاقليم والارتقاء به الى هيئة مستقلة لما في ذلك ضمان استقلاليته وحيادته وبعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية، وذلك تمهيداً لايجاد تنظيم قانوني سليم لتنفيذ الاحكام الادارية.

## الخاتمة

في ختام هذا البحث توصلنا الى جملة من الاستنتاجات وتقديم بعض التوصيات نلخصها بما يأتي:-

### أولاً/ الاستنتاجات:

١- لاحظنا أن الادارة أو الموظف يستطيع الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية من خلال التحصن خلف الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل والتي تستوجب استحصال إذن الوزير لأحالة الموظف الى المحكمة عند ارتكابه جريمة أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها.

٢- يعاب على التشريع العراقي والكوردستاني غياب تنظيم تشريعي خاص لتنفيذ الأحكام الإدارية فتنظر دعاوي والمنازعات الإدارية أمام المحاكم الإدارية، وفق قواعد وأصول قانون المرافعات المدنية، وتنفذ، وهذا ما جاء في قانون مجلس شوري العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) في المادة (٧/ إحدى عشر) و كذلك نصت المادة (١٩) من قانون مجلس شوري إقليم كوردستان- العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨) ، فهذه المواد تعني عدم وجود قانون إجراءات ادارية خاصة بهذا القانون بل يجب الرجوع الى النصوص الواردة في قانون المرافعات المدنية العراقي وقانون الاثبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية وهذا عيب يجب تلافيه، بالإضافة الى عدم جود قاضي تنفيذ اداري في العراق واقليم كوردستان- العراق غياب ، فإن افتقاد مؤسسة القضاء الاداري في العراق لمحكمة تنفيذ إدارية أو قاضي تنفيذ إداري لتنهض بإجراءات التنفيذ فيه وتتبع مسار تمكين أصحاب الحقوق من حقوقهم مسألة قادت وتقود الى تراخي السلطة التنفيذية ان لم نقل الى عزوفها عن تنفيذ الاحكام الصادرة بمواجهتها، لقد صارت الاحكام تتراكم وتتزاحم في الادراج حبيسة لا تاخذ مجراها الطبيعي وهو التنفيذ.

٣- أن القضاء الاداري في العراق وأقليم كوردستان مفتقر لوسائل حقيقية وفعّالة لإكراه الإدارة للأنصياع لأحكامه في حالة إمتناعها عن التنفيذ، والتي شكلت نقطة ضعف القضاء الإداري في مواجهة الإدارة، وقد أدى غياب طرق ضمان تنفيذ الاحكام القضائية الإدارية الى

أضعاف الضمانات القضائية لحماية حقوق وحرية الأفراد من أي تجاوز يمس حقوقهم وحريةاتهم، فحاولت مختلف الأنظمة المقارنة إيجاد وسائل حديثة لضمان تنفيذ الأحكام و القرارات القضائية الصادرة ضد الإدارة وهي وسيلتي (امكانية توجيه القاضي الإداري الأوامر القضائية للإدارة) ووسيلة (الغرامة التهديدية).

فبالنسبة للوسيلة الأولى المشرع العراقي لم ينص صراحةً على منح القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر الى الإدارة، وإنما استمدت هذه السلطة من أحكام المادة (٧/ثامناً/أ) من قانون مجلس شوري الدولة العراقي، فوجود كلمة (تعديل) أعطى تلميح نوعاً ما الى إمكانية توجيه القاضي الأداري للأوامر القضائية في قضاء مجلس الأنضباط العام ومحكمة القضاء الإداري بدون نص صريح على هذه الصلاحية.

أما الوسيلة الثانية فلم يتضمن قانون مجلس الدولة العراقي أو الكردستاني أي نص أو إشارة الى الغرامة التهديدية، لكننا نجد في نصوص القانون المدني العراقي أنه نظم أحكام الغرامة التهديدية تحت عنوان التنفيذ الجبري كما يلي ذكره في نص المادة (٢٥٣) و المادة (٢٥٤) من القانون المدني العراقي.

#### ثانياً/ التوصيات:

١- ندعو المشرع العراقي إلغاء الفقرة (ب) من المادة (١٣٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل والتي تستوجب استحصل أذن الوزير لأحالة الموظف الى المحكمة عند ارتكابه جريمة أثناء تأدية وظيفته الرسمية أو بسببها، حيث تستطيع الادارة أو الموظف الأمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من خلال التحصن خلف هذه الفقرة.

٢- ندعو المشرع العراقي والمشرع الكوردستاني الأخذ بالوسائل الحديثة ( الأوامر القضائية و الغرامة التهديدية ) التي أستحدثها مجلس الدولة الفرنسي لإجبار الادارة الممتنعة على التنفيذ بالنص عليها صراحة في قانون مجلس شوري الدولة وقانون مجلس شوري الاقليم وذلك لعدة أسباب:-

أ- بحسب نص المادة (٧/ثامناً) من قانون مجلس الدولة العراقي فكلمة (تعديل) توجي الى إمكانية القاضي الاداري وجرى الواقع العملي الى توجيه القاضي الاداري للأوامر للإدارة فمن الافضل النص عليها صراحة.

ب- بما أن هناك أسباب تدعو للنص على الغرامة التهديدية في القانون الخاص (الذي هو ليس محل دراستنا ) كان من المفروض أيضا النص عليه في قانون مجلس شوري الدولة العراقي والكوردستاني.

ج- إذا كان القضاء الإداري العراقي يسمح لنفسه بتوجيه أوامر للإدارة دون أن يوجد سند قانوني صريح يمنحه هذا الحق فكان من المفترض أيضا تطبيق الغرامة التهديدية ضد الإدارة لأجبارها على التنفيذ.

د- أثبت الواقع العملي في الدول التي أخذت بنظام الاوامر القضائية والغرامة التهديدية انخفاض حالات إمتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها مثل (فرنسا والجزائر).

٣- نقترح لحل مشكلة عدم تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضد الادارة في العراق وأقليم كوردستان- العراق حلين: الاول إنشاء هيئات وجهات مستقلة تساعد الافراد والادارة على تنفيذ القرارات القضائية الصادرة وبشكل محايد كما فعل الامبودسمان السويدي، شريطة أن ترتبط تلك الهيئات بالسلطة التشريعية وتكون تحت رقابتها وإشرافها وتهدف الى حمايه الطرف الضعيف في المعادله وهو المواطن الذي طالما يتعرض الى تعسف الادارة ، ويقدم تقريراً سنويا للبرلمان، وهذا حل نراه مناسب نوعاً ما طالما هذا الشخص نزيه وذو كفاءة وأعماله مرتبطة بالسلطة التشريعية فمن الأرجح يستطيع الرقابة على تعنت الإدارة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وتجارب البلدان كثيرة بهذا الصدد مثل المفوض البرلماني في بريطانيا و ديوان الرقابة والتفتيش في الأردن.

والثاني تشكيل لجنة بمجلس الدولة من عناصر قضائية تُسمى ( لجنة المساعدة القضائية)، تكون وظيفتها الاساسية المساعدة في تنفيذ ما يصدره مجلس الدولة من أحكام ، كما لها أن تتصل بالقسم القضائي بمجلس الدولة لطلب الايضاح منه بشأن التنفيذ وتبليغه الى الجهة

الادارية المعنية ، لتقوم بالتنفيذ على الوجه الصحيح، وإذ لم تنجح هذه المساعي الودية في كسر تعنت الادارة في عدم التنفيذ كان لها أن توجه أمراً بإتخاذ إجراءات التنفيذ خلال مدة محددة تحددها اللجنة للأدارة، وأخيراً أذ لم تقم الادارة بالتنفيذ يكون للجنة سلطة تحريك الدعوى الجنائية ضد الموظف المسؤول عن عدم التنفيذ ، نحن نرى أن هذا الحل هو فكرة سديدة أنطلاقاً من فكرة جعل الوسيلة الجنائية الملاذ الأخير ويكون اللجوء اليه بعد بذل كل الجهود الممكنة مع الإدارة.

## قائمة المصادر

### أولاً: الكتب القانونية/

- ١- آدم أبو القاسم أحمد إسحق الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر- الإمارات، ٢٠١٤.
- ٢- أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الاحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية، ٢٠١٥.
- ٣- حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الادارية، عالم الكتب للنشر ، القاهرة.
- ٤- حسينة شرون، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠.
- ٥- زكريا رسلان، زكريا محمود رسلان، إجراءات دعوى الالغاء، الطبعة الاولى، دار أبو المجد للطباعة، مصر، ٢٠١٣.
- ٦- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى ألغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الأسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٧- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات ايقاف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.
- ٨- عصمت الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الاحكام الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٩- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الالغاء، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ١٠- محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، دار الجامعة الجديدة، الأسكندرية، الطبعة الثالثة، ٢٠١٢.
- ١١- محمد سعيد الليثي، امتناع الادارة عن تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضدها، الطبعة الاولى، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٩.

١٢- محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والإلغاء والتعويض، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢.

### ثانياً/الرسائل الجامعية:

- ١- العقون أسماء، تنفيذ الاحكام القضائية ضد الإدارة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١٣.
- ٢- رضاني فريد، رضاني فريد، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وأشكالته في مواجهة الإدارة، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر- باتنة، الجزائر، ٢٠١٤.
- ٣- زين العابدين بلماحي، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، الجزائر، ٢٠٠٨.
- ٤- فتحة هنش، ضمانات تنفيذ الاحكام والقرارات القضائية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر- بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣.

### ثالثاً/ البحوث والمقالات:

- ١- أحمد زغير مجهول، أحمد زغير مجهول العيساوي، المسؤولية الجزائية لأمتناع الموظف عن تنفيذ الاحكام القضائية، دار نيور للطباعة والنشر، العراق، ٢٠١٤.
- ٢- أزهار هاشم أحمد، مسؤولية الادارة الناشئة عن مخالفة إلتزاماتها بتنفيذ أحكام القضاء الاداري، مجلة كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٦ و ١٧، ٢٠١٢.
- ٣- بندر بن عبد الرحمن الفالح، تنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الإداري، ديوان المظالم، السعودية، ٢٠١٢.
- ٤- حسينة شرون، المسؤولية بسبب الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الادارية والجزاءات المترتبة عنها، مجلة المفكر، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ٢٠١٠.

- 5- حيدر حسن شطاوي، حياد القاضي الإداري في الدعاوي التي ينظرها، مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، كلية القانون، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١١.
- 6- دانا عبد الكريم ود.شورش عمر، اشكالية تنفيذ الاحكام الادارية وضرورة الاصلاح التشريعي في العراق واقليم كوردستان-العراق، بحث غير منشور.
- 7- زانا رؤوف حمه كريم و ساكار كاكه مه د حسين، دور القضاء الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الموظف العام، مجلة جامعة التنمية البشرية ، المجلد ٣ العدد ٤، السليمانية، ٢٠١٧.
- 8- سينم صالح محمد، المسؤولية الشخصية للموظف العام في القانون العراقي، مجلة جامعة تكريت، السنة ٨، المجلد ٤، العدد ٢٩، ٢٠١٦.
- 9- عامر زغير محيسن، الاتجاه الحديث في تفسير سكوت الادارة، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، كلية القانون، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠١٧.
- ١٠- عبد الوهاب عبدول، أشكاليات تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة عن المحاكم الادارية وسبل مواجهتها، بحث مقدم في المؤتمر الثاني لرؤوساء المحاكم الادارية في الدول العربية، أبو ظبي، ٢٠١٢.
- ١١- علي نجيب حمزة ، علي نجيب حمزة الحسيني، مواجهة الادارة عند تنفيذ الحكم القضائي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، كلية القانون، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠١٥.
- ١٢- محمد الصغير بعلي، تنفيذ القرار القضائي الإداري، مجلة كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، العدد ١٧، عناية، ٢٠٠٦.
- ١٣- وسام صبار العاني، اثر دعوى الإلغاء في تنفيذ القرار المطعون فيه، مجلة الحقوق، المجلد ٤، العدد ١٦ و ١٧، جامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١٢.

#### رابعاً المواقع الالكترونية:

١- حسن زرداني، أشكالية تنفيذ الجماعات الترابية في ضوء الاصلاح الدستوري المغربي، مأخوذ من الموقع الالكتروني الآتي: <https://manifest.univ-ouargla>، ٢٠١٣، بتأريخ زيارة ٢٠١٨/١٠/١٢.

٢- محمد الهيني، مقومات تفعيل تنفيذ الاحكام القضائية، مقال منشور في جريدة هسبريس على الموقع الالكتروني الآتي: <https://www.hespress.com/writers/>، بتأريخ زيارة ٢٠١٨/١١/١.

#### خامساً الدساتير والتشريعات:

##### أ- الدساتير:

١- دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) النافذ.

٢- دستور الجزائر لسنة (١٩٩٦) النافذ.

٣- دستور جمهورية مصر (١٩٧٢) النافذ.

##### ب- القوانين:

١- قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدل.

٣- قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٠٦) لسنة (١٩٨٩).

٤- قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة (٢٠١٣).

٥- قانون التعديل السادس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة (٢٠١٧).

٦- قانون مجلس شورى اقليم كردستان - العراق رقم (١٤) لسنة (٢٠٠٨).

٧- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١) المعدل.

٨- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة (١٩٦٩) المعدل.

٩- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة (١٩٧١) المعدل.

١٠- قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة (١٩٦٩) المعدل.

١١- قانون مجلس شورى الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة (١٩٧٢).

### الملخص

إن غياب أو ضعف الوسائل القانونية المتاحة التي تكفل احترام حجية الاحكام القضائية الصادرة ضد الادارة وارغام الادارة على تنفيذ هذه الاحكام دفع الانظمة المقارنة وعلى رأسهم النظام الفرنسي أن يعملوا على ايجاد وسائل أكثر جديّة لضمان تنفيذ الاحكام القضائية , فيعد النظام الفرنسي سباق في إبتكار وإجتهد وسائل قانونية جديدة لإكراه الإدارة واجبارها على تنفيذ القرارات الصادرة ضدها عندما تتقاعس في تنفيذ تلك الاحكام, ولعل تفاقم الأزمات جراء تعنت الإدارة وعدم تنفيذها للأحكام الصادرة ضدها هذا مادفع البلدان للبحث عن الحلول الكفيلة لأجبار الإدارة على التنفيذ. فالحرص على نجاح تجربة القضاء الإداري في العراق وأقليم كردستان- العراق، التي تعد حديثة نسبهً الى تجارب الدول الأخرى جعلنا نسلط الضوء على نقاط الضعف أو النقاط التي ساعدت على جعل مشكلة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة تتفاقم وتصبح ظاهرة منشرة بشكل واسع، ومن أجل الأرتقاء بدور القضاء الإداري في العراق واقليم كردستان- العراق في ميدان حماية الحقوق والحريات الفردية جعلنا نسلط الضوء على القيام بإصلاحات تشريعية عديدة نحو ضرورة إحترام حجية الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة بتنفيذها وتوفير وسائل قانونية كافية.

### پوخته

لاواز بوون ونه بوونی پیکاره یاساییه کان له سه ر پزگرتن له سه ر حوکمه کارگێریه کان که ده رده چیت دژی کارگێر وه سه پاندنی کارگێر له سه ر جی به جی کردنی حوکم و بپیاره کان که ئەمەش وای له سیستمه به راوورده کاره کان وه له سه رووی هه موویانه وه سیستمی فه ره نسی هه ولیان داوه بو هینانی پیکاره کان که به شتیه به کی به هیز بو گه ره نتی کردن وزامن کردنی جی به جی کردنی حوکمه دادگاییه کان، بویه سیستمی فه ره نسی پيشه نکه بو به ديهینانی پیکاره یاساییه نوپیه کان بو زورملى کردنی له سه ر جی به جی کردنی بپیاره کان که ده رده چیت له دژيان کاتیک که کارگێر هه لئاسیت به جی به جی کردنی حوکم و بپیاره کان , ئەمەش وای کردوه که وولاتان بگه رپیت به دوای چاره سه ر کردن له سه ر جی به جی کردنی , بویه سووربوون له سه ر سه رکه وتنی ئەزموونی دادگایی کارگێری له عێراق وه رهیمی کوردستانی عێراق، که هه وونه یه کی تازه گه ریه وه نوپیه (واتا ئەزمونیکى نوپیه) به به راودکردن له گه ل

تتمثل في عدم وجود وسائل قانونية كافية لضمان احترام الأحكام القضائية ضد الإدارة، مما دفع الأنظمة المقارنة، وبخاصة النظام الفرنسي، إلى إيجاد وسائل أكثر صرامة لضمان تنفيذ القرارات القضائية. ولتجبرهم على تنفيذ القرارات عندما يفشلون في تنفيذ تلك الأحكام، وربما لتخفيف حدة الأزمات الناتجة عن تعنت الإدارة وفشلها في تنفيذ الأحكام ضدها، مما دفع بعض الدول إلى البحث عن حلول لتجبر الإدارة على تنفيذ الأحكام.

### Abstract

The absence or weakness of the legal means available to ensure that the judicial verdicts against the administration are respected and that the administration is forced to implement these provisions have led the comparative systems, especially the French system, to find more serious means to ensure the implementation of the judicial decisions. And to force them to implement the decisions against them when they fail to implement those provisions, and perhaps the aggravation of the crises due to the intransigence of the administration and the failure to implement the provisions against them, so as to push countries to seek solutions to force the administration to implement.

The keenness on the success of the administrative judiciary in Iraq and the Kurdistan Region - Iraq, which is modern relative to the experiences of other countries have made us highlight the weaknesses or points that helped to make the problem of non-implementation of administrative provisions issued against management is exacerbated and become a phenomenon is widely spread, and In order to improve the role of administrative judiciary in Iraq and the Kurdistan Region - Iraq in the field of protection of individual rights and freedoms, we highlight the implementation of many legislative reforms towards the need to respect the authoritative administrative judgments issued against the administration by implementing them and providing adequate legal means.