مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام
دراسة مقارنة في النظام والفقه الإسلامي

عمر بن عايد العنزي

جامعة الحدود الشمالية، مستشار قانوني، الإدارة القانونية، عرعر، المملكة العربية السعودية

الإيميل: Omar.Alenazi@nbu.edu.sa

ملخص البحث

في هذا البحث سيتم دراسة مسؤولية الدولة عن الأخطاء الصادرة من موظفيها وعمالها في حال أدت لوقوع ضرر على الغير، وتكييف هذه المسؤولية وشروطها وفق النظام السعودي وما استقر عليها قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، سأتبع في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن، الذي يعتمد على تجميع حقائق ومعلومات موضوع البحث ثم مقارنتها وتحليلها للوصول إلى تعميمات مقبولة، وستكون المقارنة بإذن الله في موضوع البحث بين النظم القانونية والفقه الإسلامي، وتوصلت إلى النتائج التالية: أن المنظم السعودي يقر بمسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام، يؤسس المنظم السعودي مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، يأخذ المنظم السعودي بمسؤولية الدولة على أساس المخاطر وتحمل التبعة في حالات استثنائية وباعتبار أن الأصل هو مسؤولية الدولة الخطئية وذلك إعمالاً لاعتبارات العدالة والمساواة أمام الأعباء العامة، يشترط المنظم السعودي للتعويض عن الضرر في المسؤولية غير الخطئية أن يكون الضرر خاصاً وجسيماً وغير عادي، وأوصي بما يلي: القيام بمزيد من البحوث في مجال مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها وعمالها، فالمكتبة السعودية تحتاج لمزيد في هذا المجال، عمل بحوث عن التعويض كجزاء لقيام مسؤولية الدولة في النظام السعودي، نشر المزيد من البحوث والرسائل في مجال مسؤولية الدولة على أساس المخاطر وتحمل التبعة في النظام السعودي والفقه الإسلامي، نشر التوعية والتثقيف بحقوق

الموظفين وواجباتهم والجزاءات المترتبة عليهم في حالة مخالفة هذه الواجبات.

كلمات مفتاحية: ديوان المظالم، رقابة قضائية، مسؤولية إدارية، فقه إداري، خطأ مرفقي.

State Responsibility for the Mistake of a Public Employee

A Comparative Study in the Islamic System and – – Jurisprudence

==========

Omar Ayod Al enazi

Northern Border University, Legal Advisor, Legal Department, Arar, Saudi Arabia.

E-mail: Omar.Alenazi@nbu.edu.sa

ملخص البحث

In this research, the state's responsibility for errors committed by its employees and workers in the event that they result in harm to others will be studied, and this responsibility and its conditions will be adapted according to the Saudi system and what has been established by the Court of Grievances in the Kingdom of Saudi Arabia. In this research, I will follow the descriptive analytical comparative approach, which depends on collecting facts and information on the subject of the research, then comparing and analyzing them to reach acceptable generalizations. The comparison will be, God willing, in the subject of the research between legal systems and Islamic jurisprudence. I have reached the following results: The Saudi regulator acknowledges the state's responsibility for the error of the public employee. The Saudi regulator establishes the state's responsibility for the error of the public employee on the basis of the principal's

responsibility for the actions of his subordinate. The Saudi regulator takes the state's responsibility on the basis of risks and bearing the consequences in exceptional cases, and considering that the original is the state's fault-based responsibility, in order to implement considerations of justice and equality before public burdens. The Saudi regulator stipulates that compensation for damage in non-fault-based liability must be special, serious, and unusual. I recommend the following: Conducting more research in the field of the state's responsibility for the errors of its employees and workers, as the Saudi library needs more in this field. Research on compensation as a penalty for the establishment of state responsibility in the Saudi system, publishing more research and theses in the field of state responsibility based on risks and bearing responsibility in the Saudi system and Islamic jurisprudence, spreading awareness and education about the rights and duties of employees and the penalties imposed on them in the event of violating these duties.

Keywords: The Board of Grievances, Judicial Oversight, Administrative Responsibility, Administrative Jurisprudence, Utility Error.

بسم الله الرحمن الرحيم

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا، من يهده الله ﷻ فلا مضل له، ومن يضلل فلا هادي له، وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له، وأشهد أن محمداً عبده ورسوله، أما بعد: -

تشكل الإدارة العصب الأساسي للدولة الحديثة، وتتكون من أسس أهمها العامل البشري المتمثل في الموظف العام، فلا يتصور قيام تنظيم إداري بدون وجود موظفين يؤدون مهام وظيفية متعددة، وتهدف الإدارة العامة إلى تحقيق الصالح العام للمجتمع من خلال تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتقديم الخدمات للمواطنين، ولا تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق الربح كمبدأ أساسي وإن كانت تفرض رسوم على بعض خدماتها، هذا الوضع المميز للإدارة العامة من خلال كونها تهدف لخدمة الصالح العام منحها امتيازات نظامية في مواجهة صاحب الشخصية المعنوية الخاصة أو الفرد، وهذه الامتيازات النظامية متمثلة في سلطة التنفيذ المباشر لقراراتها وأوامرها دون الحصول على إذن للتنفيذ وسلطة الإدارة التقديرية وتعني حرية الإدارة في اتخاذ ما تراه مناسباً في أي حالة تعرض عليها، وهذه الامتيازات مبنية على أساس القاعدة الفقهية المصلحة العامة مقدمة على المصلحة الخاصة، والإدارة في هذا الشأن ملتزمة بمبدأ المشروعية ومعرضة لدعاوى الإلغاء أمام القضاء الإداري في حال مخالفة هذا المبدأ، وفي نفس السياق فالإدارة معرضة لنوع آخر من الدعاوى وهي دعاوى القضاء الكامل أو (دعاوى التعويض)، ونص المنظم السعودي على أن من اختصاصات القضاء الإداري السعودي (ديوان المظالم) الفصل في دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن أعمال وقرارات جهة الإدارة، وتكون دعوى التعويض عندما ترتكب الإدارة خطأً سبب ضرراً للغير، وقد تكون في حالات دون خطأ من الإدارة فيطالب المضرور جهة الإدارة بتحمل التعويض عما أصابه من ضرر، وسأستعرض في هذا البحث مفاهيم مسؤولية الدولة ومفهوم الموظف العام والخطأ الصادر منه والرقابة على أعمال الموظف العام، وأحاول أن أحدد

الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الدولة عن الضرر الذي يقع على الغير، وتكييف هذه المسؤولية وشروطها.

مشكلة البحث:

تقوم الإدارة بنشاطات مختلفة تهدف لخدمة الصالح العام، والإدارة بصفتها شخص معنوي تقوم بهذه الأنشطة من خلال موظفيها وعمالها، ويبرز السؤال هنا في حال وقوع خطأ من قبل موظف العام أدى إلى حدوث ضرر على المتعامل مع الإدارة، على افتراض أن كل شخص مسؤول مسؤولية شخصية عن أخطائه ويتحمل التعويض عنها، ولكن في حالة الموظف العام باعتباره جزء من الجهاز الإداري ما هي مسؤولية الدولة عن هذا الخطأ كمسؤولية إدارية، وهل يمكن اعتباره خطأ شخصي يحاسب عنه الموظف في ماله الخاص.

أسئلة البحث:

١/ ما مفهوم المسؤولية في النظام والفقه الإسلامي؟ ٢/ ما الرقابة المفروضة على أعمال الموظف العام؟ ٣/ ما دور الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية؟ ٤/ ما تكييف مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام وشروطها؟

أهمية البحث:

١- تكمن أهمية البحث في تناوله لتوضيح مفاهيم المسؤولية وبالأخص المسؤولية الإدارية في النظام والفقه الاسلامي بطريقة واضحة وميسرة وجمع ما تفرق منها في بطون الكتب والأنظمة وتسهيلها لمن يحتاج الاطلاع عليها.

٢- يتناول هذا البحث مشكلة غاية في الأهمية تتلخص في توضيح على من تقع مسؤولية الخطأ الصادر من الموظف العام، وتحديد نطاق هذه المسؤولية من الأهمية بمكان حيث إنها تمس المراكز النظامية لعدد من الأشخاص، وهم الدولة من خلال احتمالية تحمل المالية العامة لدفع التعويض المادي، والموظف العام من خلال احتمالية تحمله لدفع التعويض المادي في ماله الخاص، والمضرور من خلال معرفة الجهة المسؤولة عن تحمل مسؤولية الخطأ الذي وقع عليه

ومطالبتها بالتعويض وجبر الضرر.

٣- يوضح هذا البحث الرقابة المفروضة على أعمال الموظف العام وأهميتها وأنواعها، وجمع ما تفرق منها في بطون الكتب لتسهيل الاطلاع عليها.

٤- بيان سبق الشريعة الإسلامية وصلاحيتها لكل زمان ومكان وشمولها لكافة جوانب الحياة، وحفظها لحقوق جميع الأطراف من خلال المقارنة بين الأنظمة الحديثة والفقه الإسلامي وأدلته الشرعية.

منهج البحث:

يعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي المقارن، الذي يعتمد على تجميع حقائق ومعلومات موضوع البحث ثم مقارنتها وتحليلها للوصول إلى تعميمات مقبولة[١].

أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى بيان مفهوم المسؤولية وأنواعها من الناحيتين الشرعية والنظامية، ومحاولة حصر أوجه الاتفاق والاختلاف بينهما، ويهدف إلى بيان مفهوم الموظف العام وأنواع الرقابة المفروضة عليه، ويهدف إلى توضيح مفهوم الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية في النظام والفقه الإسلامي، وبيان مسؤولية الدولة في حال انعدام الخطأ، وأخيراً بيان الأساس الذي تبنى عليه مسؤولية الدولة عن الخطأ الصادر من الموظف العام وتكييفها وشروطها.

الدراسات السابقة:

وقفت على عدد من الدراسات والبحوث المحكمة ذات الصلة بموضوع البحث منها ما يلي:

---

(١) منهج البحث في الدراسات الإسلامية المعاصرة، أ.د. إسماعيل مرحبا، دار ابن الجوزي، ط١ / ١٤٤٢هـ، ص٧٢

١- دراسة: حميد التميمي (أبريل. ٢٠١٩م)، ركن الخطأ كأحد أركان المسؤولية القانونية التي تقع على عاتق الموظف العام: دراسة مقارنة، مجلة الدراسات العليا – جامعة النيلين، ١٤(٥٣)، ١٢٥-١٣٩.

تناولت الدراسة ركن الخطأ كأحد أركان المسؤولية القانونية التي تقع على عاتق الموظف العام، واستخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي المقارن للمقارنة بين التشريعات العراقية والتشريعات السودانية، وتوصل الباحث إلى مجموعة من النتائج أهمها أن هناك عدة تعاريف تقدم بها الفقهاء من أجل تعريف الخطأ وتحديد معيار ثابت له، وأن الخطأ قد يأخذ عدة صور وأنواع، وأوصى الباحث كلاً من المشرعين السوداني والعراقي بضرورة تعريف الخطأ تعريفاً واضحاً وصريحاً في صلب القوانين ذات العلاقة.

ويتفق هذا البحث مع بحثي من خلال دراسة مقارنة لمفهوم الخطأ كأحد أركان مسؤولية الموظف العام، ويختلف من خلال المقارنة بين النظام الإداري السعودي والفقه الإسلامي، وشمول بحثي لدراسة مختلف المفاهيم ذات الصلة بموضوع البحث.

٢- دراسة: د. فادي علاونة (مارس ٢٠٢٣م)، الخطأ الوظيفي الموجب لمسؤولية الدولة، مجلة دراسات وأبحاث – جامعة الجلفة، ١٥(٣)، ٣٤٣-٣٥٩.

تناول هذا البحث الخطأ الوظيفي الموجب لمسؤولية الدولة، وحلل الباحث طبيعة هذا الخطأ من خلال تبيان أهم المعايير التي يمكن من خلالها تقرير الخطأ الموجب للمسؤولية من عدمه، وقسم الباحث بحثه إلى المطلب الأول الذي تناول موضوع معايير الخطأ الموجب لمسؤولية الدولة، وتناول في المطلب الثاني ارتباط الخطأ بالوظيفة العمومية، وفيه تحليل الارتباط المادي للخطأ بالوظيفة العمومة، ومن ثم الارتباط السببي بالوظيفة. وتوصل الباحث إلى نتائج أهمها: أن المعيار المعتمد في إقرار المسؤولية يعتمد بالأساس على معيار الجسامة في الخطأ، وإلى ازدواجية تطبيق المعايير أحياناً، وهذا المستقر في

الاجتهاد القانوني الأردني والفلسطيني.

ويتفق هذا البحث مع بحثي من خلال دراسة الباحث لمفهوم الخطأ الوظيفي الموجب لمسؤولية الدولة، ويختلف من خلال استخدامي للمنهج التحليلي المقارن بين النظام الإداري السعودي والفقه الإسلامي، وشمول بحثي لدراسة مختلف المفاهيم ذات الصلة بموضوع البحث.

خطة البحث:

لقد قسمت هذا البحث إلى مقدمة وأربعة مباحث وخاتمة:

المقدمة: تتضمن مشكلة البحث والأسئلة البحثية وأهمية البحث ومنهجه وأهداف البحث والدراسات السابقة وخطة البحث.

المبحث الأول: المسؤولية في النظام والفقه الإسلامي، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: مفهوم المسؤولية وأنواعها في النظام والفقه الإسلامي.

المطلب الثاني: مسؤولية الدولة في النظام والفقه الاسلامي.

المبحث الثاني: الرقابة على أعمال الموظف العام، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام.

المطلب الثاني: أهمية الرقابة على أعمال الموظف العام وأنواعها.

المبحث الثالث: الخطأ كأساس لمسؤولية الدولة، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: مفهوم الخطأ في النظام الإداري والفقه الإسلامي.

المطلب الثاني: مسؤولية الدولة في حال انعدام الخطأ.

المبحث الرابع: مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: تكييف مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام.

المطلب الثاني: شروط مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام.

الخاتمة: وفيه أهم النتائج التي توصلت إليها من خلال هذا البحث، وكذلك أهم التوصيات، والله أسأل التوفيق والسداد.

□

المبحث الأول

المسؤولية في النظام والفقه الإسلامي

المطلب الأول

مفهوم المسؤولية وأنواعها في النظام والفقه الإسلامي

أولاً: المسؤولية في اللغة والاصطلاح:

مصطلح المسؤولية مصطلح قانوني والأصح لغة أن يقال: "التبعة" معناه كون الإنسان مؤاخذاً مسؤولاً عن أعماله، ويقابله في الفقه الإسلامي مصطلح "الضمان"، ولا تكاد تجد في كتب الفقه الإسلامي باب مستقل يجمع كل مسائل المسؤولية تحت مسمى واحد وإنما جاءت أحكامها مبثوثة ومتفرقة بين أبواب عدة كالغصب والجنايات والديات وغيرها، فالطريقة التي اتبعها الفقهاء -رحمهم الله- في تبويب الفقه الإسلامي اعتمدت على تفريق أحكام المسؤولية كلاً حسب موضوعها واختلاف المحل الذي تجب فيه والسبب الذي تنتج منه، فلم يكن مصطلح المسؤولية متداولاً بين الفقهاء ويعبرون عنها كثيراً بالضمان أو التضمين، وقد يعبر عنها أحياناً بـ"الخطأ" وهذا تعبير عن الشيء ببعض أركانه(١).

والمسؤولية في اللغة: ترجع مادة المسؤولية إلى السين والهمزة واللام، كلمة واحدة يقال سأل، يسأل، سؤالاً ومسألة، واسم الفاعل منه: السائل، واسم المفعول: المسؤول، والمصدر الصناعي: المسؤولية(٢)، وفي معجم لغة الفقهاء: المسؤولية من سأل فهو مسؤول والاسم مسؤولية: وهي إلزام شخص بضمان

---

(١) أنظر: المسؤولية التقصيرية في منظور الفقه الإسلامي، د. محمد المرزوقي، مكتبة التوبة/الرياض، ط٣ / ١٤٤٢هـ. ص١١

(٢) المسؤولية وتعريفاتها عند أهل اللغة، سجاد بن أحمد أفضل، الألوكة الأدبية واللغوية، ١٤٣٦/٣/٢٣هـ. https://٢u.pw/YUz٨OW٠

الضرر الواقع بالغير نتيجة لتصرف قام به[١]، وقيل هي: تحمل المرء تبعة ما يصدر عنه ومؤاخذته به(٢)، قال تعالى: ﴿وَلَا تَقْفُ مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ إِنَّ السَّمْعَ وَالْبَصَرَ وَالْفُؤَادَ كُلُّ أُولَئِكَ كَانَ عَنْهُ مَسْئُولًا﴾ [الإسراء: ٣٦]، معنى ذلك أن كل انسان مسؤول عن هذه النعم التي أنعم الله بها عليه، فسيحاسب ويسأل عن أفعاله ويتحمل ما اقترفته يداه، وهذا هو مدار المسؤولية تحمل الانسان لما جرى على يديه من أفعال.

والضمان من الضمين وهو الكفيل وضمن الشيء وبه ضمناً وضماناً: كفل به وضمنه إياه: كفله، وضمن الشيء جزم بصلاحيته وخلوه مما يصيبه والضامن الكفيل أو الملتزم أو الغارم[٣]، وتعرف مجلة الأحكام العدلية في المادة (٤١٦) الضمان بأنه: "إعطاء مثل الشيء إن كان من المثليات، وقيمته إن كان من القيميات"، وعُرف الضمان بأنه: "الالتزام بتعويض الغير عما لحقه من تلف المال أو ضياع المنافع، أو عن الضرر الجزئي أو الكلي الحادث بالنفس الإنسانية"[٤].

فإذاً يمكن تعريف المسؤولية في الاصطلاح بأنها: "ذلك الالتزام النهائي بتعويض الضرر الناشئ عن إخلال بالتزام سابق أو عن تصرف غير مشروع متى ارتبط هذا الإخلال (الخطأ) أو التصرف غير المشروع مع ذلك الضرر بعلاقة

---

(١) معجم لغة الفقهاء، محمد رواس قلعجي – حامد صادق قنيبي، دار النفائس للطباعة والنشر، ط٢ / ١٤٠٨هـ، ١/٤٢٥.

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. محمد المرزوقي، ص١٥

(٣) أنظر: المعجم الوسيط، مجموعة من المؤلفين، مجمع اللغة العربية بالقاهرة/مصر، ط٢ / ١٣٩٢هـ، ١/٥٤٦ | لسان العرب، جمال الدين ابن منظور، دار الوطن للنشر/ السعودية، ط٣/ ١٤١٤ه، ١٣/٢٥٧

(٤) نظرية الضمان في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة. أ.د. وهبة الزحيلي، دار الفكر/سوريا | دار الفكر المعاصر/لبنان، ط٩ / ١٤٣٣هـ، ص٢٢

سببية قائمة"[١]، ويتضح من هذا العرض للتعاريف السابقة تشابه المصطلحين في المعنى واتفاقهما في المقصود، ألا أنه توجد بعض الاختلافات أحدها يقع في أن مصطلح المسؤولية مصطلح حديث نسبياً ابتكره فقهاء القانونيين، أما مصطلح الضمان فيستخدم من الفقهاء المسلمين قديماً وحديثاً وله أصل راسخ في الفقه الإسلامي وعموماً لا مشاحة في الاصطلاح.

ثانياً: مصادر المسؤولية والضمان:

وقررت الشريعة مبدأ التضمين والتبعة ومسؤولية الإنسان عن أفعاله حفاظاً على أموال الناس وأنفسهم، وزجراً للمعتدين ومنعاً لهم من الاعتداء على حرمات الأخرين، قال تعالى: ﴿ فَمَنِ اعْتَدَى عَلَيْكُمْ فَاعْتَدُوا عَلَيْهِ بِمِثْلِ مَا اعْتَدَى عَلَيْكُمْ ﴾ [البقرة: ١٩٤] ، وقال تعالى: ﴿وَإِنْ عَاقَبْتُمْ فَعَاقِبُوا بِمِثْلِ مَا عُوقِبْتُمْ بِهِ ﴾ [النحل: ١٢٦]، وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "لا ضرر ولا ضرار"[٢]، وكل هذا يدل على أهمية حفظ النفس والمال في الشريعة الإسلامية، وجاءت الشريعة لحفظ الضروريات الخمس ومنها النفس والمال، وأسباب الضمان في الفقه الإسلامي هي[٣]:

١- ضمان العقد: فهو مصدر للضمان إذا نص فيه صراحة على شرط من الشروط، أو كان الشرط مفهوماً ضمناً حسب العرف والعادة، ثم أخل العاقد بما تقتضيه طبيعة العقد أو يتطلبه الشرط فلم يقم بتنفيذ التزامه على الوجه المتفق

---

(١) مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، محمد أحمد عبدالرحيم، رسالة دكتوراه/ جامعة عين شمس، ١٤١٦هـ. ص٧١ وما بعدها

(٢) الراوي أبو سعيد الخدري رضي الله عنه، المصدر: جامع العلوم والحكم (٢/٢٠٧)، أخرجه: الدارقطني (٣/٧٧) والحاكم (٢٣٤٥) والبيهقي (١١٧١٧)، خلاصة حكم الحديث: بعض طرقه تقوي ببعض.

(٣) أنظر: مرجع سابق، أ.د. وهبة الزحيلي، ص٢٤

عليه في العقد.

٢- ضمان وضع اليد: وهو مصدر للضمان سواء أكانت اليد مؤتمنة أو غير مؤتمنة، أما الغير مؤتمنة فهي إما أن تكون بغير إذن صاحب المال كيد السارق أو الغاصب، أو بإذن المالك كيد البائع على المبيع قبل القبض، والمشتري بعد قبض المبيع سواء أكان البيع صحيحاً أو فاسداً وغير ذلك، فيد هؤلاء يد ضمان يضمنون الشيء مهما كان سب التلف ولو بسبب قوة قاهرة، أما اليد المؤتمنة: فهي كيد الوديع على الودائع، ويد الأجير الخاص، وكأيادي الأوصياء على أموال اليتامى فهؤلاء لا يضمنون هلاك الشيء إلا بالتعدي أو التقصير لأن الأيدي هنا مؤتمنة.

٣- ضمان الإتلاف: الإتلاف هو إخراج الشيء من أن يكون منتفعاً به المنفعة المطلوبة منه عادة، وقد يكون بقصد أو بغير قصد، ويرد على النفس الإنسانية، والبهائم والجمادات والأشياء.

٤- وعند القانونين فهي تسمى مصادر الالتزام ومصدر الالتزام هو الواقعة المنشئة له، وتفرق النظرية الحديثة للالتزام بين نوعين من مصادر الالتزام وهما: المصادر الإرادية، والمصادر غير الإرادية، وأساس الالتزام في النوع الأول هو إرادة المدين وقد تكفي بمفردها فيقال أن مصدر الالتزام هو الإرادة المنفرة وقد تلتقي إرادتين إرادة الدائن والمدين فيقال حينها أن مصدر الالتزام هو العقد، أما غير الإرادية فلا دخل لإرادة المدين في نشوء الالتزام وهي النظام والفعل الضار والإثراء بلا سبب[١]، وينص نظام المعاملات المدنية السعودي[٢] على مصادر

---

(١) أنظر: مصادر الالتزام في القانون المدني دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، أ.د. أنور سلطان، دار الثقافة للنشر والتوزيع/الأردن، ط٧ / ١٤٣٥هـ، ص١٧

(٢) نظام المعاملات المدنية السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٩١ وتاريخ ١٤٤٤/١١/٢٩هـ.

الالتزام بأنها: ١- العقد، ٢- التصرف بإرادة منفردة، ٣- الفعل الضار، ٤- الإثراء بلا سبب، ٥- النظام.

٥- ويلاحظ التشابه بين أسباب الضمان في الفقه الإسلامي ومصادر الالتزام في القانون وأن اختلفت المصطلحات، فالعقد والتصرف بإرادة منفردة يقع ضمن نطاق ضمان العقد، فيذكر الدكتور أنور السلطان "للإرادة المنفردة في الفقه الإسلامي مركز يقارب مركز العقد، وقد لا نكون بعيدين عن الحقيقة إذا قلنا إن الأصل في التصرفات في الفقه الإسلامي هي الإرادة المنفرة لا العقد، لأن العقد ولو أنه يتم بالإيجاب والقبول ألا أنه التزام كل طرف فيه يقوم على إرادته دون اعتبار لإرادة الطرف الأخر"[(١)].

٦- وتنص المادة (١١٦) من نظام المعاملات المدنية على "تسري على التصرف بالإرادة المنفردة أحكام العقد، عدا ما تعلق منها بضرورة وجود إرادتين متطابقتين لإنشاء الالتزام" من صور ذلك الوعد الموجه لعموم الناس بجائزة محددة على عمل معين، أما الفعل الضار فيقع ضمن نطاق ضمان الإتلاف والمادة (١٢٠) من النظام ذاته تنص على أن "كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض"، والإثراء بلا سبب يقع ضمن نطاق ضمان وضع اليد لتعدد صوره، وتفصل المادة (١٤٤) ذلك فتنص على "كل شخص يثري دون سبب مشروع على حساب شخص أخر يلزمه في حدود ما أثرى به تعويض هذا الشخص عما لحقه من خسارة، ويبقى هذا الالتزام قائماً ولو زال الإثراء فيما بعد" فالسارق يثري على حساب المسروق منه وكذا الغاصب، أما المصدر الأخير من مصادر الالتزام عند القانونين وهو النظام الذي عند القانونين مصدراً لجميع الالتزامات أما بشكل مباشر أو غير مباشر، ولا يعد النظام مصدراً مباشراً

(١) أنظر: مرجع سابق، أ.د. أنور سلطان، ص١٧.

للالتزام إلا إذا أنشأه بنص خاص وهذا النص هو الذي يحدد أركان هذا الالتزام ويبين أحكامه(١).

ويرى الشيخ مصطفى الزرقا وأخرون أن التعبير بلفظ مسؤولية أولى من التعبير بلفظ الضمان حيث يقول "والذي أرى أننا في صدد الوصول إلى صياغة نظرية عامة ينبغي أن نختار فيها أهم التعابير التي تشتمل مختلف الحالات والآثار ولفظ المسؤولية هو اللفظ الأعم الذي تدخل تحته جميع صور جبر الفعل الضار من رد المثل أو القيمة أو الإزالة أو القيام بأي فعل يجبر الضرر بحسب الأحوال فيقال مثلاً: كل ضرر يلحقه أحد بأخر دون مسوغ مشروع يجعل فاعله مسؤولاً تجاه المضرور، فيكون مقتضى الفعل الضار إزالة أثره وإعادة الحال إلى ما كانت عليه"(٢)، وأن كنت أتفق مع هذا الرأي في استخدام مصطلح المسؤولية ألا أني أرى في تفصيلات أسباب الضمان في الفقه الإسلامي وضوحاً وشمولية أكثر ولا غنى للباحث أو الطالب عن الاطلاع عليها ودراستها فهي أشمل وأعم وأدق معنى.

ثالثاً: أنواع المسؤولية:

وتنقسم أنواع المسؤولية في النظام إلى قسمين رئيسين هما: المسؤولية الأدبية وهي التي تقول على أساس ذاتي وهي مسؤولية أمام الضمير ولا يترتب عليها جزاء قانوني وتعرف بأنها الحالة التي يوجد فيها الشخص الذي يخالف قاعدة من قواعد الأخلاق، أما المسؤولية القانونية فهي داخلة في دائرة القانون ويترتب عليها جزاء قانوني، وأهم الفروق ما بين هذين النوعين من المسؤولية ثلاثة هي: المسؤولية الأدبية تقوم على أساس ذاتي محض فهي مسؤولية أمام الله

---

(١) أنظر: مرجع سابق، أ.د. أنور سلطان، ص ٤١٤

(٢) الفعل الضار والضمان فيه دراسة وصياغة قانونية، د. مصطفى أحمد الزرقا، دار القلم/سوريا، ط١ / ١٤٠٩هـ، ص٦٢

ثم الضمير، تتحقق المسؤولية الأدبية حتى لو لم يوجد ضرر أما المسؤولية القانونية فلا تتحقق إلا إذا وجد ضرر وأحاق هذا الضرر بشخص أخر غير المسؤول، المسؤولية الأدبية أوسع نطاقاً من المسؤولية القانونية فهي تشمل علاقة الإنسان بربه وعلاقته بنفسه وبعلاقته بغيره من الناس أما المسؤولية القانونية فلا تتصل إلا بعلاقة الإنسان بغيره من الناس، وتنقسم المسؤولية القانونية بدورها إلى مسؤولية جنائية والتي تقوم على أن هناك ضرراً أصاب المجتمع وجزاءه العقوبة المنصوص عليها في نظام العقوبات، أو مسؤولية مدنية وذلك في حال تسبب الشخص في وقوع ضرر على شخص خاص بعينه ويكون الجزاء في هذه الحالة تعويض المتضرر، والمسؤولية المدنية تنقسم إلى مسؤولية عقدية ومسؤولية تقصيرية، أما المسؤولية العقدية فتنشأ من الإخلال بالتزامات أنشأها العقد المبرم بين طرفين أو الإرادة المنفردة كما سبق بيانه، والمسؤولية التقصيرية تنشأ إذا أخل الشخص بما فرضه عليه النظام بعدم الإضرار بالغير[1]، وما يعنينا في هذا البحث هو المسؤولية التقصيرية الواقعة في مجال القانون العام والنظام الإداري.

رابعاً: المسؤولية التقصيرية في النظام السعودي:

علينا ان نوضح قبل أن نخوض في حديثنا عن المسؤولية التقصيرية في النظام السعودي أن نحدد ما هو موقع هذه المسؤولية في نظرية الضمان في الفقه الإسلامي والمدني المقارن، بالرجوع إلى تعريف المسؤولية التقصيرية نجد لها عدد من التعاريف ومسميات مختلفة وهي كالتالي:

١- فتسمى مسؤولية "الفعل الضار" الذي يعده نظام المعاملات المدنية السعودي أحد مصادر الالتزام ويعني الفعل الضار كل تجاوز من أحد على آخر

---

(١) الوسيط في شرح القانون المدني، د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، دار إحياء التراث العربي/لبنان، ص٧٤٣

يلحق به ضرراً في نفسه أو ماله أو كرامته، وفي حريته المشروعة ونشاطاته التي له حق ممارستها بمحض اختياره[١]، وتسمى أيضاً مسؤولية "العمل غير المشروع"، واختار المشرع المصري والسوري والعراقي لهذا الفصل في أنظمتهم المدنية عنوان "العمل غير المشروع"، أما المشرع الأردني ومؤخراً المشرع السعودي فاختاروا عنوان "الفعل الضار".

٢- المصطلح الشائع في الأدبيات القانونية هو "المسؤولية التقصيرية" على أساس أن الخطأ هو تقصير من الواقع فيه عامداً كان أو مخطأً، فإذا آذى بهذا التقصير غيره أو ألحق ضرراً ما تحمل مسؤوليته والتزم بجبر هذا الضرر بالطريقة التي يعينها النظام[٢].

٣- وتعرف أيضاً بأنها "شغل ذمة إنسان ما بالتزام ما بغير إرادته في مقابلة الضرر غير المقصود الذي يلحق غيره نتيجة تصرف منه"[٣].

وبالرجوع إلى أسباب الضمان في الفقه الإسلامي نجد أن موقع هذه المسؤولية التقصيرية يقع في ضمان الإتلاف إذا وقع على وجه الخطأ، فيخرج عن نطاق هذا البحث ما عدا ذلك.

أختار المشرع السعودي عنوان الفعل الضار للفصل الثالث من نظام المعاملات المدنية في مستهل حديثه عن أحكام المسؤولية، المادة (١١٨) نصت على "تسري أحكام هذا الفصل على المسؤولية الناشئة عن الفعل الضار من الشخص ذي الصفة الطبيعية أو الاعتبارية" وأحسن المشرع السعودي في هذه الإضافة ليحسم جدل نشوء مسؤولية الشخص الاعتباري، وقسم المشرع الفصل

---

(١) مرجع سابق، د. مصطفى الزرقا، الفعل الضار والضمان فيه، ص٥

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. مصطفى الزرقا، الفعل الضار والضمان فيه، ص٦٠

(٣) مرجع سابق، د. محمد المرزوقي، ص٢١

إلى ثلاثة فروع وهي: مسؤولية الشخص عن فعله، والمسؤولية عن فعل الغير، والمسؤولية عن الضرر الناجم عن الأشياء، هذا التقسيم الكلاسيكي أخذ به المشرع المصري وجعل المسؤولية عن الأعمال الشخصية قائمة على خطأ واجب الاثبات، وتقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ، الضرر، والعلاقة السببية بينهما، والمادة (١٢٠) مدني سعودي نصت على "كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض" وتشابهها كذلك المادة (١٦٣) مدني مصري، فالمسؤولية التقصيرية في الأعمال الشخصية قائمة على الأركان الثلاثة خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما، أما الفرع الثاني المسؤولية عن فعل الغير فتقوم على خطأ مفترض وتكون في حالتين: حالة من يجب عليه رقابة شخص بحاجة إلى الرقابة فيكون مسؤولاً عن أفعاله، وحالة المتبوع يكون مسؤولاً عن أعمال تابعه، وافتراض الخطأ في هذه الحالة قابل لإثبات العكس، أما في حالة متولي الرقابة فالافتراض هو إخلاله بما يجب عليه من واجب الرقابة ويستطيع أن ينفي المسؤولية من خلال اثباته أنه قام بواجب الرقابة بما ينبغي من عناية فالافتراض قابل لإثبات العكس، أما في حالة المتبوع عن أعمال تابعه فتتحقق بشرطين: إذا قامت علاقة تبعية ما بين شخصين متبوع وتابع، وارتكب التابع في حالة تأدية وظيفته أو بسببها خطأ أحدث ضرراً[1]، وسيأتي لاحقاً تفصيل لهذه المسألة بمشيئة الله، يخرج عن نطاق هذا البحث المسؤولية الناشئة عن الضرر الناجم عن الأشياء.

□

(١) أنظر: مرجع سابق، د. عبدالرزاق السنهوري، ص٧٤٣ وما بعدها

المطلب الثاني

مسؤولية الدولة في النظام والفقه الإسلامي

تكلمت في المطلب الأول عن مفهوم المسؤولية بشكل عام وأنواعها في الفقه والنظام، وأتحدث في هذا المطلب عن مسؤولية الدولة من حيث نشأتها وتطورها في الفقه الإسلامي والفكر القانوني، ومسؤولية الدولة هي "المسؤولية الإدارية" بالتعبير المعاصر وبالتعبير الشرعي هي مسؤولية الحاكم المسلم وولاياته الدينية والقضائية وغيرها مما يعبر عنه بالولايات السلطانية، فالمسؤولية الإدارية التي تعني التزام السلطات العامة بالتعويض عن الضرر المتسبب عن أنشطتها المختلفة قد عرفها الفقه الإسلامي منذ العصور الأولى وكان ينظره قضاء مستقل عن جهة القضاء العادي وهو قضاء المظالم، حيث يختص بالنظر في تعدي الولاة على الرعية والنظر في جور عمال الدولة أي موظفيها فيما يجبونه من أموال وغيرها من الاختصاصات، وبالتالي فالمسؤولية الإدارية تشتمل على محاسبة كافة سلطات الدولة ومراجعة كافة ما يصدر عن المرافق العامة من أنشطة وأعمال ضارة بالأفراد وكل هذا يدخل في اختصاص قضاء المظالم أو القضاء الإداري بالتعبير القانوني.[١]

ويعد موضوع المسؤولية الإدارية من أدق موضوعات القضاء الإداري وأكثرها تشعباً، وتعتبر دعوى التعويض كجزاء لقيام المسؤولية الإدارية أهم صورة من صور القضاء الإداري الكامل حيث تتسع سلطة القاضي لتشمل تعويض الأفراد عما يصيبهم من ضرر نتيجة تصرفات الإدارة، على عكس ما هو الحال عليه في دعوى الإلغاء، ومن المعلوم كما وضحنا أن الفقه الإسلامي له السبق في تقرير مبدأ مسؤولية الدولة، ففكرة العدالة في الفقه الإسلامي وقاعدتي

---

(١) أنظر: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، د. محمد براك الفوزان، مكتبة القانون والاقتصاد / السعودية، ط٢ / ١٤٣٥هـ، ص٨٠

"لا ضرر ولا ضرار" و"الضرر يزال" تدل على أسبقية الإسلام في تقرير مبدأ المسؤولية.[١]

حيث مرت مسؤولية الدولة في القانون الوضعي بمراحل حتى وصلت لشكلها الحالي[٢]، فقد كانت الدولة قديماً تتمثل في شخص الملك أو الأمير، وكان مظهر سيادة الدولة هو السلطان المطلق للأمير أو الملك على المقيمين على أراضي الدولة، فلا مسؤولية ولا مسائلة لما يقدم عليه الأمير أو الملك، وتقرر مبدأ عدم مسؤولية الدولة على أساس قاعدة دستورية قديمة سادت في إنجلترا تترجم إلى: التاج لا يخطئ، بمعنى أن الدولة تتجسد في الملك فلا يمكن أن ينسب إليه خطأ وبالتالي لا تقوم أمامه مسؤولية، والحال كذلك في فرنسا فقد ظلت الدولة بمنأى عن المسؤولية وسادت فكرة السيادة المطلقة التي تزامنت مع النظام الملكي الفرنسي القديم، فلا يجوز للأفراد المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تصيبهم جراء أعمال السلطة العامة، إلا في حالة واحدة وهي المطالبة بدعوى المسؤولية الشخصية أمام الموظف العام وحتى هذه المطالبة مقيدة بإذن الدولة وغالباً ما كان المضرور يواجه إعسار الموظف وعدم إمكانية استيفاء التعويض منه، وقد أساءت الدولة في ذاك الحين استخدام هذا الحق فلم يمنح الأذن للأفراد بمقاضاة الموظف العام إلا في حالات نادرة جداً، فلما بدأ تدخل الدولة يزداد في الشأن العام وتحولت عن دورها السابق المتمثل في "الدولة الحارسة" وأصبحت تدير المرافق العامة المختلفة، تعددت الأضرار التي تصيب الأفراد نتيجة لتدخل الدولة في الشأن العام، وبدا الرأي العام يشكك في مدى سلامة مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة وتضافرت عدة عوامل

---

(١) أنظر: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، د. علي شفيق، معهد الإدارة العامة / السعودية، ١٤٢٢هـ، ص١٧٤ وما بعدها

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. محمد الفوزان، ص٣٠ وما بعدها

للنيل من مبدأ عدم مسؤولية الدولة وهدمه في نهاية الأمر، حتى أصبح المبدأ في النهاية هو مسؤولية الدولة عن جميع تصرفاتها ويستثنى من هذا المبدأ طائفة أعمال السيادة[١]، ويستثنى كذلك أعمال السلطة التقديرية وفي حالة الظروف الاستثنائية وهذه الاستثناءات لضمان عدم عرقلة النشاط الإداري والمصلحة العامة، وذلك لضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد.[٢]

ـ مبدأ المشروعية في النظام والفقه الإسلامي:

مبدأ مشروعية أعمال الدولة في الفكر القانوني وهو ما يسمى بـ"مبدأ المشروعية أو سيادة القانون" يقصد به ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة بأن تكون جميع تصرفات السلطة العامة في الدولة متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام، أما في الفقه الإسلامي فيعني "التزام كل من الحاكم والمحكوم في الدولة بأحكام الشريعة الإسلامية المستمدة من مصادر التشريع الإسلامي والأنظمة المرعية التي يصدرها ولي الأمر بما لا يخالف أحكام الشريعة"[٣]، وترجع أهمية الأخذ بمبدأ المشروعية إلى أنه يبين الحدود الفاصلة بين حقوق كل من الحاكم والمحكوم، بحيث يخضع الحكام فيما يقومون به من أعمال وما يتخذونه من قرارات للإطار العام للنظام القانوني في الدولة[٤]، والالتزام بمبدأ المشروعية

---

(١) أنظر: القضاء الإداري قضاء التعويض، د. سليمان الطماوي، دار الفكر العربي / مصر، ١٤٠٧هـ، ص١٣ ومابعدها

(٢) أنظر: الوجيز في القضاء الإداري السعودي، د. شريف رمضان، دار الإجادة / السعودية، ط١ / ١٤٤١هـ، ص٣١

(٣) القضاء الإداري الإسلامي دراسة تطبيقية على النظام السعودي، أ.د. ناصر الغامدي، دار طيبة الخضراء / السعودية، ط١ / ١٤٤٢هـ، ص١٠٣

(٤) قضاء التعويض مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، أ.د. رمزي الشاعر، دار النهضة العربية / مصر، ط٢ / ١٤٤٢هـ، ص ١٨

يضفي على الدولة وصف الدولة القانونية ويميزها عن الدولة البوليسية التي لا تتقيد السلطة الإدارية فيها بقيود، وفي تقرير مبدأ المشروعية كفالة المحافظة على حريات الأفراد المحكومين وحمايتهم في مواجهة الدولة التي تتمتع السلطة العامة فيها بقوة قهرية قد تنحرف إذا لم تخضع للقانون فتهدر حقوق الأفراد وتقضي على حرياتهم العامة، وكان أول ظهور لدولة قانونية يخضع فيها الحاكم لقواعد قانونية عامة تمثل في دولة الخلافة الإسلامية في الجزيرة العربية بعد ظهور الإسلام، حيث كان على الخليفة أن يراعي في ممارسة سلطاته على الرعية ما ورد في القرآن من أحكام واتباع السنة النبوية الشريفة، وكان هذا أول ظهور للدولة القانونية التي تأخذ بمبدأ المشروعية، ذلك أن مسؤولية الخليفة سواء من الناحية القانونية أو السياسية تعتبر من الأمور المقررة في الفقه السياسي الإسلامي، وتظهر مسؤوليته هذه في التزامه في أوامره وتشريعاته وأحكامه التي يصدرها بأن تتم وفقاً لكتاب الله وسنة رسوله ﷺ، ومن ثم لا يكون له أن يضع قانوناً أو يصدر أمراً أو يقرر حكماً يخالف ما ورد في القرآن الكريم أو ما قررته السنة الشريفة.[١]

ويكون جزاء الخروج على مبدأ المشروعية هو بطلان التصرف القانوني والتزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء التصرف أو العمل المخالف للنظام[٢]، وقررت الشريعة الإسلامية مبدأ الضمان والتضمين عن أعمال الولاة الضارة ويظهر ذلك واضحاً في الحديث الذي يرويه الإمام البخاري في صحيحه عن عبدالله بن عمر رضي الله عنهما، قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: "كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته، الإمام راع ومسؤول عن

---

(١) القانون الإداري السعودي، أ.د. خليل هيكل، دار الزهراء/ السعودية، ط٣/١٤٣٤هـ، ص٢

(٢) أنظر: مرجع سابق، أ.د. رمزي الشاعر، ص٤٩ وما بعدها

رعيته، والرجل راع في أهله ومسؤول عن رعيته، والخادم راع في مال سيده ومسؤول عن رعيته، وكلكم راع ومسؤول عن رعيته" متفق عليه[١]، قال الشيخ ابن عثيمين – رحمه الله – في شرحه للحديث أن الخطاب للأمة جميعاً يبين فيه الرسول ﷺ أن كل إنسان راع ومسؤول عن رعيته، والراعي هو الذي يقوم على الشيء ويرعى مصالحه فيهيئها له ويرعى مفاسده فيجنبه إياها، كراعي الغنم ينظر ويبحث عن المكان المربع حتى يذهب بالغنم إليه، وينظر في المكان المجدب فلا يتركها في هذا المكان، هكذا بنو آدم كل إنسان راع وكلٌ مسؤول عن رعيته، فالأمير راع ومسؤول عن رعيته، والأمراء يختلفون في نفوذهم وفي مناطق أعمالهم وحجم مسؤولياتهم، فقد يكون مسؤولاً عن نطاق مدينة صغيرة أو مسؤولاً عن الأمة بأسرها، فالرعاة تتنوع رعيتهم ما بين مسؤولية كبيرة واسعة ومسؤولية صغيرة[٢]، وقال الإمام العيني في شرح الحديث: أن أصل كلمة راع من رعى رعاية، وهو حفظ الشيء وحسن التعهد له، والراعي هو الحافظ المؤتمن الملتزم صلاح ما قام عليه، فكل من كان أميراً كان عليه أن يرعى حقوق رعيته ورعاية الإمام هي إقامة الحدود والأحكام فيهم على سنن الشرع[٣]، وهذا الحديث أصل في خضوع الحكام للمسؤولية فيما أنيط بهم من القيام بمصالح

---

(١) أخرجه البخاري من حديث عبدالله بن عمر في كتاب الجمعة، باب الجمعة في القرى والمدن ١/٣٠٤ رقم ٨٥٢، وأخرجه مسلم من حديث عبدالله بن عمر في كتاب الإمارة، باب فضيلة الإمام العادل ٣١/١٤٥٩ رقم ١٨٢٩.

(٢) شرح رياض الصالحين، للشيخ محمد بن صالح ابن عثيمين، دار الوطن للنشر / السعودية، ١٤٢٦هـ، ١٥٠/٣

(٣) عمدة القارئ شرح صحيح البخاري، بدر الدين أبو محمد العيني (ت٨٥٥)، دار إحياء التراث العربي / لبنان، ١٩٠/٦

المحكومين.[١]

قال تعالى: ﴿وَمَا كَانَ لِنَبِيٍّ أَنْ يَغُلَّ وَمَنْ يَغْلُلْ يَأْتِ بِمَا غَلَّ يَوْمَ الْقِيَامَةِ ثُمَّ تُوَفَّى كُلُّ نَفْسٍ مَا كَسَبَتْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ﴾ [آل عمران: ١٦١]، "قال من قرأ هذه الآية بفتح الياء وضم الغين: أن سبب نزول الآية أن رسول الله عليه الصلاة والسلام بعث طلائع في بعض غزواته ثم غنم قبل مجيئهم، فقسم للناس ولم يقسم للطلائع، فأنزل الله هذه الآية معاتباً إياه صلوات ربي وسلامه عليه، وما كان لنبي أن يغل ومن يغلل أي يقسم لبعض ويترك بعضاً"[٢]، وروي عن ابن عباس رضي الله عنه قوله: "ما كان لنبي أن يقسم لطائفة من المسلمين ويترك طائفة ويجور في القسم، ولكن يقسم بالعدل، ويأخذ فيه بأمر الله ويحكم بما أنزل الله"[٣]، والغلول هو الأخذ من الغنيمة قبل قسمها وقيل هو الخيانة وحكمها حرام بإجماع العلماء.[٤]

الآية الكريمة تضع اساساً مهماً لمن يلي أمر المسلمين بعد رسول الله ﷺ من الخلفاء والأمراء والملوك بأنه لا يجوز لهم الأخذ من قسمة المال العام بدون وجه حق، فما كان للنبي ﷺ وهو رأس الدولة الإسلامية أن يأخذ من الغنيمة بغير

---

(١) أنظر: المسؤولية الإدارية في حالة انعدام الخطأ، د.حسين إبراهيم يعقوب، مكتبة القانون والاقتصاد / السعودية، ط١ / ١٤٣٣هـ، ص٥٦

(٢) تفسير الجامع لأحكام القرآن، أبو عبدالله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي، تحقيق أحمد الردوني وإبراهيم أطفيش، دار الكتب المصرية / مصر، ط٢ / ١٣٨٤هـ، ٣٨٧/٥

(٣) تفسير جامع البيان عن تأويل آي القرآن، أبو جعفر محمد بن جرير الطبري، دار التربية والتراث / السعودية، بدون تاريخ نشر، ٣٥٠/٧

(٤) أحكام الغلول في الشريعة الإسلامية، الباحث فالح المطيري، بحث منشور في مجلة الدراسات الإسلامية والبحوث الأكاديمية / كلية دار العلوم – جامعة القاهرة، م١١/ع٧٢، شوال ١٤٣٧هـ، ص١٠٥-١٣٤

ما قسم الله له فمن باب أولى من دونه من الأمراء والمسؤولين، فالآية تؤسس للمسؤولية الإدارية فرأس الدولة الإسلامية ليس فوق المسائلة، وهذا خلاف ما كان عليه الحال في إنجلترا وفرنسا من حيث اتباعهم لمبدأ عدم مسؤولية الدولة وأن التاج لا يخطئ بالتالي مال الأمة هو مال الملك الخاص يفعل به ما شاء وكيفما شاء ويصرفه حيث شاء.

وقد يكون أوضح مثال للمسؤولية الإدارية من السنة النبوية قصة بني جذيمة بن مالك فيما يرويه سالم عن أبيه رضي الله عنهما قال: بعث رسول الله ﷺ خالد بن الوليد رضي الله عنه إلى بني جذيمة فدعاهم إلى الإسلام فلم يحسنوا أن يقولوا أسلمنا فجعلوا يقولون صبأنا صبأنا فجعل خالد يقتل فيهم ويأسر ودفع إلى كل رجل منا أسيره حتى إذا كان يوم أمر خالد أن يقتل كل رجل منا أسيره، فقلت: والله لا أقتل أسيري ولا يقتل رجل من أصحابي أسيره حتى قدمنا إلى النبي ﷺ فذكرناه له فرفع النبي ﷺ يديه وقال: "اللهم إني ابرأ إليك مما صنع خالد مرتين"(١)، قال الخطابي: قوله ذلك أنه ﷺ أنكر على خالد العجلة وترك التثبت في أمرهم قبل أن يعلم المراد من قولهم صبأنا، ثم دعا رسول الله ﷺ علياً رضي الله عنه فقال له: اخرج إلى هؤلاء القوم فانظر في امرهم واجعل أمر الجاهلية تحت قدميك، فخرج حتى جاءهم ومعه مال قد بعثه رسول الله ﷺ فلم يبقى لهم أحد إلا وداه، فودى لهم الدماء وما أصيب من الأموال، حتى إذا لم يبقى شيء من دم ولا مال إلا وداه بقيت معه بقية من المال، فقال ليهم علي رضي الله عنه حين فرغ منهم: هل بقي لكم دم أو مال لم يود إليكم ؟ قالوا: لا، قال: فإني أعطيكم هذه البقية من هذا المال احتياطاً لرسول الله ﷺ مما لا يعلم ولا تعلمون،

(١) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الأحكام / باب إذا قضى الحاكم بجور أو خلاف أهل العلم فهو رد، رقم الحديث: ٢٦٢٨.

ففعل ثم رجع إلى رسول الله ﷺ فأخبره الخبر، فقال: أصبت وأحسنت.[١]

ومن هذه الواقعة يتضح لنا قيام رسول الله ﷺ بدفع دية القتلى في بني جذيمة وذلك يدل على مسؤولية الدولة عن الأفعال الضارة التي تصدر عن تابعيها، فهو تقرير لمسؤولية الدولة في الشريعة الإسلامية(٢)، والأمثلة من السنة النبوية وتاريخ الخلفاء الراشدين حافلة بمثل هذه الوقائع التي تبين وبوضوح استقرار مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها الضارة في الفقه الإسلامي.

ـ مفهوم مسؤولية الدولة:

بناء على ما سبق عرضه فيمكن تعريف مسؤولية الدولة بأنها: "إلزام الدولة بجبر وتعويض ما تسببه أعمالها غير المشروعة (الضارة) للغير من أضرار"[٣]، ويعاب على هذا التعريف عدم وضوحه وكونه يحوي اختصاراً مخلاً بالمعنى.

وعرفت مسؤولية الدولة بأنها: "مسؤوليتها (أي الدولة) أو أي شخص من أشخاصها العامة عن نتائج أخطاءه، ودفع التعويض لمن يصاب بضرر نتيجة أعمال الدولة أو أحد العاملين فيها، سواء كانت أعمال مادية أم تصرفات نظامية"[٤]، ولم يشمل هذا التعريف مسؤولية الدولة في حالة انعدام الخطأ من قبلها أي المسؤولية على أساس المخاطر.

---

(١) أنظر: فتح الباري شرح صحيح البخاري، لابن حجر أحمد بن علي العسقلاني (ت٨٥٢هـ)، المكتبة السلفية / مصر، ١٣٩٠هـ، ٥٧/٨-٥٨ | وأنظر: تاريخ الرسل والملوك، لابن جرير أبو جعفر الطبري، تحقيق محمد إبراهيم، دار المعارف/ مصر، ط٢ / ١٣٨٧هـ، ٦٧/٣-٦٨.

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. حسين إبراهيم يعقوب، ص٥٨

(٣) مرجع سابق: د. محمد الفوزان، ص٨٢

(٤) مرجع سابق: د. ناصر الغامدي، ص٤٤٦

وعرفت أيضاً بأنها: "مطالبة ذوي الشأن للإدارة أمام القضاء الإداري بجبر من أصابهم من ضر، بسبب إصدار الإدارة لقرار إداري أو قيامها بعمل مادي أدى إلى إصابتهم بذلك الضرر ما يوجب محو آثاره"(١)، ورد كلمة مطالبة في بداية التعريف فيصلح هذا التعريف أن يكون تعريفاً لدعوى المسؤولية الإدارية.

التعريف المختار في هذا البحث هو أن مسؤولية الدولة تعني: "الالتزام النهائي من جانب الدولة بتعويض الضرر الناشئ عن الخطأ المنسوب إلى أشخاصها الاعتبارية أو الناجم عن نشاطها الإداري المشروع متى ارتبط هذا الخطأ أو ذلك النشاط بهذا الضرر بعلاقة سببية قائمة"(٢)، فالتعريف واضح وشامل لكافة جوانب المسؤولية الإدارية.

ـ الرقابة على مسؤولية الدولة:

سبق الإشارة في مقدمة هذا المبحث إلى كون الرقابة على مسؤولية الدولة تندرج ضمن اختصاصات القضاء الإداري (ديوان المظالم) وفق ما نص عليه نظام ديوان المظالم(٣) في المواد (١١-١٢-١٣)، وتجدر الإشارة إلى أن ديوان المظالم في المملكة يعتبر امتداداً لولاية المظالم في الإسلام التي تعرف في الفقه الإسلامي بأنها: "قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة"(٤)، فقضاء المظالم في الإسلام قضاء من نوع خاص يتولاه

---

(١) الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، د. عصام سعيد، دار الميمان / السعودية، ط١ / ١٤٣٢هـ، ص٥٣١

(٢) مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، محمد أحمد عبدالمنعم، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق / جامعة عين شمس، ١٤١٩هـ، ص٧٥

(٣) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧٨ وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

(٤) الأحكام السلطانية، أبو الحسن الماوردي (ت٤٥٠هـ)، دار الحديث / مصر، بدون تاريخ نشر، ص١٤٨

الخليفة أو من ينيبه، يتميز بالرهبة والهيبة، وهو الذي يسند إليه الفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد والدولة بسلطاتها ومسؤوليها، واختلف المعاصرون في تكييف ولاية المظالم في الإسلام ومقارنتها بما يماثلها في النظم الحديثة؛ فتارة يقولون أنها تماثل في بعض جوانبها اختصاص النيابة العامة في العصر الحديث من حيث رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها كالنظر في تعدي الولاة ورد الغصوب ونحوه، ورأي أخر يرى أنها تماثل في جانب أخر النيابة الإدارية من حيث التحقيق مع العمال والولاة وجباة الأموال والخراج وكتاب الدواوين وغيرهم من موظفي الدولة، وجملة الكلام ان من يستعرض تاريخ قضاء المظالم في الإسلام يجد أنه كان قضاءً عالياً ذا هيبة ورهبة وسلطة، وكان من جملة اختصاصاته التي يباشرها الدعاوى التي تكون السلطة طرفاً فيها(١).

ويسير ديوان المظالم في المملكة على هذه السيرة الحسنة وبعناية من ولاة الأمر حفظهم الله في النظر في مظالم المواطنين، حيث أنشئ في مجلس الوزراء شعبة بمسمى "المظالم" بتاريخ ١٣٧٣ه تكون كإدارة عامة تابعة لديوان مجلس الوزراء، واستمر الحال كما هو عليه إلى حين صدور المرسوم الملكي رقم ٨٧٥٩/١٣/٢ وتاريخ ١٣٧٤/٩/١٧ه الذي نص على إنشاء ديوان المظالم كهيئة مستقلة يرأسها رئيس بدرجة وزير، وفي سنة ١٤٠٢ه جاءت خطوة التحول الهامة في تنظيم المنازعات الإدارية في تنظيم قضائي مستقل لمواكبة النهضة الإدارية الشاملة في المملكة(٢)، وفي عام ١٤٢٨ه صدر نظام ديوان المظالم الحديث ليحل محل النظام السابق بمسمى "نظام ديوان المظالم".

والقضايا التي ينظرها القضاء الإداري في المملكة متعددة وأن كان يجمعها رابط واحد وهو كون الإدارة طرفاً فيها، وأخذ النظام السعودي بالمعيار الشكلي

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. ناصر الغامدي، ص٤٤

(٢) مرجع سابق، د. علي شفيق، ص٤٦

أساساً لتصنيف الدعوى كدعوى إدارية، فالعبرة في هذا المعيار بالطرف الذي اتخذ الإجراء أو مارس النشاط فيكون العمل إدارياً متى ما صدر من جهة الإدارة.(١)

تنقسم أعمال القضاء الإداري من حيث الاعتبار الشكلي الذي يقوم على سلطة القاضي أثناء نظر النزاع المعروض عليه إلى: -

١- قضاء الإلغاء: وهي الدعاوى الموضوعية التي توجه إلى القرار الإداري للبحث في مشروعيته، والحكم بإلغائه أو إبطاله في حال مخالفته للمشروعية أو النظام.

٢- قضاء التعويض (القضاء الكامل): وهي الدعاوى الشخصية الموجهة إلى الإدارة لمطالبتها بحق المدعي عليها، وسلطة القاضي فيها سلطة كاملة لحسم النزاع وترتيب جميع أثار ونتائج وأضرار عدم المشروعية؛ فله بحث المشروعية، وتعديل القرار المعيب واستبداله بغير، والحكم بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمدعي من القرار الإداري غير المشروع ولهذا سمي بالقضاء الكامل.

٣- قضاء الزجر والعقاب: وهي الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري بهدف توقيع الجزاء على المخالفين لمبدأ المشروعية، وبالسعودية يتعلق بتطبيق الجزاءات التأديبية على المخالفين وهو ما يسمى بقضاء التأديب.

٤- قضاء التفسير وفحص المشروعية: وهي أبسط وأخف الدعاوى الإدارية حيث يطلب فيها صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة تفسير العبارات الغامضة في القرار الإداري محل الدعوى دون إلغائه أو تعديله.

وأخذ نظام ديوان المظالم السعودي بكل هذه الأقسام في تناوله

---

(١) القضاء الإداري أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها، أ.د. الدين الجيلالي، دار الكتاب الجامعي / السعودية، ط٣ / ١٤٤١هـ، ص١٠٩

لاختصاصات القضاء الإداري وإن كان لم ينص صراحة على القسم الرابع، ولكن ليس في النظام ما يمنعه، فديوان المظالم هو صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، ودعوى التفسير وتقدير المشروعية تنصب أساساً على القرارات والعقود الإدارية التي يختص الديوان بنظرها.[١]

□

(١) أنظر: مرجع سابق، د. ناصر الغامدي، ص ٣٣٤ وما بعدها.

المبحث الثاني

الموظف العام في النظام والفقه الإسلامي

المطلب الأول

مفهوم الموظف العام وأهمية الرقابة عليه

يمثل العامل البشري للإدارة المتمثل في الموظف العام أحد أهم الركائز التي يقوم عليها بناء التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، وعنيت كافة الدول الحديثة بتنظيم الوضع القانوني لوظائفها العامة من خلال إقرار أنظمة الخدمة المدنية بما يتوافق مع احتياجات كل دولة، وتعني الخدمة المدنية ممارسة العمل في الأجهزة الحكومية بمختلف قطاعاتها ونشاطاتها المدنية وتقابل الخدمة العسكرية في القطاعات العسكرية، أما الوظيفة العامة فهي عبارة عن كيان قانوني قائم في إدارة الدولة وهي تتألف من مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة ويطلق على شاغل الوظيفة العامة موظف عام(١)، وعرفت الوظيفة العامة أيضاً بأنها: مجموعة من اختصاصات قانونية يمارسها الموظف لتحقيق الصالح العام ولا تعتبر حقاً خاصاً به(٢).

تعني الوظيفة في المعنى اللغوي: كل عمل معين أو مقدر يتسم بالدوام والاستمرار، والموظف هو كل من يؤدي هذا العمل مقابل أجر محدد، ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى أن فقهاء الإسلام يميلون إلى استعمال مصطلح "ولاية" في معرض الحديث عن الوظيفة العامة أو السلطة العامة لما يوحيه معنى الولاية من معاني الرعاية والاهتمام، ويمكن تعريف الوظيفة العامة في الفقه

---

(١) أنظر: الإدارة العامة، د. طلق السواط وآخرون، دار حافظ للنشر والتوزيع / السعودية، ط٢ / ١٤٢٠هـ، ص١٧٢

(٢) مرجع سابق، أ.د. خليل هيكل، ص١٣٤

الإسلامي بأنها: كل عمل مشروع يقلده الإمام أو من ينيبه لشخص طبيعي هو له أهل برضاه لأداء خدمة عامة على سبيل الدوام والاستقرار.[١]

ويعد الفقهاء في الإسلام القيام بالوظيفة العامة وأداء مهامها واختيار المؤهلين لشغلها من واجب الإمام صاحب الولاية الكبرى وله أن يفوض من يراه مستحقاً للقيام بواجباتها وأداء مهامها، فمن واجباته استكفاء الأمناء وتقليد الصلحاء فيما يفوض إليهم من الأعمال، والعمل على تهيئة ما يحتاجه الناس في أمور دينهم ودينهم، واستثمار خيرات البلاد وعمارتها فيما هو صالح لأهلها[٢].

وفي الحديث عن أبي ذر رضي الله عنه: قال: "قلت: يا رسول الله ﷺ ألا تستعملني؟ فضرب بيده على منكبي، ثم قال: يا أبا ذر، إنك ضعيف، وأنها أمانة، وأنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها"[٣]، وهذا الحديث أصل عظيم في اجتناب الولايات والتحذير منها لاسيما لمن كان فيه ضعف عن القيام بوظائف تلك الولاية وأما الخزي والندامة فهو في حق من لم يكن أهلاً لها أو كان أهلاً ولم يعدل فيها فيخزيه الله تعالى يوم القيامة ويفضحه ويندم على ما فرط فيها(٤)، يدل الحديث دلالة واضحة على اهتمام

---

(١) أنظر: موسوعة الموظف العام، د. أحمد مصطفى الشربيني، دار الفكر والقانون / مصر، ١٤٤١هـ، ص١٩ وما بعدها

(٢) منهج أهل السنة والجماعة في الولاية الكبرى، د. عايد عبيد العنزي، بحث منشور في مجلة الدراسات العقدية / الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، ع١٧/م٨، رجب ١٤٣٧هـ.

(٣) أخرجه مسلم في صحيحه، كتاب الإمارة / باب كراهة الإمارة بغير ضرورة، حديث رقم: ١٨٢٥.

(٤) المنهاج شرح صحيح مسلم بن الحجاج، أبو زكريا محيي الدين يحيى بن شرف النووي (ت٦٧٦هـ)، دار إحياء التراث العربي / لبنان، ط٢ / ١٣٩٢هـ، كتاب الولاية ٢١١/١٢

الرسول ﷺ بنفسه باختيار العمال والأمراء الذي يعدون بمثابة موظفين عموميين في ذلك الزمان، فكان عليه الصلاة والسلام يختار بنفسه من يتولى المناصب ونهى أبا ذر رضي الله عنه عن طلبها وأنها أمانة وأنها خزي وندامة يوم القيامة إلا لمن أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها، وهذا يدل على مكانة وأهمية العمل في المصالح العامة للناس، فيجب على من يعمل في وظيفة عامة أن يستشعر هذه المسؤولية وأن يراعي حقها ويؤدي الذي عليه فيها.

تعرف اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية السعودي الوظيفة العامة بأنها: "مهمات واختصاصات مدنية يؤديها الموظف العام لخدمة عامة، يخضع فيها للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري" أما الموظف العام فتعرفه ذات اللائحة ونظام الانضباط الوظيفي بأنه: "من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة بوظيفة مدنية سواء كان يعمل بصورة دائمة أو مؤقتة"(١)، وتعددت أحكام ديوان المظالم التي ورد فيها تعريف للموظف العام فمنها الحكم الصادر بتاريخ ١٤١٤/١١/١٦ه الذي نص على: "الموظف العام هو كل شخص تعينه السلطة العامة المختصة كي يؤدي بقدر من الدوام والاستقرار خدمة في مرفق عام"(٢)، فيتضح مما سبق الشروط التي يجب توافرها في الشخص لينطبق عليه وصف الموظف العام(٣):-

---

(١) الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية في حينه برقم (١٥٥٠) وتاريخ ١٤٤٠/٦/٩هـ، وذات التعريف ورد في المادة الأولى من نظام الانضباط الوظيفي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٨) وتاريخ ١٤٤٣/٢/٨هـ.

(٢) رقم القضية ٩١/٣/ق لعام ١٤١٣هـ

(٣) أنظر: مرجع سابق، أ.د. خليل هيكل، ص١٣٤

١- شغل وظيفة في كادر للوظائف العامة:

أي أن تكون الوظيفة خاضعة لنظام قانوني عام يحكمها ويحدد اختصاصاتها وشروط شغلها، ويكون الغرض منها المساهمة في تشغيل مرفق عام، ولا يشترط أن تكون دائمة أو مؤقتة كما ينص بذلك التعريف.

٢- يعمل الموظف بخدمة مرفق عام:

ويمكن تعريف المرفق العام بإنه: "مشروع يعمل باطراد وانتظام، تحت إشراف رجال الحكومة، بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين"[(١)]، فيكون من يعمل في المرافق العامة موظف عاماً، ولا ينطبق هذا التعريف على المشروعات الخاصة وإن كان بعضها تملكها الدولة أو أحد أجهزتها العامة ملكية خاصة وفي هذه المسألة تفصيل يطول شرحه.

٣- يدير المرفق العام سلطة إدارية:

سواء كانت هذه السلطة مركزية أو لامركزية، بأن يكون المرفق العام يتبع أحد أجهزة السلطة المركزية كالوزارات أو أحد الأجهزة المحلية كالبلديات أو مداراً بواسطة إدارة مرفقية كالمؤسسة العامة.

يثار سؤال هنا عن ماهية العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة، هل هي علاقة تعاقدية تخضع لقواعد القانون المدني أو هي علاقة من نوع أخر، للإجابة على هذا السؤال سأحاول أن أوضح المسألة من ناحية الفقه الإسلامي ثم من الناحية النظامية.

ـ الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي:

تحمل الوظيفة العامة في الإسلام صفات عدة، فهي أمانة ومسؤولية يجب

---

(١) نشاط الإدارة، د. سليمان الطماوي، دار الفكر العربي / مصر، ط٢ / ١٣٧٤هـ، ص٥

تأديتها ولا يعهد بها إلا لمن يستحقها ويقدر عليها ويدل على ذلك حديث معقل بن يسار رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: "ما من عبد يسترعيه الله رعيةً، فلم يحطها بنصحه، إلا لم يجد رائحة الجنة" وفي رواية أخرى "ما من والي يلي رعيةً من المسلمين، فيموت وهو غاش لهم، إلا حرم الله عليه الجنة"(١)، فالحديث يدل على عظم هذه الأمانة والمسؤولية.

وهي أيضاً وكالة ونيابة عن الأمة قال شيخ الإسلام ابن تيمية رحمه الله الخلق عباد الله والولاة نواب الله على عباده، وهم وكلاء العباد على نفوسهم، بمنزلة أحد الشريكين مع الآخر، ففيهم معنى الولاية والوكالة، وهي إجارة يدل على ذلك ما روي عن أبو مسلم الخولاني أنه دخل على معاوية بن أبي سفيان رضي الله عنه فقال: السلام عليك أيها الأجير، فقالوا: قل السلام عليك أيها الأمير، فأعادها مراراً، فقال معاوية رضي الله عنه: دعوا أبا مسلم فإنه أعلم بما يقول، فقال: إنما أنت أجير استأجرك رب هذه الغنم لرعايتها، فإن أنت هنأت جرباها، وداويت مرضاها، وحبست أولاها على أخراها وفاك سيدها أجرك، وإن أنت لم تفعل عاقبك سيدها(٢)، وكل ما سبق من صفات الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي ولذا يتبين لنا أن الوظيفة العامة في الإسلام أمانة عهد الله بها إلينا ويحمل عبئها كلاً من السلطة المختصة بالتعيين والموظف القائم بأعبائها، ومن ثم فعلاقة الموظف العام بالإدارة من وجهة النظر الإسلامية قائمة على أساس عقائدي وإيماني من ناحية، وهي تعتبر نوعاً من الإجارة أو الوكالة من ناحية أخرى، فالموظف في نظر الإدارة الإسلامية وكيل مأجور على سبيل التفويض

---

(١) أخرجه البخاري في صحيحه من حديث معقل بن يسار رضي الله عنه، كتاب الأحكام / باب من استرعي رعيةً فلم ينصح، حديث رقم: ٦٧٣١/٦٧٣٢

(٢) السياسة الشرعية إصلاح الراعي والرعية، شيخ الإسلام تقي الدين أبو العباس ابن تيمية (ت٧٢٨هـ)، وزارة الشؤون الإسلامية / السعودية، ط١ / ١٤١٨هـ، ص١٣ وما بعدها

لينوب عمن ولاه في القيام بأعباء الوظيفة بمقتضى عقد ولاية من يملك حق التصرف وهو الإمام.(١)

ـ الوظيفة العامة في النظام الإداري:

أما من الناحية النظامية فقد مر تحديد طبيعة علاقة الموظف بالإدارة بالعديد من النظريات بالتوازي مع تطور ونمو فقه القانون الإداري، حتى استقر الفقه الإداري المقارن على تبني نظرية تكيف العلاقة بين الإدارة العامة والموظف باعتبار أنها علاقة تنظيمية، بمعنى أن يكون الموظف في مركز تنظيمي ولذا فهو يخضع للأنظمة واللوائح التي تحكم الوظيفة العامة، فيكون للإدارة سلطة تعديل الأنظمة التي تحكم الوظيفة طبقاً لما تراه محققاً للمصلحة العامة، وقد أخذ المنظم السعودي بالنظرية نفسها فالرابطة بين الموظف والإدارة تكيف بأنها رابطة تنظيمية، ويعتبر الموظف في مركز تنظيمي تقرره النظم واللوائح بصرف النظر عن إرادة الموظف، ويترتب على أخذ المنظم بهذه النظرية عدة نتائج أهمها:-

أولاً: تستقل الإدارة بوضع نظام الموظفين بإرادتها المنفردة ومقدماً، وتحدد شروطها ومزاياها وواجباتها مسبقاً، ويلتحق الموظف بالوظيفة بناء على هذا النظام دون أن يكون له الحق في مناقشة ما تضمنه من قواعد وأحكام.

ثانياً: يتم شغل الوظيفة بقرار إداري تصدره الإدارة من جانبها، ويرتب هذا القرار آثاره بمجرد صدوره صحيحاً من السلطة المختصة ودون انتظار موافقة الموظف، ولا يعني ذلك أن يجبر الموظف على شغل الوظيفة ولو بدون رضاه، ولكن أن الإدارة تنفرد بقرار التعيين فإن لم يباشر الموظف عمله في المدة المحددة يلغى القرار.

ثالثاً: لا يستطيع الموظف الانقطاع عن العمل بمجرد تقديم استقالته، فتظل

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. أحمد الشربيني، ص٤٥

صلته بالوظيفة مستمرة إلى حين البت في الاستقالة بالقبول، فإن رفضت أو أرجئت يلتزم الموظف بالاستمرار في تأدية واجبات وظيفته.

رابعاً: يخضع الموظف لما يطرأ على نظام الموظفين العام من تعديلات تجريها السلطة الإدارية، ومن المسلم به أن للإدارة الحق في تعديل القوانين واللوائح التي تحكم الوظيفة العامة دون استشارة موظفيها، وتنفذ التعديلات بأثر فوري ولو ترتب عليها مساس بالمرتبات أو المزايا التي كان يتمتع بها الموظفون.[١]

المطلب الثاني

أهمية الرقابة على أعمال الموظف العام وأنواعها

تعرف الرقابة على أعمال الموظف العام بأنها: "مراجعة الإدارة لأعمالها في إطار صلاحياتها القانونية من أجل الوقوف على مدى مشروعيتها ومدى ملاءمتها مع الظروف الواقعية المحيطة بها، تبتغي من وراء ذلك الغاء أو تعديل الأعمال التي تتبين عدم مشروعيتها أو عدم ملاءمتها"[٢]، وتكمن أهمية وظيفة الرقابة في كونها الوظيفة الأخيرة من الوظائف الإدارية للإدارة في التقسيم الكلاسيكي لوظائف الإدارة وهي على الترتيب (التخطيط، التنظيم، التوظيف، التوجيه، الرقابة)[٣] وكل هذه الوظائف ترتبط ببعضها ارتباطاً وثيقاً، ومن خلال النظر إلى هذه الوظائف الخمس يتضح لنا أهمية الرقابة، فهي إلى جانب كونها عملية

---

(١) أنظر: مرجع سابق، أ.د. خليل هيكل، ص١٤٣

(٢) الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة ماهيتها وطرق تحريكها. د. إسماعيل نجم الدين زنكه. بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية (أربيل/العراق).ربيع الثاني ١٤٣٩هـ. مج ١/ع٤. ص٥٦-٧٣

(٣) أنظر: وظائف الإدارة الخمس. محمد علي السيد، بحث منشور في مجلة جميعة الاجتماعيين في الشارقة / الإمارات، مج٢٥. ع٩٧. ١٤٣٧هـ ،ص٢٠٥-٢١٩

مستمرة وملازمة للوظائف الإدارية الأخرى لضمان كون المؤسسة وموظفيها يسيرون بالطريق الصحيح وفق الأهداف المرسومة، فهي أيضاً تلعب دوراً مهماً في تحديد جودة وكفاءة الإدارة، ويمكن أن تمارس الرقابة من داخل الإدارة وتسمى الرقابة الداخلية أو من طرف خارجي وتسمى رقابة خارجية، ويمكن إجمال أهداف الرقابة فيما يلي[١]:-

١- التأكد من أن العمل يسير ضمن اللوائح والأنظمة والإجراءات المقررة.

٢- اكتشاف الأخطاء والانحرافات في حينها، واتخاذ الإجراءات الفورية لإيجاد حلول مناسبة لها قبل استفحالها وصعوبة تعديلها.

٣- التأكد من حسن استخدام الموارد المحددة مادية أو بشرية، والتصرف فيها وفقاً للخطط المقررة والحدود المرسومة.

٤- تحقيق الوفر المادي في تكلفة التنفيذ، والحد من الإسراف الذي لا مبرر له.

٥- تنفيذ القرارات بأفضل صورة ممكنة ورقابة مشروعيتها وملاءتها، والتأكد من أنها محل احترام الجميع.

٦- تحقيق العدالة بين جميع الأفراد بالمحافظة على حقوق ومزايا جميع العاملين.

ويمثل احترام مبدأ المشروعية وحمايته والتزام حدوده وضمان قيام الموظفين بالتصرفات الإدارية وفقاً للأنظمة واللوائح من أهم أهداف الرقابة، ولاشك أن في ذلك حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم من أخطاء الإدارة، وتعود في ذات الوقت بمصلحة للإدارة جراء تصحيح أو تصويب أعمالها غير

---

(١) مرجع سابق: د. عصام سعيد، ص٦٥٩

المشروعة والحفاظ على سير المرافق العامة، وأبرز النقاط الإيجابية لرقابة الإدارة الداخلية أنها رقابة مرنة ويسيرة تلجأ إليها الإدارة من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم الأفراد، وهي لا تتطلب من الأفراد إتباع إجراءات قد تتسم بالطول أو البطء والتعقيد، وهي رقابة شاملة تضم الرقابة القانونية على مشروعية العمل الإداري بالإضافة إلى رقابة الملاءمة التي تمتد إلى بحث كافة الظروف الاجتماعية والإنسانية التي تحيط بالقرار وظروف إصداره[١]، وتتم الرقابة على أعمال الموظف العام عن طريق جملة من الأساليب المتنوعة، تتمثل في الملاحظة والتفتيش الإداري، والتقارير الإدارية والشكاوى والسجلات، وإقامة الحدود والأوامر والإجراءات وفق النظام، والنقد واللوم وغير ذلك، كلٌ يأخذ به بحسب طبيعة كل نشاط[٢].

يؤدي الموظف العام أعمال وظيفته الإدارية لهدف خدمة الصالح العام وهو في ذلك خاضع للسلطة الرئاسية في التنظيم الإداري الذي يتبع له، والموظف العام بطبيعة الحال بشر وهو معرض للخطأ أو تقديم مصالحه الشخصية على المصلحة العامة، لذلك فمن الطبيعي أن يخضع للرقابة على أعماله للتأكد من مدى تحقيقه للأهداف الموضوعة مسبقاً والتزامه بمبدأ المشروعية، وتعد الرقابة من أهم أعمال الإدارة فهي عنصر مهم في العمل التنفيذي لمراقبة سير العمل ونتائجه، وعنصر مهم للحكم على نتائج تنفيذ السياسة العامة للسلطة الإدارية، وتهدف الرقابة إلى تحقيق مصلحة الإدارة نفسها بالمحافظة على حسن سير المرفق العام، وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والتزام حدودها وذلك ضماناً لتطبيق مبدأ المشروعية، وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم، وكذلك حماية حقوق

(١) مرجع سابق. د. إسماعيل نجم الدين. ص٥٦-٧٣

(٢) مرجع سابق: د. ناصر الغامدي، ص١٦٦

وحريات الأفراد من اعتداء رجال الإدارة[١].

وتتعدد أنواع الرقابة التي يخضع لها الموظف العام وبالتالي الإدارة بأجهزتها المختلفة إلى ثلاثة أنواع مهمة وهي الرقابة السياسية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية[٢]، وكل نوع من هذه الأنواع ينقسم بدوره إلى أقسام متعددة وهي كما يلي: -

أولاً: الرقابة السياسية:

يقصد بها الرقابة التي يمارسها الرأي العام والمجالس البرلمانية (مجلس الشورى) على أعمال السلطة التنفيذية، للتأكد من انتظام سير المرافق العامة، ومدى خضوعها للشرعية والنظام، والكشف عن الأخطاء والمخالفات والمطالبة بتصحيحها، وقد تظهر هذه الرقابة في رقابة الرأي العام من المواطنين الذين يراقبون أجهزة الإدارة ويشاركون بآرائهم في الإصلاح عن طريق وسائل الإعلام المختلفة وهو ما يشار إليه أحياناً بالرقابة الشعبية أو الحسبية(٣)، فهي إذاً وسيلة للكشف عن المخالفات التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها وتصرفاتها، وتجرى من خلال أدوات رقابية متدرجة من الأضعف إلى الأقوى وأهمها وأقواها هو الرقابة البرلمانية ويتمثل هذا الدور بالمملكة في رقابة مجلس الشورى على أجهزة السلطة التنفيذية، ويعتبر أهم أهداف الرقابة السياسية حماية المال العام من الإسراف الحكومي ومراقبة الحسابات والخطط الاقتصادية ومناقشة المسؤولين، وأهم أهداف الرقابة السياسية ما يلي:-

١- تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية.

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. عصام سعيد، ص٦٥٧

(٢) أنظر: مرجع سابق، أ.د. خليل هيكل، ص٢٥٧

(٣) أنظر: مرجع سابق، د. ناصر الغامدي، ص١٧٠

٢- الكشف عن القصور في التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة.

٣- تجنب الخطأ في اتخاذ القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية.

لذا فإن هدف الرقابة الرئيسي هو أن يشعر المسؤول أنه محاسب على كل فعل يقوم به، وبهذا فإنه يؤدي عمله واضعاً نصب عينيه تلك الرقابة المفروضة عليه، وهدف الرقابة يختلف تبعاً لنوع الوسيلة التي تمارسها الرقابة، فمن تلك الوسائل ما يهدف إلى العلم بالمجهول أو الوقوف على حقيقة معينة كالسؤال، ومنها ما يهدف إلى المحاسبة أو المسائلة والاتهام أو النقد كالاستجواب، ومنها ما يهدف إلى تجلية الحقائق حول أمر تضطرب الآراء حوله كالتحقيق البرلماني[١].

ثانياً: الرقابة الإدارية:

هي تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة المختصة بواسطة أحد الأجهزة الإدارية بالدولة، وقد تكون صادرة من قبل الجهاز الإداري نفسه الذي قام بإصدار القرار الإداري وتسمى رقابة إدارية داخلية أو تكون صادرة عن جهاز إداري أخر خول اختصاصاً لمراقبة الأعمال الإدارية وتسمى رقابة إدارية خارجية[٢] مثل هيئة الرقابة ومكافحة الفساد والديوان العام للمحاسبة وغيرها، إذن الرقابة الإدارة تطبق بواسطة قيام عنصر إداري وفي إطار الجهاز الإداري في الدولة بإعادة النظر في أعمال الإدارة وتصرفاتها التي قامت بها ليتحقق من سلامتها وخلوها من عيوب المشروعية، أو لإعادة النظر في مدى ملائمتها وتحقيقها للعدالة، ويباشر من تلقاء نفسه في حالة اكتشافه لخطأ ما في سلوك

(١) أنظر: مرجع سابق، د. عصام سعيد، ص١١٣ وما بعدها

(٢) أنظر: مرجع سابق، أ.د. خليل هيكل، ص٢٥٨

الإدارة بتصحيح ذلك من خلال إلغاءه أو تعديله[١].

أ- الرقابة الإدارية الداخلية: وتنقسم إلى رقابة ذاتية، ورقابة تلقائية، ورقابة بناء على تظلم، كما يلي: -

١- الرقابة الذاتية:

تعرف بأنها: "رقابة الموظف على نفسه مؤمناً ومستشعراً رقابة الله تعالى عليه، وأن ما يقوله ويعمله مسجل له أو عليه؛ لذا فهو يراجع أقواله وأعماله، ويزنها بميزان الشرع الإسلامي"[٢]، وتعتبر هذه الرقابة من أهم أنواع الرقابة لأنها رقابة تنبع من الوازع الديني لدى الموظف، حيث يقوم الموظف بإعادة النظر في أعماله وتصرفاته الإدارية التي قام بها ليتحقق منها ومن مدى مشروعتها[٣].

٢- الرقابة التلقائية:

يقصد بها: "العمل الذي تقوم به السلطة الإدارية من تلقاء نفسها لمتابعة تنفيذ السياسات المرسومة وتقييمها، وإصلاح الأخطاء التي قد تلحق بها، بهدف اتقان العمل، وتحقيق الصالح العام، وضمان مشروعية الأعمال الإدارية، وعدم مخالفتها للأنظمة المرعية"[٤]، وتتخذ هذه الرقابة عدة صور منها الرقابة الرئاسية وتتمثل في مراقبة كل رئيس إداري في كل مستوى من مستويات الإدارة للمرؤوسين المباشرين لديه ومحاسبتهم على كل خطأ أو تقصير أو إهمال(٥)،

---

(١) أنظر: مرجع سابق. د. إسماعيل نجم الدين. ص٥٦-٧٣

(٢) الرقابة الإدارية المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية، د. عبدالرحمن الضحيان، مؤسسة المدينة للصحافة دار العلم / الرياض، ١٤١٤هـ. ص٩٢

(٣) أنظر: مرجع سابق، د. ناصر الغامدي، ص١٦٩

(٤) مرجع سابق د. ناصر الغامدي، ص١٧٧

(٥) أصول الإدارة العامة، د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر /

=

ورقابة الوحدات الإدارية المتخصصة مثل إدارات المراجعة الداخلية وإدارات الالتزام والامتثال وغيرها.

وتحتوي الرقابة الرئاسية على عنصرين هما، أولاً: عنصر التوجيه والذي يكون سابقاً على أعمال الموظف ويبتغي ارشاد وتوجيه الموظف على النحو الصحيح لتنفيذ الإجراء الإداري، ويتجسد هذا التوجيه من خلال وضع تعليمات ومنشورات إلى الموظفين من قبل الرئيس، ثانياً: عنصر الرقابة وتترتب هذا الرقابة على الأشخاص وأعمالهم الإدارية، فتتمثل في قدرة الرئيس الإداري في تعيين وترقية ونقل الموظفين، وسلطته في توقيع الجزاءات الانضباطية بحقهم بعد إجراء التحقيق اللازم من قبل اللجنة المعنية، في حين أن الرقابة الرئاسية على أعمال الموظفين تظهر في صلاحية الرئيس الإداري في إقرار أو إلغاء أو تعديل عمل إداري قام به موظفه، إلى الحد الذي يحق فيه للرئيس أن يحل محل المرؤوسين ويؤدي أعمالهم بدلاً منهم إلا ما يستثنى بنص نظامي[(١)].

٣- الرقابة بناء على تظلم:

تتمثل هذه الرقابة في قيام الإدارة بإعادة النظر في تصرفاتها بناءً على تظلم يرفع إليها من صاحب الشأن، لتعمل على تعديله أو إلغاءه أو سحبه إذا ما اقتنعت بصحة التظلم المقدم إليها، ويصنف التظلم الإداري بالنظر إلى السلطة الإدارية المقدم إليها إلى: ١/ تظلم ولائي وذلك بأن يتقدم ذو المصلحة إلى صدر منه التصرف المخالف للنظام طالباً منه إعادة النظر في تصرفه، ومطالباً إياه بإلغاء التصرف المخالف أو تعديله أو سحبه وفقاً لمقتضى مبدأ المشروعية، ٢/ تظلم رئاسي بأن يتظلم المتضرر إلى رئيس مصدر القرار مبيناً الأخطاء التي وقع فيها المرؤوس الذي أصدر القرار ليمارس الرئيس صلاحياته الإدارية بسحب القرار

لبنان، ١٤٠٦هـ ص٤٣٦

(١) مرجع سابق. د. إسماعيل نجم الدين. ص٥٦-٧٣

أو تعديله، ٣/ تظلم إلى اللجان المختصة وهو أن يتظلم المتضرر إلى اللجنة المختصة التي حددها النظام في حالات معينة مبيناً لها الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة لتقوم بتصحيح التصرف الإداري من عيوب وأخطاء[١].

بـ الرقابة الإدارية الخارجية:

أما فيما يخص الرقابة الإدارية الخارجية وتسمى في بعض الأحيان الرقابة المركزية أو الوصاية الإدارية، فهي رقابة تقوم بها أجهزة متخصصة تتبع الجهات الإدارية العليا في الدولة، وتتحلى بمجموعة من الضمانات مما تتيح لتلك الجهات القيام بواجباتها الرقابية، وتحقيقاً لذلك تتمتع بشخصية معنوية مستقلة مالياً وإدارياً، ويتمتع العاملين في تلك الأجهزة بحصانات مما يسهل لهم القيام بأعمالهم وأداء واجباتهم، وتخول تلك الجهات بصلاحيات واسعة وسلطات كبيرة لأجل الحصول على البيانات والمعلومات التي تخدم عملها الرقابي[٢]، ومن أمثلة عليها في المملكة هيئة الرقابة ومكافحة الفساد والديوان العام للمحاسبة، ويمكن تقسيمها إلى نوعين هما: الرقابة بواسطة الأجهزة الإدارية المتخصصة، والرقابة بواسطة الجهات الرقابية المساندة، وعرضها كما يلي:-

أولاً: الرقابة بواسطة الأجهزة الإدارية المتخصصة:

أبرز هذه الأجهزة في المملكة (هيئة الرقابة ومكافحة الفساد) حيث تهدف الهيئة إلى حماية النزاهة، وتعزيز مبدأ الشفافية، ومكافحة الفساد الإداري والمالي والإداري بشتى صوره ومظاهره وأساليبه، ولها في سبيل ذلك متابعة تنفيذ الأوامر والتعليمات المتعلقة بالشأن العام ومصالح المواطنين بما يضمن الالتزام بها،

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. ناصر الغامدي. ص١٨٢

(٢) مرجع سابق. د. إسماعيل نجم الدين. ص٥٦-٧٣

وتختص بمتابعة تطبيق نظام الانضباط الوظيفي[١].

وأيضا الديوان العام للمحاسبة وهو جهاز رقابي مختص بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها[٢].

ثانياً: الرقابة بواسطة الجهات الرقابية المساندة:

وينحصر دور هذه الجهات في لفت نظر الجهات الرقابية الأصلية إلى حدوث المخالفة لاتخاذ اللازم ضد الجهة المعنية، وأيضاً تساند الجهات الحكومية في أداء أعمالها الرقابية وتطويرها[٣]، ومنها على سبيل المثال: مجالس المناطق، هيئة حقوق الإنسان، المركز الوطني لقياس أداء الأجهزة العامة وغيرها.

ثالثاً: الرقابة القضائية:

وهي ما يعنينا في هذا البحث وهي من اختصاص القضاء الإداري (ديوان المظالم)، ولا يمارسها القضاء الإداري من تلقاء نفسه، بل لا بد من دعوى يحركها ذو المصلحة بهذا الخصوص، وهي رقابة مشروعية لا ملاءمة بالتالي لا سلطان للقاضي الإداري على تصرف الإدارة المشروع مهما كانت درجة ملاءمته، في حين تتناول الرقابة الإدارية المشروعية والملاءمة معاً، وتعتبر أهم أنواع الرقابة على أعمال الإدارة وهي ضمانة قوية لحماية حقوق المتعامل مع الإدارة

---

(١) تنظيم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ١٦٥ وتاريخ ١٤٣٢/٥/٢٨هـ، والتي عدل مسماها حالياً إلى هيئة الرقابة ومكافحة الفساد.

(٢) نظام الديوان العام للمحاسبة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ١٣٩١/٢/١١هـ، والمعدل بالمرسوم الملكي رقم م/١٧٨ وتاريخ ١٤٤١/١٢/٢هـ.

(٣) أنظر: مرجع سابق، د. عصام سعيد، ص٨١٣

لأنها توكل إلى جهة محايدة ومستقلة عن الجهاز الإداري للدولة.[١]

وأوجه الفرق بين الرقابة القضائية والإدارية يمكن تلخيصها فيما يلي[٢]:

أولاً: من حيث جهة الرقابة: تمتاز الرقابة القضائية في أن الجهاز الذي يقوم بمباشرتها لا يتبع جهة الإدارة وإنما يتبع سلطة أخرى وهي السلطة القضائية، وطبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث يكون للسلطة القضائية استقلالها التام عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ويقتصر عمل هذه السلطة على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ويكون لأعضائها وهم القضاة الضمانات الكافية لممارسة أعمالهم بدون التأثير عليهم.

ثانياً: من حيث الإجراءات المتبعة: تختلف الإجراءات المتعبة أمام القضاء عن تلك التي تتبع أمام الجهة الإدارية، فلا تتمسك الجهة الإدارية بالشكلية كثيراً فيكفي أن يقدم المتظلم بالتماس التظلم أو إعادة النظر إلى مصدر القرار أو رئيسه الإداري، أما الرقابة القضائية فتتطلب إجراءات معنية يجب اتباعها في رفع الدعوى، منها مراعاة الشكلية والمواعيد النظامية في رفع الدعوى وتحريكها.

ثالثاً: من حيث مجال الرقابة القضائية: تقتصر الرقابة القضائية على المشروعية دون الملاءمة، فينحصر دور القاضي الإداري في مراقبة جانب المشروعية، فيفحص مدى مطابقة القرار أو العمل المطعون فيه للنظام فإذا وجد مخالفة لقاعدة قانونية فإنه يحكم بإلغاء القرار أو العمل المخالف أو يحكم بالتعويض حسب الأحوال.

---

(١) أنظر: مرجع سابق، القضاء الإداري للدكتور .سليمان الطماوي ص٢٥، ومرجع سابق القضاء الإداري، أ.د. الدين الجيلالي بو زيد ص٧٥، ومرجع سابق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة د. علي شفيق.

(٢) أنظر: مرجع سابق، أ.د. خليل هيكل ،ص٢٦٣

رابعاً: من حيث حتمية الفصل: يجب على القاضي الإداري أن يصدر عنه أمر إيجابي بالفصل في الدعوى المعروضة عليه، بينما أن الإدارة لا تكون ملزمة بالرد على التظلم المقدم إليها، فقد تسكت عن الإفصاح عن إرادتها في قبول هذا التظلم أو عدم قبوله.

□

المبحث الثالث

الخطأ كأساس لمسؤولية الدولة

المطلب الأول

مفهوم الخطأ في النظام الإداري والفقه الإسلامي

استقر القضاء الإداري على أن مسؤولية الدولة عن أعمالها تحكمها قواعد خاصة تختلف عن تلك الموجودة في النظام المدني فمسؤولية الإدارة تختلف عن مسؤولية الأفراد في علاقتهم مع بعضهم البعض لأن الإدارة تهدف للمصلحة العامة، فنجد أن القضاء الإداري أخذ بمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ وفرق في ذلك بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي(١)، فالأصل العام أن مسؤولية الدولة هي مسؤولية على أساس الخطأ أي أنه لكي تتحقق مسؤولية الدولة القائمة على أساس الخطأ فلا بد من توفر ثلاثة أركان وهي: ١- الفعل الخاطئ من قبل الإدارة (خطأ مرفقي) ، ٢- الضرر الذي يصيب صاحب الشأن، ٣- وجود رابطة سببية بين الخطأ والضرر(٢)، استثناء على الأصل العام يقرر فقهاء النظام الإداري مسؤولية الدولة على أساس المخاطر وتحمل التبعات (دون خطأ) وهو ما سأتحدث عنه لاحقاً أن شاء الله.

ـ الخطأ في الفقه الإسلامي:

يطلق الخطأ في اللغة على ما لم يتعمد من الفعل وعلى ما هو ضد الصواب والفعل منه أخطأ، كما يقال لمن أراد شيئاً ففعل غيره أو فعل غير الصواب أخطأ(٣).

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. عصام سعيد، ص٥٣٦

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. محمد الفوزان، ص٢٣٩

(٣) مرجع سابق، د. محمد المرزوقي، ص٤٩

ويستخدم الفقه الإسلامي غالباً مصطلح الاعتداء أو التعدي أو العدوان بدلاً من الخطأ الذي يستخدم في الفقه القانوني[١]، والتعدي لغة: تجاوز الحد ويراد به عند الفقهاء: معنى الظلم والعدوان ومجاوزة الحق، وضابطه: هو انحراف عن السلوك المألوف للرجل المعتاد أو أنه العمل الضار من دون حق أو جواز شرعي فمعيار التعدي عند الشرعيين هو في الغالب مادي موضوعي لا ذاتي[٢].

وأشار د. المرزوقي إلى أنه يمكن تعريف الخطأ بأنه: "كل تصرف تكون نتيجته غير مقصودة، سواء كان التصرف مقصوداً أم غير مقصود"[٣]، وعرف الخطأ أيضاً أنه: "الفعل الواقع من غير قصد تام، وذلك بأن يقصد الفعل دون أن يقصد المحل"[٤]، وعرف كذلك بأنه: "كل ما وقع من فاعله من غير قصد ولا إرادة فهو خطأ"[٥].

وينظر الفقه الإسلامي إلى التعدي على أنه واقعة مادية محضة يترتب عليها تعويض المتضرر كلما حدثت، بقطع النظر عن نوع الأهلية في شخص المعتدي وقصده، ولا يختلف حكم الضمان بالتعدي سواء أكان أمراً إيجابياً كالإحراق والإغراق وغيرها أو أمراً سلبياً كترك حفظ الوديعة فإنه موجب للضمان، فمن رأى إنساناً يسرق الوديعة وهو قادر على منعه وتركه فيضمن المال، ومن امتنع عن بذل الطعام للمضطر إليه أو عن تقديمه لسجين حتى مات كان ذلك إعانة

---

(١) الوجيز في المسؤولية المدنية، أ.د. شواخ محمد الأحمد، ط٢ / ١٤٤٤هـ، ص١٢٣

(٢) مرجع سابق، أ.د. وهبة الزحيلي، ص٢٤

(٣) مرجع سابق، د. محمد المرزوقي، ص٥١

(٤) شرح التلويح على التوضيح، مسعود بن عمر التفتازاني، تحقيق: زكريا عميرات، الناشر دار الكتب العلمي / لبنان، ١٤١٦هـ، (٢/٤١١)

(٥) الكافي في فقه أهل المدينة، أبو عمر يوسف ابن عبدالبر القرطبي (ت ٤٦٣هـ)، تحقيق: محمد الموريتاني، مكتبة الرياض الحديثة / السعودية، ط٢ / ١٤٠٠هـ، ص ٥٩٤

على القتل ومسبباً للهلاك المستوجب للضمان، ولا فرق أيضاً في تقرير الضمان بين أن يكون التعدي حاصلاً مباشرة أو تسبباً فالمباشر ضامن وإن لم يعتدي، والمتسبب لا يضمن إلا بالتعدي[١].

ـ الخطأ في النظام الإداري:

اختلف فقهاء القانون في تعريف الخطأ فمنهم من قال أن الخطأ هو العمل الضار غير المشروع، ورأي أخر يرى أن الخطأ هو إخلال بالتزام سابق وهذا الرأي يخلط بين المسؤولية التقصيرية والمسؤولية العقدية، وما استقر عليه الرأي فقهاً وقضاءً أن الخطأ في المسؤولية التقصيرية هو إخلال بالتزام قانوني وهو دائماً التزام ببذل عناية أي أن يصطنع الشخص في سلوكه اليقظة والتبصر حتى لا يضر بالغير، ويقوم على ركنين هما: ركن مادي يتمثل في التعدي ويأخذ في قياس التعدي معيار الرجل العادي متوسط الذكاء والفطنة، وركن معنوي يتمثل في الإدراك فمناط المسؤولية هو التمييز[٢].

في حين يعرف الفقه الإداري الخطأ بأنه مخالفة من الإدارة لأحكام القانون تتمثل في عمل مادي أو تصرف قانوني تأخذ صورة عمل إيجابي أو تأتي على هيئة تصرف ينشأ عن عدم القيام بما أوجبه النظام[٣]، وقد تخالف الإدارة أحكام القانون بصور متعددة منها: ١/ مخالفة الإدارة لقواعد الاختصاص الإداري، ٢/ مخالفة الإدارة للإجراءات الشكلية الواجب اتباعها، ٣/ صدور قرار إداري لتحقيق مصلحة شخصية لمصدر القرار، وصور المخالفات الإدارية كثيرة لعل

---

(١) أنظر: مرجع سابق، أ.د. وهبة الزحيلي، ص٢٥

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. عبدالرزاق السنهوري، ص٧٧٦

(٣) القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، دار المطبوعات الجامعية / مصر، ١٤١٦هـ، ص٤٦٣

هذه بعضها.

والقاعدة التقليدية في الفقه الإداري المقارن التي جرى عليها العمل هو التمييز بين الخطأ الشخصي الذي ينسب فيه الخطأ إلى الموظف ذاته وينفذ الحكم في أمواله الخاصة وتختص بنظره المحاكم العامة، والخطأ المرفقي الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير إلى المرفق العام وتقع المسؤولية في هذه الحالة على عاتق الإدارة وهي من يدفع التعويض وتختص بنظره المحاكم الإدارية، غير أن الصعوبة كلها تنحصر في معرفة متى يكون الخطأ مرفقياً فتسأل الإدارة عنه، ومتى يكون شخصياً فيسأل الموظف عنه(١).

ويعرف الخطأ الشخصي: بأنه الخطأ الذي يرتكبه الموظف خارج نطاق الوظيفة الإدارية، أو الخطأ الذي يرتكبه داخل نطاق الوظيفة ويكون مشوباً بسوء النية أو بقدر كبير من الجسامة، ويعتبر بذلك الخطأ شخصياً إذا لم يكن له علاقة بالوظيفة الإدارية، كما لو كان وقع بعيداً عنها في حياته الخاصة، أو إذا كان وقع أثناء مباشرة الوظيفة ومع ذلك يبدو وكأنه منفصل عنها لكونه قد ارتكب بسوء نية أي كان خطأ عمدياً أو لأنه على درجة كبيرة من الجسامة، أما الخطأ المرفقي فهو: الإخلال بواجبات الوظيفة الذي ينسب إلى المرفق، حتى لو كان الذي قام به مادياً أحد موظفي الإدارة، متى كان هذا الإخلال بحسن نية وغير بالغ الجسامة(٢).

وتعددت الآراء التي قال بها الفقه والقضاء الإداري في تحديد معيار التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي فمن هذه المعايير ما يلي(٣):-

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. سليمان الطماوي، نشاط الإدارة، ص٢٨٠

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. رمزي الشاعر، ص٤٠٤

(٣) أنظر: مرجع سابق، د. محمد الفوزان، ص٢٣٨

١- معيار النزوات الشخصية: ويعتبر أقدم معيار للتفريق بين الخطأ الشخصي والمرفقي، فيتعبر الخطأ شخصياً إذا كان العمل الضار ذا صبغة شخصية وارتكبه الموظف تحقيقاً لنزواته ورغباته وأهواءه الشخصية، وتظهر فيه بوضوح ملامح سوء النية أو البحث عن الفائدة الشخصية، وانتقد هذا المعيار لكونه يفتقد للانضباط ويخضع لتقدير القاضي في كل حالة تعرض عليه.

١-معيار الخطأ الجسيم: فيكون الخطأ شخصياً وفقاً لهذا المعيار إذا كان الموظف قد ارتكبه بسوء نية، وكان الخطأ جسيماً بأن يكون الموظف واقعاً في سوء تقدير للوقائع، أو عندما يتجاوز حدود اختصاصه القانوني أو في حالة ارتكابه جريمة جنائية، مثال ذلك تلفظ المدرس بألفاظ غير لائقة في فصل دراسي، أو الأمر بهدم منزل بدون سند نظامي، وأنتقد هذا المعيار لاعتباره كل حالات الخطأ الجسيم هي من قبيل الأخطاء الشخصية وهذا ما لم تتفق أحكام القضاء الإداري المقارن.

٢-معيار الغاية: فيتحدد نوع الخطأ في ظل هذا المعيار نظراً للغاية التي يسعى الموظف لتحقيقها ولا يهم مدى جسامة الخطأ، فإن كان الموظف يسعى لتحقيق أحد أهداف الإدارة اعتبر الخطأ مرفقياً، وإن كان يسعى لتحقيق مصلحة شخصية له اعتبر خطأ شخصياً، ورغم بساطة هذا المعيار إلا أنه انتقد لعدم سهولة تحديد أهداف الإدارة، واثبات سوء نية الموظف ليس بالأمر السهل.

٣-معيار طبيعة الالتزام الذي تم الإخلال به: حيث يقسم هذا المعيار التزامات الموظف إلى التزامات عامة يقع عبئ اتباعها على الجميع فمتى أخل الموظف بالتزام عام اعتبر مرتكباً خطأ شخصياً، والتزامات وظيفية مرتبطة بالعمل الوظيفي والإخلال بها يعتبر خطأ مرفقياً، فهذا التمييز هنا هو تمييز موضوعي نظراً لطبيعة الالتزام الذي أخل به الموظف.

ولم يتقيد القاضي الإداري في الدول المقارنة باتباع معيار محدد من هذه

المعايير للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بل يأخذ بأكثر من معيار في حل ما يعرض عليه من قضايا، مستنداً في ذلك لما له من سلطة تقديرية واسعة(١)، ويأخذ ديوان المظالم السعودي بنظرية التفريق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ومن أحكام الديوان في هذا الشأن:

١- حكم ديوان المظالم رقم ١٣٩٩/٣٦/٨ه لعام ١٣٩٩ه: ذكر في حيثيات الحكم "إن الإدارة لا تسأل عن أعمال موظفها التي تكون منقطعة الصلة عنها، ولا تعتبر تنفيذاً لواجبات وظيفته أو بسببها"، وهذا يؤكد اتجاه الديوان إلى التفرقة بين الخطأ الشخصي للموظف الذي يتحمل بموجبه التعويض عن الضرر الناتج عن فعله، وخطأ المرفق الذي تتحمل الإدارة التعويض عنه، والحكم رقم (٢٦/٨) لعام ١٣٩٩ه: حيث أوضح الديوان سبب عدم الزامه جهة الإدارة بتعويض سائق يعمل لديها عن فترة سجنه لارتكابه حادث دهس بما يلي: "أنه لما كان من أركان المسؤولية ثبوت الخطأ من جانب الإدارة، والثابت من الوقائع أن السائق ارتكب حادث الدهس بسيارته الخاصة حال كونه منقطعاً عن العمل، وفي يوم غير مكلف فيه بمهمة عمل، ومن ثم لا يكون لجهة عمله أي صلة بهذا الحادث ولم تساهم بنصيب ولو يسير في وقوعه، وبهذا ينتفي كل خطأ مرفقي من جانبها سواء من ارتكاب حادث الدهس وقتل المجني عليه، أو ما ترتب عليه من آثار نظامية من سجن ودية، ويكون خطأ المتظلم من الأخطاء الشخصية التي يتحمل نتائجها المدنية والجنائية، ولا وجه لمساءلة جهة الإدارة عما أصاب المتضرر من أضرار في هذا الشأن، كما لا وجه لمساءلة المذكور تأديبياً عن خطأ شخصي لم يمس الوظيفة".(٢)

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. رمزي الشاعر، ٣٦٨ص

(٢) أحكام غير منشورة نقلاً عن الدكتور عصام بن سعيد في كتابه الرقابة على السلطة =

٢-رقم القضية ٢/١٦٨٧/ق لعام ١٤٢٦ه: حيث حكم الديوان بالزام جهة الإدارة بتعويض المدعي عن فترة سجنه عملاً بقاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه: "يتبين للدائرة أن الوقائع التي ذكرها العمدة مخالفة للواقع وأنها كانت السبب في إيداع المدعي السجن فضلاً عن عدم اختصاص العمدة المكاني بإبلاغ المدعي حيث أنه عمدة لحي آخر مما تتوافر معه أركان المسؤولية في عمل العمدة فقد أخطأ في ذكر وقائع غير حقيقية تسببت في إلحاق الضرر بالمدعي الذي أودع على إثرها السجن ويقيم بالتالي مسؤولية جهة الإدارة عن خطأ تابعها ويستوجب معه التعويض".

٣-رقم القضية ١/١٨٨٦/ق لعام ١٤٣٢ه: في هذا الحكم الشهير للديوان فيما يتعلق بقضية تبديل المواليد الشهيرة حكم الديوان بتكييف الخطأ بأنه خطأ مرفقي بالاعتماد على أكثر من معيار وفي صك الحكم تفصيل جميل لقواعد المسؤولية الإدارية يشكر عليه فضيلة القاضي ناظر القضية حيث يذكر: "نظراً لما تقدم من دفع جهة الإدارة بعدم اختصاص الديوان بنظر القضية لكون الخطأ حصل من ممارس صحي وبالتالي تختص اللجنة الطبية الشرعية بالنظر فيه والفصل بالدعوى، فإن الديوان لكونه قضاء إداري فهو مختص بنظرها للأسباب التالية: أولاً: قواعد المسؤولية الإدارية تختلف عن قواعد المسؤولية المدنية، لأن القاضي الإداري لديه سلطة واسعة في إيجاد الحلول المناسبة لكل نازلة قضائية للحكم في الروابط النظامية التي تنشأ بين الإدارة في تسيير المرفق العام وبين الأفراد، وهو مسؤول عن التوفيق بين حقوق الأفراد وحقوق الدولة، فضلاً على أن مسؤولية الدولة أو الموظف ليست عامة مطلقة، بل قد تكون جهة الإدارة نفسها متضررة، أو الموظف قد يكون في حاجة للحماية من عدم تعرضه للمساءلة عن كل خطأ يرتكبه في ممارسته للوظيفة العامة، فالضرر هنا قد يصيب

التنفيذية (مرجع سابق). ص٥٤٤

جميع أطراف العلاقة، كما أن الفرق بين المسؤولية المدنية والمسؤولية الإدارية لا يعني عدم النظر في قواعد المسؤوليتين للوصول إلى العدل، ثانياً: علاقة الموظف بجهة الإدارة هي من قبيل علاقة التابع بالمتبوع، فمن ثم تبنى قواعد المسؤولية هنا على نفس القواعد التي تقوم عليها علاقة التابع بالمتبوع، كما أن القضاء الإداري لا يغفل في بعض الحالات عن تقسيم الضرر بين الموظف وجهة الإدارة إذا كان هنا ما يسند ذلك من الوقائع، ولذا كان أساس مسؤولية جهة الإدارة تجاه خطأ الموظف هو قيام السلطة الفعلية المنصبة على الرقابة والتوجيه في عمل معين يقوم به التابع لحساب المتبوع، ولها سلطة الرقابة والتوجيه على الموظف، ثالثاً: أن مسؤولية جهة الإدارة عن فعل الموظف تقوم في الأساس على مبدأ (الخطأ الواقع من الموظف التابع لها) وهي بذلك متضامنة مع تابعها ومسؤولة قبل المضرور عن أفعال الموظف غير المشروعة وتقوم هذه المسؤولية على ركنين هما: ١- خطأ الموظف أو إهماله أو تقصيره، ٢- أن يقع هذا الخطأ أو الإهمال أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، ... ويدل على مفهوم التفريق بين الخطأ المرفقي والشخصي في الفقه الإسلامي حادثة بني جذيمة بالنظر إلى أن خطأ الصحابي خالد بن الوليد رضي الله عنه لم يصدر بسبب أغراض وأهواء شخصية أو إهمال جسيم وقد عذره رسول الله ﷺ وأدى الدية إلى أهل الضحايا، وما سبق يدل على أمور منها: تقرير لخطأ الإنسان الذي هو في حكم الموظف العام وأنه لا يؤاخذ متى صدر ذلك الخطأ بدون قصد منه والمسؤولية تقع على بيت المال".

٤-رقم القضية ٨/٨٧٣/ق لعام ١٤٣٤ه: حيث حكم الديوان بالزام جهة الإدارة بتعويض المدعي عن حادث مروري وقع لموظفها أثناء أداءه لعمله: "وحيث أن التعويض بحسب ما استقر عليه قضاء الديوان يجب أن تتوافر أركانه من وجود الخطأ من جهة الإدارة ووقع ضرر لاحق بالمدعي ووجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وحيث أن تقرير لجنة الحوادث أوضح بأن نسبة الخطأ ٥٠٪ بين الطرفين وبالتالي فإن ركن الخطأ متوافر، والضرر الحاصل للمدعي نتيجة

خطأ موظف يعمل لدى الجهة المدعى عليها وكان ذلك أثناء أدائه العمل المكلف به كما أن الوظيفة هي التي ساعدت الموظف على إتيان الفعل الضار بالإضافة إلى أن الفعل الضار الصادر من الموظف ليس جسيماً لدرجة يتبين معه قصد شخصي من الموظف، وإنما كان متوقفاً في الطريق لأداء العمل الموكل إليه، فمسؤولية الإدارة هنا تقوم على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، ومقتضى ذلك أنه يثبت خطأ الموظف وأن الموظف قد ارتكب حادث السير أثناء تأديته الوظيفة أو بسببها، وبالتالي فإن الجهة المدعى عليها تسأل عن الخطأ الذي أحدثه موظفها بعمله غير المشروع وقت أدائه لعمله ولم يتبين منه تفريط أو تعد الأمر الذي يجعل الضمان منصرفاً إلى الجهة المدعى عليها".

والمتأمل في تاريخ ديوان المظالم في المملكة يجد أنه مر بمراحل متعددة في تناوله لنظرية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي على النحو التالي[(١)]:-

المرحلة الأولى: تمتد هذه المرحلة من تأسيس المملكة العربية السعودية وحتى إنشاء ديوان المظالم عام ١٣٧٤ه كشعبة من شعب مجلس الوزراء، وفي هذه المرحلة كان المتظلم إذا أراد الحصول على حقه من الإدارة فلا بد من التظلم إلى جلالة الملك رحمه الله، وطبيعة المرحلة في ذلك الوقت تقتضي تركيز السلطة في يد المؤسس عليه رحمه الله الذي جعل بابه مفتوحاً لأصحاب المظالم، ودعا الناس أن يأتوه بشكواهم وأن يضعوا شكاياتهم في صندوق الشكايات المعلق على دار الحكومة في ذلك الوقت، وكان يتبع في ذلك الوقت ما كان معمولاً به في الفقه الإسلامي من أن ضابط الخطأ الشخصي تحقق التعدي في العمل الوظيفي، وتقرير ذلك موكل لنظر القضاة واجتهادهم في

(١) التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وتطبيقاته القضائية (دراسة مقارنة)، عبدالله بن فهد القاسم، بحث تكميلي مقدم لنيل درجة الماجستير في السياسة الشرعية من المعهد العالي للقضاء بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، ١٤٣١هـ.

المحاكم العامة بصفتها صاحبة الولاية العامة، ومن الأمثلة على ذلك: حكم فضيلة رئيس محكمة الدمام بتاريخ ١٣٧٣/٢/١٧ه بشأن الحكم بالدية على جنديين تسببا بزوال عقل صبي، وقضى بأن تدفع الدية من بيت المال، لأن صنيعهما من واجب عملهما المنوط بهما، وصدق الحكم من سماحة المفتي العام في حينه.

المرحلة الثانية: وتبدأ من إنشاء ديوان المظالم عام ١٣٧٤ه وحتى صدور نظام ديوان المظالم عام ١٤٠٢ه، وفي هذه المرحلة أسندت لديوان المظالم تسجيل جميع الشكاوى المقدمة إليه والتحقيق فيها ومن ثم إبداء الاقتراح بشأنها لديوان رئيس مجلس الوزراء، وفي هذه المرحلة لم يكتسب الديوان الصفة القضائية، واستمرت الولاية القضائية في هذه المرحلة للمحاكم العامة، ومن الأمثلة على الأحكام التي صدرت في تلك الفترة من المحاكم العامة: الحكم الصادر في عام ١٣٨٣ه بتقرير الخطأ الشخصي على المعلم لجسامته وخروجه عن الحدود المشروعة، حيث قام المعلم بضرب الطالب ضرباً شديداً يخرج عن طور التأديب، مما يجعل المسؤولية تلقى على عاتق المعلم لتعديه.

المرحلة الثالثة: وتمتد هذه المرحلة من صدور نظام ديوان المظالم عام ١٤٠٢ه إلى يومنا هذا، وتمتاز هذه المرحلة عما قبلها بإسناد دعوى المسؤولية الإدارية إلى ديوان المظالم باعتباره صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية، وسبق استعراض بعض أحكام هذه المرحلة.

□

المطلب الثاني

مسؤولية الدولة في حال انعدام الخطأ

ـ مسؤولية الدولة في حال انعدام الخطأ في النظام:

كما أشرت سابقاً إلى أن الأصل العام هو قيام مسؤولية الدولة على أساس الخطأ الواقع من جانبها والعلاقة السببية بينه وبين الضرر الذي يصيب المتضرر، استثناءً على هذا الأصل العام نشأت في الفقه الإداري المقارن نوع آخر من المسؤولية يقوم في حالة انعدام الخطأ من قبل جهة الإدارة، وهي مسؤولية استثنائية وتقوم بدور تكميلي بالنسبة للمسؤولية على أساس الخطأ أي لا يستمد لها القضاء إلا في حالة غياب الخطأ من جانب جهة الإدارة، ابتدعت هذه المسؤولية في كنف القضاء الإداري الفرنسي وهذا يبين الطابع القضائي للنظام الإداري، حيث يتميز القانون الإداري بأنه قانون قضائي بمعنى أنه معظم نظرياته ومبادئه لم يرد بها نص تشريعي يقررها وإنما يكشف عنها القضاء الإداري بإبداعه، وقد كان لهذا الطابع أثره الإيجابي في منح القاضي الإداري قدراً كافياً من الصلاحيات في إرساء المبادئ القانونية بما يتيح له تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وبين حقوق الأفراد، ولم يستقر الفقه الإداري المقارن على تسمية واحدة لهذه المسؤولية، فتسمى مسؤولية الدولة في حال انعدام الخطأ، أو المسؤولية الإدارة على أساس المخاطر وتحمل التبعة، أو مسؤولية الدولة عن أعمالها المشروعة[1].

ويمكن تعريف مسؤولية الدولة بدون خطأ في الفقه الإداري بأنها: "التزام الإدارة بتعويض المضرور عن الأضرار التي حاقت به أثر نشاطها المشروع متى ترتب عليه أضرار تتسم بالخصوصية والجسامة، وتؤدي إلى الإخلال بالمساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة الأمر الذي يوجب التعويض عنها تحقيقاً

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. حسين بن يعقوب، ص٨٩

لاعتبارات العدالة"[١].

وكان للتطور التقني والنهضة الصناعية التي اجتاحت العالم في نهاية القرن التاسع عشر أثر كبير في تطور نظام المسؤولية عن أعمال الإدارة في فرنسا، فقد اتضح قصور فكرة الخطأ وعدم كفايتها كأساس للمسؤولية في الكثير من الحالات، نظراً لزيادة الأضرار الناشئة عن النشاط الإداري نتيجة للتقدم التقني واستعمال الأدوات والوسائل التكنولوجية الحديثة، ونتيجة لذلك اتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى تقرير التعويض عن الأضرار التي تترتب على نشاط الإدارة المشروع متى توافرت شروط خاصة تطلبها لقيام المسؤولية دون خطأ، وتتميز هذه المسؤولية بالطابع الموضوعي، ويعني ذلك أنه لإثبات نسبة الضرر إلى نشاط الإدارة فلا بد من تحليل هذا النشاط تحليل موضوعي دون النظر للطابع الشخصي ومحاولة معرفة نوايا محدث الضرر ومبرراته كما في المسؤولية على أساس الخطأ[٢]، ومع استبعاد الخطأ في هذه المسؤولية فإنها تقوم على ركنين هما: الضرر وعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة، ويجب أن تتوافر في الضرر في هذه المسؤولية صفتان هما أولاً: صفة الخصوصية بمعنى أن يكون الضرر قد انصب على فرد معين أو على أفراد بذواتهم، وثانياً: صفة الجسامة غير العادية فالضرر الخاص لا يعوض عنه إلا إذا كان من الجسامة بمكان بحيث يمكن اعتباره غير عادي ويرجع تقدير ذلك إلى القاضي الإداري.[٣]

يأخذ المنظم السعودي بنظرية المسؤولية على أساس المخاطر كما في مواد

---

(١) مرجع سابق، د. محمد عبدالمنعم، ص١٨١

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. رمزي الشاعر، ص٦١٠

(٣) أنظر: مرجع سابق، د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض، ص٢١١

نظام العمل السعودي(١) المادة رقم ١٢٦ "صاحب العمل مسؤول عن الطوارئ والحوادث التي يصاب أشخاص آخرون غير عماله ممن يدخلون أماكن العمل بحكم الوظيفة وعليه أن يعوضهم عما يصيبهم من أضرار" والمادة ١٣١ التي تنص على "يصدر الوزير اللوائح والقرارات التي تتضمن الترتيبات اللازمة لمنع الحوادث الكبرى والتقليل من مخاطر وقوعها".

ويكاد الفقه الإداري المقارن أن يستقر على أن حالات هذه المسؤولية لا تخرج عما يلي(٢):-

أولاً: حالات المسؤولية على أساس المخاطر:

وأساس هذه الفكرة هو أنه إذا ترتب على نشاط السلطة العامة الخطر ضرر لأحد الأفراد دون خطأ من جانبها، فإنها تلتزم بتعويض المضرور؛ بشرط أن يكون الضرر جسيماً وخاصاً ويعد هذا النشاط الخطر هو مسوغ قيام مسؤولية الإدارة، مثال ذلك الأضرار الناتجة عن المخاطر الاستثنائية كالمتفجرات والأسلحة النارية، وأيضاً الأضرار العارضة للأشغال العامة التي تصيب الأفراد نتيجة الأشغال العامة، والمخاطر المحتملة مثل الأخطاء الطبية في حالة استخدام أساليب طبية غير ضرورية للمريض أو المهن الخطرة.

ثانياً: حالات المسؤولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة:

وترتكز هذه المسؤولية على فكرة أنه إذا ألقى الشخص العام باسم المصلحة العامة أعباء على البعض أفراد المجتمع، وحدث انتهاك لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فإنها تلتزم بالتعويض حتى تعود المساواة من جديد، وتتحقق هذه المسؤولية في حالات ثلاث هي: ١- الأضرار الدائمة للأشغال العامة التي

---

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ بتاريخ ١٤٢٦/٨/٢٣هـ.

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. عصام سعيد، ص٥٤٨

تصيب الأملاك الخاصة فيستحق هؤلاء التعويض عن هذا الضرر الدائم مثل الأضرار الناشئة عن تنظيم الطرق وغيرها، ٢- الضرر الذي يصيب الأفراد نتيجة القرارات الإدارية المشروعة فردية كانت أو لائحية مثل صدور لائحة تسبب ضرراً خاصاً وجسيماً على فرد أو جماعة بذواتهم رغم أنها لائحة مشروعة ألا أنه تطبيقاً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة فتلتزم الإدارة بتعويض المتضرر، ٣- حالة التضامن الاجتماعي وهي حالة أخذ بها الفقه الإداري الفرنسي يقوم على أساسها التزام الإدارة بالتعويض في حالات وقع الضرر بسبب التجمهر أو الإرهاب والكوارث الجماعية.

ـ مسؤولية الدولة بدون خطأ في الفقه الإسلامي:

أما في الفقه الإسلامي فإن القاعدة هي حديث رسول الله ﷺ: "لا ضرر ولا ضرار"[(١)] ويبنى على هذا الحديث الشريف القاعدة الفقهية (لا ضرر ولا ضرار) أي لا فعل ضرر ولا ضرار بأحد في ديننا ولا يجوز شرعاً لأحد أن يحلق بآخر ضرراً ولا ضراراً، والضرار هو خلاف النفع أو إلحاق مفسدة بالغير على وجه المقابلة له، وقاعدة (الضرر يزال) أي تجب إزالته[(٢)]، فالمسؤولية في الشريعة الإسلامية تقوم بتوافر ركني الضرر والعلاقة السببية فقط، ذلك أن الفقه الإسلامي لا يشترط في الضرر الموجب للتعويض أن يكون ناشئاً عن اعتداء أو مخالفة محظورة، بل يجب فيه الضمان مطلقاً سواء أكان ناشئاً عن اعتداء أم لا؛ لأن الشريعة الإسلامية تجعل الضرر علة وسبباً للتضمين فإذا وجدت العلة وجد المعلول، فيتفق الفقه الإسلامي مع الفقه الإداري في هذه المسؤولية من حيث أن

---

(١) سبق تخريجه.

(٢) شرح القواعد الفقهية، أحمد بن محمد الزرقا، دار القلم / سوريا، ط٢ / ١٤٠٩هـ، ص١٦٥

كلاً منهما يرى أنها تقوم عند توفر ركني الضرر والعلاقة السببية[١]، وهذا يدل على عظمة التشريع الإسلامي ولله الحمد والمنة.

ويأخذ ديوان المظالم السعودي فكرة المسؤولية على أساس المخاطر على سبيل الاستثناء وطبقاً لاعتبارات العدالة، وإلا فإن الأساس الذي يتم التعويض عنه هو في حالة وقع خطأ من جهة الإدارة، وأشارت دائرة التدقيق في قرار بتاريخ ١٤٠٠/٥/٢٠هـ إلى أنه طبقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري، إذا ما ترتب على -الأمر الصحيح نظاماً- ضرر خاص بأحد الأفراد، فإنه يجب تعويضه عن هذا الضرر بمقداره، تطبيقاً لمبدأ المساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة، ويطبق ديوان المظالم أيضاً مبدأ المساواة على أساس تحمل التبعة ومن ذلك حكم ديوان المظالم الذي يتعلق بانفجار ماسورة مياه من شبكة مياه بلد أدت إلى تصدع منزل المدعي وانهيار بيارته، والزم الديوان وزارة الزراعة والمياه بتعويض الأضرار على أساس تحمل التبعة وليس على أساس الخطأ، حيث ثبت أن انفجار الماسورة كان ذاتياً بسبب قدمها[٢].

وهذي بعض من أحكام ديوان المظالم الحديثة التي تأخذ بالمسؤولية دون خطأ: -

١-رقم القضية ١/٤٥٣٤ق لعام ١٤٣٠هـ: حيث حكم الديوان بإلزام جهة الإدارة بتعويض المدعي عن الأضرار التي لحقت بمعداته بسبب احتراقها نتيجة وقوع انفجار أثناء قيام الجهة بإتلاف حاويتين من الألعاب النارية ونص الحكم: "تؤكد الدائرة أن الأصل هو أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها تقوم على توافر أركان المسؤولية الثلاثة وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما واستثناء من

(١) أنظر: مرجع سابق، د. حسين يعقوب، ص١١٠

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. عصام بن سعيد، ص٥٦١

هذا الأصل تقوم مسؤولية الإدارة بدون خطأ من جانبها كما هو الحال في التعويض على أساس المخاطر (تحمل التبعة) وهنا لا يشترط سوى الضرر والعلاقة السببية بين الضرر والنشاط الإداري المشروع فمن ثم فإن عنصر الضرر في كل الحالات يعد عنصراً جوهرياً بالنسبة لقيمة التعويض بشرط أن يكون التعويض بمقدار الضرر الذي أصاب المضرور نتيجة نشاط الإدارة وبيان مدى مساهمته فيه، واتجه قضاء ديوان المظالم للأخذ بمبدأ مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر وأنه يكون على سبيل الاستثناء ولاعتبارات العدالة ومبيناً على تأصيل شرعي أساسه قوله ﷺ: "لا ضرر ولا ضرار"، مما تنتهي معه الدائرة إلى ثبوت المسؤولية على المدعى عليها، وإلزامها بتعويض المدعي عن الضرر الذي لحق بسيارته نتيجة الحادث".

٢-رقم القضية ١/٩٠٣٤/ق لعام ١٤٣٦ه: حكم الديوان برفض دعوى المدعي التعويض عما أصابه من أضرار وخسائر جراء مشروع إعادة تخطيط أحد الأنفاق نظراً لعدم توافر شروط الضرر من حيث الاستثناء والخصوصية ولكون الضرر كان عاماً: "المسؤولية على أساس المخاطر هي استثناء على المسؤولية الإدارية الهدف منها رفع الضرر عن الأفراد كلما تعارضت القواعد العامة للمسؤولية مع قواعد العدالة تعارضاً يخرج عن نطاق الحدود المألوفة في هذا الشأن، بمعنى أن القضاء الإداري لا يلجأ إليها دائماً كلما انتفى الخطأ أو استحال إثباته، وإنما يلجأ إليها عند حدوث أضرار جسيمة وغير عادية من جراء نشاط الإدارة المستمر والمطرد التزايد والتوسع مع مرور بمخاطرها، ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنه يشترط للضرر المطلوب التعويض عنه؛ أن يكون مباشراً ومحققاً وأن يكون مخلاً بمصلحة مشروعة للمضرور وأن يكون مما يمكن تقديره، ويضاف لهذه الشروط إذا كان التعويض على أساس المخاطر: أن يكون الضرر استثنائياً أو جسيماً وأن يكون الضرر خاصاً، وأضافت محكمة الاستئناف في الأسباب: أن تنفيذ المشروع المشار إليه في ذات الوقت ترتب عليه إغلاق أو تعديل مسارات العديد من طرق وشوارع مدينة الرياض، ولم يكن مقصوراً على

الشارع الذي يقع محل المدعي وجميع الأنشطة التي تقع على الطرق أو الشوارع التي تمر بها تلك المشاريع قد تأثرت بشكل أو بآخر، لذا رفضت الدعوى لكون الضرر عاماً وليس مقصوراً على شخص أو جماعة بعينها، والجميع مشتركين في تحمل ما يترتب على هذا النشاط المشروع من ضرر".

يتضح مما سبق أخذ ديوان المظالم بنظرية المسؤولية على أساس المخاطر وتحمل التبعة وأنه يعتبرها استثناءً على الأصل العام ويكون الأخذ بها في حال كون الضرر جسيماً وغير عادي وخاصاً إعمالاً لاعتبارات العدالة وتطبيقاً لحديث رسول الله ﷺ: "لا ضرر ولا ضرار".

□

المبحث الرابع

مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام

المطلب الأول

تكييف مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام

ـ أولاً: في الفقه الإسلامي:

من المهم قبل الخوض في مسألة تكييف مسؤولية الدولة الإشارة إلى أن التشريع الإسلامي يقرر مبدأ المسؤولية الفردية التي توجب أن يكون الفرد مسؤولاً عن عمله لا عن عمل غيره، أما الفقه القانوني فيقرر المسؤولية عن فعل الغير في حالتين هما: متولي الرقابة وهي حالة من تجب عليه رقابة شخص في حاجة إلى الرقابة ويكون التزام متولي الرقابة التزام أصلي بالتعويض من ماله الخاص، وحالة المتبوع ويكون مسؤولاً عن أعمال تابعه(١).

ويبني جانب من الفقه الإسلامي أساس المسؤولية الشخصية على قوله تعالى: ﴿ وَلَا تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى ﴾ [الأنعام: ١٦٤]، ووجه دلالة هذه الآية يتلخص في أن الإنسان ليس مسؤولاً إلا عن خطئه الشخصي ولا يسأل عن نتيجة خطأ غيره كمبدأ أساسي في الشريعة الإسلامية، ويرى هذا الجانب أن مبدأ المسؤولية عن فعل الغير يجافي العدالة ولا تأخذ به الشريعة الإسلامية إلا أن يكون الغير أتى الفعل الضار عن طريق إكراهه إكراهاً يجعله كالآلة في يد المكره وهو الإكراه الملجئ المعتبر شرعاً(٢).

فيما يرى جانب من الفقه الإسلامي المعاصر أن كثيراً من المبادئ الأساسية

---

(١) أنظر: مرجع سابق، أ.د. شواخ الأحمد، ص١٧٥

(٢) الضمان في الفقه الإسلامي، د. علي الخفيف، دار الفكر العربي / مصر، ١٤٢١هـ، ص١٧٧

لا تخلو من الاستثناءات التي يقتضيها العدل ويفرضها الإنصاف، وذلك لتعارض المصالح التي تقتضي الترجيح بينها وتفضيل الأهم منها على المهم، فقال رسول الله ﷺ: (كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته)[١] وهذا الحديث هو العمدة والأساس لمبدأ تحمل التبعة عن فعل الغير[٢]، وإن كان الأصل هو المسؤولية الشخصية في الفقه الإسلامي ألا أن مبدأ تحمل التبعة عن فعل الغير ومسؤولية المتبوع عن فعل تابعه تجد لها أصلاً في الشريعة، كما في قصة خالد بن الوليد رضي الله عنه وبني جذيمة ودفع رسول الله ﷺ الدية من بيت مال المسلمين، وأيضاً قصة السرية إلى خثعم حيث بعث رسول الله ﷺ سرية إلى خثعم، فاعتصم الناس -أي المسلمون منهم- بالسجود فأسرع فيهم القتل، فبلغ ذلك النبي ﷺ فأمر لهم أي للمسلمين بنصف العقل (أي الدية)، وقال ﷺ: "أنا برئ من كل مسلم يقيم بين أظهر المشركين"[٣].

ويستنتج من الحديث أمران هما: أن المتضرر إذا كان قد شارك بفعله أو تقصيره في إحداث الضرر بنفسه سقط بعض حقه في التعويض بنسبة مشاركته في إضرار نفسه، ويظهر ذلك من عدم توضيح المسلمين من أهل خثعم أنهم مسلمون وبادروا بالسجود فكأنهم أضروا أنفسهم بذلك، والأمر الثاني دفع النبي ﷺ الدية من بيت مال المسلمين كما يظهر من السياق يدل على مسؤولية المتبوع عن ضرر أحدثه التابع "أفراد السرية" إذا كان في مجال أدائه لعمله المكلف به وهو شرط أساسي لمسؤولية متبوع كما يأتي توضيحه، ويراد بالمتبوع كل من كانت له على من وقع منه الإضرار سلطة فعلية في توجيهه ورقابته بحيث يكون

---

(١) سبق تخريجه .

(٢) المسؤولية التقصيرية عن فعل الغير في الفقه الإسلامي، د. سيد أمين، ص١٣٢

(٣) رواه جرير بن عبدالله رضي الله عنه، أخرجه الترمذي في صحيحه رقم الحديث: ١٦٠٤، خلاصة حكم الحديث : صحيح.

خاضعاً لأمره في عمله، ولو لم يكن صاحب السلطة حراً في اختياره له، وكان الضرر قد وقع من التابع في حال تأديته وظيفته أو بسببها، ويدخل في هذا الخدم الخاصون، وكل أجير بوجه عام، وعمال المعامل، وسائر الموظفين في دوائر الدولة، فكل من هؤلاء الأتباع التابعين لذي السلطة الفعلية عليهم إذا صدر من أحدهم فعل ضار أو خطأ في عملهم وألحق ضرراً بشخص ثالث وذلك في أثناء قيامه بعمله المكلف به من صاحب السلطة عليه، فإن المتبوع يكون هو المسؤول بالدرجة الأولى تجاه المضرور، وثم له الحق أن يلاحق تابعه ويرجع عليه بما قضي عليه من تعويض[١].

ويتناول الفقه الإسلامي مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه عند الحديث عن مسؤولية الأجير الخاص، وهو من يعمل لواحد عملاً مؤقتاً بالتخصيص ويستحق الأجر بتسليم نفسه في المدة وإن لم يعمل كمن استؤجر شهراً للخدمة أو لرعي الغنم بأجر مسمى، وليس للأجير الخاص أن يعمل -خلال المدة- لغير صاحب العمل؛ لأن منافعه في المدة صارت مستحقة لصاحب العمل، ونصت المادة (٦١٠) من مجلة الأحكام العدلية بأن "الأجير الخاص أمين فلا يضمن المال الهالك بيده بغير صنعه وكذلك لا يضمن المال الهالك بعمله بلا تعدٍ"، وأساس مسؤولية المتبوع عن خطأ تابعه في الفقه الإسلامي يعود إلى أن خطأ التابع هو نفسه خطأ المتبوع لأنه نائب عنه وقائم مقامه في العمل، لهذا طالما أن مسؤولية المتبوع عن التابع تستند إلى فكرة النيابة، فلا يجوز للمتبوع أن يرجع على التابع، لأنه نائب عنه وقائم مكانه فلا يصح أن يرجع الإنسان على نفسه بالضمان[٢].

---

(١) مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه، د. مصطفى الزرقا، بحث منشور في مجلة المجمع الفقهي الإسلامي / رابطة العالم الإسلامي، السنة ٨ / ع١٠، ص١٤٥-١٧٢

(٢) أنظر: مرجع سابق، أ.د. شواخ الأحمد، ص١٩٦

ـ ثانياً: في النظام والقانون المقارن:

استقر الفقه القانوني في أن مسؤولية الشخص المعنوي[١] لا يمكن أن تكون إلا مسؤولية غير مباشرة عن فعل الغير أي أفعال الموظفين التابعين لها، ولا ينال من ذلك حالة كون الفاعل مرتكب الفعل الضار مجهولاً لأنه يبقى ثابتاً وفي كل الأحوال أن الخطأ لابد وأن مرتكبه أحد موظفي الإدارة، فيما يميل جانب من الفقه القانوني إلى اعتبار مسؤولية الدولة مسؤولية مباشرة وشخصية في حالات استناداً على التمييز بين التابع والعضو، فالتابع هو الموظف الإداري التابع للإدارة أما العضو فهو عضو مجلس الإدارة الذي لا يمكن فصل إرادته عن إرادة الشخص المعنوي، فتكون المسؤولية إذا وقع الخطأ من التابع فهي مسؤولية عن عمل الغير مسؤولية المتبوع عن عمل تابعه، أما في الحالة الثانية فتكون المسؤولية شخصية مباشرة[٢]، ويتفق مع هذا الرأي جانب من الفقه المدني المصري "وإذا كانت مسؤولية الشخص المعنوي عن فعل تابعيه هي مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، إلا أن مسؤوليته عن أخطاء العضو كعضو مجلس إدارة الشركة أو جمعيتها العامة هي مسؤولية مباشرة، لأن إرادة الشخص المعنوي من إرادة العضو فلا يمكن الفصل بينهما"[٣].

وأقر المنظم السعودي في نظام المعاملات المدنية السعودي[٤] بالمسؤولية

---

(١) جاء في معجم لغة الفقهاء الشخص المعنوي هو (ما يعامل معاملة الإنسان في الإلزام والالتزام دون أن يكون معين)، وفي القانون (مجموعة من الأشخاص والأموال يتوفر لها كيان ذاتي مستقل تستهدف تحقيق غرض معين وتحظى باعتراف القانون).

(٢) المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، د. عادل الطائي، دار الثقافة / الأردن، ط٢ / ١٤٢٠هـ، ص١١٠

(٣) أنظر: مرجع سابق، أ.د. أنور سلطان، ص٣٦٣

(٤) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٩١ وتاريخ ١٤٤٤/١١/٢٩ه.

عن فعل الغير في حالتين هما: حالة متولي الرقابة وحالة المتبوع عن فعل تابعه وما يعنينا في هذا البحث هو مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه، نصت المادة ١٢٩ على "١- من وجب عليه نظاماً أو اتفاقاً أو قضاءً رقابة شخص لصغر سنه أو قصور حالته العقلية؛ كان مسؤولاً عن الضرر الذي أحدثه ذلك الشخص. ٢- يكون المتبوع مسؤولاً تجاه المتضرر عن الضرر الذي يحدثه تابعه بخطئه أثناء تأدية عمله أو بسبب هذا العمل، إذا كان للمتبوع سلطة فعلية في رقابة التابع وتوجيهه ولو لم يكن المتبوع حراً في اختياره لتابعه."، ونص نظام حماية المرافق العامة[1] في الفقرة (ب) من مادته (الحادية عشر) على "يكون المتبوع مسؤولاً عن الأضرار أو التلف الذي يلحق بالمرافق العامة أو الغير ويكون ناتجاً عن أعمال تابعه مرتكب المخالفة متى كانت واقعة منه أثناء تأديته عمه أو بسببها، ويكون في حكم المتبوع مالك المركبة ومن له حق الحراسة عليها أو حق المراقبة والإشراف على إدارتها".

ولديوان المظالم أحكام عديدة استند فيها على مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه منها: رقم القضية في المحكمة الإدارية ٧١٤٢ لعام ١٤٣٤ه: مطالبة المدعي إلزام المدعى عليها الجهة الإدارية بتعويضه نتيجة تحمله تكاليف مادية إضافية نتيجة خطأ التابع المتمثل في التأخر في إنهاء إجراءات نقل البضائع مما أدى لتلفها: ".. الأسباب.. أنه لما كان من المبادئ العامة المستقرة في مجال الضمان مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه والتي تقوم على تحقق المسؤولية عند وجود علاقة أو مجرد تصرف يثبت به تبعية بين شخصين متبوع وتابع، وارتكب التابع حال تأدية وظيفته أو بسببها خطأ رتب ضرراً وذلك بصرف النظر عن حصول الخطأ بناء على أمر المتبوع أو لمجرد فعل التابع باعتبار أن هناك علاقة وثيقة بين الخطأ والوظيفة، حيث أن مباشرة الوظيفة من قبل التابع يمثل السبب المباشر في

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦٢ وتاريخ ١٤٠٥/١٢/٢٠هـ.

حدوث الخطأ الذي يسأل عنه المتبوع، واستقر قضاء محاكم ديوان المظالم إعمال هذا النوع من المسؤولية مثلما جاء في حكم هيئة تدقيق القضايا بديوان المظالم رقم (٦/ت/١) لعام ١٤١٥ه من ترتيب أثر المسؤولية: بالضمان على أساس مسؤولية المتبوع عن أخطاء تابعيه التي تقع منهم أثناء تأدية عملهم".

إذاً في تكييف مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام يبني المنظم السعودي هذه المسؤولية على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه، واختلف فقهاء القانون المقارن في تكييف مسؤولية المتبوع، فمنهم منم قال أنها تقوم على أساس خطأ مفترض من جانب المتبوع، ومنهم من قال أنها تقوم على فكرة تحمل التبعة، وآخرون أنها تقوم على فكرة الضمان، وقال بعضهم بل تقوم على فكرة النيابة والحلول، والمتأمل في هذه الآراء يستطيع أن يردها إلى أصلين فإما أن تكون مسؤولية المتبوع عن التابع مسؤولية ذاتية مباشرة وذلك في الخطأ المفترض وتحمل التبعة أو هي مسؤولية عن الغير غير مباشرة كما في الضمان والنيابة والحلول[1]، وتفصيليها كما يلي:

١- **الخطأ المفترض:** ويقوم أساس هذه الفكرة على أنه يقوم في جانب المتبوع خطأ مفترض، إما خطأ في الرقابة والتوجيه أو خطأ في الاختيار أو خطأ بهم جميعاً، فالتابع لم يخطأ إلا لخطأ سابق من المتبوع وهذا الافتراض لا يقبل اثبات العكس.

٢- **تحمل التبعة:** ومن قال بهذا الرأي لا يقيم مسؤولية المتبوع عن أفعال تابعه على أساس الخطأ، وإنما يقيمها على أساس أن المتبوع ينتفع بنشاط تابعه فعليه أن يتحمل تبعة هذا النشاط والغرم بالغنم.

وتعرض كل من هذين الرأيين لكثير من النقد منها: أنه إذا تم الأخذ بفكرة

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. عبدالرزاق السنهوري، ص١٠٤١

الخطأ المفترض واعتبر أن الخطأ يقع على المتبوع بسبب سوء اختياره مثلاً، لأمكن للمتبوع التنصل من المسؤولية بادعاء أنه لم يكن حراً في اختيار تابعه، لذلك تنص كثير من الأنظمة المقارنة على قيام مسؤولية المتبوع عن أفعال تابعه ولو لم يكن حراً في اختياره، وإذا تم الافتراض أن الخطأ وقع في الرقابة والتوجيه فإن سلطة المتبوع في هذه الحالة إنما تعني رابطة التبعية والتي هي شرط لقيام مسؤولية المتبوع وليست أساساً لها، وعموماً فإن هذه النظرية تقوم على افتراض لا يقبل اثبات العكس والافتراض لا يصح أن يكون اساساً لقيام المسؤولية، ويأخذ على نظرية تحمل التبعة ما انعقد عليه اجماع الفقه والقضاء وما نصت التشريعات من ضمنها نظام المعاملات المدنية السعودي من جواز رجوع الإدارة أو المتبوع على الموظف أو التابع بما تدفعه الإدارة من تعويض لمن أصابه الضرر، فلو صح تأسيس هذه المسؤولية على فكرة تحمل التبعة أو الغرم بالغنم لما كان لذلك الرجوع محل[1]، فيتضح من ذلك عدم وجاهة اعتبار مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام مسؤولية شخصية مباشرة ذاتية، فتكون بذلك مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه مسؤولية عن الغير غير مباشرة.

٣-**الضمان:** وتقوم هذه الفكرة على أساس أن المتبوع يكفل التابع فيما يرتكب من خطأ يصيب الغير بالضرر، ما دام للمتبوع حق الرقابة والتوجيه على التابع، وما دام الخطأ الذي ارتكبه التابع قد وقع في تأدية الوظيفة أو بسببها.

٤-**النيابة والحلول:** فالتابع نائب عن المتبوع أو قد حل محل المتبوع وأصبح الشخصان شخص واحد.

وأي من فكرتي الضمان أو النيابة والحلول تم الأخذ بها فالنتيجة واحدة هي مسؤولية عن فعل الغير، وبصدد مسؤولية الدولة فإن المنظم قد منح المضرور

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. عادل الطائي، ص١٠٠

حق مطالبة الإدارة إلى جانب حقه في مطالبة الموظف المخطئ؛ وذلك لأجل توفير ضمانة له بتقديم مدين مليئ وغير مماطل يعوضه عما أصابه من ضرر جراء نشاط الموظف الخاطئ الذي يتعلق بما يمارسه من نشاط لحساب الدولة، وبذلك يكون ضمان مصالح المضرور هو الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الدولة، لذا فإن فكرة الالتزام بالضمان هي المفضلة عندما يتعلق الأمر بمسؤولية الشخص المعنوي، ذلك أن الخطأ المرتكب ليس هو خطأ الدولة بل هو خطأ شخص طبيعي تسأل عنه الدولة(١).

ويفرق الفقهاء في تقرير المسؤولية عن خطأ الموظف العام في حالات مختلفة كما يلي(٢):-

١- أولاً: خطأ الموظف في فهم التعليمات:

إذا أخطأ الموظف في فهم التعليمات وطبقها على غير وجهها المقصود نتيجة الفهم الخاطئ لها، فإن كان فهمه لها فهماً لا يحتمله النص وهو ما يعبر عنه عند القانونيين بالخطأ الجسيم فهذا خطأ شخصي يسأل عنه الموظف في ماله الخاص، وإذا كان فهمه لها مما يحتمله النص أو مما يتصور من مثله كالأمي أو قليل النباهة أو التعليم، فالخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ إدارياً تتحمل الإدارة المسؤولية عما ينشأ عنه من أضرار.

٢- ثانياً: خطأ الموظف في تطبيق التعليمات:

كأن يعتري طريقة التنفيذ خطأ يؤدي لوقوع الضرر رغم فهم الموظف الصحيح للتعليمات، فتكون المسؤولية على عاتق الإدارة إذا تجرد فعل الموظف

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. عادل الطائي، ص١٣٦

(٢) أنظر: مرجع سابق، د. محمد المرزوقي، ص٥٠٩

لصالحها ولم يخالطه سوء نية.

٣- ثالثاً: خطأ الموظف في تقدير المصلحة:

إذا وقع خطأ من الموظف بعد اجتهاده في ابتغاء المصلحة العامة وتجرده من الأهواء الشخصية فهو معذور حينها، لأنه اجتهد وسعى لإدراك المصلحة العامة وفق فهمه واجتهاده وأخطأ وتسبب بالضرر، فتكون المسؤولية على عاتق الإدارة في تعويض المضرور.

المطلب الثاني

شروط مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام

ذكرت أن أساس مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام في النظام السعودي هو مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، ولقيام المسؤولية الإدارية في هذه الحالة لابد من توافر شرطين أساسين هما:

١- وقوع الخطأ من موظف أو تابع.

٢- أن يقع خطأ الموظف أو التابع أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها.

٤- أولاً: خطأ الموظف العام أو التابع:

سبق أن عرفت الموظف العام في المبحث الثاني من هذا البحث، ورغم كون تعريف الموظف العام مهم لتكوين صورة عامة وشاملة عن هذا الموضوع، إلا أن التعريف الفني والاصطلاحي للموظف العام ليس ذو أهمية في مجال مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها وعمالها؛ لأن هذه المسؤولية تخضع للقواعد المدنية في المسؤولية -مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه- كون الإدارة تملك بالنسبة إليهم حق الرقابة والتوجيه باعتبارهم تابعين لها، لذا لا تقف مسؤولية الإدارة عن أعمال تابعيها عند حد الموظف العام بمعناه الفني سالف الذكر،

ولكنها تمتد إلى كل من يؤدي عملاً للإدارة ولها عليه سلطة الرقابة والتوجيه[١]، ويدل على ذلك ما يلي من أحكام ديوان المظالم:

أ/ رقم القضية الابتدائية ٦/٩٩١/ق لعام ١٤٣٥هـ: "حيث ألزمت الدائرة القضائية جهة الإدارة بتعويض المضرور عن الضرر الذي أصابه نتيجة تعرض سيارته لحادث سير حيث أفاد تقرير إدارة المرور بأن سبب وقوع الحادث هو عدم وجود أية وسائل للسلامة أو لوحات إرشادية أو إنارة قبل الدوار تشير إلى منطقة أعمال وأدان التقرير الجهة التابع لها الموقع ١٠٠٪، مؤدى ذلك إلزام الجهة بدفع قيمة تلفيات السيارة للمدعي ولا ينال من ذلك ما دفعت به الجهة من انعدام صفتها وتوافرها في المقاول المنفذ للمشروع إذ أن للجهة سلطة الإشراف على أعمال المقاول وتوجيهه باعتبارها صاحبة العمل طبقاً للرابطة التي بينهما وهو عقد المشروع".

ب/ رقم القضية الابتدائية ٣/٢١٢٧/ق لعام ١٤٣٥هـ: "يطالب المدعي إلزام الجهة الإدارية بتعويضه عن الأضرار الناتجة عن حادث سقوط مظلة في حديقة عامة على ولده، الثابت سقوط المظلة في إحدى الحدائق العامة على ابن المدعي بسبب عدم قيام الشركة المسؤولة عن صيانة الحديقة بتثبيت المظلة بشكل جيد، مما يدل على إهمال المدعى عليها وتقصيرها في عدم متابعتها للشركة، مؤدى ذلك قيام مسؤولية الإدارة عن خطأ تابعها وإلزامها بدفع التعويض للمتضرر".

يتضح من هذا العرض لأحكام ديوان المظالم توسع الديوان في تحديد تابع الإدارة إلى كل من تربطه بالإدارة رابطة تبعية، ويكفي لقيام رابطة التبعية وجود علاقة تعاقدية أو أي تصرف يثبت به تبعية بين شخصين.

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض ص٢٧١

ويمكن تعريف رابطة التبعية بأنها "رابطة تنشأ عن عملية تشغيل يقوم بها شخص يستخدم بموجبها أشخاصاً آخرين، تنشأ عن هذه الرابطة سلطة فعلية في اصدار الأوامر وممارسة الرقابة والتوجيه على تنفيذ تلك الأوامر"(١)، وتقوم علاقة التبعية على سلطة المتبوع في الرقابة والتوجيه ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه(٢)، إذاً فالمتبوع لابد أن تكون له السلطة في أن يصدر لتابعه من الأوامر ما يوجهه بها في عمله ولو توجيهاً عاماً وأن تكون له الرقابة عليه في تنفيذ هذه الأوامر، وتتراخى علاقة التبعية بتراخي الرقابة والتوجيه حتى إذا لم يبق لدى المتبوع سلطة كافية في الرقابة والتوجيه انعدمت علاقة التبعية (٣).

٥- ثانياً: أن يقع خطأ الموظف أو التابع أثناء الوظيفة أو بسببها:

يجب لقيام مسؤولية الإدارة أن يكون الخطأ الذي ارتكبه الموظف أو التابع وكان سبباً لوقوع الضرر قد تم أثناء أداءه لوظيفته أو بسببها، وتعد مسألة ارتباط الخطأ بالوظيفة من المسائل الذي ثار بشأنها جدل كبير في الفقه المقارن بشأن تفصيلها وتحديد مدلولها، ومن أوضح التفصيلات بهذا الشأن ما يلي(٤):

٦- الارتباط المادي بين الخطأ والوظيفة:

يقصد بهذا الارتباط الأحوال التي يشكل فيها خطأ الموظف اخلالاً بما عهد إليه من أعمال وظيفية، بحيث يقع الخطأ من الموظف في أداء الواجب الوظيفي

---

(١) مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، د. إبراهيم طه الفياض، دار النهضة العربية / مصر، ١٣٩٣هـ، ص٤٦

(٢) ينص نظام المعاملات المدنية السعودي صراحة على ذلك؛ لئلا يدفع المتبوع بعدم مسؤوليته نظراً لأنه لم يكن حراً في اختيار هذا التابع.

(٣) أنظر: مرجع سابق، د. عبدالرزاق السنهوري، ص١٠١٤

(٤) أنظر: مرجع سابق، د. عادل الطائي، ص٦٨

وهذا يشكل أوضح صور الارتباط، ويمكن أن يكون هذا الخطأ إيجابي أو سلبي، ويكون إيجابياً في حال أداء الموظف لواجبه الوظيفي بشكل غير سليم ومعيب بخطأ بما يسبب ضرراً للغير، ويكون خطأ الموظف سلبياً في حالة الامتناع عن أداء الواجب الوظيفي المفروض عليه لمصلحة الغير مما يسبب لهم ضرراً، ويثور نقاش بخصوص الرابطة الزمانية بين الخطأ والوظيفة أي هل يفترض أن يقع الخطأ من الموظف أثناء ساعات العمل ؟ ويجاب على ذلك بالقول أنه بالنسبة للخطأ المرتبط بالوظيفة برابطة مادية أي أن الخطأ متعلق بواجب وظيفي فلابد أن يرتبط الخطأ أيضاً برابطة زمانية، أما الرابطة المكانية وتعني وقوع الخطأ من الموظف في مكان العمل، فلابد من توافرها أيضاً ولكن يراعى تفسير مدلول مكان العمل حيث قد مكان العمل موقع ثابت ومحدد مثل المعمل أو المكتب الحكومي وقد يكون غير محدد بحيز معين مثل سائق السيارة الحكومية، فيقال حينها أن المقصود هو المكان المخصص لتأدية الأعمال الوظيفية، فعند وقوع الخطأ في محل أداء الوظيفة سواء كان هذا المحل محدد أم غير محدد فالرابطة المكانية تتحقق، وبالطبع لا يكفي قيام الرابط الزمانية لوحدها أو المكانية لوحدها لقيام مسؤولية الإدارة وإنما يجب النظر لكافة الجوانب المتعلقة بالقضية محل النظر.

٧- الارتباط السببي بين الخطأ والوظيفة:

هذا الارتباط أوسع من الارتباط المادي حيث يكفي لقيام الرابطة السببية اعتبار الخطأ وقع بسبب قيام الموظف بوظيفته، إذ لولا قيامه بالوظيفة لما وقع هذا الخطأ أو توفرت له وسائله، ويراد بالخطأ الذي يرتبط سببياً مع الوظيفة بأنه الخطأ الذي يرتكبه الموظف أو التابع وهو لا يؤدي عملاً من الاعمال التي تحتم عليه الوظيفة أداءها، ولكن يرتبط هذا العمل بالوظيفة برابطة سببية تعني أن الوظيفة كانت سبباً أدى لوقوع الخطأ، فقد يقع الخطأ من الموظف بسبب استعماله للأداة أو الوسيلة التي هيئتها له الوظيفة دون أن يرتبط هذا الخطأ مادياً بها، ومثال ذلك استخدام شرطي الأمن سلاحه الحكومي أثناء الإجازة فيصيب به

آخر، أو استعمال الموظف للسيارة الحكومية خارج أوقات الدوام الرسمي مما يؤدي لحادث مروري أدى لإصابة آخرين، أو بسبب ما هيئته ظروف الوظيفة للموظف لارتكاب الخطأ إذ لولا وظيفته لما استطاع الموظف ارتكاب هذا الخطأ.

ويفرق الفقه الإسلامي في مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه في العمل والمهنة كالأجير الخاص أو التلميذ بين وقوع الضرر على نفس أو مال، فيكون التفصيل كالتالي: -

أولاً: إذا وقع الاتلاف على نفس فقتلها فالأجير الخاص أو التلميذ ضامن وهذا في حال وقع الاتلاف بطريق المباشرة؛ لأنه لن يأمر المستأجر أو المعلم أجيره الخاص أو تلميذه بقتل إنسان وإن فعل فأمره باطل ولا تجب طاعته، أما إن وقع الاتلاف على نفس بطريق التسبب فلا ضامن عليه إلا في حالة التعدي.

ثانياً: إذا وقع الاتلاف على مال فالضمان واجب على صاحب العمل أو المعلم بشرطين هما: ١/ أن يكون الفعل مأذوناً فيه من جهة صاحب العمل أو المعلم سواء وقع الإذن صراحة أم دلالة بأن يكون مما جرت عليه العادة في هذا العمل الذي يزاوله، ٢/ أن يسلك الأجير في عمله الأسلوب المتبع عادة في مثل هذا العمل، ويستخدم فيه الأدوات التي تصلح لمثله[١].

فيمكن للمنظم أن يوازن بين الفقه والقانون من خلال التفريق في حال وقع الضرر على نفس بطريق المباشرة فيكون الخطأ شخصي يتحمل التابع مسؤوليته، أو كان الضرر وقع بطريق التسبب على نفس أو مال فتكون المسؤولية حينها مسؤولية على عاتق الإدارة، هذه شروط قيام مسؤولية المتبوع (الإدارة) في الفقه القانوني والفقه الإسلامي، آمل أن أكون قد وفقت في جمع المادة العلمية وأن

---

(١) أنظر: مرجع سابق، د. محمد المرزوقي، ص٣٨٧

يكون اجتهادي في محله وموافقاً للصواب، فقد اجتهدت فإن أصبت فمن الله وحده وإن أخطأت فمن نفسي والشيطان.

والحمد لله رب العالمين..

□

الخاتمة والنتائج والتوصيات

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات الحمد لله الذي يسر لي إتمام هذا البحث، فقد بذلت في هذا البحث وجمع مادته العلمية جهداً وتطلب إنجازه زمناً طويلاً فالحمد لله وحده الذي يسر الوصول للختام، من الفوائد الجانبية لكتابتي هذا البحث أنني في إطار سعيي لجمع المادة العلمية حرصت على ألا اكتفي بالنسخ الالكترونية للكتب رغم توافر بعضها وأن أبحث دائماً عن الطبعات الورقية ما أمكن ذلك، فتوفر لي والله الحمد والمنة نواة مكتبة علمية متعددة المواضيع والمجالات منها النظامية والفقهية، وهذا ما أنصح كل طالب علم أن يجتهد في تحصيله، بدأت هذا البحث لكوني موظفاً حكومياً أردت الإجابة على سؤال من يتحمل مسؤولية الضرر الواقع على الغير بسبب خطأ الموظف الحكومي، لذلك يمكن القول أني كتبت هذا البحث أولاً لنفسي أردت أن أعلم نفسي وأن أتعلم ثم أن زكاة العلم هو نشره وتعليمه، فلعلي أسعى بإذن الله لنشر هذا البحث ومادته العلمية لتقديم الفائدة والمعلومة لكل من يبحث عنها والفضل في ذلك لله وحده.

وتوصلت في ختام هذا البحث إلى النتائج التالية: ـ

١- أن المنظم السعودي يقر بمسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام.

٢- يؤسس المنظم السعودي مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف العام على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

٣- يأخذ المنظم السعودي بمسؤولية الدولة على أساس المخاطر وتحمل التبعة في حالات استثنائية وباعتبار أن الأصل هو مسؤولية الدولة الخطئية وذلك إعمالاً لاعتبارات العدالة والمساواة أمام الأعباء العامة.

٤- يشترط المنظم السعودي للتعويض عن الضرر في المسؤولية غير الخطئية أن يكون الضرر خاصاً وجسيماً وغير عادي.

وأوصي في ختام هذا البحث بما يلي:-

١- القيام بمزيد من البحوث في مجال مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها وعمالها، فالمكتبة السعودية تحتاج لمزيد في هذا المجال.

٢- عمل بحوث عن التعويض كجزاء لقيام مسؤولية الدولة في النظام السعودي.

٣- نشر المزيد من البحوث والرسائل في مجال مسؤولية الدولة على أساس المخاطر وتحمل التبعة في النظام السعودي والفقه الإسلامي.

٤- نشر التوعية والتثقيف بحقوق الموظفين وواجباتهم والجزاءات المترتبة عليهم في حالة مخالفة هذه الواجبات.

□

المراجع

الأحكام السلطانية، أبو الحسن الماوردي (ت٤٥٠هـ)، دار الحديث / مصر، بدون تاريخ نشر.

أحكام الغلول في الشريعة الإسلامية، الباحث فالح المطيري، بحث منشور في مجلة الدراسات الإسلامية والبحوث الأكاديمية / كلية دار العلوم – جامعة القاهرة، م١١/ع٧٢، شوال ١٤٣٧هـ، ص١٠٥-١٣٤.

الإدارة العامة، د. طلق السواط وأخرون، دار حافظ للنشر والتوزيع / السعودية، ط٢ / ١٤٢٠هـ.

أصول الإدارة العامة، د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر / لبنان، ١٤٠٦هـ.

تاريخ الرسل والملوك، لابن جرير أبو جعفر الطبري، تحقيق محمد إبراهيم، دار المعارف/ مصر، ط٢ / ١٣٨٧هـ.

تفسير الجامع لأحكام القرآن، أبو عبدالله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي، تحقيق أحمد الردوني وإبراهيم أطفيش، دار الكتب المصرية / مصر، ط٢ / ١٣٨٤هـ.

تفسير جامع البيان عن تأويل آي القرآن، أبو جعفر محمد بن جرير الطبري، دار التربية والتراث / السعودية، بدون تاريخ نشر.

التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وتطبيقاته القضائية (دراسة مقارنة)، عبدالله بن فهد القاسم، بحث تكميلي مقدم لنيل درجة الماجستير في السياسة الشرعية من المعهد العالي للقضاء بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، ١٤٣١هـ.

الرقابة الإدارية المنظور الإسلامي والمعاصر والتجربة السعودية، د. عبدالرحمن الضحيان، مؤسسة المدينة للصحافة دار العلم / الرياض، ١٤١٤هـ.

الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة ماهيتها وطرق تحريكها. د. إسماعيل نجم الدين زنكه. بحث منشور في المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية (أربيل/العراق). ربيع الثاني ١٤٣٩هـ. مج ١/ع٤. ص٥٦-٧٣.

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، د. علي شفيق، معهد الإدارة العامة / السعودية، ١٤٢٢هـ.

الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، د. عصام سعيد، دار الميمان / السعودية، ط١ / ١٤٣٢هـ.

السياسة الشرعية إصلاح الراعي والرعية، شيخ الإسلام تقي الدين أبو العباس ابن تيمية (ت٧٢٨هـ)، وزارة الشؤون الإسلامية / السعودية، ط١ / ١٤١٨هـ.

شرح التلويح على التوضيح، مسعود بن عمر التفتازاني، تحقيق: زكريا عميرات، الناشر دار الكتب العلمي / لبنان، ١٤١٦هـ.

شرح القواعد الفقهية، أحمد بن محمد الزرقا، دار القلم / سوريا، ط٢ / ١٤٠٩هـ.

شرح رياض الصالحين، للشيخ محمد بن صالح ابن عثيمين، دار الوطن للنشر / السعودية، ١٤٢٦ه.

الضمان في الفقه الإسلامي، د. علي الخفيف، دار الفكر العربي / مصر، ١٤٢١هـ.

عمدة القارئ شرح صحيح البخاري، بدر الدين أبو محمد العيني (ت٨٥٥)، دار إحياء التراث العربي / لبنان.

فتح الباري شرح صحيح البخاري، لابن حجر أحمد بن علي العسقلاني (ت٨٥٢هـ)، المكتبة السلفية / مصر، ١٣٩٠هـ.

الفعل الضار والضمان فيه دراسة وصياغة قانونية، د. مصطفى أحمد الزرقا، دار القلم/سوريا، ط١ / ١٤٠٩هـ.

القانون الإداري السعودي، أ.د. خليل هيكل، دار الزهراء/ السعودية، ط٣/١٤٣٤هـ.

القضاء الإداري أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها، أ.د. الدين الجيلالي، دار الكتاب الجامعي / السعودية، ط٣ / ١٤٤١هـ.

القضاء الإداري الإسلامي دراسة تطبيقية على النظام السعودي، أ.د. ناصر الغامدي، دار طيبة الخضراء / السعودية، ط١ / ١٤٤٢هـ.

القضاء الإداري قضاء التعويض، د. سليمان الطماوي، دار الفكر العربي / مصر، ١٤٠٧هـ.

القضاء الإداري، د. ماجد راغب الحلو، دار المطبوعات الجامعية / مصر، ١٤١٦هـ.

قضاء التعويض مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، أ.د. رمزي الشاعر، دار

النهضة العربية / مصر، ط٢ / ١٤٤٢هـ.

الكافي في فقه أهل المدينة، أبو عمر يوسف ابن عبدالبر القرطبي (ت ٤٦٣هـ)، تحقيق: محمد الموريتاني، مكتبة الرياض الحديثة / السعودية، ط٢ / ١٤٠٠هـ.

مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، محمد أحمد عبدالرحيم، رسالة دكتوراه/ جامعة عين شمس، مصر١٤١٦هـ.

مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، محمد أحمد عبدالمنعم، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق / جامعة عين شمس، ١٤١٩هـ.

مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، د. إبراهيم طه الفياض، دار النهضة العربية / مصر، ١٣٩٣هـ.

المسؤولية الإدارية في حالة انعدم الخطأ، د.حسين إبراهيم يعقوب، مكتبة القانون والاقتصاد / السعودية، ط١ / ١٤٣٣هـ.

المسؤولية التقصيرية عن فعل الغير في الفقه الإسلامي، د. سيد أمين، بدون ناشر أو تاريخ نشر.

المسؤولية التقصيرية في منظور الفقه الإسلامي، د. محمد المرزوقي، مكتبة التوبة/السعودية، ط٣ / ١٤٤٢هـ.

المسؤولية وتعريفاتها عند أهل اللغة، سجاد بن أحمد أفضل، الألوكة الأدبية واللغوية، ١٤٣٦/٣/٢٣هـ. https://٢u.pw/YUz٨OW٠

مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، د. محمد براك الفوزان، مكتبة القانون والاقتصاد / السعودية، ط٢ / ١٤٣٥هـ.

مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه، د. مصطفى الزرقا، بحث منشور في مجلة المجمع الفقهي الإسلامي / رابطة العالم الإسلامي، السنة ٨ / ع١٠، ص١٤٥-١٧٢

المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، د. عادل الطائي، دار الثقافة / الأردن، ط٢ / ١٤٢٠هـ.

مصادر الالتزام في القانون المدني دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، أ.د. أنور سلطان، دار الثقافة للنشر والتوزيع/الأردن، ط٧ / ١٤٣٥هـ.

المعجم الوسيط، مجموعة من المؤلفين، مجمع اللغة العربية بالقاهرة/مصر، ط٢ /

١٣٩٢هـ.

معجم لغة الفقهاء، محمد رواس قلعجي – حامد صادق قنيبي، دار النفائس للطباعة والنشر، ط٢ / ١٤٠٨هـ.

معجم مقاييس اللغة، أحمد بن فارس القزويني (ت ٣٩٥هـ)، تحقيق: عبدالسلام هارون، دار الفكر/سوريا، ١٣٩٩هـ.

المنهاج شرح صحيح مسلم بن الحجاج، أبو زكريا محيي الدين يحيى بن شرف النووي (ت٦٧٦هـ)، دار إحياء التراث العربي / لبنان، ط٢ / ١٣٩٢هـ.

منهج البحث في الدراسات الإسلامية المعاصرة، أ.د. إسماعيل مرحبا، دار ابن الجوزي/السعودية، ط١ / ١٤٤٢هـ.

منهج أهل السنة والجماعة في الولاية الكبرى، د. عايد عبيد العنزي، بحث منشور في مجلة الدراسات العقدية / الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، ع١٧/م٨، رجب ١٤٣٧هـ، ص ٢٢٣-٣٢٥.

موسوعة الموظف العام، د. أحمد مصطفى الشربيني، دار الفكر والقانون / مصر، ١٤٤١هـ.

نشاط الإدارة، د. سليمان الطماوي، دار الفكر العربي / مصر، ط٢ / ١٣٧٤هـ.

نظرية الضمان في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة. أ.د. وهبة الزحيلي، دار الفكر/سوريا | دار الفكر المعاصر/لبنان، ط٩ / ١٤٣٣هـ.

الوجيز في القضاء الإداري السعودي، د. شريف رمضان، دار الإجادة / السعودية، ط١ / ١٤٤١هـ.

الوجيز في المسؤولية المدنية، أ.د. شواخ محمد الأحمد، ط٢ / ١٤٤٤هـ.

الوسيط في شرح القانون المدني، د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، دار إحياء التراث العربي/لبنان.

وظائف الإدارة الخمس، محمد علي السيد، بحث منشور في مجلة جميعة الاجتماعيين في الشارقة / الإمارات، ع٩٧/م٢٥، شوال ١٤٣٧هـ، ص٢٠٥-٢١٩.