# المسؤولية الإدارية عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة في النظام القانوني الأردني

جهاد ضيف الله الجازي، عبدالله محمد احجيله*

## ملخص

يُسلّط هذا البحث الضوء على موضوع مسؤولية الإدارة عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة في النظام القانوني الأردني، حيث إنه من المسلم به أن رقابة إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة ليست كافية لحماية حقوق وحريات الأفراد، وذلك لكون هذه الرقابة تقتصر على بحث مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، ومن هنا تتجلى أهمية قضاء التعويض كطريق مكمل لقضاء الإلغاء، حيث يستطيع الأفراد عن طريق قضاء التعويض مطالبة الجهات المختصة بجبر الأضرار التي لحقت بهم وهذا ما ترنو إليه هذه الدراسة.

ويستمد النظام القانوني للمسؤولية الإدارية جُل أحكامه من النظام القانوني للمسؤولية المدنية ولا سيما أحكام التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة وتقدير الضرر الناجم عنها، ولا شك أن القضاء الإداري الأردني يختص بالنظر في دعاوى المطالبة بالتعويض ويشترك معه في ذلك القضاء العادي، وقد استقر القضاء الإداري الأردني على أن أوجه عدم المشروعية التي يتعيّن بوجودها الحكم بالتعويض هي أوجه عدم المشروعية الموضوعية.

**الكلمات الدالة:** المسؤولية الإدارية، التعويض، القرارات الإدارية غير المشروعة، الاختصاص القضائي.

## المقدمـــة

كفلت دساتير الدول) انظر: المادة (54) من الدستور المصري والمادتان (7، 8)، من الدستور الأردني) والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان (انظر: المادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966) الحرية الشخصية للأفراد وعدم التعدي عليها بالحجز ووضعت قيوداً لحالات القبض والتوقيف القانونيين، لذلك تعد رقابة التعويض على قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة ضماناً يكشف عن قوة احترام القانون للحرية الشخصية ويكفل التضامن الاجتماعي بين الأفراد.

والأصل إن إلغاء القرار الإداري غير المشروع هو خير جزاء يناله من أصدر هذا القرار، إلا أنه في بعض الأحوال يلحق بالفرد ضرر جسيم بسبب صدور القرار الإداري في مواجهته، ويبدو ذلك بوجه خاص في التوقيف الإداري، فهذا الإجراء يحرم الفرد من حريته ويبعده عن حياته الاجتماعية ويعطل أعماله ورزقه ويؤذي أسرته إلى غير ذلك من الأضرار المحتملة، لذلك دار البحث حول مدى مسؤولية الإدارة عن التوقيف الإداري غير المشروع، ويرتبط هذا الموضوع بتحديد أساس مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها العموميين، ولاسيما الحكام الإداريين الذين منحهم قانون منع الجرائم الأردني سلطة التوقيف الإداري، وكذلك تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر دعوى المسؤولية الإدارية عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.

من هنا نجد قضاء الإلغاء والتعويض على حد سواء هما وسيلتان قانونيتان تكفلان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ لا تكفي دعوى الإلغاء لإكمال مبدأ المشروعية وحكم القانون في الدولة، فيجب أن تكمل بدعوى التعويض، سيما وأن إلغاء قرار إداري بتوقيف أحد الأشخاص لا يزيل الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بالشخص الموقوف طيلة مدة التوقيف السابقة.

ولما كانت الإدارة تقوم بممارسة مجموعة من صلاحيات الضبط الإداري ومنها التوقيف من خلال الحكام الإداريين، وهؤلاء قد يعمدون إلى إصدار قرارات توقيف غير مشروعة بسبب عيب من العيوب الأمر الذي يترتب علية إلحاق آثار ضارة تلحق بالشخص الموقوف، فقد كان لا بد من مساءلة هؤلاء الحكام الإداريين مدنياً وجزائياً عن مثل هذه الأضرار.

### مشكلة الدراسة

تقوم إشكالية هذا البحث بالإجابة على التساؤلات التالية: ما هو مفهوم المسؤولية الإدارية؟ وما هي خصائصها؟ وهل النظام القانوني للمسؤولية الإدارية قد تأثر بالنظام القانوني للمسؤولية المدنية؟ وإلى أي مدى يمكن لنا القول أنهما

* كلية القانون، جامعة عمان العربية، الاردن؛ وقسم القانون العام، كلية القانون، جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة. تاريخ استلام البحث 2016/8/23، وتاريخ قبوله 2016/10/4.


© 2017 عمادة البحث العلمي وضمان الجودة/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

تتقاطعان من حيث أحكامهما؟ وهل معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي التي ابتدعها الفقهاء كافية للتميز بينهما؟ وأي من هذه المعايير أخذ القضاء الأردني؟ وهل القضاء الإداري الأردني هو المختص بالنظر في دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة؟ وما هي العيوب التي يمكن أن تكون محلاً للتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة؟

**فرضيات الدراسة**

تتمحور فرضية هذه الدراسة في النقاط التالية:

- مدى ارتباط النظام القانوني للمسؤولية الإدارية بالنظام القانوني للمسؤولية المدنية؟
- مدى تطبيق القضاء الأردني لمعايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي؟
- مدى إمكانية القضاء الإداري الأردني الحكم بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة لكافة أوجه إلغاء القرار الإداري؟

**أهمية الدراسة**

تبرز أهمية الدارسة من أهمية الموضوع ذاته، فموضوع التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة من المواضيع المهمة في نطاق القانون الإداري، لا سيما أن القضاء الإداري الأردني لم يختص بنظر طلبات التعويض إلا بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 الملغي حكماً بصدور قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، فالمتضرر من القرار الإداري غير المشروع من حقه الحصول على تعويض لجبر الضرر الذي لحق به.

**منهجية الدراسة**

سنتبع في هذا البحث المنهج التأصيلي التحليلي والعمل على رد القواعد إلى أُصولها، وكذلك الاسترشاد بالأحكام القضائية ودراسة مدى تطابقها مع النصوص القانونية الخاصة بموضوع الدراسة، لا سيما الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري الأردني بشكل خاص والاسترشاد بالأحكام القضائية المقارنة كلما دعت الحاجة إليها.

كل ما تقدم يدعونا الى تقسيم هذة الدراسة إلى مبحثين رئيسيين هما:

**المبحث الأول:** ماهية المسؤولية الإدارية بشكل عام.

**المبحث الثاني:** مدى مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها المشوبة بعدم المشروعية

## المبحث الأول
## ماهية المسؤولية الإدارية بشكل عام

تتضح ماهية المسؤولية الإدارية بالتعريف بها وبيان مفهوم النظام القانوني للمسؤوليتين المدنية والإدارية، وهو ما سنتعرض لمعالجته كما هو تال:

### المطلب الأول: التعريف بالمسؤولية الإدارية

نستطيع التعريف بالمسؤلية الإدارية من خلال تعريفها وبيان خصائصها وكيفية نشأتها وتطورها كما هو آت:

**الفرع الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية وخصائصها**

سنتناول في هذا الفرع مفهوم المسؤولية الإدارية (أولاً) وبيان خصائصها بشيء من الإيجاز (ثانياً) كما يلي:

**أولا: مفهوم المسؤولية الإدارية**

تعني المسوؤلية لغة حالة المؤاخذه أو تحمل التبعة، بمعنى الحالة الفلسفية والأخلاقية والقانونية التي يكون فيها الإنسان مسوؤلاً ومطالباً عن أمور وأفعال أتاها إخلالاً بنواميس وقواعد وأحكام أخلاقية واجتماعية وقانونية، والمسوؤلية بهذا المعنى قد تكون مسوؤلية أخلاقية وأدبية وقد تكون مسوؤلية قانونية (عمار، 1994).

من هنا يمكن تعريف المسوؤلية القانونية بأنها: وسيلة قانونية تتكون أساساً من تدخل إرادي ينقل بمقتضاه عبء الضرر الذي وقع على شخص مباشره، بفعل قوانين الطبيعة أو القوانين الاجتماعية إلى شخص آخر ينظر إليه على أنه هو الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء، حيث تتكون المسؤوليه القانونية في إطارها القانوني السليم من العديد من المقومات والخصائص لعل أهمها: أنها تتطلب اختلاف شخص المسؤول عن شخص المضرور. وتتضمن التزام نهائي يتحمل عبء التعويض، كذلك تتطلب توافر علاقه السببية بين فعل المسؤول والمضرور (الشرقاوي، 1972).

تتنوع المسؤولية القانونية وفقاً للمعنى المتقدم بتنوع واختلاف طبيعة النظام القانوني الذي يحكمها وينظمها، فهناك المسؤولية المدنية في نطاق النظام القانوني المدني والمسؤوليه الجزائية في نطاق القانون الجزائي وهناك أيضاً المسؤولية الدولية في نطاق النظام القانوني الدولي والمسؤولية الإدارية في نطاق النظام القانوني الإداري.

إذا تمهد ما سبق جاز لنا تعريف المسوؤلية الإدارية باعتبارها نوعاً من أنوع المسوؤلية القانونية بأنها: الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة والمؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائيا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة سواء أكانت

هذه الأعمال مشروعة أو غير مشروعة، وذلك على أساس الخطأ المرفقي أو على أساس نظرية المخاطر وفي نطاق النظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة (عمار، 1994).

ويقصد بمسؤولية الدولة التزام الدولة بدفع تعويض لمن يصيبه أضرار نتيجة ممارسة النشاط الإداري للدولة وفقاً لأحكام المسؤولية المعمول بها، ويقصد بدعوى التعويض، الوسيلة القانونية القضائية الممنوحة للأفراد ويبتغى من ورائها الحصول على تعويض ضرر أصابهم من جراء نشاط إداري (النهري، 1997).

**ثانياً: خصائص المسؤولية الإدارية**

تتميز المسؤولية الإدارية بعدد من الخصائص الذاتية يمكن تلخيصها كما هو تال:

**أ. المسؤولية الإدارية مسؤولية قانونية.**

يتحتم لنهوض المسؤولية الإدارية اختلاف السلطات الإدارية صاحبة الأعمال الضارة عن أشخاص المضرورين– كما يتطلب فيها أن تتحمل الدولة والإدارة العامة صاحبة الأعمال الإدارية الضارة عبء التعويض من الخزينة العامة بصفة نهائية للمضرور – ويشترط في المسؤولية الإدارية توافر رابطة السببية القانونية بين الأفعال الإدارية الضارة وبين النتيجة الضارة التي أصابت حقوق وحريات الأفراد العاديين (الشرقاوي، 1972).

**ب. المسؤولية الإدارية مسؤولية غير مباشرة**

لا مراء أن المسؤولية القانونية المباشرة هي مسؤولية الشخص مباشرة عن أفعاله الشخصية الضارة في مواجهة الشخص المضرور، أما المسؤولية القانونية غير المباشرة فهي المسؤولية القانونية عن فعل الغير، كما هو الحال في مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، ومسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمال موظفيها وعمالها الضارة.

لذلك تتحقق المسؤولية الإدارية غير المباشرة في هذا السياق عندما يختلف شخص المسؤول المتبوع عن شخص التابع مع وجود رابطة التبعية بينهما، وصفوة القول هنا: إن المسؤولية الإدارية هي غالباً ما تكون مسؤولية غير مباشرة خلافاً لما هو عليه الحال في المسؤولية المدنية التي قد تكون مسؤولية شخصية مباشرة وقد تكون مسؤولية غير مباشرة عن فعل الغير (الشرقاوي، 1972).

**ج. استقلال قواعد المسؤولية الإدارية عن قواعد المسؤولية المدنية**

تتسم المسؤولية الإدارية بنظام قانوني مستقل وخاص بها كونها مسؤولية سلطة عامه تعمل على تحقيق المصلحة العامة للدولة والأفراد على حد سواء، وتعد المسؤولية الإدارية كذلك كونها تتفاعل مع ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية وغيرها تشكل في مجموعها محيط النظام الإداري للدولة والإدارة العامة ككل (عمار، 1994).

وقد أقرت محكمة التنازع الفرنسية هذا الاستقلال في حكمها الشهير المعروف باسم (بلانكو) الصادر 1873، وقد نتج عن تقرير مبدأ مسؤولية الدولة واعتبار قواعد هذه المسؤولية مختلفة عن قواعد المسؤولية المدنية أمر هام هو _ أنه أصبح من المتعين على القاضي الإداري الحكم في منازعات المسؤولية الإدارية التي تعرض أمامه وهو غير ملزم بتطبيق قواعد القانون المدني ومن ثم ينتج عن ذلك ما يسمى بمفهوم (العدالة الإدارية) (النهري، 1997).

وفي هذا المقام تجدر الإشارة إلى أن استقلال قواعد المسؤولية الإدارية عن قواعد المسؤولية المدنية لا يعني بالضرورة استبعاد قواعد المسؤولية المدنية في المنازعات الإدارية المتعلقة بالمسؤولية الإدارية، إذ في بعض الحالات يطبق القاضي الإداري قواعد المسؤولية المدنية.

نخرج بالقول إن للمسؤولية الإدارية نطاقها القانوني الخاص بها يستجيب ويتفق مع أهدافها وحاجاتها ويتلاءم مع عملية التوفيق بين المصلحة العامة وحقوق وحريات الأفراد في العلاقات الإدارية، ولا سيما في حالة المسؤولية القانونية الإدارية.

**د. المسؤولية الإدارية حديثة وسريعة التطور**

من الممكن نعت المسؤولية الإدارية بالحداثة ويعزى ذلك إلى كونها لم تنشأ وتظهر إلا في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، وما زال النظام القانوني للمسؤولية الإدارية في حالة حركة وتطور وبناء حتى الآن في بعض تفاصيله.

**الفرع الثاني: نشأة وتطور المسؤولية الإدارية في القانون**

لبيان كيفية نشأة وتطور نظرية المسؤولية الإدارية، لا بد لنا من تقسيم هذا الفرع كالآتي:

**أولاً: نشاة المسؤولية الإدارية وتطورها بشكل عام**

سنبين في هذا البن كيف نشأت المسؤولية الإدارية وتطورت، والاستثناءات الواردة على هذه المسؤولية كما يلي:

**أ– كيفية نشاة المسؤولية الإدارية وتطورها**

لم يظهر مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها إلا حديثاً وبالتحديد نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، الأمر الذي أدى إلى انهيار مبدأ عدم مسؤولية الدولة الذي ساد قديماً ولفترة طويلة لأسباب وعوامل تمثلت بـ: (عمار، 1994).

1- طبيعة الدول القديمة.

كانت الدول القديمة ذات طبيعة بوليسية ومطلقة ومستبدة لا تخظع لمبدأ المشروعية ورقابة القضاء، الأمر الذي كرس مبدأ عدم مسؤولية الدول والإدارة العامة عن أعمالها غير المشروعة والضارة.

2- تمتع الدولة بالسيادة.

كان الاعتماد السائد أن الدولة صاحبه السيادة لا تخطئ ولا تحدث الأضرار وإذا أحدثتها فإن هذه الأضرار يجب قبولها مقابل ما تقدمه من خدمات عامة، حيث ظهرت في إنجلترا قاعدة دستورية تدعم وتبرر مبدأ عدم مسؤولية الدولة مؤداها "الملك لا يخطئ " إذ كانوا قديما يخلطون بين التاج والدولة، فلما كان التاج صاحب السيادة لا يخطئ فالدولة إذن لا تخطئ ولا يمكن أن تسأل عن أعمالها وأعمال موظفيها الضارة والذين يعتبرون بدورهم عمال أو خدمة التاج (النهري، 1997).

3- طبيعة العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة في القديم

كيفت العلاقة القانونية بين الموظف العام والدولة على أنها علاقة تعاقدية، وعلى وجة التحديد هي علاقة عقد وكالة، ولما كان الموكل لا يسأل عن أعمال وكيله إلا في النطاق الذي يحددة عقد الوكالة، فإذا تجاوز هذا النطاق فإن الوكيل يتحمل وحدة المسؤولية القانونية عن الأفعال الضارة التي يرتكبها خارج حدوح الوكالة، ومن ثم لا تسأل الدولة عن الأخطاء التي يرتكبها موظفوها ويسببون بواسطتها أضراراً بحقوق الأفراد، لأن هذه الأفعال الضارة تعتبر خارجه عن نطاق وحدود عقد الوظيفة العامة، وإنما يتحمل هؤلاء الموظفون المسؤولية الشخصية المدنية أمام جهات القضاء العادي في نطاق القانون العادي.

4- انعدام الوعي السياسي والاجتماعي والقانوني لدى الشعوب بحقوقها وحرياتها في مواجهة السلطات العامة.

5- تركيز الثورات السياسية والاجتماعية والإنسانية الكبرى إلى قضايا الحرية والديمقراطية وحقوق الإنسان كفلسفات ومفاهيم، دون الاهتمام بتطبيق هذه المفاهيم والقيم في واقع الحياة كسلوكيات وممارسات وبالتالي ساعد ذلك على عدم تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة مبكراً.

6- عدم وجود الطرق القانونية والقضائية اللازمة لاخضاع الدولة والإدارة العامة للرقابة القضائية بصورة فعالة وقوية.

في لغة لايخطىء فهمها أحد نجزم أن زوال الأسباب والعوامل المتقدمة أدى إلى انهيار مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها حيث غدا هذا المبدأ استثناء، والأصل هو مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها كمبدأ هام لتحقيق التوازن والمواءمة بين الصالح العام وبين حقوق الأفراد وحرياتهم.

**ب- الاستثناءات الواردة على مبدأ مسؤولية الدولة**

هناك بعض التصرفات والأعمال التي ما زالت محصنة ضد مبدأ المسؤولية لأسباب منطقية قانونية وسياسية واعتبارات عملية بحتة، ومن هذه الأعمال، أعمال السيادة وأعمال الدولة التشريعية والقضائية، إلا إنه وبالرغم من ذلك فإن الاجتهادات القضائية والفقهية في العصر الحالي ترى أن نظرية أعمال السيادة بوصفها سطلة عامة آمرة لا تتنافي مع خضوعها للقانون والقيام بالتزاماتها ومنها التزامها بالتعويض عن أعمالها غير المشروعة (عمار، 1994).

**ثانياً: نشأة المسؤولية الإدارية وتطورها في النظام الانجلوسكسوني وفرنسا.**

سنتناول في هذا البند عن نشأة المسؤولية الإدارية وتطورها في كل من النظام الانجلوسكسوني والنظام الفرنسي بشيء من الإيجاز.

**أ- نشأة المسؤولية الإدارية وتطورها في النظام الانجلوسكسوني.**

سنبين في هذه الجزئية نشأت المسؤولية الإدارية في كل من إنجلترا وأمريكا باعتبارهما يمثلان النظام الانجلوسكسوني كما هو آت:

**1- نشأة المسؤولية الإدارية وتطورها في انجلترا.**

اعتنقت انجلترا مبدأ عدم مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها بشكل مطلق استناداً إلى المقولة الدستورية: "الملك لا يخطئ " حيث خلط الانجليز شخص الملك بالدولة وشخصوا الدولة في شخص الملك حيث قالوا بما أن الملك لا يخطئ ومن ثم لا يسال عن أعماله غير المشروعة فالدولة لا تسأل هي أيضاً، وامتدت تلك الحماية والحصانة إلى موظفي الدولة فلا يسالون حتى في ذمتهم الخاصة لأنهم خدمة التاج أو الملك الذي لا يخطئ (النهري، 1997).

بالرغم مما سبق إلى أن الفقه والقضاء الانجليزيين نظرا إلى مبدأ عدم مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها نظرة الرفض لقسوة هذا المبدأ فأخذا يحاولان التخفيف والتلطيف من حدة هذه القسوة استناداً إلى السند المبرر الذي قدمه الفقه الانجليزي في تكييفه لطبيعة العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة بأنها علاقة تعاقدية "أي عقد وكالة" والذي بموجبه لا يسأل الموكل عن أعمال وكيله إلا في حدود الوكالة، ومن ثم تسأل الإدارة عن أعمال الموظف التي يقوم بها في حدود الوكالة فحسب.

وقد أدخل القضاء الإنجليزي الإدارة لتحمل التعويض نيابة عن الموظف في بعض الأحيان رغم أن هذا التدخل لا يقيم مسؤولية الإدارة بالمعنى القانوني للمسؤولية لأنها في هذه

الحالة تتحمل عبء التعويض المحكوم به على الموظف كمساعدة رحمة واشفاقاً عليه وليس التزاماً عليها.

كذلك نادى الفقه الإنجليزي بحقوق الأفراد في مواجهة الملك بحيث لا يجب أن تظل تحكمها قوانين بالية وجدت لتحكم علاقات قديمة خاصة بالقرون الوسطى وأن بقائها على ما هي عليه من حيث تقرير عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها يعرض مصالح الأفراد للضياع (عمار، 1994).

أدى موقف الفقه والقضاء السابقين الى تكوين لجنة قانونية عام 1921 لبحث موضوع مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وقد رفعت هذه اللجنة مذكرة بمشروع قانون 1927م يقيم هذه المسؤولية ولكن البرلمان الإنجليزي رفض إقراره كونه يعرض الميزانية العامة للضياع نظراً لما يحكم به للأفراد من تعويضات.

وفي عام 1948م أقر المشرع الانجليزي مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها صراحة بموجب "قانون الاجراءات الملكية" وقد تطلب المشرع الإنجليزي في القانون المشار إليه لقيام هذه المسؤولية الشروط التالية:

**الأول:** أن يكون من وقع منه الفعل الضار من الذين تم تعيينهم بمقتضى قوانين الحكومة المركزية وأنه يتقاضى مرتبه من البنود الواردة في الميزانية العامة.

**الثاني:** يتعين ثبوت خطأ من جانب الموظف العام يقع منه أثناء وخلال تأدية ما عهد إليه من أعمال.

**الثالث:** تحقق الضرر المطلوب التعويض عنه.

ولقد ورد في القانون المذكور بعض الاستثناءات لمبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها هي (النهري، 1997):

**الاول:** عدم مساءلة الدولة عن الأضرار الناجمة عن ضياع أو تلف أو تأخير الرسائل العادية أو البرقية الناتجة عن خطأ موظفيها.

**الثاني:** تعفى الدولة من مسؤوليتها عن أعمال موظفيها غير المشروعة الصادرة من أفراد القوات المسلحة التي ينتج عنها ضرر جسماني أو موت أحد أفراد تلك القوات أثناء تأدية الوظائف في المكان أو الزمان المحددين لذلك.

**الثالث:** إعفاء الدولة من المسؤولية عن الأعمال الضارة التي يرتكبها الاشخاص المعهود إليهم بالأعمال القضائية.

**2- نشأة المسؤولية الإدارية في الولايات المتحدة الامريكية.**

طبقت المحاكم الأمريكية في بادئ الأمر مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها الضارة على أساس ذات القاعدة الإنجليزية أن "**الملك لا يخطئ**"، إلا أن تطبيق هذه القاعدة في الولايات المتحدة الأمريكية، أدى إلى نتائج غير منطقية ذلك أنه إذا كان التاج في إنجلترا مصدر جميع السلطات فإن مصدر السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية هو الشعب الأمريكي – لذلك تكفل المشرع الأمريكي في عام 1946م لأول مرة بتقرير مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها بنص قانوني صريح _ يقرر مسؤولية الدولة الاتحادية عن أعمال موظفيها أمام القضاء على أساس الخطأ ثم حذت غالبية الولايات الأمريكية حذو الدولة الاتحادية فأصدرت قوانين خاصة تقرر فيها مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها (عمار، 1994).

**ب- نشأة وتطور المسؤولية الإدارية في فرنسا**

ساد ابتداءً في فرنسا مبدأ عدم مسؤولية الدولة باعتبارها مثل بقية دول العالم عاشت عهود الملكيات المطلقة والمستبدة، ونتيجة لتوجه الفقه والقضاء الفرنسيين إلى التخلي عن مبدأ عدم مسؤولية الدولة تحول الوضع في فرنسا من تطبيق مبدأ عدم المسؤولية إلى مبدأ المسؤولية على أساس التفرقة بين نوعين من أعمال الدولة، أعمال إدارية شبيهة بأعمال الأفراد العاديين تقوم بها الدولة بأساليب وتصرفات القانون الخاص وأعمال إدارية تعرف " بأعمال الادارة المجردة " وهذه الأعمال الأخيرة هي التي شملها مبدأ عدم مسؤولية الدولة باعتبارها من أعمال السلطات العامة ذات السيادة (محمود، 2002).

أخذت المحاكم الإدارية الفرنسية في منتصف القرن التاسع عشر بمبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها التي تسبب أضرار للغير اثناء قيامهم بأعمالهم الوظيفية، حيث جاء حكم "بلانكو عام 1873" ليعطي القضاء الإداري الفرنسي الصلاحية لمواجهة السلطة العامة في الدولة وإرساء قواعد المسؤولية الإدارية المستقلة عن قواعد المسؤولية المدنية (النهري، 1997).

وقد وسع القضاء الإداري الفرنسي مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في القرن العشرين عن طريق التوسع في الأساس القانوني لهذه المسؤولية ليشمل جميع أعمال الدولة في رقابته دون تمييز بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة (محمود، 2002).

## المطلب الثاني: النظام القانوني للمسؤوليتين المدنية والإدارية

سنتناول في إطار النظام القانوني للمسؤوليتين المدنية والإدارية مفهوم هاتين المسؤوليتين وعلاقة النظام القانوني للمسؤولية المدنية بالنظام القانوني للمسؤولية الإدارية وذلك من خلال الفرعين التاليين:

### الفرع الأول: مفهوم النظام القانوني للمسؤوليتين المدنية والإدارية

سنوضح في هذا الفرع مفهوم النظام القانوني للمسؤولية المدنية (اولاً) والمسؤولية الإدارية (ثانياً) بهذا الشكل:

**أولاً: مفهوم النظام القانوني للمسؤولية المدنية**

تشمل المسؤولية المدنية المسؤوليتين العقدية والتقصيرية على حد سواء، وفي بحثنا في ماهية المسؤولية الإدارية ستقتصر دراستنا على المسؤولية التقصيرية فحسب، وما يعنينا من أحكام هذه المسؤولية هو أركانها والمسؤولية عن فعل الغير فقط الأمر الذي سنتناوله تفصيلاً من خلال المسألتين التاليتين:

**المسألة الأولى: أركان المسؤولية التقصيرية**

تقوم المسؤولية التقصيرية على أركان ثلاثة هي الفعل والضرر وعلاقة السببية بين الفعل والضرر وسنتناول كل ركن من هذه الأركان كالأتي:

**الركن الأول: الفعل**

يشترط لقيام المسؤولية التقصيرية في القانون المدني المصري أن يكون الفعل من قبيل الخطأ (مرقس، د.ت)، أما في القانون المدني الأردني فلا يشترط الخطأ، بل يكفي في الفعل أن يكون ضاراً، ويتوقف تحديد أركان الخطأ على التعريف الذي يعطى له حيث تباينت تعريفات الخطأ تبايناً خطيراً غير أن الفقه في مصر يميل إلى الأخذ بالتعريف التقليدي للخطأ وهو "انحراف في سلوك الشخص مع إدراكه لهذا الانحراف " وهذا التعريف كما هو ظاهر يبني الخطأ على ركنين أحدهما مادي وهو الانحراف والتعدي، وهذا الركن يكفي بمفردة لقيام المسؤولية التقصيرية في القانون المدني الأردني، والآخر وهو الإدراك (سلطان، 1987).

نخلص مما تقدم أن الركن المادي في الخطأ هو التعدي أو الانحراف في السلوك، وأن التعدي يقابل الفعل الضار وهذا الفعل وحده يستوجب الضمان في القانون الأردني خلافاً لما هو عليه الحال في القانون المصري، حيث لا يشترط في قانوناً لقيام المسؤولية أن يكون المسؤول مميزاً وذلك على مقتضى نص المادة (256) من القانون المدني الأردني التي تنص على أنه: "كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر " وهذه المادة تقابل المادة (164) من القانون المدني المصري التي قضت في الفقرة الأولى "يكون الشخص مسؤولاً عن أعماله غير المشروعة متى صدرت منه وهو مميز" كما نصت في الفقرة الثانية على أنه: " ومع ذلك إذا وقع الضرر من شخص غير مميز ولم يكن هناك من هو مسؤول عنه، أو تعذر الحصول على تعويض من المسؤول جاز للقاضي أن يلزم من وقع منه الضرر بتعويض عادل، مراعياً في ذلك مركز الخصوم ".

يلاحظ أن المشرع الأردني قد استخدم عبارات " الإضرار" و"عدم التمييز" خلافاً للقانون المدني المصري الذي أشار بصورة صريحة إلى الخطأ كأساس للمسؤولية في التعويض، والخطأ يحمل عنصري المسؤولية هما: العنصر المادي المتمثل في التعدي، والعنصر المعنوي وهو الإدراك والتمييز، أما اعتماد المشرع الأردني لعبارة " غير المميز" فيمكن أن يعني ذلك استبعاد المشرع شروط الإدراك في إقامة المسؤولية، بالإضافة إلى أن استعماله لتعبير "الأضرار" قد يعني اشتراطه الخطأ كأساس للمسؤولية بالتعويض. (الخلايلة، السويلميين، 2012).

وذهب جانب إلى القول بأن المشرع الأردني قد عمد إلى اعتبار الإضرار أساساً للتعويض متبعاً في ذلك خطى الشريعة الإسلامية ومبتعداً عن مسلك القوانين الوضعية كالقانون المصري والفرنسي، فالمادة 256 من القانون المدني الأردني تشير إلى أن المسؤولية التقصيرية هي مسؤولية موضوعية تقوم على مجرد أحداث الضرر بالغير، إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة، ذلك أنها مقيدة بالمبدأ المنصوص عليه في المادة 61 من القانون المدني الأردني والتي نصت على أنه "الجواز الشرعي ينافي الضمان..." (الحياري، 2003).

**الركن الثاني: الضرر**

لا يكفي لقيام المسؤولية توافر الخطأ في القانون المصري أو توافر التعدي والانحراف في القانون الأردني، بل يجب أن ينجم عن الفعل ضرر، فإذا انتفى الضرر فلا تقبل دعوى المسؤولية لأنة لا دعوى بغير مصلحة، والمكلف بإثبات الضرر هو المضرور، ولة إثباتة بكافة طرق الإثبات بما في ذلك البينة والقرائن لأن الضرر واقعة مادية، والضرر على نوعين مادي وأدبي، والمادي هو ما يصيب الشخص في مالة وجسمة والأدبي ما يصيب الشخص في شعوره وعاطفتة وكرامته... إلخ (سلطان، 1987؛ مرقس، دون سنة نشر؛ السرحان، خاطر، 2005). وسنتناول فيما يلي كل نوع من النوعين كاالآت:

**أ- الضرر المادي**

يشترط في الضرر المادي أن يكون ناشئاً عن إخلال بمصلحة مشروعة وأن يكون محققاً وسنتناول هذين الشرطين بإيجاز كالتالي:

**1- الإخلال بمصلحة مشروعة**

يتحقق الضرر المادي إذا حصل إخلال بحق او بمصلحة مالية للمضرور، وعلى هذا الرأي سار غالبية الفقه والقضاء، ويشترط أن تكون هذة المصلحة مشروعة حيث تطلب القضاء الفرنسي هذا الشرط حتى يقطع الطريق على دعاوى التعويض التي ترفعها الخليلة للمطالبة بتعويض ما أصابها من ضرر بفقد خليلها لأن العلاقة بينهما لم تكن مشروعة (الجبوري، 2008).

**2- تحقق الضرر**

يشترط في الضرر الواجب التعويض عنه أن يكون محققاً، أما الضرر المحتمل الوقوع وهو ما لم يقع ولا يعرف ما إذا كان سيقع في المستقبل أم لا فلا تعويض عنه (الجبوري، 2008).

**ب- الضرر الأدبي:**

يجب أن يكون الضرر الأدبي محققاً أي غير إحتمالي حتى يمكن التعويض عنه، ومن المتفق عليه فقهاً وقضاءً وتشريعاً في الأردن هو وجوب التعويض عن الضرر الادبي وذلك على مقتضى نص المادة (1/267) من القانون المدني الأردني

فكل تعد على الغير سواء أكان في حريته أو عرضه أو شرفه أو سمعته يجعل المتعدي مسؤولاً عن الضمان بالتعويض عن هذا الضرر الأدبي، ووفقاً لهذا النص فإن المشرع الأردني يكون قد أخذ بالتعويض عن الضرر الأدبي بوجه عام.

**الركن الثالث: علاقة السببية بين الفعل والضرر**

تُعد علاقة السببية بين الفعل والضرر ركن ضروري في المسؤولية مستقل عن ركني الفعل والضرر لأنه من البديهي أن لا يسأل مرتكب الفعل إلا عن الأضرار التي تعتبر نتيجة لخطئه ويجدر بالذكر أن الحديث عن علاقة السببية يقودنا إلى موضوع الضرر غير المباشر فقد تتعاقب الأضرار عندما ينتهي الفعل الواحد إلى سلسلة من الأضرار يعقب بعضها البعض (سلطان، 1987؛ مرقس، د.ت)، فهل يسأل مرتكب الفعل عن هذه الأضرار جميعاً؟ فمثلاً إذا أصيب شخص في حادثه وترتب على ذلك عجزه عن العمل كليا فتراكمت عليه الديون ونفذ الدائنون على ما في يده من مال فانتابه الحزن فمرض... إلخ، فهل يسأل المدعي عليه عن هذه الأضرار كلها أم بعضها فقط؟ هذه هي مسألة الضررغير المباشر، فهل يجب التعويض عنه أم يقتصر التعويض على الضرر المباشر؟.

بالتدقيق في نص المادة (266) من القانون المدني الأردني، نجد أنها تفيد بأن التعويض لا يكون إلا عن الضرر المباشر حيث نصت على أنه: "يقدر الضمان في جميع الأحوال بقدر ما لحق المضرور من ضرر وما فاته من كسب بشرط أن يكون نتيجة طبيعية للفعل الضار".

ويتكون التعويض وفقاً لنص المادة 266 من القانون المدني الأردني من عنصرين هما: الخسارة التي لحق بالدائن والكسب المالي الذي فات عليه، حيث جاءت هذه المادة لتنظم عناصر التعويض ضمن حدود المسؤولية عن الفعل الضار (الجبوري، 2002)، ووفقاً لهذه المادة فإن الضرر المباشر هو ما كان نتيجة طبيعية للفعل وهو يعتبر نتيجة طبيعية إذا لم يكن في اسطاعة الفاعل توخي هذا الفعل ببذل جهد معقول، حيث إن اصطلاح النتيجة الطبيعية هو اقرب الى المقصود من اصطلاح الضرر المباشر (سلطان، 1987).

**المسألة الثانية: المسؤولية عن فعل الغير**

رأى المشرع المدني الأردني أنه يمكن إذا كان الفاعل غير مليء تلافي النتائج المترتبة على وضعه المالي بتخويل المحكمة بناء على طلب المضرور إذا رأت مبرر _ أن تلزم غير الفاعل بأداء الضمان المحكوم به في حالتين هما: حالة متولي الرقابة عمن هم في رقابته، وحالة مسؤولية المتبوع عن أفعال التابع، وما يعنينا من هاتين الحالتين في سياق حديثنا عن المسؤولية الإدارية هو الحالة الأخيرة التي ستكون محل دراستنا في هذه الجزئية التي سنتناولها كالآتي:

**أ- شروط تحقق مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع**

تنص المادة 288 من القانون المدني الأردني على أنه: "أ-لا يسأل أحد عن فعل غيره، ومع ذلك فللمحكمة بناء على طلب المضرور إذا رأت مبررا أن تلزم بأداء الضمان المحكوم به على من أوقع الضرر ب- من كانت له على من وقع منه الأضرار سلطة فعليه في رقابته وتوجيهه ولو لم يكن حرا في اختياره إذا كان الفعل الضار قد صدر من التابع في حالة تأدية وظيفته أو بسببها".

نستنتج من النص المتقدم أنه يشترط لتحقق مسؤولية المتبوع عن عمل التابع توافر شرطين هما:

**1-قيام علاقة التبعية**

يشترط لقيام علاقة التبعية كما تقول المادة (288) في فقرتها الأولى (ب) أن يكون للمتبوع سلطة فعلية في رقابة وتوجية التابع، وينبني على ذلك أنه لا يشترط لتوافر علاقة التبعية وجود عقد بين التابع والمتبوع.

والسلطة الفعلية وهي قوام علاقة التبعية يجب أن تنصب على الرقابة والتوجية أي أن يكون للمتبوع سلطة توجيه التابع في عمل معين بإصدار الاوامر له وسلطة رقابة تنفيذ هذه الأوامر، كل هذا بشرط أن يقوم التابع بالعمل المعين لحساب المتبوع، وإذا انعدمت سلطة الرقابه والتوجية انعدمت تبعاً لها مسؤولية الشخص كمتبوع، وأن جاز أن تقوم على أساس الفعل الشخصي الواجب الإثبات (مرقس، دون سنة نشر؛ الفار، 2006).

**2-وقوع الفعل الضار من التابع في حالة تادية الوظيفة أو بسببها**

يُعد الفعل الضار واقعاً في حالة تأدية الوظيفة إذا ارتكبه التابع وهو يؤدي عملاً من أعمال الوظيفة يستوي في ذلك أن يكون الفعل قد وقع بناء على تنفيذ أمر صادر من المتبوع أو بغير أمر منه، والأمثلة القضائية على مسؤولية المتبوع عن

فعل التابع أثناء تأدية الوظيفة كثيرة من ذلك؛ ما قررتة محكمة التمييز الأردنية من مسؤولية خزينة الدولة عن الضرر الذي الحقة أحد الجنود ببيت المدعي أثناء قيادتة للسياره العسكرية وذلك على أساس مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها (سلطان، 1987، السرحان، خاطر، 2005).

ويعتبر الفعل واقعاً بسبب الوظيفة إذا كانت هناك علامة سببية مباشرة بينه وبين الوظيفة بحيث لولاها لما وقع الفعل الضار، من ذلك ما جاء في قضاء المحاكم المصرية _ من أن خفيراً أحب إمرأة متزوجة فاستدرج زوجها إلى دركه ليلاً وقتله لتخلص له زوجته.

ويتعين استبعاد مسؤولية المتبوع وفقاً للقانون المدني الأردني إذا وقع الفعل من التابع بمناسبة الوظيفة، ويعتبر الفعل واقعاً بمناسبة الوظيفة إذا اقتصرت الوظيفة على تيسير ارتكاب الفعل أو المساعدة على ارتكابه أو تهيئة الفرصة لوقوعه.

**ب- أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع**

اختلفت الآراء في شأن أساس مسؤولية المتبوع على النحو التالي:

ذهب جانب من الفقه إلى أن أساسها فكرة النيابة القانونية، فالتابع نائب عن المتبوع فيما يأتيه من أعمال مادية، غير أنه يعاب على هذا الرأي أن النيابة لا تكون إلا في الأعمال القانونية (العدوي، 1997)، وذهب جانب آخر إلى أن أساسها فكرة الحلول باعتبار أن شخصية التابع ما هي إلا امتداد لشخصية المتبوع، فما يقع من التابع من خطأ فكأنما قد وقع من المتبوع، غير أنه يعترض هذا الرأي أنه قائم على افتراض ينافي الواقع من أن الخطأ يجب أن يكون شخصياً(السنهوري، 1998)، وذهب جانب ثالث إلى أنه يمكن رد مسؤولية المتبوع إلى فكرة الضمان واعتباره كفيلاً متضامن في مواجهة الغير عن أعمال التابع _ وأن هذا يفسر جواز رجوع المضرور على المتبوع قبل التابع، لأن الكفيل المتضامن ليس له حق التجريد، كما يفسر جواز رجوع المتبوع على التابع بما دفعه من تعويض، ويعتبر هذا الرأي الاخير أقرب الآراء إلى الصحة وإن كان يجعل المتبوع كفيلاً رغماً عنه (الفار، 2006).

وينبغي التنوية إلى أنه إذا قامت مسؤولية التابع ومن ثم مسؤولية المتبوع كان للمضرور دعوى قبل الأول وأخرى قبل الثاني، غير أن الغالب هو رجوع المضرور على المتبوع بمبلغ الضمان المحكوم به على التابع لافتراض يسار المتبوع وهو امر تقدرة المحكمه في القانون المدني الأردني "م 288 /1 ".

وإذا استوفى المضرور مبلغ الضمان من المتبوع كان لهذا الأخير الرجوع بما دفعة على التابع وهو ما نصت علية المادة "1/288 مدني" بقولها "ولمن ادى الضمان ان يرجع بما دفع على المحكوم علية به".

هذا ويجوز للمضرور إدخال المتبوع في دعوى المسؤولية المرفوعة على التابع لكي يحصل على حكم واحد في مواجة الاثنين أي على حكم يقضي بمساءلة التابع ثم المتبوع، غير أنه لا يجوز في القانون المدني الأردني للمضرور أن يرجع مباشرة على المتبوع، بل لابد من الرجوع أولاً على التابع خلافاً لما هو عليه الحال في القانون المصري الذي يجيز الرجوع بالتعويض على المتبوع مباشرة (سلطان، 1987).

**ثانياً مفهوم النظام القانوني للمسؤولية الإدارية**

يمكن تعريف النظام القانوني للمسؤولية الإدارية بأنه:"مجموعة القواعد القانونية الموضوعية التي تحكم المسؤولية الإدارية من حيث شروط وأسس انعقادها وتفاصيل عملية تطبيقها "

وقبل التعرض لدراسة وتحليل العلاقة بين النظام القانوني للمسؤوليتين المدنية الإدارية يتطلب الأمر تحديد أهم خصائص النظام القانوني للمسؤولية الإدارية كما هو تال:.

**الخاصية الاولى: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية نظام قضائي أصلاً واساسا**

يُعد القضاء الإداري ولاسيما القضاء الإداري الفرنسي المصدر الأصلي والأساسي للنظام القانوني للمسؤولية الإدارية، حيث إن القواعد القانونية المتعلقة بالمسؤولية الإدارية غير المألوفة في القانون العادي هي من صنع وابتكار القضاء الإداري، فأحكام وقواعد تحديد الخطأ الإداري المرفقي التي تؤسس المسؤولية الإدارية على أساس الخطا هي من صنع القضاء الإداري في نطاق فكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي – كما أن أحكام نظرية المخاطر كأساس قانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة بدون خطأ هي ايضا من صنع القضاء الاداري – وكذلك الحالات التي لا تسأل الدولة والإدارة العامة فيها إلا على أساس الخطأ الجسيم فقط تمت بفضل اجتهادات القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، (عمار، 1994؛ الشرقاوي، 1997).

**الخاصية الثانية: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية نظام قانوني خاص اصيل ومستقل**

لا مِراء أن النظام القانوني للمسؤولية الإدارية يعد نظاما قانونيا خاصا وقائما بذاته ومستقلا عن النظام القانوني للمسؤولية العادية، ولا سيما المسؤولية المدنية – ولعل السبب في ذلك يعود إلى العديد من الاعتبارات أهمها: اتصال النظام القانوني للمسؤولية الإدارية بالنشاط الاداري الذي يستهدف تحقيق المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية للدولة –

كما أن النظام المذكور متصل في مسؤولية المؤسسات والمرافق العامة الإدارية باعتبارها هي الأخرى سلطات عامة – ناهيك أن اتصال هذا النظام بمسؤولية المرافق العامة يحكمة العديد من المبادئ – كمبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطور – ومبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد (عمار، 1994).

ويُعد الحكم الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في عام 1873 في قضية (بلانكو) حجر الأساس لمبدأ خصوصية واستقلالية النظام القانوني للمسؤولية الإدارية عن النظام القانوني للمسؤولية المدنية ـ ومن ضمن المبادئ التي تضمنها هذا الحكم مبدأ أن قواعد المسؤولية الإدارية ليست قواعد عامة ولا مطلقة وإنما هي قواعد خاصة تتجاوب وتستجيب مع ضرورات ودواعي المصلحة العامة (النهري، 1997).

**الخاصية الثالثة: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية نظام قائم على مبدأ التوفيق والتوازن بين المصلحه العامة والمصلحة الخاصة.**

من أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام القانوني للمسؤولية الإدارية مبدأ التوفيق والتوازن بين المصلحة العامة وتحقيق الضمانات اللازمة لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الأعمال الإدارية الضارة، ففي مقابل عدم مسؤولية الدولة تنعقد مسؤولية الموظف الشخصية في مواجهة المضرور من جراء أخطائه الشخصية.

وفي مقابل عدم انعقاد مسؤولية الدولة والأدارة العامة إلا على أساس الأخطاء الجسيمة كما هو الحال في الأخطاء القضائية. فهناك انعقاد لمسؤولية الدولة والادارة العامة بدون أخطاء وعلى أساس نظرية المخاطر لصالح حماية حقوق وحريات الأفراد.

وهناك مبدأ الخيار الذي يتمتع به الشخص المضرور من جراء النشاط الإداري الضار الذي يكون للمضرور فيه الخيرة بين أن يرفع دعوى التعويض والمسؤولية على الموظف العام أمام جهات القضاء العادي أو يرفع هذه الدعوى على السلطات الإدارية المعنية أمام القضاء المختص وفقاً لما يراه أصلح لحماية حقوقه في مواجهة الأفعال الإدارية الضارة (عمار، 1994).

**الخاصية الرابعة: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية نظام متغير ومتطور**

يتسم النظام القانوني للمسؤولية الإدارية بالتغير والتطور –كونه يتعلق بظاهرة الإدارة العامة التي تتأثر بكامل الظروف والمعطيات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية زماناً ومكاناً في الدولة المعاصرة– كذلك كون النظام المذكور يعد فرعاً من فروع القانون الإداري الغير مقنن والذي يتسم بالحركة والقابلية للتغير والتطور تبعاً للمعطيات الإدارية المختلفة، لذلك يجعل القانون الإداري النظام القانوني للمسؤولية الإدارية نظاماً حياً ومتحركاً ومرناً شديد التفاعل والقابلية للتغير والتطور بتغير عوامل وظروف البيئة الإدارية.

وعلى سبيل المثال تغير وتطور مبدأ مسؤولية الدولة بناء على معطيات عديدة من مبدأ عدم مسؤولية الدولة – إلى مبدأ مسؤولية الموظف العام الشخصية – ثم تطور إلى مبدأ مسؤوليةالدولة والإدارة العامة على أساس الخطأ المرفقي الجسيم فحسب – ثم تطور إلى مبدأ مسؤولية الدولة على أساس الخطأ المرفقي البسيط ثم أصبحت مسؤولية الدولة والإدارة العامة تنعقد بدون خطأ على أساس نظرية المخاطر (عمار، 1994).

كذلك تطور مبدأ التفرقة الجامدة والمطلقة بين الخطأ الشخصي والخطأ الإداري المرفقي إلى مبدأ التفرقة المرنة بحيث أصبح للمضرور "مبدأ الخيرة" بين أن يرفع دعوى التعويض والمسؤولية على الموظف شخصياً أمام القضاء العادي، أو على الإدارة العامة أمام القضاء المختص حسب ما يراه مناسباً لمصلحته.

ومن ملامح تطور النظام القانوني للمسؤولية الإدارية تحول قاعدة عدم التعويض عن الضرر المعنوي في المسؤولية الإدارية إلى قاعدة التعويض عن الضرر المعنوي ابتداء من عام 1961م.

كذلك تطورت شروط وحالات تطبيق نظرية المخاطر كأساس قانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة، ولقد أدى تطور النظام القانوني للمسؤولية الإدارية إلى التضييق من نطاق استثناءات مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة – حيث أصبحت الدولة والإدارة العامة تسأل عن أعمال السيادة الضارة على أساس نظرية المخاطر – كما أصبحت الدولة تسأل عن أعمالها التشريعية على أساس نظرية المخاطر – كذلك أصبحت الدولة تسأل عن أعمالها القضائية ابتداء من عام 1972م (عمار، 1994).

**الفرع الثاني: علاقة النظام القانوني للمسؤولية المدنية بالنظام القانوني للمسؤولية الإدارية**

لتحديد علاقة النظام القانوني للمسؤولية المدنية بالنظام القانوني للمسؤولية الإدارية يتطلب الأمر التعرض أولاً إلى أفضلية النظام الأخير على الأول في مجال المسؤولية الإدارية ثم تحديد طبيعة العلاقة بين كلا النظامين وهو ما سنتناوله كالآتي:

**أولا: أفضلية أحكام النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على النظام القانوني للمسؤولية المدنية:**

هناك رأي فقهي يميل إلى وحدة النظام القانوني للمسؤوليتين

الإدارية والمدنية – بمعنى تطبيق نظام المسؤولية المدنية في القانون المدني والمؤسسة على أساس نظرية الخطأ المفترض على حالات المسؤولية الإدارية – ويرى هذا الاتجاه أن أحكام هذا النظام كفيله باستغراق وتغطية وتنظيم حالات المؤسسة الإدارية، ولا سيما حالات المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ– فأحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع – وأحكام مسؤولية متولي الرقابة عن أفعال من هم تحت رقابته وأحكام مسؤولية حارس الحيوان وحارس البناء والأشياء قابلة للتطبيق على حالات المسؤولية الإدارية (الشرقاوي، 1972).

أما الاتجاه الراجح (الفقه والقضاء الفرنسيين) فقد قال بضرورة تطبيق قواعد وأحكام النظام القانوني الخاص والمستقل بالمسؤولية الإدارية نظراً للطبيعة الخاصة والاستثنائية لهذه المسؤولية، لذلك ابتكر القضاء الفرنسي نظرية المسؤولية الإدارية كنظرية متكاملة البناء ذات كيان مستقل عن بناء المسؤولية المدنية، وقد رفض القضاء المذكور من أول وهلة تطبيق القواعد الموضوعية التي تنظم المسؤولية المدنية على النظام الذي يحكم المسؤولية الإدارية، وأضاف أن المسؤولية الإدارية ليست عامة ولا مطلقة _ وأن لها قواعدها الخاصة التي تختلف تبعاً لحاجات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد (عمار، 1994؛ عبيدات، 2008).

مما تقدم نخرج بالقول أن القضاء الإداري الفرنسي أكد أفضلية أحكام النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على النظام القانوني للمسؤولية المدنية مستنداً على الحجج والأسانيد التالية (عمار، 1994؛ عبيدات، 2008):

1– لا توحي نصوص القانون المدني المراد تطبيقها في ميدان المسؤولية الإدارية إلى تنظيم مسؤولية الإدارة فهي تتحدث عن مسؤولية الشخص الطبيعي ولا يمكن أن ينصرف هذا المدلول إلى الدولة أو أي شخص معنوي عام آخر.

2– تنظم نصوص القانون المدني التي ستقاس عليها مسؤولية الدولة علاقة المتبوع بالتابع وتجعل الأول مسؤول عن أعمال الثاني _ فهذا القياس _ يجب أن يستبعد لأن العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالسلطة الإدارية ليست علاقة تعاقدية كتلك القائمة بين التابع والمتبوع.

3– تعد قواعد المسؤولية المدنية عاجزة عن مواجهة جميع حالات مسؤولية السلطة الإدارية وذلك في الحالات التي لا يمكن فيها إسناد الفعل الضار إلى موظف أو موظفين معينين حتى يمكن أعمال فكرة مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع.

4– تعتبر القواعد الإدارية في موضوع المسؤولية الإدارية قواعد مبصرة ومرنة تراعي ظروف كل حالة، وهذا ما لا يتوافر في القواعد المدنية المطلقة بمعاييرها المجردة وهو ما أكده القضاء الفرنسي ولا سيما مجلس الدولة الفرنسي الذي يردد دوماً إن قواعد المسؤولية الإدارية تتنوع وفقاً لحاجات المرافق العامة وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة.

5– تحقق القواعد الإدارية لذوي المصالح في حالة المسؤولية القانونية الإدارية جميع المصالح المتعارضة وذلك كالآتي:

**أ–مصلحة المضرور**

أكد مجلس الدولة الفرنسي في قضائه مسؤولية الإدارة عن أخطاء الموظف الشخصية ذلك عندما يهيأ المرفق العام للموظف فرصة ارتكابها _ أو يضع بين يديه أسباب ارتكابها حيث يمكن التعبير عن ذلك بأن الموظف أرتكب الخطأ الشخصي أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها _ كذلك يقيم القضاء الإداري الفرنسي مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المستوجب لقيام مسؤوليتها، وأيضا على أساس نظرية المخاطر.

**ب–مصلحة الخزينة العامة**

أدى تطور قواعد القانون الإداري في مجال المسؤولية الإدارية إلى التفرقة بين الخطأ المرفقي وبين الخطأ الشخصي للموظف وإلى قيام مسؤولية الإدارة العامة عن الخطأ المرفقي فقط، وبالتالي فإن هذا التطور يؤكد أهمية القواعد الإدارية لمصلحة الخزينة العامة.

**ج–مصلحة الموظف العام**

لا مِراء أن قواعد القانون الإداري في نطاق المسؤولية الإدارية تحقق مصلحة الموظف العام كونها تعقيه من المسؤولية عن الأخطاء المرفقية بحيث تهيأ له جواً من الطمأنينة والاستقرار، وبالتالي ينعكس ذلك إيجاباً على مهام الوظيفة وإتمامها على أتم وجه وأحسن أداء، خلافاً لما هو عليه الحال في القواعد المدنية التي تحاسب الموظف العام على جميع أخطائه فتجعله يرمي بنفسه إلى الجمود وعدم الابتكار والتجديد في نطاق الوظيفة العامة خوفاً من الخطأ _ الذي يقيم مسؤوليته بكل أعبائها المادية والمعنوية الثقيلة.

**ثانياً: طبيعة العلاقة بين النظام القانوني للمسؤولية الإدارية والنظام القانوني للمسؤولية المدنية.**

تكيف العلاقة بين النظامين القانونيين للمسؤوليتين الإدارية والمدنية على أنها علاقة تكاملية وتعاونية بصورة مختلفة ومتحركة ومتطورة، إذ إن النظام القانوني للمسؤولية الإدارية باعتباره نظاماً حديثاً وغير مكتمل في بنائه يستمد احكامة وقواعده من النظام القانوني للمسؤولية المدنية كتلك الأحكام المتعلقة بتقدير الضرر المادي والمعنوي – وتطبيق مبدأ التعويض الكامل والعادل في دعوى المسؤولية والتعويض الإدارية (عمار، 1994).

ويتوقف تطبيق النظام القانوني للمسؤولية المدنية في ميدان المسؤولية الإدارية بصورة كلية أوجزئية على طبيعة النظام القضائي السائد في الدولة ومكانته بين الوحدة والازدواجية.

لذا يطبق النظام القانوني للمسؤولية المدنية على مسؤولية الدولة والإدارة العامة بصورة كلية في ظل النظام القضائي القائم على أساس مبدأ وحدة القضاء والقانون كما هو الحال في النظام القضائي الأنجلوسكسوني.

ويطبق النظام القانوني للمسؤولية المدنية على مسؤولية الدولة والإدارة العامة بصورة جزئية واستثنائية في النظام القضائي القائم على أساس مبدأ ازدواجية القضاء والقانون كما هو الحال في فرنسا.

وبمعنى آخر فإن الأصل العام في البلاد التي تطبق نظام ازدواج القضاء والقانون هو خضوع المسؤولية الإدارية لأحكام النظام القانوني الخاص والاستثنائي المستقل للمسؤولية الإدارية، والاستثناء هو خضوع المسؤولية الإدارية في بعض الحالات الحصرية لأحكام النظام القانوني للمسؤولية المدنية (عمار، 1994).

وأخيراً ينبغي التنويه إلى أن القضاء الإداري يملك الحرية والسلطة التقديرية بالاستئناس بقواعد وأحكام النظام القانوني للمسؤولية المدنية – وتطبيقها في ميدان مسؤولية الدولة والإدارة العامة إذا ما لمس أن قواعد المسؤولية المدنية هي الأصلح للمسؤولية الإدارية من قواعد وأحكام النظام القانوني للمسؤولية الإدارية.

## المبحث الثاني
## مدى مسؤولية الإدارة عن اعمال موظفيها المشوبة بعدم المشروعية

**تمهيد**

تباشر الإدارة العامة إلى جانب قيامها بإنشاء المرافق العامة وإدارتها نشاط الضبط الإداري المرتبط بالحفاظ على النظام العام بعناصر كافة الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، والأخلاق العامة " وهذا الضبط لم تكن وسائله مشروعة دائماً، إذ يتعين على الإدارة لتحقيق مشروعيتها الموازنة بين حرية الأفراد ومقتضيات النظام العام، سيما إن تغليب النظام العام سيؤدي إلى مصادرة الحرية الشخصية، وإذا ما غلبت الحريات فسيصادر النظام العام، لذلك تسعى الدولة الحديثة إلى الموازنة بينهما عن طريق إصدار تشريعات تقيد فيها حرية الأفراد بشكل لا يتعارض مع أحكام الدستور وفي ذات الوقت تحافظ على النظام العام في الدولة.

من هنا جاء قانون منع الجرائم الأردني رقم (7) لسنة 1954م ليمنح الحاكم الإداري (المتصرف والمحافظ) سلطة التوقيف الإداري باعتباره أحد سلطات الضبط الإداري، إلا أن القانون المذكور لم يعرف التوقيف الإداري تاركاً للفقه الإداري التصدي لتعريفه، حيث عرفه هذا الأخير بأنه (عبابنه، 2008) "إجراء ضبطي مانع للحرية يقضي بوضع الشخص في الحجز لمدة قصيرة نسبياً".

ويمكن تلخيص أهم الحالات التي تستدعي التوقيف الإداري استنادا إلى قانون منع الجرائم بإيجاز_ في الوجود بظروف تجلب الشبهة – واعتياد السرقة – والجرائم المتعلقة بها – وكل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس – وعدم المثول أمام الحاكم الإداري خلال المدة المعقولة– وعدم تقديم تعهد حسن سيرة وسلوك وإلغاء الكفالة.

ومن المؤكد أن قرار التوقيف الإداري يعد قراراً إدارياً بالمعنى القانوني الدقيق الأمر الذي يترتب عليه الخضوع لرقابة محكمة العدل العليا التي لها إلغاء قرار التوقيف الإداري غير المشروع والتعويض عنه إذا تحققت الشروط المطلوبة لذلك.

وإذا كان المشرع منح الحاكم الإداري صلاحية التوقيف من أجل الحفاظ على النظام العام فإنه بالمقابل أحاط هذه الصلاحية بمجموعة من القيود التي تشكل ضماناً أساسياً للأفراد في مواجهة الأدارة، وإذا ما تم الخروج عليها قامت مسؤوليتها الإدارية، ويمكن إيجاز القيود التي ترد على حرية الحاكم الإداري في قرار التوقيف بالآتي – يجب أن يصدر قرار التوقيف من الجهة المختصة وفقاً للقانون، فالاختصاص وفقاً لقانون منع الجرائم ونظام التشكيلات الإدارية الأردنية للمحافظ والمتصرف فقط دون غيرهما ويتعين مراعاة قواعد الإجراءات التي يتطلبها القانون، كما ويجب التزام الإدارة بالمحل وعدم مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه وتأويله – كذلك يجب التزام الحاكم الإداري في إصدار قرار التوقيف الإدارية بالغاية التي يتطلبها القانون وهي المصلحة العامة – وينبغي صدور القرار بناء على سبب صحيح ومشروع – وأخيراً وجوب مراعاة التناسب بين قرار التوقيف وجسامة الخطر الذي يهدد النظام العام (عبيدات، د.ت).

من حصيلة ما تقدم يمكننا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين هما:

### المطلب الأول: الأركان الموجبة لمسؤولية الإدارة عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.

تقوم مسؤولية الإدارة عن قراراتها بتوافر ثلاثة أركان هي (خطأ) شاب القرار الإداري ويتمثل بعدم مشروعية القرار الإداري و(ضرر) ترتب على هذا الخطأ يخول المتضرر حق اللجوء للقضاء طالبا التعويض عما إصابة من ضرر و(علاقة

السببية) بين الخطأ الذي شاب القرار الإداري والضرر الذي لحق بالمضرور (محكمة العدل العليا سابقاً، قرار رقم 1997/30).

نظراً لتناول الركنين الأخيرين "الضرر وعلاقة السببية " بشيء من التفصيل في المبحث الأول من هذه الدراسة لدى حديثنا عن أركان المسؤولية التقصيرية في القانون المدني، فنرى أنة ليس من المستصوب إعادة دراسة هذين الركنين، سيما ثمة تماثل كبير بين هذين الركنين في المسؤوليتين التقصيرية والإدارية، خلافا لما هو عليه الحال في ركن الخطأ الذي يتباين في نطاق المسؤولية التقصيرية عنه في المسؤولية الإدارية فهو في الأولى الفعل الضار " التعدي والانحراف " بينما في الثانية هو الخطأ المرفقي، لذلك ستقتصر دراستنا في هذا المطلب على ركن الخطأ فحسب.

ولما كانت الإدارة كشخص معنوي عام تمارس أنشطتها عن طريق موظفين تابعين لها، ويقضي المنطق أن تسأل عن التصرفات التي تصدر عنهم، وفي ذات الوقت لا يمكن أن تسأل الإدارة عن جميع الأخطاء التي تصدر عن موظفيها _ لأن بعض هذه الأخطاء يتعذر نسبتها إلى الإدارة أو المرفق العام لذا يسأل عنها الموظف شخصياً، ولكن مسؤولية الإدارة لا تتحقق لمجرد ثبوت الخطأ المرفقي، فهناك طائفة من القرارات المشوبة بالخطأ لا توجب المسؤولية إذ لا بد من توافر شروط معينة في هذه الحالة لقيام مسؤولية الجهة الإدارية، وبناءً على ذلك سنعرض لدراسة ركن الخطأ في فرعين:

**الفرع الأول: الخطأ المرفقي كأساس قانوني لقيام مسؤولية الإدارة عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.**

يميز الفقه والقضاء الإداريين بين نوعين من أنواع الخطأ، هما الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وتتحقق بأحدهما مسؤولية الإدارة عن القرار الإداري المعيب إذا توافرت الشروط الأخرى لقيامها في حين لا تقوم هذه المسؤولية بالنوع الثاني (عبيدات، 2008) وفي الأمر تفصيل كالآتي:

**أولاً: الخطأ الشخصي**

وهو خطأ يصدر عن الشخص التابع للجهة الإدارية دون أن يكون للإدارة دور في وقوع مثل هذا الخطأ، لذا يسأل الموظف شخصياً عن الضرر المترتب على هذا الخطأ، وينفذ الحكم في أمواله الخاصة (النهري، 1997).

ولكن التساؤل في هذا المقام متى يكون للإدارة دور في وقوع الخطأ ومتى لا يكون؟ وبمعنى آخر ما الذي يعد خطأً شخصياً وما لا يعد كذلك؟.

في هذا الشأن أختلف الفقهاء في معايير التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي التي استمدوها من قضاء مجلس الدولة الفرنسي على النحو التالي:

**1- معيار الفقيه لافيريير( Laferrière) الذي يعتمد على فكرة النزوات الشخصية**

مؤدى هذا المعيار أنه يقوم على أساس النزوات الشخصية للموظف المنسوب إليه الخطأ، فإذا كان الخطأ مطبوعاً بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره، عد الخطأ شخصياً أما إذا كان ينبئ عن موظف عرضه للخطأ والصواب فالخطأ هنا يكون مصلحياً، وبمعنى آخر هذا المعيار هو معيار شخصي يقوم أساساً على القصد السيئ للموظف، وهو يؤدي واجبات وظيفته، فكلما قصد الضرر أو تحقيق مآرب شخصية كان الخطأ شخصياً (Laferrière, 1896).

وما يعيب هذا المعيار أنه يضع الارتباط بين الخطأ والوظيفة في أضيق الحدود يمكن أن يكون عليه العمل الوظيفي، وأن هذا المعيار لا يتسم بالمرونة لأنه لا يضع في اعتباره منطقة وسط بين الخطأ والوظيفة، حيث يختلط الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ويصعب التمييز بينهم إلا بالنظر إلى كل حالة على حدة (الفياض، 1973).

**2- معيار الفقيه هوريو (hauriou) الذي يعتمد على فكرة الخطأ المنفصل عن الوظيفة**

يُعد الخطأ شخصياً وفقا لهذا المعيار إذا أمكن فصله عن الوظيفة فصلاً مادياً أو معنوياً، حيث يكون الخطأ منفصلاً مادياً عن الوظيفة إذا لم يندرج العمل ضمن واجباتها، ويعطي مثالاً لذلك قيام أحد العمد بإعلان في الشوارع عن إفلاس أحد الأشخاص علماً بأن هذا العمل ليس من واجبات الوظيفة.

ويكون العمل منفصلاً عن الوظيفة معنوياً إذا كان يندرج ضمن واجبات الوظيفة مادياً ولكن لأغراض معينة يقوم الموظف بهذا العمل بقصد تحقيق غرض غير الأغراض المحددة له، ويعطي مثالاً لذلك الأمر الصادر من أحد العمد بقرع الأجراس احتفالاً بمأتم مدني لا تقرع له الأجراس، لأنه إذا كان يدخل في اختصاصه الأذن بقرع الأجراس، إلى أن استخدام العمدة لهذه الإذن في هذه الحالة لا يدخل ضمن الحالات المقرر استخدامه فيها (**hauriou, 1933**).

وقد أُنتقد هذا المعيار بأنه سيترتب عليه منطقياً، استبعاد مسؤولية الموظف الشخصية في حالة صدور أخطاء جسيمة منه وهو يباشر وظيفته، وذلك في حالة عدم انفصالها معنوياً أو مادياً عن واجبات وظيفته وبالتالي سيقود إلى نتائج تتعارض في كثير من الأحيان مع ما يأخذ به مجلس الدولة الفرنسي.

**3- معيار الفقيه جييز(Jèze) الذي يستند على فكرة جسامة الخطأ**

وفقاً لهذا المعيار يعد الموظف مرتكباً لخطأ شخصي كلما

كان خطأه جسيماً بحيث يصل إلى حد اعتباره جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، أو كان الخطأ من الجسامة بحيث لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في أداء عمله اليومي، ولكن هذا المعيار معيب – لأن في بعض الأحيان يعتبر الخطأ الجسيم خطأً مهنياً – ثم أن هناك أخطاء بسيطة ولكنها في ذات الوقت أخطاء شخصية (الغويري، 1997؛ علي، 2012)، وهذا المعيار يقصر الخطأ الشخصي على حالات الخطأ العمدي خلافاً لمعيار لافيرير وهوريو بل تعدى ذلك إلى كل حالة يكون فيها الخطأ المنسوب للموظف جسيماً، ولو كان الموظف في تصرفه حسن النية (الشاعر، 1990).

وما يعيب هذا المعيار أنه لم يراعِ التطور الذي طرأ على احكام مجلس الدولة الفرنسي والتي أثبتت الأحكام الحديثه له نسبياً أن هذا المعيار غير صالح للتطبيق وذلك بعكس ما توقع الفقيه جيز، فلم يعد الخطأ الذي يشكل جريمة جنائية خطأ شخصياً اعتباراً من عام 1935 متى كانت عناصر هذه الجريمة لا تنفصل عن العمل الوظيفي، فقد قضت محكمة التنازع الفرنسية في حكم لها مضمونه أن الحادث الذي تسبب في وقوعه سائق إحدى العربات العسكرية غير منفصل عن الوظيفة التي يقوم بها مع اعتبار هذا العمل جنحة جنائية (الفياض، 1973).

**4- معيار ديجي (Duguit) الذي يستند على فكرة الغاية (نية الموظف)**

يقوم هذا المعيار على أساس الغاية من التصرف الإداري الخاطئ _ فإذا كان الموظف قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوطه بالإدارة والتي تدخل في وظيفتها الإدارية فإن خطأه هنا يكون خطأً مرفقياً، أما إذا تصرف الموظف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة أو بالأهداف الإدارية وإنما ليشبع رغبة خاصة، فإن خطأه في هذه الحالة يعتبر خطأً شخصيا (Duguit, 1927).

يعد هذا المعيار معيباً من ناحيتن (علي، 2012):

الناحية الأولى: يعتمد هذا المعيار على عوامل داخلية للموظف الذي قام بالعمل مما يصعب معه في كثير من الأحيان معرفة ما يدور في نفس الموظف للتعرف على هذه الدوافع والبواعث.

الناحية الثانية: يترتب على الأخذ بهذا المعيار عدم مسؤولية الموظف عن الأخطاء الجسيمة الناتجة عن أعماله في حالة إذا لم يكن يهدف من وراء النشاط تحقيق أغراض أو مصالح شخصية وبتقدير المعايير السابقة نخرج بالقول أن هذه المعايير جميعاً لا يمكن أن يرقى أياً منها إلى درجة المعيار القاطع، فهي مجرد توجيهات تصدق في بعض الحالات وتخيب في بعضها الآخر (النهري، 1997).

وفي نهاية هذا المقام هناك سؤالاً يفرض نفسه ما هو موقف القضاء الأردني من معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي؟.

أصدرت محكمه العدل العليا سابقاً العديد من الإحكام القضائية في مجال التعويض منذ أن منحت صلاحية نظر منازعات التعويض عن القرارات الإدارية، فقد قضت في أحد أحكامها "يجوز مخاصمة أي شخص بصفته الشخصية بالإضافة لوظيفته في حالة الإدعاء عن ضرر مادي أو أدبي ناشئ عن خطأ غير وظيفي أرتكبه رجل الإدارة... وبالتالي تكون مخاصمته جائزة حتى إذا ما أثبتت المستدعية دعواها جاز إلزام المستدعي ضده بالضرر إذا ما قد الحق بالمستدعية ضرر نتيجة خطأه الشخصي أي ما يسمى بالخطأ غير الوظيفي" (عدل عليا قرار رقم 101/ 1993 تاريخ 29/ 1993/6).

كذلك أكدت محكمة العدل العليا سابقاً على هذه التفرقة في حكم آخر لها " أن سلطة المياه هي مسؤولة عن التعويض عن الأضرار التي يسببها موظفوها للغير باستثناء الخطأ غير الوظيفي الذي يسأل عنة الموظف شخصياً" (عدل عليا قرار رقم 1994/146/ تاريخ 1994/6/29).

وتبنت محكمة العدل العليا سابقاً معيار مدى جسامة الخطأ كأساس لتقرير التعويض عن القرارات الملغاة لأحد العيوب الموضوعية، وليس أساساً أو معيارا للتمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي حيث قضت في حكمها " فإن استناده إلى قانون منع الجرائم لا يكون قائماً على أساس سليم ويكون قراره بتوقيف المستدعين قد صدر خلافاً لأحكام القانون ويشكل خطأ جسيماً، وبما أن توقيف المستدعين قد عطلهم عن أعمالهم لا سيما أن أحدهم سائق والثاني طالب توجيهي والثالث مزارع فإنهم يكونون قد تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني، ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر مادي وأدبي" (عدل عليا قرار رقم 1992/155، تاريخ 1992/10/28م).

وقضت في حكم آخر:"استعمال المحافظ صلاحياته المنصوص عليها في ذات القانون يشكل خطأ جسيماً لأنه صدر بشكل مخالف للقانون ويكون حق المستدعي في الحصول على تعويض لجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي وعليه نقرر إلزام المستدعى ضده محافظ إربد بالإضافة لوظيفته بدفع مبلغ مائة دينار للمستدعى بدل ضرر" (عدل عليا قرار رقم 1995/91تاريخ 1995/10/22).

كما وقضت أيضاً " أن عيب الشكل لا ينهض سبباً لمسؤولية الإدارة بالتعويض فهو خطأ يسير لم يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم المؤثر في القرار ولا ينال من صحته موضوعاً مما يؤدي إلى تلاشي التعويض" (عدل عليا رقم 1994/146 تاريخ 29/ 6/ 1994).

كذلك قضت " أن مجرد إلغاء القرار المعيب لا يصلح حتماً بالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب جسيماً ومؤثراً في موضوع القرار وجوهره" (عدل عليا رقم 1995/366 تاريخ 1995/7/9).

وأخيراً قضت: "لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون مخالفة جسيمة" (عدل عليا رقم 556/ 1999/ تاريخ 29/ 3/ 2000).

صفوة القول إن القضاء الإداري الأردني تبنى وبشكل واضح معيار الخطأ الجسيم كأساس لتقرير التعويض عن القرارات الملغاة لعيب موضوعي وليس للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وقبل الخروج من مسألة معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي نود التساؤل عن موقف محكمة التمييز الأردنية من هذه المسألة؟.

تباين موقف محكمة التمييز الأردنية من معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فقد تبنت المحكمة في بعض إحكامها معيار الخطأ القابل للانفصال عن الوظيفة، حيث يعد الخطأ شخصيا إذا أمكن فصلة عن الوظيفة والعكس صحيح يعد الخطأ مرفقيا إذا لم يكن بالإمكان فصلة عن الوظيفة، حيث قضت المحكمة المذكورة في أحد إحكامها " لا تقبل الرجوع على الحكومة بسبب الضرر الذي أحدثه احد موظفيها إلا في حالتين أحداهما أذا كانت العناصر التي يتكون منها الفعل الضار غير منفصلة عن أعمال وظيفتة أو كانت تدخل في أعمال وظيفتة" (تمييز حقوق 1968/343، تاريخ 1969/8/20).

وبمعنى آخر يقبل الرجوع على الموظف شخصيا بسبب الضرر الذي أحدثه إذا كانت العناصر التي يتكون منها الفعل الضار منفصلة عن أعمال وظيفتة أو كانت لا تدخل في أعمال وظيفتة.

وتبنت محكمة التمييز في بعض إحكامها معيار الغاية من ارتكاب الفعل فقد قضت " إن العمل الذي قام به الحاكم العسكري وقائد الشرطة بحكم وظيفتهم ولأغراض الحكومة وليس بصفتهم الشخصية ولا لأغراضهم الخاصة، وبالتالي فإن الحكومة تكون مسؤولية عن الضرر الذي أوقعة الحاكم العكسري وقائد الشرطة" (تمييز حقوق 1973/304، تاريخ 1973/9/22).

أخيرًا تبنت محكمة التمييز في أحكام أخرى معيار علاقة السببية الوثيقة بين الخطأ المقترف وبين الوظيفة فقد قضت: "إذا كانت هناك علاقة سببية وثيقة بين الخطأ الذي اقترفه الموظف وبين وظيفتة فان الحكومة هي المسؤولية عن تعويض الشخص الذي إصابة ضرر من جراء هذا الخطأ. وحيث إن الفعل الضار الذي أوقعة الجندي الذي كان يقود السيارة العسكرية لم يكن ناشئا عن خطأه أو تهاونه أو إخلاله بواجبات الوظيفة، وعليه فان الحكومة لا تملك الحق بالرجوع عليه فيما دفعته للمتضرر نتيجة حادث الصدم الذي وقع بين السيارة العسكرية وبين سيارة المتضرر" (تمييز حقوق 1985/359، تاريخ 198/6/8).

نستنتج من الحكم المتقدم إن محكمه التمييز قامت بتطبيق نص الفقرة الأولى (ب) من المادة (288) من القانون المدني الأردني التي تشترط لقيام مسؤولية المتبوع إن يقع الفعل الضار من التابع حال تأدية الوظيفة آو بسببها، حيث وقع الفعل في القضية المذكورة إثناء وسبب تأدية الوظيفة وكانت هناك علاقة سببية مباشرة بين الفعل وبين الوظيفة بحيث لولاها لم وقع الفعل الضار.

**ثانياً: الخطأ المرفق**

يقصد به الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ذاته – حتى ولو كان قد ارتكبه من الناحية الفعلية موظف والمرفق هو الذي يتحمل مسؤولية هذا الخطأ وما ينتج عنه من أضرار (حنفي، 2000).

والخطأ المرفقي الذي تقوم به مسؤولية الإدارة عن قراراتها المعيبة، قد يتخذ إحدى الصور الثلاث وذلك على التفصيل الآتي:

1- احجام المرفق عن أداء الخدمات: وتتمثل هذه الصورة في حالات امتناع الإدارة عن القيام بواجب هي أصلاً ملتزمة بأدائه، ويترتب على هذا الامتناع من جهة الإدارة إصابة الأفراد المتعاملين معها بأضرار معينة (C.E20 Décembre 1944, sociles grande magazines, rec, p61).

وقد ورد النص على هذه الصورة من صور الخطأ المرفقي في المادة (7/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 حيث جاء فيها (يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار وامتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها).

ورفض الإدارة وامتناعها عن القيام باصدار قرار ألزمها التشريعات إصداره أو عدم ردها على طلبات الأفراد أو أجابتهم سواء بالقبول أو الرفض يمثل قراراً إدارياً سلبياً، ولا شك أن ذلك يعد موقفاً سلبياً من جانبها ما دامت القوانين أو الأنظمة تفرض

عليها إصدار قرار بهذا الشأن سواء أكان هذا القرار فردياً او تنظيمياً (الزبيدي، 2006).

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال ما قضت به المحكمة الإدارية العليا الأردنية بقولها " تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه كما تقضي المادة (5/أ/7) من قانون القضاء الاداري، ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها وفقاً لنص الفقرة (ب) من المادة السابعة من القانون المذكور، وبالرجوع إلى استدعاء الدعوى ووكالة وكيل الطاعن (المستدعي) يتبين أن الطلب الذي تقدم به الطاعن (المستدعي) أمام المحكمة الإدارية جاء واضح العبارة في الحكم له بإلغاء القرار محل الطعن القاضي بالإمتناع عن إصدار القرار بتخريجه من الجامعة ولا يشوبة أي جهالة "(ادارية عليا إردنية قرار رقم 2016/70 تاريخ 2016/3/30).

2- إبطاء المرفق في أداء الخدمة أكثر من اللازم.

في هذه الصورة تتأخر الإدارة في أداء الخدمة المطلوبة منها أكثر من المعقول مما يرتب ضرراً للأفراد، ولا يقصد بذلك أن يكون القانون قد حدد ميعاداً يجب على الإدارة أن تؤدي خدماتها خلاله، فمثل هذا الغرض يندرج تحت الصورة الأولى من صور الخطأ المرفقي " عدم أداء المرفق للخدمات المطلوبة منه" (حنفي، 2000).

ومن التطبيقات القضائية لهذه الصورة ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكم له أنه " الحكم على الإدارة (وزارة الدفاع) بالتعويض بسبب تأخرها دون مبرر في الرد على تظلم تقدم به والد أحد الشبان الذين تطوعوا للخدمة في الجيش لأن ابنه كان دون السن القانونية ولم يحصل على موافقة الأب قبل التطوع كما يشترط القانون، ولما تأخرت الإدارة في الرد على التظلم لأكثر من ثلاثة شهور مات خلالها الشاب في إحدى المعارك" (C.E 18 juillet 1919, Brunet, Dalloz, 1920, p7).

3- سوء قيام المرفق بالخدمات الواجب عليه أداؤها.

تقوم المسؤولية في هذه الحالة على نسبة الخطأ إلى أعمال إيجابية صادرة عن الإدارة وبما أن الذي يهمنا في هذا المجال هو تعويض الضرر الناشئ عن القرارات الإدارية، فينبغي التنويه إلى أن هذه الصورة تتحقق كلما كان القرار الإداري مشوباً بعيب من العيوب الجوهرية التي تجعله قابلاً للإلغاء أو كان صادراً عن طريق الخطأ (شطناوي، 2008).

ومن التطبيقات لهذه الصورة إصابة بعض المواطنين بتسمم نتيجة سوء التهوية في الأماكن التي يعملون بهاعقب استخدام الفحم للتدفئة (C.E 2 fev 1934, censort fornval, Rec, p169).

وفي نهاية هذا الفرع نشير إلى أن الخطأ الذي تقوم به مسؤولية الإدارة هو الخطأ المرفقي الذي يعد أساساً قانونياً لقيام مسؤولية الإدارة عن قراراتها المعيبة، وأن هذه المسؤولية لا تقوم بالخطأ الشخصي – ولكن هل يعتبر ثبوت هذا الخطأ كاف بحد ذاته لقيام ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية؟ أم أن هناك شروط واعتبارات أخرى لا بد من توافرها في هذا الخطأ، هذا ما سنجيب عليه في الفرع التالي.

**الفرع الثاني: شروط الخطأ المرفقي الموجب لمسؤولية الإدارة عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.**

يشترط في الخطأ المرفقي الموجب لمسؤولية الإدارة عدم مشروعية القرار الإداري كشرط أساسي يضاف إلى ذلك أن يكون عيب المشروعية كافياً لقيام هذه المسؤولية، وهو ما سنتناوله تفصيلاً كالآتي:

**أولاً: عدم المشروعية كشرط أساسي لقيام مسؤولية الإدارة**

إذا كان الخطأ المرفقي كأصل عام يعد الركن الأول لقيام مسؤولية الإدارة، فإن الخطأ في القرارات الإدارية يتمثل في أوجه عدم المشروعية التي تصيب هذه القرارات بأن تصدر مخالفة للقواعد القانونية الملزمة، مما يجعلها عرضة للطعن فيها بالإلغاء وبالتعويض أيضاً.

وقد نصت المادة السابعة من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 على أنه " أ. تقام الدعاوى على صاحب الصالحية في إصدار القرار الطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الاسباب التالية:

1-عدم الاختصاص.

2- مخالفة الدستور أو القوانين أو الانظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

3- اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

4-إساءة استعمال السلطة.

5- عيب السبب"

لقد قام المشرع الأردني وفقاً لنص المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني الحالي باعتبار السبب أحد أسباب الطعن بالقرار الإداري خلافاً لما كان موجود في النص الموجود في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة1992 الملغي، حيث لم يورد عيب السبب من ضمن أسباب الطعن في القرار الإداري غير المشروع، وإن كان المشرع في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 قد قنن هذا العيب إلا أن أحكام القضاء الإداري الأردني قد استقرت على اعتبار خلو القرار

الإداري من ذكر السبب يكون عرضة للطعن فيه (انظر: حكم محكمة العدل العليا سابقاً، قرار رقم 2010/2027)، وعليه فإن هذا النص لم ياتِ بجديد بخصوص اعتبار عيب السبب احد العيوب التي تصلح محلاً للطعن بالقرار الإداري غير المشروع.

لذلك فإن عدم مشروعية القرار الإداري هي أساس مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية، أما إذا صدر القرار سليماً خالياً من العيوب التي تؤدي إلى إلغائه، فلا مسؤولية على الإدارة، مهما كانت جسامة الضرر الذي يصيب الأفراد من جراء ذلك، وعلى هذا الأساس فإن عدم مشروعية القرار الإداري لا يفتح الباب أمام دعوى الإلغاء فحسب، بل أمام دعوى التعويض أيضاً، وبالتالي فالقاعدة هي (أنه لا تعويض دون خطأ وأساس الحكم بالتعويض هو عدم مشروعية القرار الإداري (شطناوي، 2008).

وتؤكد محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً على هذه القاعدة في حكمها الذي جاء فيه " استقر الفقه والقضاء على أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانبها وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة وقوع الخطأ وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، ولا تتحقق مسؤولية الإدارة بمجرد سحب أو إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الشكل والاختصاص، ومن باب أولى فالقرار الذي يصدر سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره فلا يكون ثمة محل لمسائلة الإدارة عن التعويض" (عدل عليا رقم 1995/90 تاريخ 1995/7/9).

وقضت أيضاً في حكمها:" أن مناط مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسيير المرافق العامة هو قيام خطأ من جانبها وأن يلحق صاحب الشأن ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا كان القرار الطعين المطالب بالتعويض عنه سليماً في مضمونه ومحمولاً على أسباب تبرر صدوره فلا يكون محلاً لمساءلة الإدارة والحكم عليها بالتعويض" (عدل عليا رقم 1995/290 تاريخ 1996/1/17).

ولكن التساؤل الذي يطرح في هذا المقام إذا كان عدم المشروعية شرطاً أساسياً لقيام مسؤولية الإدارة، فهل يعتبر شرطاً كافياً لذلك؟ بمعنى هل يؤدي كل عيب من عيوب المشروعية حتماً وبالضرورة إلى مسؤولية الإدارة؟.

**ثانياً: عدم مشروعية القرار الإداري كشرط كاف لمسؤولية الإدارة**

إذا كان عدم مشروعية القرار الإداري شرط أساسي لقيام مسؤولية الإدارة، بحيث يتم التحقيق أولاً في دعوى التعويض من وجود عيب من عيوب القرار الإداري التي تجعله موصوفاً بعدم المشروعية، ثم يتم الانتقال لبحث أركان المسؤولية الأخرى، فهل يعتبر عدم المشروعية شرطاً كافياً لقيام المسؤولية.

لا مِراء أن قضاء الإلغاء يختلف عن قضاء التعويض، إذ يعتبر كل عيب من العيوب التي تؤدي إلى عدم المشروعية سبباً كافياً وموجباً لإلغاء القرار الإداري، في حين لا يعتبر كل عيب من هذه العيوب سبباً كافياً وموجباً للتعويض – فهناك أوجه من عدم المشروعية توجب مسؤولية الإدارة، بينما هناك أوجه أخرى لا توجب هذه المسؤولية دائماً الأمرالذي سنتناوله تفصيلاً كالآتي:

**1. أوجه عدم المشروعية التي لا توجب مسؤولية الإدارة حتماً (أوجه عدم المشروعية الشكلية).**

هناك بعض أوجه عدم المشروعية وأن شابت القرار الإداري فإنها لا توجب حتماً مسؤولية الإدارة بالتعويض، وإن كانت توجب إلغاء القرار الإداري، إذ يتوقف الأمر في هذه الحالات على مدى جسامة الخطأ، فإذا كان الخطأ جسيماً أي مؤثراً في جوهر القرار ومضمونه، فإنه يوجب المسؤولية أما إذا لم يكن على هذه الدرجة من الجسامة بحيث تستطيع الإدارة إعادة إصدار القرار مع مراعاة قواعد الشكل والإجراءات، فإن علاقة السببية في هذه الحالة تكون منقطعة بين العيب الذي شاب القرار الإداري (الخطأ) وبين الضرر وبذلك يختل هذا الركن من أركان المسؤولية.

وأوجه عدم المشروعية التي لا توجب مسؤولية الإدارة حتماً وبالضرورة هي العيوب الشكلية، " عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات "، وسنعرض فيما يلي بعض التطبيقات القضائية حول مدى نهوض مسؤولية الإدارة من عدمه في حالة ثبوت هذه العيوب، هذا مع التنويه إلى أنه ليس من المحتّم أن يترتب على هذه العيوب مسؤولية الإدارة، فالأمر رهن بمدى جسامة الخطأ المكون لهذه العيوب.

وعليه فقد استقر الثضاء الإداري الأردني على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء في حالة عدم المشروعية الشكلية، فقد قضت محكمة العدل العليا سابقاً في حكم لها أنه " استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء إذ قد يلغي القضاء الإداري القرار الإداري ولكنه لا يحكم بالتعويض في بعض الحالات ومنها حالتا إلغاء القرار الإداري لعيب في الشكل أو لعيب عدم الاختصاص" (عدل عليا قرار رقم 1994/28 تاريخ 1994/2/16).

وقضت في حكمها:" ليس من المحتم أن تكون مخالفة الشكل أو الاختصاص في القرارات الإدارية السبب الذي يكفي

لإلغاء القرار بدعوى الإلغاء مصدر مسؤولية وسبباً للحكم بالتعويض عن الأضرار... فالقضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء... ويشترط في ركن الخطأ أي العيب في الشكل أو الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري أن لا يكون يسيراً يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في جوهر القرار وموضوعه وإلا فلا يقوم الخطأ المعني في دعوى التعويض، وبالخصوص إذا كان في وسع الإدارة مصدرة القرار أن تصححه دون أن يكون من شأن ذلك التأثير بتغيير تقديرها لموضوع القرار أو مواءمة إصداره" (عدل عليا رقم 1994/146 تاريخ 1994/6/29).

كذلك قضت في حكمها " استقر الفقه والقضاء على أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانبها وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة وقوع هذا الخطأ وأن تقوم هناك علاقة سببية بين الخطأ والضرر، ولا تتحقق مسؤولية الإدارة بمجرد سحب أو إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الشكل أو الاختصاص ومن باب أولى فالقرار الذي يصدر سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره فلا يكون ثمة محل مساءلة الجهة التي أصدرت القرار عن التعويض" (عدل عليا قرار رقم 1995/90 تاريخ 1995/7/9).

وقضت في حكم آخر لها: " لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون وعيب الانحراف ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغائه لا يصح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم تكن مؤثرة في موضوع القرار وجوهره، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره رغم مخالفة الاختصاص أو الشكل فإنه لا يكون ثمة محل مساءلة الجهة التي أصدرته والقضاء عليها بالتعويض لأن القرار سيصدر على أية حال بذات المضمون من المرجع المختص بعد مراعاة الشكل" (عدل عليا قرار رقم1994/193 تاريخ 1994/10/19).

وأخيراً قضت في حكمها:" لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون مخالفة جسيمة أو عيب الانحراف ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغائه لا تصلح لأن تكون أساساً مبرراً للتعويض بشكل تلقائي وإنما لا بد من توفر الشروط الأخرى لترتب استحقاق التعويض وأهم هذه الشروط التثبت من جسامة مخالفة الإدارة للمشروعية" (عدل عليا قرار رقم 1999/556 تاريخ 2000/3/29).

نخلص من اجتهادات القضاء الإداري الأردني المتقدمة أنه قرر عدم مسؤولية الإدارة عن التعويض عن القرار الإداري في حالة عدم المشروعية الشكلية استناداً إلى أساسين هما:

**الأساس الأول:** أن بوسع الإدارة مصدرة القرار أن تصححه دون أن يكون من شأن ذلك التأثير بتغيير وتقديم لموضوع القرار أو مواءمة إصداره أو النيل من صحته.

**الأساس الثاني:** حتمية حصول الضرر الذي لحق بالشخص سواءً أكان القرار معيباً أو سليماً فقد قضت محكمة العدل العليا سابقاً أنه (إذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره رغم مخالفة الاختصاص أو الشكل فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرت هذا القرار والقضاء عليها بالتعويض لأن القرار سيصدر على أية حال بذات المضمون من المرجع المختص بعد مراعاة قواعد الشكل والاختصاص فحينئذ يكون الضرر واقعاً لا محال عن طريق القرار المعيب أو السليم). (عدل عليا قرار رقم 1994/266 تاريخ 1995/1/15).

وقضت في حكم آخر: " أما إذا كان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقاً بالفرد لا محالة لو أن القرار ذاته صدر بالشكل المطلوب ومن الجهة المختصة"(عدل عليا قرار رقم 1994/189 تاريخ 1994/10/12).

ومن الجدير بالذكر أن جانب من الفقه لا يتفق مع الاجتهاد القضائي المتقدم ويقول أن كل قرار إداري مشوب بعدم مشروعية شكلية يتوافر فيه ركن الخطأ وعليه يتعين أن يكون القرار الملغي لأي عيب شكلي مصدراً لتعويض الأضرار التي نجمت عنه ويسترسل قائلاً أنه إذا قررنا رفض تعويض الأضرار الناجمة عن القرارات المشوبة بأي عيب شكلي، فيجب أن يكون سبب رفض التعويض هو انتقاء رابطة السببية بين الخطأ والضرر وليس لانتقاء الخطأ ما دام أن إلغاء القرار ينطوي ضمناً على توافر الخطأ (شطناوي، 2008).

**2. أوجه عدم المشروعية التي توجب مسؤولية الإدارة حتماً (أوجه عدم المشروعية الموضوعية).**

طبقاً لمسلك القضاء الإداري فإن أوجه عدم المشروعية التي يلزم بوجودها تحقق مسؤولية الإدارة بالضرورة هي" عيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون وعيب السبب"، حيث استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن إلغاء القرار لعدم المشروعية الموضوعية يؤدي إلى الحكم بتعويض الأضرار الناجمة عنه فقد قضت محكمة العدل العليا سابقاً في حكمها "أن استعمال المحافظ لصلاحياته المخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أية حالة من

الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون فيكون استناد المحافظ إلى قانون منع الجرائم قائماً على أساس غير سليم ويكون قراره بربط المستدعي بالكفالة وتوقيفه قد صدر بشكل مخالف للقانون ويشكل خطأ جسيم، وبما أن المستدعي قد تضرر نتيجة توقيفه دون سند من القانون فإن من حقه الحصول على تعويض كبير ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي" (عدل عليا قرار رقم 1995/91 تاريخ 1995/10/24).

وقضت في حكم آخر: " فإن استناده إلى قانون منع الجرائم لا يكون قائماً على أساس سليم ويكون قراره بتوقيف المستدعين قد صدرخلافاً لأحكام القانون ويشكل خطأ جسيم ربما أن توقيف المستدعين قد عطلهم عن أعمالهم لاسيما وأن أحدهم سائق والثاني طالب توجيهي والثالث (الوالد) مزارع فإنهم يكونون قد تضرروا نتيجة توقيفهم دون سند قانوني ومن حقهم الحصول على تعويض يجبر ما لحقهم من ضرر مادي أو أدبي" (عدل عليا قرار رقم 1992/155 تاريخ 1992/10/28).

وقضت محكمة العدل العليا سابقاً في حكم آخر " لا تتحقق مسؤولية الدولة عن التعويض بمجرد إلغاء قرار الإدارة المشوب بعيب الشكل أو الاختصاص وتحقق الضرر في جميع الحالات بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون وعيب الانحراف"(عدل عليا قرار رقم 1993/242 تاريخ 1994/1/19).

كذلك قضت في حكمها: " لا تتحقق مسؤولية الإدارة بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون وعيب الانحراف" (عدل عليا قرار رقم 1994/193).

كما وقضت في حكمها:" لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب للشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون مخالفة جسيمة أو عيب الانحراف" (عدل عليا قرار رقم 1999/556 تاريخ 2000/3/29).

وإذا كان القضاء الغداري الأردني قد قرر أن أوجه عدم المشروعية الموضوعية " عيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون وعيب السبب" تؤدي إلى إلغاء القرار الطعين وتعويض الأضرار الناجمة عنه فإنه عاد واشترط لتقرير التعويض أن تكون عدم المشروعية التي شابت القرار جسيمة فقد قضت محكمة العدل العليا سابقاً أنه " حيث إنه عن المطالبة بالتعويض فإن الخطأ المنسوب للإدارة لم يكن جسيماً إذ ليس للأفراد المطالبة بالتعويض عن خطأ الإدارة في تطبيق القواعد القانونية إذا لم يكن الخطأ جسيماً " (عدل عليا قرار رقم 1997/123 تاريخ 1998/10/8).

وتقول في حكم آخر " أننا لا نجد في هذا القرار الذي ألغي من قبل محكمة العدل العليا بقرارها المنوه عنه آنفاً ما يدل على وجود عيب جسيم يصل إلى التعسف باستعمال السلطة وبما أن الأمر كذلك فلا وجه لمساءلة مصدر القرار والقضاء عليه بالتعويض" (عدل عليا تاريخ 1995/4/11).

وقد قضت أيضاً في حكمها:" لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بالعيب في جميع الحالات وأن مجرد إلغاء القرار المعيب لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب جسيماً ومؤثراً في موضوع القرار وجوهره وأن القضاء الإداري لا يحكم بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً" (عدل عليا قرار رقم 1994/366 تاريخ 1995/4/11).

**يستفاد** مما تقدم أن القضاء الإداري الأردني تتطل لتقرير التعويض عن أوجه عدم المشروعية الموضوعية أن يكون العيب الذي شاب القرار جسيماً، وعليه تصبح جسامة العيب شرطاً لازماً لتقرير التعويض، لذا يمكن إلغاء قرار إداري لعيب موضوعي دون تعويض الأضرار الناجمة عنه إذا كان هذا العيب بسيطاً ولا شك أن هذا الاجتهاد القضائي منتقد ومعيب للأسباب التالية (شطناوي، 2008):

1- أن اشتراط القضاء الفرنسي لشرط جسامة العيب لتقرير التعويض جاء مراعاة منه لظروف بعض المرافق العامة كمرفق الصحة والأمن وغيرها.

2- أن جسامة الخطأ الذي قال به (جييز) جاءت كمعيار للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وبالتالي تحديد المسؤول عن تحمل عبء التعويض المالي المحكوم به وليس كشرط لاستحقاق التعويض.

## المطلب الثاني: الاختصاص القضائي للنظر في طلبات التعويض عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.

يُعد الاختصاص بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية، ولا سيما قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة اختصاصاً مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري، وأن للمدعي الخيار بين أن يلجأ إلى إحدى الجهتين، بحيث إذا لجأ إلى إحداهما أصبحت هي المختصة وامتنع عليه اللجوء إلى الجهة الأخرى، لذلك سنعرض لهذا الاختصاص من خلال الفرعين التاليين:

### الفرع الأول: اختصاص القضاء العادي بالنظر في طلبات التعويض عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.

سنتاول في هذا الفرع اختصاص القضاء الجنائي(أولاً)

واختصاص القضاء المدني (ثانياً) كما يلي:

**أولاً: اختصاص القضاء الجنائي بالنظر في طلبات التعويض عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.**

أقر قانون العقوبات الأردني الحماية الجزائية لضحايا قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة بمقتضى نص المادة (178) والتي نصت على أنه: "كل موظف أوقف أو حبس شخصاً في غير الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة".

وقد عالجت هذه المادة جريمة التعدي على الحرية، حيث رتبت هذه المادة عقوبة للموظف الذي يقوم بتوقيف أو حبس شخص بشكل غير مشروع، فالأصل أن الأفراد لهم حرية ولا يتم تقييدها ما دام أنهم ملتزمون بأحكام القانون، فلا يجوز توقيفهم أو حبسهم إلا إذا ارتكب فعلاً يجرمه القانون، وبخلاف ذلك يكون الموظف الذي أوقف أو حبس شخصاً بطريقة غير مشروعة مرتكباً لجريمة التعدي على الحرية، وعلة التجريم في هذا النص هي أن الاعتداء على حرية الأنسان تعد انتهاكاً صارخاً لحقوق الإنسان وحرمانه من التمتع بحريته وهي حق طبيعي لا يجب أن يقيد طالما أن الفرد يمارسه في نطاق المشروعية والقانون.

وبالرجوع إلى قانون منع الجرائم الأردني نجد المادة الثالثة منه حصرت الحالات التي تبرر للحاكم الإداري إصدار قرار التوقيف بحق الشخص المراد توقيفه على أن يكون من الأصناف الحصرية التالية:

1. التواجد في ظروف تجلب الشبهة تفيد باحتمال ارتكاب الجريمة.
2. اعتياد السرقة واللصوصية.
3. أن يشكل وجوده خطراً على الناس.
4. الامتناع عن تقديم تعهد بحسن السلوك.
5. التخلف عن الحضور امام الحاكم الإداري بعد تبليغة بذلك.

وعليه إذا خالف الحاكم الإداري هذه الحالات وأصدر قراراً بالتوقيف عندئذ يعد قراره غير مشروعاً ومخالفاً للقانون، ومن ثم يلاحق جزائياً بجريمة التعدي على الحرية خلافاً لنص المادة (178) من قانون العقوبات، ومن التطبيقات القضائية لهذه الجريمة جاء في أحد قرارات المحاكم الجزائية " تجد المحكمة أن المشكتى عليه المدعى عليه بالحق الشخصي وهو موظف عام بوظيفة متصرف في لواء البادية الشمالية الغربية قام بتوقيف المشتكي المدعي بالحق الشخصي من تاريخ 2003/12/7 ولغاية 2003/12/8 دون وجه حق خلافاً لأحكام المادة (178) من قانون العقوبات، وسنداً لما تقدم تقرر المحكمة أدانة المشتكى عليه بالجرم المسند إليه والحكم عليه بالحبس ثلاثة أشهر والرسوم وإلزامه بتأدية مبلغ (2500) دينار قيمة الادعاء بالحق الشخصي، وذلك بدل الأضرار المادية والمعنوية وتضمينه الرسوم والمصاريف" (صلح جزاء المفرق، رقم 2004/191 تاريخ 2005/1/26، مشار إليه لدى محمود عبابنة، 2007).

نخرج من حكم المحكمة المتقدم بالقول إن هذا الحكم ينطوي على شقين الأول جزائي والآخر مدني وما يعنينا منهما هو الشق المدني (التعويض البالغ 2500 دينار باعتباره حقاً شخصياً للمضرور) وبما أن الحاكم الإداري وهو المتصرف قام بتوقيف المدعي دون وجه حق فهو بذلك يكون قد أخطأ خطأً شخصياً لا مرفقياً، لذلك فهو من يتحمل عبء دفع مبلغ التعويض من أمواله الخاصة، ولا مجال للحديث هنا عن قيام مسؤولية الإدارة وذلك لوجود خطأ شخصيً من جانب الحاكم الإداري ولقيام مسؤولية الإدارة يلزم وجود الخطأ المرفقي الذي يعد أساساً قانونياً لنهوض هذه المسؤولية.

**ثانياً: اختصاص القضاء المدني بنظر طلبات التعويض عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.**

يملك القضاء المدني وفقاً للمبادئ القانونية المقررة في نصوص القانون المدني الأردني الصلاحية بإلزام الإدارة بتعويض الأفراد عن الأضرار التي قد يسببها القرار الإداري غير المشروع، ولاسيما قرار التوقيف الإداري وذلك على مقتضى المادة (256) التي تنص على أنه: "كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر"، وكذلك على مقتضى نص المادة (288) من ذات القانون التي نصت على أنه: "أ- لا يسأل أحد عن فعل غيره ومع ذلك فللمحكمة بناء على طلب المضرور إذا رأت مبرراً أن تلزم بأداء الضمان المحكوم به على من أوقع الضرر.

ب- من كانت له على من وقع منه الأضرار سلطة فعليه في رقابته وتوجيهه ولو لم يكن حراً في اختياره إذا كان الفعل الضار قد صدر من التابع في حالة تأدية وظيفتة أو بسببها".

ونعتقد بأن دعوى التعويض عن قرارات التوقيف الإداري المرفوعة أمام القضاء المدني تقام على الحاكم الإداري بصفته الوظيفية، لأنه يؤدي أعماله نيابة عن الإدارة باسمها ولحسابها، الأمر الذي يحتم على الإدارة دفع التعويض نيابة عنه وفقاَ لمبدأ مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع مع مراعاة إذا كان الفعل الضار قد صدر من التابع في حالة تأدية وظيفته أو بسببها مقترناً بخطأ شخصياً كان لمن أدى الضمان أن يرجع بما دفع على المحكوم عليه.

**الفرع الثاني: اختصاص القضاء الإداري بالنظر في طلبات التعويض عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة.**

يملك القضاء الإداري الأردني ولاية القضاء الكامل الذي

يشتمل بالإضافة إلى قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، وثمة تساؤل يطرح في هذا المقام هو هل يلزم لرفع دعوى التعويض أن تقرر المحكمة إلغاء التوقيف الإداري غير المشروع أم يمكن رفع الدعوى بصورة أصلية؟.

يستفاد من نص المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني ان دعوى المطالبة بالتعويض ترفع تبعاً لدعوى الإلغاء بخلاف نص المادة (9/ب) الذي كان موجود في قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 الملغي حيث كان الحكم فيه أنه يمكن رفع دعوى التعويض بصفة أصلية أو تبعية، بمعنى أنه من الممكن رفع دعوى التعويض أمام محكمة العدل العليا للمطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة على تنفيذ قرار التوقيف الإداري بصفة أصلية ومستقلة حتى لو لم يتم رفع دعوى إلغاء سابقاً، بحيث يمكن للمحكمة أن تتحقق من عدم مشروعية قرار التوقيف كركن للمسؤولية حتى لو لم تكن قد أصدرت الحكم بإلغاء القرار.

وبخصوص ميعاد تقديم دعوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة أشارت محكمة العدل العليا سابقاً في أحد أحكامها أنها تخضع للقواعد العامة في القانون المدني إلا أنها ليست تلك المتعلقة بالفعل الضار التي اعتبرت مدة التقادم ثلاث سنوات بالنسبة لدعوى الضمان باعتبار أن القرارات الإدارية إنما هي تصرفات قانونية لا تسقط مساءلة الإدارة عنها عن طريق التعويض إلا بالتقادم العادي، وعليه لا تسقط دعوى التعويض عن الأضرار التي ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة إلا بمضي خمس عشرة سنة (عدل عليا قرار رقم 1994/366 تاريخ 1995/4/11).

وفي نهاية هذا المطلب نود الإشارة إلى أن الاختصاص بنظر دعاوي التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة ولاسيما قرارات التوقيف الإداري أصبح مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري وأن للمدعي الخيار بين أن يلجأ إلى إحدى الجهتين بحيث إذا لجأ إلى إحداهما أصبحت هي المختصة وامتنع عليه اللجوء إلى الأخرى بموجب اجتهاد محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية حيث قضت " أن المحاكم العادية كانت في الأصل هي صاحبة الأختصاص الوحيدة بقضاء التعويض إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا وعمل به، والذي نصت المادة 9/ب منه على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار الإداري، مما يعني أن الأختصاص بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية أصبح مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري، وأن للمدعي الخيار بين أن يلجأ إلى إحدى الجهتين..." (تمييز حقوق أردني، قرار رقم 2002/3422، تاريخ2002/2/3).

وتستند محكمة التمييز في اجتهادها المتقدم بقولها إن المشرع عندما تعرض لاختصاص محكمة العدل العليا استعمل عبارة (تختص محكمة العدل العليا دون غيرها) للإشارة إلى حصر الاختصاص بمحكمة العدل العليا بالنظر في طلبات إلغاء القرارات المعيبة في حين أنه لم يستعمل ذات العبارة (دون غيرها) في الفقرة التي تعرضت لاختصاص ذات المحكمة في النظر في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية.

ويُعد الاجتهاد المتقدم أمراً محموداً من جهة ومعيباً من جهةٍ أخرى، فهو محمودٌ كونه يحقق للأفراد المتقاضين في مجال التوقيف الإداري قرب الجهة القضائية المختصة منهم وذلك على اعتبار أن المحاكم النظامية منتشرة في جميع أنحاء المملكة، ومعيبٌ من جهة أخرى كونه يؤدي إلى تضارب الاجتهاد بين القضاء الإداري والمحاكم النظامية – بالإضافة إلى أن مفهوم توزيع الاختصاص القضائي بين المحاكم يعني أن منح الاختصاص بنظر منازعات معينة إلى إحدى المحاكم حرمان المحاكم الأخرى من نظرها (خلدون عبيدات، ص191).

## الخاتمة

لدى تسليطنا الضوء على موضوع مسؤولية الإدارة عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة توصلنا إلى بعض النتائج، نذكرها كما هو آت:

**أولاً:** تكّيف العلاقة بين النظامين القانونيين للمسؤوليتن الإدارية والمدنية على أنها علاقة تكاملية

وتعاونية بصورة مختلفة ومتحركة ومتطورة، حيث أن النظام القانوني للمسؤولية الإدارية باعتباره نظام حديث وغير مكتمل في بنائه يستمد أحكامه وقواعده من النظام القانوني للمسؤولية المدنية، ولاسيما المسؤولية التقصيرية كتلك المتعلقة بتقدير الضرر المادي والمعنوي وتطبيق مبدأ التعويض الكامل والعادل في دعوى المسؤولية والتعويض الإدارية.

**ثانياً:** يتجسد الأساس القانوني لنهوض مسؤولية الإدارة عن قرارات التوقيف الإداري غير المشروعة بالخطأ المرفقي خلافاً لما هو عليه الحال في الخطأ الشخصي الذي لا تنهض به المسؤولية الإدارية وإنما تنهض به مسؤولية الموظف الشخصية.

**ثالثاً:** تبنى القضاء الإداري الأردني بشكل واضح معيار الخطأ الجسيم كأساس لتقرير التعويض عن القرارات الإدارية الملغاه لعيب موضوعي وليس للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

**رابعاً:** تباين موقف محكمة التمييز الأردنية من معايير

التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فقد تبنت في بعض أحكامها معيار الخطأ القابل للانفصال عن الوظيفة، كما تبنت معيار الغاية من ارتكاب الفعل، وأخيراً اعتنقت معيار علاقة السببية الوثيقة بين الخطأ المقترف وبين الوظيفة.

**خامساً:** هناك بعض أوجه عدم المشروعية وإن شابت القرار الإداري فإنها لا توجب حتماً مسؤولية الإدارة بالتعويض وهي العيوب الشكلية عيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات، وقد استقرت اجتهادات القضاء الإداري الأردني على تقرير عدم مسؤولية الإدارة عن التعويض عن القرار الإداري في حالة عدم المشروعية الشكلية استناداً إلى أساسين هما:

أ. إن بوسع الإدارة مصدرة القرار أن تصححه دون أن يكون من شأن ذلك التأثير بتغيير تقديرها لموضوع القرار أو النيل من صحته.

ب. حتيمة حصول الضرر الذي لحق بالشخص سواء أكان القرار معيباً أو سليماً.

**سادساً:** ابتداءً قرر القضاء الإداري الأردني في الكثير من أحكامه أن أوجه عدم المشروعية الموضوعية بحد ذاتها " عيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون وعيب السبب" تؤدي إلى إلغاء القرار الطعين وتعويض الأضرار الناجمة عنه، إلا أنها عادت واشترطت بعد ذلك لتقرير التعويض أن تكون عدم المشروعية الموضوعية التي شابت القرار جسمية، وتأسيساً على ذلك من الممكن إلغاء القرار الإداري لعيب موضوعي دون تعويض الأضرار الناجمة عنه إذا كان هذا العيب بسيطاً.

**سابعاً:** يُعد الاختصاص القضائي وفقاً لاجتهاد محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية اختصاصاً مشتركاً بين جهتي القضاء العادي والإداري بشأن نظر دعاوي التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة، ولا سيما قرارات التوقيف الإداري، وأن للمدعي الخيار بين أن يلجأ إلى إحدى الجهتين بحيث إذا لجأ إلى إحداهما أصبحت هي المختصة وامتنع عليه اللجوء إلى الأخرى.

**ثامناً:** أكد القضاء الإداري الأردني أن تقديم دعوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة يخضع للقواعد العامة في القانون المدني، حيث لا تسقط هذه الدعوى بالتقادم إلا بمضي خمس عشرة سنة.

**التوصيات**

**أولاً:** نوصي بحصرية الاختصاص القضائي بنظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة بالقضاء الإداري دون غيره من المحاكم النظامية وذلك لكي لا يحصل أي تضارب في الاجتهادات القضائية بين القضاء الإداري الأردني والمحاكم النظامية، ناهيك أن للقضاء الإداري ولاية القضاء الكامل الذي يشتمل بالإضافة إلى قضاء الإلغاء قضاء التعويض.

**ثانياً:** يُعد القضاء الإداري قضاءً انشائياً ومتطوراً يعمل على اختلاق النظريات والتوسع في الاجتهادات بما يتوافق مع مبدأ المشروعية الإدارية التي تهدف إلى حماية الحقوق والحريات، ويتمتع أيضاً بحرية واسعة في مجال اجتهاداته القضائية دون تقيده بالنصوص القانونية، لذلك نتمنى من القضاء الإداري الأردني أن يكون في مقدمة هذا التطور من خلال الأخذ بالنظريات التي ابتدعها القضاء المقارن وتطبيقها والتقليل من القيود التي تحد من هذا التطور وبما يتوافق مع مبدأ المشروعية الإدارية.

**ثالثاً:** بعد أن اصبح القضاء الإداري في الأردن على درجتين نتمنى من هذا القضاء السير نحو التخصصية بأن يتم تعيين القضاه في المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية العليا لفترات زمنية طويلة وعدم نقلهم لكي يتمكنوا من تكوين فكر قانوني خاص بالقضاء الإداري والذي يعنى بالمنازعات الإدارية دون غيرها، واعطاء الفرصة لهم بالإبداع وتطوير الاجتهادت القضائية بما يتوافق مع مبدأ المشروعية الإدارية، لكون القاضي الإداري أميراً بينما القاضي المدني أسيراً للنصوص القانونية.

## المصادر والمراجع

**أولاً: الكتب**


الجبوري، ي. (2008) الوجيز في شرح القانون المدني الأردني، الجزء الأول، مصادر الحقوق الشخصية، دراسة مقارنة، دار الثقافة، ص554-559.

الجبوري، ي. (2002) المبسوط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، مصادر الحقوق الشخصية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ص386.

حنفي، ع. (2000) قضاء التعويض ومسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص273-292.

الحياري، أ. (2003) المسؤولية التقصيرية عن فعل الغير، عمان، دار وائل، ص40.

سلطان، أ. (1987) مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني،

ط1، عمان، ص270-467.
السرحان، ع.، وخاطر، ن. (2005) مصادر الحقوق الشخصية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص384-504.
السنهوري، ع. (1998) الوسيط في شرح القانون المدني، النظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، الجزء الأول، منشورات الحلبي، بيروت، ص 1047.
الشاعر، ر. (1990) قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، د.ت، ص290.
الشرقاوي، س. (1972) المسؤولية الإدارية، ط3، دار المعارف، القاهرة، ص 99-176.
شطناوي، ع. (2008) مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، ط1، دار وائل للنشر، عمان، ص201-215.
العدوي، ج. (1995) اصول الالتزامات، مصادر الالتزام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص368.
علي، س. (2012) نطاق واحكام مسؤولية الدولة، دراسة مقارنة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ص228-232.
عمار، ع. (1994) نظرية المسؤولية الإدارية، بدون ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ، ص 11-87.
الغويري، أ. (1997) القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض)، دون دار نشر، ص289-290.
الفار، ع. (2006) مصادر الالتزام مصادر الحق الشخصي في القانون المدني، دار الثقافة، عمان، ص212- 216.
الفياض، أ. (1973) مسئولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق، دار النهضة العربية، القاهرة، ص312 -316.
محمود، ك. (2002) مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 33- 41.
مرقس، س. (د.ت) الفعل الضار والمسؤولية المدنية، المجلد الأول، ط5، بدون دار نشر، ص184-827.
النهري، م. (1997) مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 26- 232.

**ثانياً: الرسائل الجامعية والأبحاث**

الخلايلة، م.، السويلميين، ص. (2012) احكام المسؤولية الإدارية بلا خطأ وتطبيقاتها في القانون الأردني – دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، مجلة المنارة، جامعة أل البيت، مجلد 18، العدد 3، ص 18.
الزبيدي، خ. (2006) القرار الغداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، المجلد 30، العدد 3، ص340.
عبابنة، م. (2007) التوقيف الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ص10-11.
عبيدات، خ. (2008) الرقابة القضائية على التوقيف الإداري في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص70-91.
عبيدات، ض. التوقيف والحرية الشخصية في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، بحث منشور في مجلة المحامين الأردنيين، ص 4.

**ثالثاً: المراجع الأجنبية**

Hauriou, M. (1933) précis de droit administratif, 12 éd, p320.
Duguit, L. (1927) traité de droit constitutionnel, 3e, parties, p 262.
Laferrière, E. (1896) traité de la juridiction administrative, 2e éd.

# Administrative Liability for illegal Administrative Detention Decisions in the Jordanian Legal System

*Jehad Dhifallah Aljazi, Abdullah Mohammad Ehjelah**

**ABSTRACT**

This study highlights the issue of administrative liability for illegal administrative detention decisions in the Jordanian legal system. It is known that the annulment control over administrative decisions is not sufficient for the protection of individuals' rights and liberties, because such annulment addresses only the legality of the impugned administrative decision. Hence, it emanates the need for compensatory judicial control to complement the annulment control, through which individuals would be able to ask for reparation from the competent authorities. This issue is what this study aims to address.

Moreover, the legal system pertaining to administrative liability is derived mostly from the rules of the civil "tortious" liability, particularly those pertaining to damages and compensation for illegal administrative decisions. Furthermore, there is no doubt that the Jordanian administrative judiciary, together with the civil judiciary, is competent to hear cases in which compensation is sought. Thus, it is established in the Jordanian administrative judiciary that the forms of illegality for which compensation should be awarded are substantive.

**Keywords:** Terms: Administrative Liability, Compensation, Illegal Administrative Decisions, Jurisdiction.

* Faculty of Law, Amman Arab University, Jordan; and Al Ain University of Science and Technology, Abu Dhabi, UAE.
Received on 23/8/2016 and Accepted for Publication on 4/10/2016.