مظاهر وجزاءات امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي

أ. منال عمار مصباح سويد
عضو هيئة تدريس كلية القانون زلطن. / جامعة صبراتة
www.manal.suwayd@sabu.edu.ly

ملخص البحث:

تناولت هذه الدراسة مظاهر وجزاءات امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي. حيث أن في الأصل هو إلزام الجهات الإدارية في تنفيذ الاحكام القضائية، التي تكتسب حجية الشيء المقضي به، وفي المقابل أن جهة الإدارة قد تمتنع عن تنفيذ هذه الأحكام متخذة عدة أسباب وذرائع، ومبررات تستند إلى المحافظة على المصلحة العامة، والنظام العام، تارة أخرى لذلك ترجع إلى صعوبة التنفيذ، لذلك كان لابد من التطرق في هذه الدراسة إلى جزاءات ملزمة لردع الإدارة إذا ثبت امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي مرده سوء نيتها وليس لتحقيق المصلحة العامة، حيث نتج عن هذه الدراسة عدة نتائج أهمها: أن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة قد تعترضه عدة صعوبات تمنع الإدارة من تنفيذ الحكم القضائي، هناك العديد من الأساليب، والصور التي تتخذها الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي، حتى تتحقق سيادة القانون.

كما توصل البحث إلى جملة من التوصيات منها: الاستفادة من اللوائح والقوانين المعمول بها لدى دول العالم الأخرى في توجيه الأوامر إلى جهة الإدارة المعنية وفرض الغرامة التهديدية. وإلزام المشرع الليبي في شأن التخلي عن امتناع الإدارة عن اتباع الوسائل التقليدية في ردع الإدارة، وأن يتضمن القانون رقم "88" لسنة 1971م كل الوسائل الحديثة في شأن ردع الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم القضائي. والاستفادة من الخبرات المحلية في كيفية إيجاد هيئة قضائية يتم الرجوع إليها في حالة الاختلاف على بعض المسائل القضائية.

الكلمات المفتاحية: الامتناع. التنفيذ. الحكم القضائي. الإدارة. الموظفون.

Study summary:

This study addressed the manifestations and penalties of the administration's failure to implement a judicial ruling. Administrative bodies are essentially obligated to implement judicial rulings, which acquire the force of res judicata. Conversely, the administrative body may refrain from implementing these rulings for various reasons, pretexts, and

justifications, some of which are based on preserving the public interest and public order, or other times due to the difficulty of implementation. Therefore, this study must address binding penalties to deter the administration if it is proven that its failure to implement a judicial ruling is due to bad faith rather than to achieving the public interest. This study yielded several findings, the most important of which are: The implementation of judicial rulings issued against the administration may encounter several difficulties that prevent the administration from implementing the judicial ruling. There are numerous methods and approaches the administration can take to implement judicial rulings, ensuring the rule of law. The study also reached a number of recommendations, including: Utilizing the regulations and laws in force in other countries to issue orders to the relevant administrative body and impose threatening fines. The Libyan legislature is required to abandon traditional methods of deterring the administration's refusal to implement a court ruling, and Law No. 88 of 1971 must include all modern methods for deterring an administration that refuses to implement a court ruling. Local expertise should be leveraged to establish a judicial body to which reference can be made in the event of disagreement over certain judicial matters.

Keywords: refusal, implementation, court ruling, administration, employees

المقدمة:

القاعدة العامة والمسلم بها أن جميع القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء، تحقيقاً لمبدأ المشروعية، والمساواة، أمام القانون، وإلزام كافة الجهات الإدارية بأن تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر ضدها عندما تكتسب حجية الشيء المقضي به وهو الأصل، الذي يقوم عليه نظام الدولة الحديثة، فمخالفة الإدارة لأحكام القانون تجعل أعمالها غير مشروعة، وإذا تصفحنا أحكام القضاء وجدنا أن الإدارة في الجانب الآخر تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، أو تماطل في تنفيذها متخذة عدة ذرائع منها المحافظة على المصلحة العامة، أو النظام العام وهذا يعد انتهاكاً لسلطة القضاء واستقلاليته، بهذا لا بد من وجود وسائل فعالة ومناسبة للحد من ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية حتى نضمن تنفيذ الأحكام القضائية.

إشكاليه البحث:

تتمحور مشكلة البحث في الإجابة عن السؤال الرئيسي التالي:

– ما مظاهر وجزاءات امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي؟

ثم تتفرع منه مجموعة الأسئلة الفرعية التالية، وهي:

- ما الذرائع والمبررات التي تحتج بها الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام القضائية؟
- ما الجزاء المترتب على الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي؟
- هل هناك وسائل فعالة لإجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، وهل القاضي الإداري الليبي يملك هذه الوسائل أم لا؟

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في التعرف على بيان صور وأسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، والبحث عن العقبات، والصعوبات التي تواجه الإدارة أثناء تنفيذ الحكم، كما لا يمكن التجاهل في حث المشرع الليبي على الجزاءات التي تفرض على الإدارة، وكذلك الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي.

أهداف البحث:

تتمثل أهداف هذا البحث في الآتي:

1- بيان ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة ضدها.

2- عرض الأسباب التي قد تتذرع بها الإدارة لتبرير امتناعها.

3- تحديد مسؤولية الإدارة، والموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي.

منهج البحث:

كان اعتمادنا في الإجابة في هذه الإشكاليات على المنهج التحليلي، وكذلك المنهج المقارن من خلال الإشارة إلى ما وصل إليه التشريع الليبي، والمقارن في مواجهة مظاهر وإجراءات امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي.

خطة البحث: ارتكز البحث على مبحثين هما:

المبحث الأول: مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بالتنفيذ.

المطلب الأول: صور تهرب الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي.

المطلب الثاني: أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي.

المبحث الثاني: الجزاءات المقررة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي.

المطلب الأول: الجزاءات المقررة ضد الإدارة.

المطلب الثاني: الآليات المقررة ضد الموظفين.

المبحث الأول:

مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها بالتنفيذ

هناك العديد من الصور، والأسباب التي تتخذها الجهة الإدارية عندما لا ترغب في تنفيذ الأحكام القضائية هذا ما سنحاول التعرف عليه في هذا المبحث من بيان صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي في مطلب أول، ثم بيان الأسباب التي تتخذها الإدارة كذريعة لكي تمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: صور تهرب الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي

لامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي عدة صور حيث تلجأ إلى التباطؤ، أو التراخي، أو تقوم بالتنفيذ الناقص للحكم القضائي، أو ترفض تنفيذ الحكم القضائي، وهذا ما سنوضحه في هذا المطلب.

الفرع الأول: التباطؤ

يعتبر التباطؤ أو التراخي في التنفيذ أكثر الصور التي تلجأ إليها الإدارة عندما لا ترغب في تنفيذ الحكم؛ متحججة في ذلك بانتظار الفصل في الاستئناف تارة، وبعدم تحديد الحكم لمدة التنفيذ تارة أخرى[1] إذ يتطلب الأمر منح الإدارة مهلة معقولة من الوقت لترتيب الأوضاع التي يتطلبها تنفيذ الحكم، فإن ذلك لا يعني أن تتراخى في تنفيذه أكثر من الوقت اللازم الذي يقدره القاضي حسب الظروف المحيطة به[2].

يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ الحكم في الوقت المناسب، أي حسب تاريخ صدوره وإعلانها به، فإن امتنعت أو تقاعست دون وجه حق عن هذا التنفيذ اعتبر امتناعها بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون ويمكن الطعن فيه بالإلغاء[3].

هذا ما أكدته المحكمة العليا في أحد أحكامها حيث قضت بأن امتناع الإدارة دون سند من القانون على تنفيذ الحكم القضائي الحائز لقوة الشي المقضي به يتضمن مخالفة قانونية صارخة توجب المساءلة القانونية[4].

كذلك المطالبة بالتعويض إذا ترتب عليه ضرراً من جراء التأخير، وفي حكم لها قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بالقول "واجب الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها واعلانها، فإن هي تقاعست، أو امتنعت دون وجه حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب أعتبر هذا الامتناع قراراً سلبياً مخالفاً للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض[5].

الفرع الثاني: الامتناع الصريح أو الضمني

يصدر هذا الامتناع في صورة قرار إداريٍ صريحٍ يفهم منه رفض الإدارة تنفيذ القرار القضائي الصادر ضد جهة الإدارة حيث تتجاهل الإدارة حكم القضاء الإداري، فتمتنع عن القيام بما يفرضه عليها من التزامات، تتمثل بإزالة الآثار القانونية والمادية للقرار الملغي[6].

في حين حذرت محكمة القضاء الإداري المصري من هذا السلوك حيث قالت (أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حاز لقوة الشيء المحكوم فيه وواجب النفاذ هو 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[7]. وامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم كما يكون صريحاً، ومباشراً يكون ضمنياً أيضاً، بمعنى أن تلجأ الإدارة إلى الامتناع عن تنفيذ الحكم دون حاجة لإصدار قرار صريح بالرفض، فتلتزم السكوت حيال الحكم القضائي ذي الحجية للإدارة، هنا موقفان: إما أن تتجاهل الحكم القضائي وتستمر في تحقيق القرار الإداري الذي تم إلغاؤه، وإما أن تقوم بإصدار قرار إداري مشابه أو مماثل للقرار الملغي[8]. كذلك فتتخذ الامتناع صورة التنفيذ الناقص للحكم القضائي، بأن تستمر في تنفيذ جزء من القرار الصادر بشأنه حكم وقف التنفيذ، وتوقف الإدارة التنفيذ في جزء أخر، وقد تقوم الإدارة بإعادة

إصدار القرار المطعون فيه والموقوف تنفيذه من قبل القضاء الإداري[9].

من أمثلة ذلك أن يحكم بإلغاء قرار إنهاء خدمة موظف، وتقوم الإدارة بإعادته للخدمة في وظيفة أخرى خلاف تلك التي كان يشغلها قبل فصله، وذلك في الأحوال التي يتعين فيها إعادة المحكوم له إلى ذات وظيفته السابقة، وكذلك الشأن إذا قامت الإدارة بإعادة الموظف إلى وظيفة ذات اختصاصات أضعف من تلك التي كان يشغلها سلفاً أو إلى وظيفة أدني مرتبة أو درجة، أو مثال ذلك أيضاً أن تقوم الإدارة بإعادة الموظف الذي أُلغي قرار إنهاء خدمته إلى عمله ولكنها لا تمنحه ما كان يستحقه من ترقيات لو ظل شاغلاً لوظيفته، أو لا تمنحه تعويضاً عن إنهاء خدمته أو تخطيه في الترقية بطريق غير مشروع إذا حكم له بذلك[10].

المطلب الثاني: أسباب امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي

تتمثل ذرائع الإدارة في امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، والتي تخضع في تقديرها لسلطة القاضي الإداري، منها ما يتعلق بحجة النظام العام، والمصلحة العامة وفي بعض الأحيان تتذرع الإدارة بصعوبة التنفيذ، وهذا ما سنحاول توضيحه في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين، هما:

الفرع الأول: المصلحة العامة والنظام العام

إنَّ مصطلح المصلحة العامة عبارة واسعة في مدلولها غير منضبطة التحديد، ومع ذلك فإن الإدارة كثيراً ما تتذرع بها متخذة من احترامها ستاراً تخفي في طياته رغبتها الحقيقية في عدم تنفيذ الحكم الصادر ضدها، متجاهلة أن في احترام أحكام القضاء الإداري تحقيق حقيقي لتلك المصلحة، ذلك إن تنفيذ الأحكام الإدارية يبعث على هيبة القضاء واستقلاله، وفي حكم رائع لمحكمة القضاء الإداري المصري على ما قدمه ذهبت إلى اعتبار امتناع الوزير عن تنفيذ حكم صادر ضد الإدارة يشكل خطأً شخصياً استوجب تحمله بالتعويض من ماله الخاص، ولا يؤثر في ذلك انتقاء الدوافع الشخصية لديه، أو قوله بأنه يبغى من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة، ذلك إن تحقيق هذه المصالح لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة[11].

تعرف المصلحة العامة بأنها المطالب، والرغبات التي تستدعيها الحياة في مجتمع منظم سياسياً، فالمصلحة العامة ما هي إلا مجموع مصالح فردية حالية أو مستقبلية تتصدى المصلحة العامة لحمايتها، وظهرت فكرة المصلحة العامة قرينة لمبدأ المشروعية حيث ارتبطت بفكرة القانون منذ نشأتها، باعتبار أن القانون والدولة من وسائل تحسين تلك الغاية، وذلك ما حرصت عليه الثورة الفرنسية على تأكيدها، حيث تنص المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان الصادر في 26 أوت سنة 1789 على أن الناس يولدون ويظلون أحراراً متساوين في الحقوق ولا يجوز أن توجد فوارق اجتماعية؛ إلا وفقاً للمصلحة العامة.

فإذا كانت هناك مصلحة ينبغي للإدارة أن تستهدفها في تصرفاتها، إذ يجب أن تخضع للمصلحة الأعلى التي تعني احترام القانون، وإطاعة أحكام القضاء، ففي وجود مصلحة أخرى يمكن تفضليها وتغليبها على هذه المصلحة[12].

كما يعتبر النظام العام ثاني الذرائع التي يمكن للإدارة التي تحتج بها في تنفيذ الأحكام القضائية المتعارف عليها.

إن الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة من أمن، وصحة، وسكينة عامة، بمثابة غاية سامية، وقد تتخذ الإدارة في تحقيق هذا الهدف ذريعة للامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها.

نظراً لأن الحفاظ على النظام العام لما يشكله من أهمية خاصة بالنسبة للمجتمع والذي بسببه ترجئ السلطة التنفيذية تنفيذ الحكم لحين زوال الأسباب، التي جعلته متعارضاً مع النظام العام، إلا أن ذلك لا يعطي الإدارة حق رفض تنفيذ الحكم صراحةً أو ضمناً[13].

هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا لمصر في حكمها الصادر بتاريخ 10 يناير 1959، حيث قضت بأن كان الأصل أنه لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ الحكم القضائي، وإلا كان مخالفاً للقانون؛ إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلالاً خطيراً بالصالح العام، يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص؛ ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة قدرها أو أن يعوض صاحب الشأن إن كان لذلك حلاً[14].

الفرع الثاني: صعوبة التنفيذ

قد تتذرع الإدارة في رفضها تنفيذ الحكم الصادر ضدها بصعوبات مادية أو قانونية تحول دون تنفيذه، ويشترط لعدم انعقاد مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذها الحكم أن تكون الصعوبات المادية لتنفيذ الحكم حقيقة وتصل إلى حد الاستحالة حيث أنه لا تكليف بمستحيل[15].

فمن الصعوبات المادية، أن تلجأ الإدارة إلى إيجاد موظفين عن العمل بحجة إعادة تنظيم الدوائر، ثم تعمد إلى تعيين أخرين مكانهم، ففي هذه الحالة تأسس عدم تنفيذ حكم الإلغاء الصادر بحقها على عدم قدرتها على إعادتهم؛ بحجة انشغال الوظيفة لموظفين أخرين تم تعيينهم، بعد إصدارها لقرار الإبعاد هذه الحالة وغيرها من الحالات المشابهة لها تبدو لنا غير حقيقية، والأساس القانوني لها في مثل هذه التصرفات تتحمل الإدارة تبعة آثارها. وبالتالي عليها إيجاد الحل الملائم لتنفيذ الحكم، ومن الأمثلة على ذلك أيضاً أن يصدر حكم بإلغاء قرار فصل موظف؛ ونظراً لأن تنفيذ هذا الحكم يقضي إعادته إلى وظيفته، والإدارة لا ترغب في ذلك فتعمد لإلغاء هذه الوظيفة حتى تتخلص منه، ويعتبر قرار الإدارة بإلغاء الوظيفة في هذه الحالة امتناعاً ضمنياً بطريق القرار المضاد للحكم القضائي[16].

أما الصعوبات تمثل أساساً في تعمد الإدارة إلى عدم تنفيذ حكم قضائي مدعية أنه مشوب بغموض لا يمكنها معه إعمال أثره، وذلك ما قررته محكمة القضاء الإداري المصري بقولها إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام يسبب الصعوبات القانونية التي تعترض التنفيذ يعتبر قراراً إدارياً سلبياً مخالفاً للقانون، يوجب لصاحب الشأن حق المطالبة بالتعويض، وقد تتذرع الإدارة أيضاً في امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية بادعائها أن الأحكام القضائية صادرة عن محكمة غير مختصة، وهو تعقيب لا يجوز بخصوص أحكام القضاء، التي ليس لها التدخل فيها وذلك لاستقلالية السلطة التي صدر عنها، وهي السلطة القضائية والتي تمارس في إطار القانون.

كما قد تستند الإدارة إلى عدم تنفيذ الحكم القضائي إلى استحالة التنفيذ سواء كانت الاستحالة شخصية وتتمثل في أن يستحيل تنفيذ الحكم إلى المحكوم لصالحه، حيث تطرأ ظروف تؤدي إلى استحالة التنفيذ، وهو أن يصدر حكم قضائي إداري يقضي بإلغاء القرار الإداري الذي فصل الموظف من وظيفته، وعند تنفيذ الحكم القضائي يكون الموظف المحكوم له قد وصل إلى سن التقاعد[17] فتنفيذ القرار من الناحية العملية مستحيلاً[18].

أما عن الاستحالة الظرفية مرد هذه الاستحالة إلى ظروف استثنائية غير عادية خارجة عن إرادة الإدارة ومن أمثلة ذلك الحكم القضائي الإداري الذي يطالب الإدارة بتسليم وثائق معينة للمحكوم له، لكن عند التنفيذ يتضح أن تلك الوثائق قد تلفت نتيجة حريق نشب بمصالحها، أو فقدت رغم ثبوت اتخاذها كافة الاحتياطات الممكنة للحفاظ عليها، وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على تسليم الوثائق المطلوبة تنفيذاً لإلغاء قرار الامتناع عن تسليم النتيجة لفقدانها مما يرتب استحاله تنفيذه[19].

ومن الصعوبات التي تواجه الإدارة منها ما قد يكون مرتبطاً بالنظام العام فالأصل أن القرار الإداري لا يجوز أن يعطل تنفيذ القرار القضائي النهائي وإلا كان مخالفاً للقانون؛ إلا أنه إذا ترتب على تنفيذه فوراً إخلال خطير بالصالح العام ومع ذلك فإن الإدارة كثيراً ما تتذرع بها متخذة من احترامها ستاراً تخفي في طياته رغبتها الحقيقة في عدم تنفيذ الحكم الصادر ضدها ... والحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة من أمن وصحة وسكينه عامة بمثابة غاية سامية وقد تتخذ الإدارة من تحقيق هذا الهدف ذريعة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها[20].

المبحث الثاني

الجزاءات المقررة لامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي

يجب على الإدارة أن تبادر في تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، ولا تمتنع عن تنفيذه وإلا عرضت نفسها إلى عدة جزاءات سواء كانت جزاءات مقررة ضد الإدارة، أو جزاءات مقررة ضد الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي.

وبناء عليه نقسم هذا المبحث إلى مطلبين اثنين وهما:

المطلب الأول: الجزاءات المقررة ضد الإدارة

هناك العديد من الآليات التي يمكن أن تفرض على الإدارة إذا ما امتنعت عن تنفيذ الحكم القضائي.

سوف نتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الطعن بالإلغاء.

الفرع الثاني: المطالبة بالتعويض.

الفرع الأول: الطعن بالإلغاء

لقد استقرت أحكام القضاء الإداري عموماً، على إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها هو بمثابة العمل غير المشروع، يعطي الحق للمحكوم لصالحه في رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الإدارة بالامتناع، وفقاً للقواعد العامة وتبعاً لتوافر شروطها[21].

كما أن سلطة القاضي الإداري لا تختلف في الدعوى الثانية، دعوى إلغاء القرار المخالف للشيء المقضي به عنها في الدعوى الأولى "دعوى إلغاء القرار السلبي الذي امتنعت الإدارة عن تنفيذه، فالقاضي لا يستطيع إصدار أمر للإدارة بالتنفيذ كما لا يستطيع أن يقوم بدلاً منها بهذا التنفيذ، وذلك عملاً بالحظر، المفروض عليه بأن لا يحل محل الإدارة، وبأن لا يقوم بتوجيه أوامر إليها[22].

وإذا ما سلمنا بأن موقف القاضي الإداري من هذا الحظر له حين يصدر حكمه الأول بالإلغاء فهو لا يتوقع، إحجام الإدارة عن تنفيذ ما قصد به أو تماطلها أو تراخيها في حالات كثيرة لإعاقة تنفيذه، الأمر الذي فطن له المشرع الفرنسي بموجب القانون رقم 125/95 المؤرخ في 1995/2/8م المتضمن قانون المحاكم الإدارية، ومحاكم الاستئناف الإدارية، وذلك بأن اعتبر هذا القانون هو تدخل القاضي بتوجيه أمر الإدارة من مقتضيات التنفيذ الفعال للأحكام، وقد وجد في الغرامة التهديدية خير سبيل لتحقيق هذه الغاية[23]، وعلى خلاف المشرع الفرنسي لازال القضاء الإداري في كل من مصر

وليبيا يقيدان سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة في القرار الإداري ببيان مشروعيته أو من عدمه ووقف تنفيذه دون أن يتعداه إلى التدخل في توجيه أوامر إليها للقيام بعمل أو بالامتناع عنه.

الفرع الثاني: المطالبة بالتعويض

من المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري عموماً، أن القرارات الإدارية التي تخالف حجية الشيء المقضي به التي يترتب عليها عدم تنفيذ الأحكام القضائية[24] تؤدي إلى مسئولية الإدارة بالتعويض بناءً على الخطأ المرفقي[25].

أما عن موقف القضاء الإداري الفرنسي من نظام الغرامة التهديدية ضد الإدارة لإجبارها على تنفيذ أحكامه، وذلك استناداً على نص المادة (2) من القانون رقم 539 لسنة 1980م والتي تنص على أنه: " في حالة عدم تنفيذ حكم صادر من جهة قضاء إداري فإن لمجلس الدولة، ولو من تلقاء نفسه أن يقضي بغرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية والقانون العام لضمان تنفيذ هذا الحكم (صلاح عبدالحليم، عاشور شويل، 2008).

في ليبيا، فمسؤولية الإدارة بالتعويض عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء باعتباره خطأ مرفقياً، مبناه الالتزام الواقع على عائق الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي بإلغاء القرار الإداري، كما يرى البعض أن القضاء الليبي لم يصل إلى مرحلة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي أسوة بالقضاء الفرنسي أو المصري، حيث لا توجد سابقة قضائية بالرغم من أن القضاء الليبي قد ألزم الإدارة بالتعويض نتيجة خطأ موظفيها، وبهذا يكون المشرع الليبي نص على أن الالتزام الواقع على جهة الإدارة تنفيذ حكم الإلغاء ولم ينص على الغرامة التهديدية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية والسبب في ذلك يرجع إلى اعتناق القاضي الإداري في كل من مصر وليبيا لمبدأ الفصل التام بين السلطات، والذي يقتضى وقوف القاضي عند حد النطق بالحكم دون أن يتعداه إلى القيام بتوجيه الأوامر لجهة الإدارة، أو فرض الغرامة التهديدية عليه[26].

وبهذا المعنى قضت محكمة القضاء الإداري الليبي بقولها لما كان القضاء الإداري لا يملك الحلول محل الإدارة في عمل هو من صميم اختصاصها، فإن مقتضى الحكم الصادر بإلغاء أو وقف تنفيذ القرار الإداري التزاما بحجيته، التي تعلو على النظام العام في الدولة يتطلب تدخلاً إيجابياً من جانب الإدارة بإصدار قرار إداري ينفذ به مقتضى الحكم[27].

المطلب الثاني: الأليات المقررة ضد الموظفين

بعد أن تطرقنا إلى الآليات المقررة ضد الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم القضائي سوف نتناول في هذا المطلب الآليات المقررة ضد الموظفين الممتنعين عن تنفيذ الحكم القضائي والجزاءات المترتبة على الامتناع.

الفرع الأول: الآليات المقررة ضد الموظفين الممتنعين عن التنفيذ

إن عدم قيام الموظف بتنفيذ الأحكام القضائية، أو تعطيل تنفيذها يشكل خروجاً من جانبه على مقتضيات الواجب، الأمر الذي يجعله محلاً للمساءلة التأديبية[28]؛ إلا إذا أثبت أن امتناعه عن تنفيذ الحكم كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه أنه قد نبه كتابة إلى هذا الامتناع المخالف للقانون، ورغم ذلك يأمره رئيسه كتابة بهذا الامتناع فإن المسؤولية التأديبية في هذه الحالة تقع على عاتق الرئيس وحده باعتباره مصدر الأمر كما أن المسؤولية التأديبية تلعب دوراً هاماً في حث الموظفين على الامتثال لتنفيذ الأحكام الإدارية، واحترام حجية تنص المادة (155) من قانون رقم (12) 2010 بشأن تنظيم علاقة العمل (12) بقولها: كل موظف يخالف أحد الواجبات أو يرتكب أحد المحظورات المنصوص عليها في هذا القانون، وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند اقتضاء الشيء المقضي به بالمخالفة التأديبية قوامها مخالفة الواجبات التي نصت عليها المادة (155) رقم (12) 2010 بشأن علاقات العمل[29].

من أهم واجبات الوظيفة احترام الأحكام القضائية، واحترام الشيء المقضي به، فامتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي أو التفنن في عرقلة تنفيذه ينطوي على إخلال بواجبات وظيفته، واهدار حجية الحكم، لما يكون جريمة تأديبية يؤاخذ عليها الموظف[30].

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية

تعتبر المسؤولية الجنائية من أقوى الوسائل الجزائية عند امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية، حيث يترتب عليها فقدان الموظف حريته بالحبس، والعزل من وظيفته، فقد نص قانون العقوبات الليبي على تجريم هذا الفعل، وذلك بأن نص في مادته 234 على أنه مع تطابق هذه المادة 123 من قانون العقوبات المصري ووقوع جريمة امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية وبتعمد موظف عام استعمال سلطته بأية صورة لوقف تنفيذ حكم قضائي، كأن يتدخل لدى مرؤوسيه القائمين على تنفيذ الحكم ويأمرهم شفاهةً أو كتابةً بالتغاضي عن تنفيذ الحكم، حيث لا يشترط لوقوع الجريمة أن

يكون فاعلها مختصاً بتنفيذ حكم القضاء[31] بل يشترط أن يثمر هذا التدخل على وقف تنفيذ الحكم حيث لا شروع في هذه الجريمة [32].

وغني عن البيان، أن العقوبة لها هدفان أحدهما خاص والأخر عام، كذلك فإن العقوبة الموقعة على الموظف الممتنع لها هدفان هما: الردع الخاص في أن لا يُقْدم مجدداً على ارتكاب هذا الفعل أو الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، والردع العام الذي يشار فيه بردع زملائه عن الاقتداء به بعد أن رأوا ما لحق به، الأمر الذي سيؤدي في النهاية إلى أنهم سيصيرون إلى تنفيذ الأحكام لمجرد إعلانهم بالتنفيذ مسارعين لإتمام الإجراءات الإدارية اللازمة لإتمام عملية التنفيذ دون مماطلة أو تسويف[33].

الخاتمة: توصل البحث إلى عدة نتائج وتوصيات:

أولاً: النتائج:

1- إن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة قد تعترضه صعوبات تمنع الإدارة عند تنفيذ الحكم القضائي.

2 – قد تتحجج الإدارة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية بحجة النظام العام، والمصلحة العامة كوسيلة تتخذها ذريعة للتهرب من تنفيذ الأحكام القضائية.

3- هناك العديد من الأساليب والصور التي تتخذها الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي، وتساعد في إرساء القوانين المعمول بها داخل الدولة.

4- خلو القانون 1981/88 بشأن دوائر القضاء الإداري الليبي من وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي سواء من حيث عرض الغرامة التهديدية أو توجيه أوامر إلى سلطة الإدارة، الأمر الذي يدعو إلى إيجاد هيئة استشارية عليا تساهم في وضع الحلول المناسبة لمثل هذه القضايا.

ثانياً: التوصيات

1 – الاستفادة من اللوائح والقوانين المعمول بها لدى دول العالم الأخرى في توجيه الأوامر إلى جهة الإدارة المعنية وفرض الغرامة التهديدية.

2- لا بد من وجود آليات أكثر فعالية على ضوئها يتم الحد من ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية وتحقيق مبدأ المشروعية.

3- التوصية بإلزام المشرع الليبي في شأن التخلي عن امتناع الإدارة عن اتباع الوسائل التقليدية في ردع الإدارة، وأن يتضمن القانون رقم "88" لسنة 1971م كل الوسائل الحديثة في شأن ردع الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم القضائي.

4- الاستفادة من الخبرات المحلية في كيفية إيجاد هيئة قضائية يتم الرجوع إليها في حالة الاختلاف على بعض المسائل القضائية.

المراجع:

أولاً: الكتب:

1- إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ، ط1، دار المعارف، الإسكندرية، 1990.

2- حسنية شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة2010، ص220.

3- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التعويض، بدون طبعة، القاهرة، دار الفكر العربي، 2003.

4- د. صلاح يوسف عبد الحليم، أثر على القضاء الإداري على النشاط الإداري الدولة، بدون طبعة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، سنة 2008.

5- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2008 ف.

6- طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، سنة 1999.

7- مصطفى كمال وصفي الرفاعي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني، الأحكام وتنفيذها، دار الجيل للطباعة، 1964.

8- محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، الزاوية، منشورات المكتبة الجامعية، الطبعة: السادسة، 2010.

9- محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ القرار الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، الطبعة الثانية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، سنة2010.

10- محمد باهي أبو يونس الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الإدارية الفرنسي مع دراسة للإصلاح القضائي الجديد بالاعتراف للقاضي الحكم الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، الطبعة الثانية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2010.

ثانياً: الرسائل الجامعية

11- أبو عزيز بوعراف، إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وفقاً لأحكام الإجراءات المدنية والإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الدول العربية، قسم الدراسات القانونية، 2011.

12- اسامة سليمان العزابي، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر الإدارة، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، 2011-2012.

13- عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، رسالة دكتوراة، الطبعة الأولى، مصراتة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 2004.

14- عبد المنعم عبد العظيم خيرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعه القاهرة، كلية الحقوق، 1970م.

15- محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، جامعة عين شمس، رسالة دكتوراة، دار أبو المجد، القاهرة، 2008.

16- ميسون جريس الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، الأردن، 2005.

17- نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة في القانون الليبي المصري والشريعة الإسلامية)، رسالة دكتوراة منشورة، الطبعة الثانية، القاهرة، دار الفكر العربي، 2002.

ثالثاً: البحوث المحكمة

18- إبراهيم شحاته، الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية ودور الإدارة في تحقيقها، مجلة العلوم القانونية، السنة الخامسة، العدد الثالث، 1963.

19- فيصل شطناوي، الأحكام القضائية الإدارية ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، عدد1، 2011.

رابعاً: القوانين والاحكام القضائية

20- طعن إداري رقم 5/10 ق، تاريخ (64/5/14) م، م، ع، السنة1، العدد2.

21- طعن إداري رقم 39/23 ق، بتاريخ 1977/3/17 ف، م.م.ع ستة، العدد (4) ص24.

22- طعن إداري رقم 118/51 ق، تاريخ 1952/6/19 نفس المجموعة، السنة6، ص1238، القاعدة648.

23- طعن مدني رقم 228/46 ق، غير منشور.

24- مدونة التشريعات العدد7، السنة العاشرة، 2010 م.

الهوامش

(1) أبو عزيز بو عراف، إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وفق أحكام الإجراءات المدنية والإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الدول العربية، قسم الدراسات القانونية، 2011، ص117.

(2) د. مصطفى كمال وصفي الرفاعي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني. الأحكام وتنفيذها، دار الجيل للطباعة، 1964، ص262.

(3) محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، الزاوية، منشورات المكتبة الجامعة، الطبعة السادسة 2010، ص59.

(4) طعن مدني رقم 228/46 قاب ق، غير منشور، 509.

(5) طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، سنة 1999، ص283.

(6) الأعرج، ميسون جريس، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، رسالة دكتوراه جامعة عمان العربية، الأردن، 2005، ص317.

(7) طعن إداري رقم 118/51 ق. تاريخ 1952/6/19 نفس المجموعة، السنة 6، ص1238، القاعدة 648.

(8) بوعزيز بوعراف، إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص113.

(9) عبدالمنعم عبدالعظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1970م، ص540.

(10) طعن إداري رقم 5/10 ق. تاريخ (64/5/14) م. م. ع، السنة1، العدد2، ص12.

(11) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2008ف، ص36.

(12) محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، جامعة عين شمس، رسالة دكتوراة، دار أبو المجد، القاهرة، 2008، ص308.

(13) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، مرجع سابق ذكره.

(14) د. فيصل شطناوي، الأحكام القضائية الإدارية ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، عدد1، 2011، ص510.

(15) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص37 وما بعدها.

(16) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص168.

(17) د محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص320.

(18) محمد باهي أبو يونس، وقف تنفيذ القرار الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، ط2، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، سنة 2010، ص145-146.

(19) محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية وفق قانون المرافعات الإدارية الفرنسي مع دراسة للإصلاح القضائي الجديد بالاعتراف للقاضي الحكم الإداري من خلال توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، ط2، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2010، ص 145-146.

(20) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، من ص35 وما بعدها.

(21) أ. حسنية شرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2010، ص220.

(22) د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص29.

(23) طعن إداري رقم 23/37 ق بتاريخ 1977/3/10 للسنة ص18.

(24) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التعويض، بدون طبعة، القاهرة، دار الفكر، العربي، 2003، ص209.

(25) د. عاشور سليمان شوايل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، رسالة دكتوراه، ط1، مصراتة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 2004، ص95، وما بعدها.

(26) محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، ص635.

(27) طعن إداري رقم 39/23 ق، بتاريخ 1977/3/17 ف، م.م.ع ستة، العدد (4)، ص24.

(28) نصر الدين القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في القانون الليبي المصري والشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراة منشورة، الطبعة الثانية، القاهرة، دار الفكر العربي، 2002، ص246.

(29) مدونة التشريعات، العدد7، السنة العاشرة، 2010م، ص7.

(30) إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ، ط1، دار المعارف الإسكندرية 1990، ص452.

(31) د. إبراهيم شحاته، الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية ودور الإدارة في تحقيقها، مجلة العلوم القانونية، السنة الخامسة، العدد الثالث، 1963، ص292.

(32) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص100.

(33) أسامة سليمان العزابي، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر الإدارة، رسالة ماجستير، جامعة طرابلس، 2011-2012، ص85.