The International Criminal Court's ruling to overturn the annulment of the Jordanian commercial trial under Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014, and the Jordanian legislature's Stance on It.

Mohammad Meqbel salem Alandali
Faculty of law/ Irbid national University
Mohammad_alandali@inu.edu.jo

Received:29/6/2024 Accepted:18/6/2025

Abstract:

This study dealt with the modern methods of annulment issued by the administrative courts in Jordan. The problem of the study revolved around the responsibility incurred by the administration in the event of its refusal to implement the judicial ruling of annulment, in addition to the existence of a legislative deficiency that allows the administrative judiciary to direct an order to the administration to implement the annulment ruling. To address this problem, the researcher followed The descriptive approach, through describing the problem under study, and the analytical approach, through analyzing the texts regulating this in Jordanian legislation, At the end of the study, the researcher reached a number of results, the most important of which is that it became clear from what was stated in the provisions of Jordanian law that the administrative judiciary has authority over the administration represented by the right to cancel the administrative decision without interfering in the heart of the administration's work. Among the most important recommendations is that the researcher recommends to the Jordanian legislator by creating a legislative text that gives the administrative judge the authority to order the administration to implement the cancellation ruling issued by him.

Keywords: Modern Methods, Jordanian legislator The authoritativeness of The Annulment Ruling, The Administration's refusal to Implement it, lax Implementation, Partial Implementation, Administrative Decision.

الطرق الحديثة لتنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحاكم الإدارية الأردنية وفقًا لقانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) وموقف المشرع الأردني منها

محمد مقبل سالم العندلي
كلية القانون / جامعة اربد الأهلية
Mohammad_alandali@inu.edu.jo

الاستلام : 2024/6/29 القبول :2025/6/18

الملخص:

تناولت هذه الدراسة الطرق الحديثة الصادرة بالإلغاء عن المحاكم الإدارية في الأردن، وتمحورت إشكالية الدراسة حول المسؤولية المترتبة على الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء، بالإضافة إلى وجود نقص تشريعي يجيز للقضاء الإداري توجيه أمر للإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء، ولمعالجة هذه الإشكالية اتّبع الباحث المنهج الوصفي، وذلك من خلال وصف المشكلة محلّ الدراسة، والمنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل النصوص الناظمة لذلك في التشريع الأردني، وفي نهاية الدراسة توصل الباحث إلى عدد من النتائج من أهمّها، أنه تبين ممّا جاء في أحكام القانون الأردني، أنّ القضاء الإداري يمتلك سلطة على الإدارة تتمثل في الحق في إلغاء القرار الإداري دون التدخل في صميم عمل الإدارة، ومن أهم التوصيات أن الباحث يوصي المشرع الأردني بإيجاد نص تشريعي يمنح القاضي الإداري سلطة توجيه أمر للإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء الصادر عنه.

الكلمات المفتاحية: الطرق الحديثة، المشرع الأردني، حجيّة حكم الإلغاء، امتناع الإدارة عن التنفيذ، التراخي في التنفيذ، التنفيذ الجزئي، القرار الإداري.

المقدمة:

تتولى السلطة التنفيذية إدارة المرافق العامة والمحافظة على الأمن والنظام العام، كما تعمل على تطبيق القوانين والأنظمة، لذا تمتاز الإدارة بالعديد من الصلاحيات التي تمنحها طابع السلطة العامة، إلا أنّ هناك عددًا من القواعد التي تضعها الدولة؛ لتضمن تنظيم عمل الإدارة بصورة تكفل احترامها لاختصاصاتها وحدود سلطاتها، وفي حال صدور قرارٍ من الإدارة مخالف لهذه القواعد، فإنه يجوز لصاحب المصلحة أن يطعن به لدى القضاء الإداري، وفي حال أن ثبت بأن القرار الإداري صدر بشكل مخالف للقانون، فإنّ القضاء يصدر قرارًا بإلغائه، ممّا يوجب على الإدارة أن تقوم بإلغاء القرار، وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي وكأنّه لم يكن.

ومن هنا فإنّه كان من المهمّ تسليط الضوء في هذه الدراسة على بيان مفهوم حكم الإلغاء وحجيّته، وصور امتناع الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء، فضلًا عن بيان الجزاءات التي توقع على الإدارة، وذلك للإجابة عن إشكالية الدراسة التي تتلخص في توضيح الوسائل التي يتبعها القاضي الإداري لإجبار الإدارة على تنفيذها لحكم الإلغاء، بالإضافة إلى بيان مدى إمكانية قيام مسؤولية الإدارة إن أصرّت على امتناعها.

لذا ستقسّم هذه الدراسة إلى مبحثين، حيث سيُعرّف حكم الإلغاء وحجيّته في التنفيذ في المبحث الأول، أمّا المبحث الثاني فسيوضِح حدود مسؤولية الإدارة حيال تنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء.

مشكلة الدراسة:

تتمحور إشكالية الدراسة حول المسؤولية المترتبة على الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء، وما هي الوسائل المتاحة للقضاء الإداري ليستخدمها في إجبار الإدارة على الرجوع عن قرارها غير المشروع، وإجبارها على اتّخاذ اللازم في سبيل ذلك، وعدم وجود نصّ تشريعي يجيز للقضاء الإداري توجيه أمر للإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء إسوة بباقي الدول، إذ إنّ هذه الوسائل تهدف إلى إلزام الإدارة بعدم ارتكاب التجاوزات التي تهدد الأمن القانوني في الدولة، بعدم تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية، وأيضًا حماية موظفيها من تعسّف الإدارة في استعمال السلطات الممنوحة لها.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة من أهمية الموضوع نفسه، الذي يتحدّث عن الطرق التي من الممكن اتّباعها لتنفيذ أحكام المحكمة الإدارية، وواجب احترامها لما لها من دور عظيم في التزام الإدارة والأفراد بمبدأ مشروعية القانون، وعدم ارتكاب التجاوزات التي تهدّد استقرار المراكز القانونية

وتهدّد حقوق الأفراد، إذ إنّ القضاء الإداري يجابه تعنّت الإدارة في الرجوع عن قراراتها غير المشروعة، وتهرّبها من تنفيذها في بعض الأحيان، أو الإخلال في ذلك.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى الآتي بيانه:

1. بيان الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري المشروع؛ وذلك لتمييزها عن القرارات غير المشروعة التي يحقّ للأفراد الطعن بها أمام القضاء الإداري والمطالبة بإلغائها.
2. بيان الأساليب التي تتبعها الإدارة للتهرب من تنفيذ حكم الإلغاء.
3. بيان السلطات والوسائل التي يملكها القضاء الإداري لإجبار الإدارة على تنفيذ حكمها الصادر بالإلغاء، وضمان عدم تهرّبها من ذلك.
4. تسليط الضوء على الجزاءات التي توقع على الإدارة في حال تهربها من تنفيذ حكم الإلغاء، أو التعنت في تنفيذه.
5. بيان الموقف القانوني والفقهي والقضائي في الأردن من مسؤولية الإدارة التي تمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي، الذي يصدر بإلغاء قرارها المخالف للقانون.

منهجية الدراسة:

اتّبع الباحث المنهج الوصفي للإجابة عن الإشكالية المطروحة في هذه الدراسة، وذلك من خلال وصف المشكلة محلّ الدراسة، وأيضًا المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الناظمة لذلك، كما اعتمد الباحث على الآراء الفقهية ودراسة الأحكام والقرارات القضائية ذات الصلة بالموضوع.

المبحث الأول.

ماهيّة حكم الإلغاء وحجيّته:

إنّ الغاية الأساسية من دعوى الإلغاء هي تحقيق مبدأ سيادة القانون، الذي يقوم على احترام أحكام القانون وسريانه على الجميع، فالقانون يحكم سلوك الأفراد، ويحكم علاقاتهم في الدولة، ويلقى مبدأ المشروعية احترامًا وتطبيقًا كلما قامت جهة الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء والإلتزام بمضمونها، حيث إنّ هناك ارتباطًا وثيقًا بين مبدأ المشروعية وتنفيذ أحكام القضاء.

وحتى تتّضح الصورة بشكل أفضل، سيتم بيان مفهوم حكم الإلغاء ومشروعيته في المطلب الأول من هذا المبحث، ومن ثمّ سنقوم في المطلب الثاني ببيان الموقف الفقهي والقانوني من حجية حكم الإلغاء.

المطلب الأول.

مفهوم حكم الإلغاء:

ممّا لا شكّ فيه أن هناك مستلزمات للحديث عن ماهية حكم الإلغاء، وتحديدًا عند الحديث عن مفهوم وتعريف حكم الإلغاء؛ لما يتضمّنه من عناصر متعدّدة، وبالتالي سيقوم الباحث بتسليط الضوء على مفهوم حكم الإلغاء من خلال فرعين، يتناول في الأول المعنى المقصود بحكم الإلغاء ومشروعيته، وفي الثاني يتناول بعض الأحكام العامة لدعوى الإلغاء.

الفرع الأول.

المعنى المقصود بحكم الإلغاء ومشروعيته:

سيتناول الباحث في هذا الفرع الحديث عن معنى حكم الإلغاء، ومن ثمّ بيان مشروعيته.

- **أولًا: معنى حكم الإلغاء:**

بالنسبة لتعريف دعوى الإلغاء قانونًا فلا توجد نصوص تعرف صراحة دعوى الإلغاء في القرار الإداري، فجميع التشريعات بيّنت الجهة المسؤولة عن نظر هذه الدعوى وهو القضاء الإداري، ولم يتم أيضًا تحديد فحوى دعوى الإلغاء، سوى أنّها تنصبّ على قرار معيب بعيب المشروعية (Shaker,2012.p.149).

وقد عرفها الدكتور محسن خليل بأنّها: "دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد أو الهيئات إلى القضاء الإداري، لإلغاء قرار إداري صدر عن الإدارة مخالفاً للقانون" (Khalil, 1998, p. 29). وعرّفها الدكتور عمر محمد الشوبكي بأنّها: "الدعوى القضائية التي يرفعها إلى محكمة العدل العليا، بوصفها محكمة قضاء إداري، كلّ ذي مصلحة شخصية مباشرة أضير من جراء قرار إداري نهائي صدر عن إحدى الجهات الإدارية الوطنية العامة، وأثّر بذاته في مركزه القانوني، مستهدفًا مخاصمة هذا القرار، وذلك بطلب استصدار حكم بإلغائه بسبب عدم مشروعيته، ويكون الحكم الصادر بإلغاء القرار المعيب حكمًا ذا حجيه قبل الكافة" (Shoubaki, 2016,p.181).

ويعرف للباحث دعوى الإلغاء بأنّها: "الدعوى التي تقام أمام القضاء الإداري من قبل أحد الموظفينَ أو الأفراد أو الهيئات؛ بهدف إلغاء قرار إداري لعدم مشروعيَّته".

وعليه يترتب على صدور حكم بإلغاء قرار إداري انعدام هذا القرار من الوجود القانوني، واعتباره كأن لم يكن بأثر رجعي، ينسحب إلى تاريخ صدوره، وهو ما يولد التزامًا يقع على عاتق الإدارة، بتنفيذ هذا الحكم وفق منطوقه بتحقيق كافة نتائجه القانونيَّة والماديَّة، بالشكل الذي يؤدي إلى إعادة تنظيم المراكز القانونيَّة للأفراد، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المُلغى (Abu Armila, 2015,p.1089).

إنّ قوة الشيء المقضي به هو تعبير صريح، وامتداد لمبدأ المشروعيَّة، ويجب أن يحظى باحترام الجميع، واحترام الإدارة له يجعلها تخضع للأحكام الصادرة ضدّها، وهذا ما يضمن حقوق المواطن وحريَّته، وعدم اختراق مبدأ المشروعيَّة، وحماية العاملين فيها في حال تعسُّفها في استعمال حقّها؛ ممّا يدفع المتضرّر من القرار الإداري الصادر بحقّه من اللجوء إلى القضاء الإداري (Al-Dawudi, 2019.p.223).

- **ثانيًا: مشروعيَّة حكم الإلغاء:**

تتمثّل الغاية الأساسية من دعوى الإلغاء، في تحقيق مبدأ المشروعيَّة الذي يقصد به مبدأ سيادة القانون، أي يعني احترام أحكام القانون وسريانه على كلّ من الحاكم والمحكوم، فالقانون يجب أن يحكم سلوك

الأفراد، ليس فقط فيما بينهم، وإنّما أن يحكم علاقاتهم بهيئات الحكم في الدولة، وتفترض المشروعية توافق في التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومواطنيها، مع قواعد قانونيَّة موضوعة سابقًا، وهذا يعني أنّ القانون بكافَّة قواعده يجب أن يطبَّق بصفة عامة على الكافَّة (Al-Dawudi, 2019,p.223).

يَلقى مبدأ المشروعيَّة احترامًا وتطبيقًا كلما قامت جهة الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء والالتزام بمضمونها، حيث إنّ هناك ارتباطًا وثيقًا بين مبدأ المشروعيّة وتنفيذ أحكام القضاء، وإن امتثال الإدارة لأحكام القضاء يشكِّل في حد ذاته عنصرًا أساسيًّا لتحقيق المحاكمة العادلة، التي تعدّ الركيزة الأساسية لدولة الحق والقانون، حيث إنّ مبدأ المشروعيَّة لا يقتضي فقط احترام الإدارة للقانون، وإنّما أيضًا خضوعها للمبادئ التي يضعها القضاء؛ أي احترام الأحكام القضائيَّة، والعمل على تنفيذها، فإخلال الإدارة بذلك يصير مبدأ المشروعية الى العدم (Al-Dawudi, 2019,,p.220).

وعليه لا معنى للمشروعيَّة بدون احترام أحكام القضاء، ولا معنى للمطالبة بالحقّ إلا إذا أمكن استيفاؤه فعلًا، فيجب على الإدارة الخضوع للقانون ولرقابة القضاء ونزولها على أحكامه حيث إنّ الأحكام القضائية واجبة النفاذ فور صدورها، وغالبًا ما تلجأ الإدارة لتعطيل أو الامتناع عن تنفيذ هذه الأحكام (Al-Qahtani,2021,p.13).

يرجع الأساس القانوني لالتزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء في الأردن إلى نصّ المادة (34/ب)، من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014) المنشور على الصفحة (4866) من عدد الجريدة الرسمية رقم (529) بتاريخ (2014/8/17)، التي أرست قاعدة ألزمت بمقتضاها الإدارة بوجوب تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء، وفق الصورة التي صدر فيها، حيث نصت على الآتي: "يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا، وأحكام المحكمة الإدارية القطعيَّة بالصورة التي تصدر فيها، وإذا تضمّن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى، فتعدّ جميع الإجراءات والتصرفات القانونيَّة والإدارية التي تمّت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار"، وعليه فإنّ الإدارة تكون مجبرة وملزمة باحترام الحكم الصادر بالإلغاء، إلّا أنّه لم يحدّد كيفية تنفيذ هذا الحكم، وهذا ما يمثّل علوّ القانون، والتزام السلطة التنفيذية ممثلة بالجهات الإدارية باحترامه وعدم مخالفته (Abu Armila, 2015, p.1099).

الفرع الثاني.

أحكام عامة لدعوى الإلغاء:

القرارات الإدارية هي الأعمال القانونية التي تصدرها الإدارة، لتخاطب بها المراكز القانونية للأشخاص، فقد تعتمد هذه الإدارة على مرتكزات غير قانونية تعرض الأشخاص للضرر من صدور هذا القرار المعيب؛ ممّا يستدعي ذلك ضرورة تحقيق العدالة وإنصاف المتضررين، وسنحاول في هذا الفرع بيان أحكام عامة لدعوى الإلغاء، نتكلم فيه عن خصائص دعوى الإلغاء، وعن الشروط المطلوبة لصحة حكم الإلغاء (شروط صحة القرار الإداري المطعون فيه).

- **أولًا: خصائص دعوى الإلغاء:**

تتميّز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص لتميّزها عن كافة الدعاوى، ومن خلال الآثار الناجمة عنها أيضًا:

1. دعوى قضائية: أي أنّ المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص في المنازعات الإدارية، ودعوى إلغاء القرار الإداري يكون للقرارات الإدارية النهائية، أي أنّ دعوى الإلغاء ليست مجرد تظلم أو طعن إداري.
2. دعوى عينية أو موضوعية: أي أنّها ليست متعلقة بحقوق شخصية بين دائن ومدين، أي ليست بين أطراف، وإنّما تتعلق بالقرار الإداري ذاته لتتوصل للحكم بمشروعيته أو عدم مشروعيته، ويكون الحكم الصادر فيها له حجيّة مطلقة في مواجهة الكافة، أي أنّها تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، دون الاكتراث بالشخص مصدر للقرار، فيمكن إبراز عيوب القرار، وإثارة مسائل تتعلق بشكل الحكم وموضوعه، ومسائل تتعلق بالجوانب الإجرائية للحكم أو بشروطه، ويتوجب لقبول هذه الدعوى أن يكون القرار قائمًا ومنتجًا لإثارة عند إقامة الدعوى (Leo , 2009.p.111).
3. دعوى مشروعية: أي أنه يجب التأكد من مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ومدى موافقته للقانون تكريسًا لدولة القانون ومحافظة على مشروعية الأعمال الإدارية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، فإذا تبيّن بأنّه مشروع حكمت المحكمة بردّ الدعوى، وإذا تبيّن بأنّه غير مشروع أو مشوب بعيب من العيوب التي تجعله غير مشروع، حكمت بإلغائه جزئيًّا أو كليًّا، وليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به (Abu Armila, 2015,p.1099).
4. متعلقة بالنظام العام: أي أنّها قائمة دون الحاجة لنصّ يقررها، إذ يمكن رفعها ضدّ أيّ قرار إداري معيب، وكذلك للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه ولو رفعت الدعوى بشأن عيب آخر، وأيضًا التنازل عن الحقوق المقررة بموجب حكم الإلغاء لا يجعل القرار الملغي مشروعًا، ولا يحقّ للإدارة التمسك به حتى لو حقق المصلحة العامة؛ لأنّه غير مشروع، ويعتبر باطلًا، وكذلك لا يحقّ للمدعي أن يدعي بأنّه غير ملائم وهو مشروع (Abdul Karim, 2020,p 12).
5. الحكم في دعوى الإلغاء يتميّز بالحجية من قبل الكافة، فإذا صدر حكم بإلغاء القرار الإداري، فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي صدرت بناءً عليه ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار في مواجهة الكافة، على عكس القضاء الكامل الذي يكون فيه الحكم ذا حجيّة نسبيّة مقتصرة على أطراف النزاع (Ben Yaish, p.220).

6. دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة وذلك لخطورة هذه الدعوى على استقرار أعمال السلطة التنفيذية، وما ترتّبها من نتائج وسعة انتشارها (Ben Yaish, p. 261).

- **ثانيًا: شروط صحة القرار الإداري المطعون فيه.**
- **أن يتعلق الطعن بقرار إداري:**

مع اختلاف تعريفات الفقه والقضاء الإداري للقرار الإداري من حيث الألفاظ، إلا أنّها جميعها تدلّ على مضمون واحد، ونذكر بعضًا منها، فقد عرّفه في الفقه العربي الدكتور سامي جمال الدين بأنّه: "تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين"، وعرفه أيضًا الدكتور شاب توما منصور في العراق بأنه: "عمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية من جانب واحد ويحدث أثرًا قانونيًا" (Leo, 2009, p.115).

وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأنه: "عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة في الشكل الذي يتطلبه القانون، ويقصد به إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معيّن، ابتغاء المصلحة العامة" (الحكم رقم 75 لسنة 2008 والصادر عن محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 2008/3/31، منشورات عدالة).

أي أنّ الإلغاء ينصبّ على قرار إداري معيب في عدم مشروعيته، وهو بذلك عمل قانوني يختلف عن الأعمال المادية، بأنّه لا يجوز الطعن بالإلغاء بالأعمال المادية التي تنصبّ على واقعة مادية، والأعمال التمهيدية السابقة على صدور القرار الإداري، والأعمال اللاحقة على القرار الإداري الهادفة إلى تفسير القرار وتنفيذه (Al-Azmi, 2012, p.27).

- **صدور القرار من سلطة إدارية وطنية:**

يشترط صدور القرار الإداري من سلطة إدارية وطنية، سواء داخل الدولة أم خارج حدودها، والعبرة في ذلك بتحديد السلطة التي تستمد منها ولايتها، فيجب أن تكون من شخص عامّ له صفة إدارية وقت إصدار القرار الإداري، حيث إنّه ينظر إلى الجهة التي أصدرت القرار الإداري والإجراءات المتبعة في إصداره (Leo, 2009, p.131).

- **صدور القرار بالإرادة المنفردة للإدارة:**

أي صدور القرار الإداري من جانب الإدارة وحدها، وهذا لا يعني أن يصدر القرار الإداري من فرد واحد، وإنّما قد يصدر من أكثر من فرد يعملون لحساب جهة إدارية واحدة، لإنشاء مركز قانوني معين أو إلغائه، وسواء كان القرارُ صريحًا أم ضمنيًّا، وسواء كان الإفصاحُ إيجابيًّا أم سلبيًّا، وهذا ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر بتوافق إرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أو أحدهما من أشخاص القانون الخاص (Leo, 2009, p.131).

- **ترتيب القرار لآثار قانونية:**

يجب أن يرتّب القرار الإداري آثارًا قانونية، حتى يعتبر قرارًا إداريًّا، وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معيّن، فإذا لم يرتّب أي آثار قانونيّة فلا يعتبر القرار إداريًّا، أي أنّه يشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضررًا برافع الدعوى، وتكون له مصلحة في إلغاء هذا القرار، وذلك بإحداث مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، وبالتالي يخرج من نطاق القرارات الإدارية أعمال السلطة التشريعية البحتة، وأعمال السلطة القضائية البحتة (Al-Azmi, 2012, p.28).

- **أن يكون القرار الإداري نهائيًّا:**

يجب أن يكون القرار الإداري محلّ دعوى الإلغاء نهائيًّا، أي عدم خضوع القرار الصادر من الإدارة لتصديق جهة أخرى، وهذا ما هو مستقرّ عليه في الفقه والقضاء، أي أنّه صدر من السلطة المختصّة بإصداره نهائيًّا ونافذًا، دون عرضه على أيّ جهة أخرى لتصديقه، أي أنّه لا يحتاج الى مصادقة سلطة إداريّة أعلى.

- **ألّا يكون للقرار الإداري طريق خاص للطعن فيه:**

بالنسبة لما يُعرف بالطعن الموازي في القرار الإداري في التشريع الأردني، فبالرجوع إلى قرارات المحكمة الإدارية العليا، نجد أنّ الطعن الموازي في القرار الإداري جائز ومقبول في التشريع الأردني، وينعقد الاختصاص في ذلك إلى القضاء الإداري. (الحكم رقم 303 لسنة 2018، الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، صادر بتاريخ 2018/11/13، قرارك).

المطلب الثاني.

حجيّة حكم الإلغاء:

بعد أن يقدّم صاحب المصلحة طعنه بالقرار الإداري الذي مسّ مركزه القانوني، فإنّ المحكمة الإدارية تتحقق من توافر الشروط الشكليّة والموضوعيّة في الطعن المقدم، وعليه فإنّها تقرّر إلغاء القرار الإداري المطعون به، إما بشكل كلي أو بشكل جزئي إن رأت أنّه غير مشروع، أو أنّ أحد أسباب الطعن ترد عليه، وحكمها بالإلغاء الكلي إن رأت أن القرار غير مشروع بجميع عناصره، أما الإلغاء الجزئي فيقع على القرار الإداري المعيب في جانب منه فقط، وهنا يشترط أن يكون القرار الإداري قابلًا للتجزئة، أي أن تكون عناصره غير المشروعة قابلة للفصل عن القرار المطعون به، وإلّا تردّ الدعوى لعدم إمكانية الفصل بأكثر ممّا يطلبه الخصوم (Al-Makhzoumi, & Ayadat, 2019,p.406).

والخلاف يثور هنا حول حجيّة الحكم الصادر بالإلغاء، إن كانت حجيّة مطلقة يمكن الاحتجاج بها على الكافة، أم أنّها حجيّة نسبية تقتصر على أطراف الدعوى، خاصّة في حالة الإلغاء الجزئي للقرار الإداري المطعون به، ولبيان ذلك تطرق الباحث للحجيّة المطلقة لحكم الإلغاء في الفرع الأول، والحجيّة النسبية لحكم الإلغاء في الفرع الثاني.

الفرع الأول.

الحجيّة المطلقة لحكم الإلغاء.

يقصد بحجيّة الشيء المحكوم به أنّ المحكمة استنفذت ولايتها بعد أن صدر الحكم القطعي، ومن هنا فليس لها صلاحية الرجوع عنه أو تعديله، كما أنّ حكمها الصادر عنها يعتبر عنوانًا للحقيقة، ولا يقبل إثبات العكس تمامًا كالقرينة القاطعة، ومن هنا فإنّه لا يجوز عرض النزاع مرة أخرى على أيّ محكمة أخرى؛ نظرًا لتوافر وحدة الخصوم والمحل والسبب، ونظرًا لأنّ منطوق الحكم يشمل حكم المحكمة الحاسم للنزاع (Al-Makhzoumi, & Ayadat , 2019.p.406).

إنّ حجية حكم الإلغاء تعدّ حجية مطلقة على الكافة، فقد أقرّ القانون والفقه والقضاء بالحجية المطلقة للأحكام القضائية الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية المطعون بها، وهذه الحجيّة مرتبطة بشكل وثيق بمنطوق الحكم نفسه، فالقاعدة العامة تقضي بأنّ الحكم يحوز حجيّته إذا تعلق النزاع بالخصوم ذاتهم، دون أن تتغير صفاتهم بالمحل والسبب ذاتيهما، وهذا ما يعرف بالحجيّة القاصرة على أطراف النزاع، إلّا أنّ هناك استثناء على هذه القاعدة العامة، وذلك فيما يتعلق بحكم الإلغاء، فقد استقرّ الفقه والقانون والقضاء الأردني والمقارن، على أنّ الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء لها حجية مطلقة على الكافة، وليس فقط على أطراف النزاع فقط (Abu Ramila, 2015,p.1099)، فقد نصّت المادة (34\ج) من قانون القضاء الإداري الأردني على أنه: "إذا صدر حكم الإلغاء فيكون حجة على الكافة".

وعلى ذلك فإنّ من آثار الحجيّة المطلقة لحكم الإلغاء، أنّ من حقّ أيّ فرد أن يتمسّك بالحكم الصادر، كما أنّ هذا الحكم ملزم لجميع المحاكم القضائية العاديّة؛ ممّا يمنع رؤية أيّ دعوى تتعلق بالقرار الذي صدر حكم بإلغائه، فحجيّة حكم الإلغاء تعتبر من النظام العام، إذ إنّ (كلّ ما يتعلق بالنظام العام لا تجوز مخالفته أو الاتفاق على خلافه لاتصاله بحقوق الأفراد ومراكزهم القانونيّة، حيث إنّ المقصود هنا من الحجيّة المطلقة للحكم القضائي والمنع من رفع الدعوى مرة أخرى أمام أي قضاء آخر، سعيًا لاستقرار هذه المراكز، وعدم العودة إلى المساس بها ثانية، أو إثارة النزاع نفسه مرة أخرى).

الفرع الثاني.

الحجيّة النسبيّة لحكم الإلغاء:

يقصد بالحجيّة النسبيّة للحكم القضائي، أن تقتصر آثاره على أطراف النزاع فقط، وهذه الحجية لا تكون في الإلغاء الكلي للقرارات الإدارية المطعون بها، إذ إنّ الفقه والقضاء اتفقا على إنّ حجيّتها تكون مطلقة بالنسبة للكافة، ولكن الخلاف الفقهي يثور حول أحكام الإلغاء الجزئي التي لا تشمل كافة عناصر القرار الإداري، فاختلف الرأي حول إن كانت حجيّتها مطلقة أم نسبيّة، فمن قال إنّ الحجية نسبيّة برّر ذلك بأنّه لا يتمسك بحكم الإلغاء إلا أطراف النزاع دون غيرهم، أمّا من ذهب مع الحجيّة المطلقة، فبرر ذلك بأنّ الخصومة الحقيقيّة في الطعن تنصبّ على القرار نفسه غير المشروع بجزء منه، فالقرار المطعون به يعتبر باطلًا بالنسبة للكافة، وليس فقط بالنسبة للخصوم، وأنّ هذا البطلان مطلق (Kanaan,2006,p.381).

ويرى الباحث أنّ جوهر الأحكام القضائية والبتّ فيها بالسرعة الممكنة، هو الوصول لاستقرار المراكز القانونية، ووضع حدّ للمنازعات التي تهدّد الأمن الداخلي للدولة، وتحقّق الطمأنينة للأفراد، وعليه فإنّ الباحث يؤيّد الرأي الفقهي والقضائي الذي يعتبر أن حجيّة حكم الإلغاء هي حجية مطلقة وليست نسبية بالحدّ الذي لا يهدد مصالح الآخرين، أمّا إن كان تهديدًا واضحًا للمراكز القانونية المستقرّة، فإنّ الحجيّة هنا تكون نسبية خاصّة عندما يتعلق القرار الإداري بموظفين آخرين راضين بما يقسم لهم من الحقوق، غير راغبين بإلغاء القرار الإداري المطعون به من قبل زميلهم.

المبحث الثاني.

حدود مسؤولية الإدارة حيال تنفيذ الحكم القضائي بالإلغاء:

هناك مبدأ قانوني راسخ للأحكام القضائية، ينصّ على حجيّة الأمر المقضي به؛ أي أنّ الحكم القضائي واجب التنفيذ، ومخالفته تعتبر مخالفة للقانون، فتكمن القيمة الحقيقية للأحكام القضائية في إيصال الحقوق إلى أصحابها بشكل حقيقي وفعلي، لا أن يظلّ الحكم الصادر في صورة قرار مكتوب. لذا يجب التسليم بضرورة احترام الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية بأنها واجبة التنفيذ، ولا أحد فوق القانون.

لذا سيتم تناول صور امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء في المطلب الأول من هذا المبحث، ومن ثمّ بيان الآثار القانونية المترتبة على قيام مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذها لحكم الإلغاء في المطلب الثاني.

المطلب الأوّل.

صور امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء:

إنّ حكم الإلغاء هو حكم ملزم للإدارة وعليها التقيّد بتنفيذه، فقد نصّ المشرّع على أنّ حكم المحكمة في أيّ دعوى تقام لديها قطعيٌّ، لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأيّ طريق من الطرق، ويتوجّب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها، وإذا تضمّن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى، فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمّت بموجب ذلك القرار، مُلغاة من تاريخ صدور ذلك القرار.

ومقتضى ذلك أنّ على الإدارة إعادة الحال إلى ما كانت عليه، بما في ذلك المراكز القانونية، أي يجب إلغاء الإجراءات التي تمّت على إثر القرار الملغي، بالإضافة إلى التزامها بعدم تنفيذها للقرار الملغي بأيّ صورة من الصور، ذلك أنّ المحكمة قد قامت بإلغائه لعدم مشروعيته. وتقوم الإدارة بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء إمّا بشكل صريح وهذا ما سنبيّنه في الفرع الأول، أو بشكل ضمني، الذي سنوضحه في الفرع الثاني.

الفرع الأول.

الامتناع الصريح عن تنفيذ حكم الإلغاء:

إنّ حكم الإلغاء الذي يصدر تكون له حجيَّة الشيء المقضي به، ويجب على الإدارة الالتزام بتنفيذه دون أيّ اعتراض أو مناقشة.

ويكون تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء في مرحلتين؛ المرحلة الاولى تتمثّل بحكم القاضي بإلغاء القرار الإداري المعيب، ويكون ذلك بأثر رجعي، والمرحلة الثانية تتمثل بالقرارات الإدارية التي تتّخذها الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء، وأيضًا بأثر رجعي (Saeed, 2012, p.75). والأصل أن تلتزم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء تلقائيًا، ذلك أنّ حكم الإلغاء يخلق فراغًا قانونيًّا يستوجب معه أن تملأه الإدارة (Al-Laithi, 2009, p.110).

ومن هنا يمكننا القول بأنّ للإدارة التزامين أمام حكم الإلغاء:

أولًا: الالتزام السلبي المتمثل بالامتناع عن تنفيذ القرار الإداري الذي تم إلغاؤه من القضاء الإداري: إنّ الضمان الحقيقي لفاعلية الحكم الصادر بالإلغاء، هو أن تمتنع الإدارة عن تنفيذه، وذلك ما يمثّل احترام الإدارة للأحكام القضائية، فمتى انتهى القاضي إلى تقرير عدم مشروعية القرار وقضى بإلغائه، فإنّ الإدارة لا تملك إصدار قرار جديد بذات مضمون القرار الملغى.. (Basyouni,1997 , p. 330-333)

- **ثانيًا: الالتزام الإيجابي المتمثل بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل اتخاذ القرار الملغي:** وبعد أن تمتنع الإدارة عن تنفيذها للقرار الملغي، يتوجب عليها أن تعدم هذا القرار، وتعتبره كأن لم يكن من تاريخ صدوره، وهذا ما يمثّل الالتزام الإيجابي للإدارة،

وهذان الالتزامان الإيجابي والسلبي قد أكدت عليهما محكمة العدل العليا الأردنية في أحكامها، حيث قضت بالآتي: "إنّ تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء يفرض عليها التزامين أساسيين: أولهما: التزام إيجابي يقتضي منها أن تتّخذ جميع الإجراءات التي من شأنها أن تعيد الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الإداري الملغى، وثانيهما: التزام سلبي يستلزم ضرورة امتناع الإدارة أن تتّخذ أيّ إجراء يعد تنفيذًا للقرار الإداري الملغى" (الحكم رقم 233 لسنة 1988 والصادر عن محكمة العدل العليا بتاريخ 1989/3/7م، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1989).

وفي ذلك قد قضت المحكمة الإدارية العليا بالآتي: "أنّ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه إعدام القرار الإداري من يوم صدوره، وحيث إنّ قرار محكمتنا رقم (2021/39) يعد قرارًا قطعيًّا بما تضمنه من أسباب ونتائج، وحيث ثبت بأنّ المطعون ضدّه ومن خلال قراره المطعون به رقم (2022/2021/143) الصادر بتاريخ (2021/11/1) قد نفّذ قرار محكمتنا بعد أن قررت ردّ الطعن وتأييد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالدعوى رقم (2020/385) بإلغاء القرار المشكو منه والمشار إلى مضمونه أعلاه والصادر عن المطعون ضده بتاريخ (2020/8/26)، والمتضمن (عدم ترقية الطاعن) المستدعي، وترقيته إلى رتبة أستاذ من تاريخ (2020/8/26)، فإنّ ذلك القرار يعدّ قرارًا إداريًّا صحيحًا مستندًا إلى سبب صحيح وصادرًا عن المطعون ضدّه وفقًا لصلاحياته واختصاصه، وجاء امتثالاً لحكم قضائي صادرٍ عن محكمتنا بالدعوى ذات الرقم (2021/39) المشار إلى مضمونه أعلاه ."(الحكم رقم 304 لسنة 2022 الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، منشورات قرارك).

وتجدر الإشارة إلى أنّه في حالة تنفيذ حكم الإلغاء، فإذا أصدر القضاء الإداري حكمًا بإلغاء قرار إداري فإنّ على السلطة الإدارية أن تصدر القرارات الإدارية اللازمة لتصحيح الوضع الجديد بأثر رجعي. (الحكم رقم 538 لسنة 2019 والصادر عن المحكمة الإدارية، منشورات قرارك).

ومع أنّ امتناع الإدارة الصريح في تنفيذ قرار الإلغاء هو أمر نادر، إلا أنّه إن وقع يعتبر أمرًا خطيرًا لما فيه مخالفة لمبدأ المشروعية؛ مما يؤدي الى التقليل من قوة الحكم القضائي. (The Tamawi,1977, p.135). كما يقول بعض الفقه بأنّ إخلال الإدارة بتنفيذ الحكم القضائي القاضي بإلغاء قرار إداري، يعتبر انتهاكًا لمبدأ سيادة القانون، والفصل بين السلطات القائم عليه الدولة؛ ويعني هذا المبدأ بأنّ القرار الإداري واللوائح أو الأنظمة تتدرج بعد الدستور والقانون، فحين إصدار المحكمة لحكم، فإنّ هذا الحكم ينزل بمنزلة الدستور والقانون. فامتناع الإدارة عن تنفيذ قرار المحكمة، سوف يؤدّي إلى الإخلال بتدرج القواعد القانونية، وكأنّ الإدارة جعلت من اللوائح أعلى درجة من القانون، ومن هذا المنطلق يتوجّب على الإدارة تطبيق قرار المحكمة بالإلغاء، من باب احترام قانون ودستور الدولة.(Al-Laithi, 2009, p.224).

المطلب الثاني.

التهرب الضمني من تنفيذ حكم الإلغاء:

إنّ امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء يعتبر تحدّيًا للقضاء، وانتهاكا صارخًا للقوة الملزمة للحكم، وبالتالي ضياع حقّ المحكوم له؛ ممّا يؤدّي إلى زعزعة قوة القضاء وعدم استقرار للمراكز القانونية. (Al-Araj, 2005,p.225)، وسيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتكلم في الفرع الأول عن التراخي في تنفيذ حكم الإلغاء وفي الفرع الثاني عن التنفيذ الجزئي لحكم الإلغاء.

الفرع الأول.

التراخي في تنفيذ حكم الإلغاء:

من الطبيعي أن تأخذ الإدارة الوقت الكافي لترتب أوضاعها؛ حتى تتمكن من تنفيذ حكم الإلغاء بالصورة الصحيحة، إلّا أنّ هذه المدّة غير محدّدة في حكم الإلغاء، أو حتى من قبل المشرع، وهذا ما يجعل أمر تحديد المدة المتطلبة للتنفيذ منوطة بيد الإدارة نفسها، فهي تحدّد المدة بحسب ما يتطلبه طبيعة الحكم (Saeed, 2012, p.65).

ولعلّ السبب في عدم تحديد المدّة بشكل مسبق لتنفيذ حكم الإلغاء، هو ما يترتب على هذا التنفيذ من إعادة النظر في المراكز القانونية، وفي إزالة المظاهر المادية، والقدرة على التوفيق بين هذه الإجراءات، وهذا ما يجعل مدة التنفيذ تختلف من حكم لآخر بحسب الآثار التي

تترتب عليه، وما سوف يلاقيه من صعوبات(Al-Araj, 2005, p.224).

لذا يرى الباحث بأنّ أسلوب المماطلة يكاد يكون أخطر من أسلوب الرفض الصريح؛ لأنّ الإدارة لم ترفض تنفيذ الحكم بشكل واضح وصريح، حتى يُصار إلى الطعن بقرارها مباشرةً، بل تلجأ إلى أسلوب التراخي والمماطلة في التنفيذ حتى تصل إلى غايتها في تعطيل تنفيذ حكم الإلغاء، دون أن يكون سلوكها محلًّا للطعن بوقتها، ففي حالة الرفض الصريح، يقوم المتضرّر برفع دعوى مباشرة على الإدارة لدى المحكمة الإدارية، بينما في حالة التأخر في التنفيذ، فإنّه لا يملك رفع مثل هذه الدعوى مباشرة، بل عليه الانتظار لمرور مدّة معقولة، حتى يتمكن من إثبات أنّ الإدارة تماطل في التنفيذ دون سبب مشروع، وهذا سيؤدّي إلى انتظار وقتٍ طويلٍ، ومن ثمّ رفع الدعوى، وانتظار وقتٍ آخرَ لصدور القرار؛ ممّا قد يؤدي إلى ضياع الفائدة المرجوة من تطبيق الحكم بإلغاء القرار الإداري المعيب.

لقد أقدمت بعض التشريعات على وضع أجل أقصى يتوجب على الإدارة ألّا تتجاوزه في تنفيذها لحكم الإلغاء، كالمشرع الفرنسي الذي وضع حدًّا أعلى يصل إلى ستة أشهر، يتوجب على الإدارة أن تكون قد نفذت الحكم قبل انتهاء هذه المدة (Suleiman, 2007, p.54)، إلّا أنّ المشرع الأردني لم يحذُ حذو المشرع الفرنسي في ذلك، وترك المدّة لتقدير الإدارة، وهذا ما يساعد الإدارة ويشجعها على التباطؤ في التنفيذ (Al-Bakhfawi, 2016,p.106).

الفرع الثاني.

التنفيذ الجزئي لحكم الإلغاء:

تكون هذه الحالة عندما لا تقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء بالفعل، إنّما بطريقة مبتورة؛ بمعنى أن تنفّذه بشكل ناقص، بحيث تكون متعمدة ألّا تزيل جميع الآثار القانونية والمادية التي يجب إزالتها بموجب حكم الإلغاء (Al-Bakhfawi, 2016, p.107). وقد تتبع الإدارة هذا المسار بدلًا من الرفض الصريح لحكم الإلغاء، أو المماطلة المملة في التنفيذ، حتى تتفادى آثار الشيء المقضي به ضدّها، إذ إنّها تمتلك امتيازات تساعدها على ذلك، وفي بعض الأحيان قد تساعدها الظروف بجعل التنفيذ يبدو وكأنه طبيعيًّا، إلا أنّ القاضي يستلزم عليه كشف هذه الطرق الاحتيالية والتعويض عنها إن أمكن (Saeed, 2012, p.44).

ومن الأمثلة على التنفيذ الناقص أو الجزئي لحكم الإلغاء، أن يصدر حكم بإلغاء قرار الإدارة المتمثل باعتقال أجنبي، فتقوم الإدارة بفكّ اعتقاله، إلا أنّها تصدر قرارًا بإبعاده، أو أن يصدر حكم بإلغاء قرار الجامعة المتمثل برفض قبولِ الطلابِ أو تحويلهم، وتستجيب الجامعة لهذا القرار، ولكن تصدر قرارًا بقبولهم في العام الدراسي الجديد، فهذه الأمثلة تعدّ احتيالًا على القضاء الإداري، حيث إنّها في النتيجة قد نفذت قرارها الملغي، ولكن تحت بطانة تنفيذها لحكم الإلغاء، لتضفي عليه الشرعية (Al-Tamawi, 1977, p.104).

فمثلًا إن صدر حكم إلغاء فصل موظف من وظيفته، فإنّ ذلك يتطلب أن تقوم الإدارة بالالتزام بإعادة الموظف المحكوم له إلى وظيفته ذاتها، أو وظيفة مماثلة في الدرجة نفسها، وأن تسري حالته الوظيفية بأثر رجعي، بحيث تعتبر المدّة الماضية من ضمن خدمته لغايات احتساب الراتب والعلاوات (Ben Sahli, 2011, p.130).

المطلب الثاني.

الآثار القانونية المترتبة على قيام مسؤولية الإدارة عن عدم التنفيذ:

لا شكّ أن هناك عدّة آثار قانونية تنعكس على تهرب الإدارة من تنفيذ حكم الإلغاء، أو امتناعها عن ذلك إن كان بشكل صريح أو ضمني، وهذه الآثار تبدأ من الصلاحيات الممنوحة للقاضي الإداري، في إجبار الإدارة على التنفيذ، النابعة من مبدأ الرقابة القضائية على السلطات التنفيذية المختلفة، وأيضًا هناك آثار تنعكس على الإدارة ذاتها الممتنعة عن التنفيذ، إذ لا بد من البحث في مسؤوليتها عن خطئها، وما تسبب به من أضرار للغير، وإيقاع الجزاءات المختلفة عليها في حال قيام مسؤوليتها، وهذا ما سيبيّنه الباحث في الفرعين الآتيين بشكل مفصل.

الفرع الأول.

صلاحيات القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة:

حتى تكتمل عناصر الدولة القانونية؛ لا بدّ من وجود تنظيم للرقابة القضائية على مختلف السلطات فيها، وتعدّ رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدى صور الرقابة، وأكثرها ضمانًا لحقوق الأفراد وحرياتهم، لما تتميّز به الرقابة القضائية من استقلال وحياد، ففي ظلّ القضاء العادل، تحترم الحريات وتصان الحقوق، وبغياب القضاء العادل المستقل النزيه، تهدر الحقوق وتنتهك الحرمات. ومن مقتضيات العدل أن تخضع الدولة بهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون ولا تخرج عن حدوده.

يترتب على الإدارة ضرورة تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري المعيب، وإذا لم تقم بتنفيذه تقوم عليها المسؤولية التقصيرية بحقها، وقيام المسؤولية الجنائية للموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء، فالإدارة ملزمة بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الإداري، أي محو جميع الآثار القانونيّة والماديّة التي ترتبت على القرار المعيب بأثر رجعي، والامتناع عن مخالفة هذا القرار؛ لأنّه يحوز حجية الشيء المقضي به (Shaker, 2012, p.158).

لا يستطيع القضاء الأردني إصدار أوامر للإدارة لتحديد ما تفعله وما لا تفعله، لتنفيذ قرار الحكم بإلغاء القرار الإداري، وإنّما هناك صلاحية تقديريّة للقضاء الإداري، ووفقًا لما هو مستقر عليه القضاء الإداري،حيث جاء في قرار للمحكمة الإداريّة: "للإدارة سلطة تقديرية في تقدير المخالفة المرتكبة مع العقوبة المفروضة، شريطة أن لا تشوب هذه السلطة الغلو في العقوبة التي تخرج السلطة التقديرية من نطاق المشروعية، وأننا نجد أنّ الأفعال التي أتى بها المستدعي تضمنت مخالفات مسلكية لمهنة المحاماة، ولها تأثير سلبي على سمعة

المهنة، وثقة الجمهور في هذه المهنة، وثبوت أحكام قطعيّة بحقّه وتكرارها، ومهنة المحاماة مهنة لا تستقيم مع تكرار الأفعال الماسة...". (قرار رقم 130 لسنة 2017 الصادر عن المحكمة الإدارية، منشورات قرارك).

وعليه فإنّ تجاهل الإدارة لقوّة الشيء المقضي، به يشكل مخالفة قانونية، ويمكن لصاحب المصلحة اللجوء للقاضي مرة ثانية لإلغاء قرار الامتناع عن التنفيذ، وتقرير مسؤولية الإدارة، وهذا ما يؤدّي إلى إضاعة الوقت، والدوران في حلقة مفرغة، وهذه الإشكالية أدّت للقول بأنّه لا توجد طريقة منظمة لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية (Bou Zaid, 2002, p.710)

وفي الأردن نص قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) في المادة (7/ب) منه على أنّه: "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتّخاذ القرار أو امتناعها عن اتّخاذه، إذا كان يترتب عليها اتّخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها" (Al-Khalayleh, 2024, p.299).

ويرى الباحث بأنّ دور القاضي لا يقف عند تطبيق القوانين وإنصاف المظلومين فقط، بل يجب وضع مبادئ وخلق قواعد جديدة لتطوير القانون الإداري، وتجاوز جوانب النقص للوصول إلى دولة القانون بشكل أكثر فاعلية، وتخويل القاضي الإداري استقلالًا كافيًا لقيامه بمهامه على أحسن وجه، وتطبيقه للقانون وإصدار نصوص قانونية؛ لتدارك جوانب النقص التي تتضمّنها بعض القوانين التي يطبقها القاضي.

الفرع الثاني.

الجزاءات التي توقع على الإدارة:

أتاح القانون للمتضرر من القرار الإداري، إقامة دعوته أمام القضاء الإداري للمطالبة بإلغائه، ومن المؤكد أنّ الغاية من هذه الدعوى ليس فقط استصدار حكم قضائي بالإلغاء، وإنّما تنفيذ هذا الحكم على أرض الواقع، وذلك تطبيقًا لمبدأ حجيّة الحكم القضائي والزامية تنفيذه، كونه يتمتّع بقوة ملزمة للإدارة أو الموظف في احترامه وتنفيذه، وبغير ذلك تقوم مسؤوليتهم أيًّا كان نوعها.

وعليه، فإنّه من الضروري مساءلة الإدارة على اعتبارها قد ارتكبت خطأً في عدم تنفيذ حكم الإلغاء، وتسببها من جهة أخرى بالضرر للطرف الآخر، وهو صاحب المصلحة في إقامة دعوى الإلغاء، ولا شكّ أنّ هناك عدة أنواع للجزاءات المترتبة على الإدارة نتيجة هذا الخطأ، وهي الجزاء الإداري، والجزاء المدني، وأخيرًا الجزاء الجزائي، سنوردها وفقًا للآتي:

- **أولاً: الجزاء الإداري:**

لا يمكن للإدارة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر بالإلغاء، لأنّ هذا الامتناع يُعدّ بمثابة القيام بعمل غير مشروع في أصله، فامتناعها عن التنفيذ لا يمسّ فقط بحقوق الأفراد أو الموظفين، بل يمسّ بهيبة القضاء، ويهدر قوّته، ويستخفّ به (Hindi, 2014, p.136).

وعليه فلا بدّ من إيقاع جزاءات إدارية على الإدارة؛ لتجاوزها السلطة الممنوحة لها من القانون، وهذه الجزاءات تتمثّل في التزام الإدارة أولًا بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل اتّخاذ القرار الصادر حكم بإلغائه، وأيضًا إزالة الآثار المترتبة عليه ماديًّا وقانونيًّا، وهناك التزام آخر على الإدارة، يتمثّل بامتناعها عن انتهاك حجيّة الأحكام القضائية الصادرة بحقها، وذلك بعدم امتناعها عن تنفيذ حكم الإلغاء، وعلى الإدارة عدم اتّخاذ القرار الإداري الملغي مرة أخرى.

وقد أورد المشرع الأردني نصًّا خاصًّا في نظام الخدمة المدنية جاء فيه :" أ- يوقف الموظَّف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية: 1 – إذا تمّت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة." (المادة 149\أ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته).

- **ثانيًا: الجزاء المدني:**

اعتبر الفقه والقانون عمل الإدارة التي تمتنع عن تنفيذ حكم القضاء بالإلغاء، أنّه عملٌ غير مشروع، وبالتالي فإنّ من حقّ صاحب المصلحة وهو المضرور، أن يرفع دعوى المسؤولية المدنية عليها، ومطالبتها بدفع تعويض عادل عمّا أصابه من ضرر (Hindi, 2014, p.115).

وحتى تقوم المسؤولية المدنية للإدارة، فيجب أن تتوافر ثلاثة أركان وهي: الخطأ والضرر والعلاقة السببية، ونبدؤها بركن الخطأ الذي يتمثّل بامتناع الإدارة بأيّ صورة من الصور عن تنفيذ حكم الإلغاء، إذ إنّ امتناع الإدارة هنا يعتبر مخالفًا للقانون، ومخالفًا لمبدأ حجيّة الشيء المقضي به.

ويرى الباحث أنّ الصورة الأخيرة من صور عدم تنفيذ الإدارة لحكم الإلغاء، هي من أشدّ الصور أثرًا؛ لأنّ موقف الإدارة يعتبر عصيانًا وتحدّيًا لمبدأ حجيّة الأمر المقضي به، الذي يعتبر من المبادئ التي تعزّز دور القضاء وأهميته في البلاد.

وأخيرًا نشير إلى أنّ القضاء الإداري في الأردن، يختصّ بدعوى التعويض عن الضرر الناتج عن امتناع الإدارة عن التنفيذ، وذلك في حال رفعت دعوى التعويض تبعًا لدعوى الإلغاء، وهذا ما أكد عليه المشرع في قانون القضاء الإداري، الذي جاء فيه: "تختصّ المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، إذا رفعت إليها تبعًا لدعوى الإلغاء (المادة 5اب من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014).

- **ثالثًا: الجزاء الجزائي:**

لا تقتصر مسؤولية الجهة الإدارية الممتنعة عن تنفيذ حكم الإلغاء على المسؤولية المدنية، وإنّما يقع على عاتقها مسؤولية جزائية، إذ إنّ الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون، والتي عرفها بعض الباحثين بأنّها:" الإحجام الكلي أو الجزئي عن تنفيذ

حكم قضائي واجب التنفيذ من جانب الموظف العام المكلف قانونًا بالتنفيذ، بقصد عدم وصول الثابت بالحكم إلى من تقرر له" (Hamida, 2010, p.34).

وتأكيدًا على ما سبق فقد نصّت معظم التشريعات الجزائية المختلفة على نصوصٍ صريحة، تجرّم الأعمال الإدارية التي من شأنها تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية، فالمشرع الأردني أورد في قانون العقوبات رقم (16) لعام (1960) نصوصًا تعاقب الموظف الذي تصدر منه أعمال غير مشروعة بحكم وظيفته، ومنها الآتي نصّه: "كلّ موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر؛ ليعوق أو يؤخّر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها، أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونًا، أو تنفيذ قرار قضائي، أو أيّ أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية، يعاقب بالحبس من شهر الى سنتين" (لمادة 1/182 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960).

الخاتمة:

بعد بيان مفهوم دعوى الإلغاء، ومدى التزام الإدارة في الأردن بتنفيذ حكم المحكمة الإدارية، ومدى أخذ المشرع الأردني من خلال قوانين القضاء الإداري المختلفة، وآخرها قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014) توصّل الباحث إلى جملة من النتائج والتوصيات وذلك على النحو الآتي:

- **أولاً: النتائج:**

1. خلص الباحث إلى خلوّ التشريع الإداري الأردني من أي نصٍّ يمنح القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر مباشرة للإدارة؛ لحملها على تنفيذ أحكام الإلغاء، أو يخوّله فرض غرامة تهديدية عليها في حال امتناعها عن التنفيذ، وهو ما يحدّ من الفاعلية المطلقة للأحكام القضائية في مواجهة تعنّت الإدارة.
2. تبيّن للباحث عدم وجود آثار خاصة لتنفيذ أحكام المحكمة الإدارية؛ من أجل ضمان أعلى درجات تقييد الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء الإداري.
3. تبيّن للباحث عدم وجود مدّة معينة يجب على الإدارة أن تقوم خلالها بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء عن المحكمة الإدارية.

التوصيات:

1. يوصي الباحث كلّ من المشرعين الأردني والعراقي بتعديل القوانين الخاصة بالقضاء الإداري لديهم، من خلال النص على منح سلطة للقاضي الإداري بتوجيه أمر للإدارة من أجل إجبارها على تنفيذ حكم المحكمة الإدارية الصادر بالإلغاء، وإذا لم تقم بالتنفيذ يستطيع القاضي الإداري فرض عقوبة تهديدية.
2. يوصي الباحث المشرع الأردني باستحداث ما يعرف بدوائر تنفيذ خاصة بالأحكام التي تصدر عن المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدارية العليا، وبذلك نضمن أعلى درجات تنفيذ القرارات لتحقق غاياتها وأهدافها.
3. يوصي الباحث المشرع الأردني بالنصّ على المدّة المناسبة التي يتطلبها الأمر لتقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء، أو على الأقل أن تقوم بالنصّ على حدّ أعلى لا يمكن تجاوزه، حتى لا تستخدم الإدارة سلطتها بالمماطلة بالتنفيذ، على ألّا تزيد عن ستة أشهر وكما أخذ به المشرع الفرنسي.

References:

- **Abdul Karim, F.** (2020). *A lawsuit to cancel the administrative decision*. Retrieved from https://www.mohamah.net/law
- **Abu Armila, B. M.** (2015). The positive role of the administration in implementing the cancellation ruling (a comparative analytical study). *Sharia and Law Studies, 42*(3), 17–35.
- **Al-Araj, M.** (2005). *Effects of the administrative decision cancellation ruling: A comparative study* (PhD thesis). Arab Open University, Jordan.
- **Al-Azmi, N. T. F.** (2012). *The corner of jurisdiction in the administrative decision and its legal effects on administrative work* (Master's thesis). Middle East University.
- **Al-Bakhfawi, H.** (2016). Non-implementation of judgments issued against the administration. *Law and Business Magazine, 4*(8), 103–128.
- **Al-Dawudi, M.** (2019). The administration's responsibility for non-compliance with administrative rulings having the force of *res judicata*: A comparative study. *Moroccan Journal of Legal and Judicial Governance, 2*(6), 218–237.
- **Al-Khalayleh, M. A.** (2024). *Administrative judiciary: A comparative analytical study in Jordan, France, Britain and Egypt* (2nd ed.). Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution.
- **Al-Laithi, M. S.** (2009). *The administration's refusal to implement administrative rulings issued against it* (1st ed.). Dar Al-Fikr Wal-Qanun for Publishing and Distribution.
- **Al-Qahtani, G. H.** (2021). The problem of enforcing judicial rulings issued against the administration: A comparative study between Qatari law and Egyptian law. *Law and Business Journal, (72)*.
- **Al-Shoubaki, O. M.** (2016). *Administrative judiciary: Comparative study* (5th ed.). Dar Al-Thaqafa.

- **Al-Tamawi, S. M.** (1977). *Administrative judiciary: Book two – Compensation judiciary*. Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- **Basyouni, A. G.** (1997). *Judicial authority over administrative actions: Annulment judiciary*. Maaref Establishment.
- **Ben Yaish, S.** (n.d.). *Cancellation suit*. University of Bechar, Algeria.
- **Bin Sahli, M.** (2011). *Administrative rulings issued for cancellation*. Dar Al Fikr Al Arabi.
- **Bou Zaid, J. M.** (2002). The problem of implementing judicial rulings issued against the administration: A comparative study. *Institute of Public Administration, (4)*.
- **Hamida, A. H.** (2010). *Criminal liability of public employees for refusal to implement judicial rulings* (2nd ed.). Dar Al Nahda Al Arabiya.
- **Hindi, I. M. S.** (2014). *The extent of the authority of the administrative judge in directing public administration* (Master's thesis). University of Nahrain, Iraq.
- **Jordanian Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014**.
- **Jordanian Civil Law No. 43 of 1976**.
- **Jordanian Civil Service System No. 34 of 2024**.
- **Jordanian Civil Service System No. 9 of 2020**.
- **Jordanian Penal Code No. 16 of 1960** (and its amendments).
- **Kanaan, N.** (2006). *Administrative judiciary*. Dar Al Thaqafa for Publishing and Distribution.
- **Khalil, M.** (1998). *Cancellation judiciary*. University Publications House.
- **Leo, R. M.** (2009). *Administrative judiciary: A study of the foundations and principles of administrative judiciary in Iraq*. Qandeel Publishing House.
- **Saeed, B. F.** (2012). *The administration's refusal to implement the cancellation judgment: A comparative study* (PhD thesis). Yarmouk University, Jordan.
- **Shaker, A. K.** (2012). A lawsuit to cancel the administrative decision. *Journal of Administration and Economics, (93)*, 20–39.
- **Suleiman, A.** (2007). The problem of implementing judicial rulings issued against the administration. *Moroccan Journal of Local Administration and Development, 72–73*.

.