Journal Of the Iraqia University (76-7) September (2026)

ISSN(Print): 1813-4521 OnLine ISSN:2663-7502
Journal Of the Iraqia University
available online at: https://www.mabdaa.edu.iq

مبدأ مسؤولية الإدارة عن أخطائها دون الموظف - دراسة تحليلية مقارنة

م. م. عماد عبد الستار علي المرعي
وزارة التربية/ المديرية العامة لتربية الانبار
emadalhyany@gmail.com

الخلاصة:

يُعدّ مبدأ مسؤولية الإدارة عن أخطائها المرفقية بمعزل عن الموظف, أحد أهم المبادئ المستقرة في القانون الإداري المعاصر, بوصفه أداة لضبط علاقة الفرد بالسلطة العامة, وتكمن أهمية هذا المبدأ في دوره في إحداث التوازن المنشود بين كفالة سير المرافق العامة وتحقيق العدالة في حصول الأفراد المتضررين من سوء عمل الإدارة على التعويض من جانب، وبين حماية الموظف من المساءلة التعسفية أو غير العادلة عن أخطاء لا تنسب أليه شخصياً من جانب آخر أخر, وكشف القضاء الإداري العراقي عن تبنيه للمبدأ في العديد من أحكامه, إذ تتحمل جهة الإدارة المسؤولية الكاملة عن الأخطاء التي الناجمة عن سير المرافق العامة, أو تفرضها طبيعة العمل الإداري, دون تحميل الموظف شخصياً تبعاتها إلا إذا ارتكب فعلاً جسيماً أو فعلاً متعمداً خارج نطاق وظيفته, وتهدف هذه الدراسة إلى بيان الأساس القانوني والقضائي لهذا المبدأ, وتتبع موقف القضاء العراقي منه مقارنة بالاتجاهات الفقهية والقضائية في فرنسا ومصر, وبيان معايير التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي, وعرض الآليات أو التدابير التي تسهم في تعزيز آفاق هذا المبدأ في إطار العمل الإداري في العراق.

الكلمات المفتاحية: القانون الإداري, مسؤولية الإدارة, الخطأ المرفقي, الخطأ الشخصي, المرفق العام, القضاء الإداري العراقي.

The principle of management's responsibility for its own mistakes, not the employee's – a comparative analytical study

Asst. Lect. Emad Abdul-Sattar Ali Al-Mare'i
Ministry of Education / General Directorate of Anbar Education
emadalhyany@gmail.com

Abstract:

The principle of administrative liability for service-related faults—independent of the individual employee—stands as a cornerstone of modern administrative law, serving as a mechanism to regulate the relationship between the individual and public authority. The significance of this principle lies in its role in striking a balance between two objectives: ensuring the smooth operation of public services and guaranteeing justice—through compensation—for individuals harmed by administrative mismanagement; and protecting employees from arbitrary or unfair accountability for errors not personally attributable to them. Iraqi administrative courts have affirmed their adoption of this principle in numerous rulings, establishing that the administrative body bears full liability for faults arising from the operation of public services or inherent to the nature of administrative work,

without holding the employee personally liable unless they have committed a gross or intentional act outside the scope of their official duties. This study aims to elucidate the legal and judicial foundations of this principle, examine the stance of the Iraqi judiciary in comparison with legal scholarship and judicial trends in France and Egypt, outline the criteria for distinguishing between service-related faults and personal faults, and present mechanisms or measures to strengthen the application of this principle within the context of administrative operations in Iraq

Keywords: Administrative law, administrative liability, service-related fault, personal fault, public service, Iraqi administrative judiciary.

المقدمة

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ سيادة القانون، الذي يقضي بخضوع الإدارة للقواعد القانونية في جميع تصرفاتها سواء كانت تنظيمية أو تنفيذية، ومن هنا فأن محاسبة الإدارة عن الأخطاء الصادرة عنها أثناء ممارسة نشاطها، هي التجسيد الفعلي لهذا المبدأ، والضمانة الحقيقية لحماية حقوق الأفراد في مواجهة السلطة .

وقد تطور الفكر القانوني والإداري في مسألة تحديد من يتحمل تبعة الخطأ الذي يقع أثناء ممارسة العمل الإداري. فهل تكون المسؤولية على عاتق الجهة الإدارية التي صدر العمل في إطارها، أم يتحملها الموظف الذي قام بتنفيذه؟ وقد اختلف الفقه في الإجابة عن هذا التساؤل؛ إذ رأى جانب منه أن الموظف هو الذي يتحمل مسؤولية الخطأ الذي يرتكبه، في حين ذهب جانب آخر إلى إسناد المسؤولية إلى الجهة الإدارية. ومع تطور القضاء الإداري، خاصةً في فرنسا، ثم في مصر والعراق، استقر التمييز تدريجياً بين الخطأ المرفقي الذي يرتبط بسير المرفق العام، والخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف ذاته.

وفي العراق، اتخذ القضاء الإداري اتجاهاً يحمي الموظف من تحمل مسؤولية الخطأ الذي يقع بسبب العمل الإداري متى كان قد تصرف في حدود وظيفته والتزم بالتعليمات والتوجيهات الصادرة إليه، فالأخطاء التي تفرضها طبيعة العمل الإداري أو تقع في أثناء سير المرفق العام، فإن الأصل فيها أن تتحمل جهة الإدارة تبعتها.

أهداف البحث:

١. توضيح الأساسين القانوني والفقهي لمسؤولية الإدارة عن الأخطاء التي تقع أثناء أداء أعمالها، وتحديد نطاق مسؤولية الموظف عنها في الحالات التي لا يكون الخطأ فيها راجعاً إلى سلوكه الشخصي.

٢. تحديد موقف القضاء العراقي من مبدأ مسؤولية الإدارة، من خلال تحليل القرارات ذات الصلة، والوقوف على أبرز المبادئ التي ارساها في هذا الإطار.

٣. توضيح المعايير التي يمكن من خلالها التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي للموظف، وبيان أثر هذا التمييز في تحديد المسؤول عن الضرر وما يترتب على ذلك من نتائج.

٤. عرض مقترحات تساعد على تطوير قواعد المسؤولية الإدارية في العراق.

أهمية البحث:

ترجع أهمية هذا البحث إلى كونه يبين قواعد مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها ونظامها، وحدودها، وتزداد قيمة هذا البحث خاصة في العراق لتزامنه مع تطور اجتهادات القضاء الإداري العراقي القائمة على ترسيخ مبدأ (أن الموظف لا يتحمل خطأ الإدارة) عبر التمييز بين الخطأ المرفقي وخطأ الموظف الشخصي، وذلك بهدف تحقيق التوازن بين مصلحة الإدارة وبين حماية حقوق الأفراد وحماية الموظف في آن واحد، وعملياً يسهم البحث في

بيان ضوابط المسؤولية القانونية للإدارة وللموظف العام، ليكون بمثابة دليل استرشادي يعين الإدارة والقضاء على التطبيق السديد لمبادئ العدالة الإدارية، لتعزيز الثقة في إداء المرافق العامة وترسيخ مبدأ المشروعية .

مشكلة البحث:

تدور مشكلة البحث حول مدى إمكانية التمييز بصورة دقيقة بين مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف العام عن الأخطاء التي تقع أثناء أداء الوظيفة، وما يترتب على ذلك من صعوبة في تحديد الطرف الذي يتحمل تبعة الضرر ويلتزم بالتعويض عنه. فالأصل أن تتحمل الإدارة نتائج الأخطاء التي ترتبط بسير المرفق العام، إلا أن المسؤولية قد تنتقل إلى الموظف عندما يكشف سلوكه عن خطأ شخصي يمكن فصله عن مقتضيات الوظيفة. وهذا ما يضعنا أمام تساؤل جوهري حول المعايير التي يمكن الاستناد إليها لتحديد طبيعة الخطأ والجهة التي تتحمل المسؤولية .

وتتفرع عن هذه المسألة عدة اسئلة مهمة لعل من أبرزها :

- إلى أي مدى تبدو معايير القضاء الإداري العراقي واضحة ومستقرة في تمييزه بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي؟
- أين تقف حدود مسؤولية الموظف عن الأخطاء التي تقع منه أثناء عمله، ومتى تسقط عنه المسؤولية الشخصية؟
- هل تتوافق اتجاهات القضاء الإداري العراقي في هذا الشأن مع ما انتهى إليه القضاء في فرنسا ومصر؟
- هل نجح التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي في تحقيق التوازن اللازم بين ضمان انتظام سير المرافق العامة وحماية الأفراد الذين تلحق بهم أضرار نتيجة النشاط الإداري؟

منهج البحث:

اعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن؛ من خلال تحليل القواعد القانونية وأحكام المحاكم واجتهاداتها المرتبطة بمسؤولية الإدارة والموظف العام، مع تحليل قرارات القضاء العراقي، للوقوف على الأسس التي اعتمدها في تحديد المسؤولية والتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي إلى جانب استخدام المنهج الوصفي في رصد وعرض المفاهيم العامة المتعلقة بالمسؤولية الإدارية– مبادئها واسسها النظرية والقانونية وأركانها وتم الاعتماد على المنهج المقارن من خلال استعراض الاتجاهات الفقهية والقضائية في فرنسا ومصر، ومقارنتها بما استقر عليه القضاء العراقي، بهدف الكشف عن أوجه التشابه والاختلاف .

حدود البحث:

١-الحدود الموضوعية: تقتصر الدراسة على مبدأ مسؤولية الإدارة عن أخطائها دون الموظف العام في نطاق القانون الإداري، مع التركيز على:

- الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي
- المسؤولية الإدارية والتعويض
- اجتهادات القضاء الإداري العراقي بوصفه الجهة القضائية المختصة
- مع الاستئناس المقارن بالقضاء الفرنسي والمصري في حدود دعم التحليل دون التوسع في المقارنة.

٢-الحدود المكانية: تقتصر الدراسة على التطبيقات القضائية للمبدأ في إطار:

- القضاء الإداري العراقي بوصفه النطاق الأساسي للدراسة

مع الإشارة المقارنة إلى:

- مجلس الدولة الفرنسي
- مجلس الدولة المصري
- وذلك من أجل إبراز خصوصية التجربة العراقية ضمن الإطار المقارن.

خطة البحث:

المبحث الأول: الأساس النظري والقانوني لمبدأ مسؤولية الإدارة عن أخطائها دون الموظف

المطلب الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية وتمييزها عن غيرها من المسؤوليات

الفرع الأول: تعريف المسؤولية الإدارية وأسسها القانونية.

الفرع الثاني: التفرقة بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية والتأديبية والجنائية.

المطلب الثاني: طبيعة الخطأ الإداري والتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي.

الفرع الأول: معايير التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي في الفقه الإداري.

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على هذا التمييز في تحديد الجهة المسؤولة.

المطلب الثالث: تطور مبدأ مسؤولية الإدارة في الفقه والقضاء المقارن

الفرع الأول: تطور فكرة المسؤولية الإدارية في القضاء الفرنسي والمصري.

الفرع الثاني: انعكاس المبادئ المقارنة على الفكر الإداري العراقي.

المبحث الثاني: تطبيقات مبدأ مسؤولية الإدارة في القضاء العراقي

المطلب الأول: الاتجاهات القضائية في تقرير مسؤولية الإدارة دون الموظف

الفرع الأول: تحليل قرارات القضاء المتعلقة بمسؤولية الإدارة.

الفرع الثاني: حالات استبعاد مسؤولية الموظف العام وفقاً لاجتهاد القضاء العراقي.

المطلب الثاني: حدود مسؤولية الإدارة في ضوء تطبيقات القضاء العراقي

الفرع الأول: الأسس التي يعتمدها القضاء في تحديد قيام المسؤولية الإدارية

الفرع الثاني: تأثير طبيعة المرفق العام ونوع الخطأ على تقرير المسؤولية

المطلب الثالث: تقييم المبدأ وآفاق تطويره في النظام الإداري العراقي

الفرع الأول: مدى انسجام القضاء العراقي مع مبادئ المسؤولية الإدارية في القضاء الإداري المقارن

الفرع الثاني: آفاق تعزيز المبدأ وتحقيق العدالة الإدارية في العراق

المبحث الأول

الأساس النظري والقانوني لمبدأ مسؤولية الإدارة عن أخطائها دون الموظف

يعتبر مبدأ مسؤولية الإدارة عن أخطائها من المبادئ المهمة في القانون الإداري الحديث ، بسبب دوره في حماية حقوق الأفراد وكبح جماح السلطة العامة، لا سيما بعد توسع أنشطة الدولة وتزايد أعمال المرافق العامة وتعقدها، ومن هنا تبرز أهمية رسم إطار قانوني للمسؤولية الإدارية وتمييزها عن غيرها، مع التركيز على التفرقة بين خطأ المرفق العام وخطأ الموظف الشخصي، من أجل تحديد من يتحمل تبعة الخطأ وتعويض المتضررين، وكان للقضاء الفرنسي دور محوري في ترسيخ هذه التفرقة، قبل أن تنتقل إلى الفقه والقضاء المصري والعراقي، وانطلاقاً مما تقدم يركز هذا المبحث على دراسة مفهوم المسؤولية الإدارية وتمييزها عن غيرها من المسؤوليات– التأصيل النظري والفقهي لمسؤولية الإدارة –، ودراسة طبيعة الخطأ الإداري والتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مفهوم المسؤولية الإدارية وتمييزها عن غيرها من المسؤوليات

يهدف القانون الإداري إلى تنظيم العلاقة بين الإدارة والأفراد، ومن أجل ذلك ظهرت المسؤولية الإدارية كأداة لمحاسبة الإدارة عن تبعة نشاطها، فكل ضرر ينجم عن تصرفات أجهزة الإدارة أو تقصير مرافقها العامة تتحمله الإدارة وتكون مسؤولة عن جبره، وللإحاطة بمفهوم هذه المسؤولية وتحديد نطاقها نجد من الضروري طرح الأسئلة التالية : ما هي طبيعة مسؤولية الإدارة ؟، وما هي أسسها القانونية، وما هو نطاقها وحدود تطبيقها وخصائصها؟، وما الذي يميزها عن باقي صور المسؤولية الأخرى، كالمسؤولية المدنية والمسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية؟، لا سيما وأن الواقعة الواحدة قد تثير أكثر من مسؤولية، وتتنوع آثارها بتنوع طبيعة الفعل وظروفه، كل ذلك يستفاد منه في تحديد الطرف الذي يتحمل تبعة الخطأ، هل هي الإدارة على باعتبارها مرفقاً عاماً، أم تنصرف المسؤولية إلى الموظف شخصياً، لذلك سنتناول في الفرع الأول تعريف المسؤولية الإدارية وأسسها القانونية، وفي الفرع الثاني سنتناول التفرقة بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية والتأديبية والجنائية.

الفرع الأول

تعريف المسؤولية الإدارية وأسسها القانونية

ُعدّ المسؤولية الإدارية أحد أهم المفاهيم التي يقوم عليها القانون الإداري المعاصر، لما تؤديه من وظيفة جوهرية في ضبط أداء السلطة التنفيذية وإخضاعها لرقابة القضاء وضمان حماية الأفراد من تعسف السلطة أو أخطائها. ويكتسب هذا المفهوم خصوصيته من طبيعة النشاط الإداري ذاته، الذي يقوم على تحقيق المصلحة العامة باستخدام سلطات استثنائية لا يقابلها من جانب الأفراد سوى خضوع وامتثال. ومن ثمّ، كان من الضروري إيجاد نظام قانوني يحدّد نطاق التزام الإدارة بالتعويض عندما ينجم عن أعمالها ضرر غير مشروع يصيب الأفراد، سواء نتيجة إخلالها بواجبات المرفق أو بسبب تصرف غير مشروع من أحد موظفيها أثناء أداء وظيفته. (الشرقاوي، ١٩٧٢، ص ٩٩)

١- تعريف المسؤولية الإدارية

يقصد بالمسؤولية الإدارية التزام الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بتعويض الأفراد عن الأضرار التي تلحق بهم نتيجة نشاط المرفق العام أو الأعمال الإدارية المرتكبة أثناء أداء الوظيفة، وذلك متى ثبت وقوع خطأ مرفقي أو توافرت ظروف تبرر قيام مسؤولية الدولة دون ضرورة إثبات خطأ مباشر من جانب الموظف. ويمثل هذا التعريف جوهر فكرة المسؤولية الإدارية في القانون المقارن، حيث كرّس القضاء الإداري مبدأ مساءلة الدولة عن أعمال أجهزتها، باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً يتحمل تبعة نشاطه دون حاجة لإثبات خطأ شخصي من الموظف العامل لديها. (العاني، ٢٠١٥، ص ٣٤٢-٣٤٣)

وقد تطور تعريف المسؤولية الإدارية في الفقه من مجرد تحميل الإدارة تبعة الخطأ المرفقي إلى نطاق أوسع يشمل حالات المسؤولية القائمة على المخاطر، وهي الحالات التي يكفي فيها تحقق الضرر دون اشتراط ثبوت خطأ، كحالات استخدام الأسلحة، أو نشاط الأشغال العامة، أو حالات حصول ضرر استثنائي وغير عادي نتيجة عمل إداري مشروع. وهذا التطور عكس اتجاهاً عاماً لدى الأنظمة القانونية نحو توسيع نطاق حماية الأفراد في مواجهة الإدارة، بما يتناسب مع اتساع وظائف الدولة وتشعب اختصاصاتها. (راضي وآخرون، ٢٠٢٠، ص ٢٧٦)

٢- الطبيعة القانونية للمسؤولية الإدارية

تتميز المسؤولية الإدارية بطابعها المزدوج؛ فهي من ناحية ترتبط بالقواعد القانونية العامة التي تحكم المسؤولية عن العمل غير المشروع، ومن ناحية أخرى تخضع لمجموعة من المبادئ الخاصة المستمدة من خصوصية القانون الإداري؛ ولذلك فإنها لا تُعدّ مسؤولية مدنية بالمعنى التقليدي القائم على المواد ١٨٦ وما بعدها من القانون المدني العراقي النافذ، وإن كانت تتقاطع معها في بعض الأسس العامة، كما أنها ليست مسؤولية جنائية أو تأديبية، رغم ارتباطها في بعض الأحيان بسلوك الموظف العام. (القانون المدني العراقي رقم ٤٠، ١٩٥١)

وترتكز الطبيعة القانونية للمسؤولية الإدارية على مجموعة من العناصر، أبرزها:

- وجود شخص معنوي عام: لا تتحقق المسؤولية الإدارية إلا إذا كان الطرف المسؤول شخصاً من أشخاص القانون العام، كالدولة أو الوزارة أو البلدية أو المرفق العام ذي الطبيعة الإدارية.
- صدور ضرر نتيجة نشاط إداري: فالمسؤولية لا تنشأ إلا عن نشاط إداري أو عمل من أعمال السلطة أو المرفق. ويشمل ذلك نشاط المرفق العام، وقراراته الإدارية .
- أن تكون هناك علاقة سببية بين نشاط الإدارة والضرر الناجم عنه: ويعد هذا العنصر من العناصر الجوهرية لقيام مسؤولية الإدارة ، حيث يحدد ما إذا كان الضرر ناتجاً عن نشاط الإدارة أو يخرج عن نطاقها .
- قيام خطأ مرفقي أو مسؤولية دون خطأ: وهو ما يميز المسؤولية الإدارية عن غيرها، حيث تمتاز بطابعها الموضوعي فلا يشترط فقهاء القانون الإداري في كل الحالات إثبات وقوع الخطأ من جانب الإدارة، بل يكفي مجرد وقوع الضرر أو المخاطر غير العادية في حالات محددة . (حسن، ٢٠٠٧، ص ١٢١)

٣- الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية

هناك خلاف بين فقهاء القانون الإداري حول مسألة تحديد الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية، ونتج عن ذلك اتجاهين رئيسيين:

- **الاتجاه القائم على فكرة الخطأ:** ويرتكز هذا الاتجاه على فكرة المشروعية، إذ تنهض مسؤولية الإدارة عندما يصدر منها تقصير أو عندما لا ينسجم تصرفها مع القواعد القانونية التي تحكم عملها، ويشترط لقيام المسؤولية الإدارية ، ثبوت خطأ ينسب إليها بوصفها شخصاً معنوياً عاماً، وحتى يكون الخطأ مرفقياً يشترط أن تكون له صلة مباشرة بسير المرفق العام وأدائه لمهامه ، كما في حالة ثبوت إهمال من جانب الموظفين أثناء قيامهم بواجباتهم الوظيفية، أو وجود خلل في تنظيم العمل الإداري، أو التقصير في تقديم الخدمات. (غربال، ٢٠٠٠، ص ١٨)
- **الاتجاه القائم على فكرة المخاطر**، يتجه هذا الرأي إلى تحميل الإدارة المسؤولية بمجرد حصول الضرر، حتى في حالة غياب الخطأ، إذا كان نشاطها ينطوي على قدر غير عادي من المخاطر أو يفرض أعباءً غير معتادة على الأفراد. وتظهر المسؤولية دون خطأ في ثلاث صور رئيسية:
  - نظرية المخاطر: تنهض عند وقوع الضرر نتيجة لاستخدام وسائل خطرة كالمركبات العسكرية والسلاح .
  - نظرية الضرر غير العادي والاستثنائي: وتطبق عند وقوع أضرار غير مألوفة أو غير متوقعة بسبب الأشغال العامة.
  - نظرية المساواة أمام الأعباء العامة: وتنهض عند تحمل أحد الأفراد ضرراً خاصاً ناتج عن نشاط يسعى لتحقيق مصلحة عامة مما يقتضي تعويضه .

ووفقاً لهذا المعطى يتميز هذا الاتجاه بتحقيق العدالة والإنصاف، حيث تتحمل الإدارة مسؤولية الضرر الناجم عن أعمالها التي تصب في مصلحة المجتمع ، فهي ملزمة بتعويض الأفراد عن تلك الأضرار وإن لم يصدر خطأ من جانبها. (عبد الكريم، ٢٠٢٤، ص ٢٣٤)

٤- خصائص المسؤولية الإدارية:

إن ما يميز مسؤولية الإدارة عن أنواع المسؤوليات الأخرى خصائصها التالية:

- تنهض مسؤولية الإدارة أحياناً دون الحاجة إلى إثبات وقوع خطأ منها، كما في المسؤولية المدنية التي تنهض في الغالب على الخطأ ، أي أن مسؤولية الإدارة ذات طابع موضوعي .
- ترتبط هذه المسؤولية مباشرة بنشاط المرفق العام؛ فالأصل أن المساءلة تقع على عاتق الجهة الإدارية طالما أن الضرر ناتج عن نشاطها، ولا يتحملها الموظف إلا إذا ثبت ارتكابه لخطأ شخصي جسيم يخرج عن حدود واجباته الوظيفية .
- خضوعها لقضاء إداري متخصص: في الأنظمة التي تأخذ بازدواج القضاء، مثل فرنسا ومصر والعراق.
- مرونتها: فهي ليست نظرية جامدة بل تتوسع أو تتقيد وفق متطلبات المصلحة العامة. (لعمي، ٢٠١٥، ص ١٤-١٥)

الفرع الثاني

التفرقة بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية والتأديبية والجنائية

تمثل التفرقة بين المسؤولية الإدارية وغيرها من صور المسؤوليات القانونية ضرورةً أساسية لفهم الإطار العام الذي يحكم مساءلة الإدارة وموظفيها، وتحديد الجهة المختصة والآثار المترتبة على كل نوع من أنواع المسؤولية؛ فالعمل الإداري قد يثير في آن واحد مسؤولية إدارية ومدنية وتأديبية وجنائية، غير أن لكل منها طبيعة قانونية مختلفة وشروطاً خاصة، وأهدافاً متنوعة، ومن ثمّ فإن الإحاطة بهذه الفوارق تساعد في تحديد نطاق مسؤولية الإدارة وتوضيح الأساس الذي تقوم عليه مساءلة الموظف العام أو عدم مساءلته في ضوء مبدأ "مسؤولية الإدارة عن أخطائها دون الموظف".

١. **التمييز من حيث الأساس القانوني لكل مسؤولية**

- **المسؤولية الإدارية:** تنهض مسؤولية الإدارة عند وجود خلل في تنظيم المرفق العام أو في طريقة أداءه ينجم عنه ضرر للغير، وتقوم إما على الخطأ المرفقي أو دونه في بعض الحالات الاستثنائية. وفي كل الأحوال تتحمل الإدارة "باعتبارها شخصاً معنوياً" تبعة هذه الأنشطة وليس الموظف بشخصه، مادام لم يثبت ارتكابه لخطأ شخصي يستوجب مساءلته، والهدف النهائي من تحميل الإدارة تبعة نشاطها هو تحقيق العدالة عبر حماية الأفراد وجبر ضررهم. (شجاعي والجسام، ٢٠٢٤، ص ٣٦٤–٣٦٥)
- **المسؤولية المدنية:** تنهض المسؤولية المدنية عند تحقق الأركان الثلاثة مجتمعةً " الخطأ والضرر الناجم عنه والعلاقة السببية بينهما " بخلاف المسؤولية الإدارية التي تنهض في حالات محددة بالرغم من غياب عنصر الخطأ، وتحكم هذه المسؤولية القواعد العامة في القانون المدني، ورغم التقاء المسؤولية الإدارية والمدنية في عنصر الضرر إلا أن المسؤولية المدنية تنصرف أساساً إلى الأفعال الواقعة خارج النطاق الإداري، أو التصرفات التي تصدر من الموظفون بصفاتِهم الشخصية بعيداً عن الوظيفة العامة، ويتحمل المسؤول عنها تبعة خطأه الشخصي بالتعويض، ما لم ينص القانون على انتقالها إلى شخص آخر. (الفياض، ١٩٧٣، ص ١٩)

المسؤولية التأديبية هي مسؤولية داخلية تستهدف المحافظة على حسن سير الوظيفة العامة، وتقوم على إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو إتيانه سلوكاً يمس كرامة الوظيفة أو يُضعف الثقة العامة في الجهاز الإداري، وهي مسؤولية تنشأ تجاه الإدارة لا تجاه الأفراد، ولا يشترط فيها حصول ضرر بالضرورة، بل يكفي مجرد انتهاك الموظف لواجبات الوظيفة أو القواعد الأخلاقية المرتبطة بها. (إسماعيل، ٢٠٠٨، ص ٥٩)

- **المسؤولية الجنائية** تستند المسؤولية الجنائية إلى نصوص التجريم والعقاب، ولا تقوم إلا إذا ارتكب الموظف فعلاً يشكل جريمة وفقاً لقانون العقوبات أو القوانين الخاصة، وهي مسؤولية شخصية بحتة، لا يجوز أن تتحملها الإدارة نيابة عنه، لأن العقوبة الجنائية ذات طبيعة شخصية، تستهدف الردع والزجر وحماية المجتمع من السلوك الإجرامي. (جازية، ٢٠٢٢، ص ١٥)

٢. **التمييز من حيث طبيعة الخطأ**

- **الخطأ في المسؤولية الإدارية** يكون الخطأ إدارياً عندما يُنسب إلى المرفق العام لا إلى الموظف، مثل سوء تنظيم العمل، أو التأخر غير المبرر في إنجاز المعاملة، أو اتخاذ قرار غير مشروع، أو التقصير في صيانة المنشآت العامة. وقد لا يُشترط وجود خطأ أصلاً في حالات المسؤولية دون خطأ، كما في التعويض عن الأضرار الاستثنائية. (أبو راس، د.ت، ص ٣٢٦)
- **الخطأ في المسؤولية المدنية** هو خطأ شخصي يعبّر عن انحراف السلوك المألوف بين الناس، وإذا كان الموظف هو مرتكب الخطأ خارج نطاق وظيفته، فإنه يتحمل التعويض شخصياً، أما إذا وقع الفعل أثناء العمل، فإن تحديد ما إذا كان الخطأ مدنياً أو إدارياً يعتمد على معيار التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي. (النهري، ١٩٩٦، ص ٢٢٥)
- **الخطأ في المسؤولية التأديبية** قد يكون الخطأ هنا مجرد مخالفة بسيطة للنظام الوظيفي حتى دون وقوع ضرر، والخطأ التأديبي لا يقوم على فكرة المسؤولية تجاه الأفراد، بل تجاه المرفق العام، وقد يتزامن السلوك ذاته مع قيام مسؤولية جنائية أو مدنية، إذا كان ينطوي على جرم أو تسبب بضرر. (عبد الباسط، ٢٠٠٥، ص ٩)

- **الخطأ في المسؤولية الجنائية** هو خطأ يتخذ صورة الجريمة، ويجب أن يكون محدد الأركان بنص قانوني؛ فالقاعدة الأساسية في القانون الجنائي هي "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، مما يجعل نطاق المسؤولية الجنائية أضيق وأكثر تحديدًا مقارنة بالمسؤولية الإدارية أو المدنية. (كنعان، ٢٠١٠، ص ٦٢)

٣. التمييز من حيث الجهة المختصة

- **المسؤولية الإدارية** تختص بها المحاكم الإدارية أو القضاء الإداري، مثل مجلس الدولة الفرنسي أو المحكمة الإدارية في مصر أو محكمة القضاء الإداري في العراق، ويُعد هذا القضاء صاحب الولاية في الفصل في المنازعات المتعلقة بأعمال الإدارة.
- **المسؤولية المدنية** تختص بها المحاكم المدنية العادية، لأنها مسؤولية تقوم على قواعد القانون الخاص، حتى لو كان الموظف العام طرفاً فيها بصفته الشخصية.
- **المسؤولية التأديبية** تختص بها الجهات الإدارية المختصة أو مجالس تأديبية، وقد تُحال إلى القضاء الإداري في حالة الطعن بقرارات الجزاء.
- **المسؤولية الجنائية** تختص بها المحاكم الجنائية بمختلف درجاتها، لأنها تتعلق بتطبيق قانون العقوبات والقوانين الجزائية الخاصة. (شجاعي والجسام، ٢٠٢٤، ص ٣٦٩–٣٧٠)

٤. التمييز من حيث الهدف والغاية

- **المسؤولية الإدارية** تهدف إلى تعويض الأفراد عن الأضرار التي تلحق بهم بسبب نشاط إداري خاطئ أو استثنائي. فهي مسؤولية ذات طبيعة تعويضية، تضمن تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد.
- **المسؤولية المدنية** هدفها تعويض الضرر الذي يحل بالغير جراء خطأ شخصي. وهي مسؤولية ترتبط بعلاقة بين المخطئ والمضرور.
- **المسؤولية التأديبية** غايتها حماية الوظيفة العامة وضمان انضباط الموظفين وحسن سير المرافق. وتهدف إلى ردع المخالفات السلوكية والإدارية داخل الجهاز الإداري.

المسؤولية الجنائية تسعى إلى حماية المجتمع عبر الردع العام والخاص، وقمع السلوك الإجرامي من خلال العقوبات. وهي لا تستهدف التعويض، وإن كان يمكن للمضرور إقامة دعوى مدنية تبعية لهذه المسؤولية. (جازية، ٢٠٢٢، ص ١٤)

٥. أهمية التفرقة في إطار مبدأ "مسؤولية الإدارة دون الموظف"

تبرز أهمية هذا التمييز بشكل خاص عند مناقشة مبدأ مسؤولية الإدارة عن أخطائها دون الموظف، إذ يترتب على هذا المبدأ عدة نتائج:

- حماية الموظف من دعاوى التعويض عندما يكون الخطأ مرفقياً لا شخصياً.
- تحميل الإدارة عبء التعويض بوصفها صاحبة المرفق ومسؤولة عن تنظيمه وتشغيله.
- عدم تحويل الموظف إلى خصم للأفراد بسبب أخطاء ترتبط بطبيعة العمل الإداري.
- تمكين القضاء الإداري من التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي لضمان عدم التوسع في مساءلة الموظف خارج إطار القانون. (الفياض، ١٩٧٣، ص ١٥)

وبذلك يتضح أن التفرقة الدقيقة بين المسؤولية الإدارية والمدنية والتأديبية والجنائية تمثل أداة منهجية ضرورية لفهم الطبيعة الخاصة للمسؤولية الإدارية، وتحديد مركز الموظف العام، وتوضيح الأساس الذي يُبنى عليه تحميل الإدارة تبعة أخطائها دون الموظف، بما يحقق العدالة الإدارية ويحفظ حقوق الأفراد.

المطلب الثاني

طبيعة الخطأ الإداري والتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي

من الضروري التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، لما لذلك من أهمية في تحديد الجهة التي تتحمل مسؤولية التعويض، فإذا كان الخطأ ناتجاً عن عمل المرفق العام أو طريقة أداء وظيفته، عُدَّت مسؤولية إدارية من حيث الأصل، أما إذا كان الخطأ ناجماً عن تصرف الموظف نفسه، ومرتبطاً بسلوكه الشخصي عُدَّت المسؤولية شخصية متى ما توافرت شروطها.

الفرع الأول

معايير التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي في الفقه الإداري

لا يكفي في التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي للموظف النظر إلى من صدر عنه الفعل، وإنما ينبغي النظر إلى طبيعة الفعل والظروف التي وقع فيها ومدى صلته بالوظيفة، فالخطأ المرفقي يكون مرتبطاً بنشاط الإدارة وأداء المرفق العام، في حين يرتبط الخطأ الشخصي بتصرف الموظف نفسه، عندما يبتعد عن مقتضيات الوظيفة أو يتجاوز حدودها. وتظهر أهمية هذا التمييز في ضمان عدم تحميل الموظف مسؤولية خطأ لم يكن نابعاً من سلوكه الشخصي. وفي الوقت نفسه، يوفر أساساً لمساءلة الإدارة عن الأضرار التي يرتبط حدوثها بالنشاط الإداري. وهو ما ينعكس في النهاية على تحديد نطاق مسؤولية الإدارة والموظف وقد استقر الفقه الإداري على اعتماد مجموعة من المعايير التي تُشكّل الإطار النظري والقضائي لهذه التفرقة، وذلك على النحو الآتي:

١. معيار الارتباط بالوظيفة (أو طبيعة العمل الإداري)

يُعد معيار الارتباط بالوظيفة من أكثر المعايير شيوعاً في التمييز بين نوعي الخطأ؛ فكلما كان الفعل محل المساءلة مرتبطاً عضوياً بأداء الوظيفة أو تنفيذاً لواجبات المرفق العام، عُدّ خطأً مرفقياً تُسأل عنه الإدارة. أما إذا كان الفعل منفصلاً عن طبيعة العمل، أو ارتكبه الموظف بدافع شخصي لا علاقة له بواجبات الوظيفة، فإن المسؤولية تكون شخصية. وقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في العديد من أحكامه، مجسّداً فكرة أن الموظف ليس سوى أداة في يد الإدارة، وأن الأصل هو نسبة الخطأ إلى المرفق ما لم يثبت العكس. (عودة، ١٩٧٧، ص ١٧٣)

٢. معيار جسامة الخطأ أو خطورته

يرتبط هذا المعيار بمدى جسامة السلوك الذي ارتكبه الموظف. فإذا كان السلوك ينطوي على إهمال جسيم أو تعدٍّ فاحش أو نية إضرار بالغير، فإنه يُنزع من نطاق الوظيفة ويُصنف خطأً شخصياً، حتى لو ارتُكب أثناء العمل. أما الأخطاء البسيطة أو العادية التي تقع في سياق أداء المهام اليومية للمرفق، فتُعدّ أخطاء مرفقية تُسأل عنها الإدارة. ويستند هذا المعيار إلى فكرة جوهرية مفادها أن الوظيفة العامة لا يمكن أن تكون غطاءً لأفعال الموظف الجسيمة أو الخارجة عن القانون. (رسلان، ١٩٨٢، ص ٢٠٥)

٣. معيار الغاية من الفعل (نية الموظف)

يفرق الفقه بين الخطأين بناءً على الغرض من السلوك؛ فإن كان الهدف من الفعل هو تحقيق مصلحة المرفق—even ولو ارتكب الموظف خطأً في التنفيذ—فإنه يعد خطأً مرفقياً. أما إذا كان الهدف تحقيق مصلحة شخصية أو الانتقام أو الإضرار بالغير، فإن الخطأ يتحول إلى خطأ شخصي. ويُعد هذا المعيار من أكثر المعايير دقة وصعوبة في التطبيق، لأنه يستلزم بحث الدوافع النفسية للموظف، وهي مسألة تتطلب سلطة تقديرية واسعة للقاضي الإداري. (العطار، د.ت، ص ٧٠٤)

٤. معيار الوسائل المستخدمة في ارتكاب الفعل

إذا استخدم الموظف أدوات أو صلاحيات وظيفية لا يمكن تصور استخدامها إلا بمناسبة العمل الإداري، فإن ذلك يُعد قرينة على تكييف الخطأ بأنه مرفقي. أما إذا استخدم أدواته الخاصة أو تصرف خارج الإطار الرسمي للوظيفة، فإن الفعل يميل إلى أن يكون شخصياً. وقد اعتمد مجلس الدولة

المصري هذا المعيار في أحكام عدة، مؤكداً أن استخدام أدوات الإدارة أو مواردها في ارتكاب الفعل يجعل الإدارة مسؤولة عنه، ما لم يكن الفعل مشوباً بسوء نية. (خليل، ١٩٩٢، ص ٢٦٦)

٥. معيار الظروف المحيطة بالفعل

يفحص القاضي الإداري مجموعة من الملابسات والظروف التي أحاطت بسلوك الموظف، مثل وقت ارتكاب الفعل ومكانه وطبيعة المهمة المكلف بها. فإذا تبين من ظروف الواقعة أن الخطأ وقع من الموظف أثناء قيامه بمهامه الوظيفية المعتادة، وكان متصلاً بطبيعة عمله وبسير المرفق العام، عُدَّ الخطأ مرفقياً، وتحمّلت الإدارة آثاره باعتباره من الأخطاء التي تقع بمناسبة أداء النشاط الإداري. أما إذا وقعت الأفعال في ظروف خارجة عن بيئة العمل أو بعيداً عن اختصاصات الوظيفة، فتميل المحكمة إلى اعتبارها خطأً شخصياً. (الشاعر، ١٩٩٠، ص ٢٩٤)

الفرع الثاني

الآثار القانونية المترتبة على هذا التمييز في تحديد الجهة المسؤولة

يؤدي التمييز بين أنواع المسؤولية الإدارية، سواء كانت مسؤولية مرفقية أم مسؤولية شخصية للموظف العام، إلى جملة من الآثار القانونية التي تنعكس مباشرة على تحديد الجهة المختصة بنظر النزاع، وعلى طبيعة الحقوق والالتزامات المترتبة على أطرافه، فضلاً عن تأثيره في نطاق التعويض ووسائل إثباته. فعندما تُحمَّل الإدارة مسؤولية الخطأ أو الضرر باعتبارها شخصاً معنوياً، وكان ذلك الخطأ مرتبطًا بنشاط المرفق العام أو بتنظيمه أو تسييره أو بوجود خلل في الرقابة عليه، عُدَّت المسؤولية إدارية، ويكون موضوعها خطأ المرفق العام. ويترتب على هذا التكييف اختصاص القضاء الإداري الفصل في الدعوى، ويكون بإمكان المتضرر الرجوع مباشرة على الإدارة للمطالبة بالتعويض، دون الحاجة إلى الرجوع على الموظف بصفته الشخصية. ويُظهر هذا التمييز الطابع الموضوعي لمسؤولية الإدارة، إذ يُنظر إلى طبيعة خطأ المرفق العام ومدى صلته بنشاطه وكيفية تسيير أعماله، دون الاقتصار على النظر إلى شخص الموظف وحده. ويستند هذا الاتجاه إلى ضرورة ضمان استمرار المرافق العامة في أداء وظائفها بانتظام، مع تحميل الإدارة تبعة الأخطاء التي تقع في إطار نشاطها الوظيفي. (أبو الهوى، ٢٠١٠، ص ٦٢)

أما إذا كشفت ظروف الواقعة أن الضرر نشأ عن خطأ شخصي ارتكبه الموظف العام، فإن المسؤولية تقع عليه بصفة شخصية، طالما كان تصرفه قد خرج عن نطاق العمل الوظيفي ولم يعد مرتبطاً بسير المرفق العام بالقدر الذي يبرر تحميل الإدارة تبعته. وبناءً على ذلك، قد تنفصل مسؤولية الموظف عن مسؤولية الجهة الإدارية، ويكون النظر في هذه المسؤولية، في عدد من النظم القانونية، من اختصاص القضاء العادي باعتبارها مسؤولية مدنية شخصية. ويترتب على ذلك أن التعويض يكون في مواجهة الموظف من ذمته المالية الخاصة، ولا يجوز تحميل المرفق العام أعباء خطأ لا يرتبط بتأدية الوظيفة أو يتسم بجسامة أو نية إضرار. وفي هذا الشأن، قضت محكمة التمييز الاتحادية العراقية في قرارها رقم (٢٠٢١/٢٠) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١/٦، بأن المشكو منه قد ارتكب خطأً مهنياً جسيماً يوجب مساءلته قانوناً. (محكمة التمييز الاتحادية، ٢٠٢١)

نود أن نشير وفي نفس هذا الإطار إلى إشكالية "الخطأ المشترك"، عندما يكون الضرر ناتجاً عن اجتماع خطأين –خطأ الإدارة وخطأ الموظف– ففي هذه الحالة يُسمح للمتضرر بالرجوع على الإدارة والموظف معاً، ويتوجب على القاضي تحديد العلاقة السببية ونسبة مساهمة كلّ من الإدارة والموظف في إحداث الضرر. (المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ١١٥٤ لسنة ٣٣ق)

المطلب الثالث

تطور مبدأ مسؤولية الإدارة في الفقه والقضاء المقارن

تطور مبدأ مسؤولية الإدارة في الفقه والقضاء المقارن عبر مرحلتين، إذ انتقل من مرحلة ضيق نطاق المسؤولية بحجة أن للسلطة العامة سيادتها وما تتمتع به من امتيازات وحصانة، ثم توسع نطاقها بعد ذلك بشكل تدريجي بعد تطور مفهوم حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية والذي يقضي بضمان

خضوع أعمال الإدارة للرقابة القضائية، وأدى هذا التطور إلى ترسيخ نظرية مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تصيب الأفراد الناجمة عن نشاطها، بغض النظر عن سببها سواء كان خطأ الإدارة أو بسبب المخاطر المترتبة على نشاط المرفق العام.

كما كان للاجتهادات القضائية المقارنة دور أساسي في تطور مسؤولية الإدارة، حيث كشفت عن قواعد مرنة تحقق التوزان بين ضمان استمرار أداء المرافق العامة لوظائفها، وضمان الحماية الفعلية لحقوق الأفراد بالتعويض عن الأضرار التي تصيبهم بسبب نشاط المرفق العام .

الفرع الأول

تطور فكرة المسؤولية الإدارية في القضاء الفرنسي والمصري

مرت المسؤولية الإدارية في القضاء الفرنسي والمصري بمراحل متعددة، حيث شهدت خلالها انتقالاً تدريجياً من مرحلة ضيق المسؤولية إلى مرحلة توسيع حماية حقوق الأفراد بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن النشاط الإداري ، إذ غلب على موضوع مساءلة الدولة شيء من التحفظ في بدايات القضاء الإداري الفرنسي، فهي تخضع لحدود وشروط معينة منها ما يتصل بطبيعة الخطأ المرفقي، وذلك مراعاة لطبيعة المرافق العامة وضرورة انتظام عملها واستمراره، وفي هذا الإطار جاء الحكم الشهير لمحكمة التنازع الفرنسية Blanco في العام ١٨٧٣، ليكون منطلقاً مهماً في مسيرة تطور المسؤولية الإدارية، حيث نجح في إخراج مسؤولية الإدارة من نطاق قواعد القانون المدني وإخضاعها لقواعد خاصة تتناسب مع طبيعة نشاط الإدارة وخصوصية المرافق العام. وقد أسهم هذا الحكم في إرساء الأساس المستقل للمسؤولية الإدارية، وفتح المجال أمام تطور قضائي لاحق أدى تدريجياً إلى توسيع نطاق حماية الأفراد في مواجهة الأضرار التي تسببها أعمال الإدارة. ومنذ ذلك الحكم، أخذت قواعد المسؤولية الإدارية تتبلور بصورة تدريجية، واتسع نطاق حماية الأفراد في مواجهة الأضرار الناتجة عن نشاط الإدارة. ومن هنا بدأ يتبلور نظام مستقل للمسؤولية الإدارية، يقوم على التوفيق بين حماية حقوق الأفراد وضمان استمرار المرافق العامة في أداء وظائفها. ومنذ ذلك الوقت، بدأ القضاء الفرنسي يطور مفاهيم مرنة، فاعترف أولاً بالخطأ المرفقي أساساً لتحميل الإدارة المسؤولية، ثم تطور لاحقاً للاعتراف بحالات المسؤولية دون خطأ في مجالات المخاطر، مثل استخدام الأسلحة، أو الأنشطة الخطرة، أو الأضرار الناشئة عن القرارات المشروعة التي تمس بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. (الطماوي، ١٩٩١، ص ٥٧٥–٥٩٠؛ Chapus، ٢٠٠١، pp. ١٢٦٠–١٢٩٥)

أما القضاء المصري، الذي تأثر تأثراً عميقاً بالنموذج الفرنسي، فقد تبنّى بدوره فكرة استقلال المسؤولية الإدارية عن المسؤولية المدنية، واعتبر أن أساسها هو الخطأ المرفقي المتمثل في سوء أداء المرفق لواجباته أو امتناعه عن تقديم الخدمة على الوجه المطلوب. وقد رسخت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه في العديد من أحكامها، مؤكدة أن الخطأ الشخصي لا يُرتّب مسؤولية على عاتق الإدارة بل على عاتق الموظف مرتكب الخطأ. ونتيجة لهذا التطور القضائي، لم يقتصر أساس مسؤولية الإدارة على الضرر الناجم عن الخطأ المرفقي، بل توسع ليتضمن بعض الحالات التي يكون فيها الضرر ناتجاً عن القرارات الإدارية المشروعة، إذا نالت من حقوق الأفراد، وهذا الاتجاه ينسجم مع مبادى العدالة الإدارية، وكذلك مع ضرورة الموازنة بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد، كما اتجه القضاء المصري إلى الأخذ بمسؤولية الإدارة دون خطأ في بعض الحالات التي تقتضي توفير حماية أكبر للأفراد، كما في الأنشطة التي تترتب عليه مخاطر استثنائية ، وأعمال الضبط الإداري والتفتيش. (الشاعر، ١٩٩٠، ص ٤٢٩)

ومما تقدم يتضح أن هذا التطور في القضاء الفرنسي والمصري أسهم في بناء أساس للمسؤولية الإدارية، يستند على العدالة والمشروعية وحماية حقوق الأفراد، بحيث تتحمل الإدارة مسؤولية تعويض الأفراد عن الأضرار الناجمة عن خطأ أو مخاطر لا يمكن دفعها، ومن هنا أصبحت المسؤولية الإدارية أداة لتنظيم علاقة الفرد بالسلطة العامة، وتحقيق توزان بين انتظام سير أداء المرافق العامة وحماية حقوق الأفراد، مما جعل المسؤولية الإدارية من أهم ضمانات دولة القانون.

الفرع الثاني

انعكاس المبادئ المقارنة على الفكر الإداري العراقي

شهد الفكر الإداري والقضائي العراقي تأثراً ملحوظاً بالتطورات المقارنة في كل من النظامين الفرنسي والمصري، ولا سيما في ميدان مسؤولية الإدارة عن أعمالها. فقد انتقل القضاء الإداري العراقي تدريجياً من مرحلة التطبيق الجزئي للمبادئ العامة للمسؤولية إلى مرحلة تبني منظومة متكاملة تستند إلى التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، على نحو يكاد يطابق ما استقر عليه القضاءان الفرنسي والمصري. ويتضح هذا التأثر في أحكام القضاء العراقي وبوجه خاص في قرارات مجلس الدولة (محكمة القضاء الإداري) التي أكدت أن المسؤولية الإدارية تقوم أساساً على خطأ الجهاز الإداري لا على خطأ الموظف، وأن الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً عاماً تتحمل تبعة الإخلال بواجبات المرفق العام متى ترتب على ذلك ضرر للأفراد، (شجاعي والجسام، ٢٠٢٤، ص ٣٧٠) ومن تطبيقات القضاء الإدارى العراقي في هذا الشأن الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري والمتضمن الغاء قرار الإدارة الرافض منح الجنسية لشخص فلسطيني الجنسية من أم عراقية، وإلزام الإدارة بمنحه الجنسية العراقية بعد ثبوت استيفاء الشروط القانونية المقررة لذلك، إذ أن امتناع الإدارة في هذه الواقعة عن منح الجنسية رغم توافر شروطها عُد خطأً مرفقياً ينسب الى الجهاز الإداري ذاته وعلة الأمر أن مصدر عدم المشروعية يتمثل بأداء المرفق العام ذاته لوظيفته، ولا ينسب الى تصرف شخصي صادر من موظف بعينه. (محكمة القضاء الإداري العراقي، قرار رقم ٥٧/قضاء إداري/٢٠٠٨)

وقد انعكس الحكم الفرنسي الشهير Blanco وما أعقبه من أحكام على الفكر العراقي من خلال ترسيخ فكرة استقلال المسؤولية الإدارية عن المسؤولية المدنية، واعتبار أن قواعد التعويض في نطاق المرافق العامة تخضع لمبادئ خاصة تستهدف حماية الصالح العام وضمان حقوق الأفراد على حد سواء. ولم يكن القضاء العراقي بعيداً عن هذه الاتجاهات، إذ أقر مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن سوء أداء المرفق العام، أو وجود خلل في تنظيمه أو في الرقابة عليه، حتى وإن تعذر تحديد الموظف المتسبب بالخطأ، أما إذا كان الخطأ لا يرتبط بمقتضيات الوظيفة، وإنما يتصل بتحقيق مصلحة شخصية للموظف أو كان الخطأ جسيماً أو متعمداً فقد اتجه القضاء العراقي إلى تحميل الموظف المسؤولية بصورة شخصية، ونود أن نشير إلى أن القضاء الإداري في العراق لا يختص في الفصل بدعوى التعويض بصورة مستقلة عن طلب الإلغاء، فهي من اختصاص المحاكم العادية.. (التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧، ٢٠١٣)

وختاماً يتضح من خلال دراسة الأسس النظرية والقانونية للمسؤولية الإدارية، أن نظام المسؤولية الإدارية من الضمانات المهمة لدولة القانون، لما له من دور في تحقيق التوازن بين ضمان أداء المرافق العامة، وحماية الأفراد من الأضرار التي تترتب على تقصير الإدارة أو تعسفها، كما أظهرت الدراسة أهمية الجانب النظري في التمييز بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية والتأديبية والجنائية بما يسهم في تحديد مفهومها وأساسها ونطاقها، وأثبتت الدراسة كذلك أهمية الجانب العملي في تحديد طبيعة المسؤولية الإدارية والجهة التي تحمل عبء التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد .

ويرى الباحث أن التطور الذي حصل في كل من فرنسا ومصر في مجال المسؤولية الإدارية، كان له الأثر الكبير في تعزيز هذا الاتجاه في العراق، من خلال توسيع نطاق حماية حقوق الأفراد ودعم مبدأ المشروعية، مع تحديد حدود مسؤولية الموظف العام، فقد اتجه القضاء الإداري في العراق إلى عدم مساءلة الموظف عن أخطاء العمل إلا إذا اتخذت طابعاً شخصياً، مما يسهم في دعم حياد المرفق العام وضمانات الوظيفة العامة، وعلى الرغم من هذا التطور إلا أن الحاجة تبقى قائمة إلى ضبط معيار الخطأ الشخصي، لمنع التوسع في مسؤولية الموظف أو إعفائه منها دون مبرر.

المبحث الثاني

تطبيقات مبدأ مسؤولية الإدارة في القضاء العراقي

من أجل التمييز بين مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف الشخصية ، وتوضيح نطاق كل منهما ، ينبغي البحث في أحكام القضاء العراقي بهذا الخصوص ، حيث تعد تلك الأحكام المصدر الأساسي في تحديد كيفية تطبيق قواعد المسؤولية الإدارية، وتكشف عن موقف القضاء العراقي من الخطأ المرفقي

والخطأ الشخصي، والاثار المترتبة عن كل منهما وخصوصاً في مسألة تحديد الجهة التي تتحمل تعويض المتضررين . ويركز هذا المبحث على التطبيقات القضائية لمسؤولية الإدارة في العراق، كما يتناول مدى تقارب هذه التطبيقات مع الاتجاهين الفرنسي والمصري.

المطلب الأول

الاتجاهات القضائية في تقرير مسؤولية الإدارة دون الموظف

تتجه أحكام القضاء العراقي إلى إسناد المسؤولية إلى الإدارة عن الأخطاء التي تقع أثناء ممارسة نشاطها، دون اعتبار الموظف مسؤولاً عنها لمجرد وقوعها في أثناء أداء وظيفته. ويعتمد في ذلك على طبيعة التصرف ومدى ارتباطه بالعمل وسير المرفق العام؛ فإذا تصرف الموظف في نطاق اختصاصه وكان الخطأ متصلًا بالمهمة التي يؤديها، ظلت المسؤولية في الأصل على عاتق الإدارة، ما لم يتبين أن سلوكه يمثل خطأً شخصياً جسيماً أو خروجاً واضحاً على مقتضيات وظيفته، وهذا التوجه القضائي يعكس تطور مهم يساهم في تكوين نظرية المسؤولية الإدارية في العراق، ويؤدي إلى تحقيق نوع من التوازن بين تحقيق العدالة في حصول الأفراد المتضررين من سوء عمل الإدارة على التعويض، وبين حماية الموظف من المساءلة التعسفية أو غير العادلة عن خطأ ناجم عن سلوكه المتصل بوظيفته .

الفرع الأول

تحليل قرارات القضاء العراقي المتعلقة بمسؤولية الإدارة

اعتمد المشرّع العراقي في تنظيم المسؤولية الإدارية على التمييز بين المسؤولية الشخصية للموظف والمسؤولية التي تتحملها الجهة الإدارية، ووضع لكل منهما نطاقاً محدداً. وقد عالج القانون المدني العراقي المسؤولية عن أعمال الموظفين ضمن إطار المسؤولية عن عمل الغير، وربطها في الأساس بتوافر الخطأ.وفي هذا السياق، نصت المادة (٢١٩فق١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ على أن:

"تكون الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة، وكذلك كل شخص يستعمل إحدى المؤسسات الصناعية أو التجارية، مسؤولين عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم إذا كان الضرر ناشئًا عن تعدٍّ وقع منهم أثناء قيامهم بخدماتهم". ويُفهم من هذا النص أن المشرّع العراقي أقر مسؤولية الحكومة والجهات التي تقدم خدمة عامة عن الأضرار التي يتسبب بها العاملون لديها أثناء أداء أعمالهم، متى كان الضرر مرتبطاً بالعمل الذي يقومون به. ويعكس ذلك اتجاهاً نحو تحميل الجهة العامة تبعة الأضرار الناشئة عن نشاط موظفيها، بدلاً من تحميل الموظف المسؤولية بصورة مباشرة في كل حالة، مع بقاء مسؤوليته الشخصية قائمة متى توافرت أسبابها وشروطها القانونية.

ويُستفاد من هذا النص أن أحكام القانون المدني العراقي قد عرّفت الخطأ الشخصي، وأخضعت المسؤولية الناشئة عنه لقواعد مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه، تأسيساً على ما يملكه المتبوع من سلطة فعلية على التابع، تتمثل في حق الرقابة والإشراف والتوجيه، فضلاً عن سلطة إصدار الأوامر. وقد أكدت التطبيقات القضائية هذا الاتجاه، حيث استقر قضاء محكمة التمييز العراقية في أحكام صادرة خلال ستينيات القرن الماضي على تقرير مسؤولية المرافق العامة عن الأضرار التي يُحدثها سائقوها، تأسيساً على ما تتمتع به الجهة الإدارية من سلطة فعلية في الرقابة والتوجيه وإصدار الأوامر، ولا سيما في مرافق النقل العام. (محكمة التمييز العراقية، ١٩٦٨)

وقد اتجه القضاء العراقي أيضاً إلى اعتبار العديد من صور الضرر ضمن نطاق الخطأ المرفقي، حتى في الحالات التي قام فيها الموظف بفعل خاطئ، متى ثبت أنّ السلوك صدر في سياق تنفيذ واجبات الوظيفة ولم يكن الدافع إليه مصلحة شخصية أو سوء نية. ففي قرارات عدة، أكد القضاء العراقي أنّ الخطأ الذي يرتكب نتيجة تنفيذ تعليمات أو أوامر إدارية، أو نتيجة ضعف التأهيل أو غياب الإشراف، يعد في جوهره خطأً مرفقياً تتحمل الإدارة تبعته، لأن السبب الحقيقي للضرر يعود إلى قصور في أداء المرفق ذاته. كما تضمّنت بعض القرارات توسيعاً لدائرة مساءلة الإدارة في حالات الامتناع غير المبرر عن اتخاذ إجراء واجب، أو في حالات القرار الإداري غير المشروع، إذ اعتُبر ذلك تقصيراً إدارياً يستوجب التعويض. (العاني، ٢٠١٥، ص ٢٣٤)

أمّا في نطاق القضاء الإداري، فإن التشريعات العراقية لم تُجز لمحكمة القضاء الإداري النظر في طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة وتصرفاتها على نحوٍ مستقل. فقد جاء كلٌّ من قانون التعديل الثاني رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، وكذلك قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، الذي أُنشئت بموجبه محكمة القضاء الإداري، ليقصر اختصاص المحكمة على الفصل في الطعن المرفوع إليها بشأن القرار الإداري المطعون فيه، بحيث يكون لها أن تقرر ردّ الطعن أو إلغاء القرار أو تعديله، مع الحكم بالتعويض – عند الاقتضاء – بناءً على طلب المدّعي. (الزهيري، ٢٠١٣، ص ١١٨)

ومن التطبيقات القضائية البارزة في مجال المسؤولية المدنية، ما استقر عليه قضاء محكمة التمييز الاتحادية في العراق في أحد قراراتها الصادرة عام ١٩٨٤، إذ قررت مساءلة وزارة الدفاع عن تعويض الضرر الذي تسبّب فيه سائقها نتيجة رعونته وطيشه وعدم مبالاته أثناء القيادة. وأكدت المحكمة أن مسؤولية الوزارة تقوم حتى ولو كان السائق قد حصل على شهادة اجتياز دورة السياقة، وكانت السيارة العسكرية المرقّمة (١١٤) مسلَّمة له وصالحة للاستعمال، إذ ينطبق على هذه الواقعة حكم المادة (٢١٩) من القانون المدني العراقي، باعتبار الوزارة متبوعةً تُسأل عن الأضرار التي يُحدثها تابعها أثناء قيامه بخدمته. (قرار محكمة التمييز، ١٩٨٤، كما ورد في السامرائي، ٢٠٠٦، ص ١٢٥)

الفرع الثاني

حالات استبعاد مسؤولية الموظف العام وفقاً لاجتهاد القضاء العراقي

أوضح اجتهاد القضاء العراقي مجموعة من الحالات التي يتم فيها استبعاد مسؤولية الموظف العام وتحميل الإدارة وحدها مسؤولية الأضرار الناتجة عن أعمال المرفق العام، تأكيداً لمبدأ أن الموظف لا يتحمل خطأ الإدارة ما دام لم يرتكب خطأ شخصياً جسيماً أو منفصلاً عن نطاق وظيفته. ومن أبرز الحالات التي يظهر فيها هذا التوجه ما يتعلق بتنفيذ الموظف للتعليمات والأوامر الصادرة عن الإدارة، فلا يتحمل الموظف شخصياً المسؤولية عن الاضرار الناجمة عن تنفيذه لتلك التعليمات، طالما لم يعتبر تصرفه مخالفاً للقانون أو تجاوزاً عليه، وكان ملتزماً بحدود وظيفته، وهذا هو توجه القضاء العراقي بهذا الخصوص، وهنا لا ينظر لتصرف الموظف على أنه تصرفاً شخصياً، وإنما تنفيذاً لقرارات الإدارة أو توجيهها، حيث ترتبط تبعة هذا التصرف بسير المرفق العام وتنظيم أعماله، وحجة ذلك أن الأصل في الدور الذي يؤديه الموظف داخل الجهاز الإداري هو دور تنفيذي لمصلحة الإدارة، وليس من العدالة والانصاف أن يتحمل شخصياً تبعة القرارات التي ينفذها في حدود اختصاصه الوظيفي، وعليه تعد مسألة حماية الموظف من المساءلة الشخصية هي الأصل بشرط أن يكون تصرفه في نطاق واجباته الوظيفية، ولم يقترن بخطأ جسيم أو تعدً شخصي، ولم يثبت بحقه سوء نية، أي أن الموظف محمي من المسؤولية طالما التزم بالقانون وتعليمات الإدارة . (الزهيري، ٢٠١٣، ص ١١٦–١٢٠)

وتستبعد مسؤولية الموظف الشخصية ايضاً في الحالات التي تنضوي ضمن سير نشاط المرفق المعتاد، وأن ترتب على ذلك النشاط ضرر للغير، ومن هذه الحالات صدور قرارات ادارية صحيحة يترتب عليها ضرر غير مقصود للغير وضعف الرقابة على تطبيق القوانين وتنفيذ التعليمات، وكذلك التأخير في إنجاز معاملات المواطنين، وفي مثل هذه الحالات لا ينظر إلى الخطأ باعتباره خطأ شخصياً ينسب إلى الموظف، وإنما خطأ مرفقياً تتحمل الإدارة تبعاته وتكون مسؤولة عن تعويض الضرر، على اعتبار أن الخطأ ناجم عن خلل في التنظيم أو ضعف في الرقابة من جانب الإدارة. (فرحات، ٢٠٠٤، ص ٢٩٤)

وتستبعد مسؤولية الموظف أيضاً في الحالات التي تنشأ فيها أضرار مرتبطة بطبيعة النشاط الإداري ذاته، دون أن تكون نتيجة خطأ ينسب إلى الموظف أو نتيجة تصرف شخصي من قبله، ومنها الحالات التي تنشأ فيها أضرار بسبب مخاطر استثنائية مرتبطة بطبيعة المرفق العام، على الرغم من التزام الموظف بجميع الإجراءات القانونية واتخاذه للتدابير الاحترازية المطلوبة ، كالأعمال الطبية والأعمال الفنية أو الأمنية، وفي مثل هذه الحالات تتحمل

الإدارة وحدها عبء التعويض دون الموظف، مما يؤدي إلى تحقيق قدراً من التوزان بين استمرار أداء المرافق العامة، وضمان تعويض المتضررين . (الحكيم، ١٩٦٣، ص ٥٤٠)

المطلب الثاني

حدود مسؤولية الإدارة في ضوء تطبيقات القضاء الإداري العراقي

تُعد مسألة تحدد نطاق مسؤولية الإدارة من المسائل المهمة في القانون الإداري، لما لها من دور في تنظيم العلاقة بين الإدارة والأفراد، وحماية الموظف من تحمّل مسؤولية لا تستند إلى خطأ شخصي منه، وفي الوقت نفسه ضمان حق المتضرر في الحصول على التعويض عن الأضرار التي تلحق به نتيجة أعمال المرفق العام. ومن خلال أحكام مجلس الدولة العراقي وتطبيقاته، يتضح أن تحديد المسؤولية يرتبط بعدة عوامل، من أهمها طبيعة العمل الإداري، ونوع الخطأ المرتكب، ومدى ارتباط الضرر بالوظيفة أو بالنشاط الإداري، وما إذا كان الموظف قد تجاوز حدود صلاحياته، فضلاً عن الظروف الاستثنائية التي أحاطت بالواقعة.

الفرع الأول

الأسس التي يعتمدها القضاء في تحديد قيام المسؤولية الإدارية

يستند القضاء العراقي في تحديد مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن نشاط المرفق العام على مجموعة من المعايير – الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما ، فضلاً عن طبيعة المرفق العام ووظائفه–، ومن أهم تلك المعايير الخطأ المرفقي فهو أساس مسؤولية الإدارة وما يميزها عن مسؤولية الموظف، حيث يسعى القضاء إلى التحقق من وجود الخطأ الاداري الذي أدى إلى وقوع الضرر، كما في حالة تقصير الإدارة في أداء واجباتها، أو سوء تنظيم عمل المرفق العام، وكذلك التقصير في الرقابة على سير عمل المرفق العام، ومن صور الخطأ المرفقي إصدار قرارات غير مشروعة أو تعسفية، أو اتخاذ تدابير أو اجراءات دون سند قانوني، أو أمتناع الإدارة عن تنفيذ التزامات تفرضها القواعد القانونية، وترتب على ذلك ضرر للغير، ومن الضروري التمييز بدقة بين الخطأ المرفقي الذي لا يتحمله الموظف، وبين خطأه الشخصي الذي بموجبه تتقرر مسؤوليته الفردية إذا ما ارتكب فعلاً جسيماً أو فعلاً متعمداً خارج نطاق وظيفته. (حسين وعزي، ٢٠٢١، ص ٤٨٦)

ومن الأسس المهمة أيضاً في تحديد مسؤولية الإدارة وجود علاقة سببية بين الخطأ المرفقي والضرر الناجم عنه للغير، إذ يشترط القضاء لتقرير مسؤولية الإدارة أن يكون هناك رابط مباشر بين الفعل الإداري أو التقصير من جهة، وبين الضرر الذي أصاب المتضررين من جهة أخرى. بمعنى آخر أن خطأ الإدارة تسبب بالضرر وما كان للضرر أن يقع لولا خطأ الإدارة، ويؤدي هذا المعيار إلى حماية الإدارة من تحميلها المسؤولية عن الاضرار العرضية او التي لا تتصل بنشاط المرفق، كما يحد من التأويلات أو الاجتهادات المفرطة، لتفادي إلزام المرفق العام بتعويضات غير مبررة تستنزفه مالياً . (حسين وعزي، ٢٠٢١، ص ٤٩١)

ومن المعايير الاخرى التي يستند عليها في تقرير مسؤولية الإدارة، طبيعة المرفق العام ونوعية المهام الموكلة إليه حيث يأخذ القضاء بنظر الاعتبار مدى تعقيد النشاط الإداري وحجم المخاطر الملازمة له، خصوصاً في أعمال الإدارة الأمنية والصحية والفنية، والتي قد ينتج عنها ضرر يلحق بالمتعاملين مع الإدارة، على الرغم من التزامها بالضوابط والإجراءات القانونية، وهنا يتم تكييف الضرر على أنه ضرر ضمن نطاق المخاطر المرفقية، مما يؤدي إلى توسيع نطاق مسؤولية الإدارة، واستبعاد مسؤولية الموظف الفردية . (الحكيم، ١٩٦٣، ص ٥٤٠)

الفرع الثاني

مدى تأثير طبيعة المرفق العام ونوع الخطأ على تقرير المسؤولية

تتأثر مسؤولية الإدارة عند تقريرها وتحديد نطاقها بطبيعة المرفق العام ونوع الخطأ الذي يقع أثناء تأديته لنشاطه، وهذا ما كرسه مجلس الدولة في العديد من اجتهاداته، إذ أن اختلاف طبيعة عمل المرافق العامة وما يرافقها من مخاطر له أثر كبير في مقدار الرقابة والعناية التي يجب على الإدارة مراعاتها، كما وأن امكانية توقع الاضرار تختلف باختلاف طبيعة عمل المرفق، ويبرز ذلك بشكل واضح في المرافق التي ترتبط بخدمات أساسية أو التي تحتاج إلى أعمال متخصصة، مثل الجهات الأمنية، والمؤسسات الصحية ، والمؤسسات التعليمية، إذ قد يؤدي ضعف المتابعة أو ضعف التنظيم إلى أضرار بالغة تصيب الغير، وفي مثل هذه الحالات لا يتحمل الموظف المسؤولية شخصياً اثناء تأدية عمله، فالمعيار الذي يعتمده القضاء عند تقرير المسؤولية قائم على مدى ارتباط الضرر الذي أصاب الغير بنشاط المرفق وكيفية أدارته وتنظيمه ، وعليه تتحمل الإدارة المسؤولية إذا كان الضرر ناجم عن وجود خلل في إدارة المرفق أو في تنظيمه، أما إذا ثبت للقضاء أن الضرر مرتبط بخطأ شخصي صدر عن الموظف، عندها يمكن تحميله المسؤولية في حدود ذلك الخطأ. (الفياض، ١٩٧٣، ص ١١٩)

وأيضاً يعتمد القضاء عند تكييف الواقعة المعروضة أمامه لتقرير المسؤولية على نوع الخطأ، حيث يرتبط الخطأ الشخصي بتصرف الموظف نفسه، كأن يتجاوز حدود صلاحياته، أو يتعمد ارتكاب فعل ضار، أو يرتكب خطأً جسيماً لا يمت بصلة إلى مقتضيات الوظيفة. وهنا يمكن مساءلة الموظف عن تصرفه بصورة مباشرة. وإذا كان هذا التصرف مرتبطاً بنشاط المرفق العام وأدى إلى إلحاق ضرر بالغير تتحمل الإدارة وحدها المسؤولية، ومع ذلك فقد تتداخل مسؤولية الموظف مع مسؤولية الإدارة بحسب ظروف الواقعة ومدى ارتباط الفعل بالوظيفة. (الطماوي، ١٩٧٧، ص ١٢٠)

وفي هذا الشأن، قررت محكمة التمييز الاتحادية العراقية أنه قد يشترك خطأ الموظف وخطأ الغير في إحداث الضرر الذي يصيب أحد الأفراد، بحيث يثبت أنه لولا أحد الخطأين لما وقع الضرر، وهي الحالة التي تُعرف بتعدد المسؤولين. وفي هذه الحالة، يكون للمضرور الرجوع على الإدارة أو الغير بكامل التعويض، على أن يكون لمن أدّى التعويض كاملاً حق الرجوع على باقي المسؤولين بنسبة ما يتحمله كل منهم من التعويض. (محكمة التمييز الاتحادية العراقية، قرار رقم ٩١/الهيئة الاستئنافية/٢٠١٣)

وبذلك، يظهر من تحليل الاجتهادات القضائية أن القضاء العراقي يوازن بين طبيعة المرفق العام ونوع الخطأ لتقرير المسؤولية، حيث يوسع نطاق المسؤولية في حال كان الضرر مرتبطاً بالمرفق نفسه أو بخطأ إداري مرتبط بالوظيفة، ويحد من تحميل الإدارة أو الموظف ما لا يطيقونه في الحالات التي تنطوي على أفعال شخصية منفصلة عن الوظيفة. ويُظهر هذا التوازن القدرة على حماية حقوق الأفراد، وضمان استقرار سير المرافق العامة، وتحقيق العدالة الإدارية من خلال فصل المسؤولية وفق معايير موضوعية واضحة.

المطلب الثالث

تقييم المبدأ وآفاق تطويره في النظام الإداري العراقي

يعد مبدأ مسؤولية الإدارة عن اخطائها دون الموظف من المبادئ المهمة التي شهدت تطوراً في القانون الإداري العراقي بسبب اجتهادات مجلس الدولة العراقي والتي اسهمت في تطوير هذا المبدأ وتطبيقه، إذ يوازن هذا المبدأ عند إعماله بين بين ديمومة استمرار عمل المرافق العامة وحماية حقوق الافراد في التعويض عن الاضرار الناجمة عن نشاط المرفق وفي الوقت نفسه يحمي الموظف من المساءلة الشخصية الغير مبررة ، وسنتناول في هذا المطلب مدى انسجام القضاء العراقي مع مبادئ المسؤولية الإدارية المستقرة في القضاء الإداري الفرنسي والمصري كفرع أول ، وسنتناول في الفرع الثاني، آفاق تعزيز المبدأ وتحقيق العدالة الإدارية في العراق.

الفرع الأول

مدى انسجام القضاء العراقي مع مبادئ المسؤولية الإدارية المستقرة في القضاء الإداري المقارن

يتضح من قرارات المحاكم الإدارية في العراق، أن هنالك تقارب واضح بين مبادئ المسؤولية الإدارية التي استقرت في القضاء العراقي، ومثيلتها في القضاء المقارن الفرنسي والمصري، ابتداءً من الأسس التي تنهض من خلالها مسؤولية الإدارة، ومعايير تحديد نطاقها، وانتهاءً بالجهة التي تتحمل تبعاتها ، حيث ميز القضاء العراقي بين الخطأ المرفقي وخطأ الموظف الشخصي لتحديد الجهة التي تتحمل التعويض عن الأضرار التي تصيب الغير، وهذا الاتجاه يتفق مع ما استقر عليه القضاء الفرنسي منذ حكم (Blanco) التاريخي، ويتفق أيضاً مع ما استقر عليه القضاء المصري في التمييز بين مسؤولية المرفق العام وبين مسؤولية الموظف الفردية، ويُظهر هذا التوجه رغبة القضاء العراقي على تحقيق العدالة والتوازن بين ضمان حصول المتضرر من تبعة نشاط المرفق العام على التعويض المناسب، وبين حماية الموظف من تحميله مسؤولية تلك الاضرار التي لا تتعلق بخطئه الشخصي، وعليه فأن التوجه المستقر لدى القضاء العراقي في تحميل الإدارة مسؤولية الأضرار الناجمة عن سير المرفق العام وأعماله دون الموظف، تنسجم مع ما استقر عليه القضاء المقارن بهذا الخصوص. (العاني، ٢٠١٥، ص ٢٣٤)

ومن المعايير الموضوعية التي يتضح من خلالها هذا التقارب أيضاً، طبيعة المرفق العام وظروفه، ونوع الخطأ الناجم عن نشاطه، ومدى قيام العلاقة السببية بين تصرف المرفق العام والضرر الناجم عنه، والتي يعتمد عليها القضاء العراقي عند تقديره لمسؤولية الإدارة، حيث يتفق ذلك مع ما أخذ به الفقه المقارن بضرورة تحقيق التوازن بين ضمان ديمومة أداء المرافق العامة، دون أن يؤدي التوسع في نطاق مسؤولية الإدارة إلى تعطيلها من جهة، وحماية حقوق الأفراد من جهةً أخرى، وعلى الرغم من أن القضاء العراقي استمد مبادى مسؤولية الإدارة دون الموظف من النظم المقارنة، إلا أنه لم يتعامل معها على أنها قواعد جامدة، حيث تعامل مع المنازعات المعروضة أمامه في ظل خصوصية النظام الإداري العراقي، والظروف التي تحيط بنشاط المرافق العامة، أي أنه لم يتعامل مع مسؤولية الإدارة وفق معيار واحد، وإنما راعى في كل قضية ظروفها وطبيعة الخطأ. (حسين وعزي ، ٢٠٢٤، ص٤٨٥ وما بعدها)

وبذلك يمكن القول أن القضاء الإداري في العراق أظهر نموذجاً متطوراً في معالجة مسؤولية الإدارة حيث اتجه القضاء إلى الاستفادة من المبادئ المقارنة، ومراعاة خصوصية الواقع الإداري العراقي، وأيضاً متطلبات تحقيق العدالة مما يسهم في تعزيز ثقة المواطن سواء كان فراداً متضرراً من عمل الإدارة، أو موظفاً عاماً، بالقانون وايضاً بإداء الإدارة .

الفرع الثاني

آفاق تعزيز المبدأ وتحقيق العدالة الإدارية في العراق

من أهم آثار إعمال مبدأ مسؤولية الإدارة عن أخطائها دون الموظف، ضمان ديمومة أداء المرافق العامة وضمان حماية حقوق الأفراد، وتحقيق العدالة الإدارية من خلال حماية الموظف من تحمل تبعة نشاط الإدارة، ومن هنا تبرز أهمية تعزيز هذا المبدأ الذي يظهر جلياً في تطبيقات القضاء العراقي العادي والإداري، خصوصاً في ظل توسع اختصاصات الإدارة، وتعقيد أعمال المرافق العامة، مما يقتضي وضع حدود واضحة ودقيقة لمسؤولية الإدارة، وضمان التوازن بين حماية الموظف وتحقيق تعويض مناسب للمتضررين، وتظهر الحاجة لوضع ضوابط واضحة ومفصلة لتحديد حالات الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، واعتماد نصوص مرنة توسع من سلطة القاضي التقديرية لمعالجة المخاطر غير المتوقعة، والحالات الاستثنائية للحيلولة دون تحميل الموظف تبعة أخطاء الإدارة أو تحميل الإدارة مسؤولية غير مبررة. (شجاعي والجسام، ٢٠٢٤، ص ٣٦٠)

ومن أجل اعتماد نظام اداري يتميز بالكفاءة والشفافية والعدالة، ويفتح آفاقاً لتعزيز العدالة الإدارية في العراق نرى من الضروري دعم هذا المبدأ من خلال مراعاة التدابير والآليات الأتية :

- مراجعة التشريعات الإدارية وتطويرها لتكون أكثر وضوحاً في نطاق مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف الشخصية، مما يحد من الخلافات القانونية الناجمة عن عدم وضوح حدود تلك المسؤوليات، ويتيح للموظفين والمواطنين على حد سواء فهم حقوقهم وواجباتهم .
- ضرورة الاهتمام بتدريب القضاة والموظفين الإداريين عبر إقامة دورات تدريبية أو برامج للتأهيل في مجال المسؤولية الإدارية بشقيها المرفقي والشخصي، مما يسهم في توحيد تطبيق هذه المبدأ وضمان تحقيق العدالة في النزاعات الإدارية.
- إعداد أدلة أو إرشادات إدارية تتضمن أمثلة عملية على صور الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، وتوضح المعايير التي يمكن الاستناد إليها في التمييز بينهما، بما يساعد الجهات الإدارية والموظفين على التعامل مع هذه الحالات بدقة .
- تشجيع اللجوء إلى وسائل التسوية الودية – البديلة، كالوساطة والتوفيق أو التحكيم في المنازعات الإدارية التي تسمح طبيعتها بذلك، مما يسهم في تخفيف العبء عن القضاء، وتوفر الوقت في حسم تلك النزاعات .

الخاتمة

يتضح أن مبدأ تحميل الإدارة المسؤولية الناجمة عن أخطائها دون الموظف بسبب أو بمناسبة تنفيذ نشاطها يمثل أساساً مهماً في تنظيم المسؤولية الإدارية في العراق، نظراً لما يسفر عن تطبيقه من تحقيق للتوازن بين ضمان استمرار أداء المرافق العامة وحماية حقوق الأفراد من جهة، ومن جهة أخرى ضمان عدم مساءلة الموظف عن خطأ لم يكن ناتجاً عن سلوكه الشخصي، وقد أظهرت هذه الدراسة أن القضاء العراقي بهذا الخصوص، يمتلك القدرة على الفصل بكل موضوعية بين خطأ المرفق العام وخطأ الموظف الشخصي ، ومن ثم تحديد الجهة المسؤولة بدقة . ويخلص البحث إلى أن تطوير هذا المبدأ يتطلب مزيداً من الوضوح في تحديد حدود مسؤولية الإدارة والموظف، إلى جانب الاهتمام بتأهيل القضاة والموظفين الإداريين ورفع مستوى خبرتهم في التعامل مع مسائل المسؤولية الإدارية، إلى جانب الاستفادة من التجارب المقارنة لإعادة النظر في التشريعات والممارسات الإدارية أو تحديثها .

النتائج:

١. تتحمل جهة الإدارة من حيث الأصل مسؤولية الأضرار التي تنشأ عن الأخطاء المرتبطة بسير المرفق العام، ولا تنتقل هذه المسؤولية إلى الموظف إلا إذا ثبت أن ما صدر عنه كان خطأً شخصياً جسيماً أو خطأً يتجاوز حدود وظيفته، وهذا ما أكده القضاء الإداري العراقي.
٢. كشفت التطبيقات القضائية محل الدراسة عن أهمية طبيعة المرفق العام والظروف التي وقع فيها الخطأ، إلى جانب نوع الخطأ ومدى صلته بالوظيفة، عند تحديد المسؤولية الإدارية. ولذلك لا يبدو أن معياراً واحداً يمكن أن يكون كافياً للفصل بين مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف في جميع الحالات.
٣. تأثر القضاء العراقي، في معالجته لمسائل المسؤولية الإدارية، بعدد من المبادئ التي استقر عليها القضاء المقارن، وبخاصة في فرنسا ومصر، إلا أن تطبيق هذه المبادئ جاء مرتبطاً بخصوصية النظام القانوني والإداري العراقي وظروف المرافق العامة فيه.
٤. ساعد الأخذ بقواعد المسؤولية الإدارية على تحقيق قدر من التوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق الأفراد؛ فمن ناحية، يظل المتضرر قادراً على الرجوع على الجهة المسؤولة عن الضرر، ومن ناحية أخرى، لا يتحمل الموظف تبعة خطأ لا يكون منسوباً إليه بصورة شخصية. ويعد ذلك من الضمانات المهمة لتحقيق العدالة في نطاق العمل الإداري.

المراجع:

اولاً: الكتب

١. إسماعيل، عصام. (٢٠٠٨). *طبيعة القرار الإداري*. منشورات الحلبي الحقوقية.
٢. بكر حسن، محمد. (٢٠٠٧). *مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها* . دار الفكر الجامعي.
٣. الحكيم، عبد المجيد. (١٩٦٣). *الموجز في شرح القانون المدني– مصادر الالتزام* (ج. ١، ط. ٢). شركة الطبع والنشر الأهلية.
٤. خليل، محسن. (١٩٩٢). *قضاء الإلغاء والتعويض*. مطبعة التوني.

٥. رسلان، أنور. (١٩٨٢). *مسؤولية الدولة غير التعاقدية* (ط. ٢). دار النهضة العربية.

٦. الزهيري، رياض عبد عيسى. (٢٠١٣). *دعوى مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة في القانون العراقي والمقارن* (ط. ١). (بلا دار نشر).

٧. الشاعر، رمزي. (١٩٩٠). *قضاء التعويض – مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية*. (بلا دار نشر).

٨. الشافعي أبو راس، محمد. (بلا تاريخ). *القضاء الإداري*. مكتبة النصر.

٩. الشرقاوي، سعاد. (١٩٧٢). *المسؤولية الإدارية*. دار المعارف.

١٠. صاش جازية، لشهب. (٢٠٢٢). *محاضرات في مقياس المسؤولية الإدارية*. كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لامين دباغين سطيف ٢، الجزائر.

١١. الطماوي، سليمان. (١٩٧٧). *القضاء الإداري – الكتاب الثاني: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام*. دار الفكر العربي.

١٢. الطماوي، سليمان. (١٩٩١). *النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة* (ط. ٦). دار الفكر العربي.

١٣. العاني، وسام صابر. (٢٠١٥). *القضاء الإداري*. دار السنهوري.

١٤. عبد الباسط، محمد فؤاد. (٢٠٠٥). *الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة*. دار الجامعة الجديدة.

١٥. العطار، فؤاد. (بلا تاريخ). *القضاء الإداري*. دار النهضة العربية.

١٦. غربال، وجدي ثابت. (٢٠٠٠). *مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية*. منشأة المعارف.

١٧. فرحات، فوزت. (٢٠٠٤). *القانون الإداري العام* (ط. ١). (بلا دار نشر).

١٨. كنعان، نواف. (٢٠١٠). *القانون الإداري – الكتاب الثاني*. دار الثقافة للنشر والتوزيع.

١٩. ليلو راضي، مازن، وحمة كريم، زانا رءوف، وسعيد، دانا عبد الكريم. (٢٠٢٠). *القضاء الإداري*. مطبعة يادكار.

٢٠. النهري، مجدي مدحت. (١٩٩٦). *مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – قضاء التعويض*. دار النهضة العربية.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية:

٢١. أبو الهوى، نداء محمد أمين. (٢٠١٠). *مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة* (رسالة ماجستير). كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

٢٢. أدهم السامرائي، رعد. (٢٠٠٦). *المسؤولية المدنية لرجل الشرطة* (أطروحة دكتوراه). جامعة بغداد، العراق.

٢٣. عبيد عودة، علي. (١٩٧٧). *العلاقة السببية بين الخطأ والضرر وتطبيقاتها القضائية* (رسالة دكتوراه). كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة بغداد، العراق.

٢٤. الفياض، إبراهيم طه. (١٩٧٣). *مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق* (رسالة دكتوراه). كلية الحقوق، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية.

٢٥. لعمي، ثويبة. (٢٠١٥). *أسس المسؤولية الإدارية* (رسالة ماجستير). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر.

ثالثاً: المقالات والبحوث في الدوريات والمجلات العلمية:

٢٦. أمير عبد الكريم، ساكار. (٢٠٢٤). الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية عن أعمالها من دون خطأ والتعويض عنها – دراسة تحليلية مقارنة. *مجلة جامعة كوية للعلوم الإنسانية والاجتماعية*، ٧(٢).

٢٧. رسول حسين، مصطفى، وعزي، شهين حسن محمد. (بلا تاريخ). مدى تقرير مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي. *مجلة الجامعة العراقية*، (٦٦)، ج. ٣.

٢٨. شجاعي، عبد السعيد، والجسام، مصطفى ناظم. (٢٠٢٤، آذار). المسؤولية الإدارية عن الأخطاء الشخصية والمرفقة العقدية للموظف – دراسة مقارنة بين التشريع العراقي والكويتي. *مجلة الكلية الإسلامية الجامعة*، (٧٧)، ج. ٣.

رابعاً: لقوانين، التشريعات، والأحكام القضائية:

٢٩. التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣. (٢٠١٣، ٢٩ تموز). *الوقائع العراقية*، العدد ٤٢٨٣.

٣٠. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

٣١. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية. (بلا تاريخ). الطعن رقم ١١٥٤ لسنة ٣٣ ق إدارية عليا، *مجموعة المكتب الفني*، السنة ٣٤، القاعدة ٨٩.

٣٢. حكم محكمة القضاء الإداري العراقي. (٢٠٠٨، ١٢ حزيران). الرقم (٥٧– قضاء إداري ٢٠٠٨)، المنشور في *قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠٠٨*.

٣٣. قرار محكمة التمييز الاتحادية العراقية. (٢٠١٣، ٢١ شباط). القرار رقم (٩١/الهيئة الاستئنافية منقول/٢٠١٣).

٣٤. قرار محكمة التمييز الاتحادية العراقية. (٢٠٢١، ٢٠ حزيران). القرار بالعدد (٩/الهيئة الموسعة المدنية/٢٠١٢) [قرار غير منشور].

٣٥. محكمة التمييز العراقية. (١٩٦٨، ١٩ شباط). حكم صادرة بتاريخ ١٩٦٨/٢/١٩، *مجموعة الأحكام القضائية لمحكمة التمييز العراقية، سنوات ١٩٦٦–١٩٦٩*، وزارة العدل، بغداد.

خامساً: المراجع باللغة الأجنبية

.Chapus, R. (2001). Droit administratif général (Tome 1, 15e éd.). Montchrestien