

## الفصل الرابع: إشكاليات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في دولة الإمارات أسبابه والآثار المترتبة على ذلك

### تمهيد:

إن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية يعتبر من أقدم الإشكاليات التي عرفها النظام القضائي في العديد من الدول والأنظمة الدستورية سواء الغربية أو العربية بما في ذلك دولة الإمارات العربية المتحدة، وعلى الرغم من أن الدستور قد نص صراحة على إلزامية التنفيذ للأحكام القضائية وتأكيدها على ذلك في مبدأ "سيادة القانون"، غير أن الإشكالية المتعلقة بالامتناع لم تنزل موجودة بالرغم من انخفاض نسبتها<sup>٢٥٢</sup>.

وتتجلى هذه الإشكاليات والمعوقات القانونية في النظام القضائي الموحد الذي يعتمد عليه القضاء الاتحادي الإماراتي من حيث رقابة القضاء على العمل الإداري ومشروعيته، فإن المحاكم الاتحادية العادية هي التي تختص بالنظر في النزاعات الإدارية وغيره على حد سواء، ويعتبر ذلك من أبرز الإشكاليات والعقبات القانونية التي تقف أحياناً في طريق تنفيذ الحكم القضائي الإداري، وهذا ما أكد عليه القاضي الدكتور عبد الوهاب في إحدى المؤتمرات بالمحكمة الاتحادية العليا بإمارة أبوظبي<sup>٢٥٣</sup>، حيث أقر أن هذه الإشكاليات قد تكون ذات طبيعة قانونية أي تشريعية، وقد تكون إشكاليات ذات طبيعة واقعية وحقيقية.

---

<sup>٢٥٢</sup> قد أبلغ قاضي التنفيذ رئيس محكمة أبو ظبي الاتحادية الابتدائية، القاضي محمد سعيد مطر الزعابي، بوجود ما يقرب ١٧٠٠ قضية تحت قيد التنفيذ بحسب الاحصائيات الأخيرة لعام ٢٠١٠م، أما الاحصائيات اليوم فهي مجهولة وغير محددة. لافتاً النظر أن هناك معوقات قانونية تحول دون تنفيذ بعضها لارتباطها بإعادة هيكلة بعض الدوائر الحكومية أثناء نظر الدعاوى من الخصوم، موضحاً أنه جارٍ العمل بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة على وضع الآليات الصحيحة لتنفيذها. ينظر: أحمد، عابد. ٢٠٢١م. "معوقات قانونية تواجه تنفيذ أحكام قضائية" جريدة الإمارات اليوم، أبو ظبي، نوفمبر.

<sup>٢٥٣</sup> القاضي الدكتور عبد الوهاب عبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس الدائرة بالمحكمة بإمارة أبو ظبي في الورقة المقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، ٢٠١٢م.

ولغرض إلقاء الضوء على هذه الإشكاليات والعقبات في تنفيذ الأحكام القضائية والمسائل ذات

الصلة، فقد تم تقسيمها وتناولها في المباحث التالية:

المبحث الأول: النظام القانوني للأحكام القضائية الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة وأهمية تنفيذها.

المبحث الثاني: الأسباب القانونية والواقعية الحائلة دون تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.

المبحث الثالث: أهم الصور والأساليب الحائلة دون تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية (مظاهر امتناع الإدارة

عن تنفيذ الأحكام الإدارية).

المبحث الرابع: المسؤولية الإدارية والجنائية والمدنية المترتبة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية

المبحث الأول: النظام القانوني للأحكام القضائية الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة وأهمية

تنفيذها

إنّ من أهم المبادئ التي تبني عليه الدساتير في دول العالم هو مبدأ "سيادة القانون"، إذ يعده الفقهاء في مجال قانون الدستور معياراً هاماً للحكم الصالح، حيث أكد على ذلك أيضاً المشرع الإماراتي في المادة الخامسة والعشرين من الدستور، من أن الجميع سواء أمام القانون.

فيلزم مبدأ المشروعية للسلطة القضائية أن تحترم "سيادة القانون" وتحمي العدالة وتحفظها من أن يشوّهها شائب أو إساءة، لأنها من أولى المهام الموكلة لها، حيث يجب إعطاء كل شيء حقه، مع حفظ الترابط والعلاقة ما بين القانون والمخاطب بذلك، فيتم حماية المكلفين بالتنفيذ من قصور القانون أو الخطأ أو الجور، وتحمي القانون من مخالفة المكلفين به، وذلك لتأكيد أهمية ودستورية هذا المبدأ، وحرصاً على تحقيق مجتمع آمن ولدوام وعزة هذا الاتحاد<sup>٢٥٤</sup>.

وعليه، سيتم توضيح النظام القانوني للأحكام القضائية الإدارية في الإمارات من خلال المطالب التالية، وهي على النحو التالي:

**المطلب الأول: التعريف بالقانون القضائي للدعاوى الإدارية في الإمارات العربية المتحدة**

ذكر للقاضي الدكتور عبد الوهاب عبدول في بحث مقدم للمؤتمر الأول الذي حضر فيه رؤساء محاكم عليا في الدول العربية، على نظام القضاء الموحد هو الذي يسير عليه التنظيم القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث أن المختص بالنظر في جميع المنازعات والدعاوى القضائية هو القضاء

<sup>٢٥٤</sup> الحداد، محمد أحمد. ٢٠١٢م. "محمد بن راشد يُرسخ مبدأ سيادة القانون". جريدة البيان. نوفمبر.

العادي، بما في ذلك النزاعات الإدارية، وبنفس إجراءات الدعاوى المدنية، إلا هناك قوانين متفرقة تشكل في مجموعها الهيكل العام لقانون القضاء الإداري<sup>٢٥٥</sup>.

ويلاحظ من خلال استقراء لنظام القانوني للمنازعات القضائية الإدارية لدولة الإمارات العربية المتحدة أن المشرع الإماراتي الذي لم يحدد مواد أو قوانين واضحة وصريحة للنظر في المنازعات الإدارية، فاقصر فقط على بعض القوانين المتفرقة تشكل في مجموعها القانون القضائي الإداري، حيث تتميز معظمها بالغموض وعدم الوضوح وهي نصوص عامة، وهذا ما يسمح بعرقلة سيرة المحاكمة وتأخيرها نظرًا لعدم وجود نصوص قانونية واضحة يمكن الاعتماد عليها من أجل إصدار حكم نهائي يرضي جميع أطراف المنازعة.

وعليه فإن النظم العامة للدعاوى الإدارية في القضاء أو المحاكم التي تناط إليها الفصل في المنازعات الإدارية في الجهة القضائية بالإمارات العربية المتحدة، تتمثل فيما يلي:

**أولاً: المحاكم التي تختص بالنظر في الدعاوى الإدارية:**

١. المحاكم التي ترفع أمامها المنازعات الإدارية: يتم رفع ابتداء أي دعوى إدارية إلى المحكمة الاتحادية الابتدائية في المدن الإماراتية التي تكون داخلية في حدود القضاء الاتحادي، أما التي لم تدخل في النطاق أو الحدود القضائي المحلي، فإن الدعاوى الإدارية يتم رفعها إلى محاكم محلية ابتدائية، وفي الأغلب تكون القوانين المحلية قد نصت على ضرورة وأهمية الحصول على الموافقة من قبل الجهة المعنية قبل أن يتم رفع أي دعوى إدارية ضد المؤسسات الحكومية.

<sup>٢٥٥</sup> عبدول، عبد الوهاب. ٢٠١١م. دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي. ورقة مقدمة لمؤتمر الأول لرؤساء المحاكم العليا الإدارية في الدول العربية. بيروت. ٢١-٢٢-٢٠١١م. ص ١٠.

وفي هذا الصدد فإن المحكمة الاتحادية العليا قد أقرت على المبدأ القانوني الذي يفيد ب

باختصاص المحاكم الاتحادية للنظر في النزاعات الإدارية التي يكون الطرف فيها جهة اتحادية، على

اشتراط أن تكون الخصومة أو النزاع متصلا ومؤثرا، وقد نصت المادة مكرر (٢٥) ٢٥٦ من قانون

الإجراءات المدنية تفيد بأن تسند إلى المحاكم الاتحادية النزاعات الإدارية على أن تكون طرفها جهة

اتحادية، أي تكون الدولة أو مؤسساتها أحد أجهزتها أو هيئاتها أو مصالحها طرفاً في النزاع.

٢. المحاكم التي تستأنف أمامها الأحكام الإدارية: نصت المادة ٢٧ من قانون الإجراءات المدنية

الإماراتي ٢٥٧ على أن تستأنف الأحكام التي تصدر من محاكم اتحادية ابتدائية في دعاوى الإدارية

أمام محكمة اتحادية استئنافية، وفق القواعد وضوابط الاختصاص المكاني، وأحكام هذه الأخيرة

يطعن عليها بطريق النقض أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الاتحادية العليا، ولئن كان نظام القضاء

الموحد هو السائد في الإمارات، إلا إن الدعاوى الإدارية يتم نظرها من طرف دوائر إدارية في

المحاكم الاتحادية مشكلة من قضاة متخصصين في القانون والقضاء الإداريين ٢٥٨.

### ثانياً: القوانين المطبقة:

تقوم المحكمة بتطبيق القواعد عند الدعاوى، والمقصود هنا بالقانون عموماً، ما دون أو لم يدون، فالمحكمة

هنا تقوم بتطبيق القوانين المتعلقة بال عقود الإدارية أو الوظيفة العامة أو المناقصات العامة ونحوها، فضلاً عن

٢٥٦ المادة ٢٥ من الفصل الثاني " الاختصاص النوعي والقيمي للمحاكم"، نص المادة بعد تعديلها بالقانون الاتحادي رقم ١٠ لسنة ٢٠١٤،

وورد في النص: (تختص المحاكم الابتدائية بنظر المنازعات المدنية والتجارية والإدارية والعمالية والأحوال الشخصية باستثناء المنازعات التي يكون

الاتحاد طرفاً فيها، حيث تختص بنظرها المحاكم الاتحادية.)

٢٥٧ المادة ٢٧ من نفس الفصل السابق وورد في نصها: (تختص المحاكم الاستئنافية بالحكم في قضايا الاستئناف التي ترفع إليها عن الأحكام

الصادرة من المحاكم الابتدائية على الوجه المبين بالقانون). لم يتم تعديل المادة بالقانون الاتحادي رقم ١٠ لسنة ٢٠١٤.

٢٥٨ عبدول، عبد الوهاب. ٢٠١١م. دور المحكمة الاتحادية العليا في تعزيز وتطوير القانون الإداري الإماراتي. ورقة مقدمة لمؤتمر الأول لرؤساء

المحاكمة العليا الإدارية في الدول العربية. بيروت. ٢١-٢٢-٢٠١١م. ص ١٠. و غراب، رباب. ٢٠١٤م. القضاء الإداري في دولة الإمارات

العربية المتحدة دراسة تحليلية مقارنة. ص ٩.

قيامها بتطبيق المبادئ الشريعة الإسلامية ولقانون الإداري والأعراف، وهذه الأمور تكون تحت مظلة رقابة القضاء للمحكمة الاتحادية العليا<sup>٢٥٩</sup>.

### ثالثاً: الدعوى الإدارية:

كقاعدة عامة فإن الدعوى الإدارية تخضع لقانون الإجراءات المدنية الاتحادي كإجراء رفع الدعوى والقيود والنظر وإصدار الحكم والطعن ونحو ذلك، حيث أنه إلى الوقت الحاضر لم يتم إصدار قانون خاص بالإجراءات الإدارية، إلا إذا نص قانون خاص على إجراءات معينة، فعندئذ يطبق القانون الخاص عليها<sup>٢٦٠</sup>. يرى الباحث أن عدم وجود تشريعات خاصة بالإجراءات الإدارية في ما يخص النظر في المنازعات الإدارية يجعل تفسير القاضي الإداري للقرار الإداري أمراً صعباً ومستعصياً في بعض الأحيان، حيث إن القاضي لا يجد نصاً صريحاً وواضحاً في القانون يسهل عليه الحكم والفصل في المنازعات، مما يصبح الحكم قابل للعديد من التأويلات والاجتهادات القضائية من أجل الوصول إلى حل للنزاع القائم، وهذا ما يؤدي إلى التأخير في الحسم في القضية، لأن كلا الطرفين المدعي والمدعى عليه يجد في هذا الفراغ التشريعي ذريعة لعدم تنفيذ الحكم القضائي الإداري في حالة كان الحكم ضده، لذا يجب طرح هذا الإشكال الكبير على طاولة المشرع، من أجل إيجاد حل مرّن يتناسب مع النظام القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة، وعليه سيتناول الباحث لاحقاً في الفصل الخامس هذه الإشكالية بنوع من التفصيل والتدقيق في جميع النواقص القانونية والتشريعية في هذا الباب، معتمداً في ذلك على آخر المستجدات والإحصائيات والدراسات والاقتراحات لكبار الدارسين القانونيين، والآن نتحدث في المطلب التالي عن المحكمة الاتحادية العليا كأعلى هيئة قضائية في دولة الاتحاد ودورها في تطوير القضاء الإداري في الإمارات العربية المتحدة.

<sup>٢٥٩</sup> المرجع السابق نفسه.

<sup>٢٦٠</sup> المرجع السابق نفسه.

المطلب الثاني: تعريف المحكمة الاتحادية العليا ودورها في تطور القضاء الإداري في دولة الإمارات

### العربية المتحدة

إن للمحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة دوراً فعالاً في تطوير ودعم القانون الإداري عبر الاجتهادات التي تقدمها تجاه الرقابة على مشروعية القرارات الصادرة من الإدارة، يعتبر القضاء الإداري في مفهومه المعاصر، حديث النشأة في الإمارات، إذ ظهر مع قيام دولة الإمارات في ٢ ديسمبر عام ١٩٧١م، حيث نصت المادة ١٠٢ من الدستور دولة الاتحاد على إسناد النظر المنازعات الإدارية بين الاتحاد والأفراد إلى القضاء الاتحادي<sup>٢٦١</sup>.

أما الممارسة العملية للقضاء الإداري فقد تم منذ عام ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الاتحادية العليا ومباشرتها لمهام عملها بدءاً من ذلك العالم، حيث أنشئت بناء على القانون الاتحادي رقم ١٠ لسنة ١٩٧٣م، وبموجبه أصبحت الهيئة العليا للقضاء في الاتحاد بدولة الإمارات العربية المتحدة<sup>٢٦٢</sup>. ويؤخذ على هذا القانون أنه لم يرد فيه اختصاصات المحكمة أو المسائل التي للمحكمة ولاية النظر والفصل فيها، مجمعة في قانون خاص مستقل أو ضمن قانون معين واحد، كقانون إنشاء المحكمة مثلاً، وإنما جاءت موزعة ومفرقة أي نصوص تشريعية مختلف، ومع ذلك فإنه من الممكن حصر المواد التي ورد فيها اختصاص المحكمة ومن أبرزها:

ما ورد في مادة ٩٩ من الدستور الاتحادي الإماراتي وفي قانون إنشاء المحكمة، وأهمها:

<sup>٢٦١</sup> ونص المادة ١٠٢: "يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر، تتعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات، لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية: ١. المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها. ٢. الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية الدائمة باستثناء ما تختص بنظره المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة ٩٩ من هذا الدستور. ٣. قضايا الأحوال الشخصية والقضايا المدنية والتجارية وغيرها بين الأفراد التي تنشأ في العاصمة الاتحادية الدائمة".

<sup>٢٦٢</sup> انظر: وأيضاً البوابة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، قسم القضاء الاتحاد، الرابط: <https://u.ae/ar-AE/about-the-uae> تاريخ التصفح: ٢٥/٤/٢٠٢٢م.

- البحث دستورية القوانين الاتحادية، إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد. وبحث دستورية التشريعات الصادرة عن إحدى الإمارات، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد، أو للقوانين الاتحادية.
- المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، أو بين أية إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد، متى أُحيلت هذه المنازعات إلى المحكمة بناء على طلب أي طرف من الأطراف المعنية.
- حث دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً، إذا ما أُحيل إليها هذا الطلب من أية محكمة من محاكم البلاد أثناء دعوى منظورة أمامها وعلى المحكمة المذكورة أن تلتزم بقرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر بهذا الصدد.
- تفسير أحكام الدستور إذا ما طلبت إليها ذلك إحدى سلطات الاتحاد، أو حكومة إحدى الإمارات. ويعتبر هذا التفسير ملزماً للكافة.
- مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعيّنين بمرسوم، عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك.
- الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد، كالجرائم المتعلقة بأمنه في الداخل أو في الخارج، وجرائم تزوير المحررات أو الأختام الرسمية لإحدى السلطات الاتحادية، وجرائم تزيف العملة.
- تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية في الإمارات.
- تنازع الاختصاص بين هيئة قضائية في إمارة وهيئة قضائية في إمارة أخرى. وتنظيم القواعد الخاصة بذلك بقانون اتحادي.

- أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو يمكن أن تحال إليها بموجب قانون

اتحادي<sup>٢٦٣</sup>.

### المطلب الثالث: أهمية تنفيذ الأحكام القضائية في دولة الإمارات

إن من أهم مراحل التقاضي هو التنفيذ، وبلا شك بأنه لا فائدة ولا مصلحة تتحقق إذا لم يتم تطبيق القانون ولا يكون للحكم أثر وقيمة وهيبة ما لم يتم تنفيذه، إذ يصبح الحكم القضائي عندئذ عديم المنفعة والجدوى، ومن ثم فقدان الثقة لدى الناس تجاه المحاكم، وقد تؤدي إلى الفوضى وانعدام الأمن والاستقرار في الدولة، فالمتقاضين أو المتخاصمين يطمحون من رفع دعواهم إلى القضاء ضد الإدارة للحصول على حكم يفصل فيه النزاع ويحمي حقوقهم من الاعتداء من قبل الإدارة أو غيرها وترجمة تلك الحكم الصادر من المحكمة على أرض الواقع<sup>٢٦٤</sup>.

وبالنظر إلى أهمية تنفيذ الأحكام القضائية ومكانته في التشريعات الغربية كما في إنجلترا نجد بأن رئيس وزرائها تشرشل قد أصدر أمراً بتنفيذ الحكم الذي أصدره القاضي بشأن بمنع الطائرات من استعمال المطار المذكور أثناء انعقاد الجلسات، وكان السبب الرئيسي في ذلك ما تصدره أزيز الطائرات أثناء حرب العالمية الثانية والتي كانت تقوم بمهام التدريب على القتال بالقرب من المحكمة التي كان القاضي يعمل فيها، وكانت إنجلترا وحلفاؤها يخوضون في ذلك الوقت حرباً ضارسة ضد ألمانيا وحلفاؤها، وبالرغم من ذلك كان

<sup>٢٦٣</sup> للاستزادة والتفصيل ينظر: المادة ٩٩ من الدستور الإماراتي، وكذلك في البوابة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، قسم القضاء الاتحاد، الرابط: <https://u.ae/ar-AE/about-the-uae> تاريخ التصفح: ٢٥/٤/٢٠٢٢م.

<sup>٢٦٤</sup> قصري. محمد. "تنفيذ الأحكام الإدارية" الغرامة التهديدية" "الحجز". مجلة رسالة المحاماة. الرباط: دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع. عدد مزدوج ٣٠-٣١، دجنبر ٢٠٠٩ ص. ٥٣

موقف الحاكم تشرشل واضحاً إذ رأى بأنه لا بد من تنفيذ الحكم، وأن ذلك أعظم شأن من خسارة إنجلترا في ذلك الحرب<sup>٢٦٥</sup>.

وبلا شك فإن دليل تقدم الدول يظهر من خلال احترامها للقضاء وتطبيق أحكامها، وهو من الأسباب الكفيلة لتطوير المجال الاقتصادي، فالنظام القضائي المتطور يبعث الثقة في نفوس الأفراد وكذلك في المستثمرين الذين يفكرون في إنجاز مشاريع اقتصادية ضخمة، وعليه فإن تجاهل الإدارة للأحكام القضائية وعدم تنفيذها، قد ينال من الدولة والقضاء هيبتهما ومصداقيتهما، وتأثيرها على الأطراف المتنازعة في قضاء عادل واسترجاع حقوقهم بالطرق المشروعة والقانونية، لذا كان على الجهة الإدارية أن تسعى إلى تحقيق العدالة.

وعليه فإن الأهمية كبيرة من قبل الإدارة من حيث تنفيذها للأحكام التي تصدر ضدها من القضاء الإداري، ذلك أن تلك الدعاوى يكون طرفي النزاع غير متكافئين ومتساويين في جوانب عدة، فأحدهما الإدارة أو الأشخاص المعنوية العامة التي تملك كل السبل الممكنة من الناحية القانونية والإدارية للقيام بتنفيذ الأحكام لصالحها، كونها تتمتع بسلطات وامتيازات تمكنها من قهر المحكوم عليه سواء كان من موظفيها أو من الأفراد العاديين وإجبارهم على التنفيذ للحكم الصادر ضدهم لصالحها، أما الطرف الآخر لا يملك في النزاع الأشخاص الطبيعيون الوسائل التي تمكنه من تنفيذ الحكم الصادر لصالحه وإجبار الإدارة على تنفيذها، ومن ثم فإن التنفيذ يتوقف بناء على رغبة الإدارة.

وفي صدد الحديث عن أهمية تنفيذ الحكم من قبل الإدارة، فإنها تتجلى أيضاً في النقطتين التاليتين

ليس على سبيل الحصر بل لتوضيح بما يأتي:

<sup>٢٦٥</sup> منصور محمد أحمد. ٢٠٠٢. الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضدها. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر. ص ١.

**النقطة الأولى:** إن امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضدها يشكل مخالفة

قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الإدارة لما في ذلك من إشاعة للفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون وإهدارها لمبدأ الشرعية، ذلك لأنه لا قيام للدولة القانونية إلا بإعلاء مبدأ خضوع الدولة للقانون وسيادة مبدأ الشرعية ولا قيمة لهذا المبدأ الأخير ما لم يقترن بمبدأ تقديس واحترام أحكام القضاء ووجوب تنفيذها، ولا قيمة للقانون بغير تنفيذ مقتضاه<sup>٢٦٦</sup>، وخلافًا لذلك فإن قيام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها لصالح الأفراد من شأنه أن يكرس احترامًا لمبدأ المشروعية" من خلال جعل تصرفات الإدارة تجري في إطار القانون، بحيث لا تستطيع أن تلزم الأفراد بشيء خارج نطاق القانون وهذا يعني تقييد سلطة الإدارة من ناحيتين:

**الأولى:** عدم مخالفة الإدارة للقانون أو الخروج عليه حين تدخل في معاملة مع الأفراد.

**الثانية:** ألا تفرض الإدارة على الأفراد شيئًا إلا بالاعتماد على نصوص القانون.

**النقطة الثانية:** يؤدي قيام الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضدها إلى شعور الأفراد

بالعدالة، والتي تقضي بأن يخضع الحاكم والمحكوم على حد سواء للقانون وأحكام القضاء، الأمر الذي يدفع هؤلاء الأفراد إلى أن يبادروا من تلقاء أنفسهم إلى تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر في مواجهتهم، أسوة بمسلك الجهات الإدارية حال التزامها بتنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام قضائية لصالح الأفراد، وهو ما يؤدي في النهاية إلى قيام دولة القانون ورسوخها<sup>٢٦٧</sup>، وكذلك تشييد السلم الاجتماعي عن طريق التعايش بين الأفراد والإدارة ومن ثم خلق حاجة ماسة متبادلة بين الطرفين أساسها الثقة واستقرار المعاملات القانونية.

<sup>٢٦٦</sup> عكاشة، حمدي ياسين. ١٩٩٧م. الأحكام الادارية في قضاء مجلس الدولة. الإسكندرية: منشأة المعارف. ص ٣٠١.

<sup>٢٦٧</sup> النفيوي، إبراهيم أمين. ٢٠٠٠م. القوة التنفيذية للأحكام. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٢٧٨.

بعد مناقشة أهمية تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادر ضدها، وما لها من أثر إيجابي على المجتمع وكذلك على سيادة الدولة وازدهارها، سندرس في المبحث الموالي عن إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها، حيث سنسلط الضوء على الأسباب القانونية وكذلك الأسباب الواقعية التي تحول دون التنفيذ.

### المبحث الثاني: الأسباب القانونية والواقعية الحائلة دون تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

يمكن القول بأن امتناع الإدارة عن التنفيذ للحكم الصادر ضدها قد يعود لأسباب واقعية وحقيقية، تمنعها عن تنفيذها بشكل مباشر، بالرغم من قيام الإدارة باتخاذ السبل والوسائل الممكنة لتنفيذها كالأحكام ذات طبيعة قانونية، وفي مقابل ذلك فإنه يتصور بأن تكون الإدارة قد اتخذت أسبابا واهية وغير حقيقية للهروب من تنفيذها، وعليه فإن هذه الأسباب مرتبطة بدوافع شخصية أو بعوائق وصعوبات في التنفيذ أو لها مصلحة عامة مستمدة منها.

### المطلب الأول: الأسباب ذات الطبيعة القانونية الحائلة دون تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

أولاً: عدم وجود التنظيم التشريعي الخاص لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية:

تُنظر النزاعات والدعاوى الإدارية في المحاكم الاتحادية بالدوائر الإدارية، حسب ما جاء نصوص وقواعد القانون المتعلق بالإجراءات المدنية الاتحادي، وتُنَفَّذ الأحكام التي تصدر في تلك النزاعات من الدوائر أيضا حسب نصوص وقواعد القانون ذاته، إن لم يكن هناك نص خاص في قانون آخر.

وإلى وقتنا الحاضر، فإن القانون الاتحادي بشأن الإجراءات المدنية لا يتضمن الوسائل والأدوات

الممكنة لإجبار الإدارة على التنفيذ، والحائز لقوة الشيء المقضي به، فضلا عن أن القانون لا يتضمن صيغة تنفيذية خاصة بالأحكام الإدارية.

حيث يرى الباحث أن الغاية من ذلك الحفاظ على وحدة النظام القضائي في الدولة، من خلال توحيد مسطرة تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، ويتمثل ذلك بإحداث قسم - دوائر - للتنفيذ بالمحاكم الإدارية وفق المعمول به في المحاكم العادية، لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، غير أن الباحث يرى من خلال العديد من الدراسات والتجارب لبعض الأنظمة الإدارية المتقدمة في هذا المجال أثبتت أن الأحكام التي تصدر ضد الإدارة لها ببعض الخصوصيات، وكان من الأجدر مراعاتها وإحداث مسطرة خاصة بها تتميز بصيغة مميزة تتناسب مع نوع هذه القضايا وللإسراع بتنفيذ القضايا العالقة لشهور وفي بعض الدعاوي قد تصل لسنوات وهذا يرهق ويتعب أطراف النزاع.

وفي فرنسا نجد بأن المشرع الفرنسي قد أشار إلى أهمية وضع مسطرة خاصة بتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، فرغم عراقيل القضاء الإداري بفرنسا والجرأة المعرف بها مجلس الدولة الفرنسي تجاه الإدارة، فإن ذلك لم يكن عائقاً أمام تبني المشرع الفرنسي نصاً قانونياً يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة<sup>٢٦٨</sup>.

وهذا يؤثر بشكل سلبي ما لهذا الغياب التشريعي في النظام القضائي لدولة الإمارات العربية المتحدة الأثر الواضح على قضية التنفيذ، وذلك بالنظر إلى الاختلاف الحاصل بين طريقة التنفيذ للأحكام العادية والإدارية حسب ما أسلفنا الذكر.

<sup>٢٦٨</sup> مقالة منشورة بعنوان "إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في المادة الجنائية". الرابط <https://fouadttf.com/118-08-2013-posted-on-3180572205.skyrock.com/> تاريخ التصفح .٢٠٢٢/٤/١

فغياب مسطرة خاصة بالتنفيذ ضد الإدارة، وأمام تنامي تقاعسها عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها، وجدت المحاكم الإدارية نفسها بين المطرقة حماية حقوق الأفراد وإصرار المحكوم لهم على تنفيذ الأحكام الصادرة لفائدتهم، وسندان مجموعة من المبادئ التي تقيد سلطة القضاء من قبيل مبدأ حظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة - عدم جواز إصدار أوامر للإدارة- ويقصد بذلك أن القاضي يقوم بالفصل في الدعوى المطروحة عليه، دون أن يحل محل جهة الإدارة في القيام بأي عمل من الأعمال التي تدخل في اختصاصها، فدور القاضي يقتصر على ممارسة وظيفته القضائية التي تتمثل في إنزال حكم القانون على المنازعة القائمة أمامه، دون أن يتجاوز حدود هذا الدور ويحل محل الإدارة في ممارسة الوظيفة الإدارية، كما ليس للقاضي أن يجري بتقديره أيًا من الأمور التي تتطلب تقدير جهة الإدارة، سواء كان ذلك بشكل صريح أو ضمني، فالقاضي لا يتمتع بسلطة وصاية على جهة الإدارة<sup>٢٦٩</sup>.

بمعنى إن امتنعت الإدارة عن إصدار قرار معين فليس له أن يمنح هو هذا الترخيص مثلاً، وكذلك لا يجوز للقاضي الإداري الحجز على أموال العمومية بدعوى المصلحة العامة وللحفاظ على سير المرفق العمومي بالشاكلة المعتاد عليها بدون أي خصائص.

وعليه فالقاضي الإداري لا يستطيع أن يأمر جهة الإدارة بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل معين، كما لا يجوز له أن يحل نفسه محل جهة الإدارة في القيام بعمل، أو إجراء معين وهو من صميم اختصاصها<sup>٢٧٠</sup>.

---

<sup>٢٦٩</sup> العصار، يسرى محمد. ٢٠٠٠. مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية. ص٧.

<sup>٢٧٠</sup> فريدة مزياني وأمنة سلطاني. ٢٠١١. "مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية". مجلة المفكر. العدد (٧). نوفمبر. ص١٢٢.

وكما يجدر الإشارة أن مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر الحلول محلها، قد استمر لمدة طويلة كان فيها هذا الحظر مقدسًا، لا يمكن للقاضي الإداري أبدًا أن يتجاوزه، وهذا بسبب الظروف السياسية والتاريخية التي صاحبت وجود هذا القضاء، والتي كانت السبب المباشر وراء فرض هذا الحظر في القانون الفرنسي، وهنا يطرح السؤال لماذا لا يتم إصدار قانون يحد من مبدأ الحظر كحل للحد من تفتشي هذه الظاهرة في الامتناع عن التنفيذ للأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة؟ وستحدث لاحقًا عن هذا الحل بشيء من التحليل والتمحيص مستندين في ذلك على آراء بعض الفقهاء والدارسين، حيث إن هناك اتجاه مؤيد للحظر والاتجاه آخر منكر لهذا المبدأ.

ولا شك بأن غياب قاضي التنفيذ الإداري والاعتماد فقط على القاضي الإداري له أثر بالغ على تنفيذ الأحكام، وسندرج هذه العائق القانوني في الفقرة الموالية.

#### ثانيًا: غياب قاضي تنفيذ إداري والاكتفاء بقاضي التنفيذ العام:

يجد المتابع في هذا المجال بأن النظام القضائي الاتحادي لا يوجد فيه محكمة للتنفيذ الإداري، أو قاضي التنفيذ الإداري، لذلك فإن تنفيذ الأحكام الإدارية يتم بمعرفة قاضي التنفيذ العام الذي يتبع في تنفيذه الأحكام الإدارية ذات القواعد والمواعيد والإجراءات التي يتبعها عند تنفيذه للأحكام العادية، وقاضي التنفيذ، محكمة قائمة بذاتها، لها اختصاصاتها التي حددها القانون والتي لا تختص بها غيرها من المحاكم. وتتألف محكمة التنفيذ من قاض فرد. وتتبع أمامها الإجراءات التي تتبع أمام المحكمة الابتدائية، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك. وتتعدد محاكم التنفيذ، بقدر تعدد المحاكم الابتدائية<sup>٢٧١</sup>.

<sup>٢٧١</sup> عبدول، عبد الوهاب. ٢٠١٢م. إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسبل مواجهتها. ورقة في المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدور العربية. أبو ظبي. سبتمبر. ص ٣.

ولعل التأخر أو التعثر في التنفيذ للأحكام يعود سببه إلى غياب أو عدم وجود قاضي تنفيذ إداري.

وهو ما يمكن تفسيره هنا بتباين المواقف وتغايرها أثناء التنفيذ للحكم الإداري.

ثالثًا: غياب الآلية الخاصة لتنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهات إدارية محلية:

إن القوانين التي تناولت اختصاصات المحاكم الاتحادية والمحلية قد قضت بأن المحاكم الاتحادية تنفرد النظر في النزاعات والدعاوى الإدارية على أن الاتحاد يكون أحد اطرافها، إما مدعى عليه أو مدعي، بيد أن الناظر في القوانين التي تناولت اختصاصات القضاء بين المحكمتين المحلية والاتحادية؛ لم تتطرق من قريب أو من بعيد ما يتعلق بالتنفيذ للأحكام التي تصدر لصالح الإدارة الاتحادية ضد الإدارة المحلية<sup>٢٧٢</sup>.

وبالرغم من قيام المحكمة المحلية بتطبيق القانون بشأن الإجراءات المدنية وأحكامها وقواعدها، فإن ظاهر الأمر يبدو وجود بعض التعقيدات والصعوبات خاصة إذا كان الحكم الذي ينفذ اتحاديا يتم تنفيذه أمام محكمة اتحادية، باعتبار أن التنفيذ لأحكام القضاة الاتحاديين والمحلي محكوم بقواعد القانون الاتحادي رقم ١١ لسنة ١٩٧٣م بشأن التنظيم للعلاقات القضائية بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، حيث نص القانون ذاته في مادته الخامسة عشر بأنه "لا يسرى هذا القانون على الأحكام التي تصدر ضد سلطات الإمارات المطلوب إليها التنفيذ أو ضد أحد موظفيها عن أعمال قام بها بسبب الوظيفة"<sup>٢٧٣</sup>.

إضافة إلى وجود الإجراءات الخاصة ببعض الإمارات بما يخص النزاعات الإدارية تنظم بقواعد قانونية محلية خاصة بالإمارة. وعليه تظهر الإشكالية ذات العلاقة بتنفيذ أحكام إدارية ضد جهات الإدارة المحلية<sup>٢٧٤</sup>.

<sup>٢٧٢</sup> المرجع السابق نفسه.

<sup>٢٧٣</sup> المادة ١٥ من القانون الاتحادي بشأن تنظيم العلاقات القضائية لسنة ١٩٧٣م.

<sup>٢٧٤</sup> عبدول. ٢٠١٢م. إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسبل مواجهتها. ص ٣.

#### رابعاً: غموض منطوق الحكم وصعوبة تفسيره:

يعتبر غموض منطوق الحكم من أهم الأسباب التي تقف أمام تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، لأن الغموض الذي يظهر في منطوق الحكم الإداري، من حيث عدم الوضوح في العبارات والمصطلحات ودلالة الألفاظ، أثر كبير في تأخر تنفيذ الحكم، وقد يكون الغموض ناتج عن التعدد والاختلاف في التفسير والتأويل والاجتهاد عند التنفيذ. فضلاً عن كونه سبباً في رفع الإشكالات أو حتى الطعون.

يرى الباحث بأن الحكم هو سبب الامتناع وذلك لعدم وضوح وغموض منطوق الأحكام القضائية فضلاً عن عدم تحديد المنفذ عليه، مما يجعل الحكم عائقاً لتنفيذه، ومثال ذلك كأن تأتي بعض الأحكام بصيغة تفسير لقانون معين دون توضيح من هذا التفسير أو توضيح الغرض منه.

وعليه فكلما كان حكم القاضي قد اتسم بالوضوح في منطوقه ودلالة ألفاظه ومصطلحاته ولا يحتاج إلى مزيد تفسير أو تأويل أو اجتهاد؛ كان عاملاً في سرعة التنفيذ. إضافة إلى تحديد الجهة الإدارية الملزمة بالحكم مما يسهل عملية محاسبة الإدارة عند التقصير في التنفيذ.

وفي نفس السياق أكد القاضي بندر بن عبدالرحمن الفالح أن هناك أسباب نظامية وقانونية قد تكون عائقاً ومانعاً للتنفيذ من قبل الجهة الإدارية، وتحتل أن تكون الأسباب غير واقعية وغير حقيقة في الأصل وقد استغلتها الإدارة في عدم التنفيذ، وغالباً ما تكون الأسباب واقعية وحقيقة وهي تتعلق بالإجراء أو بالنص النظامي أو بحكم قضائي نفسه مما يتعذر على الجهة الإدارية في التفسير أو الفهم<sup>٢٧٥</sup> - كما وضحنا في الفقر السالف الذكر - وغير ذلك من الأسباب الجوهرية التي تعيق الإدارة في تنفيذها على الوجه الصحيح، فضلاً عن عدم تمكنها من بيان الحقوق والمراكز النظامية التي يرتبها الحكم، وعليه فإنه يجب على

<sup>٢٧٥</sup> الفالح، بندر بن عبدالرحمن. ٢٠١٢م. تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري. المملكة العربية السعودية. د.ن. ص. ١٠.

الجهة الإدارية سرعة العودة والرجوع إلى السلطة القضائية أو المحكمة التي أصدرت الحكم من أجل الحصول على تفسير واضح مع بيان الكيفية في تنفيذ الحكم<sup>٢٧٦</sup>.

### المطلب الثاني: الأسباب ذات الطبيعة الواقعية الحائلة دون تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

يمكن أن تصبح أسباب عدم التنفيذ للحكم القضائي من قبل الجهة الإدارية غير حقيقية وغير واقعية؛ حينما تنذر الجهة الإدارية بهذه الأسباب ذات الطبيعة الواقعية من أجل تجنب تنفيذ الأحكام القضائية الصادر ضدها، وهي كالاتي:

١- **دواعي النظام العام (الأسباب المتعلقة بالأمن والنظام العام):** يمكن أن يكون سبب امتناع الإدارة عن التنفيذ للحكم القضائي بشكل مؤقت أو دائم من أجل الحفاظ على النظام والمصلحة العامة تتعلق بالصحة أو الأمن العام ونحو ذلك<sup>٢٧٧</sup>؛ ومن الأمثلة على ذلك، إزالة مكان للعبادة خاص بطائفة معينة، قد يؤدي إلى الإخلال بالنظام والأمن العام، أو إزالة مجلس أو مركز يجتمع فيه أفراد القبيلة ووجهائها، مما سيترتب إلى إزالتها ظهور أعمال تخريبية وخلق اضطرابات وفوضى في النظام والأمن العام، ومن ثم فإنه سيتطلب من المحكوم له أن يتقدم بطلب تعويضه عن الضرر، من غير أن ترغم الإدارة عن العدول في قرارها بالطعن.

وعليه يرى الباحث فإن أهمية الحفاظ على النظام والمصلحة العامة المتمثلة في الصحة والأمن والسكنى تعد الغاية الأسمى والسامية للمجتمع، ولكن قد تتخذ الإدارة من تحقيق ذلك مسوغا للامتناع عن التنفيذ للأحكام الإدارية، وبالتقدير لاعتبارات الحفاظ على النظام والمصلحة العامة لما تشكله للمجتمع

<sup>٢٧٦</sup> الظاهر. خالد خليل. ٢٠٠٩. القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء قضاء التعويض دراسة مقارنة.

الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد. ص: ٢٨٢.

<sup>٢٧٧</sup> الدغشير، فهد بن محمد بن عبد العزيز. ١٩٩٢. رقابة القضاء على قرارات الإدارة. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٣٣٦.

من ضرورة وأهمية كبيرة، والتي تدعو السلطة التنفيذية إلى إرجاء تنفيذ الحكم لحين زوال الأسباب التي تجعله متعارضاً مع النظام العام، إلا إن ذلك لا يعطيها الحق في رفض هذا التنفيذ صراحة أو ضمناً، كما يتعين على الإدارة فحص كل حالة على حده، ولا تتخذ من الامتناع عن تنفيذ الأحكام أسلوباً عاماً تستخدمه ضد كل حكم لا يروقها ويقف أمام مصالحتها. وعليه فإذا كان الحفاظ على الأنظمة والمصلحة العامة تعد ضرورة وأهمية كبيرة للجمع، فإنه لا يتطلب من قبل السلطة التنفيذية إرجاء أو إنتظار تنفيذ الحكم القضائي حتى زوال أسباب وموانع تنفيذها.

وقد أكدت ذلك المحكمة الإدارية بمصر في حكمها الصادر بتاريخ ١٠/١/١٩٥٩ حيث قضت: "لكن 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 تداركها كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام، فيرجع عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة قدرها أو أن يعرض صاحب الشأن إن كان لذلك حل<sup>٢٧٨</sup>.

وفي نفس الموضوع قد نقضت المحكمة الاتحادية بدولة الإمارات العربية المتحدة حكماً قضى برفض دعوى أقامتها موظفة ضد جهة عملها بسبب إنهاء خدمتها من دون وجه حق، على حد ادعائها، موضحة أنها بدأت العمل في أبريل ٢٠١٨م، بوظيفة إدارية إلى أن تم إنهاء خدمتها من دون وجه حق، إذ بينت المحكمة أن حكم محكمة الاستئناف بتأييد حكم أول درجة لم يتحقق من تاريخ علم المدعية بالقرار وميعاد الطعن فيه، فقد وضحة أن المادة ٨٤ مكرر من قانون الإجراءات المدنية تنص على أن ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء هو شرط متعلق بالنظام العام، وللقضاء الإداري أن يتصدى لبحث توافر هذا الشكل من

<sup>٢٧٨</sup> شطناوي. فيصل. ٢٠٠٦. الأحكام القضائية الإدارية ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ. الأردن: الجامعة الأردنية. عمادة البحث العلمي.

تلقاء نفسه ومن دون أن يطلب منه ذلك، ولا تقبل الدعوى بعد مضي ٦٠ يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن به، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً، وإذا تم التظلم من القرار فإن ميعاد الـ ٦٠ يوماً لرفع الدعوى يبدأ من تاريخ رفض جهة الإدارة الصريح أو الضمني للتظلم، حسب الأحوال.

وأشارت إلى أن الثابت من صحيفة الدعوى أن المدعية طلبت إلغاء قرار إنهاء خدمتها الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٢/١٩، مؤكدة أنها تظلمت من القرار، وأخطرت برفض التظلم منه بتاريخ ٢٠١٩/٤/٨، وتمسكت جهة الإدارة منذ بدء النزاع بأن آخر يوم لرفع الدعوى هو ٢٠١٩/٦/٩، ومن ثم تكون الدعوى التي رفعتها المدعية في ٢٠١٩/٦/١٢ غير مقبولة. وانتهت إلى أن الحكم لم يبحث ميعاد رفع الدعوى وفق القواعد القانونية المشار إليها، وترتيب الأثر القانوني عليها، باعتبار أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء من النظام العام، واكتفى بتأييد حكم أول درجة<sup>٢٧٩</sup>.

يتضح للباحث هنا بأن السبب الحقيقي والواقعي من امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري هو النظام العام، لأن ميعاد الدعوى الإلغاء حسب مادة ٨٤ من قانون الإجراءات المدنية، محدد في ٦٠ يوم بعد التاريخ من إعلان صاحب الشأن به، أو نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً<sup>٢٨٠</sup>، وبالتالي فإن أي دعوى قدمت بعد انقضاء التاريخ المحدد له وفق المادة فإنها لا تقبل، وميعاد الطعن هو من النظام العام كما تأكد عليه المادة السالفة الذكر، ولكن المعيب في ذلك أن المحكمة لم تبحث وتتأكد من الواقعة من أجل التحقق من التاريخ العلم اليقيني المتعلق بقرار المطعون فيه والموعد الذي حدد فيه الطعن.

<sup>٢٧٩</sup> عابد. أحمد. ٢٠٢٠م. "موظفة تقاضي جهة عملها اعتراضاً على إنهاء خدمتها". جريدة الإمارات اليوم، ١٢ أكتوبر.

<sup>٢٨٠</sup> المادة ٨٤ من قانون الاجراءات المدنية لسنة ٢٠٢١م.

٢-دواعي المصلحة العامة: قد يكون هذا السبب مما تستند إليه الإدارة في عدم تنفيذها للحكم القضائي

الإداري<sup>٢٨١</sup>، فإن عبارة أو مصطلح المصلحة العامة مدلولها واسعة يصعب تحديدها، ورغم ذلك تتخذها الإدارة كذريعة لتخفي الرغبة الحقيقية في عدم التنفيذ للحكم القضائي الذي صدر ضدها بشكل كلي أو بشكل جزئي أو ناقض لا تتحقق مع تنفيذها الهدف من إصداره، متجاهلة أن في احترام أحكام القضاء الإداري تحقيق حقيقي لتلك المصلحة، حيث تتضمن تلك الأحكام تصويب السلوك الخاطئ للإدارة، والذي يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة المتمثلة في ثقة الأفراد في جهاز القضاء الذي يعد من أهم القطاعات العامة في الدولة، وتكون الثقة بأحكام القضاء منعدمة فيما لو كانت خالية من الصيغة الإلزامية في التنفيذ، والتي بموجبها تكون الإدارة مدفوعة إلى هذا التنفيذ كرهاً إذا لم تقم به طوعاً<sup>٢٨٢</sup>.

ونفهم مما سلف ذكره بأن الغموض في مدلول مصطلح المصلحة العامة، ستكون ذريعة للإدارة كي تستند على هذا الدافع من أجل الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضدها، لذا لا يجب على الإدارة الميل لهذه الذريعة وامتناعها على تنفيذ الأحكام القضائية لكونها في الأصل أساس المصلح العامة وضمن احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون الذي يصونه الدستور.

وفي هذا الصدد يقول القاضي بندر بن عبد الرحمن في ذلك مفاده بأن الإدارة كثيرة ما تتخذ مصطلح المصلحة العامة كذريعة للتصل والهروب من المسؤولية التي تناط إليها وخاصة في التنفيذ للأحكام القضائية، لذا فلا يجوز للجهة الإدارية الهروب والتصل من مسؤوليتها في سرعة التنفيذ للأحكام التي تصدر ضدها بهذه الحجة؛ لأن تنفيذ الأحكام القضائية نابع أساساً من تحقيق المصلحة العامة التي هي احترام

<sup>٢٨١</sup> عبدول. ٢٠١٢م. إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسبل مواجهتها. ص ٥.

<sup>٢٨٢</sup> حسين، ساكار. ٢٠١٨م. مسؤولية الموظف العام المتمتع عن تنفيذ الأحكام القضائية دراسة تحليلية مقارنة. القاهرة: المركز العربي. ط ١.

النظام وطاعة أحكام القضاء وتحقيق الاستقرار الاجتماع<sup>٢٨٣</sup>. وكذلك فإنه لا يجوز استهداف تحقيق المصلحة العامة عن طريق غير مشروع ومخالف للنظام<sup>٢٨٤</sup>.

### ٣- البند المالي المستقل لتنفيذ الأحكام (نقص الاعتمادات اللازمة لتنفيذ):

بالإجمال يمكن تصور سبب امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي هنا عند أدائها الحكم بتعويض مبلغ من المال لصالح المحكوم له، وتكن الصعوبة في أنها تتعلق بشكل أساسي لمبدأ سنوية الميزانية المعمول به في بعض الأنظمة الإدارية سواء ذات القانون العام أو القانون الخاص، إذ يكون تأخرها عن التنفيذ للحكم القضائي الإداري الذي صدر ضدها من غير أن يكون لديها القصد السيء مسبقاً؛ وإنما بسبب صعوبة حقيقة وواقعة تتمثل في أن البند المالي لم يكن مستقلاً وموجوداً بشكل خاص ضمن بنود أبواب ميزانيتها لتمويل تنفيذ الأحكام القضائية التي قد تصدر في مواجهتها<sup>٢٨٥</sup>.

ففي الواقع الأمر يجد الباحث بأن أغلب حالات الامتناع عن التنفيذ للحكم القضائي الإداري الذي صدر ضد الإدارة لا يكون سببها راجع دائماً إلى تجاهل الإدارة لمبدأ حجية الشيء المقضي به وإنما إلى وجود صعوبات حقيقية وواقعية تعترضها أثناء تنفيذ تلك الأحكام كنقص الاعتمادات المالية، فإن نقص الاعتمادات المالية يتعلق أساساً بمبدأ سنوية الميزانية المعمول به في بعض الدول، ومعناه أن ميزانية المؤسسات الإدارية يتم تخصيصها سنوياً، وبالتالي فإنه عند صدور حكم يقضي على الإدارة بأداء مبلغ مالي فإن تنفيذ هذا الحكم يصطدم بغياب اعتمادات محصنة أو نقصها لهذا الغرض داخل الميزانية، وحرصاً منها على الإبقاء على توازن ميزانيتها في ما يخص المصاريف والمداخيل، وفي حال وجود حكم يقضي

<sup>٢٨٣</sup> العصار، يسرى محمد. ٢٠٠٠م. مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة دراسة مقارنة. ص ١٣٠، وحسني، عبد الواحد. ١٩٨٤م. تنفيذ الأحكام الإدارية. القاهرة: عالم الكتب القاهرة. ص ٤٢٩.

<sup>٢٨٤</sup> العصار، يسرى محمد. ٢٠٠٠م. مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة دراسة مقارنة. ص ١٣٠، وحسني. ١٩٨٤م. تنفيذ الأحكام الإدارية. ص ١٣٠.

<sup>٢٨٥</sup> عبدول. ٢٠١٢م. إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسبل مواجهتها. ص ٥.

بأدائها لمبلغ كبير فإن ذلك غالبًا ما يؤثر على توازن الميزانية، ويحتم على الإدارة تأجيل تنفيذ الحكم إلى ما لا نهاية أو يتم تبعًا لذلك انتظار برجة الاعتمادات المناسبة خلال السنة المالية الموالية، فالكثير من المؤسسات والهيئات الإدارية وخاصة الصغيرة لا يتعدى حجم ميزانيتها بعض ملايين من دراهم في حين تواجه بتنفيذ حكم صادر ضدها يقضي عليها بأداء مبلغ كبير قد يؤثر بشكل كبير على الميزانية، أو في بعض الأحكام ممكن أن يفوق الحجم الإجمالي لميزانيتها السنوي، بمعنى لو قامت الإدارة بتأجيل كل الالتزامات، وقامت بالامتناع عن تسليم الأجور للموظفين بناء على التنظيم المالي السنوي المحدد، فإن الاعتمادات المالية المتاحة لها غير كافية، وهذا ما يطرح عدة تساؤلات هنا فيما يتعلق بمآل كثير من الأحكام الإدارية التي تنتظر التنفيذ.

وعلى عكس ذلك فإن بعض المؤسسات القليلة التي تنهج سياسة استباقية وتعمل على برجة الاعتمادات في الباب المخصصة بميزانيتها السنوية لتنفيذ الأحكام القضائية وذلك بشكل مسبق، على اعتبار أنها تكون على علم بالدعاوي الرائجة ضدها ولها صورة تقريبية عن المبالغ التي قد يحكم بها عليها، وعليه فإنه ينبغي على جميع الإدارات أن تقوم بتنظيم الميزانية بناء على دراسة ما ستسفر عنه أحكام القضاء من مبالغ مالية، أي إعداد دراسات توقعيه وتقنية بشكل سنوي تأخذ بعين الاعتبار عدد الأحكام النهائية الصادرة، بالإضافة إلى توقع الأحكام التي ستصدر وحجم المبالغ المحكوم بها من أجل تدير تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

وفي نفس السياق يرى الباحث أن مراجعة الإدارة للعقود المبرمة مع الجهات الأخرى ضرورة ملحة لتفادي العجز المتوقع في الميزانية وإضافة المبالغ واعتمادات مالية في ميزانية الإدارة لمواجهة مثل هذه الظروف والحالات الاستثنائية في حالة كان على الإدارة دفع مبلغ معين للمحكوم له، مثل شركات التطوير العقاري

في دولة الإمارات العربية المتحدة وما تقدمه من ضمانات مادية لاستيفاء الشروط الموضوعية في العقد المبرم بينها وبين الجهات الأخرى.

وفي الأخير يجب الإشارة إلى أن هذه الصعوبة أو السبب في عدم التنفيذ للحكم القضائي مؤقت؛ كون الجهة الإدارية تكون مجبرة بالحصول على الاعتمادات المالية اللازمة للتنفيذ في نفس السنة المالية أو التي تليها.

#### ٤- الإطار العام للجهاز الإداري وهيكلته وتكوينه:

يصطدم في بعض الأحيان حالات التطبيق للقواعد التنفيذية بالصعوبات والأسباب المتصلة بطبيعة الجهاز الإداري؛ حيث أنها على اعتبار شخص معنوي تختلف عن الفرد في عدة جوانب منها التنظيم والهيكلية والمهام، وهو ما يكون مدعاة إلى التأخير والتعقيد في اتخاذ قرار إداري، وبالتالي التأخير بإجراء التنفيذ لاسيما إذا كانت قرارات الإدارة تخضع لمداولات أو موافقات أو اجتماعات أو بحاجة لمصادقة من جهات معينة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعقيد مسألة التنفيذ نتيجة تعدد إجراءات أو مستويات اتخاذ القرار<sup>٢٨٦</sup>.

#### ٥- إعادة هيكلة جهة الإدارة:

بمقتضى المادة ١١١ من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بدولة الإمارات: "يجوز إنهاء خدمة الموظف بناء على الآثار المالية والإدارية الناتجة عن إعادة هيكلة الوحدات التنظيمية أو الوظائف فيها وذلك بالتنسيق مع الهيئة"<sup>٢٨٧</sup>.

<sup>٢٨٦</sup> مقالة منشورة على الانترنت بعنوان "إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في المادة الجبائية. الرابط: <https://www.marocdroit.one> تاريخ التصفح: ٢٠٢٢/٥/٤م.

<sup>٢٨٧</sup> المادة ١١١ من قانون الاتحاد بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية لسنة ٢٠٠٨م، وتم تعديل المادة في القانون المعدل لسنة ٢٠١٨م إلى المادة ١٢٤ ونصها: تنتهي خدمة الموظف لأي من الأسباب الآتية: ١. الاستقالة. ٢. بلوغ سن الإحالة إلى التقاعد. ٣. الوفاة. ٤. عدم اللياقة الصحية. ٥. عدم الكفاءة الوظيفية. ٦. صدور مرسوم تحادي. ٧. الإقالة بقرار من مجلس الوزراء. ٨. الفصل من الخدمة.

وعليه فإن إعادة هيكلة الجهة الإدارية؛ عبر تعديل وتغيير المهام والوظائف أو الاختصاصات، أو بضم الإدارة إلى الوزارة، أو تغيير مسمى الجهة الإدارية وإلغاء الإدارة كشخص معنوي، يؤدي إلى ضياع حق الشخص المنفذ له قبل الإدارة، وعليه فإن يتطلب وضع القوانين والإجراءات التي تنظم الجهة المسؤولة وتحدد المهام عند إعادة الهيكلة الإدارية، لكي يتمكن من الاستيفاء لحقوق الأشخاص تجاهها، والحفاظ على تلك الحقوق.

فقد قضت محكمة الاستئناف بإلغاء الحكم الابتدائي للمحكمة الاتحادية العليا الذي رفض الدعوى التي أقامها موظف في دعوى إدارية، الذي طالب فيها بإلزام جهة عمله بإلغاء قرار إنهاء خدمته في وظيفة سكرتير تنفيذي التي شغلها من عام ٢٠١٢ إلى أن أنهيت خدمته في عام ٢٠١٩ من دون سبب مشروع، ولم تصرف له الإدارة مستحقاته وفق القانون، وطلب إعادته إلى وظيفته والحكم له بتعويض عن الفصل التعسفي، وصرف فروق بدل المؤهل العلمي عن ٥٧ شهرًا، وفروق علاوة بدل طبيعة العمل، والقضاء للمدعي بمبلغ ٥٢ ألف و٥٠٠ درهم، ولكن لم ترضِ جهة العمل هذا الحكم، فطعن عليه أمام المحكمة الاتحادية العليا، وقالت المدعى عليها-جهة العمل- في طعنها إن «الحكم خالف القانون، إذ أقام قضاءه على ما حصله خبير الدعوى في تقريره من أحقية الموظف صرف علاوة المؤهل العلمي وبدل طبيعة العمل، فإن القرار الإداري الذي يمنح بدل المؤهل العلمي للموظفين، تم وقف العمل به بقرار من مجلس الإدارة، فضلًا عن أن الموظف لا يستحق هذا البديل، لعدم معادلته للشهادة العلمية التي تسمح له باستحقاقه، فضلًا عن أنه لا يستحق أيضًا هذا البديل وفق القواعد التي ينظمها نظام شؤون الموظفين،

---

بقرار يتعلق بمخالفة إدارية أو العزل بحكم قضائي. ٩. سحب جنسية الدولة أو سقوطها عن الموظف. ١٠. عدم تجديد القعد أو إنجائه قبل انتهاء مدته. ١١. الانقطاع عن العمل بدون مبرر مقبلو لمدة عشرة أيام عمل متصلة أو عشرين يوم منفصلة خلال السنة الواحدة. ١٢. إعادة الهيكلة. ١٣. الإحلال وفقا لخطط توظيف وظائف غير المواطنين على أن يعطى الموظف مهلة شهرين قبل إنهاء خدماته".

كذلك لا يستحق علاوة بدل طبيعة العمل، لكونه نقل من وظيفته الأصلية إلى وظيفة أخرى، وتم تسكينه عليها، وهذه الوظيفة لا تتضمن بدل طبيعة عمل<sup>٢٨٨</sup>.

ويتبين للباحث مما سبق بأن الإدارة قد لجأت إلى إعادة هيكلة جهة الإدارة من أجل الامتناع عن تنفيذ حكم الإداري حيث قامت بتغيير بعض القوانين الداخلية للإدارة بوقف العمل بمنح بدل المؤهل العلمي للموظفين بقرار من مجلس الإدارة، وكذلك القواعد الخاصة التي شؤون الموظفين، وهذه الأعمال الإدارية تعتبر خاصة، حيث يستحيل على المحكمة التدخل فيها.

#### ٦- صعوبات مادية:

إن الصعوبات المادية من الأسباب الهامة في امتناع الإدارة عن التنفيذ للحكم القضائي، ورغم ذلك فقد استقر القضاء الإداري على عدم الاعتداد بتلك الأسباب ما لم تكن لها مستندات حقيقية<sup>٢٨٩</sup>، فالإدارة عندما تتخذ هذه الصعوبة كذريعة للامتناع فإن بعضها قد تكون سببا واقعا وحقيقيا تمنعها من تنفيذ الحكم القضائي، وأحيانا يستحيل تنفيذه بشكل أساسي، ولكن في الجهة المقابلة قد تلجأ الإدارة للتهرب من التزامها بتنفيذ الأحكام الإدارية التي تصدر ضدها إلى خلق الإشكال في التنفيذ، وهي إن كانت تستعمل حق من الحقوق التي أقرها القانون من أجل ضمان تحقق المصلحة العامة، فضلا عن تنفيذ أحكام القضاء إلا إنها تقوم باستخدام الوسيلة المشروعة لتحقيق الغاية غير المشروعة<sup>٢٩٠</sup>.

فنفهم مما سبق أن الإدارة تركز في امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي على الصعوبات المادية، ولكن تثار من جهة الإدارة التي قد تجد في الصعوبات المادية التي تعترض طريق التنفيذ سببًا لتبرير امتناعها عن تنفيذ حكم صادر ضدها، من غير وجود أساس في القانون أو واقع الأمر.

<sup>٢٨٨</sup> عابد، أحمد، "الاتحادية العليا تؤيد عدم أحقية موظف بدلي المؤهل وطبيعة العمل". جريدة الامارات اليوم. ٢٦ أكتوبر ٢٠٢٠م.

<sup>٢٨٩</sup> حسني. ١٩٨٤م. تنفيذ الأحكام الإدارية. ص ٤٣٣.

<sup>٢٩٠</sup> فتيحة، هنيش. ٢٠١٣م. ضمانات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية. (رسالة ماجستير). جامعة محمد خيضر. ص ٢٩.

وعليه يشترط في صعوبة التنفيذ المادي الوصول مرحلة المستحيل وتكون واقعية وحقيقية، حيث لا يكون هناك تكليف في المستحيل، ويجب كذلك توافر حسن النية لدى الموظف المعني بتنفيذه<sup>٢٩١</sup>، أما إذا كانت تلك الصعوبات لا تصل إلى حد الاستحالة التي تمنع التنفيذ، أو كانت من صنع الإدارة، عندها من المفروض أن تثار المسؤولية تجاهها<sup>٢٩٢</sup>.

### المطلب الثالث: الأسباب الأخرى لامتناع الإدارة عن التنفيذ

إضافة إلى ما تم الإشارة إليها من أسباب الامتناع فإن هناك العديد من الأسباب الحقيقية التي تكون عاملاً أساسياً في امتناع الجهة الإدارية عن التنفيذ للأحكام القضائية التي تصدر ضد الإدارة، وتتمثل في الأمور التالية:

#### أولاً: دوافع بيروقراطية (التنظيم الشكلي العام للإدارة)

قد يكون البيروقراطية الإدارية السبب الحقيقي وراء قيام الإدارة بالامتناع عن التنفيذ للأحكام الإدارية التي تصدر تجاهها، وهو ما تعاني منه غالبية الأنظمة الإدارية في العالم، ويعتبر من أصعب الأسباب التي تعيق تنفيذ الأحكام، كون الإدارات بفطرتها تميل إلى إعاقه أي قوة جديدة تشكل تهديداً لمراكزها والحفاظ عليها، إذ تقوم بمحاولة الحد من الرقابة القضائية على تصرفاتها قدر المستطاع بوصفها الخصم الذي يسعى إلى الكشف عن الأخطاء الصادرة عن الأعمال والتصرفات والقرارات، فالإدارة تسعى جاهدة عبر الوسائل المختلفة إلى تعطيل العمل القضائي الذي يمثل الوسيلة الفعالة لمراقبة الإدارة، بحيث لا يتحقق مضمون

<sup>٢٩١</sup> براهمي. ٢٠١١م. الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ص ١٦٣.

<sup>٢٩٢</sup> الدخيل. أحمد خلف حسين. د.ت. "دور القاضي الإداري في تنفيذ القوانين والقرارات المالية". مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية والسياسية. ص ١٨٠.

النشاط القضائي، فإجراءات تنفيذ الحكم وإن كانت تدخل في نطاق اختصاص السلطة الإدارية إلا أنها جزء لا يتجزأ من العمل القضائي الذي يهدف إلى تطبيق القانون على ما عرض عليه من وقائع<sup>٢٩٣</sup>.

وعطفا على ما سبق فقد يكون تأخير الإدارة في التنفيذ للحكم سببه مبررا نظرا لكون التنفيذ قد يتطلب إجراءات معقدة نظاميا أو لائحيا أو عدم استيعاب الإدارة لكيفية تنفيذ الحكم وفقا للمتقضى الصحيح أو ترتيب وظائف لعدد هائل من العاملين والموظفين ونحو ذلك، وقد قضت محكمة الشارقة الاستئنافية الاتحادية برفض دعوى الطاعن بالتعويض عن إنهاء الخدمة، كون الإعادة للهيكلية الإدارية من أهم الأسباب في الإنهاء لخدمة موظف من غير اشتراط التسبب للقرار، ويخضع لمطلق سلطتها التقديرية، طالما لم تسيء استخدام هذه السلطة<sup>٢٩٤</sup>.

#### ثانيا: الدوافع الشخصية:

قد يكون تعطيل تنفيذ الأحكام بسبب الدوافع الشخصية، وخاصة لو أن التنفيذ منوط بالموظف، وهو في حقيقة الأمر الخصم للمحكوم له، فيستغل الموظف سلطات وظيفية، من خلال وضع الصعوبات المادية والعراقيل القانونية في تنفيذ الحكم، كأن يقوم بالتعيين أو الترقية لموظف ما في الوظيفة نفسها والتي ينبغي أن يعود إليها المحكوم له إعمالاً للحكم وهو ما استنكره القضاء الإداري دائما، وقد بلغت النوازع والدوافع الشخصية مداها، حيث أعلن المسؤولون عن دوافعهم الشخصية بصراحة على أوراق التنفيذ ودون أن يضعوا في اعتبارهم أن ما يعلنوه يمثل إهدار لحجية الشيء المقضي به احتقارا لقدسية الأحكام القضائية<sup>٢٩٥</sup>.

<sup>٢٩٣</sup> الليثي، محمد سعيد. ٢٠٠٩م. امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الادارية الصادرة في ضدها الأساليب الأسباب كيفية المواجهة دراسة مقارنة. مصر: دار أبو المجد للطباعة بالهرم. ط١. ص ٣٣٤.

<sup>٢٩٤</sup> حكم محكمة الشارقة الاستئنافية الاتحادية بالإمارات، الطعن رقم ٢١ لسنة ٢٠١٩م. إداري. جلسة تاريخ ٢٠١٩/١٠/٢م.

<sup>٢٩٥</sup> الليثي. ٢٠٠٩م. امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الادارية الصادرة في ضدها، ص ٣٣٤.

في نفس السياق إن طبيعة الهيكل الإداري البسيط لبعض الجهات الإدارية يجعل التواصل مباشرًا لأعضاء الإدارة والموظفين فيها، وهذا الأمر سيعيق تنفيذ الحكم، لوجود الخلافات الشخصية بين المسؤول والموظف الذي نفذ لصالحه، وخاصة إن الموظف المدعي قد اتخذ الإجراءات القضائية ضد القرار الذي صدر من قبل هذا المسؤول، وبالتالي سيؤدي إلى نشوء خلاف بين الطرفين، مما سيدفع بمؤلاء المسؤولين والمدراء إلى استغلال السلطة في التعمد للامتناع عن التنفيذ لصالح الموظف؛ بمسوغات ودوافع غير حقيقة وغير واقعية، أو التأخير في التنفيذ نكاية ب الموظف، وخاصة مع وجود صعوبات في إثبات التعمد للامتناع عن التنفيذ للحكم القضائي الإداري، فضلا عن عدم وجود المسؤولية الشخصية القانونية التي تترتب على تصرفاتهم وأفعالهم، وجزاءات تفرض عليهم بموجب القانون.

فعليه فإن للإدارة تعتمد على العديد من الأسباب لإخفاء السبب الشخصي الحقيقي لامتناعها عن التنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، كادعائها أنها قد أنهت خدمة الموظف المدعي بسبب عدم كفاءته الوظيفية وأنه لا يتماشى مع التطور التقني والفني لعمل الإدارة، واستمراره في الوظيفة قد يكبد الإدارة العديد من الخسائر، وقد يسقطها في العديد من الإشكاليات ولكن الحقيقة ليس كذلك، بل السبب الحقيقي لإنهاء الخدمة هو سبب شخصي محض، فحسب مقتضى المادة ١٢٨ من قانون الموارد البشرية للحكومة الاتحادية: "يجوز للسلطة المختصة بالتعيين إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم كفاءته الوظيفية في حال حصوله على تقييم سنوي وفقًا للمستوى والاطار الزمني الذي يحدده نظام إدارة للأداء لهذا الغرض"<sup>٢٩٦</sup>، فالتقييم السنوي لخدمة الموظف لا يمكن للقضاء أن يتدخل فيه، فالإدارة انطلاقًا من السلطة التي تتمتع بها والتي يكفلها لها القانون حسب المادة السالفة الذكر يمكن أن تعزل أحد الموظفين متذرعة

<sup>٢٩٦</sup> المادة ١٢٨ من القانون الاتحادي بشأن الموارد البشرية لسنة ٢٠١٨م.

بعدم كفاءته الوظيفية، وخاصة إنه من الصعب بيان تعنت الإدارة وتعتمدها لعدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها.

### ثالثاً: استحالة تنفيذ الحكم:

انطلاقاً من الفكرة الجوهرية - مبدأ- "لاتكليف بأمر مستحيل ولا الإلزام إلا على تأدية مقدور" فقد يكون من الاستحالة أن تنفذ الحكم لأسباب واقعية أو قانونية، حينها تكون للإدارة الحق في امتناعها عن تنفيذ أحكام القضائية؛ كون إلزامها يعتبر عاملاً ودافعاً إلى فعل لم يكن قادر عليه، حيث إن امتناع الإدارة عن التنفيذ للأحكام القضائية الإدارية قد يكون لاستحالة التنفيذ، وقد يكون مرجع الاستحالة هنا مبيناً على مبدأ قانوني، أو يكون مبنيًا على الحكم القضائي، وهي تسمى استحالة قانونية، وهذه الاستحالة يتم تحقيقها بإجراءات ثلاثة تتمثل في وقت تنفيذ الحكم والتصحيح التشريعي والإلغاء للحكم، فإذا ما قام المشرع بتصحيح قرارات الإدارة التي ألغيت بموجب حكم قضائي، فإن هذا التصحيح يحرر الإدارة من التزامها بتنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضدها<sup>٢٩٧</sup>.

ويقصد بالتصحيح التشريعي هو أن يقوم المشرع بالتدخل عبر إصدار قانون جديد يقضي بسرمان القرار الإداري غير المشروع، وتؤدي نتيجة تدخل المشرع إلى منع القاضي من أيمارس الرقابة- يمارس القضاء رقابته إما بالطعن بالإلغاء أو التعويض وهذا المعمول به في قانون الإجراءات المدنية الإماراتي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢- في قرار غير مشروع أو إعادة للقرار إلى نظام قانون بعد أن تم الإلغاء من قبل القاضي، فإذا أصدر التصحيح التشريعي فإنه سيتم تعطيل تنفيذ الحكم عملياً، وتكون الإدارة حينها قد تحررت من الالتزام بالتنفيذ، ومثال على ذلك أن يصدر حكم بإلغاء قرار إداري تأديبي في حق موظف عام، وأصبح لهذا الحكم حجته، في هذه الحالة لا يتصور طلب تنفيذ الحكم بأثر رجعي لمساس ذلك بقوة الأمر

<sup>٢٩٧</sup> أبو يونس، محمد باهي. ٢٠٠١م. الغرامة التهديدية. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة للنشر. ص ١٣٩.

المقضي<sup>٢٩٨</sup>. فالقاعدة العامة هي أن القرار الإداري التأديبي لا يسري على ما وقع من وقت إصداره، إلا إن ثمة استثناءات على هذه القاعدة تتمثل في حالة ما إذا صدر القرار التأديبي تنفيذياً ذا أثر رجعي أو تنفيذ الأحكام القضائية بإلغاء القرارات الإدارية<sup>٢٩٩</sup>.

كما تتحرر الإدارة من التزامها تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها، إذا أوقف تنفيذه سواء تم إيقاف تنفيذ الحكم تطبيقاً لقاعدة الأثر الواقف للطعن أو كان الإيقاف تطبيقاً لحكم قضائي صادر من محكمة الطعن بوقف التنفيذ ففي كلتا الحالتين تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي، كذلك ينعدم التزام الإدارة بالتنفيذ إذا ما ألغي الحكم ولا تثور مسؤوليتها لورودها على معدوم، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مسؤولية الإدارة لامتناعها عن تنفيذ حكم لا وجه لتنفيذه لانتهاه وجوده بحكم الاستئناف وإلغاء الحكم يمتنع على الإدارة تنفيذه لانعدام محل التنفيذ إذ إن إلغاء الحكم يعني إعدامه<sup>٣٠٠</sup>. وقد تكون استحالة تنفيذ الحكم استحالة واقعية فهي أما تتعلق بالمحكوم له شخصياً فتسمى استحالة شخصية وهذه تنشأ نتيجة ظروف تعلقت بالمحكوم له أدت إلى استحالة تنفيذ الحكم وليس معنى ذلك إن المحكوم له بفعله تسبب في هذه الاستحالة وإنما الظروف التي تعلقت به هي من تسبب بها كبلوغ المحكوم له سن التقاعد مما يتعذر معه إعادته لوظيفته تنفيذاً للحكم الصادر بإلغاء قرار فصله وإعادته لوظيفته إلا إنه يحق للمحكوم له طلب التعويض عما أصابه من ضرر من جراء قرار الإدارة المعيب بفصله، ومثال آخر إصابة المحكوم له بمرض لا علاقة له بمجال عمله وقد أدى إلى استحالة استمراره في العمل نتيجة لإثبات الملف الطبي أنه غير قادر على مزاولة وظيفته بشكل المعتاد وقد يتسبب في أخطاء مهنية متأثرة في سير الإدارة، رغم ذلك فإن للمحكوم له حق طلب التعويض عن عزله عن وظيفته.

<sup>٢٩٨</sup> عبد الفتاح. ١٩٩٠م. جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من الجرائم. مصر: دار الكتب والوثائق المصرية. ص ٧٢، ١٢٤، ١٣١.  
<sup>٢٩٩</sup> حسن، ع. ٢٠٠٥م. قانون القضاء الإداري. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة. ص. ٣٢.  
<sup>٣٠٠</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة. ٢٠١٣م. ضوابط إصدار الأحكام الإدارية والطعن عليها. القاهرة: المكتب الجامعي الحديث. ص ٢٢٤.

وقد تتعلق الاستحالة الواقعية بظروف غير عادية تكون أجدر وأولى بالرعاية ولا يكون أمام الإدارة مفر من تفضيلها على تنفيذ الحكم أو قد تكون هذه الظروف راجعة إلى سبب أجنبي لم تستطع الإدارة دفعه، مما يترتب عليه استحالة التنفيذ أو قد يتعلق الأمر بحكم وقف تنفيذ قرار إداري قد تم تنفيذه بالفعل كأن يصدر حكم بوقف تنفيذ قرار منح رخصة إنشاء عقار معين ولكن تبين أن أعمال البناء قد انتهت وتم تشييد المبنى تمامًا ففي هذه الحالة يستحيل تنفيذ الحكم لوروده على معدوم فإتمام تنفيذ القرار الإداري يحول دون قيام الإدارة بتنفيذ الحكم بوقفه<sup>٣٠١</sup>.

ونفهم من المثالين السابقين فيما يخص الظروف غير العادية أن بعض القضايا الإدارية قد تأخذ سنوات طويلة من أجل إصدار الحكم النهائي وذلك لصعوبة الإجراءات القانونية لبعض الأنظمة القضائية العربية، وما يزيد من صعوبة الأمر اعتماد طرفي النزاع على الدفع بنقض الحكم القضائي أمام المحاكم العليا وطلب إلغائه، كالمحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة التي ذكرناها سابقًا، ولهذا يستحيل في بعض الحالات تنفيذ الحكم القضائي الإداري من طرف الإدارة لأن الحكم صدر على المعدوم.

وهناك مثال آخر، كالحكم القضائي الإداري الذي يطالب الإدارة بتسليم وثائق معينة للمحكوم له، لكن عند التنفيذ يتضح أن تلك الوثائق قد تلفت نتيجة حريق أو سرقة، ومن ذلك نجد قضاء مجلس الدولة الفرنسية الذي فرض الغرامة التهديدية لإلغاء قرار لإجبار الإدارة على تسليم الوثائق المطلوبة تنفيذًا الامتناع عن تسليمها نتيجة لفقدانها مما يترتب عليه استحالة تنفيذه الحكم القضائي الإداري.

إلا إنه ينبغي التأكيد على أنّ الإدارة المعنية بالتنفيذ ينبغي ألا تكون المتسببة في إنشاء وضعيّة الاستحالة المادّية حتى تمتنع عن التنفيذ، فعلى سبيل المثال، قد تهدف الإدارة إلى إعاقَة إرجاع موظف إلى سابق وظيفته بموجب حكم قضائي إداري، فقد تقوم جهة الإدارة بإحداث تعديل على الهيكل التنظيمي -

<sup>٣٠١</sup> أبو يونس، محمد باهي. ٢٠٠١م. الغرامة التهديدية. الإسكندرية. دار الجامعة الجديدة للنشر. ط ١. ص ١٤٧.

تحدثنا عليه سابقاً- بحذف المركز الوظيفي الذي كان يشغله الموظف المعني وتتمسك تجاهه بالاستحالة  
المادية لتنفيذ الحكم.

وقد يكون سبب الامتناع عن التنفيذ أنه قد يؤدي إلى نتائج نظرية محضة فيستحيل معها تنفيذه  
عملياً مثال ذلك إذا كان القرار المطلوب إلغاؤه يندمج في عملية مركبة تنتهي بالتعاقد بين الإدارة والأفراد  
فهذه القرارات المنفصلة يمكن الطعن فيها مستقلة من الغير الذين رفضت الإدارة التعاقد معهم على خلاف  
القانون وهذا الإلغاء لو حكم به فلا أثر له في العقد المبرم بين الإدارة والغير إلا إذا حاولت الإدارة أو  
المتعاقد معها الاستناد إليه للتوصل إلى فسخ العقد ويكون ذلك بدعوى أخرى غير دعوى الإلغاء<sup>٣٠٢</sup>.

#### رابعاً: امتثال لأمر الرئيس الإداري:

إن طاعة الموظف الإداري لرئيسه أمر مفروض تملبه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها والقوانين الخاصة  
بكل إدارة، إلا أن هذه الطاعة يجب أن تكون مقصورة على ما يتعلق بالعمل وحده ولا تمتد إلى خارجه  
كالحياة الخاصة للموظف إلا إذا كانت الحياة الخاصة تؤثر في أداء الموظف لعمله، ويجب أن يكون الأمر  
صادرًا للموظف من رؤسائه المباشرين في نفس الوزارة أو المصلحة أو الإدارة على سبيل المثال، إلا أن هذه  
الأوامر الإدارية يجب أن تكون مشروعة حتى ينفذها الموظف الإداري المكلف، أما إذا كانت غير مشروعة  
فالأصل أن الموظف غير ملزم بتنفيذها إلا إذا نبهه رئيسه كتابة إلى أنّ ما أصدره إليه من أوامر تتعارض مع  
مبدأ المشروعية، فلو أصر الرئيس الإداري على موقفه كتابة وطلب تنفيذه ففي هذه الحالة يكون واجباً على  
الموظف الإداري التقيد بهذه التعليمات ويتحمل الرئيس المسؤولية الناتجة عن تنفيذ هذه الأوامر وفي جميع  
الأحوال ليس للرئيس الإداري أن يكلف أحد مرؤوسيه بارتكاب جريمة من الجرائم الإدارية كأمره بعدم تنفيذ  
الحكم القضائي الإداري الصادر ضده، أو أمره بتنفيذ أوامر مخالفة لما أصدرته المحكمة، فقد جرمت العديد

<sup>٣٠٢</sup> صلاح، يوسف عبد العليم. ٢٠٠٧م. أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. ص ٣٦١.

من الأنظمة الإدارية العربية والغربية، امتناع الإدارة عن التنفيذ الأحكام والذي يعتبر مساساً بمبدأ المشروعية وسيادة القانون، وعليه ليس على الموظف الإداري أن ينفذ الأمر الموجه إليه من طرف رئيسه إذا اتضح له أو علم بطريقة من الطرق أنه ينطوي على ارتكاب جريمة كما أسلف الذكر، وليس له أن يدفع بجهله للقانون بهذا الشأن فمن حق المرؤوس بل من واجبه الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي تشكل جريمة يعاقب عليها القانون والإلتزام بالمسؤولية الجنائية فضلاً عن مسؤوليته التأديبية<sup>٣٠٣</sup>.

وفي حالة أخرى قد يكون سبب عدم تنفيذ الموظف المختص لأحكام القضاء الإداري الصادرة ضد إدارته، هو صدور أمر إليه بعدم التنفيذ من الرئيس الإداري الذي يجب طاعته والامتثال لأوامره الإدارية وفقاً لقوانين التدرج الوظيفية، ومثال على ذلك: أمر الرئيس الإداري للموظف الخاص بالموارد البشرية بالشركة بعدم إرجاع الموظف المعزول على الرغم من أن الحكم القضائي كان لصالحه فيضطر إلى الامتثال لأمر مرؤوسه.

وهذا ما يعتبره البعض سبباً من أهم الأسباب التي تقف في وجه تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، ولكن في هذه الحالة لازم توفر شروط قانونية، لاعتبار الموظف الممتنع عن التنفيذ غير مسؤول عما قام به وهذه الشروط تحددها معظم الأنظمة الإدارية ولما تحدثت عليها بنوع من التفصيل لاحقاً، وبخلاف ما قلناه يعد الموظف مسؤولاً عن عدم التنفيذ وتسخد الاجراءات القانونية بحقه جزائياً وانضباطياً في حالة الاخلال بأحد الشروط<sup>٣٠٤</sup>.

وهذه الشروط الضرورية تتعلق بإعفاء الموظف من المسؤولية الجنائية عند امتناعه عن تنفيذ حكم قضائي امتثالاً لأمر رئيسه، وللوقوف على ماهية تلك الشروط نستطيع الرجوع إلى نص المادة (٥٤) من

<sup>٣٠٣</sup> مازن، ليلو راضي. ٢٠١٠م. القانون الإداري. العراق: مطبعة جامعة دهوك. ص ١٥٠.

<sup>٣٠٤</sup> مازن. ٢٠١٠م. القانون الإداري. ص ١٥٠.

قانون العقوبات الإماراتي حيث نصت على أنه: لاجرمية إذا وقع الفعل قيامًا بواجب تأمر به الشريعة أو القانون إذا كان من وقع منه الفعل محوّلًا بذلك قانوناً<sup>٣٠٥</sup>، كذلك مانصت عليه المادة رقم (٥٥) من ذات القانون حيث نصت على: لاجرمية إذا وقع الفعل من موظف عام أو شخص مكلف بخدمة عامة في أي من الحالتين الآتيتين:

الحالة الأولى: إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس محوّل قانونياً بإصدار هذا الأمر وتجب عليه طاعته.

الحالة الثانية: إذا ارتكب بحسن نية فعلاً تنفيذاً لما أمرت به القوانين<sup>٣٠٦</sup>.

كما نصت عليه المادة ٦٣ من قانون العقوبات المصري المعدل لسنة ٢٠٠٣م بأنه: "لا جرمية إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية:

أولاً- إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه.  
ثانياً- إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه - وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت إنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة"<sup>٣٠٧</sup>.

فمن خلال النصوص السابقة يمكننا القول بأنه يشترط لإعفاء الموظف من المسؤولية الجنائية عند

امتناعه عن تنفيذ حكم قضائي امتثالاً لأمر رئيسه، الشروط الآتية:

<sup>٣٠٥</sup> المادة ٥٤ من قانون العقوبات الإماراتي رقم ٣ لسنة ١٩٨٧.

<sup>٣٠٦</sup> المادة ٥٥ من قانون العقوبات الإماراتي رقم ٣ لسنة ١٩٨٧.

<sup>٣٠٧</sup> المادة ٦٣ من قانون العقوبات المصري المعدل برقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣م.

١- أن يكون الممتنع عن التنفيذ موظفًا: فلا يستفيد من الإعفاء من لم تكن له هذه الصفة والموظف هو

كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق<sup>٣٠٨</sup>، عليه فإنه يلزم للممتنع بصفة الموظف العام ما يأتي:

أ- أن يعهد إليه بعمل دائم: حيث يشترط في الموظف أن يشغل وظيفة دائمة داخلية في نظام المرفق العام وبذلك لا يعد العاملون بصورة مؤقتة أو الموسمية كالخبراء والمشاورين القانونيين موظفين. إلا إنه يجب عدم الخلط بين الموظف الذي يعمل بعقد مؤقت في وظيفة دائمة والوظيفة المؤقتة أو الموسمية لأن شاغل الوظيفة الأولى يعد موظفًا ولو أمكن فصله بانتهاء مدة العقد.

ب- أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام: وبذلك لا يعد الموظفون في المرافق التي تدار بطريق الالتزام موظفين عموميين وكذلك العاملون في الشركات والمنشآت التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية ولو تم إنشاؤها بقصد إشباع حاجات عامة.

ج- أن يكون توليه الوظيفة العامة بواسطة السلطة المختصة: فلا يعد موظفًا عامًا من يستولي على الوظيفة من دون قرار بالتعيين كالموظف الفعلي كما أن مجرد تسليم العمل أو تقاضي المرتب لا يكفي لاعتبار المرشح معينًا في الوظيفة إذا لم يصدر قرار التعيين من يملكه قانونًا<sup>٣٠٩</sup>.

٢- أن يكون الموظف العام حسن النية: ويقصد بحسن النية في هذا المجال أن الموظف يجهل العيب الذي يشوب فعله بالامتناع عن تنفيذ الأحكام ويعتقد أن فعله مشروع أي أن يكون الموظف جاهلاً ما انطوى عليه الأمر الصادر إليه من مخالفة القانون لأن القانون لا يطلب من الموظف أن يطيع رئيسه فيما يعد جريمة مما يترتب عليه إنه إذا كان الموظف غير جاهل لما ينطوي عليه الأمر من مخالفة للقانون وعلى

<sup>٣٠٨</sup> علي محمد بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي. ٢٠٠٨م. مبادئ وأحكام القانون الإداري. بغداد: مكتبة السنهوري. ص ٢٩٤.

<sup>٣٠٩</sup> مازن، ليلو راضي. ٢٠١٠. القانون الإداري. ص ١٣٠.

الرغم من ذلك نفذه فإنه في هذه الحالة يعاقب<sup>٣١٠</sup> أما بالنسبة لكيفية إثبات حسن النية والتثبت والتحري فإذا كانت قاعدة (على صاحب الدفع عبء إثباته) لا تطبق في المسؤولية الجنائية نظراً لخطورتها فإنه يتعين على جهة التحقيق أو النيابة (الادعاء العام) أن تثبت عدم قيام سبب من أسباب الإباحة وعلى المحكمة إن تتحرى بنفسها حقيقة الظروف التي ارتكب فيها الفعل فلا تقضي بالإدانة إلا إذا توافرت العناصر اللازمة لذلك<sup>٣١١</sup>.

٣- أن يبذل الموظف العام الجهد المعقول في سبيل التحقق من مشروعية الفعل الذي قام به إما تنفيذاً للقانون أو لأمر رئيس تجب طاعته وهذا الجهد هو جهد الرجل العادي في مثل وظيفته ومركزه وظروفه والوقت المتاح له<sup>٣١٢</sup> أي إن الموظف يعتقد بمشروعية فعله كان مبنياً على أسباب معقولة وأنه لم يرتكبه إلا بعد اتخاذ الحيطة المناسبة فلا يصح له التمسك بهذه المادة وإثبات حسن النية والتثبت واتخاذ الحيطة ليقع على عاتق الموظف نفسه ومع ذلك فلا عقاب في حالة وقوع الفعل تنفيذاً لأمر صادر من رئيس تجب طاعته أو أعتقد أن طاعته واجبة عليه حتى وإن لم ينتش منها إذا كان القانون لا يسمح للموظف بمناقشة الأمر الصادر اليه كما هو الحال في الأوامر العسكرية<sup>٣١٣</sup>.

مما تقدم يتضح لنا أنه يقع على عاتق الموظف المختص بالتنفيذ التزاماً بتنفيذ الحكم القضائي ويجب عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك ولكن إذا تدخل رئيسه الذي يجب طاعته وطلب منع عدم تنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه فيكون على الموظف حتى تمتنع مسؤوليته جنائياً أو يكون مباحاً أن تتوافر بحقه الشروط المذكورة آنفاً.

<sup>٣١٠</sup> علي، حسين خلف وسلطان عبد القادر الشاوي. ٢٠٠٦. المبادئ العامة في قانون العقوبات. د.د. د.ن. ص ٢٥٦.

<sup>٣١١</sup> أحمد، فتحي سرور. ١٩٨٠. الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٣٠٢.

<sup>٣١٢</sup> عبد الفتاح، مراد. ١٩٩٠م. جرائم الامتناع في قانون العقوبات. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ١٤٩.

<sup>٣١٣</sup> علي، حسين خلف وسلطان عبد القادر الشاوي. ٢٠٠٦م. المبادئ العامة في قانون العقوبات. ص ٢٥٧.

المبحث الثالث: أهم الصور والأساليب الحائلة دون تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية (مظاهر امتناع

### الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية)

حين تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها والحائزة لقوة الشيء المقضي به، فإن هذا الامتناع لا يتخذ شكلاً معيناً أو صورة واحدة، وإنما يتخذ صوراً متعددة (مطلب الأول). كما إنها قد تستخدم عدة أساليب لتعطيل مفعول الحكم (مطلب الثاني).

### المطلب الأول: صور امتناع الإدارة عن التنفيذ

يتخذ امتناع الإدارة عن التنفيذ أو عدم احترام مبدأ قوة الشيء المقضي به عدة صور. بدءاً بالتباطؤ في التنفيذ (أولاً) مروراً بتنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً (ثانياً) نهاية بالرفض الصريح (ثالثاً).

### الفرع الأول: التباطؤ في التنفيذ (التأخير في تنفيذ حكم)

إن مسألة تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ضد الإدارة، غير محددة بمدة معينة لتنفيذها، إنما يعود ذلك إلى تقدير الإدارة ذاتها، كونها تملك سلطة تقديرية في هذا الشأن<sup>٣١٤</sup> وتقدير المدة للتنفيذ وإن كانت متروكة للسلطة التقديرية للإدارة، إلا إنها ليست مطلقة، بل يجب أن تكون مدة مناسبة، باعتبار هذا التقدير يخضع لرقابة القضاء الإداري<sup>٣١٥</sup> مما يؤدي إلى مسؤولية الإدارة سبب تأخيرها في التنفيذ، حيث

<sup>٣١٤</sup> الأعرج. م. د.ت. آثار حكم إلغاء القرار الإداري. (رسالة دكتوراه غير منشورة). جامعة عمان العربية. ص ٢٤٥، ٢٦٠، ٢٠٥.

<sup>٣١٥</sup> أبو يونس. ٢٠٠١م. الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية. الإسكندرية: دار الجامعة الحديثة. ١٤، ١٥٧، ١٤٥، ١٤٧، ١٤٢.

يعتبر امتناعها عن التنفيذ بمثابة قرار سلبي غير مشروع يحق معه للشخص المحكوم له رفع دعوى للمطالبة

بإلغائه، وكذلك المطالبة بالتعويض إذا ترتب عليه ضرر من جراء هذا التأخير<sup>٣١٦</sup>.

يفهم الباحث من الفقرة السابقة أن التباطؤ أو التأخير في التنفيذ التي تلجأ إليها الإدارة عادة،

يعد وسيلة لتعطيل مفعول الحكم الصادر ضدها وتجنب تنفيذه، كما أنها من الحالات التي يصعب من

خلالها إثبات سوء نية الإدارة في تنفيذ الأحكام الصادرة في المجال الإداري أو حتى تحديد الوقت اللازم

لتنفيذ الحكم؛ حيث إن الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة لا تحدد بوقت معين لتنفيذها، وإنما يكون

ذلك راجع إلى جهة الإدارة ذاتها كما ذكرناه، مما يجعل مهمة القاضي الإداري في مراقبة الإدارة وإلزامها

بالتنفيذ في الوقت المناسب أو حتى تحديده أمرًا صعبًا، لأن الإدارة دائمًا ما تعتبر أن التأخير له ما يبرره<sup>٣١٧</sup>.

ولعل عدم تحديد المدة المعقولة التي على الإدارة القيام داخلها بتنفيذ الحكم القضائي النهائي راجع

إلى سببين:

السبب الأول: في عدم جواز التنفيذ الجبري ضد الإدارة، لكونها المتحكمة والمالكة لخاصية التنفيذ الجبري.

السبب الثاني: يتعلق بضرورة مراجعة جميع المراكز القانونية التي قد تترتب عن القرار الملغى، خاصة خلال

الفترة الفاصلة بين صدوره وإلغائه، خصوصًا إذا تعلق الأمر بتنفيذ أحكام الإلغاء وما تتطلبه من وقت لرد

الحقوق والمزايا التي يكون القرار الملغى قد مس بها، وهو نفس الشيء بالنسبة لأحكام القضاء الشامل،

عندما يتعلق الأمر بمنح تعويض للمتضرر. حيث قد تتمسك الإدارة بمنحها الوقت للتنفيذ، لكونها لا تتوفر

على اعتمادات مالية مخصصة للتنفيذ.

<sup>٣١٦</sup> عبد الواحد. ١٩٨٤م. تنفيذ أحكام القضاء الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٤٣٤.

<sup>٣١٧</sup> أمال. حميد. د.ت. إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهة الإدارة. (رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المتخصصة في

القانون الخاص). ص ٣٢.

ولا يكفي في هذا المجال تحرير محضر الامتناع عن التنفيذ من طرف عون التنفيذ أو مأمور التنفيذ، حتى نقول إن الإدارة ممتنعة عن التنفيذ، بل لا بد من معرفة ما إذا كانت التصريحات الواردة على لسان الإدارة المنسوبة إليها تشير إلى امتناعها الصريح وغير المبرر في التنفيذ أم تتضمن إشارة إلى اتخاذها لإجراءات من الإجراءات التي تبرر إرجاء التنفيذ؛ لأن الجهة المخولة بتكليف تصريحات الإدارة وإعطائها المدلول القانوني السليم هو القاضي وليس مأمور التنفيذ<sup>٣١٨</sup>.

### الفرع الثاني: التنفيذ الناقص أو الجزئي

بمقتضى السلطة الممنوحة للإدارة فإنها قد تقوم بتنفيذ الحكم لكن ظاهراً فقط حتى لا تقع في تماطل أو التأخير جراء الضغوطات التي تمارس عليها، لكن هذا التنفيذ لا يكون بشكل حربي لما جاء في مضمون الحكم، بل تقوم بتنفيذه تنفيذاً ناقصاً ومبتوراً بما يتوافق مع رغبتها؛ لأنها استخدمت سلطتها في تنفيذ الحكم القضائي النهائي على غير ما جاء به الحكم، فكان ذلك مظهرًا من المظاهر التي تلجأ إليها الإدارة، فعلى الإدارة أن تسعى إلى تنفيذ الحكم بشكل صحيح وكامل، مع المراعاة وفق ما ورد في منطوق الحكم، والأسباب الجوهرية ذات العلاقة. وعند لجوء الإدارة إلى صورة الامتناع فإنها تتخذ ذلك ذريعة للتأخير في التنفيذ أو رفض صريح، فتشرع في تنفيذ الحكم بشكل ناقص حتى يمكن لها التخلص من آثار الحكم التي لا تناسب رغبة الإدارة.

ويظهر التنفيذ الناقص للأحكام القضائية من قبل الإدارة جلياً من خلال إغفال الإدارة لبعض الآثار القانونية والمادية التي قد يرتبها الحكم عند تنفيذه مثلاً، كالمعمل على إعادة موظف اتخذ قرار العزل

<sup>٣١٨</sup> قصري. محمد. ٢٠٠٧م. "الغرامة التهديدية والحجز في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء الإداري". منشور بمجلة المحاكم الإدارية. العدد (٥) يناير. ص ١٩٧.

في حقه وتم إلغاءه بحكم قضائي إلى وظيفته أو منصب أقل، غير الذي كان يشغله في السابق، أو حرمانه من حقه في التعويض أو في الترقية. وهذا النوع من التنفيذ يعد بمثابة عقاب تمارس الإدارة في حق المدعي الذي تجرأ وخصمها أمام القضاء<sup>٣١٩</sup>.

### الفرع الثالث: الرفض الصريح للتنفيذ

إن الرفض يصدر غالباً في شكل قرار إداري صريح، ويفهم منه أن الإدارة ترفض في تنفيذ القرار القضائي الصادر ضدها، من خلال تجاهلها للحكم نظراً لما تفرض من التزامات عليها، تتمثل بإزالة الأثر القانوني والمادي للقرار الملغى<sup>٣٢٠</sup>، حيث يعتبر في رفض الإدارة تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز قوة الشيء المقضي به وواجب النفاذ هو مخالفة قانونية صارخة<sup>٣٢١</sup>، علماً بأن القضاء الإداري قد استقر على أن امتناع الإدارة عن التنفيذ للحكم القضائي يعد قراراً سلبياً خاطئاً، كونه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع السلطة الإدارية عن إصدار قرار من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون، وقد كان من الواجب إصدار قرارها بتنفيذ هذا الحكم عملاً بأحكام قانون القضاء الإداري. ومن الثابت أن الإدارة لا يجوز لها أن تمتنع عن التزامها نحو تنفيذ الحكم الصادر ضدها، بإدعاء أي سبب لها مصلحة عامة، فإن الجميع يجب أن يخضع للمصلحة العليا التي تعني الاحترام لسيادة القانون.

ولكن في معظم الإدارات الحديثة سارت هذه الصورة - الرفض الصريح - أقل الصور التي تلجأ إليها الإدارة، لكونها غالباً ما تحاول تجنب المواجهة مع القضاء، كما إنها تتحاشى أن يقال عنها إنها إدارة

<sup>٣١٩</sup> ثائرة نزال. ٢٠١٥. "إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة". منشورات مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد.

العدد (٢٩)-(٣٠). ص ١٧٥.

<sup>٣٢٠</sup> الليثي. ٢٠٠٩م. امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الادارية الصادرة في ضدها. ص ١١٠، ٣١٧.

<sup>٣٢١</sup> حافظ. ١٩٦٧م. القضاء الإداري دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٦٠٥.

غير ديمقراطية وغير متحضرة تخرق القانون بشكل علني، برفضها المسافر لأحكام القضاء، حتى وإن لجأت الإدارة إلى هذه الصورة، فإنها تلجأ إليها دون إصدار قرار صريح بالرفض، لهذا نجد رفضها غالباً يتخذ شكل قرار سلبي، وفي حالة حدوثه، ففي هذه الحالة فإن لصاحب المصلحة أن يلجأ إلى القضاء من جديد لكي يلغي قرار امتناع السلبي، أو حتى طلب ما يلزم من تعويض ما تضرر.

وفي نفس السياق يعتبر حكم " فابريكي " من الأحكام الشهيرة التي تعبر بشكل واضح عن هذه الوضعية، إذ صدر قرار من مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار عزل السيد " فابريكي " من عمله كحارس في البلدية إلا أن العمدة امتنع عن التنفيذ بإصدار قرار صريح بعدم التنفيذ تحت طائلة استقالة إرجاع الموظف لحالته الأصلية، ليتولى بعد ذلك مجلس الدولة من جديد إلغاء القرار. وقد تكرر الأمر سبع مرات<sup>٣٢٢</sup>.

### المطلب الثاني: أساليب التي تعتمدها الإدارة في الامتناع عن التنفيذ

يمكن للإدارة اللجوء إلى جميع الوسائل لتجنب تنفيذ أي حكم قضائي نهائي صادر في حقها، بحيث قد تلجأ أحياناً إلى إصدار قرار إداري تنظيمي (أولاً)، بل الأكثر من ذلك قد تعتمد إلى إصدار قرار سلبي (ثانياً).

### الفرع الأول: إصدار قرار تنظيمي

يمكن أن نلمس هذا الأسلوب في رغبة الإدارة لتغيير قوانينها التنظيمية الداخلية، وذلك بما تتميز به من سلطة وامتياز في التنفيذ الجبري والمباشر لأعمالها الإدارية. وهذا التغيير للقوانين الداخلية للإدارة

<sup>٣٢٢</sup> نقلا عن: الأنصاري، معاذ. ٢٠١٨م. إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة. (رسالة ماجستير). قسم القضاء. جامعة محمد الخامس، الرباط. ص ١٧.

ليس من أجل المصلحة العامة، بل نوع من المناورة والتحايل الذي تنهجه الإدارة، حتى تتجنب تنفيذ الحكم القضائي المكتسب لقوة الشيء المقضي به.

فمثلاً قد تلجأ الإدارة إلى إضافة بعض الشروط الجديدة للولوج إلى إحدى الوظائف أو المباريات حتى تحرم المحكوم له من وظيفته بعلّة عدم استيفائه للشروط المنصوص عليها في نظامها الداخلي. ولعلّ تعنت الإدارة وامتناعها عن التنفيذ ستترتب عنه آثار سلبية ليس فقط على حساب المتضرر الذي تضيع حقوقه، بل أيضاً على حساب العدالة التي تصبح أحكامها غير ذات معنى بسبب خرق مبدأ حجية الأمر المقضي به.

### الفرع الثاني: إصدار قرار سلبي

يلاحظ أن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية يكون غالباً ناجماً عن موقف سلبي من قبل الإدارة، التي تقوم بخلق صعوبات وعقبات قانونية أو مادية لتفادي تنفيذ الحكم الصادر ضدها، إما بشكل كامل، أو تنفيذها بشكل ناقص أو بشكل معيب أو على نحو متراخ، كما سلف ذكره.

وقد أكد ذلك الدكتور مصطفى<sup>٣٢٣</sup> بأن الإدارة تقوم بالمناورة من أجل تفادي آثار الشيء المقضي به ضدها، وذلك من خلق صعوبات قانونية أو مادية للتخلص من تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، ويعتبر التنفيذ السيء أو الناقص مظهر من مظاهر هذه المناورة.

ففي واقعة قضت المحكمة بإعادة موظف المعزول إلى عمله بعد مضي ثالث سنوات على صدور قرار فصله، لكنها امتنعت عن الأمر بصرف مرتبه عن تلك السنوات، ويمكن تفسير هذا الامتناع، بكون

<sup>٣٢٣</sup> الفوركي. مصطفى. ٢٠١٩م. إشكاليات تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الدولة. صفحة رسمية خاصة بكل المستجدات في الساحة القانونية. فبراير.

المسؤولين الإداريين يعتقدون أن لجوء الطاعن إلى المحاكم تحدياً لقرارهم وطعنًا في شخصهم، وبذلك يمتنعون عن تنفيذ الحكم الصادر ضدهم.

وفي واقعة أخرى سحبت البلدية أرضاً مملوكة للمدعي ومنحتها لشخص آخر أقام عليها بناءً سكنياً ضخماً، فطالب الورثة بأرض مورثهم وقضت لهم المحكمة بتعويض نقدي عادل، إلا إن البلدية رفضت صرف المبلغ وعرضت عليهم أرضاً في منطقة منعزلة لا تتوافر فيها الخدمات، وهذه الواقعة من الأمثلة التي تبين مدى تنفيذ الإدارة للحكم القضائي الإداري بشكل معيب ويسبب ضرراً لطالب الحق.

**المبحث الرابع: المسؤولية الإدارية والجنائية والمدنية المترتبة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية**

كانت قاعدة عدم مسؤولية الدولة عن أفعالها هي السائدة في معظم دول المعمور، وذلك استناداً إلى أن مساءلة الدولة-الإدارة- ومقاضاتها وإلزامها بالتعويض أمر يتنافى مع سيادتها، ولم يبدأ التحول عن هذا الاتجاه إلا في نهاية القرن ١٩ حينما ازدادت الأضرار التي تحصل للأفراد نتيجة تدخل الدولة-الإدارة- في الحياة الاقتصادية وإذ ذاك فقط وقع التسليم بمسؤولية الإدارة. ومن المعلوم أن قيام المسؤولية بصفة عامة عن الفعل الضار يقتضي حتماً وجود إخلال بالتزام من الالتزامات الإدارية، ومن أهمها إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي النهائي الحائز لقوة الشيء المقضي به والواجب النفاذ، الذي هو مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسؤولية الإدارة، ذلك إن هذا الامتناع عن التنفيذ يترتب عليه إشاعة للفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون، علاوة على ذلك فإنه لا يجوز إفراغ مبدأ حجية الشيء المقضي به من أي

محتوى، حيث تكمن أهمية هذا المبدأ في إلزام المحكوم عليه بتنفيذ الأحكام الصادرة ضده<sup>٣٢٤</sup>، وفي ذلك يقول الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي: "إن القانون وحجية الشيء المقضي به يلزم الإدارة باتخاذ كافة الخطوات الإيجابية التي يستلزمها الحكم بالإلغاء"<sup>٣٢٥</sup>.

ومن ثم يتبين بأن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم يعتبر مخالفة للمبدأ القائل بحجية الشيء المقضي به، كون ذلك يعد أصلاً من من أصول القانون، ومخالفته يستوجب المساءلة للإدارة الممتنعة عن التنفيذ، كونها ارتكبت خطأ تسبب في الإضرار بالشخص المعني؛ وأضربه بمركزه القانوني<sup>٣٢٦</sup>، كما أضر بالمجتمع لأنه أدخل بقاعدة قانونية وجدت لاستقرار الحياة الاجتماعية وإقرار النظام وتثبيت الحقوق، فتصرف الإدارة بالامتناع عن التنفيذ هنا يضر بالمجتمع ككل<sup>٣٢٧</sup>، وقاعدة المسؤولية، هي من القواعد التي تحمي الأفراد في المجتمع سواء أكانت هذه المسؤولية مدنية أم جنائية، فالقانون يلزم بتعويض الشخص المتضرر عن الخسارة التي لحقت به والمكاسب التي فاتته، كما يحمي المجتمع بجزء على كل من يخرج أنظمتها بالعقوبات الجنائية المنصوص عليها في القانون. ويرى الفقه أن حجية الشيء المقضي به التي تتمتع بها الأحكام القضائية هو أساس التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء<sup>٣٢٨</sup>.

وعليه فإن عدم احترام الإدارة لحجية القرارات القضائية الإدارية يعد إخلالاً من طرفها ومخالفة لالتزام قانوني مفروض عليها يترتب عنه مخالفة قانونية تعرض عملها لعدم المشروعية، وعلى هذا الأساس

<sup>٣٢٤</sup> شحاتة. ١٩٦٠م. "الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية ودور الإدارة في تحقيقها". مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثامنة. ص. ٢٦٥.

<sup>٣٢٥</sup> الطماوي. ١٩٨٦م. قضاء الإلغاء. ص. ١٣٩.

<sup>٣٢٦</sup> العبادي. ١٩٩٥م. قضاء الإلغاء. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص. ٢٨٥.

<sup>٣٢٧</sup> المرجع نفسه.

<sup>٣٢٨</sup> البياتي. ١٩٩٦م. حجية حكم الإلغاء وعدم التزام الإدارة بتنفيذه. (رسالة ماجستير) جامعة بغداد. ص. ٥٤.

فإن القانون أوجد نظام المسؤولية التي تختلف أنماطها بدرجة نوع الخطأ المرتكب من طرف الإدارة أو الموظف العام القائم بالتنفيذ.

وبناء على ما سلف ذكره، فإنه متى ما امتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم فإن ذلك مدعاة لإقامة المسؤولية باعتبارها شخصا معنويا، يحمل الكيان المستقل عن الموظفين التابعين له، وعليه فقد صنف القضاء الفرنسي المسؤولية الناتج عن قيام الإدارة بالامتناع عن التنفيذ للحكم القضائي الحائز لحجية الشيء المقضي به إلى صنفان:

الأول: الخطأ الشخصي: وهو ما يرتكبه الموظف بنفسه من خطأ ويترتب عليه مسؤوليته، وبالتالي تحمله للتعويض عن الضرر من ماله الخاص.

الثاني: الخطأ المرفقي: ما يتم نسبه إلى المرفق وتكون المسؤولية لعائق لإدارة.

وبناء عليه فإننا نتناول في هذا المبحث المسؤولية المترتبة على الامتناع عن التنفيذ بالنسبة للصنفين بأشكالها وصورها الإدارية والجنائية والمدنية كافة في بعض الأنظمة العربية عامة ومقارنتها بالنظام التشريعي في الإمارات العربية المتحدة، ولكن من أجل معرفة الجهة المسؤولة عن الخطأ الذي يشوب عمل الإدارة يستوجب بالضرورة التمييز بين الخطأ الشخصي وبين الخطأ المرفقي، إلا إن هذه المسألة لم تكن بالأمر الهين بدليل أنها شغلت بال الكثير من الفقهاء الفرنسيين، أمثال Jèze، Duguit، الذين اقترحوا بخصوصها العديد من المعايير، التي استنبطوها من أحكام القضاء، ثم أصبح القضاء فيما بعد يستأنس بها بدوره في التمييز بين الخطأين<sup>٣٢٩</sup>، هذين الخطأين اللذين قد يفترنان في بعض الحالات فيرتبان نتائج خاصة، وعليه سنوضح هذا اللبس من خلال المطالب التالية:

<sup>٣٢٩</sup> مليكة، الصوخ. ١٩٩٨م. القانون الإداري. البيضاء. مطبعة النجاح الجديدة. ص ٤٥٢.

## المطلب الأول: المسؤولية الإدارية عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

سبق القول بأن أي حكم اكتسب القوة أو حجية الشيء المقضي به فإنه يلزم التنفيذ من أجل احترام قوته وحجيته<sup>٣٣٠</sup>، وكما أن مسؤولية الأعمال القانونية والمادية تقع على عاتق الإدارة، وما يترتب عليه من ضرر للغير، فإن الشخص المتضرر يحق له المطالبة من الإدارة بتعويضه عن الضرر الذي لحقه، ومن ثم فإن قيام الإدارة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية التي تصدر ضدها، وقد نتج عن ذلك ضرراً للشخص، فإن الإدارة بهذا التصرف يعد خطأ واضحاً، يترتب عليها قيام المسؤولية، مما يستلزم تعويض المتضرر، وهذا ما سوف نتناوله في الفروع الآتية:

### الفروع الأول: الخطأ الشخصي وعلاقته بعدم تنفيذ حكم القضاء الإداري

من المعلوم أن قيام المسؤولية الإدارية بصفة عامة عن الفعل الضار يضيحي حتماً وجود إخلال بالالتزام من الالتزامات، أو ما يعبر عنه اصطلاحاً بالخطأ، هذا الخطأ الذي قد يكون خطأ شخصياً أو خطأ مرفقياً. وفيما يتعلق بالخطأ الشخصي فهو الخطأ الذي ينسب إلى الموظف نفسه ويرتب مسؤوليته، وبالتالي تحمل أداء التعويض عنه من ماله الخاص<sup>٣٣١</sup>.

وفيما يتعلق بالأخطاء الشخصية في حالة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي، فقد جرت أحكام القضاء الإداري، على أن الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية، والذي نتج عن امتناعه أضرار جسيمة، عليه أن يتحمل نتائج هذا الامتناع، وأساس ذلك هو اعتبار امتناعه عن التنفيذ خرقاً للقاعدة القانونية التي تتطلب احترام حجية الشيء المقضي به بما يستوجب مساءلته.

<sup>٣٣٠</sup> شحاتة. "الأثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية ودور الإدارة في تحقيقها". مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثامنة،

١٩٦٠.

<sup>٣٣١</sup> القيسي. ١٩٩٩م. القضاء الإداري وقضاء المظالم. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع. ط ١. ص ٢٤٨.

حيث يرى جانب من الفقه وخاصة العميد<sup>٣٣٢</sup> الربط بين حالة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي وبين الخطأ الشخصي وسيلة لإلزام موظفي الإدارة على احترام قوة الشيء المقضي به، وعليه فإن المفترض أن كل حكم مطابق للقانون، وكل قانون يجد أساسه في المرفق العام نفسه، ومن ثم فإن الموظف بتجاهله حكم القاضي يتجاهل قانون المرفق العام نفسه ويرتكب بذلك خطأ شخصياً.

علاوة على ذلك فإن مساءلة الموظف الممتنع عن التنفيذ، اعتباراً لكون سلوكه مكوناً للخطأ الشخصي وقع من الموظف أثناء تأديته لوظيفته أو بمناسبة يترتب عليه مساءلة الإدارة التابع إليها الموظف الممتنع أيضاً<sup>٣٣٣</sup>.

وتتنوع صور الخطأ الشخصي بتنوع الوقائع، الشيء الذي يصعب معه تحديد هذه الصور تحديداً حصرياً، لذا نكتفي هنا بإعطاء أمثلة تطبيقية لها، ليسهل على القارئ فهم الخطأ الشخصي وتمييزه:

١. خطأ مرتكب خارج نطاق الوظيفة:
    - أ. ارتكاب الموظف لحادثة سير بواسطة سيارته الشخصية وخارج كل مهمة ووظيفة.
    - ب. جنح القانون العام العمدية المرتكبة خارج الوظيفة.
    - ت. امتناع موظف محتمل لسكنى من الخضوع لأمر قضائي يقضي بطرده من تلك السكنى.
- نفهم من الأمثلة السالفة الذكر أن الموظف هنا هو المسؤول عن الخطأ الشخصي الذي هو خارج نطاق الوظيفة، فارتكاب الموظف لحادثة سير بواسطة سيارته وخارج كل مهمة ووظيفة، مثل أن يحدث له حادث وهو مسافر مع عائلته أو متوجه لشراء أغراض خاصة به، فهو في هذه الحالة المسؤول الشخصي عن تعويض كل الخسائر التي قد تنتج عن الحادثة.

<sup>٣٣٢</sup> غريبال. ١٩٨٨م. مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. مصر: منشأة المصارف، مصر الإسكندرية. ص ٤٤.

<sup>٣٣٣</sup> دلقولقيه، ج. ٢٠٠١م. القانون الإداري. (ترجمة) منصور قاضي. لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ج ٢، ص ٢٨٦.

٢. خطأ مرتكب بمناسبة الوظيفة إلا أنه يكتسب جسامه غير عادية أو أنه ينطوي على نية الإضرار،

أي على عمل تدليسي:

أ. صدور أقوال مشينة عن معلم أمام تلامذته.

ب. عدم حماية شرطي لشخص مهدد بالقتل رغم لجوؤه إلى داخل مقر مفوضية الشرطة.

ت. امتناع طبيب الحراسة عن الذهاب إلى مريض رغم استدعائه مرتين من طرف داخلية المستشفى

وإبلاغه من قبلها بالحالة المقلقة للمريض.

ث. التنكيل<sup>٣٣٤</sup> بمعتقل على يد مفتش الشرطة.

يتضح من خلال الأمثلة السابقة الغياب التام لكل علاقة مع الوظيفة، وذلك واضح جلياً في

جميع الحالات السابق، حيث تقع المسؤولية الكاملة على الموظف الممتنع عن القيام بمهامه، ومثال ذلك

حيث تسبب أحد الأطباء في تدهور حالة أحد المرضى الذي توجه إلى مركز المترو الطبي بإمارة عجمان

بالإمارات العربية المتحدة من أجل تفقد حالته الصحية بتاريخ ٢٠١٥/٠٩/٢٨، حيث إن الطبيب-

طاقم الطبي- اكتفى بإعطاء وصفة علاجية عبارة عن حبوب وكبسولات بدون إجراء أي فحص كامل

للمريض الذي تفاقم حالته أكثر حين تناوله لتلك الادوية والتي أدت إلى وفاته بعض أيام، وعليه فإن

المسؤولية تقع على الطاقم الطبي على وجه شخصي لتحمل نتيجة للخطأ الشخصي المتسبب في وفاة

المريض نتيجة الامتناع عن القيام بالفحوصات اللازمة لتفادي هذه الحادثة<sup>٣٣٥</sup>.

أما فيما يخص المثال الأول الخاص بصدور أقوال مشينة من معلم أمام تلامذته فيعتبر هذا الفعل

خطأ شخصي من المعلم، قد يثير غضب أحد التلاميذ وتصبح فوضى داخل القسم الدراسي الذي هو من

<sup>٣٣٤</sup> شرح: أي بمعنى ممارسة أنواع التعذيب والتعسف عليه.

<sup>٣٣٥</sup> محكمة عجمان الاتحادية الاستئنافية، قضية مركز مترو الطبي، الإمارات العربية المتحدة وزارة العدل، أحكام المحاكم، ص ١.

المفروض أن يكون مكان لتعلم والتربية والسمو بالأخلاق الفاضلة وليس العكس، فالإدارة -وزارة تربية والتعليم- غير مسؤولة عن أي حوادث قد تحدث جراء مشدات كلامية أو صراعات داخل القسم، فالمعلم هو المسؤول الوحيد عن الخطأ الشخصي الناتج عن امتناعه عن الانضباط بالقواعد والأسس التي تعلمها من الإدارة قبل مزاولته لعمله والقائمة على زرع المحبة وتلقين التلاميذ أصول الدين ومبادئه وعليه فهو المسؤول على تعويض الأضرار التي قد تنتج عن أقواله المشينة.

نفهم مما تقدم أن امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية يستوجب قيام مسؤوليته الشخصية، إلا أنه يشترط لقيام مسؤوليته عن الخطأ الشخصي أن يتم بسوء نية، وعليه فإن القضاء الذي يمكنه الإقرار بسوء النية أو حسن النية في الخطأ المائل أمامه.

وبعد استعراضنا للحالات أعلاه نقول إن القضاء في الحقيقة هو وحده المؤهل لتقدير الأحوال التي يقوم فيها الخطأ الشخصي؛ لأنه من الصعب إن لم يكن من المستحيل تصور كافة الحالات المكونة للخطأ الشخصي أو تحديدها مسبقاً كما أسلفنا القول، فإن بعض الحالات يمكن أن تراها خطأً شخصياً ولكنها خطأ مرفقي والعكس صحيح لذلك فالسلطة القضائية التي تحكم في هذا الشأن.

### الفرع الثاني: الخطأ المرفقي وعلاقته بعدم تنفيذ الحكم القضائي

يعرف الخطأ المرفقي -الشخصية الاعتبارية- بأنه "الخطأ الذي ينسب للمرفق ولو أن الذي صدر عنه مادياً هو موظف أو عدة موظفين"<sup>٣٣٦</sup>، كما إن المسؤولية فيه تعود مباشرة إلى الشخص العمومي الذي

<sup>٣٣٦</sup> ملكة. ١٩٩٨م. القانون الإداري، ص. ٤٥٤ وكذلك: الطماوي. ١٩٨٦م. قضاء الإلغاء. ص ١٣٩.

يتبعه الموظف<sup>٣٣٧</sup> دون الموظف الذي صدر عنه ذلك الخطأ المرفقي<sup>٣٣٨</sup> والذي تمنحي شخصيته الموظف وبالتالي تنعدم مسؤوليته.

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها بدون وجود مبرر يعتبر خطأ من جانبها. وتحقق مسؤولية الإدارة، بتلازم مع الضرر المتحقق الوقوع الذي يمس بحق ثابت للمتضرر مادياً ومعنوياً وينبغي أن يكون امتناع الإدارة هذا، هو السبب في حدوث الأضرار التي لحقت بالمحكوم له، وتقوم المسؤولية الإدارية والحال كذلك عندما تمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي، سواء كان ذلك بالتراضي أو التباطؤ أو الرفض الصريح بالتنفيذ، وهي في هذه الحالة تكون مسؤولة عما يقع من أضرار نتيجة لهذا الامتناع.

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية كما يقول الفقه، ليس مجرد افتراض، بل هو مظهر حي وواقعي للصراع بين سلطة إدارية تريد بسط سيطرتها إلى أبعد الحدود، وبين سلطة قضائية تقوم للدفاع عن الحقوق والحريات، وتطبق في سبيل ذلك القانون وتفرض احترامه فيما تصدره من أحكام<sup>٣٣٩</sup>.

وعلي سبيل المثال فقد أقرت محكمة العدل العليا المصرية (المحكمة الإدارية) أيضاً بمسؤولية الموظف الشخصية عن خطئه الشخصي نتيجة امتناعه عن تنفيذ الحكم القضائي إلى جانب مسؤولية الإدارة عن خطئه المرفقي، هذا وتأخذ مخالفة الإدارة للحجية الشيء المقضي، عندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية أو أن تصدر قراراً إدارياً يتعارض مع حكم قضائي إداري حائزاً لقوة الشيء المقضي فيه، فهذه

<sup>٣٣٧</sup> لذا يقول الفقيه Delvolvé بأن الأشخاص الطبيعيين هي وحدها التي يمكن لهم ارتكاب الأخطاء، وأن الأفعال المخطئة للإدارة تصدر بالضرورة من أعوانها، فكأن مسؤولية الإدارة عن الخطأ المرفقي هي بمثابة مسؤولية عن فعل الغير:

Cf. Delvolvé, «La responsabilité du fait .Cité part J. Rivero et Waline, op.cit, p. ٢٢٨ et d'autrui en droit administratif » Mel-Marty, ١٩٧٨, p. ٤٠٧.

<sup>٣٣٨</sup> وتقصد بالمرفق هنا المرفق المدار وفق قواعد القانون العام دون ذلك المدار ضمن شروط القانون الخاص.

<sup>٣٣٩</sup> الجبوري. محمود خلف. ١٩٩٨م. القضاء الإداري. عمان: دار الثقافة. ص. ١١٦.

الحالة تسأل الإدارة بناء على الخطأ المرفقي والذي يتمثل في عدم تنفيذها الحكم القضائي أصلاً، أو جاء تنفيذها معيباً<sup>٣٤٠</sup>.

وعليه فإنه ولارتباط موقف الموظف العام بامتناعه عن الوظيفة، فإن ذلك يعتبر من الخطأ المرفقي قد تسأل الإدارة عنه، كون الامتناع عن التنفيذ هنا بدون مبرر لذلك، يعد هذا بمثابة قرار سلبي يوجب لصاحب الشأن الحق في التعويض.

**المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية للشخصية الطبيعية والشخصية الاعتبارية في الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية**

إن مبدأ شرعية العقوبة يعد من المبادئ الهامة التي تنظم وتحكم القانون الجنائي، أي لا يمكن المساءلة أو فرض عقوبة لأي شخص كان ما لم يكن الفعل أو التصرف الذي ارتكبه قد نص على أنه من الجرائم التي نصت عليها قانون الجرائم والعقوبات، فقد نصت المادة ١٢٩ من قانون العقوبات الإماراتي، قانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨٧ على أن لا يجوز توقع التدابير المنصوص عليها في هذا الباب على شخص دون أن يثبت ارتكابه للفعل بعد القانون جريمة وكانت حالته تستدعي تطبيق هذا الإجراء حفاظاً على سلامة المجتمع<sup>٣٤١</sup>.

واستناداً إلى المادة السابقة وعلى مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، لا يمكن تطبيق أية عقوبة جزائية على الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ما لم يكن هذا الامتناع بنص القانون.

<sup>٣٤٠</sup> عبد الفتاح مراد. د.ت. جرائم الامتناع عن تنفيذ الأحكام وغيرها من جرائم الامتناع. مصر: دار الكتاب والوثائق. ص ١٣١، ١٣٣، ١٩٨، ٢٠١.

<sup>٣٤١</sup> إعداد قانوني: عبد الرزاق المواقي عبد اللطيف أستاذ القانون الجنائي بالمعهد دبي القضائي. ٢٠١٧/١٤٣٨. قانون العقوبات الاماراتي. الطبعة الثالثة. باب السابع التدابير الجنائية، الفصل الثاني أحكام عامة.

وقد أحسن المشرع المصري صنعا إذ قرر تجريم عمل الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي لما في ذلك من مساس بمبدأ حجية الشيء المقضي به الذي هو أصل من الأصول القانونية الواجب احترامها، فمخالفة هذا المبدأ هي مخالفة للقانون<sup>٣٤٢</sup>، وقد نص على ذلك أيضا المشرع الإماراتي ولو بشكل عام في المادة ٣١ من قانون العقوبات أن: "يتكون الركن المادي للجريمة من نشاط إجرامي بارتكاب فعل أو الامتناع عن فعل متى كان هذا الارتكاب أو الامتناع مجرماً قانونياً"<sup>٣٤٣</sup>.

وعليه فإن المسؤولية الجنائية تعد من أقوى الوسائل في مجال العمل على احترام تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية للموظف الممتنع عن التنفيذ، حيث يترتب على انعقاد هذه المسؤولية فقدانه حريته وعزله من وظيفته، ولا شك إن ذلك يحمل الموظف على الاحترام الكامل للأحكام القضائية، والمساعدة إلى تنفيذه<sup>٣٤٤</sup>.

يتضح مما تقدم أن إشكالية تحديد المسؤولية الجنائية حول جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتحديد المسؤولية جنائياً أمام القضاء، فمن جانب القانون نجده وكما أسلفنا يفرق بين الخطأ الذي يترتب على ذمة الشخص المعنوي وفي الغالب يكون الخطأ شخصي، أما الشخص المعنوي فالمسؤولية المترتبة عليه مرفقية أو على أساس المخاطر. وهنا يثار التساؤل: من يتحمل جزاء ومسؤولية الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية؟ هل الموظف كشخص طبيعي أم الإدارة كشخص معنوي مستقل عن موظفيه؟ للإجابة على هذا التساؤل الذي شغل تفكير العديد من الدارسين والفقهاء، سنتناول في هذا المطلب بنوع من التحليل والمقارنة مع بعض الأنظمة لدول رائدة في هذا المجال القضائي، حيث

<sup>٣٤٢</sup> الطماوي. ١٩٧٦م. القضاء الإداري "قضاء الإلغاء". الكتاب الأول. القاهرة: دار الفكر العربي، ص ٣٣١. القيسي. ١٩٩٩م. القضاء الإداري وقضاء المظالم. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع. ص ١.

<sup>٣٤٣</sup> أعداد قانوني: عبد الرزاق المواقف عبد اللطيف أستاذ القانون الجنائي بالمعهد دبي القضائي، قانون العقوبات الإماراتي، الطبعة الثالثة، سنة ٢٠١٧/هـ ١٤٣٨م، الباب الثالث الجريمة، الفصل الثاني "أركان الجريمة".

<sup>٣٤٤</sup> عبد الله. ع. ١٩٨١م. ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة. قضاء الإلغاء. الإسكندرية: منشأة المصارف. الإسكندرية. ص ٣٤٦.

سيتضمن الفرع الأول المسؤولية الجنائية للموظف، ثم سنخلص إلى الحديث عن المسؤولية الجنائية للإدارة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: المسؤولية الجنائية للموظف العام (الشخصية الطبيعية)

إن تحديد المسؤولية الجنائية عن جريمة الامتناع عن التنفيذ ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتحديد المسؤول جنائياً أمام القضاء، وإن فكرة المسؤولية الشخصية للموظف عن التنفيذ قديمة نسبياً فقد نادى بها الفقهاء في بداية القرن الماضي، حيث اعتبر الفقيه (هوريو) أن الموظف الذي يرفض أو يهمل تنفيذ قرار قضائي يكون قد خرج عن حدود وظيفته ويكون بذلك قد ارتكب خطأ شخصياً يسأل عنه مدنياً وجزائياً، وتقوم جريمة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي متى ما توافرت أركان الجريمة، حيث يتصور حصول تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية من الموظف بإحدى طريقتين<sup>٣٤٥</sup>:

الأولى: استعمال الموظف سلطته الوظيفية في وقف تنفيذ الحكم، وقد نصت في ذلك المادة ٢٤٦ من قانون العقوبات الإماراتي: "يعاقب بالحبس كل موظف عام استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ أحكام القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو القرارات أو الأوامر الصادرة من الحكومة أو أي حكم أو أمر صادر من جهة قضائية مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الضرائب أو الرسوم المقررة للحكومة"<sup>٣٤٦</sup>.  
الثانية: امتناع الموظف المختص بالتنفيذ عمداً عن تنفيذ الحكم أي ليس هناك أسباب قانونية أو واقعية تمنعه من التنفيذ، وقد نصت في ذلك المادة ٣٨ من قانون العقوبات الإماراتي: "ويتوفر العمد باتجاه

<sup>٣٤٥</sup> فهمي. م. ١٩٧١م. القضاء الإداري. ص ٤٦٥.

<sup>٣٤٦</sup> إعداد قانوني: الدكتور/ عبد الرزاق المواوي عبد اللطيف أستاذ القانون الجنائي بالمعهد دبي القضائي، قانون العقوبات الإماراتي، الطبعة الثالثة، سنة ١٤٣٨هـ/٢٠١٧م، الباب الثاني "الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة"، المادة ٢٤٦، الفصل الثاني "استغلال الوظيفة وإساءة استعمال السلطة.

إرادة الجاني إلى ارتكاب فعل أو الامتناع عن فعل متى كان هذا الارتكاب أو الامتناع مجرمًا قانونًا... " كما قد نص في ذلك المشرع المصري: "تحقق الجريمة المنصوص عليها في المادة ١٢٣ / ٢ عقوبات بامتناع الموظف عمدًا عن تنفيذ الحكم واجب التنفيذ بعد إنذاره قانونًا، طالما لم يصدر حكم ببطلانه أو بإيقاف تنفيذه<sup>٣٤٧</sup>.

ونسنتج مما سبق ذكره أن هذين الطريقتين التي تتجسد بهما جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي، لا بد لها من توافر أركانها والمتمثلة بالركن المادي والمعنوي لكي يتم إقرار المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع، وحيث تتفق العديد من الأنظمة القضائية الإدارية كقانون العقوبات الإماراتي وقانون المصري على ضرورة توفر الركنين المادي والمعنوي في الجريمة لإقرار المسؤولية على الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية ومعنوي، وتناولهما بالبحث فيما يأتي:

#### أولاً: الركن المادي لجريمة الامتناع:

يتمثل الركن المادي في السلوك الذي يعبر به الموظف المختص عن رفضه القيام بالأعمال الإيجابية التي تلزم لوضع الحكم موضع التنفيذ، سواء تمثل ذلك في الوقوف سلبياً أو في إصدار أي أمر يتنافى مع ما ينبغي القيام به، بغرض تنفيذ الحكم، وهذا ما أكدت عليه المادة ٣١ من قانون العقوبات الإماراتي السالفة الذكر، فضلاً عن وجوب تحقق ذلك الامتناع من الموظف المختص وأن يكون قد تم إنذار الموظف المختص الممتنع بالتنفيذ في الآجال المحددة في القانون.

<sup>٣٤٧</sup> المادة ١٢٣ الفقرة ٢ من قانون العقوبات المصري لسنة ٢٠٠٣م، ونصها: "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاص الموظف".

١. وجود موظف عام مختص بالتنفيذ:

ووفقاً لنص المادة ٢٨ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة فإن جريمة الامتناع عن تنفيذ الحكم لا تتوافر في حق الموظف الذي يخرج من نطاق اختصاصه تنفيذ الحكم إذ نصت تلك المادة على أنه: "عقوبة شخصية والمتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة...".

وقد أخذ الدستور المصري بذات المبدأ الذي أقره الدستور الإماراتي حيث قضت المادة ٩٥ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م على أن "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون"<sup>٣٤٨</sup>.

ويفهم من المواد السابقة أنه لكي يتحقق الركن المادي في هذه الجريمة لا بد أن يكون الموظف الممتنع عن التنفيذ مختصاً بالتنفيذ، بمعنى أنه يجب أن يكون الموظف العام هو المنوط به تنفيذ الحكم، ولكن لا يلزم أن يكون الموظف مختص بكافة إجراءات التنفيذ، بل يكفي فقط أن يدخل في اختصاصه أحد تلك الإجراءات وأن يمتنع عن القيام به، وأن يترتب على امتناعه تعطيل إجراءات التنفيذ.

وقد تطلب كل من المشرع الإماراتي والمصري صفة خاصة في جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام وهي كونه موظفًا عامًا أو من في حكمه أو مكلّفًا بخدمة عامة، كما تطلبها في جريمة الرشوة، أي إن الموظف العام هنا قد يكون موظفًا حقيقيًا أو حكمًا أو مكلّفًا بخدمة عامة، ويترتب على عدم توافر هذا الشرط عدم تحقق الجريمة.

٢. إنذار الموظف المختص الممتنع بالتنفيذ:

وإن كان المشرع الإماراتي لم ينص على إنذار الموظف المختص الممتنع عن التنفيذ صراحة، إلا إنه قياساً على القواعد العامة في تنفيذ الأحكام وضرورة إعلانها للمنفذ ضده فإنه يجب إعلان الموظف بالتنفيذ وفق

<sup>٣٤٨</sup> المادة ٩٥ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م.

الإجراءات المقررة في هذا الشأن، فضلاً عن ذلك فإنه يجب لتوافر الركن المادي في جريمة امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام أن يكون هناك حكم قانوني أو قضائي أو أمر واجب التنفيذ.

وعكس المشرع الإماراتي قد نص المشرع المصري على إجراءات خاصة في هذا الصدد وهو أن يتم إنذار المختص على يد محضر، وفوات ثمانية أيام على هذا الإنذار دون تنفيذ، ولا بد أن يتم إنذار الموظف شخصياً، ولا بد أن يتم ذكر اسم الموظف المختص بالتنفيذ، فجريمة امتناع الموظف العام تعد جريمة شخصية باعتبارها تتعلق بسلوك شخصي من الموظف العام، ويشترط أن يتم إعلانه شخصياً أو في موطنه وفق الإجراءات المعتادة للإعلان.

ويرى الباحث أنه ليس من الضروري لوقف تنفيذ الحكم القضائي وإثبات الركن المادي هو صدور هذا الامتناع من الموظف المختص بالتنفيذ بل يمكن أيضاً أن يتم وقف تنفيذ الحكم باستعمال موظف لسلطته الوظيفية حتى لو كان الموظف غير مختص بالتنفيذ، وإنما يكفي في ذلك تدخل موظف بسلطته بوقف التنفيذ، ولا يتم تحقيق الركن المادي للجريمة هنا، إلا بوقف تنفيذ الحكم نتيجة لهذا التدخل، وهذا ما نصت عليه المادة ٢٤٦ السابقة الذكر من قانون العقوبات الإماراتي، وفي نفس السياق قد أقر المشرع المصري إنه قد يأخذ تدخل الموظف في منع تنفيذ الحكم صوراً عديدة فقد يكون تهديداً أو أمراً، أو رجاءً، وقد يأخذ صورة الأمر المكتوب أو الأمر الشفهي<sup>٣٤٩</sup>.

يفهم مما سلف ذكره أن امتناع الموظف من تنفيذ الأحكام القضائية بأي طريقة من الطرق كوقف التنفيذ أو بالطرق الأخرى كتهديد أو أمر أو الرجاء سواء كان الموظف مختصاً بالتنفيذ أو غير مختص، تعتبر تلك الاعمال جريمة يعاقب عليها القانون، وكذلك تمثل الركن المادي لجريمة الامتناع ويصبح الموظف الممتنع مسؤولاً حسب قانون العقوبات.

<sup>٣٤٩</sup> سلامة. م. ١٩٨٢م. قانون العقوبات القسم الخاص: الجرائم المضرة بالمصلحة العامة. القاهرة: دار الفكر العربي. ص. ٧٢.

## ثانياً: الركن المعنوي لجريمة الامتناع

يلزم لقيام جريمة امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية الموثقة بموجب نص المادة ٢٤٦ من قانون العقوبات الإماراتي والمادة ١٢٣ من قانون العقوبات المصري، بالإضافة إلى الركن المادي يجب توافر الركن المعنوي وهو ما يطلق عليه القصد الجنائي<sup>٣٥٠</sup>.

ويتحقق القصد الجنائي لدى الموظف الإداري المختص بالتنفيذ إذا كان يعلم بالحكم المطلوب تنفيذه، وإن تنفيذه أمر واجب، فضلاً عن اتجاه إرادة الموظف إلى الامتناع عمداً عن تنفيذه بقصد عرقلة هذا التنفيذ وقصده وقف تنفيذ الحكم عمداً دون وجه حق، فمثلاً ليس للموظف أن يدعي بأنه امتنع عن تنفيذ الحكم القضائي كون الحكم صادر من محكمة غير مختصة، حيث يكفي أن يكون الحكم صادراً من محكمة، فهي أدري بحدود ولايتها من الموظف القائم على التنفيذ، فيتضح هنا أن الموظف قد قصد وقف تنفيذ الحكم القضائي رغم علمه أنه أمر واجب تنفيذه وقد صدر من المحكمة.

وقد نصت المادة ٣٨ من قانون العقوبات الإماراتي: "يتكون الركن المعنوي للجريمة من العمد أو الخطأ، ويتوفر العمد باتجاه إرادة الجاني إلى ارتكاب فعل أو الامتناع عن فعل متى كان هذا الارتكاب أو الامتناع مجرماً قانوناً وذلك بقصد إحداث نتيجة مباشرة أو أي نتيجة أخرى مجرمة قانونياً يكون الجاني قد توقعها.

ويتوفر الخطأ إذا وقعت النتيجة الإجرامية بسبب خطأ الفاعل سواء أكان هذا الخطأ إهمالاً أم عدم انتباه أم عدم احتياط أو طيشاً أو رعونة أم عدم مراعاة القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو الأوامر<sup>٣٥١</sup>.

<sup>٣٥٠</sup> جريدة الرياض، القصد الجنائي يعتبر القصد الجنائي هو اتجاه إرادة الجاني إلى ارتكاب الجريمة مع العلم بأركانها ونتيجتها، وبعد القصد الجنائي بأنه الركن المعنوي للجريمة وهو يتمثل في عنصري العلم والإرادة.

<sup>٣٥١</sup> اعداد قانوني: عبد الرزاق الموافي عبد اللطيف أستاذ القانون الجنائي بالمعهد دبي القضائي، قانون العقوبات الإماراتي، الطبعة الثالثة، سنة ١٤٣٨هـ/٢٠١٧م، المادة ٣٨، الباب الثالث الجريمة، الفصل الثاني أركان الجريمة.

ويتضح أن المشرع الاماراتي قد أقر المسؤولية الجنائية في حالة ارتكاب فعل أو امتناع عن القيام بالفعل بالعمد والقصد كالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها نتيجة لعدم مراعاة القوانين، وقد بين إن العمد يعتبر ركن معنوي للجريمة.

وبالإضافة إلى الطرق العامة التي يتصور بها حصول تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية من طرف الموظف العام. هناك طريقة أخرى تتعلق بمجال الوظيفة العامة، كما في حالة امتناع الموظف المختص بالتنفيذ نتيجة لتنفيذ أمر مكتوب صدر إليه من رئيسه، بالرغم من تنبيهه لرئيسه كتابة إلى هذه المخالفة، ففي هذه الحالة تنتفي المسؤولية الجنائية للموظف المختص (الشخص الطبيعي)، وتبقى المسؤولية قائمة بالنسبة للرئيس مصدر الأمر وحده.

وأخيراً فإن قيام المسؤولية الجنائية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ لها بالغ الأثر في إلزام الموظف على الامتثال للأحكام القضائية الداعية لتنفيذها، كونها تعطي صفة الردع والتحذير للموظف قبل إقدامه على الامتناع عن تنفيذ حكم القضاء الإداري أو عرقلة تنفيذها.

**الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية للشخصية الاعتبارية نتيجة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري**

لقد انتهى التطور القانوني إلى الاعتراف بالشخصية القانونية لما اصطلح على تسميته الشخصية الاعتبارية (الشخص المعنوي)، وقد ثار الجدل الفقهي حول إمكانية مساءلة الشخص -الاعتباري- المعنوي جنائياً حيث انقسم الفقه الجنائي إلى اتجاهين، فأحدهما يعارض قيام المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي والثاني يؤيدها<sup>٣٥٢</sup>.

<sup>٣٥٢</sup> القهوجي. ع. ١٩٩٨ م. قانون العقوبات. القسم العام. الكتاب الثاني. المسؤولية الجزائية والجزاء الثاني. الجامعة الإسكندرية: دار المطبوعات. ص ٢٠.

قبل توضيح الجدل القائم بين الاتجاهين الفقهيين، سنستهل هذا الفرع بمعرفة المقصود بالأشخاص

الاعتبارية-الشخص المعنوي- وأنواعه وذلك في الفقرة الموالية:

**أولاً: ماهية الشخص الاعتباري:**

الشخصية الاعتبارية في اللغة تعني: "الإنسان ذو الإرادة الواعية العاقلة" وأيضاً مجموعة من الأفراد أو

مؤسسة يعترف لها بشخصية قانونية مميزة عن شخصية أعضائها"<sup>٣٥٣</sup>.

بينما تعني الشخصية الاعتبارية في اصطلاح القانون "الكائن ذو الصلاحية" لاكتساب الحق

وتحمل الالتزامات"<sup>٣٥٤</sup>.

فمصطلح الشخص في اصطلاح القانون لا يستلزم بالضرورة الآدمية مما يفيد أن مصطلح الشخص

لا ينصرف فحسب من وجهة نظر القانون إلى الشخص الطبيعي بل كذلك إلى جماعة الأشخاص أو

مجموعة من الأموال التي يطلق عليها "الأشخاص الاعتبارية"<sup>٣٥٥</sup>.

وفقاً للتشريعات الحديثة هناك نوعين من الأشخاص هما الشخص الطبيعي- الذي تحدثنا عليه

سائلاً في المسؤولية الجنائية للموظف العام- يعني الإنسان، والشخص الاعتباري فما المقصود بهذا الأخير

حسب آراء الفقهاء؟

لم تتفق الآراء الفقهية حول تعريف موحد للشخص الاعتبارية<sup>٣٥٦</sup> بل اختلفت باختلاف مشاربها

السياسية ومذاهبها القانونية في أكثر من رأي وفيما يلي بعض التعريفات:

<sup>٣٥٣</sup> مجمع اللغة العربية. ١٩٧٢م. المعجم الوسيط. إسطنبول: المكتبة الإسلامية للطباعة والنشر والتوزيع. ج. ١. ص ٤٥٢.

<sup>٣٥٤</sup> شريف سيد كامل. ١٩٩٧م. المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، دراسة مقارنة. مصر: دار النهضة العربية. ص ٨٦.

<sup>٣٥٥</sup> أحمد فتحي سرور. ٢٠١٥م. الوسيط في قانون العقوبات القسم العام، القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٨٩.

<sup>٣٥٦</sup> محمد كمال الدين إمام. ٢٠٠٤م. المسؤولية الجنائية أساسها وتطورها دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية. الإسكندرية:

دار الجامعة الجديدة للنشر. ص. ١٣٤.

فقد عرف بأنه "كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، أو مجموعة من الأموال ترصده لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص مستقلة عن العناصر المالية لها"<sup>٣٥٧</sup>، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد المجموعة<sup>٣٥٨</sup>.

كما عرف أيضاً بأنه "هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية ويقصد بالشخصية القانونية القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزام"<sup>٣٥٩</sup>.

وقد عرفت المادة ٩٢ من قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة، الأشخاص الاعتباريون: "الدولة والإمارات والبلديات وغيرها من الوحدات الإدارية بالشروط التي يحددها القانون، الإدارات والمصالح الهيئات العامة والمنشآت والمؤسسات العامة التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية، الهيئات الإسلامية التي تعترف لها الدولة بالشخصية الاعتبارية والأوقاف، الشركات المدنية والتجارية إلا ما استثني منها بنص خاص، الجمعيات والمؤسسات الخاصة المنشأة وفقاً للقانون، كل مجموعة من الأشخاص أو من الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص القانون"<sup>٣٦٠</sup>.

<sup>٣٥٧</sup> عوابدي. عمار. ١٩٩٥م. القانون الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية. ص ١٨٢.

<sup>٣٥٨</sup> شريف، سيد كامل. المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، دراسة مقارنة. ص ٨٦.

<sup>٣٥٩</sup> أحمد، فتحي سرور. ٢٠١٥م. الوسيط في قانون العقوبات القسم العام. ص ٨٩.

<sup>٣٦٠</sup> قانون اتحادي رقم ٥ لسنة ١٩٨٥م بإصدار قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة المعدل بالقانون الاتحادي رقم (١) لسنة ١٩٨٧م.

ويعرفها القانون المصري بأنها "كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص القانون" ٣٦١، أي أنها تمثل كيان مستقل عن مجموعة الأشخاص والأموال المؤسسة له، لتحقيق غرض معين، ومعتزف له بالشخصية القانونية المقررة للإنسان إلا ما كان منها متصلاً بصفته الطبيعية، وذلك لإضفاء الصفة الشرعية اللازمة على تصرفاتها، حيث تعتبر كيان له شخصية مستقلة وذمة مالية وتتحمل الالتزامات المنسوبة إليها وحدها دون مؤسسيتها.

ويمكن للباحث من خلال التعاريف الفقهية والقانونية أن نلخص تعريفًا للشخص الاعتباري أو الشخص المعنوي بأنه (مجموعة من الأشخاص (أفراد) أو الأموال (أشياء مثل عقارات أو منشآت) المتحدة لتحقيق هدف معين، تكون الشخصية القانونية معترفة لها) أي باكتسابها الحقوق وتحمل الالتزامات، والشخص الاعتباري له كيان وأجهزة خاصة تمارس أعمال معينة وينتج عنها مجموعة آثار من الناحية القانونية تجعل منه قادرًا على إبرام العقود وله ذمة مالية خاصة به، كما يتمتع بأهلية التقاضي.

### ثانيًا: أنواع الأشخاص الاعتبارية:

إن الشخصيات الاعتبارية إما أن تكون عامة مثل الدولة وما يتفرع عنها من جهات إدارية، أو خاصة مثل الشركات التجارية والجمعيات الخيرية ويطلق على الشخص الاعتباري بالشخص المعنوي أو الحكمي أيضًا. وعليه يمكننا تقسيم الأشخاص الاعتبارية إلى أشخاص اعتبارية عامة وأخرى خاصة، ويرجع هذا التقسيم إلى تقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص<sup>٣٦٢</sup>، حيث تعتبر الأشخاص العامة من أشخاص القانون العام فتخضع لأحكامه وتعتبر الأشخاص الاعتبارية الخاصة من أشخاص القانون الخاص فتسري عليها

<sup>٣٦١</sup> المادة ٥٢ الفقرة ٦ من القانون المدني المصري.

<sup>٣٦٢</sup> تجدر الإشارة إليه أنها تدخل في سياق الخلاف القائم بين فقهاء القانون العام والقانون الخاص حول تقسيم -الأشخاص لا سيما المعايير المعتمدة.

أحكامه<sup>٣٦٣</sup>، ومع ذلك فإن خضوع الشخص الاعتباري لهذا النوع أو ذاك من الأحكام تبعاً للطائفة التي ينتمي إليها لم يعد مطلقاً على النحو الذي كان مقرراً من قبل فهناك من الأشخاص الاعتبارية العامة أصبح يخضع في بعض النواحي لأحكام القانون الخاص كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات أو المرافق العامة الاقتصادية<sup>٣٦٤</sup>.

يتميز الشخص الاعتباري العام بماله من السيادة وحقوق السلطة العامة ويمنحه القانون الشخصية الاعتبارية، فالدولة شخصية اعتبارية عامة، وتنشأ بمجرد توافر عناصرها من شعب إقليم وحكومة ذات سيادة، أما الشخصية الاعتبارية الخاصة بكونها الأفراد سواء لتحقيق غرض خاص بهم أو بغرض يعود بالنفع العام وهي على نوعين، مجموعات الأشخاص ومجموعات الأموال<sup>٣٦٥</sup>.

وللتبوية هنا سيكتفي الباحث بهذه المعلومات الخاصة بالتعريف الشخصية الاعتبارية وأنواعها، لأنه موضوع كبير ومهم يمكن أن نتناوله مستقبلاً في دراسة أخرى، ولقد وضحناه في بعض الأسطر من أجل نزول اللبس للقارئ من خلال التمييز بين الشخصية الاعتبارية والشخصية الطبيعية، ولكن لم يكن هذا الاهتمام عبثاً أو لإطالة الموضوع ولكن لتبين الطرف الأساسي الذي يساهم بشكل كبير في تفشي ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة في مواجهتها والتي تعاني منها معظم الأنظمة القضائية في الدول العربية خاصة ودول العالم، فالسلطة العامة والسيادة التي تتميز بها الشخصية الاعتبارية التي يمنحها لها القانون تحول دون المساءلة عن معض الأخطاء التي تصدر منها كالامتناع عن التنفيذ متذرة بالحفاظ على الصالح العامة وسير المرفق العام وهذا هو أساس الإشكالية التي عليها الخلاف الفقهي، وهنا

<sup>٣٦٣</sup> محمد، كمال الدين إمام. ٢٠٠٤م. المسؤولية الجنائية أساسها وتطورها دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية. ص ١٣٤.

<sup>٣٦٤</sup> أحمد. ٢٠١٥م. الوسيط في قانون العقوبات القسم العام. ص ٨٩.

<sup>٣٦٥</sup> شعيب، إبراهيم حبيب. ٢٠١٨م. أحكام المسؤولية الجنائية للشخص الاعتباري في التشريع الإماراتي دراسة مقارنة. (رسالة ماجستير). القانون العام. جامعة الإمارات العربية المتحدة. ص ٨.

يطرح السؤال حول مساءلة الشخصية الاعتبارية جنائياً أو لا؟ أو هل في مساءلة الشخصية الاعتبارية جنائياً أثر سلبي على الصالح العام؟ سنحاول الإجابة على هذه التساؤلات من خلال قراءة رأي الفقه وكذلك من خلال موقف المشرع الإماراتي وكذلك مواقف التشريعات في بعض النظم القانونية العربية وكذلك الغربية.

ثالثاً: موقف الفقه القانوني من المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية:

١. عدم إمكان مساءلة الشخص المعنوي أو الشخصية الاعتبارية جنائياً بمعنى أنه لا يجوز مساءلة الشخصية الاعتبارية جنائياً عن الجرائم التي ترتكب باسمه وحسابه، من قبل ممثليه - موظفين - أثناء قيامهم بأعماله، بينما يمكن مساءلة وعقاب الممثل القانوني للشخص المعنوي عن الجريمة التي اقترفها، وفي ذلك أن الشخص المعنوي هو مجرد افتراض قانوني<sup>٣٦٦</sup>.

ولا يتصور أن يرتكب الركن المادي للجريمة، ولا يتوفر على الركن المعنوي - الإرادة والقصد - للجريمة، وهي إحدى الركائز والمبادئ الراسخة في قانون العقوبات الحديث.

كما إن توقيع العقوبة على الشخص المعنوي سيجعلها تصيب الأشخاص الطبيعيين المكونين له دون تفرقة بين من اتجهت إرادته إلى ارتكاب الجريمة، ومن لم يرددها، وهذا يتنافى مع مبدأ شخصية العقوبة، الذي يقضي بأنه لا يسأل جنائياً إلا الشخص الذي ارتكب الجريمة أو ساهم في ارتكابه<sup>٣٦٧</sup>.

٢. إقرار المسؤولية الجنائية للشخصية الاعتبارية والمقصود بذلك أنه يجب مساءلة الشخص المعنوي جنائياً إلى جانب الشخص الطبيعي - الموظف الذي قام بالعمل - الذي ارتكب الجريمة أثناء ممارسته عمله لدى الشخص المعنوي، وسند الفقه الحديث في ذلك،

<sup>٣٦٦</sup> عبد الصبور. ف. ١٩٧٣م. الشخصية المعنوية للمشروع العام. القاهرة: عالم الكتب. ص. ٢٧٧.

<sup>٣٦٧</sup> طعمة. ج. ٢٠٠٥م. مكانة الركن المعنوي في الجرائم الاقتصادية. طرابلس: المؤسسة الحديثة. ص. ٣٦٤.

إن جوهر المسؤولية في الحالتين هو الإرادة<sup>٣٦٨</sup>، وإنّ الشخص المعنوي يمكنه أن يرتكب الركن المادي لكثير من الجرائم، كالنصب خيانة الأمانة، التزوير، التهرب الضريبي، والجرائم ضد البيئة، بالإضافة إلى حقيقة الإرادة الجماعية التي تتجسد بالاجتماعات، المداولات والتصويت في مجلس الإدارة، الأمر الذي يعني أنه يتصور أن يتوفر الركن المعنوي للجريمة لديه، بالإضافة إلى تطبيق معظم العقوبات عليه، كالغرامة، المصادرة، الحل، حرمانه من مزاولة نشاط معين، أو نشر الحكم الصادر بالإدانة وهذه العقوبة من شأنها المساس بسمعته<sup>٣٦٩</sup>.

ومن الطبيعي أن يثير الإسناد بوجهيه المادي والمعنوي العديد من الصعوبات وذلك لأن الشخص الاعتباري يتكون في العادة من مجموعة من الأفراد<sup>٣٧٠</sup>، كما إنه لا يمارس نشاطاته وأعماله بنفسه، بل عن طريق أعضائه وممثليه، وتابعيه من الأشخاص الطبيعيين<sup>٣٧١</sup>، وهذه الأنشطة والأعمال قد يصاحبها أو يقترن بها ارتكاب جرائم أو أفعال غير مشروعة كما أشرنا له سابقاً، إذن الأمر يتعلق بالأساس القانوني للمسؤولية الجنائية للشخص الاعتباري أو بمعنى آخر بتفسير هذه المسؤولية، وهو بالتالي ينصب وبشكل رئيسي في العلاقة بين الشخص الاعتباري وبين أعضائه وممثليه من الأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأعمال المنوطة بهم، باسم ولحساب الشخص الاعتباري، إذا ما وقعت جريمة ما بمناسبة هذه الأعمال أو كان القصد منها تحقيق مصلحة للشخص الاعتباري دون سواء، فهذا يثور التساؤل عن الكيفية التي يتم بموجبها رد أو إسناد الجريمة إلى الشخص الاعتباري مباشرة<sup>٣٧٢</sup>.

<sup>٣٦٨</sup> علي. ب. ١٩٧٨م. المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي. (رسالة ماجستير). جامعة بغداد. ص ١٢.

<sup>٣٦٩</sup> شريف سيد كامل. ١٩٩٧م. المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٢٦٢٢.

<sup>٣٧٠</sup> محمد. ٢٠٠٤م. المسؤولية الجنائية أساسها وتطورها دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية. ص ١٣٩.

<sup>٣٧١</sup> أحمد. ٢٠١٥م. الوسيط في قانون العقوبات القسم العام. ص ٩٧.

<sup>٣٧٢</sup> شريف. ١٩٩٧م. المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، دراسة مقارنة. ص ٨٨.

## رابعاً: موقف المشرع الإماراتي من المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية:

أكد المشرع الإماراتي سيراً على خطى العديد من الأنظمة القانونية المتقدمة والحديثة على إقرار المسؤولية الجنائية لشخصية الاعتبارية، حيث إن المادة ٦٥ من قانون العقوبات، قد نص إن "الأشخاص الاعتبارية" فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية والهيئات والمؤسسات العامة، مسؤولة جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤها لحسابها أو باسمها<sup>٣٧٣</sup>.

وعليه يتبين من خلال النص أن المشرع الإماراتي قد أقر المسؤولية الجنائية لشخصية الاعتبارية بصورة مباشرة وليس تضامنية، بمعنى إن الشخص الاعتباري هو المسؤول عن كل الأفعال التي قد ترتكب من طرف ممثله أو وكلائه، وليس مسؤولية تضامنية، كما وقد استثنت المادة ٦٥ من المسؤولية الجنائية الأشخاص الاعتبارية العامة من الحكومة ودوائرها الرسمية والهيئات والمؤسسات العامة، وعليه فقد تم الاعتراف بالمسؤولية الجنائية لجميع الأشخاص الاعتبارية الخاصة. ويفهم من المادة السابقة الذكر أن لقيام المسؤولية الجنائية لشخص الاعتباري لا بد من توفر خمسة ضوابط على الشكل الآتي:

١. يجب تمييز الأشخاص الاعتبارية المسؤولة جنائياً بين الأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة.
٢. استثناء مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية والهيئات والمؤسسات العامة من المسؤولية الجنائية للشخصية الاعتبارية.
٣. أيضاً أن الأشخاص الاعتبارية تكون مسؤولة جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤها لحسابها أو باسمها.
٤. يسأل ممثل الشخص الاعتباري شخصياً عن الجريمة التي ارتكبها، لمصلحة الشخص المعنوي يعني أن مساءلة الأشخاص الاعتبارية لا يبعد مسؤولية الأشخاص الطبيعية.

<sup>٣٧٣</sup> أحمد. ٢٠١٥. الوسيط في قانون العقوبات القسم العام. ص ٩٨.

٥. يعاقب الشخص الاعتباري عن الجرائم المسندة إليه إما بالغرامة أو المصادرة والتدابير الاحترازية

وإذا كانت عقوبة غير ملائمة، كالحبس مثلاً تستبدل بالغرامة.

#### خامساً: شروط قيام المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية:

إن الشخص المعنوي بحكم طبيعته لا يمكن أن يرتكب الجريمة بنفسه، وإنما يتصرف عن طريق شخص

طبيعي يعبر عن إرادته (أولاً)، أو تكون الجريمة قد وقعت لحسابه (ثانياً).

١. ارتكاب الجريمة من شخص طبيعي ممثل للشخص المعنوي:

لا يمكن للشخص المعنوي أن يرتكب جريمة بنفسه وإنما يرتكبها عن طريق شخص طبيعي معين أو عدة

أشخاص طبيعيين يملكون حق التعبير عن إرادته ويمثلونه<sup>٣٧٤</sup>. وبالتالي فمتى ارتكب الشخص المعنوي جريمة

فإن القاضي عند بحثه مدى قيام المسؤولية الجنائية يجب عليه إثبات إن الجريمة قد ارتكبت من طرف شخص

طبيعي له علاقة بالشخص المعنوي ثم يبين من ناحية ثانية فيما إذا كانت الظروف التي ارتكبت فيها الجريمة

تسمح بإسنادها إلى الشخص المعنوي، وهذا يتطلب بطبيعة الحال معرفة الشخص الطبيعي الذي ارتكب

الجريمة وما إذا كان يملك حق التصرف باسم الشخص المعنوي.

ففي إطار تحديد الشخص الطبيعي الذي يمثل الشخص المعنوي نجد إن هناك اتجاهين في التشريع

المقارن: أحدهما يشترط أن تكون الجريمة قد وقعت من طرف شخص طبيعي يحتل وظيفة هامة لدى

الشخص المعنوي، أما الاتجاه الثاني فيكتفي بإمكان معاقبة الشخص المعنوي مجرد وقوع الجريمة من أحد

العاملين لديه دون تفرقة بين الموظف البسيط والذي يقوم بدور رئيسي في إدارة أعمال الشخص المعنوي

والرقابة على سيرها<sup>٣٧٥</sup>.

<sup>٣٧٤</sup> نادية، سطيحي. ٢٠٠٩م. المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في جرائم الأموال في التشريع الجزائري. (رسالة ماجستير). العلوم القانونية.

جامعة جيجل. ص ١٠.

<sup>٣٧٥</sup> المرجع السابق نفسه. ص ١٥.

٢. ارتكاب الجريمة لحساب الشخص المعنوي:

يجب لقيام المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي أن تكون الجريمة قد وقعت لحسابه وقد نصت على هذا الشرط صراحة أغلب التشريعات التي أقرت المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، ومن أمثلتها قانون المرافعات الفرنسي والقانون المصري إذ تعتبر سلطة الشخص المعنوي على العامل لديه وقبوله سلوك هذا العامل معياراً لتحديد الأشخاص الطبيعيين الذين تسند أفعالهم على الشخص المعنوي<sup>٣٧٦</sup>.

ويقصد بعبارة "حساب الشخص المعنوي" أن تكون الجريمة قد ارتكبت بهدف تحقيق مصلحة له كتحقيق ربح أو تجنب إلحاق ضرر به، ويستوي أن تكون المصلحة مادية أو معنوية مباشرة أو غير مباشرة، محققة أو احتمالية، أي يكفي أن تكون الأفعال الإجرامية ارتكبت بهدف ضمان تنظيم أو حسن سير أعمال الشخص المعنوي أو تحقيق أغراضه حتى ولو لم يحصل هذا الشخص في النهاية على أية فائدة.

### المطلب الثالث: المسؤولية المدنية للإدارة في الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري

يشكل امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادر عن قاضي الإلغاء خطأ يسوغ مسؤولية الإدارة في التعويض عنه، ولا يعتبر التأخير في تنفيذ حكم القضاء مسوغاً للمسؤولية المدنية للإدارة، إذ القاعدة إن الإدارة ملزمة بتنفيذ حكم القضاء من تاريخ إصداره وعليه فإن عدم التنفيذ يقطع بقيام عنصر الخطأ الموجب للمسؤولية ويشترط في الضرر المسوغ للتعويض أن يكون محققاً الوقع، فلا يدخل في حسابه الأضرار الاحتمالية<sup>٣٧٧</sup>.

<sup>٣٧٦</sup> الدك، خالد. د.ت. المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي دراسة مقارنة. مقالة منشورة على شبكة الانترنت:

<https://www.droitentreprise.com> تاريخ التصفح: ٢٢/٤/٢٠٢٢ م.

<sup>٣٧٧</sup> عبد اللطيف. م. ٢٠٠٢ م. قانون القضاء الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ٤٢٣ وما بعدها.

ويعتبر التعويض نوعاً من أنواع الضمان للمحكوم له، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا (المحكمة

الإدارية) بقولها "إن هذه الدعوى بطبيعتها هي طلب التعويض الذي هو نوع من أنواع الضمان - حيث تنسب إلى المصدر الخامس من مصادر الالتزام وهو القانون.

يتضح مما سبق بأن مسؤولية الإدارة لا تقوم إلا عند الامتناع عن تنفيذ الحكم وبثبوت إن ذلك الامتناع يشكل خطأً كانت صورته، ويمكن أن تكون وسيلة إجبار غير مباشرة لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، حيث تبرز تلك الأهمية من خلال إمكانية لجوء المضرور إلى رفع دعوى مدنية للمطالبة بالتعويض عن الضرر دون أن يفقد حقه برفع دعوى أمام القضاء الإداري طالباً إلغاء قرار الإدارة الصادر بالامتناع.

أما مسؤولية الموظف الممتنع الشخصية نتيجة لخطئه الشخصي، فمن الصعب تحقيقه، ويرجع ذلك إلى السياسة القضائية عدم استقراء الاجتهاد القضائي حول اعتبار خطأ الموظف خطأً شخصياً أم مرفقياً، بشأن مفهوم الخطأ الشخصي، كما يرجع إلى أن امتناع الموظف قد يكون غالباً راجعاً لتدخل العديد من الجهات الرئاسية، وقد يبرر امتناعه إلى يحول عن تنفيذ الحكم بطاعة أوامر رؤسائه التي تمثل عائقاً يحول دون مسؤوليته الشخصية<sup>٣٧٨</sup>.

ومع ذلك فقد قرر القضاء الإداري في اجتهاده له اختصاصه بنظر المنازعات الخاصة في الخطأ الشخصي، بمناسبة أحكام قضائية امتنع رجل الإدارة عن تنفيذها، ذلك أن إلغاء القرار الإداري الإيجابي أو السلي الصادر بالامتناع عن تنفيذ الحكم لا يكفي وحده لضمان هذا التنفيذ، لذا لا بد لبلوغ الهدف المنشود من تقرير مسؤولية الإدارة، على أساس خطأ المرفق، فاتجه إلى ما هو أبعد من ذلك وقرر بوجود

<sup>٣٧٨</sup> الشيخ، ع. ٢٠٠٥م. الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية. القاهرة: دار النهضة العربية. ص ١٤٦.

كشف الخطأ، كما قرر اختصاصه هو بنظره حتى يتمكن الاقتضاء من الحكم على الموظف بالتعويض  
اللازم لجبر الضرر الذي ينسجم عن تصرفه الخاطئ<sup>٣٧٩</sup>.

### خاتمة الفصل:

في نهاية هذا الفصل نستخلص أن النظام القانوني الذي يوطر الدعاوي والمنازعات الإدارية في الإمارات العربية المتحدة، يعرف بعض النواقص في القوانين التي تؤطره، مما يساعد على انتشار فكرة الامتناع من قبل الإدارة عن التنفيذ للأحكام القضائية التي تصدر ضدها، وذلك بسبب العراقيل القانونية التي لها صلة بالمنازعات الإدارية وإشكالياتها الواقعية، وتمثل العراقيل القانونية في عدم توفر تشريع خاص (قانون إداري) تتجمع فيه جميع المواد في قانون واحد خاص بنوع هذه النزاعات، وذلك ليساهم في إزالة الغموض الذي يشوب في بعض الأحيان الأحكام القضائية التي تعتمد عليها الإدارة للانفلات والتحايل على التنفيذ، وبالإضافة إلى انعدام التنظيم التشريعي الخاص بتنفيذ الأحكام الإدارية، فضلا عن وجود قاضي التنفيذ الإداري متخصص لتنفيذ هذه الأحكام الإدارية نظراً لحساسياتها وتميزها عن المنازعات العادية، وأما الإشكاليات الواقعية الطبيعية فهي تتعلق بحسن نية الإدارة وسوتها فهي يصعب التحكم فيها أو وضع قيود عليها لأنها تبقى من الأمور الداخلية والتقديرية لسلطة الإدارة، ولكن يبقى للقاضي الإداري سلطة تحديد المسؤولية الإدارية أو الجنائية أو المدنية المترتبة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية ومن المسؤول عن الخطأ هل الشخصية الاعتبارية أو الشخصية الطبيعية.

<sup>٣٧٩</sup> حسن، ع. ١٩٦١. "تعطيل تنفيذ الحكم القضائي تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية" مجلة العلوم الإدارية. العدد (١)، ص٦، ص٢٦٣.