

الفصل السادس: الخاتمة

الخلاصة:

تناولت هذه الدراسة الإشكاليات والصعوبات المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية تجاه الإدارة في دولة الامارات العربية المتحدة بصفة خاصة وبعض الدول الأخرى كفرنسا ومصر، حيث إن الإدارة قد تصدر قرارات إدارية مشوبة بعيوب من عيوب عدم المشروعية، مما يستوجب إلغائها وإيقاف أثرها، إلا إن الإدارة غالبًا ما تمتنع عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها، معتمدة على العديد من الوسائل ذات الطبيعة الواقعية أو القانونية كاستغلال الفراغ التشريعي أحياناً، حيث يعتبر ذلك خرقاً واضحاً لمبدأ المشروعية الذي نص دستور الاتحاد لدولة الإمارات العربية المتحدة وكذلك معظم الدساتير والأنظمة القانونية الدولية على ضرورة احترامه، وهنا تظهر أهمية هذه الدراسة في كيفية مواجهة هذه الظاهرة والحد من حدوثها، والتقليل من عدد الأحكام التي لم تنفذ لحد الآن، حيث تم اقتراح العديد من الحلول والوسائل سواء التشريعية أو القضائية وحتى الإدارية في دولة الإمارات معتمداً في ذلك على تجارب بعض الدول ذات الريادة في مجال القضاء الإداري كجمهورية مصر العربية ودولة فرنسا التي وضعت أنظمة خاصة بالقضاء الإداري وحددت لها هيكلًا تنظيميًا قانونيًا قويًا وغنيًا بعدد من المحاكم الخاصة بالنظر للمنازعات الإدارية، حيث خصصت قضاء إداريين مختصين بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، لذا يقتضي من المشرع الإماراتي التدخل لوضع قواعد خاصة أو تشريعية تنظم عملية تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية وتشكيل قضاء التنفيذ الإداري، لهم مهمة تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، بالإضافة إلى تجميع كل القواعد قانونية ذات الصلة بالقانون الإداري في قانون واحد واضح المعالم وفعال للوقوف والحيلولة دون المساس بمهية القضاء وقداسته أحكامه والحفاظ على حقوق الأفراد وزرع الطمأنينة في نفوسهم.

النتائج:

تبين للباحث من خلال الدراسة جملة من النتائج، نشير إلى أهمها:

- لم يحدد المشرع الإماراتي نظامًا قانونيًا خاصًا بالمنازعات القضائية الإدارية واضحًا وصريحًا لضمان سير المنازعات الإدارية التي ترفع للقاضي الإداري عكس المشرع المصري الذي منح العديد من الاختصاصات لمجلس الدولة فيما يخص المنازعات القضائية الإدارية حيث يضم القانون المصري ٤٧ لسنة ١٩٧٢ العديد من المواد الصريحة والواضحة التي تنظم سير الدعاوي الإدارية.
- عدم وجود تشريع خاصة بالإجراءات الإدارية بالإمارات العربية المتحدة فيما يخص النظر في المنازعات الإدارية، وهذا يجعل تفسير القاضي الإداري للقرار الإداري أمرًا صعبًا ومستعصيًا في بعض الأحيان، حيث إن القاضي لا يجد نصًا صريحًا وواضحًا في القانون يسهل عليه الحكم والفصل في المنازعات.
- لا يوجد تشريع خاص بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والاعتماد على الإجراءات العادية في تنفيذ الأحكام مما يؤدي إلى تقاعس الإدارة وامتناعها عن التنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.
- غياب قاضي تنفيذ إداري أو محكمة تنفيذ إدارية في النظام القضائي الاتحادي والاكتفاء بقاضي التنفيذ العام يؤدي إلى تزايد عدد الأحكام القضائية الإدارية التي لم تنفذ لحد الآن، وذلك نظرًا لحساسية المنازعات الإدارية وخصوصياتها التي تستوجب قاضي تنفيذ إداري مختص له تكوين خاص وصلاحيات تميزه عن قاضي التنفيذ العام وله محكمة خاصة به.
- تعتبر المحكمة الاتحادية العليا من أهم المحاكم بالإمارات العربية المتحدة ويرجع لها الدور الكبير في وضع العديد من مبادئ وحل العديد من المنازعات القضائية الإدارية.

- إن للمحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات العربية المتحدة دورًا فعالاً في تطوير وتعزيز نظم القانون الإداري عبر الاجتهادات في مجال الرقابة على مشروعية القرارات الصادرة من الإدارة.
- إن لتنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة أهمية كبيرة وبالغة الأهمية في تطور الدول وازدهارها، فالنظام القضائي القوي يضمن احترام وتنفيذ الأحكام القضائية وبذلك يبعث الثقة في نفوس الأفراد ويؤدي إلى شعور الأفراد بالعدالة، كما إن له دورًا فعالاً في إرجاع الحق للفرد الذي يعتبر الحلقة الضعيفة في المنازعة الإدارية التي تكون غالبًا أطرافها ليسوا متكافئين ومتساوين، فأحدهما الأفراد أو الشخصية الطبيعية التي قد يكون موظفًا عامًا بأحد الإدارات، والطرف الآخر تمثل الإدارة أو الشخص المعنوي العام الذي يمتلك جميع الامتيازات والوسائل القانونية والقضائية والإدارية لتنفيذ ما يصدر لصالحها من قرارات وأحكام.
- إن امتناع الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية التي تصدر ضدها، يعد مخالفة قانونية واضحة يستلزم المسؤولية الإدارية كونه يؤدي إلى انتشار الفوضى وفقد الثقة تجاه القانون وسيادته فضلاً عن الإهدار والتجاهل لمبدأ الشرعية.
- إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري بشكل دائم أو مؤقت حفاظاً للنظام العام بدون فحص الحالة على حدة والتأكد من أنه قد يكون لها عواقب وخيمة على الأمن والسلامة العامة، يعتبر تحايلاً وامتناعاً عن تنفيذ الحكم الإداري.
- إن غموض مفهوم المصلحة العامة من الدوافع الأساسية التي تستند عليها الإدارة للامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.
- إن للإدارة السلطة التقديرية في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية حيث تعتمد في غالب الأحيان إليها للامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، وذلك بالتباطؤ أو التأخير في تنفيذ الأحكام حتى يعمل

صاحب الحق ويطالب في الأخير بالتعويض فقط، الذي لا يغطي الضرر الناتج عن الامتناع، أو بالتنفيذ الناقص أو الجزئي للحكم حيث تستخدم الإدارة هذه الوسيلة لتفادي الضغوطات الناتجة عن التباطؤ أو التأخير.

- إن امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية يستوجب قيام مسؤوليته الشخصية، إلا إنه يشترط لقيام مسؤوليته عن الخطأ الشخصي أن يتم بسوء نية، وعليه بأن القضاء الذي يمكنه الإقرار بسوء النية أو حسن النية في الخطأ المائل أمامه، ولكن تحديد الخطأ الشخصي هل تم بسوء أو حسن نية من أصعب الأمور؛ لأن الموظف يحسن اختيار المبررات للعمل الذي قام به، وبالتالي تنعدم مسؤوليته.

- لقد اتفق قانون العقوبات الإماراتي وقانون المصري من أجل إقرار المسؤولية الجنائية على الموظف الإداري ضرورة توفر ركنين أساسيين لجرمة الامتناع هو الركن المادي والمعنوي.

- أقرت المادة ٦٥ من قانون العقوبات الإماراتية المسؤولية الجنائية الشخصية الاعتبارية بشكل مباشر وليست ضمنية، أي يكون الشخص الاعتباري هو المسؤول الأول عن الأفعال كلها التي قد يتم ارتكابها من جهة وكلائه أو ممثله، وليست المسؤولية الضمنية، وعليه إن مساءلة الأشخاص الاعتبارية لا يبعد مسؤولية الأشخاص الطبيعية.

- استنتت المادة ٦٥ من قانون العقوبات الإماراتي من المسؤولية الجنائية الأشخاص الاعتبارية العامة من الحكومة ودوائرها الرسمية والهيئات والمؤسسات العامة، وعليه فقد تم الاعتراف بالمسؤولية الجنائية لجميع الأشخاص الاعتبارية الخاصة.

- يمارس القضاء بدولة الإمارات العربية المتحدة دوره في الرقابة على الأعمال الإدارية- الأعمال القانونية- عبر دعوى التعويض ودعوى الإلغاء ودعوى التأديب، بينما يعد الثاني من أهم الدعاوي التي تم تطويرها من قبل القضاء الاتحادي.
- أسندت المادة ١٠٢ من دستور دولة الاتحاد النظر في المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد إلى القضاء الاتحادي.
- تظهر أهمية دعوى الإلغاء في إعطاء سلطات واسعة للقاضي الإداري في مجال النظر في دعوى الإلغاء ليس ذلك للقاضي في حد ذاته، بل لحماية مبدأ المشروعية وتحقيقاً للعدالة بين الطرفين المتنازعين في دعوى الإلغاء غير المتكافئين ولهذا تعد توسيع سلطات القاضي الإداري في هذا بمثابة ضمان فعالاً لتحقيق مبدأ المشروعية.
- إنّ إعطاء سلطات واسعة للقاضي الإداري للنظر في دعوى الإلغاء يشغل أهمية بالغة على مختلف نواحي الحياة في الدولة فإلى جانب أنه يشكّل قاعدة قضائية قوية على مستوى الدولة، فإنه أيضاً يبعث ويزيد من ثقة الأفراد بالعدالة وعدم ترددهم في الدفاع عن حقوقهم.
- ينحصر القاضي الإداري دوره في الدعوى الإلغائية في الكشف عن المشروعية للقرار الإداري أو عدم المشروعية، وذلك من خلال الطرق والوسائل القانونية التي يستطيع بواسطتها القاضي التفحص والاطلاع على العيوب التي تؤثر سلباً على القرار الإداري، سواء كان ذلك من خلال عيب الاجراءات والشكل أو عيب الاختصاص أو عيب السبب أو عيب مخالفة القانون (المحل)، أو عيب الانحراف في استعمال السلطة وتجعله غير مشروعاً.

- رغم السلطات الواسعة التي منحها المشرع للقاضي الإداري في مراقبة مشروعية القرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها، والحكم بالإلغاء للقرار الإداري غير المشروع إلا إنه لا يمكنه التدخل في أعمال الإدارة أو أمرها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه فمهمته تتوقف عند إصدار الحكم.
- يعد عدم التنفيذ الإداري للأحكام القضائية الإدارية الصادرة في مواجهتها من أهم المشاكل التي تعترض دعوى الإلغاء، إذ يواجه الفرد الذي صدر الحكم لصالحه بالإلغاء في الغالب، وذلك بالامتناع عن تنفيذ الحكم، حيث إن الإدارة تحسن المراوغة وإبداء أسباب امتناعها مما يؤدي إلى ضياع حق الأفراد.
- ولهذا وضع المشرع وسيلة بديلة يستطيع من خلالها القاضي ضمان تنفيذ الحكم، كإقرار المسؤولية الإدارية والجنائية والمدنية للشخصية الطبيعية أو المعنوية الممتنعة عن التنفيذ، إلا إنها تبقى أقل فعالية حيث إن الإدارة قد تحسن التنصل من المسؤولية وإسقاطها على أحد الشخصيات الطبيعية.
- على الرغم من أهمية دعوى الإلغاء إلا إنها لا تكفي لحماية حقوق الأفراد حماية كاملة، وذلك لأن الإدارة لديها العديد من الوسائل لتفادي تنفيذ الحكم القضائي الإداري الصادر ضدها، لذلك تعتبر دعوى التعويض مكتملة لدعوى الإلغاء فهي تقوم بمراقبة الأعمال المادية للإدارة ومن أهم الوسائل التي تحت الإدارة على التنفيذ تفادياً لتعويضات التي يمكن أن ترهق كاهل الإدارة.
- اتفق الفقه الإماراتي والمصري على أن عيوب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة من العيوب التي تستلزم التعويض عند ثبوتها، بينما استقر على أن عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل لا تصلح كأساس لتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، وإضافة إلى ذلك يجب توفر شروط أخرى لترتيب استحقاق التعويض، كالتحقق من جسامته مخالفة الإدارة للمشروعية، غير إن هذه الشروط يصعب تحديدها في حالة سوء نية الإدارة.

- لقد انقسم موقف الفقه والقضاء في فرنسا ومصر حول مسلك القاضي الإداري في الامتناع عن توجيه الأوامر للإدارة بين مؤيد ومستنكر، و يتجلى هذا الاختلاف في الرأي إلى فهم كل طرف مبدأ الفصل بين السلطات، ونظرهم للرقابة القضائية الإدارية للقرارات الإدارية، فمنهم من يرى أن المسألة المرتبطة برقابة قضائية على الأعمال الإدارية، هي رقابة قانونية والحكم القضائي لا يخرج عن كونه حلاً لمسألة من مسائل القانون لا يستطيع الفصل فيها إلا بعد بحثه لهذه الوقائع، ولا يستطيع أن يتعرض لملاءمتها؛ لأنه يقضي ولا يدير ولا يمكنه أن يحل محل الإدارة في القيام بأعمالها وإصدار قراراتها، وبين من يرى أن حصر سلطات القاضي في نطاق تقدير المشروعية هو إنقاص من قيمته وقدره ومكانته، فالحكم القضائي لا يتكون من مجرد رأي يصدره القاضي الإداري إنما ينطوي أساساً على أمر موجه إلى الطرف المحكوم عليه بأن يتطابق مع حكم القضاء وينفذه.

- لقد أدى ضعف الوسائل المتاحة وعدم فعاليتها أمام المتقاضين في الإقرار بتوجيه القاضي الإداري الأوامر للإدارة بهذه السلطة للقاضي الإداري بفرنسا ومصر، ذلك إن قاضي الإلغاء تقف سلطته عند حد تقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري، وامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها يتيح للمتقاضين طلب التعويض دائماً، ولكن لا حلّ في الأفق إن استمرت الإدارة في هذا الامتناع والتعسف والمتقاضين في طلب الإلغاء، في حالة كهذه ينتقل حق هذا الأخير في طلب التعويض، وقد نظم المشرع ذلك وبيّن كيفية استيفاء هذا الحق، غير أن هذا أعطى متنفساً للإدارة؛ لأنّ التعويض أصبح وسيلة التكفل بعدم التنفيذ في حين أن الهدف هو القضاء بإرجاع الحق للمتقاضين وليس الرضوخ للتعويض الذي يكون في غالب الأحوال غير مناسباً ولا يعوض الضرر من الامتناع عن التنفيذ.

- لم يسر المشرع الإماراتي على نهج دولتي فرنسا ومصر، حيث لم يقر المشرع بإتاحة توجيه القاضي الإداري الأوامر للإدارة من أجل ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، بل أيد مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة وإن القاضي الإداري مهمته تنحصر في النظر في مشروعية القرار الإداري من عدم مشروعيته، وحكمه بإلغائه إذا شابه عيب من عيوب عدم المشروعية.
- لقد ربط المشرع الفرنسي سلطة توجيه الأوامر للإدارة من طرف القاضي الإداري بالغرامات التهديدية، والتي لعبت دورًا مهمًا في تحقيق أثر الحكم في الواقع نتيجة المبالغ التي قد تتحمله الإدارة في حالة الامتناع، وهي وسيلة غير مباشرة في تنفيذ أحكام القضاء الإداري، وتختلف عن التعويض؛ لأنها وسيلة لكسر عناد الإدارة الممتنعة عن التنفيذ.
- لم يقر المشرع الإماراتي للقاضي الإداري النطق بغرامة تهديدية على الإدارة من أجل الإكراه على التنفيذ للحكم القضائي الصادر ضدها، وهو دفع قوي في مجال تنفيذ الأحكام القضائية، الذي اعتمده المشرع الفرنسي والمصري الذين نهجا هذه الوسيلة في حث الإدارة على التنفيذ.
- في حالة إقرار المسؤولية الجنائية على الشخص الاعتباري تتم معاقبته إقنا بالمصادرة والتدابير الاحترازية أو بالغرامة، ولو كانت العقوبة لا تتناسب كالحبس فإنه يتم استبداله بالغرامة، وحسب المادة ٦٥ من قانون العقوبات الإماراتي تم استثناء الشخصيات الاعتبارية العامة من العقوبة الجنائية.
- يعتبر الحجز على الأموال الخاصة للإدارة لتنفيذ الحكم القضائي من أنجع الوسائل التي اعتمدها المشرع المغربي من أجل تنفيذ الحكم الصادر ضد الإدارة.
- لم يتم الإقرار بهذه الوسيلة أي الحجز على الأموال بنوعيه الحجز التنفيذي أو التحفظي من طرف المشرع الإماراتي أو المحكمة الاتحادية العليا.

التوصيات :

توصل الباحث بعد التعمق جيداً في مسألة البحث على التوصيات والمقترحات الآتية:

١. تعزيز ودعم البحث العلمي من خلال إقامة المؤتمرات والندوات العلمية فضلاً عن الدراسات

العلمية الجامعية فيما يخص الإشكالات والتحديات المتعلقة بالأحكام القضائية الصادرة من المحاكم

الإدارية في دولة الإمارات.

٢. وضع تشريع خاص (قانون إداري) ينظم ويفصل في جميع المنازعات الإدارية بكافة مجالاتها،

ويفعل منظومة عمل خاصة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية بالشكل المطلوب.

٣. ضرورة تعيين قاضي تنفيذ إداري مختص في القضايا الإدارية وتمنح له صلاحيات يتميز بها عن

قاضي التنفيذ العام.

٤. ضرورة تعديل تشريعي لوضع إجراءات شكلية للقرار الإداري أو إنشاء هيئة متخصصة تتبع لوزارة

العدل بالدولة من مهامها أن تفحص وتدقق على بنود القرار الإداري وتتأكد من مطابقته للقانون

وبعد الانتهاء تعد تقريراً للمحكمة المختصة بنظر الدعوى للفصل في القضية المتداولة، كما هو

الحال في تقرير الخبير الهندسي وخبير الخطوط والمختبر الجنائي والطب الشرعي.

٥. ضرورة الفصل بين السلطات، من خلال التوسيع من سلطات القاضي الإداري للتدخل في أعمال

الإدارة أو أمرها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه، بحيث لا تتوقف سلطته بمجرد إصدار الحكم فقط.

٦. ضرورة فرض الغرامات التهديدية على الإدارة في حال تأخرها أو تقاعسها عن التنفيذ.

٧. الحجز على الأموال الخاصة للإدارة في إطار تنفيذ الحكم المقضي به.

٨. يوصي الباحث بالاستفادة من التجربة المغربية فيما يخص الحجز على الأموال الخاصة للإدارة،

حيث المحاكم الإدارية المغربية تستعمل هذا الحل لضمان تنفيذ أحكامها طالما أن الإدارة مستمرة

في تماطلها وامتناعها، حيث اعتبرت عدم الحجز على أموال الإدارة يجب أن يقتصر على ما يلزم لسير المرفق العام، أما الأموال التي تعد غير لازمة فإن بالإمكان الحجز عليها، بهدف إرغام وإجبار المعني بالأمر على النزاع وتنفيذ الحكم القضائي الحائز على قوة الشيء المقضي به.

UNIVERSITI SAINS ISLAM MALAYSIA
جامعة العلوم الإسلامية الماليزية
ISLAMIC SCIENCE UNIVERSITY OF MALAYSIA