المجلة الإلكترونية الشاملة متعددة التخصصات
العدد السابع والعشرون شهر(8) 2020

المسؤولية الادارية بين الشريعة والقانون

The Administrative Liability between Shariah and Law

غادة بنت خليفة بن حرقوص الراشدية

دكتوراة في القانون، الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا، كلية أحمد إبراهيم للقانون

Almuna20@hotmail.com

ملخص الدراسة:

جاءت هذه الدراسة بعنوان (المسؤولية الادارية بين الشريعة والقانون)، وهي جزء من دراسة أخرى بعنوان (مسؤولية الدولة عن أعمال سلطتها القضائية في القانون العماني).

ولقد اشتملت هذه الدراسة التي نحن بصدد عرضها هنا على ثلاثة مباحث تناول المبحث الأول منها مفهوم المسؤولية، وصورها، والتميز بين هذه الصور من حيث الاساس القانوني الذي تقوم عليه، وكذلك الآثار المترتبة على كل منهما.

أما المبحث الثاني فقد تناول المسؤولية الادارية في القانون الوضعي، وتبين من خلاله أن المسؤولية الادارية هي ذاتها مسؤولية الدولة، كونها تقع على أشخاص القانون العام وتصرفاتهم في إدارة مرافق الدولة المختلفة، كما تبين أن المسؤولية قد تؤسس على ركن الخطأ وهو الأصل، وقد تؤسس على الفعل الضار والذي لا يشترط قيام الخطأ من جهة الادارة، ويُكتفى فقط بالفعل الضار طالما أنه سبب ضرر للغير، ولقد سلطنا الضوء على موقف التشريع العماني من هذه المسؤولية، والذي اعتد مؤخرا بالفعل الضار فقرر في قانون المعاملات المدنية بأن كل إضرار بالغير يلزم فاعله بالتعويض.

بينما تناول المبحث الثالث المسؤولية الادارية في الشريعة الاسلامية، والذي بيّن أن ديوان المظالم المعروف في الفقه الاسلامي يشبه إلى حد بعيد القضاء الاداري المعروف في الوقت الحالي، كونه يختص بشكل أساسي بالنظر في تعدي الولاة على الرعية وتعسفهم فيما وكلوا فيه، ولقد عرجنا في هذا الجزء على مقتطفات من ديوان المظالم ودوره في محاسبة أولى الأمر من أصحاب المناصب في مختلف العصور الاسلامية بدأ من العهد النبوي، مرورا بالعهد الراشدي، ثم العهد الأموي، وأخيرا العصر العباسي.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية الادارية، مسؤولية الدولة، ديوان المظالم.

Abstract:

This study entitled "The Administrative Liability between Shariah and Law" which is part of another study entitled "The State Liability for the Actions of its Judicial Authority in the Omani Law". It includes three topics. The first one deals with the concept of liability, its forms and how to distinguish between these forms in terms of legal basis and the implications of each of them.

The second topic tackles the administrative liability in positive law. It reveals that the administrative liability is the same as the state liability as it is entrusted to the legal persons in the public law and their actions in managing the various facilities of the state. In addition to that, it shows that liability might be based on fault which is the basis and might be based on harmful act that does not require the fault be made by the administration. The harmful act is sufficient as long as it causes damage to others.

The study has highlighted the position of the Omani Law towards this liability which has recently deemed the harmful act. Furthermore, in Civil Transactions Act, it decided that any damage done to others must be compensated by the party responsible for it.

The last topic discusses the administrative liability in the Islamic Law. It shows that the Grievances Board in Islamic jurisprudence is very similar to what is now known as the administrative judiciary as it is mainly responsible for hearing and settling cases related to the abuse of authority and breach of duties. This part provides examples from the Grievances Board and its role in holding office holders accountable in various Islamic eras starting from the Prophet's era, the Rashideen era, the Umayyad era and finally the Abbasid era.

Keywords: Administrative Liability, State Liability, Grievances Board**.**

الفصل الأول:

- **المقدمة:**

إن حماية حقوق الافراد يعد من أولويات الوظائف التي يجب على الدولة رعايتها والوقوف عليها، بالتالي فإنه من غير المقبول الاعتداء على هذه الحقوق ولو من الدولة نفسها، فالدولة الحديثة أضحت دولة القانون وبالتالي يجب عليها الخضوع للقانون.

فاستقر الفقه والقانون على مسؤولية الدولة عمّا يصيب الافراد من أضرار بالنسبة لأعمالها غير التعاقدية، وهذه المسؤولية ينتج عنها تعويض المضرور عما لحقه من أضرار بسبب الدولة.

فإقرار هذه المسؤولية يهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد، حيث أن مقتضى العدالة والانصاف أن تتحمل الدولة لتبعات أعمالها وبالتالي تعويض المتضررين، وحري بالذكر أن مسؤولية الدولة بهذا المفهوم ليس وليد اللحظة بل أنه نظام إسلامي نظمته الشريعة منذ عهد الرسول عليه الصلاة والسلام فيما يسمى بديوان المظالم.

- **أهمية البحث:**

تكمن أهمية دراسة مسؤولية الدولة بين القانون والشريعة من أنها تعد بابا أوليا لا بد من العروج عليه عند الحديث حول المسؤولية الادارية وأسسها القانونية التي تقوم عليها، كونها جمعت بين التشريعين الوضعي والتشريع الاسلامي في هذا الجانب، مسلطة الضوء على التشريع العماني باعتباره تشريعا مستمدا من الشريعة الاسلامية، يسعى إلى تحسين الأحكام وإرساء قواعد العدالة.

- **الأسئلة البحثية: -**

تُثير هذه الدراسة عدد من الأسئلة التي ستكون محورا للإجابة عليها في هذه الدراسة، ومن هذه الأسئلة ما يلي: ما هو أساس إقرار هذه المسؤولية، وما مدى تطبيقها؟ وهل تعد هذه المسؤولية أمرا مستحدثا لم يكن له وجود في التنظيم الاداري الاسلامي؟؟

- **فرضيات البحث:**

- تقرير مسؤولية الدولة يكفل للمتضرر حق مقاضاة الدولة لتعويضه عما لحقه من أضرار جراء الخطأ المرتكب في حقه.
- مسؤولية الدولة بدون خطأ هو استثناء على مبدأ المسؤولية على أساس الخطأ وبالتالي لا يمكن التوسع في تفسيره ولا القياس عليه.

- **أهداف البحث:**

- تتبع الواقع العملي والتشريعي في سلطنة عمان حول إقرار مسؤولية الدولة.
- دراسة أساس إقرار هذه المسؤولية، وما مدى تطبيقها.

- **صعوبة الدراسة**

تتمثل صعوبة الدراسة في قلة التطبيقات القضائية في المسؤولية الادارية بشكل عام، والمسؤولية بدون خطأ بشكل خاص، وهيمنت المسؤولية على أساس الخطأ في الواقع القضائي بسلطنة عمان رغم أن المشرع أخذ مؤخرا بقاعدة المسؤولية عن الفعل الضار.

- **منهجية البحث:**

إن منهجية الدراسة ستكون دراسة قانونية عملية من خلال اتباع المنهج الاستقرائي.

- **الدراسات السابقة:**

- **دراسة: الحاتمية، خالصة بنت سالم بن محمد ، بعنوان (المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها)، اطروحة ماجستير في القانون الخاص بكلية الحقوق، جامعة السلطان قابوس.**

تناولت هذه الدراسة الأساس القانوني للمسؤولية، شارحة النظريات التي جاءت فيها، والشروط الواجب توافرها لتتحقق هذه المسؤولية، كما أشارت إلى أن المشرع العماني أخذ بنظرية الفعل الضار للمسؤولية وليس مجرد الخطأ.

- **دراسة: عبدالرحمن، بريك (٢٠١١)، بعنوان: المسؤولية الادارية دون خطأ وأهم تطبيقاتها في القضاء الاداري، أطروحة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر-باتنه-**

ولقد كانت هذه الدراسة حول نشأة وتطور المسؤولية الادارية دون خطأ وأسسها القانونية، متضمنة أهم تطبيقات المسؤولية الادارية على أساس المخاطر، وتطبيقات المسؤولية الادارية على أساس الاخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

وبالتالي فإن **ما يميز دراستي** هذه والتي بعنوان (المسؤولية الادارية بين الشريعة والقانون) بأنها جمعت بين التشريعين الوضعي والاسلامي من حيث إقرار مسؤولية الادارة عن أعمالها، والحق في التعويض عن الاضرار التي تسببت بها، وسيكون الحديث مركزا على النظام التشريعي في إقليم سلطنة عمان تحديدا، من خلال استقراء النصوص القانونية والتعرف عليها بشي من التفصيل.

الفصل الثانـــي

المسؤولية الإدارية بين القانون والشريعة

إن الدولة في سبيل تحقيق الصالح العام تأتي من الأعمال والأفعال ما قد يسبب أضرارا للأفراد، وبالتالي فإن منطق العدالة والانصاف يفرض تحمل الدولة لتبعات أعمالها، وتعويض المتضررين من هذه الأعمال، وعليه فإن المسؤولة في مفهومها العام هي التزام شخص (طبيعي أو معنوي) بما تَعَهَدَ القيام به أو الامتناع عنه، فإذا أخل الشخص بهذا الالتزام تعرض للمساءلة، فيُلزم حينها بتحمل نتائج هذا الإخلال أو النكول[١].

وعليه سيكون الحديث في هذا الفصل حول المسؤولية الادارية وتنظيمها بين الشريعة والقانون وذلك حسب التقسيم التالي:

- المبحث الأول: نظرة عامة حول المسؤولية وصورها
- المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية في القانون الوضعي
- المبحث الثالث: المسؤولية الإدارية في الشريعة الاسلامية

المبحث الأول

نظرة عامة حول المسؤولية وصورها

إن للمسؤولية معنى واسع[٢]، وبالتالي لا بد من تحديد مفهوم المسؤولية موضوع الدراسة، فنجد أن مفهوم المسؤولية يشمل التزام شخص بتحمل نتائج فعل أتاه بنفسه أو بواسطة غيره، سواء كان مفوضا عنه أم عاملا باسمه، كذلك مفهوم المسؤولية يقتضي التزام شخص بتحمل نتائج فعل شخص تابع له أو تحت رقابته أو إدارته أو إشرافه، و أخيرا يتسع مفهوم المسؤولية فيشمل التزام شخص باحترام ما فرضه عليه القانون من سلوك في ظل تحمل عواقب الإخلال بهذا الالتزام[٣]، وعلى اتساع مفهوم المسؤولية فإن صورها تتعدد، لذلك سيكون الحديث في هذا المبحث حول، معنى المسؤولية، والتفرقة بين صورها.

---

(١) - (الزين، ١٩٩٧)، النظرية العامة للالتزامات، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، تونس، ص٢٢

(٢)- (طبّارة، ١٩٨٠)، مع الأنبياء في القرآن الكريم، الطبعة التاسعة عشرة، دار العلم للملايين بيروت-لبنان، ص ٤٣٢. ولقد تعدّدت المفاهيم التي عبرت عنها كلمة المسؤولية إذ استعملت في نواح عديدة من أنشطة الإنسان. فتارة قصد بها مسؤولية الإنسان عن نفسه وعن أعماله تجاه الله والناس، وطورا عني بها مسؤولية الإنسان عن غيره لقوله صلّى الله عليه وسلم "كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته.

(٣)- (الزين، ١٩٩٧)، النظرية العامة للالتزامات، المرجع السابق، ص ٢٣.

المطلب الأول

معنــى المسؤولية وصورها

أولا: المعنى اللغوي للمسؤولية:

المسؤولية لغة هي من أصل السؤال الذي يرتب مساءلة وحسابا، ومن السؤال وُجدت المسؤولية بأطرافها من سائل ومسؤول وموضوع مساءلة، والمعنى اللغوي للمسؤولية يدل على المطالبة بالشيء، و تحمل المُطَالَبُ لما يُطَالَبُ به.

إلا أن الفقهاء المسلمون لم يتعارفوا على استخدام كلمة المسؤولية أثناء تعرضهم لأحكام الضمان، بل أنهم كانوا يطلقون على المسؤولية مصطلح الضمان(٤)، وهو لا يختلف في جوهره عن معنى المسؤولية، ولكن استخدام كلمة الضمان تعد أدق دلالةَ.

ثانيا : المعنى الاصطلاحي للمسؤولية :

يقترب المعنى الاصطلاحي للمسؤولية من المعنى اللغوي، ويقصد بها اصطلاحا أي تحمل المرء تبعة ما يصدر عنه ومؤاخذته بذلك، كذلك عُرفت بأنها الالتزام بإصلاح الخطأ الواقع على الغير طبقاً لقانون.

ثالثا: صور المسؤولية:

تتعدد صور المسؤولية بحسب القاعدة المُخَالَفَة من جهة، وبحسب الأمر المُخالف من جهة أخرى، وعليه فقد تكون المسؤولية أدبية، وقد تكون قانونية(٥).

فالمسؤولية الأدبية تقوم على أساس ذاتي، وهي مسؤولية أمام الضمير، يُعرِّفها البعض بأنها مُخالفة قاعدة من قواعد الأخلاق ولا يترتب عليها جزاء قانوني.

أما المسؤولية القانونية فهي تدخل في دائرة القانون ويترتب عليها جزاءً قانونيا، وتكون للمسؤولية القانونية صورتين، إما أن تكون مسؤولية جنائية أو تكون مسؤولية مدنية، حسب التالي:

(أ) المسؤولية الجنائية لا تقوم إلا بالنسبة لأفعال محددة وفق القانون، فلا عقوبة إلا بناء على نصّ، فتقع المسؤولية الجنائية إذا ارتكب الشخص المسؤول فعل مُجرم بموجب القانون الجنائي، فحينئذ تكون المسؤولية بمعاقبة المجرم بعقوبة مرتكب الفعل المجرم.

---

(٤) - (مصطفى، الزيات، عبدالقادر، و النّجار)، كتاب المعجم الوسيط، الجزء٢/١، المكتبة الاسلامية، تركيا، ص٥٤٤. الضمان أي الكفالة والالتزام، والضامن هو الكفيل أو الملتزم او الغارم.

(٥) - (الفوزان، ٢٠٠٩)، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والقانون الوضعي، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، السعودية/ الرياض، ص ٢٢ وما بعدها.

(ب)والمسؤولية المدنية هي الجزاء على الإخلال بالتزام عقدي، أو بالواجب العام الذي يَفْرِضُ على كل شخص عدم الإضرار بالغير، فإن أصاب الضرر مصالح خاصة فيحق لصاحب هذه المصالح التي لحقها الضرر مُطالبة المُتسبب لتعويضه بما يجبر الضرر الذي لحق به.

والمسؤولية المدنية هي الأخرى تنقسم إلى نوعين عقدية و تقصيرية [٦]، فتنعقد المسؤولية العقدية بوجود العقد حين يمتنع المدين عن تنفيذ التزاماته العقدية الناشئة عن العقد المُبرم، أو كان قد نفّذَ هذه الالتزامات بشكل معيب ألحق الضرر بالطرف الآخر.

وفي المقابل فأن المسؤولية التقصيرية لا تُبنى على العقد ، وإنما تنشأ إذا أخل شخص بما فرضه عليه القانون من واجبات تفرض عليه عدم الإضرار بالغير.

وحيث أن هذه الدراسة تدور حول مسؤولية الدولة، والتي تعد شخصا معنويا من أشخاص القانون العام، وتتمتع بسلطة سياسية تتميز بطابعها المادي، و لا يمكن أن تعلوها سلطة أخرى، فقد أجمع الفقهاء على أن مسؤولية الدولة لا يمكن إلاّ أن تكون مسؤولية مدنيّة تقصيرية[٧]، فتكون الدولة مسؤولة عن أعمالها غير التعاقدية سواء كانت أعمالا مادية أو قرارات إدارية، وفي ذلك قررت محكمة القضاء الاداري العمانية بأن " إذا ثبت خطأ الادارة فإن المطالبة بالتعويض تصبح حينها قائمة على أساس مسؤوليتها التقصيرية"[٨].

وحول المسؤولية الادارية فلقد تبنت التشريعات في أول الأمر المسؤولية الادارية على أساس الخطأ، وكان تنظيم هذه المسؤولية مستمدا من التنظيم القانوني للمسؤولية التقصيرية في القانون المدني، ثم تطورت المسؤولية الادارية وظهرت إلى جانبها مسؤولية أخرى وصفها الفقه بأنها مسؤولية تكميلية أو استثنائية، وهي المسؤولية الادارية بدون خطأ.

و يثور التساؤل حول ماهية هذه المسؤولية في مجال القانون العام، وهل تختلف عنها في مجال القانون المدني؟؟

---

(٦) - تجدر الإشارة في هذا الصدد بأنه توجد فروقات جوهرية بين المسؤولية العقدية والمسؤولية التقصيرية أهمها:
أ- الالتزام محل الإخلال في المسؤولية العقدية هو التزام نظمته إرادة المتعاقدين، أما الالتزام في المسؤولية التقصيرية فهو التزام قانوني.
ب- الخطأ في المسؤولية العقدية يجب أن يصل إلى درجة معينة من الجسامة، وذلك بخلاف الخطأ في المسؤولية التقصيرية والتي يُكتفى فيها بمجرد الخطأ ولو كان تافها.
ت- الأهلية الكاملة شرط لقيام المسؤولية العقدية، أما في المسؤولية التقصيرية فتنشأ بمجرد تحقق أهلية التمييز.
ث- التعويض في المسؤولية العقدية لا يكون إلا عن الأضرار المتوقعة والمباشرة، ولا تعويض عن الأضرار غير المتوقعة، بيد أن التعويض في المسؤولية التقصيرية يُدفع عن كافة الأضرار المتوقعة وغير المتوقعة.
ج- في المسؤولية العقدية فالخطأ يكون مفترضا وعبء الاثبات يقع على المدين من حيث تقديم الدليل بأنه التزم ما كُلف به بموجب العقد، فإن كان غير ذلك فعليه إثبات قيام السبب الأجنبي الذي حال دون التنفيذ، أما في المسؤولية التقصيرية فعبء الإثبات يقع على المضرور؛ لأن الالتزام سلبي دائما فيجب عليه إثبات خطأ المقصر المسؤول.

(٧) - لا يمكن أن تكون بأي حال كان مسؤولية الدولة مسؤولية جنائية نظرا لما تشترطه المسؤولية الجنائية من شروط لقيامها ولأن هذه الشروط يجب أن تلتئم في شخص فاعل الجرم لا يمكن تطبيقها على الدولة، كذلك لا يمكن ان تكون مسؤولية مدنية عقدية نظرا لغياب العقد الذي هو أساس قيام المسؤولية العقدية. " (الهادي، ١٩٨٠)" ، مسؤولية القاضي و رأي الاتحاد العالمي للقضاة فيها، مجلة القضاء و التشريع ، ديسمبر ١٩٨٠ ،عدد ١٠، ص ٧ .

(٨) - (محكمة القضاء الاداري، ٢٠٠٦)، الجلسة القضائية المنعقدة بتأريخ ٢٠٠٥/٤/٥ في الدعوى الابتدائية رقم (١١٠) لسنة (٤) ق، المرجع السابق، ص ٦٨٢.

المطلب الثاني

المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية

لا يختلف جوهر المسؤولية الإدارية في نطاق القانون العام، عن المسؤولية المدنية في نطاق القانون المدني، فعبارة "مدنيّة" لا تعني مجموعة قواعد القانون الخاص بقدر ما تعني المسؤولية التي تهدف إلى التعويض عن الأضرار وذلك لتمييزها عن المسؤولية الجزائية، بيد أن المسؤولية الإدارية تختلف عن المسؤولية المدنية في بعض الأوجه، كما تتشابه معها في أوجه أخرى، وفيما يلي تفصيل ذلك:

الفرع الأول

أوجه الاختلاف بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية

أُخذت المسؤولية الإدارية من قواعد القانون المدني بطريقة تتناسب مع القانون الإداري وقواعده، وتحقق التوازن بين المصلحة العامة من جهة والمصلحة الخاصة للأفراد من جهة أخرى، ونظرا لذلك فقد تميزت بسمات وخصائص هي:

أولا: المسؤولية الإدارية تخضع لقواعد القانون العام:

لقد ثار الجدل حول القانون الواجب تطبيقه على مسؤولية الدولة أو المسؤولية الادارية، هل هو القانون المدني لتتساوى الدولة مع الأفراد في تطبيق ذات القانون؟! أم أنه يجب أن تخضع مسؤولية الإدارة عن أعمالها لقواعد قانونية مستقلة ومتميزة، تتفق وطبيعة روابط القانون العام احتياجات المرافق العامة، ومقتضيات حسن سير العمل فيها؟

و نظرا لاستقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي ،ورغبة في حماية الإدارة من تقييد مسؤوليتها، فلقد أستقر الأمر على ضرورة أيجاد قواعد خاصة تحكم مسؤولية الدولة عن أعمالها، فأصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمه الشهير في قضية روتشيلد (ROTSCHILD) الصادر في ٦ ديسمبر ١٨٥٥م، مقررا أن مسؤولية الدولة لا يمكن أن تحكمها قواعد القانون المدني، شأنها في ذلك شأن مسؤولية الأفراد، بل يجب أن تخضع لقواعد تتناسب مع الاعتبارات الخاصة بالإدارة، ولقد أيدت محكمة التنازع الفرنسية موقف مجلس الدولة في ذلك فأصدرت حكمها في قضية بلانكو١٨٧٣م الذي اشتهر وأصبحت عباراته مرددة في كثير من الأحكام مُقررة فيه أن الأضرار التي تتسبب فيها الدولة لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي تنظم روابط الأفراد بعضهم ببعض، بل لا بد من أن تطبق عليها قواعدها الخاصة للتّوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد، ذلك حدا بمحكمة النقض الفرنسية إلى تطبيق القواعد التي وضعها مجلس الدولة والتي تنظم مسؤولية الدولة عن أعمالها الإدارية، كما أن الفقهاء – فيما بعد - استندوا على هذه القواعد في صياغة قواعد القانون العام للمسؤولية الادارية [٩].

([٩]) - (السناري، ١٩٩٠)، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، ص ٩٢وما بعدها.

ثانيا: المسؤولية الإدارية تنعقد بموجب نشاط إداري:

المسؤولية الإدارية لا تقوم إلا إذا ارتبطت بنشاط إداري من أحد المرافق العامة بالدولة، بخلاف المسؤولية المدنية التي ترتبط بالأنشطة الخاصة للأفراد، وبالتالي فإن الأنشطة الفردية التي تخضع لقواعد القانون الخاص والأنشطة العامة التي ليس لها الصفة الإدارية لا تدخل في نطاق المسؤولية الإدارية.

ثالثا: المسؤولية الإدارية نظرية قضائية:

ففي إطار سعي الاجتهاد القضائي الإداري الدؤوب لاستخلاص الكثير من المبادئ وابتداع الحلول المناسبة للمنازعات الإدارية، فقد نجح في إرساء نظرية المسؤولية على أساس المخاطر، وذلك حفاظا على التوازن بين المتضرر و حماية حقوقه و حرياته، وبين ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة، تحقيقا للعدالة و التضامن الاجتماعي، الأمر الذي يستشف منه أن القضاء الإداري قضاء إنشائي[١٠] و القاضي الإداري له سلطات واسعة على عكس القاضي المدني الذي يبقى في أغلب أحكامه أسير النصّ القانوني المكتوب.

رابعا: المسؤولية الإدارية ذات أساس قانوني متميز:

إن الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية وإن كان في السابق يستند على الخطأ إلا أنه لا يعتمد على معيار واحد في تقدير الخطأ كأساس للمسؤولية، وإنما يتم تقدير وتأسيس كل منازعة على حدة بحسب ظروف المرفق، والواقعة وطبيعة النشاط، وقد يشترط القاضي الإداري درجة من الجسامة في الخطأ لانعقاد المسؤولية الإدارية بالنسبة لبعض المرافق، كما يعتمد بحث المسؤولية الإدارية على التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي لتحديد مسؤولية المرفق أو الموظف شخصيا.

كما أن فعل الغير، أو الحادث المفاجئ[١١] لا يشكل سببا لإعفاء الإدارة من المسؤولية، بل أن المسؤولية تقع متكاملة الأركان ولا يمكن للإدارة التخلص منها، إذ أن علاقة السببية تظل قائمة بين الضرر ونشاط الإدارة، فضلا عن أن الحادث المفاجئ غالبا ما يكون مرتبطا بالأدوات التي

تستعملها الإدارة في تنفيذ مشاريعها والقيام بأنشطتها، إلا إنها تجهل سبب وقوع الحادث الذي تسبب في إحداث الضرر الموجب للتعويض، كانفجار الآلة المستخدمة في موقع العمل، فلا يمكن للإدارة إثبات أن سبب الحادث لا علاقة له بالأداة التي استخدمتها [١٢]،

و يعد توافر أي حالة من حالات المسؤولية بدون خطأ هو أمر متعلق بالنظام العام، مما يستوجب على القاضي إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى حتى وإن لم يتمسك بها المدعي في دعواه [١٣].

---

(١٠) - هذه الخاصية أدت إلى خضوع المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية من اختصاص جهة قضائية مستقلة هي القضاء الإداري بحكم أحقية القاضي الإداري في نظر عموم منازعات الإدارة لجدارته وعلمه وكفاءته في مثل هذه القضايا الإدارية.

(١١) - قد يتشابه الحادث المفاجئ مع القوة القاهرة في أن كلاهما لا يمكن توقعهما ولا حتى دفعهما، إلا إنه يختلف في كون أن الحادث المفاجئ يعتبر داخلي بالنسبة للنشاط المحدث للضرر ولا يمكن فصله عنه.

(١٢) - (السناري، ١٩٩٠)، المرجع سابق، ص١٦٢.

الفرع الثاني

أوجه الشبه بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية

لا شك أن المسؤولية في مجال القانون العام حتى وإن كانت لها سماتها العامة في الفكر القانوني الوضعي فإنها تتشابه في الغالبية العظمى من احكامها مع المسؤولية المدنية، وحول ذلك فإن المتفق عليه بأن المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية هما وجهان لعملة واحدة هي المسؤولية القانونية، ونظرا لقدم المسؤولية المدنية فقد **تأثرت المسؤولية الإدارية بها في عدة أمور** وهي:

أولا: أركان المسؤولية:

إن القواعد التي نظمت المسؤولية الإدارية جعلت من الخطأ أساسا جوهريا لقيامها، مقتدية في ذلك بالقواعد المدنية المنظمة للمسؤولية التقصيرية، فالمسؤولية الإدارية والمدنية تقومان على ثلاثة أركان هي الخطأ أو الفعل الضار[١٤]، وإحداث الضرر، والعلاقة السببية التي تربط الخطأ أو الفعل الضار بالضرر، ويشترط توافر هذه الأركان جميعها لتقع المسؤولية الموجبة لجبر ضرر المضرور.

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري أن "مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية التي تقوم على الخطأ تستلزم توافر أركانا ثلاثة هي: أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة، وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة الخطأ، وأن تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر، ويدخل في معنى الخطأ العمل غير المشروع أو المخالف للقانون"[١٥].

ثانيا: الأثر المترتب على المسؤولية:

يعد التعويض هو النتيجة أو الأثر الذي يترتب على إقرار المسؤولية إذا ما توافرت أركانها، وهو بمثابة الجزاء الذي يقرره القضاء جبرا للضرر الذي حاق بالمضرور، وهو ما يتوافر في كلتا المسؤوليتين سواء كانت المسؤولية المدنية أو المسؤولية الإدارية.

---

(١٣) - (السيد عويس، ٢٠١١)، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ص ١٥٧.

(١٤) - وتجدر الإشارة هنا إلى إن المسؤولية القائمة على أساس الخطأ هي الأصل إلا أن جهود كل من الفقه والقضاء ابتدعت مسؤولية أخرى لا تقوم على الخطأ، وهي المسؤولية دون خطأ، وهذه المسؤولية يعينها القضاء باعتبارها صفة استثنائية تكميلية للمسؤولية على أساس الخطأ.

(١٥) - (الحلو، ١٩٩٥)، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية،مصر/ الاسكندرية، ص٤٤٨.

ثالثا: إعمال قاعدة مسؤولية المتبوع عن عمل تابعيه:

إن قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه هي من أهم الأسس القانونية التي تقوم عليها المسؤولية المدنية، وهو ما تأثرت به المسؤولية الإدارية من حيث اعتبار مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها من قبيل مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه[١٦]، ويتضح ذلك في وجهين همـــا :

١- اشتراط وجود علاقة تبعية بين المسؤول ومرتكب الفعل الضار، وتتوفر هذه العلاقة إذا توفرت سلطة فعلية في مراقبة وتوجيه المسؤول أو المتبوع للتابع، ولما كان تماثل سلطة الإدارة وسلطة المتبوع مع الموظف والتابع فإن جوهر علاقة التبعية ذاته في المسؤوليتين.

٢- دعوى الرجوع:

فعادة ما يلجأ المضرور إلى الشخص المليء للمطالبة بالتعويض الذي يقرره القضاء جبرا للضرر الذي لحق به، ويتحمل المتبوع في نطاق المسؤولية المدنية والإدارة في نطاق المسؤولية الإدارية قيمة هذا التعويض بصفتهما ضامنين للتابع أو الموظف، ودعوى الرجوع تتيح لكل من المتبوع والإدارة مطالبة تابعيها بقيمة ما تحملاه من تعويض في مواجهة المضرور، وهذا الرجوع لا يكون إلا في حدود الفعل الضار والخطأ الشخصي دون الخطأ المرفقي[١٧] .

المبحث الثاني

المسؤولية الإدارية في القانون الوضعي

يقصد بالمسؤولية الإدارية في مجال القانون العام هي المسؤولية التي تتحملها الدولة ممثلة في الأشخاص العامة أو المرافق التابعة لها أو المقاطعات المحلية متى كان الخطأ أو الفعل الضار مرتبطا بأنشطة أولئك الأشخاص أو تصرفاتهم العامة[١٨]،فالمسؤولية في ظل القانون الإداري وتتصل بشكل مباشر بالدولة ومرفقاتها العامة.

و عليه فإن مسؤولية الدولة تقتضي امكانية إلزامها بالتعويض عن الأضرار التي تُلْحِقها بالأفراد ومدى إمكانية إقرار هذه المسؤولية برفع دعوى قضائية في مواجهتها.

وسيكون الحديث في هذا المبحث وفق ثلاثة مطالب وهي:

---

(١٦) - (الفوزان، ٢٠٠٩)، مرجع سابق، ص٣١. إلا أن الوضع يختلف في هذا الجانب بين القضاء الإداري الفرنسي والقضاء المصري، فقد جرى العمل في القضاء الإداري الفرنسي على استقلالية المسؤولية الإدارية في هذا الشأن، بينما القضاء المصري فقد قرر بأن " مسؤولية الإدارة تنعقد عن أعمال موظفيها على أساس مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه وذلك في الحالات التي ينسب فيها العمل الضار إلى موظف محدد.

(١٧) - الخطأ المرفقي هو: الخطأ الذي ننسبه إلى المرفق وإن قام به ماديا أحد الموظفين، في حالة عدم اعتبار هذا الخطأ شخصيا. راجع في ذلك تفصيلا: (دنون، ٢٠٠٩)، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونيين المدني والاداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان/ طرابلس، ص١٧١.

(١٨) - (الفوزان، ٢٠٠٩)، مرجع سابق، ص ٢٦.

- المطلب الأول: صور المسؤولية الإدارية
- المطلب الثاني: أركان المسؤولية الإدارية
- المطلب الثالث: موقف التشريع العماني من المسؤولية الإدارية

المطلب الأول

صور المسؤولية الإدارية

كما أشرنا فيما سبق بأن المسؤولية الإدارية قد تكون على أساس الخطأ أو تكون بدون خطأ، وفيما يلي بيان لكليهما:

الفرع الأول

المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

مضمون هذه المسؤولية هو وجود خطا سبب ضررا للغير وبالتالي يُلزَم المسؤول بتعويض الضرر، ومن هذا المضمون يمكن استنتاج أركان المسؤولية والتي تقوم على الخطأ والضرر والعلاقة السببية، ويعد الخطأ ركنا أساسيا فيها، ويميزها عن الصورة الأخرى للمسؤولية الإدارية، فإن انتفى الخطأ انتفت هذه المسؤولية.

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري أن "جهة الإدارة لا تسأل عن القرارات التي تصدرها إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها"[١٩]، كما قررت محكمة القضاء الإداري العمانية على أن "أساس مسؤولية جهة الادارة هو وجود خطأ من جانبها، وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السَّببية بين الخطأ والضرر، بمعنى أن يكون هذا الضرر بسبب ذلك الخطأ"[٢٠].

(١٩) - (محكمة القضاء الاداري، ٢٠٠٦) الجلسة القضائية المنعقدة بتأريخ ٢٠٠٦/٥/٢٢ في الدعوى الابتدائية، رقم (١٦٠) لسنة (٥)ق، ص٩٤٧.
(٢٠) - (محكمة القضاء الاداري، ٢٠٠٦)، في الجلسة القضائية المنعقدة بتأريخ ٢٠٠٦/٥/٧ في الدعوى الابتدائية (١٩٠) لسنة (٥) ق، المرجع السابق، ص ٩٠١.

الفرع الثاني

المسؤولية الإدارية بدون خطأ

لقد أوجد الفقه هذه النظرية لتطبيقها استثناءً على الحالات التي يكون فيها اشتراط ركن الخطأ منافيا للعدالة[٢١]، كون أن الإدارة في سبيل تحقيق الصالح العام تأتي من الأعمال والأفعال ما قد يسبب أضرارا للأفراد دون أي خطأ منها، وبالتالي فإن مقتضى العدالة يوجب تحمل الإدارة لتبعات أعمالها وتعويض المتضررين من هذه الأعمال[٢٢] وإن كانت أعملا مشروعة طالما أنها سببت ضررا للغير.

والغاية في جعلها قاعدة استثنائية هو حرص القضاء الإداري على صيانة متطلبات التصرف الإداري الذي يلزم عدم بدعاوي المسؤولية دون تقييد، فيرهق خزانة الدولة في صرف التعويضات المترتبة على تلك المسؤولية من غير ضوابط معقولة[٢٣]، سيما إذا ما كانت الإدارة بصدد القيام بنشاط مشروع [٢٤].

ولقد شاعت تسمية هذه المسؤولية بالمسؤولية القائمة على أساس المخاطر، أو مسؤولية التبعة والمخاطر[٢٥]، بيد أن هذه التسمية - وحسب ما يرى بعض شراح القانون الإداري – هي تسمية قاصرة غير جامعة كونها لا تشمل الحالات التي يؤدي فيها النشاط العام بذاته إلى إحداث ضرر مؤكد بالأفراد[٢٦].

وفي ظل نشاط الإدارة المتجدد والمستمر الذي قد يؤدي إلى الإضرار بالأفراد حتى وإن لم ترتكب خطأ، فإن التشريعات العربية اضطرت للأخذ بهذه النظرية وسعت إلى تفعيلها في نطاق القضاء الإداري متى ما اقتضتها العدالة المنشودة، بشرط توافر أركانها المتمثلة في الفعل الضار- وإن كان مشروعا - و وقوع الضرر والعلاقة السببية دون الحاجة إلى إثبات الخطأ[٢٧].

---

(٢١) - (الحلو، ١٩٩٥)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٥٠٢

(٢٢)- (بريك، ٢٠١١) المسؤولية الإدارية دون خطأ وأهم تطبيقاتها في القضاء الإداري، اطروحة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنه، ٢٠١٠/٢٠١١، ص ت.

(٢٣) - (باعمر، ٢٠٠٥) واقع القضاء الإداري وماض قضاء المظالم، اطروحة دكتوراه بجامعة محمد الخامس، ٢٠٠٥، ص١٠٠.

(٢٤) - (السيد عويس، ٢٠١١)، مرجع سابق،ص١٦٠. المسؤولية بدون خطأ هي ليست عقاب ا للإدارة، إذ أنها لم ترتكب خطأ لتعاقب عليه، بل أنها وجدت من أجل تعويض المضرور عن فعل الإدارة المشروع، وبالتالي فإنها لا تتضمن تقييما للفعل الضار، ذلك يكسبها ميزتي الحيادية والموضوعية.

(٢٥) - (السنهوري، ٢٠١٠)، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، ص٨٦٨. ولعل العلة من هذه التسمية هو تعريف الفقه للمخاطر حيث عرفها بأنها انعقاد مسؤولية شخص عن مجرد ضرر للغير بأفعاله دون حاجة إلى نسبة ارتكابه لخطأ معين.

(٢٦) - (الحلو، ١٩٩٥)، مرجع سابق،ص٥٠١ و (السناري، ١٩٩٠)، مرجع سابق،ص١٥٨. كما هو الحال فيما لو تم حظر مزاولة نشاط معين أعتاد هؤلاء الأفراد على مزاولته، ذلك الحظر ينطوي عليه ضرر يصيب الأفراد يستحقون بموجبه التعويض، دون ارتكاب الإدارة لأي فعل خطر، كما هو الحال في قرارات الدولة بفرض الحظر بسبب جائحة كورونا (كوفيد١٩)، والذي أدى إلى غلق محلات وأنشطة تجارية ومراكز تعليمية، مما أسفر عنه وقوع أضرار على الأفراد من جراء هذه القرارات.

(٢٧) - ومن هذه التشريعات التشريع الصادر من جمهورية مصر العربية كقانون العمل (١٩٥٠/٩٨م)، وقانون التعويض عن أضرار المهنة (١٩٥٠/٧١م). تمت الإشارة إلى هذه القوانين في كتاب (الوكيل، ٢٠٠٣)، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري،ص٥٣٧-٥٣٨..

وفي سلطنة عمان فقد نظم **قانون الخدمة المدنية** (٢٠٠٤/١٢٠م) في الفصل الحادي عشر منه التعويض عن إصابات العمل التي قد تصيب الموظف أثناء العمل وبسببه، وكذلك نظم **قانون حالة الطوارئ (٢٠٠٨/٧٥)** التعويضات المستحقة عن الأضرار الناجمة عن تنفيذ تدابير أوامر حالة الطوارئ، فنصت المادة(٦) من قانون حالة الطوارئ بأن " تحدد الجهة المختصة تنفيذ تدابير أوامر حالة الطوارئ مقدار الأجور المناسبة نظير تكليف أي شخص للقيام بأي عمل من الأعمال اللازمة لتنفيذ تلك التدابير والأوامر ، وكذلك مقدار التعويضات المناسبة عن الاستيلاء المؤقت على أية منشأة أو عقار أو منقول ". ، كما ألزم **قانون نزع الملكية للمنفعة العامة**

الفرع الثالث

دور المسؤولية بدون خطأ وعلاقتها بالمسؤولية التقليدية

رغم ظهور المسؤولية بدون خطأ إلا أن المسؤولية على أساس الخطأ لا تزال مهيمنة على ساحة القضاء، كونها الأصل، وما المسؤولية بدون خطأ إلا استثناء على القاعدة العامة، لأن القضاء يربط تطبيقها بوجود أمر استثنائي غير عادي، ويتمثل هذا الأمر أحيانا في حدوث ضرر استثنائي، وأحيانا أخرى في مخاطر استثنائية، أو بوجود امتياز غير عادي تتمتع به الإدارة، فتكون المسؤولية بدون خطأ هي المقابل للموازنة ما بين الامتياز الذي تتمتع به الإدارة و عبء الضرر الذي قد يلحق بالأفراد من جراء ذلك.

وبناء على ذلك فإنه يمكن استنباط العلاقة بين المسؤوليتين في كونهما يكملان بعضهما، فالأصل تطبيق نظرية المسؤولية على أساس الخطأ، في حين تطبق المسؤولية بدون خطأ في الحالات التي يقع فيها ضرر غير عادي دون أن يكون هناك خطأ يُنسب للإدارة[٢٨].

المطلب الثاني

أركان المسؤولية الإدارية

تقوم المسؤولية الإدارية على ثلاثة أركان أساسية لا بد من توافرها جميعها لتقع هذه المسؤولية، وهذه الأركان سنوردها تتابعا وفق التالي:

الفرع الأول

الخطــأ أو الفعل الضــار

وهنا نفرق بين نوعي المسؤولية، فالمسؤولية الادارية على أساس الخطأ أو المسؤولية الخطئة ترتكن في قيامها على ضرورة وجود خطأ من الإدارة، وذلك على خلاف المسؤولية بدون خطأ التي لا يُشترط فيها الخطأ وإنما يُكتفى بالفعل الضار ولو كان مشروعا، وفيما يلي بيان هذا الركن لكلا المسؤوليتين:

رقم (٧٨/٦٤) تعويض المتضرر نتيجة تنفيذ قرارات الاستيلاء المؤقت على عقاره للمنفعة العامة فنصت المادة(١٤) من قانون نزع الملكية للمنفعة العامة على إنه " يجوز للوزير المختص في الأحوال الطارئة المستعجلة ... إصدار قرار بالاستيلاء المؤقت على عقار لغرض المنفعة العامة ، وفي هذه الحالة يتعين على الوزارة المعنية تعويض صاحب الشأن عن مدة حرمانه من الانتفاع بعقاره من تاريخ الاستيلاء إلى حين رده ... "

(٢٨) - (السيد عويس، ٢٠١١)، مرجع سابق، ص١٦٠. إن المسؤولية بدون خطأ هي ليست عقابا للإدارة، إذ أنها لم ترتكب خطأ لتعاقب عليه، بل أنها وجدت من أجل تعويض المضرور عن فعل الإدارة المشروع، وبالتالي فإنها لا تتضمن تقييما للفعل الضار، ذلك يكسبها ميزتي الحيادية والموضوعية.

أولا: الخطأ في المسؤولية على أساس الخطأ:

من المعروف أن الدولة هي شخص اعتباري معنوي والأعمال التي تنسب إليها يقوم بها أشخاص الموظفون، فهم يقومون بأعمال السلطات المختلفة باسم الدولة، وبالتالي فإن الحديث عن أعمال الدولة أي اعمال موظفيها الذين يمارسون الاختصاصات والسلطات الممنوحة لهم باسم الدولة، وأثناء ذلك أو بمناسبته قد ينتج عن هذه الأعمال أضرارا تصيب البعض ويكون ذلك بسبب خطأ هؤلاء الموظفين، و قد يُعد الخطأ شخصيا يُنسب لهؤلاء الأشخاص، أو يُصنف بأنه خطأ مرفقيا ينسب للمرفق ذاته، كما قد يكون الخطأ مشتركا بينهما.

ويضع الفقه معايير للتميز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، لتحديد المسؤول عن هذا الخطأ، ومن يتحمل العبء النهائي ، ومن يتحمل العبء النهائي للتعويض الضرر، وهذه المعايير هي:

١- معيار النزوات الشخصية:

وهو أقدم المعايير، وبموجب هذا المعيار يعد الخطأ شخصيا إذا كان الفعل الضار يعبرعن الانسان في ضعفه وانفعالاته وعدم تبصره، بينما يكون الخطأ مرفقيا إذا كان الفعل الضار غير شخصي، و قد يصدر من الاداري باعتبار أن أي موظف عرضة للخطأ كأي انسان[٢٩].

٢- معيار علاقة الفعل الضار بالوظيفة ومدى امكانية فصله عنها:

وفقا لهذا المعيار يعد الخطأ شخصيا إذا كان من الممكن فصله عن الوظيفة وواجباتها ماديا ومعنويا[٣٠]، ويكون مرفقيا إذا لم يكن من الممكن فصله عنها.

وجوهر هذا المعيار يتضح من خلال معرفة مدى اضطرار القاضي إلى فحص وتقدير العمل الإداري الذي بسبب الضرر، وتبعا لذلك يعد الفعل الضار منفصلا عن الوظيفة أو غير منفصل عنها،

([٢٩]) - (ساري، ٢٠٠٢)، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة،ص١٦٦، هذا المعيار رغم بساطته كونه معيارا شخصيا يعتمد على شخص الموظف ونزواته وأخطائه، إلا أنه معيار غير جامع لكل صور الخطأ الشخصي كالخطأ الجسيم.

([٣٠]) - (ساري، ٢٠٠٢)، مرجع سابق، ص١٦٧،١٦٨. يكون انفصال الفعل ماديا عن الوظيفة إذا لم تكن له أي علاقة بواجبات الوظيفة، ويضرب لذلك مثالا بحكم التنازع الصادر في قضية Lalande بتأريخ ٤ ديسمبر ١٨٩٧، وفيه قام عمدة إحدى القرى بالإعلان في القرية بأن اسم أحد الأفراد – وكان تاجرا- قد شطب من قوائم الناخبين؛ وذلك لصدور حكم ضده بإشهار إفلاسه، وحيث يعد هذا الإعلان منفصلا ماديا عن واجبات العمة، فواجبه يتوقف عند حد شطب الاسم من قوائم الناخبين دون التشهي به والاعلان عن ذلك لأهالي قريته.
ويكون الانفصال معنويا إذا كان العمل يدخل ماديا ضمن واجبات الوظيفة ولكن محدد بغرض معين فيأتي به الموظف لغرض آخر، ومثل ذلك حكم مجلس الدولة بتأريخ ٤ إبريل ١٩١٠، وفيه أمر العمدة بدق أجراس الكنيسة في جنازة مدني، والأصل أن هذه الأجراس تقرع في الجنازات الدينية.

بحسب الوظيفة وبحسب ما إذا كان تقييمه سيجبر القاضي أم لا يُجبره إلى تقييم العمل الإداري نفسه الذي يؤديه الموظف والذي بمناسبة القيام به وقع الضرر [٣١].

٣- معيار جسامة الخطأ:

مؤدى هذا المعيار أن الخطأ الشخصي هو أساسا الخطأ الجسيم للموظف، كالخطأ الفاحش في الواقع أو القانون، وما يؤخذ على هذا المعيار انه غير دقيق لان في بعض الأحيان قد يُعد الخطأ الجسيم خطأ مهنيا متعلقا بالمرفق العام[٣٢]، وفي المقابل نجد أن هناك أخطاء بسيطة ومع ذلك تعد من قبيل الأخطاء الشخصية.

٤- معيار الهدف:

ومؤدى هذا المعيار أن نظرية الخطأ الشخصي هي بصفة جوهرية نظرية للهدف المراد تحقيقه من جراء الفعل، فالذي يجعل الخطأ شخصيا ليست جسامته ولكن كون أن الموظف قد خرج في فعله عن الهدف الأساسي للوظيفة التي يؤديها حتى ولو كان خطؤه يسيرا بسيطا[٣٣]، وبالتالي يعد الخطأ شخصيا إذا كان يهدف من ممارسة العمل تحقيق أغراض شخصية بعيدة كل البعد عن أهداف الوظيفة نفسها.

فإن كان هذا المعيار بسيطا إلا أنه لا يتناسب مع الواقع العملي لصعوبة تحديد نوع الخطأ في أغلب الأحيان، كونه يستند على نية الموظف نفسه وهو ما يجعل الأمر صعبا ومتذبذبا من حين إلى آخر.

ثانيا: الفعل الضار في المسؤولية بدون خطا:

كما سبق الحديث في إن المسؤولية غير بدون خطأ لا تستند على الخطأ، بل يكفي لقيامها أن يكون الضرر اللاحق بالمدعي له علاقة مباشرة بالفعل الضار الذي قامت به الادارة أثناء مباشرة نشاطاتها المرفقية وإن كان هذا الفعل مشروعا؛ وقد يكون هذا العمل المشروع اختياريا أو في إطار التزام تعاقدي بينها وبين الأفراد، وتختلف الأعمال التي تقوم بها الإدارة حسب نوع الخدمة المرفقية أو المصلحية التي تقدمها، وهو ما يستتبع اختلاف الأضرار الحاصلة للغير واختلاف طبيعتها ودرجاتها، فقد يحدث الأضرار بمناسبة حفظ الأمن، أو توفير ظروف السلامة الصحية، أو تقديم الخدمات التعليمية، وقد تحدث الأضرار إما بسبب المنشآت أو توابعها أو الآلات والأدوات المستعملة فيها، أو بسبب الموظفين أو المتعاونين مع الإدارة شريطة انتفاء خطئهم.

---

(٣١) - (ساري، ٢٠٠٢)، المرجع السابق، ص ١٦٩، و (الحلو، ١٩٩٥)، مرجع سابق، ص٤١٥. هناك من الفقه المصري ما يؤيد هذا المعيار، إلا أنه يؤخذ على هذا المعيار أتساعه أكثر من اللازم في بعض الأحيان. انظر.

(٣٢) - (ساري، ٢٠٠٢)، مرجع سابق، ص١٦٩. مثل حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩١١/١/٢٠، والتي فيها امتنع عمدة البلدة عن تسليم مفتاح السكن الخاص بأحد المدرسين المنقولين إلى البلدة، مما اضطره إلى السكن في إحدى المخازن مع أسرته، مما أصابهم بالأمراض، فاعتبر مجلس الدولة هذا الخطأ مرفقيا رغم جسامته.

(٣٣) - (ساري، ٢٠٠٢)، المرجع السابق، ص١٧٠. وفق هذا المعيار يعتبر الخطأ شخصيا إذا سعى الموظف من فعله تحقيق أغراض بعيدة عن تلك التي من أجلها منح اختصاصات وظيفته، أي أراد تحقيق أغراض شخصية بعيدة كل البعد عن أهداف الوظيفة نفسها، وهذا المعيار شخصي بحت يعتمد على نية الموظف نفسه، وهو رغم بساطته إلا أنه لا يصلح لتحديد نوع الخطأ في بعض الحالات.

وبالعودة إلى القواعد العامة نجد أن هذا الركن في المسؤولية بدون خطأ يستند إلى القاعدة الاصولية التي توجب المسؤولية عن الأفعال التي تسبب ضررا للغير، وهو ما أكدت عليه القوانين المدنية حين نظمت قواعد المسؤولية فنصّت المادة(١٧٦) من قانون المعاملات المدنية العماني أن " كل اضرار بالغير يلزم فاعله ولو كان غير مميز بالتعويض"، كما نجد تأصيلا لهذه النظرية في القاعدة الفقهية التي تنص على أن " المباشر ضامن ولو لم يتعمد".

الفـــرع الثانـــــي

ركـــــن الضـــــرر

ويعرف الضرر بأنه ما يصيب الانسان في حق من حقوقه أو مصلحة من مصالحه، ويعد الضرر جوهر المسؤولية وروحها، فلا تنشأ المسؤولية الادارية ما لم يتولد عن عملها ضرر سواء كان ضرر ماديا أو ضرر معنويا، ولا يتصور في أي حال كان أن تقوم دعوى المسؤولية و المطالبة بالتعويض دون قيام ركن الضرر، ومقتضى المسؤولية يستوجب أن يكون الضرر مستوفيا لشروطه المقررة قانونا [٣٤]، كما يشترط أن يكون الضرر جسيما وغير محتمل، أي أنه يتجاوز الحدود العادية لاحتمال الفرد العادي.

([٣٤]) - (الحلو، ١٩٩٥)، مرجع سابق، ص٤٩٣ وما بعدها، و (باعمر، ٢٠٠٥)، مرجع سابق،ص٩٦، و (السيد عويس، ٢٠١١)، مرجع سابق،ص١٧٥، و (السناري، ١٩٩٠)، مرجع سابق،ص١٦١. لقد اشترط القضاء الإداري شروطا معينة لابد من توافرها في الضرر وهذه الشروط هي:

١- **أن يكون الضرر محققا**: -والضرر المحقق هو الضرر المؤكد الواقع فعلا، فإن كان الضرر محتملا أو مفترضا فلا مجال للمسؤولية بدون خطأ، ومن ثم لا مجال للتعويض، وذلك ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصري بقولها "ولا اعتداء في تقرير التعويض بقول المدعي بأنه لو بقي في الخدمة لوصل إلى درجة وكيل وزارة بحر عامين" والغرض من هذا الشرط حتى يتسنى تقدير الضرر وفق الثابت واقعا، وذلك ما لا يمكن أن يكون في حال الافتراضات التي قد تحدث وقد لا تحدث، فالأحكام - وكما هو ثابت - تُبنى على الواقع لا على الاحتمالات.

٢- **أن يكون الضرر خاصا**: - ويقصد بالضرر الخاص أي أنه يصيب فردا معينا أو عدة أفراد على وجه الخصوص، فإن كان الضرر عاما يصيب فئة غير محدودة من الأفراد، فذلك يجعل الضرر من الأعباء العامة التي يجب على الأفراد تحملها دون تعويض، لذا وجب اتصاف الضرر بالخصوصية لمن يصيبه، سواء كان فردا أم عدة أفراد على أن يحددوا بالذوات.

٣- **أن يكون الضرر واقعا على حق مشروع**: - أي يجب أن يقوم التعويض على حق مشروع أثر فيه القرار أو الفعل المشروع للإدارة فألحق بصاحبه ضررا ماديا أو معنويا، والحق المشروع هو الحق الموافق للقانون، وإعمالا لذلك فقد رفض القضاء الإداري الفرنسي تعويض عشيقه التي تضررت من مقتل عشيقها؛ لانتفاء مشروعية الحق المتضرر.

٤- **أن يكون الضرر قابلا للتقدير نقدا** :- كما تقدم فإن الضرر لابد من أن يكون واقعا فعلا وليس مجرد احتمال ، ومن ثم فإنه لابد من أن يكون قابلا للتقدير، وتقدير الضرر المادي هو أمر سهل لا تثور حوله أية إشكالية، بينما تكمن الصعوبة في تقدير الضرر المعنوي المتمثل في الآلام النفسية والأدبية الناتجة عن فقد عزيز أو الاعتداء على كرامة شخص، ولقد أثار هذا الأمر جدلا في بادئ الأمر إلا إن القضاء الإداري اقتدى بالقضاء العادي فأقر التعويض عن الأضرار المعنوية والأدبية، وعلى ذلك سار القضاء الإداري المصري، حيث قضت محكمة القضاء المصري بالتعويض عن الأضرار الأدبية التي أصيبت موظف من جراء نقله من وظيفة ماح إلى وظيفة كاتب بقسم الإيرادات ، كون أن في ذلك مساس بكرامته واعتباره وتأثيره في نفسه ، وإن كان هذا الحكم قدر صدر على ضوء مسؤولية الإدارة القائمة على خطأ ، إلا إنه من الممكن أن يؤخذ مثالا واضحا لاتجاه القضاء الإداري في التعويض عن الأضرار النفسية والأدبية.

الفـــرع الثـــالـــث

الرابطـــــة السببيـــة

إن المسؤولية الإدارية تشترط - إلى جانب ركن الضرر المشروط - توافر العلاقة السببية بين الضرر موضوع المسؤولية وبين نشاط أو تصرف الإدارة، فإن كان المضرور يعفى من إثبات خطأ الإدارة في حالة المسؤولية بدون خطأ إلا إنه من غير المقبول قانونا أن يعفى من إثبات العلاقة السببية، وأن الضرر الواقع عليه هو النتيجة الطبيعية لفعل الادارة، وبالتالي يقع على عاتق مُدعي الضرر إثبات إن الضرر الواقع عليه ما كان ليحدث لولا تصرف الإدارة، بمعنى أن يكون الضرر مباشرا ، حينها تقع المسؤولية بقوة القانون[٣٥].

المطلب الثالث

موقف التشريع العماني من المسؤولية الإدارية

كما تقدم فإن الفقه والقضاء قد استقرا على أن أساس المسؤولية قائم على نظريتين أساسيتين كانتا لهما الغلبة في تسبيب الأحكام القضائية، فتطبق المسؤولية بدون خطأ – وهي الاستثناء - متى ما اقتضت العدالة تطبيق هذا النوع من المسؤولية خروجا عن الأصل الثابت.

ومطالعة التشريع العماني في مختلف القوانين نجد أنه أقر بنوعي المسؤولية الادارية، وجعل لكل منها ضوابط واشتراطات كل بحسب نوعه والقانون الذي ينظمها.

فمن حيث المسؤولية الادارية على أساس الخطأ، نجد أن محكمة القضاء الاداري قررت في أحد أحكامها بأن " جهة الادارة لا تسأل إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها، أي أن يكون قرارها – عملها- غير مشروع، وأن يلحق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم العلاقة السببية بين الخطأ والضرر" فالأصل وحسب ما قررته محكمة القضاء الإداري العمانية "[٣٦].

كما أن محكمة القضاء الاداري العمانية قد سعت إلى توسعت نطاق قاعدة التعويض الأصلية بإقرار المسؤولية بدون خطأ، فقررت في أحد أحكامها القضائية "إنه ولو أنّ قرار جهة الإدارة قد جاء مبرئا من العيوب المشار إليها بالمادة (٨) من قانون محكمة القضاء الإداري، إلا إن الجهة الإدارية في سبيل تحقيق مصلحة عامة قد ألحقت ضررا غير عادي بأحد الأشخاص يتعين توسيع قاعدة التعويض الأصلية.... بإجازة التعويض عن قرارات الإدارة ولو صدرت صحيحة كلما أثبت إنها ألحقت بالمدعية ضررا خاصا غير عادي ... عملا بالقاعدة الأصولية المستمدة من فقهنا الإسلامي [لا ضرر ولا ضرار]،

---

(٣٥) - (السناري، ١٩٩٠)، مرجع سابق، ص١٦١. لا تستطيع الإدارة التخلص من مسؤوليتها بدون خطأ إلا إذا أثبتت أن الضرر الواقع على المضرور كان بسبب قوة قاهرة غير متوقعه ولا دخل للإدارة فيها، وما كان لها تجنبها كحالة حدوث فيضان، أو أن تثبت إن الضرر إنما حدث بسبب فعل المضرور نفسه، إذ أن بإثبات أحد هذين الأمرين ينفي علاقة السببية ويعدمها بما لا يدع مجالا للحديث عن مسؤولية الإدارة بدون خطأ.

(٣٦) - (محكمة القضاء الاداري، ٢٠٠٦)، مرجع سابق، استئناف رقم (٤) لسنة (٦) ق، جلسة ٢٠٠٦/٤/٢٢م ، ص٦٥١.

واستنادا إلى مبدأ التعويض على أساس قاعدة المساواة أمام الأعباء العامة الذي ابتدعها القضاء الإداري الفرنسي، واستقر على اعتمادها عديد من النظم القضائية المقارنة كسبيل لإقرار مسؤولية الإدارة عن أعمالها ولو بدون خطأ "[٣٧]

من ذلك فإنه يتضح جليا بأن القضاء الإداري في السلطنة قد حرص على تطبيق قواعد مسؤولية الدولة بنوعيها شأنه في ذلك شأن التشريع المصري والفرنسي، آخذا بنظرية المخاطر المستمدة من الأصول المقررة في الشريعة الإسلامية (الغنم بالغرم) و القاعدة الفقهية (لا ضرر ولا ضرار)، كما أخذ بنظرية المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة، ممتثلا في ذلك بالنظام الأساسي للدولة الذي قرر في المادة (٢) بأن " دين الدولة الإسلام، والشريعة الإسلامية هي أساس التشريع "، كما قرر في المادة(١٢) بأن من ضمن المبادئ الاجتماعية " العدل والمساواة وتكافؤ الفرص بين العمانيين دعامات للمجتمع تكفلها الدولة ".

فضلا عن ذلك فإن قانون المعاملات المدنية العماني أقام مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها على أساس الضمان[٣٨]، وهو المستفاد من نص المادة(١٩٦/ب)[٣٩]، إضافة إلى ذلك فإن القانون العماني لم يكتف بالخطأ لقيام مسؤولية الدولة، وإنما توسع في ذلك، وأخذ بالفعل الضار وهو ما ميّز التشريع العماني[٤٠] عن غيره من القوانين التي تأخذ بمجرد الخطأ، وذلك من جملة ما استمده المشرع العماني من قواعد الشريعة الاسلامية.

كما نجد أن القضاء في بعض أحكامه يؤسس المسؤولية الادارية على مبدأ مسؤولية المتبوع عن عمل تابعه، وذلك ما أيدته المحكمة العليا في مبادئها بأن قررت بأن " مسؤولية المتبوع ليست مقصورة على أن الوظيفة هي السبب المباشر للخطأ، كلما كان فعل التابع قد وقع منه أثناء تأدية وظيفته أو كلما استغل وظيفته، أو ساعدته هذه الوظيفة على إتيان الفعل عند الشروع أو هيأت له بأي طريقة فرصة ارتكابه، فلولا الوظيفة لما استطاع التابع أن يأتي بالعمل الذي جعله مسؤولا"[٤١]

وختاما فإننا نشيد بموقف المشرع العماني في معالجة المسؤولية الادارية بنوعيها، ورغم ذلك فإننا نتأسف إلى شُح التطبيقات القضائية في مجال المسؤولية بدون خطأ نظرا لحداثتها مقارنة بالمسؤولية على اساس الخطأ،

---

(٣٧) - (محكمة القضاء الاداري، ٢٠٠٦)، المرجع السابق، الدعوى الابتدائية رقم (٤) لسنة (٤) ق، جلسة ٢٠٠٥/١/٤م ، ص٥٥٧.
(٣٨) - (الحاتمية، ٢٠١٤)، ، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دراسة مقارنة ، (أطروحة ماجستير)،جامعة السلطان قابوس، ص٣٣. ص فكرة الضمان هي التي أخذت بها محكمة النقض المصرية، فمسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه غير المشروعة هي مسؤولية تبعية بحكم القانون لمصلحة المضرور، وهي التي تقوم على فكرة الضمان القانوني، فالمتبوع يعد في حكم الكفيل المتضامن، والكفالة هنا مصدرها القانون وليس العقد.
(٣٩)- تنص المادة(١٩٦/ب) على أن " لا يسأل أحد عن فعل غيره، ومع ذلك للمحكمة بناء على طلب المضرور إذا رأت مبررا أن تلزم بأداء التعويض المحكوم به.... (ب) – من كانت له على من وقع منه الإضرار سلطة فعلية في رقابته وتوجيهه، ولو لم يكن حرا في اختياره إذا كان الفعل الضار قد صدر من التابع في حال تأدية وظيفته أو بسببها".
(٤٠)- نصت المادة (٢/١٧٩) على أن " لا يكون الموظف العام مسؤولا عن عمله الذي أضر بالغير الذي قام به تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه، أو إذا كان يعتقد أنها واجبة عليه، وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبنيا على أسباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر، وفي هذه الحالة تقضي المحكمة بالتعويض على من تقرر مسؤوليته عن الضرر"
(٤١)- (مجموعة الأحكام القضائية الصادرة من المحكمة العليا، الدائرة المدنية،السنة القضائية الثالثة، ٢٠٠٣)، ص٧٤٥.

ونأمل أن نجد مستقبلا من الاحكام القضائية في مجال المسؤولية بدون خطأ ما يغطى الدارسات القانونية في هذا المجال سيما وأنه في ظل التطور المستمر لأعمال الدولة فقد أضحت المسؤولية على أساس الخطأ غير كافية لتقرير مسؤولية الدولة وضمان حماية حقوق الافراد أمام الادارة العامة.

المبحث الثالث

المسؤولية الإدارية في الشريعة الاسلامية

هناك اجماع فقهي على أن قضاء المظالم المعروف في الفقه الإسلامي هو شبيه إلى حد بعيد بالقضاء الإداري المعروف في الوقت الحالي[٤٢]، ويسمى بديوان المظالم، ويُعنى بالنظر في التزام السلطات العامة بجبر الضرر المتسبب عن أنشطتها المختلفة، وهو قضاء مستقل عن جهة القضاء العادي، وله تنظيمه الخاص.

فيختص الديوان بالنظر في تعدي الولاة على الرعية وتعسفهم في الولاية، فقاضي المظالم يكون متابعا لسيرة الولاة والموظفين (العمال بالدولة) فيقويهم أن أنصفوا واستقاموا، ويكفيهم أن ظلموا وتجبروا، كما ينظر في جورهم فيشرف على أعمالهم الموكلة إليهم، وينظر قاضي المظالم في هذه الأمور ولو بدون تظلم، على اعتباره من النظام العام للدولة، كونه يمس حقوق وحريات الافراد.

وقاضي المظالم يعد صاحب ولاية عامة على كافة المنازعات المتعلقة بعمال الدولة وموظفيها، وأصحاب القوة والنفوذ والسلطة، فهو بذلك يشمل اختصاصات القضاء الإداري الحالي بل أنه أوسع نطاقا وأشمل، فيشمل محاسبة كافة سلطات الدولة بما فيها السلطة التنفيذية والتشريعية والسلطة القضائية، وكافة الانشطة الصادرة من المرافق العامة التي تسبب ضررا للأفراد، سواء سميت بدعاوى التعويض أو التضمين[٤٣].

وبحسب نظرية الضمان وأركانها فإن الضرر هو محورها، وجاء في الحديث الشريف (لا ضرر ولا ضرار) ومنه استنبطت القاعدة الفقهية (الضرر يزال) وبالتالي فإن كل عمل ضار يقوم به عمال الدولة تسأل عنه الدولة، ومنه يمكن تعريف مسؤولية الدولة بأنها مسؤولية الحاكم المسلم وولايته الدينية والقضائية وغيرها، مما يعبر عنه بالولايات السلطانية أو هُم موظفو الدولة وولاتها[٤٤].

وفيما يلي عرض مجمل وهو غيض من فيض حول المقصود بقضاء المظالم أو ما يسمى بديوان المظالم في الدولة الإسلامية وكيف كان تطبيقه خلال حقب مختلفة وهي كالتالي :

(٤٢) - (الفوزان، ٢٠٠٩)، مرجع سابق، ص ٩٦
(٤٣) - (مصطفى، الزيات، عبدالقادر، و النّجار)، مرجع سابق، ص٥٤٤. الضَّمِينُ: الكفيل. ضَمِنَ الشيءَ وبه ضَمْناً وضَمَاناً: كَفَل به.
(٤٤) - (الفوزان، ٢٠٠٩)، مرجع سابق، ص ٩٨

المطلب الأول

المقصود بديوان المظالم

يقصد بديوان المظالم هو استيفاء الحقوق من الولاة والحكام وأصحاب النفوذ، بهدف منعِهم من ظلم الرعية، أو التَّجاوز في تطبيق أحكام الشرع، أو استغلال السلطة، أو الانحراف في تحقيق مصالح العامة [٤٥].

ولقد عرّف الماوردي ديوان المظالم فقال: ونظر المظالم هو قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة[٤٦].

وعرفه ابن خلدون فقال: وهي وظيفة ممتزجة بين سطوة السلطة ونصفة القضاء، وتحتاج إلى علّو يد، وعظيم رهبة، تقمع الظالم من الخصمين، وتزجر المعتدي، وكأنه عجز القضاة أو غيرهم عن امضائه[٤٧].

المطلب الثاني

ديوان المظالم في العهد النبوي

لقد ظهرت النواة الأولى لقضاء المظالم في زمن النبي (ﷺ)عندما عيّن راشد بن عبدالله قاضيا للمظالم، وقال عليه الصلاة والسلام" من أخذت له مالا فهذا مالي فليأخذ منه، ومن جلدت له ظهرا فهذا ظهري فليقتص منه[٤٨]".

ولما مّر الرسول في غزوة بدر على الصفوف يسويها قبل المعركة ويعدل بع الوقوف، فكان سواد بن غزية مستنصلا في الصف، فطعنه الرسول في بطنه بالفتح، وقال : استو يا سواد، فقال : يا رسول الله أوجعتني وقد بعثك الله بالحق والعدل فأقدني، فكشف الرسول عن بطنه وقال: استقد، فاعتنقه ، فقبّل بطنه [٤٩].

في ذلك الوقت لم يكن هناك فصل بين قضاء المظالم وقضاء الحسبة، وكان القاضي في العهد النبوي يمارس القضاء بين الأفراد ويمنع أصحاب السلطة والنفوذ والولاة والحكام من تجاوز حدودهم، وكان يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر فيما يقع بين يديه أو يصل إلى علمه أو يُرفع إليه من عامة الناس[٥٠].

---

(٤٥) - يختلف قضاء المظالم عن قضاء الحسبة، حيث يقصد بالأخير هو الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله.

(٤٦) - (البصري الماوردي، ١٩٨٩)،الأحكام السلطانية، الطبعة الأولى، مكتبة دار ابن قتيبة، الكويت، ص٧٧

(٤٧) - (ابن خلدون، ٢٠١٣)،مقدمة ابن خلدون، ص٢٢٢

(٤٨) - (الزحيلي، ٢٠١٦)، تاريخ القضاء في الاسلام، دار الفكر ،بيروت،ص٥٢. هذا جزء من خطبة الرسول عليه الصلاة والسلام ذكرها علماء السيرة، وجاء معناها في حديث مسلم وأحمد والدرامي، انظر في ذلك صحيح مسلم ١٥٠/١٦ وما بعدها، مسند احمد ٢٤٣/٢، سنن الدارمي ٣١٤/٢،٣١٥.

(٤٩)- (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع السابق، ص٥٢.

(٥٠)- (الزحيلي، ٢٠١٦)،المرجع السابق، ص ٥٣.

المطلب الثالث

ديوان المظالم في العهد الراشدي

نهج الصحابة بعد رسول الله النهج ذاته في مسألة تخصيص قضاء للمظالم، ففي عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه طلب من أبي موسى القيام بالمظالم فقال له" فإن للناس نفرة عن سلطانهم.. أقم الحدود، واجلس للمظالم ولو ساعة من نهار".

ولما طالت خلافة عمر بن الخطاب وضع الأسس لقضاء المظالم وكان يباشرها بنفسه، فيقتص من الولاة، ويرد المظالم إلى أهلها، وكان يدعو عمّاله كل سنة في موسم الحج، ويستمع إلى شكاوى الناس من كل بلد على أميرهم، ويقتص منهم؛ ليمنع إساءة استعمال السلطة والنفوذ، وإذا حصل شيء من المظالم أثناء العام، ورُفع إلى عمر في المدينة أو وصل إليه من الأقطار، استدعى العمال الذين ترد عليهم الشكاوى وأنصف المظلومين منهم، فكان العمال يخافون الافتضاح على رؤوس الأشهاد في موسم الحج، فيجتنبون ظلم الرعية، ويقيمون الحق والعدل بينهم [٥١].

كما أن عمر بن الخطاب عيّن التابعي الجليل أبا ادريس الخولاني وفوضه القضاء في المظالم، وأعلن عمر ذلك، وخطب في الناس قائلا: " أيها الناس أني والله ما أرسل عمالي إليكم ليضربوا أبشاركم – أي جلودكم وأجسامكم- ولا ليأخذوا أموالكم، ولكن أرسلهم ليعلموكم دينكم، وسنتكم، ويقضوا بينكم بالحق، ويحكموا بينكم بالعدل، فمن فُعل به شيء سوى ذلك فليرفعه إليّ، فو الذي نفس عمر بيده لأقصنّه منه – أي آخذ القصاص منه – ".

كما قال:" أيمّا عامل من عمالي ظلم أحدا، ثم بلغني مظلمته فلم أغيرها، فأنا الذي ظلمته".

وقد أعلن عمر بن الخطاب رضي الله عنه أثناء خلافته عن خطة تنظيمية إدارية حكيمة من قضاء المظالم، خشية أن تقصر عنه حاجات المظلومين، وتنقطع به المسافات فقال: " لئن عشت إن شاء الله لأسيرن في الرعية حولا، فإني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني، أما عُمالهم فلا يرفعونها إليّ، وإما هم فلا يصلون إليّ، فأسير في الشام فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البحرين فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى الكوفة فأقيم بها شهرين.. والله لنعم الحول هذا".

وكان عمر رضي الله عنه ينصف الشعب والرعية من أصحاب النفوذ والسلطة، ومن ذلك قصة الفزاري الذي لطمه جبلة بن الأيهم، فاشتكاه لعمر، فحكم عليه بالقصاص".

---

(٥١)- (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع السابق،ص٩٦. أن من أشهر الأمثلة التاريخية المأثورة على ذلك، قصة عمر بن الخطاب رضي الله عنه مع القبطي الذي ضربه ابن عمرو بن العاص في مصر، فاستدعاه مع والده، واقتص للقبطي، وكشف النقاب أن تلك المظلمة سببها وجود عمرو الأب في الولاية، فوجه إليه اللوم والعزير، وقال كلمته الخالدة " متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم امهاتهم أحرارا؟".

إن سيرة عمر بن الخطاب باهرة ومشرفة، فقد خطب في الناس بعد توليه الخلافة فقال: " من رأى منكم اعوجاجا فليقومه "، وروى أبو يوسف عن الحسن البصري أن رجلا قال لعمر بن الخطاب: اتق الله يا عمر، وأكثر عليه فقال له قائل: اسكت فقد أكثرت على أمير المؤمنين. فقال عمر: دعه، لا خير فيهم إن لم يقولوها، ولا خير فينا إن لم نقبل.

لم يكن قضاء المظالم في المدينة المنورة فحسب، بل قام الولاة في الأمصار بعمل عمر في المدينة اقتداء به، فالناس على دين ملوكهم، فإن عدل السلطان لم يجرؤ الولاة ولا غيرهم على الظلم، فالولاة مسؤولون أمام الله، وأمام عمر، ذلك ليس عما يصدر عنهم فقط، بل عن كل ما يقع في دائرة أعمالهم، ومن يتبع سيرة ولاة عمر يجدهم لا يقلون عنه في العدل، ومنع الظلم، ومحاسبة النفس، ومراقبة الله ، وتطبيق شرعه وإقامة الحق.

كما عيّن عمر بن الخطاب محمد بن مسلمة قاضيا بينه وبين عماله إذا أخذهم بأمر، وقاضيا بين الولاة والرعية، فكان بمثابة المفتش العام على العمال، وكان عمر يثق به، ويبعثه في كل قضية حتى حقق في شكوى من سعد بن أبي وقاص، فوجدها غير صحيحة، وحقق في شكوى على عياض بن غنم، وشكوى على عبدالله بن قرط، وغير ذلك[٥٢].

ثم جاءت خلافة عثمان بن عفان رضي الله عنه وسار على نهج من سبقوه، وحافظ على الأوضاع التي رسمها عمر، وكتب إلى أمراء الأجناد: " وقد وضع لكم عمر مالم يغب عنّا، بل كان على ملأ منّا، ولا يبلغني عن أحد منكم تغيير ولا تديل، فيغير الله ما بكم، ويستبدل بكم غيركم"[٥٣].

وأعلن عثمان منهجه فقال: " فإن الله أمر الأئمة أن يكونوا رعاة ولم يتقدم إليهم أن يكونوا جباة، ألا وأن أعدل السيرة أن تنظروا في أمور المسلمين، وفيما عليهم، فتعطوهم ما لهم، وتأخذون بما عليهم، ثم تعتدوا بالذمة، فتعطوهم الذي لهم، وتأخذوهم بالذي عليهم".

وكتب عثمان إلى عماله " أما بعد... فإن الله خلق الخلق بالحق، فلا يقبل إلا الحق، خذوا الحق، وأعطوا الحق، والأمانة الأمانة قوموا عليها، ولا تكونوا أول من يسلبها فتكونوا شركاء من بعدكم إلى ما اكتسبتم، والوفاء الوفاء، لا تظلموا اليتيم، ولا المعاهد، فإن الله خصم لمن ظلمهم"[٥٤].

ثم لما ولي علي بن أبي طالب سار في قضاء المظالم على سيرة من سبقوه من الخلفاء الراشدين، فولى العمال والقضاة، ووضع لهم المنهج لسير العمل، وأوصى أحد العمال بأهل عمله، فقال: إذا قدمت عليهم فلا تبيعن لهم كسوة شتاءً ولا صيفا، ولا رزقا يأكلونه ولا دابة يعملون عليها، ولا تضرب أحدا منهم سوطا واحدا في درهم، فإنما أمرنا أن نأخذ بالعفو.

---

(٥٢) - (الطنطاوي و الطنطاوي، ٢٠٠٩)، أخبار عمر وأخبار عبدالله بن عمر، المكتب الاسلامي، ص١٧٣، وما بعدها.
٥٣ - (الزحيلي، ٢٠١٦)، مرجع سابق، ص١٠٣.
٥٤ - (الزحيلي، ٢٠١٦)، مرجع سابق، ص ١٠٤

وكتب للأشتر عندما ولاه مصر فقال له : اختر للحكم بين الناس أفضل رعيتك في نفسك، ممن لا تضيق به الأمور، ولا تمحكه الخصوم، ولا يتمادى في الزلة، ولا يحصر من الفيء إلى الحق إذا عرفه، ولا تشرف نفسه على طمع، ولا يكتفي بأدنى فهم إلى أقصاه، وأوقفهم في الشبهات، وآخذهم بالحجج ، وأقلهم تبرما بمراجعة الحق، وأصبرهم على تكشف الأمور، وأصرمهم عند اتضاح الحكم ممن لا يزدهيه إطراء، ولا يستميله إغراء...إلى أن قال في رسالته: أنصف الله، وانصف الناس من نفسك، ومن خاصة أهلك، ومن لك فيه هوى من رعيتك، فإنك ألا تفعل تظلم.."[٥٥] .

وقد تولى علي بن أبي طالب في عهد خلافته قضاء المظالم بنفسه، وكانت ترفع إليه الشكاوي، من الأمصار على الولاة حتى من غير المسلمين، وكتب إلى أحد عماله كتابا وفيه " أما بعد .. فإن دهاقين – أرباب الأملاك في العجم- أهل بلدك شكوا منك غلظة وقسوة، واحتقارا وجفوة، فنظرت فلم أرهم أهلا لأن يُدْنوا لشركهم، ولا أن يُقْصوا لعهدهم، فالبس لهم جلبابا من اللين تشوبه بطرف من الشدة، وداول لهم بين القسوة والرأفة، وامزج لهم بين التقريب والإدناء والإبعاد والإقصاء إن شاء الله "[٥٦]

وأرسل كعبا بن مالك مفتشا ومراقبا على الولاة، وكتب له " أما بعد.. فاستخلف على عملك و اخرج من طائفة من أصحابك حتى تمر بأرض كورة السواد، فتسأل عن عمالي، وتنظر في سيرتهم فيما بين دجلة والعذيب"[٥٧].

وكان علي يقول: من أبدى صفحته للحق هلك، إن الله أدب هذه الأمة بالسوط والسيف وليس لأحد عند الأمام هوادة"[٥٨].

وقال كرم الله وجهه في تهويل الظلم وبرئه منه : " والله لأن أبيت على حَسَك السعدان مُسهدا أو أجرّ في الأغلال مصفدا، أحب إليّ من أن ألقى الله ورسوله يوم القيامة ظالما لبعض العباد، وغاضبا لشيء من الحطام، وكيف أظلم أحدا لنفس يسرع إلى البلى قفولها، ويطول في الثرى حلولها"[٥٩].

فتأكد في هذا العهد ما كان في العهد النبوي من مراقبة الأحكام القضائية، وإقرار ما وافق القرآن والسنة، وما صدر عن الرأي والاجتهاد؛ لأن الاجتهاد لا ينقض بمثله، وينقض بما خالف القرآن والسنة.

[٥٥] - (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع السابق، ص١٠٥
[٥٦] - (الزحيلي، ٢٠١٦)، مرجع سابق، ص ١٠١.
[٥٧] - (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع سابق، ص ٦٢
[٥٨] - (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع سابق، ص ١٠٢
[٥٩] - (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع سابق، ص ١٠٢.

المطلب الرابع

ديوان المظالم في العهد الأموي

أولى خلفاء بني أمية أهمية خاصة ورعاية كاملة لقضاء المظالم حتى وقف على قدميه، وأصبح له جهازا كاملا ومستقلا.

ومن ذلك كان القضاء في العهد الأموي مستقلا عن أي سلطة أخرى، حتى سلطة الخليفة أو الوالي الذي كانت سلطته تنتهي عند تولية القاضي أو عزله دون أن يكون لهم تدخل في أعمال القاضي واجتهاده وحكمه، وما على الخلفاء والوالة إلا تنفيذ الأحكام التي يصدرها القضاة.

قال النُباهي "ولما أفضى الأمر إلى معاوية بن صخر جرى بجهده على سنن من تقدمه من ملاحظة القضاة، وبقي الرسم على حذو ترتّبه زمانا"[٦٠]

إن الاهتمام بقضاء المظالم في العصر الأموي كان نتيجة المظالم التي ظهرت من الولاة والأمراء والحكام عندما اتسعت رقعة الدولة الإسلامية، وابتعد العمال عن رقابة قاعدة الخلافة، وضعف الوازع الديني عما كان عليه في العصر الراشدي، وظهور أصحاب النفوذ، مما دفعهم إلى ظلم الرعية أحيانا، وسلب حقوق الناس ومنعهم من ممارستها الأمر الذي استوجب وضع حدّ لهذه المخالفات والتجاوزات من قبل الخلفاء انفسهم، وخاصة عبدالملك بن مروان وعمر بن عبد العزيز[٦١].

فعبد الملك بن مروان هو اول خليفة أموي جلس للنظر في المظالم، لكون ان نظر المظالم يمتزج به قوة السلطنة بنصفة القضاء، فكان عبدالملك أول من أفرد للظلامات يوما يتصفح فيه على قصص المتظلمين من غير مباشرة، فكان إذا وقف منها على مشكل أو احتاج فيها إلى حكم منفذ رده إلى قاضيه أبي إدريس الأزدي، فنفذ فيه أحكامه، فكان أبي إدريس هو المباشر للقضاء وعبد الملك هو الآمر[٦٢].

أما الخليفة عمر بن عبدالعزيز ضرب في هذا الأمر السهم والوافر والقدح المعلي وبدأ بنفسه فرد أمواله وأموال زوجته إلى بين المال، ثم حاسب أقاربه من بني أمية في أموالهم، وقاسم أثني عشر عاملا من الولاة والحكام والأمراء أموالهم دفعة واحدة لثبوت أثرائهم غير المشروع، وفتح بيته لتلقي الشكايات والظلامات في أنحاء المملكة[٦٣].

فتخلي الولاة عن ممارسة القضاء والاقتصار على التعيين والعزل والقيام بقضاء المظالم لم يمنع الخلفاء عن مراقبة أعمال القضاة ومراجعة أحكامهم ومتابعة الدعاوى والأقضية التي تصدر عنهم؛

(٦٠) - (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع سابق، ص ١٧٦.
(٦١) - (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع سابق، ص ١٤١ وما بعدها.
(٦٢) - (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع السابق، ص١٨٣. و (البصري الماوردي، ١٩٨٩)، مرجع سابق،ص٧٨.
(٦٣) - (الزحيلي، ٢٠١٦)، مرجع سابق، ص ١٨٣.

لأن الخليفة هو المسؤول الأول عن القضاء، وجميع ما يخص الأمة والأفراد في سياسة الدين والدنيا، وتفويض القضاء للقضاة لا ينجي الخليفة من المسؤولية في الدنيا والآخرة، ولذلك كان الخلفاء يراقبون أعمال القضاة ويتابعون ما يصدر عنهم، فإن وجدوا فيه خللا أو انحرافا أو تقصيرا تصدوا للتقويم والتصحيح.

وذكر الكندي في أخبار يحيى بن ميمون الذي تولى القضاء في مصر في رمضان سنة ١٠٥هـ أن هشام بن عبد الملك بلغه أن يحيى بن ميمون الحضرمي لم ينصف يتيما احتكم إليه بعد بلوغه العريف(الوصي)، فرفع أمره إلى هشام مع البينة، فعظم ذلك عليه، وكتب إلى عامله على مصر الوليد بن رُفاعة: " اصرف يحيى عما يتولاه من القضاء مذموما مدحورا، وتخير القضاء جندك رجلا عفيفا ورعا تقيا سليما من العيوب لا تأخذه في اله لومة لائم"[٦٤]

المطلب الخامس

ديوان المظالم في العصر العباسي

اهتم بنو عباس بالتنظيم القضائي وأولوه عناية خاصة، وأهمية كبيرة، وزاد اهتمامهم بقضاء المظالم، وبُني دارا للمظالم تسمى دار العدل، وجلس معظم الخلفاء العباسيين لقضاء المظالم.

وفي خلافة هارون الرشيد اختار أبو يوسف قاضيا للقضاة، ومنحه حق ترشيح القضاة في جميع بلاد الخلافة، فلا يعين الرشيد قاضيا إلا إذا رشحه قاضي القضاة، وأناط الرشيد بقاضي القضاة حق متابعة القضاة ومراقبتهم، والاطلاع على سيرتهم وأقضيتهم وأحكامهم، وبالتالي عزل المسيء والمقصر والمخطئ والمنحرف، وكان القضاة يُحضرون الولاة والخلفاء إلى مجالسهم فيما يتعلق بهم من القضايا والدعاوى وكان الخلفاء وكثير من الولاة يقبلون ذلك برحابة صدر[٦٥].

الخاتمـــــة:

في ختام هذه الدراسة فإنني قد توصلت إلى عدد من النتائج والتوصيات أجملها في التالي:

أولا: النتائـــج:

- المسؤولية الإدارية يقصد بها الواجب المحمول على أشخاص القانون العام لجبر ضرر تسبب فيه للغير، وتتصل بشكل مباشر بالدولة ومرفقاتها العامة.
- مسؤولية الدولة تقتضي امكانية إلزامها بالتعويض عن الأضرار التي تُلْحِقها بالأفراد ومدى إمكانية تنظيم المسؤولية برفع دعوى قضائية في مواجهتها.

(٦٤) - (الزحيلي، ٢٠١٦)، مرجع سابق، ص ١٨٦.
(٦٥) - (الزحيلي، ٢٠١٦)، المرجع سابق، ص ٢٢٥ وما بعدها

- والقضاء لا يعمد إلى تطبيق المسؤولية بدون خطأ إلا بعد أن يثبت له يقينا عدم كفاية المسؤولية الأصلية في إيجاد حل عادل للحالة الماثلة أمامه.
- قضاء المظالم المعروف في الفقه الإسلامي هو شبيه إلى حد بعيد بالقضاء الإداري المعروف في الوقت الحالي، ويسمى بديوان المظالم، ويُعنى بالنظر في التزام السلطات العامة بجبر الضرر المتسبب عن أنشطتها المختلفة

ثانيا: التوصيـــــات:

- نأمل أن نجد مستقبلا من الاحكام القضائية في مجال المسؤولية بدون خطأ ما يغطى الدارسات القانونية في هذا المجال سيما وأنه في ظل التطور المستمر لأعمال الدولة فقد أضحت المسؤولية على أساس الخطأ غير كافية لتقرير مسؤولية الدولة وضمان حماية حقوق الافراد أمام الادارة العامة.

المـــراجع والمصادر

أولا : الكتب

١. ابراهيم مصطفى، أحمد حسن الزيات، حامد عبدالقادر، و محمد علي النّجار. (بلا تاريخ). المعجم الوسيط (المجلد الجزء ١/٢). استانبول، تركيا: المكتبة الاسلامية.

٢. أبو الحسن علي محمد حبيب البصري الماوردي. (١٩٨٩). الأحكام السلطانية (المجلد الأولى). (المحقق: أحمد مبارك البغدادي، المحرر) الكويت: مكتبة دار ابن قتيبة.

٣. جورجي شفيق ساري. (٢٠٠٢). جورجي شفيق سارى، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها، قضاء التعويض، دراسة مقارنة (المجلد السادسة). القاهرة: دار النهضة العربية.

٤. حمدي أبو النور السيد عويس. (٢٠١١). مسؤولية الادارة عن أعمالها القانونية والمادية (المجلد الأولى). دار الفكر العربي.

٥. خالصة محمد سالم الحاتمية. (٢٠١٤). خالصة بنت سالم بن محمد الحاتمية، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دراسة مقارنة، (اطروحة الماجستير). مسقط، تكلية الحقوق، خصص القانون الخاص: جامعة السلطان قابوس.

٦. رائد محمد عادل. (٢٠١٦). الأساس القانوني للمسؤولية بدون خطأ، دراسة مقارنة. مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون.

٧. سعيّد الهادي. (ديسمبر، ١٩٨٠). مسؤولية القاضي و رأي الإتحاد العالمي للقضاة فيها. مجلة القضاء والتشريع(العاشر).

٨. سمير دنون. (٢٠٠٩). الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونيين المدني والاداري، دراسة مقارنة. طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.

٩. عبد الرحمـان بريك. (٢٠١١). المسؤولية الإدارية دون خطأ وأهم تطبيقاتها في القضاء الإداري، (اطر وحة ماجستير)، ، ٢٠١١/٢٠١٠، ص . قانون إداري وإدارة عامة، الجزائر: جامعة الحاج لخضر باتنه.

١٠. عبد الرزاق السنهوري. (٢٠١٠). الوسيط في شرح القانون المدني، مصادر الالتزام، المجلد الأول، القاهرة: دار الشروق.

١١. عفيف عبدالفتاح طبّارة. (١٩٨٠). مع الأنبياء في القرآن الكريم (المجلد التاسعة عشر). بيروت، لبنان: دار العلم للملايين.

١٢. علي الطنطاوي، و ناجي الطنطاوي. (٢٠٠٩). أخبار عمر وأخبار عبد الله بن عمر. المكتب الاسلامي.

١٣. ماجد راغب الحلو. (١٩٩٥). القضاء الإداري. الاسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية.

١٤. مجموعة الأحكام القضائية الصادرة من المحكمة العليا، الدائرة المدنية،السنة القضائية الثالثة، الطعن رقم ٥٥ (المحكمة العليا ٢٠٠٣).

١٥. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العامين القضائيين الخامس والسادس، ١٦٠ (القضاء الاداري ٢٢ مايو، ٢٠٠٦).

١٦. محمد الزين. (١٩٩٧). النظرية العامة للإلتزامات. تونس: بدون.

١٧. محمد الوكيل. (٢٠٠٣). حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، مارس ٢٠٠٣. مصر: دار النهضة العربية.

١٨. محمد براك الفوزان. (٢٠٠٩). مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية،دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي والقانون الوضعي (المجلد الأولى). الرياض، السعودية: مكتبة القانون والاقتصاد.

١٩. محمد عبدالعال السناري. (١٩٩٠). دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة. المؤلف.

٢٠. محمد عبدالله محمد باعمر. (٢٠٠٥). محمد بن عبد الله بن محمد باعمر، واقع القضاء الإداري وماض قضاء المظالم (رسالة دكتوراه). علم الإدارة والقانون، المغرب: جامعة محمد الخامس.

٢١. محمد مصطفى الزحيلي. (٢٠١٦). كتاب تاريخ القضاء في الاسلام. بيروت: دار الفكر.

٢٢. ولي الدين عبد الرحمن محمد ابن خلدون. (٢٠١٣). مقدمة ابن خلدون. (عبدالله محمد الدرويش، المحرر) لبنان: دار الكتب العلمية.

ثانيا: القوانيـــن

١- قانون الخدمة المدنية العماني الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٤/١٢٠.
٢- قانون حالة الطوارئ الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٨/٧٥.
٣- قانون نزع الملكية للمنفعة العامة الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم٧٨/٦٤.
٤- قانون المعاملات المدنية العماني الصادر بموجب المرسوم السلطاني ٢٠١٣/٢٩.