ظاهرة تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها (دراسة مقارنة وتطبيقية على الجمهورية اليمنية)

د. مطيع علي حمود جبـــير
الأستاذ المشارك بقسم القانون العام- كلية الشريعة والقانون- جامعة صنعاء 2024م

الملخص

يعتبر التراخي في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة أحد الصور الشائعة التي تلجأ إليها الإدارة لتعطيل مفعول الحكم الصادر ضدها وتجنب تنفيذه، وتكمن خطورة هذه الصورة في أنها من الحالات التي يصعب فيها إثبات سوء نية الإدارة بشأن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، حيث تلجأ الإدارة إلى التباطؤ والمماطلة لتحقيق مآربها في تعطيل تنفيذ الحكم بدلاً من رفض التنفيذ بصورة صريحة، لما قد يترتب على الرفض الصريح من مسئولية جنائية وإدارية، ولذا تفضل اللجوء إلى أسلوب المماطلة والتراخي في التنفيذ، والذي لا تفصح فيه عن نيتها في عدم تنفيذ الحكم، ولا شك في أن التراخي المتعمد من قبل الإدارة يعتبر اعتداء على القانون وعلى استقلال القضاء وقدسيته كما يؤثر على هيبة الدولة وسلطاتها؛ فضلا عن زعزعة ثقة الناس في الحصول على حقوقهم بواسطة القانون. وفي هذه الدراسة نحاول معالجة هذه الظاهرة من خلال تسليط الضوء عليها وبيان أثرها الخطير على الأفراد والقضاء، وكذا على السلطة التنفيذية التي يعد تنفيذ القانون من أهم وظائفها، كما نبين الأساليب التي وضعها المشرع في اليمن لمواجهة هذه الظاهرة، والاستفادة من المعالجات التي وضعتها التشريعات المقارنة.

Summary of the research:

Delay and laxity in implementing judicial rulings issued against the administration is one of the common forms that the administration resorts to to disrupt the effectiveness of the ruling issued against it and avoid its implementation. The danger of this form lies in that it is one of the cases in which it is difficult to prove the administration's bad faith regarding the implementation of the rulings issued against it, as the administration resorts to Deceleration And procrastination to achieve its goals of disrupting the implementation of the ruling instead of explicitly refusing to implement it, because of the criminal and administrative liability that an explicit refusal may entail, and therefore it prefers to resort to the method of procrastination and laxity in implementation, in which it does not disclose its intention not to implement the ruling, and there is no doubt that Intentional laxity by management is considered an assault It affects the law, the independence and sanctity of the judiciary, and also affects the prestige of the state and its authorities. As well as undermining people's confidence in obtaining their rights through the law. In this study, we attempt to address this phenomenon by shedding light on it and demonstrating its dangerous impact on individuals and the judiciary, as well as on the executive authority, of which implementing the law is one of its most important functions. We also show the methods that the legislator in Yemen has developed to confront this phenomenon, and benefit from the treatments established by comparative legislation.

استلمت الورقة بتاريخ 2024/07/28، وقبلت بتاريخ 2024/07/31، ونشرت بتاريخ 2024/07/13

الكلمات المفتاحية:
التراخي ، الأحكام القضائية ، ا واجبة الاتباع، القانون.

مقدمة:

يصدر الحكم القضائي ليحوز حجية الشيء المقضي فيه بمجرد صدوره[1]، ثم في مرحلة معينة بعد ذلك يحوز قوة الشيء المقضي به(القوة التنفيذية)[2]، ولما كان الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة، فإن تنفيذه بمثابة نقل لتلك الحقيقة إلى أرض الواقع، إذ إن الفائدة الحقيقية من وراء إقامة الدعاوى وصدور أحكام بشأنها تتوقف في النهاية على الآثار القانونية التي تنتج عن الأحكام وما يترتب على ذلك من نتائج عملية تتمثل بتنفيذها تنفيذاً صحيحاً متكاملاً. وإذا كانت الدولة القانونية تقوم على أساس سيادة القانون (أو مبدأ المشروعية)، فإن هذا المبدأ لا قيمة له ما لم يقترن بمبدأ تقديس واحترام الأحكام القضائية وكفالة تنفيذها، إذ إن الإخلال بهذا المبدأ يحول مبدأ المشروعية إلى العدم، فلا حماية قضائية إلا بكفالة تنفيذ الأحكام القضائية ولا قيمة للقانون بغير تنفيذ مقتضاه[3].

وبذلك يعد احترام الإدارة لأحكام القضاء الإداري والتزامها التام بتنفيذها تنفيذاً عاجلاً دون تأخير عنصراً من عناصر الدولة القانونية، وتطبيقاً واقعياً لمبدأ سيادة القانون وضمانة حقيقية للحقوق والحريات الفردية التي كفلها الدستور. إذ إنه بعد صور الحكم القضائي الإداري وحيازته لقوة الشيء المقضي فيه، فإن الإدارة في هذه الحالة ملزمة بتنفيذه، بل يقع على الإدارة العامة واجب مساعدة الجهات المعنية على تنفيذ أحكام القضاء[4].

ويرجع الفقه والقضاء الإداريين التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية إلى مبدأ قانوني، مفاده أن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة القانونية الملزمة، ومتى أصبح نهائياً فإنه يعد في خصوصية النزاع الذي صدرت فيه قاعدة قانونية واجبة الاتباع[5].

بيد أن الواقع العملي يكشف عن ظاهرة تراخي الإدارة وتأخرها في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها، وتكمن المشكلة في أن القاضي الإداري لا يتمتع بأية وسيلة تمكنه من تنفيذ أحكامه، وبالتالي تبقى مسألة تنفيذ الحكم خاضعة لإرادة الإدارة، وقد تبادر إلى تنفيذه إذا كانت حسنة النية، كما قد تراوغ أو تتراخى في ذلك، إذا كانت سيئة النية؛ كونها تعلم مسبقاً بعدم وجود وسائل تجبرها على التنفيذ.

ونظراً لما يحمله موضوع تنفيذ الأحكام الإدارية من أهمية، فقد نال اهماماً كبيراً على مستوى أعمال المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية الذي عقد في أبو ظبي – الإمارات، في الفترة 11-2012/9/12م، حيث تناول المؤتمر مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة، وانتهى المؤتمر إلى عدة توصيات، منها: "التأكيد على تنفيذ أحكام القضاء الإداري دون إبطاء أو تأخير والدعوة إلى إجراء التعديلات التشريعية اللازمة، وضرورة إنشاء دوائر قضائية لتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية"[6].

وعدم تنفيذ الأحكام الإدارية غالباً ما يكون ناتجاً عن موقف سلبي من قبل الإدارة، بحيث تقوم بالمناورة من أجل تفادي آثار الشيء المقضي به ضدها، وبذلك تسعى لخلق صعوبات قانونية أو مادية لتفادي تنفيذ الحكم الصادر ضدها، إما بشكل كامل، أو تنفيذه، ولكن بشكل ناقص أو بشكل معيب، أو على نحو متراخٍ.

ومن هنا يأخذ امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها صوراً مختلفة، يجمعها قاسم مشترك هو سوء نية الإدارة، ورغبتها في عدم تنفيذ الحكم على النحو الذي قصدته المحكمة في الحكم، وهذه الصور ليست على درجة واحدة من الجسامة، بل تتراوح جسامتها من التباطؤ أو التراخي في التنفيذ إلى التصريح بعدم التنفيذ[7].

([1]) انظر المادتين (233) و(234) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني رقم (40) لسنة 2002م وتعديلاته، هذا القانون منشور في الجريدة الرسمية- العدد السابع عشر الصادر بتاريخ 8شعبان 1423هـ الموافق15 أكتوبر 2002م، وتم تعديله بموجب القانون رقم (2) لسنة 2010م المنشور في الجريدة الرسمية العدد (2) لسنة 2010م والمعدل بالقانون رقم (1) لسنة2021م وقد نصت المادة (159) من قانون الاثبات اليمن رقم (21) لسنة 1992م وتعديلاته على أن: "الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي به حجة على أطرافه وفي موضوعه وسببه (اصله) قرينة قاطعة (قانونية) لا تقبل إثبات العكس". هذا القانون منشور في الجريدة الرسمية- العدد 6ج3 لسنة 1992م وتم تعديله بموجب القانون رقم (20) لسنة 1996م، والمنشور في الجريدة الرسمية العدد (14) لسنة 1996م.

([2]) انظر المادة (235) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني رقم (40) لسنة 2002م وتعديلاته.

([3]) انظر المستشار د/ حمدي ياسين عكاشة: موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، المجلد الخامس، (الأحكام الإدارية وطرق الطعن فيها في قضاء مجلس الدولة)، منشأة المعارف، جلال حزي وشركاه - الإسكندرية 2009م، ص595.

([4]) نصت المادة (12/ح) من قانون رقم (3) لسنة 2004م بشأن مجلس الوزراء على أن: (مجلس الوزراء يمارس بوجه خاص الاختصاصات التالية:.. ح- متابعة تنفيذ القوانين والاتفاقيات والمحافظة على أموال الدولة..) هذا القانون منشور في الجريدة الرسمية- العدد (4) لسنة 2004م.

([5]) د/ طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة 1976م، ص74.

([6]) المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية (بيروت– لبنان)، الموقع الإلكتروني: www.carjj.org

([7]) لا تخرج صور امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية عن النطاق الذي استقر عليه فقهاء القانون العام في فرنسا بالنسبة لصور الخطأ المرفقي، إذ حصروها في ثلاث صور هي: (1- المرفق لم يؤد الخدمة. 2- المرفق أدى خدمة على وجه سيئ. 3- المرفق أبطأ في أداء الخدمة أكثر من اللازم). انظر د/ حسني سعد عبد الواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، (دراسة نظرية وعملية بالمقارنة بين القانونين المصري والفرنسي)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة 1984م، ص395. ود/ عبد الرقيب صغير: إشكالية عدم تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة في اليمن" دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عبد المالك السعدي- المملكة المغربية 2012م، ص192.

وقد رأينا أن يقتصر موضوع هذا البحث على ظاهرة تراخي الإدارة أو تباطؤها في تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها، نظراً لأن هذه الصورة تعتبر من أهم مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وأكثرها انتشارها، وتكمن خطورة هذه الصورة في أن الإدارة لا تفصح عن نيتها في عدم تنفيذ الحكم، وإنما تلجأ إلى التحايل والتراخي تفادياً للرفض الصريح للتنفيذ؛ لأن الرفض الصريح من قبل الإدارة يعتبر اعتداءً صارخاً على استقلال القضاء، ويؤدي إلى إهدار كل قيمة لأحكام القضاء، ولذلك يعتبر نادر الحدوث، وإذا كان يبدو لنا أن التباطؤ في التنفيذ هو أقل خطورة أو جسامة من الرفض الصريح، إلا أنه لا يقل عنه تسبباً في الأضرار التي تلحق بالمحكوم له، بل إن التراخي المتعمد من قبل الإدارة يعتبر بمثابة امتناع عن تنفيذ الحكم القضائي ولا يقل خطورة عن الرفض الصريح، حيث يعتبر اعتداء على القانون وعلى استقلال القضاء وقدسيته، وبذات القدر يعتبر اعتداءً على هيبة الدولة وسلطاتها؛ لأنه يزعزع ثقة الأفراد في الحصول على حقوقهم بواسطة القانون.

أهمية البحث: يمثل هذا البحث إحدى المحاولات التي تسلط الضوء على دراسة ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الادارة، وعلى الرغم من أن موضوعه ليس جديداً، إذ تناوله العديد من الباحثين في جزئيات مستقلة، ولكن لم يتناول أحد منهم ظاهرة التراخي والتباطؤ بصورة مستقلة، كما أن الجديد في هذا البحث ما يتعلق بالنظام اليمني؛ وتزداد أهمية الدراسة عقب إنشاء محكمتين إداريتين في أمانة العاصمة (صنعاء) ومدينة عدن، حيث تزايدت الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهات الإدارية بصورة ملحوظة لم تعهد من قبل.

مشكلة البحث: تبدو إشكالية دراسة ظاهرة تأخر أو تباطؤ الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، في أن السلطة التنفيذية هي السلطة المعنية بصفة أصيلة بتنفيذ القانون وضمان احترام أحكامه، فكيف تتجاهل هذا الدور الذي أنيط بها وتعمد إلى التراخي والتقاعس في تنفيذ أحكام القضاء؟

وإذا كان الأفراد ملزمون باحترام الأحكام القضائية وتنفيذها، وإذا لم يفعلوا ذلك فإن السلطات العامة سوف تجبرهم على ذلك، لكن من يجبر الإدارة على احترام وتنفيذ الأحكام القضائية وهي سلطة عامة؟

وتظهر خطورة هذه المشكلة من عدة جوانب، فمن ناحية، القاضي لا يملك أن يتدخل في عمل الإدارة ويكرهها على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، ولا يملك أن يكرهها على تنفيذ الحكم، ومن ناحية ثانية لم يكفل المشرع للقاضي اتخاذ وسائل التنفيذ الجبري المباشر في مواجهة الأشخاص الاعتبارية العامة، ذلك أنها هي التي تمتلك صلاحية استعمال القوة العامة، ولا يمكن مواجهتها بقوة أخرى لإجبارها على التنفيذ، لأن ذلك سيؤدي إلى تعارض وتضارب السلطات في الدولة والإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، كما أن الأموال العامة تتمتع بالحماية وعدم إمكانية الحجز أو الاستيلاء عليها، وكذا عدم إمكانية إيداع الجهات الإدارية في السجن، لان ذلك يتنافى مع طبيعة الأشخاص الاعتبارية، كل ذلك يشكل مانعاً من اتخاذ وسائل التنفيذ الجبري ضد السلطة التنفيذية!.

ومن ناحية ثالثة ضعف مركز المحكوم له بحكم في مواجهة الإدارة، ومسلك الإدارة في المماطلة والتسويف في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، والذى قد يصل الأمر فيه إلى حد الامتناع عن تنفيذها. فكيف يمكن للقاضي أن يفرض الاحترام لما يصدره من أحكام ضد الإدارة ؟ وما هي القيمة القانونية والعملية لحكم لا يستطيع القاضي الذي أصدره أن يكفل له التنفيذ؟

وسوف نحاول في هذا البحث الاجابة عن التساؤلات الآتية:

- هل يعد كل تأخير في تنفيذ الحكم الإداري سبباً لقيام المسؤولية الإدارية؟
- ما هي المبررات التي تحتج بها الإدارة للتراخي والتباطؤ في تنفيذ الأحكام القضائية؟
- ما دور المشرع في مواجهة ظاهرة تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية؟

اهداف البحث: نستهدف من هذه الدراسة تحقيق عدد من الأهداف، لعل أهمها ما يأتي:

- محاولة الوصول إلى نتائج تعالج إشكالية تأخر الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية.
- محاولة التعرف على أسباب ومبررات تخلف الإدارة عن تنفيذ التزاماها بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها ومدى إمكانية وضع معالجات لهذه الأسباب.
- بيان الآثار الخطيرة التي تترتب على تأخر الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية.
- التعرف على مكامن القصور ومواضع النقص الموضوعية والإجرائية في التشريع اليمني، في محاولة لاقتراح بعض الحلول والتوصيات المناسبة لتجاوزها واستكمال النقص فيها.
- الاستفادة من تجربة القضاء الإداري الفرنسي والمصري في معالجة هذه الاشكالية.

منهجية البحث: تتطلب معالجة هذا الموضوع الاستعانة بالمنهج الاستقرائي للنصوص القانونية ذات العلاقة وشرح العناصر التي يقوم عليها محور الدراسة وتحليلها، كما اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي لاستخلاص المبادئ التي يعتمد عليها القضاء في هذا المجال. كما نستعين بالمنهج المقارن من أجل الاستفادة من الحلول التي قدمتها النظم القانونية في (فرنسا ومصر) في موضوع الدراسة، ومحاولة طرح الحلول لمعالجة هذه الظاهرة في اليمن.

خطة البحث: نتناول هذه الدراسة في ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: المقصود بتراخي الإدارة في التنفيذ ومبرراته.

المطلب الأول: معنى تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية وشروط تحققه.

المطلب الثاني: مبررات التراخي في تنفيذ الأحكام الإدارية.
المبحث الثاني: آلية تنفيذ الأحكام القضائية في اليمن.
المطلب الأول: نبذة عن النظام القضائي في اليمن.
المطلب الثاني: الإطار القانوني لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.
المبحث الثالث: أساليب المشرع في مواجهة تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام.
المطلب الأول: أساليب المشرع الاجرائية في مواجهة تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام.
المطلب الثاني: أساليب المشرع الجزائية في مواجهة تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام.

المبحث الأول

المقصود بتراخي الإدارة في التنفيذ ومبرراته

يعد التباطؤ والتراخي في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من الصور الشائعة التي تلجأ إليها الإدارة عادة، بغية تعطيل مفعول وأثر الحكم الصادر ضدها وتجنب تنفيذه.

وفي ظل هذه الصورة يصعب إثبات سوء نية الإدارة في عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وتزداد المشكلة تفاقماً في حالة عدم تحديد الوقت اللازم لتنفيذ الحكم؛ حيث إن الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة غالباً لا تُحدد -غالبا- بوقتٍ معين لتنفيذها، وإنما يكون ذلك راجع إلى جهة الإدارة ذاتها، حيث تملك سلطة تقديرية في هذا الشأن[1].

غير إن هذه السلطة التقديرية التي تمتلكها الإدارة ليست مطلقة، بل يجب أن تكون المدة التي سيتم فيها التنفيذ معقولة ومناسبة، وتقدير ذلك عائد إلى رقابة القضاء الإداري، مما يجعل مهمة القاضي الإداري في مراقبة الإدارة وإلزامها بالتنفيذ في الوقت المناسب أو حتى تحديده ليست بالأمر السهل؛ لأن الإدارة دائماً ما تدعي أن التأخير له ما يبرره[2].

ونظراً لأن هذه الصورة تعد من أهم مظاهر مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها وأكثرها انتشارها، فقد قدرنا البحث فيه من خلال مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: معنى تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام الإدارية وشروطه.
المطلب الثاني: مبررات تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها.

([1]) انظر د/ خالد المحمد: سلطة الإدارة التقديرية في تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد 34 - العدد الأول- 2018م، ص348 .

([2]) انظر د/ عبد المنعم عبد العظيم جيره: آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة بين المغرب وفرنسا، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٧١م، ص553.

المطلب الأول

مفهوم تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية وشروط تحققه

القاعدة العامة في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، هي قابليتها للتنفيذ بمجرد صدورها أو إعلانها، والتزام الإدارة بتنفيذها يكون من تاريخ إعلانها بالحكم. وبالتالي يتعين على الإدارة أن تلتزم بتحقيق مضمون الحكم القضائي الإداري وما يفرضه عليها من التزامات، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك؛ إما اختيارياً، أو حملها على التنفيذ إجبارياً بوسائل لا تتعارض مع طبيعة وظيفتها الإدارية وما لها من حماية قانونية خاصة، من أجل الحفاظ على مبدأ المشروعية ودولة القانون التي لا تتجسد دون احترام أحكام القضاء[1]. وسوف نتناول في هذا المطلب مفهوم التأخر أو التراخي في التنفيذ، وكذا شروط تحقق ذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تعريف التراخي في التنفيذ.

الفرع الثاني: شروط تحقق التراخي في التنفيذ.

الفرع الأول

تعريف التراخي في التنفيذ

لما كانت الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام القضائية بصفة عامة وأحكام القضاء الإداري بصفة خاصة بمجرد صدورها وإعلانها بها، فإن هي تباطأت أو تأخرت في تنفيذها دون سبب قانوني وتجاوزت الوقت اللازم الذي يقدره القاضي بحسب الأحوال، عد ذلك التأخير بمثابة قرار سلبي غير مشروع يقيم مسؤولية الإدارة ويجيز للمحكوم له أن يطلب إلغاءه، والتعويض عما أصابه من أضرار نتيجة قرار الإدارة المخالف للقانون[2].

ومع ذلك ليس من المنطقي أن يتم الطلب من الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بحقها في نفس الوقت وبمجرد النطق بالحكم وإعلانه، ويرجع ذلك إلى أن تنفيذ الحكم القضائي يتطلب إعادة النظر في كافة المراكز القانونية وإزالة المظاهر المادية، والتوفيق بين هذه الإجراءات والحقوق المكتسبة، كما تختلف معه مدة التنفيذ الزمنية من حكم لآخر، تبعاً لما يرتبه من آثار وما يصادف تنفيذه من صعوبات[3].

وتتساوى أحكام الإلغاء من حيث المبدأ مع أحكام التعويض في وجوب التنفيذ في الآجال المعقولة، فكلاهما يصدر عن جهة قضائية ويتمتع بالحجية والقوة التنفيذية، لكن الواقع أن تنفيذ أحكام الإلغاء أكثر تعقيداً من تنفيذ أحكام التعويض، وقد تثور بشأنه صعوبات جادة؛ ذلك أن أحكام الإلغاء يتطلب تنفيذها اتخاذ قرارات جديدة، وهو ما يتم عادة بعد إجراءات مركبة تستلزم إعادة النظر في وقائع مادية سابقة، بينما لا تثير عادة أحكام الإدانة المالية صعوبات جدية.

وبالتالي ليس من السهولة الحكم على الإدارة بأنها قد تأخرت في تنفيذ حكم قضائي لمجرد مضي مدة زمنية معينة بعد إعلانها بالحكم، وبالتالي يتعين بيان مفهوم تأخر الإدارة في التنفيذ، والتعرض لإشكالية عدم تحديد مدة تنفيذ الأحكام الإدارية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً – تعريف التراخي (أو التأخر) في التنفيذ:

يظهر التنفيذ المتأخر عندما تتقاعس الإدارة المحكوم عليها عن اتخاذ إجراءات تنفيذ الحكم القضائي الإداري خلال المدة المحددة قانوناً، أو المدة المحددة من قبل القاضي الإداري، حيث إن تأخر التنفيذ مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمدة التي يتم فيها التنفيذ، وبالتالي لا يمكن معرفة تحقق التأخر بدقة إلا بعد معرفة المدة القانونية التي تلتزم الإدارة خلالها بإتمام التنفيذ، سواء المحددة بصريح النص القانوني، أم المحددة من قبل القاضي.

ومن ثم فالتراخي في التنفيذ يقصد به: أن الإدارة تباطأت أو تأخرت عن تنفيذ الحكم خلال فترة الإمهال القانونية للتنفيذ الاختياري، لأنه بعد مرور تلك الفترة دون قيام الإدارة بالتنفيذ، فإن ذلك يشكل امتناعاً ضمنياً يندرج ضمن صورة الامتناع عن التنفيذ وليس التأخير.

فإذا تم إعلان الإدارة بمنطوق الحكم النهائي وبكيفية تنفيذه، لكن الإدارة لم تباشر إجراءات التنفيذ، ودام هذا الامتناع المدة المعينة والمحددة قانوناً، فإن الإدارة لاشك تعتبر سيئة النية، ويعتبر هذا الموقف منها امتناعاً لا تراخياً، ويترتب عن هذا الامتناع إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون، كما يكون مخالفة للقانون وإضراراً بالمصلحة العامة، وخروجاً سافراً عن القوانين.

وهنا نجد أن المشرع اليمني قد فطن لمثل هذا الموقف وحدد مدة إمهال اختياري للإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، حيث حدد مدة إعلان الإدارة بالتنفيذ خلال ٣٠ يوماً، فإذا لم تقم بتنفيذ الحكم الصادر ضدها، فلا شك أن هذا يعد تراخياً وتقاعساً

([1]) انظر د/ وفاء أبو الشعور: إشكالية تنفيذ أحكام الإلغاء في الجزائر، رسالة دكتوراه في الحقوق- تخصص القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، 2020م، ص20.

([2]) جاء في حكم (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا اليمنية، في القضية الإدارية رقم (90) لسنة 1424هـ جلسة 28 صفر 1424هـ الموافق 2003/4/30م القول إن: (امتناع الإدارة عن إتيان ما كان يتوجب عليها اتخاذه أو تقاعسها أو رفضها في أداء واجباتها يعد قراراً إدارياً سلبياً بالامتناع عن تطبيق حكم القانون ويختص القضاء (صاحب الولاية العامة) بالفصل في طلب إلغاء ذلك القرار).

([3]) انظر د/ ميسون جريس الأعرج: آثار حكم إلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل- الأردن 2013م، ص245 .

يدل على سوء نية الإدارة نظراً لعدم شروعها في التنفيذ، وفي هذه الحالة الزم القانون قاضي التنفيذ بضرورة مخاطبة رئيس مجلس الوزراء بامتناع الإدارة؛ لكي يأمرها بالتنفيذ خلال٤٥ يوماً[1].

ومن الناحية الإجرائية لا يعتبر رفض الإدارة التنفيذ أثناء سريان فترة الإمهال امتناعاً عن التنفيذ؛ لأن القانون اليمني لا يجيز اتخاذ التنفيذ الجبري ضد الإدارة إلا بعد مرور فترة الإمهال الذي اعتبره امتناعاً ضمنياً عن التنفيذ[2].

وبذلك تعتبر الإدارة ممتنعة عن التنفيذ إذا انقضت فترة الإمهال المقررة للتنفيذ الاختياري دون قيامها بتنفيذ الحكم الصادر ضدها، وفي هذه الحالة أجاز القانون اليمني استعمال التنفيذ الجبري ضد الإدارة.

وعلى ضوء المعطيات السابقة نستنتج أن التراخي يراد به:" **أن الإدارة كانت قد بدأت باتخاذ بعض الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم، غير إنها تباطأت أو تأخرت عمداً في استكمال ما يتطلبه التنفيذ**"، ففي هذه الحالة يعتبر التأخر في التنفيذ بمثابة عدم تنفيذ جزئي؛ لأن التنفيذ الكامل هو ذلك الذي يتم في موعده.

ومثال ذلك: أن تبدأ الإدارة بتنفيذ حكم إلغاء فصل موظف فتقوم بإعادته إلى وظيفته وتمكنه من العودة إلى مكتبه وممارسة عمله، ولكنها تتأخر في منحه حقوقه وتسوية وضعه الوظيفي، وهو ما يعد منها إخلالاً بالتنفيذ يجيز اللجوء إلى الوسائل المقررة لإجبارها على استكمال التنفيذ.

ثانياً– إشكالية عدم تحديد مدة تنفيذ الأحكام الإدارية:

إن عدم تحديد مدة تنفيذ الأحكام الإدارية يعتبر إشكالية حقيقية، لأن تحديد وقت التنفيذ يصبح خاضعاً لسلطة وإرادة الإدارة، وذلك يتيح للإدارة المجال للتراخي والتقاعس، خاصة إذا كانت سيئة النية.

ذلك أن التراخي في التنفيذ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمعرفة المدة القانونية التي تلتزم الإدارة خلالها بإتمام التنفيذ والتي في تكون في الغالب غير محددة لا من طرف المشرع، ولا من طرف القاضي الإداري الذي أصدر الحكم، كما هو الحال في النظام المصري، أما بالنسبة للنظام الفرنسي فقد حدد المشرع مدة التنفيذ كما سنرى، وكذا الحال بالنسبة للمشرع اليمني فقد حدد المشرع مدداً تتقيد الإدارة بالتنفيذ خلالها، مالم فإنها تعتبر ممتنعة عن التنفيذ .

وإذا كانت الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام، فإن الفقه يرى أن تقدير الوقت المناسب لقيامها بالتنفيذ يكون متروكاً لسلطتها التقديرية، ويرجع الفقه الحكمة من عدم تحديد المدة التي تلتزم خلالها الإدارة بتنفيذ الأحكام الإدارية إلى أمرين هما[3]:

(الأمر الأول): هو عدم جواز التنفيذ الجبري ضد الإدارة، وهذا بخلاف ما هو مقرر في نطاق الالتزامات بين الأفراد في نطاق القانون الخاص؛ كون الإدارة هي المتحكمة والمالكة لناصية التنفيذ الجبري.

(الأمر الثاني): أن تنفيذ الأحكام الإدارية عادة ما يثير صعوبات، وخاصة تنفيذ أحكام الإلغاء التي يتطلب تنفيذها اتخاذ إجراءات إدارية، ومراجعة الكثير من المراكز القانونية التي قامت على القرار الملغى في الفترة ما بين صدوره وإلغائه، وإسقاط بعض المراكز التي تكونت بأثر رجعي، وإعادة المزايا التي يكون القرار الملغى قد تسبب في حرمان أصحابها منها خلال تلك الفترة، مع مراعاة التوفيق بين كل هذه الإجراءات وبين الحقوق المكتسبة.

كل ذلك يوضح المعوقات العملية أو الصعوبات القانونية التي تصادف تنفيذ الحكم الإلغاء، والدقة التي يتطلبها تنفيذه، ومن هنا يستلزم تنفيذ حكم الإلغاء إمهال الإدارة فسحة من الوقت؛ لتفادي الارتباك في عملها، ولترتيب الأوضاع التي سيتناولها التنفيذ، وتقدير الوقت المناسب لذلك يكون تحت رقابة القضاء بحسب كل حالة على حدة.

وهذا ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها بالقول إنه: (لما كان تنفيذ أحكام محكمة القضاء الإداري تنفيذاً عينياً يتطلب في كثير من الأحيان اتخاذ إجراءات معينة وتدابير خاصة لما يحتمل أن يكون لهذا التنفيذ من أثر أو مساس بالأوضاع الإدارية، فإنه يكون من حسن سير الأمور وجوب إعطاء جهات الإدارة فسحة معقولة من الوقت؛ كي تتدبر أمرها وتهيء السبل إلى تنفيذ الحكم على وجه يجنبها الارتباك في عملها، وتقدير هذا الوقت الملائم متروك أمره ولا شك لرقابة المحكمة على ضوء الواقع من الأمر)[4].

وعدم تحديد المدة للتنفيذ ليس مقصوراً على الأحكام القضائية الناتجة عن دعوى الإلغاء، وإنما يمتد كذلك إلى تنفيذ أحكام التعويض، خاصة إذا تعلق الأمر بعدم وجود اعتمادات مالية مخصصة لذلك. إذ قد يتطلب تنفيذ بعض الأحكام الصادرة بالتعويض المالي، إمهال الإدارة فسحة من الوقت، فقد يعترض تنفيذها عدم وجود اعتمادات مالية مخصصة

([1]) المواد (487-490) من قانون المرافعات التنفيذ المدني رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٢م وتعديلاته.

([2]) انظر/ محمد علي محمد حطروم: تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في اليمن "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون- جامعة صنعاء 2014م، ص83 .

([3])انظر/ جورج فودال وبيار دلفولفيه: القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع- لبنان بيروت، الطبعة الأولى 2001م، ص278، ود/ ميسون جريس الأعرج: آثار حكم إلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل- الأردن 2013م، ص245، ود/ عبد الرقيب صغير: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في اليمن، المرجع السابق، ص196.

([4]) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم (٤٦٤)، س٣ ق، جلسة 7 فبراير سنة 1951م، مجموعة أحكام السنة الخامسة، ق ١٣٣، ص٥٨٤. أشار إليه د/ محمد سعيد الليثي: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 2008م، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، الطبعة الأولى، ١٤٣٠هـ/ ٢٠٠٩م، ص185.

لتسديد مثل هذه النفقات، وتتمسك الإدارة بمنحها الوقت للتنفيذ كونها لا تتوفر على اعتمادات مالية مخصصة للتنفيذ، مما يستدعي الأمر انتظار ميزانية السنة المقبلة لتنفيذها[1].

بيد إنه إذا كان من الضروري إعطاء الإدارة فسحة من الوقت لترتب فيها الأوضاع التي سيتناولها تنفيذ الحكم-خاصة إذا كان صادراً بالإلغاء- فإن ذلك مشروط بعدم التأخر إلى ما لا نهاية، بل يتعين أن تقرر الإدارة التنفيذ في مواعيد معقولة وفقاً لتلك الأوضاع[2]، بحيث لا تؤدي إلى فقدان الحكم لأهميته العملية وتلاشي الفائدة منه، فضلاً عن الإضرار بحقوق المحكوم له، وتعقيد الأمور أمام الإدارة عندما تقوم بالتنفيذ[3] .

ويؤدي تأخر الإدارة عن التنفيذ إلى إثارة مسؤوليتها، حيث إن هذا الامتناع يعد 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[4].

وقد اتّجه القضاء الإداري في مصر إلى أن الادارة تكون مسؤولة عن التأخير إذا تجاوز التنفيذ الفترة المعقولة التي تتمكن فيها الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ، وهذا ما أفصح عنه حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بالقول إن: (على الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب، اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقاً في التعويض)[5].

كما أن **القضاء اليمني** اعتبر أن اتخاذ الإدارة لأي إجراء من شأنه تأخير العدالة يعد إنكاراً للعدالة، باعتبار أن العدالة الناجزة هي التي تحقق الغاية من صدور الحكم وتعزز من سيادة حكم القانون، حيث جاء في أحد أحكام المحكمة العليا اليمنية ما يفيد بأن تأخير العدالة يعد إنكاراً للعدالة[6].

ولا شك أن التأخير في تنفيذ الأحكام هو تأخير في تحقيق العدالة، بل يعد -كما ورد في الحكم-إنكاراً للعدالة، وفي المقابل فإن تنفيذ الأحكام هو غاية العدالة وحجر الزاوية فيها.

كما أن التراخي المتعمد في تنفيذ الحكم القضائي يؤدي إلى تلاشي القيمة العملية للحكم وللفائدة المرجوة منه، ولا يعتبر مجرد اعتداء على القانون وعلى استقلال القضاء وقدسيته، بقدر ما يعد اعتداء على هيبة الدولة وسلطانها، لأنه يزعزع ثقة الناس في الحصول على حقوقهم بواسطة القانون.

ولا يقل التباطؤ أو التراخي في تنفيذ الأحكام الإدارية دون مبرر قانوني أو واقعي، خطورة عن الرفض الصريح له، بل إنه يكون مساوياً له من الناحية العملية، فمماطلة الإدارة في تنفيذ الحكم، والتعلل بحجج واهية لا أساس لها، لتأخير التنفيذ يفقد الحكم أي قيمة قانونية له، فحصول المحكوم له على حقه المقضي به في غير وقته، لا يقل شيئاً عن عدم حصوله عليه، طالما أن تنفيذ الحكم لم يتم في حينه، فلا قيمة لقيام الإدارة بتنفيذ حكم بإلغاء قرار إداري بفصل أحد الموظفين بعد قيامها بالمماطلة والتأخير في التنفيذ إلى أن بلغ الموظف سن التقاعد، فلا جدوى من قيام الإدارة بإصدار قرار بعودة الموظف إلى عمله في هذه الحالة، لأن تنفيذ الحكم هنا يتساوى مع عدم تنفيذه[7].

([1]) انظر د/ عبد الرقيب صغير: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في اليمن، المرجع السابق، ص196.

([2]) انظر د/ محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر 2001م، ص١٦٥وما بعدها، ود/ عبد الرقيب صغير: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في اليمن، المرجع السابق، ص195.

([3]) د/ علي عبد الفتاح محمد خليل: سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها لضمان تنفيذ حكمه، دراسة مقارنة، مجلة مصر المعاصرة، المجلد (106)، عدد (51) العام 2015م، ص147.

([4]) انظر د/ فيصل شطناوي: الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلّد 43، ملحق 1 العام 2016م، ص506. وانظر د/ حسين حميدة عبدالله: المسؤولية الجنائية للموظف العام للامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 2010م، ص238 وما بعدها.

([5]) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، رقم (278)، جلسة 1957/6/20م، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصري، ص630. وحكمها في القضية رقم (1655) بتاريخ 1968/6/20م، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص368، وكذا حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم (1076) بتاريخ 1979/2/24م، ص71. أشار إليه د/ نواف سالم كنعان: المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع ٢٠٠١م، ص269 .

([6]) حكم المحكمة العليا في الطعن رقم (5487)، جلسة 19 ذي القعدة 1422ه، الموافق 2002/2/2م، القواعد القضائية، المكتب الفني-المحكمة العليا، العدد (1) للعام 1426ه/2005م، ص399.

([7]) د/ محمد سعيد الليثي: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 2008م، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، الطبعة الأولى١٤٣٠هـ/ ٢٠٠٩م، ص191.

الفرع الثاني
شروط تحقق التراخي في التنفيذ

القاعدة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة هي أن على الإدارة بعد أن يصدر الحكم القضائي بحقها، أن تقوم بالمبادرة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا الحكم خلال مدة معقولة دون مماطلة أو تراخي في التنفيذ [1].

غير إن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة إذا كان غير محدد بمدة معينة، لا من طرف المشرع ولا من طرف القاضي الإداري الذي أصدر الحكم، فإن ذلك يعود إلى تقدير الإدارة ذاتها[2]، ولكن ذلك لا يعني أن سلطتها مطلقة، بل يجب أن تكون مدة التنفيذ مناسبة، وفقاً لظروف كل قضية، ولذا يخضع هذا التقدير لرقابة القضاء الإداري[3].

وإذا كان الأصل في الأحكام القضائية هو تنفيذها خلال مدة معقولة دون تباطؤ أو تأخير كما أسلفنا، إلا أنه قد يتعذر تنفيذ هذه الأحكام في بعض الظروف أو لاعتبارات أكثر أهمية تتعلق بالصالح العام، أو ظروف طارئة خارجة عن إرادة الإدارة، وفي مثل هذه الظروف لا ترتكب الإدارة خطأ بعدم تنفيذها للحكم؛ لأن من شأن التنفيذ أن يهدد الأمن العام، وعلى ذلك لا تكون الإدارة مسؤولة إزاء الأفراد، ولكن القضاء الإداري لم يتقيد بهذا الأصل، وقرر إنه إذا كانت ثمة ظروف تمنع الإدارة من تنفيذ الأحكام القضائية للحيلولة دون اضطراب الظروف الأمنية، فإن ذلك لا يعفيها من المسؤولية في تعويض المتضرر عما يصيبه من ضرر نتيجة عدم التنفيذ[4] .

في بعض الحالات قد يكون للتأخير في التنفيذ ما يبرره، كوجود صعوبات مادية حقيقية، أو وجوب اتخاذ إجراءات إدارية معينة قبل تنفيذ الحكم، كأن يكون التنفيذ يتطلب اتخاذ سلسلة من القرارات والتدابير الإدارية اللازمة، فإن ذلك لا يعد تأخيراً موجباً لمسؤولية الإدارة[5].

كما قد تتجاوز الإدارة المدة المعقولة بسبب وفاة الطاعن، أو تفاقم الضرر، أو لعدم جدوى التنفيذ عامة لأي سبب كان تكون الإدارة المتسببة فيه، مع الحفاظ على مصالح ذوي الحقوق[6].

وبالتالي ليس كل تأخير في تنفيذ الأحكام يعد سبباً لمسؤولية الإدارة، بل يجب أن يكون التأخير غير عادي ويتجاوز المألوف، فإذا كانت المدة التي تأخرت فيها الإدارة معقولة ويتطلبها السير العادي للأمور فلا مسؤولية عليها.

ولكي يترتب على التأخير في التنفيذ مسؤولية الإدارة بالتعويض أو الحكم على الإدارة بالغرامة التهديدية يجب أن يتوافر شرطان أساسيان، **أولهما:** أن يكون التأخير لمدة غير معقولة، **وثانيهما:** ألا تكون هناك أسباب مقبولة تبرر التأخير عن التنفيذ، ويكون تقدير هذين الشرطين راجعاً إلى القضاء.

ونتناول هذين الشرطين فيما يأتي:

أولاً - يجب أن يكون التأخير لمدّة غير معقولة:

إذا ثبت أن الإدارة قد عمدت إلى المماطلة في تنفيذ الحكم من دون مبرر معقول وتجاوزت في التأخر في تنفيذه حدود المهلة التي يمكن خلالها إتمام هذا التنفيذ، فإن هذه الطريقة لا تقل خطراً عن امتناع الإدارة الصريح والكلي عن تنفيذ الحكم[7].

ويمثل شرط المدة المعقولة قاعدة أساسية بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي يحدد على ضوئها ما إذا كانت الإدارة نفذت الحكم في موعده أم أنها تأخرت في التنفيذ، إلا أن المشكلة تكمن في أنه لا يوجد معيار منضبط يمكن على هديه معرفة متى تكون الإدارة قد قامت بتنفيذ الحكم في مدة معقولة؟

ومن ثم فتحديد تلك المدة يختلف باختلاف كل منازعة، إلا أن ذلك لا يعني أن الإدارة لها الحرية المطلقة في تحديد المدة اللازمة لتنفيذ الحكم، فالقضاء يهتدي في ذلك بالمعيار الزمني ويفترض عدم وجود صعوبات تعترض التنفيذ.

وفي هذا المجال نجد أن المشرع الفرنسي أكد على التزام الإدارة بتنفيذ كافة الالتزامات التي فرضتها الأحكام القضائية الصادرة ضدها في مدة اقصاها أربعة اشهر وإلا اعتبر تأخرها بمثابة امتناع ضمني، وهو ما يمنح للمتضرر حق اللجوء إلى القضاء من أجل إلزام الإدارة بالتنفيذ أو طلب التعويض عما لحقه من اضرار بسبب تأخر الإدارة في التنفيذ[8].

وقد استحدث المشرع الفرنسي نظام الغرامة التهديدية كجزاء على عدم تنفيذ الإدارة للحكم القضائي بالقانون رقم(539 - ٨٠) الصادر في16 يوليو 1980م، وبناء على هذا القانون تعد مدة (**أربعة أشهر**) مدة معقولة لتنفيذ الحكم، عندما لا يكون

([1]) انظر د/ حسن فريجة: تنفيذ قرارات الغاء الإداري بين الواقع والقانون، مجلة المفكر، العدد (2)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2007م، ص123.

([2]) انظر د/ حسني سعد عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص397.

([3]) انظر القاضي/ جهاد صفا: أبحاث في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2009م، ص13.

([4]) انظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1995م، ص508و509 ود/ عبدالله طلبه: القانون الإداري، الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، دمشق 1980م، ص374.

([5]) انظر د/ حسني عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص398.

([6]) انظر د/ حسن فريجة: تنفيذ قرارات الغاء الإداري بين الواقع والقانون، المرجع السابق، ص123.

([7]) انظر د/ حسني سعد عبد الواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص398، ود/ محمد سعيد الليثي: المرجع السابق، ص186.

([8]) د/ محمد سعيد الليثي: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص183.

الحكم من الأحكام الوقتية أو المستعجلة[1]، وانقضاؤها دون تنفيذ يعتبر بمثابة رفض ضمني للتنفيذ، ويعطي المحكوم له الحق في اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لإجبار الإدارة على التنفيذ، وفي حالة تجاوز الإدارة المدة المعقولة دون أن يكون لذلك التجاوز ما يبرره تنعقد مسؤولية الإدارة، ويصبح من حق المحكوم له طلب التعويض عما أصابه من ضرر من جراء تأخر الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه[2]، ولكن لا يجوز للمحكوم له اللجوء إلى مجلس الدولة الفرنسي إلا بعد مضي (**ستة أشهر**) من تاريخ إعلان الإدارة بالحكم، وهذه هي مهلة للمراجعة أمام مجلس الدولة ضد الإدارة لعدم التنفيذ، بغض النظر عن مهلة **الأربعة أشهر** التي يفترض احتسابها عدم تحديد أجل للتنفيذ، وإذا مضت تلك المدد فإن المشرع الفرنسي أعطى القاضي الإداري سلطة فرض الغرامة التهديدية على الإدارة[3].

وعلى الرغم من احتياط المشرع الفرنسي، إلا أن أغلب حالات الحكم بالغرامة التهديدية كانت لمواجهة التراخي والتأخير في التنفيذ، وكان أول حكم بالغرامة التهديدية من طرف مجلس الدولة الفرنسي بشأن تنفيذ حكم محكمة ليموج الإدارية الذي استغرق تنفيذه ثماني سنوات[4].

وفي **النظام اليمني** حدد المشرع المدة القصوى لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة بـ(**خمسة وسبعين يوماً**)، وهي مدة معقولة لتنفيذ الحكم، وقد وزع المشرع هذه المدة على مرحلتين، حيث ألزم الجهة الإدارية المحكوم عليها بالتنفيذ خلال مدة لا تتجاوز(30 يوماً) من تاريخ إعلانها بالسند التنفيذي وتكليفها بالوفاء، فإذا لم تقم الجهة المعنية بالتنفيذ خلال هذه المدة، فقد ألزم المشرع اليمني قاضي التنفيذ إبلاغ رئيس الوزراء بامتناع الإدارة عن التنفيذ، ليأمر الجهة الإدارية المعنية بالتنفيذ خلال(45 يوماً) من إبلاغه، فإذا مضت هذه المدة ولم تقم الإدارة بالتنفيذ، فقد خول القاضي أن يصدر أمره بالتنفيذ الجبري طبقاً للقانون[5].

ثانياً-عدم وجود أسباب مقبولة للتراخي أو التأخير في التنفيذ:

يمكن للإدارة أن تتجاوز بالتنفيذ المدة المعقولة أو المدة القضائية التي حددها القاضي بمنطوق حكمه ليجري التنفيذ خلالها، ولكن بشرط أن يوجد سبب يسوغ قبول التأخير في تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها، وأن سبب عدم التزامها بالتنفيذ خلال المدة المعقولة كان لضرورة. أما إذا انتفى هذا السبب، فإن تأخيرها عن التنفيذ يعد امتناعاً عن التنفيذ مما يستوجب مسؤوليتها، وبذلك لكي تنعقد مسؤولية الإدارة عن التباطؤ أو التراخي في التنفيذ، يجب أن لا تكون هناك أسباب مقبولة تبرر هذا التأخير[6]، وهذا ما أكّدت عليه المحكمة الإداريّة العليا المصرية في أحد أحكامها، وقد جاء فيه أنه: (إذا تراخت الجهة الإداريّة عن تنفيذ الحكم مدّة طويلة، دون مبرر..... تكون قد تمادت في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي نهائي)[7].

وقد يثبت في بعض الأحيان أن الإدارة قد عمدت إلى المماطلة في تنفيذ الحكم دون مبرر معقول وتجاوزت في التأخر في تنفيذه حدود للمهلة التي يمكن خلالها إتمام هذا التنفيذ، وهذه الوسيلة لا تقل خطراً عن امتناع الادارة الصريح والواضح من تنفيذ الحكم، بل إن أضرارها قد تجاوز ذلك إذا ما ظل صاحب الشأن معلقاً آماله على قيام الادارة بالتنفيذ، واستكان

([1]) ألزم هذا القانون الإدارة (في المواد من 2 إلى 36 منه) بتنفيذ الحكم الإداري الصادر ضدها خلال (أربعة أشهر) من تاريخ إعلانها بالحكم، ويمكن للقاضي الإداري الفرنسي بعد فوات هذه المدة أن يحكم بالغرامة التهديدية. ويغطي قانون 16 يوليو 1980م جميع الأحكام القضائية دون تمييز بين الأحكام الصادرة من جهة القضاء العادي أو من جهة القضاء الإداري، على أنه لا ينطبق إلا إذا كان الحكم صادراً ضد الدولة أو إحدى الهيئات العامة أو المحلية (أشخاص القانون العام)؛ ذلك أن هذا القانون قد أغفل ذكر الأشخاص الاعتبارية الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام والمزودة بامتيازات السلطة العامة، ولكن المشرع الفرنسي تدارك هذه الثغرة بالنص في المادة (90) من قانون 30 يوليو 1987م بإضافة "الهيئات من القانون الخاص المكلفة إدارة مرفق عام" إلى جانب الأشخاص الاعتبارية العامة، وفي قانون الهيئات القضائية والمرافعات المدنية والجنائية والإدارية الصادر بتاريخ 1995/2/8م رأى المشرع التوسع في منح الغرامة بحيث تصبح حقاً لجميع المحاكم الإدارية، وذلك لتحقق نتيجة أفضل. انظر: جورج فودال وبيار دلفولفيه: القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص279-288. ود/ محمد باهي أبو يونس: الاتجاه التشريعي الحديث في إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية في القانون الفرنسي، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية - كلية الحقوق، عدد خاص 2010م، ص1043-1046.

([2]) انظر د/ محمود الزبيدي: دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين سلطة الادارة وحقوق المتقاضين في المرافعات الإدارية (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار المسلة - بغداد- 2021م، ص424.

([3]) انظر/ جورج فودال وبيار دلفولفيه: القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص289 .

([4]) تتجلى وقائع هذه القضية أنه بتاريخ 1 فبراير سنة 1977 أصدرت المحكمة الإدارية Limoges حكم يقضي بإلغاء قرار المجلس البلدي لإقليم Maisonnais - sur - Tardoire الصادر بتاريخ 17 سبتمبر سنة 1971م والذي يرخص لرئيس المجلس البلدي باتخاذ ما يلزم نحو عدم تسجيل اسم السيد M . Y على النصب التذكاري للإقليم بشأن الذين ماتوا من أجل فرنسا، وقد تجاهل المجلس البلدي للإقليم المذكور حكم المحكمة الإدارية Limoges وذلك بعدم اتخاذه لأي إجراء لتنفيذ الحكم لمدة تزيد عن ثمانية سنوات، الأمر الذي دفع Mme.X إلى رفع دعوى أمام مجلس الدولة والذي قضى بفرض الغرامة التهديدية ضد المجلس البلدي لهذا الإقليم قدرها 200 فرنك فرنسي يوميا، إذا لم يتم تنفذ الحكم خلال شهرين من تاريخ إعلام المجلس البلدي بهذا القرار..انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر سنة 1985م، في قضية Mme. X ضد LaCommune de Maisonnais - sur – Tardoire مذكور لدى د/ أسماء كبير: الآليات القانونية للقضاء الإداري في إكراه الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية- رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرر 2022، ص52.

([5]) انظر: المواد (487-490) من قانون المرافعات التنفيذ المدني رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٢م وتعديلاته.

([6]) انظر د/ محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص١٦٥ وما بعدها.

([7]) حكم محكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (4096) لسنة 45 ق، جلسة 2001/2/17م، وكذا حكمها في الطعن رقم (1076) لسنة 18 ق، جلسة 1979/2/24م، أشار إليه د/ حمدي ياسين عكاشة: موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، المجلد الخامس، (الأحكام الإدارية وطرق الطعن فيها في قضاء مجلس الدولة)، منشأة المعارف، جلال حزي وشركاه - الإسكندرية 2009م، ص696 .

لوعودها إلى أن يضيع حقه بين المراوغة والمماطلة، لذلك ليس غريباً أن أحكام القضاء تسوى بين التقاعس عن التنفيذ وبين الامتناع كلية عنه[1].

وفي أحكام القضاء الإداري الفرنسي الكثير من الأمثلة على تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وتأخرها في ذلك التنفيذ مدداً تجاوز الحد المعقول، ومن الأمثلة على ذلك: الحكم الذي قضت فيه المحكمة الإدارية بباريس بإلغاء قرار صادر عن محافظ La Seine يتعلق بالمشوار المهني للعمال التقنيين بالمحافظة، وذلك بتاريخ 1970/3/18م، إلا أن المحافظة لم تبادر إلى اتخاذ إجراءات التنفيذ إلا خلال الأشهر الأولى لسنة 1975م، أي بعد خمس سنوات من صدور حكم الإلغاء. وقد جاء في تعليق لجنة التقرير على مستوى مجلس الدولة الفرنسي على هذه القضية في تقريرها لسنة1975/1974م، بأنه إضافة إلى كون الطول المبالغ فيه من خصائص الإجراءات أمام الإدارة، فإنه ناتج كذلك في هذه القضية عن نوع من اللامبالاة من طرف الإدارة التي تتعسف في استخدام سلطتها[2].

وكذا الحكم الصادر في قضية Caucheteux et Demonts بتاريخ21 يناير 1944م، والذي ظل دون تنفيذ طيلة 18 عاماً، إذ لم تنفذه الإدارة إلا في عام 1963م، بعد أن أصدر مجلس الدولة الفرنسي في2 مايو 1962م حكماً يقر بمسؤوليتها عن تعويض الضرر للمحكوم له جراء عدم التنفيذ، وتم ربطه مع سوء نية الإدارة، مما استدعى إدانة الإدارة بدفع تعويض مالي خاص بسبب عدم التنفيذ[3].

وكذا حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Daraux بتاريخ 1908/2/26م، والذي قضى فيه بمسؤولية الإدارة عن تعويض الضرر الذي أصاب المدعي من جراء أحد نشاطاتها، ولكن الإدارة لم تقم بدفع التعويض للمتضرر إلا بعد مرور34 عاماً[4] .

وحكمه أيضاً في قضية Soubirou-pouey فيما يخص مسألة عزل أحد الموظفين من عمله خلال الحرب العالمية الثانية، الذي قامت الإدارة بسحبه بعد انتهاء الحرب، لكنها لم تسمح للموظف المعزول بالعودة لعمله، فأصدر مجلس الدولة لصالحه حكماً في عام 1949م الذي بقي بلا تنفيذ حتى نهاية 1956م[5].

وفي اليمن يلاحظ تراخي الجهات الإدارية في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، رغم تحديد المشرع الأجل الأقصى للتنفيذ، وكذا منح المشرع قاضي التنفيذ الصلاحيات اللازمة للحد من تماطل الإدارة في التنفيذ، والواقع العملي يؤكد بأن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة ما يزال خاضعاً لرغبتها، ونستشهد على هذه الظاهرة بالقضايا الآتية[6]:

- تراخي الإدارة مدة عشر سنوات لتنفيذ حكم محكمة الاستئناف بمحافظة ذمار برقم (169) وتاريخ 10/5/ 1999م بشأن استحقاقه موظف للدرجة الوظيفية، إلى أن تقدم الموظف بتظلم إلى رئيس الجمهورية.

- تأخر الإدارة أكثر من خمس سنوات لتنفيذ الحكم الصادر من محكمة صيرة الابتدائية بعدن بتاريخ 1998/6/15م ضد مصلحة أراضي وعقارات الدولة محافظة عدن، والمؤيد من محكمة استئناف محافظة عدن، والقاضي بتوفير مسكن أو شراء مسكن للمحكوم له، وحتى نهاية عام2003م، لم يتم تنفيذ الحكم من قبل مصلحة أراضي وعقارات الدولة بمحافظة عدن.

- تراخي الإدارة مدة أربع سنوات في تنفيذ الحكم الصادر من محكمة غرب أمانة العاصمة صنعاء في القضية الإدارية رقم (7) لسنة 1425ه والذي قضى بالزام وزارة الخدمة المدنية باستكمال إجراءات إصدار الفتوى بتسكين المدعي في الوظيفة والمجموعة الموازية لها في قانون المعلم رقم 37 لسنة 1998م، وعلى الرغم من شمولية الحكم بالنفاذ المعجل، إلا أنه لم ينفذ إلا في تاريخ 2009/3/4م.

وعلى ضوء ما سبق، إذا تجاوزت الإدارة المدة القانونية لتنفيذ الحكم القضائي الإداري، ولم تستند في تأخيرها إلى أسباب جدية مقبولة، ففي هذه الحالة تقوم مسؤوليتها، أما إذا تمكنت أن تدفع بأسباب مقبولة تبرر تأخرها عن التنفيذ، فإن مسؤوليتها تنتفي في هذه الحالة، ولكن تقدير ما إذا كانت هذه الأسباب مقبولة أم غير مقبولة أمر متروك للسلطة التقديرية للقاضي الإداري.

تجدر الإشارة إلى أن تحديد السبب المعقول للتأخر في التنفيذ ليس أمراً سهلاً، إذ يتعين تحديد ما إذا كان السبب الذي تدعيه الإدارة لتأخيرها في تنفيذ الحكم موجود أصلاً؟ وهل هو سبب واقعي أم قانوني؟، وهل هذا السبب يؤدي إلى هذه الدرجة من التأخر في تنفيذ الحكم؟ وكل ذلك يحتاج إلى دراية كاملة بطبيعة أعمال السلطة الإدارية، نظراً لخصوصية أعمالها الإدارية والفنية البحتة.

([1]) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 1957/6/30م السنة 11 القضائية، ص630 أشار إليه د/ عبد المنعم جيره: آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص554.

([2]) مذكور لدى: صفاء بن عاشور: تدخل القاضي الإداري في تنفيذ قراراته ضد الشخصي المعنوي العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر (1)كلية الحقوق، 2014/2013م، ص62و63.

([3]) C.E., 12.dec.1962,Coucheteux et Demonts ,E.D.F. , Réc , P. 595

أشارت إليه د/ ميسون الاعرج: آثار حكم إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص247. ود/ محمد سعيد الليثي: مرجع سابق، ص187.

([4]) C.E . 26 -2- 1908 ,Daraux , J.C.P., 1974, Réc , p.369 , De LAROQUE :Linertie des pouvoirs puplics, ed. Dalloz, 1950, p,388

أشار إليه د/ حسني سعد عبد الواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص399.

([5]) C.E ., 26 oct . 1949 , Soubirou-pouey , Réc , P. 121

أشار إليه د/ خالد المحمد: سلطة الإدارة التقديرية في تنفيذ الأحكام القضائية، المرجع السابق، ص352.

([6]) أشار إليها د/ عبد الرقيب صغير: مرجع سابق، ص202و203.

المطلب الثاني
مبررات تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام الإدارية

تلجأ الإدارة في امتناعها عن التنفيذ إلى التراخي كبديل عن الامتناع الصريح، وذلك لتعدد صور التراخي أو التأخير التي تستطيع من خلالها أن تتهرب من التزامها بتنفيذ الحكم بمجرد صدوره، إلا أن تأخر الإدارة عن التنفيذ قد يكون له ما يبرره قانونياً أو واقعياً، ذلك أن تنفيذ الحكم يتطلب أحياناً اتخاذ العديد من الإجراءات والتدابير الخاصة التي تمس الأوضاع الإدارية القائمة، وفي بعض الحالات قد يكون للتأخير في التنفيذ ما يبرره من ظروف طارئة، أو صعوبات تتعلق بالأمن العام، وفي مثل هذه الحالات تنتفي مسؤولية الإدارة عن التأخير في التنفيذ.

والأمثلة على المبررات التي تحتج بها الإدارة للتأخر أو التباطؤ في تنفيذ أحكام الإلغاء عديدة، من بينها الصعوبات القانونية التي تكتنف إجراءات تنفيذ حكم الإلغاء، والتعقيدات العملية، وأيضاً الظروف الطارئة[1] .

ومن الحجج التي قد تؤسس عليها الإدارة تباطؤها في تنفيذ الأحكام أيضاً غموض مضمون الحكم، والادعاء بوجود وضعية لا تستطيع معها الإدارة أن تحدد بدقة ما يجب عليها القيام به تنفيذاً لهذا الحكم، أو الادعاء بأن النزاع ما يزال مطروحاً أمام القضاء بأحد طرق الطعن، أو الادعاء بانعدام صفتها وسلطتها في التنفيذ لخضوعها لسلطة وصائية أو رئاسية،... وغير ذلك من الحجج. ووجود مثل تلك المبررات يعد مسوغاً لتأخر الإدارة عن استكمال تنفيذ الحكم، ويشكل قيداً على سلطة القاضي في إجبارها على التنفيذ، حيث تقتصر سلطته على التأكد من حقيقة تلك المبررات ومدى كفايتها لتسويغ تأخر الإدارة عن التنفيذ.

وعلى ذلك لابد من تناول هذه المبررات والنظر في مدى جدية بعضها أو عدم جديته، على أن يتم تقسيمها إلى مبررات قانونية، وأخرى واقعية، وهو ما يستلزم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: المبررات القانونية لتراخي الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي.

الفرع الثاني: المبررات الواقعية لتراخي الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي.

الفرع الأول
المبررات القانونية لتراخي الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي

يقصد بالمبررات القانونية التي تحتج بها الإدارة للتراخي أو التأخر في تنفيذ الأحكام تلك الصعوبات القانونية والتعقيدات العملية التي تكتنف إجراءات تنفيذ حكم الإلغاء، أو نقص الاعتمادات المالية التي تواجه أحكام التعويض، فضلاً عن الغموض الذي يكتنف بعض الأحكام، وكذا الطعن في الحكم، إضافة إلى منازعات أو إشكالات التنفيذ. ونتعرض لها بإيجاز فيما يأتي:

أولاً – الإجراءات اللازمة لتنفيذ بعض الأحكام:

في بعض الحالات قد يكون لتأخر الإدارة في تنفيذ الحكم ما يبرره قانوناً– خاصة أحكام الإلغاء– ذلك أن هذه الأحكام غالباً تتطلب اتخاذ إجراءات إدارية أو تنظيمية أو تدابير خاصة، لما يكون لهذا التنفيذ من مساس بأوضاع إدارية قد تؤثر في إدارة المرفق، كما قد تكون التعقيدات العملية أو الصعوبات القانونية التي تكتنف إجراءات التنفيذ عائدة إلى المكاتبات بين الإدارة وغيرها من الجهات الإدارية الأخرى، وقد يتطلب التنفيذ إجراءات معقدة أو إعادة ترتيب لمراكز قانونية لعدد كبير من الموظفين ممن مسهم القرار الملغى[2].

وكما لو تطلب التنفيذ عرض الموضوع على جهة أخرى أو تبادل المكاتبات باعتباره أمراً واجباً قانوناً، فإن تأخير التنفيذ في هذه الحالة لا يمكن اعتباره ضمن إساءة استعمال السلطة، ومن ثم عدم إمكانية المطالبة بالتعويض إذا ما تأخر التنفيذ، لوجود مبرر حقيقي، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: (إذا كان السبب في تأخير تنفيذ الأحكام إنما يرجع الى تبادل المكاتبات بين الوزارة ووزارة المالية وديوان الموظفين للرجوع إليها في شأن تنفيذ هذه الأحكام، ولم يكن هذا التأخير نتيجة تقصير من الوزارة، ومن ثم يكون طلب التعويض على غير أساس سليم من القانون)[3].

كما قد يعود سبب تأخير الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية إلى أن التنفيذ يقتضي تدخل جهات إدارية غير تلك التي صدر في مواجهتها الحكم، ومثال ذلك: أن يصدر الحكم بإعادة مستحقات بعض الأطباء في مكتب الصحة والسكان، غير إن تنفيذ الحكم يتطلب إصدار تعزيز مالي من مكتب المالية، كما يتطلب تدخل البنك المركزي لاسترجاع المبالغ المحكوم بها[4].

([1]) انظر د/ نواف سالم كنعان: المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص269 .

([2]) د/ محمد سعيد الليثي: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص191.

([3]) الحكم الصادر في الدعوى رقم (922) لسنة ٦ ق، مجموعة أحكام السنة السابعة، ص72، وبذات المعنى حكمها الصادر في ١٥ أبريل سنة ١٩٥٣م مجموعة أحكام السنة السابعة، ص٨٨٩ أشار إليه د/ عبد المنعم جيره: آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص554، وكذا حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم (9154) لسنة 11 القضائية، جلسة 1961/2/7م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة عشر، ص137.

([4]) حكم محكمة الحوطة محافظ (لحج) بتاريخ 28 شعبان 1421ه الموافق 1999/12/6م والذي قضى:" بإلزام البنك المركزي فرع لحج بتسليم المدعين مرتباتهم ابتداء من شهر مارس 1999م إلى شهر اغسطس 1999م، وتجميد القرار الصادر من وزارة الصحة بتنزيل مستحقات المدعين من اعتمادات مكتب الصحة بمحافظة لحج، وإلحاقها بديوان عام الوزارة وعدم العمل بها ..." أشار إليه د/ عبد الرقيب صغير: مرجع سابق، ص199.

وقد يعود سبب التأخير إلى صدور الحكم ضد أكثر من جهة إدارية في وقت واحد، وبالتالي يتطلب تنفيذه تدخل هذه الجهات مجتمعة[1].

وقد يرجع سبب التأخير في كون الحكم صادراً لصالح عدد كبير من الموظفين قامت الإدارة بإحالتهم إلى التقاعد المبكر، باعتبارهم موظفين فائضين، وتنفيذ هذا الحكم ضد الإدارة يتطلب منها وقتاً كافياً لمعالجة أوضاعهم[2].

كما قد تستند الإدارة في تأخير تسوية وضع الموظف الذي ألغي قرار فصله إلى ما تتطلبه الإجراءات الإدارية للتسوية من وقت إضافي، كإجراءات الخفض والتنزيل والاعتماد من التأمينات أو من الخدمة المدنية أو من المالية، ففي هذه الحالة يعتبر تأخر الإدارة أمراً مبرراً وسائغاً.

ثانياً- عدم توفر الاعتمادات المالية:

في كثير من الحالات، وعلى وجه الخصوص الأحكام القضائية تتعلق بالتعويض أو فرض غرامة مالية، تستند الإدارة في التأخر عن أداء مبلغ التعويض أو الغرامات إلى أن إجراءات طلب اعتمادات إضافية أو إجراءات المناقلة بين الاعتمادات تحتاج إلى وقت للقيام بذلك، الأمر الذي يستتبعه تأخير التنفيذ لمدد غير معلومة، حتى تتم إجراءات المناقلة أو إلى أن يتم توفير هذه الاعتمادات . ولا شك أن هذا يعد مبرراً قوياً إذا ما صدقت نوايا الإدارة في ذلك لتأخرها في التزامها بالتنفيذ، غير إن ذلك التأخر يجب أن يكون مؤقتاً، فالإدارة ملتزمة بتدبير الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، سواء كان ذلك في نفس السنة أم في السنة المالية التالية[3].

وكثيراً ما تتذرع جهة الإدارة بعدم كفاية مواردها المالية كسبب للتأخير أو الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، ويعد هذا المبرر من المبررات الرئيسية لتأخير تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة في قضايا التعويض، غير إن القضاء الإداري لا يعتد بعدم كفاية الموارد المالية كسبب حقيقي يسوغ امتناع الدولة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها[4].

ذلك أن الإدارة قد تختبئ وراء انعدام أو قلة الموارد المالية الكفيلة بتنفيذ الحكم القضائي، وقد يكون هذا العائق المتمثل في نقص الاعتمادات المالية مبرراً وهمياً لا أساس له.

ومع ذلك فهذه العقبة مؤقتة؛ لأن الإدارة ملزمة بالحصول على الاعتماد المالي اللازم للتنفيذ في السنة المالية ذاتها أو في السنة التالية لها. وفي هذا الشأن نجد أن المشرع اليمني قد اعتبر الحكم القضائي بالتعويض ضد الإدارة بمثابة الأمر بالدفع بمقتضى نص المادة (488) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني، وذلك عندما يتعلق التنفيذ بحكم إداري صادر بإعادة موظف إلى عمله أو بصرف مرتبه، إذ يعتبر الموظف معاداً إلى العمل بدرجته وكافة حقوقه من تاريخ اعتبار الحكم سنداً تنفيذياً، ويصدر قاضي التنفيذ أمراً بصرف حقوقه- المرتب أو المعاش أو أي تعويض للموظف عن حقوق سابقة للحكم- من الحسابات الخاصة في البنك المركزي لتلك الجهة المنفذ ضدها[5].

ثالثاً- غموض بعض الأحكام:

تعتبر الأحكام الغامضة سبباً من أسباب تأخير التنفيذ وبطء التقاضي، كما أن لها أثر سلبي على سير العدالة عموماً[6]، بل إن غموض الحكم يعد سبباً مباشراً في تأخر التنفيذ، إذ يتعين على المحكوم له العودة مجدداً الى المحكمة التي أصدرت الحكم لإصدار قرار بتفسيره وفقاً للإجراءات التي يتطلب ها القانون والذي يتطلب سماع اقوال الخصوم[7]، كما يجوز الطعن في قرار التفسير بالاستئناف إذا كان الحكم المفسر قابلاً للاستئناف، هذا بالإضافة إلى أن الفصل في طلب التفسير قد تطول مدته مما يؤدي إلى التراخي في التنفيذ.

ويؤكد ذلك ما جاء في نص المادة (256) من قانون المرافعات اليمني على أن: (للمحكمة بناءً على طلب الخصوم أن تفسر ما غُمِض في حكمها بقرار تصدرهُ بعد سماع أقوال الخصوم، ويُثَبت القرار على نسخة الحكم الأصلية، ويوقعه الكاتب وهيئة المحكمة، ويؤشر به على الصورة المسلمة للخصوم ويكون قرار التفسير قابلاً للاستئناف إذا كان الحكم قابلاً له أصلاً).

([1]) انظر: الحكم الصادر من محكمة بني الحارث الابتدائية بمحافظة صنعاء برقم 177 لسنة 1427ه والقاضي بإلغاء القرار الإداري الصادر ضد المدعين، وإلزام الجهات المختصة المتمثلة في (محافظ محافظة صنعاء، مكتب الخدمة المدنية بمحافظة صنعاء، مكتب المالية بمحافظة صنعاء) كل فيما يخصه بتنفيذ قرار التعيين الخاص بالمدعين وإصدار التعزيز المالي لهم (حكم إداري صادر من محكمة بني الحارث الابتدائية بمحافظة صنعاء برقم 177 لسنة 1427ه، بتاريخ 25 شعبان 1427ه الموافق 18سبتمبر 2006م. أشار إليه د/ عبد الرقيب صغير: مرجع سابق، ص199.

([2]) حكم محكمة غرب أمانة العاصمة صنعاء برقم 19 لسنة 1428ه في القضية الإدارية رقم 13 لسنة 1428ه بتاريخ الأربعاء ذي الحجة 1428 ه الموافق 2008/1/20م. أشار إليه د/ عبد الرقيب صغير: مرجع سابق، ص199.

([3]) انظر د/ محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص138 .

([4]) انظر د/ حسني سعد عبد الواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص432.

([5]) على غرار ذلك تصدى التشريع الفرنسي لهذه المشكلة بالقانون رقم (80/539) - سبق ذكره- الصادر في 1980/7/16م المتعلق بتنفيذ الأحكام المتضمنة مبالغ مالية وقد تم تعديل هذا القانون بالقانون رقم 2000/321م.

([6]) انظر: الصيغة الاسترشادية الموحدة لكيفية معالجة بطء البت في القضايا ودور أجهزة التفتيش القضائي فيها، المؤتمر الخامس عشر لرؤساء أجهزة التفتيش القضائي في الدول العربية، بيروت، بتاريخ4-2011/4/5م، ص1.

([7]) انظر د/ عواد حسين ياسين العبيدي: تنفيذ الأحكام القضائية الغامضة وإشكالاته العملية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد8، المجلد 2- السنة الثانية، العام2010م، ص91.

ومن هنا فقد تتذرع الإدارة للتهرب من تنفيذ الحكم بغموض مضمون الحكم أو عدم فهمها لمقتضياته، أو الادعاء بوجود وضعية لا تستطيع معها أن تحدد بدقة ما يجب عليها القيام به تنفيذاً لهذا الحكم، وقد رفض القضاء الإداري هذا المبرر معتبراً هذه الذريعة غير قانونية للفرار من الحكم، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن: (الامتناع عن التنفيذ بسبب هذه الصعوبات يعد قراراً سلبياً من جانبها، إذ إن القانون يوجب تنفيذ الأحكام ولا تحتمل هذه القاعدة أي غموض في تطبيقها، على أن ذلك لا يعني عدم وجود حالات يتعذر فيها على الإدارة فعلاً أن تفهم مقصود الحكم الأمر الذي يعجزها عن تنفيذه، ولا شك أن الإدارة إن كانت حسنة النية أن تلجأ إلى القضاء ليعينها على تفسير الحكم الصادر ضدها)[1].

كما قضت ذات المحكمة في حكم آخر لها بأنه: (إذا كانت جهة الإدارة حسنة النية وبادرت لاتخاذ إجراءات التنفيذ دون تنكر وتجاهل فيكون خطؤها مغتفراً، فقد يكون الحكم بالفعل مشوباً بالغموض في منطوقه أو أسبابه الجوهرية، وعندئذ يتعين على الإدارة اللجوء إلى المحكمة التي أصدرته لتفسير ما وقع من غموض في الحكم)[2].

وبناء على ذلك، يجب أن يكون الحكم واضحاً في أسبابه ومنطوقه في دلالاته على الإلزام، مع عدم التناقض بين فقرات المنطوق أو بينها وبين الأسباب، كما نصت المادة (231) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني، على أن: " أ-يجب أن تكون الأحكام مسببة وألا تتناقض الأسباب مع بعضها أو مع المنطوق وإلا كانت باطلة...".

رابعاً- إشكالات التنفيذ:

تلعب منازعات التنفيذ أو إشكالات التنفيذ دوراً هاماً في عرقلة التنفيذ والحيلولة بين حصول المحكوم له على حقه فور صدور الحكم، وذلك حين يقوم المحكوم ضده بالاستشكال في التنفيذ[3].

وإشكالات التنفيذ هي عبارة عن:" نزاع يتعلق بالتنفيذ تتضمن ادعاءات يبديها أحد الطرفين في مواجهة الآخر، أو يبديها الغير في مواجهتهم، لو صحت لأثرت في التنفيذ، إذ يترتب على الحكم فيها أن يصبح التنفيذ جائزاً أو غير جائز، صحيحا أو باطلاً"[4].

وقد جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر القول بأن:" إشكالات التنفيذ هي منازعات تتعلق بما أوجبه القانون من شروط يتعين توافرها لإجراء التنفيذ وليست تظلماً من حكم مراد وقف تنفيذه"[5].

وقيل أيضاً بأن منازعات التنفيذ هي: "عبارة عن المنازعات التي تنشأ بمناسبة التنفيذ الجبري للأحكام على الأموال ويكون التنفيذ سببها، وتكون هي عارض من عوارضه"[6] .

وتشكل منازعات التنفيذ مرتعاً خصباً لمماطلة الإدارة المنفذ ضدها بقصد تعطيل فاعلية الأحكام وتعطيل تنفيذها، ومع ذلك فإن مجرد تقديم الإدارة لإشكال في تنفيذ الحكم أو الطعن عليه لا يعد امتناعاً أو تعنتاً في تنفيذ الحكم، إلا إذا وجد أن ذلك كان بهدف تعطيل أو تأجيل التنفيذ[7] .

وتظهر إساءة استعمال الإدارة للإشكال عندما تؤسس الإدارة إشكالها في التنفيذ على أسباب غير حقيقة يكون الغرض منها وقف تنفيذ الحكم، دون أن يكون من سبب حقيقي يتطلب هذا الوقف، ومثال ذلك أن تؤسس حكمها على أنه مخالف

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (6255) لسنة 8 جلسة 1957/6/30م. أشار إليه د/ حسني سعد عبد الواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص434.

([2]) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1960/1/4م، س14ق، ص181 مشار إليه لدى د/ محمد سعيد الليثي: مرجع سابق، ص308.

([3]) يرى بعض الفقه أنه لا محل لاستخدام مصطلح: "إشكالات التنفيذ" في القانون اليمني؛ لأنّ إجراء التنفيذ الجبري والفصل في منازعاته، منوطان معا بقاضي التنفيذ، ومن ثم فاستخدام مصطلح: منازعات التنفيذ"، هو الموافق للنظام القانوني اليمني، وهو ما سار عليه المقنن اليمني - مخالفاً بذلك المقنن المصري - باستثناء مادة واحدة فقط استخدم فيها لفظ "إشكالات"، هي المادة (٣٢٥) التي وردت خارج الفصل الخاص بـ منازعات التنفيذ: فهي خاصة بالإنابة في التنفيذ. للمزيد حول مصطلحي(إشكال ومنازعات التنفيذ). انظر د/ عبد الملك عبدالله الجنداري: منازعات التنفيذ الجبري، الدليل القضائي، إصدارات وزارة العدل، الجمهورية اليمنية، ص14و15.

([4]) للمزيد انظر د/ خالد عمر عبد الله باجنيد: القضاء الإداري" الدعوى الإدارية وخصوصية بنيان الاجراءات القضائية وغير القضائية"، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، سلسلة الكتاب الجامعي، الطبعة الأولى 2014م، صـ322ـــ.

([5]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2105)؛ لسنة 37ق؛ الصادر بجلسة 1991/2/8م، موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا (من1990م إلى 2016م) إعداد المستشار/ أشرف أحمد عبدالوهاب، والمستشار/ إبراهيم سيد أحمد، الطبعة الأولى 2018م، ص105.

([6]) انظر د/ علي عبد الفتاح محمد العزازي: إساءة استخدام إشكالات التنفيذ في نطاق المنازعات الإدارية (دراسة تأصيلية وتحليلية في ضوء أحكام مجلس الدولة)، مجلة الشريعة والقانون، العدد 35 الجزء الثاني، (1442-2020م)، ص400.

([7]) قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: (إذا أقامت الجهة الإدارية إشكالاً في تنفيذ الحكم أو طعناً فيه، فإن ذلك لا يمثل تعنتاً من الجهة الإدارية أو امتناعاً عن تنفيذ الحكم، لأن اللجوء إلى الوسائل التي أتاحها القانون لوقف تنفيذ الأحكام أو الطعن عليها هو حق مكفول لكل ذي شأن، يستعمله بالقدر الذي يرى أن فيه تحقيقا لمصلحته أو درءا لما قد يحيق من خطر من جراء التنفيذ، إلى أن يصبح الحكم نهائياً أو يغدو الحكم لا تعتوره أية عقبات مادية تمنع تنفيذه، حينئذ يمتثل ذوى الشأن لحكم القانون الذى يقضى بضرورة تنفيذه بحسبانه عنوان الحقيقة ويضحى عدم التنفيذ موجبا للمسئولية الجنائية والمدنية إذا توافرت عناصرها) راجع: حكمها في الطعن رقم 3415 لسنة 42 ق الصادر بجلسة 1999/9/25م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا الدائرة الأولى لعامي1998/1999م، ص97.

لأحكام القانون ولائحته التنفيذية أو أن التنفيذ من شأنه أن يرتب نتائج يستحيل تداركها، أو أن الحكم المستشكل فيه باطلاً أو أنه غير واجب التنفيذ أو غير نهائي.

وقد استقر كل من الفقه والقضاء على أن الإشكال إذا كان من المحكوم عليه؛ فإنه يتعين عدم قبوله؛ إلا إذا كان سببه لاحقاً لصدور الحكم المستشكل في تنفيذه؛ إذ يعتبر السبب القائم قبل صدور الحكم قد اندرج ضمن الدفوع في الدعوى التي صدر فيها الحكم سواء دفع به في تلك الدعوى أم لم يدفع به، فالأصل في قبول الإشكال في التنفيذ؛ سواء كان بطلب وقف تنفيذ الحكم أم بالاستمرار في تنفيذه أن يجد سببه بعد صدور الحكم، فهو باعتباره منصباً على إجراءات التنفيذ، فإن مبناه يكون دائماً وقائع لاحقة للحكم استجدت بعد صدوره، وليست سابقة عليه، وإلا أضحت حقيقة الإشكال طعناً في الحكم بغير الطريق الذي رسمه القانون؛ وإنه لا يجوز البتة أن يعاد من خلاله طرح ما سبق أن فصل فيه الحكم المستشكل في تنفيذه لما فيه من مساس بما للحكم من حجية لا يتأتى المساس بها على أي وجه، إلا من خلال طرق الطعن المقررة قانوناً[1]؛ أما إذا كان الحكم المستشكل في تنفيذه قد صدر في غير مواجهة المستشكل الذي يعتبر بالنسبة إليه من الغير، فيكون له الحق في أن يستشكل في تنفيذه متى كان في هذا التنفيذ مساس بحق جدي مقرر له جدير بالحماية[2].

ويعتبر الإشكال في التنفيذ من صور تحايل الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء، والتي اتضحت من خلال التطبيق العملي ما تقوم به الإدارة، والذي يمكن اعتباره ضمن إساءة استعمال الحق في التنفيذ، كونها تقوم بالإشكال في التنفيذ بغية الإفادة من الأثر الواقف، والذي يتيح وقف تنفيذ الحكم لحين الفصل في الإشكال، حيث أصبحت هذه الوسيلة من الحيل القانونية والتي تضع تحت تصرف كل طرف من أطراف المنازعة وسيلة إجرائية سريعة يضمنون بها تأجيل تنفيذ الأحكام الصادرة في غير صالحهم حتى الفصل في الإشكال للاستفادة من الأثر الواقف للإشكال الأول، وذلك إلى أن تفصل محكمة الطعن في طلب وقف تنفيذ الحكم.

ومن الأمثلة على ذلك: الحكم الصادر من محكمة شمال أمانة العاصمة صنعاء برقم 27 لسنة 1427ه، والصادر ضد المؤسسة العامة للكهرباء، حيث أبدت الإدارة رغبتها في تنفيذ الحكم أولاً، ثم ماطلت الإدارة وتراخت في التنفيذ، ثم قدمت استشكالاً قضائياً بغرض استهلاك الوقت، وتيئيس المحكوم له، ثم نفذت الحكم تنفيذاً ناقصاً بأن عينت المحكوم له بدرجة مستشار، بعد أن كان يشغل منصب مدير تجاري قبل قرار فصله، وعندما لم تفلح كل هذه المحاولات امتنعت صراحة عن التنفيذ[3].

وبالتالي قد تتخذ الجهات الإدارية هذا السبيل من أجل الاستفادة من الأثر الواقف للاستشكال دون أن تقصد الفصل في موضوع الحكم، ويتضح ذلك من خلال موقفها من الأحكام التي تصدر ضدها وأنها تحاول بشتى الطرق التهرب من التنفيذ أو على الأقل تعطيله، والواقع يوضح لنا أن استخدام هذا الأسلوب من جانب الإدارة أكثر منه للأفراد، وخاصة في ظل عدم تقنين قواعد وأحكام المرافعات الإدارية والنص من خلالها على الأحكام الإجرائية المنظمة لحق إقامة إشكالات التنفيذ.

خامساً- وقف تنفيذ الحكم القضائي الإداري:

الأصل أن الأحكام القضائية الصادرة في المنازعات الإدارية تكون واجبة التنفيذ بمجرد صدورها، دون أن يكون للطعن فيها أثر يوقف التنفيذ، فالثابت هو أن الحكم الإداري ينفذ بمجرد صدوره دون انتظار لصيرورته نهائياً[4]. غير إن المشرع اليمني لم يسر على هذا النهج، فقد قرر بأنه لا يمكن تنفيذ الأحكام الإدارية إلا بعد تمتعها بقوة الأمر المقضي، وبذلك يكون

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (1265)؛ لسنة 36ق؛ الصادر بجلسة 1990/6/24م، موسوعة العدالة، مرجع سابق، ص101.

([2]) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (١٥٥٨٣)؛ لسنة ٦٢ق؛ الصادر بجلسة ٢٠١٧/٣/٢٨م. أشار إليه د/ علي عبد الفتاح محمد العزازي: إساءة استخدام إشكالات التنفيذ في نطاق المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص384و385. كما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري في مصر القول بأنه: (وحيث إنه من المقرر أنه يشترط لقبول الإشكال أن يؤسس على وقائع لاحقة لصدور الحكم المستشكل في تنفيذه، إذ يعتبر السبب القائم قبل صدور الحكم قد اندرج ضمن الدفوع في الدعوى التي صدر الحكم فيها سواء دفع به في تلك الدعوى أم لم يدفع، وألا يؤسس على تخطئة الحكم، ذلك أن الإشكال ليس طريقاً من طرق الطعن في الأحكام، وحيث أنه متى ما كان الإشكال الماثل لم يؤسس على أية وقائع لاحقة على صدور الحكم المستشكل في تنفيذه، بل وخلا من سند قانوني يبرره، فإن المحكمة تقضي برفضه مع إلزام الجهة الإدارية المصروفات 000) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (6864) س50ق، جلسة1996/7/30م.أشار إليه د/ حمدي ياسين عكاشه، المرجع السابق، ص491 .

([3]) أشار إليه د/ عبد الرقيب علي صغير: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في اليمن، مرجع سابق، ص215.

([4]) تقرر الاثر غير الواقف للطعن في الأحكام الإدارية في القضاء الفرنسي منذ مرسوم 22 يوليو 1806م الذي لم يجعل للطعون أمام مجلس الدولة أثراً واقفاً على الحكم المطعون فيه، إلا إذا أمر القاضي بذلك صراحة، وقد كرس المشرع الفرنسي هذه القاعدة في المادة (48) من الأمر 31 يوليو 1945م المنظم لمجلس الدولة بنصها على أنه:" لا يترتب على الطعن أمام مجلس الدولة أي أثر واقف ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، أو بأمر مجلس الدولة بوقف التنفيذ، نفس المقتضى يسري على باقي درجات التقاضي الإداري ..."، وإلى غاية الاصلاح القضائي في 31 ديسمبر 1987م الذي أنشأ المحاكم الاستئنافية الإدارية، وحتى الآن يستمر العمل في فرنسا وفقاً لذلك، والسبب في عدم وقف الأحكام القضائية إلا استثناء هو ما يجب أن تتمتع به هذه الأحكام من ثبات وما يفترض بها من صحة، كما كرسها المشرع المصري في القانون رقم (47) سنة 1972م بشأن مجلس الدولة، فالطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لا يوقف أحكام القضاء الإداري ما لم تأمر دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذها، إذ تنص المادة (50) من قانون مجلس الدولة المصري على أنه:" لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، إلا أمرت دائرة فحص الطعن بغير ذلك). للمزيد انظر د/ خالد باجنيد: القضاء الإداري، مرجع سابق، صـ321و322ـــ.

المشرع اليمني قد خالف التشريعات المقارنة في فرنسا ومصر، عندما لم يقر تنفيذ الأحكام الإدارية تنفيذاً عادياً، واشترط لتنفيذها استنفاذ طرق الطعن غير العادية فيها، ومنها طريق الطعن بالنقض[1].

وبمقتضى ذلك يتوقف تنفيذ الحكم الإداري كأثر مباشر للطعن فيه بالنقض بقوة القانون، وبالتالي لا يلزم أن يطلب الطاعن وقف التنفيذ، ولا حاجة لأن تصدر المحكمة حكماً بذلك، حيث يتوجب على قاضي التنفيذ وقف إجراءات التنفيذ إن كانت قد بدأت، وعدم الشروع فيها إذا لم تكن قد بدأت بعد، وذلك بمجرد أن يبرز المنفذ ضده (الطاعن) ما يثبت دفعه للطعن في الحكم الذي يجري تنفيذه، ويستمر وقف التنفيذ إلى أن تفصل المحكمة العليا في الطعن.

وعلى ضوء ذلك، لا تتمتع الأحكام الإدارية في القانون اليمني بقوة ملزمة بمجرد إعلانها للإدارة، ولا تلتزم الإدارة بتنفيذها إذا ما تم الطعن فيها بطرق الطعن العادية، وبالتالي لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد استنفاذ طرق الطعن غير العادية، وذلك يعني أن تكون أحكاماً باتةً ونهائيةً وصادرةً من الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا .

وقد بررت المذكرة التفسيرية لمشروع تعديل قانون المرافعات والتنفيذ المدني ذلك بأن الأثر المترتب على نقض الأحكام من قبل المحكمة العليا هو إعادة الحال إلى ما كان عليه – إذا كان التنفيذ قد تم – إلا أنه عند نقض الحكم الصادر في المنازعات الإدارية، فإن إعادة الحال إلى ما كان عليه قد يصبح متعذراً أو مستحيلاً[2].

ولذلك فإن الأحكام القضائية الصادرة في المنازعات الإدارية لا تحوز القوة التنفيذية إلا إذا كانت باتة، وعلى النقيض من ذلك تحوز الأحكام الأخرى القوة التنفيذية إذا كانت نهائية[3].

ومن ثم فالحكم القضائي الإداري في النظام اليمني لا يكتسب القوة الملزمة إلا بعد صيرورته نهائيا، واستنفاده طرق الطعن المقررة له، وهو ما يعني أن استئناف الأحكام الصادرة بالمنازعات الإدارية يوقف تنفيذها[4].

ولا شك أن الطعن في الحكم من قبل الإدارة في النظام اليمني يعتبر سبباً مباشراً لتأخير تنفيذ الأحكام القضائية، فضلاً عن زيادة نفقات التنفيذ، وإرهاق المطعون ضده، وذلك حتى ييأس من التنفيذ أو يترك متابعة الطعن؛ نظراً للتكاليف المترتبة على ذلك، والواقع العملي يشهد بعدم رضوخ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها بمجرد إعلانها، حيث تناور وتماطل وتبدأ بالطعن أمام الاستئناف، ثم أمام المحكمة العليا، وتوجد حالات عديدة لم تنفذ الإدارة الحكم المؤيد من قبل المحكمة العليا[5].

ولا شك أن المسلك الذي سلكه المشرع اليمني قد فتح الباب على مصراعيه للإدارة للمماطلة الأحكام القضائية الصادرة ضدها من خلال السعي للطعن في الحكم بهدف تعطيل تنفيذه.

وفي هذا الصدد تظهر أهمية المقارنة بين موقف التشريع اليمني وموقف التشريعات المقارنة، في مسألة الأثر الموقف للتنفيذ بمجرد الطعن، ولتوظيف ذلك يمكن الاستفادة من موقف المشرع في كل من فرنسا ومصر، حيث إن التشريع المقارن قد اعتنق قاعدة أن الطعن في الحكم لا يوقف تنفيذه، ولكنه في المقابل أقر بإمكانية وقف تنفيذ الحكم على أن يكون ذلك بمعرفة القضاء لتقدير الأضرار التي يخشى تداركها فيما لو تم تنفيذ الحكم، وذلك حتى لا تلجأ الإدارة إلى الطعن في الأحكام بمسوغ أو بدون مسوغ بغية تحقيق هدفها في عرقلة وتأخير تنفيذها[6].

([1]) قرر المشرع اليمني - على خلاف التشريع الفرنسي والمصري- أن الطعن بالنقض يوقف تنفيذ الأحكام الإدارية، وذلك في المنازعات المتعلقة بالمسائل الإدارية، وكذلك المنازعات المتعلقة بالإزالة، والمنازعات العقارية، ومنازعات الأحوال الشخصية، والحق المدني في القضايا الجنائية، بناء على نص المادة (٢٩٤/أ) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (40) لسنة 2002م وتعديلاته.

([2]) انظر: المذكرة التفسيرية لمشروع قانون المرافعات والتنفيذ المدني، مطبوعات مجلس النواب، صنعاء 2000م، ص١٨٥.

([3]) انظر د/ نجيب أحمد عبد الله ثابت الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، (دراسة لقانون التنفيذ الجبري اليمني)، المكتب الجامعي الحديث، الأزاريطة، الإسكندرية، 2006م، ص31. ود/ عبد الرقيب صغير: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص65.

([4]) انظر د/ عبد الرقيب صغير: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في اليمن، مرجع سابق، ص65.

([5]) من ذلك على سبيل المثال: حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بأمانة العاصمة صنعاء رقم (71) لسنة 1435هـ، الصادر بتاريخ الأحد 11 ربيع أول 1435هـ الموافق 2014/1/12م، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف رقم (10) لسنة 1437ه والذي أيده حكم (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا اليمنية، الطعن الإداري رقم (57835-ك)، بتاريخ 1437/10/19هـ، الموافق 2016/7/24م، بشأن بطلان إجراءات تشكيل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد (غير منشور).

([6]) رغم أن الطعن بالاستئناف والطعن بالنقض لا يوقفان التنفيذ، إلا أن الإدارة عادة ما تحجم عن تنفيذ الحكم المطعون فيه بأحدهما انتظاراً لما يسفر عنه الطعن، فهي لا ترغب في تنفيذ حكم مآله الإلغاء أو النقض، وقد ورد ضمن التقرير السنوي العام لمجلس الدولة الفرنسي لسنة 2012م أن رؤساء محاكم الاستئناف الإدارية، لاحظوا أن التأخر في تنفيذ الأحكام المطعون فيها ناجم عن انتظار الإدارة صدور قرار الاستئناف. مشار إليه لدى: صفاء بن عاشور: تدخل القاضي الإداري في تنفيذ قراراته ضد الشخصي المعنوي العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر -1- كلية الحقوق، 2014/2013م، ص67. كما أن المشرع الفرنسي حظر الطعن بالاستئناف على بعض أحكام المحاكم الإدارية رغبة منه في منع تكدس الطعون أمام محاكم الاستئناف الإدارية، مما يجعلها تحكم في الطعون المرفوعة أمامها في وقت معقول على النحو الذي جسدته المادة (السادسة) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، حيث أدخل المشرع الفرنسي تعديلاً على كود العدالة الإدارية عام 2003 جعل المحاكم الإدارية تحكم في عدد من المنازعات كأوَّل وثاني درجة. وقد أدى هذا التعديل إلى الحد من سيل الطعون أمام محاكم الاستئناف الإدارية مما جعلها تكرس وقتها للفصل في المنازعات التي تثير مشاكل قانونية أكثر تعقيداً من تلك التي يحظر الطعن فيها أمامها. ونظراً للنجاح الذي حققه التعديل الذي نحن بصدد، وسَّع المشرع في أغسطس 2013 مجال اختصاص المحاكم الإدارية بحسبانها محكمة أوَّل وآخر درجة ليشمل منازعات جديدة لم تكن تنظرها من قبل كمحكمة أوَّل وثاني درجة). انظر د/ مجدي عبدالحميد شعيب: آليات تحقيق العدالة الناجزة في القانون الفرنسي (دراسة تحليلية) مجلة الأمن والقانون- أكاديمية شرطة دبي، مجلد 28، العدد 2، 2020م، ص88.

وفي هذا الصدد لا بد من البيان أن بعض الفقه[1] دعا المشرع اليمني التدخل لإيجاد صيغة ملائمة، تراعي فيها خصوصية القضايا الإدارية، بحيث لا يترتب على الطعن في القضايا الإدارية وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، وما ينتج عن ذلك من آثار خطيرة تمس مصالح الإدارة والمواطن على حد سواء وحتى يضمن لهذه الأحكام الفعالية والجدوى، وتماشيا كذلك مع التطور السريع الذي يعرفه القضاء الإداري. بينما فرق آخرون بين أحكام الإلغاء وأحكام التعويض، وذلك بحث المشرع على أن يقر وقف التنفيذ على الأولى دون الثانية، على أن يكون الوقف جوازياً وليس وجوبياً، بحيث تكون للقاضي سلطة تقديرية في تقرير وقف التنفيذ من عدمه تبعاً لنوع القرار الإداري المُلغى وآثاره ومدى الحاجة لوقف التنفيذ، وذلك لأن الإدارة قد تسعى دوماً إلى الطعن بالنقض في الأحكام الإدارية لتعطيل تنفيذها، وهو ما يفقد القيمة العملية والقانونية لهذه الأحكام[2].

وبناء على تلك المعطيات يظهر لنا مدى صوابية اتجاه التشريع المقارن، كونه لم يتح للإدارة مجالاً للمماطلة والتراخي، ونرى من المناسب هنا أن نوصي المشرع اليمني بإلغاء الأثر الواقف لتنفيذ الحكم، وترك المسألة للقضاء في تقدير ذلك حسب ظروف كل قضية كما هو الحال في فرنسا ومصر.

الفرع الثاني

المبررات الواقعية لتراخي الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي

قد يكون سبب التأخير مبرراً واقعياً، كحدوث ظروف طارئة خارجة عن إرادة الجهة الإدارية، أو أن يترتب على تنفيذ الحكم إخلال بالأمن والنظام العام فتضطر الإدارة إلى تأجيله[3]، ونبين ذلك فيما يأتي:

أولاً - حدوث ظروف طارئة خارجة عن إرادة الجهة الإدارية:

من المبررات الواقعية لتأخر الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي، وجود ظروف استثنائية أو طارئة تحول دون التنفيذ[4]، فإذا ما تعرضت البلاد لظروف طارئة، فإن تأخير الإدارة في تنفيذ حكم قضائي بسبب بهذه الظروف يُعد مُبَرراً. ومن ذلك نجد أن القضاء الإداري في مصر قد اعتبر وفاة الرئيس الراحل جمال عبد الناصر في 1970/9/28م مبررا لتأخر الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي[5]. وبالتالي فوجود مثل تلك المبررات يعد مسوغاً لتأخر الإدارة عن استكمال تنفيذ الحكم، ويشكل قيداً على سلطة القاضي في إجبارها على التنفيذ، حيث تقتصر سلطته على التأكد من حقيقة تلك المبررات ومدى كفايتها لتسويغ تأخر الإدارة عن التنفيذ، كذلك التحقق من مدى تجاوز الإدارة للمدة القانونية للتنفيذ، فيمنحها مدة إضافية لاستكمال التنفيذ[6].

ثانياً- إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم إخلال بالأمن أو النظام العام:

قد تستند الإدارة في التنصل من تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها إلى المحافظة على النظام العام والدفاع عن الوطن، وخاصة في الظروف الاستثنائية التي تستوجب إعلاء سلامة الدولة على كل الاعتبارات الأخرى، كحالات الحرب والاضطراب والأزمات والقلاقل، وخاصة إذا كان تنفيذ الحكم من شأنه أن يعرض النظام العام للإخلال والاضطراب فعلاً، ومن ثم فإن للسلطة التنفيذية أن تؤخر تنفيذه.

ومن المستقر عليه في فرنسا ومصر أن لجهة الإدارة أن تتأخر، بل لها أن تمتنع عن تنفيذ حكم واجب النفاذ إذا كان يترتب على تنفيذه إخلال بالأمن أو النظام العام، والمجال الواسع التطبيق هذه الحالة القرارات الضبطية التي تصدر في الظروف الاستثنائية، حيث تبرر الإدارة رفضها لتنفيذ أحكام الإلغاء بتفادي الاضطرابات أو الأحداث التي تمس سلامة الدولة والدفاع عن البلاد[7] . وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: (لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي نهائي إلا إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فوراً إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام، وفي الحالة الأخيرة يرجح الصالح العام على الصالح الفردي بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، والضرورة هي تلك الحالة الواقعية التي تجابه جهة الإدارة وتفاجئها فتجد نفسها أمام خطر داهم أو إخلال خطير

([1]) انظر د/ عبد الرقيب صغير: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في اليمن، مرجع سابق، ص66.

([2]) انظر: محمد علي محمد حطروم: تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في اليمن "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة صنعاء 2014م، ص35.

([3]) انظر د/ محمد سعيد الليثي: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص191.

([4]) انظر د/ محمد سعيد الليثي: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، المرجع السابق، ص321، ود/ نواف سالم كنعان: المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مرجع سابق، ص269 .

([5]) جاء في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية القول بأنه: (إذا كان السبب في التأخير في صدور القرار الجمهوري هو وفاة الرئيس الراحل جمال عبد الناصر رئيس الجمهورية في 1970/9/28م، ولا يخفى ما كان يقع على عاتقه من أعباء جسام في هذه المرحلة الحاسمة من تاريخنا وما تلا وفاته من الحزن والألم في النفوس حتى أفاقت البلاد من هول الصدمة الفاجعة واستتب الأمر في البلاد باختيار الشعب للسيد أنور السادات رئيساً للجمهورية، ولذلك لا يكون هناك امتناع عن تنفيذ الحكم، وأن الإدارة لم تجاوز الوقت المناسب في إصدار قرارها كما أنها لم تتعمد تعطيل التنفيذ...) حكم المحكمة في القضية رقم (602) بتاريخ 1973/4/9م، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص212.

([6]) انظر د/ نجيب أحمد عبدالله: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المرجع السابق، ص٢٤.

([7]) انظر د/ نواف سالم كنعان: المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، المرجع السابق، ص276.

بالصالح العام يتعذر تداركه إلا بإصدار القرار، وهذه الحالة الواقعية لها مظاهرها الخارجية ولها استقلالها عن جهة الإدارة، بشرط ألا تكون ناشئة عن فعل الإدارة أو تصرفها...) [1].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: (....وتتمثل الظروف غير العادية التي تجبر الإدارة على عدم تنفيذ الحكم لتهديده للنظام العام، كحدوث فتنة طائفية، فيرجح إذ ذاك الصالح العام على الصالح الفردي الخاص)[2].

في هذه الحالة لا تكون الإدارة قد أخلت بأي التزام عندما تمتنع عن تنفيذ الحكم، حيث إن امتناعها هنا هو امتناع مشروع، ومن حقها طلب تأجيل التنفيذ إذا رأت فيه تهديداً للنظام العام.

ويذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أحقية المحكوم له في الحصول على تعويض من جهة الإدارة جراء تأخرها أو امتناعها عن التنفيذ، ذلك أن امتناع جهة الإدارة عن التنفيذ لتجنب حدوث قلاقل أو اضطرابات تمس الأمن والنظام العام[3]، وإن كان لا يدل على خطأ الإدارة، فإن العدالة المجردة تأبى أن يضحي فرد لصالح المجموع، إذا كان في الأحكام توزيع الأعباء العامة على الجميع، ولذا من حق المحكوم له تبعاً لذلك أن يحصل على تعويض من الإدارة على أساس المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة، وليس على أساس الخطأ [4].

المبحث الثاني

آلية تنفيذ الأحكام القضائية في اليمن

لبيان آلية تنفيذ الأحكام القضائية أو النظام القانوني لتنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في اليمن، نجد من الضروري أن نعرض نبذة مختصرة عن النظام القضائي في اليمن، نظراً للصلة الوثيقة بين تنفيذ الأحكام القضائية وطبيعة النظام القضائي في اليمن، وتأسيساً على ذلك فإنّ هذا المبحث سيتضمن مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: نبذة عن النظام القضائي في اليمن.

المطلب الثاني: الإطار القانوني لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية.

المطلب الأول

نبذة عن النظام القضائي في اليمن

ينتمي القضاء اليمني إلى النظم ذات القضاء الموحد، حيث يقوم على أساس وحدة القضاء والقانون، فالقضاء العادي هو صاحب الولاية العامة بنظر جميع المنازعات، بما فيها المنازعات الإدارية، ولم تعرف اليمن نظام القضاء المزدوج بالمعنى المعروف في فرنسا ومصر والذي يتطلب وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، ومن ثم لا يوجد قضاء إداري متخصص بالفصل في المنازعات الإدارية[5].

وقد أكد دستور الجمهورية اليمنية على وحدة القضاء[6]، حيث نصت المادة (153/ د) على أن من اختصاص المحكمة العليا للجمهورية اليمنية: (الفصل في الطعون في الأحكام النهائية وذلك في القضايا المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية والمنازعات الإدارية والدعاوي والتأديبية وفقاً للقانون). وبالتالي لا توجد سوى محكمة عليا واحدة على رأس جميع المحاكم[7].

كما نصت المادة (150) من الدستور على أن: (القضاء وحدة متكاملة ويرتب القانون الجهات القضائية ودرجاتها ويحدد اختصاصاتها.....)، ونصت المادة (149) منه على أنه: (... وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم).

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية- القضية رقم (224) بتاريخ 1961/12/23م، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، ص112. أشار إليه د/ نواف سالم كنعان: المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، المرجع السابق، ص277 .

([2]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم 3257 لسنة 49 ق، جلسة 2005/2/2م، ص405 .

([3]) تقرر هذا المبدأ في حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 30 نوفمبر 1923م في قضية كويتياس Couitéas. وكان قد صدر حكم لصالح كويتياس يقضي بمشروعية حيازة قطعة أرضية تبلغ مساحتها 38000 هيكتار بتونس، ويخول له حق طرد 8000 فلاحاً يعملون فيها، والذين رفضوا الخروج من المكان طواعية بخروج الأهالي وحاز الحكم القضائي لحجية الشيء المقضي، غير إنه أثناء عملية التنفيذ ثارت فوضى واضطرابات مست بالنظام العام، فامتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم، وهنا قضى مجلس الدولة بدفع تعويضات تدفع لمصلحته. أشار إليه د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، (الكتاب الأول)، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، دون تاريخ النشر، ص896.

([4]) انظر د/ سليمان محمد الطماوي: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1953م، ص167 .

([5]) انظر د/ خالد باجنيد: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص366.

([6]) انظر: دستور الجمهورية اليمنية المعدل عام 2001م، الجريدة الرسمية، العدد7-ج2، الصادرفي21محرم1422هـ الموافق2001/4/15م.

([7]) نظراً لأهمية المحكمة العليا في التنظيم القضائي اليمني فقد نص عليها الدستور في المادة (153) بالقول إن: " المحكمة العليا للجمهورية هي أعلى هيئة قضائية، ويحدد القانون كيفية تشكيلها ويبين اختصاصاتها والإجراءات التي تتبع أمامها، وتمارس على وجه الخصوص في مجال القضاء ما يلي:- أ- الفصل في الدعاوى والدفوع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات. ب- الفصل في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء. ج- التحقيق وإبداء الرأي في صحة الطعون المحالة إليها من مجلس النواب المتعلقة بصحة عضوية أي من أعضائه. د- الفصل في الطعون في الأحكام النهائية وذلك في القضايا المدنية والتجارية والجنائية والأحوال الشخصية والمنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية وفقا للقانون . هـ- محاكمة رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء ونوابهم وفقاً للقانون".

وكما هو معلوم أنه في حالة عدم وجود قضاء إداري مستقل تبقى الولاية في كآفة المنازعات بما فيها المنازعات الإدارية للمحاكم العادية، وتبعاً لذلك جاء النص في المادة (47) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته[1] على أن: (تكون للمحاكم الابتدائية الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات)، كما نصت المادة (89) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (40) لسنة 2002م وتعديلاته على أن: (تختص المحاكم الابتدائية بالحكم ابتداء في جميع الدعاوى التي ترفع إليها أياً كانت قيمتها أو نوعها).

وبهذا قضت محكمة النقض اليمنية في حكم شهير لها صدر سنة 1985م، جاء فيه: " أن تلك المحاكم هي المؤهلة وحدها لرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وصاحبة الولاية بتوقيع جزاء الإلغاء والتعويض" [2]. كما قضت المحكمة العليا اليمنية بأن:" المحاكم الابتدائية ذات ولاية عامة بالنظر والحكم في جميع الدعاوى التي ترفع إليها /ومنها الإدارية إلغاءً وتعويضاً وتأديباً" [3].

وكان المشرع اليمني قد اتجه إلى تخصيص (دائرة إدارية) بالمحكمة العليا (النقض) لأول مرة في تاريخه، بعد تحقيق الوحدة اليمنية المباركة عام 1990م وفي ظل دستورها الصادر عام1991م[4]، وقد منحها القانون اختصاص الفصل في الطعون الإدارية ضد الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية من محاكم الاستئناف، إضافة إلى اختصاصات أخرى حددها القانون[5].

وفي نهاية العام 2010م تم إنشاء محكمتين إداريتين ابتدائيتين متخصصتين- كقضاء نوعي- في كل من أمانة العاصمة صنعاء ومحافظة عدن، تختصان بالفصل في المنازعات الإدارية[6]، وقد حددت المادة (الثانية) من قرار إنشائهما الاختصاص النوعي للمحكمتين الإداريتين بالنظر والفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات والوحدات الإدارية العامة وفقاً للقوانين ذات الصلة، ودعاوى التعويض عن القرارات الإدارية والعقود الإدارية والطعون والقرارات الإدارية المتعلقة بالمسائل التأديبية وفقاً للقوانين ذات الصلة، وأية منازعات إدارية لم ينط الفصل فيها لمحكمة أو جهة أخرى[7].

ويرى بعض الفقه اليمني[8] أن مضمون هذا القرار يدل على أن المجلس قد اتبع أسلوب التدرج في إنشاء المحاكم الإدارية، فقد اكتفى بإنشاء هاتين المحكمتين للنظر في المنازعات الإدارية فقط في كل من صنعاء وعدن، وقد تم هذا الإنشاء لغرض تخفيف العبء على القضاء العادي السائد حالياً، أي أن هذا الإنشاء قد جاء لتلبية الحاجة الملحة والضرورة العملية لإنشاء هذا النوع من القضاء، بحيث إذا تم نجاح التجربة في نطاق أمانة العاصمة ومحافظة عدن، يتم التوسع لاحقاً بتطبيقها في نطاق محافظات أخرى، ليشمل تطبيق التجربة في النهاية كل محافظات الجمهورية.

ومن ثم فإن باقي المحافظات مازالت تخضع للمحاكم العادية، كما أن إجراءات الترافع في الدعاوى الادارية أمام المحكمتين الإداريتين تخضع لقانون المرافعات والتنفيذ المدني، فلا توجد قواعد قانونية إجرائية إدارية مستقلة تتوافق مع خصوصيات النزاعات الإدارية.

([1]) انظر: قانون السلطة القضائية اليمني رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (2) لسنة 1991م.

([2]) انظر حكم محكمة النقض اليمنية رقم 115 شعبة الطعون منشور في صحيفة الشعب بتاريخ 1985/12/22م غير منشور-.

([3]) انظر حكم المحكمة العليا في القضية الإدارية رقم(3) لسنة 1415هـ ، مذكور لدى د/حسن علي مجلي: مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية، الطبعة الأولى2004م، مكتبة خالد بن الوليد، صنعاء، صـ21ـــ. وكذا حكمها في القضية الإدارية رقم 185لسنة 1417ه، ذات المرجع، صـ62ـ.

([4]) بالعودة إلى القوانين النافذة في شطري الوطن قبل تحقيق الوحدة اليمنية لم نجد ما يفيد تخصيص دائرة إدارية، سواءً في المحكمة العليا للنقض والإقرار في شمال الوطن سابقاً، أم في المحكمة العليا في جنوب الوطن سابقاً.

([5]) تنص المادة (24) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته على أن الدائرة الإدارية تفصل في: (1- الطعن بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية.2- نقل الدعاوى في القضايا الإدارية. 3- الطلبات الأخرى الداخلة في اختصاصها وفقاً للقانون).

([6]) راجع: قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010م، صدر هذا القرار بتاريخ 3 ذو القعدة 1431هـ الموافق 11 أكتوبر2010م، منشور في الجريدة الرسمية، العدد العشرون، الصادر بتاريخ 23 ذو القعدة1431هـ الموافق31 أكتوبر2010م، الجريدة الرسمية، العدد (20) أكتوبر2010م.

([7])كما تم إنشاء شعبة إدارية وعمالية بمحكمة الاستئناف بأمانة العاصمة صنعاء في أواخر العام 2017م. راجع: قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (104) لسنة 2017م، بإنشاء شعبة إدارية وعمالية محكمة استئناف أمانة العاصمة، الصادر في 9 ربيع الأول 1439هـ، الموافق 27 نوفمبر 2017م.استناداً إلى نص المادة (8/ب) من القانون رقم (27) لسنة 2013م بتعديل بعض مواد القانون رقم (1) لسنة 1991م بشأن السلطة القضائيـــة وتعديلاته التي نصت على أنه: (يجوز بقرار من مجلس القضاء الأعلى بناءً على اقتراح رئيس هيئة التفتيش القضائي إنشاء محاكم قضائية ابتدائية أو شُعب استئنافية متخصصة نوعية في المحافظات متى دعت الحاجة إلى ذلك وفقاً للقوانين النافذة)، كما نصت المادة (39) من ذات القانون على أن: (يحدد بقرار من رئيس مجلس القضاء الأعلى بعد موافقة المجلس عدد محاكم الاستئناف وشعبها).

([8]) انظر د/ علي علي صالح المصري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، دراسة مقارنة وتطبيقية، الطبعة الأولى، 1433هـ/ 2012م، ص163.

وبذلك يكون المشرع اليمني قد اعترف بضرورة تخصص القضاء الإداري، وإن لم يكن هذا الاعتراف قد حقق الطموح المنشود، وذلك بإنشاء القضاء الاداري المستقل عن القضاء العادي، أو إصدار قانون يشتمل على القواعد الإجرائية الخاصة بالمنازعات الإدارية.

ويعتبر قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (4) لسنة 2002م هو القانون الواجب التطبيق على الترافع في كل المنازعات المدنية والإدارية[1]، على أن هذا القانون لم يشتمل على قواعد إجرائية خاصة بالمنازعات الإدارية، سواء ما يتعلق منها بدعاوى الإلغاء، أم ما يتعلق بدعاوى التعويض الإدارية، أي أنه غير كامل ويشوبه النقصان[2]، وهو الأمر الذي ينعكس على الإدارة وعدم استيعابها لأهمية تنفيذ الأحكام الادارية وما في حكمها[3].

وعلى الرغم من أن القانون اليمني في جانبه الإجرائي يقوم على أساس وحدة الإجراءات، وذلك بسبب عدم وجود قانون ينظم إجراءات المنازعات الإدارية، إلا أن القانون الموضوعي يقوم على أساس الازدواجية، لكون النظام القانوني اليمني يحتوي على قواعد قانونية موضوعية تحكم وتنظم علاقات الإدارة، وذلك في ظل نظام القضاء الموحد[4].

ومن هنا يتبين أن القضاء اليمني وإن كان يقوم بحسم النزاعات المدنية والإدارية طبقاً للازدواج القانوني الموضوعي (القانون العام والقانون الخاص)، فان دوره يختلف فيما يتعلق بقواعد القانون في جانبه الإجرائي، حيث يقوم بتطبيق القواعد الإجرائية الواردة في قانون المرافعات والقانون المدني أثناء الترافع في القضايا المدنية والإدارية وغيرها، أي أن التشريع اليمني يقوم في جانبه الإجرائي على أساس وحدة القانون، خلافاً للجانب الموضوعي منه[5].

وإذا كان دستور الجمهورية اليمنية قد كفل مبدأ استقلال القضاء[6]، ومبدأ حق الأفراد في مقاضاة الإدارة والحماية القضائية[7]، فإنه لا حماية قضائية إلاَّ بتمام تنفيذ الأحكام الإدارية[8]، فثمرة الأحكام تنفيذها، وقد يكون ذلك اختيارياً أو جبراً، ولا يتم هذا الأخير إلاَّ عن طريق القضاء بإجراءات محددة وضمانات تكفل الحد من عرقلة تنفيذ الأحكام[9].

ومن مقتضيات استقلال القضاء فيما يتعلق بالتنفيذ، أن تكون الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم نافذة في مواجهة الكافة، بحيث يكون للقضاء إلزام السلطة التنفيذية على تنفيذ كل حكم أو قرار يصدره، فإذا تقاعست السلطة التنفيذية عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، فإن تقاعسها يعد انتهاكاً واضحاً لمبدأ استقلال القضاء.

المطلب الثاني

القواعد التي تنظم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في اليمن

يعتبر قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (40) لسنة 2002م هو التنظيم العام للإجراءات القضائية ولأي تنفيذ جبري في اليمن، فهو المصدر الرئيسي لقواعد التنفيذ الجبري للأحكام القضائية الصادر في المسائل المدنية والتجارية والادارية والأحوال الشخصية والعمالية، إذ لا يوجد قانون خاص ينظم التنفيذ الجبري للأحكام الإدارية، وبذلك تقتصر قواعد تنفيذ الأحكام الإدارية في اليمن على تلك الواردة في قانون المرافعات والتنفيذ المدني[10].

وقد نظم قانون المرافعات والتنفيذ المدني قواعد واجراءات التنفيذ الجبري في (الكتاب الثاني) منه، المتعلق بالتنفيذ المدني، ووردت النصوص التي نظمت كيفية تنفيذ الأحكام الإدارية في (الفصل الأول) من (الباب الثالث)، تحت عنوان **(تنفيذ الأحكام وما في حكمها على الدولة).**

غير إن هذا القانون أورد بعض الأحكام الخاصة بالإدارة فقط، وأحال فيما دونها إلى القواعد العامة للتنفيذ، فالقاعدة العامة أن تنفيذ الحكم الصادر على الدولة يتم وفقاً للشروط والإجراءات العامة، واستثناء من هذه القاعدة وضع القانون

([1]) انظر د/ علي علي صالح المصري: موسوعة القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين الأنظمة (الإسلامي والوضعي واليمني)، مكتبة الصاق ومكتبة خالد بن الوليد، الطبعة الأولى 2019م، ص٤٣٩.

([2]) انظر د/ مطيع علي حمود جبير: القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة ومركز الصادق، صنعاء، الطبعة الخامسة 2023م، ص254.

([3]) انظر د/ نجيب أحمد عبد الله ثابت الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المرجع السابق، ص2.

([4]) انظر د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين: الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، 2010م، ص11.

([5]) انظر د/ علي علي صالح المصري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، المرجع السابق، ص159.

([6]) تنص المادة (149) من الدستور اليمني على أن:" القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً والنيابة العامة هيئة من هيئاته، وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شأن من شئون العدالة ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم".

([7]) نصت المادة (51) من الدستور اليمني على أنه: " يحق للمواطن أن يلجأ إلى القضاء لحماية حقوقه ومصالحه المشروعة وله الحق في تقديم الشكاوى والانتقادات والمقترحات إلى أجهزه الدولة ومؤسساتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة".

([8]) انظر د/ نجيب احمد عبدالله الجبلي: قانون التنفيذ الجبري في المسائل المدنية والتجارية، مكتبة الصادق، الطبعة السادسة 2010م، ص7.

([9]) القاضي د/ بدر علي علي الجمرة: القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية، ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، في دولة الإمارات العربية المتحدة، خلال الفترة من 11-12سبتمبر 2012م، ص13.

([10]) انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المرجع السابق، ص11.

بعض الشروط والإجراءات الخاصة بتنفيذ الاحكام الصادرة ضد الدولة تضمنتها المواد (487-490) من قانون المرافعات .

وعليه فقد نظم هذا القانون الإجراءات الخاصة للتنفيذ ضد الدولة في أربع مواد (من المادة 487 إلى المادة490)، وفيما عدا ذلك يطبق عليها الإجراءات العامة للتنفيذ الجبري بصفة عامة، على الرغم من ان هذه الإجراءات تطبق في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد أشخاص القانون الخاص!! وهذا يتعارض مع طبيعة الأشخاص الاعتبارية العامة، ومع القواعد التي تمنح الإدارة خصوصية من حيث نشاطها الذي يستهدف المصلحة العامة، ومن حيث الحماية القانونية لأموالها باعتبارها أموالاً عامة.

وقد تضمنت اثنتان من مواد (الفصل الأول) سالف الذكر، بيان القواعد الإجرائية للتنفيذ ضد الإدارة، وهما المادتان (487-488)، بينما تضمنت المادتان الأخريين (489-490)، أحكاماً أخرى لا تتعلق بشروط وإجراءات ووسائل التنفيذ، فالمادة (٤٨٩) بينت عقوبة معرقلي تنفيذ الأحكام، والمادة (٤٩٠) تضمنت الحكم بوجوب رد أموال الدولة إذا كان الحكم الصادر ضد الدولة كان نتيجة تواطؤ والعقوبة المقررة لذلك. حيث تنص المادة (487) من هذا القانون على أن: (أ- تتبع القواعد العامة في تنفيذ الحكم الصادر على الدولة من حيث الشروط والإجراءات على أن يكون الإعلان إلى الجهة المحكوم عليها للقيام بالتنفيذ خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً. ب- إذا لم تقم الجهة المعنية بالتنفيذ في الميعاد المحدد وجب على قاضي التنفيذ إبلاغ ذلك إلى رئيس الوزراء للأمر بتنفيذ الحكم خلال مدة أقصاها خمسة وأربعون يوماً. ج-إذا مضت المدة المذكورة ولم يتم التنفيذ أصدر القاضي أمره بالتنفيذ طبقاً لهذا القانون، فإذا كان التنفيذ يستلزم الحجز فيتم الحجز على حسابات الجهة المعنية المنفذ ضدها لدى البنك المركزي أو أي بنك آخر أو الحساب الخاص بخزينة الدولة في البنك المركزي. د- إذا كانت المبالغ المحكوم بها على الدولة كبيرة جاز لقاضي التنفيذ تقسيطها على النحو الذي يراه مع إلزام الجهة المعنية المنفذ ضدها بالتعهد رسمياً بتخصيص الأقساط ضمن موازنتها القادمة).

كما نصت المادة (488) على أنه: (إذا تعلق التنفيذ بحكم إداري صادر بإعادة موظف إلى عمله أو بصرف مرتبه فيعتبر الموظف معاداً إلى العمل بدرجته وكافة حقوقه من تاريخ اعتبار الحكم سنداً تنفيذياً وفيما يتعلق بصرف المرتب أو المعاش أو أي تعويض له عن حقوق سابقة للحكم قضى باستحقاقها أصدر قاضي التنفيذ أمراً بصرفها من الحسابات الخاصة في البنك المركزي لتلك الجهة المنفذ ضدها).

وتنص المادة (489) على أنه: (يعاقب كل من اعترض أو عرقل تنفيذ أي حكم صدر ضد الدولة بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين). بينما نصت المادة (490) على أنه: (إذا ثبت بحكم قضائي أن الحكم الصادر ضد الدولة كان نتيجة تواطؤ وجب إعادة أموال الدولة المستحقة جبراً دون الحاجة لاستحصال حكم جديد، ويعاقب المتواطئ في الجهة المعنية مع المحكوم له بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين، وإذا ثبت أن للقاضي صلة بذلك التواطؤ عوقب بنفس العقوبة المذكورة مع مراعاة أحكام قانون السلطة القضائية).

ويلاحظ أن النصوص -سالفة الذكر- لم تنظم التنفيذ ضد الإدارة بصورة شاملة وكافية، فقد اقتصرت الإجراءات التي تضمنتها على بيان كيفية تنفيذ أحكام التعويض الإدارية فحسب[1]، تاركة أحكام الإلغاء دون تنظيم، وبذلك تكون الإدارة هي المتحكمة في تنفيذ أحكام الإلغاء الصادرة ضدها، وبيدها زمام الأمر!![2].

ومن المستغرب -والحال كذلك- أن يترك المشرع أمر تنفيذ الأحكام الإدارية المتعلقة بالإلغاء للجهة المحكوم عليها، كون هذا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات؛ إذ إن تنفيذ الأحكام القضائية يعتبر عملاً قضائياً، فكيف يترك الأمر للإدارة وهي الطرف غير المحايد[3].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: (مهمة القاضي الإداري تقف عند حد إلغاء القرار الإداري غير المشروع، أما تنفيذ مقتضى هذا الإلغاء فتختص به جهة الإدارة)[4].

وفيما يتعلق **بوسائل التنفيذ؛** فقد تضمن القانون المذكور النص على أن يتم اللجوء إلى وسائل التنفيذ المباشر وفقاً للقواعد العامة إذا تعلق الحكم بإلزام الإدارة بعمل أو امتناع عن عمل[5]، أما إذا تضمن إلزام الإدارة بأداء مبلغ من النقود،

([1]) انظر د/ علي علي صالح المصري: موسوعة القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص527.

([2]) على سبيل المثال: رفضت الشركة اليمنية الصناعة الأدوية التنفيذ الاختياري للحكم الصادر من المحكمة الجزائية والمؤيد من المحكمة الاستئنافية في القضية رقم (24) لسنة 1415هـ والقاضي لطالبي التنفيذ بإلغاء قرار الفصل الإداري رقم (17) الصادر بتاريخ 1994/8/23م لكل من د/أحمد يحيى القواتي، وبشير سلطان حيدر مع إعادتهما للعمل وتسليمهما مبلغ وقدره ثلاثمائة ألف ريال كتعويض عن العلم من ضرر مادي ومعنوي .أشار إلى ذلك د/عبدالحكيم عبدالسلام عبدالله عثمان: دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، رسالة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب، 2005م، ص١٩٦.

([3]) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٧٤/2/24م، القضية رقم (٢٨٩) لسنة ١٦ق، مجموعة السنة ١٩، ص١٨٠.

([4]) انظر د/ فيصل حسين شطناوي: الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ، مرجع سابق، ص517.

([5]) يؤخذ على المشرع اليمني إحالته إلى وسائل التنفيذ المباشر عندما يتعلق الحكم بإلزام الإدارة بعمل أو امتناع عن عمل، وهذه الوسائل تتمثل في الغرامة التهديدية والحبس والقوة، وليست متناسبة مع طبيعة الإدارة كمنفذ ضدها، باستثناء الغرامة التهديدية كونها الوسيلة الوحيدة المناسبة لتطبيقها في مواجهة الإدارة؛ لأن التنفيذ بها يتم بصورة غير مباشرة، ولذلك كان الأحرى النص صراحة على الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام المتضمنة إلزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل بدلاً من الإحالة العامة إلى وسائل التنفيذ المباشر.

فيتم تطبيق وسيلة (الحجز على حسابات الإدارة) بالنسبة لجميع الأحكام المالية، ووسيلة (الأمر المباشر بالصرف) من حسابات الإدارة إذا كان الحكم باستحقاق موظف عام لمرتب أو معاش أو تعويض.

وبذلك تكون إجراءات التنفيذ الجبري في ظل القانون اليمني، بصفة عامة[1]، ومنها الإجراءات المتبعة لتنفيذ الأحكام الإدارية وما في حكمها، لها **طبيعة قضائية**، نظراً لتوحيد الاختصاص، في تنفيذ جميع السندات التنفيذية، وصارت الإدارة في ذلك شأنها شأن بقيه الأفراد، ويرى بعض الفقه أن هذه الطبيعة القضائية كانت راسخة في خلد المشرع اليمني، حيث عزز ذلك بمنح قاضي التنفيذ سلطة المراقبة السابقة واللاحقة، وسلطة إصدار أوامر تنفيذية ضد الإدارة[2].

كما يتجلى ذلك بوضوح في نص المادة (327) من القانون، حيث قضت بأن تكون الصيغة التنفيذية على النحو الآتي: (بقوة الشرع والقانون: فإن السلطة القضائية تقرر فرض تنفيذ هذا السند التنفيذي جبراً وعلى السلطة العامة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة المسلحة متى طلب قاضي التنفيذ منها ذلك) [3].

ومن ثم فقد تميز المشرع اليمني بإقراره التنفيذ الجبري ضد الإدارة، كما منح القاضي سلطة إصدار أوامر للإدارة بالتنفيذ وبكيفية التنفيذ، وهو بهذا المسلك قد خالف المبدأ الذي استقر عليه القضاء الإداري بحظر طرق التنفيذ الجبري ضد الإدارة[4].

وقد بررت **الأعمال التحضيرية لمشروع تعديل قانون المرافعات** ذلك بأن الحكم القضائي صادر من سلطة تمارس جزءاً من سيادة الدولة في الجانب القضائي؛ مما يتعين احترام الجميع لأوامرها[5] .

وتتمثل أول مظاهر منح القاضي سلطة إصدار أوامر تنفيذية للإدارة في إعلان السند التنفيذي الذي يوجهه القضاء إلى الإدارة لتكليفها بالوفاء خلال (خمسة وسبعين يوماً) من تاريخ الإعلان، إذ يتضمن التكليف بالوفاء تنبيه الجهة الإدارية المحكوم عليها بأداء الدين أو الالتزام، وإنذارها بأنها إذا لم تقم بالتنفيذ اختياراً فستتخذ ضدها إجراءات التنفيذ الجبري.

ويتحقق التنفيذ الجبري **بثلاث وسائل إجرائية** يطبقها القاضي على الإدارة، وهي: (الغرامة التهديدية، والحجز على حسابات الإدارة، والأمر المباشر بالصرف).

كما أن المشرع اليمني أقر بنظام **قاضي التنفيذ** في مجال الأحكام القضائية ومنها الأحكام الإدارية؛ حيث يختص قاضي التنفيذ – بوجه عام– بالإشراف على التنفيذ الجبري وإصدار الأوامر واتخاذ الإجراءات والتدابير العملية لاقتضاء الحقوق جبراً، وإزالة الاعتداء الواقع عليها[6].

وعلى الرغم من اعتماد القضاء اليمني مبدأ الحظر على قاضي الإلغاء بإلزام الإدارة بكيفية تنفيذ الحكم[7]، حيث صرح بذلك في حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في القضية الإدارية رقم (1) لسنة 1999م بالقول إن:" سلطة قاضي الإلغاء

([1]) التنفيذ في قانون المرافعات يتسم بالطابع القضائي، باعتبار أن القواعد التي تنظمه هي عبارة عن نشاط قضائي يهدف إلى إزالة مخالفة القانون، ولأن إجراءات التنفيذ الجبري لها خصائص العمل القضائي، كما أن السلطة القضائية هي الجهة المناط بها إجرائه، وعندما تقوم السلطة التنفيذية بمساعدة فهي تقوم بمعاونة قاضي التنفيذ ولا يكون ذلك إلا بناء على طلب من قاضي التنفيذ انظر د/ نجيب أحمد عبدالله: قانون التنفيذ الجبري في المسائل المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص9.

([2]) انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، مرجع سابق، ص12.

([3]) وتذيل بهذه الصيغة كل الأحكام المدنية والإدارية، وتتميز هذه الصيغة بأنها جعلت أمر التنفيذ يصدر من السلطة القضائية، وإن كان الأمر في نهايته يرجع للسلطة التنفيذية التي تأمر بوضع الحكم موضع التنفيذ، ولذلك فإن البعض يرى أن الأمر يحتاج إلى صيغة تنفيذية جديدة تصدر عن مشرع واع ومدرك لأهمية نظام الدولة القانونية، تكفل وتضمن احترام وتنفيذ الأحكام الإدارية.. انظر د/ عبد الرقيب صغير: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في اليمن، مرجع سابق، ص74

([4]) تنص المادة (235) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني على أن: (... الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي به نهائي ينشئ الحق في تنفيذه بالقوة الجبرية وفقاً للشرع والقانون).

([5]) المذكرة التفسيرية لمشروع قانون المرافعات والتنفيذ المدني، مرجع سابق، ص207.

([6]) انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، مرجع سابق، ص22 وما بعدها.

([7]) استقرت أحكام القضاء الإداري المقارن على أن القاضي الإداري يتوقف عند حد إصدار حكم الإلغاء، وأن تنفيذ الحكم ليس من وظيفته، بل من وظيفة الإدارة، وأن ليس له أن يحل محل الإدارة أو أن يصدر إليها الأوامر.. إلا أن تطبيق هذا المبدأ لم يمنع القاضي الإداري من أن ينبه الإدارة إلى واجبها الذي نسيته أو تناسته نحو تنفيذ الحكم أو أن يبين لها الإطار الذي ينبغي عليها أن تجري فيه التنفيذ، كما لا يمنعه أيضا من أن يحيل المحكوم له إلى الإدارة لاتخاذ الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الحكم. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه:" إذا كان القاضي الإداري لا يملك أن يحل محل الإدارة في إجراء ما هو من صميم اختصاصها، إلا أنه يملك أن يعقب على تصرف الإدارة من الناحية القانونية، وأن يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه بين ذوي الشأن، فيضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح، وله بهذه المثابة أن يبين من هو الأولى قانون بالترشيح للترقية. وإذا ما أبان ذلك فليس معنى هذا أنه حل محل الإدارة في ترقيته بل مفاده تنبيه الإدارة إلى حكم القانون لتجري الترقية بقرار منها على هذا الأساس وإلا كان قرارها على خلاف ذلك مخالفا للقانون..."حكمها في القضية رقم (3) بتاريخ 1959/1/17م، مجموعة أحكامها في عشر سنوات، س628، تضاف إلى ذلك وسيلة أخرى، وهي لجوء الإدارة إلى استفتاء قسم الرأي بمجلس الدولة فيما يشكل عليها تنفيذه من أحكام الإلغاء، ومن أمثلة ذلك: الفتوى الصادرة عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بالرد على استفسار إحدى الوزارات عن كيفية تنفيذ حكم إلغاء القرار الإداري صادراً عنها، حيث تضمنت هذه الفتوى شرحاً مفصلاً للمفهوم القانوني لأحكام الإلغاء وحجيتها على الجميع وبيان الآثار المترتبة على الحكم بالإلغاء المجرد من إعدام القرار المقضي بإلغائه ومن التزام الجهة الإدارية بالامتناع مستقبلاً عن إعمال أي أثر له، كما أوضحت الفتوى الإجراءات والقرارات التي يتوجب اتخاذها في صدد تنفيذ الحكم. للمزيد انظر د/ نواف سالم كنعان: المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص280وما بعدها.

مقصورة على نظر توافر المشروعية في القرار المطعون فيه أمامه فإذا وجد أنه غير مطابق للقانون أو اللائحة أو لم يصدر على مقتضاهما يحكم بإلغائه فقط، دون أن يلزم الإدارة مصدرة القرار بعمل شيء، فلا يجوز له إلزام الإدارة بتصحيحه مثلاً وكل ما يخول له هو إلغاؤه فقط، كما أن قاضي الإلغاء لا يملك حق القيام بتصحيح القرار الإداري المطعون فيه، أو حتى تعديله؛ لأن القاضي لا يحق له أن يحل محل الإدارة ويصحح أو يعدل القرار؛ لأنه بهذا العمل يتدخل في أعمال السلطة الإدارية، ومثل هذا العمل يعد خرقاً لمبدأ دستوري، هو مبدأ الفصل بين السلطات، فهو في هذه الحالة بدأ يمارس عمل الإدارة، ولم يقتصر على الحكم فقط، ومثل هذا يعد مخالفة دستورية، فالأصل أن قاضي الإلغاء يختص بمراقبة المشروعية دون الملائمة"[1].

إلا أن ذلك الحظر لا يسري على قاضي التنفيذ، فكما هو واضح من حكم المحكمة العليا أن مبدأ الحظر يقتصر على قاضي الإلغاء – قاضي الموضوع – الذي بمقتضاه يلتزم بأن يقتصر الحكم على الإلغاء دون بيان التزامات الإدارة تجاه الإلغاء، فإن خالف ذلك بات حكمه عرضة للطعن بالاستئناف أو بالنقض، أما إذا تحصن من طرق الطعن وحاز القوة التنفيذية وأصبح سنداً تنفيذياً فيتم تنفيذه كما هو؛ سواء كان متضمناً أوامر للإدارة بكيفية الإلغاء أم كان مقتصراً على إلغاء القرار الإداري فقط[2].

وعليه فهذا الحظر لا يسري على قاضي التنفيذ؛ لأن سلطته تنحصر في تنفيذ الحكم وفقاً لما قضى به في منطوقه وأسبابه، ومع ذلك فإن الحظر المفروض على قاضي الإلغاء بعدم تضمين حكمه أوامر بكيفية التنفيذ قد ألقى بظلاله على سلطة قاضي التنفيذ بشكل غير مباشر.

فتدخل القاضي بتوجيه أوامر للإدارة أصبح أحد مقتضيات التنفيذ الفعال للأحكام، وهذه السلطة بالنسبة للقاضي الإداري تعد عاملاً رئيسياً لأمرين هما: سرعة التنفيذ من جهة، وتيسير مهمة الإدارة في تحقيق آثار الحكم من جهة ثانية، وتفسير ذلك أن مهمة هذه الأوامر إما أن يواجه بمقتضاها القاضي رغبة الإدارة السيئة أو يساند لها نية وقصداً حسناً[3].

وقد أحدث الاعتراف بسلطة الأمر للقاضي الإداري في النظم القانونية التي لم تكن تقر بذلك خاصة في فرنسا تغييراً جوهرياً في وظيفته، حيث شكل ذلك ثورة حقيقية وانقلاباً في المفاهيم المستقرة والمنظمة للعلاقة بين الإدارة العاملة، والقاضي الإداري، وإعلاء لكلمة القانون، وضمانة كبرى لتنفيذ أحكام القضاء الإداري في مواجهة الإدارة، فهذه السلطة خاصة في دعاوى الإلغاء أخرجت القاضي من دوره التقليدي القائم على إلغاء القرارات الإدارية إلى وضع أكثر قوة أصبح بموجبه يملي عليها ما يتوجب القيام به، حيث انتقل دوره من الإلغاء المجرد إلى إعادة ترتيب المشروعية بصورة كاملة، ولم يعد القاضي فقط رقيباً على الإدارة وحارساً يكفل عدم انتهاك الحق المفروض، وإنما أصبح المدافع عن المراكز القانونية الشخصية، وهو ما يمثل تحولاً كبيراً في نظام القضاء الإداري[4].

المبحث الثالث

موقف المشرع اليمني من تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها

لتفادي تباطؤ الإدارة وتراخيها في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضدها، لجأت بعض التشريعات إلى تحديد الأجل الأقصى الذي يجب على الإدارة احترامه، وعدم تجاوزه للتنفيذ، مالم فإنها تلجأ إلى التهديد المالي من خلال فرض

([1]) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا اليمنية، طعن رقم (1) لسنة 1422ه(إداري) 1999م، جلسة 10 جماد الأول1420هـ الموافق1999/8/21م، مجموعة القواعد القضائية، العدد الأول، الجزء الأول، المكتب الفني بالمحكمة العليا، المطبعة القضائية، ص35.

([2]) وتطبيقاً لذلك قضى أحد أحكام المحكمة العليا بنقض حكم محكمة استئناف حضرموت برقم (٢٨) لسنة ١٤٢٢ه، لكونه تضمن أوامر قضائية صادرة إلى جهة إدارية. أشار إليه: د/علي علي صالح المصري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، مرجع سابق، ص٢١٧.

([3]) انظر د/ محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص24-25.

([4]) وذلك بموجب القانون الفرنسي الصادر بتاريخ 1995/2/8م بشأن الهيئات القضائية والمرافعات المدنية والجنائية والإدارية، وكانت محكمة العدل الأوربية، قد فرضت على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي اتخاذ الإجراءات الضرورية اللازمة لتأمين تنفيذ الأحكام القضائية، التي تقر بحقوق لأحد رعايا الدول الأعضاء، حتى وإن كان القانون الداخلي للدولة العضو يمنع ذلك. للمزيد انظر د/ مهند نوح: القاضي الإداري والأمر القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية– المجلد (٢٠)- العدد الثاني- ٢٠٠٤م، ص215 وما بعدها .

الغرامة التهديدية أو التعويض أو هما معاً، كما هو الشأن بالنسبة للمشرعين الفرنسي[1] واليمني، بخلاف المشرع المصري الذي استقر على حظر تطبيق الغرامة التهديدية ضد الإدارة تطبيقاً لمبدأ حظر إصدار أوامر للإدارة[2].

وفي محاولة من المشرع اليمني لحث الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها سعى إلى تحديد مدد زمنية للتنفيذ، فإذا مضت هذه المدة دون أن تقوم الإدارة بالتنفيذ، فإن القاضي يصدر أمره بالتنفيذ الجبري طبقاً للقانون. ولكي يقطع المشرع اليمني الطريق أمام مناورات الإدارة وتراخيها وتماطلها في تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضدها، فقد قرر اعتبار الموظف معاداً إلى عمله بدرجته وكافة حقوقه من تاريخ اعتبار حكم الإلغاء سنداً تنفيذياً، ولم يعد هناك من خيار أمام الإدارة إلا تنفيذ الحكم الصادر ضدها، ليس ذلك فحسب، بل إن المشرع اليمني قد أعطى لقاضي التنفيذ سلطة إصدار أمر بصرف المرتب أو المعاش أو أي تعويض للموظف عن حقوق سابقة للحكم من الحسابات الخاصة في البنك المركزي لتلك الجهة المنفذ ضدها. كما أقر المشرع أساليب جزائية، كالغرامة التهديدية، ومعاقبة الموظف الذي يعرقل تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة .

وتأسيساً على ما تقدم، يمكن تصنيف هذه الأساليب إلى نوعين، النوع الأول (أساليب اجرائية)، والثاني (أساليب جزائية)، وبناء على ذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: الأساليب الاجرائية لمواجهة تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام.

المطلب الثاني: الأساليب الجزائية لمواجهة تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام.

المطلب الأول

الأساليب الإجرائية لمواجهة تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام

ويندرج ضمن هذا النوع أربعة من الأساليب التي أقرها المشرع لمواجهة حالات تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وهي: تحديد مدة قصوى للإدارة للتنفيذ الاختياري للأحكام الإدارية الصادرة ضدها، واعتبار الموظف معاداً إلى عمله بدرجته وكافة حقوقه من تاريخ اعتبار حكم الإلغاء سنداً تنفيذياً، وكذا سلطة قاضي التنفيذ في إصدار أمر بالصرف، واخيراً أخذ المشرع اليمني بنظام قاضي التنفيذ، وسوف نستعرض هذه الأساليب في أربعة فروع على التوالي فيما يأتي:

الفرع الأول: تحديد المدة القصوى لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة.

الفرع الثاني: اعتبار الموظف معاداً إلى عمله من تاريخ اعتبار حكم الإلغاء سنداً تنفيذياً.

الفرع الثالث: سلطة قاضي التنفيذ في الأمر بالصرف.

الفرع الرابع: الأخذ بنظام قاضي التنفيذ.

الفرع الأول

تحديد المدة القصوى لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة

بناء على نص المادة (487) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (40) لسنة2002م وتعديلاته تعتبر المدة القصوى لتنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة هي (خمسة وسبعون يوماً)، فقد ألزم المشرع الجهة الإدارية المحكوم عليها في الفقرة(أ) من المادة (487) بالتنفيذ خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، من تاريخ إعلانها بالسند التنفيذي وتكليفها بالوفاء، فإذا لم تقم الجهة المعنية بالتنفيذ خلال هذه المدة، فقد ألزم المشرع في الفقرة (ب) من ذات المادة قاضي التنفيذ إبلاغ رئيس الوزراء- باعتباره رئيس الحكومة-بامتناع الإدارة عن التنفيذ، ليأمر الجهة الإدارية المعنية بالتنفيذ خلال خمسة وأربعين

([1]) تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي أنشأ مؤسسة يطلق عليها (وسيط الجمهورية) بمقتضى القانون١٣ يناير ١٩٧٣م، والمعدل بقانون ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦م، للقيام بمساعدة الجهاز القضائي في الضغط على الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، ووسيط الجمهورية هو عضو مستقل مهمته القيام بدور الوساطة بين المحكوم له وجهة الإدارة في سبيل الوصول إلى تنفيذ الحكم القضائي، ويتدخل الوسيط في حالة عدم تنفيذ الحكم القضائي من قبل جهة الإدارة، وتتلخص سلطاته في هذا المجال في المساعي الودية بين الجهة الإدارية والمحكوم له بما يؤدي إلى تنفيذ الحكم الإداري، وسلطة الأمر والتي يحق له بموجبها توجيه الأمر إلى الجهة الإدارية لتنفيذ الحكم الصادر ضدها طبقاً للمهلة التي يحددها، والتقارير العامة سواء التقرير السنوي الذي يرفع لرئيس الحكومة، أم التقرير الذي ينشر في الجريدة الرسمية متضمناً الجهات الإدارية الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية، وحق المقاضاة. للمزيد انظر د/ محمد حسن الوزاني: تنفيذ الأحكام في المجال الإداري، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، عدد(1) يونيو2000م، ص١٠٣و١٠٤.

([2]) انظر د/سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي القاهرة، 1974م، ص746. وجد تطبيق الغرامة التهديدية في قوانين عامة مصرية حيث جاء ذكر الغرامة التهديدية في المادة (213) من القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948م على أنه:(1- إذا كان تنفيذ الالتزام عيناً غير ممكن أو غير ملائم إلا إذا قام به المدين نفسه جاز للدائن أن يحصل على حكم بإلزام المدين بهذا التنفيذ بدفع غرامة تهديدية إن امتنع عن ذلك. 2- وإذا رأى القاضي أن مقدار الغرامة ليس كافياً لإكراه المدين الممتنع عن التنفيذ جاز له أن يزيد في الغرامة كلما رأى داعياً للزيادة) وإذا كان النص المذكور يفيد تطبيق الغرامة التهديدية في الأمور المدنية بشروط معينة، فلا يوجد ثمة ما يمنع من تطبيقها في الأمور الإدارية بذات الشروط، لاسيما في الأحكام المالية الصادرة من القضاء الإداري ضد الإدارة إذا ما امتنعت الإدارة عن تنفيذ تلك الأحكام، ومع ذلك لم يتم العثور على أحكام قضائية صادرة من القضاء الإداري المصري تتضمن فرض غرامة تهديدية على الإدارة لإجبارها على التنفيذ، وهذا ما تؤكده محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها: (لا تملك المحكمة الحلول محل الإدارة ولا إصدار الأوامر إليها ولا أن تكرهها على شيء من ذلك عن طريق الحكم بالتهديدات المالية 0000). انظر: حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم (162)، س30ق، جلسة1950/5/30م، السنة الرابعة، قاعدة (149)، ص854.

يوماً من إبلاغه، فإذا مضت هذه المدة ولم تقم الإدارة بالتنفيذ، دل ذلك على مماطلة الحكومة، وعندئذٍ يتوجب على القاضي العمل بمقتضى الفقرة (ج) من المادة (487) وإصدار الأمر بالتنفيذ الجبري طبقاً للقانون[1].

ولا يستثنى من ذلك إلا الأحكام الإدارية المستعجلة، والأوامر الإدارية الصادرة باتخاذ إجراء وقتي، فإنها تنفذ تنفيذاً معجلاً وبموجب المسودة ودون المقدمات السابقة طبقاً للمادة (243) من قانون المرافعات، والحكمة من ذلك ترجع إلى أن مضمونها يكون اتخاذ إجراء وقتي مستعجل لا يمس أصل الحق، ولا ضرر على جهة الإدارة من تنفيذها.

والقول بغير ذلك يؤدي إلى ضياع الحكمة من صدورها بالصفة الوقتية المستعجلة، كما أن طالب التنفيذ غير ملزم بالتنفيذ خلال مدة محددة، إذا كان الحكم الإداري، قد صدر حاملاً ميعاداً محدداً للتنفيذ؛ لأن منطق الحجية يقتضي النزول على مده الإمهال المقررة لجهة الإدارة[2].

ولا شك في أن تحديد مدة التنفيذ يكتسب أهمية بالغة، حيث يعطي الحق للمحكوم له المتضرر بعد فوات المدة المخصصة للتنفيذ أن يتخذ الإجراءات التي تكفل حفظ حقه، ومن ذلك: طلب الحجز على حسابات الإدارة في البنك المركزي، أو طلب توجيه أمر صرف من حسابات الإدارة يصدره قاضي التنفيذ وفقا للقانون، أو من خلال الطعن بإلغاء قرار عدم التنفيذ أو برفع دعوى التعويض[3].

وينفذ الحكم وفقاً للقواعد العامة إذا تعلق بهدم أو إزالة أو إلزام بعمل، أما إذا كان التنفيذ يستلزم حجزاً، فإنه يتم الحجز على حساب الجهة المعنية في أي بنك وعلى أي مال خاص بها بأي جهة من جهات الدولة[4].

ولم يكن مبدأ حظر التنفيذ على الأموال العامة حائلاً دون تقرير المشرع اليمني لوسيلتي الحجز على حسابات الإدارة والأمر المباشر بالصرف وتطبيقهما في مواجهة الإدارة لإجبارها على تنفيذ الأحكام التي تتضمن إلزامها بأداء مالي، وإنما انحصر أثر هذا المبدأ على تضييق نطاق محل التنفيذ باستبعاد الحسابات النقدية الخاصة بالأجور والمرتبات وكذلك الحسابات اللازمة لسير المرافق العامة[5].

وكانت أول قضية تنفيذية للمحكمة الإدارية بأمانة العاصمة بتاريخ 2013/1/13م عندما قررت المحكمة إلزام البنك المركزي بحجز مبلغ (330.000 دولار) ومبلغ (955.000) ريال يمني، حجزاً تنفيذياً من حساب المحكوم عليها (حكومة الوفاق الوطني) ممثلة بمجلس الوزراء، وموافاة المحكمة بإشعار الحجز خلال ثلاثة أيام، وإحالة كل من يعرقل إجراء الحجز التنفيذي للمبالغ المذكورة من هذا القرار إلى النيابة العامة للتحقيق وتقديمه للمحاكمة، وأن على النائب العام متابعة ذلك وموافاة المحكمة بما تم[6].

كما ورد ضمن أسباب الحكم الصادر عن الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في جلستها المنعقدة بتاريخ 2013/12/8م، في الطعن رقم (53072)، القول: (.....إن الدائرة تجد أن نعي الطاعنة بشأن مخالفة المحكمة المطعون في حكمها للقانون في محله، فالأصل أن الأحكام لا تنفذ إلا عندما تكون نهائية، في حين أن الثابت في الأوراق أن المحكمة الإدارية الابتدائية وجهت إلى الطاعنة الهيئة العامة للتأمينات إعلاناً بالتنفيذ الاختياري للسند التنفيذي....، وذلك يعني أن المحكمة الابتدائية قد شرعت بالتنفيذ الجبري، ثم أردفت المحكمة الابتدائية بإصدار أمر قضائي إلى البنك المركزي قضى بحجز وتسليم المبالغ المحكوم بها إلى المحكوم لها، حيث أكد البنك المركزي قيامه بتنفيذ ذلك الأمر القضائي، وعليه فقد تبين أن التنفيذ للحكم لم يكن اختيارياً من قبل الهيئة العامة للتأمينات وفقاً لأحكام المادة (273) مرافعات، فالثابت من الأوراق أن تنفيذ الحكم كان بناءً على إعلان المحكمة أي من قبل المحكمة،.....)[7].

ويرى بعض الفقه[8] أن المدة السابقة تعتبر مدة طويلة للتنفيذ غير المباشر(الحجوز)؛ لأنها قد تمكن الإدارة من تهريب حساباتها النقدية، بينما تعتبر مدة قصيرة بالنسبة للتنفيذ المباشر، باعتبار أن الأخير قد يحتاج إلى مدة أطول للقيام به،

([1]) يتم تطبيق هذا الإجراء على مرحلتين (المرحلة الأولى): تُمنح الجهة الإدارية المحكوم عليها مدة ثلاثين يوماً، من تاريخ إعلانها بالسند التنفيذي وتكليفها بالوفاء. ووفقاً للقواعد العامة يبدأ سريان هذه المدة من تاريخ إعلان الجهة الإدارية بالسند التنفيذي، وإذا تم الإعلان بورقة وتم التكليف بالوفاء بورقة أخرى مستقلة لاحقة، فإن الميعاد لا يبدأ إلا بتمام إعلان ورقة التكليف. (المرحلة الثانية): إذا لم تقم الإدارة بالتنفيذ خلال المدة السابقة أوجب القانون على القاضي إبلاغ رئيس مجلس الوزراء؛ ليأمر الجهة الإدارية المحكوم عليها بالتنفيذ خلال مدة (خمسة وأربعين يوماً). ويبدأ احتساب هذه المدة من تاريخ وصول الإبلاغ إلى رئيس مجلس الوزراء بامتناع جهة الإدارة عن التنفيذ الاختياري؛ لكي لا يفسح المجال للإدارة أن تطيل المدة بذريعة عدم وصول أو عدم العلم بأمر رئيس مجلس الوزراء لها بالتنفيذ، على أن الحكم إذا كان صادراً ضد مجلس الوزراء فإن مدة الإمهال ستكون على مرحلة واحدة، وهي مدة (خمسة وسبعين يوماً). مع ملاحظة أن هذه المواعيد كاملة ينبغي انقضائها قبل اتخاذ إجراءات التنفيذ الجبري، وإلا كان باطلاً لمصلحة جهة الإدارة. انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المرجع السابق، ص56وما بعدها.

([2]) انظر د/محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص184، ود/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المرجع السابق، ص59 .

([3]) انظر د/ عبد الرقيب صغير: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في اليمن، مرجع سابق، ص198.

([4]) انظر: المواد (487-490) من قانون المرافعات التنفيذ المدني رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٢م وتعديلاته.

([5]) انظر د/عبدالحكيم عثمان: دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، مرجع سابق، ص١٩٦.

([6]) انظر: قرار المحكمة الإدارية بأمانة العاصمة رقم (2) حجز تنفيذي في القضية التنفيذية رقم (1) لسنة 1434هـ تنفيذ الحكم رقم (70) لسنة 1433هـ، الصادر بتاريخ الأحد 2 ربيع الأول لسنة 1433هـ الموافق 2013/1/13م، غير منشور.

([7]) حكم (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا، جلسة 2013/12/8م، في الطعن رقم (53072)، غير منشور.

([8]) انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المرجع السابق، ص57-58.

خصوصاً إذا كان يحتاج من جهة الإدارة في بعض صوره القيام بعدة مراحل من أجل التنفيذ كما هو الحال في إزالة عقار، فلا يمكن لجهة الإدارة القيام بهذه الإزالة في المدة السابقة، لاسيما إذا كان هذا العقار مشغولاً، حيث تحتاج إلى مدة للبحث عن عقار بدلاً عنه ومن ثم إخلائه، لذلك كان ينبغي التفرقة بين مدد التنفيذ غير المباشر(الحجوز)، ومدة التنفيذ المباشر.

ومع ذلك يرى -صاحب الرأي- أنه يجوز لقاضي التنفيذ تأجيل التنفيذ الاختياري استناداً إلى اختصاصه العام في نظر جميع منازعات التنفيذ طبقاً للمادة (318) من قانون المرافعات[1]، وإلى نص المادة (372) من قانون المرافعات التي تمنح القاضي سلطة في تحديد مهلة لإخلاء العقار لتسليمه لصاحب الحق في التنفيذ، وكذا إلى نص المادة (487/ د) من ذات القانون التي تجيز لقاضي التنفيذ تقسيط المبالغ الكبيرة المحكوم بها على جهة الإدارة .

وبالمقارنة مع المدة المحددة للأفراد، تعتبر المدة التي حددها المشرع للإدارة كمهلة للتنفيذ الاختياري مدة طويلة ومبالغاً فيها، حيث منح الإدارة مهلة تفوق المهلة الممنوحة للأفراد بعشرة أضعاف في التنفيذ العادي، وبما يزيد على عشرين ضعفاً في التنفيذ المعجل، ذلك أن مهلة التنفيذ الاختياري-وفقاً للقواعد العامة – هي أسبوع للتنفيذ العادي، وثلاثة أيام بالنسبة للنفاذ المعجل[2]، أما بالنسبة للدولة فهي ثلاثون يوماً وقد تصل إلى خمسة وسبعين يوماً، وبرر ذلك بطبيعة النشاط الذي تتولاه الإدارة تحقيقاً للمصلحة العامة، بينما رأى البعض[3] أن هذه المدة الطويلة ساهمت في الحد من فعالية وعدالة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، واعتبر هذه المهلة غير منطقية في بعض حالات التنفيذ، ومن ذلك تنفيذ الأحكام الصادرة بإعادة موظف إلى عمله، أو بتسجيل علامة تجارية، أو بقيد وكالة تجارية، نظرا لعدم وجود مسوغ أو مبرر واقعي لمنح جهة الإدارة مهلة لتنفيذ تلك الأحكام تنفيذاً اختيارياً قد تصل إلى أكثر من شهرين.

وأيضاً عندما يكون السند التنفيذي حكماً مستعجلاً، أو مشمولاً بالنفاذ المعجل، فإن مهلة التنفيذ الاختياري الممنوحة للإدارة تتعارض مع الحكمة من تقرير القضاء المستعجل، وتتنافى مع تقرير حالات التنفيذ المعجل[4].

ويلاحظ فيما ورد في نص المادة (336) والمتعلق بجواز التنفيذ المعجل بشرط الكفالة إذا كان الحكم صادراً في معاش أو راتبٍ أو أجرٍ أو تعويض[5]، قد تعطل هذا الحكم بنص المادة (294) من قانون المرافعات المتعلق بالأثر الواقف للتنفيذ، حيث نصت على بأنه: (أ-يترتب على الطعن بالنقض وقف تنفيذ الأحكام وآثارها إذا كانت صادرة في المنازعات الآتية: ...5-المنازعات المتعلقة بالمسائل الإدارية).

ولذا يرى بعض الفقه أن القانون قد بالغ في رعاية مصلحة المنفذ ضده عندما اشترط الكفالة في جميع تلك الحالات[6]، كما يرى آخرون[7] أن هذه الكفالة الوجوبية قد تحول دون تحقيق نظام التنفيذ المعجل عن غايته وتجعله مجرد نظام نظري بحت في كل حالة لا يتمكن فيها المحكوم له من تقديم كفالة، فعلى سبيل المثال، إذا صدر الحكم في مرتب أو معاش، وأمرت المحكمة بشموله بالتنفيذ المعجل، فإن على المحكوم له إذا أراد الشروع في تنفيذه تنفيذاً معجلاً أن يقدم إحدى صور الكفالة الواردة في المادة (339) مرافعات، فإذا لم يتمكن من تقديم كفيل مقتدر أو إيداع مبلغ نقدي أو شيك مقبول الدفع لدى خزانة المحكمة أو بنك معتمد، فإنه لا يستطيع الشروع في تنفيذ ذلك الحكم ويتوجب عليه الانتظار حتى يصير نهائياً غير قابل للطعن بالاستئناف، وبذلك يصبح التنفيذ المعجل القضائي مجرداً من أية قيمة عملية، مما يؤدي إلى تأخير التنفيذ وإعاقته.

([1]) تنص المادة (318) من قانون المرافعات على أنه: (تختص محكمة التنفيذ بالفصل في جميع المنازعات المتعلقة به أياً كانت قيمتها سواءً كانت موضوعية أو وقتية وسواءً كانت مقدمة من الأطراف أو من غيرهم).

([2]) تنص المادة (331) من قانون المرافعات اليمني على أنه: (لا يجوز البدء في إجراءات التنفيذ الجبري إلا بعد مضي أسبوع على الأقل من تاريخ إعلان السند التنفيذي وثلاثة أيام بالنسبة للتنفيذ المعجل)، كما تنص المادة (336) من ذات القانون على أنه: (يجوز للمحكمة أن تأمر بتنفيذ الأحكام الصادرة في المسائل الآتية معجلاً وبشرط الكفالة:... 3- إذا كان الحكم صادراً في مرتب أو معاش أو أجرٍ أو تعويض.4- إذا كان يترتب على تأخير تنفيذ الحكم ضرر جسيم).

([3]) انظر د/ عادل علي محمد النجار: معوقات تنفيذ الأحكام القضائية (دراسة تحليلية مقارنة لمظاهر وآثار وأسباب عدم فعالية تنفيذ الأحكام القضائية في الجمهورية اليمنية) مركز ومكتبة الصادق، صنعاء 2018م، ص251. ود/ عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي: النظام القانوني لتنفيذ الأحكام الإدارية في اليمن "الواقع والمأمول"، دراسة قانونية (تحليل المضمون)، مجلة أبحاث – العدد الثالث عشر (يناير – مارس 2019م)، ص60.

([4])لم يقرر المشرع اليمني التنفيذ المعجل للأحكام الإدارية، حيث حصر قانون المرافعات اليمني القضاء المستعجل في المنازعات المتعلقة بالحقوق المدنية والتجارية والأحوال الشخصية، أما المنازعات في المسائل الجزائية والإدارية، فقد أخرجها من هذا القضاء، انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، مرجع سابق، ص29. ود/ عبد الله محمد مرعي القادري: القضاء المستعجل في قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 3 سبتمبر 2022م، ص64

([5]) تنص المادة (336) من قانون المرافعات اليمني على أن:" يجوز للمحكمة أن تأمر بتنفيذ الأحكام الصادرة في المسائل الآتية معجلاً وبشرط الكفالة: 1- إذا كان المحكوم عليه قد أقر بنشأة الالتزام أو جزء منه.2- إذا كان الحكم قد صدر بناءً على سند رسمي لم يطعن بتزويره أو سند عرفي لم تقم بشأنه منازعة. 3- إذا كان الحكم صادراً في مرتب أو معاش أو أجرٍ أو تعويض.4- إذا كان يترتب على تأخير تنفيذ الحكم ضرر جسيم".

([6]) انظر د/ نجيب الجبلي: قانون التنفيذ الجبري في المسائل المدنية والتجارية، مرجع سابق، ص89.

([7]) انظر د/عادل علي النجار: معوقات تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص170.

الفرع الثاني

اعتبار الموظف معاداً إلى عمله من تاريخ اعتبار حكم الإلغاء سنداً تنفيذياً

في سبيل الحد من مماطلة الإدارة وتراخيها في تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضدها أقر المشرع اعتبار الموظف معاداً إلى عمله بدرجته وكافة حقوقه من تاريخ اعتبار حكم الإلغاء سنداً تنفيذياً[1].

وبناء على ذلك فالموظف بعد صيرورة الحكم سنداً تنفيذياً يعتبر معاداً إلى عمله بقوة القانون، وأي مهام يباشرها خلال هذه الفترة تعتبر مشروعة، ومن ثم فإنه يستحق كافة حقوقه، أما في الفترة السابقة لصيرورة الحكم سنداً تنفيذياً فالموظف لايزال مبعداً من عمله، ولا يمكنه ممارسة مهام الوظيفة العامة، فجعل الأمر خاضع لتقدير قاضي الموضوع الذي قد يقرر استحقاق الموظف للمرتب أو لتعويض، تبعاً لمدى توفيقه في الحصول على عمل، كما يراعى خطأ الموظف فيما إذا كان قد أسهم في إصدار قرار إنهاء خدمته. وبهذا الشأن استقر القضاء الإداري على أن إلغاء قرار الفصل لا يستتبع حتماً استحقاق المحكوم له مرتبه كاملاً عن مدة الفصل، باعتبار أن المرتب حق للموظف غير مستمد من الوظيفة وحدها بل على ما يؤديه الموظف فعلاً من عمل، فالحقوق المالية للموظف المبعد عن وظيفته لا تقدر على أساس استرداد المرتب كأثر للإلغاء، ولكن كتعويض يجد أساسه في مسئولية الإدارة[2].

وإن كان بعض الفقه[3] قد أظهر إشكالية تتعلق بصعوبة تحديد تاريخ تنفيذ الحكم المتعلق بإعادة موظف إلى عمله؛ كون المادة (488) مرافعات حددت تاريخاً أبعد لسريان آثار الحكم، عندما نصت على أنه: "إذا تعلق التنفيذ بحكم إداري صادر بإعادة موظف إلى عمله أو بصرف مرتبه فيعتبر الموظف معاداً إلى العمل بدرجته وكافة حقوقه من تاريخ اعتبار الحكم سنداً تنفيذياً..."، وبإعمال هذا النص لن يكون الموظف معاداً إلى العمل بدرجته وكافة حقوقه من تاريخ رفع الدعوى ولا من تاريخ النطق بالحكم ولا من تاريخ نشأة سبب العلاقة، وإن نص الحكم على ذلك، بل من التاريخ الذي يعتبر فيه الحكم نهائياً غير قابل للطعن بالاستئناف، فمن هذا التاريخ فقط يعتبر الحكم سنداً تنفيذياً، مالم يكن مشمولاً بالتنفيذ المعجل.

وهكذا ففي مرحلة تنفيذ الحكم الصادر بإعادة موظف إلى عمله سيكون هناك تاريخان لبدء سريان آثاره، (الأول)؛ التاريخ الذي حدده منطوق الحكم -والذي سيكون أحد التواريخ الثلاثة المبينة في المادة (٢٣٧) مرافعات، والتي تنص على أن:" الأحكام تقرر ثبوت الحقوق أو عدم ثبوتها وتنشئ المراكز القانونية أو تزيلها أو تغيرها كل ذلك من تاريخ النطق بالحكم أو من تاريخ المطالبة القضائية أو من تاريخ أصل سبب العلاقة حسب مقتضى الحال المنصوص عليه في الحكم".

(والثاني) التاريخ الذي صار فيه الحكم نهائياً وفقاً لما حددته المادة (488) سالفة الذكر، وهذا التعارض بدوره سيشكل سبباً لإثارة المنازعات التنفيذية، فإذا جرى التنفيذ وفقاً لمنطوق الحكم فستنازع جهة الإدارة متمسكة بنص المادة [488]، وإذا جرى التنفيذ وفقاً لهذه المادة فسيعترض الموظف متمسكاً بمنطوق الحكم!.

الفرع الثالث

سلطة قاضي التنفيذ في الأمر بالصرف

في سبيل رعاية الموظف المحكوم له، كطرف ضعيف في العلاقة الوظيفية، أعطى المشرع اليمني لقاضي التنفيذ سلطة إصدار أمر بصرف المرتب أو المعاش، أو أي تعويض للموظف عن حقوق سابقة للحكم من الحسابات الخاصة في البنك المركزي لتلك الجهة المنفذ ضدها[4].

وذلك بناء على طلب من المحكوم له مستوفٍ للشروط المقررة في القانون مع اشتماله على البيانات الخاصة بالتنفيذ، كما يلزم أن يكون للطالب صفة الموظف العام طبقاً للشروط المقررة للوظيفة العامة[5].

ونظراً لكون المشرع لم يحدد طبيعة هذا الأمر يرى بعض الفقه[6] عدم إخضاعه لنظام الأوامر على العرائض لاسيما التظلم، باعتباره يهدف إلى معالجة السلوك غير القانوني لجهة الإدارة، ويحقق التنفيذ العادل والسريع.

وقد يبدو لأول وهلة أن منح القضاء سلطة إصدار الأمر المباشر بالصرف يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار أن تنظيم المصروفات العامة وما يتعلق بها يدخل من الناحية التنظيمية في نطاق اختصاصات السلطة التنفيذية، إلا أن منح القاضي تلك السلطة لا يخالف مبدأ الفصل بين السلطات، لأن قاضي التنفيذ يقوم بجزء من السلطة المقررة للسلطة القضائية، وبالتالي لا يوجد اعتداء على اختصاص السلطة التنفيذية ومبدأ الفصل بين السلطات، وإنما امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية هو الذي يعد اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات[7].

ومع ذلك قد يجد القاضي صعوبة في إصدار أمر الصرف وتنفيذه، لأن مهمة الصرف تتطلب إجراءات مالية وفنية يقوم بها محاسبون متخصصون، وترتبط في الأساس بأصول وميزانية الجهة الإدارية المحكوم عليها، والعلم بمدى وجود اعتمادات مالية كافية[8] .

([1]) انظر: المادة (488) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني رقم (40) لسنة 2002م وتعديلاته.

([2]) انظر د/ حسني سعد عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص٣٠٤ وما بعدها.

([3]) انظر د/ عادل النجار: معوقات تنفيذ الأحكام القضائية، المرجع السابق، ص254.

([4]) انظر: المادة (488) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني رقم (40) لسنة 2002م وتعديلاته.

([5]) د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، مرجع سابق، ص86 .

([6]) د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، مرجع سابق، ص81 .

([7]) د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، مرجع سابق، ص84و85 .

([8]) د/محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص188.

وقد بررت المذكرة التفسيرية لمشروع قانون المرافعات والتنفيذ اليمني سلطة قاضي التنفيذ في الأمر بالصرف، بأن الدولة هي أكبر مؤسسة للتوظيف العام، وكثيراً ما يحصل ظلم أو تجاوز في حق الموظفين، وما يترتب على ذلك من ظلم عند امتناعها أو تأخيرها في التنفيذ، ولذلك منح قاضي التنفيذ سلطة تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة باستحقاق موظف لمرتب أو معاش أو تعويض بموجب أمر صرف يصدره قاضي التنفيذ خصماً من الحسابات الخاصة بالجهة المنفذ ضدها لدى البنك المركزي، لوضع مبدأ الشرعية القانونية موضع التنفيذ، ورفعاً للظلم ومنعاً للاجتهاد الشخصي من قبل القضاة[1].

وتأسيساً على ما تقدم يقوم البنك المركزي بصرف المبلغ الوارد في الأمر القضائي وخصمه من حسابات الجهة الإدارية المنفذ ضدها، لأن الأمر بالصرف يعد عملاً قضائياً يلزم جهة الإدارة والبنك المركزي، ويعتبر في مقام الشيك الصادر من جهة الإدارة بالدفع، ولو كان في ذلك مخالفة لقواعد الصرف المقررة في القانون المالي[2].

وقد أصدر محافظ البنك المركزي قراراً بتاريخ 2008/6/18م إلى مدراء عموم فروع البنك في المحافظات، جاء في الفقرة (الأولى) منه أنه: "حال صدور الأمر القضائي من المحكمة المختصة بالخصم من حساب الجهة يتم إبلاغ الجهة المنفذ ضدها المحجوز عليها وإرفاق صورة من الأمر القضائي ومنحها مهلة ١٥ يوماً من تاريخ استلامها الإخطار، فإما أن تفيد الإدارة بما يوقف التنفيذ، أو أن تصدر شيكاً بخصم المبلغ المحكوم به، أو تحديد رقم الحساب المراد الخصم منه، إخلاء لمسئولية البنك في حال التنفيذ"[3].

بيد أن وسيلة الأمر بالصرف في هذه الحالة مقررة لإجبار الإدارة على أداء الالتزام المالي المترتب على الإعادة، وليس للالتزامات العينية الأخرى التي تقتضيها الإعادة، كإلزامها بإعادته إلى ذات الوظيفة أو وظيفة أخرى مماثلة وترتيب وضعه الوظيفي، ولذا توجد ثمة إشكالية لم يعالجها المشرع، حيث يؤخذ عليه عدم منح قاضي التنفيذ أي وسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم المحكمة الذي يقضي بعودة الموظف إلى عمله، في حال رفضت الإدارة ذلك تعنتاً وكردة فعل منها على صدور الحكم ضدها[4].

كما لم يعالج المشرع حالة امتناع البنك عن تنفيذ الأمر القضائي ورفض صرف المبلغ المحكوم به، ومن ذلك على سبيل المثال: قضية (الطيب بن رباح)، فقد قامت الحكومة اليمنية باستعارة الطيب بن رباح من كهرباء السودان للعمل في اليمن بتاريخ 1977/8/27م، وفي شهر يوليو 1994 تم الاستغناء عنه وفصله من وزارة الكهرباء وتوقيف راتبه وجميع مستحقاته، فما كان منه إلا أن التجأ إلى القضاء، فصدر حكم محكمة جنوب شرق أمانة العاصمة رقم 1415/28هـ بتاريخ 1995/4/22م قضى بتسليم مبلغ إجمالي ثلاثمائة واثنان وتسعون ألفا وخمسمائة وستة وثلاثون ريال يمني وألف واثنا عشر الف ومائة وواحد وستون دولار، مقابل مرتباته عن الفترة من يونيو 1993م وحتى1994م وفوارق مرتبات عن الفترة من يناير إلى مارس 1993م ومخاسير القضية، وتم تأييد الحكم من قبل محكمة الاستئناف، كما أُقرَ من قبل المحكمة العليا بتاريخ 1997/10/7م، وتم إعلان المؤسسة العامة للكهرباء للتنفيذ اختيارياً بتاريخ2002/12/31م، إلا أنها لم تقم بالتنفيذ خلال المدة القانونية والمحددة بأسبوع، لذا تمت مخاطبة رئيس مجلس الوزراء من قبل المحكمة بتاريخ 2004/9/12م بطلب إلزام المؤسسة بتنفيذ أحكام القضاء، وتمت على ضوء ذلك وبعد مرور ستة أشهر ونصف مخاطبة مدير مكتب رئيس مجلس الوزراء لوزير الكهرباء بتاريخ2005/3/30م بطلب تنفيذ الحكم القضائي ولكن لم تقم الجهة بالتنفيذ، مما دعا المحكمة لمخاطبة محافظ البنك المركزي اليمني بالمذكرة رقم (88) بتاريخ2005/5/14م بطلب حجز المبلغ المحكوم لطالب التنفيذ وتسليمه لمندوبها، وذلك عملاً بنص المادة (487 مرافعات)، فما كان من محافظ البنك المركزي إلا أن اعتذر عن التنفيذ، مستنداً إلى التعميم الصادر من قبل وزير العدل برقم 8 لسنة 2004م والذي تضمن عدم مخاطبة البنك إلا عبر وزارة العدل، وهي إشكالية أخرى تؤدي لا محالة إلى التطويل في تنفيذ أحكام القضاء، إضافة إلى مخالفتها لنص المادة (487 مرافعات) والتي نصت على مخاطبة المحكمة المختصة للبنوك لحجز المبالغ المحكوم بها لطالب التنفيذ، وذلك عند رفض الجهة تنفيذ أحكام القضاء وفي مثل هذه الحالة لا مجال أمام المحكوم له سوى اللجوء إلى الوسائل الجزائية الأخرى التي تمكنه من حمل البنك أو جهة الإدارة على استكمال التنفيذ، وهذا بدوره يؤخر التنفيذ ويلقي بظلاله السيئة على نفسية المحكوم له[5] .

(1) المذكرة التفسيرية لمشروع قانون المرافعات والتنفيذ المدني، المرجع السابق، ص303.
(2) انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، مرجع سابق، ص37 .
(3) ذكره: محمد حطروم: تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في اليمن، المرجع السابق، ص141 .
(4) انظر د/ بدر الجمرة: القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص14.
(5) أشار إلى ذلك د/عبدالحكيم عثمان: دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، المرجع السابق، ص١٩٦و197.

الفرع الرابع
الأخذ بنظام قاضي التنفيذ

إذا كان التنفيذ عملاً قضائياً يتم بمعزل عن السلطة العامة، وهذا هو الأصل، ومع ذلك لا يمكن الاستغناء عن دعم السلطة العامة، خاصة في نطاق أحكام القضاء الإداري كون الحكم صادراً في مواجهة الإدارة إذا ما امتنعت أو عارضت التنفيذ[1].

وإذا كانت السلطة التنفيذية هي المعنية بتنفيذ القانون، فإن تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية الباتة والحائزة على حجية الأمر المقضي به يقع على عاتقها كذلك؛ كونه جزءاً لا يتجزأ من تطبيق القانون وتحقيق مبدأ المشروعية، ومن ثم فإن تنفيذ الأحكام القضائية أياً كان نوعها يقع على عاتق السلطة التنفيذية.

غير إن المشرع اليمني لم يترك الأمر دون تنظيم، إذ أخذ بنظام قاضي التنفيذ، حيث نص قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني في المادة (316) منه على أنه: (أ- يكون في دائرة كل محكمة ابتدائية قاضي للتنفيذ فإذا لم يوجد فيقوم بالتنفيذ رئيس المحكمة. ب- يساعد قاضي التنفيذ عدد من المعاونين المؤهلين تأهيلاً شرعياً وقانونياً يقومون بأعمالهم تحت سلطته).

كما أن القانون جعل تنفيذ الأحكام القضائية من اختصاص المحكمة الابتدائية وفقاً للمادة (317) مرافعات[2].

وتتم إجراءات التنفيذ بواسطة معاوني التنفيذ تحت إشراف قاضي التنفيذ[3]، حيث نصت المادة (320) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني على أن: (يباشر التنفيذ عملياً معاونو التنفيذ وهم ملزمون بإجرائه بناء على أوامر قاضي التنفيذ، فإذا امتنع المعاون أو تقاعس عن القيام بأي إجراء من إجراءات التنفيذ كان لصاحب الشأن أن يرفع أمره بعريضة إلى قاضي التنفيذ).

وعلى ذلك يكون المشرع اليمني أخذ بنظام قاضي التنفيذ وجعل اختصاصه بالتنفيذ اخصاصاً نوعياً، إلا أن من الفقه[4] من يرى أن ما جاء في نهاية الفقرة (أ) من المادة (316) يعد تقويضاً لجوهر هذا النظام، فتلك الفقرة وإن اسندت إلى رئيس المحكمة الابتدائية القيام بمهمة قاضي التنفيذ كاستثناء عندما لا يوجد قاضي تنفيذ في المحكمة، إلا أن ذلك الاستثناء أصبح هو القاعدة، وفي هذه الحالة سيقوم رئيس المحكمة بمهام قاضي التنفيذ إلى جانب مهامه وواجباته الأخرى التي أسندها إليه القانون، وهذا يحول دون تحقيق الهدف المرجو من الأخذ بنظام قاضي التنفيذ، ونظراً لانشغال رئيس المحكمة بالعديد من المهام والواجبات الأخرى، فإن السير في التنفيذ يتسم بالبطء وتحدث في تلك الإجراءات العديد من الأخطاء والمخالفات، إذ يضطر إلى تحديد مواعيد متباعدة لاستكمال السير فيها، أو ممارسة إشراف شكلي على الأعمال والإجراءات التي يقوم بها المعاون، فضلاً عن عدم اكتسابه الخبرة التخصصية في التنفيذ، وبالتالي تتأخر عملية التنفيذ.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع اليمني أسند إلى وزارة الشؤون القانونية مهمة متابعة تنفيذ الأحكام النهائية والأحكام الواجبة النفاذ في نطاق أجهزة السلطة التنفيذية، فقد جاء في المادة (١٤) من قانون قضايا الدولة رقم (٣٠) لسنة 1996م، النص على أن: (تتولى الوزارة متابعة تنفيذ الأحكام النهائية والأحكام الواجبة النفاذ). كما نصت المادة (8) على أنه: (مع عدم الإخلال بأحكام هذا القانون تختص الإدارات القانونية في الجهات المعنية بما يلي:...٤- تمثيل الجهة المعنية في الدعاوى المتعلقة بالقضايا الإدارية.5- مباشرة تمثيل الجهة المعنية أمام الهيئات القضائية المحلية في الدعاوى التي ترفعها الجهة المعنية أو ترفع ضدها المخولة للوزير أو رئيس الجهة).

إلا أن الملاحظ في الواقع العملي اهتمام الوزارة بمتابعة تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح الدولة فحسب، كونها لا تملك سلطة إجبار الجهات الإدارية الأخرى كي تلزمها بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد تلك الجاهات أو الوزارات .

المطلب الثاني
أساليب المشرع الجزائية في مواجهة تراخي الإدارة في تنفيذ الأحكام

قد لا تكفي الوسائل الإجرائية لحمل الإدارة على التنفيذ في بعض الحالات، لذا فقد حدد قانون المرافعات اليمني وسائل إجبار المدين لحملة على التنفيذ المباشر بثلاث وسائل، وهي: الغرامة التهديدية، والحبس التنفيذي، واستعمال القوة، وفق المادة (357) من قانون المرافعات.

وينبغي استبعاد الحبس التنفيذي لاتصافه بالصفة الشخصية، نظراً لطابع الإكراه الذي يحمله، وبالتالي استحالة تطبيقه على جهة الإدارة أو أي شخص اعتباري عام أو خاص[5]، كما يتعذر استعمال القوة ضد الإدارة، فهي من تحتكر استعمال القوة، ولا يتصور أن تستعين بقوتها ضد نفسها[6].

([1]) انظر د/ فيصل شطناوي: الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ، مرجع سابق، ص516.

([2]) نصت المادة (٣١٧) من هذا القانون على أن: "أ- تختص بالتنفيذ المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرتها محل إقامة من عليه الحق أو التي توجد بدائرتها أمواله التي يجري التنفيذ عليها كلها أو بعضها وإذا تعلق التنفيذ ابتداءً بعقار فيكون الاختصاص لمحكمة موقع العقار ويكون الاختصاص للمحكمة الابتدائية التي نظرت النزاع ابتداءً إذا لم يكن المنفذ ضده أموال ظاهرة أو محل إقامة محددة".

([3]) يباشر معاونو التنفيذ إجراءات التنفيذ تحت إشراف قاضي التنفيذ وفقاً للمادة (319) من قانون المرافعات.

([4]) د/ عادل علي النجار: معوقات تنفيذ الأحكام القضائية، المرجع السابق، ص163.

([5]) انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المرجع السابق، ص26، وص35.

([6]) انظر: محمد حطروم: تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في اليمن، المرجع السابق، ص103 .

وإن كان البعض يرى إمكانية استعمال وسيلة القوة لإجبار الإدارة على التنفيذ المباشر، وذلك تحت إشراف قاضي التنفيذ، استناداً إلى أن النص الذي أحال إلى تطبيق وسائل التنفيذ المباشر بما فيها وسيلة القوة قد جاء عاماً ولا يخصص إلا بنص[1].

وعليه فإن الأساليب التي تتناسب مع الإدارة كشخص اعتباري عام تتمثل في: توقيع الغرامة التهديدية على الإدارة المتأخرة على التنفيذ، والحجز على أموال الإدارة وتقسيط المبالغ إذا كانت كبيرة، وأخيراً تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية. وسوف نتناول هذه الأساليب أو الوسائل التي تتناسب مع الإدارة، في ثلاثة فروع وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول
الغرامة التهديدية

تعتبر الغرامة التهديدية وسيلة قانونية في الدول التي أباحتها تشريعيا، وذلك لإكراه المدين وحمله على تنفيذ الالتزام الواقع على عاتقه عيناً متى طلبها الدائن، وصورتها أن يلزم القضاء المدين- وهو في هذا الفرض الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام- بتنفيذ التزامه عيناً في مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع غرامة عن كل يوم أو أسبوع أو شهر عن كل مرة يرتكب فيها عملاً يخل بالتزامه[2].

والقاضي الإداري وهو يقوم بتوقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة لا يعتبر تدخلاً منه ضدها، كما لا يحل محلها، ولا يمس مبدأ الفصل بين السلطات، ولكنه لا يفعل سوى أن يذكر الإدارة بالتزاماتها الأساسية المتمثلة في احترام مضمون حجية الشيء المقضي به مع إلباس هذا التذكير ثوب التحذير الرسمي وهو التهديد بجزء مالي[3] .

وتظهر أهمية الغرامة التهديدية بشكل واضح في جميع الحالات التي لا تكفي فيها الوسائل الأخرى على حمل الإدارة، على تنفيذ الحكم القضائي إذا لم يكن قد سبق الحكم بها، والقاضي لا يلجأ إلى هذه الوسيلة غالباً إلا في الحالات التي تظهر فيها الإدارة عدم رغبتها في تنفيذ هذا الحكم[4].

وقد نص المشرع اليمني على الغرامة التهديدية صراحة باعتبارها إحدى وسائل التنفيذ المباشر، مبرراً ذلك بالتخفيف من الأضرار التي تنتج عن استخدام وسيلتي الحبس والقوة[5].

وتعتبر الغرامة التهديدية من الوسائل والضمانات التي يمكن للقاضي تطبيقها لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهتها.

وتعرف الغرامة التهديدية بأنها: "عقوبة مالية تبعية تتحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير ويصدرها القاضي بقصد ضمان حسن التنفيذ"[6].

وقد نص قانون المرافعات اليمني في المادة (358) على أنه: "إذا لم يقم المنفذ ضده بالتنفيذ خلال فترة الإمهال المحددة في هذا القانون جاز لقاضي التنفيذ أن يصدر قراراً بغرامة مالية للدولة لا تقل عن عشرة آلاف ريال ولا تزيد على ستين ألف ريال وإمهاله مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أيام، وللقاضي سلطة إلغاء الغرامة أو الإبقاء عليها".

ونظراً لكون النص في المادة (358) قد ورد عاماً دون تخصيص أو تقييد، فلم يضع تمييزاً بين القاضي العادي والقاضي الإداري في جواز الحكم بالغرامة التهديدية، فالنص يخاطب جميع الجهات القضائية بما فيها المحاكم الإدارية، كما أنه لا يوجد أي نص يمنع القاضي الإداري من الحكم بها، وبالتالي يمكن تطبيق الغرامة التهديدية وفرضها على الإدارة عند تأخرها أو تقاعسها عن التنفيذ المباشر للأحكام القضائية الصادرة ضدها، شأنها شأن بقيه الأفراد.

وكانّ المُشرع الفرنسي-كما سبق أن بينا- قد قنَّن فرض الغرامة التهديدية كأسلوب ضغطٍ مالي لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في المواد الإدارية ضاد الإدارة بموجب قانون رقم(539-٨٠) الصادر عام ١٩٨٠م، وقد منح هذا القانون الحق للمضرور بالتوجه مباشرةً إلى الموظف المالي المختص للحصول على حقه في التعويض، إذا لم تقم الإدارة بالتنفيذ ضمن المدة المحدّدة لها[7].

ومسلك القانون اليمني يتقارب مع ما قرره المشرع الفرنسي الذي اعتبر الغرامة التهديدية الوسيلة الوحيدة التي يمكن تطبيقها في مواجهة أشخاص القانون العام، غير إن الفرق يكمن في أن الغرامة في فرنسا وسيلة للإجبار على تنفيذ جميع أنواع الأحكام الإدارية، أما في اليمن فهي مقتصرة على الأحكام الإدارية التي تتضمن إلزاماً بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، أما الأحكام التي تتضمن إلزام الإدارة بأداء مبلغ من النقود فيتم تنفيذها بوسائل التنفيذ غير المباشر[8].

([1]) انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المرجع السابق، ص26.

([2]) انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، المرجع السابق، ص28 .

([3]) انظر الأستاذ/ محمد قصري: تنفيذ الأحكام الإدارية "الغرامة التهديدية" و"الحجز"، منشور عبر الانترنت www.majalah.new.ma، - hawassdroit.ibda3.org.

([4]) انظر د/ مازن ليلو راضي: وسائل تنفيذ حكم القضاء، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، العراق، المجلد (12) عدد (12) العام 2012م، ص20.

([5]) انظر: المذكرة التفسيرية لمشروع قانون المرافعات والتنفيذ اليمني، المرجع السابق، ص٢٣٥.

([6]) انظر د/ منصور محمد أحمد: الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضد الإدارة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002م، ص15.

([7]) انظر د/ محمد سعيد الليثي: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص643.

([8]) انظر/ محمد حطروم: تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في اليمن، مرجع سابق، ص105 .

وإن كنا في الحقيقة لم نجد حكماً أو أمراً قضائياً - حد علمنا- صدر من القضاء اليمني تضمن توقيع الغرامة التهديدية ضد جهة إدارية تأخرت أو تقاعست في تنفيذ حكم قضائي صدر ضدها.

وعلى فرض وقوع ذلك، فالملاحظ أن مقدار الغرامة التهديدية مبلغ بسيط وفقا للقيمة الشرائية للريال في الوقت الحالي، وبذلك لا يرقى بها إلى درجة الفاعلية الواجب توافرها في الغرامة كوسيلة للإجبار على التنفيذ وبالذات في مواجهة الإدارة، ولهذا يتعين إعادة تنظيم هذه الوسيلة على ضوء القيمة الشرائية للعملة الوطنية بما يكفل فاعليتها، مع الأخذ بعين الاعتبار التفرقة في تحديد مقدارها بين الشخص الطبيعي والشخص الاعتباري، بحيث يكون مقدار الغرامة المفروضة على الشخص الاعتباري أكبر من تلك التي تفرض على الشخص الطبيعي.

الفرع الثاني

الحجز على أموال الإدارة

أقر قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني رقم (40) لسنة 2002م وتعديلاته جواز الحجز على الحسابات النقدية لجهة الإدارة المعنية بالتنفيذ، باتباع الإجراءات المقررة لحجز المنقول لدى المدين، أو لدى الغير، أو بموجب أمر صرف من قاضي التنفيذ، إذا كان الحق المراد التنفيذ من أجله مرتب أو معاش أو تعويض لموظف[1]، مع ملاحظة لزوم السند التنفيذي الإداري، واتباع مقدمات التنفيذ المقررة لصالح جهة الإدارة، المتضمنة إعلان السند التنفيذي إلى جهة الإدارة المعنية بالتنفيذ وانقضاء مدة (30) يوماً من تاريخه، وإبلاغ رئيس الوزراء بامتناع جهة الإدارة عن التنفيذ ثم انقضاء مدة (45) يوماً من تاريخ هذا الإبلاغ، ويجوز لقاضي التنفيذ استعمال القوة للتنفيذ ضد الإدارة، كما يجوز له الأمر بالغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على التنفيذ[2].

ومن ثم إذا كان المحكوم به على الدولة مالاً معيناً، فإن المادة رقم (487) من قانون المرافعات، قد فصّلت ما يجب اتخاذه حيال عدم قيام الجهة المعنية بالتنفيذ من إجراءات، وهي كالتالي:1-مخاطبة رئيس الوزراء ليأمر بالتنفيذ خلال مدة أقصاها 45 يوماً.2- فإن مضت تلك المدة دون التنفيذ فيصدر قاضي التنفيذ أمره بالتنفيذ طبقاً لهذا القانون، فيحجز على حسابات الجهة المنفذ ضدها لدى البنك المركزي أو أي بنك آخر، أو الحساب الخاص بخزينة الدولة في البنك المركزي.3- فإن كانت المبالغ كبيرة فلقاضي التنفيذ تقسيطها حسب ما يراه مع الزام الجهة بالتعهد رسمياً بتخصيص الأقساط ضمن موازنتها القادمة.

من خلال ما سبق نجد أن قاضي التنفيذ يطبق في مجال أحكام التعويض القواعد العامة لطرق وإجراءات التنفيذ، كما أشارت إليها المادة (487) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني، حيث نصت بقولها: "أ-تتبع القواعد العامة في تنفيذ الحكم الصادر على الدولة من حيث الشروط والإجراءات...".

مع مراعاة مبدأ الحظر الذي يقضي بعدم جواز التنفيذ على الأموال المملوكة للدولة والمخصصة للمنفعة العامة، وكذا الأدوات والمنشئات والآلات والمهمات المخصصة للمرافق العامة، سواءً كانت تديرها الدولة بنفسها، أو كانت تعهد باستغلالها إلى شخص آخر طبيعي أو اعتباري [3].

ولكن قد يكون للإدارة أموالاً خاصة غير مُخصصة للمنفعة العامة أو المرفق العام، وإنما تملكها الإدارة أو اشخاصها الاعتبارية ملكية خاصة كأي ملكية تعود لفردٍ عادي، ويتم التصرف بها مثل تصرف الأفراد العاديين في أموالهم الخاصة، فهنا يجب التنويه بأن قاعدة حظر التنفيذ لا تسري عليها وإن كانت في النهاية تصب في المصلحة العامة بشكل غير مباشر من خلال عوائدها على الخزينة[4].

وقد جاء في الأعمال التحضيرية لمشروع تعديل قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني أن التنفيذ على أموال الإدارة يأتي استثناء من الأصل العام الذي لا يجيز اتخاذ إجراءات التنفيذ على أموال الدولة، وبررت ذلك بأنه يهدف لمعالجة السلوك غير القانوني لبعض الجهات الإدارية في الدولة، وأن امتناع الإدارة عن التنفيذ يؤدي إلى انتهاك الشرعية القانونية وسيادة الظلم والفوضى[5] .

ولكن يلاحظ في الواقع العملي أن قاضي التنفيذ يقف عاجزاً عن تنفيذ الحكم في كثير من الحالات، إذ لا يستطيع الحجز على حسابات الجهة الإدارية المنفذ ضدها بحجة عدم وجود رصيد في البنك المركزي يسمح بخصم المبلغ المطلوب الحجز عليه لدى هذه الجهة.

كما نصت المادة (487/ د) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني على أنه: (إذا كانت المبالغ المحكوم بها على الدولة كبيرة جاز لقاضي التنفيذ تقسيطها على النحو الذي يراه مع إلزام الجهة المعنية المنفذ ضدها بالتعهد رسمياً بتخصيص الأقساط ضمن موازنتها القادمة).

ولكن ما يؤخذ على المشرع هو عدم وضعه عقوبات لمواجهة عدم احترام جهة الإدارة لذلك التعهد، كما أنه لم يضع ضمانات كافية تكفل إدراج مبالغ الأقساط ضمن موازنة الجهة المنفذ ضدها.

([1]) المادة (488) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني.
([2]) المادة (357) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني.
([3]) الفقرتان (١٠-11) من المادة (350) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني.
([4]) انظر د/ حسني سعد عبدالواحد: تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص٣20.
([5]) المذكرة التفسيرية لمشروع قانون المرافعات والتنفيذ اليمني، المرجع السابق، ص٣٠٣.

كما أن النص يشوبه الغموض على نحو قد يسهم في إساءة تطبيقه، وبالتالي في تأخير التنفيذ، إذ لم يتضمن معياراً واضحاً يتحدد على ضوئه متى تكون المبالغ المحكوم بها مبالغ كبيرة؟.

كما أن النص لم يحدد طريقة واضحة لكيفية تقسيط تلك المبالغ، ومن ثم يخضع تقدير ذلك لسلطة قاضي التنفيذ[1].

وتأسيساً على ما سبق نلحظ أن هذا الاستثناء لا يقوم على أساس أو مبرر منطقي، فما هو مبرر جواز تقسيط المبالغ المحكوم بها على الإدارة، ذلك أنها أكثر ملاءة ويساراً من الأفراد، فلماذا تتمتع الدولة بامتيازات عندما تكون هي المدين وعندما تكون هي الدائن، وبذلك يكون هذا الاستثناء سبباً من الأسباب التي تؤخر التنفيذ وتسهم في الحد من فعالية وعدالة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة.

الفرع الثالث

تجريم الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية

يعد امتناع الموظف العام عن تنفيذ حكم قضائي جريمة يعاقب عليها القانون، ولذا تقرر معظم التشريعات المسئولية الجنائية بسبب رفض تنفيذ الأحكام، وهو ما سار عليه التشريع اليمني، وقد جرم المشرع اليمني فعل الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في قانون الجرائم والعقوبات، وفي قانون المرافعات والتنفيذ المدني، وكذلك في عدد من القوانين الأخرى[2].

وقد ورد في قانون الجرائم والعقوبات رقم(12) لسنة1994م تجريم من استخدم سلطة الوظيفة العامة في رفض أو الامتناع عن تنفيذ الأحكام في الباب الرابع تحت عنوان (عرقلة سير العمل)، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (165) منه على أنه: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بالغرامة: 1- كل موظف عام استعمل سلطة وظيفته في تعطيل القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو في رفض تنفيذ الأوامر والأحكام الصادرة من محكمة أو أي جهة مختصة أو امتنع عمداً عن تنفيذ شيء مما ذكر يدخل تنفيذه في اختصاصه 2-.... ".

كما نصت المادة (٥٤) من قانون الجرائم والعقوبات العسكرية رقم (٢١) لسنة ١٩٩٨م على أنه: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على خمس سنوات كل شخص استعمل سلطة وظيفته في تعطيل القوانين أو اللوائح أو الأنظمة السارية أو رفض تنفيذ الأوامر والأحكام الصادرة من المحكمة أو جهة مختصة أو امتنع عمدا تنفيذ شيء مما ذكر يدخل تنفيذه في اختصاصه".

وجاء في قانون المرافعات والتنفيذ المدني، نص المادة (489) منه على أنه: (يعاقب كل من اعترض أو عرقل تنفيذ أي حكم صدر ضد الدولة بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين).

ويرى بعض الفقه أن هذه العقوبة يختص بتطبيقها قاضي التنفيذ[3]، باعتبار أن نص التجريم ورد في قانون المرافعات والتنفيذ المدني، وذلك قياساً على العقوبة المقررة على عرقلة سير التنفيذ الجبري[4].

كما ورد أيضاً النص في المادة (147/أ) من قانون ضرائب الدخل رقم (17) لسنة2010م على أنه: (مع عدم الإخلال بأية عقوبة إدارية يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تقل عن مليون ريال ولا تزيد عن عشرة مليون ريال، أي من موظفي الإدارة الضريبية له شأن في حصر وربط وتحصيل الضريبة عند ثبوت ارتكابه لأي من الجرائم التالية:...3-استغل سلطة وظيفته في تعطيل القوانين واللوائح والأنظمة الضريبية النافذة، أو رفض بدون وجه حق تنفيذ القرارات والأحكام القضائية الواجبة التطبيق).

وعليه فإن المسؤولية الجنائية تعد من أقوى الوسائل في مجال العمل على احترام تنفيذ الأحكام القضائية للموظف الممتنع عن التنفيذ، حيث يترتب على انعقاد هذه المسؤولية فقدانه حريته وعزله من وظيفته، ولا شك أن ذلك يحمل الموظف على الاحترام الكامل للأحكام القضائية، والمسارعة إلى تنفيذها[5].

فالموظف الذي يمتنع أو يهمل تنفيذ حكم قضائي يكون قد خرج حدود وظيفته، ويكون بذلك قد ارتكب خطأ شخصياً يسأل عنه مدنياً وجنائياً، وتقوم جريمة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي متى توافرت أركان الجريمة[6].

([1]) انظر د/ عادل النجار: معوقات تنفيذ الأحكام القضائية، المرجع السابق، ص252.

([2]) نلاحظ في مصر أن رجل الإدارة الذي يمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي يتعرض لجزاء جنائي وآخر مدني، فأما الجزاء الجنائي فهو ما نصت عليه المادة (123) من قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937م وتعديلاته بقولها: (يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو بوقف تنفيذ حكم صادر من المحكمة أو من أي جهة مختصة، كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمدًا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر، إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف)، أما الجزاء المدني فيتمثل في التعويض الذي يلتزم به الموظف الذي يمتنع دون مبرر عن تنفيذ الحكم، مما يعتبر خطًا شخصيا يستوجب المسئولية.

([3]) د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، مرجع سابق، ص90 .

([4]) تنص المادة (٤٢٤) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني على أنه: "مع عدم الإخلال بما نص عليه قانون الجرائم والعقوبات يجوز لقاضي التنفيذ الأمر بحبس أي من الحائز أو المحجوز عليه أو المحجوز لديه أو الحارس القضائي إذا قام أي منهم بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة التنفيذ مدة لا تتجاوز ستة أشهر".

([5]) د/ فيصل شطناوي: الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ، المرجع السابق، ص514.

([6]) د/ مصطفي أبو زيد فهمي: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 1971م، ص46-50.

وعلى الرغم من ذلك فقد ذهبت بعض الآراء الفقهية إلى القول بأن التراخي والتأخير في التنفيذ لا يعتبر امتناعا عن التنفيذ، لعدم توفر القصد الجنائي لدى الموظف المختص، فالتأخير- وفقا لهذا الرأي - لا يدخل في معنى الامتناع العمدي عن التنفيذ، وبالتالي لا تقع مسئوليته على الموظف الممتنع إذا ما قام بتنفيذ الحكم بعد رفع الدعوى الجنائية[1].

واستناداً إلى نص المادتين (1/165) من قانون العقوبات، و(489) من قانون المرافعات فقد طبق القضاء اليمني تلك الجزاءات في العديد من الحالات التي تراخت فيها الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها. ومن ذلك على سبيل المثال:

- أصدرت المحكمة التجارية الابتدائية بأمانة العاصمة في2006/4/4م قراراً بإحالة رئيس مجلس إدارة بنك التسليف للإسكان ومديره العام إلى النيابة العامة لمباشرة التحقيق معهما؛ لامتناعهما عن تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة التجارية بالأمانة رقم(49) لسنة 1416هـ، والمؤيد من جميع درجات التقاضي. وكانت المحكمة قد خاطبت رئيس مجلس الوزراء والبنك المركزي اليمني لحث بنك التسليف للإسكان على التنفيذ بخصم المبلغ، لكن دون جدوى؛ مما يدل على تمرد رئيس مجلس إدارة بنك التسليف ومدير عام البنك على أحكام وقرارات القضاء وعدم احترامهما لها[2].

- مذكرة محكمة شمال أمانة العاصمة إلى محافظ البنك المركزي اليمني[3]، عندما أبطأ في تنفيذ القرار القضائي الصادر عن محكمة شمال الأمانة رقم(95) الصادر بتاريخ2011/1/24م بالتنفيذ الجبري ضد وزارة التربية والتعليم (المنفذ ضدها) والذي جاء فيه: رداً على مذكرتكم إلينا برقم(9372) بتاريخ2012/10/13م، تحت توقيع مدير عام الشؤون القانونية والتي فاجأتنا بالامتناع عن تنفيذ الأمر القضائي رقم(224) بتاريخ2012/9/24م الصادر من المحكمة إليكم، وتضمنت مذكرتكم أعذاراً ومبررات واهية لا أساس لها ولا سند بالمخالفة لأحكام المواد(487-488) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني النافذ الذي أوجب المشرع فيهما عليكم حصراً التنفيذ، كما أن هذا التصرف بعدم تنفيذ الأحكام والأوامر القضائية أو عرقلتها يعد جريمة يعاقب عليها قانون الجرائم والعقوبات اليمني بالمادة(1/165).

وعلى الرغم من إقرار المشرع اليمني لتطبيق المسئولية الجنائية على الموظف الممتنع عن التنفيذ، فإننا نتفق مع من يرى أن هذه المسئولية معطلة عن التنفيذ من قبل القاضي اليمني، نظراً لأنه ما يزال يهاب الإرادة السياسية، ويحجم عن تطبيق هذه المسئولية على اعتبار أن معظم من يقوم بتعطيل تنفيذ الأحكام الإدارية هم من كبار المسئولين في الدولة، ومن خلال النزول الميداني لصاحب الرأي إلى معظم محاكم الجمهورية، خلص إلى أنه منذ قيام الوحدة اليمنية عام1990م، لم يتم تطبيق هذه المسئولية إلا مرة واحدة فقط[4].

وفي حكم آخر امتنع مكتب الصحة بأمانة العاصمة صنعاء عن تنفيذ حكم محكمة المخالفات، بمنح ترخيص فتح صيدليه، فما كان من رئيس المحكمة إلا أن قام بتوجيه وكيل النيابة المختصة بطلب مدير عام مكتب الصحة والتحقيق معه، لعدم قيامه بمنح الترخيص المذكور، واتخاذ الإجراءات القانونية ضده باعتباره ممتنعا عن تنفيذ الأحكام القضائية[5]

وعلى الرغم من أن تجريم الامتناع أو إعاقة تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة يعد ضمانة قوية لتنفيذ تلك الأحكام، إلا أن تفعيل وتطبيق هذه الضمانة، بمساءلة الموظف الممتنع جنائياً، محاط بعدة قيود إجرائية قد تحول دون تطبيق الجزاء المنصوص عليه، وبذلك تقلل من أهميتها[6]، ومن تلك القيود ما يأتي[7]:

1-إقامة المسؤولية الجنائية على الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي تتطلب رفع دعوى بإجراءات جديدة، تستلزم بالضرورة وقتاً للفصل فيها، وبالتالي يتأخر التنفيذ حتى يتم الفصل في الدعوى الجنائية والذي قد يؤدي إلى إلحاق ضرر جسيم بطالب التنفيذ لا يمكن جبره، أو إلى انتفاء الغاية من التنفيذ، كما في حالات التنفيذ المعجل، عندئذ لا جدوى من ثبوت المسؤولية الجنائية للموظف الذي رفض أو امتنع عن تنفيذ الحكم.

2-لا يجيز القانون اليمني رفع الدعوى الجزائية على موظف عام لجريمة وقعت منه أثناء تأديته وظيفته أو بسببها، إلا بإذن مسبق من النائب العام أو ممن يفوض بذلك من المحامين أو رؤساء النيابة وفقاً للمادة (26) من قانون الإجراءات الجزائية.

([1]) انظر د/ عبد الرقيب علي صغير: إشكالية عدم تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة في اليمن، المرجع السابق، ص200.

([2]) تم تحرير مذكرة إلى نيابة جنوب شرق الأمانة بتاريخ 2006/4/9م من قبل المحكمة التجارية الابتدائية بالأمانة للتحقيق مع رئيس مجلس الإدارة والمدير العام لبنك التسليف للإسكان بشأن امتناعهما وتعنتهما في رفض تنفيذ الأحكام القضائية الباتة، وذلك في القضية التنفيذية للحكم الصادر من المحكمة التجارية بالأمانة برقم (49) لسنة 1416هـ. أشار إليه د/ عبدالوهاب الوشلي: النظام القانوني لتنفيذ الأحكام الإدارية في اليمن، المرجع السابق، ص77-78.

([3]) القرار القضائي الصادر عن محكمة شمال الأمانة رقم (95) وتاريخ2011/1/24م بالتنفيذ الجبري ضد وزارة التربية والتعليم. أشار إليه د/ عبدالوهاب الوشلي: النظام القانوني لتنفيذ الأحكام الإدارية في اليمن، المرجع السابق، ص78.

([4]) وذلك من قبل محكمة الحوطة الابتدائية بمحافظة لحج في جنوب اليمن، حيث عوقب كل من مدير عام مكتب الصحة بمحافظة لحج، ومدير عام فرع البنك المركزي بمحافظة لحج جنائيا بموجب حكم محكمة الحوطة الابتدائية رقم (20- ب) لسنة 1423ه الموافق 1999/2/6م بتهمة رفضهما تنفيذ الأحكام القضائية. انظر د/ عبد الرقيب علي صغير: إشكالية عدم تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة في اليمن "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص212.

([5]) أشار إليه د/ عبد الرقيب علي صغير: إشكالية عدم تنفيذ الاحكام الادارية الصادرة ضد الادارة في اليمن، مرجع سابق، ص213.

([6]) د/محمد باهي أبو يونس: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص37.

([7]) د/ عادل علي النجار: معوقات تنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص257.

3-تحول الحصانة البرلمانية دون إقامة الدعوى الجزائية إذا كان الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم القضائي وزيراً وفي ذات الوقت عضواً في مجلس النواب -حيث أجاز الدستور اليمني الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الوزراء وفق المادة(80) من الدستور، حيث يتعين لرفع الدعوى الجنائية ضد عضو مجلس النواب الحصول أولاً على إذن من المجلس.

جدير بالذكر أن ما قرره المشرع من عقوبة على الموظف الممتنع عن التنفيذ لا يخل بحق المحكوم له في مطالبة الدولة بالتعويض، نتيجة لامتناع جهة الإدارة عن التنفيذ طبقاً للقواعد العامة[1].

لكل ما تقدم يمكننا القول إن قيام المسؤولية يعد تهديداً واضحاً للإدارة الممتنعة عن التنفيذ، ومن ثم فهي من بين الوسائل التي يمكن من خلالها إجبار الإدارة على التنفيذ، أو بعبارة أكثر دقة تعد وسيلة علاجية لامتناع الادارة عن التنفيذ، على اعتبار أنها تثار عقب قيام الإدارة بالامتناع عن التنفيذ، وليست وسيلة إجبار مباشر تترادف مع صدور الحكم لصالح المحكوم له، إلا أن التهديد باستخدام دعاوى المسؤولية قد يكون له بعض الأثر في عملية إكراه الإدارة على التنفيذ، خاصة إذا ضمن المشرع في القانون نصاً صريحاً يحمل الموظف الممتنع عن التنفيذ بدون سبب مشروع المسؤولية الشخصية.

ولكن مع انعدام وجود القاعدة التشريعية والاجتهادات القضائية في بلادنا يبقى تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية خاضعاً لإرادة الإدارة ولرغبتها، حيث توجد الكثير من الأحكام التي تفصل بين تاريخ صدورها وبين تنفيذها سنوات طويلة.

وفي سبيل ذلك، بذل كل من الفقه والقضاء الإداري محاولات كثيرة لتزويد القاضي الإداري بوسائل فعّالة لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها وبالذات أحكام الإلغاء، وتمخّضت هذه المحاولات عن إيجاد بعض الوسائل تمثلت في منح القاضي الإداري سلطة إدارة حكم بإلغاء القرار السلبي الصادر بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء، وتحميل الإدارة وموظفيها مسؤولية مدنية وجنائية عن تعطيل تنفيذ أحكام القضاء، ذلك أن امتناع الإدارة عن التنفيذ، سواء كان صراحة في شكل قرار إيجابي بالامتناع، أم اتخذت قراراً سلبياً بالامتناع عن التنفيذ، فإن امتناعها يشكل تجاوزاً للسلطة، الأمر الذي يتيح لصاحب الشأن الطعن في قراراها أمام القضاء، وذلك بتحريك دعوى إلغاء ضد الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم القضائي، ولا تختلف الدعوى بطلب إلغاء قرار الإدارة بالامتناع لا تختلف في هذا الشأن عن دعوى إلغاء أي قرار إداري[2].

([1]) انظر د/ نجيب الجبلي: الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة، مرجع سابق، ص93 .

([2]) انظر د/ نواف سالم كنعان: المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص280 وما بعدها.

الخاتمة :

بعد الانتهاء من هذه الدراسة توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات نجملها على النحو الآتي:

أولاً - النتائج:

1. بينت الدراسة أن تراخي الإدارة في تنفيذ الحكم القضائي يؤدي إلى فقدان الحكم لأهميته العملية وتلاشي الفائدة منه، إضافة إلى أنه يشكل اعتداء على القانون ويزعزع ثقة الناس في الحصول على حقوقهم بواسطة القانون، وان التراخي في التنفيذ لا يقل خطورة عن الامتناع الصريح من حيث النتيجة.
2. توصلت الدراسة إلى أن الإدارة قد تستعمل عدة اساليب ومبررات لتأخير تنفيذ الحكم الصادر ضدها، وذلك عند سوء نيتها، فقد تلجأ الإدارة إلى الطعن في الحكم أو الاحتجاج بوجود إشكاليات في التنفيذ أو بأن الحكم يهدد النظام العام، الأمر الذي يصيب المحكوم لصالحه باليأس في الحصول على حقه المتمثل في تنفيذ الحكم .
3. تبين من خلال الدراسة أن أبرز المبررات التي تتذرع بها الإدارة لتأخير تنفيذ أحكام التعويض الصادرة ضدها هو عدم وجود اعتمادات مالية لازمة لتنفيذ هذه الأحكام، وضعف الموارد الاقتصادية والمالية لبعض الجهات الإدارية، الأمر الذي يستتبعه تأخير التنفيذ لمدد غير معلومة حتى يتم توفيرها.
4. بينت الدراسة أنه إذا كان من الضروري أن تُعطى الإدارة فسحة من الوقت لترتب فيها الأوضاع التي سيتناولها تنفيذ الحكم- خاصة إذا كان الحكم صادراً بالإلغاء- فإن ذلك مشروط بعدم التأخر إلى ما لا نهاية، بل يتعين أن تقرر الإدارة التنفيذ في مدة معقولة.
5. أوضحت الدراسة أن بعض التشريعات – لتفادي تباطؤ الإدارة في التنفيذ- لجأت إلى تحديد الأجل الأقصى الذي يجب على الإدارة احترامه، وعدم تجاوزه للتنفيذ، كما هو الشأن بالنسبة للمشرعين الفرنسي(خلال ستة أشهر) واليمني (خلال خمسة وسبعين يوما).
6. أوضحت الدراسة أن قانون المرافعات والتنفيذ المدني يعتبر الشريعة العامة للتقاضي في المواد الإدارية والمدنية والتجارية في اليمن، وقد اكتفى المشرع اليمني بالإحالة العامة إلى القواعد العامة فيما يخص الشروط والإجراءات المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة.
7. على الرغم من أن المشرع اليمني قد أفرد في قانون المرافعات والتنفيذ المدني باباً مستقلاً تحت عنوان (تنفيذ الأحكام وما في حكمها ضد الدولة)، إلا أنه اقتصر على تنظيم قواعد تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة على الإدارة بالتعويض الإدارية فقط، حيث أجاز للقاضي الحجز على أموال الدولة، ولكنه لم يشتمل على أي قاعدة خاصة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية، كما يعاب على هذا التنظيم الاختصار الشديد والاكتفاء بالإحالة إلى القواعد العامة في أغلب أحكامه، كما أن القواعد القانونية الواردة في هذا القانون ليست كافية لتنظيم كل ما يتعلق بتنفيذ الأحكام الإدارية، من حيث الشروط، والإجراءات، والوسائل، والالتزامات، وقواعد الوفاء.
8. كشفت الدراسة تميز المشرع اليمني بإقراره للتنفيذ الجبري على الإدارة خلافاً للمبدأ الذي يقضي بانعدام طرق التنفيذ الجبري ضد الإدارة، ورغم أن قانون المرافعات والتنفيذ المدني قد حدد وسائل التنفيذ الجبري للأحكام إلا أنه لم يتضمن شروطها وإجراءاتها بشكل مفصل.
9. كشفت الدراسة أن القاضي اليمني لم يتأثر بمبدأ الحظر المفروض على القاضي الإداري في الأنظمة المقارنة، حيث انفرد المشرع اليمني في النص على منح القاضي اليمني سلطة الأمر والحلول محل الإدارة، متميزا بذلك عن سائر التشريعات المقارنة، التي لم يعترف فيها المشرع بحق القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة.
10. كشفت الدراسة أن المشرع اليمني خالف التشريعات المقارنة في دول القضاء المزدوج عندما أقر إيقاف تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية عند الطعن في الحكم بالنقض، مع أن المبدأ الذي استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين يقضي بأن الطعن في الحكم الإداري لا يوقف تنفيذه، وقد تستغل الإدارة ذلك بالسعي إلى تعطيل تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وتأخير تنفيذها، وهو الأمر الذي قد يفقد الحكم غايته ويفوت الثمرة المرجوة منه.
11. خلصت الدراسة إلى أن مدة التنفيذ الاختياري التي حددها المشرع اليمني لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة (وهي 75 يوماً) تعتبر مدة طويلة، فقد حدد المشرع مدة (30 يوماً) كحد أقصى تلتزم فيه الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي الإداري من تاريخ إعلانها بالحكم، ثم (45 يوماً) من تاريخ إعلان رئيس الوزراء، ولاشك في أن استغراق التنفيذ هذه الفترة الزمنية الطويلة يحمل المحكوم له نفقات كبيرة وغير قانونية بما يولد الشعور بالظلم ويهز الثقة بالقضاء.
12. كشفت الدراسة أن النظام القانوني اليمني لا يزال يحصر سلطة القاضي الإداري أمام الإدارة في إلغاء القرار الإداري وبيان مدى مشروعيته ووقف تنفيذه والتعويض عن القرار المعيب، دون أن يتعداها إلى التدخل في أعمالها بتوجيه الأوامر إليها بإلزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عنه.
13. توصلت الدراسة إلى أن تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء ما زال يمثل إشكالية كبيرة أمام الأفراد أو الموظفين المحكوم لصالحهم بإلغاء القرارات غير المشروعة لعدم وجود أساليب لإكراه الإدارة وإجبارها على التنفيذ، كما هو الحال في أحكام التعويض.
14. بينت الدراسة أن المشرع اليمني في المادة (488) من قانون المرافعات حاول التغلب على إشكالية تنفيذ أحكام الإلغاء من خلال اعتبار الموظف الذي صدر الحكم لصالحه معاداً إلى عمله بدرجته وكافة حقوقه من تاريخ اعتبار الحكم سنداً تنفيذياً، وأعطى لقاضي التنفيذ سلطة الأمر بصرف كافة مستحقات الموظف من الحسابات الخاصة في البنك المركزي

للجهة الإدارية المنفذ ضدها، واعتبر الأمر الصادر من قاضي التنفيذ بصرف راتب أو معاش أو تعويض لموظف عملاً قضائياً يلزم جهة الإدارة والبنك المركزي بمثابة الشيك الصادر من جهة الإدارة بالدفع، ولو كان مخالفاً لقواعد الصرف في القانون المالي، غير إن قاضي التنفيذ يجد صعوبة بالغة في إصدار هذه الأوامر وتنفيذها، لأن مهمة الصرف تحتاج إلى إجراءات مالية وفنية، يقوم بها محاسبون متخصصون ترتبط في الأساس بأصول وميزانية الجهة المحكوم عليها.

15. توصلت الدراسة إلى أن المشرع اليمني بالنسبة لأحكام التعويض الصادرة ضد الإدارة قد استطاع إرغامها إلى حد كبير على تنفيذ الأحكام، وذلك من خلال الحجز على الحسابات النقدية للإدارة في البنك المركزي أو أي بنك آخر، والحلول محل الإدارة الممتنعة، وصرف المبالغ النقدية المحكوم بها بموجب أمر من قاضي التنفيذ إلى البنك، كما أجاز المشرع الحجز على الحسابات النقدية لدى الغير، وكذا الحسابات النقدية لدى الإدارة نفسها، غير إن هذا الأسلوب يبقى عديم الجدوى في حالة عدم توفر أموال للإدارة في البنك المركزي، أو في حالة رفض البنك المركزي الحجز على أموال الجهة الإدارية الممتنعة عن التنفيذ.
16. أوضحت الدراسة أن مسؤولية الإدارة التي قد تتقرر نتيجة امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي تبقى عديمة الجدوى وذات قيمة محدودة، ما دام أنها لا تتقرر إلا بموجب حكم قضائي يبحث بدوره عن وسيلة تكفل تنفيذه.
17. بينت الدراسة أن المشرع اليمني أقر تطبيق المسئولية الجنائية على الموظف الممتنع عن التنفيذ، وفقا لنص المادة (165) من قانون العقوبات اليمني، ولكن في الواقع لم يجد مجالاً للتطبيق لوجود العديد من المعوقات التي تحول دون تطبيق ذلك.

ثانياً – أهم التوصيات:

1. توصي الدراسة المشرع اليمني بفصل إجراءات الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية وذلك بإصدار قانون مستقل عن قانون المرافعات والتنفيذ المدني ينظم التقاضي في المنازعات الإدارية، خاصة في ظل وجود محاكم إدارية تعتبر نواة لإنشاء قضاء إداري في المستقبل القريب، على أن يتضمن هذا القانون إجراءات تنفيذ الأحكام الإدارية مع مراعاة عدم تعميم وسائل التنفيذ الجبري المعمول بها في القانون الخاص نظراً لمحدودية فعاليتها أو لاستحالة تطبيقها على الإدارة.
2. توصي الدراسة المشرع بتحديد الحالات الخاصة المسموح بها للإدارة في التأخر عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها دون تحميلها المسؤولية عن ذلك، والاكتفاء بمنح تعويض للمحكوم لصالحه، وذلك عندما يكون مرد ذلك التأخر الاعتبارات المتعلقة بمسائل سير المرافق العامة وما يصاحبها من تعقيدات ومراسلات إدارية، كونها لا تعد في حقيقتها تقاعساً أو تعطيلاً للتنفيذ.
3. توصي الدراسة المشرع بمنح القاضي الإداري سلطة تقديرية في تحديد المدة اللازمة لتنفيذ حسب كل حالة على حدة مع تسبيب ذلك، وكذا في خفض أو رفع مبلغ الغرامة التهديدية لفرض هيبته على الإدارة لإخضاعها لحكم القانون، وما يحتمه عليها مبدأ المشروعية، واسترجاع الحقوق منها، وهذا لن يتحقق مالم يكن للقاضي الإداري من الوسائل ما يمكنه من تحقيق هذا الهدف، الذي لا معنى لقضائه من دون تطبيق هذه الوسائل لتنفيذ الحكم.
4. توصي الدراسة بمنح القاضي سلطة توجيه الأوامر للإدارة، ذلك تقييد لفرض احترام القانون على الإدارة، وتنفيذ ما يصدره من أحكام ضدها لضمان إعلاء مبدأ المشروعية، والتخفيف من حدة مشكلة عدم تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضد الجهات الإدارية ولمواجهة الحالات التي تلجأ فيها الإدارة إلى إشكاليات التنفيذ إذا ظهر تعسف الإدارة وسوء نيتها في تنفيذ هذه الأحكام .
5. توصي الدراسة بضرورة معالجة مشكلة عدم تنفيذ أحكام القضاء الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، من خلال فرض غرامات تهديدية على الإدارة يقدرها القاضي بحسب كل حالة، على بأن يؤول التعويض النهائي الناتج عن الغرامة إلى المحكوم له وليس للدولة، والنص صراحة على تنفيذ هذا التعويض بوسيلة الحجز على حسابات الإدارة. .
6. توصي الدراسة بضرورة إدراج بند في ميزانيات الوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة بخصوص تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، حتى يتحقق الهدف المرجو من منح القاضي سلطة الأمر بالحجز والصرف من ميزانية الجهة المماطلة في التنفيذ، وتكون له فاعلية ملموسة تبعث الثقة لدى المحكوم لصالحهم.
7. توصي الدراسة بتعديل نص المادة (294) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني، وذلك بإزالة الاثر الموقف للتنفيذ بمجرد الطعن بالنقض في الأحكام القضائية الإدارية، بحيث يسمح بتنفيذ الأحكام الحائزة لقوة الشيء المقضي به بمجرد اكتسابها للحجية حتى يضمن لها الفعالية والجدوى.
8. تقترح الدراسة تخصيص قاضي تنفيذ مستقل يتولى تنفيذ الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية، بحيث تمنح له سلطة فعلية في تنفيذ الأحكام، وتوكل إليه مهمة الرقابة والإشراف على مختلف إجراءات التنفيذ ومراقبة القائمين به والبت في منازعاته.
9. توصي الدراسة بالنص صراحة على وسائل التنفيذ الجبري للأحكام الإدارية على وجه التحديد، بما يتناسب مع طبيعة هذه الأحكام وطبيعة الإدارة بأن تكون جميعها وسائل غير مباشرة، فتحدد وسيلة الغرامة التهديدية لتنفيذ

أحكام الإلغاء والأحكام المتضمنة التزامات عينية، وتحدد وسيلة الحجز على حسابات الإدارة لتنفيذ الأحكام المتضمنة أداء مالي بوجه عام، وتحدد وسيلة الأمر المباشر بالصرف لتنفيذ الأحكام المتضمنة إلزام الإدارة بأداء مرتب أو معاش لموظف عام.

10. توصي الدراسة بإدراج موضوع تنفيذ الأحكام الإدارية ضمن المناهج الدراسية للمعهد العالي للقضاء، أو أن يضاف في إطار مقررات التنفيذ الجبري، كما نقترح أن يتم ادراجه بشكل مفصل في إطار مقررات القانون الإداري باعتباره من الموضوعات الرئيسية في القضاء الإداري.
11. توصي الدراسة بضرورة بتخصيص قضاة للمحاكم الإدارية وإفراد منهج مكثف خاص بهم ضمن منهج في المعهد العالي للقضاء لضمان كفاءة أدائهم وجودة الأحكام.
12. توصي الدراسة المشرع بضرورة النص صراحة على المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ بدون سبب مشروع.

قائمة المراجع:

أولاً – الكتب:

1. **د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين:** الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، 2010م.
2. **القاضي/ جهاد صفا:** أبحاث في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2009م.
3. **جورج فودال وبيار دلفولفيه:** القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع-لبنان بيروت، الطبعة الأولى 2001م .
4. **د/ حسين حميدة عبدالله**: المسؤولية الجنائية للموظف العام للامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 2010م .
5. **د/ حسني سعد عبد الواحد:** تنفيذ أحكام القضاء الاداري، مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة،1984م .
6. **د/ خالد عمر عبد الله باجنيد:** القضاء الإداري" الدعوى الإدارية وخصوصية بنيان الاجراءات القضائية وغير القضائية"، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، سلسلة الكتاب الجامعي، الطبعة الأولى 2014م .
7. **د/ سليمان محمد الطماوي**:
   - الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي القاهرة، 1974م
   - القضاء الإداري، (الكتاب الأول)، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، دون تاريخ النشر.
   - مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1953م.
8. **د/ طعيمة الجرف:** مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة 1976م.
9. **د/ عبدالله طلبه:** القانون الإداري، الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، دمشق 1980م.
10. **د/ عادل علي محمد النجار:** معوقات تنفيذ الأحكام القضائية (دراسة تحليلية مقارنة لمظاهر وآثار وأسباب عدم فعالية تنفيذ الأحكام القضائية في الجمهورية اليمنية)، مركز ومكتبة الصادق، صنعاء 2018م.
11. **د/عبدالحكيم عبدالسلام عبدالله عثمان:** دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، رسالة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب، 2005م.
12. **د/ عبد الملك عبدالله الجنداري:**
    - منازعات التنفيذ الجبري، الدليل القضائي، إصدارات وزارة العدل، الجمهورية اليمنية-بلا تاريخ نشر.
    - دراسات في الشأن القضائي والتشريعي، إصدارات وزارة العدل، الجمهورية اليمنية1440ه-2019م.
13. **د/ علي علي صالح المصري:**
    - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، (دراسة مقارنة وتطبيقية) الطبعة الأولى 1433هـ/ 2012م.
    - موسوعة القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين الأنظمة (الإسلامي والوضعي واليمني)، مكتبة الصاق ومكتبة خالد بن الوليد، الطبعة الأولى 2019م.
14. **د/ ماجد راغب الحلو**: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1995م.
15. **د/ محمد باهي أبو يونس**: الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2001م.
16. **د/ محمد أحمد علي المخلافي:** احترام فكرة القضاء الحديث، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، اليمن 2000م.
17. **د/ مصطفي أبو زيد فهمي:** القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر1971م.
18. **د/ مطيع علي حمود جبي**: القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة ومركز الصادق، صنعاء، الطبعة الخامسة 2023م.

19. **د/ منصور محمد أحمد:** الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002م.
20. **د/ ميسون جريس الأعرج:** آثار حكم إلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل، الأردن 2013م .
21. **د/ نجيب أحمد عبدالله الجبلي:**
- الإجراءات الخاصة للتنفيذ الجبري ضد الإدارة "دراسة لقانون التنفيذ الجبري اليمني"، المكتب الجامعي الحديث، الأزرايطة- الإسكندرية – مصر، ٢٠٠٦م.
- قانون التنفيذ الجبري في المسائل المدنية والتجارية، مكتبة الصادق، صنعاء- الطبعة السادسة 2010م.

ثانياً -الرسائل:
1. **د/ أسماء كبير:** الآليات القانونية للقضاء الإداري في إكراه الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية-رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرر،2022م.
2. **صفاء بن عاشور:** تدخل القاضي الإداري في تنفيذ قراراته ضد الشخص المعنوي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، (جامعة الجزائر1)، 2013/2014م.
3. **د/ عبد الرقيب علي صغير:** إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة في اليمن "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عبد المالك السعدي-المملكة المغربية 2012م.
4. **د/ عبد المنعم عبد العظيم جيره:** آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة بين المغرب وفرنسا، دار الفكر العربي، ط ١، القاهرة ١٩٧١م.
5. **د/ محمد سعيد الليثي**: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 2008م، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، الطبعة الأولى ١٤٣٠هـ/ ٢٠٠٩م.
6. **د/ محمود عبد علي الزبيدي:** دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين سلطة الادارة وحقوق المتقاضين في المرافعات الإدارية (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار المسلة -بغداد-2021م.
7. **محمد علي محمد حطروم:** تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في اليمن "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون - جامعة صنعاء 2014م.
8. **د/ وفاء أبو الشعور**: إشكالية تنفيذ أحكام الإلغاء في الجزائر، رسالة دكتوراه في الحقوق- تخصص القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي، الجزائر، 2020م.

ثالثاً -الدوريات:
1. **د/ بدر علي بن علي الجمرة**: القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية في دول الإمارات العربية المتحدة، خلال الفترة، من11-12/سبتمبر/2012م.
2. **د/ حسن فريجة:** تنفيذ قرارات الغاء الإداري بين الواقع والقانون، مجلة المفكر، العدد (2)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2007م .
3. **د/ خالد المحمد:** سلطة الإدارة التقديرية في تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد 34 - العدد الأول- 2018م.
4. **د/ عبد الله محمد مرعي القادري:** القضاء المستعجل في قانون المرافعات والتنفيذ المدني اليمني، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 3 سبتمبر 2022م.
5. **د/ علي عبد الفتاح محمد خليل:** سلطة قاضى الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة واستخدام التهديد المالي ضدها لضمان تنفيذ حكمه، دراسة مقارنة، مجلة مصر المعاصرة، المجلد (106)، عدد (51) العام 2015م.
6. **د/ علي عبد الفتاح محمد العزازي:** إساءة استخدام إشكالات التنفيذ في نطاق المنازعات الإدارية (دراسة تأصيلية وتحليلية في ضوء أحكام مجلس الدولة)، مجلة الشريعة والقانون، العدد 35 الجزء الثاني، (1442-2020م).
7. **د/ عواد حسين ياسين العبيدي**: تنفيذ الأحكام القضائية الغامضة وإشكالاته العملية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (2) العدد (8)، السنة الثانية- العام2010م.
8. **د/ عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي:** النظام القانوني لتنفيذ الأحكام الإدارية في اليمن " الواقع والمأمول" دراسة قانونية (تحليل المضمون)، مجلة أبحاث – العدد الثالث عشر (يناير – مارس 2019م) .
9. **د/ عصام نعمة إسماعيل:** مقالة بعنوان:" في جواز التعويض عن التأخر بإصدار الأحكام القضائية"، نشرت في الحياة النيابية، بيروت- عدد آذار 2003م.
10. **د/ فيصل شطناوي:** الأحكام القضائية الإدارية الصادرة ضد الإدارة وإشكاليات التنفيذ، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣، الملحق ١، الجامعة الأردنية، ٢٠١٦م.
11. **د/ مازن ليلو راضي:** وسائل تنفيذ حكم القضاء، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، مجلد (12)، عدد (12) العام 2012م.
12. **د/ مجدي عبدالحميد شعيب:** آليات تحقيق العدالة الناجزة في القانون الفرنسي (دراسة تحليلية) مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، المجلد 28، العدد الثاني 2020م.

13. **د/ محمد باهي أبو يونس**: الاتجاه التشريعي الحديث في إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية في القانون الفرنسي، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية - كلية الحقوق، عدد خاص 2010م.
14. **د/ محمد حسن الوزاني:** تنفيذ الأحكام في المجال الإداري، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، عدد(1) يونيو2000م.
15. **الأستاذ/ محمد قصري:** تنفيذ الأحكام الإدارية "الغرامة التهديدية" و"الحجز" من منشو عبر شبكة الانترنت www.majalah.new.ma - hawassdroit.ibda3.org
16. **د/ مهند نوح:** القاضي الإداري والأمر القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية– المجلد (٢٠)- العدد الثاني- ٢٠٠٤م.
17. **د/ نواف سالم كنعان:** المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة الخامسة والعشرون، رمضان 1422ه/ ديسمبر 2001م.
18. **المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية** (بيروت– لبنان)، الموقع الإلكتروني: www.carjj.org

رابعاً- مصادر الأحكام:

1. موسوعة المستشار الدكتور/ حمدي ياسين عكاشة: موسوعة المرافعات الإدارية والاثبات، المجلد الخامس (الأحكام الإدارية وطرق الطعن فيها في قضاء مجلس الدولة)، دار المعارف بالإسكندرية، جلال حزي وشركاه، 2009م.
2. موسوعة العدالة في أحكام المحكمة الإدارية العليا (من عام1990 إلى عام 2016م) إعداد المستشار القانوني/ أشرف أحمد عبدالوهاب المحامي بالنقض والإدارية العليا والمستشار/ إبراهيم سيد أحمد رئيس محكمة الاستئناف، الطبعة الأولى 2018م.
3. القواعد القضائية، المكتب الفني- المحكمة العليا اليمنية، العدد (1) للعام 1426ه/2005م.
4. د/حسن علي مجلي: مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية، الطبعة الأولى2004م، مكتبة خالد بن الوليد، صنعاء.

خامساً- أهم التشريعات :

- دستور الجمهورية اليمنية المعدل عام 2001م، الجريدة الرسمية، العدد7-ج2، الصادر في21محرم1422ه، الموافق2001/4/15م.
- القانون رقم (40) لسنة 2002م بشأن المرافعات والتنفيذ المدني وتعديلاته- منشور في الجريدة الرسمية، العدد التاسع عشر الصادر بتاريخ 8 شعبان 1423هـ الموافق 15 أكتوبر 2002م، والمعدل بموجب القانون رقم (2) لسنة 2010م المنشور في الجريدة الرسمية العدد (2) لسنة 2010م.
- قانون الاثبات اليمن رقم (21) لسنة 1992م وتعديلاته منشور في الجريدة الرسمية- العدد 6ج3 لسنة 1992م وتم تعديله بموجب القانون رقم (20) لسنة 1996م، والمنشور في الجريدة الرسمية العدد (14) لسنة 1996م.
- قانون رقم (3) لسنة 2004م بشأن مجلس الوزراء، منشور في الجريدة الرسمية- العدد (4) لسنة 2004م.
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010م بشأن إنشاء محكمتين إداريتين متخصصتين.
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (104) لسنة 2017م، بإنشاء شعبة إدارية وعمالية محكمة استئناف أمانة العاصمة، الصادر في 9 ربيع الأول 1439هـ، الموافق 27 نوفمبر 2017م.
- القانون العربي الاسترشادي للقضاء الإداري، الذي اعتمده مجلس وزراء العدل العرب، بالقرار رقم 245/766- 2008/11/27م - منشور في موقع المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية (بيروت– لبنان).
- الصيغة الاسترشادية الموحدة لكيفية معالجة بطء البت في القضايا ودور أجهزة التفتيش القضائي فيها، المؤتمر الخامس عشر لرؤساء أجهزة التفتيش القضائي في الدول العربية، بيروت، بتاريخ4-2011/4/5م- منشور في موقع المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية (بيروت– لبنان).
-المذكرة التفسيرية لمشروع قانون المرافعات والتنفيذ المدني، مطبوعات مجلس النواب، صنعاء 2000م.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين،