



عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ

"دراسة مقارنة"

الوليد أحمد حسين درابيع

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1438هـ - 2017م

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ

" دراسة مقارنة "

إعداد:

الوليد أحمد حسين درابيع

بكالوريوس قانون وعلوم شرطية كلية الشرطة المصرية - القاهرة، 2013

إشراف: د. عبد الملك الريماوي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام
بكلية الدراسات العليا في جامعة القدس - فلسطين

1438 هـ - 2017 م



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

كلية الحقوق / القانون العام

إجازة الرسالة

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ

"دراسة مقارنة"

الاسم: الوليد أحمد حسين درابيع

الرقم الجامعي: 21320293

المشرف: د. عبد الملك الريماوي

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ: 2017/ 2 /8 وأجيزت من لجنة المناقشة المكونة من التالية أسماؤهم وتوافقهم:

التوقيع.....

1- د. عبد الملك الريماوي: رئيس لجنة المناقشة

التوقيع.....

2- د. عيسى مناصرة : ممتحناً داخلياً

التوقيع.....

3- د. بهاء الاحمد : ممتحناً خارجياً

2017/3/12

القدس - فلسطين

1438 هـ - 2017 م

الإهداء

إلى من سعيًا وشقيا لأنعم بالراحة والهناء إلى اللذين لم يبخلا علي بشيء من أجل

دفعي في طريق النجاح...والذي العزيزين

إلى إخوتي أحبتي عميد عدي لؤي وعد ... رفقاء الدرب

إلى من وقفوا بجانبني وقدموا لي الدعم والتشجيع... أصدقائي الأعزاء

خاصة المحامي إياد الشرباتي

والمستشار القانوني بشار أبو هاشم، والمحامي صهيب شاهين

والمحاسب توفيق دودين

إليهم أهدي هذا الجهد المتواضع...

إقرار :

اقر انا معد الرسالة بأنها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة ابحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الاشارة له حيثما ورد، وان هذه الدراسة، او أي جزء منها، لم يقدم لنيل درجة عليا لاي جامعة او معهد آخر.

التوقيع :

الوليد احمد حسين درابيع

التاريخ : 2017 / 2 / 8

الشكر والتقدير

أول شكرنا لله عز وجل الذي أنار لي الدرب، وفتح لي أبواب العلم وأمدني بالصبر والإرادة لإنجاز هذا البحث فالحمد لله رب العالمين، كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى كل من يقتنع بفكرة فيدعو إليها ويعمل على تحقيقها لا يبغى بها إلا وجه الله ومنفعة الناس في كل زمان ومكان.

إلى الأساتذة الكرام أعضاء الهيئة التدريسية والإدارية في كلية الحقوق -جامعة القدس وأخص بالذكر الدكتور عبد الملك الريماوي الذي أشرف على هذا البحث فجزاه الله عنا كل الخير على توجيهاته ونصحه السديد، وسعادة الدكتور القاضي رفيق أبو عياش الذي لم يبخل علي بالنصائح والتوجيه طيلة مرحلة الدراسات العليا.

كما أتقدم أيضا بجزيل الشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة: الدكتور عيسى مناصرة، والدكتور بهاء الاحمد لتفضلهما بمناقشة هذه الرسالة وعلى ملاحظتهما القيمة.

والشكر والامتنان لكل الذين قدموا لي يد المساعدة من قريب أو بعيد، خاصة الدكتور بهاء خويبة أستاذ القانون الإداري في جامعة فلسطين الأهلية، والأستاذ القدير رشيد السويطي الذي أشرف على تنقيح الرسالة لغويا وأثرى الرسالة بالتوجيهات والنصائح القيمة.

والى أخواني وزملائي في جهاز الأمن الوقائي لكم مني جزيل الشكر والامتنان وكل التقدير والاحترام.

المخلص:

تناولت الدراسة بالبحث موضوع مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، وذلك من خلال أتباع المنهج التحليلي الوصفي المقارن، بالنظر إلى التشريعات الفلسطينية الإدارية النازمة لهذا الموضوع، إضافة إلى التشريعات المقارنة والاجتهادات القضائية في عدة دول على رأسها مجلس الدولة الفرنسي، وقد تمحورت إشكالية الدراسة في التطرق إلى مدى فاعلية مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية أو أعمالها المادية، وما هي أركان قيام هذه المسؤولية وشروط تحققها، وصولاً إلى أثارها المختلفة على كافة الأصعدة.

انقسمت الدراسة إلى فصلين؛ حمل الفصل الأول عنوان صور الخطأ المرتكب من قبل الإدارة، وقسم إلى مبحثين؛ تم التطرق في المبحث الأول إلى صور الخطأ المرفقي سواء اتخذ هذا الخطأ صورة سوء أداء المرفق أو عدم أداء الخدمة أو التأخر في أدائها، وكانت المحصلة القانونية لهذا المبحث أن الإدارة يمكن أن تسأل عن الأخطاء التي ترتكبها أثناء قيامها بالتصرفات القانونية أو الأعمال المادية المتصلة بعمل المرفق العام، أما المبحث الثاني من ذات الفصل فقد عالج موضوع صور الخطأ الشخصي، وشمل حالة ارتكاب الموظف العام للخطأ الشخصي أثناء أدائه للوظيفة، وحالة الخطأ الشخصي خارج الوظيفة، وقد أسست خلاصة هذا المبحث إلى أن المسؤولية الإدارية لا تقوم فقط على أساس الخطأ المرفقي، وإنما تشمل حالة خطأ الموظف الشخصي المستوجب لقيام المسؤولية الإدارية كون الموظف النائب عن الإدارة للقيام بأداء الخدمة العامة.

وقد تطرق الباحث في الفصل الثاني إلى عنوان يتعلق بالنظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وقد عالج المبحث الأول من ذات الفصل موضوع أسباب قيام المسؤولية في المطلب الأول، والتي انحصرت في ضرورة المحافظة على سير المرفق العام، بالإضافة إلى ضرورة جبر الضرر في جهة المتضرر عن وقوع الضرر المستوجب لقيام المسؤولية الإدارية، وقد تم الوقوف على أركان

المسؤولية الإدارية التقليدية من خطأ، وضرر، ورابطة سببية من هذين العنصرين في المطلب الثاني، بالإضافة إلى البحث في آلية تقديم التعويض ونوعه عن الخطأ الذي ترتب عليه ضرر مادي أو معنوي، إضافة إلى خصوصية الحالة الفلسطينية فيما يتعلق في إجراءات تقاضي التعويض المعمول بها أمام المحاكم الفلسطينية من حيث الاختصاص في المطلب الثالث، أما المبحث الثاني من الفصل الثاني، فقد تم دراسة موضوع آثار المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وقد قسم إلى ثلاثة مطالب، حيث حمل المطلب الأول عنوان الآثار المترتبة على العمل، وقد توصل الباحث من خلاله إلى أن للمسؤولية الإدارية آثاراً ايجابية تفيد الإدارة ضمن أصول علم الإدارة العامة لتحسين أدائها وأداء الموظف على حد سواء، فيما تطرق الباحث في المطلب الثاني إلى الآثار المترتبة على الإدارة العامة، وقد قسم هذه الآثار إلى آثار ايجابية واثار سلبية بالنسبة للإدارة العامة، فمن حيث الآثار السلبية فإن المسؤولية الإدارية في جانب الإدارة يؤدي إلى إرهاقها مالياً بفعل التعويضات التي تقوم بدفعها لمستحقيها، إلا أن الأثر الايجابي يتمثل في تحسين أداء الإدارة لتقادي وقوع الخطأ المستوجب لقيام المسؤولية الإدارية المرهقة مالياً بالنسبة للإدارة العامة، أما المطلب الأخير من الدراسة فقد تناول موضوع تأثير المسؤولية الإدارية على الأفراد، وتحديداً فيما يتعلق في تعزيز ممارسة الحقوق والحريات في إطار الدولة، إضافة إلى تخوف الموظف العام في صورة الخطأ الشخصي من تحمل المسؤولية الإدارية جراء خطئه، وبالتالي انعكاس ذلك على زيادة حرصه في إطار ممارسته لعمله، وقد توصل الباحث في نهاية هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي يأمل أن يستفيد منها العاملون في القانون وكذلك المشرع الوطني والقاضي الإداري في ترسيخ قواعد المسؤولية على أساس الخطأ في النظام القانوني الفلسطيني.

Administrative responsibility on the basis of wrong

Prepared by: Waleed A.M Drabia

Supervision: Dr. Abdel malik T.A Rimawi

Abstract

The study took up the subject of Administration's responsibility on the basis of its error and by following the descriptive analytical and comparative method according to the Palestinian legislative and administrative laws governing this subject, in addition to the comparative and judicial interpretations of legislation in several countries, led by France's Council of State, the problem of the study has focused in addressing the effectiveness of Administration's responsibility for its legal actions or physical work, and what are the pillars of this responsibility and the conditions of its realization, and its different effects at all levels.

The study was divided into two chapters; the first chapter came under the title, the error perpetrated by administration, which was divided into two sections, the first section addressed the office's or utility's error, whether it came in the form of poor utility's performance or lack of service performance or delay in performance, the legal outcome of this section was that the administration could be questioned for errors committed while conducting legal dispositions or physical work related to the work of public utility, the second section of the same chapter has dealt with the types of personal errors, including the case of error committed by the public employee during the performance of the job, and the case of personal error outside his job.

This section has concluded that the administrative responsibility is not only on the office's or utility's error, but include the case of employee personal error which led to administrative responsibility because the employee is the public deputy for the administration in its management of the public service, the second chapter dealt with the legal system of administrative responsibility of wrong, the first section of the of this chapter addressed the causes of the responsibility in the first requirement, which is confined to the need to maintain the functioning of public utility, in addition to the need for reparation of the damage injury which lead to the to the administrative responsibility, the principles of traditional administrative responsibility of the mistake, damage, and an

association of causation of these two elements, as well as research in the mechanism for providing compensation and its type for the mistake that resulted in a material or moral damage, in addition to the privacy of the Palestinian case with respect to payment of the applicable compensation before the Palestinian courts in terms of jurisdiction procedures.

The second section of the same chapter, discussed the issue of the effects of administrative responsibility on the wrong basis, and it has been divided into three demands. The first demand addresses the implications of the work, through which the researcher has concluded that the administrative responsibility has positive effects on the administration which benefits the administration – in the principles of administration science - to improve its performance, as well as the of its employees alike In the second requirement, the researcher discussed the effects of the public administration, where he divided these effects into positive and negative effects for public administration. As for the negative effects the administrative responsibility in the part of administration leads to financially overtaxed by the compensation which the administration pays to those persons entitled to compensation. the positive impact is to improve management performance to avoid error for a cumbersome administrative responsibility financially for the public administration, the latter requirement addressed the subject of the influence of administrative responsibility on individuals, specifically with regard to the promotion exercise of rights and freedoms in the framework of the state, in addition to the fear of public employee in a personal error to assume administrative responsibility due to his mistake, and therefore its impact on increasing the passion in the exercise of his work.

Finally, the researcher arrived at a set of findings and recommendations that he hopes will benefit those working in law as well as the national legislature and the administrative judge in establishing the liability rules on the error in the Palestinian legal system basis.

تمهيد

تلعب المسؤولية الإدارية دورا مهما في حماية مصالح المواطنين والحفاظ على الأمن والنظام العام في أي دولة، فضلا عن حماية حقوق وحرقات المواطنين التي قد تكون عرضه لإساءة استعمال السلطة أو لأي خطأ مرتكب من قبل الإدارة العامة بواسطة الموظفين العاملين فيها.

وجدت هذه المسؤولية بعد سنوات طويلة من المطالبة بإقامتها بحق الدولة والإدارة العامة، فلقد كانت القاعدة السائدة في القرن التاسع عشر في اغلب دول العالم تقوم على عدم مساءلة الدولة عن أعمالها في ظل اختلاط الدولة بشخصية الملك وهذا ما أكده الملك لويس الرابع عشر الذي كانت تتركز بيده جميع سلطات الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ويقوم بأعماله مستندا لقاعدة (الملك لا يمكن أن يخطئ) وضمنا كانت الدولة تأخذ تلك الحصانة كونها مرتبطة بالملك، واستمر الأمر على ما هو عليه مرورا بالثورة الفرنسية عام 1789 التي نشأ عنها إقامة مبدأ سيادة الدولة الذي تم تصويره بان السيادة تتنافى مع المسؤولية وبالتالي لا تخضع لرقابة القضاء ولا يمكن مساءلتها وهذا ما دفع الشخص المتضرر إلى مقاضاة الشخص الذي ارتكب الخطأ والحصول على التعويض من ماله الخاص والذي اصطدم بعدم قدرة الموظف العامل في الدولة على سداد مبالغ التعويض وعدم قدرته على تنفيذ قرارات المحاكم بالتعويض.¹

استمر الأمر على ما هو عليه حتى جاء قرار القضاء الإداري الفرنسي في قضية (بلا نكو) الشهيرة عام 1873 التي تتلخص وقائعها بإصابة طفله تدعى (بلا نكو) من عربة مقطورة والتي يملكها مصنع التبغ التابع للدولة وقيام والدها برفع دعوى ضد مدير المصنع أمام القضاء العادي لعدم إمكانية مساءلة الإدارة عن مثل هذه الخطأ، فقام مدير المصنع بالطعن بعدم اختصاص القضاء العادي بالنظر في مثل هذه القضايا وبين أن الاختصاص لمجلس الدولة الفرنسي الذي حكمت محكمة التنازع

¹ سعيد السيد علي، التعويض عن أعمال السلطات العامة، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، بدون طبعه، بدون سنة نشر، ص 9.

فيه بمسؤولية الإدارة بتاريخ 16 / 3 / 1873 ليعطي مجلس الدولة الفرنسي من خلال هذا القرار الصلاحية بالنظر في قضايا المسؤولية الإدارية وعدم اقتصارها على المسؤولية الشخصية للموظف العام، فتغيرت القاعدة التي تحكم المسؤولية الإدارية من عدم إقامة المسؤولية الإدارية على الإدارة إلى إقامة قاعدة توازن المسؤولية الإدارية بين الإدارة والموظف وان تتحمل الإدارة مسؤولياتها أمام القضاء في حالة الخطأ.¹

هذه المسؤولية التي تميزت بعدة خصائص: أولها أنها ذات نشأة قضائية تنظم بقانون خاص منفصل عن المسؤولية المدنية وتتمتع بميزة الأفضلية والصلاحية في التطبيق، كمان أن المسؤولية تتميز بخاصية أنها تعويضية جزائية، فهي تعويضية لأنها تعوض المتضرر اذا نتيجة فهو تصرف غير قانوني فعل مادي أو بسبب التصرف الغير القانوني المتخذ من الإدارة، وجزائية أيضا بمقدار التعويض عن الضرر المرتكب نتيجة الخطأ الشخصي أو المرفقي أو الاثنتين معا واستقطاع من موازنة الدولة يمثل ردع لها ، حيث انها تشكل عقوبة بذاتها².

وتقسم المسؤولية إلى مسؤولية إدارية على أساس الخطأ، ومسؤولية إدارية على أساس المخاطر فالمسؤولية الإدارية التي تقام نتيجة الخطأ الذي عرف بانه " مخالفة لأحكام القانون وتتمثل في أعمال مادية أو في تصرفات قانونية وتأخذ صورة أعمال ايجابية أو تأتي على هيئة تصرفات سلبية تنشأ عن عدم القيام بما يوجبه القانون"³.

فالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ قد تكون نتيجة خطأ شخصي وهو ذلك الخطأ الذي " ينسب إلى الموظف وتتحقق مسؤوليته الشخصية عن هذا الخطأ ويكون وحده مسؤولاً عن الأضرار التي نتجت

¹ عوايدي عامر، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2012، ص 48.
² ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى ، الإسكندرية، 2014، ص 26
³ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعه، بدون سنة نشر، ص 411. مشار إليه في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 10، العدد 38، السنة 2008، ص 313.

عنه وذلك بدفع تعويض من ماله الخاص"¹، أو قد تكون المسؤولية الإدارية نتيجة خطأ مرفقي أو كما يطلق عليه (خطأ مصلي) وهو ما عرف بأنه: "الخطأ أو التقصير الذي ينسب إلى المرفق العام ذاته حتى ولو كان الذي قام به ماديا احد الموظفين وغير مطبوع بطابع شخصي والذي يقع من الموظف الذي يكون عرضه للخطأ او الصواب ويقصد من عمله تحقيق هدف إداري متجرد من أهدافه الشخصية"².

إذا كانت المسؤولية الإدارية تقام في الغالب على أساس الخطأ فانه يمكن أن تقام المسؤولية أيضا دون خطأ (على أساس المخاطر) والتي عرفت بأنها: "التزام الإدارة بتعويض ضرر خاص واستثنائي أحدثته عملها المشروع بالغير"³.

تتشابه المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ و المسؤولية الإدارية دون خطأ في توافر ركنين: الضرر الذي يمثل محور المسؤولية في الحالتين فالخطأ يرتبط بالضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ من خلال علاقة السببية كذلك الأمر في المسؤولية دون خطأ حيث يرتبط نشاط الإدارة المشروع في حالات توافر مسؤولية المخاطر مع الضرر ويكون الرابط هو علاقة السببية التي إذا انتقت لا يستطيع إقامة المسؤولية في كلتا الحالتين"⁴.

في حين تختلف المسؤولية دون خطأ عن المسؤولية على أساس الخطأ في عدة فروق يتجسد الفرق الرئيسي في أن أركانها تخلو من الخطأ وتقتصر على الضرر والعلاقة السببية، في حين أن المسؤولية

¹ محسن خليل، قضاء الإلغاء والتعويض، مطبعة التوني، الإسكندرية، 1992، ص 262. مشار إليه في نداء أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، جامعه الشرق الأوسط، 2010، ص 62

² عبد الكريم الصغير، مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 1977، ص 14.

³ احمد الربيعي، مسؤولية الإدارة دون خطأ وتطبيقاتها المعاصرة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر، مصر، الإمارات، ص 70

⁴ محمد احمد عبد المنعم، مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، جامعة عين شمس، رسالة دكتوراه، 1995 ص

الإدارية على أساس الخطأ تحوي في أركانها على الخطأ الشخصي أو المرفقي ، وضرر ، وعلاقة سببية بينهم.¹

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الموضوع من الناحية النظرية لما تشكله من تطور على صعيد أقرار قواعد المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وذلك بفعل اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي في موضوعات القانون الإداري، وتحديدًا المسائل المتعلقة بالتعويض عن الخطأ الذي ترتكبه الإدارة أو الشخص القائم بالتصرف بالنيابة عنها، تماشيًا مع القواعد المتعلقة بالمسؤولية المدنية ضمن القانون المدني المعاصر والتي توجب على المباشر أو المتسبب بالخطأ جبر الضرر الذي أحدثه، وذلك كله بالنظر إلى عدم وضوح القواعد المتبعة في قضايا التعويض عن أخطاء الإدارة في النظام القانوني الفلسطيني، والتناقضات بين ما ينص عليه القانون والتطبيق الواقع للنصوص القانونية، إضافة لتوسع نشاط الإدارة، وتشعب ميادين عملها، مما دعا المشرع والقاضي الإداري إلى فرض أحكام تتعلق بتفعيل مسؤوليتها عن الأخطاء التي تحدثها، بفعل التصرفات القانونية التي تقوم بها وما تعلق بقراراتها أو عقودها الإدارية، أو ما يصاحب تلك القرارات أو العقود على اختلاف أنواعها والتي من الممكن جراء مباشرتها أن تحدث أضرارًا تمس الأشخاص القاطنين في الدولة تماشيًا مع ما تنص عليه الفصول المتعلقة بالحقوق والحريات في القانون الأساسي الفلسطيني والدساتير المعاصرة، والتي تقوم على أساس تبني الأنظمة الديمقراطية، مما يجسد أهمية الدراسة العملية وبشكل جلي وواضح.

¹¹ عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006، ص 803.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحقيق الأمور التالية:

- 1- البحث في صور الخطأ المرفقي المرتكب من قبل الإدارة، سواء ما تعلق بسوء أداء الخدمة، أو عدم أدائها إطلافاً، أو التأخر عن تقديمها.
- 2- التطرق إلى صور الخطأ الشخصي المرتكب من قبل الشخص القائم بالعمل باسم الإدارة أو بالنيابة عنها، من حيث نطاق الخطأ أثناء أداء الخدمة، أو خارج نطاق الخدمة.
- 3- البحث في نظام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وذلك بالوقوف على أسباب قيام المسؤولية الإدارية، والمتعلقة بالمرفق العام والضرر الواقع على المتضرر جراء الخطأ.
- 4- الوقوف على أركان المسؤولية الإدارية، وبيان عناصرها من حيث الخطأ، والضرر وعلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر، والبحث في أنواع التعويض المقرر عن الضرر والمحكمة المختصة بفرض التعويض.
- 5- التطرق إلى آثار المسؤولية الإدارية من حيث الآثار المتعلقة بالعمل الإداري، والآثار المترتبة على الإدارة العامة وأخيراً الآثار المترتبة على الأفراد الخاضعين لأحكام القانون الإداري.

حدود الدراسة:

تتخذ الدراسة ملامح النظام البحثي المقارن، لذا فإن حدود الدراسة تنحصر في البحث ضمن النظام القانوني الإداري الفلسطيني، وتحديدًا القوانين المتعلقة بمسؤولية الإدارة عن أخطائها، والبحث في القوانين الإدارية سيما تلك المتعلقة بقانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته، وقانون الخدمة في قوى الأمن النافذ، وقانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطينية وتعديلاته، والبحث في اجتهادات محكمة العدل العليا والمحاكم النظامية الفلسطينية المختصة بمسائل التعويض عن اخطاء الادارة، وبالمقابل البحث في الأنظمة القانونية المقارنة، من خلال التطرق إلى القواعد التي أرساها مجلس الدولة الفرنسي

على صعيد المسؤولية الإدارية، كون القانون الإداري بجملته هو قانون قضائي يعتمد على الاجتهادات القضائية التي اقرها مجلس الدولة الفرنسي، بالإضافة إلى التطرق لبعض الأنظمة المعاصرة المتعلقة بالمسؤولية في بعض الدول العربية المجاورة ومنها النظام الإداري الأردني والمصري وغيرها.

إشكالية الدراسة:

تتعدد القواعد القانونية التي يتم على أساسها تحديد مسؤولية الإدارة عن أعمالها، وكذلك عن أية مخاطر قد تكون الإدارة طرفاً فيها، لكن فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن أخطائها هل حدد المشرع قواعد وأسس بعينها يتم من خلالها تحديد مسؤولية الإدارة عن هذه الأخطاء أم أنها ترجع للقواعد والأحكام العامة، وفي حال تحددت قواعد المسؤولية هنا ما هي صور هذه الأخطاء وأسبابها؟، وما هي طبيعة الآثار المترتبة عليها؟.

منهج الدراسة:

لتحقيق الأهداف المرجوة من هذه الدراسة سوف اتبع المنهج الوصفي التحليلي المقارن، وذلك بتحليل القواعد القانونية والاجتهادات القضائية، ووصف محتوياتها ومقارنتها بالتجارب المماثلة في الأنظمة القانونية المقارنة.

الدراسات السابقة:

بالرغم من أهمية الموضوع وحيويته، إلا أنني لم أجد من خلال اطلاعي على الدراسات التي تناولت الموضوع في معظم المكتبات الفلسطينية، وعلى الرسائل الجامعية دراسات خاصة تناولت هذه الموضوع في واقعنا الفلسطيني وجميع هذه الرسائل تناولت موضوع الدراسة في مصر والأردن من ضمنها:

1- عبد الكريم ضيف الله يوسف الصغير، مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، 1997.

تناول الباحث في هذه الرسالة ماهية نوع الخطأ، ونشأة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ ، ومعايير التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ، ومن ثم تطرق الى صور الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي .

2- عبد الرؤوف احمد مفلح الكساسبة، مسؤولية الادارة عن اعمالها غير التعاقدية امام القضاء الاردني (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، مصر ، 2010.

تناول الباحث في هذه الرسالة مفهوم مسؤولية الادارة على اساس الخطأ، والاختصاص القضائي بدعوى مسؤولية الادارية في فرنسا ومصر والاردن، والتعرف على اساس مسؤولية الادارية عن اعمالها غير التعاقدية على اساس الخطأ، واعمالها غير التعاقدية دون خطأ، والجزاء المترتب عليها.

لقد خلت الدراسات السابقة من تناول اسباب المسؤولية الادارية التي دفعت المشرع الى اقامتها ، والاثار الناتجة عن المسؤولية الادارية على اساس الخطأ على الموظف العام والادارة والعمل ، والذي ميز دراستنا الربط بين الامور المتعلقة بالمسؤولية الادارية على اساس الخطأ في علم الادارة العامة والقانون الاداري كونهم مكملين لبعض فالنشاط الاداري يحتاج لنصوص قانونية تنظم عمله ، ويجب ان يكون متوافقا معها لتجنب أي مساءلة للادارة العامة مستقبلا ، بالاضافة الى ان هذه الدراسة بينت المحكمة المختصة بنظر قضايا المسؤولية الادارية في فلسطين وحللت العديد من التطبيقات القضائية الفلسطينية التي صدرت في موضوع المسؤولية الادارية .

الفصل الأول:

صور الخطأ المرتكب من قبل الإدارة:

تمهيد وتقسيم:

تمارس الإدارة أعمالها وخدماتها المقدمة لعموم المواطنين ولبعض الأجانب القاطنين في الدولة بشكل دائم ومستمر، فلا يمر يوماً من حياة الفرد دون أن يدخل في معاملة من نوع ما مع الإدارة، وهذه العلاقة تأتي كنتيجة طبيعية لتفاعل النشاط الإداري في مختلف المجالات لكون هذه الخدمات يحتاجها الفرد ولا يستطيع الاستغناء عنها لارتباطها الدائم بحياة المواطنين في كثير من الأحيان وبالحدود والحريات العامة في الدولة، المنصوص عليها في معظم التشريعات الوطنية والدولية¹.

حيث ترتكب الإدارة أثناء أدائها لأعمالها وللخدمات المنوطة بها أخطاء تسبب أضراراً سواء للمنتفعين من خدماتها أو لأشخاص آخرين يتضررون لعدم أداء الخدمات على الوجه المطلوب، وهذا الضرر يؤدي إلى قيام المسؤولية الإدارية، التي قد تتخذ صورة الخطأ الشخصي من قبل الموظفين أو خطأ يقع من الإدارة أو تجتمع المسؤولية بين الإدارة والموظف في ذات الخطأ.

وسيقوم الباحث في هذا الفصل باستعراض صور الخطأ المرفقي الذي تسال عنه الإدارة في المبحث الأول، ويتطرق الباحث من خلاله لصورة سوء أداء المرفق للخدمة في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فيتعلق بعدم أداء المرفق الخدمة، وأخيراً سوف نبين في المطلب الثالث حالة تأخر المرفق في أداء الخدمة، أما المبحث الثاني فسوف يخصص لتوضيح صور الخطأ الشخصي محل المسؤولية

¹ محمد علي حسونة: قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 653.

الإدارية أيضا، حيث سيوضح الباحث صورة الخطأ المرتكب من قبل الموظف أثناء أداء الخدمة في مطلب أول، وسوف نعرض على الخطأ المرتكب من قبل الموظف خارج الخدمة في مطلب ثان.

المبحث الأول: صور الخط المرفقي:

يعد الخطأ المرفقي أحد الأسباب التي تؤدي إلى قيام المسؤولية الإدارية بما تتطوي عليه من مخالفة للقوانين الوضعية والأضرار التي تتسبب بها الإدارة للآخرين، وتسمية الخطأ المرفقي جاءت من المرفق العام¹، الذي يهدف لإشباع الحاجات والمتطلبات الضرورية للأفراد باعتبار المرفق العام العصب الحيوي الذي يقدم خدمات ذات طابع متميز للأفراد كخدمات الأمن والصحة².

تنشأ المرافق العامة لتؤدي خدمات عامة وفقا لقواعد مقررة تكفل تحقيق هذه الخدمات على أحسن وجه، فإذا أصاب عمل المرفق خلل أو فساد بسبب عدم مراعاة القواعد المقررة اعتبر ذلك خطأ واقعا من المرفق³، حيث إن الإدارة تسأل عن الأخطاء التي ترتكب من قبلها أمام القضاء ولا تنتفي هذه المسؤولية إلا في حالات إثبات أن الخطأ الذي سبب ضررا للأفراد جاء نتيجة حصول أمر نتيجة سبب أجنبي أو بقوة القاهرة لا دخل للإدارة في حدوثه أو بفعل الغير⁴.

¹ الذي عرفته العديد من التطبيقات القضائية من ضمنها محكمة العدل العليا الأردنية في قرارها رقم 1967/74 التي وضحت " بأنه حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغا يقتضي تدخل الحكومة لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام سواء كان الأفراد يستطيعون بوسانهم الخاصة إشباع تلك الحاجة أم لا، أي أن العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشرع إلى أداؤها من الحكومة المباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها إلى أداؤها من الحكومة المباشرة، أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها، ولا فارق بين أن تكون تلك الخدمة تتعلق بنشاطات تجارية أو صناعية أو خلافا " مجلة نقابة المحامين، العدد 6 ، سنة 1969، ص 321 مشار إليه نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2002، ص 317.

وعرفها القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر 3-3-1957 بأنه " معنى إنشاء المرفق العام أن جهة الإدارة رأت أن هناك حاجة جماعية ملحه، قد بلغت من الأهمية مبلغا يقتضي تدخلها لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام التي تتطوي على قدر كبير من المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم، مما يستتبع إحاطة هذا الإنشاء بشيء من الضمانات للتأكد من أن هذا المساس له في الواقع من الأمر ما يبرره " سليمان الظماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة، 2007، ص 372.

² سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، بدون طبعه، بدون دار نشر، 2008، ص 229.

³ محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، بدون دار نشر، بدون طبعه، 1972 ص 161.

⁴ عدنان عمرو، قوانين الشرطة في فلسطين دراسات وملاحظات نقدية الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، منشورات الهيئة المستقلة، ص 57.

لقد نظمت اجتهادات الفقه والقضاء صور هذا الخطأ وقسمته إلى ثلاثة صور رئيسة¹، تتمثل في: سوء أداء المرفق للخدمة في مطلب أول، وعدم أداء المرفق للخدمة في مطلب ثان، وتأخر المرفق في أداء الخدمة في مطلب ثالث.

المطلب الأول: سوء أداء المرفق للخدمة:

يقصد سوء أداء المرفق للخدمة في هذا الصدد "جميع الحالات التي تنتقل فيها مسؤولية الإدارة نتيجة قيام المرفق بعمل ايجابي ينطوي على خطأ يترتب عليه ضرر للغير"²، ويكون هذا الأداء السيء للمرفق بسبب عدم كفاءة الموظف العام أثناء أداء عمله، ومن صور عدم الكفاءة بالنسبة للموظف العام إغلاقه لمكتب الخدمات قبل انتهاء موعد العمل الرسمي وعدم تواجده على رأس عمله أثناء مواعيد عمله دون وجود سبب واضح وصريح ومشروع يبرر هذا السلوك الذي يوتر بشكل سلبي على الإدارة والفرد³.

"تدخل تحت هذه الحالة جميع الأعمال الايجابية التي يقوم بها المرفق العام والتي تتصف بالخطأ وسواء كانت هذه الأعمال مادية أو قانونية (قرارات إدارية) قام بها الموظفون أو صدرت عن الأشياء أو حيوانات تملكها الإدارة فينسب الخطأ إلى المرفق ذاته"⁴.

فسوء إدارة المرفق العام موضوع المساءلة والرقابة الإدارية من قبل القضاء النظامي يمكن أن يكون نتاج عمل مادي أو تصرف قانوني متخذ من قبل الإدارة أو أن يرجع إلى سبب ذاتي تعرض له الإدارة أثناء أداء أعمالها وسوف نبحت في الاعمال المادية الصادرة من الإدارة في فرع أول، وللاعمال القانونية الصادر من الإدارة في فرع ثان.

¹ تقسيم الفقيه دوزي والذي يأخذ به مجلس لدوله الفرنسي والعديد من الدول العربية مثل مصر والأردن.

² محمد انس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون طبعه، 1987، ص 51.

³ عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين دراسة مقارنة، بدون دار نشر، بدون طبعه، القدس، 2015، ص 357.

⁴ عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2012، ص 135.

الفرع الأول: العمل المادي الصادر من الإدارة:

تكون صورة الخطأ المرفقي المرتكب من قبل الإدارة المتمثل في سوء أداء المرفق على شكل أعمال مادية والتي عرفت بأنها: "الأعمال التي يقوم بها أعضاء أو عمال إحدى السلطات الإدارية ولا تعتبر قرارات إدارية ولا عقود ولا اتفاقات إدارية".¹

تعدد صور الخطأ في حالة الأعمال المادية، فقد يكون الخطأ محل المسؤولية على صورة إهمال، وقد يكون على صورة تأخير، وأحيانا يحتمل صورة عدم الاحتياط، وعدم التبصر، وغيرها من صور الأعمال المادية غير القانونية التي تتسبب بأضرار واسعة وتحتاج إلى تعويضها.²

فهذا العمل المادي لا يكون مقتصرًا على عمل موظف أثناء أداء عمله، بل يمكن أن يكون ناتجًا عن أشياء أو حيوانات تعود ملكيتها للإدارة العامة، مثال ذلك إهمال الإدارة في العناية بالخيل المملوكة لها مما يترتب عليها إيقاع الحيوانات أضرارًا بالممتلكات والأفراد؛ لأنه يجب على الإدارة إن تتخذ التدابير اللازمة وأوجه العناية لأداء المرفق العام على الوجه المطلوب مما يحول دون حصول أضرار ناتجة عن هذه الأعمال المادية لأن هذه الأعمال تقع من أكثر من جهة.³

وقد أشار العديد من تطبيقات القضاء الإداري المقارن إلى مسؤولية الإدارة المترتبة عن أعمالها المادية فقد أقام القضاء الفرنسي المسؤولية الإدارية على أحد الجنود الفرنسيين لقيامه بإطلاق النار على ثور هائج ولكنه أخطأ التصويب فأصاب أحد الأفراد وهو داخل منزله⁴ وكذلك في واقعة أخرى أن أحد الجنود خرج من المعسكر بسيارة الجيش، دون تصريح رسمي فحصل مع الجندي حادث مروري، نتج عنه جرح اثنين من المدنيين. وكذلك في واقعة أخرى أن لجا احد حراس مصنع الذخيرة الحية إلى

¹ محمد فواد مهنا، القانون الإداري المصري والمقارن الجزء الأول السلطة الإدارية، دون دار ناشر، 1956. ص 805 مشار إليه في عبد الرؤوف كسابية، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2010، ص 59.

² هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1998، ص 207.

³ ماجد راغب الطلو و محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1994، ص 211.

⁴ سعيد السيد علي، التعويض عن أعمال السلطات العامة دراسة مقارنة، دار أبو المجد للطباعة، الهرم، ص 252.

استعمال مسدس ظنه فارغا لتخويف الصبي بغية إبعاده فتتعلق منه رصاصة تصيب الصبي إصابة قاتلة¹.

أما في جمهورية مصر العربية فقد عمد القضاء الإداري المصري إلى إقامة المسؤولية الإدارية على أطباء هيئة قناة السويس نتيجة خطأ في أداء عملهم الطبي لان عملهم كان مرتبطا بأداء خدمة عامة حيث أوضح: "ومن حيث أن دعوى المدعي تعويضه عن أضرار يذيعها بسبب خطأ أطباء هيئة قناة السويس إنما هي دعوى تعويض عن عمل مادي مدارها مسئولية الدولة عن أعمالها المادية في نطاق القانون العام ومجالته، إذ هي منازعة يتأكد اتصالها مباشرة بمرفق عام يدار وفقا للقانون العام وأساليبه ويتبدى فيها واضحا وجه السلطة العامة ومظهرها"².

أما في المملكة الأردنية الهاشمية فقد أقيمت المسؤولية الإدارية على قيام البلدية بحرمان بعض الأراضي الواقعة في إحدى القرى من مياه الري المخصصة للزراعة؛ مم تسبب بإضرار إصابة أراضي ومزروعات المواطنين؛ مما يشكل مخالفة واضحة لقانون البلديات الذي يلزم البلديات بتوزيع المياه على السكان بشكل عادل وعدم حرمان المواطنين منها وإلزام الإدارة بالتعويض³.

أما فيما يتعلق بموقف قضائنا الفلسطيني، فنجد ان محكمة العدل العليا الفلسطينية سارت على ما جاء به القضاء المقارن في هذا الصدد حيث كان لها عدة قرارات تتعلق بالاعتقال التعسفي⁴؛ فقامت

¹ حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 16-6-1938 في قضية ادمين دي الجرت مشار إليه في عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2012، ص152.

² حكم محكمة الإدارية العليا في 26-12-1993 الطعن رقم 3475 لسنة 32 ق مشار إليه في ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2014، ص 254 وما بعدها.

³ عبد الرؤوف احمد الكساسبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني، مرجع سابق، ص 173 وما بعدها.

⁴ لقد عرف الاعتقال أو الاحتجاز أو القبض بأنه " إجراء احترازي يمس الحرية الشخصية للأفراد المكفولة في القانون الأساسي ومبادئ حقوق الإنسان، ولكي يكون هذا الأجراء قانونيا وليس تعسفيا ينبغي أن يصدر من جهة مخولة قانونا بذلك، وثانيا أن يتم في حدود القانون . أي في ظل مراعاة القواعد والضمانات الإجرائية والموضوعية التي رسمها القانون في عملية الاحتجاز مشار إليه في الدليل المرجعي للمفاهيم والمصطلحات الحقوقية والقانونية 2015، رام الله، ص 55.

بالإفراج عن معتقلين تم توقيفهم بشكل يخالف القانون الأساسي الفلسطيني وقوانين الإجراءات الجزائية الساري في دعوى أقيمت ضد وزير الداخلية والنائب العام الفلسطينيين لاعتقالهم وتوقيفهم توقيف اداري دون وجود مسوغ قانوني او اتهام بحقهم¹.

يعدّ الاعتقال التعسفي أحد صور الخطأ الذي قد تقع فيه الإدارة، وعلى ذلك فقد نصت المادة 33 فقرة 3 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 التي تنص على أن: "الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع". وبالإضافة إلى تعارضه مع ما جاء في المادة 11 فقرة 2 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 التي وضحت بانه: "لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون".

وقد تعرضت محكمة العدل العليا الفلسطينية لموضوع الاعتقال التعسفي الذي يكون من قبل المحافظ والذي رفضته قرارات محكمة العدل العليا فقضت " ولما كان المستدعي ضده الأول (محافظ نابلس) قد أبقى على المستدعي موقوفاً في سجن نابلس، بالرغم من صدور قرار محكمة بداية نابلس بالإفراج عنه بالكفالة، فإنه يكون قد امتنع عن تنفيذ قرار قضائي واجب التنفيذ، وهو بعمله هذا يكون قد اعتدى على مبدأ الفصل بين السلطات، وبعمله هذا يكون قد اغتصب سلطة القضاء وأصبح قراره في هذا

¹ محكمة العدل العليا دعوى رقم 38 لسنة 1997 جلسة 1997-11-30 قاعدة بيانات المكتب الفني بالمحكمة العليا الفلسطينية، رام الله، تمت المراجعة، بتاريخ 2016/7/10.

الشأن معدوماً لا اثر له، وبالتالي فان أسباب الطعن ترد على القرار الطعين الأمر الذي يغدو معه القرار مستوجب الإلغاء"¹.

ورغم ذلك فانه يؤخذ على محكمة العدل العليا الفلسطينية محاولتها إضفاء صفة المشروعية على الاعتقال التعسفي في بعض قراراتها ففي واقعة ما قامت احدى الاجهزة الامنية في قطاع غزة بتاريخ 2001/2/10 باحتجاز احد المواطنين دون مسوغ قانوني واستمر توقيفه حتى تقدم الموقوف بدعوى عبر محاميه لدى محكمة العدل العليا ، حيث قامت النيابة العامة وبناء على قرار مؤقت صادر عن المحكمة بتقديم لائحة جوابية تشتمل على لائحة اتهام بتهمة التخابر مع العدو بحق المستدعي امام المحاكم النظامية ، واستندت في اللائحة الجوابية على نص المادة 23 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 والتي تنص على اختصاص محكمة العدل العليا " بالمسائل التي ليست قضايا او محاكمات بل مجرد عرائض او استدعاءات خارجية عن صلاحية اي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقا للعدالة " وهنا صدر قرار محكمة العدل العليا برفض الطلب المقدم من المستدعي ونصت على أنه: " طالما انه قد تم إيداع تقرير اتهام ضد المستدعي لدى المحكمة المختصة للتحقق من التهم المسندة إليه فانه بذلك يصبح طلبه المائل في غير محله وبالتالي يتعين رفضه"²، مستغلين إن القرارات الصادرة من السلطة القضائية لا تخضع للمسؤولية الإدارية وهذا أمر خطير يمس حقوق وحرريات الأفراد لأنه يوجه أصابع الاتهام في قضية معينة لم يرتكبها الشخص مما يترتب عليه رد الدعوى أمام محكمة العدل العليا.

¹ حكم لمحكمة العدل العليا الفلسطينية حكم رقم 119 لسنة 2005 فصل بتاريخ 2005/10/30 قاعدة بيانات المكتب الفني بالمحكمة العليا الفلسطينية، رام الله، تمت المراجعة بتاريخ 2016/7/10.

² حكم عدل عليا غزة ،رقم 2003/91 جلسة 2004 /1/ 20 قاعدة بيانات المكتب الفني بالمحكمة العليا الفلسطينية، رام الله، تمت المراجعة بتاريخ 2016/7/10 .

يرى الباحث أنه حين يقع خطأ من قبل الإدارة ناتج عن عمل مادي صادر منها، سواء أكان سبب هذا العمل المادي من عاملي الإدارة أو من ممتلكاتها، فإن ذلك يترتب المسؤولية الإدارية على عاتق الإدارة لحصول عنصر الضرر في جانب الشخص المستحق للتعويض، ويرى أيضاً أن العمل المادي الذي تترتب عليه المسؤولية الإدارية قد يقع في صورة العمل الإيجابي (السلوك الإيجابي) أو صورة الإهمال (السلوك السلبي) باعتبار عنصر الفعل أو السلوك والذي يبنى عليه الخطأ العنصر الأول من عناصر تحقق المسؤولية الإدارية.

بعد أن قام الباحث في هذا الفرع باستعراض العمل المادي الصادر من الإدارة، سوف يبحث في فرع ثان العمل القانوني الصادر من الإدارة.

الفرع الثاني: العمل القانوني الصادر من الإدارة:

لا تقتصر أعمال الإدارة على الأعمال المادية، بل تشمل أيضاً التصرفات القانونية والتي يقصد بها: "الأعمال التي تتصرف فيها الإدارة تعبيراً عن إرادتها، وفقاً للصلاحيات والامتيازات الممنوحة لها بقصد إحداث أثر قانوني معين"¹.

في هذه الصورة وأمثالها يتخذ الخطأ صورة ملموسة، وهي عدم المشروعية ذلك أن عدم المشروعية بأوجه الأربعة المعروفة؛ وهي مخالفة الشكل والاختصاص والقانون والانحراف، فكما أنها مصدر للإلغاء فأنها مصدر لمسئولية الإدارة أيضاً².

وهذه الأعمال القانونية قد تكون نتيجة إلتقاء إرادتين إحدى أطرافها الإدارة، والطرف الآخر قد يكون شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً (عاماً أو خاصاً) على شكل عقد إداري، كون الإدارة طرف مهم ورئيسي فيه، بالإضافة إلى الهدف الرئيسي المتمثل في المصلحة العامة وتسيير المرفق العام، فقد

¹ عبد الرؤوف الكساسبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني، مرجع سابق، ص 64 .

² سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة 1977، ص 151 .

يكون هذا العمل على عكس العمل القانوني السابق نتيجة إرادة منفردة للإدارة دون وجود أي طرف آخر على شكل قرار إداري¹.

لقد جاءت العديد من التطبيقات القضائية في بعض الدول موضحة مسؤولية الإدارة المترتبة عن أعمالها القانونية، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإقامة التعويض عن سحب الإدارة ترخيص دون وجه حق، وعن القرارات الخاصة بفصل الموظفين دون سند قانوني، وعن قرار غير مشروع بهدم كشك مقام على ملك عام بطريق التنفيذ الجبري دون مقتضى قانوني²، أو أن يلجأ أحد محصلي الضرائب إلى الحجز على منقولات أحد الممولين، بالرغم من سبق تسديد هذا الممول للضريبة المستحقة عليه والتي وقع الحجز من أجل سدادها³.

أما على صعيد القضاء الأردني، فقد تبنى القضاء في المملكة الأردنية الهاشمية صورة الخطأ في القرار الإداري، وعلى ذلك فقد قضت محكمة الأردن ما يلي: "وحيث إن الجريمة التي أدين بها المستدعي ليست من عداد الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي أو الخارجي، المنصوص عليها في قانون العقوبات، ولذلك فلا يُحرم من المكافأة بسبب هذا الحكم، وحيث إن القرار المشكو منه قد حرم المستدعي منها بالاستناد إلى الحكم المذكور فيكون قد خالف القانون"⁴.

أما القضاء المصري فقد أصدر العديد من الأحكام في هذا الشأن؛ فقضى بما يلي: "إذا لحق الموجد ضرر من جراء تجنيده وهو غير لائق للخدمة العسكرية طبيياً، بأن ترتب على تجنيده أن اشتدت عليه أو تضاغفت عاهته، فإنه يكون على حق في المطالبة بالتعويض عما لحق به من أضرار نتجت عن

¹ عبد الرؤوف الكساسبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني، مرجع سابق، ص 64.

² جابر جاد نصار، تطور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 29.

³ محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية 2007 ص 125.

⁴ عدل عليا 1978/9/7 مجلة نقابة المحامين 1978 ص 1396 مشار إليه في علي خطر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة، الطبعة الأولى، عمان، 2011، ص 875.

تدهور حالته الصحية، وازديادها سوءاً بسبب تجنيده وهو غير لائق بالمخالفة للقانون، وذلك بتوافر أركان المسؤولية وهي الخطأ والضرر وعلاقة سببية¹.

أما في فلسطين فقد أصدرت محكمة العدل العليا الفلسطينية قرارها بهذا الشأن، وذلك بإلغاء القرار الصادر من وزير الداخلية الفلسطيني المتضمن إغلاق إحدى الجمعيات في منطقة دورا قضاء الخليل وشكلاً كافة آثاره، لصدوره من جهة غير مختصة (وزير الداخلية)، إذ يجب أن يصدر من سلطة قضائية، وأن يكون مسبباً وفق شروط وإجراءات قانونية واضحة وصريحة².

حيث إن نص قانون الجمعيات يؤكد على عدم جواز وضع اليد أو إغلاق أو تفتيش أي جمعية، إلا بصدور قرار من السلطة القضائية المختصة، وأن منح الصلاحية من الوزير بإصدار قرار خطي مسبباً بإلغاء تسجيل الجمعية، لا يمنعها من مواصلة عملها لغاية صدور أمر قضائي مؤقت أو نهائي بتوقيفها عن عملها أو حلها³.

فهناك اختلاف بين العمل المادي الصادر من جهة الإدارة والتصرف القانوني من حيث محل العمل، ففي الوقت الذي نجد فيه بأن محل العمل المادي يكون دائماً، إما على شكل واقعة مادية أو على شكل إجراء مثبتاً لها، دون أن يُقصد بها تحقيق آثار قانونية معينة، وهذا يختلف عن التصرف القانوني الذي يترتب آثاراً قانونية، بالإضافة إلى أن العمل المادي يأتي في الغالب بتنفيذاً لعمل قانوني؛ مثال ذلك حالة إصدار قرار إداري بإلقاء القبض على شخص ما، ففي هذه الحالة يعتبر هذا القرار تصرف قانوني، أما عملية إلقاء القبض على الشخص فهي من الأفعال المادية التي جاءت نتيجة التصرف القانوني⁴.

¹ الطعن رقم 4260 لسنة 43 ق - ع جلسة 3/17/2001 مجموعة المكتب الفني لقضايا الدولة 1999-2001 طبعة 2002 ص 68 مشار إليه فوزي احمد شادي، تطور أساس مسؤولية الدولة دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، 2010، ص265.

² دعوى عدل عليا رقم 218 لسنة 2008 جلسة 21-6-2009 المكتب الفني لمحكمة العدل العليا تاريخ الزيارة في 2016/7/10 .

³ انظر المادة 38، 41 قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000.

⁴ نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الطبعة الاولى ، 2007، ص 238.

ويرجع سوء أداء المرفق لخدماته إلى: "سبب ذاتي؛ كأن يكون المرفق منظماً على نحو سيء، كأن يصاب الأفراد بأضرار نتيجة استعمال المرفق لمواد تالفة، أو أن يتعرض الموظفون لحالة تسمم بسبب سوء تهوية أماكن العمل في المرفق بعد تدفئتها بالفحم"¹، بالإضافة إلى "إصابة بعض الطلبة المهنيين في الامتحان بسبب سوء الإشراف على الآلات التي سلمت إليه لأداء الامتحانات"².

يرى الباحث بأن الخطأ المرفقي قد يتخذ صورة التصرف القانوني الصادر عن الإدارة، وتنقسم التصرفات القانونية الإدارية الصادرة عنها إلى قسمين؛ ويتعلق القسم الأول بالتصرفات الصادرة بالإرادة المنفردة (القرار الإداري) المحدث للأثر القانوني، و يتعلق القسم الثاني بالتصرفات القانونية القائمة على توافق الإرادتين (العقد الإداري) ، لذا فإن كانت هذه التصرفات قد وقعت بشكل مخالف للقانون سواء ما تعلق بالقرار الإداري بكافة عيوبه، أو لخطأ ارتكب من جانب الإدارة أثناء سير العقد الإداري، فإن ذلك يستوجب التعويض عن الضرر الواقع نتيجة خطأ الشخص المتخذ صورة التصرف القانوني.

بعد أن عالج الباحث في هذا الفرع العمل القانوني الصادر من الإدارة العامة كأحد صور الخطأ المرفقي، سوف يبين صورة عدم أداء المرفق للخدمة في المطلب الثاني.

¹ عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، مرجع سابق، ص 137.

² احمد عدنان جابر الشمري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 2014، ص 47.

المطلب الثاني: عدم أداء المرفق للخدمة:

لم يقتصر الخطأ المرفقي على صورة سوء أداء المرفق للخدمة وإنما يشمل الخطأ أيضاً عن عدم أداء المرفق للخدمة المتمثلة في امتناع الإدارة عن القيام بخدمة يلزمها القانون القيام بها؛ فالقانون يلزم الإدارة في كثير من الحالات بإتخاذ قرار معين أو القيام بعمل ما إذا توافرت شروط معينة يحددها القانون وإن امتناع الإدارة عن اتخاذ هذا القرار أو القيام بالعمل المنوط بها ، فإن الإدارة تطالب بالتعويض عن الضرر الذي لحق بالمتضرر نتيجة هذا الامتناع¹.

فالإدارة يتوجب عليها تطبيق أحكام القانون، وأن للأفراد حق مطالبة الإدارة بتنفيذ أحكام القانون، لأن سلطاتها ونشاطاتها لم تعد امتيازاً لها تمارسها متى شاءت، ولكنها يجب عليها أن تؤديها بكل حرص ودقة لتحقيق المصلحة العامة²، ويعد رفض جهة الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية النهائية والحائزة لحجية الشيء المقضي به من ضمن الأخطاء المرفقية المستوجبة التعويض بيد أن مجرد تغاضي الإدارة أو عدم مراعاتها للقواعد الشكلية غير الجوهرية في هذا التنفيذ لا يعد من قبيل المخالفة للقانون ولا يعد خطأ مرفقياً أيضاً³.

وقد أشارت العديد من التطبيقات القضائية في التشريعات المقارنة لمسؤولية الإدارة المترتبة عن أعمالها المادية السلبية فمثلاً القضاء الفرنسي، أخذ بهذه الصورة من صور المسؤولية الإدارية فأسس مسؤولية الإدارة في حالة عدم إنشاء حاجز يمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع، كما لو لم تقم الإدارة بالأعمال الضرورية لوقاية الأهلين من الفيضان⁴، ومن الأمثلة على ذلك أيضاً المسؤولية الإدارية الواقعة على الإدارة نتيجة انقلاب سيارة نقل بسبب سوء حالة الطريق العام حيث لا تُسأل الإدارة العامة عن

¹ جابر جاد نصار، تطور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 31.

² عبد الملك يونس محمد أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها المرجع السابق ص 137.

³ مصطفى عفيفي، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة العامة الجزء الثاني، كلية شرطة دبي، الطبعة الثانية، الإمارات، 1999 ص 299.

⁴ زهير احمد قدوره، الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2011، ص 219.

الأضرار الناشئة عن قيامها بالأشغال العامة فحسب، بل تُسأل أيضاً عن عدم قيامها بتنفيذ هذه الأشغال، ويدخل في ذلك عدم صيانة المنشآت العامة وملحقاتها بعد إنشائها¹.

أما القضاء المصري فقد تعرض أيضاً لحالة السلوك السلبي والتصرف القانوني، حيث بين أن امتناع وزارة الداخلية عن محو اسم أحد المهندسين الزراعيين من السجل الجنائي (سجل الخطرين مخدرات فئة أ) كونه حكم القضية رقم 10226 لسنة 1995 جنح العجوزة المستأنفة برقم 12163 لسنة 1998 حصر رقم 1263 لسنة 1999، والتي حكم عليه فيها غيابياً بجلسة مؤرخة في 1999/2/28 بالحبس سنة، ثم قضى فيها بجلسة 1999/4/18 بالقبول والتأييد والإيقاف، وإثبات تنازل المدعي بالحق المدني عن دعواه المدنية، ومضي فترة 12 سنة على ذلك، كون هذا التسجيل يوتر على سمعة أبنائه وأفراد أسرته، وقد حكمت المحكمة له بإلغاء قرار امتناع وزارة الداخلية عن مسح المهندس الزراعي من سجلات مصلحة الأمن العام والحاسب الآلي وكادر المعلومات بوزارة الداخلية، وإلغاء كافة الآثار المترتبة عليه².

وأخذ القضاء الأردني بهذه الصورة، وعلى ذلك فقد قضت المحكمة الأردنية: "حيث إن المستدعي ضده أصدر في جلسته رقم (98/27) المنعقدة في 1998/11/4 قراره المشكو منه المتضمن عدم ترقية المستدعي إلى رتبة أستاذ مشارك مستنداً لسلطة تقديرية على الرغم من أن سلطته في هذا الموضوع مقيدة، كما سلفت الإشارة إليه بقواعد قانونية أمرة. وكان قراراً قطعياً حائزاً على حجية الأمر

¹ حكم مجلس الدولة الفرنسي في 8 نوفمبر 1934 تحت عنوان depau loiret، مشار إليه احمد الشمري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مرجع سابق، ص 48.

² لدعوى رقم 31814 لسنة 68 قضاء أدارى، مشار إليه في موقع مجلس الدولة المصري <http://www.ecs.eg/archives/472> تاريخ الزيارة 2016/6/1، الساعة الثامنة مساءً.

المحكوم به، فإنه لا وجه لالتفات مجلس عمداء الجامعة الأردنية عنه في جلسة رقم 27 المنعقدة في 1998/11/4 التي صدر فيها القرار المطعون فيه مما يجعل القرار المطعون فيه مخالفاً للقانون¹.

أما في فلسطين فقد سارت محكمة العدل العليا الفلسطينية على ذات الطريق، فقضت بإحدى قراراتها بإلغاء قرار يقضي بمنع معادلة شهادة الدكتوراه بوزارة التعليم العالي الخاصة بأحد الطلاب الذين يدرسون العلوم السياسية في جامعة القاهرة، بداعي عدم الانتظام في دراسة فصلين دراسيين، وألغت قراراً بمنع مصادقة الشهادات وجميع الآثار المترتبة عليه في الماضي².

وتشكل رقابة القضاء على هذه الصورة من صور الخطأ المرفقي ضماناً قضائية جديدة فرضها القضاء الإداري لصالح الأفراد "وبذلك تسأل الإدارة مالياً عن الأضرار الناجمة عن عدم قيامها بأداء الخدمة المطلوبة منها، فمسؤولية الإدارة لم تقتصر على الضرر الناتج عن أداء مهامها فقط، بل شملت المسؤولية أيضاً عن الامتناع والتقصير في أداء الخدمات"³.

ذلك لأن الحق في التنفيذ أمر مهم في واقعنا الاجتماعي، ويجب على الإدارة أن تحترمه لأن علّة المشرع في منح الحق بتنفيذ الحكم؛ هو أن لا يعتمد المتضرر إلى إستيفاء الحق بشخصه وببيده خارج القانون، وحتى تكون الإجراءات المتخذة من قبل الشخص المتضرر وفق مقتضيات العدالة وتطبيقاً للقانون في المجتمع⁴.

¹ عدل عليا 1999/6/16 مجلة نقابة المحامين 2000 ص 91 مشار إليه في على خطر الشطوي، موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة، 2011، ص 55.

² دعوى عدل عليا رقم 139 لسنة 2014 جلسة 14-10-2014، مشار إليه في موقع المقتفي، جامعه بير زيت، تاريخ الزيارة يوم 2016/6/15، الساعة 10 صباحاً.

³ عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 137 .

⁴ محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها دراسة مقارنة، دار الصمعي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، السعودية، 2009، ص 22.

يرى الباحث أن صورة الخطأ المرفقي الناتج عن عدم أداء الخدمة هي الحالات التي تمتنع الإدارة فيها عن اصدار قرارات وتقديم خدمات يحتاجها المواطنين في الدولة ، وعدم تاديتها لهذه الخدمات يتنافى مع الحقوق والحريات المكفولة بكافة الدساتير والقوانين الوطنية ويؤثر عليهم سلبا ، خاصة اذا كانت الخدمة يحتاجها المواطن بشكل مستعجل ويتاثر في حالة عدم الحصول عليها مثل اعطاء حسن السلوك من قبل الادارة العامة فهذه الخدمة الذي يحتاجها الشخص لاستكمال معاملة معينة مثل وظيفة اوسفر خارج البلاد وغيرها، وان امتناع الادارة العامة بموجب السلطة الممنوحة لها يمنع المواطن من الحصول على فرصة في التقدم لوظيفة معينة او الحصول على منحة دراسية او السفر خارج البلاد ، ففي هذه الحالة ومتى كانت الإدارة مقيدة وامتنتعت عن أداء العمل أو رفضت القيام به، فأنها بهذا الصدد تكون قد ارتكبت خطأً من خلال امتناعها عن القيام بتصرف قانوني مبني على سلطة مقيدة ، وعليه يكون تصرفها يستوجب للإلغاء والتعويض متى تحقق عنصرا العلاقة السببية والضرر.

وبعد أن بحثنا صور عدم أداء المرفق للخدمة، باعتبارها أحد صور الخطأ المرفقي، ننتقل إلى صورة تأخر المرفق في أداء الخدمة في مطلب ثالث.

المطلب الثالث: تأخر المرفق في أداء الخدمة:

لا يقتصر الخطأ المرفقي على سوء أداء الخدمة، فمن الممكن أن يكون أساس المسؤولية الإدارية نابعاً من تأخر الإدارة في أداء خدماتها، ويقصد بهذه الصورة الحالات: "التي لا تكون الإدارة مقيدة بموعد محدد في أداء خدماتها ولكنها تتأخر كثيراً دون مبرر في تقديم الخدمة"¹.

"تعد هذه الصورة أحدث ما وصل إليه القضاء الإداري في إطار المسؤولية عن الخطأ المرفقي، لأن مؤدى هذا الاتجاه هو اعتبار الإدارة ملزمة بالعمل خلال مدة معينة، حتى وإن لم تكن سلطاتها في هذا المجال مقيدة، مما يحدّ من السلطة التقديرية للإدارة"²، وبذات الوقت تعد "تقدماً نحو توسيع نطاق مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، إذ بمقتضاها تُسأل الإدارة عن عدم قيامها بالخدمة، سواء أكان ذلك راجعاً إلى امتناعها عمداً عن تقديم هذه الخدمة أو إلى إهمالها في القيام بها"³.

تختلف هذه الصورة عن طبيعة الخطأ المرتبط بامتناع المرفق عن أداء الخدمة، وعدم قيام الإدارة في العمل إطلاقاً في أن التأخر هو امتناع مؤقت عن أداء الخدمة المطلوبة التي يحتاجها الأشخاص، مما يلحق ضرراً بالمستفيدين منها، على العكس من الحالة الأولى، التي يتمتع فيها المرفق ابتداءً عن أداء هذه الخدمة، ويختلف أيضاً عن الصورة الأولى من صور الخطأ الشخصي (سوء أداء المرفق) في أن هذه الصورة لا تتأخر الإدارة فيه بالقيام بالعمل، وبذات الوقت لا ترفض أداء العمل، وإنما تؤدي فيه العمل المادي والقانوني بشكل سيء بعكس ما تبينه القوانين والأنظمة.

فالتباطؤ من قبل الإدارة في أداء عملها في مثل هذه الحالات يلحق أضرار للأشخاص الطبيعيين والمعنويين المرتبطين بالإدارة، لأن هذا التأخر من قبلها قد تجاوز الوقت المعقول الذي يجب أن تقوم

¹ محمد انس قاسم جعفر ، التعويض في المسؤولية الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 55.

² زهير احمد قدورة، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 220.

³ هشام العكرمي الأسود، الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، رسالة ماجستير جامعة القاهرة، 2013، ص 74.

خلاله بأداء الأعمال المنوطة بها، والتي تهدف لتحقيق الصالح العام وخدمة المنتفعين من قبل الإدارة، مما يؤثر عليهم ويؤدي إلى ضياع فرص عليهم، والتي ما كانت أن تضيع لو قامت الإدارة بالعمل بالوقت المناسب لذلك.

فإذا كان من المسلّم به أن اختيار الوقت هو أبرز أركان السلطة التقديرية للإدارة، وأنه لا يمكن أن يستمد منه سبباً للإلغاء، فإن مجلس الدولة الفرنسي وحرصاً منه على حماية الأفراد، قد أخضع هذا الجانب من نشاط الإدارة للرقابة في مجال التعويض¹.

فمسؤولية الإدارة في هذا المجال مسؤولية أصلية ومباشرة، لا فرق في ذلك بين أن يكون الخطأ منسوباً إلى موظف معين بالذات أو منسوباً إلى الإدارة ذاتها، ففي كلتا الحالتين تنتفي مسؤولية الموظف الشخصية، فلا تظهر إلا مسؤولية الإدارة وحدها²، فقرار مسؤولية الإدارة عن التأخير في أداء الخدمة أمر يساعد كثيراً على حماية الأفراد وتحقيق مصالحهم في وقت مناسب، إلا أن ذلك يقتضي أن يكون القضاء عالماً بالظروف التي يعمل بها المرفق، حتى لا يؤدي ذلك إلى إلغاء السلطة التقديرية المخولة للإدارة بنصوص القانون³.

يلاحظ في هذه الصورة من الخطأ المرفقي، أن الإدارة لا تكون ملزمة في هذه الحالة بالقيام بالتصرف القانوني بوقت معين لأداء الخدمة التي تُسأل عنها، وأن التأخر يكون هنا تجاوزاً من قبل الإدارة بشكل غير معقول بالمدة التي أُتيحت لها، دون تقديم أي عذر يببرر هذا التأخر.

أما في حالة تم تحديد مدة معينة لأداء الخدمة بموجب القانون وتجاوزت الإدارة هذه المدة، فهذا يعدّ عدم أداء المرفق للخدمة، والتأخر الذي يكون من قبلها في هذه الحالة لا يتصور أن يكون إلا في

¹ سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص 147.

² احمد عدنان الشمري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 50.

³ جابر جاد نصار، تطور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 34.

حالة ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، ولا مجال لإعمالها إذا كانت سلطة الإدارة محل المساءلة القانونية مقيدة بموعد معين حدده القانون لأداء الخدمة"¹.

جاءت العديد من التطبيقات القضائية لتبين مسؤولية الإدارة المترتبة عن التأخر في أداء الخدمة، فعلى سعيد القضاء الفرنسي قبلت الإدارة شخصاً لم يبلغ السن القانوني متطوعاً في الجيش، وذلك رغم معارضة والده لهذا التطوع، فإذا تأخرت الإدارة في إعفاء هذا الشاب من التطوع، رغم مطالبة والده بالإعفاء، وترتب على هذا التأخير أن اشترك الشاب في معركة وقتل فيها². وكما تترتب المسؤولية الإدارية على حالة التأخر أيضاً في الفصل في إحدى القضايا التأديبية، مما رتب ضرراً للموظف بسبب إيقافه عن العمل³.

تعرض القضاء المصري لحالة التأخر في أداء خدمة المرفق العام، فقد أوضح: "أن واجب 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 التعويض"⁴.

وقد سار القضاء الأردني على ذات الأمر عندما حكمت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "لا يتضمن قانون الشركات نصاً آمراً يحدد سلطة الإدارة في إصدار القرار بتسجيل الشركة عند توافر شروط معينة، بل ترك للإدارة حرية التقدير على أن تراعي الإدارة توافر العدالة في حال توفر الشروط

¹ احمد عدنان جابر الشمري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مرجع سابق، ص 49.

² محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2007، ص 127.

³ عبد الرؤوف الكساسبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني المرجع السابق، ص 178.

⁴ حكم محكمة قضاء أداري في الدعوى 6255 لسنة 8 ق جلسة 30-7-1957 ص 630 وحكمها في الدعوى رقم 1655 لسنة 17 ق جلسة 20-6-1968 ص 368 مشار إليه في كتاب محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق ص 184.

المطلوبة. والعمل على إجابة طلب الشركة بالتسجيل إيجاباً أو إجابتها نفياً في حال عدم تحقق هذه الشروط، تجنباً للإضرار بالغير، ولا يرد القول أن لا رقابة للمحكمة على سلطة الإدارة التقديرية¹.

لقد بيّن قضاء مجلسي الدولة الفرنسي والمصري ضمن قراراته: "أن اختيار وقت التدخل هو أبرز مجال السلطة التقديرية للإدارة، وأنه لا يجوز أن يكون ذلك محلاً لدعوى الإلغاء، ومع ذلك حرصاً من مجلس الدولة على حماية الأفراد وحقوقهم، اتجه المجلس إلى إخضاع هذا الجانب لرقابته في مجال التعويض².

وهذا ما نراه واقعياً في بعض القضايا في فلسطين، حيث تعتمد الإدارة العامة التأخر في الإفراج عن معتقلين موقوفين بقرار إداري، حيث انه جاء قرار محكمة العدل العليا في احدى القضايا المنظورة امامها باخلاء سبيل أحد المواطنين المدنيين الموقوف على ذمة رئيس هيئة القضاء العسكري والافراج عنه فوراً من مكان توقيفه ما لم يكن موقوفاً على ذمة قضية اخرى، وان تأخر الادارة عن القيام بتنفيذ قرار محكمة العدل العليا دون وجود سبب قانوني مشروع يعتبر خطأ من الادارة يعرضها للمسؤولية الادارية³.

يرى الباحث أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة تنقسم إلى قسمين، فالقسم الأول يتعلق برقابة المشروعية وهي؛ حالة توافق الأعمال المادية والتصرفات القانونية الصادرة من الإدارة مع صحيح أحكام القانون، أما القسم الثاني من الرقابة فيتعلق برقابة الملاءمة والتي يدخل في إطارها وقت القيام بالعمل أو التصرف القانوني الصادر من الإدارة. وهنا يرى الباحث بأنه متى أعطى المشرع صلاحية محددة للإدارة وقتياً لاتخاذ الإجراء أو العمل من قبلها، فإنه من العسير فرض الرقابة على توقيت إتخاذ الإجراء أو العمل الصادر من الإدارة، إذ أن السلطة التقديرية والتقييد لا يلتقيان، إلا أنه حسناً

¹ عدل عليا رقم 95/156 جلسة 1996/ 4/16 موقع قسطاس على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة 2016/8/3 الساعة 7 مساء .

² سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام 1986 دار الفكر العربي، القاهرة، 147 مشار إليه في زهير احمد قدوره، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 220.

³ دعوى عدل عليا رقم 461 / 2009 ، صادر بتاريخ 2009/ 10/25 ، مشار إليه في موقع المقنفي، جامعه بير زيت، تاريخ الزيارة 2016/6/15، الساعة 10 صباحاً.

فعل القضاء الفرنسي عندما فرض رقابة الملاءمة على مسائل تأخر الإدارة عن القيام بتصرفاتها الواجب القيام بها. يرى الباحث أيضاً أن الأخذ بمعياري الوقت المعقول ومعيار عدم وجود ظرف طارئ استدعى التأخير في أداء الخدمة أدى إلى فرض أحكام المسؤولية الإدارية على الإدارة عند تأخرها غير المعقول، شريطة أن لا يوجد سبب طارئ يستدعي التأخر عن أداء الخدمة المقررة من الإدارة بموجب القانون.

قبل أن ننتهي من هذا المبحث لا بد أن نشير إلى أنه لا يجوز للإدارة، أن تستند في صور الخطأ المتمثلة في إساءة أداء الخدمة وعدم أدائها، وأخيراً التأخر في أدائها لقاعدة أعمال السيادة¹، فقد بينت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه: "قد استقر الفقه والقضاء على أن أعمال السيادة هي تلك الأعمال والإجراءات التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارية، أما القرارات التي تصدر عنها تطبيقاً للقوانين والأنظمة تعبيراً عن المصالح الجارية للجمهور فهي عمل إداري وبالتالي يجوز الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا"².

خاصة أن الفقرة الثانية من المادة 30 من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2001 نصت على: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء" وبالتالي لا تستطيع الإدارة أن تستند إلى أعمال السيادة كمبرر لمنع المساءلة عن عمل إداري أو قرار متخذ من قبلها أو تحصينه من رقابة القضاء.

¹ وعرفت نظرية أعمال السيادة بأنها " طائفة من الأعمال الإدارية بطبيعتها والتي تتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء عموماً، سواء في ذلك القضاء العادي أم القضاء الإداري، وذلك مهما كانت درجة عدم مشروعيتها؛ لارتباطها بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية، فلا تكون محلاً للطعن بالإلغاء أو التعويض أو وقف التنفيذ أو فحص المشروعية، وذلك بالرغم من صدورها من جانب السلطة التنفيذية واتصافها بجميع الخصائص التي تتميز بها القرارات التي تخضع لرقابة القضاء مشار إليه في الموقع الإلكتروني: <http://www.arab-ency.com/ar/%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%AD%D9%88%D8%AB/%D8%A3%D8%B9%D9%85%D8%A7%D8%AF%D8%A9%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%AF%D8%A9> تاريخ الزيارة 2016/7/25 الساعة الثالثة عصراً.

² محكمة العدل العليا الفلسطينية قرار رقم 85 - 1998 مؤرخ 7-11-1999 المكتب الفني لمحكمة العدل العليا تاريخ الزيارة 2016/7/10.

بعد أن عالج الباحث في هذا المبحث الاول من هذه الدراسة صور الخطأ المرفقي، سينتقل الباحث لتوضيح صور الخطأ الشخصي الذي يرتب المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: صور الخطأ الشخصي:

لم تقتصر المسؤولية الإدارية الواقعة على الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، بل أقامت أيضاً على أساس المسؤولية الشخصية على الموظف¹ من ذمته الخاصة، نتيجة الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الموظف أو العامل أثناء أداء عمله، بهدف إنماء الشعور بالمسؤولية لدى الموظفين، وعدم تبديد أموال الخزينة العامة للدولة، وإضفاء الصفة الأخلاقية على الوظيفة العامة أمام القضاء العادي، سواء أكانت القواعد المطبقة قواعد مدنية أم جنائية².

يعدّ هذا النوع من الخطأ في غاية الأهمية فيما يتعلق بالمسؤولية الإدارية، لأن عدم مساءلة الموظف عن خطئه تعني إقامة مسؤولية كاملة أو جزئية عن الضرر المرتكب، وتكليف الإدارة بتعويض المتضرر عن الضرر الذي لحق به أو الجزء الذي تسال عنه.

توجب الوظيفة العامة على شاغلها "القيام ايجابيا بأعمال معينة كما توجب عليه في نفس الوقت الامتناع عن إتيان الأعمال المحظورة بوجه عام وذلك نظراً لتعارضها مع مقتضيات الوظيفة العامة أو أهدافها وكرامتها"³.

¹ ذهب المشرع الفلسطيني إلى تعريفه في المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 بأنه: "الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها" وعرفه قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 في المادة الأولى بأنه " الموظف كل من يعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة الحكومية أو مسماها".
وقانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 الساري في فلسطين في المادة 169 منه بأنه كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة.

² عوادي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 127.

³ نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 158.

فقد بيّن المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية محظورات الوظيفة العامة، وبيّن واجبات الموظف

العام وضرورة التزامه، بالإضافة إلى مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي:

1- تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات

وظيفته، وأن يلتزم بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية بناء على تكليف من الجهة المختصة

إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

2- أن يحسن معاملة الجمهور وأن ينجز معاملاتهم في الوقت المحدد.

3- احترام مواعيد العمل.

4- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة.

5- احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية، وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في

حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كل مسؤول مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون

مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته.

6- أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءته العلمية والاطلاع على القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة

بعمله والإحاطة بها، وتقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع

مستوى الأداء فيها¹.

وجاءت نصوص قانون الخدمة لقوى الأمن الفلسطيني في هذا الشأن مبيّنة واجبات الموظف العام

العسكري، حيث أكدت على أن: "الوظيفة العامة في أية قوة من قوى الأمن تكليف للقائمين بها، هدفها

خدمة الوطن والمواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات والتعليمات، وعلى

الضابط مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح والقرارات والتعليمات الصادرة بمقتضاه وعليه كذلك:

¹ المادة 66 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

1- أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليفه بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل بذلك.

2- أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة.

3- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها، ويتحمل كل ضابط مسئولية الأوامر التي تصدر منه وهو المسئول عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه.

4- أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب لها، محاولة منه الحفاظ على الأموال العامة وتقليل الأخطاء الناتجة عن الموظف العام¹.

وان إخلال الموظف بهذه التعليمات والواجبات قد يترتب عليه خطأ، سواء أكان الخطأ نتيجة عمل الموظف أثناء دوامه أو أن يكون الخطأ من قبل الموظف خارج فترة الدوام باستخدام وسائل وأدوات المرفق العام، يترتب عليه دفع تعويض عن الضرر الحاصل، سواء أكانت الإدارة والموظف يشتركون بدفع التعويض أو أن تقوم الإدارة أو الموظف العام منفصلين بتعويض المتضرر.

ويتضح للباحث وفقاً لما سبق أن صور الخطأ الشخصي تقسم إلى صور الخطأ الشخصي المرتكب من قبل الموظف أثناء أداء الخدمة، والذي سنبينه في مطلب أول، وسنعرج لصور الخطأ الشخصي المرتكب من قبل الموظف خارج الخدمة في مطلب ثان.

¹ المادة 89 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005.

المطلب الأول: الخطأ المرتكب أثناء أداء الخدمة

تنشأ هذه الحالة نتيجة خطأ شخصي ارتكبه موظف في إطار الخدمة وبمناسبتها، حيث اعتبر القضاء بأن المرفق هو الذي مهد لوقوع الخطأ، وأنّ هذا الخطأ لا ينفصل عن المرفق الذي يجب عليه تحمل جزء من المسؤولية، وبالتالي فإن مسؤولية المرفق تجمع مع المسؤولية الشخصية للموظف¹.

"فالموظف العام كغيره من الأفراد معرض أثناء القيام بواجبات الوظيفة للوقوع في خطأ، فالخطأ كما يقال إنساني لذلك فمن الطبيعي إذا كان الخطأ الذي وقع فيه الموظف عن غير عمد يسيرا، أن تتحمل الإدارة النتائج المترتبة على هذا الخطأ"².

فقد أخذت العديد من التطبيقات القضائية في القضاء المقارن بهذه الصورة من صور المسؤولية الإدارية، فأقام مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي في واقعة تنظيم استعراض للرمية على أهداف عائمة في ترعة صغيرة، فأهمل عمدة القرية اتخاذ التدابير اللازمة لحماية المواطنين المارين في الضفة الأخرى للترعة، ورغم أن العمدة قد سبق وأن نبه المواطنين إلى خطورة ذلك مما أدى إلى إصابة السيدة (Lemonnier) برصاصة جرحتها³.

تعرض القضاء المصري لهذا النوع من الخطأ في قضية قيام خفير باستدراج زوج عشيقته إلى أحد الأماكن وقتله حتى يستطيع الزواج منها، بعد ذلك ففضى بأنه: "إذا كان الخطأ الذي وقع من المتهم إنما وقع منه بوصفه خفيراً، وفي الدرك المعين لتأدية خدمته فيه وبالسلاح المسلّم إليه من الحكومة التي استخدمته، وإنه إنما تذرّع بوظيفته في التضليل بالمجني عليه حتى طاوعه، وجازت عليه الخدعة ثم تمكن من الفتك به، مما يقطع بأنه ارتكب هذا الخطأ أثناء تأدية وظيفته، وبأن وظيفته هذه هي

¹ كفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 141.

² نبيلة عبد الحليم كامل، مسؤولية الإدارة غير التعاقدية قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 196 وما بعدها.

³ قضية lemonnier في 26 حزيران 1918 مشار إليها في عبد الملك يونس محمد أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، مرجع سابق، ص 184 و ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، 2004، ص 457.

التي سهلت له ارتكاب جريمته، فمسئولية الحكومة عن تعويض الضرر الذي تسبب فيه المتهم باعتباره خفيراً معيناً من قبلها ثابتة، سواء على أساس أن الفعل الضار وقع منه أثناء تأدية وظيفته أو على أساس أن الوظيفة هي التي هيأت له ظروف ارتكابه¹.

أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد قضت في قضية توقيف محافظ إربد لأحد المواطنين في المحافظة على ذمة المحافظ، وقيام أحد أقاربه بالتوسط لإخراجه، فقام محافظ إربد لضمان عدم تدخل قريبه في قرار المحافظ بفرض كفالة مقدارها خمسمائة دينار على القريب، وبموجب هذا القرار الإداري لا يخرج الشخص من السجن إلا بدفعها، فقضت المحكمة بهذا الشأن: "بأن استعمال المحافظ صلاحياته المنصوص عليها في ذلك القانون يشكل خطأ جسيماً لأنه صدر بشكل مخالف للقانون، ويكون حق المستدعي في الحصول على تعويض لجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي، وعليه نقرر إلزام المستدعي ضده محافظ إربد بالإضافة لوظيفته بدفع مبلغ مئة دينار للمستدعي بدل الضرر"².

وقد تناول القضاء الفلسطيني هذا الخطأ في أحكامه فأوضح: "إن سلك الشرطة مرفق عام تديره الدولة وهو منشأ بموجب قانون، وهو منظم وله أهمية قصوى في المجتمع بسبب الخدمات والحاجات العامة التي يقدمها للدولة وللمواطنين، وأن أفراد الشرطة يعتبرون من موظفي الدولة وهم موظفون عموميون، ويفترض على أفراد الشرطة وكل من يعمل في خدمة الأمن العام أن يسهم في إدارة المرفق العام مساهمة إدارية، وعلى جميع أفراد الأمن العام الالتزام بضوابط الوظيفة بما تتضمنه من حقوق وواجبات، فتقدير ما إذا كان أحد أفراد الشرطة مهما كانت رتبته، قد اخطأ ويستوجب الجزاء، إنما يرجع فيه إلى هذه الحقوق والواجبات، وإن فاعلية التأديب تستوجب أن تتم بالحسم والسرعة، وأن يتم

¹ مجموعة عمر لأحكام النقض الجنائية رقم 196 ص 369 مشار إليه في محمد فؤاد مهنا ، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، مرجع سابق، ص 243.

² عدل عليا قرار 91 / 1995 مجلة نقابة المحامين 1996 ص 1649 مشار إليه في علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2008، ص 177.

في ذات البيئة التي وقع فيها الخطأ؛ ليتحقق أثره على أفضل نحو ممكن، لأن الغرض من المساءلة الجزائية والتأديب هو تمكين المرفق العام من أداء رسالته على أكمل وجه¹.

أما فيما يتعلق بالقضاء النظامي الفلسطيني، فقد قضى بالدعوى التي أقيمت ضد وزير الداخلية ووزير المالية وعطوفة النائب العام بالإضافة لوظيفتهم، والتي تدور وقائعها في خطأ الموظفين في إدارة الشرطة (المباحث العامة) بقيامهم بإطلاق النار صوب مشجعين في المباراة القائمة بين نادي ثقافي طولكرم وبين نادي مركز مخيم طولكرم على ملعب قليلية بتاريخ 2009/9/13، فقد أصيب أحد المشجعين بطلق ناري في الفخذ الأيسر ونُقل إلى المستشفى، وتبين أنه يعاني من نزيف دموي وريدي جراء إطلاق النار الذي تم دون سابق إنذار، خلافاً لأحكام القانون الذي يتطلب التدرج باستخدام القوة تجاه المشجعين².

أما القضاء العسكري الفلسطيني فقد تطرق لتلك النظرية وتمثلت تلك الوقائع المنظورة في خطأ الموظفين العموميين، حيث قام احد العاملين في الإدارة العامة الشرطة الفلسطينية وأثناء أداء عمله في المحكمة وعقب حصول مشاجرة أمام المحكمة وإلقاء القبض على الأطراف حاول أقارب احد الأطراف إخراج والده من النظارة فقام الشرطي بمنعه إلى أن قام الشخص بمحاولة اخذ سلاح الشرطي الذي ترك مسافة بينه وبين المجني عليه وقام بإطلاق النار نحو قدمه مما أدى إلى تكسير عظام الساق وإصابات أخرى تسببت بأضرار كبيرة فقضت المحكمة " من خلال البيئة المقدمة ومن واقع الحال فقد ثبت للمحكمة بما لا يدعو مجالاً للشك أن المتهم مذنب بتهمة الإيذاء عن غير قصد خلافاً لنص المادة (393 فقرة ب) بدلالة المادة (386) من ق.ع.ف لعام 1979 حيث كان بإمكانه تفادي ما

¹ دعوى عدل عليا 197 / 2012 جلسة 2014-4-30 موقع المفتي، جامعة بير زيت تاريخ الزيارة 2016/8/8 الساعة 7 مساء .
² دعوى حقوق رقم 9 / 2012 محكمة بداية طولكرم، المؤرخ في 2016/3/21، المكتب الفني في مجلس القضاء الاعلى تاريخ الزيارة 2016/7/20.

حدث بأي طريقة أخرى غير إطلاق النار باتجاهه وإصابته، فالطريقة التي حاول المتهم تخويف وإبعاد المجني عليه عن الموقع غير متناسبة مع الواقع¹.

الفصل في تلك القضايا من قبل القضاء النظامي والعسكري في فلسطين جاء في ظل عدم إعطاء الاختصاص لقضاء محكمة العدل العليا للنظر بمثل هذا الاختصاص حيث نجد أن قانون تشكيل المحاكم النظامية حدد اختصاصات محكمة العدل العليا في فلسطين بالنظر في:

" 1- الطعون الخاصة بالانتخابات. 2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية. 3- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. 4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. 5- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها. 6- سائر المنازعات الإدارية. 7- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة. 8- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون"². وكذلك فقد سلب القرار بقانون رقم (5) لسنة 2006 الصادر عن رئيس دولة فلسطين بخصوص تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية إذ لم يمنح ذلك التعديل صلاحية للقضاء الإداري للبت في دعاوى المسؤولية الإدارية.

¹ دعوى رقم (12/د.م/2009) المحكمة العسكرية الدائمة جنوب المحافظات الشمالية جلسة 2009/2/3.

² المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 .

والموظف العام بعيدا عن المسؤولية المرتبطة بالإدارة قد تقع عليه مسؤولية شخصية قد تكون هذه المسؤولية جنائية أفرد لها فصلا كاملا في قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 الساري في فلسطين، وقانون العقوبات الثوري لسنة 1979، وأحيانا أخرى مسؤولية تأديبية جاءت ضمن نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، وقانون الخدمة لقوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005، وأخيرا مسؤولية مدنية لجبر الضرر عن الفعل أو الخطأ المرتكب منه، وجاءت قواعد القانون مبينة أن مسؤولية الشخص الواحد لا تمنع المسؤوليات الأخرى.

مثال ذلك قيام احد ضباط الشرطة بالاعتداء على احد المواطنين بانتهاكه حرمة حياته الخاصة باستغلال وظيفته الرسمية في تفتيش المنازل دون إذن تفتيش صادر عن النيابة العامة أو الاعتداء على احد المواطنين بالضرب والتعذيب ففي هذه الحالة يسأل الشخص والإدارة عن هذا الخطأ بما تسبب به من ضرر للآخرين.

ذلك كله استنادا لما تتضمن تلك الأفعال من تعارض مع ما جاء في القانون الأساسي الذي بين أن " كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر"¹.

لكن التساؤل الذي يدور هنا ماذا لو كان تصرف الموظف نتيجة أمر من رئيسه فهل في هذه الحالة يمكن اعتبارها صورة من صور المسؤولية الإدارية؟ ويلزم الموظف بالتعويض عنها باعتباره احد صور

الخطأ الوظيفي؟

¹ المادة 32 من قانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 .

لم تتطرق بعض التشريعات المقارنة ومنها المشرع الفرنسي لهذه المسألة بشكل مباشر وترك الأمر للقواعد العامة ولإجتهد الفقه والقضاء الذي بدوره فرق بين فرضيتين الأولى حالة تجاوز الأمر الرئاسي من قبل الموظف سواء أكان هذا التجاوز بتحريفه أو تعديله أو تنفيذه على غير الوجه المطلوب، والثانية هي حالة تنفيذ الأمر الرئاسي من قبل الموظف ولكن أثناء التنفيذ لهذا الأمر بصورة سليمة قد حدث خطأ، ففي الفرضية الأولى، نجد أن الموظف فيها يتحمل كامل المسؤولية الشخصية باعتباره خطأ شخصياً، ولا يكون لأمر الرئيس أي تأثير لأنه لم ينفذ بالشكل المناسب، أما في الفرضية الثانية فقد اختلف الفقهاء في مدى اعتباره خطأ شخصياً أو خطأ مرفقياً فذهب البعض إلى اعتبار الخطأ الناتج عن أمر الرئيس خطأ مرفقياً لان المرؤوس يجب أن يطيع أوامر رئيسه ولا يسأل الموظف عن نتائج هذا الخطأ، وذهب الرأي الآخر إلى اعتبار الخطأ الناتج عن أوامر رؤسائه خطأ شخصياً يتحمل الموظف مسؤوليته لان الموظف يدرك التصرف الخاطئ من التصرف الصحيح ولا يجوز الاحتماء بأوامر الرئيس في هذه الحالة، واستثنى هذا الرأي الأوامر الصادرة للعسكريين لان العسكري ملزم بأداء تعليمات رؤوسائه أما الرأي الثالث فتبنى الفكرة الوسط بين الفكرتين والذي اخذ بفكرة أن المسؤولية الشخصية للموظف تكون عندما يكون الأمر من رؤوسه غير مشروع من الناحية الشكلية مثال ذلك عدم اختصاص الرئيس بإصدار الأمر، أما إذا كان الأمر غير مشروع من الناحية الموضوعية ففي هذه الحالة لا يسأل الموظف عن الخطأ الناتج عن الأمر من رئيسه في العمل، وسبب ذلك إن الموظف لا يستطيع التثبت منها ولا يستطيع مناقشتها¹.

يتفق الباحث هنا مع الرأي الثالث والأخير لأنه اقرب للصواب وللواقع العملي حيث أن الموظف شخص وإعٍ مدرك يستطيع أن يفرق بين الخطأ والصواب في حالة إصدار أمر غير مشروع من الناحية الشكلية، ولذلك كان الإعفاء من المسؤولية صحيحاً لان الموظف قد يتلقى أمراً صحيحاً

¹ عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، مرجع سابق ص 191 وما بعدها.

ومشروعاً من الناحية الشكلية، ولكنه من الناحية الموضوعية غير مشروع والغرض منه غير مبرر، فهنا يجب أن لا يسأل الموظف عن الضرر الذي لحق بالغير نتيجة لهذا القرار.

أما المشرع المصري فقد بين في قانونه المدني أنه " لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبه عليه، أو كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعٍ في عمله جانب الحيطة"¹.

وضح قانون العاملين المدنيين في جمهورية مصر العربية حالات الإعفاء من المسؤولية مبيناً أنه: "لا يعفى العامل من العقوبة استناداً لأمر رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك، وصادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة في هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر القرار"².

جاء نص مادة 94 من قانون الخدمة لقوى الأمن الفلسطيني مؤكداً على هذا الأمر فنص على " 2- لا يعفى الضابط من العقوبة استناداً لأمر قائده أو مسئوله إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر صادر إليه من هذا القائد أو المسئول بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده 3- لا يسأل الضابط مدنياً إلا عن خطئه الشخصي".

فقد نصت المادة 89 من مجلة الأحكام العدلية أيضاً على أنه: "يضاف الفعل إلى الفاعل لا الأمر ما لم يكن مجبراً" ونجد أن نص مجلة الأحكام العدلية وقانون الخدمة في قوات الأمن يبين وجود حالتين للفعل الضار المرتكب من قبل الموظف؛ أولهما أن يكون قد صدر له أمر من رئيسه، ويكون هذا

¹ المادة 167 من القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1947.

² المادة 55 من قانون العاملين المدنيين المصري رقم 58 لسنة 1971.

الأمر يجب طاعته، والحالة الأخرى صدور أمر آخر من الرئيس إلى الموظف ولا يجب على الموظف طاعته لمخالفته للقانون.

فإذا كان الأمر الصادر من الرئيس إلى الموظف ملزماً قانوناً وموافقاً للقانون ففي هذه الحالة لا يعتبر تنفيذ الموظف للعمل خطأ ولا تقع عليه أي مسؤولية تذكر باستثناء ما وقع من ضرر بناء على خطئه الشخصي.

كما بين المشرع الفلسطيني حالات الإعفاء من المسؤولية فيما يتعلق بمسؤولية الموظف عن إطاعة أمر رئيسه المباشر وبينت حالات إعفائه من هذه المسؤولية؛ فقد تضمن مشروع القانون المدني نصاً مفاده: "لا يكون الموظف العام مسئولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة الأمر واجبة عليه، أو كان يعتقد أنها واجبة، و أقام الدليل على اعتقاده بمشروعية الفعل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر".¹

نجد فيما يتعلق بالمشرع الأردني بأن قانون الخدمة المدنية الأردني رقم 1 لسنة 1988 قد خلا من أي نص يتعلق بمسؤولية الموظف عن أمر رئيسه في حين أن المادة 67 (ج) من قانون الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 بين أن من واجبات الموظف العام "تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومروسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل".

بالمقابل فقد نصت المادة 263 من القانون المدني الأردني لسنة 1976 على أنه: " - يضاف الفعل إلى الفاعل لا الأمر ما لم يكن مجبراً على أن الإجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الإكراه

¹ المادة 183 من مشروع القانون المدني الفلسطيني، مشار إليه في قاعدة البيانات في موقع ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني http://www.dft.gov.ps/images/stories/doc/madane_falastenee.pdf تاريخ الزيارة يوم 2016/9/30.

الملجئ وحده 2- ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير إذا أقام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبيناً على أسباب معقولة وأنه راعٍ في عمله جانب الحيطة والحذر".

أما المشرع المصري فقد نصت المادة (167) من القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 على أنه: "لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيس، متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه، أو كان يعتقد أنها واجبة، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبيناً على أسباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة".

وقد أخذ القضاء المصري به فنص على: "لما كان من المقرر أن طاعة المرؤوس لا تمتد بأي حال إلى ارتكاب الجرائم وأنه ليس على المرؤوس أن يطيع الأمر الصادر إليه من رئيسه بارتكاب فعل يعلم هو أن القانون يعاقب عليه، فإن الحكم المطعون فيه إذا أطرح دفاع الطاعن المؤسس على أن إجراره السلاح الناري كان صدوعاً لأمر رئيسه، يكون بريئاً من قالة الخطأ في تطبيق القانون"¹.

ولم يعف الإدارة وضع محظورات على الموظف العام في قوانين الخدمة المدنية الفلسطينية من المسؤولية المترتبة عليها المتمثلة في " 1- مخالفة أحكام هذا القانون أو القوانين واللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين. 2- الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة. 3- وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أدائها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو

¹ نقض مصري جنائي الطعن رقم 925 لسنة 42 جلسة 1972/11/19 س 23 ع 3 ق 274 ص 1216 مشار إليه في احمد سويطي وعثمان النكروزي، مصادر الالتزام، المكتبة الأكاديمية، الطبعة الأولى، فلسطين، 2015، ص 448.

مقتضياتها.4- استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته5- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو أن ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.6- أن يفشي أياً من الأمور التي يطلع بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة.7 - الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.8- شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المحال العامة¹.

الأمر ذاته في قانون الخدمة لقوى الأمن حيث نصت المادة (90) على أنه: "يحظر على الضابط أثناء الخدمة العسكرية ما يلي : 1- إبداء الآراء السياسية والاشتغال بالسياسة أو الانتماء إلى الأحزاب أو الهيئات أو الجمعيات أو المنظمات ذات الأهداف السياسية. 2- الاشتراك في أية مظاهرة أو اضطرابات. 3- الاشتراك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية. 4- عقد اجتماعات لانتقاد أعمال السلطة الوطنية. 5- الإفشاء بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة، ويظل الالتزام بالكتمان قائماً حتى بعد انتهاء الخدمة. 6- الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة أو ورقة من الوثائق أو الأوراق الرسمية أو صورة عنها، ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً. 7- مخالفة إجراءات الأمن الخاص والعام التي يصدر بها قرار من الوزير المختص. 8- أن يوسط أحداً أو يقبل الوساطة في أي شأن خاص بوظيفته، أو أن يتوسط لعسكري أو لموظف آخر في أي شأن من ذلك. 9- الاتصال مع أي جهة غير فلسطينية إلا وفقاً لتعليمات من

¹ مادة (67) من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

الجهات المختصة ذات العلاقة. 10- إصدار تصريحات لوسائل الإعلام إلا بموجب تفويض رسمي من الوزير المختص"¹.

علة ذلك منع التعسف من قبل الإدارة ولجبر الضرر عن المتضرر، بالإضافة إلى وضع حد للإدارة لمنع التهرب من القيام بالمسؤوليات الواقعة عليها.

يرى الباحث بأنه يمكن أن تقع المسؤولية الإدارية للشخص القائم بأعمال الإدارة متى وقع الخطأ منه أثناء أوقات القيام بالعمل الرسمي المسند للمرفق العام سواء أكان ذلك في مكان العمل الأصلي أو كان العمل نشاطاً خارج الحيز المكاني للمرفق العام، وذلك بشرط تحقق عناصر المسؤولية من خطأ شخصي وضرر وعلاقة سببية، إلا أن هذا لا ينفي مسؤولية الإدارة عن أعمال الأشخاص القائمين بعملها، ويجد ذلك تطبيقه في حالة أوامر الرئيس والمرؤوس، حيث ينبغي لانتفاء مسؤولية المرؤوس الشخصية عن العمل المخالف للقانون والصادر بناء على تعليمات الرئيس ان ينبه المرؤوس الرئيس للمخالفة الإدارية وإلا تحققت المسؤولية الإدارية بناء على الخطأ الشخصي بالنسبة للمرؤوس.

وبعد أن قام الباحث باستعراض الخطأ الشخصي من قبل الموظف أثناء أداء الخدمة سوف يقوم بمناقشة الخطأ الشخصي من قبل الموظف خارج الخدمة في مطلب ثان.

¹ مادة (90) من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005.

المطلب الثاني: الخطأ المرتكب خارج الخدمة:

الأصل أن المعيار في ترتيب مسؤولية الإدارة الجزئية أو الكاملة المرتبطة بالخطأ الشخصي أن تكون أثناء أداء الخدمة ولكن يمكن أن تسأل الإدارة في حالات وقوع الضرر خارج الخدمة أيضاً، حيث إنه كقاعدة عامة: "لكي يسأل المتبوع عن أعمال تابعة أو الإدارة عن أعمال موظفيها يجب أن يكون الخطأ الذي ارتكبه التابع أو الموظف حال تأديته وظيفته وممارستها أو بمناسبةها"¹.

يمكن إثارة مسؤولية الإدارة إذا تبين أن الخطأ الشخصي المرتكب خارج نطاق الوظيفة مرفقياً كغياب الإشراف والرقابة وبذا نكون بصدد خطأين مرفقي وشخصي معا فيتحقق الجمع بين المسؤوليتين الشخصية والمرفقية².

هذا النوع من الخطأ الشخصي يرتكبه الموظف خارج نطاق العمل أو في غير أوقات العمل الرسمي سواء في وظيفة عامة مدنية أو إحدى الإدارات العامة الخاصة بحفظ الأمن والنظام العام في الدولة، بحيث يكون الشخص قد انهي أداء أعماله الحالية وقام بارتكاب خطأ مرتبط بالوظيفة العامة باستخدام أدواتها ووسائلها.

فقد تطور وتبلور النمو القانوني لقضاء المحاكم، ففيما يتعلق بمجلس الدولة الفرنسي ولغاية عام 1949 تبنى نظرية مسؤولية الإدارة القائمة على الأخطاء الشخصية للموظفين التي ترتكب أثناء أداء الخدمة فقط، إلا أنه عدل عن هذا الموقف في وقت لاحق، مبيناً أن مسؤولية الإدارة تتحقق عن الخطأ

¹ سعاد الشراوي، المسؤولية الإدارية، دار المعارف، الطبعة الثالثة، بمصر ، 1973 ، ص 124 . مشار إليه في حسين محمد الشامي، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها دراسة مقارنة تطبيقية على جهاز الشرطة ص55.

² علي خطار الشطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، مرجع سابق، ص 239.

الشخصي في حالات ارتكاب الموظف للخطأ بأدوات المرفق سواء أكانت تلك الأدوات سيارات عمومية أو أسلحة تعود ملكيتها للإدارة أو غيرها من الأدوات¹.

قضى مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة أيضا في واقعة وهي: "ارتكاب سيارة تابعة للجيش كان يقودها احد الجنود من اجل توصيل شحنة بنزين لمكان معين إلا أنه وفي أثناء عودته، ذهب لزيارة احد أقاربه وقعت له حادثة أثناء ذلك تسبب بأضرار للغير"² وذلك باستخدام أدوات المرفق لعام³.

فيما يتعلق بالقضاء المصري فقد قضت محكمة النقض المصرية بمسؤولية وزارة الداخلية عن الأضرار التي تسبب في وقوعها احد رجال الشرطة الذي كان يحمل لمسدس حكومي أذن له بحمله دائما، وذلك بسبب إطلاقه النار في حفل عرس إظهارا لمشاعره، وذكرت المحكمة بأنه لا يؤثر في إقامة المسؤولية الإدارية على الوزارة أن الشرطي قد حضر الحفل المذكور بصفته الشخصية ما دام عمله الضار غير المشروع متصلا بوظيفته كونه استخدام أدوات المرفق العام (المسدس)، وذلك وفقا للمادة 152 مدني قديم التي تقابلها المادة 174 مدني جديد⁴.

أما القضاء الإداري الأردني فقد سار على ذات النهج في العديد من التطبيقات القضائية فبين في أحد أحكامه أنه: "يجوز مخاصمة أي شخص بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته في حالة الأذى بالتعويض عن ضرر مادي أو أدبي ناشئ عن خطأ غير وظيفي ارتكبه رجل الإدارة، وبما أن

¹ نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مرجع سابق، ص 98.

² أحكام مجلس الدولة الفرنسي الصادرة بتاريخ 18 نوفمبر 1949 مشار إليه في احمد عدنان الشمري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية دراسة مقارنة بين القانون الأردني والكويتي، مرجع سابق، ص 58 وما بعدها .

³ المقصود بالأداة هو: كل ما هو يستعمل من مواد في تسيير المرافق العامة، سواء أكان تأثير هذه المواد مباشرة في ذلك التسيير، أي أن المرفق أو المرافق لا تسيير بدون استخدام تلك الأداة أو الأدوات، أم غير مباشر أي أن الأداة أو الأدوات تسهل مهمة المرفق أو المرافق وتساعد على سيره أو سيرها بظروف أفضل مما لو كانت هذه الأداة غير موجودة مشار إليه في إبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1973، ص 298-299.

⁴ حكم محكمة النقض المصرية في الطعن 370 السنة القضائية 22 بتاريخ 3 مايو 1956 منشورا في مجموعته السنة 7 جنائية ص 582 مشار إليه في إبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، مرجع سابق، ص 301.

المستدعية تدعي في طعنها أن المستدعي ضده - الرابع - بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته - مؤسسة عالية) قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا وان امتناعه عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا قد الحق ضررا ماديا ومعنويا، وبالتالي فتكون مخاصمته جائزة حتى إذا ما أثبتت المستدعية دعواها، جاز إلزام المستدعي ضده بالضرر إذا كان قد الحق بالمستدعية ضررا نتيجة خطئه الشخصي أو ما يسمى بالخطأ غير الوظيفي¹.

حيث يشترط لكي تترتب مسؤولية الإدارة في حالة وجود خطأ من قبل الموظف خارج فترة عمله أن يتم استعمال أدوات الإدارة أما في حالة عدم استخدام أدوات المرفق فيتم مساءلة الموظف شخصيا عن ذلك الخطأ جنائيا ومدنيا وتأديبيا وهذا ما وضعه الدكتور عدنان عمرو في عمل جهاز الشرطة فقد بين أن: "إذا ارتكب رجل الشرطة خطأ تسبب بضرر خارج عمله ولم يستعمل فيه أدوات جهاز الشرطة من سيارات أو أسلحة فان مسؤوليته وحدها التي تتحرك ولا يمكن للمضروب أن يحرك مسؤولية تجاه جهاز الشرطة"².

يرى الباحث أن مناط تحقق المسؤولية الإدارية عن الخطأ الشخصي المرتكب خارج نطاق العمل هو إن يكون للمرفق العام بأدواته ووسائله علاقة بالضرر الواقع بجانب المضروب، ويشمل ذلك أن يقع الخطأ المستوجب للتعويض بوسائل الإدارة وأدواتها، وان ترتبط هذه الوسائل بانتمائها لركن المسؤولية الإدارية وهو (الفعل المتضمن للخطأ الإداري) برابطة سببية مع الضرر المترتب على الفعل الخاطئ المستوجب للمسؤولية الإدارية بناءا على الخطأ الشخصي المرتكب خارج نطاق العمل، وهذا يؤيده المنطق إذ أنه لا يعني إذا كان وجود المتبوع للإدارة خارج نطاق العمل أن تتجرد الإدارة من

¹ عدل عليا قرار رقم 101 / 1993 مجلة نقابة المحامين 1995 ص 180 مشار إليه في علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، مرجع سابق، ص 176.

² عدنان عمرو، قوانين الشرطة في فلسطين دراسات وملاحظات نقدية، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ورقة عمل المسؤولية الشرطة ص 58.

مسؤوليتها، إذ أن مناط مسؤوليتها يبقى قائما ما دام للإدارة علاقة مباشرة أو غير مباشرة في تحقق الضرر المستوجب للتعويض.

قبل الفراغ من هذا المطلب لا بد من الإشارة إلى أن " القضاء التقليدي لمجلس الدولة الفرنسي اعتنق وحتى مطلع القرن العشرين مبدأ عدم الجمع بين مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف عن خطئه الشخصي على أساس الفصل التام بين ما هو خطأ شخصي وعدم إمكان تصور كلا الخطأين معا في إحداث الضرر المرتب للمسؤولية المشتركة"¹.

وهنا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي اخذ بصورة الجمع بين الخطأ الشخصي والمرفقي لأول مرة في حكمه الصادر ب 3 فبراير سنة 1911 في قضية (anguet) والتي تدور وقائعها في تأخر احد الأفراد المراجعين لمكتب البريد داخل المكتب واقفل الباب المعد لدخول الجمهور مما اضطر المراجع لاستخدام الباب المخصص للموظفين فما كان من الموظفين إلا اعتدوا عليه بالضرب والقوا به إلى خارج مكتب البريد لأنهم ظنوه لصا يحاول الهرب، فتقدم المراجع بدعوى مطالبا بتعويض عن الضرر الناتج عن كسر ساقه، وقرر المجلس في حكمه إقامة المسؤولية عن الخطأ الشخصي المتمثل في اعتداء الموظفين عليه وإلقائه إلى الخارج، وإقامة المسؤولية عن الخطأ المرفقي المتمثل في إغلاق الباب المخصص للمراجعين قبل انتهاء وقت العمل الرسمي لقيام احد الموظفين بتغيير ساعة المكتب لرغبته في إنهاء العمل بوقت مبكر أولا، ولسوء الحالة التي كانت عليها عتبة الباب المخصص لخروج الموظفين والتي ساهمت في وقوع الحادث².

إلا أن بعض الدول اتجهت إلى الجمع بين الخطأين ولكن هذا الجمع لا يعني أن يتم الحكم بالتعويض مرتين بل يجب أن يكون مرة واحدة، ويتم في هذا الحالة تقسيم التعويض حسب الضرر الناتج عن

¹ محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص 144.

² سليمان الطماوي، القضاء الإداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام، مرجع سابق، ص 186.

الخطأ والمتوافر فيه علاقة سببية بين الموظف والإدارة كلا حسب درجة الضرر التي لحقت بالمتضرر سواء أكانت تلك الأضرار مادية أو معنوية¹.

"وفي حالة ازدواج الخطأ يكون للمضرور دعويان أحدهما ضد الإدارة وترفع أمام القضاء الإداري والأخرى في مواجهة الموظف وتقدم إلى القضاء العادي ولكن ازدواج المسؤولية في هذه الحالة ليس من شأنه أن يؤدي إلى الحصول على التعويض مرتين"².

مثال ذلك في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية فإن الإدارة تسال بالتعويض عن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، وفي ذات الوقت يسال الموظف المباشر عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية أيضاً، وهنا يتجسد الجمع بين المسؤولية الإدارية في واقعنا الفلسطيني.

يرى الباحث أنه حسناً فعل القضاء الفرنسي عندما اقر الجمع بين المسؤولية الإدارية المرفقية والشخصية، إذ أن الخطأ المستوجب للتعويض قد ينسب للإدارة والشخص القائم بإعمالها معاً، إلا أن ذلك لا يعني أن يتم الجمع بين تعويض الإدارة والشخص القائم بالخطأ الشخصي، بل يصار إلى تقاسم المسؤولية وتحديد التعويض بنسبة مساهمة كل خطأ.

وبعد أن تطرقنا في هذا المطلب الأخير من الفصل الأول من هذه الدراسة إلى بيان الخطأ المرتكب خارج الوظيفة ننقل إلى الفصل الثاني والذي نبين فيه نظام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.

¹ عدنان عمر، القضاء الإداري في فلسطين، القدس، بدون دار نشر، 2015، ص 359.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 457.

النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

تمهيد وتقسيم:

تتمتع المسؤولية الإدارية بنظام خاص يتيح لها الوصول إلى الغاية المرجوة من وجودها، والذي يبين الأسباب التي دفعت المشرع في القوانين المقارنة إلى الأخذ بالمسؤولية الإدارية، والشروط التي ينبغي من السلطة القضائية التأكد من وجودها للحكم بالتعويض الناتج عن المسؤولية الإدارية أو بإلغاء القرار أو التصرف القانوني المتخذ من قبل الإدارة أو احد موظفيها للوصول إلى تعويض عادل يجبر الضرر الذي لحق بالمتضرر ويساهم في استمرار الإدارة بأداء عملها لعلها التام بان هنالك رقابة على أداؤها حتى تكون ضمن دولة القانون تلك الدولة التي تتقيد في جميع مظاهر نشاطها بقواعد قانونية تكون بذاتها ضابطا لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة، ذلك كون ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد تباشره دون رقابة من السلطة القضائية¹.

سيتعرض الباحث في هذا الفصل الى قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ ويقسم الى مبحثين في المبحث الأول سيتطرق الباحث لأسباب إقامة المسؤولية الإدارية في المطلب الأول، في حين يتناول في المطلب الثاني شروط إقامة المسؤولية الإدارية، وفي المطلب الثالث سنبين التعويض عن المسؤولية الإدارية، أما المبحث الثاني فسيخصص للحديث عن الآثار المترتبة على المسؤولية الإدارية، ففي المطلب الأول سيتناول فيه أثر المسؤولية الإدارية على العمل، في حين يبحث المطلب الثاني أثر المسؤولية الإدارية على الإدارة، وأخيراً سوف نعرض في المطلب الثالث لأثر المسؤولية الإدارية على الأفراد.

¹ عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 5.

المبحث الأول: قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

تقام المسؤولية الإدارية على الإدارة العامة في حالة حصول الخطأ الشخصي أو المرفقي، وسوف يقوم الباحث من خلال هذا المبحث بالتعرف على أسباب إقامة المسؤولية الإدارية في مطلب أول، وشروط إقامة المسؤولية الإدارية في مطلب ثان، وأخيرا سوف يبين التعويض عن هذه المسؤولية في مطلب ثالث.

المطلب الأول: أسباب إقامة المسؤولية الإدارية:

جاءت المسؤولية الإدارية كما بينا سابقا بعد سنوات طويلة من انتفاء المسؤولية ضد الدولة والإدارة وبذل جهود كبيرة لإقامتها ضد الإدارة، لان المسؤولية الإدارية ظهرت لحاجة مجتمعية، من خلال عدة مبررات تهدف جميعها إلى تحقيق الصالح العام للفرد والإدارة، وسوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، الفرع لأول تم تخصيصه لتناول سبب المحافظة على دوام وانتظام المرفق العام بانتظام وباضطراد، والفرع الثاني مخصص للسبب المتعلق بجبر الضرر الذي نتج عن أعمال وتصرفات الإدارة.

الفرع الأول: المحافظة على سير المرفق العام:

جاءت المسؤولية الإدارية تماشيا مع مبدأ هام في القانون الإداري يتعلق بتنظيم المرفق العام وهو مبدأ دوام وانتظام المرفق العام والذي عرفه الدكتور نواف كنعان بأنه " استمرار نشاط المرفق العام وانتظامه دون توقف أو انقطاع"¹.

فظهر المسؤولية الإدارية جاء كنتيجة طبيعية لحاجة يتطلبها المجتمع ولحرص الإدارة العامة على الاستمرار في أداء خدماتها لان المرفق العام يقدم خدمات عامة تساهم في تسيير حياة الأفراد اليومية، مثل خدمات أجهزة الأمن التي توفر العيش بأمان للفرد، محافظا له على نفسه وماله وعرضه،

¹ نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، مرجع سابق، ص335.

بالإضافة إلى الخدمات المقدمة من المرافق المختصة بالنقل العام والتي تخفف وتسهل على المواطنين الحركة والتنقل، وكذلك الأمر من خلال خدمات المستشفيات التي تقدم خدماتها في رعاية المرضى والجرحى وتلعب دورا مهما في منع انتشار الأمراض المعدية وغيرها، والكثير من الخدمات التي تقدمها الإدارة للأفراد والمجتمع¹.

جميع هذه المرافق وغيرها حتى تستمر في أداء عملها بشكل دائم ومستمر وتلبي احتياجات العامة تكون بحاجة لمسؤولية إدارية تقع على المرفق تضمن من خلالها تقديم خدماتها على الوجه المطلوب دون أي تقصير تماشيا مع الرسالة السامية التي يقدمها المرفق وتطبيقا للغرض الذي صيغت من اجله القوانين المنظمة لعمل هذه المرافق.

فالمرفق العام جاء لإشباع حاجة عامة دفعت السلطة العامة لأهميتها إلى اعتبارها مرفقا عاما لأن المواطن يخطط لحياته اعتمادا على وجود المرفق العام وانتظام العمل فيه، ويحدث له خلل في حياته حالة توقف هذا المرفق عن أداء عمله حتى لو كان التوقف لمدة قصيرة أو في حالة التقصير في هذا العمل.²

ولقد جاءت نصوص القوانين الوطنية مؤكدة على هذه الغاية بشكل غير مباشر موضحة أن الهدف العام هو الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها فنصت على "ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة، والعاملين فيها."³ وهو ذاته ما نص عليه في مسودة الدستور الفلسطيني لسنة 2003 في المادة 56 منها مبينة أن أي إجراء تتخذه الإدارة يجب أن يراعي الارتقاء بالإدارة وتطويرها بانتظام وباضطراد.

¹ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المطبعة الحديثة، فلسطين، الطبعة الثالثة، 2010، ص 134.

² نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، المرجع السابق، ص335.

³ المادة 87 من قانون الأساسي المعدل لسنة 2003.

كما أن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، التي يجب على الموظفين في الإدارة العامة الالتزام بها حرصت على المحافظة على المال العام، لاستمرار المرفق في أداء أعماله فبينت أن من واجبات الموظف العام الاهتمام بالمال العام وعدم استخدامه بشكل سيء يؤدي إلى إهداره وبالتالي التأثير على الإدارة العامة.¹

فالإدارة العامة يجب أن تسعى لتحقيق الاستمرار بالعمل بكافة السبل وبكافة الأماكن، فالتزام الإدارة العامة بأداء حقوق الأفراد المتعاقدين معها مثلاً دون خطأ أو تعسف يؤدي إلى الاستمرارية في أداء التزاماتها وخدماتها لعموم أفراد المجتمع.²

وبعد أن أوضح الباحث في الفرع الأول السبب الأول لإقامة المسؤولية الإدارية (المحافظة على دوام وانتظام المرفق العام)، سنبين في فرع ثان السبب الثاني من أسباب إقامة المسؤولية الإدارية والمتمثل (بجبر الضرر وحماية حقوق الأفراد).

الفرع الثاني: جبر الضرر وحماية حقوق الأفراد:

لم تقتصر أسباب المسؤولية الإدارية على المحافظة على سير المرفق العام فقط، فقد اعتبر جبر الضرر الواقع على المتضرر سبباً ذا أهمية بالغة ليس لإقامة المسؤولية الإدارية فقط، بل في كثير من

¹ حيث نصت المادة (15) من قرار مجلس الوزراء رقم 6 لسنة 2012 بشأن مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة انه على الموظف:
1-المحافظة على المال العام ومصالح السلطة الوطنية الفلسطينية وممتلكاتها، وعدم التفريط بأي حق من حقوقها، وتبليغ رئيسه المباشر عن أي تجاوز في استخدام المال العام، وعن أي إهمال أو تصرف يضر به.
2-يراعي الموظف استخدام المال العام بكفاءة وفاعلية وفقاً لما خصص له، واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحفاظ عليه.
3-يمنع على الموظف استخدام ممتلكات السلطة الوطنية الفلسطينية للحصول على مكاسب خاصة أو للترويج عن سلع أو خدمات لمنفعته الشخصية أو منفعة طرف ثالث . موقع المقتني ، تاريخ الزيارة 2016/9/24 الساعة 10 صباحاً.
² نواف كنعان القانون الإداري الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 365

الحالات في القانون الإداري كما في حالة تطبيق نظرية الظروف الطارئة¹ التي حمى القضاء الإداري بموجبها المتعاقد في حالة حصول الضرر وعوضه تعويضا مناسباً.

أن القضاء الإداري قد حمى الفرد من تعسف الإدارة وشكل رقابة لأي انتهاك من قبلها لأي حق من حقوق الإنسان المكفولة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005 وتعديلاته باعتبار أن الفرد هو الطرف الأضعف في هذا النزاع وأن الصلاحيات الممنوحة لها بموجب هذه القوانين تمكنها من استعمال سلطاتها بشكل واسع ولمدة طويلة.

فالدولة ليست سوى شخص معنوي يستعين للقيام بوظائفه بأشخاص طبيعيين وهم طائفة الموظفين، وهؤلاء ليسوا إلا بشرا غير معصومين عن الخطأ سواء فيما يتعلق بتفسير القانون وتأويله أو عند تطبيقه على الحالات الفردية والمراكز القانونية².

إعمالاً لمبدأ المساواة أمام المرفق العام الذي تلتزم بموجبه الإدارة "بالمساواة في تقلد الوظائف العامة في الدولة، ومساواة المنتفعين من خدمات المرافق العامة، والمساواة في التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات، والمساواة في تحمل التكاليف العامة، والتضحيات، والمساواة أمام القانون في تعاملها مع الأفراد فليس لها أن تميز أو تفرق بالمعاملة فيما بينهم"³.

¹ لقد بينت المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 46 بتاريخ 1972/6/17 بأنه: قد تطرأ في العقود الإدارية طويلة الأمد ظروفًا أو تحدث إحداثًا بعد التعاقد وأثناء تنفيذ التعاقد لم تكن متوقعة عند التعاقد ولا دخل لأحد المتعاقدين فيها ويترتب عنها أن يصبح تنفيذ العقد مرهقًا ومكلفًا للمتعاقد مع الإدارة مما يؤدي إلى قلب التوازن المالي للعقد رأساً على عقب وأكثر كلفة مما قدرة المتعاقدان التقدير المعقول، وكانت الخسارة الناشئة عن ذلك تجاوز الخسارة المألوفة العادية التي يحتملها أي متعاقد إلى خسارة فادحة واستثنائية ففي هذه الحالة يحق للمتعاقد المضار أن يطالب من الطرف الآخر مشاركته في الخسارة ومنحه تعويضاً جزئياً إذا لم يوافق على تعديل شروط العقد لإعادة التوازن " المحكمة الإدارية العليا في 15 عاماً ص 1877 مشار إليه في عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 181 وما بعدها

² عثمان التاوي، موقع قضاء القانون العام spacedroitpublic.com على الشبكة الانترنت، تاريخ الزيارة يوم 2016/8/20 الساعة السادسة مساءً.

³ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 146.

وقد أكد المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي الفلسطيني على المساواة بين المواطنين بنصه: "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تميز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة"¹، وتطبيقاً لفكرة سيادة القانون التي بينها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 في المادة (6) منه والتي نصت على أن "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص".

فلكل طرف من أطراف المسؤولية هدف معين يسعى لتحقيقه، فالإدارة تسعى لتحقيق أهدافها وخططها التي تسعى لتطبيقها، وكذلك الفرد يسعى للمحافظة على حياته وممارسة الحقوق والحريات المكفولة له بموجب القوانين والمواثيق الدولية وعليه: "فالمسؤولية الإدارية ليست في حقيقتها سوى وسيلة يتم من خلالها تحقيق أهداف معينة تجمع بين صالح المضرور من جانب والصالح العام من جانب آخر"².

نتيجة لذلك فقد سارت القوانين المقارنة أيضاً على هذا النهج حيث يخضع التعويض لقاعدتين دستوريتين هما العدالة والمساواة، حيث أن التعويض عن الضرر لا يختلف باختلاف الشخص، وهذا ما بينته نصوص القوانين، فنرى أن الدستور المصري أكد بأن: "المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة لا تميز بينهم بسبب الدين أو العقيدة أو الجنس أو الأصل أو العرق أو اللون أو اللغة أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي أو الجغرافي أو لأي سبب آخر"³، وفيما يتعلق بالمشرع الأردني فبين أن: "الأردنيون أمام القضاء سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين"⁴.

¹ المادة 9 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 .

² محمد احمد عبد لمنعم، مسئولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، مرجع سابق، ص 73 .

³ المادة 53 من الدستور المصري لسنة 2014 .

⁴ المادة 6 فقرة 1 من الدستور الأردني لسنة 1952 .

أما فيما يتعلق بمشرعنا الفلسطيني لقد كفل القانون الأساسي للمواطن الفلسطيني في الفصل السابع عدة حقوق وحرّيات، قد يؤدي الخطأ في أعمال الإدارة وممارستها إلى انتهاك بعض هذه الحقوق والحرّيات، فاعتقال الشخص وتفتيش منزله دون مسوغ قانوني يتعارض مع الحق في الحرية الشخصية¹.

فقيام الموظف العام في أحد الإدارات الأمنية كجهاز الشرطة مثلاً بتعذيب أحد المتهمين في قضية ما لانتزاع اعتراف لإرضاء رؤسائه يعتبر أحد الأخطاء التي تؤثر على حرية المواطن الفلسطيني وتسلبه حقاً مكفولاً بالقانون الأساسي وكافة التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية².

من هنا ظهرت الحاجة لوجود مسؤولية تقع على الإدارة، فالمحافظة على دوام وانتظام المرفق العام واستمرار أداء عمله كالمعتاد باستخدام وسائل الإدارة وموظفيها بأقل الأخطاء هو أحد الأسباب الجوهرية والمرتبطة بالسبب الثاني للمسؤولية الإدارية المتمثل في جبر الضرر وحماية تلك الحقوق والحرّيات من سطوة الإدارة وأخطاء موظفيها.

السبب الأسمى والأمثل لإقامة المسؤولية الإدارية هو تحقيق الرضا العام المتعلق بانتظام خدمات المرفق، فعندما يشعر الشخص في إطار الدولة بان المرفق العام بأدواته مراقب بمناطق المشروعية لدى أداءه لوظائفه، حيث تقام مسؤوليته عند ارتكاب خطأ ما عندها، فإن سير العمل فيه يستمر بفعل الرضا الكامل من قبل المواطن الذي أنشأ المرفق العام لقضاء حاجاته ورغباته.

¹ نصت المادة (11) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 " 1- الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس. 2- لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون.

² نصت المادة (13) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 " 1- لا يجوز إخضاع أحد لأي إكراه أو تعذيب، ويعامل المتهمون وسائر المحرومين من حرياتهم معاملة لائقة. 2- يقع باطلاً كل قول أو اعتراف صدر بالمخالفة لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة."

فالمراقبة القضائية من قبل القضاء الإداري التي تقوم على إعمال مبدأ المشروعية، ومساءلة الإدارة في حالة حصول أي خطأ، أو تعسف من قبلها يهدف بشكل أساسي إلى " حماية حقوق الأفراد وحياتهم ويتحقق هذا الهدف في إلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها أو في كليهما معا إذا مس أحد هذه القرارات حقا للفرد أو نال من حريته"¹.

يرى الباحث هنا أن عدم وجود رقابة ومسئولية على عمل الإدارة يؤثر على تحقيق الخطط الموضوعة التي تسعى في مجملها للاستمرارية في خدمة المواطنين والمجتمع دون تهاون أو تراخي في تحقيق أهدافها، فانتفاء وجود مساءلة يدفع الموظفين العاملين في الإدارة إلى حماية أنفسهم بأدائهم العمل على النحو المطلوب منهم مما ينعكس بشكل ايجابي على عمل الإدارة.

وبعد أن بين الباحث في هذا المطب أسباب المسؤولية الإدارية، سنتطرق في المطب الثاني من هذا المبحث إلى أركان المسؤولية الإدارية.

المطب الثاني: شروط المسؤولية الإدارية:

يشترط لإقامة المسؤولية الإدارية تجاه الإدارة العامة أن تتوافر عدة شروط وضحتها الفقه والقضاء الإداري مبينا أن المسؤولية الإدارية يشترط فيها وجود خطأ سواء أكان مرفقيا أو شخصا تسال عنه الإدارة بالإضافة إلى الضرر الناتج عن الخطأ وأخيرا علاقة السببية بين الضرر والخطأ بحيث لا يكون الضرر ناتجا عن خطأ آخر أو أن يكون الضرر نتاجاً عن قوة قاهرة أخرى².

¹ زهير احمد قدوره، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 47.

² زهير احمد قدوره، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 210.

إن التشريعات الوطنية وأحكام القضاء الإداري¹؛ جاءت مشددة على توافر هذه الشروط فلا يصح أن يتوافر أحدها دون الآخر فالعلاقة بينهم علاقة متلازمة، وأي نقصان في هذه الشروط يترتب عليه انتفاء المسؤولية الإدارية وعدم الطلب من الإدارة بالتعويض اللازم لجبر الضرر الذي لحق به.

ووفقا لما سبق سيوضح الباحث في فرع أول الخطأ كأحد أركان المسؤولية الإدارية مبينا الفرق بين أنواع الخطأ وفق المذاهب الفقيه المختلفة، وسيعرج في فرع ثان على الركن الثاني من أركان المسؤولية وهو الضرر الناتج عن هذا الخطأ بشقيه الشخصي والمرفقي مبينا الشروط التي يجب توافرها بالضرر، وأخيرا سيبحث في فرع ثالث الركن الثالث والأخير من أركان المسؤولية العلاقة السببية التي تربط بين الخطأ والضرر كأساس للمسؤولية الإدارية.

الفرع الأول: الخطأ:

أول أركان المسؤولية الإدارية يتمثل في الخطأ الذي يمكن أن يكون خطأ شخصيا أو خطأ مرفقيا، وأهمية هذا الركن تتبع من إتاحة المجال للتمييز بين المسؤولية على أساس الخطأ والمسؤولية دون خطأ التي ينتفي بها وجود الخطأ.

ف نجد أن مجلس الدولة الفرنسي حينما أرسى المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ لم ينظر إلى فكرة الخطأ في القانون المدني بل شيد نظرية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي كأساس لفكرة الخطأ في

¹ المحكمة الإدارية العليا المصرية وضحت في إحدى قراراتها أن " مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات التي تصدرها، هو قيام خطأ من جانبها بان يكون القرار الإداري غير مشروع بسبب عيب لحقه من عيوب عدم المشروعية.. وان يلحق صاحب الشأن ضرر، وان تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر فركن الخطأ يتمثل في صدور قرار من الإدارة بالمخالفة للقانون، وركن الضرر يقصد به الأذى المادي أو الأدبي الذي يلحق صاحب الشأن من صدور القرار، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر تؤكد وتفيد انه لولا الخطأ المنسوب للإدارة، لما تحقق الضرر على النحو الذي حدث به " مشار إليه في سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان 2009 ص 275.

محكمة العدل العليا الاردنية كذلك نصت في إحدى قراراتها على " وحيث أن الفقه والقضاء قد استقرا على أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانبها وان يصيب الفرد ضرر نتيجة وقوع هذا الخطأ وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر " عدل عليا 9-7-1995 مجلة نقابة محامين مشار اليه علي خطار الشطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، مرجع سابق، ص 155.

القانون الإداري¹، ولكن في ظل أن القضاء الإداري لا ينظر في الخطأ بصورة عامة، وخصوصاً الخطأ الشخصي فقد ظهرت الحاجة إلى العودة لقواعد القانون المدني في حال عدم النص عليها في القانون الذي ينظم القضاء الإداري في الدولة.

إن تناول هذا الموضوع يدفعنا لطرح التساؤل التالي: ما هو معيار التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي؟ في ظل الخلط والتداخل المستمر بينهما نتيجة عمل الموظف في الإدارة. فنجد أن الفقهاء اختلفوا فيما بينهم في إيجاد معيار موحد في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ومن ضمن هذه المعايير:

1- معيار انفصال الخطأ عن الوظيفة:

تبنى الفقيه (هوريو) هذا المعيار في التمييز بين الخطأين الشخصي والمرفقي فنجد أنه ولغاية عام 1898 اخذ بمعيار درجة الخطأ الذي اعتبر أن الخطأ الشخصي هو خطأ جسيم وفي المقابل اخذ بفكرة أن الخطأ المرفقي هو خطأ لا نستطيع وصفه، وبعد هذا التاريخ اتجه (هوريو) إلى الأخذ بمعيار جديد هو مستوى أداء المرفق، الذي ميز به بين الخطأين الشخصي والمرفقي على أساس أن الإدارة أثناء مباشرتها أعمالها في تسير المرافق العامة تماشياً مع أعراف تحدد بناء عليها مستوى الأداء فإذا كان الضرر الناتج عن انخفاض الأداء وفق هذه الحدود تكون الإدارة هي المسؤولة بالتعويض عنه، أما في حالة إذا كان هذا الضرر ناشئاً عن انخفاض الأداء عن هذا المستوى نتيجة سوء نية أو إهمال من قبل الموظف ففي هذه الحالة نكون أمام خطأ يتحمل الموظف المسؤولية عنه ولا تتحمل الإدارة أي مسؤولية عنه، وأخيراً جاء الفقيه (هوريو) بمعيار ثالث مختلف عن المعايير السابقة، معتبراً أن الخطأ يكون شخصياً في حالة تم فصل الموظف عن الوظيفة، وذلك بارتكابه عمل لا علاقة له بالوظيفة أو

¹ عبد الكريم الصغير، مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 19 .

عمل مرتبط بالوظيفة باعتباره احد واجبات الموظف، ولكن سوء نية الموظف يترتب عليه عدم مساءلة الإدارة عن الخطأ والمساءلة تقع على الموظف فقط¹.

2- معيار الغاية:

نادى الفقيه (ديجي) بهذا المعيار الذي اخذ بفكرة الغاية كأساس للترقية بين الخطأين على عكس المعيار السابق مبينا أنه إذا كانت غاية الموظف من أدائه العمل تحقيق أهداف مرتبطة بالإدارة وتدخل بوظيفتها فإننا نكون أمام خطأ مرفقي تسال عنه الإدارة، أما إذا كانت غاية الموظف تحقيق أغراض شخصية بعيدا عن الوظيفة العامة وأهدافها ففي هذه الحالة يكون الخطأ شخصياً².

3- معيار النزوات الشخصية:

ذهب الفقيه (لافيير) للأخذ بهذا المعيار الذي يرتبط بنية الموظف، فإذا كانت نية الموظف تتجه إلى ممارسة العمل بشكل طبيعي حسب المعتاد، وكان العمل الضار ذا طابع شخصي يظهر ضعف الإنسان وشهوته وعدم تبصره وصدر منه خطأ عادي، أو كان نتيجة تدليس أو اعتداء مادي فان هذا الخطأ يعتبر خطأ شخصياً، أما في حالة ما إذا كان الفعل الذي حصل به خطأ على العكس من الفعل الأول ليس ذا طابع شخصي يكون الموظف العامل بالإدارة العامة عرضة للخطأ والصواب، فإننا نكون أمام خطأ مرفقي³.

4- معيار جسامة الخطأ:

لقد تبنى الفقيه (جيز) معياراً آخر بهذا الصدد حيث ذهب إلى أن الخطأ المرتكب يكون خطأ شخصياً إذا كان جسيماً ولا يعتبر من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف بشكل يومي أثناء ممارسته

¹ نبيلة عبد الحليم كامل، مسؤولية الإدارة غير التعاقدية قضاء التعويض، مرجع سابق، ص 190 وما بعدها.

² زهير احمد قدوره، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 214.

³ محمد انس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 18.

لمهامه، بالإضافة إلى أن هذا الفعل ناتج عن عمل صادر بسوء قصد من الموظف العامل في الإدارة لغاية الانتقام مثلاً¹.

5- معيار طبيعة الالتزام الذي أخل به:

تبنى الفقيه (دوك راسي) احد المعايير التي تقوم على التفرقة بين نوعي الخطأ على أساس طبيعة الالتزام الذي اخل به الموظف، فيعتبر الخطأ شخصياً إذا كان الالتزام من الالتزامات التي تقع على جميع المواطنين، وعلى العكس من ذلك يعتبر الخطأ مرفقياً إذا كان الالتزام من الالتزامات المرتبطة بالوظيفة العامة.²

يرى الباحث أن مجلس الدولة الفرنسي والمصري قد فعلا حسناً؛ لأنهما لم يعتتقا معياراً معيناً من المعايير السابقة، وتركاً اختيار المعيار المناسب حسب كل قضية منفصلة عن الأخرى، ففي بعض القضايا يأخذ معيار جسامه الخطأ وفي قضايا أخرى يأخذ بمعيار النزوات والغاية³، لأنه ترك سلطة تقديرية للقضاء الإداري في الحكم بالقضية المنظورة أمامه، ففي حالة ألزام القضاء بمعيار معين، لا يتناسب مع القضية المنظورة أمامه ويؤدي ذلك إلى إهدار حقوق ومصالح المواطنين المتضررين وفي حالات أخرى قد تؤثر القرارات الإدارية وعلى الإدارة العامة وعلى استمرار الوظيفة العامة.

اخذ القضاء المقارن بهذا الأمر فنص حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية على: "أنه لا يوجد ثمة قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط تفصل بوجه قاطع بين الأخطاء المرفقية والأخطاء الشخصية، وإنما يتحدد كل نوع من هذه الأخطاء في كل حالة على حده لما يستخلصه القاضي من ظروفها وملابساتها

¹ محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها دراسة مقارنة دار الفكر الجامعي للنشر، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2007، ص 94.

² هشام العكرمي الأسود، الخطأ كأساس لمسئولية الإدارة عن أعمال موظفيها، المرجع السابق، ص 37.

³ عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 133.

مستهديا في ذلك بالعديد من المعايير منها نية الموظف ومبلغ الخطأ من الجسامة والدافع الى ارتكابه"¹.

الفرع الثاني: الضرر²:

الشرط الثاني من شروط المسؤولية الإدارية هو الضرر، وتحديد ما إذا كان الضرر قد نتج عن خطأ شخصي أو خطأ مصلحي يؤدي إلى تحديد المسؤولية، وبالتالي من يتحمل قيمة التعويض النهائي؟ هل هو الموظف العام غير الملتزم بواجبات وظيفته؟ أم سوء التنظيم والإدارة للمرفق العام³؟

هذا الضرر الذي قد يكون ضرراً مادياً يمس المتضرر في حق من حقوقه المكفولة بموجب القانون، مثل الحق في المعاملة الإنسانية، وعدم التعذيب، وأي ضرر ينتج عنه جروح أو تسبب في وفاة شخص يسمى هذا الضرر ضرراً مادياً، أو قد يكون هذا الضرر على شكل اعتداء على مصلحة مالية تخصه مثال ذلك اعتداء أحد الموظفين في الإدارة العامة على حق مليكه أحد الأفراد بإتلافها عن طريق حرقها، فهذا يعتبر ضرراً مادياً⁴.

ومن الممكن أن يتخذ هذا الضرر صورة الضرر المعنوي من خلال القيام بتصرفات وأعمال تمس مشاعر وأحاسيس المتضرر من خطأ الإدارة العامة، أو من احد موظفيها ويتسبب هذا النوع في أضرار بالمصالح غير المالية التي قد تكون في شرفه، أو في سمعته، وبالتالي تستوجب التعويض

¹ حكم المحكمة الإدارية العليا 30-3-1969 مشار إليه في المحاماة عبد المنعم حسني مدونة التشريع والقضاء في المواد المدنية والتجارية الجزء الثاني ص 11 مشار إليه في عبد الملك يونس محمد أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 134.

² الضرر: هو كل إيذاء يلحق بالشخص في حق من حقوقه، سواء في ماله أو جسمه أو عرضه أو عاطفته فهو يشمل الضرر المادي أو الضرر الأدبي، والضرر هو الركن الثاني من أركان المسؤولية وإذا كان من الممكن الحكم بالتعويض بغير خطأ فانه لا يتصور أن يحكم بتعويض عن فعل لا يرتب ضرراً. ولو كان الفعل خاطئاً لعدم وجود مصلحة لطالب التعويض يخول له الحق في الدعوى والمطالبة في التعويض³ مشار إليه في محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 186.

³ محمد بكر حسين - مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص 158.

⁴ محمد ماهر أبو العينين: الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري (التعويض عن أعمال السلطات العامة) الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 311 وما بعدها.

بالقدر اللازم عن الضرر¹، ويجب أن تتوافر في الضرر الذي تلحق به المسؤولية الإدارية عدة شروط تتمثل في:

1- أن يكون الضرر محققاً:

يشترط في الضرر الذي يستوجب التعويض أن يكون محققاً، أي أن يكون وجوده مؤكداً، بحيث يكون المضرور قد أصيب فعلاً بضرر²، بحيث لا يكون الضرر محتمل الوقوع مستقبلاً، أو أن تكون احتمالية وقوعه وارده من عدمه³.

فالقاعدة إذن؛ أن الضرر المحتمل أي الذي ليس من المؤكد أن يحدث مستقبلاً، لا يعوض عنه إلا إذا وقع فعلاً، بمعنى أنه يجب الانتظار حتى يتحقق مثل هذا الضرر لإمكان المطالبة بالتعويض عنه، فإن لم يتحقق فلا تعويض⁴.

2- وقوع الضرر على حق مشروع:

اشترط القانون أيضاً، أن يكون الضرر الذي لحق بالمتضرر قد تم على حق أو مصلحة قانونية لكي يستطيع المطالبة بالتعويض فإذا كان نشاط الشخص أو المكان الذي وقع عليه الضرر غير قانوني، فهنا لا يترتب عليه أي تعويض ولا يستطيع المتضرر المطالبة به، فعدم المشروعية هنا تعتبر سبباً من أسباب

¹ صفاء السويليم، دور مسؤولية الإدارة في تعزيز احترام حقوق الإنسان دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، 2010، ص 86.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 779.

³ حيث أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية انه " لا اعتداد في تقرير التعويض بقول المدعي بأنه لو بقى في الخدمة لوصل إلى درجة وكيل وزارة في بحر عامين لان العبرة في تقديره، أما تكون بمقدار الضرر الواقع فعلاً على أساس الواقع الثابت لا على أساس افتراض أمور محتملة قد لا تحصل، إذ يجب على لصحة الأحكام أن تبنى على الواقع لا على الفروض والاحتمالات وما دامت الترقية لدرجة أعلى سلطة بيد الحكومة تمنحها لمن تراه جديراً بها، وليست حقاً للموظف فليس للمدعي أن يتمسك بترقيات لم تمنحها له الحكومة " مشار إليه في ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 476.

⁴ منى رمضان بطيخ، مسؤولية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2014، ص 269.

انتفاء المسؤولية على الإدارة¹، فلا يمكن اعتبار إتلاف الإدارة لمركبة غير قانونية اعتداء على حق مشروع يحميه القانون ويستوجب التعويض.

3- يجب أن يكون الضرر خاصاً:

لا يكفي لاعتبار الضرر كأحد أركان المسؤولية الإدارية أن يكون الضرر محققاً وان يقع الضرر على حق مشروع، بل يجب أيضاً أن يكون الضرر خاصاً، ويقصد بهذا الشرط أن " يصيب فرداً معيناً أو أفراداً على وجه الخصوص، أما إذا كان الضرر عاماً يصيب عدداً غير محدود من الأفراد فإنه يعدّ من الأعباء العامة الواجب على الأفراد تحملها دون تعويض"² ويعني ذلك الاعتداء على حرية أو حق يحميه القانون لشخص أو عدة أشخاص.

4- يجب أن يكون الضرر ممكن التقدير نقداً:

يشترط القانون أن تكون الأضرار التي لحقت بالأفراد نتيجة النشاط الإداري قابلة للتقدير بالنقود مثال ذلك؛ الضرر الناتج عن تفويت فرصة أو حرمانه من الأرباح الناتجة عن خطأ الإدارة، أو منع الفرد من ممارسة العمل، فجميع هذه الأعمال يمكن تقديرها بالنقود وحتى ان الأضرار الأدبية التي يصعب تقديرها بالنقود، وتحتاج إلى خبراء مختصين للتحقق من الضرر ومقداره ويكون لها تعويض نقدي وذلك خروجاً عن الأصل لمعاقبة المتسبب في الضرر³:

¹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومه، الجزائر، بدون سنة نشر، بدون طبعة، ص 393

² ماجد راغب الطلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 476.

³ محمد ماهر أبو العينين: الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري (التعويض عن أعمال السلطات العامة) الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص 331 وما بعدها.

الفرع الثالث: علاقة السببية¹:

إن علاقة السببية بين الفعل أو التصرف غير قانوني وبين الضرر هي ركن أساسي لتحقيق المسؤولية وإن انتفاء علاقة السببية يؤدي إلى انتفاء المسؤولية، ولما كانت القاعدة أن عبء الإثبات يقع على عاتق المضرور فعلى المضرور أن يثبت العمل وإن يثبت علاقة السببية بين هذا العمل والضرر².

وقد أكد القضاء الإداري في القضاء المقارن على أهمية وجود شرط علاقة السببية لتحقيق المسؤولية الإدارية حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية في إحدى أحكامها، بأنه: "حيث إنه حتى يمكن التعويض عن الضرر الناشئ عن هذا الاقتطاع فإنه يجب أن يكون مباشراً أي أن يكون نتيجة مباشرة للنشاط المنسوب للإدارة فالسببية هي ركن أساسي بين الخطأ والضرر ولا تقوم مسؤولية الإدارة دون توافرها، فإذا لم يكن الضرر المطالب بالتعويض عنه ناشئاً مباشرة عن الخطأ المرتكب فلا مسؤولية...." ³.

ولا تتحمل الإدارة المسؤولية عن الخطأ في حالة انتفاء علاقة السببية بين الخطأ والضرر وعلى ذلك فقد نصت المادة 261 من القانون المدني الأردني: "إذا ثبت للشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كافة سماوية أو حادث فجائي أو قوة قاهره أو فعل المتضرر كان غير ملزم بالضمان ما لم يقض القانون أو الاتفاق بغير ذلك".

¹ عرفها الفقيه السنهوري علاقة السببية بين الخطأ والضرر بأنها "وجود علاقة مباشرة بين الخطأ الذي ارتكبه المسئول والضرر الذي أصاب المضرور" عبد الرزاق احمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد نظرية الالتزام بوجه عام الجزء الأول، دار أحياء التراث العربي، بيروت، ص 872.

² محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 198.

³ عدل عليا 27 / 9 / 1997 مجلة نقابة المحامين 1997 ص 4378 مشار إليه في صفاء محمود السويلمين ، دور مسؤولية الإدارة في تعزيز احترام حقوق الإنسان دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 128.

في مثل هذه الحالة فإن القضاء الإداري حسم النزاع حول نصيب كل من الموظف والإدارة في التعويض على أساس دور كل من الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في أحداث الضرر الذي قد يكون قرار المحكمة بتعويض كلا الطرفين وعدم الاقتصار على طرف واحد¹.

وبعد أن بين الباحث في هذا المطلب أركان المسؤولية الإدارية، سنبحث في المطلب الثالث من هذا المبحث التعويض عن المسؤولية الإدارية.

المطلب الثالث: التعويض الناتج عن الضرر²:

يعتبر التعويض الجزاء المترتب عن مسؤولية الشخص عن الضرر الذي لحق بالمضرور والذي توافرت فيه الأركان الثلاثة السابق ذكرها، ويأتي هذا التعويض سواء أكان أساس المسؤولية نتاج خطأ شخصي أو مرفقي وكذلك في حالات كون المسؤولية دون خطأ، لذا زاد الوعي في الآونة الأخيرة من قبل المتضررين للمطالبة بحقوقهم واللجوء إلى الجهة القضائية المختصة تبعاً لطبيعة القضاء الإداري في دولته³، لذا سنبحث في أنواع التعويض في فرع أول، وسنبين المحكمة المختصة في نظر قضايا التعويض في القضاء المقارن في فرع ثان.

الفرع الأول: أنواع التعويض:

يقسم التعويض إلى تعويض عيني وتعويض نقدي وسوف نقوم بتوضيحها:

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 457.

² يقصد التعويض منح المضرور مبلغاً من المال بديلاً عن الضرر . ويقوم القاضي بتقدير وفقاً للظروف والملابسات المطروحة أمامه دونما غلو في التقدير أو الإسراف محمد انس جعفر . التعويض في المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية ، مصر ، 1987 ص 20 وما بعدها مشار إليه في محمد ماهر أبو العينين: الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري (التعويض عن أعمال السلطات العامة)، مرجع سابق، ص 331 وما بعدها.

³ نبيلة عبد الحليم كامل، مسؤولية الإدارة غير التعاقدية، قضاء التعويض، مرجع سابق ، ص 311.

أولاً: التعويض العيني:

رفض القضاء الإداري الفرنسي في البداية التعويض العيني للمتضرر عن الخطأ الناتج عن أعمال الإدارة استناداً لمبدأ (عدم إمكانية توجيه أوامر للإدارة)، ولكنه في نهاية الأمر قبل تخيير الإدارة العامة بين أمرين؛ الأول تنفيذ جزء من العمليات الناتجة عن الخطأ والمتسببة بالضرر، والخيار الثاني بتعويض المتضرر نقدياً عن الضرر الناتج عن أعمال الإدارة¹.

في مثل هذا الصدد، فقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية: بإلغاء قرار بتتحية احد العاملين في سلك التربية والتعليم (منطقة الخليل)، في عام 1999 من وظيفة مدير مدرسة وتحويله إلى معلم كونه قراراً مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ولكون النقل كان من وظيفة لوظيفة اقل مستوى ولكونها عقوبة تأديبية اتخذت ضد مدير المدرسة لم يقصد فيها الصالح العام².

فالتعويض العيني بهذا الصدد هو إعادة الحال إلى ما كان عليه وإرجاع الموظف إلى وظيفته الأصلية غير أنه في بعض الأحيان لا يستطيع القضاء إلزام الإدارة العامة بإعادة المدير إلى مكانه عمله، ولكن القانون أتاح للمتضرر المطالبة بالتعويض النقدي.

يرى الباحث أنه حتى شروط التنفيذ العيني كانت غير متحققة لان التنفيذ العيني كان غير ممكن او مرهقا، وكان التنفيذ العيني مستحيلا، وتم اللجوء إلى الطريق الأخرى لجبر الضرر وهي التعويض النقدي.

¹ Jean -pierre dubois ,op,cit.p111-Yves GAUDEMET op,cot,P845 مشار إليه في كيفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ ، مرجع سابق، ص250.

² محكمة العدل العليا الفلسطينية 50 / 1999، مؤرخه بتاريخ 2003/4/28 المكتب الفني في محكمة العدل العليا بتاريخ 2016/7/20.

ثانياً: التعويض النقدي:

لم يقتصر التعويض عن الضرر على التعويض العيني، لكون الإدارة العامة كما بيّنا سابقاً، قد لا تلتزم بالتعويض عن الضرر، ويبقى التعويض يتزايد يوماً بعد يوم حتى تلتزم الإدارة بتنفيذ ما جاء في قرار محكمة العدل العليا بالتعويض الذي أقرته المحكمة، والعدول عن الخطأ غير قانوني.

مثال على ذلك عدم التزام الإدارة بالقضية السابقة الخاصة بالنقل التعسفي للمدير بإلغاء تنفيذ القرار التعسفي بنقل المدير وهذا ما ترتب عليه تعويض نقدي يستمر بالتزايد لحين دفع المبلغ وهذا ما بينه قرار محكمة بداية الخليل التي نصت على الحكم للمدعي (مدير المدرسة) بالتعويض النقدي عن الفترة التي نقل بها من وظيفته وينص قرار المحكمة بأن: "على المدعي عليهم معالي وزير التربية والتعليم بالإضافة لوظيفته ومعالي وزير المالية بالإضافة إلى وظيفته وعطوفة النائب العام الفلسطيني بالإضافة لوظيفته بدفع مبلغ أربعة وعشرون ألف شيكل وإلزام المدعي عليها الثانية بدفع المبلغ المحكوم به دفعه واحده دون الحكم بأية رسوم أو مصاريف أو فائدة قانونية وتضمن المدعي عليها الثانية مائتي دينار أتعاب محاماة ورد المبلغ الباقي"¹.

الفرع الثاني: المحكمة المختصة بالتعويض:

يختلف الاختصاص في نظر قضايا التعويض الناتجة عن المسؤولية الإدارية من دولة إلى دولة أخرى، تبعاً للقانون الذي ينظم الاختصاص وتأثرها بالمدارس القانونية المختلفة، فنرى أن القضاء الإداري المصري يختص بموجب قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 بالنظر في دعاوى الإلغاء والتعويض، فنجد أن المحاكم الإدارية بموجب نص المادة العاشرة صاحبة الاختصاص

¹ دعوى حقوق رقم 232 / 2008 بداية الخليل مؤرخه بتاريخ 13-6-2012 المكتب الفني مجلس القضاء الأعلى، تاريخ الزيارة 2016/7/20.

باستقبال الدعاوى في الوقائع التي تتسبب بأضرار للمواطنين والتي تكون ناتجة عن خطأ غير قانوني

صادر من الإدارة العامة أو احد موظفيها والنظر في سائر المنازعات الإدارية¹.

في المقابل نجد أن قانون القضاء الإداري الأردني حدد الطلبات التي ينظرها القضاء الإداري في

قضايا التعويض وقصرها على الطلبات التي تقدم نتيجة ضرر ناتج عن قرار إداري فقط، على العكس

من القضاء المصري الذي يختص بنظر قضايا الإلغاء والتعويض في جميع المنازعات الإدارية².

1 نصت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 في المادة 10 منه على : تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

أولاً: الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية.

ثانياً: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

سادساً: الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

سابعاً: دعاوى الجنسية.

ثامناً: الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن، عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

تاسعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

عاشراً: طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

حادي عشر: المنازعات الخاصة بعبود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأى عقد إداري آخر.

ثاني عشر: الدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون.

ثالث عشر: الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.

رابع عشر: سائر المنازعات الإدارية.

ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

² المادة 5_ أ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وهذه الطلبات تشمل:

1- الطعن في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون

الانتخابية التي تجرى وفق القوانين والأنظمة المعمول بها لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.

2- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترقية أو بالنقل أو بالانتداب أو بالإعارة أو بالتكاليف أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.

3- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل .

4- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطة التأديبية.

أما القضاء الفلسطيني فله خصوصية معينة في هذا الشأن في ظل كون فلسطين دولة تحت الإنشاء والتطوير، وقوانينها لم تعتمد في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي، فقد منح القانون الأساسي الفلسطيني إنشاء محاكم إدارية؛ فنص في المادة (102) منه على أنه: "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها"، إلا أنه في المادة (104) من ذات القانون اسند مهام النظر في الدعاوى الإدارية للمحكمة العليا فنص على: "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة".

"على الرغم من مضي أكثر من عشر سنوات على نفاذ القانون الأساسي الذي نص على إنشاء المحاكم الإدارية ولم يصدر حتى الآن قانون بإنشاء هذه المحاكم رغم أن صدوره ووضعه موضع التنفيذ دون إبطاء مصلحة وضرورة وطنية"¹.

إن قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني قد خلا من أي نص يفيد باختصاص القضاء الإداري (محكمة العدل العليا الفلسطينية) بالنظر في قضايا التعويض، واقتصر اختصاصها على النظر دعوى الإلغاء فقط².

5-الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العمومي ناو للمتقاعدين منهم او لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.

6-الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام او تعليمات او قرار والمستندة الى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه او مخالفة التعليمات للقانون او للنظام الصادرة بمقتضاه او مخالفة القرار للقانون أو النظام او التعليمات التي صدر بالاستناد اليها.

7-الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.

8-الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل .

9-الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون أخر .

¹ القاضي محمود حماد نائب رئيس المحكمة العليا، مقالة بعنوان المتطلبات القانونية والإدارية اللازمة لتطوير القضاء الإداري، مجلة العدالة والقانون ، منشورات المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة)، 2015، ص 281.

² المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 نصت على " تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:

1- الطعون الخاصة بالانتخابات.

تختص المحاكم النظامية استناداً لنص المادة 2 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 للنظر بمثل هذه القضايا فنصت على : " 1- تتظر المحاكم النظامية في فلسطين في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثني بنص قانوني خاص، وتمارس سلطة القضاء على جميع الأشخاص. 2- تحدد قواعد اختصاص المحاكم وتباشر اختصاصها وفقاً للقانون.

حيث تختص كل محكمة نظامية يقع الشخص المتضرر من تصرف الإدارة أو قرارها الإداري في دائرة اختصاصها، بالنظر في الدعوى المقدمة من المتضرر التي قد تكون مستندة إلى حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، وفي أحيان أخرى دون وجود حكم من محكمة العدل العليا.

لقد جاءت قرارات قضائنا الفلسطيني ومن خلال التطبيقات القضائية مميزة في الاختصاص بين دعوى الإلغاء والتعويض، حيث بينت القرارات الصادرة من محكمة النقض الفلسطينية أن التمييز بينهما يكون على أساس الغاية من الدعوى، فإذا كان المدعي يبتغي من إقامة الدعوى إلغاء القرار الإداري، فإن محكمة العدل العليا الفلسطينية هي المختصة بهذا الشأن، أما إذا كانت الغاية من إقامة الدعوى من المدعي الحصول على حق متنازع عليه، فهنا تختص المحاكم النظامية بالنظر في مثل هذه القضايا.¹

2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية.

3- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.

4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية.

5- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.

6- سائر المنازعات الإدارية.

7- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة.

8- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون.

¹ محكمة النقض الفلسطينية وضحت في إحدى أحكامها بأنه " من المقرر فقه وقضاء أن اختصاص محكمة العدل العليا يتحدد على أساس الغاية التي يتوخاها رافع الدعوى للحصول عليها لأن موضوع الدعوى هو الذي يعين اختصاص تلك المحكمة وان دعوى الإلغاء يجب أن تنصب على الطعن لعدم مشروعية القرار المطعون فيه فإذا كان هدف رافع الدعوى هو إلغاء القرار لعدم مشروعية ومخالفة القانون فان الدعوى تكون من اختصاص محكمة العدل العليا أما إذا كانت غاية رافع الدعوى هي الحصول على حق متنازع عليه ستكون غير مختصة وتدخل المنازعة ضمن اختصاص المحاكم النظامية (العادية) "نقض مدني رقم 58 - 2011 بتاريخ 25-1-2012 مشار إليه في عثمان

وفي ما يتعلق بالاختصاص بالنظر في قضايا التعويض، يتفق الباحث هنا مع ما ذهب إليه المشرع المصري من إعطاء القضاء الإداري المصري الاختصاص للمحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى التعويض على عكس القضاء الفلسطيني والقضاء الأردني، حيث أن مباشرة القضاء الإداري في مصر لمثل هذه الدعاوى يساهم في سرعة الفصل في الدعاوى على العكس من المحاكم النظامية التي تستغرق وقتاً أطول لحجم القضايا الكبيرة التي تنظره بشكل يومي، ولأن المحاكم الإدارية التي باشرت بالنظر فيها تكون على دراية كاملة بكافة جوانبها.

خاصة ان المشرع في قانون اصول المحاكمات المدنية الفلسطيني رقم 2 لسنة 2001 الذي ينظم سير الدعاوى الادارية في ظل عدم وجود قانون مخصص لذلك، وضح ان على محكمة العدل العليا الفلسطينية ان تقوم باصدار قراراتها سواء برفض الطلب المقدم او بتعديل او الغاء القرار الاداري على وجه السرعة جبرا للضرر وحماية للحقوق والحريات المكفولة من المشرع الفلسطيني وفي سائر المواثيق والاتفاقيات الدولية التي انضمت لها دولة فلسطين.¹

وهنا نخلص الى ضرورة وجود قضاء اداري شامل يختص بنظر قضايا التعويض ، ولا يقتصر عمله على دعاوى الالغاء فالمحاكم النظامية تنظر كما هائلا من القضايا بشكل يومي وهو ما يسبب المماطلة في دفع التعويض اللازم للجهة المتضررة من قبل الادارة نتيجة تمديد الجلسات المتكرر من قبل السلطة القضائية ، بالاضافة الى ان القضاء الاداري هو الاقدر على فهم ما ترتب على خطأ الادارة العامة من ضرر كونه قام بادانة الادارة العامة والغاء او تعديل الخطا المرتكب من قبلها وتطبيق قواعد المسؤولية الادارية على النزاع الدائر بين الادارة والخصم وليس القواعد المدنية .

بعد أن بيّن الباحث في هذا المطلب التعويض عن الخطأ من قبل الإدارة، سوف يبحث في المبحث الثاني الآثار المترتب على المسؤولية الإدارية.

التكروري، الكافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001 الجزء الأول، دار الفكر، الطبعة الثالثة، القدس، 2012 ص 193.

¹ نصت المادة (291) من قانون اصول المحاكمات المدنية رقم 2 لسنة 2001 على انه " تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية.

المبحث الثاني: أثر المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

إن خضوع الإدارة لرقابة القضاء عند ارتكابها لخطأ محل المسؤولية الإدارية يؤثر على طبيعة العمل من قبل الإدارة فيجب أن يكون ذلك العمل وتصرفات الإدارة وقراراتها خاضعة للقانون وان لا يشوبها أي خطأ قانوني يضر بالإفراد والعاملين بها وكذلك الأمر يؤثر على الإدارة من ناحية سلوك الموظفين العاملين فيها كونهم بشرا غير معصومين عن الخطأ، فقد يقوم الموظفون باستعمال السلطات الممنوحة لهم على وجه التعسف، وبشكل يتنافى مع قواعد القانون، مما يؤثر على حقوق وحرريات المواطنين ويسبب لهم أضرارا مادية ومعنوية خلال فترة ارتباطهم بعمل ما مع الإدارة أو عند حاجتهم لخدمة معينة منها¹.

وان أي تصرف قانوني صادر من الإدارة يترتب عليه آثار؛ فجزء منها ايجابي، يعمل على النمو بالإدارة و حماية الحقوق والحرريات للأفراد، والجزء الآخر يؤثر سلبيا على العمل والإدارة والأفراد، مسببا ارتباكا من قبل الموظفين في أداء أعمالهم خشية مساءلتهم قانونيا عن أي خطأ قانوني، ويؤثر على الأفراد في حال ارتكابهم خطأ من ناحية الخدمات لأنها ترهق ميزانية الدولة.

بناء على ما سبق ذكره وللوقوف على الغاية المرجوة من هذا المطلب سيعمل الباحث على تقسيمه إلى ثلاثة مطالب، يبحث في المطلب الأول الآثار القانونية المترتبة على العمل، أما في المطلب الثاني فسيتناول الآثار المترتبة على الإدارة العامة . وفي المطلب الثالث سوف نعرض على الآثار المترتبة على المسؤولية الإدارية للأفراد.

¹ عدنان عمرو، قضاء إداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 13 .

المطلب الأول: الآثار المترتبة على العمل:

تتأثر الإدارة العامة بالمسؤولية الإدارية سواء عند ممارستها للعملية الإدارية بشكل يومي أو على المدى البعيد، بالإضافة إلى تأثرها عند ممارسة الموظف لعمله اليومي الموكل له من قبل الإدارة العامة، ولهذا سوف نبحت أثر مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ على النشاط الإداري في فرع أول، وسيبين الباحث أثر المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ على اختيار الموظف في فرع ثان.

الفرع الأول: أثر المسؤولية الإدارية على النشاط الإداري:

يتأثر العمل في الإدارة العامة بالمسؤولية الإدارية فالإدارة عند ممارستها عناصر العملية الإدارية¹، يجب أن تراعي أسباب وضع المسؤولية الإدارية المتمثلة في المحافظة على انتظام وإطراد المرفق العام وحماية حقوق وحرقات الأفراد وجبر الضرر الذي لحق بهم سواء أكان ضرراً مادياً أم معنوياً.

فعند قيام الإدارة بعملية التخطيط²، تتأثر بالمسؤولية الإدارية وتعمل على التخطيط لإيجاد حلول وسبل لمواجهة أخطاء الموظفين والإدارة، ولتجنب المساءلة القانونية للإدارة والموظف وتقادي إرهاب ميزانية الدولة بمبالغ باهظة كان بالإمكان استغلالها في تطوير عمل الإدارة وتحقيق أكبر فائدة مرجوة مستقبلاً، للعمل من خلال تحديد العناصر المالية والعناصر البشرية اللازمة لتحقيق الغايات المرجوة في ظل وجود بيانات صحيحة تستند عليها وفي ظل التدريب للموظفين في هذا الشأن، وجميع هذه الأمور متحدة تتأثر بالمسؤولية.

¹ تقسم العملية الادارية الى عمليات التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة ، مشار اليه في ابراهيم شبحا ، اصول الادارة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1993 ، ص 15 .

² عرف الدكتور سليمان الطماوي التخطيط بأنه " التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة " سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة 1969 ص 160-163.

وعرفه الدكتور سعد الهواري " مرحلة التفكير التي تسبق تنفيذ أي عمل واتخاذ القرارات الخاصة باختيار مجموعه الأهداف الواجب تحقيقها والعناصر الواجب استخدامها (مادية كانت أو بشرية) وكذلك مجموعة القرارات التي توجه سير العمل والإجراءات التفصيلية التي تتبع تنفيذ الأعمال " طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 171 .

أما المرحلة الثانية من مراحل العملية الإدارية فهي التنظيم الإداري¹، حيث تبقى الإدارة متأثرة في هذه الحالة بالخطأ، لأن نجاح الإدارة بتنفيذ غايتها مرتبط بالتنظيم، وتنفيذ السياسات العامة في الدولة مرتبط بالتنظيم أيضاً، ونجاح التخطيط بحاجة إلى تنظيم جيد فهما أمران متشابكان فالتنظيم السيئ للعمل من قبل الإدارة، قد يؤدي إلى وقوع المسؤولية الإدارية سواء أكانت هذه المسؤولية ناتجة عن صور الخطأ المرفقي أو عن صور الخطأ الشخصي.

أما العملية الثالثة فهي التوجيه²، فبعد أن تقوم الإدارة بعمليات التخطيط والتنظيم لتجنب مساءلتها المستقبلية تأتي عملية التوجيه التي تتأثر بالمسؤولية الإدارية من جانب سعيها الدائم والمتواصل إلى التوجيه بالطريقة السليمة للتأكد من أن العمل أو التصرف المادي والقانوني الذي تقوم به الإدارة العامة يراعي مبادئ وأصول الإدارة ويتم وفق خطط مدروسة، ووفق التعليمات المقررة التي تسعى جميعها للوصول لدولة تطبق القانون يسأل فيها الجميع عن أخطائه حين ارتكابها سواء أكان المرتكب للخطأ إدارة عامة أو فرداً³.

¹ عرف الدكتور سليمان الطماوي التنظيم الإداري بأنه " الشكل الذي تفرغ إليه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم " سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق ص 58.

ويعرفه الدكتور إبراهيم درويش بأنه " البناء الذي يقدم العمل الإداري من خلاله، ومن ثم تتحقق وظائف الإدارة العامة في واقع الحياة في الجماعة "إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة 1975 ص 197 مشار إليه في إبراهيم عبد العزيز شحبا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، 2004، ص 195.

² الذي عرف بأنه " إصدار الأوامر والتعليمات التي تحدد الأعمال التفصيلية الضرورية للوصول إلى أهداف المنظمة ، توفيق حديد محمد، الإدارة العامة دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2004 ص 76

عرف أيضاً بأنه " احد عناصر الإدارة وعملياتها الرئيسية التي يمكن عن طريقها التحقق من أن جهود الأفراد العاملين بالمنظمة تسير في الطريق المرسوم نحو تحقيق الأهداف بكفاءة عالية وفي يسر مقبول. صلاح الدين جوهر، إدارة المؤسسات التربوية - أسسها ومفاهيمها مكتبة عين شمس، الطبعة الأولى، القاهرة، 1972، ص202. مشار إليه في إبراهيم عبد الهادي المليجي، استراتيجيات وعمليات الإدارة المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2002 ص315.

³ إبراهيم عبد الهادي المليجي، استراتيجيات وعمليات الإدارة المكتب الجامعي الحديث، مرجع سابق، ص316.

أما في العملية الرابعة التنسيق¹، حيث إن نجاح العملية الإدارية يتمثل في توحيد الجهود من خلال عملية التنسيق، لأنه يقع عليها دور كبير في الوصول للنتيجة، وأن عدم القيام بها قد يؤثر على الغاية المرجوة من ذلك، وهنا يجب على الإدارة العامة أن توظف هذه العملية في تحقيق المصلحة العامة وتحقيق أهداف الإدارة العامة بأعلى جودة وكفاءة ممكنة، وتفعيل دور المسئول من حيث الإشراف المباشر على التنسيق لتقليل الأخطار القانونية التي يترتب عليها مساءلة مباشرة للإدارة وموظفيها².

أما في عملية الرقابة³، التي تعد من أهم العمليات الإدارية والتي تمارسها الإدارة والتي من شأنها التقليل من نسبة حالات المسؤولية الإدارية والقضايا التي تحال للسلطة القضائية، حيث أن الرقابة هي الأداة التي تمكن الإدارة العامة من تحديد الخطأ والإشراف على تنفيذ العمليات الإدارية السابقة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق للوصول إلى الغاية النهائية بتحقيق الصالح العام وخدمة المواطنين في الدولة⁴.

إذا كان سلوك الموظف العام متوافقا مع طبيعة وثقافة العمل وإذا كان مؤمنا بقواعد هذا العمل وأهميته بالنسبة للفئة التي هم بحاجة لهذا العمل، فإن ذلك يساهم بشكل كبير في سهولة الاطلاع ومراقبة نتائج أعمالهم والتقليل من درجات الرقابة التي تستهدف الموظف العام والنفقات التي تصرف على مرحلة الرقابة، من دعم لوجستي وعنصر بشري لان الموظف يكون لديه وازع داخلي للعمل يدفعه لأداء عمله على النحو المناسب دون كلل أو ملل⁵.

¹ عرفه ماجد راغب الحلو بأنه " المجهود الذي يرمي إلى تعاون مختلف أجزاء الإدارة وعدم تضاربها في سبيل تحقيق الهدف المشترك: ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة، للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1982، ص 220.

² إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة (العملية الإدارية)، المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، بدون طبعة، أسكندرية 1984، ص 365.

³ عرفها ماجد راغب الحلو " متابعة عمليات التنفيذ لتبين مدى تحقيق الأهداف المراد إدراكها في وقتها المحدد، وتحديد مسؤولية كل ذي سلطة، والكشف عن مواطن العيب والخلل حتى يمكن تقاؤها والوصول بالإدارة إلى أكبر كفاءة ممكنة. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مرجع سابق ص 229.

⁴ موفق حديد محمد، الإدارة العامة، دار الشروق للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان 2004، ص 79.

⁵ محمد علي أبو عمارة، الإدارة العامة في فلسطين بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، 1998، ص 45.

يرى الباحث أن جمع عناصر العملية الإدارية في الإدارة العامة تتأثر بالمسؤولية الإدارية لأنها تعالج عدة مشاكل من المتوقع وقوعها في المستقبل، فإمسك الإدارة بزمam الأمور قبل وقوع الخطأ، من خلال البحث عن أخطائها ومعالجتها سواء بوضع الشخص المناسب والكفاء في المكان المناسب والوقوف على مكامن الخطأ وفرض رقابة على إصدار قرارات أدارية من خلال الدائرة القانونية في كل أدارة عامة، كل ذلك يحمي الإدارة العامة ويحمي موظفيها ويحافظ على ثقة المواطن بمؤسسات دولته، ويحمي خزينة الدولة من مبالغ التعويضات الكبيرة خاصة أن الإدارة والتنظيم في مؤسسات دولة فلسطين في الآونة الأخيرة سعت من خلال التخطيط الناجح إلى خفض نسبة حالات الفصل التعسفي بحيث تكون الإجراءات وفق القانون.

إن جميع نشاطات السلطة الإدارية يجب أن تتوافق مع القانون ويجب أن تسعى من خلال رجال الإدارة إلى تحقيق الغاية الأساسية والمتمثلة بتحقيق الصالح العام للمجتمع بأكمله من خلال إلزام أفراد الإدارة العامة بالتعاون مع أفراد المجتمع بكافة طوائفه إلى للوصول إلى تحقيق الأهداف المرجوة¹.

وبعد أن بين الباحث الآثار المترتبة على النشاط الإداري في هذا الفرع، سينتقل إلى توضيح الأثر على اختيار الموظفين العامين في الفرع الثاني .

الفرع الثاني: الأثر على اختيار الموظف العام:

لقد نتج عن المسؤولية الإدارية اهتمام الإدارة في اختيارها الموظفين الأكفاء القادرين على أداء المهام والواجبات بشكل تام دون تهاون أو مماطلة، من اجل المحافظة على استمرار المرفق العام بانتظام

¹ عبد الغني بيسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، الدار الجامعية، بيروت، 1998 ص 288 مشار إليه في رحاب صابر محمد الشبلي، مسؤولية الإدارة العامة بلا خطأ دراسة تحليله مقارنه، رسالة ماجستير جامعة عمان العربية للدراسات العليا 2005 ص 39.

وباضطراد، لأن الموظف لا يعمل عملاً خاصاً به، بل يمارس عملاً مهما يسعى من خلاله إلى تحقيق طموحات وأهداف الإدارة العامة التي يعمل فيها ولا يسعى لتحقيق مآرب شخصية¹.

فالاختيار الجيد للموظف ولطبيعة العمل الموكل له أمر في غاية الأهمية، ويجنب الإدارة العامة الأخطاء والآثار السلبية الناتجة عن عدم التناسب بين العمل وتوافقه مع تخصص الموظف وشخصيته المتمثلة في فقدان الانتماء للوظيفة العامة وشعوره بالتوتر الذي ينعكس على العمل اليومي والخدمات المقدمة من قبل الإدارة العامة².

ولإيمان الإدارات بكل ما سبق ذكره فقد قامت أغلبية دول العالم بإنشاء مدارس للإدارة كي تتجنب مثل هذه الإشكاليات والعمل على تقليل نسبة الأخطاء الناتجة عن موظفيها وخاصة الأخطاء الشخصية، وكل هذا ينعكس بشكل ايجابي على العمل لان الموظفين بحاجة مستمرة لتطوير مهاراتهم وقدراتهم حتى تتجنب كل الإشكاليات التي تواجههم في العمل.

يرى الباحث إن على مؤسسات الدولة ربط تطور الموظف في الإدارة العامة باجتياز دورات معينة تمكنه من إدارة المؤسسة والأشرف على الموظفين بشكل قانوني، لتوفير خدمات نوعية وذات جودة عالية للأفراد، وإنشاء كادر في الإدارة العامة قادر على مباشرة مهامه والواجبات الملقاة على عاتقه بمهنية وكفاءة.

حيث جاءت نصوص القوانين في غالبية الدول مؤكدة على هذا الأمر؛ فنجد أن القانون الفلسطيني نص في القانون الأساسي على أن أحد أهداف ديوان الموظفين العام هو تطوير الإدارة العامة³، وجاء قانون الخدمة المدنية مؤكداً على ضرورة إنشاء مراكز تدريب خاصة بالإدارة العامة¹.

¹ إبراهيم عبد الهادي المليجي، استراتيجيات وعمليات الإدارة، مرجع سابق، ص 69.

² محسن احمد الخضيرى، الضغوط الإدارية، مكتبة مدبولي، ص 53.

³ المادة 87 من قانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

فبدأ العمل على إنشاء مدرسة وطنية للإدارة العامة في فلسطين في 2015 لتكون شبيهة بالمدارس الوطنية المتميزة على مستوى العالم كالمدرسة الوطنية الفرنسية، وقد أنشئت سعياً من الحكومة الفلسطينية لتطوير الإدارة العامة في فلسطين، والنهوض بالموظف العام العامل في الإدارة العامة ليكون على درجة عالية من الكفاءة والقدرة على أداء الأعمال بشكل سليم سعياً من المدرسة لتحقيق أهداف واسعة².

أن الموظف العام بصورة خاصة يواجه صعوبات كثيرة في عمله اليومي أكثر من نظيره الموظف العامل في القطاع الخاص، لذا يجب أن يكون الموظف متسلحاً بمهارات وقدرات لمواجهة أية صعوبات راهنة ولتقادي أية أخطاء مستقبلية قد تواجه الإدارة العامة³.

¹ نصت المادة (9) تضاف الفقرات الأربع الآتية إلى المادة رقم (7) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م بعد الفقرة رقم (8) وذلك كما يلي:

1. إحالة ملفات الموظفين الذين تنتهي خدماتهم واستمارة حصر مدة خدمتهم إلى الجهة المختصة بصرف المستحقات التقاعدية وفقاً لنظام التقاعد.
2. تقديم الرأي في مشاريع الهياكل التنظيمية وتقسيماتها، وجدول الوظائف والوصف الوظيفي، التي تقدمها الدوائر الحكومية قبل عرضها على مجلس الوزراء.
3. التنسيق مع الدائرة الحكومية من أجل الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، وذلك من خلال المشاركة معها في كل ما يتعلق بالأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات التي تعنى بشؤون الخدمة المدنية.
4. إنشاء مركز للتدريب وفروع له في أنحاء فلسطين.

² تتمثل أهداف المدرسة الوطنية للإدارة في:

1. تطوير وتعزيز الكفايات (الاتجاهات، والمسلكيات، والمهارات والمعارف) الضرورية لتولي المناصب القيادية الرئيسية.
2. ترسيخ ثقافة الوظيفة العمومية في إطارها الصحيح، ووفق الممارسات الإدارية المثلى.
3. تحسين أداء، فاعلية وكفاءة موظفي الخدمة المدنية في مختلف المؤسسات الحكومية.
4. إدماج الموظفين الجدد في قطاع الخدمة المدنية.
5. تطوير بيئة ممكنة للعمل في قطاع الخدمة المدنية، تفضي إلى الثقة والمسؤولية والتعاون والالتزام.
6. تعزيز التنسيق والتعاون بين المجموعة الأساسية للإدارة (ديوان الموظفين العام "وزارة التخطيط"، ووزارة المالية، وهيئة الرقابة العامة، ومكتب مجلس الوزراء، والوزارات الأخرى).
7. بناء وتطوير التعاون في مختلف المجالات الإدارية العامة بين المدرسة الوطنية للإدارة والمؤسسات العربية والدولية.
8. توطين التدريب مشار إليه في موقع ديوان الموظفين العام تاريخ الزيارة 19-10-2016 الساعة العاشرة صباحاً

<http://www.gpc.pna.ps/diwan/arabic/administrative/ministerOffice/NationalSchool.jsp>

³ موفق حديد محمد، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 262 .

لان الإدارة العامة تتعرض لإشكاليات وتغيرات من شأنها في بعض الأحيان أن تؤثر عليها؛ مثل المعطيات البيئية التي تواجهها الإدارة، وغيرها من المؤثرات اليومية والمستقبلية، التي يجب أن تواجهها الإدارة بحكمه، معتمدة على قدرات ومهارات عناصر بشرية قوية ومدربة .¹ بالإضافة إلى مشاكل أخرى تسعى الإدارة لمعالجتها والتي قد تظهر للإدارة عند تقديمها وتنفيذها للخدمات المكلفة بها؛ وتتمثل هذه المشاكل في تقييدها الحريات الشخصية وغياب حقوق الإنسان والتضخم، وارتفاع كلفة المعيشة، والفساد الإداري، والرشوة التي تعاني منها اغلب أقسام الإدارة العامة.²

لذا فإن اختيار الموظفين يجب أن يكون خاضعا للقانون، بإجراءات محددة ومبتعدين عن كافة أشكال الوساطة والمحسوبية التي تعتبر من أكثر مشاكل الفساد الإداري والتي يعاني منها مجتمعنا العربي، حيث أن اختيار موظف بشكل غير صحيح قد يؤثر على الإدارة العامة وقد يتسبب في تحميل الإدارة مستقبلا نتائج أخطاء الموظف الناتجة عن إهماله وتقصيره.

وهنا يظهر الارتباط القوي بين القانون الإداري والإدارة العامة في العمل، حيث إن القانون الإداري يجب أن يراعي الشروط القانونية الكاملة والكافية للموظف العام، بالإضافة إلى الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة له، وفي المقابل فإن الإدارة العامة تكمل دور القانون الإداري من خلال وضع وسائل كافية لاختيار الموظف العام والوظائف التي يجب ان يعمل فيها لتحقيق أعلى درجات الأداء والكفاءة في العمل فالادارة العامة تهتم بالجانب الفني للوظيفة العامة فهي حين تضع كافة الوسائل لتطوير قدرات الموظف ، وهي في نفس الوقت تضع انجع الطرق لاختيار افضل الموظفين من حيث الكفاءة والقدرة وتحمل ضغط العمل.³

¹ أمل حمد الفرحان، عبد الكريم صالح السكر، الإدارة في الأردن بين النظرية والتجربة العلمية، دار الشروق، عمان ص 216 .

² موفق حديد محمد الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 25.

³ محمد مختار عثمان، مبادئ علم الإدارة العامة، منشورات جامعة قاربوس، الطبعة الأولى، بنغازي، 1991 ص 35.

فالإدارة العامة يجب أن تخضع في كافة أعمالها ونشاطاتها الإدارية لقواعد القانون بصفة عامة ومن ضمنها اختيار الموظف العام مبدأ المشروعية وسيادة القانون ولقواعد القانون الإداري بصفة خاصة، لأن مخالفة هذا الأمر سيؤدي إلى بطلان هذا العمل وإلى مساءلة من ارتكب هذه النشاطات والأعمال بشكل غير قانوني¹.

يرى الباحث أن العمل على إعداد مراكز تدريب خاصة بالموظفين العموميين وما فيها من الكفاءات والخبرات الفلسطينية، جاء نتيجة لسعي الإدارة العامة وديوان الموظفين العام للنهوض بمستوى الإدارة في فلسطين، وأن الاستمرار فيها سوف يساهم بشكل كبير في التأثير على العمل الإداري في الفترة القادمة، لأن الموظفين سيكونون خاضعين لدورات يدرّب فيها أشخاص أكفاء، يقومون بنقل الخبرات إليهم وخاصة في موضوع المسؤولية الإدارية وواجبات الموظف العام، فالعنصر البشري بأي مؤسسة أو إدارة يتسبب في نجاحها إذا تم استغلال العاملين فيها بشكل سليم، وكذلك إذا تم تطوير مهاراتها وقدراتهم بشكل دوري، في حين قد يتسبب الموظف في فشل الإدارة إذا لم يلتزم بضوابط وقواعد الإدارة العامة التي يعمل فيها وينفذ أوامرها.

وبعد أن عالج الباحث الآثار المترتبة على العمل في هذا المطلب، سينتقل لمناقشة الآثار المترتبة على الإدارة العامة في المطلب الثاني .

المطلب الثاني: أثر المسؤولية الإدارية على الإدارة العامة:

تتأثر الإدارة العامة بالمسؤولية الإدارية كذلك، حيث يكون هذا التأثير على أكثر من صعيد ولهذا سيتطرق الباحث إلى أثر تحسين الأداء في الإدارة العامة في فرع أول، وسيبين الباحث الأثر الآخر المترتب على الإدارة العامة المتمثل في إرهاق كاهل الإدارة بمبالغ التعويض في فرع ثان .

¹ محمد علي أبو عمارة، الإدارة العامة في فلسطين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 28.

الفرع الأول: تحسين الأداء في الإدارة العامة:

تساهم المسؤولية الإدارية في تحسين الأداء في الإدارة العامة من خلال الإشراف الجدي من قبل المسؤولين عن الإدارة العامة على أعمالها وتصرفاتها من قرارات إدارية وغيرها، فالدعوى التي رفعت ضد الإدارة العامة وخصوصاً بها المسؤولون عن الإدارة العامة، نتيجة عدم تنفيذهم قرار المحكمة خلافاً لإحكام القانون سواء أكان الخطأ اعتقلاً تعسفياً أو غيره، حيث أن نص القانون على إيقاع عقوبات جنائية وتأديبية تفرض على المسؤول أو الموظف نتيجة الخطأ، دفعت المسؤولين في الإدارة إلى الالتزام بمبدأ المشروعية وهذا ما انعكس بصورة ايجابية على العمل.

وقد جاءت قوانين الدول في هذا المجال مؤكدة على ذلك فالمشرع الفلسطيني نص في القانون الأساسي الفلسطيني نص على أن: "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له"¹.

على ذات الأمر نص عليه قانون العقوبات الأردني: "1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين."².

وكذلك نص قانون العقوبات المصري على أنه: "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطته ووظيفته في وقت تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير

¹ المادة 106 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

² المادة 182 من قانون العقوبات الاردني رقم 16 لسنة 1960 .

تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أية جهة مختصة، وكذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاص الموظف"¹.

فالعقوبات التأديبية التي نص عليها قانون الخدمة لقوى الأمن الفلسطيني رقم 8 لسنة 2005، وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998، والدعوى المدنية التي تقام بالتعويض عن الضرر الذي أصيب به المتضرر تدفع المسئول إلى حماية نفسه بعدم ارتكابه للأخطاء، وبالتالي ينعكس على الإدارة العامة التي يعمل بها، وهذا الأمر ساهم في التحسن في أداء العمل من قبل العاملين في الإدارة ومرؤوسيههم.

فمدير عام جهاز الشرطة الفلسطينية حتى لا تتحمل المسؤولية الناتجة عن اعتقال شخص لم يوقف بشكل قانوني رغم صدور قرار محكمة العدل العليا بإخلاء سبيله، سيدفعه ذلك إلى الالتزام بقرار المحكمة واحترام مبدأ المشروعية، وهذا يساهم في تحسين أداء جهاز الشرطة الفلسطيني، والرقي بالمؤسسة الأمنية الفلسطينية لتنافس نظيرتها في الدول المجارة من حيث احترامها للحقوق والحريات والتزامها بتطبيق القانون واحترام أحكام المحاكم.

وعند الاطلاع على التطبيقات القضائية سنجد أن الكثير من الدعاوى القضائية التي أقيمت ضد الإدارة العامة أمام المحاكم الإدارية قد رد الكثير منها لأنه تم إنهاء الإشكال بين المتخاصمين قبل صدور

¹ المادة 123 من قانون العقوبات المصري رقم 95 لسنة 2003.

قرار المحكمة، سعياً من الإدارة إلى إصلاح الخطأ بعد وقوعه¹، ولكن يجب أن يكون هذا الإجراء قد اتخذ منذ البداية (فالوقاية خير من العلاج).

كذلك الأمر في الإدارات العامة كالوزارات وغيرها من الدوائر، فإن علم المدير أو المسئول بان النقل التعسفي أو الفصل من الخدمة دون إجراءات قانونية صحيحة، سوف يؤدي إلى إلغاء القرار وتعويض تدفعه الإدارة العامة للمضرور وستقع مسؤولية شخصية أيضاً على المدير أو الموظف المسئول عن القرار التعسفي، فإن ذلك يجعل تصرفات الإدارة دوماً متفقة مع القانون.

خصوصاً إذا كان الموظف مرتكباً لخطأ غير قانوني أو سلوك غير أخلاقي، يستوجب العقاب والمساءلة القانونية ضده، وتم الإجراء القانوني ضده بشكل خاطئ فإن ذلك سيساهم في تشجيع الموظف على الاستمرار في العمل، لأن العقوبة سوف توقف عنه لعدم وجود رقابة قضائية عليها، وسيؤدي ذلك إلى استمرار الموظف بعمله مما يترتب عليه سوء الأداء في الإدارة العامة.

يرى الباحث أن إقرار وتكريس قواعد المسؤولية الإدارية سيؤدي إلى تحسين أداء الخدمة؛ لأن ذلك سيؤثر في كيفية تقييم القائم بالخدمة ومن ثم التأثير على حياته الوظيفية لذا فإن قيامه بالخطأ المستوجب المسؤولية سيؤثر على سلوكه في الحياة الوظيفية، وسيؤدي إلى حرصه على إتمام عمله على أكمل وجه مما يقلل من فرص قيام المسؤولية الإدارية عليه، فشعور الموظف بهذه المسؤولية تشكل ضابطاً على عمله وإدائه بشكل يؤدي إلى بذل العناية اللازمة والحرص الكافي على أداء مهام عمله بعناية وكفاءة عالية.

¹ دعوى عدل عليا رقم 21 / 2006 المؤرخة بتاريخ 4/3 / 2006 الذي تم أخلاء سبيل المستدعي قبل صدور الحكم من محكمة العدل العليا " وبالتدقيق وبعد المداولة قانوناً وبناء على ما صرح به وكيل المستدعي في محضر المحاكمة من أنه لم يعد للمستدعي مصلحة في استمرار الدعوى وحيث أن المادة الثالثة من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية تشترط وجود مصلحة قائمة يقرها القانون لقبول الدعوى فإن المحكمة تقرر رد الدعوى " مشار إليه في موقع المقتفي التابع لجامعة بير زيت على شبكة الانترنت ، تاريخ الزيارة 26-10-2016 الساعة 10 مساء .

وبعد أن بين الباحث في هذا الفرع الأثر المترتب على تحسين أداء الإدارة العامة، سوف نبحت في فرع ثان الأثر السلبي للمسؤولية الإدارية على الإدارة العامة المتمثل في إرهاب ميزانية الدولة.

الفرع الثاني: إرهاب ميزانية الدولة:

تتأثر ميزانية الإدارة العامة بالمسؤولية الإدارية الناتجة عن ارتكاب خطأ، بالإضافة إلى تعنت الإدارة العامة وعدم تطبيقها لقرار المحكمة الذي يترتب عليه، الاستمرار في احتساب التعويض عن فترات عدم تنفيذ هذا الحكم القضائي الصادر عن محكمة العدل العليا الفلسطينية كما ذكرنا سابقاً، وهذه العقوبة بالتعويض النقدي الهدف منها إلزام الإدارة العامة باحترام الحقوق والحريات العامة، ودفعها لتنفيذ القرارات والإحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات.

إن التوسع في اعتبار الخطأ الشخصي خطأ مرفقياً وقد وصل إلى درجة جعلت اعتبار معظم الأخطاء الشخصية أخطاء مرفقيه مما سبب أثراً سلبية تمس خزينة الإدارة التي تتحمل النفقات جميعها أو جزءاً منها وهذا يشكل خطورة على الوظيفة العامة التي تتأثر من ناحية العجز في النفقات والموارد اللازمة للقيام بإعمالها¹.

وقد صدر عن المحاكم الفلسطينية العديد من الأحكام التي تلزم الإدارة بالتعويض العادل عن الضرر الذي لحق بالمدعين عليها فمحكمة بداية رام الله مثلاً نصت على: "أن قرار طرد المدعي من عمله على ضوء ما قضت به محكمة العدل العليا الموقرة يعتبر كان لم يكن لصدوره عن جهة غير مختصة بإصداره فإن المدعي يستحق بدل رواتبه عن الفترة من تاريخ طرده من العمل وحتى تاريخ إقامة هذه

¹ محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص 153 .

الدعوى لا سيما وان الجهة المدعى عليها لم تتقدم بأية بينة متناقضة لما تقدم به المدعي من بينات أي أنه يستحق مبلغ 241839 شيكل¹.

هذه المبالغ الكبيرة التي يحكم بها للموظف أو للمواطن العادي كان يمكن توظيفها بتطوير الإدارة العامة لا بإرهاق ميزانية الدولة بدفع المبالغ المالية بالإضافة إلى أن هذه المبالغ التي تدفع تأتي أيضا نظير تعيين شخص مكان شخص مفصول تعسفا وهنا يصبح هنالك شخصان يؤديان ذات العمل ولكن احدهم يعمل والأخر يحسب له راتبه عن عمله من تاريخ فصله من العمل وفي هذا الشأن وضحت نصوص قانون الخدمة لقوى الأمن الفلسطيني رقم (8) لسنة 2005 حالات إنهاء الخدمة بالنسبة للعسكريين²، وان الاستغناء يكون عن الموظف العسكري يكون عن طريق لجنة الضباط احد اختصاصاتها التي نص عليه هذا القانون في المادة (19) هي الاستغناء عن الخدمة، وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 كذلك وضح حالات انتهاء الخدمة بالنسبة للموظفين المدنيين أيضا لتجنب تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها³.

¹ دعوى رقم 89 - 2015 محكمة بداية رام الله مؤرخ بتاريخ 6-6-2016 المكتب الفني في مجلس القضاء الأعلى تاريخ الزيارة 2016/7/20.

² نصت المادة 128 من قانون الخدمة لقوى الأمن الفلسطيني رقم 8 لسنة 2005 على انه " تنتهي خدمة الضابط في أي من الحالتين الآتيتين:

1. إذا أصدرت محكمة عسكرية مختصة قراراً بطرده من الخدمة العسكرية
 2. إذا حكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجنايات المنصوص عليها في قانون العقوبات، أو ما يماثلها من جرائم في القوانين الخاصة، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.
 - ³ نصت المادة (96) من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 على انه " تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب التالية :
- 1- بلوغ السن القانونية لترك الخدمة .
 - 2- عدم اللياقة الصحية.
 - 3- الاستقالة .
 - 4- فقد الوظيفة.
 - 5- الإحالة المعاش أو الفصل من الخدمة .
 - 6- الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.
 - 7- الوفاة. "

فوعي الإدارة بالإجراءات القانونية السليمة تساهم في الحفاظ على أموال الخزينة العامة وعدم تبديدها سواء كان ذلك نتيجة لإهمال في تدبير العمل أو القيام به من قبل العاملين في الإدارة بشكل خاطئ، حيث إن المتضرر في الغالب يعود على الإدارة من هذا الخطأ مطالباً بالتعويض كونها أكثر اقتداراً لمطالبتها بمبالغ باهظة كان بالإمكان أن تستخدم في تقديم خدمة عامة للمواطنين أو تدعم المرفق العام في تطوير مرافقه وأدواته، وأداء الواجب المنوط به¹.

يرى الباحث إن الفصل التعسفي من أكثر الأسباب التي تؤدي إلى إقامة المسؤولية الإدارية ضد الإدارة نتيجة الخطأ المرتكب من قبلها في فلسطين؛ لأن الخطأ في إنهاء الخدمة يترتب عليه دفع مبالغ باهظة تعويضاً عن سنوات عدم تنفيذ قرار محكمة العدل العليا بالعودة إلى العمل، خاصة أن بعض الموظفين المفصولين ينتظرون سنوات طويلة ومن ثم يلجئون إلى القضاء المدني للمطالبة بالتعويض عن تنفيذ إلغاء القرار القاضي بالفصل التعسفي لزيادة المبالغ المطالب بها، وهنا تظهر الحاجة لتفعيل دور الدوائر القانونية في الإدارة العامة بالرجوع إليها قبل إصدار القرارات أو القيام بإعمال قانونية لتفادي أي خطأ يوتر على الإدارة العامة مستقبلاً.

كذلك تضع الإدارة العامة العاملين فيها ضمن مسؤولياتهم لجعلهم يمارسون المهام الموكلة اليهم كما يجب دون كلل أو ملل فالموظف الذي يستشعر إمكانية مساءلته عن الخطأ المرتكب منه يحاول جاهداً أداء عمله كما يجب كي تتجنب مساءلته قانونياً مستقبلاً، فترتفع لدى الموظف الحس بالمسؤولية التي تنعكس طردياً وإيجابياً على أدائه في الإدارة وفي جودة الخدمة المقدمة من قبل الإدارة العامة للجمهور².

¹ عوادي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 127.

² المرجع السابق، ص 127.

وبعد أن بين الباحث في هذا الفرع الأثر الناتج عن المسؤولية الإدارية المتمثل في إرهاب ميزانية الدولة سوف يتناول الآثار المترتبة على الأفراد في مطلب ثالث.

المطلب الثالث: أثر المسؤولية الإدارية على الأفراد:

يتأثر الفرد سواء الموظف العامل في الإدارة العامة أو الفرد المتعامل معها بالنشاط الإداري الخاص بالإدارة، وسوف أبين التأثير على ممارسة الحقوق والحريات في فرع أول وسأعرج على الأثر المترتب على تخوف الموظف من تحمل المسؤولية في فرع ثان.

الفرع الأول: التأثير على ممارسة الحقوق والحريات:

إن الرقابة القضائية التي تقيمها السلطة القضائية في الدولة عن طريق مساءلة الإدارة عن أخطائها ساهمت بشكل كبير في ضمان حقوق الإنسان الفردية في علاقته مع الإدارة أو كموظف يعمل فيها له من الحقوق والحريات؛ فالإدارة العامة عند ممارسة نشاطها كما ذكرنا قد تتعسف في استعمال السلطة الممنوحة لها بموجب القانون وأحيانا قد تتجاوز هذه السلطات فتؤثر على الوضع القانوني للفرد الذي كفلته له القوانين الوطنية والاتفاقيات والمواثيق الدولية¹.

فالفرد سواء أكان مواطناً عادياً أم موظفاً، عند تعرضه لخطأ من قبل الإدارة قد يحرمه ذلك الخطأ من التمتع بحقوقه الطبيعية (القانونية والدستورية) خلال فترة سريان الخطأ من قبل الإدارة بشكل جزئي مثل حرمان الأفراد من الحق في التجمع السلمي، وقد يكون بشكل كلي مثل حالة الاعتقال التعسفي وهذا يعتبر انتهاكاً لحق واحد يترتب عليه حرمانه من عدة حقوق وحريات أخرى، لأنه ما دام تحت الاعتقال التعسفي فلا يستطيع ممارسة حقه بالعمل والمسكن وحرياته بالتعبير والتنقل.

¹ توفيق حرز الله، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فلسطين دراسة مقارنة، منشورات جامعة بيرزيت، 2015، ص 13.

فالفرد دائما هو الطرف الأضعف في العلاقة مع الإدارة العامة لأنها تمتلك صلاحيات وسلطات واسعة لذا فهو بأمس الحاجة إلى الحماية القانونية التي يكفلها له القانون والقضاء العادل الذي يعتبر أمينا على تطبيق نصوص القانون وحماية حقوق وحرريات الأفراد من أي تجاوز¹.

ويعتبر شطط الإدارة هنا أمرا سلليا يؤثر على تقييم الدولة من ناحية الحقوق والحرريات العامة ويؤدي إلى ردود فعل من قبل المجتمع ضد الدولة لان الإدارة العامة هي واجهة الدولة وتقع عليها مسؤولية ممارسة مهامها.

والأفراد المتعاملون مع الإدارة لهم عليها حقوق يجب أن تحترم، لأننا نعيش في دولة قانون يطبق فيها نصوص القوانين دون تمييز بين شخص وآخر، ويتمكن الفرد المتعامل معها بالإضافة إلى الموظف العام من إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والمساواة وتطبيق القانون باستخدام الوسائل القانونية المتاحة وذلك باللجوء إلى السلطة القضائية ورفع دعاوى وشكاوى بالضرر الذي لحق بهم².

وكل هذا له أثر ايجابي على الموظف العامل في الإدارة حيث إنه عندما يستشعر الأمان والطمأنينة في العمل بتمتعته بالحقوق والحرريات العامة دون تعسف أو شطط من قبل الإدارة العامة، مما يؤدي إلى تحقيق الكفاءة في العمل، والسعي إلى الترقية إلى أعلى المستويات المكفولة له في القانون، فالموظف يكون مؤمنا بعمله محبا له لأنه؛ يعلم أن له حقوقا وحرريات مكفولة، وأنه عندما يقوم بعمله على النحو المطلوب لن يتعرض لأي انتهاك لحقه المكفول بالقانون³.

يرى الباحث أنه يجب أن لا تكون هنالك حدود وقيود تفرض على الرقابة القضائية من قبل السلطة القضائية على الإدارة العامة لأن غياب هذه الرقابة لبضع ساعات يترتب عليه العديد من الانتهاكات

¹ إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الرابعة، مصر، 1978، ص 428 .
² المادة 139 و 143 من دستور الجزائري لسنة 1996 مشار إليه في بآية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص 39.
³ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق الدار الجامعية، 2003، ص 461.

لحقوق الإنسان وحرياته، وخاصة في ظل الظروف الاستثنائية التي تسعى الإدارة العامة لحفظ الأمن والنظام العام، وتواجه فيها ظروفًا استثنائية تدفعها للقيام بتصرفات وأعمال يجب أن تكون في إطار الشرعية، لذا يجب سد كافة الطرق التي يلجا إليها الموظف في الإدارة العامة لارتكاب الأخطاء من خلال العمل الجاد من الإدارة والموظف لوضع أسس تمنع وتجنب الإدارة الوقوع في أي خطأ.

خاصة وإن المحاكم الفلسطينية كان لها الأثر الكبير في حماية الحقوق والحریات في أكثر من واقعة وخاصة في إحالة احد نصوص مواد قانون العقوبات الأردني الساري في فلسطين إلى القضاء والذي ينص على معاقبة من " وجد متجولاً في أي ملك أو على مقربة منه أو في أية طريق أو شارع عام أو في مكان محاذٍ لهما أو في أي محل عام آخر في وقت وظروف يستنتج منه بأنه موجود لغايات غير مشروعة أو غير لائقة"¹.

في هذه الدعوى فقد قضت محكمة صلح جزاء رام الله " أن هذا النص المشتبه بعدم دستوريته لازم للفصل في هذه الدعوى الموضوعية، وسندا لكل ما تقدم، وعملا بأحكام المادة 2/27 من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006 تقرر المحكمة وقف السير في هذه الدعوى، وإحالة الأوراق إلى المحكمة العليا الموقرة المأذونة مؤقتا بنظر الطعون الدستورية للفصل في المسألة الدستورية حسب الأصول"².

بعد أن بين الباحث في هذا المطلب الأثر على الحقوق والحریات العامة في فرع أول، ينتقل للحديث عن اثر تخوف الموظف العام الناتج عن المسؤولية الإدارية في فرع ثان.

¹ المادة 5/389 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960.

² محكمة صلح رام الله الدعوى الجزائية رقم 2013/3438 مشار اليه في الموقع الالكتروني:

<https://www.alwatanvoice.com/arabic/content/print/432626.html>، تاريخ الزيارة 2016/10/10، الساعة 10 صباحا.

الفرع الثاني: التخوف من تحمل المسؤولية:

قد يتأثر الموظف أو المسئول في الإدارة العامة بالمسؤولية الناتجة عن الخطأ فتدفعه إلى اخذ موقف سلبي من خلال عدم قيامه بإصدار قرارات أو أعمال قانونية تخوفا من الانتقاد أو المسؤولية المترتبة على هذا التصرف المكفول له بموجب القانون وهذا يؤثر على الوظيفة العامة لأن الموظف يجب أن يتمتع بالشجاعة الأدبية المرتبطة بالقانون، وألا يأخذ الموظف موقفا دفاعيا أحيانا أو يتهرب من المسؤولية أحيانا أخرى، مما يسهم في تعطيل عمل الإدارة العامة، ويمس المصلحة العامة، ومصالح المواطنين¹.

فقيام الموظف العام المكلف بإنفاذ القانون بمخالفة القواعد القانونية يؤدي إلى انتهاك لحقوق الإنسان وحررياتهم التي تضمنتها منظومة حقوق الإنسان، والقانون الأساسي الفلسطيني، ونصوص قانون الإجراءات الجزائية، وما يترتب على ذلك من ضياع لحقوق المواطنين وعدم القدرة على معاقبة مرتكبي الجرائم الحقيقية ومساءلتهم قانونيا وإيقاع الجزاء اللازم عليهم²، وإن عدم قيام الموظف بالعمل يترتب عليه ذات الأمر؛ ضياع لحقوق وحرريات المواطنين لأن خشية الموظف العام من المساءلة القانونية تدفعه إلى التردد في اتخاذ القرارات الحاسمة والضرورية، والتي تؤثر على الأمن والنظام العام في المجتمع والتي يحتاجها الأفراد ولا يستطيعون الاستغناء عنها.

إذن فالتخوف من تحمل المسؤولية أمر سلبي يتعرض له الموظف وخاصة موظفي الفئة الدنيا في الوظيفة العمومية التي لا تعي حقوقها وواجباتها المكفولة لها قانونا، ولا يعلمون الضرر الذي يترتب على الإدارة من هذا السلوك الذي قد يؤدي على الأمد البعيد إلى شلل الإدارة وتقاعسها عن أداء

¹ إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مرجع سابق. ص 381.

² دور المكلفين بإنفاذ القانون في احترام حقوق الإنسان، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان فصلية حقوق الإنسان العدد 49 - تشرين الأول 2013 ص 21 .

واجباتها الموكلة إليها¹، هذا عدا عن الآثار السلبية التي تمس الثقة بالإدارة العامة وتغير الصورة الذهنية الايجابية التي أمضت الإدارة العامة سنوات طويلة لبنائها وتطويرها وتضعف ثقة المواطنين بها.

ونتيجة لهذا الأثر السلبي تبني بعض فقهاء الإدارة العامة رأياً يقوم على تحميل الموظف العام مسؤولية خطئه الشخصي دون الخطأ المرفقي، موضحين إن عدم تحمل الموظف للمسؤولية يؤدي إلى استهتاره بالعمل، وفي ذات الوقت يؤدي تحمله للمسؤولية في الجانبين الشخصي والمرفقي إلى ضغوط على الموظف مما دفعها إلى تبني هذا الرأي القائم على المسؤولية على الخطأ الشخصي فقط².

يرى الباحث في هذا الصدد أن طرح فكرة اقتصار المسؤولية على الخطأ المرفقي بالرغم من الايجابيات الناتجة عنها، إلا أنه مرتبط بسلبيات أيضا تمس المواطنين والإدارة أيضا وتتمثل في عدم القدرة على جبر الضرر من قبل الموظف لأنه غير مقتدر ماليا، بالإضافة إلى حالة الاستهتار التي تؤثر على استمرار المرفق بأداء عمله وفق ما هو مطلوب منه، وإن الأخرى بالإدارة العامة أن تعمل على توعية الموظف العام بحقوقه وواجباته في شتى نواحي عمله وحياته اليومية، فعندما يعي الموظف سواء أكان مدنيا أم عسكريا بالصلاحيات المكفولة له قانونا يخفف من حالة الرهبة والتردد أثناء مباشرة العمل، وتعطيه الجرأة والقوة في تنفيذ الأعمال والقيام بها في شتى الحالات والظروف التي يتعرض لها يوميا في عمله.

¹ محمد عبد الرحمان لهول، قضاء التعويض مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1990 ص 123 مشار إليه عبد الكريم ضيف الله الصغير، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، رسالة ماجستير، 1997، ص 13.

² محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، مرجع سابق. ص 278 وما بعدها.

الخاتمة:

تناول الباحث في هذه الدراسة موضوع مسؤولية الإدارة العامة على أساس الخطأ في فلسطين دراسة مقارنة مع القانون المصري والأردني، إذا تم تسليط الضوء في هذا الموضوع إلى صور الخطأ موضع مسؤولية الإدارة العامة.

وتمّ التطرق أيضاً إلى أسباب المسؤولية الإدارية، وإلى شروط هذه المسؤولية، وإلى أنواع التعويض المترتب عليها، وتمّ التطرق أيضاً إلى المحكمة المختصة بنظر دعاوى التعويض، وأخيراً تمّ الحديث عن آثار المسؤولية الإدارية المترتبة على العمل والإدارة والأفراد.

وقد اعتمدت في هذه الدراسة بصورة عامة على القوانين الفلسطينية، بالإضافة إلى القوانين الخاصة المتعلقة بجمهورية مصر العربية وقوانين المملكة الأردنية الهاشمية، وكذلك اعتمدت دراسات سابقة متعلقة بموضوع هذا البحث، وتمّ التركيز بصورة خاصة على بعض القوانين الفلسطينية المنظمة؛ كالقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، وقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، وقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وقانون الخدمة لقوى الأمن رقم (8) لسنة 2005، ومستشهدا بتطبيقات قضائية من المحاكم لفلسطينية.

أما فيما يتعلق بالقانون المصري فقد تمّ الأخذ بدستور جمهورية مصر العربية رقم (53) لعام 2014، وقانون العقوبات المصري رقم (95) لسنة 2003، وقانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1947، بالإضافة لأحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن.

أما فيما يتعلق بالقوانين الأردنية فقد تمّ الاستناد على قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، وقانون الخدمة المدنية الأردني لسنة 1988، والقانون المدني الأردني لسنة 1976، بالإضافة إلى الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا في هذا الشأن.

وقد توصل الباحث في نهاية الدراسة لمجموعة من النتائج والتوصيات وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

- تعد صورة سوء أداء المرفق العام للخدمة أكثر صور الخطأ المرفقي شيوعاً، سواء أكان ذلك الخطأ عبارة عن عمل مادي صادر من الإدارة بواسطة موظفي إحدى السلطات الإدارية أو عملاً قانونياً تقوم به الإدارة تعبر فيه عن إرادتها بواسطة عقد أو قرار إداري.
- يعد عدم أداء المرفق للخدمة صورة من صور الخطأ المرفقي الذي تتمتع به الإدارة العامة بواسطة موظفيها عن القيام بواجب كفلت التشريعات الوطنية له الحصول عليها، وهو من شأنه أن يؤثر على ثقة المواطنين بالإدارة العامة في الدولة.
- لا يجوز الاستناد إلى قاعدة أعمال السيادة تبريراً للخطأ المرفقي المرتكب من قبل الإدارة العامة، أو الخطأ الشخصي موضع المسؤولية الإدارية أيضاً.
- يعد تأخر الإدارة في أداء الخدمة إحدى صور الخطأ المرفقي المرتكب من قبل الإدارة حيث تسال الإدارة عند تجاوز الوقت المعقول لأداء الخدمة للمواطنين، مع مراعاة طبيعة الإدارة العامة وظروف عملها.
- قيام الموظف العام بارتكاب خطأ أثناء فترة أداء الخدمة يعد خطأ شخصياً تسال عنه الإدارة في حالة ارتكاب الموظف للخطأ ولا تعفى الإدارة العامة من المسؤولية، كما أن المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ تقام في حال ارتكاب الخطأ خارج فترة أداء الخدمة إذا كان الخطأ ارتكب بواسطة أدوات المرفق العام.
- إمكانية الجمع بين الخطأ الشخصي والمرفقي والعودة إلى الموظف من قبل الإدارة للمطالبة بالمبالغ التي دفعتها عن الموظف العام نتيجة خطئه.

- تقام دعوى المسؤولية الإدارية ضد الإدارة العامة بهدف المحافظة على دوام وانتظام المرفق العام بانتظام وباضطراد لان على الإدارة واجبات وخدمات منوطه بها يجب ان تستمر في ادائها، وكذلك حماية لحقوق وحریات وجبر الضرر عن الأفراد المصابين بالضرر.
- يشترط لإقامة المسؤولية الإدارية ضد الإدارة العامة توافر ثلاثة شروط رئيسية تتمثل بوجود خطأ قد يكون خطأ شخصيا او خطأ مرفقيا يترتب عنه ضرر مادي او ضرر معنوي او كليهما، واخيرا علاقة السببية بين شرطي الخطا والضرر، وان عدم توفر شرط واحد منها يحول دون إقامة المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.
- التعويض الناتج عن المسؤولية الإدارية قد يكون تعويضا عينيا بإعادة الحال إلى ما كان عليه أو تعويضا نقديا بدفع مبالغ مالية لتعويض المتضرر عن الضرر الذي لحق به.
- يختص القضاء الإداري في جمهورية مصر العربية؛ بنظر دعاوى الإلغاء والتعويض المقدمة من قبل المواطنين، أما القضاء الإداري الأردني فهو يختص بنظر دعاوى التعويض المتعلقة بالمنازعات الإدارية المرتبطة بالقرار الإداري فقط، والقضاء الإداري في فلسطين لا يختص إلا بالنظر في دعاوى الإلغاء فقط، ولا يختص بالنظر في دعاوى التعويض، وأن المحكمة المختصة بالنظر في مثل هذه القضايا هي المحاكم النظامية.
- تؤثر المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ على العمل، فتدفع الإدارة الى مراعاة هذه المسؤولية ومحاولة معالجة المسؤولية الإدارية أثناء قيام ومباشرة النشاط الإداري، كما انها تدفع الإدارة العامة الى الاهتمام باختيار الموظف العام وتأسيس مدارس وطنية للإدارة للخروج بموظف ذي درجة عالية من الكفاءة والخبرة التي تمكنه من تجنب أي مساءلة ادارية ممكنة مستقبلا.

- تؤثر المسؤولية الإدارية على اساس الخطأ على الإدارة ايجابيا، فتساهم في تحسين أداء المرفق العام من خلال سعي الموظف العام لعدم المساءلة القانونية، بينما تتأثر الإدارة سلباً بإرهاق ميزانية السلطة بمبالغ التعويض التي يمكن استغلالها في تطوير الإدارة العامة والنهوض بها.
- الكثير من الدعاوى الادارية التي تنظرها محاكم القضاء الاداري الفلسطيني ترد الدعوى لانتفاء الخصومة لان الادارة العامة تلجا الى انهاء الاشكال قبل صدور الحكم من قبل محكمة العدل العليا مثل قضايا التوقيف الاداري.
- تؤثر المسؤولية الإدارية على اساس الخطأ على الأفراد الايجابيا حيث تساهم في الرقي بمستوى الحقوق والحريات في الدولة وهو ما ينعكس مباشرة على ممارسيها، ويمكن أن تنعكس سلباً في تخوف الموظف العامل في الإدارة العامة من إصدار قرارات، أو القيام بأعمال قد تنتج عنها أخطاء تعرضه للمسؤولية الإدارية.

ثانياً: التوصيات:

- يتوجب تعدد انواع الرقابة على الموظف العام لما له من نتائج ايجابية على اداء الخدمة، وتحقيق الصالح العام على أكمل وجه سيما في فلسطين التي يجب ان يكون الموظف العام فيها اداة تحقيق المصلحة العامة واداة لتطبيق القانون.
- يتوجب تحديد المسؤوليات بدقة لكبار موظفي الادارة العامة في فلسطين، والتي بناء عليها تحدد قواعد المسؤولية في التصير والخطا ايا كان شكله وذلك بتحديد هذه المسؤوليات في هيكلية الادارة بشكل يحقق التسلسل في الرقابة.
- تفعيل دور مساءلة الموظف العام وتقييم سلوكه وتقييمه بشكل دوري ومضطرر، وهو ما يؤدي الى اخذ الحيطة والحذر دوما في اداء عمله.
- يتوجب انشاء قضاء اداري متخصص في فلسطين فيما يخص المنازعات الادارية والتي تتطلب رؤية خاصة في اثبات الخطا والضرر وعلاقة السببية بينهما بشكل يراعي قواعد وخصائص القانون العام الذي يتوجب ان يكون هو المعيار في التطبيق عند قيام المسؤولية على الادارة.
- أن يعدل نص المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 ليسند للقضاء الاداري الفلسطيني الاختصاص بالالغاء والتعويض معا فيما يخص احكامه في الرقابة على اعمال الادارة، وهذا يحقق عدالة أكثر وتسهيل الاجراءات فيما يخص اثبات قواعد المسؤولية الادارية بشأن التعويض خاصة في ظل الحجم الكبير للقضايا المنظورة أمام القضاء النظامي.
- أن تفعل الإدارة العامة دور الدوائر القانونية في الإدارة العامة وربط القرارات الإدارية والأعمال المادية باستشارة قانونية من قبلها تقاديا للمسؤولية الإدارية التي قد تقع على الإدارة العامة نتيجة أي خطأ منها.

- أن تقوم الإدارة العامة بتدريب العنصر البشري فيها للخروج بكادر قوي يجنب الإدارة الوقوع في الأخطاء القانونية، ويسعى إلى أن تتم كافة الإجراءات بالشكل السليم والصحيح.
- أن تعقد الإدارة العامة ورشات عمل لموظفيها للتباحث في طبيعة وأسباب الأخطاء المرتكبة من قبل موظفيها، والبحث في سبل تجنب حدوثها واتخاذ كافة السبل لتجنب الوقوع في المساءلة الادارية والقيام بالعمل بشكل قانوني.

المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر

القوانين:

- 1- الدستور الأردني لسنة 1952.
- 2- الدستور المصري لسنة 2014.
- 3- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.
- 4- قانون الخدمة لقوى الأمن رقم (8) لسنة 2005.
- 5- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001.
- 6- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.
- 7- القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948.
- 8- قانون العاملين المدنيين رقم (58) لسنة 1971.
- 9- قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014.
- 10- قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960.
- 11- قانون العقوبات المصري رقم (95) لسنة 2003.
- 12- قانون الجمعيات والهيئات الخيرية رقم (1) لسنة 2000 .
- 13- قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 .
- 14- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 .

القرارات:

- 1- قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2012 .

أحكام المحاكم:

- 2- محكمة العدل العليا قرار رقم 531 لسنة 2010.
- 3- محكمة العدل العليا قرار رقم 38 لسنة 1997 .
- 4- محكمة العدل العليا قرار رقم 119 لسنة 2005 .
- 5- محكمة العدل العليا قرار رقم 50 لسنة 1999 .
- 6- محكمة العدل العليا قرار رقم 18 لسنة 2008 .
- 7- محكمة العدل العليا قرار رقم 139 لسنة 2014 .
- 8- محكمة العدل العليا قرار رقم 85 لسنة 1998 .

- 9- محكمة العدل العليا قرار رقم 531 لسنة 2010.
- 10- محكمة العدل العليا قرار رقم 197 لسنة 2012.
- 11- محكمة العدل العليا قرار رقم 21 لسنة 2006.
- 12- محكمة العدل العليا قرار رقم 461 لسنة 2009 .
- 13- محكمة العدل العليا في قطاع غزة قرار رقم 91 لسنة 2003 .
- 14- حقوق بداية الخليل قرار رقم 232 لسنة 2008 .
- 15- حقوق بداية رام الله قرار رقم 89 لسنة 2015 .
- 16- جزاء صلح رام الله قرار رقم 3438 لسنة 2013 .
- 17- نقض مدني قرار رقم 58 لسنة 2011 .
- 18- حقوق بداية طولكرم قرار رقم 9 لسنة 2012 .
- 19- المحكمة العسكرية الدائمة دعوى رقم 12 م.د. 2009 .

ثانياً: المراجع

- 1- إبراهيم درويش: الإدارة العامة في النظرية والممارسة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الرابعة، مصر، 1975
- 2- إبراهيم عبد العزيز شيحا: أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، بدون طبعة، 2004.
- 3- إبراهيم عبد العزيز شيحا : اصول الادارة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون طبعة ، 1993 .
- 4- إبراهيم عبد العزيز شيحا: الإدارة العامة (العملية الإدارية)، المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، إسكندرية، 1984.
- 5- إبراهيم عبد الهادي المليجي: استراتيجيات وعمليات الإدارة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2002.
- 6- أحمد الربيعي: مسؤولية الإدارة دون خطأ وتطبيقاتها المعاصرة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر، مصر، الإمارات.
- 7- أحمد شادي: تطور أساس مسؤولية الدولة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2010.
- 8- أمل حمد الفرحان عبد الكريم صالح السكر: الإدارة في الأردن بين النظرية والتجربة العلمية، دار الشروق، عمان.
- 9- باية سكاكني: دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الطبعة الثانية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

- 10- توفيق حرز الله: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في فلسطين دراسة مقارنة، منشورات جامعة بير زيت، 2015.
- 11- توفيق محمد حديد: الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 12- جابر جاد نصار: تطور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- 13- حسين محمد الشامي: مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها دراسة مقارنة تطبيقية على جهاز الشرطة، بحث مقدم لمعهد العالي لضباط الشرطة اليمنية، قسم الدراسات العليا.
- 14- زهير احمد قدوره: الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2011.
- 15- سالم بن راشد العلوي: القضاء الإداري دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2009.
- 16- سعاد الشرقاوي: المسؤولية الإدارية، دار المعارف، الطبعة الثالثة، مصر، 1973.
- 17- سعيد السيد علي: أسس وقواعد القانون الإداري، 2008.
- 18- سعيد السيد علي: التعويض عن أعمال السلطات العامة دراسة مقارنة، دار أبو المجد للطباعة، الهرم.
- 19- سليمان الطماوي: القضاء الإداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- 20- سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
- 21- سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969.
- 22- صلاح الدين جوهر: إدارة المؤسسات التربوية -أسسها ومفاهيمها، الطبعة الأولى، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1972.
- 23- طارق المجذوب: الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- 24- عبد الرزاق احمد السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد نظرية الالتزام بوجه عام الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت.
- 25- عبد الغني بسيوني: القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة، 2006.
- 26- عبد الغني بسيوني: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، الدار الجامعية، بيروت، 1998.
- 27- عبد القادر عدو: المنازعات الإدارية، دار هومه، الجزائر، بدون سنة نشر، بدون طبعة.
- 28- عبد الملك يونس محمد: أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، الإمارات، 2012.

- 29- عثمان التكروي: الكافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001، الجزء الأول، دار الفكر، القدس الثالثة 2012.
- 30- عدنان عمرو: القضاء الإداري في فلسطين، القدس، بدون نشر، 2015.
- 31- عدنان عمرو: قوانين الشرطة في فلسطين دراسات وملاحظات نقدية الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، منشورات الهيئة المستقلة.
- 32- عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، المطبعة الحديثة، الطبعة الثالثة، 2010.
- 33- علي خطار الشطناوي: مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 34- علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر، الطبعة الثالثة، عمان، 2011.
- 35- عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2012.
- 36- فوزي احمد شادي: تطور أساس مسؤولية الدولة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2010.
- 37- كفيف الحسن: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 38- ماجد راغب الحلو ومحمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1994.
- 39- ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف، بدون طبعة، الإسكندرية، 2004.
- 40- ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1982.
- 41- محسن احمد الخضير: الضغوط الإدارية (الظاهرة، الأسباب، العلاج)، مكتبة مدبولي، بدون نشر، وبدون سنة نشر.
- 42- محسن خليل: قضاء الإلغاء والتعويض، مطبعة التوني، الإسكندرية، 1992.
- 43- محمد انس قاسم جعفر: التعويض في المسؤولية الإدارية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.
- 44- محمد بكر حسين: مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي للنشر، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2007.
- 45- محمد سعيد الليثي: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها دراسة مقارنة، دار الصمعي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، السعودية، 2009.
- 46- محمد سعيد عبد الفتاح: محمد فريد الصحن الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، مصر، 2003.

- 47- محمد عبد الرحمان هلهول: قضاء التعويض مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1990.
- 48- محمد علي أبو عمارة: الإدارة العامة في فلسطين بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، 1998.
- 49- محمد علي حسونة: قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- 50- محمد فواد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن الجزء الأول السلطة الإدارية، دون دار نشر، 1956.
- 51- محمد فؤاد مهنا: مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، بدون دار نشر، بدون طبعه، 1972.
- 52- محمد ماهر أبو العينين: الموسوعة الشاملة في القضاء الإداري (التعويض عن أعمال السلطات العامة)، الكتاب الثالث، 2007.
- 53- محمد مختار عثمان: مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قارايوس، بنغازي، 1991.
- 54- مصطفى عفيفي: مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة العامة، الجزء الثاني، منشورات كلية شرطة الإمارات، الطبعة الثانية، 1990.
- 55- منى رمضان بطيخ: مسؤولية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2014.
- 56- موفق حديد محمد: الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 57- نبيلة عبد الحليم كامل: مسؤولية الإدارة غير التعاقدية قضاء التعويض، بدون طبعه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 58- نواف كنعان: القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الدار العالمية للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى 2002.
- 59- نواف كنعان: القانون الإداري الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2007.
- 60- ياسين بن بريخ: أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2014.

الرسائل الجامعية:

- 1- إبراهيم طه الفياض: مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1973.
- 2- احمد عدنان جابر الشمري: مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن ، 2014.
- 3- رحاب صابر محمد الشبلي: مسؤولية الإدارة العامة بلا خطأ دراسة تحليله مقارنة، رسالة ماجستير جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن ، 2005.
- 4- صفاء السويليم: دور مسؤولية الإدارة في تعزيز احترام حقوق الإنسان دراسة مقارنة الجامعة الأردنية، الأردن، رسالة دكتوراه، 2010.
- 5- عبد الرؤوف الكساسبة: مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية أمام القضاء الأردني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس-مصر، دراسة مقارنة، 2010.
- 6- عبد الكريم الصغير: مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، الأردن، 1997.
- 7- محمد احمد عبد المنعم: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، رسالة الدكتوراه، جامعة عين شمس- مصر، 1995.
- 8- نداء محمد أمين أبو الهوى: مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط ، الأردن ، 2010.
- 9- هشام العكري الأسود: الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، مصر، 2013.
- 10- هشام عبد المنعم عكاشة: مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1998.

المواقع الإلكترونية:

- 1- موقع مجلس الدولة المصري على الرابط الإلكتروني التالي:
<http://www.ecs.eg/archives/472>
- 2- موقع الموسوعة العربية على الرابط الإلكتروني التالي:
<http://www.arab-ency.com>

3- موقع ديوان الموظفين العام على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.gpc.pna.ps>

4- موقع دنيا الوطن على الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.alwatanvoice.com>

5- موقع المقتفي التابع لجامعة بير زيت على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://muqtafi.birzeit.edu>

6- موقع القسطاس على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.qistas.com/publicsection>

7- موقع ديوان الفتوى والتشريع على الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.dft.gov.ps/images/stories/doc/madane_falastenee.pdf

8 - موقع فضاء القانون العام على الرابط الإلكتروني:

<http://espacedroitpublic.com>

المجلات:

1- مجلة نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين، العدد السادس، المكتب الفني لنقابة المحامين

النظاميين الفلسطينيين، 1969.

2- مجلة الرافدين للحقوق المجلد 10، العدد 38، 2008

3- الدليل المرجعي للمفاهيم والمصطلحات الحقوقية والقانونية 2015، رام الله.

4- مجلة العدالة والقانون، منشورات المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاة (مساواة) 2015.

5- دور المكلفين بإنفاذ القانون في احترام حقوق الإنسان، منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان،

فصلية حقوق الإنسان العدد 49 - تشرين الأول 2013.

فهرس الموضوعات:

أ.....	إقرار :
ب.....	الشكر والتقدير.....
ج.....	المخلص :
1.....	تمهيد
4.....	أهمية الدراسة:.....
5.....	أهداف الدراسة:.....
5.....	حدود الدراسة:.....
6.....	إشكالية الدراسة:.....
6.....	منهج الدراسة:.....
6.....	الدراسات السابقة:.....
8.....	الفصل الأول: صور الخطأ المرتكب من قبل الإدارة:.....
9.....	المبحث الأول: صور الخط المرفقي:.....
10.....	المطلب الأول: سوء أداء المرفق للخدمة:.....
11.....	الفرع الأول: العمل المادي الصادر من الإدارة:.....
15.....	الفرع الثاني: العمل القانوني الصادر من الإدارة:.....
19.....	المطلب الثاني: عدم أداء المرفق للخدمة:.....
23.....	المطلب الثالث: تأخر المرفق في أداء الخدمة:.....
28.....	المبحث الثاني: صور الخطأ الشخصي:.....
31.....	المطلب الأول: الخطأ المرتكب أثناء أداء الخدمة.....
42.....	المطلب الثاني: الخطأ المرتكب خارج الخدمة:.....

47	الفصل الثاني: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:
48	المبحث الأول: قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:
48	المطلب الأول: أسباب أقامة المسؤولية الإدارية:
48	الفرع الأول: المحافظة على سير المرفق العام:
50	الفرع الثاني: جبر الضرر وحماية حقوق الأفراد:
54	المطلب الثاني: شروط المسؤولية الإدارية:
55	الفرع الأول: الخطأ:
59	الفرع الثاني: الضرر:
62	الفرع الثالث: علاقة السببية:
63	المطلب الثالث: التعويض الناتج عن الضرر:
63	الفرع الأول: أنواع التعويض:
65	الفرع الثاني: المحكمة المختصة بالتعويض:
70	المبحث الثاني: أثر المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:
71	المطلب الأول: الآثار المترتبة على العمل:
71	الفرع الأول: أثر المسؤولية الإدارية على النشاط الإداري:
74	الفرع الثاني: الأثر على اختيار الموظف العام:
78	المطلب الثاني: أثر المسؤولية الإدارية على الإدارة العامة:
79	الفرع الأول: تحسين الأداء في الإدارة العامة:
82	الفرع الثاني: إرهاب ميزانية الدولة:
85	المطلب الثالث: اثر المسؤولية الإدارية على الأفراد:
85	الفرع الأول: التأثير على ممارسة الحقوق والحريات:
88	الفرع الثاني: التخوف من تحمل المسؤولية:

90الخاتمة:
91أولاً: النتائج
94ثانياً: التوصيات:
96المصادر والمراجع:
103فهرس الموضوعات: