مسؤولية الإدارة عن أخطائها

د. ضياء عباس علي
جامعة كركوك/كلية القانون والعلوم السياسية

MANAGEMENT RESPONSIBILITY FOR ITS OWN MISTAKES

Dr. Dheyaa Abbas Ali
Kirkuk University\ College of Law and Political Science

المقدمة

لم تكن الدولة مسؤولة عن أعمالها الضارة في مواجهة مواطنيها، حيث كان مبدأ عدم مسؤولية الدولة هو السائد، وظل هذا المبدأ ساريا حتى قيام الثورة الفرنسية في نهاية القرن الثامن عشر وإعلان مبدأ سيادة الأمة، حيث كان يسود الاعتقاد بمنافاة مسؤولية الدولة لما تتمتع به من سيادة، وكنتيجة للتطورات التي مرت بها الدولة من دولة حارسة تكتفي بحماية إقليمها ضد الاعتداءات الخارجية، وتوفير الأمن في الداخل، وتحقيق العدل بين المواطنين إلى دولة متدخلة، تمارس العديد من الأنشطة التي كانت متروكة للأفراد أو القطاع الخاص في المجالات الاقتصادية والتعليمية والاجتماعية، وغيرها من المجالات التي تدخلت فيها الدولة المعاصرة، مما تطلب وضع حد لبعض الممارسات التي تقوم بها أجهزة الدولة المختلفة والأشخاص العاملين فيها وذلك بتقرير مسؤولية الإدارة عن الأفعال غير المشروعة التي تنسب إليها والتي تسبب ضرر للآخرين، وأصبح من المستقر عليه الآن أن الإدارة مسؤولة عما يصيب الأفراد من أضرار بالنسبة لغالبية أعمالها غير التعاقدية، ويترتب على هذه المسؤولية إلغاء القرار الإداري أو الحكم بتعويض الشخص المضرور عن الأضرار التي تلحق به.

أولاً: أهمية البحث

على الرغم من أن موضوع المسؤولية الإدارية بشكل عام هو من المواضيع الكلاسيكية في القانون الإداري، إلا أن أسس المسؤولية الإدارية ونظرياتها في تطور مستمر ومضطرد نظراً للدور الذي يقوم به الاجتهاد القضائي الإداري في إنشاء مبادئها، ونظراً للدور الكبير الذي يلعبه في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، وفي ظل التطورات التي تعرفها المجتمعات في كافة الجوانب أصبح نظام المسؤولية الإدارية يحتاج إلى تطوير لمواكبة هذه التطورات والتحولات.

ثانيا: إشكالية البحث

يحاول هذا البحث بيان متى وكيف تتحمل الإدارة المسؤولية عن الأخطاء التي تنسب اليها، وهل أن جميع ما يصدر عن الإدارة وعن الأشخاص الذين يمثلونها أو الذين يعملون تحت اشرافها من أعمال وتصرفات صالحة لأن تكون محلاً للمسؤولية.

ثانياً: منهجية البحث

اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج التحليلي وذلك من خلال جمع المادة العملية ثم ترتيب وتنظيم هذه المعلومات والتي تتضمن في مجملها الآراء والنظريات القانونية ثم النصوص القانونية والأحكام والاجتهادات القضائية وبعد جمع المعلومات تأتي عملية تحليل واستقراء النصوص القانونية والآراء والنظريات الفقهية والأحكام والاجتهادات القضائية من أجل استخلاص النتائج.

ثالثاً: هيكلية البحث

سنقوم بتقسيم البحث إلى مبحثين وكما يأتي

المبحث الاول: مفهوم مسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ

المطلب الأول: تعريف المسؤولية الإدارية
المطلب الثاني: الأخطاء التي تنسب إلى الإدارة
المبحث الثاني: مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية والمرفقية
المطلب الأول: أركان مسؤولية الإدارة المترتبة على الخطأ
المطلب الثاني: مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في العراق

المبحث الاول

مفهوم مسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ

كانت قاعدة عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها هي السائدة في معظم دول المعمورة، وذلك استنادا إلى أن مساءلة الدولة ومقاضاتها وإلزامها بالتعويض أمر يتنافى مع سيادتها، ولم يبدأ التحول عن هذا الاتجاه إلا في نهاية القرن التاسع عشر حينما ازدادت الأضرار التي تحصل للأفراد نتيجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وإذ ذاك فقط وقع التسليم بمسؤولية الدولة لكن فقط عن أعمال الإدارة دون أعمال السيادة وأعمال السلطتين التشريعية والقضائية ولتسليط الضوء اكثر سوف نقوم بتقسيم هذا البحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الاول بيان تعريف المسؤولية الإدارية أما المطلب الثاني فسنخصصه لبيان الأخطاء التي تنسب إلى الإدارة.

المطلب الأول: تعريف المسؤولية الإدارية

ان كلمة مسؤولية يقصد بها لغة قيام شخص ما بأفعال وتصرفات يكون مسؤولا عن نتائجها، أما المسؤولية الإدارية فتترتب عندما ينتج ضررا ما من جراء أعمال الإدارة العامة المختلفة، الأعمال القانونية والأعمال المادية، والتي تهدف في مجملها إلى تحقيق المصلحة العامة، فالأعمال القانونية هي تلك الأعمال التي تتجه فيها إرادة الإدارة العامة إحداث آثار قانونية معينة كإنشاء مراكز قانونية جديدة

أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، ومثالها القرارات والعقود، أما الأعمال المادية فهي تلك الأعمال التي لا تقصد منها الإدارة احداث آثار قانونية معينة أو تغيير في المراكز القانونية كتبليط لطرق وهدم منزل آيل للسقوط (علاوي، د.ت، ص ١٤٧).

هناك تعاريف متعددة للمسؤولية الإدارية فقد عُرفت بأنها "مسؤولية قانونية تنعقد في النظام القانوني الإداري وتتعلق بمسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها الضارة" (الزهراني، ٢٠١٧، ص ٥١)، كما عرفت بأنها "الالتزام النهائي من جانب الدولة بتعويض الضرر الناجم عن خطأ أحد الأشخاص المعنوية العامة عن نشاطها الإداري المشروع متى ما كان هناك ارتباط بين هذا الضرر وذلك النشاط بعلاقة سببية قائمة" (مراد، ٢٠١٧، ص ١٦)، والملاحظ على هذا التعريف أنه وسع من مفهوم المسؤولية الإدارية لتشمل حتى نشاط الإدارة المشروع متى ما ترتب عليه ضرر، كما تعرف المسؤولية الإدارية بأنها "الالتزام النهائي بتعويض كافة الاضرار الناتجة عن عمل الإدارة أو تلك التي تقرر الدولة بأنها مسؤولة عنها"(النداوي، حافظ، د.ت، ص ٨) .

ويعد قرار بلانكو الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية نقطة التحول من مرحلة عدم مسؤولية الإدارة إلى مرحلة تقرير مسؤوليتها صراحة، وقد اعتبر لمدة طويلة كقرار مبدئي والحجر الأساس للقانون الإداري برمته، كونه وضع القواعد الأساسية وبين خصائص المسؤولية الإدارية، لكن اليوم كثير من الكتاب يجدون أنه قديم وليس بالأهمية التي أعطيت له، وملخص القضية انه دفع مدير مقاطعة بوردو بعدم اختصاص المحاكم العادية للنظر في القضية والفصل فيها واكد أن وكيل الدولة هو صاحب الاختصاص، وهو ما أدى إلى عرض النزاع على محكمة التنازع الفرنسية التي أصدرت قرارها في الموضوع إن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن

أن تحكمها المبادئ التي يقررها القانون المدني للعلاقات ما بين الأفراد وهذه المسؤولية ليست بالعامة كما اكدت استقلال القاضي الإداري والقانون الإداري تجاه القانون الخاص(علاوي، د.ت، ص ٢٤).

وتأسيساً على ما تقدم يمكن تعريف المسؤولية الإدارية بأنها نظام قانوني بموجبه تلتزم الإدارة بتعويض الاضرار التي تنشأ عن الاعمال المنسوبة اليها متى ما كانت هناك علاقة سببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي سببه.

المطلب الثاني: الأخطاء التي تنسب إلى الإدارة

لا يخفى على أحد أن قيام المسؤولية بصفة عامة عن الفعل الضار يقتضي وبطبيعة الحال وجود إخلال بالتزام من الالتزامات سواء كان هذا الالتزام مصدره عملاً غير مشروع (مسؤولية تقصيرية) أو مصدره العقد (مسؤولية عقدية)، وتجد هذه المسؤولية الاخيرة أساسها في العقد نفسه وفي نظرية العقد الإداري وهي خارجة عن موضوع بحثنا، وهناك نوعين أساسيين من الأخطاء التي تنسب إلى الإدارة والتي تقرر على اساسها مسؤولية الإدارة وهما الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وسنحاول بيانهما من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول بيان الخطأ الشخصي، أما الفرع الثاني فسندرس فيه الخطأ المرفقي.

الفرع الأول: الخطأ الشخصي

ان الخطأ الشخصي يرمز إلى الخطأ الذي ينسب إلى الموظف نفسه ويرتب مسؤوليته، وبالتالي يتحمل أداء التعويض عنه من ماله الخاص والخطأ الشخصي هو الذي يسأل عنه الموظف شخصيا من أمواله الخاصة أمام القاضي المدني على اعتبار ان الخطأ الذي ارتكبه لم يكن بمناسبة قيامه بمهام وظيفته، فعندما تقوم الإدارة كشخص معنوي عام لا تستطيع القيام بممارسة اعمالها بنفسها الا عن

طريق أشخاص طبيعيين لديها فإنها لا تكون مسؤولة عن كل ما يصدر عنهم من أخطاء لا دخل للإدارة فيها.

ولما كان الخطأ الشخصي ينسب إلى الموظف فيفترض ان يكون الاصل هو نسبته اليه حصراً ولا تتجاوز إلى الإدارة أو المرفق العام وهو ما يعبر عنه بالخطأ الشخصي الذي ينتج عنه الضرر وتقع مسؤولية على الموظف ذاته ولذا يتحمل هو عبء التعويض عن ماله الخاص، ويخضع احكامه للقانون الخاص ويكون القضاء العادي هو المختص في نظر المنازعات الناشئة عنه، فالخطأ الشخصي في القضاء الإداري هو الخطأ الصادر عن الموظف العام والذي ينسب اليه لا إلى المرفق العام و لكي يتم مساءلة الموظف عن الخطأ الشخصي لابد أن يكون هذا الخطأ جسيماً أما الخطأ البسيط فجرى العرف على عدم مؤاخذة الموظف عليه (الحسيني، ٢٠٢٠، ص ١٤٩).

وعلى هذا الاساس فإن الأخطاء الشخصية التي تصدر عن الأشخاص الممثلين للإدارة أو الذين يعملون تحت إدارتها واشرافها، لا تتحمل الإدارة وزرها ما دام قد صدر هذا الفعل غير المشروع عن شخص الموظف ولا علاقة لهذا الفعل بالوظيفة العامة أو بالقواعد والمبادئ التي تحكم المرافق العامة وهذا هو المعقول حتى لا يتمادى الموظف في تصرفاته على حساب الإدارة ويتحمل بنفسه وزر ما يصدر عنه من أعمال غير مشروعة.

الفرع الثاني: الخطأ المرفقي

يقصد بالخطأ المرفقي الخطأ الذي ينسب إلى الإدارة باعتبارها مرفق عام وتقع المسؤولية فيه على عاتقها وتتمثل بالإهمال والتقصير من قبل الإدارة في تسيير المرفق العام وفيه اعتداء على المبادئ الاساسية التي تحكم المرافق العامة كانتظام سير المرافق العامة باطراد وثبات أو عدم المساواة في الانتفاع منها أو مخالفة الإدارة لالتزاماتها(عبد الطيف، ٢٠٠٤، ص ١٢٧)، كما عُرف الخطأ

المرفقي بأنه الخطأ الناشئ عن عمل لا يمكن فصله عن عمل الإدارة العامة وهو الخطأ الذي يرتكبه الموظف والذي يقصد من الفعل الصادر عنه تحقيق غرض إداري(الحسيني، ٢٠١٧، ص ١٧٨).

ان بيان الأخطاء التي تُسأل عنها الإدارة ترتبط بمضمون نشاط الإدارة الذي يتولى القانون تحديده، وبالتالي فإن القضاء يرجع إلى النصوص القانونية المعينة لتحديد ما اذا ارتكبت الإدارة مخالفة لالتزاماتها وتتمثل أخطاء الإدارة في الغالب في سوء اداء المرفق للخدمة وعدم ادئه للخدمة أو حتى التأخر والبطء في تقديم الخدمة مما يثير مسؤولية الإدارة عن تعويض المضرور (رسلان، ١٩٩٩، ٧٠٨).

ومعنى هذا أن معرفة الجهة المسئولة عن الخطأ الذي يشوب عمل الإدارة يستوجب بالضرورة التمييز بين الخطأ الشخصي وبين الخطأ المرفقي وهو الخطأ الذي ينسب للمرفق ولو أن الذي صدر عنه ماديا هو موظف أو عدة موظفين(الصروخ، ١٩٩٢، ص ٤٥٤)، كما أن المسؤولية فيه تعود مباشرة إلى الشخص العمومي الذي يتبعه الموظف، دون الموظف الذي صدر عنه ذلك الخطأ المرفقي والذي تنمحي شخصيته وبالتالي تنعدم مسؤوليته.

ينتج عن هذا أن مفهوم الخطأ المرفقي ذو طبيعة نسبية، فنفس الفعل يمكن حسب الظروف أن يعتبر خطأ أو لا يعتبر، كما أن هذا المفهوم يتسم بطابع الاستقلالية فهو لا يرتبط بالضرورة بمختلف الخصائص القانونية التي تحدد الفعل فيكون إذن مستقلا عن الطبيعة المادية أو القانونية للفعل الضار، حيث يمكن للأعمال المادية أو القرارات الفردية أو التنظيمية أن تشكل أيضا أخطاء مرفقية.

وقد يكون الخطأ بسيطاً وتكون المسؤولية عنها بسيطاً ايضاً لكن احياناً نجد ان الخطأ يكون جسيم ويبدو والذي عرفه الفقيه أندري هنري بأنه "إهمال جسيم في أداء الواجب ... تبلغ فيه المخالفة من الجسامة مبلغ الغش ولا ينقصه لاعتباره غشا

إلا اقترانه بسوء نية والمثل عليه الجهل الفاضح بالمبادئ الأساسية للقانون أو الجهل الفاضح بالوقائع الثابتة في ملف الدعوى"(حومد، د.ت، ص ٢٣)

ويقصد بالغش والتدليس هنا حسب الفقه "الانحراف عن العدالة بقصد وسوء نية لاعتبارات خاصة تتنافى مع النزاهة، كالرغبة في إيثار بعض الخصوم والانتقام منهم أو تحقيق مصلحة شخصية للقاضي، أو غير ذلك من الاعتبارات الخاصة"(حومد، د.ت، ص ٢٣).

فمتى ما ثبت أن الخطأ يندرج تحت عنوان الخطأ المرفقي جاز للمضرور الرجوع إلى القضاء للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر جراء خطأ الإدارة ويقع على عاتق المضرور اثبات ذلك وإلا ردت دعواه من قبل القضاء.

المبحث الثاني

مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية والمرفقية

تُسأل الإدارة عن أعمالها اذا ما تسببت بأضرار للافراد فيكون لهم طلب التعويض عن هذه الاضرار، لان الإدارة قد اخلت بالتزامها القانوني بعدم الاضرار بالأخرين، وان الأساس المنطقي لمسؤولية الإدارة عن اخطائها التي تسبب ضرراً للافراد هو مبدا المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، لان نشاط الإدارة يُمارس لمصلحة الجماعة، فاذا ترتب على هذا النشاط خطأ نتج عنه ضرر خاص لبعض الافراد وجب تعويضهم ازاءه حتى لا يتحملوا وحدهم أعباء هذا الضرر الذي يفترض ان تتحمله الجماعة باسرها.

وتتحقق مسؤولية الإدارة المترتبة على الخطأ بتوافر ثلاثة اركان هي الخطأ الواقع من الإدارة، والضرر الذي يلحق بصاحب الشأن، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وللإحاطة بالموضوع من جوانبه المختلفة سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث

إلى مطلبين سنتناول في المطلب الاول أركان مسؤولية الإدارة المترتبة على الخطأ وسندرس في المطلب الثاني مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في العراق.

المطلب الأول: أركان مسؤولية الإدارة المترتبة على الخطأ

ان مسؤولية الإدارة تقام إما على أساس فكرة الخطأ أو على أساس فكرة الضرر، الا ان قيام المسؤولية على أساس احدى الفكرتين قد تطور نتيجة للتطورات الحاصلة في جميع الميادين الاجتماعية و الاقتصادية والسياسية، ورافق ذلك تطور في القواعد التي تنظم هذه المسؤولية و التي هي عبارة عن قواعد تحكم المسؤولية الخاصة واخرى تحكم المسؤولية العامة معنى ذلك ان أساس المسؤولية قد تطور مع تطور القواعد التي تحكمها وتنظمها(محمد، ١٩٩٩، ص ٣٤)، ولتسليط الضوء أكثر سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع سنتناول في الفرع الأول ركن الخطأ، وفي الفرع الثاني ركن الضرر، أما الفرع الثالث فسنخصصه لدراسة علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

الفرع الأول: ركن الخطأ

الخطأ هو مخالفة لأحكام القانون تتمثل في عمل مادي أو في تصرف قانوني، تأخذ صورة عمل إيجابي، أو تصرف سلبي ينشا عن الامتناع عن عمل يوجبه القانون، ولما كان القائمون بالعمل أو التصرف أشخاصاً طبيعيين فان الخطأ سوف يتولد عن طريق هؤلاء الأشخاص، ولكن الأشخاص هم في الوقت نفسه موظفين لم يرتكبوا العمل أو التصرف الخاطئ الا بمناسبة ممارستهم لوظائفهم، فان الخطا الناتج اما ان يكون خطأً شخصياً يسال عنه مرتكبه، واما ان يكون خطأً مرفقياً تسأل عنه الإدارة، وقد بذلت جهود فقهية كبيرة في سبيل التمييز بين نوعي الخطأ، وذلك لما لهذا التمييز من أهمية بشان تقرير القواعد التي تحكم مسؤولية

الإدارة تجاهها، فالخطأ الشخصي يخضع لقواعد القانون الخاص (المدني) فضلا عن ما يمكن ان يستتبع ذلك من نصوص جزائية، في حين ان الخطا المرفقي تطبق بشأنه قواعد القانون الإداري أي احكام المسؤولية الإدارية، وقد تعددت المعايير التي أوردها الفقه والقضاء للتمييز بين الخطا الشخصي والخطأ المرفقي.

١-معيار جسامة الخطأ .

يعد الفقيه (جيز – jeze) من أهم المؤيدين لهذا المعيار وبحسب هذا المعيار فإن الخطأ الشخصي هو الخطأ الجسيم الذي يأتي به الموظف سواء في تقدير الوقائع أو في تفسير القانون ومثال على ذلك خطأ الطبيب الذي يؤدي إلى وفاة المريض والإهمال في حماية شخص مهدد بالاغتيال(الحلو، ١٩٨٥، ٤٧٨).

٢-معيار النزوات الشخصية.

وهذا المعيار يعد من اقدم المعايير الفقهية ومن المنادين به الفقيه (لافرير – laferriere) ومؤداه يكون الخطأ شخصياً عندما يكون متطبعاً بطابع شخصي عن الانسان بنزواته وعدم تبصره ويكون مرفقياً اذا كان غير مطبوع بطابع شخصي وينبعث من موظف معرض للخطأ والصواب(الطماوي، ١٩٦٨، ١١٩).

٣-معيار الغاية.

ذهب الفقيه (ديكي – duguit) إلى ان الفرق بين نوعي الخطأ يرتبط بالغاية من العمل أو التصرف، فاذا ما تم تحقيقاً لأغراض خاصة ومنفصلة عن واجبات الوظيفة فان هذا الخطأ يكون شخصياً، اما اذا تم لتحقيق احد الأهداف التي تسعى الإدارة إليها فإن هذا الخطأ يكون مرفقياً(الشرقاوي سعاد، ١٩٧٣، ص ٧٩)

ولم يأخذ القضاء الفرنسي بأي من المعايير السابقة لوحده وانما استعان بها جميعاً، فكان مجلس الدولة الفرنسي يعد الخطأ شخصيا اذا انقطع صلته بالمرفق، أو اذا كان الخطأ عمدياً واستهدف به الموظف غير المصلحة العامة، واذا بلغ

الخطا درجة خاصة من الجسامة حتى لو استهدف منه الموظف المصلحة العامة، وفي مصر لم يأخذ القضاء العادي خلافا للقضاء الإداري بنظرية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وكان توجه هذا القضاء منطقياً لان كلا من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة والوطنية كانت تنص صراحة على اختصاصها بنظر قضايا مسؤولية الإدارة عن اعمالها الضارة، وهذه المحاكم كانت بطبيعة الحال تطبق قواعد القانون المدني في المسؤولية(الحلو، ١٩٨٥، ص ٤٩٣) في حين ساير مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي في الاخذ بنظرية الخطأ المرفقي (المحكمة الإدارية العليا في مصر،١٩٥٩)

وبرأينا فإن الفقه القانوني العراقي والذي تأثر به المشرع قد أجاد في موضوع خطأ الإدارة عندما اعتبر اغلب الأخطاء محسوبة على الموظف وعليه أن يتحمل تبعاته لكي يقيد بذلك يده في استغلال المرفق العام لتحقيق أغراض غير مشروعة أو استغلال الوظيفة للإساءة إلى الأفراد.

الفرع الثاني: ركن الضرر

لا يرتب خطأ الإدارة حقاً في التعويض لاحد مالم ينشأ عن هذا الخطأ ضرر، ويعد الضرر الركن الاساس لمسؤولية الإدارة فإذا تحقق الضرر وجدت المسؤولية وإذا انتفى الضرر انتفت المسؤولية، والضرر قد يكون مادياً وهو الضرر الذي يصيب الشخص في ماله، أو ضرراً معنوياً أو ادبياً وهو الذي يصيب الشخص في ذاته سواء كان ماديا كجرح جسمه أو تشويهه ام كان معنويا ينصب على كرامته أو احاسيسه، ويقصد بالضرر "الاذى الذي يصيب ال المضرور أو نفسه، أي المساس بمصلحة المضرور سواء كانت المصلحة مادية أم معنوية"(الشرقاوي جميل، د.ت، ٥٢٢)، ويشترط في الضرر الذي يستتبع مسؤولية الإدارة ان تتحقق فيه عدة شروط:

١- ان يكون الضرر محققاً. بمعنى ان يكون مؤكدا، فالتعويض يجب ان يقدر على أساس الضرر الواقع المحقق فعلا، وليس الضرر المحتمل أو المفترض (عبدالرزاق، كويز، ٢٠١٥، ص ١١٩).

٢- ان يكون الضرر خاصاً. ومعنى ذلك ان يصيب فرداً معيناً أو افراداً معينين على وجه الخصوص، اما الضرر العام الذي يصيب عدد غير محدود من الافراد فانه لا يوجب التعويض لأنه يعد من قبيل الأعباء العامة الواجب على الافراد تحملها.

٣- ان يقع الضرر على حق مشروع. أي ان يقوم التعويض على حق اثر فيه العمل أو التصرف فالحق بصاحبه ضرراً سواء كان هذا الضرر مادياً ام أدبياً، كما يجب مشروعية الحق الذي وقع عليه الضرر، فلا يجوز التعويض عن المصالح غير المشروعة.

٤- ان يكون الضرر قابلاً للتقويم بالنقد. ان الضرر المادي يسهل تقديره نقداً ولكن الاضرار المعنوية أو الأدبية يصعب تقديرها لذلك فقد تردد القضاء الإداري اول الامر في التعويض عنها ثم اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى الاقتداء بالقضاء العادي بشأنها فامر بالتعويض عنها ويترك أمر تقديرها للقضاء.

إذن فمجرد صدور الفعل غير المشروع المنسوب إلى الإدارة أو حتى المشروع في بعض الأحيان لا تكفي لتحميله المسؤولية القانونية والزامها بالتعويض إلا إذا نشأ عنه ضرر أصاب صاحب المصلحة المضرورة في ماله أو في نفسه وهذا يتلاءم مع فكرة تحقيق العدالة.

الفرع الثالث: علاقة السببية بين الخطا والضرر

يجب ان توجد رابطة أو علاقة سببية بين خطا الإدارة والضرر الذي لحق بالمضرور فيكون الضرر مترتبا على الخطا أي ان يكون الضرر مباشرا بان يكون

هو المصدر للضرر، ويعد علاقة السببية من أهم أركان المسؤولية وحلقة الوصل بين الخطأ والضرر، ولما كانت الصحة مفترضة في الاعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة فعلى من يدعي خلاف ذلك بالتضرر من خطأ الإدارة جراء قيامها بعمل غير مشروع اثبات ذلك واثبات ان الضرر الذي اصابه كان جراء خطأ الإدارة وإلا فلا يمكن للقضاء الحكم لصالحه ورد دعواه(خليفة، ٢٠٠٧، ٢١٧).

والملاحظ أن اثبات العلاقة السببية ليس بالأمر العسير عندما يكون هناك تصرف غير مشروع يصدر عن الإدارة ويؤدي إلى الحاق ضرر بالمضرور، لكن في بعض الاحيان قد يتشارك مع فعل الإدارة فعل أخر سواء من إدارة اخرى أو من الغير وبالتالي يصعب التمييز في هذه الحالة عن السبب الحقيقي أو الخطأ الذي ادى إلى حدوث الضرر، لذلك وضع الفقه القانوني عدة معايير لتحقق العلاقة السببية كنظرية تعادل الاسباب والذي يعتد بالخطأ الذي له دخل في احداث النتيجة وإن لم يكن السبب الكافي في حدوثها، ونظرية السبب القريب الذي يعتبر الفعل القريب زمنياً هو السبب في حدوث الضرر في حال اجتماع اكثر من سبب، وهناك نظرية اخرى تسمى بنظرية السبب المنتج والذي يعتمد على السبب الذي يكون لوحده وبمعزل عن الاسباب الاخرى كافياً لإحداث النتيجة، اخيراً هناك نظرية اخرى وهي نظرية السبب الكافي أو الملائم والذي ينظر إلى السبب الكافي والمألوف فلو اجتمعت عدة اسباب في حدوث النتيجة فإن هذه النظرية تعتد بالسبب المألوف والمنتج دون السبب العارض وغير المألوف(الحسيني،٢٠١٧، ص ١٦٢).

فمسؤولية الإدارة تنتفي اذا انعدمت علاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر بأن يكون الضرر ناتجاً عن سبب اجنبي كالقوة القاهرة أو خطا الغير أو خطا المضرور نفسه، ومع ذلك لا تنتفي مسؤولية الإدارة كليا اذا كانت قد أسهمت بخطئها في احداث الضرر، وفي هذه الحالة تلتزم الإدارة بقدر من التعويض يتناسب مع دور خطئها في احداث الضرر، اما اذا كانت القوة القاهرة أو خطأ

الغير أو خطأ المضرور نفسه هو وحده المتسبب في وقوع الضرر، فحينئذ تنتفي مسؤولية الإدارة.

المطلب الثاني: مسؤولية الإدارة على أساس الخطا في العراق

فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن الخطأ في العراق فقد نظمت قواعد القانون المدني احكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطا تحت عنوان (المسؤولية عن عمل الغير) فقد نصت المادة (١/٢١٩) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ على ان "الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يستعمل احدى المؤسسات الصناعية أو التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم، اذا كان الضرر ناشئا عن تعد وقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم"، فقد عمد المشرع إلى تقرير المسؤولية على أساس الخطأ بشكل مجرد وحق المضرور في اللجوء إلى القضاء للحصول على التعويض دون الخوض في بيان طبيعة الخطأ أو التعمق في تمييزه وتجد نظرية المسؤولية عن الأخطاء اساساً لها في التشريع العراقي وكذلك في تطبيقات القضاء الإداري العراقي، وسنحاول بيان ذلك من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين سنتناول في الفرع الأول مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في التشريع العراقي، أما الفرع الثاني فسندرس فيه مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لدى القضاء الإداري العراقي.

الفرع الأول: مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في التشريع العراقي

عند الرجوع إلى البحث عن بدايات المسؤولية الإدارية في العراق نلاحظ ان جذوره ترجع إلى العام ١٩٤٣ عندما أقر قانون الضمانات رقم (٥٤) لسنة ١٩٤٣ مبدأ المسؤولية عن فعل الغير وذلك عندما نص في المادة (٥) منه على مسؤولية الشخص عن الاضرار التي يتسبب بها من يعمل تحت ادارته في خدمة عامة أو مهمة عمرانية أو تجارية أو صناعية.

ونفهم مما تقدم ان احكام القانون المدني العراقي قد عرفت الخطأ الشخصي واخضعت المسؤولية عنه إلى قواعد مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعه التي تقوم بناءً على ما يملكه تجاه تابعيه من حق الرقابة والاشراف والتوجيه وحق اصدار الأوامر اليهم، ومما تقدم نستطيع القول ان هناك نوعين من الخطا يستطيع المتضرر اثارتهما معا أو كلاً على انفراد وهما الخطا الشخصي للموظف الذي يتمثل في عدم اتخاذه الحيطة والحذر والانتباه أو عدم بذل عناية الرجل المعتاد، والخطأ المرفقي أو المصلحي من جانب الإدارة والمتمثل في التقصير في الاشراف على المرؤوسين والإهمال في متابعتهم.

وجدير بالذكر أن التشريع العراقي جاء خالياً من اية اشارة إلى فكرة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ، فالقانون المدني العراقي جعل الموظف مسؤولاً عن جميع اخطائه التي يرتكبها اثناء اداء وظيفته إذ نصت المادة (٢٣١) منه على "كل من كان تحت تصرفه آلات ميكانيكية أو اشياء اخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضرر مالم يثبت انه اتحذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر" كما اجاز للإدارة الرجوع على الموظف مرتكب الخطأ بكل التعويض الذي دفعته للمضرور(مصطفى، ١٩٥٠، ص ١٧٤) و (شريف، ٢٠٢٠، ص ١٧٧).

ويبدو ان المشرع العراقي قد استهدف تحقيق المصلحة العامة عندما اخضع الموظف للمسؤولية لأن أغلب الافعال غير المشروعة تُرتكب إما بخطأ الموظف في تقدير الامور أو اهماله أو أنه قصد تحقيق مصلحة شخصية أو مخالفته للقواعد القانونية وما شاكل ذلك، فالقوانين والتعليمات بطبيعة الحال لا تتضمن مخالفات أو انتهاكات للحقوق، وأن تطبيقها بالشكل الصحيح لا تُرتب المسائلة القانونية، كما ان الالتزام بأخلاقيات الوظيفة لا تسبب الوقوع في الأخطاء الجسيمة، اذاً فمن يخالف ما ذكرناه حري به أن يتحمل تبعات أفعاله.

الفرع الثاني: مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لدى القضاء الإداري العراقي

إن القضاء الإداري العراقي كما هو عليه الحال في التشريع العراقي لم يميز بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي على خلاف ما هو عليه الحال في القضائين الفرنسي والمصري، ويمكن الاستناد في ذلك إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الذي خلا من التمييز بين نوعي الخطأ، إلا ان ذلك لم يمنع القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الإدارة عن ما يصدر عنها من خطأ يترتب عليه ضرر ويكون هناك علاقة سببية بينهما، وتقرير حق المضرور للمطالبة بالتعويض عن الأخطاء التي ترتكبها الإدارة عند قيامها بالأعمال القانونية المتمثلة بإصدار القرارات الإدارية عند حدوث اية مخالفات فيها أو عند انحرافها بالسلطة، أو حصول عيب في الاختصاص، كما تكون الإدارة مسؤولة ايضاً عن اعمالها المادية في حالات الإهمال والتقصير والتأخر في تقديم الخدمة وغيرها من الحالات التي تدخل ضمن اطار خطأ الإدارة.

وبالعودة إلى القوانين التي تنظم القضاء الإداري في العراق نلاحظ أن قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ والذي انشئت بموجبه محكمة القضاء الإداري وكذلك قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، لم تسمح لمحكمة القضاء الإداري النظر بطلبات التعويض عن الاضرار الناتجة عن اعمال الإدارة وتصرفاتها على وجه الاستقلال، اذ اشترطت ان تبت المحكمة في الطعن المقدم اليها، ولها ان تقرر رد الطعن أو الغاء أو تعديل الامر أو القرار المطعون به مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي، فالقانون ينص على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة دون تفرقة بين تلك الموجهة إلى الإدارة وتلك الموجهة إلى الأشخاص الموظفين.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراسة موضوع مسؤولية الإدارة عن أخطائها فقد توصلنا إلى جملة من النتائج ولنا بخصوصه بعض التوصيات نوردها فيما يلي:

اولاً: النتائج

١. صعوبة وضع تعريف جامع ومانع لمصطلح الخطأ فهي فكرة قائمة على عدة معايير تتأثر بالبواعث والدوافع المادية والنفسية، كما ان ترتيب الآثار على أساس الخطأ يختلف باختلاف التصرف نفسه في ظروف مختلفة، لذلك برز موضوع تقسيم الخطأ إلى مرفقي وشخصي رغم اتصال الفعل بالإدارة باعتبارها مرفق عام في الغالب.

٢. إن أغلب الأحكام القضائية التي تتناول موضوع خطأ الإدارة سواء في فرنسا أو مصر أو العراق تأخذ بفكرة الخطأ الجسيم معياراً للتفريق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، على الرغم من صعوبة تمييز الخطأ الجسيم عن الخطأ البسيط أو وضع معيار يمكن اعتماده لهذا الغرض .

٣. اكتفى المشرع العراقي بوضع نص عام يحكم مسؤولية الموظف عن خطئه الشخصي وترك التفصيلات للقضاء بحيث أن القاضي المعروض أمامه النزاع له سلطة تقديرية في تقييم الخطأ والقياس بين مختلف الافعال التي ساهمت في احداث الضرر تمهيداً للحكم بالتعويض ان كان له مقتضى واعتبر محكمة القضاء الإداري هي الجهة المختصة بالنظر في الطعون المقدم اليها والمتعلقة بالأضرار الناتجة عن اعمال الإدارة وتصرفاتها ، ولها ان تقرر رد الطعن أو الغاء أو تعديل الامر أو القرار المطعون به مع الحكم بالتعويض ان كان له مقتضى بناء على طلب المدعي.

ثانياً: التوصيات

١. نقترح اعادة النظر بالقواعد المتعلقة بفكرة الخطأ من خلال تضمين التشريعات الإدارية نصوص تضمن حماية الحقوق والحريات وتكون أقرب إلى تحقيق العدالة، كالأخذ بفكرة التمييز بين الخطأ العمدي والخطأ غير العمدي وتقرير المسؤولية على هذا الاساس كما ان القضاء مدعو إلى الاخذ بذلك عند النظر في مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ.

٢. ضرورة تطوير المبادئ العامة المتعلقة بمسؤولية الإدارة عن اعمالها وتصرفاتها واعمال وتصرفات موظفيها من خلال دراسة الجوانب التي لم يتم تناولها من قبل الفقهاء وتطوير احكام المسؤولية الإدارية ووضع قواعد خاصة بها تميزها عن القواعد المدنية.

٣. نوصي المشرع إلى أخذ دوره في وضع القواعد الخاصة بالمسؤولية الشخصية عن الأخطاء لأهمية الموضوع، وعدم الاكتفاء كما ورد في التشريعات المنظمة للوظيفة العامة بوضع نص عام يحكم مسؤولية الموظف عن خطئه الشخصي وترك التفصيلات للقضاء.

٤. ندعو المشرع إلى وضع معايير يتم اعتمادها في تقدير الأخطاء المنسوبة إلى الإدارة في الجوانب المادية والقانونية والذي من شأنه أن يسهل للقضاء الوقوف على نوع الخطأ ومدى الضرر واسناد المسؤولية على هذا الاعتبار.

المصادر

أولاً: الكتب

١. مراد، د.ابراهيم فوزي،٢٠١٧، المسؤولية الإدارية في المجال الطبي في النظام المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.

٢. النداوي ، د.آدم وهيب ، وحافظ د.هشام ، د.ت، تاريخ القانون، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة.

٣. رسلان، د. انور احمد ،١٩٩٩، الوسيط في القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة.

٤. الشرقاوي، د. جميل ، د.ت، النظرية العامة للالتزام، الكتاب الأول، مصادر الالتزام، لا.نا.

٥. الشرقاوي، د. سعاد، ١٩٧٣، المسؤولية الإدارية، القاهرة، لا.نا.

٦. الطماوي، د. سليمان الطماوي ،١٩٦٨، القضاء الإداري (الكتاب الثاني – قضاء التعويض)، دار الفكر العربي، القاهرة.

٧. خليفة ، د. عبد العزيز عبد المنعم ،٢٠٠٧، المسؤولية الإدارية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.

٨. محمد، عبدالملك يونس ،١٩٩٩، أساس مسؤولية الإدارة و قواعدها ، ط١ ، لا.نا.

٩. الحلو، د. ماجد راغب ،١٩٨٥، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

١٠. علاوي، د. ماهر صالح ، د.ت، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد.

١١. الزهراني، مها عبد الرحيم ،٢٠١٧، مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الاحكام القضائية في النظام السعودي، ط ١، دار الكتاب الجامعي.

١٢. الحسيني، د. محمد طه حسين ،٢٠١٧، مبادئ واحكام القانون الإداري، ط ١، مكتبه زين الحقوقية والادبية، بيروت.

١٣. عبد الطيف، د. محمد محمد عبداللطيف،٢٠٠٤ ، قانون القضاء الإداري – مسؤولية السلطة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة.

١٤. الصروخ، مليكة الصروخ،١٩٩٢، القانون الإداري– دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، البيضاء.

ثانياً: المجلات والدوريات.

١. عبد الرزاق، أحمد عبد الرزاق. كويز، اياد داود،٢٠١٥، الاضرار التي تسببها الإدارة والتعويض عنها في العراق، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مجلد (١٧) ، ص ١١٩.

٢. مصطفى، حامد مصطفى،١٩٥٠ ، القضاء الإداري و نشوء مجلس الدولة ، بحث منشور في مجلة القضاء ، العدد (٤٥) ، ص ١٧٤.

٣. بطرس، حلمي بطرس، د.ت، سلطة محكمة الموضوع في وصف الخطأ المهني الجسيم في دعوى مخاصمة رجال القضاء، مجلة القضاء والقانون، العدد (١٠)، ص ٩٥٤-٩٦٢.

٤. شريف، د. شيلان محمد ،٢٠٢٠، اسس مسؤولية الإدارة، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (٥) المجلد (٥)، العدد (١)، الجزء (٢)، ص ١٧٧.

٥. مخلف ، د. عارف صالح ،٢٠١٨، المسؤولية الإدارية عن جبر الاضرار الارهابية وأثرها في تعزيز السلم المجتمعي، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية،، المجلد (٨) العدد الخاص بالمؤتمر الدولي الأول لجامعة الانبار، ص ٢٧١.

٦. حومد، د. عبد الوهاب حومد، د.ت، المسؤولية الناشئة عن السير المعيب لأجهزة العدالة الجزائرية، مجلة المحاماة، العدد (٢٠)، ص ٢٣.

٧. الحسيني، د. محمد طه حسين،٢٠٢٠،مسؤولية الدولة عن اعمال الإدارة وتطورها(المسؤولية التقصيرية)/ مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١)، العدد (٤٤/ ٢)، ص ١٤٩.

رابعا: القوانين

١. القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

٢. قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

٣. قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

٤. قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

الملخص:

بعد تزايد ونمو الوعي لدى المجتمع بضرورة حماية حقوق الأفراد والحريات العامة التي هي من أولويات الوظائف التي على الدولة القيام بها ، حيث أنه من غير الممكن القبول تحت أي تبرير أو حجة الاعتداء على حقوق الأفراد ولو من الدولة نفسها وكذلك لأن الدولة الحديثة هي دولة القانون وهذا يعني أن الدولة نفسها لابد أن تخضع للقانون كل ذلك أدى إلى تقرير مسؤولية الدولة وأجهزتها المختلفة عما يصدر عنها من أفعال وتصرفات قد ينتج عنها أضرار نتيجة لممارستها لهذه الأنشطة المختلفة، وقد ساهم في ذلك التحول مجلس الدولة الفرنسي، حيث قرر في البداية مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة العادية دون أعمال السلطة والسيادة، ثم تواترت أحكامه لتقرير مسؤولية الإدارة عن أعمالها في كافة ما تقوم به من أنشطة وما تضطلع به من أعمال عندما تنتج عنها أضرار.

وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة الوقوف على مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المنسوبة اليها والتي من شأنها ان تصيب الآخرين بالأضرار مما يستوجب التعويض، وذلك ببيان ماهية هذه المسؤولية وماهية الأخطاء التي تترتب عليها المسؤولية الإدارية ودور التشريع والفقه والقضاء في وضع المبادئ والاسس التي تم اعتمادها في تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة سواء القانونية منها أو المادية، كما تم التطرق إلى مسؤولية الإدارة عن أخطائها في العراق من خلال بيان موقف التشريع والقضاء العراقيين في ذلك، وقد توصلنا من خلال الدراسة إلى بعض الاستنتاجات بخصوص موضوع البحث وكان لنا بعض المقترحات التي نأمل ان تكون لها دور في إغناء هذا الموضوع الحساس والمهم.

الكلمات المفتاحية: خطأ الإدارة، الأخطاء الإدارية، خطأ، إدارة .

Abstract:

After the growing awareness in society of the need to protect the rights of individuals and public liberties, which are among the priorities of the functions that the state must perform. It is not possible to accept, under any justification or pretext, the assault on the rights of individuals, even from the state itself, and also because the modern state is the state of law. This means that the state itself must be subject to the law. All of this has led to the determination of the responsibility of the state and its various agencies for the actions and behaviors issued by it that may result in damages as a result of its various activities. The French Council of State contributed to this transformation, as it initially decided the state's responsibility for the normal actions of the administration without the actions of authority and sovereignty, and then its provisions were repeated to decide the responsibility of the administration for its actions in all the activities it undertakes and the actions it undertakes when they result in damage.

We have tried, through this study, to identify the responsibility of the administration for the errors attributed to it, which would inflict damage on others, which requires compensation, by explaining what this responsibility is and what the errors are that result in administrative responsibility and the role of legislation, jurisprudence and the judiciary in setting the principles and foundations that were adopted in the report Responsibility of the administration for its illegal actions, whether legal or material. The administration's responsibility for its mistakes in Iraq was addressed through a statement of the position of the Iraqi legislation and judiciary in this regard. Through the study, we have reached some conclusions regarding the topic of the research. Some proposals that we hope will have a role in enriching this sensitive and important issue.

Keywords: management error, management errors, error, management.