

وسائل تنفيذ القرار الإداري

ياسر محمد حمدي الجبوري

بكالوريوس قانون

المقدمة

تعد القرارات الإدارية أهم الوسائل التي تتمتع بها الإدارة لان الإدارة بإمكانها عن طريق هذه القرارات تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة وإلزام الأفراد بما يترتب عن هذه القرارات من أثار قانونية سواء أكانت حقوقاً أم التزامات ودون حاجة لموافقة هؤلاء الأفراد^(١).

ويعرف مجلس الدولة المصري القرار الإداري بأنه ((إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة))^(٢). وإذا اتخذت الإدارة القرار أصبح قابلاً للتنفيذ وذلك بترتيب المركز أو المراكز القانونية التي أنشأها، وهنا يثور التساؤل من هو الذي يتولى تنفيذ هذا القرار ؟. للإجابة على هذا التساؤل يجب التمييز بين الحالات الآتية :

الحالة الأولى - التزام الإدارة نفسها بتنفيذ القرار، حيث إن تنفيذ هذا النوع من القرارات يتوقف على مبادرة الإدارة نفسها لاتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية للتنفيذ، كالقرار الصادر بفصل موظف.

الحالة الثانية - إقدام الأفراد أنفسهم على تنفيذ القرارات الإدارية عندما تتمثل بمنحهم حقوقاً أو مميزات معينة حيث يتوقف تنفيذ هذه القرارات على مبادرة من الأفراد أنفسهم وما على الإدارة إلا أن تتمتع عن وضع العراقيل في وجه تنفيذ هذه القرارات وان عدم إقدام الأفراد على تنفيذ هذه القرارات لا يحملهم أي مسؤولية ولا يجعلهم مخالفين لأوامر إدارية، ومثال هذه القرارات القرارات الصادرة بمنح رخصة أو إجازة بفتح محل.

الحالة الثالثة - التزام الأفراد بتنفيذ القرارات التي تفرض عليهم التزامات معينة والأصل أن يقوم الأفراد بتنفيذ هذه القرارات طواعية^(٣).

وتعتمد الإدارة في الغالب على حمل الأفراد على احترام وتنفيذ القرارات الإدارية على الجزاء الذي ينص عليه القانون عادة، ولكن قد يحدث أن لا يتعرض القانون إلى معاقبة الممتنع عن التنفيذ أو قد يكون التهديد بفرض الجزاء لا يكفي لحمل الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية أو قد يصادف أن تكون الإدارة في حالة ضرورة بحيث لا تستطيع الانتظار لحين فرض الجزاء الجنائي وفي جميع هذه الحالات تستطيع الإدارة اللجوء إلى أسلوب يعد من أخطر امتيازاتها وأهمها وهو حق التنفيذ المباشر^(٤).

وسنتناول في هذا البحث وسائل تنفيذ القرارات الإدارية والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في سبيل هذا التنفيذ، وستكون دراستنا لهذا الموضوع وفق خطة البحث الآتية :

المبحث الأول :- التنفيذ المباشر للقرار الإداري

المطلب الأول :- حالات التنفيذ المباشر

المطلب الثاني :- القيود التي ترد على حرية الإدارة في التنفيذ المباشر

المبحث الثاني :- تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء

المطلب الأول :- الدعوى الجزائية

المطلب الثاني :- الدعوى المدنية

المبحث الأول

التنفيذ المباشر للقرار الإداري

من القواعد المقررة في نطاق القانون الخاص هو أن الأفراد لا يأخذون حقوقهم بأيديهم، فالدائن لا يستطيع إجبار المدين على سداد الدين وإنما يجب عليه أن يراجع المحكمة المختصة للحصول على حكم ينفذ على أموال المدين عن طريق دائرة التنفيذ أما في نطاق القانون العام فالقاعدة على خلاف ذلك إذ تستطيع الإدارة في أحوال معينة أن تنفذ بنفسها وبدون الالتجاء إلى القضاء ما تعتبره حقاً من حقوقها وذلك عن طريق ممارستها لحق التنفيذ المباشر.

وستتناول في هذا المبحث التنفيذ المباشر للقرار الإداري وسنقسمه إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول حالات التنفيذ المباشر أما المطلب الثاني فنخصصه للقيود التي ترد على حرية الإدارة في التنفيذ المباشر.

المطلب الأول : حالات التنفيذ المباشر

إن حق السلطة الإدارية لا يقف عند إصدار قرارات ملزمة للأفراد بل إنها تملك إلى جانب ذلك حق تنفيذ هذه القرارات جبراً إذا لم ينفذها الأفراد اختياراً وبدون أن تلجأ إلى القضاء حتى لو كان تنفيذ هذه القرارات يترتب التزامات على عاتق الأفراد، ويمكن تعريف حق التنفيذ المباشر بأنه ((حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً إذا لم ينفذها الأفراد اختياراً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء))^(٥).

ومما تجدر الإشارة إليه إن هذه الطريقة من طرق التنفيذ ليست هي الأصل في معاملة الأفراد بل أن الأصل أن تلجأ الإدارة كالأفراد إلى القضاء لتحصل على حقوقها^(٦). إن القاعدة التي استقر عليها القضاء الفرنسي هي إن التنفيذ المباشر يعد إجراءً استثنائياً لا يجوز للإدارة أن تلجأ إليه إلا في ثلاث حالات وهذه الحالات هي وجود نص قانوني صريح يجيز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر، وغياب أي طريق قانوني آخر لتنفيذ القرار الإداري، وحالة الضرورة والاستعجال^(٧).

الحالة الأولى - وجود نص قانوني صريح يجيز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر

كثيراً ما يقرر المشرع للإدارة امتياز التنفيذ المباشر فنجد التشريع المصري زاخراً بالأمثلة على ذلك منها ما هو مقرر في قانون المحال العامة، أي تلك المحال المفتوحة للجمهور من سلطة الإدارة في غلق المحل إدارياً في حالة قيامهم ببيع أو تقديم مشروبات روحية بدون ترخيص مسبق أو في حالة لعب القمار أو مزاوله أية لعبة من الألعاب ذات الخطورة على مصالح الجمهور والتي يصدر بشأنها قرار من وزير الداخلية^(٨).

ومن الأمثلة في العراق على إعطاء المشرع بنص صريح الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها نص المادة (٩٦) من قانون الصحة العامة المرقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ الذي جاء فيه (أولاً : عند مخالفة أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه لوزير

الصحة أو من يخوله غلق أي من المحلات الخاضعة للإجازة والرقابة الصحية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً وفرض غرامة فورية لا تزيد على خمسين ديناراً) ونص المادة (١٠٠) من نفس القانون التي أعطت وزير الصحة سلطة إلغاء الإجازة الصحية وغلق المحل العام فوراً عند ثبوت وجود تلوث في البيئة يهدد سلامة وصحة المواطنين في ذلك المحل^(٩).

ولا يقتصر حق الإدارة في استعمال امتياز التنفيذ المباشر لتقييد أنشطة الأفراد بل لها أن تستخدم هذا الامتياز في نطاق الملكية الخاصة إذ يكون لها أن تنزع ملكية العقارات المملوكة للأفراد إذا كانت لازمة لتنفيذ مشروع ذي نفع عام أو تستولي عليها بصفة مؤقتة وقد تستخدم الإدارة امتياز التنفيذ المباشر كوسيلة هجومية قبولاً من أن تلجا إلى القضاء وتستصدر حكماً نهائياً ثم تقوم بتنفيذه يجوز لها أن تستخدم أسلوب الحجز الإداري مثلاً لاسترداد حقوقها قبل الأفراد كما إن للإدارة أن تستخدم امتياز التنفيذ المباشر كوسيلة دفاعية أي لدفع ما قد يقع على أملاك الدولة الخاصة من عدوان الأفراد^(١٠).

الحالة الثانية - غياب أي طريق قانوني آخر لتنفيذ القرار الإداري

يمكن للإدارة أن تلجا إلى امتياز التنفيذ المباشر إذا لم يكن أمامها أي طريق قانوني آخر لتنفيذ قراراتها، وعلة ذلك إن غياب أي طريق قانوني لتنفيذ القرار الإداري سيحول قطعاً دون تنفيذه ويؤدي إلى فشل الإدارة وعجزها وإخلالها بأولى واجباتها لهذا يعد الالتجاء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة تطبيقاً مباشراً وصريحاً لفكرة أن القانون واجب التنفيذ دوماً فإذا كان يتعين لمشروعية الالتجاء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة غياب أي طريق من الطرق القانونية التي تكفل تنفيذ القرار الإداري فإن التساؤل الذي يثور هو ما هي الطرق القانونية التي يبرر غيابها التنفيذ المباشر؟ ومما لا شك فيه إن وجود عقوبات جزائية توقع بحق الأفراد الراضين لتنفيذ القرار تكفل تنفيذه قانوناً ويستبعد بالتالي الالتجاء إلى التنفيذ المباشر لذا يتعين على الإدارة اللجوء إلى الملاحقة الجنائية بحق الراضين أو الممتنعين عن التنفيذ بغية ضمان هذا التنفيذ^(١١).

وفي فرنسا اعترف القضاء الفرنسي للإدارة بحق اللجوء إلى التنفيذ المباشر في حالة خلو القانون من النص على جزاء يوقع على المخالف شريطة أن لا يكون الهدف من التنفيذ المباشر تحقيق أهداف أخرى سياسية أو خاصة^(١٢).

وقد كان غياب العقوبات الجنائية هو سبب تطبيق هذا الامتياز القانوني لأول مرة في قضاء محكمة التنازع الفرنسية فقد أصدرت الحكومة الفرنسية تطبيقاً للمادة (١٣) من القانون الصادر في ١٩٠١/٧/١ مرسوماً بإغلاق مؤسسة تابعة لجماعة من الراهبات لإنشائها بدون رخصة وقامت الإدارة بتنفيذ هذا المرسوم إدارياً فأخلت المؤسسة ووضعت الأختام على نوافذ المكان الذي تشغله فلما رفع الأمر إلى محكمة التنازع قررت إن هذا التنفيذ الإداري لا شائبة فيه لان المادة (١٣) من القانون السابق لم تشر إلى طريق آخر لتنفيذ أحكامه، ومما لا شك فيه إن غياب العقوبات الجنائية لا يعد الطريق الوحيد الذي يبرر غيابه الالتجاء إلى التنفيذ المباشر ولا تعد العقوبات الجنائية الوسيلة القانونية الوحيدة التي تكفل تنفيذ القرارات الإدارية، وبناء على ذلك يتعين لمشروعية الالتجاء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة غياب أي دعوى قضائية سواء كانت مدنية أو جنائية، من ذلك يمكن القول إن وجود دعوى مدنية أمام الإدارة لتنفيذ قراراتها يغلق عليها طرق الالتجاء إلى التنفيذ المباشر كما إن وجود عقوبات إدارية يمكن للإدارة إيقاعها لتنفيذ قراراتها يحول دون الالتجاء إلى التنفيذ المباشر، لهذا قيل إن مجلس الدولة الفرنسي يتطلب لمشروعية الالتجاء إلى التنفيذ المباشر غياب أية وسيلة قانونية مهما كانت تسمح للإدارة بالتخفيف أو التلطيف من حدة المعارضة أو رفض تنفيذ القرارات الإدارية^(١٣).

الحالة الثالثة - حالة الضرورة والاستعجال

يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة الضرورة والاستعجال حيث تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يقتضي منها أن تتدخل فوراً للمحافظة على الأمن العام أو السكينة العامة أو الصحة العامة بحيث لو انتظرت حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة وفي هذه الحالة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر حتى ولو كان المشرع يمنعها صراحة من الالتجاء إليه إذ أن القاعدة (الضرورات تبيح المحظورات) ونظرية الضرورة ليست مقصورة على القانون الإداري ولكنها نظرية عامة شاملة تمتد إلى

جميع فروع القانون، فالقانون الدولي يبيح للدولة في حالة الضرورة أن تقوم بأعمال يجرمها القانون في الأحوال العادية والقانون الدستوري يسمح للسلطة التنفيذية في تلك الحالة أن تقوم بتصرفات هي في طبيعتها غير دستورية وقانون العقوبات يعفي الأفراد من العقوبة في حالة الضرورة وقد يتوقع المشرع الضرورة وينص على حق الإدارة في التدخل عند تحققها والمتفق عليه إن المشرع في هذه الحالة لا ينشئ للإدارة حقاً جديداً ولكنه يؤكد لها حقاً ثابتاً من قبل وكل ما يترتب على نص المشرع في هذه الحالة هو التزام الإدارة بسلوك السبيل الذي رسمه المشرع لها في حالة الضرورة المنصوص عليها كما لو اشترط عليها أن تسبب قرارها أو أن تنذر الأفراد^(١٤).

إن التذرع بحالة الضرورة والاستعجال وهي مسألة يدخل فيها عنصر التقدير الكامل من شأنه أن يهدد حريات الأفراد وحقوقهم ولذلك فإن الإدارة تجري التنفيذ المباشر على مسؤوليتها بحيث تخضع في شأنه لرقابة القضاء، وقد وضع القضاء الإداري المصري شروطاً لهذه الحالة^(١٥).

وهذه الشروط هي :

١- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة) ويشترط أن يكون هذا الخطر الذي يبرر الاستعجال حقيقياً وأن يكون حالاً بمعنى أن يكون قائماً فعلاً في الوقت الذي ترمع فيه الإدارة تنفيذ قراراتها^(١٦).

٢- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية لأن الأصل أن لا تستعمل الإدارة في أداء واجبها إلا الوسائل التي وضعها القانون بين يديها وليس لها أن تستبدلها بغيرها إلا إذا تأكدت إن الوسائل العادية غير مجدية في المحافظة على النظام العام كما إن هذا يتطلب بالبداية أن يمانع الأفراد في النزول على إرادة الإدارة بإبداء ممانعة من جانبهم في تنفيذ ما تريد^(١٧).

٣- أن يكون رائد الإدارة في تدخلها تحقيق المصلحة العامة فإذا ما اتخذت من التنفيذ المباشر وسيلة لتحقيق مآرب خاصة كان عملها مشوباً بعيب الانحراف وهذا شرط عام يهيمن على جميع تصرفات الإدارة حتى ولو لم ينص المشرع عليه صراحة^(١٨).

٤- أن لا تضحى الإدارة بمصالح الأفراد إلا بقدر الضرورة^(١٩)، ومقتضى هذا الشرط أن لا تتعسف الإدارة في إجراءاتها وان تراعي التبصر والاحتراص وإذا كان أمام الإدارة عدة وسائل لتحقيق ذات الغاية فعليها أن تختار اقلها ضرراً للأفراد لان القاعدة العامة ((إن الضرورة تقدر بقدرها)) وعلى أية حال فان هذا الشرط مرن يقدره القاضي بحسب الأحوال وأثره يتركز في الحكم بتعويض في حالة تعسف الإدارة أو عدم تبصرها^(٢٠).

المطلب الثاني : القيود التي ترد على حرية الإدارة في التنفيذ المباشر

اشرنا فيما سبق إن الإدارة لا تستطيع أن تلجا إلى ممارسة حق التنفيذ المباشر إلا عند قيام حالة من الحالات المار ذكرها، وحتى في هذه الحالات فان حقها ليس بحق مطلق وإنما هناك قيود ترد على استعمالها لوسائل التنفيذ المباشر، وهذه القيود هي :

١- أن يوجد نص قانوني صريح يخول الإدارة حق اللجوء للتنفيذ المباشر ذلك لان التنفيذ المباشر هو في الأصل وسيلة استثنائية يتم اللجوء إليها في حالات محدودة الأمر الذي يقتضى استناد الإدارة في استخدام هذه الوسيلة إلى نص قانوني يجيز استخدامها^(٢١).

٢- يجب أن يكون هناك امتناع من جانب الأفراد عن التنفيذ وعلى هذا فان على الإدارة أن تبدأ أولاً بمطالبة الأفراد بالتنفيذ اختياراً وان تترك لهم فرصة كافية للقيام بهذا التنفيذ قبل أن تلجا إلى التنفيذ المباشر وعليه فلا يجوز للسلطة الإدارية أن تفض مظاهرة بالقوة إلا إذا رفض الأفراد التفرق باختيارهم كما لا يجوز للإدارة حجز أموال المدين المنقولة وغير المنقولة وبيعها إلا إذا امتنع المدين عن سداد ما بذمته من دين للحكومة^(٢٢).

٣- أن لا تستخدم الإدارة في تنفيذ قراراتها إلا القدر أللزم لضمان تنفيذ القرار وذلك دون مساس بحقوق وحيات الأفراد الذين سينفذ القرار في مواجهتهم وبعد انعدام الوسائل البديلة المتاحة أمام الإدارة لوضع قراراتها موضع التنفيذ وخاصة في الظروف الاستثنائية الطارئة وحالات الضرورة، وتتبع أهمية هذا القيد بسبب الآثار الخطيرة

التي تترتب على استخدام وسيلة التنفيذ المباشر المتمثلة في الاعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم، أو أن يترك القرار أثار يتعذر تداركها بعد التنفيذ كقرار هدم منزل آيل للسقوط^(٢٣).

المبحث الثاني

تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء

يفترض أن تلجأ الإدارة أصلاً إلى القضاء المختص للحصول على حقوقها في تنفيذ القرار الإداري^(٢٤)، وتستطيع الإدارة ضمان تنفيذ قراراتها الإدارية عن طريق القضاء الجنائي أو القضاء المدني فتملك تحريك الدعوى الجزائية لملاحقة الأفراد الراضين والمعارضين لتنفيذ القرارات الإدارية بحقهم كما تملك اللجوء إلى الدعوى المدنية كالأفراد العاديين لاستصدار حكم قضائي يقر لها بحقوقها وينفذ كبقية الأحكام القضائية وعليه يكون أمام الإدارة أسلوبيان قضائيان هما الدعوى الجزائية والدعوى المدنية^(٢٥).
وسنتناول هذين الأسلوبين في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : الدعوى الجزائية

تنص قوانين العقوبات في معظم الدول على عقوبات توقع بحق الأفراد الراضين بتنفيذ القرارات الإدارية طواعية واختياراً^(٢٦)، وإذا نص القانون على عقوبة جنائية لمخالفة قرار إداري ما ففي هذه الحالة تكون الدعوى الجزائية هي وسيلة إجبار الأفراد على احترام القرارات الإدارية وهذه طريقة مسلم بها في فرنسا ومصر بل إنها الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية في هذين البلدين^(٢٧).
ويعد الفقه والقضاء وسيلة الدعوى الجزائية الأسلوب الأمثل الواجب إتباعه في الحالات التي يمتنع فيها الأفراد عن تنفيذ القرارات طواعية^(٢٨).

إن النصوص القانونية التي يضعها المشرع لضمان تنفيذ القرارات الإدارية لها اثر مزدوج في دفع الأفراد لتنفيذ هذه القرارات لان وجود مثل هذه النصوص يشكل رادعاً

للأفراد عن الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية هذا من جانب، ومن جانب آخر إذا ظل المخاطبون بالقرار على رفضهم الانصياع لما جاء فيه فبإمكان الإدارة الطلب إلى المحكمة المختصة تطبيق حكم القانون بحقهم وإلزامهم بتنفيذ القرار، ومن الامتثله على النصوص العقابية التي يضعها المشرع لضمان تنفيذ القرارات الإدارية ما جاء في ألماده (٢٤٠) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ التي تنص على الأتي (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لأتزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف أو مكلف بخدمة عامة أو من المجالس البلدية أو هيئة رسمية أو شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية أو لم يمثل أوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الإخلال بأية عقوبة اشد ينص عليه القانون) وبعد هذا النص عام يمكن إيقاع الجزاء الذي تضمنه على كل من يمتنع عن الامتثال لقرار إداري ويعرض عن تنفيذه كما إن هذا النص يحول بين الإدارة وبين التنفيذ المباشر إلا في بعض الأحوال، وإذا وضع المشرع عقوبات اشد من العقوبة المقررة في المادة المار ذكرها فعلى المحكمة إن تطبق في هذه الحالة العقوبة الأشد^(٢٩).

المطلب الثاني : الدعوى المدنية

إن إمكانية لجوء الإدارة إلى القضاء المدني لاستصدار حكم بإلزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية أمر انقسمت بشأنه المحاكم الفرنسية حتى وقت قريب ولا سيما فيما يتعلق بقرارات الاستيلاء على أماكن السكنى، فلقد لجأت الإدارة إلى القضاء المستعجل للحصول على حكم بطرد الأفراد الذين رفضوا إخلاء المساكن المستولى عليها فصدرت إحكام متعارضة بهذا الصدد، وأخيرا استقر القضاء على عدم جواز سلوك الطريق المدني للحصول على إحكام تلزم الأفراد باحترام القرارات الإدارية فإذا كان هناك جزاء جنائي فالدعوى الجزائية هي الطريق القضائي الوحيد المتعين سلوكه، إما إذا لم توجد العقوبة الجنائية فان طريق القضاء المدني يغلق أمام الإدارة إلا إذا أباحه القانون صراحة أو استحال توقيع العقوبة الجنائية عملاً، ويؤيد الفقه هذا القضاء الأخير على أساس القاعدة المقررة في فرنسا والتي تقضي بعدم اختصاص المحاكم القضائية بأعمال الإدارة بصفة

عامة ويلاحظ في مصر أن العقوبة الجنائية لمخالفة القرارات الإدارية مقررة باستمرار في قانون العقوبات حتى إذا اغفل النص عليها وبالتالي تكون الدعوى الجزائية مقبولة دائماً كما أن المحاكم القضائية في مصر كانت حتى عهد قريب هي المحاكم الإدارية ذات الاختصاص العام لان الاختصاص القضائي لمجلس الدولة كان محددًا على سبيل الحصر^(٣٠).

ويرى جانب من الفقه المصري إن الإدارة في مصر تستطيع أن تلجأ إلى المحاكم المدنية للحصول على أحكام بإلزام الأفراد باحترام قرار إداري معين إذ ليس هناك مانع قانوني من ذلك كما أن هذا الطريق ادعى إلى احترام الحقوق الفردية وهو اسلم عاقبة بالنسبة للإدارة مما لو تسرعت لجأت إلى التنفيذ المباشر لأنها سوف تتحمل مغبة هذا التسرع مع العلم إن الوسائل الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة هي مجرد مزايا لها إن تستعملها إذا ما دعت حاجة المرفق العام والحياة الإدارية إلى ذلك ولكن للإدارة مطلق الحرية في إن تلجأ إلى الوسائل المقررة لصالح الأفراد كلما رأت أنها موفية بالغرض^(٣١).

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٤ من نوفمبر سنة ١٩٦٢ (انه من المقرر إن التنفيذ المباشر رخصة للإدارة ومن ثم فإنها تترخص في إجرائه بحسب مقتضيات المصلحة العامة فيصبح لها بدلاً من إجراء هذا التنفيذ المباشر إن تركز إلى القضاء وتسلك طريق حجز ما للمدين لدى الغير بحسب قواعد قانون المرافعات ولا شذوذ في ذلك ولا خروج على مقتضيات القانون والمصلحة العامة ذلك إن التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة شأنها شأن الأفراد إلى القضاء لاستيفاء حقوقها)^(٣٢).

وفي العراق يرى جانب من الفقه انه لا يوجد ما يمنع الإدارة من رفع دعوى مدنية لتنفيذ قرار من قراراتها ويتفق مع وجهة النظر القائلة بالتفريق بين فرض الجزاء الذي نص عليه القانون لمعاقبة حالة عدم التنفيذ وبين طلب الإدارة من القضاء إصدار حكم لتنفيذ قرار من قراراتها، ورغم أن النص العام الوارد في المادة (٢٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المر ذكرها يجعل الدعوى الجزائية هي الفاصل لإجبار الأفراد على احترام القرارات الإدارية والامتنثال لإحكامها إلا أن ذلك لا يمنع الإدارة من

اختيار سبيل الدعوى المدنية لتنفيذ القرارات الإدارية إذا رأت إن المصلحة تقضي إتباع هذا السبيل إما إذا رأت إن إجراءات التقاضي قد تستغرق وقتاً طويلاً وإن المصلحة العامة تستدعي تنفيذ القرار فوراً وفي وقت أقل مما تتطلبه إجراءات التقاضي فإن بإمكانها تنفيذه تنفيذاً مباشراً، كما أن القضاء العادي في العراق كان إلى وقت قريب جداً مختص في النظر في المنازعات والاعتراضات الناشئة عن القرارات الإدارية لذا فإن الدعوى إمام القضاء العادي للنظر في شأن من شؤون القرار الإداري تعد امراً مألوفاً بل أنها كانت السبيل الوحيد للطعن بالقرار الإداري وحتى بعد إنشاء قضاء إداري فإنه لا يوجد ما يدعو للقول بمنع القضاء العادي من النظر في طلب الإدارة إصدار حكم بتنفيذ قرار من قراراتها الإدارية، وقد ذهبت محكمة التمييز في العراق في قضائها أن الدعوى المدنية يمكن أن تكون وسيلة الإدارة لتنفيذ بعض قراراتها وإلزام الأفراد باحترامها^(٣٣).

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة وسائل تنفيذ القرار الإداري نخلص إلى جملة من الاستنتاجات وأهمها :-
أولاً - إن الأصل إن يقوم الأفراد طواعية بتنفيذ القرارات الإدارية التي تفرض عليهم التزامات معينة.
ثانياً - في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية التي تفرض عليهم التزامات فإن الإدارة تملك وسيلة تنفيذ تلك القرارات تنفيذاً مباشراً حيث إن الإدارة لا يقف حقها عند إصدار قرارات ملزمة للأفراد بل أنها تملك فوق ذلك حق تنفيذ هذه القرارات جبراً إذا لم ينفذها الأفراد اختياراً وبدون إن تلجأ إلى القضاء.
ثالثاً - إن وسيلة التنفيذ المباشر ليست هي الأصل في معاملة الأفراد بل إن الأصل أن تلجأ الإدارة كالإفراد إلى القضاء لتحصل على حقوقها.
رابعاً - لما كانت وسيلة التنفيذ المباشر وسيلة استثنائية لذا لا يجوز للإدارة أن تلجأ إليها إلا في الحالات التالية:-
١- وجود نص قانوني صريح يجيز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر.

- ٢- غياب أي طريق قانوني آخر لتنفيذ القرار الإداري.
- ٣- حالة الضرورة والاستعجال.
- خامساً - هناك قيود ترد على حرية الإدارة في التنفيذ المباشر وهذه القيود هي:-
- ١- وجود نص قانوني صريح يخول الإدارة حق اللجوء للتنفيذ المباشر.
- ٢- يجب أن يكون هناك امتناع من جانب الأفراد عن التنفيذ وعلى هذا فإن على الإدارة إن تبدأ أولاً بمطالبة الأفراد بالتنفيذ وأن تترك لهم فرصة كافية للقيام بهذا التنفيذ قبل أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر.
- ٣- إن لاستخدام الإدارة في تنفيذ قراراتها إلا القدر اللازم لضمان تنفيذ تلك القرارات وذلك دون مساس بحقوق وحرريات الأفراد الذين سينفذ القرار في مواجهتهم.
- سادساً - تملك الإدارة وسيلة أخرى لتنفيذ قراراتها الإدارية وهي تنفيذ تلك القرارات عن طريق القضاء (الجنائي أو المدني).
- سابعاً - تعد الدعوى الجزائية وسيلة لإجبار الأفراد على احترام القرارات الإدارية كما أنها تعد الوسيلة الأمثل في الحالات التي يمتنع فيها الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية طواعية لذا تنص قوانين العقوبات في معظم الدول على عقوبات توقع بحق الأفراد الراضين بتنفيذ تلك القرارات.
- ثامناً - إما بخصوص الدعوى المدنية فقد استقر الفقه والقضاء في فرنسا أخيراً إلى عدم إمكانية لجوء الإدارة إلى الدعوى المدنية لغرض احترام قراراتها الإدارية وإن الدعوى الجزائية هي الطريق المفتوح أمام الإدارة أما إذا انعدم هذا الطريق أمام الإدارة لعدم وجود نص يعد مخالفة القرار الإداري أو عدم تنفيذه جريمة معاقب عليها فإن ذلك يفتح أمام الإدارة طريق التنفيذ المباشر،
- وفي مصر والعراق يرى جانب من الفقه - وتؤيده في ذلك بعض قرارات القضاء - أنه لا يوجد مانع قانوني يمنع الإدارة من اللجوء إلى المحاكم المدنية للحصول على أحكام بإلزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية.

الهوامش

- ١- د. ماهر صالح علاوي الجبوري : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل ١٩٩٦، ص ١٤٧.
- ٢- ذكره د. محمد مرغني : مبادئ القانون الإداري المغربي والمقارن، مطبعة الساحل، ١٩٨٠، ص ٣٢٠.
- ٣- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وإحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣، ص ٤٥٧ وما بعدها.
- ٤- د. شاب توما منصور : القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، دار العراق للطبع والنشر، ١٩٧٩-١٩٨٠، ص ٤٣١ وما بعدها.
- ٥- د. محمد يعقوب السعيد : مبادئ القانون الإداري، ج ١، مطبعة الجامعة، بغداد، بدون سنة طبع، ص ٢٧٠ وما بعدها.
- ٦- د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص ٥٩٥.
- ٧- د. طعيمة الجرف : القانون العام (دراسة مقارنة لنظم الحكم والإدارة)، القسم الثاني، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ١٩٦٢، ص ١٧٢.
- ٨- د. حسين عثمان : القانون الإداري (أعمال الإدارة العامة)، ط ١، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٨، ص ١٤٩ وما بعدها.
- ٩- ذكرها د. ماهر صالح علاوي الجبوري : القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١، ص ٢١٨.
- ١٠- د. حسين عثمان : مصدر سابق، ص ١٥٠.
- ١١- د. علي خطار شطناوي : الوجيز في القانون الإداري، ط ١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان - الأردن ٢٠٠٣، ص ٦٦٧.
- ١٢- د. حسين عثمان : مصدر سابق، ص ١٥١.
- ١٣- د. علي خطار شطناوي : مصدر سابق، ص ٦٦٧ وما بعدها.
- ١٤- د. سليمان محمد الطماوي : مصدر سابق، ص ٥٩٦ وما بعدها.

- ١٥- د. طعيمة الجرف : مصدر سابق، ص ١٢٩.
- ١٦- د. نواف كنعان : القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٥، ص ٢٩٨.
- ١٧- د. سليمان محمد الطماوي : مصدر سابق، ص ٥٩٨.
- ١٨- د. سليمان محمد الطماوي : المصدر سابق، ص ٥٩٨.
- ١٩- د. طعيمة الجرف : مصدر سابق، ص ١٢٩.
- ٢٠- د. سليمان محمد الطماوي : المصدر سابق، ص ٥٩٨.
- ٢١- د. نواف كنعان : مصدر سابق، ص ٢٩٧.
- ٢٢- د. محمد يعقوب السعيد : مصدر سابق، ص ٢٧٧ وما بعدها.
- ٢٣- د. نواف كنعان : مصدر سابق، ص ٢٩٧.
- ٢٤- د. نواف كنعان : المصدر السابق، ص ٢٩٨.
- ٢٥- د. علي خطار شطناوي : مصدر سابق، ص ٦٧٠.
- ٢٦- د. علي خطار شطناوي : المصدر سابق، ص ٦٧٠.
- ٢٧- د. سليمان محمد الطماوي : مصدر سابق، ص ٥٧٤ وما بعدها.
- ٢٨- د. نواف كنعان : مصدر سابق، ص ٢٩٩.
- ٢٩- د. ماهر صالح علاوي الجبوري : القرار الإداري، مصدر سابق، ص ٢٢١ وما بعدها.
- ٣٠- د. سليمان محمد الطماوي : مصدر سابق، ص ٥٧٥.
- ٣١- د. سليمان محمد الطماوي : المصدر السابق، ص ٥٧٥.
- ٣٢- ذكره د. حسين عثمان : مصدر سابق، ص ١٥٣.
- ٣٣- د. ماهر صالح علاوي الجبوري : القرار الإداري، مصدر سابق، ص ٢٢٤ وما بعدها.

المصادر

وسائل تنفيذ القرار الإداري

ياسر محمد حمدي الجبوري

- ١- د. حسين عثمان : القانون الإداري (أعمال الإدارة العامة)، ط ١، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٨.
- ٢- د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
- ٣- د. شاب توما منصور : القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، دار العراق للطبع والنشر، ١٩٧٩-١٩٨٠.
- ٤- د. طعيمة الجرف : القانون العام (دراسة مقارنة لنظم الحكم والإدارة)، القسم الثاني، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ١٩٦٢.
- ٥- د. علي خطار شطناوي : الوجيز في القانون الإداري، ط ١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان - الأردن ٢٠٠٣.
- ٦- د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البر زنجي ود. مهدي ياسين ألسلامي : مبادئ القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣.
- ٧- د. ماهر صالح علاوي الجبوري : القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩١.
- ٨- د. ماهر صالح علاوي الجبوري : مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ١٩٩٦.
- ٩- د. محمد مرغني : مبادئ القانون الإداري المغربي والمقارن، مطبعة الساحل، ١٩٨٠.
- ١٠- د. محمد يعقوب السعيد : مبادئ القانون الإداري، ج ١، مطبعة الجامعة، بدون سنة طبع.
- ١١- د. نواف كنعان : القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٥.