مسؤولية الادارة على اساس التضامن الوطني

ا. م.د. نكتل ابراهيم عبد الرحمن الطائي
جامعة الموصل/ كلية الحقوق

Management responsibility on the basis of national solidarity

a. M.D. Nectal Ibrahim Abdul Rahman Al-Taie
University of Mosul/College of Law

المستخلص: المسؤولية الإدارية هي التزام قانوني من قبلها لكي تتحمل جميع الآثار التي تترتب عن أعمالها المشروعة أو غير المشروعة، والتي تسبب ضررا للغير، سواء كانت هذه الأضرار حدثت بخطأ او بدون خطأ منها، لأن المسؤولية قد تقام على أساس الخطأ، وهي النظرة التقليدية لمسؤولية الإدارة وهي نابعة من القانون الخاص والتي تفترض توافر أركان ثلاثة هي الخطأ والضرر، علاقته السببية بينهما. ثم تطورت هذه الفكرة لتقيم مسؤولية الإدارة على أساس الضرر، وهي تحمل المخاطر أو المساواة في تحمل الاعباء العامة، والتي أقامت مسؤولية الإدارة على أساس الضرر فقط حتى وإن كان فعل الإدارة مشروعا، فعليها أن تتحمل الأضرار التي لحقت بالغير، طالما أنها استفادت من العمل. وكان لظهور وانتشار العمليات الارهابية والاضرار التي تنتج عن اعمال الشغب، والاضرار الحاصلة في المرافق الصحية الى ظهور نوع جديد من المسؤولية للإدارة التي هي فكرة التضامن الوطني والتي تقوم فكرتها على ان طالما أن الدولة هي الراعية لمصالح المجتمع، فهي تلتزم بالتعويض، ولكن من خلال إشراك باقي أفراد المجتمع في تحمل المسؤولية تجاه الأفراد وخير مثال على ذلك عمليات تحرير مدينة الموصل من عصابات داعش الإرهابية. ولكن المشكلة تظهر في عدم إقرار المشرع بوضوح أساس لمسؤولية الإدارة على هذا المبدأ وقد اكتفى فقط في القانون المدني على بيان الأساس في نص المادتين ٢١٩ ،٢٣١، وان كانت كفكرة موجودة في تشريعات عراقية أخرى، مثل قانون العمل والتنمية الاجتماعية والحماية الاجتماعية، مما يستدعي تدخل المشرع لاقرار المسؤولية على اساس التضامن الاجتماعي. **الكلمات المفتاحية:** الإدارة، التضامن، الأساس.

Abstract

Administrative responsibility is a legal obligation on its part to bear all the effects that result from its legitimate or illegitimate actions, which cause harm to others, whether these damages occurred through error

or without error on its part, because responsibility may be established on the basis of error, which is the traditional view of administration responsibility, which is Stemming from private law, which assumes the availability of three elements: error, damage, and the causal relationship between them. Then this idea developed to evaluate management's responsibility on the basis of damage, which is bearing risks or equal bearing of public burdens, which established management's responsibility on the basis of damage only, even if the administration's action was legitimate, it must bear the damage caused to others, as long as it benefited from the work. The emergence and spread of terrorist operations, the damage resulting from riots, and the damage occurring in health facilities led to the emergence of a new type of responsibility for the administration, which is the idea of national solidarity, and whose idea is based on the fact that as long as the state is the guardian of the interests of society, it is committed to compensation, but by involving The rest of society must bear responsibility towards individuals. The best example of this is the operations to liberate the city of Mosul from ISIS terrorist gangs. But the problem appears in the legislator's failure to clearly acknowledge a basis for the administration's responsibility based on this principle. In the Civil Code, he was satisfied only with stating the basis in the text of Articles 219 and 231, even though it is an idea present in other Iraqi legislation, such as the Labor Law, Social Development and Social Protection, which calls for intervention. The legislator to establish responsibility on the basis of social solidarity. **Keywords**: management, solidarity, foundation.

المقدمة

ان الإدارة ملزمة قانونا باداء واجباتها والوفاء بالتزاماتها تجاه الافراد في المجتمع هذه الواجبات تتجسد بالتزامها بتسيير المرافق العامة بانتظام واطراد وديمومة عمل هذه المرافق من اجل تقديم الخدمات ذات النفع العام للجمهور وضرورة ان تعمل على تحقيق الموازنة بين المصالح العامة والخاصة في المجتمع وتحقيق التوازن في المجتمع من هنا تثار مسؤوليه الإدارة عن حدوث خطا من قبلها يؤدي الى الضرر بالافراد وقد تنهض مسؤوليتها دون خطا منها على اساس تحمل المخاطر

اهمية البحث: تتجسد اهميه البحث في كون اقامه مسؤولية الادارة على اساس التضامن الوطني تمثل ضمانة اضافية للافراد تجاه الاضرار التي تلحق بهم من اعمال الادارة حتى وان كانت من دون خطا منها على اعتبار ان الفرد هو الطرف الضعيف في المعادلة مما يحتم وجوب دعم الفرد بضمانات اخرى كافية ليستطيع الوقوف امام سلطه الادارة الواسعة والمتمثلة بالامتيازات الاستثنائية التي تتمتع بها كونها تمثل الطرف الساعي لتحقيق المصلحة العامة

مشكلة البحث: يمكن تحديد مشكلة البحث بعدم وضوح واستقلال تشريع العراقي في اقامة المسؤولية الادارية على الرغم من وجود القضاء الاداري فما زالت بعض النزاعات الادارية تخضع للقانون الخاص خاصةً في مسائل التعويض عن الضرر المحقق من عمل الادارة سواء اكان بخطأ منها او من دون خطأ

هدف البحث: هدف البحث هو السعي للفت النظر الى وجوب ايجاد المعالجات التشريعية اللازمة لتحديد مسؤوليه الادارة عن اعمالها وتوسيع وحماية الافراد من خلال توفير الضمانات اللازمة لهم خاصه في العمليات الناشئة عن تحرير مدينه الموصل من تنظيم داعش الارهابي والاضرار الناشئة عن اعمال الشغب بالمرافق الصحية العامة

نطاق البحث: حددنا نطاق البحث في المسؤولية الادارية على اساس خطأ وتحمل المخاطر مع اعطاء فسحة اكبر للتركيز على مسؤولية الادارة على اساس التضامن الوطني كنوع متجدد او متطور بمسؤولية الادارة من دون خطأ

منهجيه البحث: اعتمدنا في البحث المنهج التحليلي والمقارن من خلال متابعة الاسس التي تقوم عليها مسؤولية الادارة وتحليل النصوص القانونية الخاصة بهذه المسؤولية مقارنة بالدول الاخرى مثل فرنسا ومصر

هيكلية البحث: تم تقسيم البحث الى مبحثين تناولنا في المبحث الاول مفهوم مسؤولية الادارة واساسها القانوني وقسمناه الى مطلبين ، الاول تكلمنا فيه عن مفهوم مسؤولية الادارة

وخصائصها وفي المطلب الثاني تناولنا الاساس القانوني لمسؤولية الادارة اما المبحث الثاني فهو التضامن الوطني كاساس لمسؤولية اداره وقسمناه الى مطلبين الاول تكلمنا فيه مضمون مبدأ التضامن الوطني وفي المطلب الثاني تكلمنا فيه عن مبدأ التضامن الوطني في تشريع عراقي ثم الخاتمة

المبحث الأول: مفهوم مسؤولية الإدارة وأساسها القانوني

لغرض الإحاطة بموضوع المسؤولية الإداريـة على أساس التضامن الوطني ينبغي قبل كل شيء بيان مفهوم مسؤولية الإدارة وأساسها القانوني من خلال مطلبين نتناول في الأول مفهوم مسؤولية الإدارة وخصائصه، وفي المطلب الثاني يتناول فيه الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة .

المطلب الأول: مفهوم مسؤولية الإدارة وخصائصها

سنتناول مفهوم مسؤولية الإدارة وخصائصها في فرعين الاول نتناول فيه تعريف مسؤولية الإدارة، وفي الفرع الثاني تناول فيه خصائص هذه المسؤولية.

الفرع الأول: تعريف مسؤولية الإدارة

أولاً: التعريف التشريعي [1] لم نجد من خلال بحثنا في المصادر المتوفرة وجود تعريف تشريعي، وليس بغريب أن ينحو المشرع هذا النحو، كون التعريف هو ليس من مهمة الشرع، وإنما هي من مهمة القضاء والفقه، ودور المشرع يقتصر على تشريع النصوص القانونية لتنظيم أمر معين، مع ذلك، نلاحظ أن ألمشرع كان له دور كبير في إصدار عدد من القوانين التي تضمنت مبدأ المسؤولية الإدارية من أجل تحقيق العدالة، منها مثلا "قانون ٢٨، بليغوز للعام الثامن وقانون (١١) سبتمبر ١٧٩٠" ، المتعلقان بالتَّعويض عن الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة وكذلك "قانون (٨) مارس ١٨١٠م" ، وهذا خاص بتنظيم مسؤولية الدولة عن التعويض عن الأضرار الناجمة عن نزع الملكية ،والقانون الصادر في ١٦ابريل ١٩١٤م، والخاص في مسؤولـية الدَّولةْ والبلديات عن الأضرار الناجمة عن الاضطرابات والشغب والمظاهرات، حتى لو كان بدون خطأ من الإدارة[2] وكذلك الحال في "مصر"، فالمشرع لم

---

(١) تعريف المسؤولية الإدارية لغة : كلمة المسؤولية مأخوذة من كلمة (سأل) في اللغة العربية لها معاني كثيرة، منها سأل هي كلمة واحدة، يقال سأل، يسأل سؤال ومسألته ورجل سؤول أي كثير السؤال. أشار إليه أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق عبد السلام محمد هارون، ط ١ ، دار الجبل، بيروت، ١٩٩٠ ،ص٠٣، ١٢٤.
كما أنها تستعمل للاستفهام عن مجهول، يقول صاحب الصحاح ، السؤال هو ما يسأله الإنسان، وسألته الشيء سؤالاً ومسألة ، اشار اليه أحمد بن محمد بن علي المقري الفيومي، المصباح المنير فيه تعريف الشرح الكبير، د . عبد العظيم الشناوي ، الجزء الأول ، مطبعة دار المعارف ، مصر ،١٩٧٧ ، ص ٢٦٧.

(٢) د. وحيد، فكري رأفت ، رقابة التضمين او مسؤولية الدولة عن أعمالها، نسخة على الآلة الكاتبة، القاهرة ، ١٩٥٢، ص١٦ ، نقلا عن لمياء شاكر أحمد ياسين ، المسؤولية الإدارية عن المرافق الصحية العامة ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٢٢، ص ٢٣.

يعرف المسؤولية الإدارية، لكنه كان له دور كبير في بلورة الفكرة ودفعها إلى الأمام من أجل تشريع القوانين التي تنظم هذه المسؤولية، فقد أصدر المشرع "قانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته" ، والخاص بمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تسببت بها حتى ولو كانت بدون خطأ منها هو إصداره القانون رقم ٢٨٦لسنة ١٩٥٦، والخاص بمسؤوليتها عن الأضرار التي تصيب الأفراد بِسَببْ الحروب[١] .

وفي العراق لا يوجد ما يوضح لنا موقف المشرع من المسؤولية الإدارية، فبالرغم من إنشاء القضاء الإداري فما زالت النِّزاعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية تخضع لقواعد القانون الخاص وخاصة فيما يتعلق بالتعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد، سواء كانت بسبب الخطأ، (المسؤولية التقصيرية) والذي يقيم المشرع العراقي، مسؤولية الإدارة على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، أو حسب نص المادة ٢٣١ق.م العراقي والتي يفهم منها إقامة مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تصيب الفرد حتى ولو كانت بدون خطأ من الإدارة[٢] .

ثانيا: التعريف القضائي : أما بخصوص القضاء، فإن القضاء الفرنسي والمصري وكذلك العراقي لم يتعرضا لتعريف محدد لمسؤولية الإدارة على الرغم من الدور الكبير الذي لعبه القضاء في ارساء أسس المسؤولية الإدارية، فمثلا في فرنسا فقد أعلن مجلس الدولة الفرنسي رفضه إعلان القضاء العادي اختصاصه نظر الدعاوي المتعلقة بالمسؤولية الإدارية، وإن اختصاص النظر في المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفا فيها هو من اختصاص مجلس الدولة، وليس اختصاص القضاء العادي، وهذا تجسد في قضية (روتشيلد) عندما قرر أن العلاقات بين الدولة وموظفيها والمرافق العامة من جهة والأفراد من جهة أخرى تخضع للقانون المدني وحدها[٣]. كذلك الحال في مصر فبالرغم من الدور الكبير لمجلس الدولة المصري في تقدير المسؤولية الإدارية، خاصة بعد صدور القانون رقم ٤٧ سنة ١٩٧٢، حيث أصبح المجلس بعد صدوره ينظر لجميع المنازعات الإدارية، وقد تضمنت الفقرة ١٤ من المادة ١٠ من القانون بيان اختصاص المجلس (سائر المنازعات الإدارية، وأصبح للمجلس الولاية الكاملة والعامة

---

(١) د. عبد الله حنفي ، قضاء التعويض ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠، ص ٢٠٥.

(٢) للمزيد حول نشأة مجلس شورى الدولة العراقي واختصاصاته وميلاد القضاء الإداري، ينظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي ،بحث منشور في مجلة العلوم القانونية المجلد التاسع ،العدد ١، ٢ ، بغداد ، ١٩٩٠

(٣) حاتم علي أديب جبر، نظرية الخطأ المرفقي ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر، ١٩٦٨ ، ص ١٠.

للنظر بجميع المنازعات باستثناء الأعمال المادية للإدارة هل تخضع للقضاء الإداري أم العادي وقد انقسم الفقهاء بخصوصها [١].

أما في العراق، فإن القضاء فيه قد سار على ما مسار عليه القضائيين الفرنسي والمصري بعدم إيراد أو ذكر تعريف المسؤولية الإدارية، على الرغم من إن إنشاء محكمة القضاء الإداري، ومع ذلك فإن المشرع لم يمنح هذه المحكمة اختصاص النظر بالنزاعات الإدارية، وإنما منحها للقضاء العادي ونرى أن على المشرع ترك هذا الأمر، وعدم حصر المسألة بالقضاء العادي المدني والسبب أن القانون الإداري قواعده تختلف عن القانون المدني الذي لا يمكن تطبيق مواده بشكل كامل على النزاعات الإدارية، خاصة إذا علمنا أن أعمال الإدارة سواء كانت أعمال قانونية تبغي من ورائها أحداث أثر قانوني معين أو أعمال مادية، لا يترتب عليها إحداث آثر قانوني، فإنها تعتبر خاضعة للقانون العام، وتخضع للقانون والقضاء الإداري، وخاصة الأعمال القانونية وحتى الأعمال المادية على اختلاف الرأي حول مدى خضوعها أو عدم خضوعها للقضاء الإداري، ولكن الراجح في مجلس الدولة المصري إمكانية خضوعها للقانون العام والقضاء الإداري، كونها صادرة من الإدارة [٢].

ثالثا: التعريف الفقهي :عرف الفقيه الفرنسي Philipp Le Tourneau المسؤولية الإدارية ضمن حدود نطاقها القانوني، بأنها ((التزام الإجابة عن حدث أو فعل مولد للضرر أمام العدالة وتحمل نتائجه المدنية، الجزائية ، تأديبية أو غيرها))[٣] .

وفي مصر، تم تعريفها ((ذلك الشخص الذي تلقى على عاتقه كليا، عبء الضرر الذي وقع على شخص آخر وعلى هذا الأساس، يعتبر هذا الشخص مسؤول حتى لو كان نفس الشخص الذي وقع عليه الضرر)). [٤]

وعرفها اخر بأنها((الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الادارية نهائيا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي سببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة، سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، وذلك

---

(١) للمزيد ينظر د. أحمد محمود أحمد الربيعي ، مسؤولية الإدارة دون خطأ وتطبيقاتها المعاصرة، الكتاب الأول ، دار الكتب القانونية ، ٢٠١٥، ص ٣٦.

(٢) ينظر د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، الوسيط في القانون الإداري، بلا مكان نشر، ٢٠٠٩، ص ٢٩٧ وما بعدها.

(٣) أشار إليه بن عبد الله عادل ، المسؤولية الإدارية للمرافق الاستشفائية ((شرط الفعل المولد للظرر))،أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد. خيفربكرة، الجزائر، ٢٠١١،ص ٨.

(٤) د. سعاد الشرقاوي المسؤولية الإدارية، ط ١، دار المعارف ، مصر ، ١٩٧٣ ، ص٧٠.

على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري، أو على أساس نظرية المخاطر، وفي نطاق النظام القانوني للمسؤولية الإدارية ومسؤولية الدولة)) . [١]

وعرفت كذلك((التزام الدولة تعويض كل من يصيبه ضرر من جراء نشاط الإدارة، سواء كان المضرور شخصا طبيعيا أو معنويا، سواء كان نشاط الإدارة قرارا إداريا، أو عمل مادي مشروعا أو غير مشروع)) [٢] .

أما في العراق فلم نجد وفرة من التعريفات للمسؤولية الادارية باستثناء تعريفات أوردها بعض الباحثين، منهم مثلا من عرفها بأنها ((الالتزام النهائي الناشئ عن إخلال الإدارة نتيجة خطأ أو عمل إداري غير مشروع متى ما نتج عن هذا الإخلال أو العمل الإداري المشروع ضررا لأحد الأفراد))[٣] .

عرفت كذلك ((كل تصرف قانوني يصدر عن الإدارة ويرتب ضرر للغير نتيجة الخطأ المرتكب من قبلها على الغير مما يستوجب التعويض المناسب على ذلك الخطأ)) [٤].

يلاحظ على التعريف الأخير أن الباحث قد أقام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ فقط ، ولم يشير إلى مسؤولية الإدارة على أساس تحمل المخاطر، والتي تتحدد مسؤوليتها عن الضرر حتى ولو بدون خطأ منها.

ويرى الباحث أن المسؤولية الإدارية يمكن تعريفها بأنها ((التزام الإدارة قانوناً لتحمل الآثار التي ترتبت نتيجة أعمالها المشروعة أو غير المشروعة، والتي سببت ضررا للغير، سواء كانت هذه الأضرار ناتجة بخطأ الإدارة أو من دون خطأ منها .

الفرع الثاني: خصائص المسؤولية الإدارية

من أهم سمات المسؤولية الإدارية بأنها قضائية ذات أساس قانوني، ولها صفة مزدوجة، فضلا عن أنها تكون مستقلة وغير مباشرة ، من هذا المنطلق سوف نتعرف على أهم خصائص المسؤولية الإدارية، ويمكن إجمالها بما يأتي :

أولا: إنها ذات أساس قانوني وقضائي مزدوج:

فالأصل قبل تدخل القضاء الإداري، إن المسؤولية الإدارية تقوم على أساس قانوني واحد يحدده القانون العادي/ المدني، وهي المسؤولية على أساس الخطأ في كل من فرنسا ومصر

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا ، مسؤولية إدارة في تشريعات العربية، ط ٢ ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ١٩١- ١٩٧.

(٢) محمد الشافعي أبو رأس، القضاء الإداري ، ١٩٨١، ص ٣٢٠.

(٣) عمار طعما حاتم البيضاني، المسؤولية الإدارية القائمة على أساس المخاطر، رسالة ماجستيرمقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين ، ٢٠٠٧ ، ص١٠.

(٤) لمياء شاكر أحمد ياسين، مصدر سابق، ص ٢٧.

والعراق ، نلاحظ أن هناك أساس يمكن تسميته بالتكميلي ظهر في فرنسا ومصر، إضافة إلى الأساس القانوني أوجده القضاء يقوم على أساس العدالة والمساواة في تحمل الأعباء كما في مصر وفرنسا، حيث أصبح الأساس التشريعي والقضائي يتجلى دوره في الحالات التي تتعارض فيها اعتبارات العدالة، مع اشتراط إثبات الخطأ في جانب الإدارة[١] .

الكلام السابق عن الدور المزدوج الأساسي التشريعي والقضائي في كل من فرنسا ومصر، لا يمكن تعميمه في العراق، كون المشرع العراقي بموجب التعديل الثاني لقانون مجلس الشورى الدولة العراقي رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩، والذي يعد التشريع الوحيد في هذا الجانب، اشترط في نص م ٧/ ثانيا / ط، الحكم بالتعويض على الأضرار الناتجة عن الأوامر والقرارات الإدارية، إذا ثبت لمحكمة القضاء الإداري عدم مشروعية هذه الأوامر والقرارات، وكان للتعويض مقتضى، بناء على طلب المدعي، وهو ذات التوجه في قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ في المادة ٧ /ثامنا / أ . ويلاحظ أن المسؤولية المدنية في مصر تقوم على أساس فكرة الخطأ بشكل أساسي ولا تعرف المسؤولية دون خطأ إلا استثناء، وبناء على نص صريح في حين أن المسؤولية الإدارية فيها تقوم على أساس مزدوج، وأن المسؤولية دون خطأ تعتبر علامة فارقة في مجال المسؤولية الإدارية، بالإضافة إلى أنها تعتمد في مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفق، وذلك لتحديد مسؤولية كل منها وفقا لنوع الخطأ المرتكب[٢]. أما بالنسبة للقانون المدني العراقي، فلم يأخذ بالمسؤولية دون خطأ على أساس المخاطر بصورة صريحة ، على الرغم من أن نص المادة ٢٣١ منه ((كل من كان تحت تصرفه آلات ميكانيكية أو أشياء أخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها، يكون مسؤولا عما تحدثه من ضرر، ما لم يثبت أنه يتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر. مع عدم الإخلال بما يرد في ذلك من احكام)) [٣]

ثانيا : المسؤولية الإدارية هي مسؤولية مستقلة

المسؤولية الإدارية معلوم أنها ترتبط بالنشاط الإداري والمرافق العامة، هذا النشاط وسير المرافق العامة يرتبط بمظاهر السلطة العامة، والتي تستهدف تحقيق المصلحة العامة في جميع المجالات ، ومن ضمنها الوظيفة الإدارية للدولة.

(١) فوزي أحمد حتحوت، المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٢١

(٢) لمياء شاكر أحمد ياسين ، مصدر سابق ، ص ٣٧ .

(٣) القانون المدني العراقي رقم ٤٠ ، لسنة ١٩٥١ النافذ.

ومن هذا المنطلق يرى الباحث لا بد من استبعاد المسؤولية المدنية، _القانون المدني _ كونها لا تتناسب ونشاط إلادارة وقد تم الاقرار بهذه الاستقلالية، وهذا النشاط من خلال قضية (بلانكو) والتي كانت هي الأساس في تحديد قواعد المسؤولية الإدارية، وأنها مستقلة عن القواعد العامة، كون هذه الحادثة أسست لاستقلال القضاء الإداري من جهة، واعتماد المرفق العام كأساس للقانون الإداري، وطالما أن أحد اطراف الدعوة أو المنازعة شخص عام _الإدارة _فإنها لا تخضع للقانون العادي.

وبعد إقرار النظام القانوني المستقل للمسؤولية الإدارية ظهرت وتطورت أحكام هذا النظام ذو الطبيعة الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة في احكام النظام القانوني للمسؤولية العادية، ولا سيما المدنية منها, لذلك كان ولا زال النظام القانوني للمسؤولية الإدارية ذوطبيعة خاصة ومستقلة و قائمة بذاتها[١].

إن هذا الاستقلال تأكد في فرنسا، في قضية بلانكو والتي تم من خلالها إقرار مبدأ مسؤولية الإدارة وربطها بالقضاء الإداري والرفض نهائيا الرجوع لنظرية الدولة المدنية بالاعتماد على معيار المرفق العام، وإعطاء الاختصاص للقاضي الإداري من خلال الربط بين الموضوع والاختصاص[٢] .

وفي مصر، فإن المشرع قد أقر بنص المادة ب (١٧٢) من الدستور المصري (عد مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، يختص بالفصل بين النزاعات الإدارية) وهذا يؤكد أن دعاوى المسؤولية الادارية اختصاص النظر فيها إلى جهات قضائية مستقلة[٣]

أما في العراق فلم نلاحظ هذا الاستقلال في اختصاص القضاء الإداري في نظر النزاعات الخاصة بالإدارة و المسؤولية الإدارية، حسب نص م ٧ فقرة رابعا./ ثانيا من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ سنة ١٩٧٩ المعدل، وكذلك نص م ٧ ، فقرة ٤ من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ سنة ٢٠١٣.

ثالثاً : المسؤولية الإدارية حديثة ومتطورة

(١) بنفس المعنى، ينظر عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ١٩٩٤ ، ص ٤٧٥.

(٢) نقلا عن لمياء شاكر أحمد ياسين ، مصدر سابق، صفحة ٣٨.

(٣) مصطفى كمال وصفي، مقالة (مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الإدارية) ، مجلة العلوم الإدارية، العدد١٣، سنة ١٤ ،١٩٧٢ ، ص٦٢

يرتبط حداثة المسؤولية الإدارية بعد إقرار هذه المسؤولية في نهايات القرن التاسع عشر، حيث كانت قبل هذا التاريخ يسود عدم الاعتراف للقضاء الإداري باختصاصه في نظر المنازعات الإدارية وإقرار المسؤولية الإدارية لأعمالها.

بعد ذلك ظهرت هذه المسؤولية من خلال إقرار اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الإدارية، وإقرار معيار المرفق العام كأساس القانون الإداري، فبدأت تظهر مسؤولية الدولة على أساس نظرية الخطأ، وتطورت بعد ذلك على أساس تحمل المخاطر، ولا ننسى أن التقنيات الحديثة وأثرها على النظام القانوني للمسؤولية الإدارية لما يجعلها تواكب التطورات الحديثة[١].

الفرع الثالث: تمييز المسؤولية الإدارية عن غيرها من المسؤوليات

في هذا الفرع سنقوم بتمييز المسؤولية الإدارية عن المسؤولية المدنية والمسؤولية الجنائية كما يأتي

أولا: تمييز المسؤولية الإدارية عن المسؤولية المدنية:

المسؤولية القانونية قد تكون مسؤولية مدنية أو جنائية أو إدارية، المسؤولية المدنية تنقسم إلى قسمين، التقصيرية والتعاقدية والمسؤولية التقصيرية يشترط لقيامها توافر أركان ثلاثة هي الخطأ (الفعل) والضرر، والعلاقة السببية، والتعاقدية التي يكون مصدرها الإخلال بالتزام تعاقدي وفي الحالتين، للمتضرر من الفعل الضار طلب التعويض في المحاكم المدنية المختصة إن كان له مقتضى ، أما المسؤولية الإدارية وقد تكون مسؤولية تقصيرية (بخطأ) أي مسؤولية خطئية أو مسؤولية الإدارة على أساس تحمل المخاطر (بدون خطأ) ،ومسؤولية الإدارة على أساس الخطأ قد تكون ناتجة عن خطأ المرفق (المرفقي)، أو خطأ شخصي لا علاقة له بالمرفق يتعلق بشخص الموظف أما بسوء أدائه لعمله، أو سوء إدارة المرفق ويشترط لهذه المسؤولية قيام أركانه الثلاثة الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية، أما المسؤولية الإدارية من دون خطأ فيتوجب توافر ركنين أساسيين هما الفعل والضرر، وعلاقة السببية بين الفعل والضرر ومع ذلك، هنالك أوجه اتصال بين المسؤولية المدنية والمسؤولية الإدارية يمكن أن نوجزها بما يأتي.:

١ _ أركان المسؤولية المدنية _ الخطأ، الضرر، علاقة السببية تنطبق على المسؤولية الإدارية الخطئية، ويلاحظ أن الإدارة في المرفق الصحي العام لها خصوصية تتمثل في أن الإدارة

(١) أ. م. د .سحر محمد نجيب، أ. لمياء هاشم، سالم قبع _ د. نكتل إبراهيم عبد الرحمن / مسؤولية السلطة الإدارية في معالجة الأزمات تجاه المناطق المنكوبة - محافظة نينوى انموذجا ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق على هامش المؤتمر السنوي العلمي الثامن و الموسوم الآثار القانونية والمالية المترتبة على اعتبار محافظة نينوى منكوبة للفترة ١٨ - ١٩ نيسان الجزء الثاني ، ٢٠١٨ ،ص ٦١٦ ص ٦١٧ .

تتحمل المسؤولية عند إصابة فرد بضرر من جراء تصرفات الإدارة التي تكون غير مشروعة فليس من العدالة أن يتحمل المتضرر الضرر بل لابد أن تتحمله الإدارة وتدفع التعويض المناسب عند إقامة دعوة التعويض[١]

٢ _من حيث المفهوم ، فالمسؤولية المدنية و المسؤولية الإدارية الخطئية ، تقوم على أساس الالتزام بتعويض الضرر يدفعه من كان سببا بالفعل الضار، أو مرتكب الخطأ، لكن يمكن أن نلاحظ أن المسؤولية المدنية تعويض الضرر فيها يكون للإخلال بالتزام محدد سابقا، أما المسؤولية الإدارية فهي الالتزام الناشئ عن الإخلال السابق للخطأ المرتكب ، في هذا المضمار ليس هنالك من ينكر أن المسؤولية المدنية هي أقدم من المسؤولية الإدارية وذات تأثير أكثر[٢] .

٣_ من ناحية التعويض، فالهدف من المسؤولية الإدارية هو إصلاح الضرر، وتحمل نتيجة الفعل الضار الذي تحدثه الإدارة، وقد تكون مسؤوليتها إما مسؤولية تعاقدية تقوم على أساس أخلال الإدارة بالتزام تعاقدي كما في العقود الإدارية ، لوجود اختلاف عما تضمنه العقد من التزامات للطرفين أو مسؤولية تقصيرية للإدارة، بينما المسؤولية التقصيرية تقوم على الاخلال بالتزام قانوني هو عدم الاضرار بالغير[٣] .

٤_ من حيث التبعية، فهناك من الفقهاء من اقام المسؤولية الادارية على اساس مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعه ، وهذه تجد اساسها في المسؤولية المدنية أيضا، فمثلا قيام احد سائقي الإسعاف التابع للمستشفى العام بقيادة السيارة، وهو في حالة سكر وفيها عيب في الفرامل، وأدى هذا الأمر إلى وقوع حادث، فهنا تكون علاقة تبعية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في أحداث الضرر[٤].

وفي العراق، يوجد قرار لمحكمة التمييز العراقية تحدد مسؤولية الإدارة على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه وفق المادة،(٢١٩ / ١) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ النافذ بالنظر لما يملكه المتبوع من حق الرقابة والتوجيه والإشراف وإصدار الأوامر((فقضت بعد أن تبين للمحكمة تحقق مسؤولية الطبيب لتقصيره في إجراء العملية عند

---

(١) للمزيد ينظر د. جورجي شفيق ساري ، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها ((قضاء التعويض)) ط ٦، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢. ص ١٥٨. لمياء شاكر أحمد ياسين مصدر سابق، ص ٤٢.

(٢) للمزيد ينظر د.عبد الرزاق أحمد السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، نظرية الالتزام بوجه عام مصادر الالتزام ، ج ١ ، دار إحياء التراث، بيروت. دون سنة نشر ، ص ٧٤٨.

(٣) أ. حسن بو شقيقة ، الوجيز في القانون الجزائي العام ، ط ٤، الجزائر، دورهونة، ٢٠٠٦، ص ١٩١.

(٤)علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة ، ط ١، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٣٦

قيامه بقص القناة الصفراوية خلال عملية رفع المرارة، وطالما أن العملية أجريت في مستشفى حكومي وأن الطبيب تابع إلى وزارة الصحة، فتكون مسؤولية الوزير متحققة تبعا لتحقق مسؤولية الطبيب التابع له، وفق أحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه بمقتضى أحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه بمقتضى أحكام المادة ٢١٩ من القانون المدني))[١]

ثانيا : تمييز المسؤولية الإدارية عن المسؤولية الجنائية :

إن العلاقة بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية الجنائية قد تظهر في جانب منها هناك قاسم مشترك بينهما، يتمثل في خضوعها للتعويض المدني، إذا ترتب على الفعل ضرر للآخرين، دون أن يصل إلى درجة الجريمة الجنائية ، هذا الأمر كان له التأثير الإيجابي في قياس المسؤولية على أساس الخطأ الإداري، وهو الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية المدنية ، ويلاحظ إن المسؤولية الجنائية لا ترتبط بالمسؤولية المدنية من خلال عدم ارتباط القاضي المدني بالقاضي الجنائي، وهذا ما نص عليه قانون الإثبات العراقي بقوله ((لا يرتبط القاضي المدني بالحكم الجزائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم، وكان فصله فيها ضروريا))[٢].كذلك ما نص عليه قانون أصوال المحاكمات الجزائية العراقي بقوله ((لاترتبط المحكمة المدنية بالحكم أو القرار الجزائي البات أو النهائي في المسائل أو الوقائع التي لم يفصل فيها، أو التي فصل فيها دون ضرورة))[٣] .

ويلاحظ أن نص قانون الإثبات العراقي يشترط شرطين هما أن يكون الحكم قد تم الفصل فيه من محكمة جزائية، وأن يكون الفصل في هذا الحكم ضروريا بالإضافة إلى أن نص م ٢٢٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية يفهم منها عدم ارتباط الحكم المدني بالحكم الجنائي كون الحكم الجنائي يتمتع بحجية مطلقة، لا تبيح للخصوم، مناقشة هذه الحجية ، والسبب أن الحكم الجنائي اكتسب قوة الأمر المقضي فيه ما يجعله مقيدا للحكم المدني وهذه القوة تقتضي الوحدة في الخصوم والموضوع مما يجعل من غير المتوقع أن يصدر القاضي الجنائي حكما فينقضه القاضي المدني.

يلاحظ أنه بالإمكان أن تتحول المسؤولية الإدارية إلى مسؤولية جنائية عند عمل الكوادر الوظيفية في ميدان المرافق العامة، فمثلا في قرار لمحكمة استئناف نينوى قد صادقت على إحالة الممرضة المتهمة إلى محكمة الجنايات، كون فعلها يجعلها مدانة وفق نص المادة ٤١١

---

(١) قرار محكمة التمييز، الهيئة الاستئنائية، ذي العدد ١٠١٨ في ٧-٩-٢٠١٠م، قرار غير منشور نقلا. عن لمياء شاكر أحمد ياسين، مصدر سابق، صفحة ٤٠.

(٢) المادة ١٠٧ من قانون الإثبات العراقي، رقم ١٠٧، سنة ١٩٧٩.

(٣) المادة ٢٢٧ من قانون أصول المحاكمات الجزائية، رقم ٢٣ ، لسنة ١٩٧١.

من قانون العقوبات وأصدرت حكمها حسب المادة ١٨٢ / ١ الأصولية حكما حضوريا وجاهيا قابلا للتمييز وأفهم علنا، في ٢٤-٨-٢٠٢٠م [١].

فمن خلال التحقيق الإداري الابتدائي الذي قامت به اللجنة الطبية المختصة، واعتراف المتهمة بأنها المذنبة، يتم إحالتها إلى محاكم التحقيق، ثم محكمة الجنح باعتبارها واقعة خطأ مرتكب، وتسبب بموت المجني عليها يفهم كذلك أن عدم ارتباط الحكم المدني بالحكم الجنائي بأن الحكم الجنائي، إذا صدر، فلا يمكن القبول عقلا بقيام القاضي المدني بنقضه بحجة أن الفعل لم يقع منه، بالإضافة إلى أن هذا الأمر يؤدي الى مبدأ مهم وهو استقرار الأحكام وعدم تناقضها[٢].

ويلاحظ ايظا أن الموظف العام في الوظيفة العامة قد تقوم مسؤوليته الجنائية بالإضافة إلى الإدارية عندما يخل بواجباته الوظيفية التي نص عليها القانون منها مثلا المادة ٤٣٧ من قانون العقوبات العراقي، جعلت عقوبة الموظف الحبس مدة لا تزيد عن سنتين وغرامة لا تزيد على مئتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين[٣] .

وتنهض مسؤولية الموظف حسب قانون العقوبات العراقي مع مسؤوليه الإدارية بنص المادة(٣٦٤) التي حرمت الإضراب بقولها ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين وبغرامة لا تزيد على مئتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة أو عمل ترك عمله ولو بصورة الاستقالة أو امتنع عمدا عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله، متى كان من شأن الترك أو الامتناع أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأن ذلك أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مرفقا عاما[٤].

والمادة ٣٦٥ من قانون العقوبات فقد عاقبت من يعتدي أو يشرع في الاعتداء على حق الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة في العمل باستعمال القوة أو العنف أو الإرهاب أو التهديد أو أي وسيلة أخرى غير مشروعة [٥].

المطلب الثاني: أساس المسؤولية الإدارية

---

(١) قرار صادر من رئاسة محكمة استئناف نينوى الاتحادية_ جنح الموصل ذي العدد ٣٥٢ \ غ . م \ ٢٠٢٠ بتاريخ ٢٤-٨-٢٠٢٠م غير منشور. أشارت إليه لمياء شاكر أحمد ياسين ، مصدر سابق ، ص ٤٧.

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثالث ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٦٠.

(٣) المادة ٤٣٧ من ق . العقوبات العراقي رقم ١١١ سنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) المادة ٣٦٤ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، المعدل.

(٥) ينظر نص المادة ٣٦٥ في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ سنة ١٩٦٩ المعدل .

من المسلمات في العصر الحديث أن الإدارة مسؤولة عن نتائج أعمالها غير المشروعة الضارة لما فيها من مساس بحقوق ومصالح الأفراد ، واساس هذه المسؤولية إما خطأ ينسب إلى جهة الإدارة فتكون المسؤولية قائمة على أساس الخطأ، أو ضرر يترتب عن أعمالها ويصيب الغير فتكون مسؤوليتها مبنية على أساس الضرر[١] .

ومن هذا المنطلق سنتولى الكلام والبحث لبيان أساس المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في فرع أول ومن ثم نتولى الكلام بإيجاز عن أساس المسؤولية الإدارية دون خطأ.

الفرع الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

إن أركان هذه المسؤولية معروفة في ثلاثة أركان الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وإن أساس مسؤولية الإدارة الخطئية تعتمد إلى حد كبير على الطبيعة القانونية لهذه المسؤولية.

أولا: تعريف المسؤولية على أساس الخطأ قد تكون هذه المسؤولية ذاتية وشخصية فيكون أساسها مرتبط بفكرة الخطأ المرفقي أو خطأ المرفق العام، ويمكن أن تكون هذه المسؤولية ذات طبيعة غير مباشرة وعن فعل الغير، وعندها تسمى هذه المسؤولية بالمسؤولية التبعية للإدارة بمسؤوليتها عن الأخطاء الشخصية لموظفيها [٢].

ففي فرنسا يتم التمييز بين نوعين من الأخطاء فالخطأ المرفقي (المصلحي) هو الذي ينسب فيه الإهمال وبالتالي المسؤولية إلى الإدارة وحدها وينعقد الاختصاص في هذه الحالة للقضاء الإداري، أما الخطأ الشخصي فهو الذي ينسب إلى الموظف شخصيا ، يسأل عنه ويؤدي التعويض من ماله الخاص وينعقد الاختصاص فيها للقضاء العادي[٣] .

وفي مصر يتم التفرقة بين نوعين من الأخطاء، فتنهض مسؤولية الموظف العام الشخصية عن اعماله المادية متى ما توافرت أركان المسؤولية الثلاثة الخطأ والضرر وعلاقة السببية ، وتنهض مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية متى ما توافرت أركانها من الخطأ والضرر وعلاقتة السببية وينعقد الاختصاص للقضاء الإداري في حالة التعويض عن القرارات الإدارية[٤] . أما في العراق فلم يميز القضاء العراقي بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي على غرار كل من فرنسا ومصر، هذا الأمر أدى إلى ضرورة عدم وضوح أحكام الخطأ في قيام

(١) د. عبد الملك يونس محمد ، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها - دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد و المزدوجة، دار الكتب القانونية ، ٢٠١٢، ص ١٣.
(٢) د. عبد الملك يونس محمد ، المصدر نفسه، ص ١١٠.
(٣) د . منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٤، ص ٢٠.
(٤) د . منصور إبراهيم العتوم، المصدر نفسه، ص ٢٢ .

المسؤولية التي تضمنها القانون المدني ، وهذا القانون أيضا لم يشر لا من بعيد ولا من قريب الى التمييز بين نوعي الخطأ فبالتالي لا تستطيع المحاكم في العراق أن تتبنى فكرة لم يقرها المشرع فبالتالي تصبح القواعد المدنية المنصوص عليها في القانون المدني واجبة التطبيق[١].

مع ذلك وبالرغم من عدم معرفة القضاء العراقي للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، إلا أنه أقر في كثير من أحكامه مسؤولية الإدارة ووجوب التعويض من قبلها عن الأضرار التي سببتها نتيجة أخطائها المباشرة، منها على سبيل المثال قضت محكمة التمييز بمسؤولية مديرية الكهرباء عن وفاة شخص بسبب إهمال المديرية وعدم اتخاذها الحيطة اللازمة لمنع تسرب الكهرباء من خطوط الضغط العالي إلى دار المواطنين القريبة[٢].

كذلك مسؤولية مصلحة أسألة الماء عن الأضرار التي أحدثها انفجار الأنبوب العائد لها لدار المدعي[٣] . ومسؤولية البلدية عن تعويض الضرر الذي أصاب المدعي إذ لم تتخذ البلدية الحيطة والحذر فيما يعود إليها لمنع وقوع الحادث[٤] .

وقد أشار مجلس شورى الدولة في قرار له خطئين المرفقي والشخصي معا بالنص ((بإمكان الوزير تضمين الموظف جزئيا إذا كان الموظف مسؤولاً جزئيا عن الضرر، وتتحمل الدائرة المسؤولة الاخرى التي سببت الضرر كان لم تتخذ إجراء معين للمحافظة على المادة أو لم تسعف طلب الموظف للمحافظة على المادة، وبهذا تكون الدولة قد اشتركت نسبة الضرر(الناتج) عن خطأ لم تصلحه الدائرة المعنية في حينه أو عند وقوع الضرر، إضافة إلى النظر إلى السجل الوظيفي للموظف ونزاهته والتزامه خلال مسيرة عمله، فهذه الأسباب تساعد على تضمين الموظف جزئيا))[٥] .

كما وهناك قرار آخر صادر من لجنة انضباط موظفي وزارة الصحة ببغداد، بموجبه تم إحالة طبيبين إلى المحاكم الجزائية لتقديمهما تقريرا غير صحيحة بخصوص الفتاة المقتولة من قبل أهلها بإطلاق النار عليها والسبب أنها قد تم اللواط بها حسب التقرير الذي أعده الطبيبان، ولكن معهد الطب العدلي أكد عدم وجود تلوث والمسحات سلبية، فقررت اللجنة أن

---

(١)المواد (٢٠٤ ، ٢١٩ ،٢٣١) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ - هذه النصوص تطبق على قضاء مسؤولية الإدارة والتي يلجأ إليها القاضي عند نظره لدعاوي المسؤولية.

(٢)القرار ١٤٦٥ \ م ٣ منقول \ ١٩٨٨. - تاريخ القرار ٢٧-٦-١٩٨٨م- مجموعة الأحكام العدلية ، العدد ٢ ،١٩٨٨.

(٣) القرار رقم ٣٥٣ \ م٣ منقول \ ١٩٨٨ - تاريخ القرار ٢٨-٧-١٩٨٩م - مجموعة الأحكام العدلية ، العدد ٣٩٨٩.

(٤)القرار رقم ٦٧١ \ مدينة اولمى \ ٧٦ – تاريخ القرار ٧-٦-١٩٦٦ المبادئ القانونية في قضاء محكمة التمييز ،إبراهيم المشاهدي، مركز البحوث القانونية ، بغداد ١٩٨٨. أشار إليه مع القرارات السابقة د. عبد الملك يونس محمد، مصدر سابق، ص. ٢٠٠.

(٥) فتوى المجلس المرقمة ((٢٥ \ ٩٦)) العدد ٥\٤ \ ١\١ في ٢٧-٨-١٩٩٦م . نقلا عن بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة اليرموك، ٢٠١٢، ص ١٤٩.

فعل الطبيبان يعد خطأ ومخالفا للأصول التي تقتضيها المهنة، كما و قررت مسؤولية إدارة المستشفى لإهمالها الرقابة والإشراف على أطبائها، ما أدى إلى وفاة شابة بريئة في مقتبل العمر لذلك أحيلت القضية إلى المحاكم الجزائية لإجراء المحاكمة[١].

وقد تطرق الفقه إلى التمييز بين الخطئين الشخصي و المرفقي، فهنالك من عرف الخطأ الشخصي بأنه ((خطأ يصدر عن شخص التابع للجهة الإدارية دون أن يكون للإدارة دورا ما في وقوع مثل هذا الخطأ))[٢].

ويعتبر خطأ شخصية الخطأ الذي يرتكبه الموظف خارج نطاق العمل الوظيفي لكنها تتم عن طريق استغلاله لوظيفته من أجل حسابه الخاص ، وكما ويعتبر من قبيل الخطأ الشخصي ، الخطأ المرتكب ضمن نطاق العمل الوظيفي ولكنه في نفس الوقت فإنه منقطع الصلة عن العمل الوظيفي كما لو ارتكب الطبيب خطأ عمدي غير عادي تثبت سوء نيته[٣].

أما الخطأ المرفقي فعرفه بعض من الفقه بأنه ((خطأ موضوعي ينسب إلى المرفق مباشرة على اعتبار أن هذا المرفق قد قام بارتكاب الخطأ بغض النظر عن مرتكبه ، فسواء أمكن إسناد الخطأ إلى موظف معين بذاته، أو تعذر ذلك فإنه يفترض أن المرفق ذاته هو الذي قام بنشاط يخالف القانون ومن ثم فهو وحده الذي قام بارتكاب الخطأ))[٤] .

ويلاحظ أن المشرع العراقي قد نفى المسؤوليتين المدنية والجزائية عن الموظف إذا نفذ اوامر صادرة إليه من رئيسه، فنص المادة ٣١٥ من القانون المدني العراقي:

_ يضاف الفعل إلى الفاعل لا إلى الأمر مالم يكن مجبر...على أن الإجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الإكراه الملجأ وحده.

_ ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولا عن عمله الذي أضر بالغير ...إذا قام به تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه...متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه أو يعتقد أنها واجبة، وعلى من أحدث الضرر أن يثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل...يقيم الدليل على أنه راعى في ذلك جانب الحيطة والحذر[٥]

---

(١) قرار لجنة انضباط موظفي وزارة الصحة في بغداد رقم(١٠) في٢-١٠-١٩٨٣ ،نقلا عن لمياء شاكر أحمد، مصدر سابق، ص٧٦، ص٧٧.

(٢) د. مجدي فتحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، ط ٢، دار النهضة العربية، دون سنة طبع ، ص ٢٢٥.

(٣) د. محسن خليل ، القضاء الإداري اللبناني ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ٥٦٨.

(٤) سمير زنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ، ٢٠٠٩، ص ٣٣.

(٥)نص المادة ٣١٥ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ النافذ.

المبدأ أن الموظف العام يسأل مدنيا عن أعماله، ولكن استثناءا يمكن عدم مسائلته في حالة إذا ما وقع عليه إكراه ألجأه إلى إحداث الضرر، إذا ما قام بالعمل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيسه إذا ما كان ذلك الأمر واجب عليه أو يعتقد أنه واجب وإذا ما اعتقد مشروعية العمل الذي قام به وإذا ما راعى جانب الحيطة بشكل مقبول[١]

ونفس الكلام حول المسؤولية الجنائية، فقد نفاها المشرع العراقي عن الموظف الذي ينفذ أمر رئيس تجب عليه طاعته أو أعتقد أنها واجبة فالمادة ٤٠ من قانون العقوبات رقم ١١١ سنة ١٩٦٩، اعتبرت من أسباب الإباحة أداء الواجب الذي يكلف به الموظف بموجب القانون أو بأمر من رئيسه، فقد نصت المادة اعلاه على ما يأتي :

لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات التالية :

أولا: إذا قام بسلامة نية بفعل تنفيذا لما أمرت به القوانين، أو ظن أن أجراءه من اختصاصه

ثانيا : إذا وقع الفعل منه تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس تجب طاعته، أو أعتقد أن طاعته واجبة عليه، ويجب في الحالتين أن يثبت أن اعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل كان مبنيا على أسباب معقولة وأنه لم يرتكبه إلا بعد أن اتخذ واجب الحيطة والحذر المناسبة [٢].

ثانيا :علاقة السببية بين الخطأ والضرر كأساس لمسؤولية الإدارة:

إن قيام علاقة السببية بين الخطأ والضرر تعتبر جوهر المسؤولية الإدارية ومناط وجودها، فيجب وجود رابطة سببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي أصاب المضرور، وإذا ما انتفت هذه العلاقة تنتفي معها مسؤولية الإدارة وإذا كانت لسبب أجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ الغيرأ وخطأ المضرور، والسبب الأجنبي لا يعفي الإدارة كلية من المسؤولية إذا كانت الإدارة قد ساهمت بشكل أو بآخر في إحداث الضرر، وعلى الإدارة أن تلتزم بدفع جزء من التعويض يتناسب مع

(١)تعددت المعايير التي ذكرها الفقه من أجل التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، منها معيار النزوات الشخصية الذي يعتبر شخصيا إذا أمكن الفصل عن الإنسان لضعفه ونزواته وإهماله ، و معيار جسامة الخطأ فيعتبر الخطأ شخصيا إذا كان جسيما ومرفقيا إذا كان الخطأ من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في عمله ، هناك معيار الغاية من العمل فإذا تصرف الموظف في تحقيق مصلحة شخصية، فهذا فهو خطأ شخصي أما إذا قصد تحقيق أهداف مشروعة للإدارة فهو مرفقيا ، هناك معيار الانفصال عن الوظيفة يعتبر الخطأ شخصيا، إذا أمكنه عن الوظيفة ، أما الخطأ المرفقي هو الذي يدخل ضمن أعمال الوظيفة وأخيرا هناك معيار (شابي) الذي يقوم التفرقة بين الخطأين الشخص الشخصي والمرفقي إلى درجة ارتباط خطأ الموظف بأعمال وواجبات وظيفته، فهو يميز بين ثلاثة أنواع من الأخطاء الشخصية ويمنح كلهم منها درجة معينة، وإن الأخطاء الشخصية تسأل عنها الإدارة تجاه المضرور، كون الإدارة هي صاحبة لأعمال موظفيها_ للمزيد انظر منصور إبراهيم العتوم، مصدر سابق، ص ٢١ ص ٢٢. ده عبد الملك يونس محمد، مصدر سابق، ص ١٣٢ وما بعدها. لمياء شاكر ياسين، مصدر سابق. ص ٧٧ وما بعدها.

(٢) المادة ٤٠ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ ألمعدل.

دورها في إحداث الضرر، أما إذا كانت القوة القاهرة أو الحادث الفجائي أو خطأ الغير أو المضرور هي وحدهاالمتسببة في وقوع الضرر فإن الإدارة تعفى من المسؤولية [١] .

وعرف الضرر بأنه ((ما يصيب الشخص في حق من حقوقه أو في مصلحة مشروعه له، سواء كان ذلك الحق أو تلك المصلحة متعلقة بسلامة الجسد أو بماله أو عاطفته أو حريته أو شرفه وغير ذلك)) [٢]، وهناك من عرفه بأنه الاذى الذي يقع على الشخص نتيجة خطأ ارتكبه شخص آخر[٣] .كما عرف أيضا بأنه كل إيذاء يلحق بالشخص في حق من حقوقه، سواء في ماله أو جسمه أو عرضه أو عاطفته فهو يشمل الضرر المادي والأدبي[٤] ، وعرف أيضا بأنه ((الأذى الذي يلحق الغير، وهو إما أن يكون ماديا أو أدبيا)) [٥] .

ويشترط لقيام مسؤولية الإدارة عن أعمالها توافر جملة شروط في الضرر، أهمها:

١- أن يكون الضرر محققا ،بأن يكون قد وقع بالفعل أو كان وشيك الوقوع بصورة مؤكدة على عكس الضرر الاحتمالي، لأن هذا الضرر قد يقع أو لا يقع وهذا لا يصح التعويض عنه إذا ما تم التعويض، فإنه يكون قد أثرى على حساب الإدارة من جهة، وصعوبة تقدير التعويض عن ضرر مرتقب حصوله في المستقبل[٦].

إن الضرر هو الشرط الأساسي لقيام المسؤولية الإدارية، فإذا انتفى الضرر لا تنهض المسؤولية،ولا يمكن المطالبة بالتعويض والسبب هو انعدام المصلحة حسب القواعد التي تقضيها إجراءات التقاضي وهي تهدف إلى التعويض حالها كحال المسؤولية المدنية، كونها تهدف إلى إصلاح الضرر الحاصل.

٢- أن يكون الضرر خاصا : بمعنى أن يصيب الضرر شخصا أو أشخاصا محددين، أما إذا كان قد أصاب عددا غير محدد من الأشخاص، فإنه يعتبر من الأعباء العامة التي يجب أن يتحملها الأفراد دون تعويض [٧].

---

(١) د. نجيب خلف أحمد- د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري ، بغداد ٢٠١٠، ص ٢٣٤

(٢) د. سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، م ١، ط ٥٩٨٧.

(٣) آلاء مهدي مطر، المسؤولية الإدارية عن أضرار المنشآت العامة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٨ ، ص٦٠

(٤) محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها ، دراسة مقارنة ،٢٠٠٦ ،

(٥) د. حسن علي آلذنون ، المبسوط في المسؤولية المدنية، الضرر، شركة التايمز للطبع والنشر المساهمة ،١٩٩١ ، ص ١٥٨

(٦)د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاته القانونية، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨. ص ٢١٤. للمزيد ينظر كذلك د .أحمد محمود الربيعي ، مسؤولية الإدارة دون خطأ، الكتاب الأول، مصدر سابق، ص ١٢١ وما بعدها .

(٧) د. حمدي أبو النور السيد عويس ، مصدر سابق ، ص ١٧٥ .

وهناك من يرى أنه ليس بالضرورة أن يكون الضرر خاصاً حتى يمكن التعويض عنه، فإن إصابة الضرر لعدد غير محدد من الأشخاص دليل على جسامة الخطأ واستهتار الإدارة الأمر الذي يوجب التشدد في المسؤولية الإدارية لا التساهل فيها أو إلغائها[١].

.هناك من ذكر أن شرط خصوصية الضرر لا قيمة له في المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ، ولكن يمكن ان يكون له وجود في إقامة المسؤولية على أساس مسؤولية الإدارة من دون خطأ في جميع حالاتها، سواء القائمة على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو القائمة على فكرة المخاطر[٢] ،ومع ذلك، هناك من الفقهاء من يرى أن الخطأ الخاص للضرر في المسؤولية دون الخطأ لا مجال لها إلا في المسؤولية القائمة على مبدأ المساواة دون ألتي تقوم على فكرة المخاطر[٣] .

٣- أن يصيب الضرر حقا مشروعا : وهذا يعني أن القضاء يرفض التعويض إذا كان الفعل الضار قد أصاب المضرور في مركز غير مشروع، وهذا المركز إما يكون مخالفا لنص القانون أو للنظام والآداب العامة ومع ذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسية بدأ يقلل من حدة هذا الشرط ففي أحكام حديثة وسع من نطاق من يشملهم الضرر، وخصوصا أن كانت العلاقة القائمة تتسم بالثبات والاستقرار[٤].

والتعويض يقوم على حق أثر فيه القرار فألحق بصاحبه ضررا، سواء من الناحية المادية أو الأدبية وأن يكون هذا الحق مشروعا، أي موافق للقانون، وعلى ذلك رفض القضاء الفرنسي الحكم بالتعويض لعشيقة عن الضرر الذي أصابها نتيجة مقتل عشيقها لان حقها في ذلك غير مشروع[٥].

التعويض يتم إقراره إذا وقع الضرر على حق مشروع، سواء أضر بحق قانوني أو في مصلحة مالية، ولا يهم هنا أن يكون الضرر ماديا أو معنويا، والمهم هو أن يكون الضرر قد أصاب أو أخل بمركز قانوني يحميه القانون.

٤- ان يكون الضرر قابلآ للتقدير النقدي : إن التعويض عن الضرر قد يكون نقديا أو عينيا، وهذا في المسؤولية المدنية، أما في المسؤولية الإدارية في القانون الإداري لا يمكن أن يكون

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، سنة ١٩٦٦، ص ١٠٣.
(٢) د. محمد أنس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية ، دون مكان نشر، ١٩٨٨، ص ١٤٤
(٣) د. محسن خليل ، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة ، منشآة المعارف ،الإسكندرية ، ١٩٦٨ ،ص٧٧٢.
(٤) أحمد محمود الربيعي، مصدر سابق، ص. ص ١٢١ ص ١٢٢
(٥)علي خطار شطناوي، مصدر سابق، ص .٢٩٧

التعويض إلا نقدا، وبالتالي حتى يمكن الحكم بالتعويض النقدي ينبغي أن يكون الضرر مقدرا بالنقود أو قابلا للتقدير بالنقود. .

والتقدير النقدي للضرر وإن كان سهلا بالنسبة للضرر المادي إلا أنه يكون صعبا في الضرر الأدبي والسبب هو عدم إمكانية تقدير المساس بالمشاعر والأحاسيس بمال[١] ..

والضرر المعنوي كالآلام النفسية أو الإهانة كان القضاء الفرنسي بداية لا يحكم بالتعويض عنه والسبب هو من الصعب تقديره نقدا، إلا أنه بعد فترة تراجع عن هذا الاتجاه وأخذ يحكم بالتعويض عن الضرر المعنوي[٢] . فنلاحظ مما سبق أن هناك تدرج في التعويض عن الضرر الأدبي (المعنوي) من عدم التعويض تطبيقا للمقولة التي ترى (إن الدموع لا تقدر بمال) حتى وصل الحال إلى التعويض عن هذا الضرر [٣].

وغالبا ما يتبع الضرر المعنوي ضررا ماديا، فالإصابة البدنية بالرغم مما تحدثه من الألم فإنها تعطل عن العمل وتكلف نفقات للعلاج، مما يدخل في إطار الضرر المادي ووفاة رب الأسرة يؤدي إلى حرمان أبنائها من معيلهم، فضلا عما يسببه لهم من ألم وأسى[٤] .

أما بخصوص علاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإنها تعتبر متحققة متى ما كان الخطأ هو الذي أدى إلى حصول الضرر وعلاقة السببية هي ركن مستقل عن الخطأ والضرر، وقد تتوفر علاقة السببية من دون وجود خطأ، مثال ذلك إصابة شخص بضرر بفعل الطبيب دون أن يكون هناك خطأ من الطبيب، وعلاقة السببية يجب أن يتوفر لها خاصتين مهمتين هما أن تكون محققة ومباشرة[٥] .

فإذا كان الضرر ناجما عن سبب أجنبي القوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور نفسه تنتفي مسؤولية الإدارة، ولكن مع ذلك لا تنتفي مسؤوليتها كليا إذا كانت قد أسهمت بخطئها في إحداث الضرر، وفي هذه الحالة تلتزم الادارة بقدر من التعويض يتناسب مع دور خطأها في احداث الضرر، أما إذا كانت القوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور نفسه هو وحده المتسبب في وقوع الضرر فحينئذ تنتفي مسؤولية الإدارة [٦].

---

(١)د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق، ص ٢١٨ ص ٢١٩.
(٢) د. حمدي أبو النور السيد عويس ، مصدر سابق ، ص ١٧٥.
(٣)د. أحمد محمود الربيعي، مصدر سابق، ص ١٢٦.
(٤) د. وسام عبد الله وسام صبار العاني، القضاء الإداري ، ط١ ، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠١٥، ص ٣٣٧
(٥) صاحب عبيد. الفتلاوي ، السهل في شرح القانون المدني ، ج ١، مصادر الالتزام ، مطبعة دار الجمال ، عمان ٢٠١٤، ص ٤٢٩.
(٦) د. وسام صبار العاني، مصدر سابق، ص ٣٣٨

وقد قيلت عدة نظريات لبيان معيار علاقة السببية أهمها نظرية تعادل الأسباب وحسب هذه النظرية وإن الضرر نتيجة لعدة أسباب وإن جميعها لازمة لإحداث الضرر وإذا ما تخلف أحد هذه الأسباب يؤدي إلى عدم حدوث الضرر، وهناك نظرية السبب المباشر التي ترى أن السبب الأقرب للنتيجة الضارة والذي يكون متصلا اتصالا مباشرا هو الذي يشكل سبب النتيجة، وأخيرا نظرية السبب المنتج والتي تقول أن السبب المنتج هو السبب الذي يحدث دائما الضرر وتأخذ هذه النظرية من بين الأحداث الحدث الذي كان يحمل حسب السير العادي للأمور الإنسان وقوع الضرر[١].

وفي العراق يلاحظ أن قواعد القانون المدني نظمت أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ تحت عنوان (المسؤولية عن عمل الغير) وفق نص المادة (٢١٩ / ١) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ والتي نصت ((الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يستعمل إحدى المؤسسات الصناعية أو التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم إذا كان الضرر ناشئا عن تعدي وقع منهم أثناء قيامهم بخدماتهم)) [٢].

فالقانون المدني العراقي بأحكامه قد عرف الخطأ الشخصي وأخضع المسؤولية الناتجة عنه إلى قواعد مسؤولية المتبوع عن الأعمال تابعة التي تقوم بناءٍ على ما يملكه تجاه تابعيه من حق الرقابة والإشراف وحق إصدار الأوامر إليهم، ففي حكم محكمة التمييز العراقية صدر بتاريخ ١٩ /٢/ ١٩٦٨ حيث قضت بأن ((مديرية مصلحة نقل الركاب مسؤولة عن الضرر الذي يقع من قبل سواق سيارات المصلحة بما لها من سلطة فعلية تخولها حق الرقابة والتوجيه وحق إصدار الأوامر إليهم))[٣] .

والمحاكم العراقية تطبق نص المادة (٢١٩ / ١) وتقرر مسؤولية الإدارة لمجرد وقوع عمل غير مشروع من الإدارة دون تعمد الإضرار بالغير، ففي حكم لمحكمة التمييز جاء فيه ((ظهر ان السبب المباشر للضرر الجسيم الواقع بدار المميز عليهم هو انفجار الأنبوب التابع للبلدية بالشارع الذي تقع عليه هذه الدار، ولما كان لا يلزم القيام في مسؤولية البلدية أن يكون هذا الانفجار عن تعمد بل يكفي لقيامها إهمال البلدية في صيانة الأنابيب وعدم تعهدها الكشف

(١) لمياء شاكر أحمد، مصدر سابق ، ص ٨٧ .
(٢) المادة ٢١٩ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.
(٣) مجلة العلوم القانونية ، سنة ١٩٦٩ ، العدد الأول، ص ١٩٢ . نقلا عن د. وسام صبار العاني، المصدر السابق، ص ٣٣٩.

عليها من وقت لآخر وتدارك ما يصيبها من تلف بتقادم العهد عليها.... لذا تلزم البلدية بتعويض ذلك الضرر))[١] .

وفي القضاء الإداري في العراق، فلم يجز قانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس الشورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ وقانون التعديل الخامس رقم ١٧ سنة ٢٠١٣ لمحكمة القضاء الإداري التي أنشأت بموجبه النظر بطلبات التعويض عن الأضرار الناتجة عن أعمال الإدارة وتصرفاتها على وجه الاستغلال ، إذا اشترطت أن تبت المحكمة في الطعن المقدم إليها ولها أن تقرر رد الطعن أو إلغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون به مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي، فالقانون أكد على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشرعة دون تفرقة كونها موجهة إلى الإدارة وتلك الموجهة إلى أشخاص الموظفين[٢].

والملاحظ أن مسلك المشرع العراقي بخصوص نص مادة ٢١٩ كان محل انتقاد جانب كبير من الفقه سواء من حيث الأساس الذي أقام عليه مسؤولية الإدارة والأشخاص الأخرى والمتمثل بالخطأ المفترض أو من حيث استخدامه[٣].ألفاظا غامضة وغير مستقرة [٤] *.

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية من دون خطأ (على أساس المخاطر)

إن المسؤولية الإدارية من دون خطأ هي الأساس الثاني الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة، والتي على أساسها يتم تعويض المتضرر من فعلها، ولكن ليس على أساس خطأ صدر من الإدارة، وإنما من فعل صدر منها ليس بالضرورة خطأ، ولكن قد يكون على أساس تحمل المخاطر باعتبار من استفاد من شيء أو فعل صدر منه فإنه يتحمل جميع الأضرار المتحققة عنه وأيضا قد يكون التزام الإدارة بالتعويض على أساس المساواة بين الأفراد في تحمل عبء التكاليف العامة . من هذا المنطلق، سنتناول هذه المسؤولية من حيث تعريفها وخصائصها وتمييزها عما يشتبه بها من حالات .

---

(١) حكم محكمة التمييز العراقية الصادر بتاريخ ١١ - ١٢ - ١٩٦٦ ، مجلة ديوان التدوين القانوني ، العدد١ ،١٩٦٧ ، ص ٢٢٣ .نقلا عن د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، ط ٢ ، دار المرتضى ،٢٠١٤، ص ٢٤٦

(٢) د. وسام صبار العاني، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

(٣) د. عبد الملك يونس محمد، مصدر سابق ، ص ٢٧١

(٢) يذكر أن الإدارة تخضع كغيرها من الأشخاص إلى القانون المدني الذي قرر لأول مرة مبدأ المسؤولية عن فعل الغير (بما في ذلك الإدارة) ، من المادة الخامسة من قانون الضمانات الملغي رقم ٥٤ لسنة ١٩٤٣، التي تنص على((كل شخص استخدم في إدارته أشخاصا للقيام بخدمة عامة أو بأعمال عمرانية أو تجارية أو صناعية، يكون مسؤولا عن الضرر الذي يحدث لمنع وقوع الأضرار وأنه إذا أثبت قيامه بما تقتضيه المصلحة من العناية اللازمة لذلك فلا تترتب عليه مسؤولية و للمستخدم حق الرجوع على الشخص الذي أحدث الضرر بما سلمه من الضمان)). للمزيد ينظر د. عبد الملك يونس محمد ، المصدر نفسه، ص ٤٠.

أولا : تعريف مسؤولية الإدارة بدون خطأ : تعرف بأنها((تلك المسؤولية التي لا تقوم على أساس ارتكاب خطأ من جانب الإدارة، وإنما لحدوث ضرر من نشاطها إذا كان هذا الضرر يتجاوز في خطورته وخصوصيته الأضرار الطبيعية في المجتمع))[١]

وهناك من ذكر أن هذه المسؤولية تعني ((أن من يسعى في نشاطه إلى تحقيق منفعة فعليه بالمقابل أن يتحمل ما يستتبعه نشاطه، بعد أن ارتضاه بنتائجه الإيجابية فمن غنم في شيء عليه غرمه))[٢] ، وتقوم على مبدأين هما أولاأن الخطأ لا يعد شرطا من شروط المسؤولية ،وثانيا أن الشخص المسؤول عندما أوجد النشاط الخطر هيء في ذلك فرصآ واحتمالات الأضرار بالغير، وهذه تسمى بالمخاطر المستحدثة أو أن المستفيد من النشاط الخطر عليه تحمل تبعات ما ينجم عن ذلك، وهذه تسمى بمخاطر الانتفاع[٣].

وعرفت كذلك بأن مسؤولية الإدارة دون خطأ هي عموما((تلك المسؤولية التي تقوم على ركنين فقط هما الضرر وعلاقة السببية دون اشتراط الخطأ فيها فهي تقف بجانب الأصل العام في المسؤولية الإدارية التي تبنى على أساس الخطأ[٤] .

وذكر البعض من الفقه(أن موضوع مسؤولية الإدارة دون خطأ من موظفيها موضوع دقيق ولم يستقر القضاء الإداري الفرنسي فيه على مبادئ ثابتة، فهو نظام في طريقه إلى التطور والنمو، وهذا يفسر اختلاف النظريات الفقهية بصدده)[٥].

تمتاز مسؤولية الإدارة دون خطأ بعدة خصائص أهمها إنها أفضل للمضرور من المسؤولية بناء على خطأ، كونها تنهض بمجرد توافر ركنين هما الضرر الذي أصاب الشخص ورابطة السببية بين الفعل المشروع من جانب الإدارة والضرر الذي أصاب الشخص، وهذه أسهل في الإثبات من حالة المسؤولية بناء على خطأ، التي تستلزم لقيامها توافر أركان ثلاثة الخطأ والضرر وعلاقة السببية مما يجعل عليه الإثبات أصعب[٦].

كذلك هي تتسم بأنها ذات طابع تكميلي كون أن المسؤولية على أساس الخطأ تعجز أحيانا عن مجاراة الحوادث المستجدة يوميا فلجأ مجلس الدولة الفرنسي إلى فكرة المسؤولية بدون خطأ لتكميل مسؤولية الإدارة على وفق شروط وقيود تكفل تحقيق التوازن بين مصلحة الأفراد

---

(١)د. حمدي أبو النور السيد عويس ، مصدر سابق ، ص ١٥٧ .
(٢) د. عاطف النقيب ، النظرية العامة للمسؤولية الناشئة عن فعل الأشياء في مبادئها القانونية واوجهها العلمية ، ط ١، منشورات عويدات، بيروت ، ١٩٨٠ ، ص ٣٨٧ .
(٣) د. سمير ذنون، المسؤولية المدنية عن فعل الآلات الميكانيكية و التأمين الإلزامي عليها ، دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ،٢٠٠٥، ص ١٣١ ص ١٣٤.
(٤) د. محمد عبد العال السنهوري ، دعوة التعويض ودعوة الإلغاء- دراسة مقارنة - مطبعة الإسراء، د. ت، ص١٦٠
(٥) د. سعاد الشرقاوي ، المسؤولية الإدارية ، ط ٣ ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٧٠ ، ص ١٧٦
(٦) بنفس المعنى ينظر حمدي أبو النور السيد عويس ، مصدر سابق، ص١٥٩

ومصلحة الإدارة من خلال إنصاف المضرور من عمل الإدارة المشروع بدواعي تحقيق العدالة[١].وتعتبر هذه المسؤولية تتعلق بالنظام عام، فالقاضي بوجه عام ملزم بما يثيره أطراف النزاع من وقوع طلبات ولا يجوز له أن يزيد أو ينقص منها إذا لم تكن من النظام العام، فإذا كانت غير ذلك فله أن يغير المسؤولية، أو أن يفصل بها من تلقاء نفسه دون طلب من الخصوم و للخصوم أن يثيروا هذه المسؤولية ويتمسكوا بها في أي مرحلة من مراحل الدعوى[٢] ومسؤولية الإدارة من دون خطأ ذات طبيعة محايدة وموضوعية لأن القضاء الإداري لا يقيم هذه المسؤولية إلا من أجل تعويض المتضرر من فعل الإدارة وليس لمعاقبة الإدارة، كون الإدارة لم ترتكب خطأ لمعاقبتها عليه فهي إي المسؤولية لا تتضمن تقييم هذا الفعل الضار، مما يجعلها موضوعية وحيادية[٣] .

وأخيرا، فإن الضرر في هذه المسؤولية يتطلب شروطا محددة، منها أن يكون خاصا وجسيما واستثنائيا وللخصوصية في الضرر تعني أن يصيب الضرر فردا محددا بذاته أو أفرادا معينين بذواتهم، واستثنائيا أن يكون على درجة معينة من الجسامة، أي غير مألوف لا يستطيع الأفراد تحمله[٤] مما سبق يتبين أن جميع شروط المسؤولية بالخطأ تطبق علي المسؤولية من دون خطأ، إلا اشتراط توافر الخطأ من عدمه.

والمسؤولية بدون خطأ تتميز عن الانحراف بالسلطة والتعسف في استعمالها في انتفاء ركن الخطأ في المسؤولية دون خطأ، أما الخطأ فهو مدار الانحراف والتعسف، سواء كان الخطأ ظاهرا (الانحراف) أي يمكن معه إلغاء القرار الإداري، أو غير ظاهر (التعسف) أي لا يمكن معه الإلغاء قبل التعويض، وفي المسؤولية دون خطأ، لا تشترط صدور القرار الإداري السابق وإنما فقط حدوث ضرر من قبل الأشياء من خلال أعمالها المادية إلى جانب الأعمال القانونية، على عكس الانحراف والتعسف في استعمال السلطة فلا بد من وجود قرار إداري سابق، لأنه مدار وجودها سواء في الانحراف أو التعسف يضاف إلى ذلك أن المسؤولية دون خطأ تقتضي

(١) ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ط ٣ ، ١٩٦٦ ، ٩١٦ وما بعدها
(٢) زياد خالد يوسف المفرجي ، المسؤولية الإدارية عن الأعمال الطبية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون ،جامعة بغداد، ٢٠٠٧ ،ص ١٠٩ . ينظر كذلك حول الصفة الآمرة وتعلقها بالنظام العام، د. عباس زبون العبودي، شرح أحكام قانون المرافعات المدنية، دراسة مقارنة ومعززة بالتطبيقات القضائية، دور السنهوري، ط ١، ٢٠١٦،ص ص ٣١ ـ ٣٢
(٣) د. محمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ٣٠٤ .
(٤) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان ،٢٠٠١ ، ص ص ٧٦٢-٧٦٣.

التعويض عن الأضرار التي حدثت، أما الانحراف بالسلطة فإنها تقتضي الغاء القرار مع التعويض، أما التعسف وهو يقتضي التعويض دون إلغاء أسوة بالمسؤولية دون خطأ [١].

– كما أن المسؤولية دون خطأ تتميز عن فكرة التأمين، فالتأمين في القانون العراقي (هو عقد به يلتزم به المؤمن أن يؤدي إلى المؤمن له أو إلى المستفيد، مبلغا من المال، أو إيرادا مرتبا، أو أي عوض مالي آخر في حالة وقوع الحادث المؤمن ضده، وذلك مقابل أقساط أو أية دفعة مالية أخرى يؤديها المؤمن له للمؤمن)[٢]والتأمين قد يكون تأمين على الأشخاص أو الأموال ويسمى تأمين الأضرار[٣].

ويتشابه نظامي المسؤولية دون خطأ والتأمين أن الإدارة تسأل دون خطأ منها، وكذلك المؤمن يسأل دون خطأ منه، والفرق بين النظامين أن العقد هو الأساس القانوني الذي يستطيع المضرور الرجوع على المؤمن مباشرة طالبا التعويض، أما المسؤولية دون خطأ فأساسها هو إما تحمل المخاطر أو مبدأ المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة، فهي ليست مسؤولية عقدية، كذلك فإن مقدار التعويض في المسؤولية بوجه عام يقوم على التعويض التام تبعا لجسامة الضرر الحاصل و دون أن يحدد بحد أقصى، أما في مجال التأمين، فإن وثيقة التأمين تحدد مبلغ التأمين بحدود معينة كذلك فإن عبء التعويض تتحمله الدولة في مسؤولية الإدارة دون خطأ منها في التعويض كاملا دون حدود قصوى، أما في مجال التأمين فإن من يتحمل عبء التعويض النهائي المؤمن عليه الذي يدفع التأمين مقدما على أقساط التأمين.

ثانيا : الأساس القانوني ومسؤولية الإدارة من دون خطأ في العراق :

المشرع العراقي نظم مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها بنص خاص ضمن قواعد المسؤولية التقصيرية تحت عنوان المسؤولية عن فعل الغير، وأساس هذه المسؤولية هو خطأ مفترض من جانب الإدارة ، فالمشرع العراقي في نصوص القانون المدني لم يأخذ بنظرية المخاطر بصورة صريحة وإنما نص في المادة ٢٣١منه على أن(كل من كان تحت تصرفه

---

(١) للمزيد ينظر دكتور أحمد الربيعي، مصدر سابق ص ٧٦ ٧٧. د . سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ط ٣، مطبعة عين شمس، ١٩٧٦، ص ٦٩، حيث عرف الانحراف أنه ((استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية ليحقق غرض غير معترف له به)) ،ويردد الطماوية، ان عيب الانحراف لا يمكن التحدث عنه إلا حين تمتع الإدارة بقسط من الحرية في تقدير أعمالها مغيب الانحراف هو لازم لفكرة السلطة التقديرية وهذا يكون انحرافا في السلطة عندما يبتغي رجل الإدارة تحقيق أهداف غير الأهداف التي من أجلها منيحة هذه الصلاحية، في حين التعسف في استعمال السلطة فهو أن يستخدم رجل إدارة القانون من أجل الخروج عن أغراض القانون وأهدافه وهذا يعتبر مخالفة القانون بتعمد مع التظاهر باحترامه . ينظر د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ،السلطة التقديرية للإدارة ، دار النهضة العربية ،١٩٧١ ،ص ٥١٤

(٢) المادة ١\١٩٨٣ من القانون المدني العراقي النافذ رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل

(٣)للمزيد ينظر د. فايز أحمد عبد الرحمن، اثر التأمين على الالتزام بالتعويض، دور المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٦، ص ١٠ وما بعدها

آلات ميكانيكية أو أشياء أخرى، تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها، يكون مسؤولا عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت أنه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر هذا مع عدم الإخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة) ، هذه المادة جعلت الخطأ مفترضا مع ترك المجال مفتوحا لما تقرره الأحكام الخاصة، وهذا يعني أن المشرع العراقي أقر بوجود مخاطر في حراسة الأشياء أو على احتمال وقوعها في المستقبل[١] .

كما و يمكن أن نستنتج من بعض نصوص القوانين العراقية ما يدل على الاخذ بهذا الأساس، منها على سبيل المثال نص المادتين ٢١٣/ فقرة٢ ، ٢١٤ /فقرة ٢أقامت المسؤولية على أساس تحمل التبعة وليس الخطأ[٢]. كما أن المشرع أخذ بقيام المسؤولية على أساس تحمل التبعة في القانون رقم ٥٢ سنة ١٩٨٠ فقد جاء في الأسباب الموجبة لقانون التأمين الإلزامي (... اعتمد القانون نظرية تحمل التبعة في المسؤولية كأساس التزام المؤمن بدفع التعويض بدلا من اعتماد المسؤولية القائمة على أساس الخطأ المفترض القابل لاثبات العكس، وذلك انسجاما مع ما ورد في قانون إصلاح النظام القانوني[٣] .

يتبين لنا مما سبق ان المشرع العراقي قد مهد لهذه النظرية كأساس لقيام المسؤولية الإدارية ولو بصورة غير مباشرة، حيث إنه أشار إلى ذلك في نص م ٢٣١ السالفة الذكر كما أنه ضمنها بعبارة عدم الاخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة، ونلاحظ تأكيد على ما سبق أن المشرع العراقي في نص القانون الخاص في التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال في مادة ٥٨ منه على أنه ((لا يستحق العامل المصاب لا تعويض، ولا مكافأة في إحدى الحالتين الآتيتين، أ- إذا ثبت أنه تعمد إصابة نفسه ب- إذا حدثت الإصابة بسبب سوء سلوك فاحش ومقصود من جانب المصاب ويعتبر في حكم ذلك الإصابة التي تحل بالعامل وهو تحت تأثير الشديد للخمر أو المخدرات او الإصابة التي تحدث بسبب مخالفته بشكل صريح ومتعمد لانظمة وتعليمات الوقاية المعلقة في مقر العمل أو بسبب خطأ فادح منه أو بسبب اعتدائه على الغير)) ، يفهم من هذه المادة أن الإدارة ملزمة بالتعويض عن الضرر في غير الحالتين المذكورتين،

---

(١) المادة ٢٣١ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠لسنة ١٩٥١. ينظرد. نجيب خلف أحمد، د. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق،ص ٢٤٠

(٢)المادة ٢١٣ من القانون المدني العراقي نصت على ((١- يختار أهون الشرين فإذا تعارضت مفسدتان روعيا اعظمها ضررا ويزال الضرر الأشد بالضرر ألأخف ولكن الاضطرار لا يبطل حق الغير- ٢- فمن سبب ضرر للغير وقاية لنفسه أو لغيره من ضرر محدق يزيد كثيرا على الضرر الذي سببه لا يكون ملزما إلا التعويض الذي تراه المحكمة مناسبا)). المادة ٢١٤ نصت على (١- يتحمل ألضرار الخاص لدرء الضرر العام. ٢- فإذا هدم أحد دارا بلا أذن صاحبها لمنع وقوع حريق في المحلة وانقطع هناك الحريق فإن كان الهادم هدمها بأمر من اولي الأمر لم يلزمه الضمان، وإن كان هدمها من تلقاء نفسه ألزم بتعويض مناسب

(٣) قانون التأمين الإلزامي العراقي رقم ٥٢ لسنة ١٩٨٠

وهذا يعني أن مسؤولية الإدارة قائمة على أساس المخاطر وزيادة في حماية المصاب، وإن كان الضرر راجعا إلى خطأ المصاب بشرط عدم التعمد أو سوء سلوك [١] .

كذلك تم إقامة المسؤولية على عنصر الضرر في قانون العمل الملغي رقم ٥١ لسنة ١٩٧٠، المعدل وكذلك قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم ٣١ لسنة ١٩٧١ فقد تضمن فرعا خاصة عن إصابات العمل[٢].

كذلك فإن قانون إصلاح النظام القانوني رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧ أقام المسؤولية المدنية على فكرة الضرر، فقد احتوى البند أولا من القسم الثاني من الفصل الثاني على إقامة المسؤولية غير العقدية في حقل الإنتاج والخدمات الإنتاجية وفي حالة الضرر الناشئ عن الأشياء الخطرة بطبيعتها، كالآلات الميكانيكية والقوة الكهربائية والمائية على عنصر الضرر وحده واستبعاد عنصر الخطأ من المسؤولية[٣] .

أما القضاء العراقي فنلاحظ أن محكمة التمييز قضت بمسؤولية الإدارة وفقا للمادة ٢٣١ من القانون المدني مستندة في حكمها بالتعويض إلى وجود مخاطر، وفي ذلك قضت مسؤولية وزارة الصناعة والمعادن عما أصاب الغير من ضرر بسبب التيار الكهربائي وفقا لنص المادة ٢٣١ مدني[٤] . وفي حكم أخر، أخذ القضاء العراقي بفكرة المخاطر حيث ألزمت محكمة التمييز في قرار لها وزير المواصلات ومدير الطرق والجسور فضلا عن وظيفتهما بدفع تعويض لتسببهما بتلف مزروعات أحد الأفراد نتيجة فتح طريق عام في أرضه[٥] .

المبحث الثاني: التضامن الوطني كأساس لمسؤولية الإدارة

استعرضنا فيما سبق بشكل موجز أساس مسؤولية الإدارة، وقلنا أن الأساس الأول يقوم على فكرة الخطأ وهذا يعتبر تطبيقا للقواعد العامة التي تجعل المسؤولية على أساس الخطأ وتشترط توافر أركان اساسية ثلاثة هي الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، أما الأساس الثاني فهو مسؤولية الإدارة من دون خطأ، وهي تكون على أساس المخاطر أو مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف، والتي تفترض وجود ركنين أساسيين هما الفعل (نشاط الإدارة) والضرر الحاصل نتيجة هذا النشاط.

---

(١) نص م ٥٨ من قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال المرقم ٣٩ سنة ١٩٧١.
(٢) تم إلغاء قانون العمل رقم ١٥١ لسنة ١٩٧٠، المعدل بنص قانون العمل رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧.
(٣) قانون إصلاح النظام القانوني رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧، وزارة العدل، دار الحرية للطباعة ، بغداد ١٩٧٩
(٤)مجموعة الأحكام العدلية، العدد الرابع ، ١٩٧٩، ص ٢٥. كذلك حكمها في ٢١، مايس. ١٩٧٩، مجموعة الأحكام العدلية، العدد الثاني، ١٩٧٤، ص ٦٥. وللمزيد ينظر د. عبد الملك يونس محمد ، مصدر سابق ، ص ٣٥٥ وما بعدها
(٥) حكم محكمة التمييز العراقية الصادر في ٢٨ -٢- ١٩٧٤، النشرة القضائية، العدد ١، السنة الخامسة ، ١٩٧٤، نقلا عن د. نجيب خلف أحمد- د. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ٢٤١

ونتناول الآن أساس آخر و حديث ومتطور لمسؤولية الإدارة دون خطأ، وهو مبدأ التضامن الوطني (الاجتماعي) والذي يعتبر من الأسس الحديثة لإقامة مسؤولية الإدارة على أعمالها الضارة في مطلبين، نتناول فيه الأول مضمون مبدأ التضامن الوطني، وفي المطلب الثاني نتناول مبدأ التضامن الوطني في التشريع العراقي.

المطلب الأول: مضمون مبدأ التضامن الوطني

في هذا المطلب سوف نتكلم عن مضمون هذا المبدأ في فرعين أساسيين، الأول نتكلم فيه عن نشوء مبدأ التضامن الوطني، وفي الثاني الأسباب والأسس التي يقوم عليها مبدأ التضامن الوطني .

الفرع الأول: نشوء مبدأ التضامن الوطني

دخلت إلى القانون الإداري حديثا أفكار تتعلق بالمضرور، وهي مأخوذة إي _ فكرة المضرور _ من التطور الحاصل في ميدان القانون الجنائي الذي شهد مولد فرع قانوني حديث، وهو(علم المجني عليه) الذي يهتم ببيان حقوق المجني عليه ولذا فإن اهتمام المشرع أصبح منصبا على المضرور وذلك بتحديد مركز قانوني له يحدد علاقته بالدولة فلم يعد مركز المضرور مجرد عنصر في نظام المسؤولية، بل أصبح له حقوقا خاصة ومحدودة ابتداءً [١].

ولذلك أنشأت في فرنسا صناديق الضمان القومي، والتي تتمثل مهمته في تقديم التعويض للمضرور كنوع من المعاونة له على مواجهة الأضرار التي أصيب بها، خاصة في الحالات التي يصعب عليه فيها إثبات حدوث خطأ من جانب الدولة أو حتى من غيرها، كما هو الحال في الحوادث الإرهابية، على سبيل المثال، أو أحداث الشغب على أن تعود هذه الصناديق بعد ذلك على من تسبب في إحداث الضرر، فتحل محل المضرور في مطالبته بالتعويض ، وطلب تعويض الضمان الذي يقدمه المضرور، لصندوق الضمان يستقل عن دعواه بطلب التعويض التي يرفعها أمام القضاء الإداري، لكن هذا الاستقلال لا يمنع وجود ارتباط بين كل من هذا الطلب وتلك الدعوى[٢].

إن فكرة التضامن الوطني تحتم على الدولة دفع تعويض للمضرور من الخزينة العامة، خاصة أن بعض الأسس والقواعد العامة في مسؤولية الإدارة أصبحت عاجزة عن تحديد مسؤولية الدولة عن بعض الجرائم والأفعال، مثل المخاطر الطبية، والكوارث الطبيعية، وجرائم الإرهاب، وحوادث الشغب.

---

(١) د. أحمد الربيعي مصدر سابق، ص ٢٩٤

(٢) د. حمدي أبو النور السيد عويس مصدر سابق ص. ص ٢٣٢ -٢٣٣

فمثلا ظهر التضامن الوطني في العراق في المرافق الطبية العامة فيما يخص الأضرار الناتجة عن الأعمال التي تعتبر خطرة، على سبيل المثال الضرر الناجم عن نقل الدم ومشتقاته رغم اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة والضمانات المقررة من قبل وزارة الصحة لتفادي حدوث أضرار جراء عمليات نقل الدم من أجل التقليل من الدعاوي التي ترفع على المرفق الصحي.

بادر المشرع الفرنسي بإصدار القانون ١٤٠٦ – ٩١ المادة ٤٧ منه، والصادر في ٣١ ديسمبر /١٩٩١ ، بوضع نظام شبيه بالنظام المتعلق بضحايا الإرهاب يجد سنده– أي التعويض – في مبدأ التضامن الوطني وهو ذات الأساس الذي استند إليه المشرع الفرنسي في قانون رقم ٤مارس٢٠٠٢[١].

إن فكرة التضامن الوطني في حقيقتها تقوم على فلسفة أن الفرد هو جزء من كل في منظومة اجتماعية أساسها أن عليه التزامات تجاه هذه الجماعة مقابل أن الجماعة، ومن بعدها الدولة عليها التزامات تجاه أفرادها عند تعرضهم لأخطار أو أضرار تهدد حياة الأفراد داخل المجتمع وهذه الفكرة ببساطتها نابعة من فكرة العقد الاجتماعي التي تقوم على توزيع المهام– حقوق وواجبات – بين الأفراد والدولة، فتكون مهام حماية الأفراد من هذه الأخطار من أولى المسؤوليات والواجبات التي يجب أن تتكفل بها الدولة.

فالتضامن الوطني يقصد به ((التكافل بين الأفراد والدولة في تحمل تبعات ومخاطر وأضرار الحياة ومستلزماتها من خلال اشتراك الجميع في مواجهة المخاطر وأضرار الكوارث والأحداث الاستثنائية التي قد يتعرض لها المجتمع أو أحد أفراده فيتحد جميعهم لأجل مواجهتها، ويتعاونوا لإصلاح الأضرار الناجمة، لأن فكرة التضامن نابعة من شعور الانتماء للجماعة))[٢]

لقد ارتبط نشوء فكرة التضامن الوطني وتطورها إلى أن أصبحت مبدأ مهم من المبادئ الدستورية وأساس موضوعي للمسؤولية الإدارة، باعتبارها صورة متطورة لأساس المسؤولية، والتي بدأت في بدايتها بمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، ثم تطورت إلى المسؤولية من دون خطأ، والتي تقوم بين أحد أمرين، إما تحمل المخاطر أو مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة، عندما يصدر من الإدارة أعمالا قانونية مشروعة يترتب عليها أضرار بالغير، فنرى من خلال

(١) عبد الإله بنجيري ، القيمة الدستورية لمبدأ التضامن الوطني ودور القاضي الإداري في حمايته ، بحث منشور في مجلة الحقوق- سلسلة المعارف القانونية والقضائية، العدد ٢٤، المغرب، ٢٠١٥، ص ١٧٠ وما بعدها

(٢) د. مراد بن صغير- د. معمر بن طرية، نظرية التضامن الاجتماعي في قانون المسؤولية المدنية بين المدونات القانونية و التشريعات المعاصرة، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية _ السنة ١٠ _ ملحق خاص العدد١٠، أبحاث المؤتمر السنوي ٨ _ الجزء ١ _ نوفمبر ٢٠٢١ م. ص ٨٠

ذلك أن ظهور فكرة التضامن الوطني ارتبط ظهورها وتطورها بالتطورات التي حدثت في المفاهيم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية منذ القرن التاسع عشر والقرن العشرين .

الفرع الثاني: الأسباب والأسس التي يقوم عليها مبدأ التضامن الوطني

أولاً: أسباب ظهور مبدأ التضامن الوطني

إن التعويض على أساس التضامن الوطني يعتبر نقلة نوعية، وخطوة كبيرة من أجل جبر الضرر الذي يصيب الفرد من أعمال لا دخل للإدارة فيها، كونها لم تحدث بخطأ منها، وهذا يدعونا إلى القول أن المسؤولية تحولت من المسؤولية الفردية إن صحت التسمية إلى المسؤولية الجماعية، والسبب أن هذه المسؤولية لا تستلزم إثبات الخطأ من الإدارة أو أحد موظفيها خاصة في الظروف الراهنة والحديثة، مثل مسائل الإرهاب والشغب، والكوارث الطبيعية وغيرها .

من خلال المقدمة التي سبقت نستطيع أن نوجز أسباب ظهور مبدأ التضامن الوطني كأساس لمسؤولية الإدارة بما يأتي :

١ _ انتشار الجرائم الجماعية إلى جانب الأحداث الطبيعية، وكثرة ضحاياها : إن انتشار الجرائم الإرهابية بشكل غير مسبوق في دول العالم الثالث كنتيجة للنظم غير الديمقراطية فيها والفقر والكبت، كذلك انتشار هذه الجرائم في الدول المتقدمة، كرد لكثرة تدخلاتها في شؤون الدول الأخرى، كل هذا أدى إلى كثرة الحوادث الإرهابية بشكل كبير مع كثرة الضحايا من القتلى والمصابين والمشردين، كل هذا تطلب إيجاد نظام يكفل السرعة في التعويض دون البحث فيما وراء هذه الأحداث لأنه على الغالب يبقى مجهولا ، ونفس الكلام عن الكوارث الطبيعية كالزلازل والبراكين[١] .

٢ _عظم آثار بعض المخاطر التي يتعرض لها الأشخاص وتثقل كاهلهم ويكونوا عاجزين عن مواجهتها أو نسبتها إلى شخص ما بالإضافة إلى أن هناك اتجاه يسعى إلى اضفاء الصفة الاجتماعية للمخاطر، وهو ما يطلق عليه (المخاطر الاجتماعية) والذي يعني أن المجتمع هو من يتحمل عبء المخاطر، فيحق بموجبها للشخص المتضرر ان يطالب بالدخول في نظام جماعي في التعويض المالي مثلا، قانون تعويض ضحايا مرض الإيدز الفرنسي بسبب نقل الدم ومشتقاته فالضرر هنا جلي وواضح ويوصف بأنه ضرر استثنائي، تمثل في الإصابة بمرض الإيدز بسبب نقل الدم[٢].

(١)د . حمدي ابو النورالسيد عويس، مصدر سابق. ص ص ٢٣٤ _ ٢٣٥

(٢) د. أحمد الربيعي مصدر سابق ص ٢٩٥

٣ _ تضمين مبدأ التضامن الوطني في الدستور يعتبر واحد من الأسباب التي أدت إلى تعاظم دوره كأساس لمسؤولية الإدارة فلقد تم بيانه والنص عليه في مقدمة الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ والتي جاء فيها (تقرر الأمة التضامن والمساواة بين جميع الفرنسيين أمام الأعباء العامة التي تحدث بسبب الكوارث القومية) كذلك يجد مبررا له في حالة الكوارث الوطنية[١] ، وأحيانا تسمى هذه المسؤولية بالمسؤولية الضمانية التي لا يوجد فيها أي نشاط للإدارة يسبب ضررا للغير بما يمكن معه مسائلتها قضاء فهناك ركن واحد للمسؤولية هو ركن الضرر، وسببه خارج عن الإدارة وهو ما يمكن تسميته بالقضاء والقدر، مثل الأمطار والعواصف، والصواعق والفيضانات إذ أصبحت مسؤولية الإدارة في مثل هذه الأحوال خارجة عن النطاق الفني البحت بين الإدارة والأفراد، لتتحول إلى مسؤولية جماعية ترتبط بضرورات التسيير الاجتماعي تسييرا حسنا تتطلبه ضرورات العلاقة بطبائع التعايش بين الوحدات المكونة[٢] .

٤ _ زيادة الاهتمام بالمركز القانوني لضحايا الجريمة : فقد تطور الاهتمام بالمجني عليهم في إطار القانون الجنائي منذ الحرب العالمية الثانية وكان من الطبيعي أن ينتقل هذا الاهتمام إلى مجال القانون الإداري، فزاد الاهتمام بالمضرور فهو شخص له علاقة بالدولة، ومن الطبيعي أن تكون له حقوق خاصة به، وأن يتم تعويضه إذا تضرر بأضرار لا يد له فيها، حتى إذا لم يكن للدولة يد فيها[٣].

٥ _ يرى الباحث أن من الأسباب المهمة للتضامن الوطني هو الضرر، فيجب أن يعوض ويجبر كون التضامن الوطني من خلال ما تقدم من طرح، يقوم على مبدأين أساسيين هما، الضرر يجب أن يجبر، وهذا يقتضي التعويض، وضرورة تحديد من يتحمل عبء التعويض وهنا تتحمله الدولة انطلاقا من الأساس الاجتماعي الذي يقوم عليه التضامن الوطني .

ثانيا : أساس مبدأ التضامن الوطني :

---

(١)د. أحمد محمود الربيعي ، مصدر سابق، ص ٢٩٦

(٢) د.عبد الرحمن بن حسن النفيسة، مسؤولية الإدارة، مجلة الإدارة العامة، تصدر عن معهد الإدارة العامة ،الرياض، المملكة العربية السعودية،٣٦٤ ، ١٤٠٣ه ، شباط ١٩٨٣، ص ٢٧. لقد نصت المادة ٤٧-١ من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨، المعدل على((يصدر البرلمان مشروعات قوانين تحويل الضمان الاجتماعي وفق الشروط المنصوص عليها في قانون أساسي وفي حالة لم تصدر الجمعية الوطنية قرارها في قراءة أولى خلال ٢٠ يوم من تقديم مشروع القرار، تحيل الحكومة مشروع القرار لمجلس الشيوخ الذي سيكون عليه البت فيه خلال ١٥ يوم...)). كذلك نص الدستور المصري على التضامن الوطني في المادة ٨ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، والتي تنص ((يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين)). انظر لمياء شاكر أحمد، مصدر سابق، ص ٢٣٠. ونص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة ٣٠ منه على((أولا- تكفل الدولة الفرد والأسرة الضمان الاجتماعي والصحي والمقومات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة ، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم- ثانيا تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز.....)).

(٣) د. حمدي أبو النور السيد عويس، مصدر سابق، ص ٢٣٧.

إن الأسس التقليدية التي تقوم عليها مسؤولية الإدارة بوجه عام، ومسؤوليتها من دون خطأ بوجه خاص، أصبحت عاجزة عن حماية حقوق المتضررين، فتم ابتداع أساس جديد ومبرر دستوريا هو التضامن الوطني، باعتبارها هي المسؤولة عن التعويض للأضرار التي لحقت بالأفراد، هذا الأساس _ مبدأ التضامن الوطني_ يفترض عدد من الشروط، منها عدم وجود علاقة بين العمل المسبب للضرر ونشاط الدولة أي لا علاقة له بنشاط المرفق العام، وإن هذا العمل يتسم بالفجائية، والجسامة، وإن المتسبب في الضرر يكون على الأغلب عاجز عن التعويض، كما هو واضح في جرائم الإرهاب. مما سبق نستطيع أن نحدد أهم الأسس التي تقوم عليها فكرة أو مبدأ التضامن الوطني، اهمها :

١ _الأساس الديني: يتمثل هذا الأساس في فكرة الجسد الواحد الذي يجمع الأفراد التي تضمنتها النصرانية (المسيحية) إذ ترى الكنيسة أن الأفراد نشأتهم وعلاقتهم هم جماعة واحدة من المؤمنين، وهذا ضروري للحفاظ على تماسكها و تضامنها ، وكذلك ما كرسته الشريعة الإسلامية بشكل واضح لمبدأ التضامن في عدد من النصوص القرآنية والأحاديث النبوية الشريفة ممادفع بالفقهاء المسلمين وضع قواعد فقهية تؤكد هذا المعنى، وتيسر سبل تطبيقه من خلال اهتمام الشريعة الإسلامية بفكرة التكافل والتضامن[١].

٢ _ الأساس الاجتماعي: هذا الأساس مفاده أن الإنسان اجتماعي بطبعه ، لا يمكنه العيش منعزلا بمفرده، ولذلك كانت غاية القانون في المجتمع هي تنظيم سلوك الفرد في المجتمع وخاصة عند وقوع حوادث استثنائية وحصول أضرار يصعب إثباتها، أو يتعذر إسنادها، فإنه لابد من انعقاد مسؤولية الدولة باعتبارها مسؤولة مسؤولية اجتماعية للتصدي لأي خطر قد يهدد الفرد في سلامته الجسدية أو المالية[٢].

ونرى أن التزام الدولة بالتعويض للأفراد المتضررين من جرائم وأحداث تقع في الدولة، وإن كانت الدولة لا علاقة لها بنشاط مرفق عام معين، هو حق، وليس منة من الدولة .

٣ _ الأساس الاقتصادي: إن الأساس الاقتصادي يتجلى في أن بقاء المضرور دون تعويض حال عجزه عن إثبات خطأ المسؤول، أو توافر حالات افتراض خطئه مما يؤدي إلى انتفاء مسؤوليته هذا الامر يؤدي الى عدم توازن اقتصادي واضح في أبرز صوره لأن التداعيات

(١) د . مراد بن صغير شارح، د. معمر بن طرية مصدر سابق، ص ٥٨١
(٢) المصدر نفسه، ص ٥٨٢

الاقتصادية للمسؤولية المدنية في صورتها التقليدية،(الشخصية) سرعان ما تجلت بشكل مناف للعدالة يتمثل في عدم تمكن المضرور في الحصول على حقه في التعويض[١].

ونرى من جانب آخر أن التزام الدولة بالتعويض للمتضرر من نشاط معين حتى وإن لم تكن الدولة طرفا فيه أو نتيجة نشاط مرفق عام هو التزام طبيعي من قبلها وهذا الأمر يمكن تبريره في أن الدولة تملك من الأموال والعائدات التي تحصل عليها الدولة من جوانب عديدة مثلا الضرائب والرسوم والعائدات المالية الأخرى كالغرامات وفي بلدنا عائدات النفط كلها تمثل إيراد مالي قوي يجعل الدولة هي الطرف الوحيد القادر على تعويض المتضررين على أساس التضامن الوطني لوجود المقدرة المالية التي يستحيل توفرها لدى طرف آخر في الدولة.

٤_ الأساس القانوني بمقتضى هذا المبدأ يتوجب على المشرع أن يلتزم بوضع نظام للتأمين الاجتماعي والتقاعد والعجز والمرض، حتى يتم إقرار المسؤولية على أساس التضامن الوطني، فالقانون الدستوري أقر مثلا مبدأ المساواة هذا المبدأ يقتضي في حالة حصول الضرر أن يكون التعويض لجميع الأفراد المتضررين وليس من المنطق شمول البعض واستثناء البعض الآخر، وهذا الأمر نفسه ينطبق على المبادئ العديدة التي يتضمنها الدستور مثل العدالة (العدالة الاجتماعية) بالإضافة إلى أن مبدأ التضامن الوطني القائم على فكرة التضامن الاجتماعي قد تم إقراره في دساتير غالبية الدول[٢].

من خلال استعراضنا لبعض الأسس التي تم طرحها لمبدأ التضامن الوطني، يمكننا القول أن المشرع له دور حيوي ومهم وأيضا للقضاء الإداري واجب عليه أن يأخذ دوره في إقرار هذه المسؤولية على الدولة في التعويض على الرغم من أنها لم ترتكب أي خطأ أو تقصير صادر منها، إضافة إلى عدم وجود علاقة سببية بين الضرر الحاصل للمتضررين من تلك الأعمال ونشاط المرافق العامة فمسؤولية الدولة هنا غير خطئية مبنية على أساس حديث تم إقراره ويجب العمل به ألا وهو مبدأ التضامن الوطني.

المطلب الثاني: مبدأ التضامن الوطني في التشريع العراقي

سنتناول في هذا المطلب مبدأ التضامن الوطني في التشريع العراقي من خلال استعراض نصوص القوانين التي تضمنت هذا المبدأ، وقد ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في

(١) د. مراد بن صغير – د. معمر بن طرية ، مصدر سابق، ص ٥٨٠

(٢) للمزيد ينظر عبد الإله بنجيري، مصدر سابق، ص ١٥٧ وما بعدها_ بخصوص المسؤولية المدنية وأساسها التقليدي ينظر د. حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني، ج ٢، دار وائل للنشر، عمان، الأردن ،د. ت، ص ٦٠.

الفرع الأول مبدأ التضامن الوطني لغاية ٢٠٠٣، وفي الثاني نتناول هذا المبدأ في نصوص القوانين بعد العام ٢٠٠٣.

الفرع الأول: مبدأ التضامن الوطني في التشريع العراقي لغاية عام ٢٠٠٣

امتازت هذه الفترة بأن جميع التشريعات التي تضمنت الأحكام الخاصة بمسؤولية الإدارة على أساس فكرة التضامن الوطني (الاجتماعي) في العراق تقوم على فكرة تعويض المشمولين بأحكام قانون العمل والتقاعد والضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية للشرائح المشمولة بأحكام هذه المواد من العمال والمعاقين والمتضررين في علاقتهم مع أرباب العمل والحفاظ على هذه الحقوق، لكونهم لم يرتكبوا أخطاء في عملهم وعلاقاتهم أو الحصول على التعويضات من الدولة على الرغم من مشروعية أعمال الإدارة لكن هذه الأعمال سببت أضرار للغير.

فنلاحظ مثلا أن هذا المبدأ قد تم النص عليه في دستور ١٦تموزللعام ١٩٧٠م (الملغي) الذي نص المادة ١٠ منه على أن (التضامن الاجتماعي هو الأساس الأول للمجتمع ومضمونه أن يؤدي كل مواطن واجبه كاملا تجاه المجتمع وأن يكفل المجتمع للمواطن كامل حقوقه وحريته) ، ونص الدستور نفسه في المادة ٣٢ \ د على أن(تكفل الدولة توفير أوسع الضمانات الاجتماعية للمواطنين كافة في حالات المرض أو العجز أو البطالة أو الشيخوخة)[١]. يلاحظ من هذين النصين ان الدستور قد نص على التضامن الوطني للتعويض عن كل ما يمس المواطن بدون خطأ من الإدارة أو حتى في حالة قيامها بعمل مشروع ترتب عليه ضرر بالمواطن، ولم تكن فكرة التعويض عن ضحايا الإرهاب وأعمال العنف والشغب كونها لم تكن منتشرة في ذلك الوقت كما هو الحال بعد العام ٢٠٠٣.

ونلاحظ في القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٣ قانون تعديل قانون الضمان الاجتماعي رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٦ في المادة منه نصت على(تلغى المادة السادسة والعشرين من قانون الضمان الاجتماعي رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٦ ويحل محله ما يلي:

المادة ٢٦ :- ١- يؤلف مجلس الضمان الاجتماعي من ثلاثة أعضاء بالإضافة إلى مدير الضمان الاجتماعي العام أو وكيله- يكون أحدهم رئيسا وتعهد إليهم مسؤولية مراقبة رأس مال الصندوق واستثماره، ويعتبر المجلس شخصية حكمية له حق تملك الأموال غير المنقولة وله استقلاله الإداري وتعين اختصاصاته ومخصصات اعضائه بنظام [٢] .إن هذا القانون اعترف بحقوق العمال وأسس صيغة للتكافل بين الدولة والعمال وأرباب العمل، وعني القانون بالضمان

(١) دستور العراق الملغي في ١٦ / تموز/ لعام ١٩٧٠
(٢) مجلة الوقائع العراقية العدد ٨٢١ في ٢٥-٦-١٩٦٣م

الاجتماعي في القطاع الخاص وعُد العمل مضمونا لديه أي رب عمل يستخدم ثلاثين مستخدماً فأكثر وهذا النظام خليط بين التأمين الاجتماعي والادخار الإلزامي[١].

ثم بعد ذلك صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٤٠ لسنة ١٩٦٤ والذي أعد بعد مشورة من منظمة العمل الدولية، هذا القانون رسخ مبدأ التضامن الاجتماعي (الوطني) في تحديد العلاقة بين العمال وأرباب العمل والدولة (الإدارة) وهذا القانون أخذ بأحدث مبادئ التضامن الاجتماعي حيث نص في الأسباب الموجبة له (إن القانون أخذ بأحدث مبادئ الضمان الاجتماعي حيث أمن العمال من مخاطر الحياة يوم يفقد أحدهم دخله بسبب العجز أو الشيخوخة أو إصابة العمل أو المرض وأنه قد راعى في الوقت نفسه ظروف البلد وأحواله والتجارب المكتسبة... وإن الأسس التي جاء بها ترتكز على مبدأ التكافل الاجتماعي وليس التوفير الإلزامي...)، وجاء هذا القانون لمعالجة الفراغات والسلبيات التي تضمنها قانون الضمان رقم ٢٧ سنة ١٩٥٦ بسبب عدم تأمينهُ الضمانات الكاملة للعمال وعدم وضع الرواتب التقاعدية التي تعتبر أهم ضمان لمستقبلهم....) [٢]. ثم صدر قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٩ والمعدل بموجب القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٠ والذي لم يأتي بجديد عن الذي سبقه[٣]. بعد ذلك صدر قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ وجاء في الأسباب الموجبة له المحتوى رقم ٢٠/ ثالثا (لم تعد مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي في العراق مجرد مؤسسة مستقلة إداريا وماليا، بل أصبحت مؤسسة ذات نفع عام (مادة ٥) وهذا معناه أنها لمنفعة المجتمع كله، وبذلك يكون القانون قد وضع في هذا التطوير للمؤسسة حجر الأساس نحو نظام عام للضمان الاجتماعي في الدولة)[٤].

وصدر القانون الخاص بالرعاية الاجتماعية رقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠ والذي صدر متأثرا بالفلسفة السائدة آنذاك وكان من أهدافه شمول كافة فئات وطبقات المجتمع بالرعاية الاجتماعية ورعاية الأسرة والاهتمام بالطفولة، وقد عدل هذا القانون بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٠ بتاريخ ١٩٩١،وقد تضمن القانون رقم ١٢٦ في الباب الأول/ الأهداف العامة/ م١ نص على(التضامن الاجتماعي هو الأساس الأول للمجتمع ومضمونه أن يؤدي كل مواطن واجبه كاملا تجاه المجتمع، وأن يكفل المجتمع للمواطن كامل حقوقه)[٥] .

---

(١) د. حسن لطيف كاظم، جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق ، ورقة عمل مقدمة إلى منظمة العمل الدولية، شهر آذار، ٢٠٢٢، ص ١٠

(٢)نشر في مجلة الوقائع العراقي العراقية ، العدد ١٠١٥ ، تاريخ النشر ١٠-١٠-١٩٦٤م

(٣) نشر في مجلة الوقائع العراقية ، العدد ١٨٧٥ تاريخ النشر ١٩٧٠\٥٦.

(٤) نشر في مجلة الوقائع العراقية ، العدد ١٩٧٦ ، تاريخ النشر ٢٢-٣-١٩٧١.

(٥) القانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٨٠ قانون الرعاية الاجتماعية ،منشور بتاريخ ١٩٨٠\٦\٢٨

الفرع الثاني: مبدأ التضامن الوطني في التشريعات العراقية بعد العام ٢٠٠٣

استمر نهج المشرع العراقي الذي أنتهجه قبل العام ٢٠٠٣ بنفس المنوال بعد العام ٢٠٠٣ حيث بقيت التشريعات التي تعني بالتعويض للمواطنين عن الأضرار التي أصابتهم من عمل الإدارة المشروع حتى ولو كان بدون تدخل منها ، في مجالات تم تضمينها في التشريعات السابقة للمتضررين من العمليات العسكرية أو ذوي الإعاقة أو الذين يعانون من البطالة وأصناف أخرى من شرائح المجتمع.

بعد العام ٢٠٠٣ قد نهج المشرع العراقي مسارا آخر تمثل في تعزيز فكرة الضمان الاجتماعي وتوسيعها بدءا بالدستور وباقي التشريعات التي صدرت مثل قانون وزارة العمل وقانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ وتعديله بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠ وغيرها من التشريعات الأخرى في مجالات أخرى متنوعة تستند جميعها إلى فكرة الضمان الاجتماعي.

وسوف نستعرض بعض التشريعات التي تستند على هذا المبدأ فمثلا، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد كفل مبدأ الضمان الاجتماعي والصحي في المواد (٢٩ ، ٣٠، ٣١ ، ٣٢ ، ٣٣)، فالمادة ٢٩/ الفقرة ب نصت (تكفل الدولة حماية الأمومة والطفولة والشيخوخة ، وترعى الشباب ، وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم وقدراتهم)[١] .

والمادة ٣٠ من الدستور كفلت الضمان الاجتماعي والصحي لفئات حددها القانون في الفقرتين أولا و ثانيا وهم الفرد والأسرة – خاصة الطفل والمرأة – كذلك كفالة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتم أو البطالة)[٢].

كذلك كفل الدستور العراقي الرعاية الصحية لكل عراقي وكفل وسائل الوقاية والعلاج بإنشاء مختلف أنواع المستشفيات والمؤسسات الصحية[٣]. وكفلت المادة ٣٢ رعاية المعاقين وذوي الاحتياجات الخاصة من قبل الدولة وتأهيلهم بغية دمجهم في المجتمع، وينظم ذلك بقانون[٤]. كذلك الدولة كفلت حق العيش في الظروف البيئية السليمة لكل فرد في العراق[٥] .

---

(١) المادة ٢٩ من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥

(٢) الفقرتان أولا و ثانيا من المادة ٣٠ من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥

(٣) المادة ٣١ من الدستور العراقي ٢٠٠٥.

(٤) المادة ٣٢ من الدستور العراقي، ٢٠٠٥

(٥) المادة ٣٣ من الدستور العراقي، ٢٠٠٥. عرف قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ تلوث البيئة في المادة (الثانية\ ثامنا) إنه(وجود أي من الملوثات المؤثرة في البيئة أو تركيز وصفة غير طبيعية تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الأضرار بالإنسان أو الكائنات الحياة الأخرى أو المكونات اللاحياتية التي توجد فيها). والمشرع قد أقام المسؤولية على الضرر فقدمته بنص القانون، وكان الأجدر بالمشرع أن يقيم المسؤولية دون خطأ. و المضرور لا يكلف إلا بإثبات الضرر البيتي دون الخطأ بسبب صعوبة إثبات المسؤول عن الضرر لبيتي أولا ثم طول المدة التي يظهر

وأصدر المشرع العراقي القانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية حيث نص في المادة (١) (يهدف هذا القانون إلى تعويض كل شخص طبيعي أصابه ضرر جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية، وتحديد الضرر وجسامته وأسس التعويض عنه وكيفية المطالبة به)[١]. والظاهر من هذا النص أن المشرع العراقي قد قصد التعويض عن الأضرار وعن الخطأ في العمليات العسكري...) وهذا يؤكد تقصد المشرع العراقي بإقامة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ ومسؤوليتها على أساس الاضرار المتحصلة حتى ولو كانت الإدارة غير داخلة في عمل معين. وبالقاء نظرة على نصوص القوانين التي شرعت بعد العام ٢٠٠٣ نجد بأن جميعها باستثناء القانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ وتعديله بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠، جميعها تؤكد نهج المشرع العراقي في رعاية الفئات المحددة بموجب القوانين الخاصة بالعمل والضمان الاجتماعي والتقاعد والحماية الاجتماعية ورعاية الفئات التي لا حول لها ولا قوة مثل المعاقين والعجزة والأرامل، وهو نفس النهج الذي تسير عليه تشريعات في الدول الأخرى.

نلاحظ مثلا المادة ٣/ رابعا من قانون وزارة العمل رقم ٨ لسنة ٢٠٠٦ نصت على (تأمين الضمان الاجتماعي لجميع العمال)، ثم نصت المادة ١٣ من نفس القانون على(أولا: يؤسس في دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال صندوق يسمى صندوق ضمان وتقاعد العمال.... ، ثانيا/ تكون للصندوق شخصية معنوية ويمثله المدير العام لدائرة التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال أو من يخوله...)[٢]. وأكد المشرع العراقي في قانون الحماية الاجتماعية رقم ١١ لسنة ٢٠١٤ في الأسباب الموجبة على وجوب توفير نظام التكافل الاجتماعي وأيضا نظام الضمان الاجتماعي بنصه (تماشيا مع النظم الدولية في الحماية الاجتماعية.....و بغية رفع المستوى المعاشي للأفراد والأسر دون خط الفقر ولإيجاد نظام تكافل اجتماعي والتأسيس لنظام الضمان الاجتماعي لغير العاملين في المستقبل. ...)[٣]. كذلك أصدر المشرع قانون العمل العراقي رقم ٣٧ لسنة ٢٠١٥ والذي لم يأتي بجديد مؤكدا على وجوب تنظيم العلاقة بين العمال وأرباب العمل، وتنظيم أوضاع العمال وإزالة النزاعات التي قد تحدث بين العمال مع بعضهم او

فيها آثار هذا الضرر وتفاوتها.وقد أصدرت محكمة التمييز الاتحادية العراقية العدد ٣١٩ \ مدنية منقول \٢٠٠٦ في٢٧-٤-٢٠٠٦م، حكمها بعدم تعويض أصحاب الأراضي الذين تعرضت أراضيهم في فترة سقوط النظام ٢٠٠٣ لانعدام اركان المسؤولية التقصيرية بسبب أحداث الحرب وسقوط النظام فردت الطعن المقدم من أصحاب الأراضي وصادق على قرار المحكمة بعدم التعويض

(١) الوقائع العراقية، العدد ذي الرقم. ٤١٤٠، في ٢٨\ ١٢\ ٢٠٠٩

(٢) الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٠، ٢٨ \١٢\ ٢٠٠٦.

(٣) الوقائع العراقية ، العدد ٤٣١٦، ٢٤\٣\٢٠١٤

مع أرباب العمل[١] . وتأكد نهج المشرع العراقي في تأمين الضمان والحماية الاجتماعية لشرائح المجتمع بالنص على قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة٢٠١٦، فقد نصت المادة ٤٥ من الفصل الثامن/ أحكام عامة وختامية على (ينشأ نظام صندوق يسمى صندوق تقاعد التدريسيين والعاملين في الجامعات والكليات والمعاهد الأهلية يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيس مجلس التعليم العالي الأهلي ويجري تمويله والصرف منه وفقا لقانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ سنة ١٩٧١) [٢]. أما بخصوص قانون التعديل الثاني لقانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ ،المرقم ٢ لسنة ٢٠٢٠ فأن الملاحظ عليه قد تم تفعيل التعويض عن العمليات الإرهابية وعمليات التحرير بشكل فعال، لكن نلاحظ أن التوجه الحديث للمشرع العراقي خلال الأخذ بنظرية المسؤولية دون خطأ على أساس تحمل المخاطر أي التزام الدولة بالتعويض عن الأضرار التي حصلت بدون خطأ، حيث يكفي إثبات الضرر وقيام علاقة السببية بين الضرر والفعل الذي أحدثه هذا التوجه نرى أنه قد اصطدم في أزمة في عنوان وتسمية القانون حيث ذكر القانون رقم ٢٠ سنة ٢٠٠٩ والقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠ بالتعويض على الأخطاء العسكرية، فإذا كان المشرع قد قصدها فإنه يدل على أن المشرع اقام مسؤولية الإدارة على أساسين هما الخطأ أي الأساس القديم للمسؤولية، وكذلك الضرر من خلال تضمينه في العنوان (تعويض المتضررين) ، وإذا أراد المشرع إقامة المسؤولية على أساس فكرة التضامن (الوطني)الاجتماعي ونرى أن يتم تغيير اسم القانون إلى تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطار بدل الأخطاء العسكرية والسبب أن العمليات التي قامت بها القوات المسلحة في عمليات التحرير كان من الصعب تحديد مكان تواجد العصابات الإرهابية بالضبط مما أدى إلى وقوع أضرار بممتلكات المواطنين وأموالهم إضافة إلى استشهاد العديد منهم وهذه لا يمكن نسبتها بالكامل إلى القوات المسلحة والتي هي تقوم بأعمال مشروعة هي تحرير المدن من العصابات الإرهابية ونقترح تسمية القانون (تعويض المتضررين من العمليات الحربية والعسكرية والأعمال الإرهابية) .

(١) الوقائع العراقية، العدد٤٣٨٦ ،٩\١١\٢٠١٥
(٢) الوقائع العراقية، العدد ٤٤١٦،١٩\٩\ ٢٠١٦

ومن الملاحظ أن المشرع العراقي في القانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠ قد شمل بأحكامه حسب نص المادة ١٦/ أولا (أ- الأضرار الحاصلة في الممتلكات وفقا للقرارات الصادرة من اللجنة الفرعية.... ب- حالات الاستشهاد أو الفقدان أو الاختطاف أو الإصابة) [١] .

كذلك المشرع في هذا القانون نص في مادة ١١ منه على إمكانية التعويض عن الضرر المعنوي والتي تضمنت للشمول بأحكام حق تغيير العنوان الوظيفي حسب الشهادة الحاصل عليها، كذلك منح كل فئة من الفئات الشهداء ((النظام البائد، ضحايا الإرهاب، الحشد الشعبي ، والبيشمركة)) نسبة ١٠% للدراسة الأولية المسائية[٢] . كذلك منح مكافأة خدمة تعادل الراتب المنصوص عليه في قانون التقاعد الموحد رقم تسعة لسنة ٢٠١٤ للشهيد أو المصاب المحال للتقاعد .....) [٣]. نرى من خلال الاطلاع السريع على مضمون القانون أن هذا القانون هو حسب نص مادة ١١- ٢٠ من قانون تعويض المتضررين رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠، والمادة ٩ / أولا/ أ في قانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ قد شمل التعويض المعنوي، هذا من جانب من جانب آخر أن لجان إدارية نص عليها القانون هي من يتولى إعداد محاضر التعويض ومقدار التعويض والتحقق من الشروط والمستمسكات المطلوبة قانونا لطالب التعويض وهي لجان فرعية ولجان مركزية من العاصمة ولجان محكمة الاستئناف بالإضافة إلى أن القانون قد جعل الطعن بالقرارات الصادرة من اللجان المركزية أمام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا[٤] .

كذلك لم نجد في ثنايا القانون إشارة إلى تشكيل صناديق للتعويض كما هو الحال في الدول المقارنة وإنما تحال جميع المحاضر التي أعدتها اللجان والمصادق عليها من اللجنة المركزية في بغداد التي لها صلاحية تعديلها بتقليل مبلغ التعويض أو المصادقة على المبلغ نفسه أو زيادته. ويلاحظ كذلك أن المشرع لم يحدد الحد الأدنى والأعلى لمبالغ التعويض بل تركه لسلطة اللجان في تقدير قيمة التعويض، وهذا ناتج عن أن الأساس الذي شرع القانون عليه هو أساس اجتماعي أكثر منه قانوني أو سياسي أو اقتصادي والدليل أن الدولة في هذا القانون اعتبرت نفسها معاونة للأفراد أو مساعدة لهم في التقليل من حدة الأضرار التي لحقت بهم ، فكانت المبالغ التي تمنح لهم هي عبارة عن منح ومساعدات فهي تلتزم ادبيا بهذا التعويض لأن القانون أصلا لم ينص على تشكيل مثلا صناديق للضمان أو مثلا يكون التعويض على أساس التأمين

(١) قانون التعديل الثاني لقانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ الخاص بالتعويض عن العمليات العسكرية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية، منشور في الوقائع العراقية، رقم ٤٥٧١ في ١٣-١-٢٠٢٠م
(٢) قانون التعديل الثاني رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠
(٣) م ٢٠ من قانون التعديل الثاني رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠.
(٤) م ٦ - م ٧ من قانون تعديل الثاني رقم٢ لسنة ٢٠٢٠

الإلزامي للدولة فهو منحة ومساعدة وليس حق تلزم الدولة نفسها به، ويعزز هذا التوجه اللجان الفرعية والمركزية المشكلة بموجب القانون فهي أي الإدارة تحدد من له حق التعويض من عدمه وإلا فإنه يصبح حقا للمواطن على الدولة وهذا يفهم من نص المادة ١٣ من القانون.

الملاحظ أيضا أن الإدارة لها سلطة في تحديد الحد الأقصى للتعويض دون التزام بمبلغ معين مقرر بحد معين أقصى أو أدنى، فاللجان الإدارية هي من يشرف على المنح وهذه المساعدات من أجل تحديد المبالغ المطلوبة للتعويض لكل حالة من خلال النظر في طلبات التعويض، كذلك يتم خلال هذه اللجان حسم أي اعتراض يتم على التقدير من اللجان الفرعية تحال إلى اللجان المركزية وبعد ذلك يتم الاعتراض عليها أمام محكمة القضاء الإداري[١] .

ويلاحظ أن المشرع العراقي ولكونه أبقى التسمية في القانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ والتعديل الثاني رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠ على حالها وهي (قانون تعويض المتضررين من العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية) فإنه يكون قد أقام مسؤولية الإدارة على الأساس التقليدي للمسؤولية وهي الخطأ وكذلك على أساس تحمل المخاطر وأقره ولو بشكل ضمني حسب رأينا بمبدأ التضامن الوطني كأساس للتعويض من جراء هذه العمليات وهذا يشبه إلى حد معين مسؤولية الإدارة عن الأضرار البيئية التي تصيب الإنسان وكذلك الاضرار التي تقع في عمليات نقل الدم من المصارف إلى المريض مع اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة للحيلولة دون حدوث خطأ وبالتالي ضرر للفرد المصاب .

الخاتمة: بعد ان انتهينا من بحثنا عن مسؤولية الادارة على اساس تضامن الوطني توصلنا الى بعض الاستنتاجات والتوصيات اهمها:

اولا: الاستنتاجات

١. المسؤولية الادارية هي احد الضمانات التي تقوم للمواطنين من اجل تعويضهم عن الاضرار التي تلحق بهم نتيجة اعمال الادارة سواء أكانت بخطأ منها او من دون خطأ

٢. على الرغم من انشاء القضاء الاداري في العراق وفقا لقانون التعديل الثاني رقم ١٠٦ لسنه ١٩٨٩ لقانون مجلس الشورى الدولة العراقي فان الكثير من احكام هذه المسؤولية يتم اخضعها وفقا لاحكام القانون للقضاء العادي.

---

(١) بخصوص سلطة المحاكم ورئاسة محكمة الاستئناف في المصادقة على مبالغ أو التقليل منها أو زيادتها ينظر القرار رقم ٢٥٤٦\ت، تعويض \ ٢٠٢٠ التاريخ ١\ ١١\ ٢٠٢٠ الصادر من رئاسة محكمة استئناف نينوى الاتحادية بصفتها التمييزية، قرار غير منشور باكتفاء التعويض المقرر بعد خصم ٥٠% من قيمة الضرر كذلك التوصية ذي العدد: نينوى \ ٦٦٩٠ في ٢٦-٤-٢٠٢٠م من اللجنة المركزية لتعويض المتضررين الغير منشور. حيث قررت اللجنة المركزية لتعديل مبلغ التعويض ١٥٠٠٠٠٠٠٠مئة وخمسين مليون دينار ويمكن الطعن به أمام محكمة القضاء الإداري.

٣. المشرع العراقي اقامة مسؤولية الادارة على اساس الخطا (المسؤولية التقصيرية) واخضع قواعد التعويض فيها على مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعه او حسب نص الماده٢٣١ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ والتي يفهم منها اقامة مسؤولية الادارة على اساس الضرر.

٤. المسؤولية ادارية هي مسؤولية قانونية قد تقام على اساس الخطأ (المسؤولية التقصيرية) او من دون خطا (تحمل المخاطر) اما المسؤولية المدنية قد تكون مسؤولية تقصيرية على اساس الخطا او تعاقديه .

ثانيا: التوصيات

١. نقترح على المشرع العراقي اصدار تشريع خاص او تعديل بعض النصوص القانونية التي تؤكد على استقلال مسؤولية الادارية عن المسؤولية المدنية التي تحكم بعض نصوصها المسؤولية الادارية ووجه الاستقلال يتحدد بما افرزته واقعة قضية بلانكو بين المرفق العام هو اساس القانون الاداري واسس لاستقلال القضاء الاداري نفسه.

٢. نقترح على المشرع العراقي تشكيل صناديق للتعويض اسوةً بما موجود في دول مقارنة وليس بإحالة الامر الى لجان فرعية مرتبطة بلجنة مركزية في العاصمة.

٣. ندعو المشرع العراقي الى تدخل بنصوص قانونية لتحديد الحدود الدنيا والعليا للمبالغ التعويض لكي يصبح الاساس القانوني هو المعول عليه في مبالغ التعويض وليس الاساس الاجتماعي الذي تعتمده لجانب التعويض في تقدير مبالغ التعويض على اعتبار ان المبالغ هي مساعدة ومعاونة الافراد التقديم من اضرار التي لحقت بهم فهي ترى نفسها ملتزمة ادبيا بالمساعدة وليس التزاماً قانونياً.

المصادر

المعاجم اللغوية

١- أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا. معجم مقاييس اللغة، تحقيق عبد السلام محمد هارون، ط ١ ، دار الجيل بيروت ١٩٩٠.

٢- أحمد بن محمد بن علي المقري الفيومي ، المصباح المنير في تعريف الشرح الكبير. تحقيق د. عبد العظيم الشتاوي. ج١، مطبعة دار المعارف مصر ١٩٧٧،

الكتب القانونية

١. آلاء مهدي مطر، المسؤولية الإدارية عن أضرار المنشآت العامة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٨.
٢. بروا فاروق سعيد ،امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء ،رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة اليرموك، ٢٠١٢
أ. حسن بوسقيفة، الوجيز في القانون الجزائري العام، ط ٤ ، الجزائر، دار هومة ٢٠٠٦.
٣. حسن علي الذنون ، المبسوط في المسؤولية المدنية، الضرر ، شركة التأمين للطبع والنشر المساهمة، ١٩٩١.
٤. حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني، ج٢ ، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، د.ت.
٥. د. أحمد محمود أحمد الربيعي، مسؤولية الإدارة دون خطأ وتطبيقاتها المعاصرة الكتاب الأول ، دار الكتب القانونية ٢٠١٥.

٦. د. جورجي شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها، ((قضاء التعويض))، ط ٦، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
٧. د. حسن لطيف كاظم ، جدليات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتشغيل في العراق، ورقة عمل مقدمة إلى منظمة العمل الدولية ، شهر آذار ،٢٠٢٢.
٨. د. سعاد الشرقاوي المسؤولية الإدارية، ط ١ ،دار المعارف ،مصر، ١٩٧٠.
٩. د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية ،ط٣ ،دار المعارف، مصر، ١٩٧٣.
١٠. د. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطات ، ط ١ ، مطبوعة عين شمس ، ١٩٧٦.
١١. د. سليمان مرقص، الوافي في شرح القانون المدني ،م ١، ط٥ ،١٩٨٧.
١٢. د. سمير ذنون ،المسؤولية المدنية عن فعل الآلات الميكانيكية والتأمين الإلزامي عليها، دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ،طرابلس ، لبنان ، ٢٠٠٥.
١٣. د. عاطف النقيب ،النظرية العامة للمسؤولية الناشئة عن فعل الأشياء في مبادرتها القانونية وواجهنها العملية، ط١ ، منشورات عويدا ت، بيروت ، ١٩٨٠.
١٤. د. عباس زبون العبودي ،شرح أحكام القانون المرافعات المدنية، دراسة مقارنة ومعززة بالتطبيقات القضائية، دار السنهوري ط٢٠١٦،١.
١٥. د. عبد الرزاق أحمد السنهوري ،الوسيط في شرح القانون المدني الجديد نظرية الالتزام بوجه عام مصادر الالتزام ،ج ١، دار إحياء التراث، بيروت، دون سنة نشر.
١٦. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨. ٢٦ - د. حمدي أبو النور السيد عويس. ....*
١٧. د. عبد الغني بسيوني عبد الله ،القضاء الإداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ٢٠٠١.
١٨. د. عبد الله حنفي، قضاء التعويض ،مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، القاهرة ، دار النهضة العربية ،٢٠٠٠.
١٩. د. عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها - دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد المزدوج، دار الكتب القانونية ،٢٠١٢ .١
٢٠. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، ١٩٧١.
٢١. د. فايز أحمد عبد الرحمن، فترة التأمين على التزام بالتعويض ، دور المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٦.
٢٢. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري ،بلا مكان نشر، ٢٠٠٩.
٢٣. د. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ((قضاء التعويض)) ، ط ٢، دار النهضة العربية، دون سنة طبع.
٢٤. د. محسن خليل ، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٨٢.
٢٥. د. محسن خليل ،القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية ،١٩٦٨ .
٢٦. د. محمد أنس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية ، دون مكان نشر، ١٩٨٨.
٢٧. د. محمد عبد العال السناري، دعوة التعويض ودعوة الغاء ، - دراسة مقارنة - مطبعة الإسراء، د.ت.
٢٨. د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري ،الكتاب الثالث، القاهرة ، دار النهضة العربية ،٢٠٠٤ .
٢٩. د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق، ط٢ ، دار المرتضى ، ٢٠١٤.
٣٠. د. محمود فؤاد مهنا ، مسؤولية الإدارة في التشريعات العربية، ط ٢، معهد البحوث والدراسات العربية القاهرة ١٩٧٢.
٣١. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة،ط٣ ، ١٩٦٦.
٣٢. د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، ط ١، ١٩٨٤.
٣٣. د. نجيب خلف أحمد- د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، بغداد ، ٢٠١٠.
٣٤. د. وحيد فكرة رافت رقابة التضمين أو مسؤولية الدولة عن أعمالها، نسخة على الآلة الكاتبة القاهرة ١٩٥٢.
٣٥. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري ، ط ١، مكتبة السنهوري ، بغداد، ٢٠١٥
٣٦. سمير ذنون ،الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانون المدني الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ، ٢٠٠٩.
٣٧. صاحب عبيد الفتلاوي، السهل في شرح القانون المدني ،ج٢ ،مصادر الالتزام، مطبعة دار الجمال، عمان، ٢٠١٤.
٣٨. علي خطار شطناوي ،مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، ط ١، دار وائل للنشر،عمان ٢٠٠٨.
٣٩. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأهيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، ١٩٩٤.
٤٠. محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، ١٩٨١،

٤١. محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دراسة مقارنة ، ٢٠٠٦.
٤٢. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ،١٩٦٦.

الرسائل والأطاريح :

١. لمياء شاكر أحمد ياسين، المسؤولية الإدارية عن المرافق الصحية العامة، أطروحة الدكتوراه، مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة الموصل ٢٠٢٢.
٢. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس شورى الدولة ، ميلاد القضاء الإداري العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، المجلد التاسع العدد ١و٢، بغداد ١٩٩٠.
٣. حاتم علي أديب جبر، نظرية الخطأ المرفقي، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٦٨
٤. بن عبد الله عادل ، المسؤولية الإدارية للمرافق الاستشفائية (شرط الفعل المولد للضرر) ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خضير، بسكرة ، الجزائر ،٢٠١١.
٥. عمار طعمة حاتم البيضاني، المسؤولية الإدارية القائمة على أساس المخاطر، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٧.
٦. فوزي أحمد ، المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الاعباء العامة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.

البحوث العلمية

١. د. سحر محمد نجيب- م. لمياء هاشم سالم قبع- نكتل إبراهيم عبد الرحمن، مسؤولية السلطة الإدارية في معالجة الأزمات تجاه المناطق المنكوبة _ محافظة نينوى انموذجاً _ بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق على هامش المؤتمر السنوي العلمي الثامن و الموسوم (الآثار القانونية والمالية المترتبة على اعتبار محافظة نينوى منكوبة)، للفترة ١٨و ١٩ نيسان، الجزء الثاني، ٢٠١٨.
٢. د. عبد الرحمن بن حسن النفيسة ، مسؤولية الإدارة، مجلة الإدارة العامة ، تصدر عن معهد الإدارة العامة ،الرياض، المملكة العربية السعودية ، ع٣٦ ،١٤٠٣ هجرية ،شباط ١٩٨٣ .
٣. د. مراد بن صغير- د. معمر بن طرية، نظرية التضامن الاجتماعي في قانون المسؤولية المدنية بين المدونات والقانونية والتشريعات المعاصرة ،بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ،سنة١٠،ملحق خاص، العدد ١٠، أبحاث المؤتمر السنوي ٨، الجزء ١،نوفمبر،٢٠٢١م
٤. د. مصطفى كمال وصفي، مقالة (مجلس الدولة القاضي العام للمنازعات الإدارية)، مجلة العلوم الإدارية، العدد ١٣،السنة ١٤، ١٩٧٢ .
٥. زياد خالد يوسف المفرجي ،المسؤولية الإدارية عن الأعمال الطبية- دراسة مقارنة- أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧
٦. عبد الإله، ثبجيدي، القيمة الدستورية لمبدأ التضامن الوطني ودور القاضي الإداري في حمايته، بحث منشور في مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، العدد ٢٤، المغرب ٢٠١٥

الدساتير والقوانين :

١. دستور العراق لسنة ١٩٧٠ الملغي
٢. دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨
٣. دستور العراق سنة ٢٠٠٥ النافذ.
٤. دستور مصر لسنة ٢٠١٤.

القوانين :

١. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ أل نافذ.
٢. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
٣. قانون الضمانات العراقي الملغي رقم ٥٤ لسنة ١٩٤٣.
٤. قانون التأمين الإلزامي العراقي رقم ٥٢ لسنة ١٩٨٠.
٥. قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١.
٦. قانون العمل رقم ١٥١ سنة ١٩٧٠ .
٧. قانون العمل رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧.
٨. قانون إصلاح النظام القانوني رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٧.
٩. قانون الرعاية الاجتماعية رقم ١٢٦ سنة ١٩٨٠ العراقي.
١٠. قانون تعويض المتضررين من العمليات العسكرية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩.

١١. قانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠ الخاص بتعويض المتضررين من العمليات العسكرية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية في العراق .