مجلة جامعة التنمية البشرية / المجلد.٣ العدد.٤كانون الاول٢٠١٧: ص ص٥١-٨٠
DOI: 10.21928/juhd.20171210.03, e-ISSN: 2411-7757, p-ISSN 2411-7765

دور القضاء الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الموظف العام*

The role of administrative judiciary in the implementation of judicial decisions by the public official

أ.م.د. زانا رؤوف حمه كريم
كلية القانون والسياسة – جامعة التنمية البشرية
E-mail: zana.rauf@uhd.edu.iq
ORCID:0000-0002-1028-7338

ساكار كاكه مه د حسين
ماجستير في القانون العام

السيرة العلمية للباحث الأول :

د. زانا رؤوف حمه كريم : ماجستير في القانون العام بتقدير إمتياز – كلية القانون والسياسة / جامعة السليمانية عام ٢٠٠٥

دكتوراه في القانون العام بتقدير إمتياز – كلية القانون والسياسة / جامعة السليمانية – عام ٢٠٠٩

أستاذ مساعد منذ عام ٢٠١٤، محاضر في كلية القانون والسياسة – جامعة التنمية البشرية

الملخص

بما أن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة, فإن تنفيذه يكون بمثابة نقل تلك الحقيقة من السكون إلى الحركة, وتحويلها من الواقع النظري إلى الواقع العملي, حيث يقف القاضي الإداري في المجال الإداري حكمًا بين طرفين غير متساويين, هما الإدارة والأفراد.حيث إن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، يعد إخلالاً جسيمًا بمبدأ الفصل بين السلطات, وإذا قيل إن قوة الدولة تكمن في قضائها, فإن قوة القضاء تكمن في تنفيذ أحكامه وقراراته. لذا يجب على القاضي الإداري تفعيل دوره وإيجاد نصوص تشريعية خاصة لمعالجة مشكلة الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء, وسد النقص التشريعي وعدم البقاء مقلداً للنظام القانوني الفرنسي والمصري. بل السعي لتطوير القضاء الإداري في العراق . لأن احترام الإدارة لحجية الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري يعد التزامًا قانونيًا مفروضًا عليها , وبعكسه يؤدي إلى إشاعة الفوضى وعدها مخالفة قانونية تستوجب إلقاء المسؤولية (المدنية والجنائية) . وتعد ظاهرة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من قبل الإدارة من المشاكل التي يعاني منها الكثير من دول العالم , نظراً لأن التشريعات غالبًا لم تُعْطِ هذه المشكلة قدرًا من الأهمية , لذا فإن مهمة المشرع تكمن في الوقوف بوجه هذه الظاهرة والحد منها من خلال قوانين صارمة بحيث لا يمكن للإدارة التحايل عليها.

* **البحث مستل من رسالة الماجستير للباحث الثاني**

پوختە

لەگەڵ ئەوەی کە بڕیاری دادگا ناونیشانێکی ڕاستیە,لەبەر ئەوە جێبەجێ نەکردنی یان ڕاپەڕاندنی بـە واتای گواستنەوەی ئەو ڕاستیە دێ تلە بێدەنگێوە بۆ جولّە وگواستنـــــەوەی لە واقعێکی تێوەریەوە بـــۆ واقعێکی کرداری, لەو کاتەی کە دادوەری ئیداری لە بواری ئیداری بڕیارێك ئـــەوەستێنیت لە نێـــوان دوو لایەنی نا یەکسان ئەوانیش ئیدارە وتاکە کانن,بەو پییەی جێبەجێ نـــەکردنی بـــڕیارە دادوەریەکـــــان لەلایەن ئیدارەوە بە خەلەلێکی دیار هەژمار دەکرێت,ئەوا هێزی دادگاکان لە جێبەجێکردنی بڕیارەکانی وفەرمانەکانیوە سەرچاوەی گرتووە , لەبەر ئەوە لەسەر دادوەری ئیداری پێویستە ڕۆڵی خۆی چالاك بکات وئەو دەستەواژە یاساییە تایبەتانە بدۆزێتەوە بۆ چارەسەرکردنی کێشـــەکانی تایبـــەت بـــە جێبەجـــێ نەکردنی بڕیارەکانی دادگا وپڕکردنەوەی ئـــەو کەلێنە یاساییە. هەر لەبەر ئەوەش ڕێزگرتنی بەهانەی ئەو بڕیـــارانەی کە لە لایـــەن دادگایی ئیداریەوە دەرچـــووە بە پابەنبوونێکی یاسایی سەپێندراو بە سەریدا هەژمـــار دەکـــرێت, وە بـــە پێچەوانـــەوە دەبێتـــەو هۆی بلاّبونەوەی ئاژاوە وە بە سەرپێچی کردنی یاسایی هەژمار دەکرێت , وە فەرمانبەر ڕووبەڕووی لێپرسراوێتی (شارستانـــی و تاوانکاری) دەبێتەوە، بێگومان دیاردەی جێبەجێنەکردنی بڕیارە دادگاییە ئیداریەکان لەلایەن ئیدارەوە لەو کێشانەیە کە زۆرێك لە ولاّتانی جیهان پێوەی گیرۆدە بوون، بە گوێرەی ئەوەی کە یاساکان بە زۆری گـــرنگیان بـــەو کێشەیە نەداوە، لەبەر ئەوەش کاری یاسا دارانە کە بوەستێنەوە بە ڕووی ئەم دیاردەیەدا وە سنـــورێکی بـۆ دابنێن, لە ڕێگەی یاسا تونەدکانەوە بە شێوەیەك کە ئیدارە نەتوانێت فێڵی یاسایی بۆ بدۆزێتەوە.

Abstract

Since the court ruling is the title of fact, the implementation serve as the transfer of that fact from stillness to movement and transfer it from theoretical to the practical reality where the administrative judge in the administrative area arbiter between two unequal sides, namely administration and personnel.The administration's failure to implement judicial rulings is a serious breach of the principle of separation of powers, and when it is said that the power of the state lies in the power of jurisdiction, the power of the judiciary lies in the implementation of its provisions and resolutions. So the administrative judge must activate his role and find a special legislative texts to address the problem of non- implementing the provisions of the judiciary and fill the legislative deficiencies and not to stay in imitation of the legal system of French and Egypt but the quest to develop the administrative judiciary in Iraq because the administration's respect for the freedom of the provisions issued by the administrative court is a legal obligation imposed on them otherwise, it leads to create chaos and regarded as violation of the law requiring (civil and criminal) blame. The phenomenon of refraining from carrying out judicial and administrative provisions by the administration is one of the problems experienced by much of the world, because the legislation often did not give this problem a deal of importance, so the legislature's task is to stand against this phenomenon and reduce it through strict laws so that the management cannot circumvent it.

تمهيد: للقضاء دور هام في إلزام الإدارة بتنفيذ أحكامه، ويبرز هذا الدور بما للقاضي من سلطة في توجيه أوامر للإدارة بما في ذلك إلزامها بتنفيذ أحكام القضاء الاداري ،لأن غاية النشاط القضائي هو صون الحريات وإقرار الحقوق, كما أن غاية المشرع لا يمكن أن تتحقق إلا بتنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء. فالتنفيذ إذن هو الذي يحول القواعد القانونية من حالة السكون الى الحركة. ويكاد الفقه أن يجمع على مبدأ تدخل القضاء في إجراءات التنفيذ. لان السلطة القضائية التي تختص بالفصل في الحق، ينبغي أن تختص بالأشراف على التنفيذ. وبما أن إمتناع الإدارة عن التنفيذ يشكل دائماً تجاوزاً للسلطة، فإن القانون قد منح المحكوم له الحق في رفع دعوى الإلغاء , لإلغاء قرار الادارة بالامتناع, كما منح المتضرر من جراء إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري حق رفع دعوى التعويض لتعويضه عن الأضرار التي لحقت به، وذلك عند توافر شروط الضرر

أهمية إختيار الدراسة : إن موضوع دور القضاء في تنفيذ الأحكام القضائية، خاصة في حالات إمتناع الموظف العام عن تنفيذ الأحكام القضائية، بات يحظى بأهمية كبيرة، بسبب إنتشار هذه الظاهرة, ولا سيما تلك التي تتعلق بتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة, والذي هو موضوع دراستنا, بحيث أن الأمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ستشكل جريمة، كونه يخالف أحكام القضاء ويمس هيبته وأحترامه, وإن إقامة الدعوى تعد إحدى الضمانات التي يمكن للأفراد اللجوء اليها في حالة تعسف الإدارة وإمتناعها عن تنفيذ احكام القضاء الإداري, وتظهر أهمية هذه الدراسة في بيان الوسائل التي يمكن اتخاذها لإجبار الادارة على التنفيذ , وعدم ترك الإدارة بالتصرف وفق مصالحها, لأن أهم واجبات الإدارة هو تحقيق الصالح العام, ولأن عدم إحترام الإدارة لأحكام القضاء من خلال تنفيذها أمر يمس هيبة القانون في البلاد , مما يتطلب إيجاد طرق وبسرعة من أجل عدم ترك الأمور بهذا الشأن لأنه أمر متعلق بأحترام المشروعية.

أهداف الدراسة : تهدف هذه الدراسة إلى بيان أهمية تنفيذ أحكام القضاء الإداري إحتراماً لحجية الشيء المقضي به, بالإضافة الى بيان الخطر الذي يمكن أن يحل بالاحكام القضائية في حالة إمتناع الادارة عن تنفيذها والخروج عن مبدأ المشروعية. وعدم الأهتمام من قبل الإدارة بالاحكام الصادرة عن القضاء الإداري التي تؤدي إلى إعدام ثقة الأفراد بها, وقلة توجه الأفراد إلى هذا القضاء للمطالبة بحقوقها نظراً لمعرفتها بعدم تنفيذ الإدارة لها مسبقاً وعدم إحترامها لها, مما يؤدي إلى إهدار حقوق وحريات الأفراد وإحداث إخلال في ميزان العدالة. بالإضافة الى أن هذه الدراسة تهدف الى بيان الوسائل التي تعتبر ضمانات لحقوق الأفراد وتمكنهم من اللجوء اليها لحماية حقوقهم من تعسف الإدارة.

مشكلة الدراسة : تبرز مشكلة هذه الدراسة من عدة جوانب ، أغلبها تتعلق بالآثار القانونية التي تنجم عن عدم إحترام الإدارة لحجية الأحكام الصادرة من القضاء الإداري ضدها. وأن إمتناع الموظف العمدي لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية بتبريرحسن نيته وتطبيقه لأوامر رئيسه الإداري, سيشكل عقبة عملية وعلمية في آن واحد.إذأنه من الناحية الواقعية ليس من

السهل تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة ، نظراً للأمتيازات التي تتمتع بها وإنعدام طرق التنفيذ الجبري ضدها, كما أن القوانين النافذة لم تعالج هذه المشكلة بصورة فعلية لحد الان. وفي ظل عدم ورسوخ مبدأ إحترام الأحكام في الدول الحديثة،كالعراق مثلاً، فإنالخروقات القانونية في تلك الحالات تكون كثيرة دون أن يكون لها حلول.

منهجية الدراسة : وقد إتبعنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي – المقارن

هيكلية الدراسة : إستناداً الى ما تقدم ذكره، سنقسم الدراسة الى مبحثين : نبين في المبحث الاول سلطة القاضي الاداري في إلزام الادارة بتنفيذ الأحكام الإدارية , ونبين في المبحث الثاني الحماية القضائية لحماية المتضرر من عدم تنفيذ الادارة للأحكام القضائية من خلال دعوى الالغاء ودعوى التعويض.وقد جاءت الخاتمة لتبين جملة من الإستنتاجات.

المبحث الأول

سلطة القاضي الاداري في إلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الإدارية

المطلب الأول

سلطة القاضي في توجيه الأوامر للإدارة

إن وظيفة القاضي لا تقتصر فقط في النطق بحكم القانون، وإنما أيضاً سلطة الأمر بإتخاذ جميع الإجراءات الضرورية، لكي يأخذ هذا الحكم طريقه الى التطبيق العملي. وهي سلطة مكملة لسلطته [1]. ويعد تدخل القاضي بتوجيه أوامر للإدارة واحدة من مقتضيات التنفيذ الفعال للأحكام, بل ويعد العامل الرئيسي لأمرين, هما سرعة التنفيذ من جهة وتيسير مهمة الإدارة في تحقيق أثار الحكم من جهة ثانية.ويعد مبدأ حظر المفروض على القاضي الاداري رؤية قديمة , حيث إنه بدأ مع السنوات الاولى للثورة الفرنسية حيث إن هذا الحظر لم يكن ناتجاً من نص قانوني مكتوب, وإنما يرجع ذلك الى مجموعة من العوامل, أهمها تبني رجال القضاء الإداري الفرنسي, والذي سار على نهجه القضاء الإداري في مصر وهو وجود تفسير خاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات والذي مقتضاه عدم أمكانية وجود تدخل من جانب القضاء في شؤون الإدارة[2]. حيث منح المشرع الفرنسي للقضاء الإداري سلطة توجيه أوامر صريحة ومباشرة للإدارة من أجل إلزامها بتنفيذ الأحكام التي تصدرها وذلك بعد التطور الحديث الذي طرأ على القانون الفرنسي, كما منحه سلطة استخدام اسلوب التهديد المالي في مواجهة جهة الإدارة في حالة إمتناعه عن تنفيذ أحكامه, وتوقيع جزاء مالي على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري, ويقصد بمبدأ حظر توجيه

[1] – د. أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية, دار الجامعة الجديدة للنشر, الأسكندرية,٢٠١٥،ص١٨٢

[2] – المصدر نفسه، ص ١٨٦ وما بعدها

أوامر من القاضي الإداري الى الإدارة أن لا يجوز للقاضي وهو بصدد الفصل في المنازعة المطروحة عليه توجيه أمر الى جهة الادارة بالقيام بالعمل أو الإمتناع عن عمل معين. سواء ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء أو دعوى من دعاوي القضاء الكامل[١].

ونرى بأنه لا يوجد مانع من الناحية القانونية من أن يأمر القاضي الإداري في الحكم الذي يصدره, الجهة الإدارية بإصدار القرارات التي يتطلبها تنفيذ الحكم, بل أن قيام القاضي الإداري بتوجيه هذا الأمر الى الإدارة يجد سنده في جوهر الوظيفة القضائية وطبيعة الحكم القضائي ذاته, نظراً لأن هذا الحكم لا يكتسب أية فاعلية حقيقية إلا إذا اقترن بأمر الى الجهة المحكوم عليها بتنفيذ هذا الحكم والعمل بمقتضاه وإتخاذ الإجراء الذي يفرضه تنفيذ هذا الحكم, وتعتبر سلطة الأمر هذه جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة القضائية ذاتها[٢].

وهذا المبدأ يقوم على سند قانوني هو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يجد أساسه في نصوص الدستور, حيث أن قيام القاضي الإداري بالحلول محل الإدارة في إصدار قرار أو أتخاذ اجراء من الإجراءات التي تدخل في أختصاصاتها يتضمن مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات, لأنه ينطوي على تدخل من جانب السلطة القضائية في الاختصاصات المنوطة بالسلطة التنفيذية, وبناءاً على ذلك لا يجوز للقاضي الإداري وهو بصدد الفصل في دعوى إلغاء قرار بفصل موظف أن يتضمن حكمه بنداً يقرر فيه إعادة هذا الموظف الى عمله [٣]. ومع ذلك فإننا نرى أنه إعتبار هذه الفرضية مردودة, إذ لا يعد القضاء الإداري جزءاً من السلطة القضائية, لأنه قضاء الإدارة وحدها, لذا فإن تدخل القاضي الإداري في شؤون الإدارة العامة لا يعد تدخلاً أو مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات.

وفي واقع الأمر هناك حقيقة أساسية وهي أن الإدارة تعمل على تحقيق المصلحة العامة, والذي يقتضي تزويدها بالسلطات والأمتيازات التي تمكنها من القيام بدورها في إشباع الحاجات العامة, متى ما كان استخدامها لهذه السلطات وتلك الأمتيازات لازماً لمباشرة نشاطها, إلا أن هذه الميزة جعلت الإدارة تسرف في إستعمال سلطتها الى درجة عدم الأمتثال للأحكام القضائية والقرارات الصادرة ضدها[٤].

ونرى أن حظر الحلول محل الإدارة ليس مطلقاً وخير دليل كما يرى البعض أن القاضي يحل محل الإدارة في حالات معينة من أبرزها في مجال قضاء الإلغاء سلطة القاضي في الإلغاء النسبي, والتي تعبر عن حلول القاضي محل الادارة في تعديل بعض اجزاء القرار في حالة قابليته للانقسام . والتجزئة[٥]. حيث ليس للقاضي الإداري بإستثناء سلطة الغاء القرار الاداري المشوب

---

[١]– د. يسرى محمد العصار, مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الاداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة – دراسة مقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة , الطبعة بلا, ٢٠١١, ص٥

[٢]– د. أماني فوزي السيد حمودة, المصدر السابق, ص١٨٦

[٣]– د. يسرى محمد العصار , المصدر السابق, ص١٠

[٤]– فتيحة هنيش , ضمانات تنفيذ الاحكام والقرارات القضائية, رسالة ماجستير , جامعة محمد خيضر– بسكرة, كلية العلوم والحقوق والعلوم السياسية , قسم الحقوق , الجزائر, ٢٠١٣, ص٢٥

[٥]– د. أماني فوزي السيد حمودة, المصدر السابق, ص١٨٧ بالتأمل في أحكام القضاء الاداري في فرنسا ومصر نجد أنه لا يطبق كلا من قاعدة حظر توجيه أوامر من القاضي الاداري الى الادارة وقاعدة حظر حلوله محلهابشكل مطلق, وإنما توجد إستثناءات عديدة تخفف من حدة هاتين القاعدتين , فالقاضي الاداري يوجه في بعض الحالات ومنذ وقت طويل, أوامر الى جهة الادارة, فهو يوجه أوامر للجهة الادارية المدعى عليها لتزويد المحكمة بأدلة

بإحدى عيوب القرار الاداري, أن يصدر أوامر صريحة للإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل, كما ليس له أن يعدل في قراراتها بما يلغي العيب المشوب به ولا أن يحل محلها في ممارسة سلطة القرارات الإدارية الصحيحة بدل المعيبة الملغاة , أي أن سلطة القاضي الإداري تنحصر في الحكم بالإلغاء أو برفض الدعوى فقط والسبب في ذلك يعود الى مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الاداري للإدارة[1].

إستناداً الى ما سبق ذكره، يمكن أن ننظر الى مضمون مبدأ حظر توجيه الأوامر الى الإدارة بأنها الحالة التي لا يستطيع فيها القاضي الاداري أن يأمر جهة الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل معين, كما لا يجوز أن يحل نفسه محل جهة الإدارة في القيام بعمل, أو إجراء معين وهو من صميم إختصاصها[2].

تجدر الإشارة الى أن القيد أو الحظر المفروض على القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر للإدارة مرتبط بدعوى الالغاء فقط, حيث تتسع سلطات القاضي في دعوى القضاء الكامل في مواجهة الادارة لتصل الى درجة تحديد ما يجب عليها عمله تنفيذاً لحكمه، وعلى ذلك يستطيع القاضي الإداري أن يأمر الادارة بإعادة الشيء الى اصله السابق[3].

لا يلام على القاضي الإداري أن يصدر إجراءات بعينها للإدارة لضمان تنفيذ الحكم. ولا يعد ذلك تعدي من القاضي على عمل الإدارة, وهو ما يحدث في أحكام القضاء الكامل بفرض القاضي مبلغ التعويض الذي يوجب من خلاله الإدارة على دفع المبلغ, ويمتد دور القاضي الى الرقابة على عمل الإدارة وخير مثال على ذلك تدخل القاضي مرة أخرى عندما تتعسف الإدارة في عدم تنفيذ الحكم عندما يتوجه صاحب المصلحة في رفع دعوى بالإمتناع السليي لتنفيذ الحكم في نفس الموضوع الذي سبق, وأن فصل فيه القضاء لصاحب المصلحة فكان من باب أولى أن نصل الى هذه النتيجة من البداية. فالقاضي الإداري ليس له دور تطبيقي بحت لأنه ليس بالآلة الصماء, وإنما يقضي بحسب ظروف كل منازعة فيعد دور القاضي الإداري دوراً مهماً لأنه يستهدف دائماً الوصول الى نقطة التوازن بين أحتياجات الإدارة العامة ومصالح الأفراد[4].

الاثبات اللازمة للفصل في الدعوى. وفي بعض الاحيان يوجه القضاء الاداري الفرنسي امرى الى جهة الادارة بأجراء تحقيق في مسألة تتعلق بدعوى قائمة امامه وتزويد المحكمة بنتيجة هذا التحقيق, كما يوجه القاضي أوامر الى جهة الادارة في إطار الاجراءات القضائية المستعجلة. نقلا عن د. يسرى محمد العصار, المصدر السابق, ص١١

[1]– آمال يعيش تمام, سلطات القاضي الاداري في توجيه أوامر للإدارة , رسالة ماجستير , جامعة محمد خيضر– بسكرة, كلية الحقوق والعلوم السياسية , قسم الحقوق , الجزائر, ٢٠١٢, ص١٩

[2]–فريدة مزرياني , آمنة سلطاني, مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الاداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الاجراءات المدنية والادارية, مجلة الفكر, العدد ٧, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة محمد خيضر– بسكرة, الجزائر, ٢٠١١, ص١٢٢

[3]– نقلاً عن د. محمد سعيد الليثي, إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها(الاساليب– الأسباب– كيفية المواجهة) دراسة مقارنة, الطبعة الاولى, دار ابو المجد للطباعة بالهرم, القاهرة, ٢٠٠٩, ص٤٦٣

[4]– د. أماني فوزي السيد حمودة , المصدر السابق, ص١٩٩

يرى البعض أن المبدأ هو حظر توجيه أوامر من القاضي الاداري للإدارة, غير ان هذا المبدأ ليس على اطلاقه, بل يجوز للقاضي خرقه كلما استلزم الامر ذلك, وهذا حسب كل قضية, اذ لا يوجد في القانون ما يمنع ذلك[١]. وقد أيد هذا الاتجاه الاستاذ (دوجي) الذي نشر كتاباً بعنوان (تحولات القانون)[٢] .

كما أن توجيه القاضي أوامر للإدارة يسهل عليها مهمة تطبيق أحكامه لأنه بذلك يحدد لها على وجه الدقة والتحديد كيفية التنفيذ, ويجب الإشارة الى أن عدم توجيه هذه الأوامر يجعل الأفراد يدورون في حلقة مفرغة من الدعاوي للمطالبة بالتعويض والحقوق الناتجة من عدم التزام الإدارة بالتنفيذ ومخالفتها لحجية الاحكام[٣].

وقد إختلف الفقهاء في مدى مشروعية تدخل القاضي الإداري في تنفيذ أحكامه, فكل حكم قضائي ينطوي في داخله على أمر من القضاء بإبداء أمر معين أو الإمتناع عنه بوصفه عملاً ادارياً ولا يمكن التعبير عن الإرادة دون المساس بالإرادات الاخرى, ومن ثم فأن الرأي الذي ينكر على القاضي سلطته ينكر عليه أيضا إرادته. إذ أن منح القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة انبثق وترسخ في فرنسا بموجب القانون رقم (١٢٥) الذي يعد نقطة تحول كبيرة في ميدان توجيه الأوامر من القاضي الإداري الى الإدارة لإلزامها بتنفيذ حكم الإلغاء وإمكانية إصداره هذه الأوامر ضمن حكم الإلغاء نفسه او في حكم لاحق له. فالقاضي يستطيع أن يصدر حكمه الأساسي متضمناً توجيه أمره الى الإدارة لإلزامها بالتنفيذ مصحوباً بغرامة تهديدية, أو يفرض على الإدارة غرامة تهديدية بعد صدور الحكم إذا ما أمتنعت عن التنفيذ, ويمكن أن توجه لها امراً بوجوب تنفيذ الحكم. ووفقاً للقانون أعلاه فإن الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري للإدارة إما أن تكون سابقة لصدور الحكم وإما ان تكون لاحقة لصدوره[٤].

وقد أصدر المشرع الفرنسي قانوناًأجاز فيه لمجلس الدولة فرض غرامة تهديدية على الجهات الادارية لإجبارها على تنفيذ احكامه, وفي عام ١٩٨٧ ، مد المشرع هذا الحق الى سائر المحاكم الادارية ومحاكم الاستئناف الاداريـــــة, وفي عام ١٩٥٥ خطا المشرع خطوة واسعة ، حيث أجاز لجميع المحاكم الادارية ومجلس الدولة توجيه أوامر صريحة الى جهة الادارة من أجل إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القضاء الاداري مع جواز الجمع بين الاوامر وأسلوب التهديد المالي, وقد أجاز المشرع

---

[١]- يرى الباحث (لحسين بن شيخ آث ملويا) أن للقاضي سلطة توجيه اوامر للإدارة في حالات معينة كحالة الأستيلاء أو التعدي أو حالة الغلق الإداري للمحلات أو عندما ينص القانون على قيام الإدارة بعمل او الامتناع عن عمل, او في حالة ابطال قرار سليي, او أية حالة استثنائية يمكن للقاضي ان يخلقها, ينظر لحسين بن شيخ آث ملويا, دروس في المنازعات الادارية (وسائل المشروعية), الطبعة الاولى, دار هومة للنشر, ٢٠٠٦, ص٤٧٦

[٢] – وقد إقترح العميد ديجي في مؤلفه هذا مواجهة ظاهرة تأخر الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها, أو امتناعها عن التنفيذ أحياناً, تحميل الموظف المسؤولية الشخصية عن عدم تنفيذ الأحكام, وذلك من أمواله الشخصية بإعتبار ذلك خطأ شخصي, والزامه بدفع تعويض للطرف المحكوم له عن طريق دعوى يرفعها المحكوم له الى نفس الجهة القضائية مصدرة الحكم محل التعويض. كما يرى جيز بأن للقاضي سلطة توجيه الأوامر الى الادارة ولا يتضمن ذلك اي اعتداء على إختصاصها الذي يبقى لها فيه الاستقلال . نقلاً عن آمال يعيش تمام, المصدر السابق , ص٣٨

[٣]– آمال يعيش تمام, المصدر نفسه, ص٤١

[٤]– إقبال نعمت درويش، دور القضاء في تنفيذ الأحكام الإدارية, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة تكريت, ٢٠١٤, ص٨٧.

لمحكمة تأديبية تابعة لمجلس الدولة وهي المحكمة التأديبية الخاصة بالشؤون المالية والميزانية توقيع عقوبة الغرامة على الموظف الذي يتسبب في تحميل الجهة الادارية التي يتبعها لغرامة تهديدية نتيجة لعدم تنفيذ حكم صادر عن إحدى جهات القضاء الاداري.

وقد قضى المجلس الدستوري بأن هذا القانون لا يتضمن مخالفة تشريعية وأن القاضي الاداري أصبح يستخدم سلطة الاوامر والتهديد المالي في مواجهة الجهات الادارية لقواعد الدستور. وقد ترتب على هذه الاصلاحات التشريعية التي أطلق عليها بعض الكتاب عبارة (الثورة التشريعية)أن القاضي الإداري أصبح يستخدم سلطة الأوامر والتهديد المالي في مواجهة الجهات الإدارية في جميع مجالات النشاط الإداري[1].وفي مصر،فإن مجلس الدولة، ومنذ إنشائه، كان حريصاً على مبدأ الحظر وله أحكام كثيرة في ذلك[2]. وبما أن السلطة القضائية لا يجوز لها أن توجه الأوامر للإدارة في ظل القضاء المصري, فإن الإدارة بوسعها أن تستمر في الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية , ولا يكون أمام المحكوم له سوى معاودة اللجوء الى القضاء مرة ثانية وثالثة, وقد واجه هذا الوضع انتقاداً من قبل بعض الفقهاء وبإعتقادنا فإن إلزام القاضي للإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري لا يعد أمراً موجها للإدارة بقدر ما يعني إحترام للقانون, ولكن مع ذلك لا يملك القاضي الإداري في مصر وسيلة لإجبار الإدارة على التنفيذ على نحو ما يملكه القضاء الفرنسي في فرض الغرامة التهديدية لقهر الإدارة وإجبارها على التنفيذ, مما يستوجب إصدار تشريعات خاصة بوجوب الزام الإدارة على التنفيذ على نحو يكون لتلك الأحكام قيمة عملية لأن قيمة الحكم يكمن في تنفيذه, وأمام هذا الوضع لا يكون للمحكوم له سوى اللجوء الى دعوى التعويض بعدما إستحال التنفيذ العيني للحكم [3].

أما في العراق، فان الوضع يختلف عن كل من مصر وفرنسا، فالقضاء الإداري منذ إنشائه يتمتع بسلطات واسعة عند إصداره لحكم الإلغاء, وقد أستقرت أحكامه على تقرير حق القاضي في دعوى الإلغاء في توجيه أوامره الى الإدارة, أي أنه لم يتقيد بالحدود التقليدية التي تقيد بها قاضي الإلغاء في فرنسا ومصر,الا أن سلطة القضاء الإداري في العراق لا تجد سنداً تشريعياً صريحاً, إلا أن التطبيق العملي للقضاء الإداري قد شهد مثل هذه السلطة, فقد قضت الهيأة العامة لمجلس شورى الدولة بتصديق حكم مجلس الانضباط العام– محكمة قضاء الموظفين الذي جاء فيه (ان سلطة الادارة في نقل الموظف من دائرة الى اخرى وفقاً للمصلحة العامة مقيدة بعدم تنزيل درجة وعنوان الموظف)[4].

وقضت كذلك محكمة القضاء الاداري في العراق في احد احكامها (يكون القرار المطعون فيه والمتضمن الامتناع عن اعادة قطعة الارض والمنحة المالية الى المدعي مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب التعسف في استعمال السلطة بمقتضى المادة (٧/ثانياً /ه) من

---

[1] – نقلاً عن د. يسرى محمد العصار, المصدر السابق, ص١٧

[2]- حكم المحكمة الإدارية العليا التي قضت فيه (إذا كان وجه عبارة الطلبات وظاهر الفاظها مفاده إصدار الأمر الى جهة الإدارة بالإفراج فوراً عن السيارات الواردة والتي ترد أستثناءاً الى الموافقات الاستيرادية التي منحت للمدعى فإن ذلك مما يأبى واختصاص قاضي المشروعية إذ أنه لا يملك أن يصدر أمراً الى جهة الإدارة، وإنما يقتصر إختصاصه على إجراء رقابة المشروعية...) نقلاً عن آمال يعيش تمام, المصدر السابق, ص٩٠.

[3]– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة, دار الفكر الجامعي, الأسكندرية, ٢٠٠٧, ص١١٧

[4]– حكم مجلس الانضباط العام رقم ٢٠٠٦/٢٢ في ٢٠٠٦/٤/١٢, غير منشور.

قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥لسنة ١٩٧٩ المعدل. عليه قرر بالطلب الغاء قرار المدعى عليه اضافة لوظيفته والزامه بتخصيص قطعة الارض السابقة الى شخص آخر وتسجيلها بأسمه في دائرة التسجيل العقاري وكذلك إعادة المنحة المالية له)[١].

وقد دعا جانب من الفقه المصري الى ضرورة أستخدام التهديد المالي لعدم وجود مبرر قانوني يمنع القاضي الإداري من استخدامه, لاسيما وأن هذا الأسلوب من أكثر الوسائل فاعلية لتناسبه مع طبيعة التزامات الإدارة بالخضوع لمبدأ المشروعية بتنفيذ الأحكام التي لا تخرج عن القيام بعمل أو الأمتناع عن عمل يقتضي تدخلاً منها[٢]. غير أن من وجهة نظرنا نعتقد أن أسلوب التهديد المالي من الافضل أن يتضمن الحكم بها الموظف المسؤول مباشرة عن التنفيذ بتحميله المسؤولية كاملة من عدم التنفيذ, أي يجب أن تطال راتبه الخاص , حتى لا يتقاعس عن ذلك , وإعفاء الإدارة من هذه المسؤولية وأعتبار ذلك خطأ شخصي وليس مرفقي, إذ إن علم الموظف المسبق بهذه المسؤولية, سوف يحول دون عرقلة التنفيذ, مع التنويه والإشارة الى ضرورة جعلها كعقاب بجعل المبلغ الواجب دفعه معتبراً وليس رمزياً . والملاحظة التي يمكن إبداؤها في هذا الصدد هي أن المشرع المصري والفرنسي قد أقرا مبدأ قانوني عام يصلح للتطبيق على كل صور المنازعات , بغض النظر عن أطرافها.إذ لا يوجد أي تعارض بين أستخدام اسلوب الأمر بالتهديد المالي ضد الإدارة وطبيعة المنازعات الإدارية لان التزام الإدارة بمبدأ المشروعية من خلال تنفيذ أحكام القضاء هو مثل أي التزام آخر, وإن كان جانب من الفقه المصري قد أثار تعارض أستخدام سلطة الأمر بتوقيع الغرامة التهديدية على الإدارة لوجود مبدأ عدم جواز التنفيذ الجبري على اموال الدولة, لذا ستتحول الغرامة التهديدية عند عدم التنفيذ من طرف الإدارة الى حكم بالتعويض[٣]. ولم يورد قانون مجلس الشورى لأقليم كوردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ أي نص يتعلق بفرض الغرامة التهديدية أو استخدام اسلوب التهديد المالي في حالة أمتناع الموظف عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري أو الإهمال في تنفيذه ولا يوجد تطبيقات تشير الى الأخذ بهذه الوسيلة.

وقد أسهمت عوامل عديدة على تبني القضاء الإداري في العراق لمبدأ توجيه أوامر صريحة للإدارة منها عدم تطبيق مبدأ عدم الفصل بين السلطات من الناحية العملية, وتخويل المشرع القضاء الإداري سلطة تعديل القرار الإداري المطعون فيه أمام محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام–محكمة قضاء الموظفين– وكذلك تأثر القضاء الإداري بموقف القضاء العادي وسلطته التي كانت قبلإنشاء القضاء الإداري لا تقف عند حد مراقبة القرارات الإدارية والحكم بعدم مشروعيتها وإنما تعداه الى تضمين حكمه الإجراءات التي يجب على الإدارة اتخاذها, إضافة الى توجيه الأوامر للإدارة في ذات الحكم الذي يصدره[٤].

فالغرامة التهديدية وسيلة لحمل الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء, فالقاضي الاداري وحينما يحكم بها لا يعد ذلك تدخلاً منه في شؤون الإدارة ولا خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات, وإنما مجرد تذكير الإدارة بالتزاماتها الأساسية المتمثلة في احترام حجية

---

[١]– حكم المحكمة في ١٩٩١/١١/٢٣, العدد السابع, قضاء اداري, ١٩٩١, غير منشور.

[٢]– آمال يعيش تمام , المصدر السابق , ص٤٧

[٣]– محمد باهي أبو يونس, الحماية القضائية المستعجلة للحرية الاساسية – دراسة لدور قاضي الامور المستعجلة الادارية في حماية الحرية الاساسية وفقا لقانون مرافعات الادارية الفرنسي الجديد, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, ٢٠٠٨، ص١٥ , د. يسرى محمد العصار, المصدر السابق , ص٢٠

[٤]– د. أبو بكر أحمد عثمان، حدود سلطات القاضي الاداري في دعوى الالغاء (دراسة مقارنة), دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية، ٢٠١٣, ص٢٣٠ وما بعدها.

الأحكام مع ما ينطوي عليه هذا التذكير من تهديدها بجزاء مالي[1]. من هنا فإن مهمة القاضي تكمن في الحفاظ على مشروعية أعمال الإدارة وضمان ممارسة الصلاحيات من قبل ذوي الاختصاص, وأخيراً في الحفاظ على قدسية النصوص في هذا الشأن[2].

ويثور التساؤل هنا بشأن موقف التشريع العراقي فهل يوجد في التشريع العراقي نص يجيز للقاضي الاداري سلطة توجيه أوامر للإدارة او فرض غرامة تهديدية عليها لحملها على التنفيذ.

الملاحظ في العراق أنه ليس هناك نص تشريعي يعطي الحق للقضاء الإداري بتوجيه أوامر للإدارة او حتى الحكم بالغرامة التهديدية كوسيلة لتنفيذ احكامه, إلا أن الواقع العملي وأحكام القضاء الإداري في العراق (كما اسلفنا) أثبتت سلطة المحاكم في توجيه أوامر للإدارة بإصدار قرار جديد. إلا أن القاضي الإداري في العراق لم يستعمل سلطة فرض الغرامات التهديدية والتي يطبقها القضاء الإداري الفرنسي إستناداً الى القانون رقم (١٢٥) لسنة ١٩٩٥ [3].

وهنالك رأي آخر يوضح بأن القانون العراقي قد نص على إمكانية فرض الغرامة التهديدية في المادة (٢٥٣) من القانون المدني النافذ, وتقابلها بذات المعنى المادة (٢١٣) من القانون المدني المصري بأنه (إذا كان تنفيذ الالتزام عيناً غير ممكن أو غير ملائم إلا إذا قام به المدين نفسه وأمتنع المدين عن التنفيذ جاز للمحكمة بناءاً على طلب الدائن أن تصدر قرار بالزام المدين بهذا التنفيذ وبدفع غرامة تهديدية ان بقي ممتنعاً عن ذلك) ويلاحظ أن القانون العراقي حصر الأمر في التنفيذ العيني وهو الأمر الذي لا يستقيم معه الحال إن كانت الإدارة هي المدين فلا يمكن فرض غرامة تهديدية على الإدارة, إلا إننا نتفق مع الرأي الذي يذهب الى إمكانية فرض غرامة تهديدية على الإدارة إن أمتنعت عن التنفيذ, لذلك فان القضاء الإداري يستطيع فرض الغرامة باعتبارها وسيلة فعالة لتأكيد تنفيذ الاحكام وإحترام حجية الشيء المقضي به, فان امتناعها هذا يتنافى مع الثقة الموكولة اليها, وبرأينا ليس هناك ما يمنع القضاء الاداري في العراق من إستعمال اسلوب الغرامة التهديدية في الوقت الذي اقر فيه لنفسه سلطة توجيه اوامر صريحة للإدارة.[4]

لذا نتأمل أن يتحرر القاضي من القيود المفروضة عليه, ويصبح الملاذ الآمن للأفراد من تعسف الادارة واصرارها على عدم التطابق مع حجية الشيء المقضي به, ويبسط رقابته على أعمال الادارة لتشمل كفالة تنفيذ أحكامه والتي لن تتحقق لها الفاعلية

---

[1]– اقبال نعمت درويش, المصدر السابق, ص٩٢, ٩١

[2]– إن تأسيس الفصل على مبدأ الحظر ينطوي على مغالطة ظاهرة. اذ أنه على الرغم من وجود الحظر، فان القاضي الاداري يمارس سلطة الامر على الادارة بصورة غير مباشرة, وهو ما يتضح بصورة واضحة في رقابته التي يمارسها على اعمالها, فيراقب التناسب بين المخالفة والجزاء الذي توقعه, ورقابته على الخطأ الظاهر في التقدير, ورقابة الموازنة بين التكاليف والمنافع, والتوافق الزماني والمكاني بين الاجراء الضبطي وسببه, فكل تلك المظاهر من الرقابة ان لم تكن تنطوي على طائفة من الاوامر الموجهة من القاضي الى الادارة فهي تمثل على الاقل امراً ينبغي ان تراعيه الادارة في تصرفاتها المستقبلية والا كانت عرضة للإلغاء او سبباً للتعويض, فالإدارة ان لم تمثل لما يصدره القاضي الاداري من اوامر من خلال رقابتها لأعمالها, فلن تجد قاضياً يقرها على تصرفها المخالف لتلك الأوامر. نقلاً عن د. محمد سعيد الليثي, المصدر السابق, ص٤٧٠

[3]– إقبال نعمت درويش , المصدر السابق, ص٩٢.

[4]– أحمد محمود أحمد الربيعي، مسؤولية الإدارة دون خطأ, دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه, جامعة الموصل, كلية الحقوق, ٢٠١٢, ص٣٧٠

الا إذا نفذت تنفيذاً فعلياً, إذ تنعدم الفائدة من حكم إداري صادر لصالح احد الأفراد إن لم تنتج آثاره وتلك الآثار لن تتحقق الا بتنفيذ الحكم[١].

المطلب الثاني
سلطة القاضي الاداري في الحلول محل الادارة

إنطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات, فإن القاضي الإداري مقيد بحدود أختصاصه القضائي, وكذلك الإدارة العامة مقيدة بحدود سلطتها في الإدارة العامة, حيث لا يجوز لكلا الجهتين التدخل في أعمال الجهة الأخرى ونشاطاتها. وهذا يعني أن ولاية القاضي الإداري تكون مقيدة, فلا يملك صلاحية إصدار حكم فيه تكليف للإدارة بالقيام بعمل مع عدم إمكانية الحلول محلها في وظيفتها. وهذا كله يندرج تحت الخصائص التي يتميز بها القضاء الإداري تطبيقاً لمبدأ أن القضاء الإداري يقضي ولا يدير. ومن ثم إذا كانت سلطة القاضي الإداري تنحصر عند حد إصدار حكم في المنازعة الإدارية , فلا يكون له حق التدخل في إجبار الإدارة على تنفيذ حكمه[٢]. والحقيقة أن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية, وعدم إمكان قيام القاضي بدور في التنفيذ بتوجيه أوامر الى الإدارة بشكل صريح لإكراهها عليه, إضافة الى أنعدام التشريعات التي تلزم الإدارة بالتنفيذ, كل ذلك لا يعني ان المحكوم له صار أعزلاً من كل سلاح أو وسيلة تكفل إحترام الإدارة لأحكام القضاء, بل هناك جملة من الوسائل الكفيلة بإكراه الإدارة على التنفيذ منها إمكانية حلول القاضي محل الإدارة في حالات إستثنائية[٣].

وقد تأكد الدور السليي لقضاء مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام الإدارية, حينما ذهب الى أن المحكمة لا تملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار ما, أو أن تأمرها بأداء أمر أو الامتناع عنه[٤]. ومن هنا ظهرت صعوبات تنفيذ الأحكام الإدارية, إذ أستندت الإدارة الى حجج واسباب واهية لعرقلة تنفيذ تلك الأحكام, على الرغم من صفة الإلزام التي تتمتع بها كونها صدرت طبقاً للقانون. وأن مبدأ عدم حلول القاضي محل الإدارة يستند الى الأسس نفسها التي أستند اليها مبدأ حظر توجيه الأوامر من القاضي الإداري الى الإدارة[٥].وعندما يتولى القاضي الإداري الفصل في دعوى الإلغاء فأن سلطته تنحصر في الرقابة على شرعية القرار الإداري المطعون فيه, وفي حالة كون القرار الإداري غير مشروع يحكم القاضي بإلغائه ولا تتعدى سلطته الى تعديل القرار الإداري او الحلول محل الإدارة للقيام بعمل إداري محل العمل الذي تقرر إلغاؤه[٦]. وقد تواترت أحكام

---

[١]– د. محمد سعيد الليثي, المصدر السابق, ص٤٨٩

[٢]– د. نجيب خلف أحمد و د. محمد علي جواد كاظم, القضاء الإداري, ط/٤, مطبعة جامعة المستنصرية, بغداد, ٢٠١٤, ص٦٤

[٣]– د. مازن ليلو راضي, موسوعة القضاء الإداري, المجلد الأول, ط/١, مطبعة المؤسسة الحديثة للكتاب, لبنان, ٢٠١٦, ص٣٩٤

[٤]– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية, ط/١, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, ٢٠٠٨, ص٤٤

[٥]– إقبال نعمت درويش, المصدر السابق, ص٩٣

[٦]– د. مازن ليلو راضي, موسوعة القضاء الاداري, المجلد الاول, المصدر السابق, ص٣٩٥

القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أنه لا يجوز للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة في القيام بأي عمل من الأعمال التي تدخل في اختصاصها, فإذا إمتنعت الإدارة عن إصدار قرار كان يجب عليها اتخاذه، فلا يملك القاضي إصدار هذا القرار بدلاً عنها, واذا أصدرت الإدارة قراراً على نحو يخالف القانون، فليس للقاضي كأصل عام تعديل هذا القرار[1].

ويمارس القاضي الإداري سلطة واسعة في دعاوي القضاء الكامل, ويملك في بعض هذه الدعاوي إحلال قراره محل قرار الإدارة, إلا إنه يظل مع ذلك في حدود دوره القضائي, وهذا هو الطابع الذي يتميز به دعاوي القضاء الكامل, ولا يعني هذا بأي حال من الأحوال أنه يمارس عملاً إدارياً بل يظل العمل الصادر عنه مختلفاً من حيث طبيعته وآثاره عن العمل الصادر عن الإدارة, ومن الجدير بالذكر أن مجال دعوى القضاء الكامل قد إتسع إتساعاً كبيراً في القانون الفرنسي خلال السنوات الاخيرة على حساب مجال دعوى الإلغاء, فقد أصبح مجال دعوى القضاء الكامل يشمل الرقابة على مشروعية عدد كبير من القرارات الإدارية الصادرة بتوقيع صور مختلفة من الجزاءات الإدارية. كما أن القضاء الإداري في مصر يمارس رقابة واسعة على القرارات الصادرة من السلطات الإدارية بتوقيع جزاءات تأديبية على الموظفين فقد تم التعليق على سياسة القضاء الإداري في مصر بأنه جعل من نفسه رئيساً إدارياً. وعلى خلاف دعاوي القضاء الكامل, فأن مهمة القاضي في دعوى الإلغاء تقوم على البحث عن مشروعية القرار الإداري المطعون فيه. وبما أن المبدأ العام يقضي بعدم جواز حلول القاضي محل الإدارة, إلا انه يقوم في بعض الحالات بتعديل القرار الإداري وذلك في حالة الإلغاء الجزئي, أو حالة تعديل الأساس القانوني الذي يستند عليه او أسبابه, أو حالة تحول القرار الإداري الباطل بحكم من القاضي الى قرار آخر مشروع.

يتضح من كل ذلك ان رقابة قاضي الإلغاء على السلطة التقديرية للإدارة لا تعد من تطبيقات فكرة الحلول محل الإدارة , على خلاف دور القاضي في دعاوي القضاء الكامل[2]. وهذه الحالات الاستثنائية التي يمكن للقاضي بموجبها أن يتجاوز سلطته ويتدخل في تصرفات الادارة ويحل محله هي:-

- **أولاً/ حلول القاضي الإداري محل الادارة حلولاً ضمنياً** : فالقاضي في هذه الحالة لا يحل محل الإدارة صراحة, وإنما يؤثر بحكمه على تصرف الإدارة, فإلغاء القاضي للقرارات السلبية التي تتخذها الإدارة بمثابة صورة من صور الحلول الضمني للقاضي الإداري, كإلغاء القاضي منح رخصة معينة,فهو يقيد سلطة وتقدير الإدارة . فلا تستطيع الإدارة أتخاذ قرار آخر غيره, وإلا كان مصير القرار الجديد الإلغاء كسابقه[3].
- **ثانياً/ حلول القاضي الإداري محل الإدارة في المنازعات الإنتخابية**: القاضي في المنازعات الأنتخابية يستطيع تجاوز سلطته في الغاء قرار الهيئة الإدارية، فيقوم بتعديله, فهو يستطيع مثلاً في الطعون الأنتخابية أن يقرر مثلاً أن شخصاً معيناً هو الفائز بدلاً عن شخص آخر, إذا ما أتضح له أن القرار الصادر من الإدارة مخالف للقانون [4]. وإذا لم يكن للقاضي الإداري في العراق

---

[1]- د. يسرى محمد العصار, المصدر السابق, ص ص٢٤, ٤٠.

[2]- د. يسرى محمد العصار, المصدر السابق , ص١٩٨ وما بعدها.

[3]- د. مازن ليلو راضي, موسوعة القضاء الاداري, المجلد الاول , المصدر السابق, ص٣٩٦

[4]- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا , القضاء الاداري ،منشأة المعارف, الاسكندرية , ٢٠٠٦, ص٢٥٥

دوراً يذكر في الطعون الإنتخابية, فأن هذا الدور نلمسه من سلطة القاضي الإداري في اقليم كوردستان –العراق وذلك بموجب نص مشرع الإقليم في المادة (١٣) من قانون مجلس شورى أقليم كوردستان– العراق رقم(١٤) لسنة ٢٠٠٨ على إنه (تختص المحكمة الادارية بما يلي:– ..... ثانيا الفصل في الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية...) [١].

- **ثالثاً/ حلول القاضي الإداري محل الإدارة في المنازعات الضريبية**: يمكن للقاضي الإداري إلغاء الضريبة إذا أتضح عدم مشروعية فرضها على الطاعن, كما يمكنه تخفيض مبلغ الضريبة المحددة سلفاً من الإدارة, وهو ما ينطوي على حلول قرارات وتقديرات القاضي الإداري محل تلك الصادرة عن الإدارة[٢]. إلا أن المشرع العراقي في قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢، لم يجز للمحاكم النظر في المنازعات الناشئة عن فرض الضرائب وجبايتها وذلك في المادة (٥٥) من القانون المذكور التي نصت على (لا تسمع للمحاكم أية دعوى تتعلق بتقدير الضريبة وفرضها وجبايتها أو معاملة أجريت وفق أحكام هذا القانون). وأن القضاء الإداري في العراق عد القرارات الصادرة من اللجان المختصة في هذا الشأن قرارات قضائية حائزة لحجية الشيء المقضي به ومن ثم لا يجوز الطعن بها [٣]. ولكن المشرع في اقليم كوردستان– العراق وبموجب المادة (١٣) من قانون مجلس شورى الإقليم قد نص على إختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في (سادساً: الطعون في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في قضايا الضرائب والرسوم وفق القانون الذي ينظم كيفية النظر في هذه المنازعات...) [٤].
- **رابعاً / حلول القاضي الإداري محل الإدارة استناداً الى نص المشرع**: يمكن أن نلمس هذه السلطة بما نص عليه المشرع العراقي من منح القاضي الإداري سلطة تعديل الأوامر والقرارات الإدارية الى جانب الإلغاء[٥] , ولاشك أن تعديل القرار الإداري يعني احداث التغيير فيه دون المساس بجوهره, أي أنه تغير بجزء من محل القرار الإداري دون أن يشمله بأكمله.ومن صور التعديل ما ذهب اليه مجلس الانضباط العام في أحد قراراته حيث قضى بأنه (تبين للمجلس بأن ما قام به المعترض لم يكن بسوء نية ولعدم معاقبته سابقاً بأية عقوبة تأديبية , لذا فأن عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة عليه بموجب قرار لجنة

---

[١]– إقبال نعمت درويش , المصدر السابق, ص٩٥

[٢]– حسن السيد بسيوني, دور القضاء الجزائري في المنازعة الإدارية– دراسة مقارنة, اطروحة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة القاهرة, ١٩٨٢, ص٣٤٥

[٣]– د. مازن ليلو راضي, وسائل تنفيذ حكم القضاء الاداري, بحث منشور في مجلة الحقوق العددان١٢, ١١, كلية الحقوق, الجامعة المستنصرية, ٢٠١٠, ص١١

[٤]– المادة (١٣) من قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨

[٥]- ينظر نص المادة (٧/ثامنا/ أ) من القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩

انضباط موظفي وزارة العدل كانت شديدة, فقرر تخفيضها الى عقوبة إنقاص الراتب بنسبة (١٠٪) من راتبه الشهري لمـــــدة سنتـــين عملاً بنص الفقرة (٢-١) من المادة (٣١) من قانون أنضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ [١].

وهكذا نجد أن القضاء الإداري العراقي بجناحيه محاكم القضاء الإداري ومحاكم قضاء الموظفين قد أستقر على تضمين أحكامه بعض الأوامر الموجهة الى الإدارة سيما المتعلقة بتعديل القرارات الإدارية التي خولها المشرع لها إذا ما ضمن صاحب المصلحة دعواه مثل هذا الطلب[٢].

- **خامساً/ سلطة القاضي الإداري في الضبط الإداري** : تمتد سلطة القاضي الإداري من الأصل القائم على اساس مراقبة مشروعية القرارات الإدارية المتعلقة بالضبط الإداري الى مراقبة ملائمة إجراءات الضبط ووسائله للظروف التي أوجبت سلطات الضبط. فهذه السلطة تمثل استثناءاً على القاعدة العامة في اختصاص القاضي الإداري بالرقابة على نشاطات الإدارة كافة. وهي تجد صداها في الإتجاه الحديث لمجلس الدولة الفرنسي وهو المسلك الذي سار عليه مجلس الدولة المصري[٣].
- **سادساً/ سلطة القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المطعون فيه:** فقد يكون القرار الإداري صحيحاً قانوناً في جزء منه وغير صحيح في جزئه الآخر, لذلك أستقرت أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر على ان القاضي الإداري يملك سلطة إلغاء القرار المطعون فيه بصوة جزئية, وذلك بإبقاء الجزء الصحيح وإلغاء الجزء الغير الصحيح منه, وحالة الإلغاء الجزئي تظهر في أكثر الحالات فيما يتعلق بالقرارات الإدارية ذات الأثر الرجعي, إذ يقوم القاضي الإداري بإلغاء الأثر الرجعي مع الإبقاء على مضمون القرار[٤].

---

[١]- قرار مجلس الانضباط العام رقم ٨٦/٨٥/٣ في ١٩٨٥/٨/٦ رقم الاضبارة ٨٥/٨٤/٣٣ ومن ذلك قرار مجلس الانضباط العام رقم٢٠٤/٢٠٧ الصادر في ٢٠٠٤/٧/١ القاضي بتعديل العقوبة الصادرة بحق المدعية من العزل الى التوبيخ... نقلا عن د. مازن ليلو راضي , موسوعة القضاء الاداري, المجلد الاول, المصدر السابق, ص٣٩٨

[٢]- د. مازن ليلو راضي, موسوعة القضاء الاداري, المجلد الاول, مصدر سابق, ص٣٩٩

[٣]- د. ماهر صالح علاوي, الوسيط في القانون الاداري, دار ابن الاثير للطباعة والنشر, جامعة الموصل, الطبعة بلا, ٢٠٠٩, ص١٦٧

[٤]- د. ابو بكر أحمد عثمان , المصدر السابق, ص٢١٥

المبحث الثاني

الحماية القضائية للمتضرر من عدم تنفيذ الإدارة لإحكام القضاء الإداري

يقابل أمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها حقاً للمحكوم لصالحه في إقامة دعوى لإلغاء قرارها السليي بالإمتناع. إضافة الى منحه الحق في إقامة دعوى تعويض, والحكم له به إن كان لذلك مقتضى. لذلك سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين: نوضح في المطلب الأول دعوى الإلغاء وفي المطلب الثاني نوضح فيه دعوى التعويض.

المطلب الأول

دعوى الإلغاء

إن لصاحب المصلحة في تنفيذ الحكم الإداري أن يطلب من القضاء إلغاء قرار الإدارة، القاضي بإمتناعها عن التنفيذ، لأنه مخالف لحجية الشيء المقضي به. وهذه الدعوى هي دعوى إلغاء ضد قرار إداري، لذا وجب على القاضي التحقق من توافر الشروط اللازمة للنظر في موضوعها, وتعرف بأنها الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن الى القضاء الإداري طالباً فيها إلغاء قرار إداري صدر مخالفاً للقواعد القانونية النافذة[١].وتقام دعوى إلغاء القرار الايجابي والسليي بنفس إجراءات الدعوى العادية وفي المواعيد المقررة لرفع دعوى الإلغاء في حالة الرفض الصريح لتنفيذ الحكم ودون التقييد بميعاد، وفي حالة القرار الإداري السليي بالامتناع عن تنفيذ الحكم والذي يأخذ صورة التأخير غير المبرر في تنفيذ الحكم,أو التزام الإدارة الصمت حيال طلب إجراء هذا التنفيذ[٢]. إن قرار الإدارة بالامتناع ليس من القرارات التي يجب التظلم منها قبل تقديم طلب إلغائها. وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن (القرار السليي بالامتناع عن إنهاء الخدمة ليس من القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢– يقبل وقف تنفيذه– وأساس ذلك انه ليس من القرارات التي يجب التظلم منها قبل طلب الغائها)[٣]. هذا على خلاف ما ذهب اليه المشرع العراقي, حينما جعل التظلم من القرار الإداري وجوبياً عند تقديم الطلب بإلغائه الى محكمة القضاء الإداري[٤].

---

[١]– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية, المصدر السابق, ص١٤٩

[٢]–ولكن الامر يختلف إذا تجاهلت الادارة الحكم الصادر بإلغاء قرارها وعمدت الى تنفيذ هذا القرار , حيث يشكل عملها هنا اعتداءاً ماديا, ينعقد الاختصاص بنظره الى القضاء العادي, ذلك لان الاعتداء المادي تنقطع به الصلة بين تصرف الادارة والقانون , مما يكون الجزاء الطبيعي لذلك هو حرمان الادارة من امتياز المحاكم الخاصة بها, فتغدو كالفرد العادي حيث تتساوى معه في الخضوع للمحاكم العادية التي تسترد اختصاصها كاملا في هذه الحالة. نقلا عن د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية, المصدر السابق, ص١٤٩

[٣]– حكم المحكمة في الطعن رقم ١٠٧ لسنة ٣٤ق–جلسة ١٩٩١/٤/٢–مجموعة مبادئها– السنة ٣٦ص١٠٣١ المشار اليه اقبال نعمت درويش, المصدر السابق, ص٨٢.

[٤]– المادة (٥/سابعا/ أ) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة)

إن إمتناع الموظف عن تنفيذ حكم الإلغاء المكتسبة درجة البتات يعد قراراً سلبياً تتوافر فيه كل أركان صحة القرار الإداري وشروطه. وتخلف أي ركن من تلك الأركان والشروط يضفي صفة عدم المشروعية على القرار ويجعله خاضعاً للطعن فيه أمام القضاء الإداري إلغاءاً وتعويضاً [١].

وفي هذا السياق تقول المحكمة الإدارية العليا المصري (إن إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ يعد قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه أمام محاكم مجلس الدولة) [٢]. وأساس ذلك أن عدم إحترام الإدارة للأحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به يجعل القرار الإداري الصادر منها بناءاً على ذلك مشوباً بعيب مخالفة القانون, إذ يجب على جهة الإدارة عند إصدار قراراتها أن تحترم حجية الأحكام القضائية الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو العادي ولا تخالفها. وفي حكم حديث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة ولا يجوز المجادلة فيه إلا عن طريق الطعن المقرر قانوناً, وإذا أصبح الحكم واجب التنفيذ تعين على الموظف المختص تنفيذه أيا كانت أوجه المثالب التي يراها على هذا الحكم حيث لا يجوز وقف تنفيذ الحكم أو تعطيله إلا عن طريق المحكمة التي أصدرته, أو محكمة الطعن بحسب الأحوال المقررة للطعن في الأحكام القضائية, وعلى الجهةالإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام، فإن هي تقاعست أو أمتنعت عن التنفيذ أعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يحق معه للمتضرر أن يطعن عليه أمام القضاء الإداري الغاءاً وتعويضاً[٣].

و يستطيع المحكوم له أن يضيف الى طلبه بالإلغاء طلباً وقتياً بوقف تنفيذ القرار الصادر بالمخالفة للشيء المقضي لحين الفصل في دعوى الإلغاء طبقاً للقواعد العامة. على أن يراعى أن يكون طلب وقف التنفيذ مقترناً بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة حتى تكون الدعوى مقبولة. وفي فرنسا لا يحق للمحكوم لصالحه أن يلجأ لقاضي المشروعية إلا بعد أن يطلب من الإدارة أتخاذ إجراءات التنفيذ, وفي حالة الرفض الصريح أو الضمني بسكوت الإدارة الممتد الى أربعة أشهر يكون له الحق في رفع دعوى جديدة بإلغاء قرار الرفض الصريح أو الضمني. وهذا منتقد من جانب بعض الفقه الفرنسي، حيث أن من الواجب على الإدارة أن تقوم بالتنفيذ تلقائياً دون أن يتوقف ذلك على طلب من المحكوم لصالحه. وبصورة عامة فإن الدعوى التي تولد بسبب إمتناع الإدارة عن التنفيذ لا ترفع بالضرورة أمام نفس جهة القضاء التي أصدرت الحكم الذي لم ينفذ. فالقضاء العادي ينعقد له الإختصاص في حالة ما إذا كان تصرف الإدارة تعبير عن إستمرارها في تنفيذ القرار الملغي. ويعد دعوى الإلغاء من دعاوي القضاء العيني لمخاصمة القرار الإداري الغير المشروع بقصد رده الى حكم القانون الصحيح حماية لمبدأالمشروعية. كما وأنها الوسيلة القضائية لحماية المراكز أو الحقوق الشخصية للأفراد[٤]. ومن ثم فأن الطعن بدعوى الإلغاء لا أثر له على نفاذ القرار

---

[١]– اقبال نعمت درويش, المصدر السابق, ص٨٢

[٢]– الطعن رقم ١١٧٦ لسنة ٩ ق جلسة ١٩٦٧/١١/١٨س١٣ ص١٠١ المشار اليه محمود سعد عبدالمجيد, الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والالغاء والتعويض, دار الجامعة الجديدة, الجزائر, ٢٠١٢, ص١٥٦

[٣]– محمود سعد عبدالمجيد, المصدر نفسه, ص١٥٦ وما بعدها.

[٤]– د. عصمت عبدالله الشيخ, المصدر السابق, ص١١١ وما بعدها.

الإداري , غير أنه يجوز إستثناءاً في بعض التشريعات وقف تنفيذ القرار[١] بأمر القضاء متى توافرت شروط معينة, ومع أن المشرع العراقي لم ينص على إمكان وقف تنفيذ القرار المطعون فيه, نرى أنه ليس هناك ما يمنع من ذلك في حالة توافر شروط معينة. وإن تنفيذ حكم الإلغاء لابد ان يفضي الى تكليف الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن أداء عمل, فالحكم الصادر بإلغاء قرار فصل موظف لابد أن يلزم الإدارة بالقيام بعمل معين وهو إعادة الموظف المفصول الى وظيفته, والحكم القاضي بإلغاء قرار هدم منزل لابد أن يلزم الإدارة بالامتناع عن تنفيذ قرارها بالهدم [٢]. إلا إن إلغاء القرار الإداري السلبي لا يعني إعطاء المدعي ما يبتغيه فوراً ، بل لابد من صدور قرار إداري جديد يحقق له المركز القانوني الذي يبتغيه, لأن إلغاء القرار الإداري يعيد المحكوم له الى الحالة التي كان عليها قبل صدور قرار الإدارة بالرفض[٣]. بالرغم من أن الإدارة تسترد حريتها بعد صدور حكـــم الإلغاء , إلا إنها مقيدة بالتصرف وفقاً للقانون وفي حدود ما قضى به حكم الإلغاء, فأن خرجت عن هذا الطريق فان الرقابة القضائية تفرض سلطتها لتعيد الحق الى صاحبه [٤]. ولا يجوز للإدارة الاستناد الى ذات العيب في قرارها الملغي لإصدار قرارها الجديد, مادام قرار الإلغاء أصبح باتاً بصدور حكم قطعي اكتسب الحجية, ويجب عليها بعد إصدار القرار وضعه موضع التنفيذ الفعلي, إذ إن من مستلزمات تنفيذ الحكم الإداري عدم اتخاذ الإدارة الإجراءات التي من شأنها ضياع مفعول الحكم كحالة إحياء الإدارة للقرار الملغي مرة اخرى [٥]. وفي ذلك قضت محكمة التمييز بقولها (إن الحكم بإلغاء قرار الوزير وإن انحسم النزاع بشأنه بحكم حائز قوة الشيء المحكوم به من حين صدوره إلا أنه يترتب على الإدارة الامتناع عن إتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى حكم الإلغاء من تطبيق نتائجه القانونية، وذلك على أساس عدم صدور القرار الملغي إبتداءاً وتسوى الحالة على هذا الوضع, إذ أن القضاء الإداري لا ينوب مناب الادارة في اتخاذ الإجراءات الإدارية لتنفيذ الحكم) [٦].

وقد إستقرت أحكام المحاكم الإدارية في فرنسا بموجب المادة (١١٨) من التقنين الصادر في ١٩٨٩/٩/٧ على ان وقف التنفيذ من الحقوق الأساسية للأفراد, بعد أن قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم دستورية القانون الذي يحظر وقف تنفيذ القرارات [٧]. وفي مصر قضى المشرع في قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ في المادة (٤٩) منه: (لا يترتب على رفع الطلب الى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه, على انه يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى, ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها). أما في العراق فقد خلا قانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩

---

[١]– وقف التنفيذ هو اجراء تمهيدي تتخذه المحكمة عند النظر في الدعوى بناءاً على طلب المدعي لأسباب جدية يقدرها القاضي إذا كان ينتج عن تنفيذ ذلك القرار نتائج يتعذر تداركها, ويترتب عليه امتناع الادارة عن ترتيب اي اثر قانوني على القرار لحين حسم الدعوى. نقلا عن اقبال نعمت درويش, المصدر السابق, ص٨٤

[٢]– د. مازن ليلو راضي, اصول القضاء الاداري, المصدر السابق, ص٣٣٢, وكذلك ص ٣٣٨

[٣]– د. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي, المصدر السابق, ص٢٠٩

[٤]– ينظر حمدي ياسين عكاشة, الاحكام الادارية في قضاء مجلس الدولة, الطبعة الاولى, منشأة المعارف, الاسكندرية, ١٩٩٧, ص٤٠٢

[٥]– اقبال نعمت درويش, المصدر السابق, ص٨٣

[٦]– تمييز حقوق ٨٠/١٣٦ , ص٣٩, سنة ١٩٨١, منشور في مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الحقوقية من ١٩٧١ الى ١٩٨٥, ج٥, ص٩٩٧

[٧]– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, وقف تنفيذ القرار الاداري, ط/١, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, ٢٠٠٨ , ص٧٥ وما بعدها

وتعديلاته والقوانين الأخرى ذات العلاقة من النص على وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام جهات القضاء الإداري في العراق, وكان الأجدر بالمشرع أن يعالج هذا الأمر سعياً منه لحماية المتقاضين من تعسف الإدارة فيما لو تبين فيما بعد أن قراراتها المنفذة كانت مخالفة لأحكام القانون [١].

هنا قد يثور هنا تساؤل ،وهو : هل عد حكم القضاء بوقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه بالإلغاء بمثابة أمر موجه من القاضي الى الادارة ؟

للإجابة على هذا التساؤل، فقد إختلف آراء الفقهاء في هذا الأمر, إذ يذهب البعض سواء في فرنسا أم مصر الى أن هذا الحكم يعد أمراً موجهاً من القاضي الإداري الى الإدارة لأنه يتضمن الإلزام بعمل يقع على عاتق الإدارة القيام به, في الوقت الذي يرفض فيه مجلس الدولة الفرنسي عد الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه امراً صريحاً ومباشراً الى الإدارة لأن مثل هذا الحكم لا يعدو ان يكون امراً ضمنياً مثله مثل حكم الإلغاء , وكذا الحال في مصر فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن القضاء الإداري في مباشرته لرقابة الإلغاء ووقف التنفيذ لا يحل محل الجهة الإدارية في أداء واجباتها ومباشرة نشاطاتها [٢].

وفي العراق : يحوز القرار الصادر من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة سابقاً ، ومن المحكمة الإتحادية العليا في دعوى الإلغاء في الوقت الحاضر، على حجية الأمر المقضي به كسائر الأحكام القطعية، وتكون حجة في ما قضي به. وفي ذلك تنص المادة (٧/الثانية/ط) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل على (... يكون قرار المحكمة الغير المطعون فيه وقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً) [٣].

ويشتمل الحكم بالإلغاء على أسلوب تنفيذه وفق ما رسمه القانون, وهذا الإلزام القانوني الملقى على عاتق الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء يثير مسؤوليتها المدنية في حالة إمتناعها عن التنفيذ، فضلاً عن المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع, على أن تنفيذ الحكم القاضي بالإلغاء ليس سهلاً ميسوراً في جميع الأحوال, بل قد تلاقي تصفية الأوضاع القانونية التي تمت إستناداً الى القرار الملغي العديد من الصعوبات العملية, والتي تتحول أحياناً الى إستحالة التنفيذ[٤]. وبشكل عام، تفرض حجية حكم الإلغاء على الإدارة التزام تنفيذ حكم الإلغاء دون تراخي أو تحايل, فهو يعني إعدام آثار القانون المطعون فيه, وعليه ينبغي أن يكون التنفيذ كاملاً غير منقوص على الأساس الذي قام عليه قضاؤه وفي الخصوص الذي عناه وبالمدى وفي النطاق الذي حدده[٥]. فلو أن موظفاً الغي قرار إحالته على التقاعد بحكم القضاء, التزمت الإدارة بإعادته الى وظيفته ودرجته وراتبه, كما تلتزم بإلغاء كافة القرارات التي صدرت على أساس إحالته على التقاعد[٦]. وأن إمتناع الادارة عن تنفيذ أحكام الإلغاء يشكل

---

[١]– إقبال نعمت درويش, المصدر السابق, ص٨٥

[٢]– د. حسين السيد بسيوني, دور القضاء الاداري في المنازعات الادارية, عالم الكتب, القاهرة, الطبعة بلا, ١٩٨١, ص٣٣٣

[٣]– قانون مجلس شورى الدولة رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٨

[٤]– د. مازن ليلو راضي, القضاء الاداري, المصدر السابق, ص٢٧٢ وما بعدها

[٥]– وفي ذلك أفتى مجلس شورى الدولة في العراق بأن القرارات والاحكام الصادرة عن المحاكم المكتسبة درجة البتات ملزمة وواجبة التنفيذ بما فصلت فيه من الحقوق, القرار ذي العدد ٢٠٠٦/٦٣ في ٢٠٠٦/٨/٢٣, أحكام مجلس شورى الدولة, المشار اليه, د. غازي فيصل مهدي, د. عدنان عاجل عبيد, القضاء الإداري, الطبعة الثالثة, المكتبة الوطنية, بغداد, ٢٠١٣, ص٢١٢

[٦]– د. غازي فيصل مهدي, د. عدنان عاجل عبيد, المصدر نفسه , ص٢١٢

قراراً سلبياً يجوز الطعن به بالإلغاء مجدداً [١]. ومن ثم فأن تنفيذ حكم الإلغاء يقتضي من الإدارة التزامها بخطوات معينة نحو تنفيذها, فقد يكون إصدار قرار جديد يحل محل القرار المحكوم بإلغائه ويسري هذا القرار بأثر مباشر, وقد يسفر التنفيذ عن عدم الالتزام بإصدار قرار جديد وقد يتطلب الأمر إعادة المركز القانوني بأثر رجعي[٢].والنظام القانوني يجيز لمن صدر لصالحه الحكم القضائي, وأمتنعت الإدارة عن تنفيذه أن يرفع دعوى بإلغاء قرارها بالامتناع عن التنفيذ , والمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه, نتيجة للسلوك الذي اتخذته الإدارة والذي ينطبق عليه وصف الخطأ, ويتبع القاضي في بعض الأحيان في إصداره للحكم بالتعويض منهجاً يقترب من أسلوب التهديد المالي ويعتبره بعض الكتاب من قبيل الأمر الموجه الى الإدارة [٣]. و يرى الباحثان بأن وسائل الضغط على الإدارة من أجل تنفيذ الأحكام القضائية لا تعد أوامر موجهة من القاضي الإداري الى الجهة الإدارية. لأن ذلك يعد وسيلة من وسائل إحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

وخلافاً لما سبق أن رفض الإدارة في تقديم المساعدة في تنفيذ حكم الإلغاء لا ينطوي على مخالفة للشيء المقضي به, طالما أن الحكم الجاري تنفيذه لم يقض في منطوقه وأسبابه الجوهرية باتخاذ إجراءات جوهرية لتنفيذه, وذلك ما أنتقده الفقه الفرنسي. إلا أن التزام الإدارة بالتطابق مع الشيء المقضي به قد يصطدم بالمصلحة العامة, إذ يتعين على الإدارة إلا تتخلى عن واجب استهداف الصالح العام ومراعاة ما قد تفرضه عليها الضرورات وأعتبارات الأمن والنظام العام, وحسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد, الأمر الذي لا يمكن معه تغليب مصلحة المحكوم له على المصلحة العامة, ولذلك فأن الإدارة –وهي تتمتع في الأصل بسلطة تقديرية في الإختيار والتصرف في حدود القانون– لا ينبغي أن تحرم من هذه السلطة وهي بصدد تنفيذ حكم الإلغاء وتتسع سلطة الإدارة في التقدير والملائمة كلما سكت الحكم عن بيان طريقة التنفيذ وكيفيته[٤].ورغم أن مجلس الدولة

---

[١]– أصدرت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية في هذا الاطار قراراها في ١٩٩٨/٦/٨ نقضت فيه حكم محكمة القضاء الإداري الذي قضى بالزام الهيئة العامة للضرائب بتنفيذ حكم صادر من محكمة بداءة الأعظمية بتمليك المدعية داراً وتسجيلها باسمها على وفق احكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١١٩٨ لسنة ١٩٧٧. معللة بذلك بان الامتناع عن تنفيذ الأحكام جريمة تنطبق وأحكام المادة (٢/٣٢٩) من قانون العقوبات, وبالتالي تخرج عن اختصاص محكمة القضاء الإداري لان اختصاصها منحصر في النظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية. لأن ما إجتهدت اليه الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة غير صحيح من الناحية القانونية ونحن نوافق هذا الرأي, في حين كان صحيحاً ما إجتهدت اليه محكمة القضاء الإداري حينما الغت إمتناع الهيئة العامة للضرائب عن تنفيذ حكم صادر من القضاء. لان المحكمة المذكورة وبصريح نص المادة (٧/ ثانيا/ و/٣) تختص برفض او امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً, وبما أن الامتناع عن تنفيذ حكم القضاء يعد مخالفة صريحة للقانون والطعن في مبدأ المشروعية, لذا لا غبار على اختصاص محكمة القضاء الإداري في الغائه حفاظا على هيبة الأحكام القضائية التي تعد رمزاً للحقيقة القانونية, على جميع سلطات الدولة إحترامها. وقوة القول أن إجتهاد الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة غير متفقة مع أحكام القانون, ومن المفترض أن تعدل عنها وتسمح لمحكمة القضاء الإداري أن تمارس إختصاصها المحدد قانوناً بشأن القرارات الإدارية السلبية حفاظاً على مبدأ المشروعية وسيادة القانون. المشار اليه د. غازي فيصل مهدي, تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام, الطبعة الاولى , محل الطبع بلا, ٢٠٠٤, ص٨١ وما بعدها

[٢]– د. اماني فوزي السيد حمودة, المصدر السابق, ص٦٧

[٣]– د. يسرى محمد العصار, المصدر السابق, ص ١٧٩

[٤]– د. محمد سعيد الليثي , المصدر السابق, ١١٨

الفرنسي دائماً ما يبين في أحكامه أن إلزام الإدارة بتنفيذ أحكام الإلغاء هو التزام كامل يفرض عليه أن تزيل التناقض بين الواقع وبين الشيء المقضي به ، إلا أنه في بعض أحكامه (كقضية Guyader)[1] لم يقم بذلك.

أما فيما يتعلق بحجية حكم الإلغاء، فإن التشريع الفرنسي يخلو من النص على الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء[2]. أما بالنسبة للقانون المصري فأن محكمة القضاء الإداري المصري قررت في حكمها الصادر في (١٩٥٦/٣/١٣)أن الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية، إنما تقرر هذا الإلغاء لتصحيح التصرفات الإدارية تحقيقاً للصالح العام , ومن ثم كان الحكم بالإلغاء حجة على الكـافة ولكـــل شخـــص أن يتمســـك به [3].

أما بالنسبة لموقف القانون العراقي من الحجية المطلقة لحكم الإلغاء, على الرغم من عدم وجود نص صريح في قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، يمكن إستنتاج دليل على حجية حكم الإلغاء المطلقة من خلال نص المادة (٧/ الثانية/ط) (.....ويكون قرار المحكمة الغير المطعون فيه وقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الصادرة نتيجة الطعن باتاً وملزماً). وعليه لا بد من الإعتراف بأن النظام القانوني للقضاء الإداري في العراق لم يكن موفقاً في الوقوف بوجه ظاهرة الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري رغم شيوعها, فهذه الظاهرة قد دفعت المشرع في بعض الدول الى أن يتخذ تدخلاً حاسماً لسد الفراغ التشريعي الخاص بقضاء تنفيذ الأحكام الإدارية وقد احدث ذلك ثورة في مجال تنفيذ الأحكام, وانقلاباً كبيراً على المفاهيم التي سادت قرناً من الزمن, لكن الأمر لازال على حاله في العراق [4].

---

[1]– تتلخص وقائه هذه القضية في أن مجلس الدولة الفرنسي أصدر حكما بإلغاء قرار إستيلاء صادر لصالح جهة معينة, ولقد رفض نائب المحافظ تقديم مساعدة للسلطة العامة لحضر التنفيذ لطرد شاغلي العقار بعد أن أصبح وجودهم بلا سند, وبعرض الأمر على مجلس الدولة قضى بأن قرار نائب المحافظ تقديم المساعدة لا ينطوي على مخالفة للشيء المقضي به, من مجلس الدولة طالما ان الحكم الجاري تنفيذه وقف عند حد الغاء الإستيلاء دون أن يقضي بالطرد. نقلاً عن د. محمد سعيد الليثي , مصدر سابق, ص١١٦

[2]– حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٨٩٩/١٢/٨المشار اليه د. عبدالمنعم عبدالعظيم جيره, اثار حكم الالغاء, الطبعة الاولى, دار الفكر العربي, بلا محل وسنة طبع, ص٥٥

[3]– حكم محكمة القضاء الاداري المصري في الدعوى رقم (٤٥٠٨, ٣٩٠٦) لسنة ٨ مجموعة ١٠, ص٢٤٨, المشار اليه محمد ماهر ابو يونس, تطور قضاء الالغاء ودور الدولة في الرقابة على القرارات المتعلقة بنزع الملكية وعلى بعض مصادر مبدأ المشروعية (اللوائح– العرف الاداري), المجلد الثاني, المركز القومي للإصدارات القانونية, القاهرة, ٢٠١٥, ص٩٠٩.

[4]– د. مازن ليلو راضي , موسوعة القضاء الاداري, المجلد الاول, المصدر السابق, ص٤٣٥

* المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩ الفقرة (١) تنص على (يعاقب بالحبس والغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته في وقف او تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة عن الحكومة أو الأحكام والقوانين والانظمة أو أي حكم صادر من المحاكم أو من أية سلطة عامة مختصة او في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً)

المطلب الثاني
دعوى التعويض[١]

إن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها يشكل في كل صوره خطأ, تكون الإدارة ملزمة بجبر ضرره بأداء التعويض الذي يحكم عليها به كأثر لتوافر أركان انعقاد المسؤولية الإدارية من خطأ وضرر تربط بينهما علاقة سببية, إذ يكون الخطأ هو أساس تلك المسؤولية في حين لا يشترط توافر الخطأ إذا كان أساس المسؤولية تبعية المخاطر. وخطأ الإدارة في ضوء امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية أساسه مخالفتها للقانون, حيث يشكل هذا الامتناع خروج على حجية الشيء المقضي به [٢].

فالمجتمعالذي تتعرض فيه الأحكام لعدم النفاذ يتحول الى مجتمع بلا عدالة يسوده العنف وينعدم فيه النظام. والإدارة حين تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها, فأن للمحكوم لصالحه أن يقيم دعوى التعويض عن الخطأ, وذلك لجبر الأضرار الناجمة عن عدم التنفيذ سواء تمثلت في كسب فائت أو خسارة لاحقة. ويحاول القضاء الإداري جاهداً التغلب على مقاومة جهة الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها, فهو يعد أن امتناع جهة الإدارة بسوء نية عن تنفيذ حكم قضائي يتضمن مخالفة قانونية صارخة توجب المسألة القانونية بناءاً على الخطأ المرفقي. ومع ذلك فقد وجد أن إعتبار هذا الامتناع خطأ مرفقياً تسأل عنه جهة الإدارة ذاتها لا يشكل حلاً للمشكلة، سيما لو عادت الجهة الإدارية الكرة مرة أخرى وإمتنعت عن تنفيذ حكم التعويض الصادر ضدها. هذا بعكس ما أعتبر الإمتناع عن تنفيذ حكم القضاء الإداري خطأً شخصياً للموظف الممتنع يثير مسؤوليته الشخصية ويسأل عنه في ماله الخاص مما يجعله يفكر ملياً قبل أن يمتنع عن إجرائه [٣].

لذا فإنه متى إرتكبت الإدارة خطأ بحق أحد الأفراد، سواء تمثل الخطأ في عمل مادي أو قرار إداري غير مشروع، فإن الخطأ وحده لا يكفي ليكون للفرد حقاً في التعويض , بل يجب أيضاً أن يصيب هذا الخطأ صاحب الشأن بضرر أو اضرار محددة ٤. وإذا كان الأصل أن القاضي الإداري يقوم بتقدير التعويض, فإنه في الحالات التي لا تكون عناصر التقدير واضحة لديه, يلجأ الى الحكم بالتعويض كمبدأ إذا كان الضرر ثابتاً مع إعطاء المتضرر حق المطالبة بتقدير التعويض خلال فترة معينة, أو إحالته الى

---

[١]– دعوى التعويض : هي دعوى يرفعها أحد الاشخاص الى القضاء للمطالبة بتعويضه عما أصابه من ضرر تسببت به الادارة. فاذا كانت دعوى الالغاء تهدف الى اعدام القرار الاداري المعيب فأن نتيجتها قد لا تضمن حقوق الافراد الذين لحقهم ضرر من الافراد اللذين لحقهم ضرر من القرار يستوجب تعويضه. تعد دعوى التعويض الإدارية من أهم الدعاوي الإدارية نظراً لقيمتها العملية التطبيقية , حيث تعد وسيلة قضائية فعالة لحماية الحقوق الأساسية للأفراد, والدفاع عنها في مواجهة ممارسة الإدارة العامة لنشاطاتها الغير المشروعة. وتعد هذه الوسيلة ذاتية وشخصية ومن دعاوي القضاء الكامل ودعاوي الحقوق لإنها تهدف الى جبر الأضرار المادية والمعنوية وإصلاحها, كونها مست بحقوق شخصية يحميها القانون وينص عليها وهذا من خلال الحصول على تعويض بحيث يكون للقاضي سلطات واسعة وكاملة . نقلاً عن د. عمار عوابدي, النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري, ديوان المطبوعات الجامعية, الطبعة بلا, الجزائر, ٢٠٠٣, ص٥٦٢

[٢]– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة , ضوابط صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها, المصدر السابق, ص١٥٢

[٣]– د. محمود سعد عبدالمجيد, المصدر السابق, ص١٦١

[٤]– د. حسين عثمان محمد عثمان, القضاء الاداري, دار المطبوعات الجامعية, مصر, الطبعة بلا, ٢٠٠٠, ص٢١٤

الإدارة لتقدير التعويض على الأساس الذي يوضحه الحكم, وهو الأسلوب الذي انتهجه كل من القاضي الفرنسي والمصري [1]. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر, الى أن تراخي الإدارة الغير المبرر في تنفيذ الحكم الصادر ضدها رغم نهائيته هو بمثابة خطأ تلتزم بتعويض ما خلفه من ضرر [2]. ومن الواجب على الإدارة ان يكون هنالك إلتزام دائم ومطلق من جانبها حيال تنفيذ الأحكام بحيث لا يحل محل هذا الالتزام سوى قوة قاهرة حالت دون إتمامه أو مساسه بالنظام العام أو استحالته من الناحية القانونية أو الواقعية, ويخضع تقدير الإدارة في توافر أي من هذه الحالات لرقابة القضاء الذي يقرر في ضوء مدى توافرها أستمرار التزام الإدارة بتنفيذ الحكم أو إعفائها منه مع عدم تقدير مسؤوليتها عن امتناعها عن التنفيذ [3].

إن القاضي الإداري عندما يقضي بأن الادارة لا تسأل في حالة تنفيذها الحكم على نحو غير المقصود منه نتيجة لخطأها الفني الى سير في تفسير القاعدة القانونية . ويكون خطأ الإدارة في هذا الشأن مغتفراً خاصة إذا كانت القاعدة غير واضحة وتحتمل التأويل. فهنا لا يكون هناك خطأ ينسب للإدارة ومع ذلك ذهب بعض الفقه الى إنعقاد مسؤوليتها على أساس تبعة المخاطر, إستناداً الى مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة, والتي بمقتضاها أن (الغنم بالغرم) فما دام نشاط الإدارة في صالح الجماعة ككل ممثلة في الدولة لان العدالة تتأذى بتركه دون تعويض. ووفقاً لنظرية (المخاطر) لا يكون المضرور بحاجة الى إثبات خطأ الإدارة في ممارسة نشاطها كخطأ للتعويض, وإنما يكفيه لبلوغ تلك الغاية إثبات أن نشاط الإدارة الخطر قد أوقع به ضرر ومن ثم يكون الضرر والعلاقة السببية كافيين لتقرير التعويض. ويشترط في الضرر الموجب للتعويض بشكل عام أن يكون محقق الوقوع , كما يجب أن لا تكون الإدارة قد بادرت الى إصلاح خطئها أو سبقت لها أن عوضت المحكوم له عن الضرر الناجم عنه. وفي حالة قيام المسؤولية الإدارية دون خطأ على أساس نظرية المخاطر قد تشدد مجلس الدولة في الاشتراطات الواجب توافرها في ركن الضرر حيث يتعين أن يكون مادياً فلا تعويض عن الضرر الأدبي في نطاق المسؤولية, إضافة الى ضرورة ان يكون خاصاً بحيث أصاب المضرور دون سائر الأفراد, وأن يكون أستثنائياً بأن يجاوز المضار العادية مع اتصافه بان يكون دائماً, كذلك يتعين لإنعقاد المسؤولية توافر علاقة سببية عن خطأ الإدارة المتمثل في امتناعها صراحة أو ضمناً عن تنفيذ حكم صادر ضدها, والضرر الذي أصاب المحكوم له من جراء هذا الامتناع [4].

ويعتقد الباحثان بأنه في حالة إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم صادر ضدها، حتى وإن لم يكن فيه ضرر مادي، فأن فيه ضرر معنوي يصيب المحكوم لصالحه من جراء تجاهل الإدارة إضافة لشعوره بالأسى من عدم الجدوى في السير في طريق القضاء في المطالبة بحقه وما تحمله من نفقات مالية والنتيجة كانت بأن تقوم الإدارة بضرب مشاعره عرض الحائط بصورة أضرت به معنوياً.والمحاكم في قضاء التعويض تمارس الرقابة على أعمال الإدارة, وهي في أحكامها تنبه الإدارة وتحذرها من أقتراف اسباب الخطأ, وتلزمها باحترام تعهداتها, وتعوض الإنسان عن الأضرار التي لحقته بفعل الإدارة, وتعطيه حقه الذي يتنازع مع الإدارة في

---

[1]– حسينة شرون, إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها, دار الجامعة الجديدة, الجزائر, ٢٠١٠, ص٣٨

[2]– المحكمة الادارية العليا /طعن رقم ١٠٧٦/ لسنة ١٨ق جلسة ١٩٧٩/٢/٢٤ المشار اليه د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, ضوابط صحة اصدار الاحكام الادارية والطعن عليها, المصدر السابق, ص١٥٥

[3]– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, المصدر نفسه , ص١٥٥ وما بعدها

[4]– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, ضوابط صحة إصدار الاحكام الادارية والطعن عليها, المصدر السابق, ص١٥٩ وما بعدها

أصله ومداه، لأنه إذا لم تغطي الإدارة الخسائر التي سببتها للغير, فإن صاحب الشأن يستطيع أن يلجأ الى القاضي الإداري لطلب التعويض الذي يرضيه. وكمثال هناك حكم صادر من مجلس الدولة المصري الذي يذكر فيه أن إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به فيه مخالفة قانونية صارخة، تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات، ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون [١].

وفي حكم حديث، قررت المحكمة نفسها أن الحكم القضائي هو عنوان للحقيقة ولا يجوز المجادلة فيه إلا عن طريق الطعن المقرر قانوناً وإذا اصبح الحكم واجب التنفيذ تعين على الموظف المختص تنفيذه أياً كانت أوجه المثالب التي يراها على هذا الحكم حيث لا يجوز وقف تنفيذ هذا الحكم أو تعطيله إلا عن طريق المحكمة التي أصدرته أو محكمة الطعن بحسب الأحوال المقررة للطعن في الأحكام القضائية وعلى الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام, فان هي تقاعست أو امتنعت عن التنفيذ أعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون, يحق معه للمتضرر أن يطعن عليه أمام القضاء الإداري إلغاءاً أو تعويضاً [٢].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في تحديدها للاختصاص القضائي بالتعويض عن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها, الى انه إذا كان مصدر الضرر عمل من أعمال الإدارة المادية فيختص القضاء العادي بنظر دعوى التعويض في هذه الحالة. وأساس التزام الإدارة بأداء التعويض للمضرور من عدم تنفيذ الحكم القضائي ليس الخطأ وإنما هو الضمان والعدالة من خلال توفير ضمان للمضرور, من جراء ما لحقه من نشاط أتخذ في الظاهر على الأقل لحساب الإدارة .

إن التزام الإدارة بأداء التعويض لا يمكن وصفه بأنه مسؤولية [٣]، حيث لم تؤده بوصفها مسؤولة عن الخطأ، وإنما بوصفها ضامناً للموظف التابع لها والذي حلت محله في الوفاء بالتزامه لضمان حصول المضرور على حقه دون أن يعوقه إعسار الموظف أو مماطلته في السداد. ويكون للإدارة الحق في الرجوع بقيمة ما أدته من تعويض في هذه الحالة على الموظف مرتكب الخطأ الشخصي [٤].

بالنسبة للتعويض، فقد يكون عينياً أو نقدياً او غير نقدي, والمتضرر في حالة الحكم بالتعويض من القضاء الإداري لا يكون إلا تعويضاً نقدياً, ويكون عادة مبلغاً من المال, حيث أن التعويض العيني معناه تنفيذ الحكم , وهذا ما لا يملكه القاضي الإداري. وقد تلجأ الإدارة الى التنفيذ العيني كلما رأت أنه يحقق المصلحة العامة بطريقة أفضل من التعويض بمقابل نقدي. ولهذا درج مجلس الدولة الفرنسي في مثل هذه المواقف على تنبيه الإدارة وتخييرها بين التعويض النقدي أو القيام بأمر معين (التعويض العيني)

---

[١]– الدعوى رقم ١١٨١ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٥٢/٦/١٩ س٦ ص ١٢٣٨ – الدعوى رقم ٦٨٦٤ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٩٦/٧/٣٠ المشار اليه , محمود سعد عبدالمجيد , المصدر السابق, ص١٦٣

[٢]– الطعن رقم ٩٤٠٢ لسنة ٥٠ ق. ع جلسة ٢٠٠٧/١٠/٢٠ المشار اليه محمود سعد عبدالمجيد, مصدر سابق, ص١٦٥

[٣]– د. سعاد الشرقاوي, التفرقة بين الخطأ الشخصي والمصلحي اصبحت غير مجدية, مجلة العلوم الادارية, السنة ١٠, العدد ٢, ١٩٦٨, ص٢٣١

[٤]– د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, ضوابط إصدار الاحكام الادارية والطعن عليها, المصدر السابق, ص١٦٨

, ولا يعد هذا من قبيل إصدار أوامر للإدارة, أو من قبيل الغرامات التهديدية، وإنما هو مجرد خيار للإدارة وتذكير لها تقدره وفقاً لظروفها ولمقتضيات المصلحة العامة [1].

ومن الناحية المدنية، لا مسؤولية على الموظف إذا أثبت أن الخطأ مرفقي خالص . ويتحمل الموظف مقدار التعويض كله إذا كان الخطأ شخصياً بحتاً ويتحمل نصيبه إذا شارك في إحداث الضرر اخطاء متعددة بعضها شخصي وبعضها مصلحي.والإدارة في مصر مسؤولة باستمرار عن اعمال الموظف الضارة, في حين ان الادارة في فرنسا وفقا للقاعدة التقليدية لا تسأل الا عن اخطاء الموظف المصلحية ولهذا اضطر مجلس الدولة المصري في قضائه الحديث الى الخروج عن القاعة التقليدية وتقرير مسؤولية الإدارة عن معظم أخطاء الموظف الشخصية مما قارب الى حد كبير بين الحلول الإدارية والقواعد المدنية فالقاعدة التي يسير عليها القضاء الإداري الفرنسي هو التوسع في صورة الخطأ المرفقي وذلك حماية للأفراد والموظفين [2].

إن محكمة القضاء الإداري في العراق غير مختصة بنظر دعوى التعويض عن أمتناع الادارة عن تنفيذ الحكم بالإلغاء لوجود مرجع آخر للطعن هو الدعوى الجزائية, فإن دعوى التعويض تكون من إختصاص محاكم القضاء العادي، مع أن الأصل في طلبات التعويض أن يختص بها القضاء الإداري دون سواه، والقضاء الإداري في العراق وخلافاً للمستقر عليه في التشريعات المقارنة لا يختص بالنظر في طلبات التعويض بصفة أصلية إلا تبعاً لطلب الإلغاء. بمعنى أن المشرع العراقي إشترط رفع دعوى التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء فاذا انقضت مدة الطعن بالإلغاء أو سقط الحق في الطعن أمام محكمة القضاء الإداري يمكن مراجعة القضاء العادي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون. كما لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في طلبات التعويض عن الأعمال المادية التي تختص بنظرها المحاكم العادية بحكم أن النظر في دعوى التعويض سيكون حتماً تبعاً لدعوى إلغاء القرار الإداري[3]. وأخيراً نرى بأن المشرع الكوردستاني كان أكثر توفيقاً من المشرع العراقي، لأنه سمح

---

[1]– د. عصمت عبدالله الشيخ, الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٩, ص١٣١.

[2]– المصدر نفسه , ص١٣٤.

[3]– د. مازن ليلو راضي, موسوعة القضاء الإداري , المجلد الأول, المصدر السابق, ص٤٣٨, ص٤٥٣ورد في الفقرة (ب) من البند السابع من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل (...عند عدم البت في التظلم او رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه الى المحكمة خلال (٦٠) يوما من تاريخ رفض التظلم حقيقة أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن عليها بعد استيفاء الرسم القانوني ولا يمنع سقوط الحق في الطعن امامها من مراجعة القضاء العادي للمطالبة بحقوقه في التعويض عن الأضرار الناشئة عن المخالفة أو الخرق للقانون). كما جاء في البند ثامناً من المادة المذكورة (أ– تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم اليها, ولها ان تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناءاً على طلب المدعي). وقد وافق القضاء الاداري في العراق نظيره الفرنسي في اعتبار عدم مشروعية قرار الادارة خطأ يمكن ان يرتب مسؤوليتها, وقد اجاز المشرع العراقي (٧) من قانون مجلس شورى الدولة الجمع بين دعوى الالغاء ودعوى القضاء الكامل في طلب واحد, فيكون التعويض تابعا للإلغاء ان كان له مقتضى, ومن ثم لا تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في طلبات التعويض إذا رفعت اليها بصفة اصلية وانما يختص بها القضاء العادي, كما لا تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في طلبات التعويض عن الأعمال المادية التي تختص بنظرها المحاكم العادية بحكم ان النظر في دعوى التعويض سيكون حتماً تبعاً لدعوى الغاء القرار الإداري. أما في قانون مجلس شورى اقليم كوردستان فلصاحب الشأن أن يقيم دعواه التعويضية بصورة مستقلة عن تلك الاضرار التي لحقت به من تنفيذ القرار الإداري الغير المشروع وله ايضاً ان يجمع بين دعوى الالغاء وطلب التعويض في دعوى واحدة , يكون الطلب الأصلي هو الغاء القرار المخالف للقانون وطلب التعويض وهو طلب تبعي في هذه الدعوى لكون ان القضاء الاداري حين يحكم بعدم مشروعية القرار باعتباره خطأ إداري يحكم له بالتعويض. حيث نص المشرع في قانون مجلس الشورى لأقليم

للمتضرر من القرار الإداري أن يقيم دعوى التعويض بصورة مستقلة عن دعوى إلغاء القرار الإداري بخلاف المشرع العراقي الذي لم يسمح بإقامة دعوى التعويض إلا تبعاً لدعوى إلغاء القرار الإداري المعيب أمام محكمة القضاء الإداري في حين أنه في القانون العراقي يمكن أن يقيم المتضرر دعواه التعويضية أمام القضاء العادي بصورة مستقلة , واخيراً نرى بأنه يجب ان تتوافر في الحكم القضائي الإداري نفس شروط الحكم القضائي الإلزامي لكي يكون قابلاً التنفيذ ويحقق الأهداف التي من أجلها تم صدور الحكم, بحيث يعد دعويي الإلغاء والتعويض مكملين لبعضهما لحماية الأفراد من تعسف الإدارة، وأن من أهم سمات الدولة المتحضرة والمعاصرة هي وجوب تنفيذ أحكامها القضائية إحتراماً لمبدأ المشروعية.

تجدر الإشارة الى أن قضاء التعويض يتشابه الى حد كبير مع القضاء المدني, ومع ذلك يبقى فرق جوهري بينهما فيما له علاقة بسلطة القاضي, إذ يملك القاضي المدني أن يصدر أوامر للخصوم لكن القاضي الإداري لا يستطيع ان يوجه أوامر للإدارة وهذا مبدأ عام بالنسبة لقضاء الإلغاء وقضاء التعويض على السواء[١].ويقوم القاضي الإداري بتحديد مقدار التعويض ولكن يراعى في ذلك ان التعويض يرتبط بالضرر لا بالخطأ, فلا عبرة بدرجة جسامة الخطأ المنسوب للإدارة عند تقدير التعويض, فالقصد من التعويض ليس معاقبة المسؤول وإنما جبر ما أصاب المضرور من أضرار, كذلك يجب ان يغطى التعويض المحكوم به كل الضرر التي لحقته الإدارة بالمضرور, ولكن القاضي عند الحكم بالتعويض مقيد بطلبات المدعى فهو لا يستطيع أن يحكم للمدعى بأكثر مما طلبه وهي قاعدة عامة تطبق أمام جميع جهات القضاء[٢].وقد يقوم القاضي بتحديد التعويض الذي يصيب المضرور من جراء تأخير الإدارة في تنفيذ التزامها بمبلغ مالي يقابل كل يوم من أيام تأخير الإدارة في التنفيذ[٣].

وقد جاء في القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المادة (٢٠٧) على أنه (تقدر المحكمة التعويض في جميع الأحوال بقدر ما لحق المتضرر من ضرر وما فاته من كسب بشرط ان يكون هذا نتيجة طبيعية للعمل الغير المشروع) , كذلك جاء في المادة (٢٠٨) من القانون ذاته (إذا لم يتيسر للمحكمة أن تحدد مقداراً التعويض تحديداً كافياً فلها أن تحتفظ للمتضمن بالحق أن يطالب خلال مدة معقولة بإعادة النظر بالتقدير) [٤].ويقوم القضاء الاداري بتقدير التعويض تبعاً لكل حالة على حدة, ولا يتقيد في ذلك إلا على اعتبارات العدالة, ويضع المبررات الكافية لكيفية تقديره للتعويض المناسب. ولا يستطيع المضرور الذي صدر لصالحه حكم من القضاء الإداري بالتعويض أن يستخدم الوسائل العادية للتنفيذ والتي تستخدم ضد الأفراد كالحجز التحفظي والتنفيذ على المنقولات وحجز ما للمدين لدى الغير وغيرها من الوسائل. وذلك لعدة أسباب : منها ان الإدارة هي

كوردستان العراق في الفقرة (خامساً) من المادة(١٣) على تختص المحكمة في النظر في طلبات التعويض من الاضرار الناجمة عن القرارات الادارية الصادرة خلافاً للقانون. الا انه يبدو ان المشرع في الاقليم اشترط أن يكون التعويض عن القرارات الإدارية الصادرة خلافاً للقانون , ومن ثم لم يشمل التعويض عن الأعمال المادية الصادرة من الادارة ويبدو انه قد تركها للقضاء العادي. نقلا عن المصدر نفسه, ص٤٣٨, ص٤٥٤

[١]– د. محمد كامل ليلة , الرقابة على اعمال الادارة, بلا محل طبع, ١٩٨٥, ص١٣٠٦

[٢]– د. اماني فوزي السيد حمودة, المصدر السابق, ص٧٤ .

[٣]– نقلاً عن د. يسرى محمد العصار , المصدر السابق, ص١٨٩ .

[٤]– القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ وتعديلاته , الوقائع العراقية, العدد ٣٠١٥, سنة ١٩٥١/٨/٩, ص٢٤٣, مجموعة القوانين والانظمة, ١٩٥١

المنوطة بها تنفيذ الأحكام فلا يعقل أن تستخدم الإدارة تلك الوسائل ضد نفسها, كذلك وجود قاعدة عامة هو عدم إمكانية الحجز على أموال الدولة لان الذمة المالية للهيئات العامة ليست هي الضمان العام لدائنيها, بالإضافة الى ذلك وجود نصوص تشريعية تؤكد ذلك, ففي فرنسا جاءت في المادة الثامنة من القانون الصادر في ٢٢ نوفمبر ١٧٩٠ والتي تقرر أن اموال الدولة لا تشكل ضماناً للدائنين والتنازل عنها أو التصرف فيها لا يكون إلا اختياراً, وعن طرق ممثلي الشعب. ومنها في مصر المادة (٧٨) من القانون المدني المصري والتي تنص على ان (تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الإعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم) [١]. كما جاء في القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل في المادة(٧١) (١–تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون ٢– وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عيلها أو تملكها بالتقادم) [٢].

الخاتمة

بعد الإنتهاء من هذه الدراسة ، والتي تركزت على بيان دور القضاء الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الموظف العام، توصلنا الى جملة من النتائج و الإستنتاجات، يمكن تلخيصها بما يلي :–

١. إن المشرع العراقي لم ينص صراحة على منح القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر الى الإدارة , وإنما استمدت هذه السلطة من أحكام المادة (٧/ثانياً/ط) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي والتي وجدت تطبيقاتها في قضاء مجلس الأنضباط العام ومحكمة القضاء الإداري.
٢. ليس لحكم إلغاء القضاء الإداري حجية مطلقة في فرنسا, أما في مصر والعراق فلحكم الالغاء حجية مطلقة على الكافة, ولكل شخص أن يتمسك به.
٣. تبين لنا بأن عدم أختصاص القاضي الإداري في العراق في دعوى التعويض لا يكون إلا بصفة تبعية لدعوى الإلغاء , أما طلبات التعويض الأصلية، فهي من أختصاص المحاكم العادية ذلك طبقاً للمادة (٧/ثانياً/ط) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
٤. لم يتضمن قانون مجلس شورى العراق رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ وقانون مجلس شورى اقليم كوردستان–العراق رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ نص يبيح الأخذ بوسيلة الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على التنفيذ في حال امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية ,كما تم الأخذ به في فرنسا.

---

[١]– د. حمدي أبو النور السيد , المصدر السابق, ص٢٢٤– ٢٢٥

[٢]– ينظر المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

٥. على الرغم من أن هناك بعض التشريعات في فرنسا ومصر يجيز إمكانية وقف تنفيذ القرار المطعون به في حالات استثنائية , إلا ان قانون مجلس شورى الدولة العراقي وقانون مجلس شورى اقليم كوردستان– العراق وتعديلاته والقوانين الأخرىلم يتضمنا نصاً بهذه الخصوص.

٦. إن الوسائل المتمثلة بالجزاء المدني والجزاء الجنائي المتمثل بنص المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ لم تعد ضمانة كافية للحفاظ على حجية الأحكام القضائية وضمان احترام تنفيذها من قبل الإدارة.

٧. إن العقوبة المقررة في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩ للشخص الممتنع عن تنفيذ أحكام القضاء في المادة (٣٢٩) هي الحبس والغرامة أو إحدى هاتين العقوبتين (الحبس لا يقل عن ٢٤ ساعة ولا يزيد عن ٥ سنوات) والغرامة لا يقل عن (٢٠٠) الف دينار ولا يزيد عن (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار حسب آخر تعديل، وهي برأينا تعد من أقوى وسائل الردع، لما لها من أهمية في تقييد حرية الممتنع وغرامته وعزله .

٨. لا يمكن الإستعانة بقواعد قانون المدني وتطبيقها على الإدارة ذلك لأن العلاقة بين الإدارة والأفراد علاقة تنظيمية , إلا أنه يمكن الأستعانة إختيارياً ببعض قواعد القانون المدني.

٩. إن الوسائل التي أوجدها الفقه والقضاء على الرغم من انها كانت عاملاً مساعداً للحد من ظاهرة الأمتناع عن التنفيذ , إلا إنها لم تكن بالمستوى المطلوب للقضاء على هذه المشكلة بصورة نهائية, ففي الجزاء الجنائي كثيراً ما يدعي الممتنع أنه نفذ أمر صدر اليه من رئيسه الأعلى , أما الجزاء التأديبي فلم يعاقب الموظف بشكل فعال, أما الجزاء المدني المتمثل بالتعويض فكثيراً ما كان التعويض الذي يعطى للمتضرر رمزياً.

قائمة المصادر

أولاً : الكتب :

- د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا, القضاء الاداري ،منشأة المعارف, الاسكندرية , ٢٠٠٦.
- د. اماني فوزي السيد حمودة, ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية, دار الجامعة الجديدة للنشر, الأسكندرية, ٢٠١٥.
- د. أبو بكر احمد عثمان , حدود سلطات القاضي الاداري في دعوى الالغاء (دراسة مقارنة), دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية , ٢٠١٣.
- د. حسين عثمان محمد عثمان, القضاء الاداري, دار المطبوعات الجامعية, مصر, الطبعة بلا, ٢٠٠٠.
- حسينة شرون،إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة, الجزائر, ٢٠١٠.
- د. حسين السيد بسيوني, دور القضاء الاداري في المنازعات الادارية, عالم الكتب, القاهرة, الطبعة بلا, ١٩٨١.
- حمدي ياسين عكاشة, الاحكام الادارية في قضاء مجلس الدولة, ط/١, منشأة المعارف, الاسكندرية, ١٩٩٧.
- د. عمار عوابدي, النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري, ديوان المطبوعات الجامعية, الطبعة بلا, الجزائر, ٢٠٠٣.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة, دار الفكر الجامعي,الأسكندرية، ٢٠٠٧.
- د. محمد كامل ليلة , الرقابة على اعمال الادارة, مكان الطبع بلا, ١٩٨٥.
- د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية, ط/١, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, ٢٠٠٨.
- د. عبدالمنعم عبدالعظيم جيره, اثار حكم الالغاء, الطبعة الاولى, دار الفكر العربي, بلا محل وسنة طبع.
- د. عصمت عبدالله الشيخ, الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٩.
- د.غازي فيصل مهدي, د. عدنان عاجل عبيد, القضاء الإداري, الطبعة الثالثة, المكتبة الوطنية, بغداد, ٢٠١٣.
- د. غازي فيصل مهدي, تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام, الطبعة الاولى , محل الطبع بلا, ٢٠٠٤.
- لحسين بن شيخ آث ملويا, دروس في المنازعات الادارية(وسائل المشروعية), الطبعة الاولى, دار هومة للنشر, ٢٠٠٦.
- محمد باهي ابو يونس, الحماية القضائية المستعجلة للحرية الاساسية – دراسة لدور قاضي الامور المستعجلة الادارية في حماية الحرية الاساسية وفقا لقانون مرافعات الادارية الفرنسي الجديد, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, ٢٠٠٨ .
- محمود سعد عبدالمجيد, الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية بين التجريم والتأديب والالغاء والتعويض, دار الجامعة الجديدة, الجزائر, ٢٠١٢.
- د. مازن ليلو راضي, موسوعة القضاء الإداري, المجلد الأول, الطبعة الاولى, مطبعة المؤسسة الحديثة للكتاب, لبنان, ٢٠١٦.
- د. ماهر صالح علاوي, الوسيط في القانون الاداري, دار ابن الاثير للطباعة والنشر, جامعة الموصل, الطبعة بلا, ٢٠٠٩.

- د. محمد سعيد الليثي, إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها(الاساليب– الأسباب– كيفية المواجهة) دراسة مقارنة, الطبعة الاولى, دار ابو المجد للطباعة بالهرم, القاهرة, ٢٠٠٩.
- د. نجيب خلف احمد, د. محمد علي جواد كاظم, القضاء الإداري, الطبعة الرابعة, مطبعة جامعة المستنصرية, بغداد, ٢٠١٤.
- د. يسرى محمد العصار, مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الاداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة – دراسة مقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة , الطبعة بلا, ٢٠١١.

ثانياً : الرسائل والأطاريح الجامعية :

- أحمد محمد احمد الربيعي, مسؤولية الإدارة دون خطأ, دراسة مقارنة, اطروحة دكتوراه, جامعة الموصل، ٢٠١٢.
- آمال يعيش تمام, سلطات القاضي الاداري في توجيه أوامر للإدارة , رسالة ماجستير , جامعة محمد خيضر– بسكرة, الجزائر, ٢٠١٢ .
- اقبال نعمت درويش , دور القضاء في تنفيذ الأحكام الإدارية, رسالة ماجستير, جامعة تكريت, ٢٠١٤.
- حسن السيد بسيوني, دور القضاء الجزائري في المنازعة الإدارية– دراسة مقارنة, اطروحة دكتوراه, جامعة القاهرة, ١٩٨٢.
- فتيحة هنيش , ضمانات تنفيذ الاحكام والقرارات القضائية, رسالة ماجستير , جامعة محمد خيضر– بسكرة, الجزائر, ٢٠١٣.

ثالثاً : المجلات والدوريات :

- د. سعاد الشرقاوي, التفرقة بين الخطأ الشخصي والمصلحي أصبحت غير مجدية, مجلة العلوم الادارية, السنة ١٠, العدد ٢, ١٩٦٨.
- فريدة مزرياني , آمنة سلطاني, مبدأ حظر توجيه اوامر من القاضي الاداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الاجراءات المدنية والادارية, مجلة الفكر, العدد ٧, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة محمد خيضر– بسكرة, الجزائر, ٢٠١١.
- د. مازن ليلو راضي, وسائل تنفيذ حكم القضاء الاداري, بحث منشور في مجلة الحقوق العددان١٢, ١١, كلية الحقوق, الجامعة المستنصرية, ٢٠١٠.

- **محمد ماهر ابو يونس, تطور قضاء الالغاء ودور الدولة في الرقابة على القرارات المتعلقة بنزع الملكية وعلى بعض مصادر مبدأ المشروعية (اللوائح– العرف الاداري), المجلد الثاني, المركز القومي للإصدارات القانونية, القاهرة, ٢٠١٥.**

رابعاً : القوانين :

- **قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩ المعدل.**
- **القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل**
- **قانون مجلس شورى اقليم كوردستان رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨**
- **القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.**