

مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة والتعويض عنها بالتطبيق على القانون والقضاء البحري

د / أبو بكر مرشد الزهيري

أستاذ القانون العام المشارك بالأكاديمية الملكية للشرطة

الأكاديمية الملكية للشرطة / مملكة البحرين

ملخص البحث

تظهر مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة في مجال التعويض عن الأضرار التي تلحقها بالأفراد، وقد تكون هذه الأضرار ناجمة عن خطأ الإدارة. وقد تنجم عن قيام الإدارة بتنفيذ مهامها واختصاصاتها دون ارتكاب أي خطأ إلا أن الضرر تحقق بسبب تلك الأعمال، وتتحقق مسؤولية الإدارة عن أعمالها على أساس الخطأ إذا توافرت ثلاثة أركان؛ أولها: العمل الخاطئ الذي تكون الإدارة قد تجاوزت مبدأ المشروعية من خلاله، والثاني: حدوث الضرر، والثالث: أن يكون وقوع الضرر ناتجاً عن فعل الإدارة الخاطئ، أي: وجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر.

وقد تتحمل الدولة المسؤولية عن عمل الإدارة غير القائم على الخطأ، أي: المسؤولية عن الأعمال المشروعة للإدارة إذا ترتب على ذلك وقوع أضرار، وفيها تتطلب المسؤولية صدور العمل الضار عن الإدارة ووقوع الضرر، وأن يكون حدوثه نتج عن عمل الإدارة المشروع.

وقد برزت عدة نظريات لتفسير هذه المسؤولية، قد تكون نظرية المخاطر من أهمها، ونظرية المساواة أمام الأعباء العامة، والتي تقوم على عدد من المبادئ كمبدأ الغنم بالغرم، ومبدأ التضامن الاجتماعي.

ولما كانت الإدارة العامة شخصاً معنوياً ويتم تنفيذ المهام باسمها ولحسابها عن طريق الأشخاص الطبيعيين (وهم الموظفون)، فإن ذلك يستدعي تحديد الجهة المسؤولة عن ارتكاب الأخطاء وما قد يترتب على ذلك من تحديد المسؤول عن التعويض المحكوم به.

وتبرز أهمية هذا البحث من خلال ما يثيره من تساؤلات تفرض نفسها في الواقع القانوني والقضائي، لا سيما في مملكة البحرين، بحكم توسع نشاط الإدارة، وما قد يصاحبه من ازدياد حجم الأضرار، الأمر الذي يتطلب إيضاح قواعد المسؤولية الإدارية وتحديد صورها وأركانها وضوابطها، وكذا بيان مدى الاختلاف بين قواعد هذه المسؤولية وقواعد المسؤولية المدنية، من خلال التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وإيضاح قواعد التعويض عن هذه المسؤولية، كما تبرز هذه الأهمية من الناحية القضائية من خلال توزيع قواعد الاختصاص القضائي بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

لذلك فقد قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين رئيسيين يسبقهما فصل تمهيدي، حيث سنتناول في الفصل التمهيدي مسؤولية الدولة عن أعمال السلطات التشريعية والقضائية، ونخصّص الفصل الأول للحديث عن أحكام مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة، ونتحدث في الفصل الثاني على قواعد التعويض عن أعمال الإدارة، بالتطبيق على القانون والقضاء البحريني كلما أمكن.

Research entitled
State responsibility for acts of administration and
compensation for them Applied to Bahraini law and judiciary

Dr . Abo Bakr Morshed

Research Summary

The responsibility of the state for the actions of the administration appears in the field of compensation for the damages caused to individuals may be caused by the fault of the administration and may result from the administration carrying out its tasks and competencies without committing any error, but the damage was achieved because of those actions, error responsibility of the administration for its actions is achieved on the basis of error the first of which is the wrong action through which, if three pillars are available the second is the, the administration has exceeded the principle of legality

and the third is that the occurrence of The damage is, occurrence of damage the existence of a causal, i.e, caused by the administration's wrongful act relationship between the fault and the damage.

i.e, The State may be held responsible for the administration's faultless action responsibility for the legitimate acts of the administration if this results in which liability requires that the harmful act of the administration be, damage caused and that the damage occurs and that its occurrence resulted from the legitimate act of the administration.

the most important, Several theories have emerged to explain this responsibility of which may be the theory of risk and the theory of equality before public which is based on a number of principles such as the principle of sheep, burdens and the principle of social solidarity, with fines

Since the public administration is a legal person and the tasks are carried out in its name and on its behalf by natural persons (employees identification of the party responsible for committing the errors and the consequent determination of the person responsible for the compensation awarded.

The importance of this research is highlighted by the questions it raises that especially in the Kingdom of Bahrain, impose themselves in the legal and judicial reality by virtue of the expansion of the activity of the administration and the Bahrain which requires clarifying the accompanying increase in the volume of damages pillars and rules of administrative responsibility and determining its forms

as well as indicating the extent of the difference between the rules of controls

by distinguishing between this responsibility and the rules of civil liability and clarifying the rules of compensation for this personal error and elbow error. By distributing this importance emerges from a judicial point of view, liability the rules of jurisdiction between the ordinary judiciary and the administrative judiciary. we have divided the research into two main chapters preceded by an introductory chapter. Therefore where we will address in the introductory chapter the responsibility of the state for the work of the legislative and judicial authorities and we devote the first chapter to talk about the provisions of the state's and we talk in the second, responsibility for the work of the administration by chapter on the rules of compensation for the work of the administration applying to the Bahraini law and judiciary whenever possible.

المقدمة

أدّى تطوّر مهام الدولة وتحوّلها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة إلى توسّع نشاطها وتعاضم دورها في علاقتها بالأفراد، فأصبحت تمارس كافة الأنشطة حتى تلك التي كانت حكرًا على الأفراد والقطاع الخاص، وخاصة بعد ازدياد وتعدد مصادر الدخل العام وإيرادات الدولة التي كان من الضروري أن تعود بالنفع العام للأفراد على هيئة خدمات ومصالح يستفيد منها الجميع؛ وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد.

ولكي تقوم الدولة بالوفاء بالتزاماتها تجاه الأفراد كان لا بدّ من تمتّعها بسُلطات واسعة في مواجهة الأفراد - حتى لو اقتضى الأمر استخدام القوة الجبرية لتنفيذ قراراتها عن طريق التنفيذ المباشر - ما دام أن الهدف من ذلك هو إشباع حاجاتهم وتحقيق المصلحة العامة.

وهذه السُلطة الممنوحة للإدارة قد يجعلها في مواجهة حقوق وحرّيات الأفراد واحترام مبدأ المشروعية، الأمر الذي يستدعي من الإدارة الموازنة بين تحقيق المصلحة العامة دون الإضرار بالمصالح الفردية أو المساس بالحقوق والحرّيات العامة المكفولة في الدستور، فتمارس مهامها وفقًا للسُلطة الممنوحة لها قانونًا في ظلّ احترام الحقوق والحرّيات الدستورية.

ويقتضي قيام الإدارة بمهامها الدستورية والقانونية تنفيذ العديد من الأعمال الإدارية التي يُمكن تصنيفها إلى أعمال قانونية وأعمال مادية، فالأعمال القانونية كالقرارات الإدارية التنظيمية والفردية والعقود الإدارية التي تقصد من وراء القيام بها إحداث أثر قانوني، أما الأعمال المادية فهي التي تقوم بها الإدارة في ممارسة مهامها اليومية الروتينية دون أن تقصد من ورائها إلى إحداث أثر قانوني.

وقد يترتّب على قيام الإدارة بتلك الأعمال ارتكاب أخطاء أو انحراف عن الغاية التي منحها القانون هذه السُلطة لأجلها، كما يترتّب عليها أضرار مادية أو معنوية تُصيب الأفراد، الأمر الذي يُرتّب مسؤولية الدولة عن تلك الأخطاء، وكذا التعويض عن الأضرار التي أصابت الأفراد نتيجة أعمال الإدارة.

ولما كانت الإدارة العامة شخصاً معنوياً ويتم تنفيذ المهام باسمها ولحسابها عن طريق الأشخاص الطبيعيين (الموظفين)، فإن ذلك يستدعي تحديد الجهة المسؤولة عن ارتكاب الأخطاء وما قد يترتب على ذلك من تحديد المسؤول عن التعويض المحكوم به.

ومسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة في مجال التعويض عن الأضرار التي تلحقها بالأفراد مبنية في الأصل على أساس الخطأ الذي ترتبه الإدارة، والحكم بالتعويض على هذا الأساس يستدعي توافر أركان المسؤولية الثلاثة (الخطأ والضرر وعلاقة السببية)، غير أن الدولة قد تتحمل مسؤولية عمل الإدارة بدون خطأ، فيكون عملها مشروعاً، لكن ينتج عنه أضرار بالأفراد، فهنا تبرز المسؤولية بدون خطأ أو على أساس الضرر (وتسمى نظرية المخاطر)، وهذا يستدعي للحكم بالتعويض توافر ركني الضرر وعلاقة السببية فقط.

وقد مرت مسؤولية الدولة بعدة مراحل ترسخت في أغلبها ولفترة طويلة قاعدة عدم مسؤولية الدولة مطلقاً عن أعمالها، إلى أن بدأت فكرة المسؤولية تبرز تدريجياً في حال ارتكابها أخطاء عند تنفيذ مهامها وتحملها مسؤولية التعويض عن الأضرار نتيجة تلك الأخطاء، مع استثناء بعض الأعمال من المسؤولية تماماً، ووصولاً إلى إرساء نظرية المخاطر التي تقر مسؤولية الدولة عن الأضرار الناشئة عن أعمالها المشروعة ودون ارتكاب أي خطأ من قبلها.

ويُسند الفضل للقضاء في تطوير نظرية مسؤولية الدولة وقواعد التعويض عن تلك المسؤولية، لا سيما القضاء الفرنسي من خلال تصديده لقضايا من هذا القبيل وإرساء مبادئ قضائية واضحة فيها.

وإذا كان قد تقرّر مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة (السلطة التنفيذية)، إلا أن السائد في مجال مسؤولية السلطتين التشريعية والقضائية هو عدم المسؤولية ما لم ينص المشرع على خلاف ذلك.

أهمية البحث:

تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال ما تثيره من تساؤلات تفرض نفسها في الواقع القانوني والقضائي، لا سيما في مملكة البحرين، بحكم توسع نشاط الإدارة وما قد يصاحبه من ازدياد حجم الأضرار، الأمر الذي يتطلب إيضاح قواعد المسؤولية

الإدارية وتحديد صورها وأركانها وضوابطها، وكذا بيان مدى الاختلاف بين قواعد هذه المسؤولية وقواعد المسؤولية المدنية، من خلال التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وإيضاح قواعد التعويض عن هذه المسؤولية، كما تبرز هذه الأهمية من الناحية القضائية من خلال توزيع قواعد الاختصاص القضائي بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

خُطة الدراسة:

للإمام بتفاصيل هذا الموضوع فقد قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين رئيسيين يسبقهما فصل تمهيدي، حيث سنتناول في الفصل التمهيدي مسؤولية الدولة عن أعمال السلطتين التشريعية والقضائية، ونخصّص الفصل الأوّل للحديث عن أحكام مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة، ونتحدّث في الفصل الثاني على قواعد التعويض عن أعمال الإدارة، بالتطبيق على القانون والقضاء البحريني كلّما أمكن.

الفصل التمهيدي

مسؤولية الدولة عن أعمال السلطتين التشريعية والقضائية

ساد قديماً مبدأ عدم مسؤولية الدولة بسطاتها الثلاث عن الأضرار التي تنجم نتيجة أعمالها، سواءً منها الأعمال القانونية أم الأعمال المادية، وسواءً كانت تلك الأضرار بالأفراد أم بالهيئات.

وجاءت فكرة عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها كنتاج طبيعي لفكرة السيادة المطلقة للدولة التي كانت سائدة آنذاك^(١) غير أن الفقه الحديث لم يعد يعترف بالسيادة المطلقة في ظل الدولة القانونية المعاصرة، وإن كان يعترف بسيادة الدولة المقيدة بالتشريعات، سواءً منها الداخلية أم أحكام القانون الدولي، فرغم تمتع الدولة بالسيادة إلا أن ذلك لا يتعارض مع مسؤوليتها عما تلحقه من أضرار بالأفراد أو الهيئات، بل إن صاحبة السيادة ينبغي أن تكون هي القدوة والمثال الحسن لمواطنيها، ولن يتأتى ذلك إلا إذا تحمّلت الدولة مسؤوليتها عن الأضرار التي قد تسببها^(٢).

ومع تدخّل الدولة وتنوع أنشطتها في مختلف المجالات، وازدياد علاقتها بالأفراد وارتباط مصالحهم بها، تعدّدت الأضرار التي تُصيب الأفراد نتيجة أعمال الإدارة، لذلك - ومع التوجّه الحديث بتقرير مسؤولية الدولة - أصبح للمضروور الحق في مطالبة جهة الإدارة بالتعويض عن تلك الأضرار عبر الجهات القضائية.

لكن يظلّ التساؤل في هذا الصدد - وبعد أن تقرّر مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة (السلطة التنفيذية) - حول مسؤولية الدولة عن أعمال السلطتين التشريعية والقضائية، فهل تسري تلك المسؤولية للدولة على الأعمال التشريعية والأعمال القضائية أم لا؟ وهل مسؤولية الدولة شاملة لكل أعمال السلطات الثلاث؟

هذا ما سنُجيب عليه في هذا الفصل من خلال مبحثين؛ نتحدث في الأوّل منهما عن مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، ونخصّص المبحث الثاني للحديث عن السلطة القضائية، وذلك على النحو الآتي:

(١) وقد سادت فكرة السيادة المطلقة للدولة استناداً للنظريات الدينية التي كانت تربط بين الحاكم والإرادة الإلهية، أو استناداً لمبدأ السيادة الشعبية التي جاءت بديلاً للنظريات الدينية وحلّت محلها لا سيما بعد قيام الثورة الفرنسية، راجع في ذلك: د/ سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢م، ص: ١٣٤.

(٢) بهذا المعنى يراجع: د/ أنور سلمان، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٩م، ص: ٥٣٥.

المبحث الأول

مسؤولية الدولة عن أعمال السُلطة التشريعية

تُمارس السُلطة التشريعية جُملة من الاختصاصات تندرج جميعها في إطار الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية، ويسود لدى الفقه الدستوري تصنيف تلك الاختصاصات إلى أعمال تشريعية وأعمال برلمانية، وتختلف مسؤولية الدولة عن أعمال السُلطة التشريعية وفقاً لذلك التصنيف، فتتحقق مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية، بينما لا تُسأل عن الوظيفة التشريعية (إصدار القوانين)، ونفصل ذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول

مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية

وتُطلق على كافة الأعمال القانونية والمادية الصادرة عن البرلمان ولجانه وهيئاته وأعضائه أعمال برلمانية، باستثناء إصدار القوانين، ومن ذلك الأعمال الرقابية التي يمارسها البرلمان تجاه الحكومة (السُلطة التنفيذية)، كتوجيه الأسئلة للوزراء وتشكيل لجان التحقيق والاستجواب وسحب الثقة، وكذلك الأعمال ذات الصلة بأعضاء البرلمان أنفسهم، كقبول استقالة الأعضاء وقرارات إسقاط العضوية وقرارات توقيع جزاءات على الأعضاء، فضلاً عن الأعمال المتعلقة بشؤون العاملين وموظفي البرلمان من الإداريين والمساعدين والمستشارين وغيرهم.

وقد سرت في شأن هذه الأعمال قاعدة عدم مسؤولية الدولة عنها، إلا أن القضاء استطاع أن يفرض مسؤولية الدولة عن الكثير من تلك الأعمال في أحكامه وبصورة تدريجية لتشمل المسؤولية الكثير من تلك الأعمال متجاهلاً ومُفتئداً المبررات التي قيلت في عدم مسؤولية الدولة عن تلك الأعمال.

ويمكن استعراض أهم المبررات التي قيلت في عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية في الآتي:

أولاً: القول بأن: عدم مسؤولية البرلمان عن أعماله إنما يرجع ذلك لعدم مسؤولية أعضائه واستقلاليتهم بحسب ما ورد في الدساتير، ومن ذلك ما ورد في دستور مملكة البحرين بقوله: « كل عضو من مجلس الشورى ومجلس النواب يُمثل الشعب بأسره،

ويرعى المصلحة العامة، ولا سلطان لأية جهة عليه فى عمله بالمجلس أو لجانه»^(١)، وكذلك النص على أنه: « لا تجوز مؤاخذة عضو كل من مجلس الشورى أو مجلس النواب عمًا يبدية فى المجلس أو لجانه من آراء وأفكار، إلا إذا كان الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة، أو بالاحترام الواجب للملك، أو فيه قذف فى الحياة الخاصة لأى شخص كان»^(٢).

ويمكن الرد على ذلك بأن هذه الاستقلالية والحصانة للأعضاء إنما تتعلق بما يبدونه من آراء وأفكار فى أداء مهامهم، سواء فى المجلس أو اللجان، وهى حصانة استثنائية مقيدة بما ورد فى الدستور والقوانين، وبالتالي ينبغى أن تظل فى هذا الإطار الضيق دون التوسع فيها، كما أنها مقررة للأعضاء كأفراد فى البرلمان، وليست مقررة للمجلس بأكمله كمؤسسة تشريعية.

ثانياً: الاحتجاج بمبدأ الفصل بين السلطات كأحد أهم مبادئ الدولة القانونية الحديثة، والذي يقضى باستقلال كل سلطة فى تادية مهامها عن السلطة الأخرى، وما يستتبع ذلك من استقلال السلطة التشريعية، فإن تطبيق هذا المبدأ فى صورته المرنة يقتضى وجود رقابة متبادلة بين السلطات، وبالتالي فإن كل سلطة تستطيع توقيف السلطات الأخرى فى حال تجاوزت اختصاصاتها القانونية، وينتج عن ذلك ضمان احترام حقوق وحرىات الأفراد وتجنبيهم الضرر، والتعويض عنه عند وقوعه.

ثالثاً: لا يزال البعض يحتج بمبدأ سيادة الدولة - رغم ما أشرنا إليه من انحسار هذا المبدأ تدريجياً- والقول بأن: هذا المبدأ يحصن سلطات الدولة من أية مسؤولية عن أعمالها، بغض النظر عمًا قد يترتب على ذلك من أضرار.

ويمكن الرد على ذلك بأن الدساتير أصبحت تقرر صراحةً مسؤولية الدولة بجميع سلطاتها من خلال النص على خضوع جميع سلطات الدولة للدستور والقانون، والنص كذلك على حق المتضرر فى اللجوء إلى القضاء (حق التقاضى)، كأحد أهم الحقوق المكفولة للأفراد^(٣).

لذلك نجد أن القضاء قد قام بدوره فى التخفيف التدريجي من حدة مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، وكان لمجلس الدولة الفرنسى

(١) الفقرة ٨ من المادة (٨٩) من دستور مملكة البحرين.

(٢) الفقرة ٨ من المادة (٨٩) من الدستور البحريني.

(٣) الفقرة ٢٠ من المادة (٢٠)، من الدستور البحريني.

السبق في ذلك من خلال عدد من الأحكام القضائية^(١)، حيث بدأ أولاً بالتفرقة بين الأعمال البرلمانية المتعلقة بالوظيفة التشريعية، وأعمال البرلمان المتعلقة بموظفيه الإداريين والمساعدين، واعتبر الأعمال الأخيرة قرارات إدارية يمكن التعويض عنها، ثم انتهى إلى التفرقة بين العمل البرلماني وإجراءات تنفيذه وإقرار إمكانية التعويض عن إجراءات التنفيذ الخاطئة التي تسببت في أضرار للأفراد أو الهيئات.

المطلب الثاني

مسؤولية الدولة عن سن القوانين

تشدد أغلب الفقه في التمسك بعدم مسؤولية الدولة عن القوانين لاعتبارات عديدة، منها اعتبارات دستورية وقانونية ومنها اعتبارات عملية، فيما ذهب جانب من الفقه إلى إمكانية مساءلة الدولة عن الأضرار التي قد تُرتبها القوانين منتقداً تلك الاعتبارات التي اعتمد عليها الفريق الآخر ومضئداً لها.

وستتناول في هذا المطلب الاعتبارات الدستورية والقانونية وكذا الاعتبارات العملية التي قال بها منكرو مسؤولية الدولة والرد عليها، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

الاعتبارات الدستورية لعدم مسؤولية الدولة عن القوانين والرد عليها

أولاً: سيادة الدولة:

لما كانت الوظيفة التشريعية ممثلة في سن القوانين هي أس المهام بالنسبة للسلطة التشريعية، وكون القائمين بهذه الوظيفة هم ممثلو الأمة التي هي مصدر السلطات^(٢)، فقد استقر الأمر طويلاً على عدم مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تُرتبها القوانين، من منطلق انتفاء شبهة الخطأ في القوانين، كون الشعب هو مصدر السلطات وبالتالي فهو الذي يحدد الخطأ والصواب - ويحقق المصلحة العامة من وراء إصدار التشريعات، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، أي: على التعويض صراحة فضلاً عن أن القواعد

(١) تفاصيل أوفى لدى: د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٤م، ص: ٤٣٦ وما بعدها.

(٢) نصت المادة الأولى/ فقرة (د) من الدستور البحريني على أن: « نظام الحكم في مملكة البحرين ديموقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعاً... ».

القانونية تتسم بالعمومية، الأمر الذي لا يمكن القول معه بالتعويض في حال ترتب على تلك القواعد أي ضرر، حيث يشترط في التعويض خصوصية الضرر^(١).

غير أنه وإن ساد مبدأ عدم المسؤولية انطلاقاً من مفهوم السيادة التي لا تقبل التعويض عنها، فإن الفقه المعاصر لم يتفق مع هذا المبدأ، وذهبوا إلى القول بأن: السيادة لا تتنافى مع المسؤولية، وحتى الذين أقرّوا عدم مسؤولية الدولة عن القوانين انطلاقاً من أن السيادة تعني عدم الخطأ، فإنهم قالوا بإمكانية قيام مسؤولية الدولة بدون خطأ، أي: على أساس المخاطر، وهذا لا يتعارض مع مفهوم السيادة وخصائصها^(٢).

يدعم هذا التوجّه الفقهي أن البرلمان كممثل للشعب وصاحب السيادة وإن كان يتغيّر المصلحة العامة من وراء إصدار القوانين وعدم إسناد الخطأ له في هذا الصدد، فضلاً عن عمومية القواعد القانونية، إلا أن بعض القوانين قد يترتب عليها أضرار بفئات محدّدة، الأمر الذي لا يمكن معه القول بعدم أحقية المتضرّرين بالتعويض^(٣)، حيث يقتصر ضرر بعض القوانين على فئات محدّدة في المجتمع دون غيرهم.

يُضاف إلى ذلك ما ذهب إليه أغلب الفقه^(٤)، فيما يتعلّق بعدم احتمال الخطأ من قبل البرلمان، بأن هذا الكلام مردود عليه بأن البرلمان ما هو إلا مجموعة أفراد عُرضة للخطأ والصواب كسائر الأفراد، بدليل أن الدول الحديثة أقرّت الرقابة على دستورية القوانين، مما يعني احتمال وقوع المُشرّع القانوني في الخطأ بمخالفته لقواعد الدستور، لذلك فإن القول بأن سيادة البرلمان تنبثق من كون البرلمان ممثلاً للشعب ويُعبّر عن إرادته وليس عن إرادة أعضاء البرلمان كلام غير دقيق، فالقوانين ما هي إلا تعبير عن إرادة واضعيه من الأعضاء.

ثانياً: الفصل بين السلطات

ذهب بعض الفقه إلى القول بعدم مسؤولية الدولة عن القوانين استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو أحد المبادئ المهمة التي صارت راسخة في الدولة القانونية المعاصرة، والذي يُنظّم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة ويقرّ توزيع السلطة

(١) د/ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص: ١٤٢ وما بعدها.

(٢) د/ شريف يوسف خاطر، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد (٥٤) أكتوبر ٢٠١٢م، المنصورة، ص: ١٢٤ وما بعدها.

(٣) ومن ذلك قوانين رفع إيجارات المساكن، والقوانين التي تلغي الامتيازات التي كانت تتمتع بها شرائح معينة في المجتمع، والقوانين التنظيمية لبعض المنشآت الخاصة كفضّ إجراءات جديدة على المصانع تتعلّق بأماكن تواجدها أو بالتلوث الذي تسببه... الخ.

(٤) راجع في ذلك، د/ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص: ١٤٤.

بينها، ويمنع تركيزها في يد هيئة أو جهة واحدة على نحو قد يُعزّض الحقوق والحريات الفردية للخطر، ويدفع بالسلطات نحو الاستبداد.

ونتيجة لتفسير هذا المبدأ على إطلاقه بما يقتضي معه القول بفصل السلطات واستقلاليتها كلياً عن بعض استقلالاً تاماً، فإن ذلك يعني - وفقاً لما ذهب إليه بعض الفقه - عدم جواز مساءلة الدولة عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية؛ لأن التعويض عن الأضرار الناجمة عن تلك القوانين يعني تدخل السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية، وهذا يتعارض صراحة مع مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي لا يجوز رفع دعاوى التعويض أمام القضاء احتراماً لهذا المبدأ.

لكن الجانب الآخر من الفقه لم يُسلم بهذا التفسير الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات، ووجه له الكثير من النقد، فقالوا بأن: نظرية الفصل بين السلطات التي عرضها الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) لم تكن تهدف إلى الفصل المطلق بين السلطات، بحيث يمتنع على السلطة القضائية مراقبة أعمال السلطات الأخرى، بل إنه قصد بذلك الفصل العضوي بين السلطات بما يكفل منع اعتداء إحدى هذه السلطات على حقوق الأفراد وحرياتهم^(١)، فالسلطة لا يحدها إلا سلطة أخرى، وهذا لا يعني الفصل التام والمطلق بين السلطات بل توزيع الوظائف الرئيسية للدولة (تشريعية وتنفيذية وقضائية) بين هيئات مختلفة حتى لا تتركز في يد واحدة، كون ذلك سيؤدي إلى الاستبداد واهدار الحقوق والحريات.

فالتطبيق الأمثل لمبدأ الفصل بين السلطات هو الفصل المرن، بحيث يكون بينها تعاون ورقابة متبادلة، حتى لا تتجاوز أي منها على اختصاصات السلطة الأخرى.

ومع كل ما قيل عن مبدأ الفصل بين السلطات فإنه لا يصلح كمبرر لعدم مسؤولية الدولة عن سنّ القوانين وتنفيذها، لا سيما بعد إقرار مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية.

(١) د/ محمد عبد الله العربي، كفاية حقوق الأفراد والحريات العامة في الدساتير، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنوات من ١٠-٨.

الفرع الثاني الاعتبارات القانونية والعملية

أولاً: عمومية التشريع:

القانون ما هو إلا تعبير عن الإرادة العامة، كونه يُفصح عن السيادة التي يُمثّلها البرلمان من ناحية، ولأنه يُخاطب كافة باعتباره مجموعة قواعد عامة مجردة من ناحية أخرى، لذلك فإن وصف القانون بالعمومية والتجريد يعتبر أساساً لعدم مسؤولية الدولة عن القوانين.

فلا يُتصور أن يُسبّب هذا القانون ضرراً خاصاً لأحد الأفراد أو لفئة محدّدة بعينها، فالضرر الناتج عن القانون إن وجد فهو ضرر عام، وبالتالي فإن على جميع الأفراد تحمّله باعتباره من المخاطر العامة ما دام أن الهدف من إصدار مثل هذه القوانين هو تحقيق المصلحة العامة.

فالقانون لا تنشأ بينه وبين الأفراد علاقات مباشرة، ولا تتضمّن قواعده المساس بالمراكز القانونية لمجموعة معينة من الأفراد، صحيح قد يستفيد بعض الأشخاص أو الفئات من قانون ما دون غيره، لكن ذلك لا يُعطيهم الحقّ في رفع دعاوى تعويض في حال تعديل أو إلغاء ذلك القانون باعتبار أن لهم حقوقاً مكتسبة، كما لا يُعطي الحقّ أيضاً لغيرهم ممّن لم يستفيدوا من القانون السابق بالتعويض^(١).

وقد يظهر من خلال تقديم هذه الحجّة لعدم مسؤولية الدولة موضوعيتها ووجهة رأي القائلين بها، إلا أنها لا تتوافق مع الواقع العملي، وتصطدم به أحياناً، ذلك أن هناك قوانين قد يتضرر منها أفراد بعينهم أو فئات محدّدة في المجتمع^(٢)، فإن كانت القاعدة القانونية في الأساس هي قاعدة عامة مجردة إلا أنها استثناء قد تنتج ضرراً خاصاً ببعض الأفراد فتكون تلك الأضرار مبرراً لرفع دعاوى التعويض.

ثانياً: انتفاء الخطأ:

سبق أن أشرنا باختصار عند الحديث عن موضوع السيادة أنها مرتبطة بعدم توافر الخطأ لدى البرلمان كممثل للأمة، وهذا يعني انتفاء مسؤولية الدولة عن

(١) تفاصيل أكثر لدى: د/ شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص: ١٥٠.

(٢) ومن ذلك قوانين رفع إيجارات المساكن، والقوانين التي تلغي الامتيازات التي كانت تتمتع بها شرائح معينة في المجتمع، والقوانين التنظيمية لبعض المنشآت الخاصة كقرض إجراءات جديدة على المصانع تتعلق بأماكن تواجدها أو بالتلوث الذي تسببه، والقوانين التي تحزم القيام بعمل معين يمارسه عدد من الأفراد... الخ.

القوانين، فالخطأ أحد أركان المسؤولية التي لا تقوم إلا بها (الخطأ والضرر وعلاقة السببية)، فركن الخطأ غير متوفر في المشرع القانوني الذي يمثل الأمة والذي يُحدد الخطأ والصواب، بل إنه لا يمكن أن يُنسب للبرلمان الخطأ؛ كونه يقوم بعمله الدستوري حتى لو تسبب في إصدار قانون ترتب عليه أضرار بالأفراد، لذلك فإن عدم توافر ركن الخطأ يلغي مسؤولية الدولة عن القوانين.

غير أن هذا الرأي لم يكن بعيداً عن النقد أيضاً، فالمسؤولية لم تعد قائمة فقط على أساس الخطأ فيمكن أن تتحقق على أساس المخاطر^(١)، وفي هذه الحالة يمكن الاكتفاء بتحقق الضرر لإقرار المسؤولية، وبالتالي تصبح الدولة مسؤولة عن أعمال البرلمان بمجرد تحقق ركن الضرر وركن علاقة السببية بإسناد ذلك الضرر للبرلمان، حتى لو لم يكن هناك خطأ أو تقصير، ما لم يكن هناك نص خاص يمنع التعويض عن هذه الأضرار، ففي هذه الحالة ينبغي الانصياع لإرادة المشرع.

كما أنه لم يعد مقبولاً القول بانتفاء الخطأ عن البرلمان بعد أن أخذت الدول بالرقابة على دستورية القوانين وأناطت بالقضاء القيام بهذه الرقابة سواء عن طريق المحاكم العادية أو بإنشاء محاكم متخصصة لهذا الغرض، الأمر الذي يعني إمكانية الخطأ في سن القوانين من قبل البرلمان، وقد بادرت مملكة البحرين بإنشاء محكمة دستورية مهمتها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

ثالثاً: اعتبارات عملية:

من المبررات العملية التي طرحت في هذا الصدد أنه لو تم إقرار التعويض عمّا قد تسببه القوانين من أضرار لأحجم البرلمان عن القيام بدوره في العملية التشريعية وإجراء الإصلاحات القانونية المطلوبة، الأمر الذي سيؤدي إلى توقّف عجلة التنمية والتقدم في البلاد.

ورغم وجهة هذا المبرر إلا إنه يمكن تجاوزه من خلال تقدير التعويض المناسب، وعدم التعويض الكامل عن الأضرار، لا سيما أن تقدير التعويض مسألة تقديرية للقاضي، يُراعى فيها إمكانية الدفع وعدم التأثير على خزينة الدولة، فضلاً عن ضرورة ثبوت وقوع الضرر للحكم بالتعويض وإصابته لفرد معين أو فئة محدّدة، فلا يمكن أن يكون التعويض لجميع الأشخاص، يُضاف إلى ذلك أنه لا بُدّ للحكم بالتعويض أن يكون هناك نصّ قانوني واضح بذلك.

(١) أطلق مجلس الدولة الفرنسي نظرية المخاطر وستناولها عند الحديث عن مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة.

موقف القضاء من مسؤولية الدولة عن القوانين؛

من حيث المبدأ نجد أن القضاء أولاً يتَّجه نحو إرادة المُشرِّع القانوني في هذه المسألة، وهل أقرَّ التعويض عن الأضرار المترتبة على القوانين أم لا ؟

ولمَّا كان المُشرِّع في الغالب لا يتخذ موقفاً مُحدَّداً من مسألة التعويض، كان على القضاء أن يقول كلمته في الموضوع، وقد كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض التعويض عن أضرار القوانين حتى قبيل الحرب العالمية الثانية ما لم يُقرَّر المُشرِّع صراحة ذلك، إلا أنه في عام ١٩٣٨م عدل عن موقفه السابق وقضى بالتعويض عن القوانين في إحدى القضايا^(١).

وباستقراء قضايا التعويض عن أضرار القوانين التي حكم بها مجلس الدولة الفرنسي نجد أن القضاء الفرنسي اشترط للحكم بالتعويض عن الضرر المترتب على القانون عدَّة شروط أهمها^(٢)؛

لا بُدَّ أن يكون الضرر جسيماً؛ أي؛ غير مألوف، فالضرر العادي المألوف المتوقع لا يُمكن التعويض عنه.

أن يكون الضرر خاصاً، بمعنى: أن يُصيب فرداً مُحدَّداً أو عدداً من الأفراد، أما الضرر العام فلا يُمكن التعويض عنه.

أن يكون الضرر مباشراً، بمعنى: أن يتسبَّب فيه صدور القانون وتنفيذه بشكل مباشر دون تدخل عوامل أخرى، فالضرر غير المباشر لا يُعوَّض عنه.

أن تكون المصالح المتضررة جراء صدور وتنفيذ القانون مشروعة ومحمية، فالمصالح غير المشروعة لا يُمكن التعويض عنها.

وأخيراً ألا يكون هناك نصُّ قانوني واضح يمنع التعويض، ففي هذه الحالة ينبغي على القضاء احترام إرادة المُشرِّع الذي يهدف من وراء النصِّ إلى تحقيق المصلحة العامة حتى لو ترتَّب عليه أضرار فردية.

وبالنسبة لموقف القضاء المصري فقد ذهب أيضاً إلى عدم مسؤولية الدولة عن القوانين استناداً إلى المبررات سالفة الذكر، فقد جاء في حكم محكمة القضاء الإداري

(١) د/ بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، منشورات جامعة البحرين، الطبعة الأولى ٢٠١٦م، ص: ٢٥٥.

(٢) راجع في ذلك؛ د/ أنور رسلان، مرجع سابق، ص: ٥٨٢ وما بعدها.

في مارس ١٩٧٥م ما نصّه: « أن المبدأ المسلّم به كقاعدة عامة هو عدم مساءلة الدولة عن أعمالها التشريعية؛ لأن التشريع يجب أن تكون له الكلمة العليا في تنظيم المجتمع عن طريق وضع القواعد العامة المجردة، فإذا ما ترتّب على التشريع ضرر لبعض المواطنين فإن الصالح العام يقتضي أن يتحمّلوا عبء ذلك. ومبدأ مسؤولية الدولة عن النشاط التشريعي وما تسببه القوانين من أضرار هو مبدأ تقليدي يقوم على مبدأ سيادة الدولة، ومن خصائص السيادة أنها تفرض سلطتها على الجميع دون أن يكون لأحد حق في التعويض عنها، إذ إن الضرر الذي تسببه القوانين لا تتوفر فيه الشروط اللازمة للحكم بالتعويض، وأهمها الخصوصية؛ لأن القوانين - وهي قواعد عامة مجردة - يقتصر أثرها على تغيير المراكز العامة، وإذا ما ترتّب عليها ضرر عام لا يصيب أشخاصاً بذواتهم فإن مثل هذا الضرر لا يعوّض عنه، ما لم يُقرّر القانون صراحة منح تعويض لمن يُضار من صدوره، فإذا سكت المشرّع عن تقرير هذا التعويض، كان ذلك قرينة على أنه لا يترتّب على التشريع أي مسؤولية»^(١).

(١) أورد نصّ الحكم د/ فاروق أحمد خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، منشورات جامعة البحرين، الطبعة الأولى ٢٠٠٧م، ص: ٢٥٣.

المبحث الثاني مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية

ان طبيعة الوظيفة القضائية تقضي بأن يحاط القضاء بأكبر قدر من الضمانات التي تكفل تحقيق العدالة، وهذا يستدعي استبعاد الأخطاء القضائية من مجال المسؤولية (التعويض عن الأخطاء)، حتى يتمكن القضاة من أداء واجبهم بكل حرية واطمئنان.

والقاعدة في هذا الصدد: أن الدولة غير مسؤولة عن أخطاء السلطة القضائية إلا في حالات محددة ينص عليها القانون.

لذلك سنتناول في هذا المبحث مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية من ناحية، ومبدأ مسؤولية الدولة عن تلك الأعمال من ناحية أخرى، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول

عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية

لما كانت الأحكام القضائية عنوان الحقيقة، كان لا بد أن تحظى بالاحترام المطلوب، لذلك فإن القضاء يُصدر أحكاماً نهائية واجبة التنفيذ، ولا يجوز مساءلة القضاة مدنياً عن الأحكام التي يُصدرونها، وهذا يستدعي توفير أكبر قدر من الاستقلال للقضاء.

وسنتناول حجج ومبررات القائلين بعدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية، والاستثناءات التي ترد على قاعدة عدم المسؤولية - متجاوزين الحديث عن المبررات العامة التي قيلت في عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها عموماً بسلطاتها الثلاث لعدم التكرار، كمبدأ السيادة ومبدأ الفصل بين السلطات -، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

مبّررات عدم مسؤولية الدولة عن أعمال القضاء

السُلطة القضائية هي الجهة المكلفة بإقامة العدالة في المجتمع، وحماية الحقوق والحريات، من خلال إنزال حكم القانون في المنازعات المعروضة عليها، وحتى تقوم بتلك المهمة على أكمل وجه فقد حرصت الدساتير على منحها الاستقلال الكامل عن السُلطتين الأخريين.

وقبل أن نتحدث عن مبّررات عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السُلطة القضائية لا بُدَّ أن نُحدِّد أولاً ماهية تلك الأعمال، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تحديد الأعمال القضائية:

يدخل في الأعمال القضائية أعمال القضاة وأعمال النيابة العامة وأعمال مُساعدي القضاء، وبتناول ذلك بشيء من التفصيل^(١):

(١) أعمال القضاة:

ويقصد بهم القضاة العاملون في المحاكم على اختلاف أنواعها العادية والإدارية ودرجاتها، سواء كانت تلك الأعمال أحكاماً قضائية تُنهي الخصومة أم أعمالاً سابقة على الفصل في الخصومة، أم أعمالاً متعلقة بتنفيذ الأحكام.

(٢) أعمال النيابة العامة:

يُمارس أعضاء النيابة العامة مهام ذات طبيعة إدارية كتفتيش السجون والأمر بعدم التعرُّض عند حفظ الشكوى، وهذه أعمال تُثار المسؤولية تجاهها، ومهام ذات طبيعة قضائية كالاتهام والتحقيق والتفتيش وإصدار أوامر الحبس، وهذه أعمال لا تُثار المسؤولية إزاءها، فيُعامل أعضاء النيابة بخصوصها كالقضاة.

(٣) أعمال مُساعدي القضاء:

يساعد القضاء في القيام بواجباتهم أشخاص من خارج السُلطة القضائية كرجال الشرطة والخبراء والمُحضرين، وبدورهم تنقسم أعمالهم إلى قسمين: أعمال إدارية، وهي المتعلقة بمهام الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام بعناصره (أمن عام،

(١) تفاصيل ذلك لدى د/ فاروق خماس، مرجع سابق، ص: ٢٥٨.

صحة عامة، سكيئة عامة)، وهذه الأعمال تُسأل عنها الدولة، وأعمال قضائية (ضبط قضائي)، تهدف إلى كشف الجريمة ومتابعة مُرتكبيها والقبض عليهم، ولا تُثار بشأن هذه الأعمال مسؤولية الدولة.

ثانياً: مبررات عدم المسؤولية:

الحجج والمبررات التي قيلت في عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السُلطة القضائية كثيرة، لكننا سنركز على مبررين مهمين هما: استقلال القضاء، وقوة الشيء المقضي به، وذلك على النحو الآتي:

(١) استقلال القضاء:

ترسخ مبدأ استقلال القضاء وعدم التدخل في مهامه في دساتير الدول المختلفة، وصار أمراً مقضياً، باعتباره عنوان الدولة القانونية الحديثة وأهم ضمانات كفاية الحقوق والحريات^(١)، فلا يحق لأي سُلطة أو جهة في الدولة أن تملي على القضاء أو تُوجّه لإصدار حكم معين أو التعديل فيه أو توقيف تنفيذه أو التدخل في شؤونه بأي شكل.

وهذا الاستقلال للقضاء وحرية القاضي يتطلب أيضاً عدم تدخل محكمة في اختصاصات محكمة أخرى إلا في حالة الطعن بالأحكام أمام المحاكم الأعلى درجة.

ولا شك أن كثرة القضايا والمنازعات وضرورة تحقيق العدالة الناجزة يتطلب من القضاة الإسراع في إصدار الأحكام، الأمر الذي قد يؤدي إلى وقوعهم في الخطأ في بعض الأحكام، والقول بمسؤوليتهم عن تلك الأخطاء من شأنه أن يجعلهم يترددون في إصدار الأحكام، ويؤخّرون إصدارها، الأمر الذي سيؤدي إلى عرقلة سير العدالة، كما أن القول بمسؤولية الدولة عن تلك الأخطاء والتعويض من الخزينة العامة سيثقل كاهل الدولة ويقلص فرص التنمية^(٢).

يُضاف إلى ذلك القول بأن: طبيعة العلاقة بين المتقاضين ومرفق القضاء طبيعة خاصة، فالمتقاضون يذهبون للمحاكم طواعية، بينما تكون علاقة الأفراد بالسُلطة التنفيذية على العكس من ذلك، فالأفراد يلجئون للمرافق العامة مضطرين، وبالتالي

(١) فقد جاء في الفقرة (ب) المادة (١٠٤) من دستور مملكة البحرين ما نصّه: "لا سلطان لأية جهة على القاضي في قضائه، ولا يجوز بحال التدخل في سير العدالة، ويكفل القانون استقلال القضاء ...".

(٢) حميد بن شنيته، المسؤولية الشخصية لأعوان الدولة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد ١ لسنة ٢٠٠٢، ص: ١١٧.

فإن مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية أمر طبيعي، على خلاف مسؤوليتها عن أعمال السلطة القضائية، فضلاً عن أن السلطة التنفيذية تجد في تعاملها مع الأفراد أشخاصاً متعاونين معها بحسن نية؛ مما يساعدها على القيام بواجباتها، بخلاف القضاء الذي لا يجد إلا خصوصاً متعنتين وغير متعاونين في الغالب؛ مما يُعقّد مهمة القضاء، بل قد يتواطأ المتخاصمون للحصول على التعويض، لذلك كان التعويض عن أعمال السلطة التنفيذية ممكناً بالنسبة للأعمال الإدارية^(١).

٢) قوة الشيء المقضي به:

الأحكام القضائية لها قوة وحجّة بحيث يُمنع إعادة النظر في دعوى سبق الفصل فيها بحكم قضائي انتهت طرق الطعن فيه، لذلك فإن السماح للأفراد بالمطالبة بالتعويض عن الأحكام النهائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به بمبرر أن تلك الأحكام خاطئة، يتعارض مع ما تتصف به الأحكام من حجّة، وما تتسم به من استقرار، وما يفترض فيها من صحة؛ كونها تعبّر عن العدالة.

ومع ذلك فليست كل أعمال السلطة القضائية تتمتع بالحجّة، فتوجد أعمال قضائية ذات طبيعة إدارية، وأعمال أخرى ذات طبيعة شبه قضائية لكنها لا تحوز قوة الشيء المقضي به؛ لأنها لا تفصل في خصومة أو نزاع قانوني، وإنما تساعد على ذلك، كالأعمال التحضيرية والتمهيدية (ومن ذلك قرارات تعيين الخبراء، والحراس القضائيين). كما أن أعمال النيابة العامة جميعها لا تُعدّ أعمالاً قضائية إلا القليل منها كقرارات الحفظ^(٢).

لذلك فإن الاستناد إلى حجّة الشيء المقضي به لا يُبرّر عدم مسؤولية الدولة عن أعمال النيابة كأعمال القبض والتفتيش والحبس الاحتياطي، وكذلك الأعمال الإدارية للسلطة القضائية، بل إنها لا تُفسّر عدم مسؤولية الدولة عن بعض الأحكام التي تتمتع بحجّة الشيء المقضي به، فمثلاً يمكن المطالبة بالتعويض عن الأحكام الصادرة بالبراءة في المسائل الجنائية كطلب التعويض عن المدة التي قضاها المتهم في الحبس الاحتياطي^(٣)؛ لأن تلك المطالبة بالتعويض تتفق مع حجّة الحكم

(١) تفاصيل أوفى لدى: د/ عبد الغني بسيوني، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص: ٢٥١ وما بعدها.

(٢) مسعود شيهوب، المسؤولية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة نشرة القضاء، الجزائر، عدد ٥٢ لسنة ١٩٩٧م، ص: ٦٢.

(٣) رغم أن هناك من يرى عدم التعويض عن مدة الحبس الاحتياطي بعد الحكم بالبراءة، وهذا هو المعمول به حتى الآن. راجع في ذلك: د/ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص: ١٤٧.

القضائي بالبراءة وتستند إليه، فالخطأ الذي يستحق التعويض عنه في هذه الحالة ليس ناتجاً عن الحكم الذي قضى بالبراءة، وإنما عن الإجراءات الخاصة بالاتهام والتحقيق التي نتج عنها القبض والتفتيش والحبس الاحتياطي.

وفي هذا الصدد لم يسُنّ المشرع البحريني نصاً تحدد مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية حتى في حال تسببت تلك الإجراءات بالإضرار بالأفراد، كما لم ينص على جواز مخاصمة القضاة عن الأخطاء المهنية الجسيمة كمسؤولية شخصية في مواجهة المضرور، الأمر الذي يعني عدم خضوع الأعمال القضائية للمسؤولية^(١).

الفرع الثاني

الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم المسؤولية

أولاً: براءة المحكوم عليه بحكم جنائي:

وهذا ما ذهب إليه المشرع الفرنسي بالقانون الصادر في ٨ يونيو، سنة ١٨٩٥م الخاص بالتماس إعادة النظر في بعض الأحكام الجنائية النهائية في حق الأفراد الذين حكم ببراءتهم في التعويض عن الأضرار التي أصابتهم نتيجة الحكم السابق بالإدانة^(٢).

ثانياً: مخاصمة القضاة:

إذا كان المشرع قد تجاهل مسؤولية القاضي عن الأخطاء التي قد يرتكبها أثناء قيامه بعمله، فإنه لم يترك أخطاء القاضي الشخصية دون مسؤولية، وخاصة في حالة الخطأ الجسيم، ورسم طريقاً واضحاً يمكن بواسطته الرجوع على القضاة عن طريق مخاصمتهم.

وقد حدّد المشرع المصري الحالات التي يمكن مخاصمة القاضي فيها بالآتي^(٣):

- وقوع غش أو خطأ مهني جسيم.
- الامتناع عن الفصل في قضية صالحة أو الإجابة عن عريضة مقدّمة رغم سبق الإعدار مرتين على يد محضر، وهذا ما يُسمّى إنكار العدالة.

(١) سعيد عبد الله الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض في القانون البحريني والقانون الكويتي والمصري، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، ص: ٤٧٩.

(٢) في هذا المعنى راجع: د/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص: ٤٤٦.

(٣) المادة (٤٩٩) من قانون المرافعات المصري لسنة ١٩٨٦.

- الأحوال التي ينص فيها القانون صراحة على مسؤولية القاضي، كما هو الحال في المادة (١٧٩) من قانون المرافعات المصري التي ألزمت رئيس الجلسة بتوقيع نسخة الحكم الأصلي خلال مدة محددة، والا كان ملزماً بالتعويض.

ثالثاً: التعويض عن أضرار الحبس الاحتياطي:

قرّر المشرع الفرنسي مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تُصيب الأفراد نتيجة لقرارات الحبس الاحتياطي إذا انتهت سلطة التحقيق إلى أنه لا وجه لإقامة الدعوى، متى كان الضرر استثنائياً، وهو بذلك يُضيف استثناءً جديداً لمسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية إلى جانب النص على مسؤولية الدولة عن التعويض عن أضرار الحبس الاحتياطي في حال الحكم بالبراءة في قضية جنائية^(١).

رابعاً: أعمال الضبطية القضائية:

الأصل في قاعدة عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية أن تشمل هذه القاعدة عدم مسؤولية الهيئات المساعدة للقضاء أو التي تمارس مهام الضبطية القضائية كالنيابة العامة ورجال الشرطة ورجال الجمارك، غير أن القضاء الفرنسي أقر مسؤولية الدولة عن أعمال الضبطية القضائية، ليس فقط على أساس الخطأ بل على أساس المخاطر أيضاً، وهو ما جرت عليه المحاكم الفرنسية، وتتابع عليه أحكامها^(٢).

(١) بن منصور عبد الكريم، مدى مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، الجزائر، العدد ٢ لسنة ٢٠١٦، ص: ٣٦.

(٢) بن منصور عبد الكريم، مرجع سابق، ص: ٢٧.

المطلب الثاني مسؤولية الدولة عن أعمال القضاء

لما كان السائد في فرنسا تطبيق قاعدة عدم مسؤولية الدولة عن أعمال القضاء واستمرار تطبيق هذه القاعدة لفترة من الزمن، وهو ما سار عليه القضاء المصري، إلا أن التشريعات وتحديثها المستمر انتهت إلى تقرير مسؤولية الدولة عن أخطاء القضاء، لذلك سنتناول في هذا المطلب أساس مسؤولية الدولة عن أعمال القضاء، ومن ثم نتحدث عن المسؤولية الشخصية للقضاة، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

أساس مسؤولية الدولة عن أعمال القضاء

قد تتسبب أعمال القضاء بأضرار تمسُّ حقوق الأفراد، الأمر الذي يستوجب تعويضهم، سواء كانت الأضرار مادية أم معنوية، وأساس هذه المسؤولية - التعويض - هو الخطأ أو المخاطر.

ولما كان إسناد الخطأ للقاضي أمراً يصعب إثباته، فضلاً عن ضرورة توافر أركان قيام المسؤولية على أساس الخطأ - كما أشرنا سلفاً - وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية، ونظراً لتشابك الأعمال القضائية واجراءات التقاضي، لذلك أصبح الاعتماد على الخطأ كأساس لقيام المسؤولية أمراً متعذراً في أغلب الأحوال، لا سيما في ظل صعوبة إثبات الخطأ من قِبَل طالب التعويض، خاصة وأن العمل القضائي يكون في الغالب مُشتركاً؛ بسبب سرية المداولات والطبيعة الجماعية لهيئة إصدار الأحكام، وبالتالي كان من الضروري البحث عن أساس آخر كمبرر لإثبات هذه المسؤولية.

ولما كانت المسؤولية على أساس المخاطر هي الأوضح في هذا الصدد، فإذا تسببت الدولة. بأعمالها في إلحاق الضرر بالأفراد دون خطأ منها وتحقق توافر ركني الضرر وعلاقة السببية فإن متطلبات العدالة ومنطق الحق يقول: بضرورة التعويض عن تلك الأضرار.

الفرع الثاني مسؤولية القضاة الشخصية

ثار النقاش كثيراً حول مسؤولية الدولة عن أعمال القضاء، وقد أشرنا إلى أن القاعدة العامة في هذا الصدد هي عدم مسؤولية الدولة، والاستثناء مسؤوليتها عن أعمال القضاء، غير أنه فيما يتعلق بالأخطاء الشخصية للقضاة نجد العكس، فالقاعدة هي مسؤولية الدولة عن أخطاء القضاة والاستثناء عدم مسؤولية الدولة عن الأخطاء الشخصية للقضاة، وتتنوع المسؤولية ما بين مسؤولية مدنية وتأديبية وجنائية.

ولما كانت المسؤولية الجنائية للقضاة لا تختلف عن مسؤولية غيرهم من الأفراد إلا فيما يتعلق بالحصانة الإجرائية، لذلك فإننا سنتناول المسؤولية المدنية ومن ثم المسؤولية التأديبية للقضاة بإيجاز على النحو الآتي:

أولاً: المسؤولية المدنية للقضاة:

استقرت التشريعات في هذا الصدد على حماية القاضي من المسؤولية المدنية التي قد تنشأ نتيجة لخطئه الشخصي، لما للمسؤولية في هذه الحالة من خطر على استقلال القاضي الذي يعد أهم ضمانة قضائية، ولأن المسؤولية المدنية (التعويض) قد تتحرك من قبل أحد الخصوم بعد خسارته للدعوى فقط للإساءة للقاضي والتنكيل به، لذلك اكتفت التشريعات بتقرير المسؤولية التأديبية والتي قد تصل للفصل من الوظيفة؛ حرصاً على استقلال القضاء وقيامه بواجباته دون تلكؤ أو خوف جراً إمكانية تحمل المسؤولية المدنية في حال الخطأ.

وقد أقر القانون الفرنسي - كما أسلفنا - مسؤولية الدولة عن الأخطاء التي يقع فيها القضاء في حالة الخطأ الجسيم وحالة إنكار العدالة^(١)، كما حدّد المشرع المصري حالات اختصام القضاة وقبول دعوى المخاصمة في حالة الخطأ الجسيم، وهي حالات ثلاث سبق الإشارة إليها^(٢).

(١) المادة (٥٠٥) قانون المرافعات المدنية الفرنسي، الصادر سنة ١٩٧٥م.
(٢) راجع: الفرع الثاني/ المطلب الثاني/ المبحث الأول/ الفصل الأول من هذا الكتاب.

ثانياً: المسؤولية التأديبية للقضاة:

تتحقق مسؤولية القاضي التأديبية في حال ارتكب خطأ يُشكل مخالفة واضحة لواجباته الوظيفية، فالعقوبات التأديبية تُعدُّ ضماناً حقيقياً لكفالة احترام القاضي لواجباته المهنية، وخاصة الأخطاء التي تمسُّ بسمعة القضاء ومهنيته واستقلاله وعرقلة سير العدالة.

وتنصُّ التشريعات القضائية على العقوبات التأديبية التي يُمكن توقيها على القاضي وجهة إصدارها كالتنبيه والإنذار والتحقيق، مع تقرير الضمانات اللازمة للقاضي إزاء تلك الإجراءات.

غير أن المسؤولية التأديبية للقاضي قد تنتهي بالفصل (العزل)، وهو ما يصطدم مع مبدأ دستوري يقضي بعدم قابلية القاضي للعزل؛ لضمان استقلال القضاء وحماية القضاة من الإجراءات التعسفية وتدخل الحكومة وعبث المتقاضين، إلا أن هذا المبدأ الدستوري يقضي بعدم قابلية القاضي للعزل إنما يُفسَّر على أن القصد هو بقاءه في وظيفته وعدم عزله بسبب أحكامه واجتهاداته القضائية ما دام يتمتع بحسن السلوك والاستقامة المطلوبة ولم يُخلِّ بواجباته المهنية، أما في ارتكابه خطأ يناقض سلوكيات القضاء ويُنايئ مهنة القضاء فلا شك أنه سيكون معرضاً للعزل.

الفصل الأول

أحكام مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة

تمهيد وتقسيم:

الدولة مسؤولة عن أعمال موظفي السلطة التنفيذية، سواء كانت تلك الأعمال صادرة عن موظفي السلطة المركزية أم موظفي السلطات المحلية، وسواء قام بتلك الأعمال كبار الموظفين أم صغارهم، فالدولة مسؤولة عن جميع موظفيها وما قد يترتب على قيامهم بواجباتهم من أضرار، فمن واجبها حسن اختيار موظفيها ومراقبة أعمالهم.

وتتعدد أعمال السلطة التنفيذية، لكنها لا تخرج عن كونها إما أن تكون أعمالاً قانونية تتم بالإرادة المنفردة (القرارات الإدارية)، أو عن طريق توافق الإرادات (العقود الإدارية)، وإما أن تكون أعمالاً مادية تقوم بها الإدارة وتتم على شكل وقائع، كشق الطرق وبناء المصانع والمدارس وغير ذلك من الأعمال المادية.

وهنا ينبغي الإشارة إلى عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السيادة كونها تخرج من ولاية القضاء بموجب القانون البحريني^(١)، فإذا تبين للقضاء أن النزاع المعروض أمامه يتعلق بعمل من أعمال السيادة تعين عليه الحكم بعدم الاختصاص، سواء كانت دعوى إلغاء أم دعوى تعويض.

ولم يحدد المشرع أعمال السيادة في النص القانوني سالف الذكر، وترك الأمر للقضاء للقيام بذلك، ويمكن القول بأن: أعمال السيادة هي التي تصدر عن السلطة التنفيذية بصفتها سلطة سياسية حاکمة، وفي موضوعات تتعلق بالمصالح العليا للبلد داخلياً وخارجياً، وليست تلك الأعمال المتعلقة بالإدارة الروتينية للدولة.

ولقد ذهب الدائرة الإدارية البحرينية إلى استبعاد أعمال السيادة من ولاية القضاء، جاء ذلك في الطعن رقم (٤٤٤٣) لسنة ٢٠٠٧م / جلسة ٢٠٠٧^(٢)؛ لاتصالها بسيادة الدولة ونظامها السياسي داخلياً وخارجياً لدواعي الحفاظ على كيان الدولة في الداخل وحماية سيادتها في الخارج ورعاية مصالح الدولة العليا، وأن العبرة في التكييف القانوني لما يُعتبر من أعمال السيادة وما لا يُعتبر منها هي بطبيعة هذه

(١) المادة (٧) من المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢م بإصدار قانون السلطة القضائية.

(٢) أورد ذلك، سعيد عبد الله الحميدي، مرجع سابق، ص: ٤٨١-٤٨٢.

الأعمال ذاتها، التي يجمعها إطار عام، يتمثل في صدورها عن السياسة العليا للدولة بما لها من سلطة عليا وسيادة في الداخل والخارج مستهدفة تحقيق مصلحة الجماعة السياسية مع احترام الحقوق التي كفلها الدستور وتنظيم علاقتها الخارجية بينها وبين الدول الأخرى، وتأمين سلامتها في الداخل والدفاع عن إقليمها من الاعتداء الخارجي.

وإذا كان بطلان الأعمال الإدارية غير المشروعة هو النتيجة الحتمية لكفالة الحقوق والحريات وضمن عدم المساس بها عن طريق رفع دعوى الإلغاء، فإن ذلك لا يكفي لصيانة الحقوق والحريات وجبر الضرر الذي قد ينجم عن تلك الأعمال غير المشروعة، فكان لا بد من التعويض لإعادة التوازن في الأوضاع والمراكز القانونية التي تضررت جراء تلك الأعمال، ومحاولة إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور العمل الإداري.

ولم يكن هذا المبدأ - مسؤولية الدولة عن أعمالها - مسلماً به من قبل، حيث كانت القاعدة عدم مسؤولية الدولة، إلا أن تطور الحياة وزيادة تدخل السلطة التنفيذية واتصالها بالأفراد وطبيعة نشاطها واختلاف اختصاصاتها عن أعمال ومهام السلطتين التشريعية والقضائية أدى إلى بسط الرقابة القضائية إلى أعمالها، سواء عن طريق إلغاء الأعمال غير المشروعة أو التعويض عنها.

ولم يصل القضاء الإداري إلى هذه المرحلة دفعة واحدة، فلقد كان متشدداً في البداية، ويستوجب بعض الشروط لقيام المسؤولية الإدارية مراعاة للمصلحة العامة، وحتى لا يؤثر على عمل الإدارة ويشل حركتها، فكان يشترط لقيام المسؤولية وجود خطأ جسيم وليس اعتيادياً، إلا أنه مع تطور المبادئ الديمقراطية وعلى الأخص مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة، اتجه هذا القضاء للتخفيف من حدة تلك الشروط، والموازنة بين اعتبارات الصالح العام واعتبارات العدالة في تعويض الأفراد عن الأضرار التي أصابتهم جراء ممارسة الأعمال الإدارية^(١).

وتختلف ولاية دعوى الإلغاء عن ولاية التعويض (القضاء الكامل)، فدعوى الإلغاء تُرفع بسبب تجاوز السلطة، فهي تطعن في شرعية العمل الإداري وتطالب

(١) د/ رمضان محمد بطيح، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية، بحث منشور في موقع جامعة الملك سعود .Htt://faculty.ksu.edu.s

بإلغائه لمخالفته للقانون، لذلك فإن اختصاص قضاء الإلغاء موضوعي يقوم على مخاصمة القرار الإداري، فإذا قرّر عدم مشروعيتها حكم بإلغائه.

أما ولاية القضاء الكامل فإنه يُشير مركزاً قانونياً شخصياً، فصاحب المصلحة يرفع دعواه ضد الإدارة؛ لاعتمادها على مركز قانوني معين يُنشئ له حقاً تجاه الإدارة، لذلك فإن موضوع الدعوى في هذه الحالة هو البحث في مراكز قانونية شخصية.

لذلك فإن ولاية القضاء الكامل بالنسبة للقرارات الإدارية تُعطي الحق للقضاء الإداري في النظر بدعاوى الإلغاء ودعاوى التعويض، وهذا يعني أن يكون للمحكمة صلاحية إلغاء القرار المعيب وترتيب كافة النتائج القانونية على هذا الإلغاء عن طريق أحكام التعويض والزام جهة الإدارة المطعون في قرارها بهذه الحقوق^(١).

وتتحقق مسؤولية الدولة على أعمال الإدارة على أساس خطأ الإدارة إذا توافرت ثلاثة أركان؛ أولها: العمل الخاطئ من خلال تجاوز الإدارة لمبدأ المشروعية، والثاني: حدوث الضرر، والثالث: أن ينتج الضرر بسبب فعل الإدارة الخاطئ (علاقة السببية).

وقد تتحمل الدولة مسؤولية عمل الإدارة دون قيام الخطأ، أي: أن يكون عملها مشروعاً لكنه رتب ضرراً بالأفراد، وفي هذه الحالة يكفي لقيام المسؤولية تحقق وقوع الضرر وأن يكون هذا الضرر نتيجة العمل المشروع الذي قامت به الإدارة.

وهذا يتطلب منا الحديث عن تفاصيل مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة في كلتا الحالتين، وقبل ذلك ينبغي الحديث عن العمل الإداري ومعياري تحديده؛ لكي يكتسب هذه الصفة، ومن ثم أنواع العمل الإداري، وهو ما سنتناوله في المبحثين الآتيين:

(١) المزيد من التفاصيل لدى: د/ سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤م، ص: ١٤٣.

المبحث الأول معيار تحديد العمل الإداري وأنواعه

الأصل أن كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية هو عمل إداري من واقع مهام السلطات الثلاث في الدولة، غير أن الفقه الحديث والقضاء اتجها نحو الفصل بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية^(١)، حيث يغلب على الأخيرة الطابع السياسي، بينما يغلب على الوظيفة الإدارية الطابع القانوني.

وستتحدث أولاً عن معيار تحديد العمل الإداري، ومن ثمّ نتناول أنواع العمل الإداري في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول معيار تحديد العمل الإداري

لتمييز العمل الإداري عن غيره برز معياران رئيسيان هما: المعيار الموضوعي الذي يبحث في جوهر ومضمون العمل، ومعيار شكلي أو عضوي يستند إلى الشكل الذي يظهر فيه العمل أو الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتخذت لإصداره.

وستتعرّض لهذين المعيارين بشيء من التفصيل في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول المعيار الموضوعي في تحديد العمل الإداري

يعتمد هذا المعيار على طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي أتبعته في إصداره، على أساس أن لكل من العمل الإداري والعمل التشريعي والعمل القضائي مضمون مختلف، فإذا تمثّل العمل في قاعدة عامة مجردة أنشأت مركزاً قانونياً عاماً عدّ عملاً تشريعياً، وهذا ينطبق على القوانين واللوائح، أمّا إذا تجسّد في قرار فردي يخصّ فرداً أو أفراداً بذواتهم وأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً.

والأمر كذلك بالنسبة للتفرقة بين العمل الإداري والعمل القضائي، حيث إنه بموجب المعيار الموضوعي يكون العمل قضائياً إذا تضمّن ادعاء بمخالفة القانون،

(١) د/ سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: ١٥٢.

وتوصل إلى نتيجة (حكم)، هي خلاصة الحل القانوني للنزاع المعروض، في حين أن العمل يكون إدارياً إذا صدر عن سلطة تتمتع باختصاص تقديري، وبشرط أن يصدر بشكل تلقائي دون حاجة لطلب من الأفراد ويكون هدفه إشباع حاجات عامة للأفراد، بينما العمل القضائي يصدر عن سلطة مقيّدة بموجب طلب من الأفراد (المتقاضين) ولا يمسُّ بالمراكز القانونية القائمة أو ينشئ مراكز قانونية جديدة^(١).

وقد انتقد هذا المعيار بأنه لا يكفي للتمييز بين العمل الإداري وغيره من الأعمال التشريعية أو القضائية، فكثير من القرارات الإدارية تصدر عن اختصاص مقيّد للإدارة، وكثير منها أيضاً لا يصدر إلا بطلب من الأفراد، والإدارة عندما تفصل في بعض المنازعات باعتبارها جهة اختصاص قضائي تجعل هذا النشاط يقترب كثيراً من نشاط القضاء.

ومع ذلك يظلُّ هذا المعيار في تمييز أعمال السلطات العامة في الدولة هو الأكثر اتساقاً مع طبيعة الأشياء وأكثر مساعدة على تفهّم طبيعة أعمال الدولة باعتباره يبحث في جوهر ومضمون العمل بغض النظر عن مظهره الخارجي، إلا أنه يُعاب عليه دقته الشديدة وكثرة تعقيداته وعدم اتساقه مع المبادئ القانونية السائدة في فرنسا والدول التي تأثرت بها وعلى رأسها مصر، فالأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في هذه النظم وما يترتب عليه من نتائج يستلزم الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين مختلف أعمال السلطات العامة التي قد تتشابه في مضمونها كالأعمال التشريعية، فالقوانين تصدر من السلطة التشريعية واللوائح تصدر من السلطة التنفيذية^(٢).

الفرع الثاني

المعيار الشكلي في تحديد العمل الإداري

يقوم هذا المعيار على أساس أن العمل الإداري هو ذلك العمل الصادر عن جهة الإدارة ممثلة بهيئة أو فرد يتبعها بصرف النظر عن طبيعة ذلك العمل ومضمونه، فإذا صدر من السلطة التنفيذية كان عملاً إدارياً، وإذا صدر من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، بينما يكون عملاً قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية قضائية دون النظر في مضمون هذا العمل وجوهره، فهنا يتمُّ العودة إلى الجهة التي

(١) للمزيد راجع: د/ رمزي الشاعر، المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، السنة ١١ العدد ٢ يوليو ١٩٦٩م، ص: ٧.

(٢) د/ سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: ١٧٥.

أصدرت العمل، فيكون العمل الإداري بموجب توصيف هذا المعيار كل عمل يصدر من فرد أو جهة تابعة للإدارة أثناء أدائها لوظيفتها.

وإذا كان هذا المعيار يتميز بالبساطة وعدم التعقيد في تحديد نوع العمل، إلا أنه لم يسلم من النقد، فليس كل ما يصدر عن السلطة التشريعية أعمالاً تشريعية، فهي إلى جانب ذلك تمارس أعمالاً رقابية وإدارية بطبيعتها، كما أنه ليس كل ما يصدر عن السلطة القضائية أحكاماً، فلها وظيفة إدارية تصدر بموجبها قرارات وأوامر تختلف عن الأحكام القضائية بموجب الاختصاص الولائي للسلطة القضائية.

ومن جانب آخر نجد السلطة التنفيذية تساهم في الوظيفة التشريعية بما تصدره من لوائح، كما أن القانون يُحوّلها صلاحية الفصل في بعض المنازعات، فتُمارس وظيفة تتشابه مع وظيفة السلطة القضائية.

المعيار المختلط:

وإزاء التداخل المذكور في وظائف السلطات نشأ معيار مختلط يقوم على أساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي، فينظر لطبيعة العمل ومضمونه من ناحية، وشكل العمل وجهة صدوره من ناحية أخرى.

وبالعودة إلى وجهة نظر القضاء حول هذين المعيارين نستطيع القول: أن القضاء - وخاصة الفرنسي والمصري - يذهب للأخذ بالمعيار الشكلي بصفة أساسية في كثير من القضايا، فيما ذهب استثناء في بعض القضايا إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي^(١).

ويرى الدكتور سامي جمال الدين أن العيب الحقيقي في المعيار الشكلي، أنه قد يؤدي إلى إدخال بعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية ضمن الأعمال الإدارية وما يترتب على ذلك من خضوعها للرقابة على مشروعيتها، في حين أنها لا تخضع لتلك الرقابة، كالقرارات التفسيرية والأعمال ذات الصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية كحل البرلمان ووقف جلساته، الأمر الذي يستدعي الجمع بين المعيارين الشكلي والموضوعي للتمييز بين العمل الإداري وغيره من الأعمال^(٢).

(١) راجع في ذلك: د/ حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٧، ص: ١٧٠ وما بعدها.

(٢) راجع في ذلك: القضاء الإداري، ص: ١٦١.

المطلب الثاني

أنواع الأعمال الإدارية

تُمارس الإدارة عددًا من الأنشطة المختلفة من حيث الشكل والآثار المترتبة عليها، وتنقسم هذه الأعمال إلى قسمين رئيسيين هما: الأعمال القانونية والأعمال المادية، نتناول هذين القسمين وتصريعاتهما بالشرح في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأوّل

الأعمال الإدارية القانونية

ويُقصد بالأعمال الإدارية القانونية تلك الأعمال التي تجريها الهيئات الإدارية وتقصد من ورائها إحداث آثار قانونية معينة كإنشاء حق أو ترتيب التزام، فهي إما أن تنشئ مراكز قانونية جديدة أو تعدّل المراكز القانونية القائمة أو تلغيها.

وتظهر الأعمال القانونية للإدارة في صورتين:

الصورة الأولى: أعمال قانونية صادرة من جانبيين؛ أي: بموجب اتفاق بين جهة الإدارة وأحد الأفراد أو شخص معني أو جهة إدارية أخرى، وتتمثل هذه الأعمال في العقود الإدارية.

فالعقد الإداري تتوافق فيه إرادة الإدارة مع إرادة أخرى للقيام بعمل ما، وحتى يكون العقد إدارياً^(١) فإن ذلك يستدعي أن يكون أحد أطرافه الدولة ممثلة بإحدى هيئاتها أو أحد أشخاص القانون العام، وأن يتصل موضوع العقد بمرفق عام.

والعقود الإدارية ليست محلاً للطعن بدعوى الإلغاء؛ لأنها أبرمت برضا أطرافها، وليست عملاً منفرداً من جهة الإدارة، وتختص بالنظر فيها المحاكم العادية (القضاء الكامل) عبر الدائرة الإدارية باعتبارها منازعة إدارية، وهذا ما تبناه المشرع البحريني، حيث نصّ على أنه: « فيما عدا أعمال السيادة، تختص المحكمة الكبرى المدنية - بدائرة إدارية - بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والحكومة أو الهيئات والمؤسسات العامة، عدا الحالات التي ينصّ فيها القانون على

(١) مع العلم أن الدولة قد تبرم عقوداً غير إدارية، أي: عقوداً مدنية وفقاً لقواعد القانون المدني، وهذه العقود لا تتضمن شروطاً استثنائية غير ما لوفته كما هو الحال في العقود الإدارية، فالإدارة تفضل في هذه العقود المدنية أن تتعامل مع الطرف الآخر في العقد كالأفراد العاديين، وأن تخضع لقواعد القانون الخاص (القانون المدني) وللقاعدة التي تحكم مثل هذه العقود المعروفة بقاعدة (العقد شريعة المتعاقدين).

«خلاف ذلك»^(١)، وقد تحدّدت اختصاصات الدائرة الإدارية بموجب القرار رقم (٣) لسنة ٢٠٠٢م بشأن تشكيل الدائرة الإدارية وتحديد اختصاصاتها والتي نصّت على أن: «تختص هذه الدائرة بنظر جميع المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها والمتعلقة بممارسة سلّطتها العامة، وعلى وجه الخصوص:

(١) الدعاوى المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها.

(٢) الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

(٣) دعاوى الجوازات الناشئة عن قوانين الجنسية أو الجوازات أو الهجرة».

وقد وردت هذه الاختصاصات على سبيل المثال لا الحصر، فأى نوع آخر من أنواع المنازعات الإدارية فإنه يندرج في اختصاصات الدائرة الإدارية.

أما ما تُصدره الإدارة من قرارات تمهيدية لإبرام العقود أو إجراءات لاحقة لإبرامها بهدف اعتمادها والمصادقة عليها فإنها تُعدّ قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بصورة مستقلة عن طريق دعاوى الإلغاء، كون هذه القرارات اتُّخذت من قِبَل الإدارة بإرادتها المنفردة^(٢).

وقد تناول البعض^(٣) العديد من الأحكام التطبيقية المتعلقة بالطعن في القرارات الإدارية المنفصلة عن العقود لكنها بشأن إبرامها، سواء كانت قرارات تمهيدية أم قرارات لاحقة تتعلّق باعتماد العقود، سواء كان هذا الطعن من قِبَل المتعاقد أو من قِبَل الغير.

الصورة الثانية: أعمال قانونية صادرة من جانب الإدارة وحدها بإرادتها المنفردة، وتتمثّل في القرارات الإدارية التي تُفصح بموجبها الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلّطة بمقتضى القوانين واللوائح، وتقصّد بها إحداث آثار قانونية بغية تحقيق المصلحة العامة.

ويُعتبر القرار الإداري وسيلة الإدارة المفضّلة في القيام بوظيفتها لما تحقّقه هذه القرارات من سرعة وفعالية في العمل الإداري^(٤)، فالنظام القانوني للقرار الإداري

(١) المادة (٧) من المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢م بإصدار قانون السّلطة القضائية.

(٢) د/ محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية ٢٠٠٢م، ص: ٢٦٦.

(٣) راجع في ذلك: د/ محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الكتاب الثاني، طبعة ٢٠٠٢م، ص: ٦٦.

(٤) د/ محمد إسماعيل علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، إصدار الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم

الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثاني أغسطس ١٩٦٨م، ص: ١٢٨.

يجعل منه سلطة خارقة في يد الإدارة وأكثر وسائلها فاعلية للوصول إلى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، لذلك فقد تمّ التعبير عن هذه القوة بالقول: « قوة الشيء المقرّر» على غرار « قوة الشيء المقضي به» بالنسبة للأحكام القضائية^(١).

وتعدّ القرارات الإدارية من أبرز مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة، فتستطيع بموجبها إنشاء حقوق وفرض التزامات على الأفراد بإرادتها المنفردة دون الحاجة لقبول الأفراد بها أو موافقتهم عليها، وبهذا تختلف القرارات الإدارية عن العقود الإدارية التي لا تنعقد إلا بتوافق إرادتين.

وتنقسم القرارات الإدارية إلى نوعين: قرارات إدارية فردية، وقرارات إدارية تنظيمية، والأخيرة يُطلق عليها اللوائح التي تُعدّ تشريعاً، وقد منحت السلطة الإدارية هذا الاختصاص التشريعي استثناءً، وقد سبق أن أوضحنا عند التمييز بين العمل الإداري والعمل التشريعي أن هناك تداخلاً في بعض الوظائف بين السلطات، ومن ذلك القرارات التنظيمية (اللوائح).

ويقسم البعض^(٢) الأعمال القانونية للإدارة بصورتها بحسب الآثار المترتبة عليها إلى ثلاثة أقسام هي:

أ. العمل المشرع أو المنظم: وهو كل عمل قانوني يُنشئ أو يُعدل أو يُلغي مركزاً قانونياً عاماً أو موضوعياً، بمعنى: أنه يتضمن قاعدة تنظيمية عامة، ومثال ذلك اللوائح وأنظمة الشركات والجمعيات.

ب) العمل الشخصي أو الذاتي: وهو العمل الذي يُنشئ أو يُعدل أو يُلغي مراكز قانونية خاصة أو شخصية، ومثال ذلك العقود الإدارية.

ج) العمل الشرطي: وهو كل عمل صادر عن الإدارة يخصّ فرداً بعينه أو أفراداً معينين، ويترتب عليه إلحاقهم بمركز قانوني لم يكن ينطبق عليهم من قبل، لكنه يتوافر الشرط انطبق عليهم، ومثال ذلك قرار التعيين في إحدى الوظائف العامة^(٣).

(١) أطلق هذا التعبير العميد (فيدل)، راجع: د/ محمد إسماعيل علم الدين، المرجع السابق، ص: ١٢٨.
(٢) هذا التقسيم للعميد (دوجي)، أورد ذلك د/ عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر ودار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى سنة ٢٠٠١م، ص: ١٢٤.
(٣) د/ محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة السابعة، ص: ٣٢٨.

الفرع الثاني الأعمال المادية

وهي الأعمال التي تقوم بها الإدارة وهي بصدد القيام بوظيفتها دون أن تتجه إرادتها إلى ترتيب أثر قانوني معين، كبناء مصنع أو شق طريق أو ترميم مرفق أو هدم منزل آيل للسقوط وغير ذلك من الأعمال التي تدخل في اختصاص الإدارة وتمارسها بشكل اعتيادي.

ومع ذلك فقد تترتب على بعض الأعمال المادية للإدارة آثار قانونية لكنها لم تكن وليدة عمل الإدارة ولم تقصدها، فالأعمال المادية لا ترتب بذاتها أثرًا قانونيًا والا اعتبرت أعمالًا قانونية ولم تعد أعمالًا مادية.

فالأعمال المادية بطبيعتها ليست أعمالًا قانونية، لذلك يرى البعض^(١) أن الأعمال المادية كل ما ليس عملاً قانونيًا، وسواء صدرت تلك الأعمال عن الإدارة عمدًا أم عن طريق الخطأ، كالإهمال أو التأخير أو عدم التبصر، وسواء كان عملاً إيجابيًا أم سلبيًا عن طريق الترك، وقد تتم هذه الأعمال تنفيذًا لنص قانوني أو لقرار إداري، غير أن هذه الأخيرة تخرج من نطاق أعمال الإدارة، وتندرج في أعمال الحكومة أو كما يطلق عليها « أعمال السيادة »، فلا تخضع بالتالي لرقابة القضاء سواء القضاء العادي أم القضاء الإداري مهما كانت درجة عدم مشروعيتها أو الآثار الضارة المترتبة عليها^(٢).

والأعمال المادية لا تدخل في نطاق الطعن بالإلغاء، إلا أنها تخضع لدعاوى التعويض عنها، وذلك على اعتبار أن إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل القيام بها يحتاج إلى تدخل الإدارة نفسها، فلا يملك القضاء التدخل في أعمال الإدارة، فدور قضاء الإلغاء في مجال ممارسته للرقابة على أعمال الإدارة هو الحكم بمشروعية عمل الإدارة من عدمه دون التدخل في عمل الإدارة أو الحلول محلها أو إلزامها بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل ما أو تهديدها عن طريق الحكم بالغرامة، فتظل للإدارة حرية التصرف في نطاق سلطتي الملاءمة والتقدير فيما تتخذه من قرارات ما دامت هذه القرارات مشروعة وغير مخالفة للقانون.

(١) د/ سامي جمال الدين، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: ١٧٥.

(٢) د/ محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية -، الكتاب الثاني، طبعة ١٩٧٠م، بيروت، ص: ٦٦٢.

المبحث الثاني

أساس مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة

كانت القاعدة العامة في نطاق مسؤولية الدولة عن أعمالها قد أقرت مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية باستثناء أعمال السيادة، على خلاف أعمال السلطتين التشريعية والقضائية، فلا تسأل الدولة عن أعمالها إلا في نطاق ضيق كما أوضحنا، لذلك فإن التساؤل المطروح في هذا الصدد: ما هو أساس مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة؟

لما كانت قواعد المسؤولية المدنية مستبعدة التطبيق على أخطاء الإدارة لعدة أسباب، منها: أن قواعد القانون المدني لم توضع لتنظيم المسؤولية الإدارية؛ لأن مسؤولية الدولة كانت مستبعدة وقت وضع القانون المدني الذي جاء لتنظيم مسؤولية الأفراد فيما بينهم^(١)، ولأن القواعد المدنية التي تنظم مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع لا يمكن تطبيقها على مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها؛ لأن علاقة الدولة بموظفيها ليست علاقة تعاقدية (علاقة المتبوع بالتابع)، وإنما علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين واللوائح^(٢)، يُضاف إلى ذلك أنه يغيب في المسؤولية الإدارية إسناد الفعل الضار إلى الموظف فيتم إسناده للمرفق؛ فيتحوّل من خطأ شخصي إلى خطأ مرفقي، وفي هذه الحالة يصعب تطبيق مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع.

ولما كان القضاء البحريني يعتمد نظام القضاء الموحد، فإن المحاكم المدنية هي المختصة بالنظر في كافة المنازعات عدا المنازعات الشرعية، وبحسب الاختصاص القيمي لطلب التعويض، فإذا كانت دعوى التعويض في حدود مبلغ خمسة آلاف دينار فتختصّ بها المحاكم الصغرى المدنية، وما زاد على ذلك فتختصّ بنظرها المحاكم الكبرى المدنية.

مع الإشارة هنا إلى أن طلب التعويض قد يُقدّم مع طلب الإلغاء في دعوى واحدة كطلب احتياطي أو طلب ثان، وفي هذه الحالة تختصّ به المحكمة الكبرى المدنية بغض النظر عن قيمة التعويض، أمّا إذا قُدّم طلب التعويض كدعوى أصلية فيراعى في هذه الحالة الاختصاص القيمي للطلب كما أسلفنا^(٣).

لذلك نجد القضاء الإداري يُقيم مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة على أساس الخطأ (المسؤولية التقصيرية) وبدون خطأ على أساس المخاطر، وستناول هاتين الفكرتين في مطلبين على النحو الآتي:

(١) حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ص: ١٢٤.

(٢) د/ علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى، ص: ١٦٠.

(٣) سعيد عبد الله الحميدي، مرجع سابق، ص: ٤٨٥.

المطلب الأول

مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ (المسؤولية التقصيرية)

تعدُّ الإدارة شخصية اعتبارية لا تباشر العمل بنفسها، وإنما بواسطة موظفيها وعمَّالها بموجب السلطات والصلاحيات الممنوحة لهم، وهؤلاء الموظفون قد يرتكبون أخطاء أثناء قيامهم بمهامهم، فتصيب تلك الأخطاء الأفراد بالضرر فتترتب المسؤولية الإدارية تبعاً لذلك.

ولكي تقوم المسؤولية الإدارية لا بدَّ من توافر ثلاثة أركان هي: الخطأ والضرر وعلاقة السببية، وهذا ما ذهبت إليه الدائرة الإدارية البحرينية عندما أقامت مسؤولية الإدارة الموجبة للتعويض على هذه الأركان الثلاثة، فلا تقوم مسؤولية الإدارة إلا بوقوع خطأ منها في مسلكها، وأن يلحق ضرر بصاحب الشأن، وأن تتوافر علاقة السببية بين خطأ الجهة الإدارية والضرر، بحيث يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر لما لحق بصاحب الشأن من ضرر، فإذا تخلف ركن من أركان هذه المسؤولية امتنع التعويض^(١).

وفي هذا الصدد يبرز السؤال واضحاً حول إسناد المسؤولية عن الأضرار التي تصيب الأفراد جراء الأعمال الإدارية، وهل يسأل عن تلك الأضرار شخص الموظف الذي قام بالعمل (المسؤولية الشخصية) أم تسأل عنها الإدارة (المسؤولية المرفقية)؟ ومتى يكون الخطأ شخصياً ومتى يكون مرفقياً حتى تتحدد المسؤولية بناءً على ذلك؟

الإجابة على هذا السؤال يتطلَّب منا الحديث في هذا المطلب عن أركان الخطأ، ومن ثمَّ نتناول معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وأخيراً نستعرض أهم الظروف المحيطة بالخطأ والتي تؤثر على تحديد نوعيته، وذلك في ثلاثة فروع على النحو التالي:

(١) حكم المحكمة الإدارية في الدعوى رقم (٩٥٦٥) لسنة ٢٠٠٨ م / جلسة ٢٧/٤/٢٠١٠.

الفرع الأول أركان المسؤولية التقصيرية

أولاً: رُكن الخطأ:

ويتمثل الخطأ هنا بمخالفة القانون، فيكون تصرف الإدارة أو العمل الذي قامت به غير مشروع سواء كان عملاً قانونياً أم عملاً مادياً، فإذا انتفى عنصر الخطأ بأن كان العمل مطابقاً للقواعد القانونية فلا تُسأل الإدارة عن نتيجته أيًا كانت الأضرار التي لحقت بالأفراد جرّاء تنفيذه، وكانت هذه هي القاعدة العامة، فلم تكن الدولة كأصل عام تُسأل على أساس المخاطر^(١)، وهذا قد شكّل تهديداً كبيراً لحقوق الأفراد.

وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز البحرينية عندما أكدت على أن « مناط المسؤولية عن تعويض الضرر هو وقوع خطأ من جانب الإدارة على غرار ما هو عليه الأمر في المسؤولية في القانون الخاص، فإذا لم يتوافر الخطأ فلا محل لتعويض من أصابه ضرر»^(٢).

وتحديد المسؤولية عن الخطأ وما إذا كان خطأً شخصياً فيُنسب إلى الموظف وتتحقق بذلك مسؤوليته، أم كان مرفقياً فيُسأل عنه المرفق العام، ويُنسب إليه بغض النظر عن مرتكبه أمر من الضروري تمييزه؛ لأهميته في مجال المنازعات الإدارية، حيث يترتب على ذلك توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي من جهة، وتحديد العبء النهائي في التعويض بين الإدارة والموظف من جهة أخرى.

لذلك سنرجى الحديث عن معايير تمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي للفرع الثاني.

ثانياً: رُكن الضرر:

يُعرف الضرر بأنه: كل ما يُصيب الفرد في جسمه أو ماله أو عرضه أو عاطفته أو غير ذلك من الحقوق أو يمسّ مصلحة مشروعة يحميها القانون، سواء كان الضرر مادياً أم معنوياً.

(١) محمد عبد الواحد الجميلي، قضاء التعويض - مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، الطبعة الأولى، ١٩٩٩م، ص: ١٢٤.

(٢) الطعن رقم (٢٩٥) لسنة ٢٠٠٢م، جلسة ٢٠٠٢/٥/٢١ (تمييز بحرينية).

والضرر هو الركن الثاني لقيام المسؤولية الموجبة للتعويض عن أعمال الإدارة، فلا يكفي قيام الخطأ بل لا بد أن ينتج عن الخطأ ضرر للغير، ويشتت لتتحقق ركن الضرر عدة شروط هي:

(١) أن يكون الضرر محققاً:

بمعنى أن يتأكد وقوعه بالفعل، سواء كان قد وقع فعلاً أم أنه سيقع لا محالة، فلا يتم المطالبة بالتعويض عن ضرر محتمل أو متوقع الحدوث.

(٢) أن يكون الضرر خاصاً:

أي أن يصيب فرداً بعينه أو أفراداً محددين، فإذا كان الضرر عاماً فإنه لا يقبل التعويض عنه، فيكون ذلك ضمن الأعباء العامة التي تصيب عموم الأفراد نتيجة الأعمال الإدارية والتي يكون الهدف منها المصلحة العامة.

(٣) أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بالمال:

ويسهل تقدير الضرر بالمال عندما يصيب هذا الضرر مصلحة مادية للمتضرر، كأن يجرمه من ربح أو يسبب له خسارة مالية، فهذا الضرر يتحدد بمقدار الكسب الذي فات أو الخسارة التي تحققت، وقد يقترن الضرر المادي بالضرر الأدبي (المعنوي)، وهذا النوع من الأضرار يمكن تقديرها أيضاً، كأن يصاب الشخص بضرر مادي ينتج عنه تدهور حالته النفسية؛ فتفتوت عليه الكثير من المصالح، لكن الأمر يصبح أكثر تعقيداً بالنسبة للأضرار المعنوية أو الأدبية البحتة، كما هو حال الأضرار في الآلام النفسية، كالتي تصيب الأقارب في حال مقتل أو مرض قريبهم، فقد كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض الحكم بالتعويض عن تلك الآلام بحجة أن الدموع لا تقوّم بالمال^(١)، ويكتفي بالحكم بالتعويض عن الأضرار المادية إذا رافقت تلك الأضرار المعنوية، إلا أنه في أحكام لاحقة عوّض عن الأضرار المعنوية.^(٢)

وقد أجاز المشرع البحريني التعويض عن الضرر الأدبي في المادة (١٦٢) من القانون المدني، حيث جاء في الفقرة (أ) من هذه المادة: « يتناول التعويض عن العمل غير

(١) د/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص: ٤٧٨.

(٢) وهناك حكم شهير في هذا الصدد لمجلس الدولة الفرنسي، صدر في ٣٠ يناير ١٩٩١م، تتلخص وقائعه في رفض أحد المجالس البلدية تضامناً مع العمدة تسليم أحد المدرسين حديثاً المفاتيح الخاصة لمسكنه مما اضطره إلى السكن في مكان غير لائق وغير صحي لمدة خمسة أشهر، الأمر الذي أدى إلى تدهور صحة أطفاله وتلف أثاثه، فحكم مجلس الدولة بتعويضه عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به.

المشروع الضرر ولو كان أدبيًا»، ثم ذكر في الفقرة (ب) أمثلة للضرر الأدبي الذي قد يلحق الشخص نتيجة الخطأ، وحصر التعويض عن الضرر الأدبي الناشئ عن الوفاة بالأزواج والأقارب إلى الدرجة الثانية فقط بحسب ما ورد في المادة (١٦٣) من القانون ذاته.

وبناءً عليه فقد ذهب القضاء البحريني للتعويض عن الضرر المعنوي المصحوب بضرر مادي، حيث قضت الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية^(١)؛ بتعويض طبيبة أسنان تعمل في إحدى المستشفيات عن الأضرار المادية التي نجمت عن قرار إدارة المستشفى بإنهاء خدماتها قبل الأوان، وكذا التعويض عن الأضرار الأدبية والآلام النفسية التي تسبب بها ذلك القرار.

٤) أن يقع الضرر على حق مشروع:

فالضرر الذي يمكن التعويض عنه هو الضرر الذي يمس مصلحة يحميها القانون، فلا يمكن المطالبة بالتعويض عن الأضرار الواقعة على مصلحة غير مشروعة.

ثالثاً: علاقة السببية بين الخطأ والضرر.

لا تنعقد قواعد المسؤولية المدنية بمجرد توافر الخطأ والضرر، بل لا بد أن يكون الضرر ناجماً عن الخطأ، بمعنى أن يكون الخطأ هو المتسبب في حدوث الضرر، وبهذا تتحقق علاقة السببية بين الخطأ والضرر، وهذا ما تبناه القضاء الإداري، فتنتفي مسؤولية الإدارة إذا انعدمت هذه الرابطة، فلا تسأل الدولة في حالة الخطأ المترتب على القوة القاهرة؛ لعدم قدرتها على توقعه ودفعه، كما لا تسأل أيضاً عن خطأ الغير، والمقصود بالغير هنا: كل شخص لا تربطه علاقة بجهة الإدارة، وإذا ساهم المضرور بخطئه في تحقيق الضرر فتحقق الضرر نتيجة خطأ مشترك بين الإدارة والمضرور فتتحمل الإدارة التعويض عما صدر من خطأ وبجزم هذا الخطأ.

(١) الدائرة الإدارية البحرينية، الدعوى رقم ٧٥٢٨ لسنة ٢٠٠٤م، جلسة ٢٧/٢/٢٠٠٦.

الفرع الثاني

معايير تمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي

تبرز أهمية التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في تحديد المسؤول عن تعويض الضرر الناجم عن الخطأ، وهل يتحمّله الموظف الذي ارتكب الخطأ أم جهة الإدارة التي يعمل لديها، فمسؤولية الإدارة لا تقوم إلا على الخطأ المرفقي أو المصلحي، بينما يتحمّل الموظف نتيجة أخطائه الشخصية.

ورغم تعدّد معايير التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي التي قال بها الفقهاء إلا أنهم لم يتوصّلوا إلى معيار دقيق وواضح للتفرقة بين نوعي الخطأ، أو على حدّ تعبير العميد الطماوي لم تُكلّل جهودهم بالنجاح، ويرجع ذلك إلى اختلاف الحالات واعتماد القضاء على أكثر من معيار لتمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي، حيث ينظر القضاء لكل حالة على حدة^(١).

ونشير هنا إلى أن القضاء البحريني لم يُفرّق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في أحكامه كما فعل مجلس الدولة الفرنسي، لكنه يعترف بمسؤولية الموظف الشخصية عن أعماله الضارة أثناء تأديته للأعمال الموكلة إليه، استناداً إلى أحكام المادة (١٥٨) من القانون المدني التي أكدت على أن كل خطأ سبّب ضرراً للغير يلزم من أحدثه بالتعويض، تاركاً بذلك النص للقضاء مهمة تحديد معايير للخطأ الشخصي فيما تعرض عليه من دعاوى، وقد استقرّ القضاء البحريني على أن مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها غير المشروعة تقوم على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه وفقاً لنص المادة (١٧٢) من القانون المدني، بشرط وقوع الخطأ من الموظف أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها^(٢).

وسنعرض هنا لأهم المعايير التي قال بها الفقهاء للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: معيار الأهواء الشخصية:

وينسب هذا المعيار للفقهاء (لا فريير)، وبحسبه يكون الخطأ شخصياً متى تصرف الموظف بأهوائه ونزواته الشخصية، أي: أن تصرفه اتسم بسوء النية والبحث عن

(١) د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التعويض)، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٦م، ص: ١٢٤.

(٢) سعيد عبد الله الحميدي، مرجع سابق، ص: ٤٩١، ٤٩٢.

مصلحة شخصية، أما الخطأ المرفقي فهو الذي ترتب عن الفعل الضار غير المطبوع بسوء النية^(١).

وبذلك يكون قصد الموظف وهو يقوم بواجبات وظيفته هو أساس هذا المعيار فإذا كان قصده تحقيق مصلحة شخصية أو الانتقام أو الإضرار بالآخرين كان الخطأ شخصياً، وتحمل الموظف نتائج ما ترتب على ذلك الخطأ من أضرار، أما إذا كانت نيته حسنة ولم يقصد أي شيء مما سبق فينسب الخطأ في هذه الحالة للإدارة وعليها، وحدها تحمّل تبعات الخطأ.

وقد تعرّض هذا المعيار للنقد؛ كونه لم يتناول حالة الخطأ الجسيم الذي يقع من الموظف بحسن نية، والذي ذهب القضاء إلى إدراجه ضمن الخطأ الشخصي^(٢).

ثانياً: معيار الانفصال عن الوظيفة:

ونادى بهذا المعيار الفقيه (هوريو)، ويقوم على فكرة إمكان فصل الخطأ عن الوظيفة، فإذا أمكن فصل خطأ الموظف عن واجبات وظيفته اعتبر خطأ شخصياً، أما إذا كان مرتبطاً بالوظيفة ولا يمكن فصله عنها كان خطأ مرفقياً^(٣).

ويُفرّق هذا المعيار بين الانفصال المادي عن واجبات الوظيفة والانفصال المعنوي، ففي حالة الانفصال المادي لا يكون الخطأ الذي ارتكبه الموظف ضمن واجباته الوظيفية، أما الانفصال المعنوي فإن الخطأ الصادر عن الموظف يكون ضمن واجباته، لكنه قام به لأغراض غير تلك التي توخاها المشرع^(٤).

وللتمثيل على نوعي الخطأ فإن الخطأ المنفصل مادياً كارتكاب الموظف العام فعلاً مجرماً خارج إطار الدوام الرسمي، أو تسبّب بفعله بأضرار وهو في إجازة رسمية، أما الخطأ المنفصل معنوياً فكان يقوم عمدة قرية بدقّ أجراس الكنيسة احتفالاً بمآتم مدني، بينما لا تُقرع الأجراس إلا للفعاليات العسكرية والوطنية، ففي هذه الحالة يكون خطأ العمدة شخصياً لانفصاله معنوياً عن واجبات وظيفته؛ وبالتالي يتحمّل تبعات هذا الفعل، ولا دخل للإدارة في ذلك.

(١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٢م، ص: ٢٢٩.

(٢) د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: ١٠٨.

(٣) ويضرب المثل بالخطأ المنفصل عن الوظيفة كما لو قام عمدة إحدى المدن بنشر إعلانات في مدينته بأنه قد تمّ شطب اسم أحد الأفراد من قائمة الناخبين لصدور حكم بإفلاسه، فهنا يكون تصرف العمدة خارج إطار وظيفته التي تقتضي رفع اسم الشخص من القائمة دون الإعلان عن ذلك في شوارع المدينة.

(٤) د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص: ٤٥٢.

وبدوره تعرّض هذا المعيار للنقد لتوسّعه في تحديد الخطأ الشخصي، فهو يدرج كل خطأ مهما كان تافهاً وبسيطاً ضمن الأخطاء الشخصية لمجرد انفصالها عن واجبات الوظيفة^(١)، وفي الوقت نفسه لا يستوعب ضمن الأخطاء الشخصية الخطأ المتصل بواجبات الوظيفة مهما كان جسيماً.

ثالثاً: معيار جسامه الخطأ:

ونادى بهذا المعيار الفقيه (جيز)، وبموجبه يُعتبر الموظف مرتكباً لخطأ شخصي كلما كان الخطأ جسيماً بحيث لا يمكن عدّه ضمن الأخطاء العادية التي قد يرتكبها الموظف أثناء قيامه بواجباته الوظيفية بشكل اعتيادي، وبالتالي يُعدّ خطأ جسيماً استخدام رجل الشرطة للسلاح الناري دون مقتضى، واستخدام المذيع لألفاظ خادشة للحياء أثناء قراءة نشرة الأخبار، وخطأ الطبيب المؤدّي إلى وفاة المريض، فمثل هذه الأخطاء تُعدّ من الأخطاء الجسيمة التي يُسأل الموظف عن تبعاتها شخصياً.

ورغم دقة هذا المعيار مقارنة بغيره من المعايير إلا أنه لم يسلم من النقد أيضاً، حيث إنه لم يُفسّر ما ذهب إليه القضاء من اعتبار بعض الأخطاء شخصية رغم عدم جسامتها واعتبار أخطاء أخرى مرفقيه رغم جسامتها^(٢).

رابعاً: معيار الغاية:

وقال بهذا المعيار الفقيه (ديجي)، ويتوجّه هذا المعيار بالنظر إلى الغاية التي يسعى إليها الموظف والهدف الذي يرغب في تحقيقه، بغض النظر عن جسامه الخطأ، فإذا كانت الغاية من تصرف الموظف تحقيق أحد أهداف الإدارة وتدخل في إطار الواجبات الإدارية فإن ذلك دليل حسن نية الموظف ولا يسأل عمّا قد يترتب على ذلك العمل من أخطاء، أما إذا انصرف نية الموظف أثناء قيامه بوظيفته إلى تحقيق منفعة شخصية أو إشباع رغبة خاصة أو انتقام فيصنّف خطؤه ضمن الأخطاء الشخصية التي يتحمّل تبعات أضرارها، وليس على الإدارة أيّة مسؤولية.

ويلاحظ على هذا المعيار - رغم ما يُقال عن بساطته وسهولة الأخذ به - أنه لا يختلف كثيراً عن معيار الأهواء الشخصية، وبالتالي يصدق عليه ما قيل في حق معيار الأهواء الشخصية من نقد، لذلك انصرف عنه القضاء ولم يأخذ به.

(١) د/ عبد الله طلبة، القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، الطبعة الجديدة، دمشق ١٩٨٠م، ص: ٣٤٢.

(٢) راجع في ذلك: د/ ماجد الحلو، مرجع سابق، ص: ٤٥-٤٦، د/ عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص: ٣٤٢.

ومن مجمل المعايير سالفه الذكر يتبين صعوبة التوصل لمعيار محدد وواضح ودقيق للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ولا يرقى أحدها للأخذ به كمعيار قاطع، وإنما يمكن للقضاء الاسترشاد بأي منها - وهو ما توجه إليه - عند الفصل في المنازعات الإدارية من هذا القبيل.

ويرى البعض^(١) في ظل تلك الصعوبة أن الخطأ الشخصي يبرز بوضوح في الحالات الآتية:

- (١) إذا وقع الخطأ بعيداً عن الوظيفة ولا يمت بصلة إلى الوظيفة ولا علاقة له بالمرفق، وإنما له علاقة بحياة الموظف الشخصية.
- (٢) إذا وقع الخطأ عمدياً وبنية الإيذاء والإضرار واستهدف الموظف من ورائه تحقيق مصلحة لا علاقة لها بالمصلحة العامة.
- (٣) إذا وقع الخطأ بشكل جسيم وفادح بحيث يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، وإن استهدف منه الموظف تحقيق مصلحة عامة.

(١) د/إعداد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الثانية ٢٠١٠م، ص: ٢٥٤.

الفرع الثالث

الظروف المحيطة بارتكاب الخطأ وأثرها في تحديده

تعرض الأعمال الإدارية بعض الظروف التي قد تؤثر في تحديد نوعية العمل الإداري، وهل يعدُّ خطأً شخصياً أم يصبح خطأً مرفقياً وفقاً لتأثير تلك الظروف، ويمكن تسليط الضوء على أهم تلك الظروف على النحو الآتي:

أولاً: أثر الأوامر الرئاسية على تحديد نوع الخطأ:

الأصل أن المرؤوس ملزم بتنفيذ أوامر رئيسه الإداري وإلا تعرض للمسؤولية التأديبية ما دامت هذه الأوامر مشروعة، أما في حال كانت الأوامر الرئاسية غير مشروعة فإن الموظف يكون بين خيارين، إما تنفيذ أوامر رئيسه الملزم بطاعته وإما تنفيذ القانون وتجاهل أمر الرئيس، وقد نظمت قوانين الخدمة المدنية هذه المسألة بما يكفل تنفيذ القانون واستمرار أداء المرافق العامة بانتظام واضطراب، وحددت مسؤولية ما يترتب على تنفيذ تلك الأوامر من آثار بشكل واضح، وللحديث عن آثار الأمر الرئاسي على نوعية الخطأ وتحديد المسؤولية المترتبة عن الأضرار ينبغي التفريق بين حالتين هما:

الحالة الأولى: تجاوز المرؤوس حدود الأمر الرئاسي:

في هذه الحالة لا توجد صعوبة في تحديد نوع الخطأ، فإذا تجاوز المرؤوس أمر رئيسه الإداري فإنه يتحمل مسؤولية ما يترتب على القيام بذلك الفعل من أضرار، حيث يعدُّ الخطأ في هذه الحالة خطأً شخصياً، وتحدد قواعد المسؤولية وفقاً لهذا التوصيف.

ويضرب البعض مثلاً على ذلك بأن يُصدر الرئيس أمراً بإبعاد شخص ما من منطقة معينة، فيقوم المرؤوس بإبعاده وهدم منزله^(١)، أو يصدر أمر من الرئيس الإداري للخفير بوضع مادة سامة في فناء المصنع لمنع الكلاب الضالة، فيقوم الخفير باستدراج الكلاب إلى فناء المصنع ومن ثم وضع السم لها^(٢).

(١) د/ إبراهيم شيحا، القانون الإداري البحريني، مطبعة جامعة البحرين، كلية الحقوق، الطبعة الثانية ٢٠١٠م، ص: ١٤٤.

(٢) د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ١٢٤.

الحالة الثانية: تنفيذ أمر الرئيس دون تجاوز:

يثور التساؤل في هذه الحالة حول تحديد المسؤولية عن تنفيذ الأمر الرئاسي المخالف للقانون دون تجاوز حدود الأمر، هل تتحمل الإدارة مسؤولية تنفيذ هذه الأوامر وما يترتب عليها من أضرار باعتباره خطأ مرفقياً؛ لأن الموظف قام بتنفيذ أمر الرئيس كما هو كونه ملزماً بطاعته حتى لو كان مخالفاً للقانون، ما دام أنه لم يصل إلى حد ارتكاب جريمة جنائية، أم أن الخطأ في هذه الحالة يصبح خطأ شخصياً؛ كون الأمر مخالفاً للقانون، وبالتالي كان على الموظف عدم تنفيذه.

اختلف الفقه؛ فهناك من قال بأن قيام الرؤوس بتنفيذ الأوامر الرئاسية بحد أفيها يعد خطأ مرفقياً، فتتحول الطبيعة القانونية للخطأ بناءً على ذلك إلى خطأ مرفقي^(١)، ويضيف جانب من أصحاب هذا الرأي أن الأولوية تكون لطاعة الأوامر الرئاسية، سواء كانت مشروعة أم غير مشروعة، فلا يحق للموظف أن يناقش تلك الأوامر؛ لأن ذلك من شأنه تعطيل سير المرفق العام بانتظام واضطراب.

وذهب اتجاه آخر من الفقه إلى القول بأن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذاً لأمر رئاسية الإداري غير المشروع يعد خطأ شخصياً يترتب المسؤولية الشخصية للموظف^(٢)، فالموظف الذي يجد نفسه مخيراً بين تطبيق القانون وتنفيذ الأمر الرئاسي غير المشروع عليه أن يختار تنفيذ القانون.

وهناك اتجاه ثالث حاول التوفيق بين الرأيين السابقين بالقول: أن على الموظف أن يتثبت من المشروعية الشكلية للأمر الصادر إليه من رئيسه من حيث صدوره من جهة مختصة وكونه مستوفياً لكافة الشروط الشكلية، فإذا التزم الموظف بتلك الجوانب فلا مسؤولية عليه في حال كان الأمر مخالفاً للقانون من الناحية الموضوعية، ويعتبر الخطأ المترتب على تنفيذ ذلك الأمر خطأ مرفقياً^(٣).

وبالعودة للمشرع البحريني وتنظيمه لهذه المسألة نجد أنه قرّر مسؤولية الإدارة عن تلك الأخطاء باعتبارها أخطاء مرفقية في حال توافر الشروط الشكلية للأمر الرئاسي واعتقاده بمشروعية الأمر، فضلاً عن قيامه بمراعاة الحيطة والحذر عند التنفيذ، ففي هذه الحالة لا يسأل الموظف عن تنفيذ الأمر أو الأضرار المترتبة على تنفيذه.

(١) راجع في تفاصيل ذلك د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ١٢٤ وما بعدها.

(٢) د/ محمد صغير يعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ٢٠٠٢م، ص: ٤٨.

(٣) د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ١٣٦.

فقد نصَّ المُشرِّع البحريني على أنه:

« لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضرَّ بالغير، إذا قام به تنفيذاً لأمر القانون أو لأمر صدر إليه من رئيسه، متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه، أو كان يعتقد أنها واجبة وأثبت أنه كانت لديه أسباب معقولة جعلته يعتقد مشروعية العمل الذي أتاه، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر»^(١).

واشترط قانون الخدمة المدنية البحريني لعدم مسؤولية الموظف عن تنفيذ الأمر الرئاسي المخالف للقانون أن يكون الأمر مكتوباً، وأن يقوم المرؤوس بتنبيه رئيسه للمخالفة، حيث نصَّ على أن:

« يُعفى الموظف من الجزاء التأديبي إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة. وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر»^(٢).

ثانياً: أثر الجريمة الجنائية على تحديد نوع الخطأ:

ساد في فرنسا ومصر الرأي القائل: باعتبار الجريمة الجنائية خطأً شخصياً في جميع الأحوال من منظور جسامتها، وأنه لا يتصور قيام الإدارة - باعتبارها شخصاً اعتبارياً - بارتكاب الجرائم، غير أن القضاء عدل عن هذا الرأي وذهب إلى أن الجريمة الجنائية لا تكون في كل الأحوال خطأً شخصياً، ويجب لا اعتبارها كذلك - أي: خطأً شخصياً - أن تكون على درجة كبيرة من الجسامه، وأن تكون منقطعة الصلة تماماً بالوظيفة، أو ارتكبت عن عمد، فقد قضت محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ ١٤ يناير سنة ١٩٣٥م بأن خطأ السائق الذي كان يقود رتلاً عسكرياً فأصاب أحد المارة ممَّا أدى لوفاته لا يُعدُّ خطأً شخصياً؛ لأنه لم يكن منفصلاً عن الوظيفة، ولأن السائق لم يكن لديه حرية الحركة والمناورة؛ نظراً لتقييده بحركة سيارات القافلة الأخرى، وذلك على الرغم من أن القتل الخطأ جريمة جنائية^(٣).

وقد أخذ المشرع البحريني بهذا التوجه، حيث نصَّت الفقرة (أ) من المادة (١٧٢) من القانون المدني على أن: « يكون المتبوع مسؤولاً في مواجهة المضرور عن الضرر الذي يحدثه تابعوه بعمل غير مشروع، متى كان واقعاً منه أثناء أداء وظيفته أو بسببها».

(١) المادة (١٦٩) من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١م بإصدار القانون المدني.

(٢) المادة (٢٢) / فقرة ٤) من القانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠م بإصدار قانون الخدمة المدنية.

(٣) راجع في ذلك: د/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص: ٤٥٢ وما بعدها، ود/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ٢٩٣.

وبذلك يكون المُشرع البحريني قد أكد على اعتبار الخطأ الصادر عن الموظف وله صلة بالوظيفة خطأً مرفقياً تُسأل عنه الإدارة وتُعوض عن الأضرار الناجمة عنه.

ثالثاً: أثر الاعتداء المادي على تحديد نوع الخطأ:

يتحقق الاعتداء المادي عند قيام الإدارة بانتهاك ملكية خاصة أو الاعتداء على حرية فردية استناداً لقرار إداري أو أثناء تنفيذ عمل مادي مباشر، وكان السائد لدى الفقه والقضاء في فرنسا الربط بين الاعتداء المادي والخطأ الشخصي، لكن ذلك لم يستمر طويلاً؛ فقد تراجع في وقت لاحق، حيث قضت محكمة التنازع في ٨ أبريل سنة ١٩٣٥م بأن قرار مدير البوليس الفرنسي بمصادرة الأعداد الصادرة من إحدى الجرائد بمثابة اعتداء مادي، إلا أنه لا يكون خطأً شخصياً، بل يُعد تصرفاً صادراً عن موظف أثناء قيامه بواجبات وظيفته^(١).

المطلب الثاني

مسؤولية الإدارة بدون خطأ (على أساس المخاطر)

لما كان الأصل هو مسؤولية الدولة عند توافر الخطأ، فإن مجلس الدولة الفرنسي أبرز نوعاً آخر من المسؤولية لا تقتضي توافر الخطأ، مكتفياً بتوافر الضرر الناجم عن عمل الإدارة لتحمل تبعات ذلك العمل والتعويض عن الأضرار المترتبة عليه.

ولا شك أن القضاء الفرنسي قد انطلق لتقرير هذه المسؤولية من مقتضيات العدالة التي تقتضي عدم تجاهل الأضرار التي تُصيب الأفراد نتيجة أعمال الإدارة وتحملهم لوحدهم أعباءها استناداً لمبدأ الغنم بالغرم، فتوزع الأعباء على الجماعة ما دام أن الهدف من أعمال الإدارة المصلحة العامة.

والأصل في الأضرار التي ينبغي التعويض عنها حتى في ظل عدم وجود خطأ من قبل الإدارة هي الأضرار الاستثنائية وليست الأعباء العادية التي يتعرض لها جميع الأفراد نتيجة قيام الإدارة بواجباتها، فالأعباء العامة لا يمكن التعويض عنها كما أشرنا.

وبالعودة لموقف المُشرع البحريني نجد أنه لم ينص على المسؤولية القائمة بدون خطأ، فقد خلصت الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية إلى استبعاد فكرة

(١) د/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص: ٤٥٤.

المسؤولية القائمة بدون خطأ بشكل مُطلق، حيث ذهبت إلى أن: « مسؤولية الجهة الإدارية عن التعويض عن القرارات الإدارية رهينة بأن يكون القرار معيباً و يترتب عليه ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية القرار وبين الضرر الذي أصاب الفرد، فإذا كان القرار الإداري سليماً مطابقاً للقانون فلا تُسأل الإدارة عن نتيجته مهما بلغت الأضرار التي قد تلحق بالفرد من جرّاء تنفيذه؛ إذ لا تقوم مسؤولية الإدارة كأصل عام على أساس تبعية المخاطر»^(١).

وسنعرض في هذا المطلب الأساس القانوني لمسؤولية الدولة القائمة بدون خطأ، ومن ثم حالات المسؤولية بدون خطأ، وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأوّل

الأساس القانوني للمسؤولية بدون خطأ

تستند فكرة مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة بدون خطأ إلى قواعد العدالة التي تقتضي الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد، لذلك لاقت هذه الفكرة تأييداً كبيراً لدى الفقه والقضاء، وخاصة في فرنسا ومصر^(٢).

أمّا أساس هذه الفكرة وتحديد المبدأ القانوني الذي تستند عليه فقد تأرجح الفقه بين نظريتين أساسيتين تصالحان أساساً لقيام مسؤولية الدولة بدون خطأ وعلى أساس المخاطر والأضرار، وهما: نظرية المساواة أمام الأعباء العامة، ونظرية المخاطر، ونستعرض هاتين النظريتين بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

أولاً: المساواة أمام الأعباء العامة:

لما كانت مسؤولية الدولة غير متصورة بداية ما لم ترتكب السلطة العامة خطأ يُبرر قيام المسؤولية، إلا أن الاجتهاد القضائي عمل على تطوير قواعد المسؤولية، وأبرز مسؤولية الدولة بدون خطأ على أساس المخاطر انطلاقاً من مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حيث يقضي هذا المبدأ بأن الضرر الناجم عن نشاط الإدارة لا يجب أن يُثقل كاهل فرد بذاته، فما دام النفع العام سيعود على الجماعة بسبب هذا الضرر، من قبيل العبء العام الذي ينبغي أن يتساوى فيه جميع الأفراد في المجتمع، فليس من

(١) أورد حكم المحكمة د/ بدر محمد عادل، مرجع سابق، ص: ٣٩٣.

(٢) د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ٧٢٤.

العدالة أن تخصَّ الدولة فرداً بعينه أو أفراداً بذواتهم ليتحمَّلوا وحدهم تبعات المنافع العامة التي تقوم بها الإدارة، ويستفيد منها الجميع.

فهذا يستدعي معاملة المواطنين على قدم المساواة، الأمر الذي يقتضي قيامها بالتعويض عن الأعمال التي قامت بها الإدارة وكانت أعمالاً مشروعة وضرورية لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالي يكون الأفراد الذين استفادوا من هذه الأعمال مدعويين للمساهمة في الأعباء العامة على قدم المساواة، حتى لا تُفرض تكاليف على بعض الأفراد دون البعض الآخر.

إلا أن نظرية المساواة أمام الأعباء العامة كأساس لفكرة المسؤولية بدون خطأ قد تعرَّضت لبعض الانتقادات، فيرى بعض الفقه^(١) أن هذه النظرية لا يمكن الاستناد عليها إلا إذا اعتبرنا الضرر من الأعباء العامة؛ فمتساوي بين الأفراد في توزيعه عن طريق التعويض، كما أن مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ليس له دور في قيام المسؤولية بدون خطأ، وإنما يظهر دوره بعد تقرير هذه المسؤولية والحكم بالتعويض، ممَّا يعني أن هذه النظرية ليست هي الأساس وإنما النتيجة من قيام المسؤولية بدون أخطاء وتعويض الأضرار، فلا ينبغي الخلط بين الأساس والنتيجة.

ثانياً: نظرية المخاطر:

يؤدِّي ازدياد نشاط الإدارة إلى ازدياد المخاطر التي يتعرَّض لها الأفراد بسبب هذا النشاط، لذلك كان لا بُدَّ من إيجاد نوع من التأمين ضد تلك المخاطر يتمثل في تعويض المضرورين بسبب نشاط الإدارة ولو لم ترتكب أخطاء^(٢).

وتسير نظرية المخاطر باتجاه أن من قام بأعمال اتسمت بالمخاطر بهدف تحقيق النفع فإن عليه تحمُّل تبعات تلك الأعمال من أضرار، وقد طبَّق القضاء الفرنسي هذه النظرية بداية في مجال الأشغال العامة ثم امتدَّ مجال تطبيقها ليشمل الأنشطة الخطرة عموماً.

وبدورها لم تسلم هذه النظرية من النقد باعتبارها نظرية غير جامعة لكلِّ حالات المسؤولية بدون خطأ، فهي وإن كانت تصلح كأساس للمسؤولية المترتبة على النشاط الخطر للإدارة والمتوقَّع حدوثه، إلا أنها لا تصدق على الحالات التي يؤدِّي

(١) د/ محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النص، الزقازيق، ص: ٢٥٨.

(٢) د/ جورج شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها (قضاء التعويض) - دراسة مقارنة، الطبعة السادسة ٢٠٠٠م، ص:

فيها النشاط العام بذاته وفوراً إلى إحداث ضرر مؤكّد ببعض الأفراد، كما في حالة تحريم نشاط اقتصادي معيّن كان يُزاوله هؤلاء الأفراد^(١).

وفي محاولة لفقه القانون العام لتدارك الانتقادات الموجهة لهاتين النظريتين، ذهب البعض لتبني وجهة نظر تجمع بين النظريتين السابقتين (المساواة أمام الأعباء العامة، ونظرية المخاطر) لإسناد المسؤولية بدون خطأ، فيتمّ الاعتماد على نظرية المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة في بعض الحالات، والاعتماد على نظرية المخاطر في حالات أخرى لتقرير المسؤولية.

فقد رأوا أن هناك حالات تكون فيها الخطورة خافتة في أعمال الإدارة أو خالية من الخطورة تماماً، فتكون مجرد أنشطة مشروعة للإدارة ينتج عنها أضرار غير عادية، ففي هذه الحالة يمكن الاعتماد على نظرية المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة لتقرير المسؤولية بدون خطأ، كما هو الحال في الأضرار الناجمة عن القوانين واللوائح والمعاهدات الدولية^(٢)، بينما هناك حالات أخرى تتسم أنشطة الإدارة فيها بالطابع الخطر، كالمهن الخطرة أو استعمال الآلات الخطرة، وهنا يتمّ الاعتماد على نظرية المخاطر في تقرير المسؤولية بدون خطأ.

وباستقراء أحكام المحاكم البحرينية لم نجد تطبيقاً لقيام مسؤولية الدولة على أساس الضرر (بدون خطأ)^(٣)، ولا تزال المسؤولية عن أعمال الإدارة المتسمة بالخطأ هي السائدة، وهو ما أكّده حكم الدائرة الإدارية بقولها: « ... إذا لا تقوم مسؤولية الإدارة كأصل عام على أساس تبعة المخاطر التي بمقتضاها تقوم المسؤولية على ركنين هما: الضرر، وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر^(٤) ».

(١) د/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص: ٤٩.

(٢) د/ كامل عبد السميع، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢م، ص: ٣٠٦ وما بعدها.

(٣) أكد ذلك سعيد عبد الله المجيدي، مرجع سابق، ص: ٥٢٣.

(٤) الدائرة الإدارية في المحكمة الكبرى المدنية البحرينية، الدعوى رقم ٥٨٠ لسنة ٢٠٠٦م، جلسة ٢٧/٥/٢٠٠٧.

الفرع الثاني حالات المسؤولية بدون خطأ

تنوعت الحالات التي يتقرر فيها المسؤولية بناءً على المخاطر، وإذا كان القضاء مصدر إقرار هذه المسؤولية فإنه هو من يتوسّع أو يُضَيِّق منها وفقاً لتشريعات الدول واجتهادات القضاة، ويمكن تحديد أهم حالات المسؤولية بدون خطأ على النحو الآتي:

أولاً: مسؤولية الإدارة عن أضرار الأشغال العامة:

وهي الأعمال المادية التي تُنفَّذ لحساب شخص معنوي عام بقصد تحقيق مصلحة، كأعمال البناء والترميم والصيانة، فقد يحدث أن يُصاب الأفراد أو أموالهم أو ممتلكاتهم بأضرار غير عادية جرّاء القيام بتلك الأشغال، ففي هذه الحالة يُقرّر القضاء مسؤولية الإدارة بغير خطأ.

وهنا ينبغي التمييز بين الأضرار الدائمة والعرضية فضلاً عن ضرورة تحقّق بعض الشروط التي أقرّها مجلس الدولة الفرنسي لتحقّق المسؤولية عن هذه الأشغال^(١)، وتتمثّل هذه الشروط بالآتي:

(١) أن يكون الضرر استثنائياً وغير مألوف، فالأضرار العادية لا يُعوّض عنها، لذلك ينبغي التفرقة بين مخاطر الجوار العادي ومخاطر الجوار التي تتجاوز القدر المألوف أو المعتاد، ومقتضى ذلك أنه قد تلحق أضرار ببعض الأفراد ناتجة عن بعض المنشآت أو الأماكن الخطيرة؛ نظراً لقرب هذه المنشآت من المدن السكنية، كمصانع البتروكيمياويات ومصانع الإسمنت وأي منشآت تُصدر غازات أو أبخرة ضارة بالأفراد، بل قد يتوسّع القضاء لحالات أخرى لتشمل تعويض الأفراد عن حالات الضوضاء المستمرة التي تُسببها بعض المنشآت، كالمطارات والمعسكرات التي يتدرّب فيها الأفراد على الأسلحة.

أمّا الأضرار المألوفة كالضجيج نتيجة الأشغال أو الغبار المتطاير جرّاء تلك الأشغال أو إقفال الطرق لأعمال الصيانة فلا يمكن التعويض عنها.

(٢) أن يكون الضرر مؤكداً وليس احتمالياً، فالضرر المحتمل لا يُعوّض عنه، كتعرّض منزل للتشقّق نتيجة أعمال الأشغال العامة في شقّ طريق مجاور للمنزل، وبالمقابل

(١) د/ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص: ٤٨٦.

لا يمكن لصاحب المنزل أن يطلب بتعويض الضرر الذي يتوقع حدوثه في المستقبل نتيجة تلك الأشغال.

(٣) أن يكون الضرر دائماً أو يستمر لمدة طويلة، فالأشغال المؤقتة للإدارة لا يعوّض عنها، وإلى جانب أنها ما لوفية فإنها لا تستمر لفترة طويلة وتصب في مصلحة الأفراد وخاصة الساكنين في الجوار، كأعمال الصيانة المؤقتة للشوارع أو توسعتها وأعمال الصيانة والترميم لبعض المنشآت.

ويحدّد البعض^(١) في هذا السياق فترة زمنية لاستمرار الضرر حتى يستطيع المضرور المطالبة بالتعويض، كإغلاق مطعم لأحد الأفراد لفترة تزيد على شهرين أو أكثر، ونرى أن هذا التحديد ليس له ما يبرّره؛ فقد تكون فترة الشهرين أقل من المدة التي تستحقّ التعويض وقد تكون العكس، ونرى أن القضاء هو صاحب الكلمة الفصل في ذلك مع الأخذ بالظروف المحيطة لتحقق الضرر والحالات المماثلة وسوابقها القضائية.

(٤) أن ترد الأشغال على عقار، فلا يعد من قبيل الأشغال العامة الأعمال التي ترد على منقولات مملوكة للإدارة^(٢).

ثانياً: مسؤولية الدولة عن نشاط الإدارة الخطر:

هناك مرافق ومنشآت حكومية تتسم أنشطتها بالخطورة، فهنا تتقرّر مسؤولية الإدارة عن مخاطر تلك الأعمال وما قد ينتج عنها من أضرار للأفراد ولو لم يقع خطأ من الإدارة. فالدولة لها أنشطة مخاطرها غير عادية كمصانع الذخائر والمتفجرات والبتروكيماويات قد تُعرض الأفراد للخطر، فهنا يتمّ التعويض عن تلك الأضرار في حال وقوعها.

فقد تقرّر مسؤولية الإدارة الناشئة عن انفجار كمية كبيرة من المرفقات التي ألحقت ضرراً بالغاً بالمنازل المجاورة للقلعة التي استخدمتها الإدارة كمخزن للقنابل، وكذا قضت المحكمة بتعويض الأضرار التي أصابت مناطق مجاورة لانفجار وقع بإحدى عربات السكة الحديد التي كانت محمّلة بالمتفجرات^(٣).

(١) د/إعاد علي حمود القيسي، مرجع سابق، ص: ٢٥٨.

(٢) أورد ذلك د/ فاروق خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، منشورات جامعة البحرين، الطبعة الأولى ٢٠٠٧م، ص: ٢٣٢.

(٣) راجع في ذلك، د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ٢٣٢. ود/ فاروق خماس، مرجع سابق، ص: ١٤٢.

ويتوسّع القضاء في مفهوم النشاط الخطر للإدارة والذي يستحقّ التعويض عن أضراره، فقد عوّض مجلس الدولة الفرنسي عن الأضرار الناجمة جرّاء هروب بعض الأحداث من الإصلاحية وقيامهم باعتداءات على المنازل المجاورة^(١).

ثالثاً: مسؤولية الإدارة عن الفصل المشروع لموظفيها:

قد تضطرّ الإدارة لإلغاء بعض الوظائف والاستغناء عن موظفيها، وهو حقّ مقرّر للإدارة للقيام بواجباتها بالشكل المطلوب وبما يضمن حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ويظهر هذا بوضوح في حالات ما تسمّى بالخصخصة والتي تُعرض فيها الدولة بعض منشآتها التجارية للبيع؛ نتيجة فشل هذه المنشآت واحتمال تعرّضها للإفلاس، وما ينجم عن ذلك من فصل للعديد من الموظفين العاملين في تلك المنشآت.

وتفسير التزام الدولة بتعويض حالات الفصل المشروع رغم حقّها في ذلك؛ أن الأصل في الوظيفة الحكومية أنها وظيفة دائمة وفصل الموظف يأتي بشكل مضاعف دون أن يبدر منه أي خطأ يستحقّ الفصل الذي هو في الأساس عقوبة تأديبية، لذلك استحقّ الموظف التعويض لمواجهة الأضرار الناجمة عن الفصل حتى يتمكن من الحصول على عمل آخر.

وأرى تسميته بالاستغناء بدلاً عن مصطلح الفصل المشروع؛ حتى يتمّ التفرقة بينه وبين الفصل الذي هو في الأساس عقوبة تأديبية.

رابعاً: مسؤولية الإدارة عن إصابات العمل لموظفيها ومن في حكمهم:

قد يُصيب الموظفين أضرار جرّاء قيامهم بأعمالهم المهنية، وهي ما تسمّى بإصابات العمل، حتى لو لم يكن هناك خطأ من قبل الإدارة، فيستحقّون تعويض الأضرار عنها.

ومن ذلك مخاطر العمل في بعض المهن كعمال المناجم والمحاجر، ورجال الشرطة، والعمل في مصانع الحديد والصلب والألومنيوم وغيرها من المهن التي تعتمد على العامل اليدوي، وتستدعي التعامل مع الماكينات الخطرة والآلات الحادة والمتفجرات والمواد السامة والغازات والأبخرة والأماكن المرتفعة وباطن الأرض، ويدخل في ذلك الأدوات الطبية وأدوات الجراحة.

ولا تقتصر تلك التعويضات على الموظفين فقط بل تشمل من في حكمهم من العاملين مع القطاع العام، كالعامل بالأجر اليومي والموظف الفعلي.

(١) د/ محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: ٥٧٥.

خامساً: مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية:

تتمتع الأحكام بحجية الشيء المقضي به، ويجب على الكافة الامتثال للأحكام القضائية التي لا يكفي مجرد صدورها بل لا بُدَّ من تنفيذها، وتتحمل الدولة مسؤولية تنفيذ الأحكام وفي حال امتنعت عن تنفيذها فإنها ترتكب خطأ يترتب عليه التعويض.

لكن قد يحصل أن توقف الإدارة تنفيذ الأحكام واجبة النفاذ لأسباب معينة وبما لا يمكن وصفه بأنه خطأ من الإدارة بل على العكس من ذلك يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام في هذه الحالات خدمة للصالح العام، لكن من شأن ذلك الامتناع الإضرار بحقوق الأفراد المستفيدين من تلك الأحكام والإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين في تنفيذ الأحكام القضائية، فهنا تكون الإدارة ملزمة بتعويض تلك الأضرار.

وقد تكون الأسباب وراء امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو أمنية، ويضرب مثلاً لذلك بما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد (كويتياس) اليوناني الأصل الذي اشترى مساحة واسعة من الأرض القابلة للزراعة في تونس، وحصل على حكم قضائي بملكية الأرض ونفاذ عقد البيع وتمكينه من وضع يده عليها، ولكن بسبب وجود قبيلة عربية بهذه الأرض منذ فترة من الزمن ترفض النزوح عنها أو تسليمه ملكيتها قدرت الإدارة أن استخدام القوة في طرد القبيلة من الأرض يهدد باضطرابات عنيفة قد يصعب السيطرة عليها، فرفضت تنفيذ الحكم، فلجأ صاحب الأرض إلى مجلس الدولة لمطالبة الإدارة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه نتيجة عدم تنفيذ الحكم، فألزم المجلس الإدارة بالتعويض رغم اعترافه بأن الإدارة لم ترتكب خطأ بامتناعها عن تنفيذ الحكم القضائي في ظل الظروف المذكورة التي راعت فيها الحفاظ على النظام العام^(١)، وذلك من منطلق حماية المصلحة العامة وتقديمها على المصلحة الخاصة مع التعويض عن الأضرار.

(١) راجع في ذلك: د/ بدر محمد عادل، مرجع سابق، ص: ٣٩٧.

الفصل الثاني

قواعد التعويض عن أعمال الإدارة

الأصل أن تُمارس الإدارة نشاطاتها وتقوم بواجباتها تحقيقاً للمصلحة العامة وفقاً للقانون، لكن الإدارة وهي تعمل على ذلك قد تصدر منها بعض الأعمال والتصرفات خارج إطار القانون، كإصدار قرارات غير مشروعة ربّما تتسبب بأضرار للأفراد، سواء كانوا موظفين حكوميين أو مواطنين عاديين، فلا يكفي في هذه الحالات إلغاء القرارات غير المشروعة دون جبر الضرر، وقد تقوم بأعمال مادية تترتب عليها أضرار بالأفراد، ففي هذه الحالات تترتب مسؤولية التعويض عن الأضرار سواء بسبب خطأ الإدارة أو نتيجة المخاطر المترتبة عن أعمالها ولو لم يرافق تلك الأعمال خطأ ارتكبه.

وإذا كان التعويض في القانون المدني هو التعويض النقدي أساساً مع جواز التعويض العيني بإعادة الحال إلى ما كان عليه أو غيره استثناءً، وهذا أكده المشرع البحريني في القانون المدني، حيث ورد في المادة (١٧٧) منه:

«أ. يُقدّر القاضي التعويض بالنقد. ب. ويجوز للقاضي تبعاً لظروف الحال وبناءً على طلب المضرور أن يحكم بإعادة الحال إلى ما كان عليه أو بأي أداء آخر على سبيل التعويض».

إلا إن التعويض العيني في علاقات الدولة بالأفراد غير متحقق عملياً؛ كونه يتعارض مع طبيعة استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية، فلا يتدخل القضاء في أعمال الإدارة ويحل محلها، لذلك ليس أمام القاضي سوى التعويض النقدي، ومن ناحية أخرى فإنه لما كان الهدف من أعمال الإدارة تحقيق المصلحة العامة، فإن التعويض العيني بإعادة الحال إلى ما كان عليه سيكون من شأنه تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، وهو أمر غير منطقي.

وفي الحديث عن قواعد التعويض تبرز مسألة تقدير التعويض، ومدى صلاحية القضاء وسلطته التقديرية في تحديد مقدار التعويض، وكذلك يظهر التساؤل حول جهة تنفيذ التعويض، وهل تتحمل الخزينة العامة التعويض المحكوم به؟ أم أنها تستطيع الرجوع على الموظف الذي ارتكب الخطأ والتعويض من ماله الخاص عن الأضرار التي تسبب فيها بخطئه العمدي؟

ولتوضيح هذه التفاصيل والإجابة عن التساؤلات فإننا سنتناول في هذا الفصل ماهية التعويض بحيث نعرف التعويض ونوضح أهميته وخصائصه وتقدم دعوى التعويض، ومن ثم نختم بالحديث عن تقدير التعويض والجهة الملزمة بدفعه، وذلك في بحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول ماهية التعويض

يُعدُّ القضاء الإداري ملجأ الأفراد لتقويم أعمال السُلطة التنفيذية في حال خروجها عن القانون؛ لما للقضاء من سُلطة رقابية على أعمال سُلطة الإدارة، سواء عن طريق الإلغاء أو التعويض.

ولما كان دور قضاء الإلغاء مقتصرًا على إلغاء القرارات غير المشروعة للإدارة وعدم تدخُّله في التعويض عن الأضرار التي قد تُصيب الأفراد نتيجة قرارات وأعمال الإدارة، فقد استدعى الأمر ضرورة إنشاء قضاء آخر يقوم بهذا الدور، ويكون من شأنه حماية حقوق الأفراد وجبر الضرر الواقع عليهم، وهذه هي مهمة قضاء التعويض.

والتعويض هو التزام المسؤول بتعويض المضرور عن الضرر الذي أصابه، فهو الجزء المترتب على المسؤولية عن الأضرار، سواء كانت تلك الأضرار نتيجة خطأ الإدارة أو بدون خطأ، وفقًا لقواعد المسؤولية المقررة في هذا الشأن.

وسنتناول في هذا المبحث التعريف بدعوى التعويض وأهميتها، خصائص دعوى التعويض، وتقادم دعوى التعويض، وذلك في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول تعريف دعوى التعويض وأهميتها

تُعرَّف دعوى التعويض بأنها: « الدعوى التي يُطالب فيها صاحب الشأن بحق شخصي تجاه الإدارة، ويرتّب القضاء فيها جميع النتائج القانونية على القرار غير المشروع، فيكون له حقُّ الحكم بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به، بما في ذلك تقويم أو تعديل القرار الإداري غير المشروع»^(١).

ويؤخذ على هذا التعريف أنه حدّد التعويض بالأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، بينما قد تكون الأضرار ناجمة عن الأعمال المادية المشروعة للإدارة أيضًا.

(١) د/ فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٥، ص: ٥٤٥.

وعرّفها البعض^(١) بأنها: « الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة ».

كما عرّفها البعض^(٢) بأنها: « الدعوى التي يُحرّكها المدّعي؛ بغية الحصول على حكم بإلزام الإدارة بأن تُؤدّي إليه تعويضاً عمّا أصابه من أضرار مادية وأدبية، جزاء تصرفها غير المشروع ».

ويلاحظ على التعريف الأخير - شأنه شأن التعريف الأوّل - أنه قصر المطالبة بالتعويض على أضرار الإدارة الناجمة عن تصرفاتها غير المشروعة، بمعنى أن تلك التصرفات نتيجة خطأ الإدارة، بينما تشمل مسؤولية الإدارة عن الأضرار ولو دون خطأ (المخاطر) كما أوضحنا سلفاً.

وأياً كان تعريف دعوى التعويض فإن كلّ التعريفات تدور حول جبر الضرر، بمعنى: أن هناك ضرراً نجم عن قيام الإدارة بنشاطاتها، وبالتالي فإنها مسؤولة عن التعويض على تلك الأضرار، سواء كانت تلك الأضرار نتيجة خطأ من الإدارة أم بدون خطأ، وسواء كانت نتيجة القرارات الإدارية أم نتيجة الأعمال المادية، وسواء كانت الأضرار مادية أم أدبية.

وتكمن أهمية دعوى التعويض في أنها تكمل الحماية القانونية لحقوق الأفراد والتي يحميها قضاء الإلغاء جزئياً، حيث يقوم هذا الأخير بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، فيأتي قضاء التعويض ليستكمل هذه الحماية بجبر الضرر الناجم عن أعمال الإدارة.

بل إن دعوى الإلغاء قد تغلق نتيجة المواعيد المقررة في القانون لرفعها نظراً لخطورة الآثار المترتبة على دعوى الإلغاء ولاستقرار المراكز القانونية، فيسقط حقُّ صاحب المصلحة في رفعها لإزالة ضرر القرارات الإدارية غير المشروعة وإلغائها، بينما تظلُّ دعوى التعويض مفتوحة، وبالتالي إذا فات موعده رفع دعوى الإلغاء على صاحب المصلحة فإنه لا يفوته رفع دعوى التعويض التي تظلُّ مفتوحة ولا تسقط إلا بالمدد المحددة للتقادم بحسب ما استقرَّ عليه القضاء^(٣).

(١) وهو التعريف الذي ذهب إليه د / ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الاولى ١٩٩٩م، ص:

٢٢١.

(٢) د / محمد الشافعي أبو راس، مرجع سابق، ص: ٢٠٢.

(٣) وبالعودة للقانون المدني البحريني نجد أنه نصّ على سقوط دعوى التعويض عن العمل غير المشروع بعد مضي ثلاث سنوات من يوم علم المضرور بالضرر وبمن يسأل عنه، أو خمس عشرة سنة من وقوع العمل غير المشروع، أي المدين تنقضي أولاً (المادة ١٨٠).

كما أن رفع دعوى إلغاء القرارات الإدارية قد تكون غير ذات جدوى بمجرد تنفيذ القرار الذي يحقق آثاره، ولا يمكن إعادة الحال إلى ما كانت عليه حتى لو صدر حكم بإلغائه، كقرار هدم مبنى، أو عدم السماح لطالب بدخول الامتحان أو قرار منع السفر، فهنا لا يكون أمام المضرور إلا رفع دعوى التعويض.

فضلاً عن أن دعوى التعويض متعلقة بالضرر بغض النظر عن مشروعية العمل الإداري من عدمه، فبمجرد تحقق الضرر يلزم التعويض، وهذا لا شكَّ يحقق قواعد العدالة في المجتمع، كما أنها تشمل طلب التعويض عن أضرار الأعمال المادية للإدارة إلى جانب أضرار القرارات الإدارية غير المشروعة.

المطلب الثاني

خصائص دعوى التعويض

تتميز دعوى التعويض عن غيرها من الدعاوى -وعلى وجه الخصوص عن دعوى الإلغاء ذات الصلة بها- بعدة خصائص، يمكن تناولها كالآتي:

أولاً: من حيث موضوع الدعوى:

إذا كانت دعوى الإلغاء تُخاصم القرار الإداري غير المشروع ولا تُخاصم جهة إصدار القرار (الإدارة) بصورة شخصية، فيكفي لرفعها وجود مصلحة شخصية ومباشرة لرافع الدعوى بغض النظر عن وجود حق شخصي، فيكفي أن يستند الطاعن فيها لمخالفة الإدارة لقاعدة قانونية قائمة عند إصدار القرار، سواء كانت هذه القاعدة دستورية، قانونية، لائحية، وحتى تنظيمية^(١)، فإن دعوى التعويض تختصم الإدارة، وتستند إلى حق شخصي للطاعن أو التهديد بالاعتداء عليه.

وبالتالي فإنه يترتب على اختلاف طبيعة الدعاويين اشتراط وجود مبرر لرفع دعوى إلغاء القرار المطعون فيه، وهو المصلحة الشخصية المباشرة لرافع الدعوى، في حين لا يكفي شرط المصلحة المباشرة لقبول دعوى التعويض، بل لا بد من حق يعود للطاعن إثر تصرف الإدارة الذي يطالب بالتعويض بشأنه^(٢)، بمعنى: أن دعوى الإلغاء لا يشترط لرفعها تضرر صاحب المصلحة، فيكفي أن تكون له مصلحة في إلغاء القرار، سواء كانت مصلحة حالة أو مستقبلية، بينما يشترط فيمن يرفع دعوى التعويض أن يكون قد أصابه ضرر من عمل الإدارة، سواء كان مادياً أم أدبياً.

(١) د/ فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص: ٦٩٢.

(٢) د/ أعاد القيسي، مرجع سابق، ص: ١٥٢ - ١٥٤.

ثانياً: من حيث المواعيد والإجراءات:

ليس لدعوى التعويض موعد محدد لرفعها، فلا تسقط إلا بمرور مُدد تقادم الحقوق المنصوص عليها في القانون، أما دعوى الإلغاء فتُحدد النصوص القانونية مواعيد رفعها حرصاً على استقرار المراكز القانونية. وتسقط بمرور تلك المدة مما ينتج عنه تحضن القرار الإداري من الطعن مستقبلاً.

وتنص أغلب قوانين الدول على اعتماد مدة ستين يوماً أو شهرين لرفع دعوى الإلغاء، تُحتسب من تاريخ إبلاغ صاحب المصلحة بالقرار أو تيقن علمه به، أما المُشرع البحريني فإنه لم يتناول هذه المدة بالتحديد، وإنما جرى العرف القضائي على اعتماد مدة ستين يوماً لرفع دعاوى الإلغاء أمام الدائرة الثالثة في المحكمة الكبرى المدنية.

ولا يُشترط لرفع دعاوى التعويض أن يكون قد سبق التظلم من نشاط الإدارة الذي سبب ضرراً ابتداءً، فهذا الشرط لا وجود له في دعاوى التعويض كما هو الحال في دعاوى الإلغاء التي تستوجب التظلم الإداري أولاً قبل رفع الدعوى أمام القضاء، مع اختلاف التشريعات في جعل هذا التظلم وجوبياً أو جوازياً.

وإذا كان الأصل هو التظلم الجوازي وليس الوجوبي، وهو ما نصت عليه المادة (٧) من قانون السلطة القضائية البحريني رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢م، حيث لم تشترط هذه المادة التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية التي تختص بنظرها الدائرة الإدارية، إلا أن المُشرع البحريني قد خرج على هذه القاعدة ونص على التظلم الوجوبي في بعض القرارات التي رأى أهمية التظلم المسبق منها أمام جهة الإدارة قبل التوجه إلى القضاء، مقيداً بذلك النص العام بنصوص خاصة متفرقة في بعض القوانين، ومن ذلك:

(١) التظلم من القرارات التي تصدرها البلدية بشأن تنظيم المباني:

فقد نصت المادة (٢٢) من قانون تنظيم المباني رقم (١٣) الصادر سنة ١٩٧٧م على أنه: «تُشكل بقرار من رئيس الهيئة البلدية لجنة للتظلمات من القرارات التي تُصدرها البلدية في شأن تنظيم المباني، ويكون مقرها البلدية، ويُستدعى أمام اللجنة مندوب البلدية كما يُدعى صاحب التظلم لإبداء وجهة نظره أمام اللجنة، ويجوز الطعن في قرارات اللجنة أمام المحكمة الكبرى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها، وذلك بدعوى تُرفع بالطرق المعتادة».

حيث يُفيد هذا النصُ بعدم إمكانية رفع الدعاوى المتعلقة بقرارات تنظيم المباني إلى القضاء مباشرة، وإنما يتمُّ تقديم تظلمٍ وجوبي إلى لجنة التظلمات أولاً، ويكون الرجوع إلى المحكمة عن طريق رفع دعوى ليس ضد قرارات الإدارة وإنما ضد قرارات لجنة التظلمات.

وقد أيدت محكمة التمييز حكم الدائرة الإدارية الذي قضى بعدم جواز اللجوء إلى المحكمة المختصة مباشرة طعنًا في القرارات التي تُصدرها البلدية بشأن تنظيم المباني استنادًا لنص المادة سالفه الذكر^(١).

٢) التظلم من القرارات المتعلقة بتأسيس الجمعيات التعاونية:

حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (١١) من قانون الجمعيات التعاونية، الصادر سنة ٢٠٠٠م، على أن « لكل من رفض تظلمه من عدم تسجيل الجمعية أن يطعن أمام المحكمة الكبرى المدنية في قرار رفض التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ علمه به، أو من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم تظلمه دون أن تجيب عنه الجهة الإدارية المختصة ».

وهو نصٌ صريحٌ يؤكد أن التظلم من قرارات الجهة الإدارية المختصة بتسجيل الجمعيات التعاونية وجوبي قبل مباشرة رفع الدعوى أمام المحكمة المختصة.

ثالثاً: من حيث سلطة القاضي:

يتمتع القضاء الكامل بسلطة واسعة لا تقف عند حدود إلغاء القرار الإداري المعيب، بل تتعدى ذلك إلى إلغاء بعض التصرفات القانونية التي لا يصدق عليها وصف القرار الإداري، ومن ذلك إلغاء الانتخابات المحلية أو العقود الإدارية، وتعديل القرارات الإدارية في حالات معينة قرار تخفيض مبلغ ربط الضريبة، فضلاً عن الحكم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن أعمال الإدارة. لكن هذا التوسع لا يشمل إصدار أوامر للإدارة للقيام بعمل معين؛ لما في ذلك من تدخل يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات.

ومن شأن هذه السلطة الواسعة الممنوحة لقضاء التعويض (القضاء الكامل) أن تمكّنه من فحص النزاع المعروض عليه من جميع جوانبه، وإصدار الحكم الصحيح بشأنه، وفي حال تقرير مسؤولية الإدارة حكم بالتعويض عن الأضرار.

(١) راجع تفاصيل هذا الحكم لدى، د/ بدر محمد عادل، مرجع سابق، ص: ٢٦٠.

وهذا على خلاف قضاء الإلغاء الذي يقتصر دوره على بحث مشروعية القرار المطعون فيه من عدمه، وفي حال ثبت لديه عدم المشروعية حكم بإلغاء القرار.

رابعاً: من حيث حجّية الحكم:

تحوز الأحكام الصادرة في دعاوى التعويض حجّية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى ولا تتعداهم إلى الغير حتى لو كان صاحب مصلحة. وهذا على خلاف الحكم في دعاوى الإلغاء التي تتمتع بحجّية مطلقة تجاه الكافة (حجّية الأمر المقضي به)، فيستفيد من تلك الأحكام كل من له مصلحة ولو لم يكن طرفاً في الدعوى، ويمكن التمسك بحجّية تلك الأحكام في أيّ منازعة تُثار بشأن مشروعية القرار الملغي، وهذا نظراً لما تتميز به دعوى الإلغاء من خصوصية؛ كونها - كما سبقت الإشارة - تختصم القرار الإداري نفسه وليس جهة الإدارة مُصدرة القرار لأسباب تتعلق بالمشروعية، حتى لو لم يكن هناك حق شخصي ما دام أنه توافرت المصلحة، بينما تخصم دعاوى التعويض جهة الإدارة لوجود حق شخصي، فالأولى دعاوى عينية موضوعية، بينما الأخيرة دعاوى شخصية.

وإذا كانت قوانين بعض الدول - ومنها القانون المغربي - تُفرّق بين الدعويين (الإلغاء والتعويض) من زاوية أخرى، بأن دعوى الإلغاء مجانية فتُعضى من الرسوم القضائية، انطلاقاً من أن رافعها يهدف إلى إعدام قرار إداري غير مشروع دون أن يترتب على ذلك أيّ تعويض لصالحه، فهو بهذه الدعوى يساهم في تصحيح أوضاع غير قانونية وإعلاء المشروعية التي هي من النظام العام، لذلك يتوجّب على المشرع القانوني تقديم كافة التسهيلات أمام رافع الدعوى.

أمّا دعوى التعويض فإنها غير مجانية؛ لأن رافعها يتوخّى الحصول على تعويض عن الضرر الذي أصابه نتيجة عمل الإدارة، وبالتالي فهو يُدافع عن حق شخصي، لذلك فإن منطق التسهيلات الذي اعتمده المشرع في دعوى الإلغاء يغيب في دعوى التعويض.

غير أن المشرع البحريني - وإن لم يختلف كثيراً عن هذه الرؤية - اعتمد رسوماً رمزية بسيطة في دعوى الإلغاء لنفس المبرر المذكور آنفاً مع إمكانية طلب الإعضاء من هذه الرسوم في حال عدم القدرة على دفعها، بينما في دعوى التعويض اشترط المشرع لرفعها دفع نسبة محددة من المبلغ المطالب به كتعويض.

المطلب الثالث

تقادم دعوى التعويض

سبقت الإشارة إلى أن دعوى التعويض تختلف عن دعوى الإلغاء من حيث المدة المقررة لرفعها، فبينما يتحدد موعد رفع دعوى الإلغاء بمدة قصيرة غالباً ما تكون ستين يوماً؛ بهدف استقرار المراكز القانونية واستمرار عمل الإدارة بانتظام واضطراباً، فإن مدة رفع دعوى التعويض قد تستمر لمدة طويلة؛ بهدف ضمان حق المتضرر من أعمال الإدارة وحصوله على التعويض العادل.

غير أن حق رفع هذه الدعوى لا يمكن أن يستمر إلى ما لا نهاية، فهي تنقضي بالتقادم المسقط للحق، بحيث تمتنع المحكمة من قبول الدعوى بمرور المدة التي حددها المشرع لرفع الدعوى أو بتقادم الحق المنصوص عليه أيضاً في حال عدم تحديد المدة.

وبالعودة للقانون الفرنسي فإننا نجد أن المشرع الفرنسي لم يحدد مدة لرفع دعاوى التعويض في القضايا الإدارية، واكتفى بتحديد مدة رفع دعاوى الإلغاء، وهو ما يعني إمكانية رفع دعاوى التعويض في أي وقت ما دام الحق المطالب به لم يسقط بالتقادم وفقاً لنصوص القانون المدني، ما دام أنه لا يوجد نص خاص بتحديد موعد رفع دعاوى التعويض أمام القضاء الإداري^(١).

وبالنسبة للمشرع البحريني، فقد سبق الحديث أن القانون المدني نظم مسألة التقادم المسقط لدعوى التعويض، حيث أكدت المادة (١٨٠) من القانون المدني البحريني على أنه لا تُسمع دعوى المسؤولية عن العمل غير المشروع بمضي ثلاث سنوات من يوم علم المضرور أو خمس عشرة سنة من وقوع العمل غير المشروع أي المدتين تنقضي أولاً، إلا إذا شكّل العمل غير المشروع للإدارة جريمة جنائية، فإنه يمكن رفع دعوى التعويض عن ذلك العمل ما دامت الدعوى الجنائية قائمة.

وهذا ما أخذ به القضاء البحريني، حيث ذهبت محكمة التمييز إلى أنه: « لما كان منشأ الدعوى المباشرة المقررة للمضرور في حوادث السيارات لمطالبة المؤمن عن المسؤولية المدنية الناشئة عنها بالتعويض هو قانون التأمين الإجباري عن هذه

(١) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التعويض، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ٢٠٠٧م، ص: ٢٤٨.

المسؤولية وليس عقد التأمين، واذ لم يُقرّر القانون مدة خاصة لسماعها، فإنها تخضع للتقادم العادي المنصوص عليه بالمادة (٣٦٥) من القانون المدني وهو خمس عشرة سنة، طالما أن حقّ المضرور قبل المؤمن له بموجب أحكام المسؤولية عن العمل غير المشروع لا يزال قائماً ولم ينقض بالتقادم المقرّر في المادة (١٠٨) من القانون المدني بمضي ثلاث سنوات من يوم علم المضرور بالضرر وبالمسؤول عنه»^(١)

وهو ما ذهبت إليه أيضاً الدائرة الإدارية البحرينية بقولها: «لما كانت المنازعة الماثلة تُعدّ منازعة في التعويض المستحقّ للمدعية من جرّاء القرار الصادر من المدعى عليها بفسلها من الخدمة إلى جانب أن طلب المدعية تعديل فئة العلاوة الاجتماعية تُعدّ من قبيل دعاوى التسويات التي تدخل ضمن ولاية القضاء الكامل والتي لا يجري في شأنها ما يجري على دعاوى الإلغاء من إجراءات وقواعد، ومن ثم فلا يسقط الحقّ في المنازعة الماثلة إلا بمضي خمس عشرة سنة وفقاً لأحكام المادة (٣٦٥) من القانون المدني»^(٢).

والحديث عن التقادم يستلزم تناول بعض الأحكام المهمة المتعلقة به، كبداء سريان التقادم، ووقف التقادم وانقطاعه، والتمسك بالتقادم، وتناول ذلك بإيجاز كالآتي:

أولاً: بدء سريان التقادم:

يسري التقادم بثلاثة وسائل، وهي نفس الوسائل المعتمدة لاحتساب المدة المقررة لرفع الدعوى في دعاوى الإلغاء، وهذه الوسائل هي:

(١) تاريخ نشر القرار الإداري المعيب في الجريدة الرسمية.

(٢) تاريخ إعلان صاحب الشأن به، ويكون الإعلان بواسطة موظف إداري أو بالبريد، ويقصد به البريد العادي، أما البريد الإلكتروني فلا زال محل خلاف حول اعتماده كوسيلة لبداء سريان حساب التقادم.

(٣) تاريخ العلم اليقيني لصاحب الشأن بالقرار، ويتحقّق العلم اليقيني بشهادة الشهود بسماع صاحب الشأن يتحدّث عن القرار، أو بتحدّثهم معه حول القرار، أو بكل وسيلة تُفيد وصول العلم إليه دون شكّ، والقضاء هو صاحب الكلمة الفصل في ذلك.

(١) حكم محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم ٥٢٥ لسنة ٢٠٠٧م، جلسة ٢٠٠٨/٦/٢.

(٢) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية البحرينية في الدعوى رقم ٦٦٧ لسنة ٢٠٠٥م، جلسة ٢٠٠٨/٢/٣٠.

ثانياً: وقف وقطع التقادم:

ويقصد بوقف التقادم، وجود ظرف أو عذر شرعي من شأنه التوقف عن احتساب مدة التقادم ما دام الظرف أو العذر قائماً، فإذا ما انتهى ذلك الظرف الطارئ أو العذر الشرعي استمر حساب المدة مجدداً إذا كان قد بدأ احتسابها قبل حدوث هذا الظرف، أما إذا حدث قبل موعد بدء احتساب مدة التقادم فإنها تُحتسب ابتداءً من تاريخ توقف هذا الظرف أو العذر الشرعي.

وبناءً على ما سبق فإن وقف التقادم يختلف عن انقطاع مدة التقادم، حيث إن الأخير يؤدي إلى عدم احتساب المدة السابقة على الانقطاع، بينما في حالة الوقف تُحسب المدة السابقة واللاحقة لحدوث الظرف الطارئ.

المبحث الثاني تقدير التعويض والجهة الملزمة بدفعه

يخضع تقدير التعويض عن أعمال الإدارة في الدعاوى المرفوعة أمام القضاء الإداري لذات القاعدة التي يأخذ بها القضاء المدني بحيث يشمل ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب.

كما أن الجهة الملزمة بدفع التعويض فيما يتعلّق بمسؤولية الإدارة بناءً على الخطأ تتحدّد وفقاً لنوع الخطأ، وهل هو خطأ شخصي أم مرفقي، وهذا يستدعي الحديث عن آليات رجوع الدولة على الموظف المخطئ.

لذلك فإننا سنتحدث في هذا المبحث عن قواعد تقدير التعويض من جهة، والجهة المسؤولة عن دفع التعويض من جهة أخرى، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول تقدير التعويض

سبق القول بأن: تقدير التعويض عن أعمال الإدارة في الدعاوى المرفوعة أمام القضاء الإداري يخضع لذات القاعدة التي يأخذ بها القضاء المدني، بحيث يشمل ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب.

فقد نصّت الفقرة (أ) من المادة (١٧٨) من القانون المدني البحريني على أن: «يُحدّد القاضي التعويض بالقدر الذي يراه جابراً للضرر وفق ما تُقرّره المواد ١٦١، ١٦٢، ١٦٣، ١٦٤، وذلك مع مراعاة الظروف الشخصية للمضرور».

وبالعودة للمادة (١٦١)، نجد أنها نصّت على أن:

« (أ) يتحدّد الضرر الذي يلتزم المسؤول عن العمل غير المشروع بالتعويض عنه بالخسارة التي وقعت والكسب الذي فات، طالما كان ذلك نتيجة طبيعية للعمل غير المشروع.

(ب) وتُعتبر الخسارة الواقعة أو الكسب الفائت نتيجة طبيعية للعمل غير المشروع، إذا لم يكن في المقدور تضاديهما ببذل الجهد المعقول الذي تقتضيه ظروف الحال من الشخص المعتاد».

أما المواد (١٦٢، ١٦٣، ١٦٤) فقد تناولت شمول التعويض للضرر الأدبي وقواعد التعويض عنه.

فالمسلم به أن القاضي يحكم بالتعويض الذي يغطي الأضرار التي لحقت بالمضروب سواء منها الأضرار المادية أو الأدبية.

وقد ذهبت محكمة التمييز البحرينية إلى أن تفويت الكسب المحتمل يُعتبر ضرراً مادياً محققاً يستحق التعويض شريطة أن يكون احتمال الكسب قائماً على أسباب مقبولة^(١).

غير أن هناك جملة من الضوابط التي يخضع لها القاضي الإداري عند تقديره للتعويض، نسلط الضوء عليها على النحو الآتي:

أولاً: التقيد بطلبات المضرور:

من الطبيعي أن يتقيد القاضي بطلبات المتضرر من عمل الإدارة غير المشروع أو الأضرار الناجمة عن عملها المشروع، ولا يتجاوز تلك الطلبات، فالقضاء ملزم بطلبات المدعي، ولا يجوز له الحكم بما يتجاوز حدود تلك الطلبات.

فمثلاً لو اقتصرَت طلبات المدعي على تعويض الأضرار المادية فليس للقاضي أن يضمّن حكمه الأضرار الأدبية ولو أصابت المدعي فعلاً، وكذلك لو كانت طلبات المدعي مقتصرة على تعويض ما لحقته من خسارة فليس للقاضي أن يحكم له بالتعويض عمّا فاته من كسب لم يُشر إليه المدعي في صحيفة الدعوى.

ثانياً: مراعاة الظروف الشخصية للمضرور:

ينبغي مراعاة حالة المضرور الصحية والعصبية والنفسية والمالية والعائلية عند تقدير التعويض، فالتعويض يُقاس بمقدار الضرر؛ أي: على أساس ذاتي^(٢)، فالمتزوج يكون الضرر أشد بالنسبة له من العزب، والمريض يتضرر أكثر من الصحيح، وهكذا.

وهذا ما قضت به محكمة التمييز البحرينية في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٣م في الطعن رقم (٤٠٦) لسنة ٢٠٠٥م، عندما انتهت في حكمها إلى القول: « أن المتوفاة لم تبلغ السادسة من عمرها وهي أصغر إخوتها البالغ عددهم ثلاثة عشر

(١) حكم محكمة التمييز البحرينية في الطعن رقم ٤٠٦ لسنة ٢٠٠٥م، جلسة ٢٠٠٦/٢/١٣.

(٢) د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ٤٩٤.

من البنين والبنات، ممّا يُستبعد معه احتمال حاجة والديها إلى رعايتها المادية، مع وجود هؤلاء الإخوة الأولى منها برعايتهما، فلا توجد ثمّة فرصة حقيقية في هذه الرعاية فاتتهما بوفاتها»^(١).

ثالثاً: شمولية التعويض:

ينبغي أن يكون التعويض شاملاً للأضرار المادية والأدبية، ويُغطّي ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب بسبب عمل الإدارة، ما لم يُحدّد المضرور طلباته ببعضها دون البعض الآخر في صحيفة الدعوى كما أسلفنا.

وإذا كان يسيراً على القاضي تقدير التعويض المادي وفقاً لواقع الحال وظروف الواقعة والظروف الشخصية للمتضرّر، إلا أن التعويض الأدبي فيه شيء من الصعوبة؛ لعدم استناده على قيم معينة متعارف على تقديرها^(٢)، لذا يرى البعض بأن الخبرة هي الوسيلة المناسبة لتقدير الأضرار الأدبية^(٣).

رابعاً: أن يتناسب التعويض مع مسؤولية الإدارة:

فالتعويض المستحق لا يكون إلا عن الضرر الفعلي الذي يكون نتيجة طبيعية للعمل غير المشروع للإدارة أو الضرر الذي تسبّب به هذا العمل وإن كان مشروعاً وفقاً لنظرية المسؤولية بدون خطأ أو على أساس المخاطر، فلا يتحوّل التعويض إلى وسيلة للإثراء بلا سبب أو الانتفاع بدون وجه حق، وإذا ثبت عند تقدير التعويض أن المتضرّر قد استفاد من عمل الإدارة غير المشروع فتؤخذ هذه الفائدة في الاعتبار عند تقدير التعويض.

وهذا ما حكمت به الدائرة الإدارية في الدعوى رقم (٦٦٧) لسنة ٢٠٠٥م، الصادر بتاريخ ٣٠/٣/٢٠٠٨م^(٤) عندما طالبت المدّعية بالتعويض عن الأضرار التي لحقتها جرّاء القرار الصادر بتاريخ ١٢/١/٢٠٠٥م، حيث راعى الحكم عُمر المدّعية وأنه كان ما يزال أمامها أكثر من خمسة عشر سنة في الخدمة، وقدّرت التعويض على هذا الأساس.

(١) أحكام محكمة التمييز البحرينية، السنة الخامسة عشرة.

(٢) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: ٢٥٤.

(٣) د/ علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص: ٢٠٤.

(٤) أورد هذا الحكم د/ بدر عادل، مرجع سابق، ص: ٤٠٤.

وهذا ينطبق في حال اشترك خطأ المضرور مع خطأ الإدارة في إحداث الأضرار، فيجب أن يتحمل جزءاً من المسؤولية بحجم مشاركته، وتتحمل الإدارة مسؤولية التعويض عن الجزء الذي ثبت مسؤوليتها عنه فقط.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية المصرية بقولها: « يتعين عند تقدير التعويض تقصي وجود الخطأ المشترك وأثره ...، ومن حيث إن المدعي ارتكب ذنباً إدارياً جسيماً أدى إلى إحالته إلى المحكمة التأديبية فشارك بخطئه في تهيئة الفرصة لصدور القرار المعيب الذي يطلب التعويض عنه، فإنه يخلص من ذلك أن الحكم المذكور قد خالف القانون، بأن أغفل تطبيق قاعدة الخطأ المشترك، وذهب على خلاف الواقع إلى أن الخطأ جميعه قائم في جانب جهة الإدارة وحدها، ومن ثمّ إلزامها بالتعويض كاملاً عن الضرر، بينما كان يتعين أن ينزل بمقدار التعويض بما يقابل خطأ المدعي»^(١).

وفي هذا الصدد ولكي يتمّ التعويض عن الضرر الفعلي فإنه لا يجوز الحكم بالتعويض عن ضرر تمّ تداركه كأن تقوم الإدارة بتنفيذ الحكم القاضي بإلغاء قرار نقل الموظف، حيث يُعتبر تنفيذ الحكم جبراً للضرر الأدبي المتحقق جرّاء القرار، كما ينبغي ألا يحكم بالتعويض أكثر من مرة على ذات الضرر وإن تعدّد المسؤولون عن الضرر، كأن تتوزع المسؤولية بين الإدارة والموظف المختص.

خامساً: تقدير التعويض عند الحكم به لا وقت وقوع الضرر؛

غالباً ما يتأخر صدور الأحكام القضائية، فقد يفصل بين رفع الدعوى وصدور الحكم النهائي سنوات، وخلال هذه الفترة قد تتغير قيمة العملة صعوداً أو هبوطاً، لذلك نجد القضاء الفرنسي اعتمد قاعدة تقدير قيمة التعويض يوم صدور الحكم، بدلاً عن القاعدة التي كان يعمل بها والمتمثلة بتقدير قيمة التعويض عند وقوع الضرر، باعتبار القاعدة الجديدة أقرب لتحقيق العدالة^(٢)، وكون الحكم كاشفاً عن الحقّ وليس منشئاً له، ولأن الحكم بالتعويض ينبغي أن يشمل جميع الأضرار التي أصابت المضرور من يوم وقوع الفعل الضار وحتى صدور الحكم به.

ونشير هنا إلى أن مسألة تقدير التعويض من الأمور التي تختص بها محكمة الموضوع دون معقب عليها من المحكمة الأعلى درجة، غير أنه وإن كان تقدير التعويض من اختصاص محكمة الموضوع بلا معقب، فإن تعيين العناصر المكوّنة للضرر قانوناً،

(١) أشار لهذا الحكم د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص: ٢٤٤.

(٢) د/ أنور رسلان، مرجع سابق، ص: ٧٨٨.

والتي يجب أن تدخل في حساب التعويض من المسائل القانونية التي تُهيمن عليها محكمة النقض.^(١)

أما بالنسبة للتعويض عن الضرر الأدبي فهو مبلغ يُقدّرهُ القاضي أيضًا بالنظر إلى ملائمة القضية وظروفها، مع مراعاة الضوابط التي أوردها المشرع لما يتعلق بالتعويض عن الضرر الذي ينتج عنه الوفاة بأن يُحدّد التعويض للأزواج والأقارب إلى الدرجة الثانية كما أسلفنا.

كما نودُ الإشارة هنا إلى مسألة في غاية الأهمية تتعلّق بتقدير التعويض عن الضرر الذي نتج عنه وفاة أحد الأشخاص، ففي الوقت الذي يرى البعض أن تعويض الوفاة لا يختلف من شخص لآخر، وأيًا كان المضرور (المتوفى) نتيجة الضرر فإن الجميع متساوون في الأهمية بغض النظر عن الجنس أو البلد أو حالة المتوفى^(٢)، وذلك على اعتبار أن الدساتير تُساوي بين الجميع بغض النظر عن أية اعتبارات.

غير أن هناك من يرى^(٣) أن المساواة لا تكون إلا بين المتساوين، بل إن المساواة بين غير المتساوين انتهاك لمبدأ المساواة ذاته - على حد تعبيرهم -، لذلك ينبغي مراعاة كافة الظروف والملازمات عند تقدير التعويض من حيث العمر والمركز الأدبي والاجتماعي والحالة الصحية.

وبدورنا نعتقد أن هذه التفرقة بين الأشخاص وما يترتب عليها من تقدير مبالغ التعويض عنهم في حالة الوفاة أمر لا يستند إلى أساس شرعي أو قانوني، فإنه وإن كانت هذه التفرقة مقبولة إلى حد ما فيما يتعلق بعمر المتوفى لما قد يترتب على وفاته من أضرار مختلفة - فالصغير ليس مسؤولاً عن إعالة أحد بعكس الكبير العائل لأسرته - إلا أن التفرقة بناءً على مركز الشخص الاجتماعي والأدبي لا مسوغ له إطلاقاً، فالشريعة الإسلامية ساوت في الدية بين الجميع، وعلى ذلك سارت الدساتير ومنها دستور مملكة البحرين.

(١) د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ٥٠٢.

(٢) راجع في ذلك: د. طه عبد المولى، د. يوسف الإكبابي، المسؤولية التقصيرية وأسس تقدير التعويض، سلسلة الدليل القضائي، معهد الدراسات القضائية والقانونية / وزارة العدل، مملكة البحرين، نقلًا عن سعيد عبد الله الحميدي، مرجع سابق، ص: ٥٢١.

(٣) قال بهذا الرأي سعيد عبد الله الحميدي، مرجع سابق، ص: ٥٢١.

المطلب الثاني

الجهة الملزمة بتحمّل عبء التعويض

من البديهي أن الجهة المسؤولة عن الخطأ هي التي تتحمّل التعويض المحكوم به للمضرور، وهذا يعني العودة لتحديد الجهة التي صدر منها الفعل الخاطئ، وما إذا كان الخطأ شخصياً أم مرفقياً.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى تحميل الإدارة مسؤولية الأخطاء المرفقية والأخطاء التي تشترك فيها الإدارة مع الموظف وكذا الأخطاء الشخصية للموظف ذات الصلة بالوظيفة العامة، وقد اتخذ القضاء هذا التوجّه حرصاً منه على حماية الشخص المتضرر من نشاط الإدارة غير المشروع وحصوله على كامل مبلغ التعويض، وحتى لا يُفاجأ بإعسار الموظف الذي ارتكب الخطأ فلا يستفيد من التعويض المحكوم به، بينما الإدارة شخص اعتباري مليء ولا يمكن تعرّضه للإفلاس أو الإعسار، لذلك تلتزم الإدارة بدفع مبلغ التعويض في حال إعسار الموظف.

لكن لا يعني ذلك تحمّل الإدارة التعويض المحكوم به بشكل نهائي والّا أدى ذلك إلى زيادة حالات الإهمال والتقصير من قبل الموظّفين، فضلاً عن إهدار المال العام، لذلك فإن الإدارة في حال دفعها قيمة التعويض المحكوم به والمتعلق بخطأ الموظف الشخصي تستطيع العودة على الموظف لاسترداد مبلغ التعويض من ماله الخاص.

وهذا يدفعنا للتساؤل حول آلية الإدارة في استرداد المبالغ التي دفعتها كتعويضات للمتضررين نتيجة أخطاء شخصية للموظّفين، وهل هناك آلية محدّدة اعتمدها القضاء؟ لما كان القضاء الفرنسي هو السباق في التعاطي مع هذه القضايا فقد اعتمد أكثر من وسيلة لاستعادة المبالغ التي دفعتها الإدارة كتعويض عن خطأ موظفيها، وقد تدرّج في الأخذ بهذه الوسائل ابتداءً بوسيلة الضمان، ثم وسيلة الحلول، وأخيراً وسيلة الرجوع المباشر، وتتناول هذه الوسائل ببعض الإيضاح، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: وسيلة الضمان:

ومقتضى هذه الوسيلة أن الإدارة ملزمة بدفع قيمة التعويض المحكوم به للمتضرر في حال ثبت إعسار الموظف مرتكب الخطأ، باعتبار أن الإدارة هي الضامن لأعمال وتصرفات الموظف وتنفيذ الأحكام المتعلقة بالتعويضات.^(١)

(١) في هذا المعنى راجع: د/ علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص: ٢٠٨.

ففي هذه الحالة تُعتبر مسؤولية الإدارة مسؤولية احتياطية، بمعنى أنه لا يمكن الأخذ بهذه الوسيلة والزام الإدارة بدفع مبلغ التعويض للمتضرر إلا بعد رجوع المتضرر على الموظف مرتكب الخطأ وثبوت إفساره.

وقد تعرّضت هذه الوسيلة للنقد؛ لأنها طبقت قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه المقررة في القانون المدني، بينما هناك اختلاف كلي في المسؤولية الإدارية الناجمة عن أفعالها غير المشروعة بحالتيها الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي.

كما أنها تُعقد الإجراءات على المتضرر فيحتاج أولاً الرجوع للموظف مرتكب الفعل الخاطئ وثبات إفساره، ومن ثم العودة للإدارة للمطالبة بالتعويض استناداً على نظرية الضمان^(١).

ثانياً: وسيلة الحلول:

اتجه القضاء الفرنسي للأخذ بهذه الوسيلة رغبة منه في التخفيف على المتضررين من نشاط الإدارة وتيسير الإجراءات لهم، لا سيما بعد الانتقادات التي وُجّهت للوسيلة الأولى (الضمان) وما رافقها من تعقيدات.

وتقضي وسيلة الحلول أن تشترط الإدارة على الشخص المتضرر أن يرفع دعوى التعويض ضد الموظف مرتكب الخطأ، فإذا صدر حكم لصالحه بالتعويض فإن مستحق التعويض يحل الإدارة محله في المبلغ المحكوم به؛ أي: أن المتضرر يقاضي الموظف بشخصه وبصفه مستقلة عن الإدارة ثم يحل الإدارة محله فيما سيحكم له من تعويض^(٢).

وتمتاز هذه الوسيلة بالبساطة وعدم التعقيد وتخفيف الإجراءات للمتضرر الذي يمكنه الرجوع مباشرة للإدارة لطلب التعويض دون الحاجة إلى العودة أولاً للموظف المخطئ وانتظار ثبوت إفساره، إلا أنها لا تحقق الفائدة المرجوة للإدارة؛ كون المضرور لا يستطيع ضمان صدور حكم بالتعويض للإدارة التي تحل محله أو تحديد المبلغ المحكوم به سلفاً.

(١) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ١٩٦.

(٢) ورغم أوجه الاختلاف بين قواعد القانون المدني وقواعد مسؤولية الإدارة عن أعمالها فيما يتعلق بنظرية الحلول، إلا أن الاختلاف بينهما من الناحية العملية يكمن في ضرورة وجود اتفاق بين الإدارة والموظف لحلول الإدارة محله في مطالبة الموظف بمبلغ التعويض المحكوم به حتى يستطيع الحصول على مبلغ التعويض من الإدارة، وهو ما لا تشترطه قواعد القانون المدني. راجع تفاصيل ذلك لدى: د/ عادل أحمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٩م، ص: ٢٥٤.

ثالثاً: وسيلة الرجوع المباشر:

نظراً لما قد يترتب على تقاعس المضرور في رفع الدعوى ضد الموظف المخطئ لمطالبته بالتعويض وإحلال الإدارة محلته في استرداد مبلغ التعويض الذي دفعته له سلفاً، فيضيق حق الإدارة في استرداد مبلغ التعويض، فقد اتجه القضاء الإداري الفرنسي نحو إقرار وسيلة أخرى تمثلت في الرجوع المباشر على الموظف مرتكب الفعل الخاطئ بدلاً عن وسيلة الحلول، وقد تبنت هذه الوسيلة في أحكامه^(١) وبالنسبة للقضاء المدني المصري، فإنه اعتمد القاعدة العامة في مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وأنه لا يمكن الرجوع على التابع إلا بموجب حكم قضائي يؤكد مسؤوليته الشخصية وليس عن طريق الحجز الإداري، على اعتبار الإدارة في هذه الحالة في حكم الكفيل عن التابع بموجب القانون وليس العقد، فإذا قامت الإدارة برفع دعوى على الموظف لاسترداد ما دفعته نيابة عنه، فإن للموظف التمسك بكافة الدفوع التي كان له أن يتمسك بها قبل المضرور حتى لو كانت الإدارة قد أغفلت بعض تلك الدفوع في مواجهة المضرور، كما يجوز للإدارة عند مقاضاتها بمضردها من قبل المضرور أن تطلب إدخال الموظف المخطئ في الدعوى ليحكم عليه بما ستقوم هي بدفعه للمضرور، حتى ترجع على الموظف لاسترداد مبلغ التعويض الذي دفعته.^(٢)

أمّا القضاء الإداري المصري فقد ذهب إلى أنه لا يحق للإدارة التنفيذ المباشر على الموظف المخطئ لاسترداد ما دفعته من تعويض للمضرور نيابة عنه، وإنما يجب أن تلجأ الإدارة أولاً للقضاء لاستصدار حكم قضائي بذلك، ومن ثم تقوم باتتبع الإجراءات القانونية اللازمة للتنفيذ بما يعادل المبلغ المحكوم به، في حين أجازت المحكمة الإدارية العليا للإدارة الرجوع على الموظف مرتكب الخطأ بما دفعته من تعويض عن طريق الحجز الإداري المباشر دون الحاجة لاستصدار حكم قضائي بذلك كما هو الحال في القضاء المدني^(٣).

(١) أورد بعض هذه الأحكام د/ عادل أحمد الطائي، مرجع سابق، ص: ٢٥٦.

(٢) د/ عادل أحمد الطائي، المرجع السابق، ص: ٢٥٨.

(٣) وهو ما أكدته أحكام المحكمة الإدارية في بعض أحكامها، راجع تلك الأحكام لدى: د/ أحمد سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات من (١٩٥٥-١٩٦٥)، الجزء الثاني، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ص: ٢٤٥٥.

النتائج

أصبح مبدأ السيادة الذي تستند عليه فكرة عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها نسبياً، فالفقه الحديث لم يعد يعترف بالسيادة المطلقة في الدولة القانونية المعاصرة، ومع ذلك يظل الاعتراف بسيادة الدولة المقيد بالتشريعات الداخلية أو بأحكام القانون الدولي، غير أن هذا المبدأ لا يتعارض مع تقرير مسؤولية الدولة عن أخطائها وما تسببه من أضرار للمواطنين.

تمارس السلطة التنفيذية نوعين من الوظائف وفقاً لاتجاهات الفقه والقضاء المعاصرين، ووظيفة إدارية لها طابع قانوني، وهذه الوظيفة تقع في إطار مسؤولية الدولة عنها، ووظيفة حكومية ذات طبيعة سياسية، وهذه تسمى أعمال السيادة، وهي لا تخضع لرقابة القضاء وبالتالي تخرج من مسؤولية الدولة عنها في حال نص المشرع صراحة على ذلك كما فعل المشرع القانوني البحريني في المادة (٧) من قانون السلطة القضائية رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢م.

تتطلب حماية الحقوق والحريات وإعادة التوازن للمراكز القانونية التي تضررت جزأً أعمال الإدارة ليس فقط إلغاء العمل الإداري غير المشروع بل وإعادة الحال إلى ما كان عليه، ولما كان القضاء لا يستطيع الحلول محل الإدارة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل العمل غير المشروع أو أن يوجه الإدارة للقيام بذلك، كان لا بد من التعويض عن المراكز القانونية التي تضررت من تلك الأعمال، وهذا من اختصاص القضاء الكامل.

في ظل الخلاف الفقهي حول إيجاد معيار واضح يحدد العمل الإداري ويميزه عن غيره من الأعمال، حيث إن المعيار الموضوعي الذي ينظر لطبيعة العمل بصرف النظر عن الجهة التي صدر منها يبقى على الخلط بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية والأعمال القضائية، كما أن المعيار الشكلي الذي ينظر للجهة التي صدر منها العمل وتوصيفه وفقاً لذلك لم يسلم أيضاً من النقد، حيث تمارس السلطات الثلاث أعمالاً إدارية، وتمارس السلطة التنفيذية أعمالاً تشريعية، لذلك فقد توجه الفقه للأخذ بالمعيار المختلط، غير أن واقع الحال يقول: بأن القضاء هو الذي يفصل في تحديد طبيعة العمل من خلال ما تعرض عليه من قضايا.

لما كان من السهل على القاضي تقدير التعويض عن الضرر المادي، حيث حددت

التشريعات هذا الضرر بما فات المتضرر من كسب وما لحقته من خسارة، إلا أن الضرر الأدبي يصعب تقديره؛ كون الألام النفسية تختلف من شخص لآخر وفقاً لظروف الحال، ولقد أجاز المشرع البحريني صراحة التعويض عن الضرر الأدبي، وجعل تقدير هذا التعويض من صلاحيات القاضي وفقاً لسلطته التقديرية، ولا شك أن للخبرة دوراً أساسياً في تقدير التعويض الأدبي.

اقتضت قواعد العدالة قيام مسؤولية الدولة بدون خطأ على أساس المخاطر والأضرار التي تُصيب الأفراد نتيجة نشاط الإدارة، وقد ترسخت هذه القواعد وشكل العمل بها من قبل القضاء تأمينا للأفراد ضد مخاطر العمل الإداري، يتمثل هذا التأمين بالتعويض عن الأضرار في ظل عدم وجود خطأ من قبل الإدارة، وعلى الرغم من ذلك فإننا لم نجد في القضاء البحريني - على حد اطلاعنا على الأحكام الإدارية - أي تطبيقات لهذا النوع من المسؤولية.

حرص القضاء على حماية الشخص المتضرر من نشاط الإدارة بحصوله على مبلغ التعويض، فقرّر إلزام الإدارة بدفع مبلغ التعويض كاملاً لحماية المتضرر من إعاير الموظف في حال كان الخطأ شخصياً أو عند اشتراك الخطأ بين الموظف والإدارة، إلا أن ذلك قد يؤدي إلى إهدار المال العام وازدياد حالات الإهمال والتقصير من قبل الموظفين، لذلك فإن الإدارة تستطيع العودة على الموظف لاستيفاء ما دفعته نتيجة خطئه الشخصي أو استيفاء مقابل حجم الخطأ الذي ارتكبه في حال الخطأ المشترك.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- د / سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.
- د / أنور رسلان، وسيط القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٩م.
- د / ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٤م.
- د / شريف يوسف خاطر، مسؤولية الدولة عن أعمال السُلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد (٥٤) أكتوبر ٢٠١٢م، المنصورة.
- د / محمد عبد الله العربي، كفالة حقوق الأفراد والحريات العامة في الدساتير، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، السنوات من ٨-١٠.
- د / بدر محمد عادل، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، منشورات جامعة البحرين، الطبعة الأولى ٢٠١٦م.
- د / فاروق أحمد خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، منشورات جامعة البحرين، الطبعة الأولى ٢٠٠٧م.
- حميد بن شنبتي، المسؤولية الشخصية لأعوان الدولة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد (١) لسنة ٢٠٠٢م.
- د / عبد الغني بسيوني، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- مسعود شيهوب، المسؤولية عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة نشرة القضاء، الجزائر، عدد ٥٢ لسنة ١٩٩٧م.
- سعيد عبد الله الحميدي، قضاء الإلغاء والتعويض في القانون البحريني والقانون الكويتي والمصري، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون سنة النشر.
- بن منصور عبد الكريم، مدى مسؤولية الدولة عن أعمال السُلطة القضائية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، العدد ٣ لسنة ٢٠١٦.
- د / رمضان محمد بطيخ، مسؤولية الدولة عن أعمال السُلطة التنفيذية، بحث منشور في موقع جامعة الملك سعود، [Http://faculty.ksu.edu.sa](http://faculty.ksu.edu.sa)
- د / سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤م.
- د / رمزي الشاعر، المسؤولية عن أعمال السُلطة القضائية، مجلة العلوم القانونية

- والاقتصادية، السنة ١١ العدد ٢ يوليو ١٩٦٩م.
- د/ محمود عاطف البنا، الوسيط فى القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية ٢٠٠٣م.
 - د/ محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الكتاب الثاني، طبعة ٢٠٠٢م.
 - د/ محمد إسماعيل علم الدين، تطوير فكرة القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، إصدار الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثاني أغسطس ١٩٦٨م.
 - د/ عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر ودار الثقافة للنشر، الطبعة الأولى سنة ٢٠٠١م.
 - د/ محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة السابعة، بدون سنة النشر.
 - د/ محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية -، الكتاب الثاني، طبعة ١٩٧٠م، بيروت.
 - حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى.
 - د/ علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى.
 - محمد عبد الواحد الجميلي، قضاء التعويض - مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، الطبعة الأولى ١٩٩٩م.
 - د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التعويض)، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٦م.
 - د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٣م.
 - د/ عبد الله طلبة، القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، دمشق ١٩٨٠م.
 - د/ إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الثانية ٢٠١٠م.

- د / إبراهيم شيحا، القانون الإداري البحريني، مطبعة جامعة البحرين، كلية الحقوق، الطبعة الثانية ٢٠١٠م.
- د / محمد صغير علي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ٢٠٠٢م.
- د / محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، مكتبة النصر، الرقازيق، بدون تاريخ الطبعة.
- د / جورج شفيق ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها (قضاء التعويض) - دراسة مقارنة -، الطبعة السادسة ٢٠٠٠م.
- د / كامل عبد السميع، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٢م.
- د / فاروق خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين، منشورات جامعة البحرين، الطبعة الأولى ٢٠٠٧م.
- د / فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠٠٥.
- د / ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الأولى ١٩٩٩.
- د / فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ النشر.
- د / عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التعويض، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ٢٠٠٧م.
- د / طه عبد المولى، د. يوسف الإكيابي، المسؤولية التقصيرية وأسس تقدير التعويض، سلسلة الدليل القضائي، معهد الدراسات القضائية والقانونية / وزارة العدل، مملكة البحرين.
- د / عادل أحمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٩م.
- د / أحمد سمير أبو شادي، مجموعة القواعد القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات من (١٩٥٥-١٩٦٥)، الجزء الثاني، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة.

ثانياً: التشريعات والأحكام القضائية:

- دستور مملكة البحرين الصادر سنة ١٩٧٣م وتعديلاته.

- المرسوم بقانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٢م بشأن قانون السُلطة القضائية البحريني.
- القانون المدني البحريني رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١م.
- قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠م.
- قانون تنظيم المباني البحريني رقم (١٣) الصادر سنة ١٩٧٧م.
- قانون الجمعيات التعاونية البحريني، الصادر سنة ٢٠٠٠م.
- قانون المرافعات المصري الصادر سنة ١٩٨٦م.
- قانون المرافعات المدنية الفرنسي الصادر سنة ١٩٧٥م.
- مجموعة أحكام محكمة التمييز البحرينية.
- أحكام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكبرى المدنية البحرينية.