مجلة العلوم الشرعية والقانونية

مجلة علمية محكمة تصدرها كلية القانون بالخمس

جامعة المرقب

العدد الأول لسنة 2014

شروط النشر بالمجلة:

أن يكون البحث غير منشور في كتاب أو مجلة أو وسيلة نشر أخرى.

أن يكون البحث مكتوبا وفقاً للشروط التي تقتضيها طبيعة البحث العلمي.

أن يكون البحث ذا فائدة علمية.

ملاحظة /

الآراء الواردة في هذه البحوث لا تعبر إلا عن وجهة نظر أصحابها، وهم وحدهم المسؤولون عن صحة المعلومات وأصالتها، وإدارة المجلة لا تتحمل أية مسؤولية في ذلك.

للاتصال برئيس التحرير: 0913205070 / 0927233083

مجلة العلوم الشرعية والقانونية

مجلة علمية محكمة تصدرها كلية القانون بالخمس

جامعة المرقب

رئيس التحرير
د. إبراهيم عبدالسلام الفرد

هيئة التحرير:
د. مصطفي إبراهيم العربي
د. عبدالمنعم امحمد الصرارعي
د. أحمد عثمان احميده

اللجنة الاستشارية:
أ. د. عبدالسلام أبوناجي.
أ. د. محمد رمضان باره.
د. عمر رمضان العبيد.
د. على أحمد اشكورفو.
أ. د. محمد عبدالسلام ابشيش.
د. سالم محمد مرشان.
د. امحمد على أبوسطاش.
د. عبد الحفيظ ديكنه.

فهرس الموضوعات

كلمة رئيس التحرير..... 6

الوسطية في منهج الإسلام "دراسة تأصيلية تحليلية"

د. محمد عبد الحفيظ عليجة 7

مشروعية نقل وزرع الأعضاء في الشريعة الإسلامية

د. شعبان أبو عجيلة عصارة 28

عصمة الدماء في الإسلام

د. عمر رمضان العبيد 44

مزالق الإفتاء، ومخاطر التلفيق بين المذاهب

د. محمد إبراهيم الكشر 74

التصحيف في الحديث وحكم إصلاحه رواية وكتاباً

د. ساجد منذور الجميلي 100

منهج الشيخ أحمد الزروق من خلال النصيحة الكافية لمن خصَّه الله بالعافية

أ. الهادي علي الصيد 120

جريمة قيادة المركبة في حالة سكر أو تخدير في القانون الليبي

د. أبوبكر أحمد الأنصاري 138

برامج الحاسوب، إشكاليات التكييف والحماية القانونية (مع نظرة في القانون الليبي)

د. الحبيب خليفة جبودة 176

اختلاس الأموال العامة

د. احميدة حسونة الداكشي 193

الخطأ الطبي دراسة مقارنة

د. سامي مصطفى عمار الفرجان 227

انعكاس اتفاقيات عدم التسليم على اختصاص المحكمة الجنائية الدولية icc

د. أشرف عمران البركي 248

موقف الإدارة من أحكام القضاء الإداري

أ. عبد الفتاح انبية جمعة 266

مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته

أ. صالح احمد الفرجاني 289

كلمة رئيس التحرير

بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

الحمد لله الذي علم الإنسان ما لم يعلم، وجعله خليفة في الأرض، وكرمه وفضله على كل الخلائق، والصلاة والسلام على نبينا محمد ـ ﷺ ـ وعلى آله وأصحابه الكرام الأخيار، ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

أما بعد:

نصدر هذا العدد وبلادنا في مرحلة مخاض عسير لديمقراطية حديثة فبلادنا اليوم تمر بأزمة يشيب لها الرضيع، قتل وترويع، وعدم التزام بما قطع من عهود، وعدم وفاء لدماء الشهداء، والله ـ تعالى ـ المستعان، وإياه ندعو أن يسلم البلاد والعباد، ومع ذلك تقترب بلادنا من مرحلة الاستقرار شئيا فشئيا، فبانتخاب مجلس النواب، والانتقال إلى انتخاب رئيس للبلاد، واختيار حكومة دائمة، تكون مسؤولة أمام مجلس النواب، نرى أن البلاد تبدأ مرحلة الاستقرار السياسي، ولكننا على إيمان تام بأن كل هذا العمل الشاق لن يكون له مردود إيجابي إلا إذا بدل الناس سلوكهم واتخذوا من حديث النبي ـ ﷺ ـ منهاجاً لحياتهم وهو قوله الذي أورده مالك في الموطأ: عَنِ مَالِكٌ عَنْ صَفْوَانَ بْنِ سُلَيْمٍ أَنَّهُ قَالَ: قِيلَ لِرَسُولِ اللَّهِ - صلى الله عليه وسلم- أَيَكُونُ الْمُؤْمِنُ جَبَانًا، فَقَالَ « نَعَمْ ». فَقِيلَ لَهُ أَيَكُونُ الْمُؤْمِنُ بَخِيلاً، فَقَالَ « نَعَمْ ». فَقِيلَ لَهُ أَيَكُونُ الْمُؤْمِنُ كَذَّابًا، فَقَالَ « لاَ ». حديث رقم (1832).

فإذا لم يلتزم الساسة في بلادنا بهذا الحديث قولاً وعملاً فلن تكون هناك ثقة بينهم وبين الناس، والثقة هي أساس بناء البلدان في كل مكان، وهذا الذي نستخلصه من تجارب الشعوب التي سبقتنا في مثل أزمتنا الحالية، فهل يتقي الله فينا ساستنا الجدد ويحرصون على بناء ليبيا الجديدة بالصدق والأمانة، ندعو الله ـ تعالى ـ أن يهديهم الطرق المستقيم.

وما التوفيق إلا من عند الله.

موقف الإدارة من أحكام القضاء الإداري

إعداد الأستاذ: عبد الفتاح انبية جمعة
عضو هيأة التدريس بكلية القانون بسوق الأحد، جامعة الزيتونة.

المقدمة

الحد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، سيدنا محمد وعلى آله وأصحابه أجمعين.

وبـــعـــــــد، فيعتبر القضاء سلطة من سلطات الدولة، لا يستطيع ممارسة عمله وإعطاء أحكامه قوتها، إلا في مجتمع منظم، تسود فيه دولة مبنية، طبقًا لقوانين تضعها وتعتبرها عنوانًا للعدالة والحق، ولذلك نجد خضوع الدولة لهذه القوانين هو أفضل الحلول الممكنة للتوفيق بين ما تتمتع به هيآت الدولة من سلطات، وبين حرية الأفراد التي يحتفظون بها، رغم وجود الدولة بسلطاتها التنفيذية والتشريعية والقضائية.

كما تعتبر أشد السلطات خطرا على الحريات العامة هي السلطة التنفيذية؛ وذلك بحكم طبيعة وظيفتها، وبما لديها من إمكانيات كبيرة يمكن أن تمس الأفراد في مختلف حرياتهم.

ولا شك أن استخدام السلطة التنفيذية لمجموعة من الحيل والمناورات كي تتهرب من تنفيذ أحكام القضاء – في ظل انتفاء نظام جزائي فعال لمن يقف عقبة في سبيل تنفيذها – سيجعل عددا غير قليل من الأحكام العامة محلًّا للإهمال والإهدار.

وبذلك يمكننا القول بأن الإدارة إذا امتنعت عن تنفيذ أحكام الإلغاء الحائزة على حجية الشيء المقضي به بدون مبرر، فإن امتناعها هذا يكون بمثابة قرار إداري سلبي، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من نص المادة الثانية من قانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الليبي، حيث نصت على أنه (يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح)، فالقيمة النهائية لرقابة الإلغاء إنما تتحدد على ضوء احترام الإدارة لأحكام الإلغاء الحائزة على حجية الشيء المقضي به، ومدى إقدامها على تنفيذ الالتزامات الناشئة عن هذه الأحكام، فإذا ما رفضت الإدارة تنفيذ هذه

الالتزامات، فإنها بذلك تهدر الغاية من تنظيم رقابة الإلغاء، وتعصف بكل الضمانات التي يحملها هذا القضاء للمواطنين.

فما الجدوى من أن يجتهد القاضي الإداري في إيجاد الحلول للقضايا المعروضة عليه بشكل يتلاءم مع الحقوق والحريات المشروعة إذا كان مصير أحكامه لا يرى النور بعدم تنفيذها من قبل الإدارة.

ولذلك نجد أن حالات الامتناع عن التنفيذ لا تعرض جميعها على القضاء، وإنما قد تنتهي بيأس المحكوم له ورضائه بموقف الإدارة، اعتقادا منه بعدم جدوى الالتجاء إلى القضاء مرة أخرى، وقد تجبر الإدارة صاحب الشأن على قبول التنفيذ المبتور أو الناقص للحكم، ومع كل هذا فإن المنازعات التي تعرض على القضاء بشأن امتناع الإدارة عن تنفيذ تكشف على أن قدرًا ليس باليسير من أحكام الإلغاء التي حازت على حجية الشيء المقضي به لا يتم تنفيذها على الوجه الأكمل.

وبذلك نجد الغرض من تسليط الضوء على موقف الإدارة من أحكام القضاء الإداري هو بيان موقف ومدى التزامها بتنفيذ تلك الأحكام، إلى جانب الوقوف على أهم التطبيقات القانونية المختلفة ومدى فاعليتها لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها.

وبناء على ما تقدم سوف نقسم دراستنا لهذا الموضوع إلى مطلبين، وهما على النحو التالي:

المطلب الأول: مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بالتنفيذ.

المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على مخالفة الالتزام بالتنفيذ.

المطلب الأول
مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بالتنفيذ

شاعت ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام التي يصدرها القضاء الإداري في مواجهتها إلى درجة دعت فيها المشرع والقضاء للتصدي لتلك الظاهرة بكل الوسائل القانونية والقضائية.

ولئن كانت الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام الإدارية بمالها من حجية، إلا أنها غالبًا ما تتجاهل ذلك الالتزام، وتمتنع عن تنفيذ الأحكام، أو قد تتحايل على تنفيذها أو ترفض التنفيذ صراحة، ومع ذلك فقد أصبح جائزًا للإدارة أن تمتنع عن تنفيذها على الرغم من حيازتها لتلك الحجية، وذلك في حالات معينة، ودون أن يعتبر هذا الامتناع خطأ من جانب الإدارة، ولكن ليس معنى هذا أن تتوسع الإدارة في ذلك وتجعل من هذه الحالات وسيلة للتهرب من التنفيذ.

وبناء على ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: فنتحدث عن صورة امتناع الإدارة عن التنفيذ أولاً، ثم نتطرق إلى الحديث عن الأسباب التي تستند إليها الإدارة لتعطيل التنفيذ ثانيًا.

الفرع الأول:
صورة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام:

يمكننا القول بأن الإدارة عندما لا تكون راغبة في تنفيذ الأحكام الحائزة على حجية الشيء المقضي به تلجأ إلى عدة صور لكي تمتنع عن التنفيذ، حيث تبدأ بالتباطؤ أو التراخي في التنفيذ، أو تنفيذه تنفيذًا ناقصًا أو مبتورًا، أو على غير ما قصده الحكم، خاصة بالنسبة لأحكام الإلغاء، ثم ينتهي بالرفض الصريح، ويمكن أن تمارس هذه الصور مجتمعة بغرض تعطيل تنفيذ الحكم الحائز على الحجية، فتلجأ مثلًا للتراخي في التنفيذ، ثم التنفيذ الناقص أو الرفض الصريح(1)، وهذا ما سوف نوضحه من خلال النقاط الآتية:

أولًا: التباطؤ أو التراخي في تنفيذ الحكم

إذا كان اختيار وقت التنفيذ ينبغي أن يترك دائمًا لتقدير الإدارة، فعلينا أن نعلم أن اختيار الوقت يجب ألا يتأخر إلى ما لا نهاية، كما يجب على الإدارة أن تتصرف في الوقت المناسب، وأن تسعى دائمًا إلى المبادرة بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها.

فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ في وقت مناسب، اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون، وهو ما نصت عليه المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 م بقولها:(ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفق القوانين واللوائح...)(2).

وفي مصر نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 في فقرتها الأخيرة على أنه:(يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح).

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها أنه يجب على الإدارة المبادرة في تنفيذ أحكامها في وقت مناسب من تاريخ صدور إعلانها، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ في وقت مناسب، اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقًّا في التعويض.(3)

ومن خلال ما سبق يتضح لنا بأن هناك حالات معينة قد تواجه الإدارة عند قيامها بتنفيذ الحكم الحائز على الحجية، وفي هذه الحالة يكون للتأخير في التنفيذ ما يبرره، كأن يتطلب الأمر اتخاذ إجراءات معينة وتدابير خاصة لما يحتمل أن يكون لهذا التنفيذ من أثر أو مساس بالأوضاع الإدارية، ولذلك فإنه يكون من حسن سير الأمور وجوب إعطاء جهات الإدارة فسحة مقبولة من الوقت كي تدبر أمورها وتهيئ السبيل لتنفيذ الحكم.

حيث قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بقولها: (إذا كان السبب في تأخير تنفيذ الأحكام إنما يرجع إلى تبادل المكاتبات بين الوزارة ووزارة المالية وديوان الموظفين للرجوع إليها في شأن تنفيذ هذه الأحكام، ولم يكن هذا التأخير تقصيراً من الوزارة، ومن ثم يكون طلب التعويض على غير أساس من القانون)(4).

ولكن إذا تجاوزت الإدارة المدة المعقولة دون أن يكون لهذا التجاوز ما يبرره انعقدت مسؤوليتها عن هذا التأخير.

وتقدير المدة المعقولة للتنفيذ – وإن كانت متروكة للسلطة التقديرية للإدارة – يخضع لرقابة القضاء الإداري، فإذا ما جاوزت الإدارة تلك المدة المعقولة دون أن تستند إلى أسباب مقبولة تبرر تأخيرها في التنفيذ انعقدت مسؤوليته(5).

والقضية التالية توضح كيف أن جهة الإدارة قد تراخت بشكل عمدي في تنفيذ حكم حاز على حجية الشيء المقضي به.

تتلخص وقائع هذه الدعوى في أن مجموعة من ضباط الصف العاملين بوزارة العدل أقاموا دعوى أمام دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي ضد وزير الداخلية مطالبين فيها وزارة العدل بترقيتهم إلى رتبة ملازم أسوة ببقية زملائهم.

استجابت دائرة القضاء الإداري لهذا الدفع، وقررت في حكمها الصادر بتاريخ 1996/1/30 م ما يلي: (وإن كان الوقت الذي تجري فيه الترقية من الأمور التي تستقل الإدارة بها، إلا أنه إذا وضح أن تراخي الإدارة في إجراء الترقيات لم يكن بغية تحقيق مصلحة عامة، بل كان الغرض منه تفويت حق الموظف في الترقية التي يستحقها، فإن تصرفها على هذا الوجه يخضع ولا شك لرقابة المحكمة باعتباره تصرفًا غير مشروع، وحيث إن الطاعنين قد عينوا في ظل أحكام القانون رقم 72/6م بشأن الشرطة أجريت لهم دورة ترقية غير أن جهة الإدارة تراخت في ترقيتهم مدة سنتين؛ خلافًا للعرف السائد المتمثل في إتمام الدورة المباشرة، وعلى الرغم من قيام الإدارة بترقية بعض أعضاء الشرطة إلى رتبة ملازم بتاريخ 1994/4/13م، تطبيقًا لأحكام القانون رقم 72/6 م ولهذه الأسباب حكمت المحكمة باستحقاق الطاعنين للترقية إلى رتبة ملازم اعتباراً من 1992/9/1 م)، وعلى الرغم من صدور الحكم في 1996/1/30 /، وحيازته لقوة الشيء المقضي به، إلا أن جهة الإدارة (وزارة الداخلية) تعمدت عرقلة تنفيذ الحكم، ولم تقم بترقية الطاعنين إلا بعد خمس سنوات من تاريخ صدوره، فقامت بترقيتهم بموجب قرار رقم2001/877م)(6).

ثانيًا: التنفيذ الناقص

قد تقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء، ولكنها لا ترتب على هذا الحكم جميع الآثار القانونية التي يتعين إعمالها نفاذًا له، وبذلك يكون تنفيذها للحكم قاصراً ومبتوراً.

ومن أمثلة ذلك أن يحكم بإلغاء قرار إنهاء خدمة موظف، وتقوم الإدارة بإعادته للخدمة في وظيفة أخرى خلاف تلك التي كان يشغلها قبل فصله، وذلك في الأحوال التي يتعين فيها إعادة المحكوم له إلى ذات وظيفته السابقة، وكذلك الشأن إذا قامت الإدارة بإعادة الموظف إلى وظيفة ذات اختصاصات أضعف من تلك التي كان يشغلها قبل فصله، كذلك التعويض عن نزع الملكية بدلًا من إعادة الأرض المنزوعة،

وفي مجال الوظيفة العامة قد تقوم بتنفيذ منطوق الحكم تنفيذًا جزئيًّا، كأن تنفذ الجزء المتضمن دفع مبلغ مالي كتعويض وتمتنع عن تنفيذ الجزء المتضمن إلغاء قرار فصل الموظف.(7)

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: فإن (كان القرار الملغى صادرًا بالتسريح استتبع إلغاؤه قضائيًّا بحكم اللزوم إعادة المدعي (الموظف)، كما كان في وظيفته التي كان يشغلها عند تسريحه بمرتبها ودرجتها كما لو لم يصدر قرار التسريح... وتنفيذ الحكم يجب أن يكون كاملًا غير منقوص على الأساس الذي أقام عليه قضاءه... ومن ثم فلا يكفي أن يقتصر تنفيذ الحكم على مجرد إعادة الموظف إلى الخدمة، ولكن في مرتبة أدنى ودرجة أقل، وإلا لكان مؤدى هذا أن الحكم لم ينفذ في حقه تنفيذ كاملًا بلا نفذ تنفيذا مبتورا منقوصًا)(8)

ومثال ذلك أيضًا أن تقوم الإدارة بإعادة الموظف الذي ألغى قرار إنهاء خدمته إلى عمله، ولكنها لا تمنحه ما كان يستحقه من ترقيات لو ظل شاغلًا لوظيفته، أو لا تمنحه تعويضًا عن إنهاء خدمته أو تخطيه في الترقية غير مشروع إذا حكم له بذلك(9).

ومن خلال ما سبق نجد أن جهة الإدارة لم تتراخ أو تمتنع عن تنفيذ حكم حاز على حجية الشيء المقضي فيه، وإنما قامت بتنفيذ ذلك الحكم ولكن بشكل ناقص؛ وذلك لكي تتحايل على حجية الحكم من جهة، وتنتقم من المحكوم له من جهة أخرى، الأمر الذي يترتب عليه استهانة الإدارة بحجية الأحكام القضائية وضياع حقوق الأفراد.

ولذلك نرى أن يعيد المشرع النظر في مثل هذه المسائل، وذلك بإعطاء المحكوم له الحق في المطالبة بالتعويض إذا وقع له ضرر من هذا التنفيذ الناقص، أو بترتيب عقوبات على جهة الإدارة نتيجة لقيامها بالتنفيذ الناقص.

ثالثًا: الرفض الصريح

إذا ملت الإدارة من الأساليب السابقة للتهرب من تنفيذ الأحكام الحائزة على الحجية لا يكون أمامها في نهاية الأمر سوى مجرد الرفض العادي، فتتحقق هذه الصورة في جميع الأحوال التي تلجأ فيها الإدارة إلى اتخاذ موقف سلبي في مواجهة حكم الإلغاء وتتجاهله بصورة مطلقة، وذلك بأن تمتنع عن القيام بما يفرضه عليها

هذا الحكم من التزامات تتمثل في إزالة الآثار المادية للقرار الملغي الحائز على حجية الشيء المحكوم به.

وعلى قدر بساطة هذه الوسيلة، وعلى قدر ما تحمله من خطورة، وما تتضمنه من استهانة بالأحكام القضائية وإهدار بما لها من احترام.(10)

كما قضت محكمة القضاء الإداري المصري في قضية تتلخص وقائعها في أن أحد كبار ضباط الجيش كان قد أحيل إلى المعاش، واستصدر حكمًا من مجلس الدولة في 1948/5/5 م بإلغاء قرار إحالته إلى المعاش، وأعلن هذا الحكم لوزير الحربية في 1948/10/11 م ومحملًا إياه المسؤولية العامة والشخصية عن عدم التنفيذ، وعلى الرغم من ذلك لم ينفذ الحكم، فأقام المحكوم له دعوى تعويض اختصم فيها الوزارة والوزير بصفته الشخصية وقضى فيها لصالحه(11).

وفي حكم آخر لهذه المحكمة قالت: (إن امتناع الإدارة من تنفيذ حكم قضائي نهائي لقوة الشيء المحكوم به وواجب النفاذ هو مخالفة قانونية عن التعويضات؛ ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني؛ لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون) (12).

ولذلك نرى أن حالات الامتناع العمدي عن تنفيذ الأحكام الحائزة على حجية الشيء المحكوم فيه وتجاهلها بصورة مطلقة من قبل الإدارة لا تظهر في أحكام القضاء الإداري الليبي بصورة مطلقة، ولعل السبب يرجع إلى أن هذا المظهر من مظاهر مخالفة الإدارة لالتزاماتها المترتبة على الأحكام الحائزة على الحجية يوقعها تحت طائلة قانون العقوبات، وهذا ما يدعو الإدارة دائما إلى أن تفضل عدم التصرف بهذه الدرجة من الصراحة وترفض احترام حجية الأحكام وتنفيذها، وإنما تلجأ إلى الوسائل الأخرى.

الفرع الثاني:
الأسباب التي تستند إليها الإدارة لتعطيل التنفيذ

على الرغم من أن احترام حجية أحكام القضاء يعتبر من أحد الركائز الأساسية للدولة القانونية المعاصرة، إلا أنه أصبح جائزًا للإدارة أن تمتنع عن تنفيذها على الرغم من حيازتها لتلك الحجية، وذلك في حالات معينة، ودون أن يعتبر هذا الامتناع خطأ من جانب الإدارة، ولكن ليس معنى هذا أن تتوسع الإدارة في ذلك وتتخذ من هذه الحالات وسيلة لتتهرب من التنفيذ، كما أن القاضي الإداري بما يتميز به من مهارة واعتدال يقوم بتقدير موقف الإدارة بدقة شديدة، ويرفض كثيرًا أن يأخذ في اعتباره الأعذار المختلفة أو الظروف التي تعتقد الإدارة أن في إمكانها الاحتجاج بها لكي تتهرب من التنفيذ، وهذه الأسباب سوف أوضحها فيما يأتي:

الأول: يخصص للأسباب المستندة إلى المصلحة العامة وصالح المرفق العام.

الثاني: أتناول فيه الأسباب المتعلقة بالأمن العام والنظام العام.

الثالث: يخصص للأسباب المتعلقة بصعوبات التنفيذ.

أولًا: الأسباب المستندة إلى المصلحة العامة وصالح المرفق العام.

لا يجوز للإدارة التخلص من التزامها بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها بادعاء سبب مزعوم من المصلحة العامة، فالكل يجب أن يخضع للمصلحة العليا التي تعني احترام القانون وإطاعة أحكام القضاء، ولا توجد أية مصلحة أخرى يمكن تغليبها على هذه المصلحة(13).

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية، حيث قضت (أن إصرار الوزير على عدم تنفيذ حكمها ينطوي على مخالفة للشيء المقضي به، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية، ومن واجب اعتبار خطأ الوزير خطأ شخصيًا يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به، ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لديه أو قوله بأنه يبغي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة؛ ذلك أن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة) (14).

على أن ذلك لا يعني أن الإدارة لكي تلتزم بتنفيذ الأحكام الحائزة على حجية الشيء المحكوم به أن تتخلى عن تحقيق هدف الصالح العام، فإذا كان هذا التنفيذ يترتب عليه إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه، كحدوث فتنة أو تعطيل سير

مرفق عام، فإن امتناعها عن التنفيذ لا يشكل خطأ من جانبها(15)، كأن تكون المدرسة مثلًا المحكوم بإخلائها تحتوي على مجموعة كبيرة من الطلبة، فإذا ما تم تنفيذ أمر الإخلاء فورًا، فإنه يترتب عليه تشريد هؤلاء الطلبة وحرمانهم من حق التعليم.

ثانيًا: الأسباب المتعلقة بالأمن والنظام العام

من المتفق عليه في القضاء الإداري أنه ليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ أحكام الإلغاء الحائزة على الحجية بحجة وجود صعوبات معينة، إلا إذا وجدت ظروف تضر على مصالح الدولة ما يوجب إعلاء سلامتها على كل الاعتبارات الأخرى، ومن ثم تكون الإجراءات التي تهدف إلى تحقيق تلك السلامة مشروعة.

فإذا كان تنفيذ الحكم الحائز على الحجية من شأنه أن يعرض النظام العام للخطر، فإن للسلطة التنفيذية أن تؤخر تنفيذه، ولكن إذا طال هذا التأخير، فإن للقاضي الإداري أن يقدر ما إذا كان المحكوم له قد حدث له ضرر خاص، فيحكم له بالتعويض إذا كان هناك مجال للتعويض، كأن تكون مؤسسة البنات للاجئات (المحكوم بإخلائها) تحتوي على عدد كبير من اللاجئات، وكان يترتب على التنفيذ بالصورة العاجلة طرد المؤسسة من العقار، ما يترتب عليه تشريد اللاجئات في الطرقات وتعطيل سير مرفق التعليم بالنسبة لهن وكذلك انحرافهن، ما يضر بسببه النظام العام(16).

ولذلك فإن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الحائز على الحجية في هذه الحالة لا يلابسه خطأ أو تقصير ؛ لأنها – وإن كانت قد أخلت بواجبها في تنفيذ الأحكام– فإنها تكون قد فعلت ذلك تنفيذًا لواجب آخر وأهم هو حفظ النظام العام، فمن واجب الإدارة قبل أن تلجأ إلى تنفيذ الأحكام أن تقدر ظروف هذا التنفيذ وتمتنع عنه إذا رأت في ذلك إخلالًا بمقتضيات النظام العام(17).

على ضوء ما سبق يمكننا القول إنه يجوز للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام الحائزة على حجية الشيء المحكوم به، إذا كان شأن هذا التنفيذ أن يحدث إخلالاً خطيراً بالأمن العام، وهذا المبدأ يمكن تطبيقه على جميع أحكام الإلغاء.

ولذلك نرى أنه يجب على المشرع أن يضع قيوداً على الإدارة في مثل هذه الحالات؛ حتى لا تتخذ ذلك كوسيلة لتتهرب من تنفيذ الأحكام الحائزة على الحجية، ومن هذه القيود مثلًا:

- ألا يكون هذا الامتناع إلا في الحدود الضرورية.
- أن يخضع هذا الامتناع باستمرار – وبقدر الإمكان – للرقابة القضائية؛ وذلك لكي نضمن عدم توسيع جهة الإدارة في الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة على حجية الشيء المحكوم به.

ثالثًا: الأسباب المتعلقة بصعوبات التنفيذ

أ- الصعوبات المادية:

في بعض الأحيان تتذرع الإدارة بوجود صعوبات مادية تعوق تنفيذ الأحكام القضائية على الرغم من حيازتها لقوة الشيء المحكوم به، ودون أن يكون لهذا السبب أي أساس من الواقع أو القانون كأن تؤسس امتناعها عن التنفيذ مثلًا؛ لصعوبة إعادة عدد كبير من الموظفين جملة واحدة، ما يؤدي بالضرورة إلى إبعاد آخرين أو وجود صعوبات مالية مثلًا؛ لكون الميزانية لا تكفي لتغطية مرتبات الموظفين.

ويعد ذلك السبب من أقوى الأسباب التي تستند إليها الإدارة لتبرير امتناعها عن التنفيذ، غير أن ذلك الامتناع يجب أن يكون مؤقتًا، فالإدارة ملتزمة بتدبير الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ الأحكام سواء في نفس السنة أو في السنة المالية التالية.

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري: (إن عدم أو وجود الاعتماد المالي لا يعد مبنيًا لعدم تنفيذ الحكم؛ لأنه بغض النظر عن وجود بند خاص بكافة فروع الميزانية لتنفيذ مقتضاه سواء وجد الاعتماد المالي المخصص لمواجهته أم لم يوجد)(18).

ففي حكم المحكمة الإدارية بفاس الصادر بتاريخ 2002/9/18 مفاده بأن (التنفيذ في مواجهة الجماعة المحلية يتطلب تراتيب إدارية محددة بالقانون، ابتداء من برمجة الدين بدورة المجلس ومصادقة السلطة الوصية على أعمال تلك الدورة علاوة على المراقبة المالية في ظل نظام المحاسبة العمومية، مما يستغرق ذلك وقتًا طويلًا قد يناهز السنة، ومؤدى ذلك فالمهلة الاسترحامية المطلوبة لاتخاذ التراتيب الإدارية للتنفيذ أعلاه يبقى مبررًا مادام أن المنفذ عليه لا يجادل في حجية ومضمون الشيء المقضي به) (19).

ولكن إذا كان عدم تنفيذ أحكام الإلغاء الحائزة على الحجية يرجع إلى استحالة إعادة الحال إلى ما ينبغي أن تكون، ولا دخل للإدارة في هذه الاستحالة، وكانت هذه الاستحالة حقيقة وليست وهمية، فإن الإدارة لا تؤاخذ على عدم تنفيذ تلك الأحكام،

فمثلًا قد تصدر الجامعة قرارًا بحرمان أحد الطلبة من دخول الامتحان فيصدر حكم بإلغاء هذا القرار، إلا أن الجامعة لن تستطيع تنفيذ حكم الإلغاء؛ لأن الامتحانات تكون قد انتهت بذلك، وبالتالي لن يتمكن الطالب من دخول الامتحانات، وفي هذه الحالة يستحيل تنفيذ الحكم.

ثانيا: الصعوبات القانونية

الإدارة حين تسيء تنفيذ الحكم فإنها تتعلل بصعوبة تفسير الحكم أو فهم مقصوده، على الرغم من أن هذا لا يعطيها الحق في التملص من التزاماتها بتنفيذ الحكم تنفيذًا كاملًا وصحيحًا؛ لأن هذا النوع من الامتناع عن التنفيذ، في نظر المشرع الليبي، يعتبر بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون، وهذا ما أشارت إليه الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من قانون رقم 88 لسنة 1971، والتي تنص على أنه (يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات أو امتناعها عن اتخاذ قرار أو إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه وفقًا للقوانين واللوائح) (20).

ولكن إذا كانت الإدارة حسنة النية، بحيث كان من الواضح أنها لا تتنكر للحكم أو تتجاهله، وإنما حدث في أثناء تنفيذها للحكم، وذلك بأن نفذته على نحو غير المقصود به تمامًا، فيكون خطأ الإدارة في التنفيذ مغتفرًا، وفي جميع الأحوال تلجأ الإدارة إلى محكمة الموضوع لتستفسر عن كيفية تنفيذ أحكامها حين يكون هناك ما يدعو للشك في تفسيرها، وهذا ما نصت عليه المادة 290 من قانون المرافعات بقولها: (يجوز للخصوم أن يطلبوا إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقة من غموض أو إبهام).

وهذا ما أقرته أيضًا المحكمة العليا بقولها: (إذا كان الخطأ الذي وقع في منطوق الحكم لم يكن نتيجة خطأ في عملية حسابية أو تحريف في اسم أحد الخصوم مما يجوز معه الالتجاء إلى المحكمة التي أصدرته بطلب التصحيح أو التفسير بالطريقة التي رسمها القانون) (21).

فمحكمة الموضوع هي المعنية دائمًا بتفسير أحكامها وتصحيحها إذا ما وقع خطأ أو غموض في منطوق الحكم ؛ ذلك لأنه لو ترك للإدارة أمر تفسير الحكم للتعرف على مقصوده لأدى بها الأمر إلى التعقيب على أحكام القضاء الإداري، حتى تصل من ذلك إلى غاياتها وتتهرب من التزامها بتنفيذ الأحكام تحت ادعاء أن الحكم شابه الغموض.

المطلب الثاني
الجزاءات المترتبة على مخالفة الالتزام بالتنفيذ

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الحائزة على حجية الشيء المقضي به لا يعدُّ مساسًا بحقوق الأفراد أو الموظفين المحكوم لهم فقط، بل يمثل – أيضًا- إهداراً لقوة الأحكام، واعتداءً على هيبة السلطة القضائية واستقلالها، ولذلك كان لا بد من أن يتضمن التنظيم القانوني العام جزاءات حاسمة توقع على الإدارة وعلى كل مسؤول إداري يمتنع عن تنفيذ تلك الأحكام.

وبناء على ذلك إذا وقعت مخالفة لهذا الالتزام من جانب الإدارة أو الموظف بأي صورة من الصور السابق عرضها، فإن المشرع قد سمح لصاحب الشأن أن يرفع دعوى إلغاء جديدة ضد قرار الإدارة بالامتناع عن التنفيذ، فسيصدر حكمًا آخر يكبح به جماح الإدارة ويقودها إلى الحقيقة المطلقة التي عبر عنها الحكم.

فمثلًا لو أن دائرة القضاء الإداري حكمت بإلغاء قرار إداري بفصل أحد الموظفين أو أحد الطلاب، فإن رفض الجهة الإدارية المعنية بإعادة الموظف أو الطالب إلى سابق عمله أو دراسته يعتبر بمثابة قرار إداري سلبي غير مشروع؛ وذلك لأن تجاهل الإدارة للحكم الحائز على حجية الشيء المقضي فيه يشكل دائمًا تجاوزاً للسلطة، فيعطي الحق للقضاء بأن يصدر حكمًا بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن التنفيذ، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا التجاهل يشكل – أيضًا- خطأً من شأنه ترتيب المسؤولية المدنية على جهة الإدارة، كما أنه يشكل في الوقت نفسه المسؤولية الجنائية على الموظف المختص، وهذا ما سوف أوضحه فيما يلي، من خلال ثلاثة فروع:

الأول: يخصص لإلغاء القرار المخالف للشيء المقضي.

الثاني: يتناول المسؤولية التي تقع على الإدارة وموظفيها.

الثالث: أخصصه للمسؤولية التي تقع على عاتق الموظف.

الفرع الأول:
إلغاء القرار المخالف للشيء المقضي فيه

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الحائز على حجية الشيء المقضي فيه، أيا كانت صورة هذا الامتناع، سواء كان في صورة قرار إيجابي صريح، أو في صورة قرار سلبي ضمني، فإنه يمثل دائمًا تجاوزاً للسلطة، ما يعطي للمحكوم له حقًّا في

رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الإدارة بالامتناع عن التنفيذ، ويكون دور القاضي في هذه الحالة بعد أن يتأكد من صحة الدعوى وإجراءاتها أن يوقف هذه المخالفة، وذلك بإصدار حكم بإلغاء القرار الذي صدر مخالفًا للشيء المقضي فيه، وهذا ما أقره القضاء الليبي(22).

كما أن المحكوم له يستطيع أن يضيف إلى طلبه بالإلغاء طلبًا وقتيًّا بوقف تنفيذ قرار الإدارة الصادرة بالمخالفة للشيء المقضي به لحين الفصل في دعوى الإلغاء طبقًا للقواعد العامة، وتقضي المحكمة بوقف تنفيذ القرار متى اتضح لها توفر شروط إيقاف التنفيذ.

كما قضت محكمة القضاء المصرية بقولها: (إن إصرار الهيأة المدعى عليها على عدم تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي فيه، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام، وإقرار للنظام والطمأنينة، وتثبيت للحقوق والروابط الاجتماعية، كما أنها تنطوي على قرار إداري سلبي خاطئ ؛ ذلك أنه يعتبر في حكم الإداري امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقًا للقانون، وقد كان واجبًا على الهيأة المدعى عليها إصدار قرارها بتنفيذ الحكم المشار إليه؛ إعمالًا لأحكام قانون مجلس الدولة التي تقضي بوجوب المبادرة إلى تنفيذ أحكامه)(23).

وفي النهاية نرى أن القاضي في دعوى الإلغاء الثانية أو حتى الثالثة لن يكون له سلطة أكثر مما كان له في دعوى الإلغاء الأولى الأصلية، ومن ثم فإن الحكم الثاني لن يخرج عن حالتين: إما أن يكون حكمًا برفض الدعوى، وأما حكما بإلغاء قرار الإدارة المخالف للشيء المقضي فيه، وهذا قد يقود إلى النتيجة السابقة نفسها، وهي أن الحكم الجديد سوف يلقى نفس مصير الحكم الأول.

فمهما اتسعت سلطة القاضي، فإن المحكوم له لا يستطيع أن يحتج بحكم الإلغاء ويصبح سندًا يسمح له بممارسة النشاط الذي رفضت الإدارة له به، وهذا ما سوف يؤدي إلى التقليل من شأن الأحكام القضائية.

ولذلك نرى بأن يسمح للمحكوم له بأن ينفذ حكم الإلغاء، احترامًا لحجيته التي تعلو على النظام العام، أو أن يطالب بالتعويض لجبر الضرر من جراء سلبية الإدارة وسوء نيتها.

الفرع الثاني:
المسؤولية التي تقع على الإدارة وموظفيها

من المستقر عليه في أحكام القضاء الإداري الليبي أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها يعتبر عملًا غير مشروع، وينشئ بالتالي حقًا للمحكوم له في الحصول على تعويض يلتزم بدفع قيمته كل من الإدارة والموظف المسؤول أصلًا عن تنفيذ الأحكام.

ويمكننا تفسير اتجاه القضاء الإداري الليبي من إقرار مبدأ التعويض في مثل هذه الحالة أنهم أرادوا أن يجعلوه أداة للجزر والعقاب، وليس مجرد جبر الضرر للمحكوم له، وأملًا في الحد مستقبلًا من مخالفة الإدارة لالتزاماتها إزاء الأحكام القضائية.

فهذا الامتناع إذن يمثل خطأ مرفقيًا تسأل عنه الإدارة المختصة، كما يمثل أيضًا في الوقت نفسه خطأ شخصيًا يقع على عاتق المسؤول المباشر عن التنفيذ؛ نظرًا لما ينطوي عليه هذا الامتناع من خطأ جسيم واعتداء على قوة الأحكام القضائية، ومن ثم تكون الإدارة والموظف المسؤول متضامنين في دفع هذا التعويض للمحكوم لصالحه؛ ذلك لأن المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة.

ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا الصادرة في 1959/6/6 نص على (أن القاعدة في مجال قيام مسؤولية الإدارة على أساس ركن الخطأ قد حرصت على التمييز بين الخطأ المصلحي، والذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير إلى المرفق ذاته، وبين الخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف، ففي الحالة الأولى تقع المسؤولية على عاتق الإدارة وحدها، ولا يسأل الموظف عن أخطائه المصلحية، والإدارة هي التي تدفع التعويض، وفي الحالة الثانية تقع المسؤولية على عاتق الموظف شخصيًا، فيسأل عن خطئه الشخصي، وينفذ الحكم في أمواله الخاصة، ويعتبر الخطأ شخصيًا إذا كان العمل الضار مرتبطًا بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته... وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف القرار الإداري الذي أصدره إلى تحقيق الصالح العام... فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة، ويعتبر منسوبًا إلى المرفق العام، أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام، أو كان مدفوعًا ببواعث شخصية، بحيث يصل إلى

حد ارتكاب جريمة، كالموظف الذي يستعمل سلطته لوقف تنفيذ حكم أو أمر طلب من المحكمة، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر شخصيًّا ويسأل عنه الموظف) (24).

غير أن القضاء الإداري الليبي لم يكن واضحًا وضوحًا كافيًا، بحيث يجعلنا نجزم بفرق أساس بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وبالتالي فإن عدم التفرقة بين الخطأين يجعل القضاء يرتب مسؤوليته دائمًا على جهة الإدارة.

ويفهم من ذلك بأن القضاء الليبي يتخذ من مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة حجة على جهة الإدارة، ولعل هدفه من ذلك هو ضمان مصالح المتضرر بإيجاد مدين مليء، وأيضًا حماية الموظف المخطئ من إلحاق الضرر المادي في حالة الحكم عليه بمبالغ مالية طائلة.

وبالتالي إذا تبين بأن الامتناع عن تنفيذ الحكم يشكل خطأ مرفقيًّا ولا يتضمن خطأ شخصيًّا وحكم على الإدارة بالتعويض ودفعته للمحكوم له، وذلك لجبر الضرر الناتج من خطئها من عدم التنفيذ(25).

ولكن إذا كان عدم التنفيذ الشيء المقضي فيه هو خطأ شخصي، وعلى الإدارة أن تلتزم بالتعويض باعتبارها متبوعًا من قبل الموظف، فكيف تستطيع الإدارة الرجوع على الموظف؟

نجد أن المشرع الليبي أعطى الحق للإدارة على أن تسترد من الموظف ما يكون قد حصل عليه من مرتبات أو أية مزايا تجاوز استحقاقه بطريقة الاقتطاع من مرتبه ومستحقاته المالية الأخرى، ومن دون الحاجة إلى اتخاذ أية إجراءات قضائية.

وبالرجوع إلى التشريع المغربي فإن العلاقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي تحكمها مقتضيات الفصلين 79 و 80 من ظهير الالتزامات والعقود فالفصل 79 ينص على أن (الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها)، ومعنى ذلك أن الإدارة تسأل عن الأخطاء المصلحية لمستخدميها، ولكن ما موقف الإدارة من المسؤولية الشخصية للموظف في حالة الخطأ الشخصي؟

نجد أن المشرع قد حسم هذا الأمر في الفصل 80 من الظهير المذكور، حيث ينص على أن (مستخدمي الدولة والبلديات مسؤولون شخصيًّا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم) وهنا لا يمكن مساءلة الدولة في هذه الحالة إلا في حالة إعسار الموظف، وهو ما نصت عليه الفقرة

الأخيرة من الفصل 80 بقولها: (ولا يجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار إلا عند إعسار الموظفين المسؤولين عنها)(26).

أما عن مجلس الدولة المصري، فقد قرر منذ البداية أن امتناع الوزير عن تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة قانونية ومبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية تمليه الطمأنينة العامة، وتقضي به ضرورة استقرار الحقوق والروابط الاجتماعية، ولذلك تعتبر المخالفة القانونية في هذه الحالة خطيرة وجسيمة، لما تنطوي عليه من خروج عن القوانين، فهي عمل غير مشروع ومعاقب عليه قانونًا، ومن ثم وجب اعتبار خطأ الوزير خطأ شخصيًا، يستوجب مسؤوليته عن التعويض المطالب به(27).

أما عن دعاوى التعويض المرفوعة على جهة الإدارة في مثل هذه الحالات فلا تدخل في اختصاص المحاكم المدنية فقط، وإنما تدخل أيضًا في اختصاص دوائر القضاء الإداري.

فبعد أن منح المشرع الليبي في المادة 16 من قانون نظام القضاء للمحاكم المدنية اختصاص الفصل في دعاوى المسؤولية عن القرارات الإدارية غير المشروعة، جاء في المادة الثالثة من قانون رقم 88 سنة 1971م بشأن القضاء الإداري، وأعطى لدوائر القضاء الإداري هي الأخرى حق النظر في مثل هذه الدعاوى.

وبناء على ذلك يجوز للمتضرر أن يرفع دعواه بالتعويض، سواء أمام القضاء العادي أو أمام دوائر القضاء الإداري، فقد ترك له المشرع حرية الاختيار في مثل هذه الدعاوى، ولكن بمجرد سلوكه لأحد هذين الطريقين ينغلق أمامه الطريق الآخر، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون 88 لسنة 1971 على أنه (تفصل دائرة القضاء الإداري في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة إذا رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية، ويترتب على رفع دعوى التعويض إلى دائرة القضاء الإداري عدم جواز رفعها أمام المحاكم العادية، كما يترتب على رفع دعوى التعويض أمام المحاكم العادية عدم جواز رفعها إلى دائرة القضاء الإداري) (28).

كما أن تقدير التعويض للمحكوم له يستقل به قاضي الموضوع، وهذا ما أقرته المحكمة العليا بقولها: (إن إثبات حصول الخطأ أو نفيه وتقدير التعويض عنه هو من الأمور الواقعية التي يستقل بها قاضي الموضوع).

وبذلك نرى بأن إقرار القضاء الإداري بمسؤولية الموظف بجانب الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام الحائزة على الحجية يمثل خطوة جريئة نحو ضمان تنفيذ الأحكام الحائزة على حجية الشيء المحكوم فيه، ذلك أنه لو تقرر مسؤولية الإدارة ذاتها عن هذا الامتناع فسنصادف هذه المشكلة مرة أخرى، لو امتنع هو أيضًا عن التنفيذ.

ولذلك فإن تقرير المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ بجانب الإدارة من شأنه أن يفرض جزاء رادعًا على مخالفة الإدارة لالتزاماتها إزاء الأحكام القضائية وعلى موظفيها الذين تتصرف بواسطتهم، كما تظهر قيمة هذا الجزاء فيما يحمله من طابع عقابي وتهديدي من شأنه أن يلفت أنظار كل رجال الإدارة بما فيهم الوزراء، إذا ما وصل الأمر بهم على حد الاستهتار بأحكام القضاء التي ينبغي أن تقوم عليها كل تصرفات الدولة(29).

الفرع الثالث:
المسؤولية الجنائية للموظف

وتعتبر هذه المسؤولية من أقوى وأشد الوسائل في هذا المجال، حيث يترتب على انعقادها فقدان الموظف لحريته وعزله من وظيفته، كما أن هذه العقوبة القاسية سوف تحمله بلا شك على الطاعة واحترام التزامه بتنفيذ الأحكام الحائزة على حجية الشيء المقضي به.

ولذلك جاء المشرع الليبي ونص في المادة 33 من القانون رقم 6 سنة 1982م بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا على أنه (يعاقب بالحبس والعزل الأشخاص المسؤلون عن التنفيذ إذا امتنعوا عن تنفيذ أحكام المحكمة العليا بعد انقضاء شهرين من إنذارهم على يد محضر بوجوب التنفيذ) (30).

كما جاء المشرع ونص أيضًا في المادة 234 الفقرة الثانية من قانون العقوبات على أنه (يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استغل سلطة وظيفته لإيقاف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو تنفيذ القوانين، أو اللوائح المعمول بها، أو تأخير تحصيل الأموال أو أو قف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف عمومي امتنع عمدًا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي عشرة أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الأمر أو الحكم داخلًا في اختصاصه) (31).

هذه النصوص جاءت لكفالة تنفيذ أحكام دوائر القضاء الإداري الحائزة على حجية الشيء المقضي به وأحكام المحكمة العليا الحائزة على قوة الشيء المقضي به، بعد أن زادت حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ تلك الأحكام، وبعد أن بدا أن المسؤولية المدنية للإدارة والموظف قد لا تكون مجدية في تصحيح الوضع، ولذلك جاءت هذه المواد لتجرم وقف تنفيذ الأحكام والامتناع العمدي عن تنفيذها.

ويشترط لقيام الجريمة المنصوص عليها في المادة 234 (الفقرة الثانية عقوبات) أن يكون بصدد موظف عام استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ حكم قضائي.

وبالتالي يشترط لقيام هذه الجريمة أن يستعمل هذا الموظف سلطة وظيفته بقصد وقف تنفيذ الحكم القضائي، ويتم ذلك عن طريق الموظف ذاته إذا كان تنفيذ الحكم يدخل في اختصاصه، أو عن طريق مرؤوسيه إذا ما استغل سلطة نفوذه عليهم وأصدر إليهم أمرًا كتابيًّا أو شفويًّا بوقف تنفيذ الحكم (32)، أما عن جريمة امتناع الموظف عمدًا عن تنفيذ حكم قضائي فإنه يشترط لقيامها أن تقع مع موظف عام، وأن يكون الامتناع عن التنفيذ عمدًا، وهذا الركن يكون بمجرد أن يثبت امتناع الموظف بعد عشرة أيام على يد محضر، ذلك أن الإنذار هنا هو إنذار يوجه للموظف شخصيًّا، موضوعه تنبيهه إلى المسؤولية الجنائية التي تقع على عدم التنفيذ(33).

وإذا ما ثبت ارتكاب الموظف عن التنفيذ للجريمة حكم عليه بالحبس والعزل، وهذا ما أقره القضاء الليبي في الدعوى التي تتلخص وقائعها في إحدى الطالبات، كانت قد أقامت دعوى ضد عميد كلية الصيدلة بجامعة طرابلس، أمام دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس كونه بتاريخ 82/5/6م، قد أصدر قرارا بفصل الطاعنة من كلية الصيدلة استنادًا إلى اتهامات جنائية ضدها، كانت قد انتهت بإصدار قرار حفظ من النيابة العامة بشأنها لعدم الجريمة.

استجابت دائرة القضاء الإداري لهذا الدفع، وقررت في حكمها بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، فقام عميد كلية الصيدلة بالطعن في ذلك الحكم بطريق النقض، فحكمت المحكمة بتاريخ 82/11/3م برفض الطعن، وقد أخطر العميد بالحكمين وطلب إليه تنفيذهما، إلا أنه امتنع عن ذلك.

فالتجأت الطالبة إلى رئيس جامعة طرابلس التي طلبت من المذكور تنفيذ الحكمين القضائيين، إلا أنه أصر على عدم التنفيذ، فأعادت الطالبة إخطاره على يد

محضر ونبهته بأن امتناعه عن التنفيذ يشكل الجريمة المنصوص عليها في المادة 234 عقوبات، وأن عليه أن يبادر إلى التنفيذ خلال عشرة أيام من إخطاره، إلا أنه لم يفعل.

فاضطرت الطاعنة إلى رفع دعواها ضده، موضحة أن امتناعه عن التنفيذ يشكل إهانه للهيآت القضائية وعدم احترام لحجية أحكامها واستغلالا لسلطات الوظيفية العامة التي يشغلها فيما يخالف القانون، وأن المذكور يكون بذلك قد ارتكب الجريمة المنصوص عليها في المادة 234 المشار إليها ؛ لأنه بوصفه موظفًا عامًّا امتنع عمدًا وفي إصرار عن تنفيذ أحكام قضائية واجبة النفاذ.

ولذلك قضت دائرة الجنح والمخالفات بالمحكمة بمعاقبة المتهم بالحبس مع الشغل مدة سنة واحدة وبعزله من الوظيفة، وبإلزامه بأن يدفع للمدعية تعويضًا(34).

وفي النهاية يمكننا القول بأن هذا التنظيم العقابي – وإن كان لا يكفي لحمل الإدارة وموظفيها على تنفيذ الأحكام الحائزة على الحجية – إلا أنه قد أثبت بعض الفاعلية في توفير الحماية لاحترام حجية تلك الأحكام وضمان تنفيذها من جانب كل مسؤول إداري؛ ذلك لأن كل موظف يمتنع عن تنفيذ الحكم أو يعطله عمدًا يكون مهددًا بدعوى جنائية، وتكون نتيجتها عقابه بالحبس أو العزل.

الخـــــاتمـة

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله

وبعد، فحتى لا تكون هذه الخاتمة ملخصًا لدارستنا، سوف نتطرق فيها لذكر أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة، والتي تتمثل في الآتي:

أولاً: النتائج:

1- نجد أن استقلال القضاء يمنحه مكانة سامية في نفوس الأفراد، ويثبت دعائم القانون، ويشيع الإحساس بالعدل، ويزيد من الاطمئنان والاستقرار.

2- بما أن تنفيذ الحكم القضائي احترامًا لحجيته كان مرهونًا في الأول والأخير برغبة الإدارة وعدم مقدرة القاضي على امتلاك وسائل أكثر صرامة تهدف إلى قهر امتناع الإدارة أو تقاعسها، وفي غياب الضمانات التي تكفل تنفيذ الأحكام، ما أدى إلى ارتفاع عدد القضايا المرفوعة على جهة الإدارة في هذا الشأن.

3- نجد أن الامتناع عن تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة عن القضاء الإداري من طرف الإدارة يعد من الناحية القانونية إنكاراً للعدالة، ويشكل عقبة أمام تطور دولة الحق والقانون، وهذا يقلل من أهمية دعوى الإلغاء التي بدونها لا يمكن الحديث عن حماية الحقوق وحريات الموظف بشكل خاص والمواطنين بشكل عام.

وعليه فإن إحداث محاكم القضاء الإداري رغم أهميتها الكبيرة يبقى عملا ناقصًا إذا لم تتم معالجة إشكالية الموقف السلبي للإدارة بامتناعها عن هذا التنفيذ.

4- إن اكتفاء المشرع الليبي بنص المادة 2/234 من قانون العقوبات - التي تعاقب كل موظف أو شخص مسؤول يمتنع عن تنفيذ الأحكام الحائزة على الحجية بالحبس والعزل فقط - أدى إلى زيادة حالات امتناع الإدارة عن تنفيذ تلك الأحكام؛ لكون هذه النصوص غير كافية لتصحيح الوضع.

ثانيًا: التوصيات:

من خلال هذه الدراسة تبين لنا أن القضاء الإداري الليبي يفتقر إلى العديد من المبادئ التي أرساها القضاء الإداري في العديد من الدول، وسار في هذا الاتجاه محاكيًا هذه الدول دون التحول إلى الابتكار والإبداع، على هذا فإني آمل أن تحقق المقترحات والتوصيات الآتية:

1- ندعو الأفراد إلى ضرورة التمسك بحقوقهم؛ وذلك لأن في تقاعسهم عن المطالبة بحقوقهم تشجيعًا للإدارة في التمادي على الخروج عن المشروعية.

2- عدم تقييد سلطة قاضي الإلغاء وحصرها في مجرد النطق بالحكم، وإنما يجب على المشرع أن يمنحه وسائل أخرى أكثر فاعلية يمكن استخدامها لحمل الإدارة على احترام حجية الأحكام وتنفيذها، كتذكير الإدارة بواجباتها نحو تنفيذ الحكم مع استخدام أسلوب اللوم والنقد.

كما أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم يشكل تجاوزًا للسلطة، بل ويمثل إهدارًا لقوة الأحكام واعتداء على هيبة السلطة القضائية واستقلالها، ولذلك نرى ضرورة استخدام الغرامة التهديدية، وبالتالي يكون للإدارة الخيار بين احترام حجية الحكم وتنفيذه أو دفع المبلغ المالي.

كما نجد وسيلة الغرامة التهديدية أثبتت جدواها في المغرب، وذلك من خلال تأثيرها على الإدارة لجبرها وحملها على التنفيذ.

3- تخصيص قاضي تنفيذ تكون مهمته مراقبة تنفيذ أحكام القضاء الإداري والمساعدة في تنفيذها، بناء على طلب يتقدم به المحكوم له ضد الإدارة، وذلك بعد فوات مدة معينة تكون بمثابة قرينة لا تثبت الشك على وضوح سوء نية الإدارة عن عدم التنفيذ.

4- نشر العقوبات التي تطال الإدارة وموظفيها في الصحف المحلية؛ لكي يعلم كل موظف يمتنع عن تنفيذ الحكم العقوبات التي تلحقه بسبب ذلك.

ولا شك أن هذا الأسلوب سوف يرفع بالموظفين إلى المبادرة لتنفيذ تلك الأحكام احترامًا لحجيتها.

وأتمنى من الله جل وعلا أن أكون قد وفقت في عرض موضوع الدراسة، كما أسأله سبحانه أن يجعله خالصًا لوجهه الكريم، وفي كل الأحوال نرجو من القارئ الكريم العفو عن الزلل والنسيان فهو من طبيعة الإنسان.

وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت واليه أنيب

قائمة المراجع والمصادر

1- عبد الواحد القريش، القضاء الإداري ودولة الحق والقانون بالمغرب، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 214.

2- قانون رقم 88 لسنة 1971 م، الجريدة الرسمية، العدد 59، السنة التاسعة، ص 1234.

3- حكم محكمة القضاء الإداري رقم 6255 لسنة 8 قضائية، السنة 11، بتاريخ 1957م، أشار إليه حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، بدون ذكر السنة، ص 571.

4- طعن إداري رقم 922 /6 قضائية، جلسة بتاريخ 1952/2/18، قضاء المحكمة العليا، مرجع سابق، ص 72.

5- د. محمد سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 186.

6- حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف، طعن رقم 23/111 قضائية، بتاريخ 1969/1/30، حكم غير منشور.

7- د. سليم بن سهلى، الأحكام الإدارية الصادرة بالإلغاء، دراسة مقارنة، بدون ذكر الطبعة والسنة، السنة 2011، ص 130.

8- هذا الحكم أشار إليه حسني سعد عبد الواحد، مرجع سابق، ص 402.

9- طعن إداري رقم 10/5 قضائية، جلسة بتاريخ 1964/5/4، منشور بمجلة المحكمة العليا السنة 1، العدد 2، ص12.

10-عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، سنة 1971، ص 540.

11- طعن إداري رقم 3/88 قضائية، جلسة بتاريخ 1950/6/29ف مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة 4، ص 956، وأشار إليه أيضًا حسني سعد، مرجع سابق، ص 405.

12- طعن إداري رقم 5/1181 قضائية، جلسة بتاريخ 1952/6/19ف، المرجع السابق نفسه، السنة 6، ص 1238، وأشار إليه محمد رضوان، حجية أحكام القضاء الإداري الليبي، رسالة ماجستير، ص255.

13-د. محمد سعيد، مرجع سابق، ص291.

14-طعن إداري رقم 88 / 3 قضائية، جلسة بتاريخ 1950/6/29م، مجموعة المبادئ القانونية، السنة الرابعة، ص 956.

15-د. أحمد الصابغ، إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية بالمغرب، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، السنة 2009، ص 121-122.

16-راجع في ذلك: عبد المنعم جيرة، مرجع سابق، ص 545.

17- راجع في ذلك: د. عاشور سليمان، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، بنغازي، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، سنة 2004 ف، ص 142.

18- د. سليم سهلى، مرجع سابق، ص 154، وانظر أيضا المؤلف: محمد سعيد، مرجع سابق، ص306.

19-د. أحمد أبو عشيق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (سلسلة دلائل التسيير) الجزء الأول، العدد 16، سنة 2004، ص 620.

20-قانون رقم 88 سنة 1971 م، مرجع سابق، ص 1234.

21-طعن إداري رقم 21/10 قضائية، بتاريخ 1975/2/27 م، منشور بمجلة المحكمة العليا، السنة 11، العدد 3، ص 38.

22-أشار إليه محمود رضوان، مرجع سابق، ص 263.

23-طعن إداري رقم 13/73 قضائية، جلسة بتاريخ 1961/7/2 ف، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة عشرة، ص 295.

24-حكم إداري رقم 4/928 قضائية، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا، مجلة مجلس الدولة المصري، المكتب الفني، السنة 4، العدد 3، ص 1125، انظر أيضًا: الأستاذ سليم بن سهلى، مرجع سابق، ص 241.

25- إبراهيم عبد السلام، الضمانات القانونية لتنفيذ أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، سنة 2008، ص 87.

26- د. محمد الأعرج، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 83، سنة 2013، ص 259، وراجع أيضًا: د. مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، سنة 2010، ص 576.

27-د. حسني سعد عبد الواحد، مرجع سبق ذكره، ص 595.

28-قانون رقم 88 لسنة 1971 م، مرجع سابق، ص 1234.

29-د. حسني سعد، مرجع سابق، ص599، وكذلك انظر: محمد رضوان، ص268.

30-قانون رقم 6 لسنة 1982 بإعادة تنظيم المحكمة العليا، الجريدة الرسمية، السنة العشرون، العدد 22، ص 754.

31- موسوعة قانون العقوبات والقوانين المكملة لها، الجزء الأول، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص 72، وانظر أيضًا: عبد المنعم جيرة، مرجع سابق، ص 72.

32-حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي، دعوى إدارية، رقم الطعن 29/83 قضائية بتاريخ 2001،5/15، حكم غير منشور.

33-إبراهيم عبد المقصود عبد السلام، مرجع سابق، ص 98.

طعن جنائي رقم 31/191 قضائية، جلسة بتاريخ 1986/11/4 م، منشور بمجلة المحكمة العليا، السنة 24، العدد 3-4، ص306.