

أخطاء الموظف العام في القانون اليمني

Public employee mistakes in Yemeni law

اعداد الباحث/ همدان طاهر محمد علي الحربي*

عضو هيئة التدريس بجامعة الجند للعلوم والتكنولوجيا، طالب دكتوراه – الجمهورية اليمنية

Email: hharby1982@gmail.com

00967777691692

المخلص:

إن الخطأ هو أساس المسؤولية ، ولما كان الموظف العام الذي يمثل الإدارة العامة هو من يخطأ، فقد يكون الخطأ شخصياً، وقد يكون الخطأ مرفقياً؛ فوضع القضاء الإداري معايير للتمييز بينهما، ولم يستقر على معيار واحد، بل تعامل مع كل قضية على حدة، بينما القانون اليمني لم يصرح بالخطأ المرفقي، وجعل الخطأ الشخصي هو الأساس، فيحتاج إلى معالجة ذلك بنصوص صريحة، كما أرجع القضاء الإداري تقدير الخطأ المرفقي لقواعد واعتبارات واضحة، لم ينص عليها القانون اليمني، وإن كان الأصل أن ينص عليها؛ منعاً للتعسف، إلا أن القضاء اليمني أخذ بها في أحكامه متأسيماً بالقضاء الإداري، كما استقر القضاء الإداري على مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها، بشرط استخدام أدوات المرفق ووسائله وسلطاته، وأقر باجتماع الخطأين معاً، ووقوع المسؤولية التضامنية، وهو ما لم ينص عليه القانون اليمني صراحة.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام، الخطأ الشخصي، الخطأ المرفقي، القانون اليمني، مسؤولية الإدارة، القضاء الإداري.

Public employee mistakes in Yemeni law

Abstract:

The research aims at focusing on the fault as the basis of responsibility, and since the general employee is the one who represents the public administration, makes a mistake, the personal error is mixed with the utility error, so we need to distinguish between them. The administrative judiciary sets several standards, but it did not settle on one standard, and dealt with each case separately, While the Yemeni law recognized the criterion of the purpose and the employee's intention to assume responsibility for the implementation of the chief's order, and made the personal error the basis, and made the utility error in a single form, and it was not declared in its texts, the administrative judiciary also restored the assessment of the utility error in administrative decisions and material actions to a set of considerations, which were not stipulated in Yemeni law.

Keywords: Public servant, personal error, utility error, Yemeni law, management responsibility, administrative judiciary.

المقدمة:

لما كانت الدولة شخصاً معنوياً (اعتبارياً)؛ فإنها لا تستطيع أن تمارس أعمالها بنفسها، وإنما تعهد بتلك الأعمال إلى موظفيها الذين تعينهم، ومع اتساع نشاط الإدارة فمن المعتاد أن الشخص المعنوي المتمثل بالمرفق العام، والشخص الطبيعي المتمثل بالموظف العام أن تصدر منهم أخطاء تجاه الغير، فتنسب تلك الأخطاء إما إلى الموظف العام نفسه فيكون الخطأ شخصياً، أو إلى المرفق العام فيكون الخطأ مرفقياً، أو إليهما فيكون الخطأ مشتركاً بينهما، إلا أن التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي كان من الأمور المعقدة حيث تعددت معايير التمييز بينهما التي استنبطها الفقه من أحكام القضاء الإداري، والذي تعامل مع القضايا المعروضة عليه بمعايير مختلفة، ومع إثبات الخطأ أياً كان تترتب المسؤولية تجاه مرتكب الخطأ، وإن كان القضاء الإداري يرى إمكانية تحمل الإدارة للأخطاء الشخصية لموظفيها، مع العودة عليه بما دفعته عنه، وفق قواعد تقدير الخطأ المرفقي، والتي يجب على القوانين تضمينها في نصوصه؛ كون مصدر الالتزام هنا هو القانون؛ لأن القانون هو الذي يستقل بحكم المسؤولية التقصيرية، ويحدد مداها، وإن كان القانون اليمني قد ضمن تلك الأخطاء في نصوصه المتفرقة، إلا أن هناك قصوراً، يحتاج إلى استكمال، وغموضاً يحتاج إلى توضيح، وهو ما نوضحه في بحثنا هذا.

إشكالية البحث:

وتكمن إشكالية البحث في الأسئلة الآتية:

- كيف سيتم التمييز بين أخطاء الموظف العام، وهل ميز بينهما القانون اليمني؟
- كيف يتم تقدير الخطأ المرفقي؟ وهل وضع القانون اليمني معايير لتقديره؟
- ما مدى مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها الشخصية، وهل أقر بها القانون اليمني في نصوصه؟

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث في إن الخطأ من المواضيع الهامة المتعلقة بالمرفق العام، والذي ظل محل جدل سواء في أحكام القضاء الإداري، أو كتب الفقه، من ناحيتين:

- الناحية النظرية: من خلال الإحاطة بمعايير التمييز بين الأخطاء الشخصية والأخطاء المرفقية، والجوانب المترتبة عليها، وكيفية تقدير الخطأ المرفقي في القرارات الإدارية والأعمال المادية، والإشارة إلى جوانب القصور في القانون اليمني.
- الناحية العملية: من خلال حماية الموظفين والأفراد معاً من التعسف في الخطأ الموجب للمسؤولية، وحفاظاً على استقرار المعاملات في المرفق العام.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى معرفة المعايير التي نميز بها بين أخطاء الموظف العام الشخصية والمرفقية، وكيفية تقدير الخطأ المرفقي في القرارات الإدارية والأعمال المادية، ومدى مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها الشخصية، في القانون اليمني.

منهجية البحث:

تم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن أحياناً للتعرف على أخطاء الموظف العام سواء الشخصية أو المرفقية، وكيفية تقدير تلك الأخطاء المرفقية، وبيان مدى مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها لنصوص القانوني اليمني، وأقوال الفقهاء، وأحكام القضاء.

هيكلية البحث:

تم تقسيم البحث إلى المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: ماهية أخطاء الموظف العام.

- المبحث الثاني: كيفية تقدير الخطأ المرفقي ومدى مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها الشخصية.

المبحث الأول: ماهية أخطاء الموظف العام

تقول القاعدة أنه: (حيث لا خطأ لا توجد مسؤولية)، وبالتالي فإن أخطاء الموظف العام، يترتب عليها المسؤولية، سواء على شخص الموظف العام، أو المرفق الذي يتبعه.

وللتعرف على ماهية أخطاء الموظف العام؛ فإننا نذكر تعريف الخطأ، وتعريف الموظف العام في الفقه والقانون اليمني.

وللعلم فإن القانون اليمني لم يعرف الخطأ، وترك ذلك للفقه، الذي عرف الخطأ التقصيري وفقاً للفقه الإسلامي من خلال الفعل ذاته لا من خلال الشخص، ولا من خلال مسلك الرجل المعتاد بقوله: هو الفعل أو الترك غير المألوف شرعاً أو عرفاً أو عادة¹، كما عُرف الخطأ في المسؤولية التقصيرية بشكل عام بأنه: الإخلال بالتزام قانوني².

ولما كنا نتحدث عن أخطاء الموظف العام الذي يمثل الإدارة العامة؛ كان لا بد من ذكر تعريف الخطأ في مسؤولية الإدارة التقصيرية، والذي عرف بأنه: مخالفة لأحكام القانون تتمثل في عمل مادي أو في تصرف قانوني، تأخذ صورة عمل إيجابي أو تأتي على هيئة تصرف سلبي ينشأ عن عدم القيام بما يوجبه القانون³. كما يُعرف بأنه: قيام الإدارة بعمل مادي أو قرار إداري، ويكون هذا العمل أو القرار مخالفاً لنصوص لقوانين أو اللوائح؛ أي الأنظمة التي كان على الإدارة مراعاتها في نشاطها الإداري⁴.

أما الموظف العام فقد عرفه قانون الخدمة المدنية اليمني⁵ في المادة (2) بأنه: الشخص المعين بقرار من السلطة المختصة للقيام بعمل ذهني أو مهني أو حرفي أو غيره تنظمه وظيفة مصنفة ومعتمدة في الموازنة العامة للدولة، والذي يعتبر بمجرد تعيينه في مركز نظامي سواءً كانت الوظيفة دائمة أو مؤقتة بموجب هذا القانون واللوائح المنفذة له والقوانين والقرارات الأخرى النافذة.

وعرفه قانون الجرائم والعقوبات اليمني⁶ ومن في حكمه في المادة (1) كالتالي: يعد وفقاً لأحكام هذا القانون موظفاً عاماً رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء وكل من تولى أعباء وظيفة عامة بمقابل أو بغير مقابل بصرف النظر عن صحة قرار تعيينه فيها ويشمل أعضاء السلطة القضائية وأفراد القوات المسلحة والشرطة وأعضاء الهيئات العامة وأعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية المنتخبين منهم والمعيّنين والمحكمين والخبراء والعدول والوكلاء والمحامين والحراس القضائيين الذين تعدل لديهم الأموال وأعضاء مجالس إدارة الشركات والبنوك وموظفيها التي تسهم الدولة في راس مالها

ومن المعلوم أن أخطاء الموظف العام قد تكون شخصية، وقد تكون أخطاء تمثل الإدارة العامة، إلا أنه في القانون العام لا يرد القضاء الإداري مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها إلى نصوص القانون المدني المتعلقة بمسؤولية السيد عن أعمال تابعه، وإنما يقيم المسؤولية على أساس التفرقة التي ابتدعها ذلك القضاء بين الخطأ المصلحي والخطأ الشخصي،

فيقرر مسؤولية الإدارة عن الخطأ المصلحي (أو المرفقي)، أما الخطأ الشخصي فالأصل أن يسأل عنه الموظف شخصياً في ماله الخاص⁷، وحكمة التفريق بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي هي توفير حماية قانونية للموظف العام⁸.

ولقد عرفت نظرية الخطأ في المسؤولية الإدارية تطوراً ملحوظاً أثناء مراحل عملية التمييز الذي قام بها القضاء الإداري بين أخطاء الموظف العام (الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي)، حيث توسع مجال الخطأ المرفقي على حساب الخطأ الشخصي، ونشير إلى ذلك من خلال الحديث عن: ماهية الخطأ الشخصي في مطلب أول، وماهية الخطأ المرفقي في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: ماهية الخطأ الشخصي

لما كان الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يصدر كل منهما عن الموظف العام؛ فإنه لا نستطيع التمييز أو التفريق بين النوعين بالاعتماد على الشخص مرتكب الخطأ، ومن هنا ثارت المشكلة أي من الأخطاء يعتبر خطأ شخصياً، فيتحمّل الموظف كافة نتائجه؟ وأيها يعتبر خطأ مرفقياً، فتتحمل الإدارة المسؤولية؟

تعددت المعايير والنظريات في هذا المجال، وقدم الفقهاء عدداً من المعايير والنظريات للتمييز بين الخطأ الشخصي، والخطأ المرفقي، ولم تكال جهودهم بالنجاح في الوصول إلى معيار واحد للتفرقة بين النوعين؛ وذلك لسبب أساسي، وهو أن مجلس الدولة الفرنسي لا يتقيد بقواعد عامة، وإنما يهتم أساساً بإيجاد الحلول الملائمة لكل حالة على حدة⁹، ويمكن أن نذكر تلك المعايير، ونوضح صور الخطأ الشخصي، من خلال الحديث عن: معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في فرع أول، وصور الخطأ الشخصي في فرع ثانٍ.

الفرع الأول: التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وصور الخطأ الشخصي

نوضح في هذا الفرع أهم المعايير التي وضعها قضاء مجلس الدولة الفرنسي، واستنبطها الفقه من أحكامه، بالإضافة إلى صور الخطأ الشخصي كالتالي:

أولاً: معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:

أهم المعايير التي استنبطها الفقه من قضاء مجلس الدولة الفرنسي للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي بإيجاز¹⁰، مع ذكر ترجيحات الفقهاء لها كالتالي:

1- معيار النزوات الشخصية (الفقيه لا فيريير):

وهو أول معيار قدمه الفقه، ويقوم على أساس النزوات الشخصية للموظف المنسوب إليه الخطأ، فهو يرى بأن الخطأ يعد شخصياً إذا كان العمل الضار مطبوعاً بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه وشهوته وعدم تبصره، ويكون مرفقياً إذا كان ذلك العمل غير مطبوع بطابع شخصي، وينبعث من موظف عرضة للخطأ والصواب.

ولكن هذا المعيار شخصي ليس من السهل تطبيقه بدقة، كما أنه يخالف ما ذهب إليه مجلس الدولة من ادخال حالة الخطأ الجسيم في إطار الخطأ الشخصي، وهذا المعيار أخذ به ورجحه الدكتور أحمد عبد الملك¹¹.

2- معيار الغاية (الفقيه دوجي):

يقوم هذا المعيار على أساس الغاية التي توخاها الموظف بتصرفه الذي نتج عنه الضرر، فإذا ثبت أن الموظف كان حسن النية، فإن خطأه يعتبر خطأ مرفقياً تلتزم الدولة بتعويضه، أما إذا كانت غاية التصرف الخاطئ تحقيقاً لأهداف أو مصلحة شخصية للموظف كان هذا دليلاً على سوء نيته، واعتبر الخطأ شخصياً.

ويتميز هذا المعيار ببساطته، إلا أنه يعاب عليه أنه لا يجعل الخطأ الجسيم خطأ مرفقياً مهماً أياً كانت درجة جسامته، مادام أنه غير مقترن بسوء النية، وذلك على خلاف ما درج عليه القضاء، من اعتبار الخطأ الجسيم خطأ شخصياً بصرف النظر عن نية الموظف.

3- معيار جسامته الخطأ (الفقيه جيز):

طبقاً لهذا المعيار يعتبر الخطأ شخصياً إذا بلغ من الجسامته حداً لا يمكن معه اعتباره من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف في قيامه بواجبات وظيفته، ومثال ذلك: خطأ الطبيب الذي يؤدي إلى وفاة المريض.

غير أن هذا المعيار منتقد؛ لأنه لا يفسر ما جرى عليه القضاء من اعتبار بعض الأخطاء شخصية رغم عدم جسامتها، وفي بعضها الآخر اعتبر الأخطاء مرفقية بصرف النظر عن جسامتها.

4- معيار الانفصال عن الوظيفة (الفقيه هوريو):

ويعتبر الخطأ طبقاً لهذا المعيار مرفقياً إذا كان يدخل ضمن أعمال الوظيفة فلا يمكن فصله عنها، ويكون شخصياً إذا أمكن فصله عن هذه الأعمال مادياً أو معنوياً، ففي حالة الانفصال المادي لا يكون العمل المشكل للخطأ ضمن واجبات الوظيفة على الإطلاق، أما الانفصال المعنوي فإن العمل المشكل للخطأ يكون مدرجاً ضمن واجبات الوظيفة، ولكن لأغراض غير التي توخاها المشرع، ومثال الانفصال المادي: حالة إذا ما قام عمدة إحدى القرى بالإعلان في شارع القرية أنه قد تم رفع اسم أحد المواطنين من كشوفات الناخبين لصدور حكم بإفلاسه؛ وذلك أن رفع اسم المواطن من كشوفات الناخبين هو ضمن وظيفة العمدة، أما الإعلان عن هذا وسببه مما يسئ لسمعة التاجر فإنه عمل مادي منفصل مادياً عن واجبات الوظيفة؛ لأنه عمل غير مدرج في واجبات العمدة، فهو بذلك خطأ شخصي، ومثال الانفصال المعنوي: الإذن الصادر من عمدة القرية بدق الأجراس احتفالاً بمآتم مدني مما لا تفرع له الأجراس، وقد أخذ بهذا المعيار وحبذه الدكتور ماجد راغب الحلو¹².

إلا أن هذا المعيار أيضاً منتقد كما يذكر الفقه فهو أوسع من اللازم في بعض الأحيان؛ لأنه يجعل كل خطأ مهما كان تافهاً شخصياً لمجرد أنه منفصل عن واجبات الوظيفة¹³، فلا يكون بذلك معياراً مانعاً، ومن ناحية أخرى أنه لا يشمل الأخطاء المتصلة بواجبات الوظيفة إذا ما كانت على درجة كبيرة من الجسامته¹⁴.

يلاحظ أن جميع هذه المعايير ولاسيما الثلاثة الأولى متقاربة في مدلولاتها، ولا يمكن أن يرقى أي واحد منها إلى درجة المعيار القاطع، ولكنها مجرد توجيهات عامة يسترشد بها القضاء عند تطبيق قواعد المسؤولية، وقد تصدق في بعض الحالات، وتخييب في بعضها الآخر¹⁵.

وبعد ما استعرضنا المعايير الفقهية، فإننا نذهب إلى أنه لا يوجد معيار محدد وواضح وثابت استقر عليه القضاء للتمييز بين النوعين، وإنما يسترشد بهذه المعايير، ويتم تطبيقها حسب القضية كما فعل القضاء الإداري.

ثانياً: صور الخطأ الشخصي:

لما كان مجلس الدولة الفرنسي لا يتقيد بمعيار بعينه، وإنما ينظر في كل حالة على حدة، إلا أنه لم يخرج الخطأ الشخصي عن ثلاث حالات، وهي تشكل مفهومه، وتتمثل في الآتي¹⁶:

1- إذا كان الخطأ المنسوب إلى الموظف لا علاقة له بعمله البتة، ما لو ارتكب العمل الخاطيء في حياته الخاصة، كما لو خرج يبتززه بسيارته فأصاب أحد الأفراد بضرر، وكذلك الحال لو كان الخطأ أو العمل الضار قد ارتكب أثناء العمل، إلا أنه منبث الصلة بواجبات الوظيفة، ومثال هذه الحالة أن يقبض على أحد الأفراد، ويودع في أحد أقسام الشرطة، وهناك يُعتدى عليه اعتداء عنيفاً بدون أي مبرر، وبلا مقاومة من جانبه.

2- إذا كان العمل الضار المنسوب إلى الموظف يندرج في واجبات الوظيفة، فإن القضاء لا يعده مشوباً بالخطأ الشخصي إلا إذا كان الخطأ المنسوب للموظف على درجة كبيرة من الجسامة، أو صاحبه نية الإساءة والإضرار ببعض الأفراد، كما لو رفض أحد العمدة تقديم بعض الأخبار عن نشاط المجلس البلدي إلى صحيفة معينة، بينما زود بها جميع الصحف الأخرى، وكما لو قام أحد الأطباء بتطعيم عدد من الأطفال دون اتخاذ الإجراءات الصحية الوقائية اللازمة مما أدى إلى تسمم الأطفال.

3- إذا كان الفعل الخاطيء الصادر عن الموظف يشكل جريمة تخضع لقانون العقوبات، سواء كانت الجريمة مقصورة على الموظفين: كإفشاء الأسرار، أو الخيانة، أم كانت من جرائم القانون العام: كالسب، والضرب، أو القتل.

الفرع الثاني: علاقة الخطأ الشخصي بالجريمة الجنائية وأمر الرئيس الإداري والتعدي المادي

إن الخطأ الشخصي بحاجة إلى تحديد علاقته مع غيره من المصطلحات الأخرى التي ترتبط به نوضح ذلك كالآتي:

أولاً: علاقة الخطأ الشخصي بالجريمة الجنائية:

لقد كان الرأي السائد حتى سنة 1935م أنه يعتبر خطأ شخصياً باستمرار، ولكن وجهة النظر هذه تعرضت للنقد، ثم عدلت وأصبحت الجريمة الجنائية لا تعتبر باستمرار وكقاعدة مطلقة خطأ شخصياً يستوجب مسؤولية الموظف الشخصية، إذ يجب لكي يسأل الموظف أن تكون الجريمة عمدية، هذا هو الحل المعقول؛

لأنه ليس هناك علاقة حتمية بين الجرائم والخطأ الشخصي، وعلى هذا الأساس فإن الجريمة التي يرتكبها الموظف لا تعتبر من قبيل الخطأ الشخصي، إلا إذا كانت منبئة الصلة بالوظيفة، أو ارتكبت عمداً، أو انطوت على درجة جسيمة من الخطأ¹⁷.

أما القانون اليمني فيظهر كما هو واضح في قانون الجرائم والعقوبات في الباب الرابع المتعلق بالجرائم الماسة بالوظيفة العامة أنه يجعل الجريمة خطأ شخصياً، حيث والمسؤولية الجزائية شخصية كما نصت المادة الثانية منه، ولم يتطرق للخطأ المرفقي في نصوصه، كما أنه لم ينظر إلى جسامه الخطأ من عدمها، فمثلاً نص في المادة (165) على أنه: "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بالغرامة: 1- كل موظف عام استعمل وظيفته في تعطيل القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو رفض تنفيذ الأوامر والأحكام الصادرة من محكمة أو أي جهة مختصة أو امتنع عمداً عن تنفيذ شيء مما ذكر يدخل تنفيذه في اختصاصه"، فيفهم من هذا النص أن المشرع لم ينظر إلى اعتبار درجة جسامه الخطأ؛ كون ما نص عليه يدخل إطار الجرائم غير الجسيمة، والتي عرفها في المادة (17) منه بأنها: "هي التي يعاقب عليها أصلاً بالدية أو بالأرش أو بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بالغرامة".

ثانياً: علاقة الخطأ الشخصي بأمر الرئيس الإداري:

إن تجاوز المرؤوس حدود الأمر الصادر إليه فينفذه على وجه غير المقصود به، فيتحمل الموظف المسؤولية كاملة، وكان أمر الرئيس لا وجود له، وإن كان نفذ الأمر كما هو فقد اختلف الفقهاء في آراءهم بين من جعله شخصياً، ومن جعله مرفقياً، ومن كان موقفاً بين الرأيين، لكن القضاء كان يفحص كل حالة على حدة، وعلى أية حال فإن مجلس الدولة الفرنسي في قضائه الحديث، يرفض أن يجعل طاعة المرؤوس لرئيسه طاعة عمياء، ويسمح للمرؤوس بل يحتم عليه أن يرفض الطاعة في بعض الحالات، فقد وجد الدكتور سليمان الطماوي بعد فحص الأحكام القضائية والإدارية أنه إذا كانت المخالفة جسيمة، ووجه عدم المشروعية ظاهراً، فقد حكم القضاء بمسؤولية الموظف الشخصية رغم أنه تصرف بناء على أمر الرئيس، وأما إذا كانت المخالفة بسيرة، ولا يملك الموظف عادة إلا أن ينفذ الأمر الصادر إليه، فلا مسؤولية على الموظف ولو كان شخصياً¹⁸.

أما القانون اليمني ذكر في المادة (308) قانون مدني¹⁹ على أنه: "لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي ألحق الضرر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه شرعاً أو كان يعتقد أنها واجبة عليه وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وأن اعتقاده مبني على أسباب معقولة شرعاً وأنه راعى جانب الحيطة في عمله، ويسأل الأمر إذا توافرت في أمره صفات الفعل غير المشروع"، فيفهم من النص أن المشرع فرق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، عندما ذكر أن الموظف العام يسأل عن عمله في حالات محدودة وهي:

- إذا قام بتنفيذ أمر رئيسه متى ما كان واجباً عليه.
- إذا قام بتنفيذ أمر رئيسه متى ما كان يعتقد أنه واجب عليه.
- إذا كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه، وأثبت أن اعتقاده مبني على أسباب معقولة شرعاً، وأنه راعى جانب الحيطة في عمله.

ونستنتج أن القانون اليمني جعل خطأ الموظف الشخصي هو الأساس، وأن الخطأ المرفقي محصور في حالة كان أمر الرئيس مشروعاً فقط، كما يفهم من النص؛ لا من صريحه، كما أنه أخذ بمعيار الغاية، ونية الموظف في عمله لتحديد الخطأ الشخصي والمرفقي، فإن كان حسن النية كان الخطأ مرفقياً، وإن كان سيء النية كان الخطأ شخصياً، كما أنه جعل المسؤولية على الرئيس الإداري في حالة تنفيذ الموظف أو امر رئيسه متى ما كانت طاعته واجبة، في حالة أن الفعل لم يكن مشروعاً، كما أن النص لم يتطرق النص لجسامة الخطأ.

كما ورد في لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية²⁰ بنص المادة (7) في البند (5) أنه: "لا يعفى الموظف من المسؤولية إلا إذا أثبت بأن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذياً لأمر كتابي من رئيسه بالرغم من تنبيهه بالمخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر"، فيفهم من هذا النص أن الخطأ الشخصي (المخالفة التي ارتكبتها الموظف) يسأل عنها حتى يثبت أنها تنفيذياً لأمر مكتوب من رئيسه، وأنه قد نبهه عليها، ومع ذلك إن وقع الخطأ يظل شخصياً، وليس مرفقياً؛ كون الرئيس مسؤولاً عنه لأنه مصدر الأمر، ومما يجدر الإشارة إليه أنه ورد نص في نفس اللائحة سالفة الذكر المادة (7) البند (1) على أنه: "يعتبر الموظف مسؤولاً مسؤولية كاملة وشخصية عن كل ما يصدر عنه من قرارات وتصرفات في نطاق وظيفته وما يكلف بإنجازه من مهام أو أعمال"، ومن هذا النص اللائحة نجد أن الخطأ لا يكون إلا شخصياً فقط، ولا وجود للخطأ المرفقي، سواء كان الفعل مشروعاً أو غير مشروع، وهذا لربما يتعارض مع نص القانون المدني سالف الذكر الذي يفهم منه أن الخطأ المرفقي يكون في حالة لربما وحيدة، وهي متى ما كان الفعل مشروعاً، كما أنه يخالف ما ذهب إليه القضاء الإداري الذي يوسع من دائرة الخطأ المرفقي على حساب الخطأ الشخصي.

ثالثاً: علاقة الخطأ الشخصي بالاعتداء المادي:

يقصد بالاعتداء المادي كل عمل مخالف للقانون مخالفة جسيمة تقوم به الإدارة، بدرجة يتعذر معها القول بأن يعتبر تطبيقاً لقانون أو موسوم تنظيمي، فهو بذلك مقطوع الصلة بينهما لمساسه بالملكية الخاصة أو الحريات الفردية²¹.

وأما بالنسبة لعلاقة الخطأ الشخصي به فهو شبيهه بالعلاقة بين الخطأ الشخصي والجريمة الجنائية، فخلال مدة طويلة كان الرأي أن هناك تلازماً تاماً بين الاعتداء المادي والخطأ الشخصي، بالنظر أن فكرة الاعتداء المادي تستلزم خطأ بالغ الجسامة، ولكن القضاء الإداري الفرنسي لم يجعل هذا التلازم حتمياً، وفصل بين الفكرتين، بمعنى أنه ليس من المحتم أن يؤدي الاعتداء المادي في جميع الحالات إلى المسؤولية الشخصية للموظف²².

أما القانون اليمني لم ينص على علاقة الاعتداء المادي بالخطأ الشخصي للموظف؛ وبالتالي فإنه يسري عليه ما ذكر في القانون المدني بنص المادة (47) على أن: "لكل من وقع عليه اعتداء غير مشروع في حق من حقوقه الشخصية أن يطلب وقف هذا الاعتداء مع التعويض عما لحقه من ضرر".

ومن هذا النص نجد أن القانون اليمني لم يلتفت إلى الشخص وصفته، وإنما للفعل فقط، كما أنه لم يأخذ بفكرة الخطأ الجسيم فقط، وإنما بجميع أنواع الخطأ التي تقع على الحقوق الشخصية، وفيها حق الملكية الخاصة وحق الحرية،

وأيد ذلك بنص المادة(304): "كل فعل أو ترك غير مشروع سواء كان ناشئاً عن عمد أو شبه عمد أو خطأ إذا سبب للغير ضرراً يلزم من ارتكبه بتعويض الغير عن الضرر الذي أصابه ولا يخل ذلك بالعقوبات المقررة للجرائم طبقاً للقوانين النافذة".

الفرع الثاني: ماهية الخطأ المرفقي

نوضح في هذا الفرع مفهوم الخطأ المرفقي، ونبين صورته المستنبطة من أحكام القضاء الإداري كالتالي:

أولاً: مفهوم الخطأ المرفقي:

يعرف الخطأ المرفقي: بأنه هو الخطأ الذي ينسب للمرفق حتى لو كان من قام به مادياً أحد الموظفين إذا لم يعتبر الخطأ شخصياً²³، أو بأنه خطأ ينسب إلى الإدارة، وليس إلى الموظف شخصياً، أو أنه ذلك الخطأ الذي تتحمل الدولة أو الشخص العام بشأنه مسؤولية التعويض عن الأضرار الناجمة عن الخطأ دون الموظف²⁴. وكل تلك التعريفات لها نفس المعنى والمدلول.

والخطأ المرفقي نوعان: خطأ مصدره يكون من موظف أو موظفين معينين بالذات، وفي هذه الحالة لا مشكلة، وخطأ يتعدى نسبته إلى موظف بعينه، وهنا تكمن المشكلة؛ لذلك ابتكر مجلس الدولة الفرنسي (نظرية الخطأ المرفقي) التي يمكن بمقتضاها التعويض عن الفعل الضار، حتى ولو لم يتمكن من إسناد الخطأ إلى موظف معين، بل إن مجلس الدولة الفرنسي لم يسأل إلا عن الخطأ المرفقي وحده²⁵.

واصطلاح "الخطأ المرفقي أو المصلحي" لا يعني أن المرفق هو الخطأ، أو ارتكب خطأ، فالمرفق شخص معنوي لا يتصور أن يرتكب بذاته خطأ، وإنما الخطأ هنا هو خطأ الموظف بذاته، وأما إطلاق صفة "المرفقي" عليه يراد به أن المرفق هو الملتزم نهائياً بنتائج هذا الخطأ، وعلى ذلك يقوم الخطأ المرفقي على أساس أن المرفق ذاته هو الذي تسبب في الضرر؛ باعتبار أنه لم يؤد الخدمة وفقاً للقواعد التي يسير عليها أو يقتضيها السير العادي للأمر²⁶.

ثانياً: صور الخطأ المرفقي:

القاعدة التي يسير عليها القضاء الإداري هي التوسع في صور الخطأ المرفقي؛ وذلك حماية للأفراد والموظفين كليهما، بل اعتبر أن الأصل أن يكون الخطأ مرفقياً إلى أن يثبت العكس²⁷. ولما كانت صور الخطأ المرفقي غير محصورة، فإن الفقه والقضاء يعجزان عن وضع تحديد تعريف شامل له؛ لذلك أستعرض الصور المختلفة التي تعبر عن وجود الخطأ المرفقي في القرارات الإدارية والأعمال المادية، والتي يتم إرجاعها إلى ثلاث طوائف كالتالي:

1- المرفق يؤدي الخدمة على وجه سيء:

ويندرج في هذه الصورة جميع الأعمال الإيجابية الصادرة من الإدارة والمنطوية على خطأ²⁸، وقد يكون الخطأ في صورة عمل مادي، أو في صورة قرار إداري مخالف للقانون²⁹.

ومن أمثلة الخطأ الذي بصورة قرار إداري غير مشروع: صدور قرارات خاطئة بفصل بعض الموظفين³⁰، أو قرار القبض على مواطن وحبسه بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون التي كفلت الحرية للمواطنين ومنعت القبض على الأشخاص أو حبسهم إلا وفق أحكام قانونية معينة، وكما لو تعجلت الإدارة في تنفيذ حكم قضائي قبل أن يصير قابلاً للنفاد، أو استولت على بعض الأموال في غير الحالات التي يخولها فيها القانون ذلك الحق³¹، وكما أن توقع الإدارة الحجز على أحد الممولين؛ لعدم تسديده للضريبة المستحقة عليه³².

ومن أمثلة الخطأ الذي بصورة عمل مادي: ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة عندما أطلق رجال الشرطة النار على متظاهرين في حفل رسمي فقتل أحدهم رغم إمكانية تجنب هذا الحادث، والضرر الناتج عن إهمال خيل مملوكة للإدارة، فتؤدي إلى إحداث أضرار بالأفراد³³. وهذا نجد أصله في القانون المدني في مسؤولية المتبوع عن تابعه سواء كان بشراً، أو حيواناً، أو جماداً: كسيارات، أو طائرات، أو بناء نحوه، وإن رأى البعض عدم أو بطلان القياس عليه؛ بسبب اختلاف الغاية، واختلاف المسؤولية.

2- امتناع المرفق عن أداء الخدمة:

وينسحب هذا المعنى على الموقف السلبي الذي للإدارة تجاه عمل كان واجباً عليها قانوناً القيام به، إذا كان من شأن هذا الامتناع أن يصيب الأفراد بضرر³⁴، وبالتالي فهذه الصورة عكس الصورة السابقة، إذ المسؤولية لا تقوم هنا على أساس فعل إيجابي ضار صادر من المرفق، ولكن على أساس موقف سلبي من قبل الإدارة بامتناعها عن إتيان تصرف معين³⁵.

وصورتها في القرارات الإدارية³⁶: تتمثل في امتناع المرفق عن القيام بإجراء قانوني كان يجب اتخاذه، رغم توافر الشروط التي يتطلبها القانون، أو رغم الحاجة إلى القيام بهذا الإجراء لضمان حسن سير المرافق بانتظام واطراد، ومن تطبيقات هذه الصورة: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالح الأفراد بدون مبرر من المصلحة العامة، أو امتناع الإدارة عن تجديد رخصة، وامتناع جهة الإدارة عن تطبيق القوانين واللوائح على بعض الخاضعين لأحكامها، مما يتضمن إخلالاً بمبدأ المساواة أمام القانون، وامتناع جهة الإدارة عن تسليم جواز سفر لأحد الأفراد مما أدى إلى منعه من السفر.

وصورتها في الأعمال المادية: إهمال الإدارة في اتخاذ الإجراءات الضرورية لوقاية المواطنين من الفيضان، والإهمال في اتخاذ إجراءات مقاومة الحريق، ومن ذلك عدم قيام البلدية بوضع غطاء على بالوعة في الطريق، وكامتناع الإدارة عن إنشاء حاجز يمنع سقوط المارة من فوق طريق مرتفع³⁷.

3- المرفق يبطل في أداء الخدمة أكثر من اللازم:

ليس المقصود هنا أن يكون القانون قد حدد ميعاداً يجب على الإدارة أن تؤدي خدماتها خلاله؛ لأن هذا يندرج تحت الصورة الثانية من حالات المسؤولية التي استعرضناها؛ لأنه بمجرد مرور الوقت المحدد لأداء الخدمة دون أن تنفذ الإدارة واجبها، يعتبر الموقف قد امتنع عن أداء الخدمة، ولكن المقصود هنا أن تكون الإدارة غير مقيدة بمدة معينة، ومع ذلك تبطل أكثر من اللازم، وبغير مبرر مقبول³⁸، مما يترتب على ذلك إلحاق الضرر بالأفراد؛ ومعنى ذلك أن لقاضي التعويض أن يخضع هذه السلطة التقديرية لرقابته³⁹.

ومسؤولية الإدارة في هذه الصورة تحد من سلطتها التقديرية؛ لأن اختيار الوقت اللازم لأداء الخدمة أو انجاز العمل يكون من أهم أركان سلطة الإدارة التقديرية، ولا يجوز أن يكون ذلك محلاً لدعوى الإلغاء، إلا أن حرص مجلس الدولة على حماية حقوق الأفراد اتجه إلى مد رقابته على هذا الجانب عن طريق قضاء التعويض⁴⁰.

ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا الشأن تأخر الإدارة في تسوية معاش أحد الموظفين دون مبرر لمدة طويلة من الزمن، وكذلك الحال لو تقدم أحد الأفراد إلى الإدارة بطلب تصحيح ترخيص بالبناء، كان قد احتوى على أخطاء معينة، فتأخرت الإدارة في الرد عليه أكثر من سنة بدون مبرر رغم تكرار طلباته⁴¹، وتأخر الإدارة دون مبرر في تنفيذ حكم قضائي في الوقت المناسب، وكذلك التأخير المبالغ فيه في تنفيذ القوانين واللوائح⁴².

وأخلص مما ذكرت من هذه الصور للخطأ المرفقي في القرارات الإدارية والأعمال المادية أن القضاء الإداري له رقابة على: القرارات الإدارية، والأعمال المادية، سواء كانت مقيدة أم كانت لها سلطة تقديرية بشأنها، وذلك عن طريق قضاء التعويض، فما لا يستطيع عمله قضاء الإلغاء، يستطيع أن يعمل قضاء التعويض.

المبحث الثاني: كيفية تقدير الخطأ المرفقي ومسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي

إذا كانت القاعدة في القانون المدني هي: "أن كل خطأ يترتب عليه ضرر يوجب مسؤولية فاعله عن تعويضه"، إلا أن القضاء الإداري في فرنسا لم يعمل هذه القاعدة على إطلاقها فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة، إذ لا يكتفي القضاء بأن ينطوي تصرف الإدارة على خطأ ما حتى يحكم بمسؤوليتها، وإنما يشترط أن يكون هذا الخطأ على درجة كبيرة من الجسامه، وقد اقتضى هذا الموقف من مجلس الدولة أن يفحص كل حالة على حدة، ليقرر ما إذا كان الخطأ المدعى بقيامه يبرر مسؤولية الإدارة أم لا⁴³، كما أن القضاء الإداري رتب على الإدارة تحمل مسؤولية أعمال موظفيها في حالة الخطأ الشخصي بشروط التي وضعها.

وبالتالي يمكننا الحديث في هذا المبحث عن: كيفية تقدير الخطأ المرفقي في القرارات الإدارية والأعمال المادية في مطلب أول، ومسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي في مطلب ثانٍ.

المطلب الأول: كيفية تقدير الخطأ المرفقي

من المعلوم أن الخطأ المرفقي الصادر من الموظف إما أن يكون عملاً قانونياً يراد منه ترتيب أثراً ما، ويتمثل هنا في القرارات الإدارية، وإما أن يكون عملاً مادياً لم يقصد منه ترتيب أثراً ما.

فيمكننا أن نطرح هذا التساؤل للإجابة عليه كيف يقدر الخطأ في القرارات الإدارية والأعمال المادية؟

نجيب على ذلك من خلال تناول: كيفية تقدير الخطأ المرفقي في القرارات الإدارية في فرع أول، وكيفية تقدير الخطأ المرفقي في الأعمال المادية في فرع ثانٍ.

الفرع الأول: كيفية تقدير الخطأ المرفقي في القرارات الإدارية

يذكر الفقه أنه إذا كان مرجع الضرر يعود إلى قرار أصدرته الإدارة، كما لو أمرت بفصل موظف، أو برفض التصريح لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين، أو بهدم منزل، أو بإغلاق محل عام... الخ، أو فرضت قيوداً معينة بلائحة على نشاط فردي... الخ، ففي هذه الصور وأمثالها، يتخذ الخطأ صورة ملموسة هي "عدم المشروعية"؛ ذلك أن عدم المشروعية بأوجهه الأربعة المعروفة (مخالفة الشكل والاختصاص والقانون والانحراف) كما هو مصدر للإلغاء، فإنه أيضاً مصدر للمسؤولية⁴⁴.

وسيقصر بحثنا على القرارات الإدارية الفردية، ولا نتطرق إلى القرارات التنظيمية؛ لأن الأصل عدم مسؤولية الإدارة عنه؛ ذلك لأن موضوعها عام؛ أي أنها تقرر قاعدة عامة، ومن شأنها التأثير في المراكز القانونية الموضوعية العامة⁴⁵. وإذا كان القضاء الإداري قد جعل من أوجه عدم المشروعية الأربعة مصدراً للإلغاء في جميع الحالات، فإنها لا تعتبر جميعها في كل الأحوال مصدراً للمسؤولية الإدارية⁴⁶؛ أي أنها لا تكون سبباً للحكم بالتعويض في جميع الحالات، إذا ما ترتب على تنفيذ القرار غير المشروع ضرر.

وباستعراض أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري في هذا المجال، نجد أنه لا يحكم بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع، إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً⁴⁷، وأوجه عدم مشروعية القرار الإداري هي مرتبطة بشروط صحة القرار الإداري، ولهذا جعل مجلس الدولة الفرنسي من عيب مخالفة القانون (المحل)، وعيب الانحراف (الغاية)، سببين للحكم بالتعويض، بمعنى أن المجلس قد أخذ بمبدأ التلازم بين هذه الأوجه من أوجه عدم المشروعية، وبين مسؤولية الإدارة بالتعويض، أما بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الأخرى فلا وجود لمثل هذا التلازم⁴⁸، ونذكر العيوب الخمسة التي تصيب القرار الإداري فيما يأتي:

أولاً: عيب المحل (مخالفة القانون):

يعد مخالفة القرار الإداري للقانون والانحراف بالسلطة دائماً أساساً لمسؤولية الإدارة بالتعويض؛ لأنه يؤثر في مضمون القرار وفحواه، فيجعله غير قابل للتصحيح⁴⁹؛ لذلك اتجه مجلس الدولة الفرنسي وكذا المصري إلى اعتبار عيب مخالفة القانون مرتباً للمسؤولية الموجبة للتعويض في جميع الأحوال، سواء كانت المخالفة لقاعدة قانونية مكتوبة أم غير مكتوبة، يسيرة أم جسيمة⁵⁰.

وتأخذ مخالفة القانون عدة صور منها: مخالفة الإدارة قاعدة: "حجية الشيء المقضي به"، والتي تعد في هذه الصورة جسيمة، حيث تنتهك الإدارة بذلك قاعدة أساسية ولازمة استقرار الحياة الاجتماعية⁵¹، وتأخذ هذه المخالفة صورتين⁵²:

الصورة الأولى: أن ترفض الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها. ومثال ذلك صدور قرار أحد العمد بإيقاف أحد الموظفين عن العمل، لكن هذا الموظف تمكن من الحصول على حكم بإلغاء القرار، فجدد العمدة قرار الوقف مرة أخرى.... وهكذا حتى وصل عدد القرارات الملغاة إلى عشرة قرارات خلال عام واحد.

الصورة الثانية: امتناع الإدارة عن القيام بواجبها في المعاونة على تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحة بعض الأفراد. ومنها الخطأ في تطبيق القانون، وانعدام الأسباب، والاعتداء على حرية عامة، ومخالفة المبادئ العامة للقانون.... إلخ⁵³.

ثانياً: عيب الانحراف في استعمال السلطة (عيب الغاية):

استقر القضاء الإداري الفرنسي والمصري على اعتبار عيب الانحراف في استعمال السلطة -نظراً لجسامته- مصدراً لتقرير مسؤولية الإدارة بالتعويض، عندما يترتب عليه ضرر، وسواء كان الانحراف في استعمال السلطة متمثلاً في عدم استهداف الصالح العام، أو كان الانحراف في استعمال السلطة ناتجاً عن مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف⁵⁴.

ومن الأمثلة التي توجب التعويض عن القرار المعيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة قضى فيها مجلس الدولة الفرنسي رفض تعيين مواطن في وظيفة؛ لأسباب لا تتصل بصالح العمل⁵⁵.

ولا يرى القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر بضرورة تلازم وجود عيب في القرار الإداري وانعقاد مسؤولية الإدارة الموجبة للتعويض، إلا إذا كان العيب على درجة كبيرة من الجسامه⁵⁶.

ثالثاً: عيب عدم الاختصاص:

لا يعتبر مجلس الدولة الفرنسي هذا العيب دائماً مصدراً لمسؤولية الإدارة، إلا إذا كان عدم الاختصاص جسيماً، كأن يصدر الموظف قراراً لا يدخل في اختصاص الإدارة أصلاً، أما إذا كان عيب عدم الاختصاص بسيطاً، فإن مسؤولية الإدارة لا تكون مقررة في جميع الأحوال، غير إن هذا القرار قد يحكم بإلغائه بسبب هذا العيب ولا يحكم بالتعويض، كصدور قرار من موظف غير مختص بدلاً عن زميله المختص فلا مسؤولية على الإدارة؛ لأن الضرر كان واقعاً لا محالة فيما لو كان القرار قد صدر من الموظف المختص، فالعيب هنا لم يؤثر على مضمون القرار⁵⁷.

وفي هذا الصدد يفرق مجلس الدولة الفرنسي والمصري بين الحالات التي يمكن لجهة الإدارة أن تعيد فيها إصدار ذات القرار الإداري المعيب بذات النتيجة والمضمون، وبين الحالات التي لا تملك فيها جهة الإدارة إعادته، حيث يرى أن مسؤولية المرفق لا تتحقق إلا في الحالة الأخيرة التي يكون فيها العيب ذا تأثير على مضمون القرار الإداري، بحيث لا تتمكن الإدارية المختصة أن تعيد نفس القرار بمضمونه؛ لأن هذه المخالفة تعد من الجسامه بمكان، ومثال ذلك: ما لو صدر قرار من موظف غير مختص بتوقيع عقد من العقود⁵⁸.

رابعاً: عيب الشكل:

مجلس الدولة الفرنسي لا يجعله مصدراً للمسؤولية إلا إذا كان الشكل أساسياً، أما إذا كان الشكل ثانوياً، ويمكن للإدارة أن تعيد تصحيح القرار وفقاً للشكلية المطلوبة، فلا تعويض⁵⁹؛ لذا فإن عيب الشكل الجوهري إن كان يسمح بإلغاء القرار الإداري دون العيب الثانوي، إلا أنه لا يؤدي إلى مسؤولية الإدارة إلا إذا كان على درجة عالية من الجسامه يقدرها مجلس الدولة في كل حالة على حدة⁶⁰.

ومثال مخالفة الشكليات الجوهرية الموجبة للمسؤولية الإدارية ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بتعويض أحد الموظفين لفصله من غير استشارة مجلس التأديب مقدماً؛ لأن هذه الشكلية أساسية، أما إذا كانت الشكلية ثانوية بأن تصرفت الإدارة دون استشارة بعض اللجان، وكان في وسعها أن تأخذ برأيها بعد ذلك، فإن المجلس رفض الحكم بالتعويض⁶¹.

والواقع أن رفض التعويض عن العيب الشكلي غير المؤثر في الموضوع لا يرجع إلى كون العيب في هذه الحالة يكون خطأ يسيراً غير موجب للمسؤولية، وإنما يرجع إلى انتفاء علاقة السببية لأن الضرر كان واقعاً لا محالة، سواء عن طريق القرار المعيب، أو بعد تصحيحه عن طريق القرار السليم⁶².

خامساً: عيب السبب:

لا يؤدي عيب السبب إلى إثارة مسؤولية الإدارة إلا إذا كان السبب على قدر من الجسامه يقدره مجلس الدولة في كل حالة على حدة، كما فعل في قضية فولدي لم يحكم بالتعويض؛ لأن عيب السبب جسيماً، وحكم في قضية إقامة احتفال ديني بالتعويض لجسامه السبب⁶³.

وقد جرى العمل في القضاء اليمني على الحكم بالتعويض عن عيب المحل والغاية مطلقاً؛ نظراً لجسامه العيب، أما في عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب انعدام السبب فلا يحكم بالتعويض إلا عندما يكون العيب جسيماً، ويكون العيب كذلك عندما يؤثر في مضمون القرار وجوهه⁶⁴.

الفرع الثاني: كيفية تقدير الخطأ المرفقي في الأعمال المادية

تعتبر الأعمال المادية كالأعمال القانونية، تستوجب أن يكون الخطأ الحاصل من الإدارة على قدر كبير من الجسامه ليتم التعويض عنه.

ويتخذ الخطأ هنا صوراً متعددة: كالإهمال، أو الترك، أو التأخير، أو عدم التبصر... الخ⁶⁵، من الأعمال المادية الأخرى غير المشروعة، والتي تتسبب في إحداث الضرر، لكن عدم مشروعيتها رهين بعدم جسامه تلك الأخطاء، وإلا تم تقرير المسؤولية الإدارية، وتمت إحالتها على القاضي الإداري للبت فيها.

وبالتالي يكون القاضي الإداري أخذ، ولا زال يأخذ بالمعيار المنفصل بالتعامل مع كل قضية على حدة؛ لأن لكل قضية حيثياتها وأسسها الواقعية والقانونية والقضائية التي يستند إليها، بالإضافة إلى مجموعة من الاعتبارات التي يأخذ بها في تقدير جسامه الخطأ المرفقي، وتقرير مسؤولية الإدارة أجزها بتصرف كالاتي⁶⁶:

أولاً: مراعاة ظروف الزمان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته:

فما يكون خطأ في الظروف العادية ولا يمكن اعتباره كذلك في الظروف الاستثنائية كحالة الحرب أو الوباء أو الثورات والقتال؛ لأن عمل المرفق في هذه الحالة لا يمارس نشاطه بالدقة المطلوبة، ولا يتم التقيد بالقانون،

ولا يتم احترام قواعد العمل لأن الدافع هو المصلحة العامة، وبالتالي يتطلب أن يكون على قدر كبير من الجسامه لتناسب مع خطورة الظروف.

ثانياً: مراعاة ظروف المكان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته:

فكلما كان المرفق يؤدي خدماته في مكان ناء كمستعمرة مثلاً أو في أحد الأقاليم النائية في الدولة، فإن مجلس الدولة يتشدد في درجة الخطأ المتطلبة أكثر مما لو كان المرفق يؤدي خدماته في أرض الوطن أو العاصمة مثلاً؛ لأن الصعوبات التي يواجهها في الحالة الأولى أشق منه في الحالة الثانية.

ثالثاً: مراعاة أعباء المرفق وموارده لمواجهة التزاماته:

فكلما أعباء المرفق جسيمة وكانت موارده ووسائله قليلة كما تطلب المجلس درجة من الخطأ كبيرة تتناسب مع هذه الأعباء؛ وذلك مراعاة للقدرة على تحمل المسؤولية من جهة والتعويض عن الضرر من جهة أخرى، وهذا النوع من التقدير يحول دون المس بالمصلحة العامة المتوخاة من إحداث ذلك المرفق.

رابعاً: مراعاة طبيعة المرفق وأهميته الاجتماعية:

لعل هذا هو أهم مظهر لقضاء مجلس الدول، فإنه يختص بعض المرافق العامة؛ نظراً لأهميتها الاجتماعية فيتشدد في درجة الخطأ المنسوب إليها، ويتطلب أن يكون الخطأ جسيماً أو خطراً أو يضيف إلى ذلك صفات أخرى، ويظهر ذلك بصورة واضحة بالنسبة لمرافق الشرطة، ومرافق الصحة في المستشفيات والمصحات.

خامساً: مراعاة موقف المضرور إزاء المرفق:

يفرق مجلس الدولة بين إذا ما كان المضرور مستفيداً من المرفق أو غير مستفيد منه. وبصفة عامة يتطلب المجلس في قضائه درجة من الخطأ أكبر فيما لو كان المضرور مستفيداً من المرفق، ولكنه يتساهل إذا كان المضرور لا علاقة له بالمرفق؛ لأن المجلس يقدر أن المضرور في الحالة الثانية لم يستفد مباشرة أي شيء في مقابل الضرر الذي يناله من نشاط المرفق.

وعموماً فالقاضي الإداري يارتكازه على هذه الاعتبارات التي وضعها القضاء الإداري، فإنه ينظر إلى كل اعتبار على حدة، ومن عدة زوايا ملائمة مع حيثيات كل قضية مطروحة، كمحاولة للخروج بالحكم الأصوب لتقدير المسؤولية الإدارية من عدمها.

وكان موقف القضاء اليميني لا يختلف عما ذهب إليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر، فأحكام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا قد تأثرت بالمبادئ التي وضعها القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر، ويظهر ذلك في أحد أحكامها الذي شرطت فيه جسامه الخطأ بقولها: "...القضاء الإداري لا يقر مسؤولية الإدارة إلا إذا كان الخطأ على درجة معينة من الجسامه...⁶⁷، وراعت تلك الاعتبارات التي وردت عن مجلس الدولة الفرنسي في تقدير الخطأ المرفقي في الأعمال المادية.

المطلب الثاني: مدى مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية لموظفيها

إن كان الخطأ أساس مسؤولية الإدارة والتي يراد بها: الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائياً بدفع التعويض عن الضرر، أو الأضرار التي للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، وذلك على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أساساً، وعلى أساس نظرية المخاطر، وفي نطاق النظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة⁶⁸.

وإن كان من المعلوم أن الخطأ المرفقي تتحمل الإدارة المسؤولية عنه، يمكننا أن نتساءل هل تسأل الإدارة عن أخطاء موظفيها الشخصية، وهل يمكن الجمع بين الخطأين معاً؟

للإجابة على هذا السؤال نبين المراحل التي مرت بها مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي لموظفيها، وإمكانية الجمع بين الخطأين، وموقف القانون اليميني من ذلك من خلال: مراحل مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي لموظفيها كفرع أول، والجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي كفرع ثانٍ.

الفرع الأول: مراحل مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي لموظفيها

إن مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية للموظفين لم تقرر دفعة واحدة، كما وأنها لا تعني أن جميع حالات الخطأ الشخصي تقوم مسؤولية الإدارة عنها⁶⁹، وهذا معلوم من المراحل التي مرت بها في أحكام القضاء الإداري أذكرها كالاتي⁷⁰:

أولاً: أن القضاء في فرنسا في أول الأمر كان يرى الفصل التام بين نظامي المسؤولية عن الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فالفكرة السائدة هي أن الضرر إما أن ينتج من خطأ شخصي يسأل عنه الموظف شخصياً في ماله الخاص، أو أنه ينتج من خطأ مرفقي تسأل عنه الإدارة، فالفعل الواحد لا يمكن أن يكون خطأ شخصياً وخطأ مرفقياً في نفس الوقت.

ثانياً: ولكن ثبت أن هذا الفصل التام لا يقوم على أساس سليم، فليس ما يمنع منطقياً من أن يشترك في إحداث الضرر خطأ شخصي وخطأ مرفقي في ذات الوقت، وهذا ما اعترف به مجلس الدولة الفرنسي، حيث قضى بأنه أي كانت مسؤولية الموظفين الشخصية فإن الحادث يستند إلى أعمال تدل على سوء إدارة المرفق (خطأ مرفقي).

ثالثاً: ثم تطور الأمر فأقر مجلس الدولة الفرنسي بوجود خطأ مرفقي يستشف من الأخطاء الشخصية نفسها ومن وقائع القضية، ويتمثل في سوء مراقبة الإدارة للموظف في أدائه لعمله، وفي عدم اتخاذها الاحتياطات اللازمة لمنع وقوع الضرر.

رابعاً: ثم تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي فقرر مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الموظف أثناء العمل دون حاجة إلى تلمس خطأ مرفقي، أما إن كان الخطأ الشخصي وقع خارج نطاق أعمال الوظيفة، وإن اتصلت بها، فإن المجلس كان يقضي بعدم مسؤولية الإدارة عنها،

خامساً: ثم تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي فقرر مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي الذي يرتكبه الموظف، وإن كان الخطأ الشخصي وقع خارج نطاق أعمال الوظيفة، متى كان غير منبث الصلة بالمرفق.

سادساً: وفي مرحلة أحدث تطورت أحكام القضاء الإداري، وقبلت بمسؤولية الإدارة في مواجهة المضرور حتى في حالة تحقق الضرر نتيجة الخطأ الشخصي المجرّد للموظف وحده، بشرط استخدام أدوات المرفق ووسائله وسلطاته؛ أي أن يكون هناك رابطة مع المرفق، فالإدارة تدفع التعويض كاملاً للمضرور حتى تؤمنه ضد إمكانية إعاير الموظف، ثم ترجع بعد ذلك على الموظف برد مبلغ التعويض كاملاً، يدفعه الموظف أقساطاً من راتبه الشهري، وذلك من خلال القضاء.

ونخلص إلى أن مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي للموظف، وإن استقر القضاء الإداري عليها، إنما هو لمراعاة حماية المضرور من إعاير الموظف، وإن اقترب من الحلول المدنية، إلا أنه لا يستند إلى القواعد المدنية، وبخاصة قاعد مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وإنما نجد تبريرها في قواعد العدالة التي اقتضت هذا الحل حماية للمضرور⁷¹.

أما موقف القانون اليمني من مسؤولية الإدارة عن خطأ الموظف الشخصي فإنه لم يرد نص صريح في نصوصه تأخذ بمسؤولية الإدارة عن خطأ الموظف الشخصي، وإن كان الأجدر به أن ينص على ذلك في قانون الخدمة المدنية المنظم للوظيفة العامة؛ لأهميته وارتباطه بإدارة المرافق العامة، وتماشياً مع ما أقره القضاء الإداري، إلا أنه ورد في نص المادة (7) البند (1) من لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية على أنه: "يعتبر الموظف مسؤولاً مسؤولية كاملة وشخصية عن كل ما يصدر عنه من قرارات وتصرفات في نطاق وظيفته وما يكلف بإنجازه من مهام وأعمال؛ أي أنه يكون مسؤولاً في ماله عن أعماله غير المشروعة إذا ارتكبها في حق غيره...". كما نصت المادة (305) من القانون المدني اليمني، إلا أنه يمكننا القول أنه لا يمنع الأخذ بما توصل إليه القضاء الإداري في أحكامه من تحمل الإدارة المسؤولية تجاه المضرور، بشرط استخدام أدوات المرفق ووسائله وسلطاته، ثم ترجع بعد ذلك على الموظف برد مبلغ التعويض كاملاً، يدفعه الموظف أقساطاً من راتبه الشهري، كما أنه لا يوجد مانع يمنع تطبيق نص المادة (313) من القانون المدني المتعلقة بمسؤولية المتبوع عن التابع، على الموظف والإدارة في حال غياب صريح النص، والتي تنص أن: "يكون المتبوع مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع الذي أمره به فإن عمل التابع عملاً غير مشروع أضر بالغير ولم يأمره المتبوع كانت المسؤولية على التابع وعلى المتبوع أن يحضر العامل لتعويض الضرر الذي أحدثه؛ أي أن الإدارة تلزم موظفها بتعويض الضرر الناتج عن خطائه الشخصي، كما نصت المادة (314): "للمسئول عن عمل الغير حق الرجوع عليه في الحدود التي يكون فيها الغير مسؤولاً عن تعويض الضرر؛ أي أنه من الممكن للإدارة أن تدفع التعويض عن الموظف المخطئ، ثم تعود عليه بعد ذلك، وهو ما سرى عليه القضاء الإداري مؤخراً، وإن كان هناك من يخالف في سريان هذه النصوص على مسؤولية الإدارة، ورأى أنها في قواعد العدالة التي تحمي المضرور، لا الحلول المدنية؛ إلا أن هذا القول يحتاج إلى دليل، كما لا ننسى أن القضاء العادي في اليمن هو المختص بالفض في هذه المنازعات؛ لغياب القضاء الإداري.

وما ذكرته جمعاً بين النصوص القانونية، وإعمالاً لها، ولقواعد القضاء الإداري المتعارف عليها، ولو كان نص اللائحة السالفة الذكر واضحاً ومعارضاً في مسؤولية الموظف الشخصية عما يصدره من قرارات وتصرفات.

وللعلم أن القضاء اليمني قد أقر بوجود الخطأ المرفقي في أحكامه، وأذكر منها على سبيل المثال الطعن التجاري رقم (92 ل 1425هـ)، والذي صدر بجلسة المحكمة 1425/11/3هـ الموافق 2004/12/14م بخصوص طعن المؤسسة العامة للكهرباء بتعز بالحكم الابتدائي الصادر ضدها من المحكمة التجارية بتعز؛

كونها قررت فصل التيار الكهربائي عن مستأجرين لمحلات تجارية، وذلك أمام الشعبة التجارية في محكمة الاستئناف بتعز، والتي أيدت حكم المحكمة التجارية، وألزمت المستأنفة بدفع مبلغ خمسين ألف ريال لصالح المستأنف ضدهم⁷².

ف نجد أن الحكم يقر فيه بالخطأ المرفقي الذي تتحمل المؤسسة التعويض عن الضرر الذي ينتجه، ولم تحمله الموظف الذي أصدر قرار فصل التيار الكهربائي.

الفرع الثاني: الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

نوضح في هذا الفرع موقف الفقه والقضاء الإداري والقانون اليمني من إمكانية الجمع بين الخطأين كالتالي:

أولاً: موقف القضاء الإداري والفقه:

إن كان الأمر قد اتضح بأن الخطأ قد يكون شخصياً يرجع على الموظف، أو مرفقياً فيرجع على الإدارة، وهو ما يعرف بقاعدة الفصل التام بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وهو ما جرى عليه القضاء التقليدي لمجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر⁷³، إلا أن القضاء الإداري اعترف بفكرة إمكان قيام الخطأين معاً، ووفقاً لهذه الفكرة سلم القضاء بأن الضرر قد يشترك في إحداثه نوعان من الخطأ: خطأ مرفقي تسأل عنه الإدارة، وخطأ شخصي يسأل عنه الموظف⁷⁴، وبالتالي أمكن من مساءلة الإدارة على أساس المسؤولية التضامنية.

ثانياً: موقف القانون اليمني:

لم ينص القانون اليمني صراحة على إمكانية الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وإن كان الأحرى به أن ينص على ذلك في قانون الخدمة المدنية، إلا أنه يمكن الجمع بين الخطأين بإعمال نص القانون المدني المتعلق بالمسؤولية التضامنية حيث لا مانع، فالمادة (310) منه نصت على أنه: " إذا تعدد المسؤولون عن عمل ضار تكون المسؤولية فيما بينهم بالتساوي إلا إذا عين القاضي نصيب كل منهم في التعويض بحسب تأثير عمل كل واحد منهم... وإذا كانوا متواطئين على الفعل كانوا متضامنين في المسؤولية"، كما أن القضاء العادي هو الذي ما زال يفصل في تلك المنازعات، إضافة إلى الأخذ بقواعد القضاء الإداري المتعارف عليه.

فنخلص مما سبق أن لجبر الأضرار الناتجة عن أخطاء الموظف العام، يمكن تصور ثلاثة حلول:

الأول: أن يتحمل الموظف شخصياً المسؤولية عن جبر الضرر، تأسيساً على الخطأ الشخصي، وهو حل يكفل الأداء الجيد للموظف بكل حرص، رغم ما قد يصيبه من غيب شخصي، وهو يقدم الخدمات العامة للجمهور.

الثاني: أن تتحمل الإدارة العامة المسؤولية عن القرار، تأسيساً على فكرة الخطأ المرفقي أو المصلحي، وهو حل من شأنه حماية الموظفين، رغم تهاونهم وتقصيرهم في أداء مهامهم في بعض الحالات.

الثالث: أن تتوزع المسؤولية بين الموظف العام والإدارة العامة (المرفق العام)، تبعاً للخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

وإن معالجة هذه المسألة تستلزم إقامة توازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة لكل من الموظف والمضروب⁷⁵.

الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة موقف القانون اليمني من أخطاء الموظف العام الشخصية والمرفقية، وكيفية التمييز بينهما، وكيفية تقدير الخطأ المرفقي، ومدى مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، وإمكانية الجمع بين الخطأين، فتوصلت إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج:

- كشف البحث أن القانون اليمني لم يصرح بالخطأ المرفقي، وإن كان القضاء اليمني قد أقر به في أحكامه.
- وضح البحث أن الفقهاء اختلفوا في معيار التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي؛ كون ما رجحوه من معايير هو ما حكم به القضاء الإداري، حيث تعامل مع كل قضية على حدة، ولم يتقيد بمعيار واحد، بينما القانون اليمني أخذ بمعيار الغاية ونية الموظف في حالة طاعة الموظف الهام لرئيسه.
- بين البحث أن القانون اليمني جعل الخطأ الشخصي هو الأساس، ورتب عليه المسؤولية الشخصية، وحصر الخطأ المرفقي في حالة وحيدة وهي الفعل المشروع فقط، والتي لم يصرح بها، وإنما تفهم من سياق نص القانون المدني، وبالتالي ضيق في مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، حيث جعل أصل المسؤولية شخصية يتحملها الموظف العام.
- بين البحث أن الخطأ المرفقي في القرارات الإدارية يقدر بناء على أوجه عدم المشروعية، ولهذا جعل مجلس الدولة الفرنسي من عيب مخالفة القانون (المحل)، وعيب الانحراف (الغاية)، سببين للحكم بالتعويض، بينما شرط في عيب عدم الاختصاص إن يكون جسيماً، وعيب الشكل أن يكون أساسياً لا ثانوياً للحكم بالتعويض، واشترط الجسامة في الأعمال المادية متى ما توافرت الاعتبارات التي وضعها القضاء الإداري، كما أن القانون اليمني لم يذكر فيه نصاً صريحاً عن الخطأ المرفقي، لكن جرى العمل في القضاء اليمني على الحكم بالتعويض عن عيب المحل والغاية مطلقاً، نظراً لجسامة العيب، أما في عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل وعيب انعدام السبب فلا يحكم بالتعويض إلا عندما يكون العيب جسيماً، ويكون العيب مؤثراً في مضمون القرار وجوهره، كما أنه اشترط الجسامة في الخطأ في الأعمال المادية، وأحسن عندما أخذ بالاعتبارات المتعارف عليها في القضاء الإداري.
- كشف البحث بأن الفقه يرى أن مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصي للموظف، إنما هو لمراعاة حماية المضرور من إفسار الموظف، وإن اقترب من الحلول المدنية، ومع ذلك إن كان هذا الرأي صالحاً فيعمل به في الدول التي تملك قضاء إدارياً يفرق بين الإدارة والأفراد، أما في اليمن لا يؤخذ به؛ كون القضاء العادي هو المختص بنظر كافة المنازعات ومنها الإدارية، ويمكن إعمال قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.
- كشف البحث أن القانون اليمني لم يجعل للإدارة مسؤولية عن خطأ الموظف الشخصي، حيث أورد في المادة (7) البند (1) من لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية النص التالي: "يعتبر الموظف مسؤولاً مسؤولية كاملة

وشخصية عن كل ما يصدر عنه من قرارات وتصرفات في نطاق وظيفته وما يكلف بإنجازه من مهام وأعمال؛ أي يكون مسؤولاً في ماله عن أعماله غير المشروعة إذا ارتكبها في حق غيره... " كما نصت المادة (305) من القانون المدني اليمني، إلا أن هذا النص يتعارض مع قواعد العدالة، وقواعد القضاء الإداري المتعارف عليها.

- بين البحث أن القضاء الإداري أقر بالجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، والتضامن في المسؤولية، وهو ما استقر عليه، بينما نص اللائحة السالفة الذكر، يفهم منه نفي الخطأ المرفقي تماماً، وهو ما يخالف قواعد القضاء الإداري المتعارف عليها، إلا أنه من الممكن الجمع بينهما وإعمال نص المسؤولية التضامنية الوارد في القانون المدني، ولو في الحالة الوحيدة التي تفهم من نص القانون المدني في مسؤولية الموظف العام عند طاعته لرئيسه في الفعل المشروع.

ثانياً: التوصيات:

- يوصي الباحث بضرورة إنشاء قضاء إداري يفصل في المنازعات الإدارية، بعيداً عن القضاء العادي، ويعمل بالقواعد المستتبطة من أحكام القضاء الإداري.
- يرى الباحث في ضرورة النص صراحة على الخطأ المرفقي، والاعتراف به في قوانين الإدارة في اليمن لاسيما قانون الخدمة المدنية المنظم للوظيفة العامة؛ لأهميته، وترك مسألة تمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي لتقدير القضاء؛ وذلك بالتعامل مع كل حالة على حدة، كما يفعل القضاء الإداري.
- يرى الباحث وجوب النص على معايير ثابتة يلتزم بها القضاء المختص في كيفية تقدير الخطأ المرفقي سواء في القرارات الإدارية، أو في الأعمال المادية؛ لأن ذلك يشكل ضماناً وحماية للأفراد الموظفين معاً، واستقراراً في المعاملات، والأحكام القضائية.

قائمة بالهوامش:

- (1) محمد حسين الشامي، مهارات القضائيين حلقات النقاش الرأسية في أحكام المسؤولية المدنية، الطبعة الأولى، مكتبة الجيل الجديد، صنعاء، 1435هـ-2014م، ص14.
- (2) عمرو عيسى الفقيه، الموسوعة القانونية في المسؤولية المدنية (دعوى التعويض)، شركة ناس للطباعة، مصر، الطبعة الأولى، 2002م، ص22.
- (3) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دون رقم طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000م، ص449.
- (4) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2005م، ص236 وص237.
- (5) قانون رقم (19) لسنة 1991م بشأن الخدمة المدنية اليمني.
- (6) قانون رقم (12) لسنة 1994م، بشأن الجرائم والعقوبات اليمني.
- (7) محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دون رقم طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988م، ص293.
- (8) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص238.

- 9) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص125.
- 10) المرجع نفسه، ص125 وما بعدها وماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص450 وما بعدها وعبد الله طلبية، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، منشورات جامعة حلب، حلب، دون سنة نشر، ص340 وما بعدها ومحمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص239 وما بعدها.
- 11) أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم، القضاء الإداري، طبعة جديدة ومنقحة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، 1435هـ - 2014م، ص181.
- 12) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص453.
- 13) عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص342.
- 14) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص127.
- 15) المرجع نفسه، ص128.
- 16) عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص343 وص434.
- 17) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص133.
- 18) المرجع نفسه، ص134 وما بعدها.
- 19) قانون رقم (14) لسنة 2002م بشأن القانون المدني.
- 20) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم(27) لسنة 1998م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية اليمنية.
- 21) حيرش أمال، الاعتداء المادي في القضاء الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012-2013م، ص6.
- 22) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص139.
- 23) محمود حلمي، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977م، ص227 وص228.
- 24) قيدر عبد القادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (10)، العدد(38)، السنة 2008م، ص313.
- 25) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص458.
- 26) محمود حلمي، المرجع السابق، ص228 وأحمد عبد الملك أحمد بن قاسم، المرجع السابق، ص182.
- 27) مطيع علي حمود جبير، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، الطبعة الثانية، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، الجمهورية اليمنية، 2014م، ص252.
- 28) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص143.
- 29) محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص316.
- 30) المرجع نفسه، نفس الصفحة.
- 31) مطيع علي حمود جبير، المرجع السابق، ص254.
- 32) عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص348.
- 33) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص144.
- 34) المرجع نفسه، ص146.
- 35) المرجع نفسه، نفس الصفحة ومحمود حلمي، المرجع السابق، ص230.
- 36) مطيع علي حمود جبير، المرجع السابق، ص254.
- 37) عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص348.
- 38) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص153 ومحمود حلمي، المرجع السابق، ص231.
- 39) محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص318.
- 40) عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص349.
- 41) المرجع نفسه، نفس الصفحة.
- 42) محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص318.
- 43) عبد الله طلبية، المرجع السابق، ص350 وأحمد عبد الملك أحمد بن قاسم، المرجع السابق، ص184 وص185.
- 44) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص158 وعبد الله طلبية، المرجع السابق، ص351.
- 45) عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، مطبعة جامعة صلاح الدين، أربيل، رسالة ماجستير مقدمة لكلية السياسة والقانون جامعة صلاح الدين، 1996م، ص90.
- 46) محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص324.
- 47) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص158 وعبد الله طلبية، المرجع السابق، ص352.
- 48) مطيع علي حمود جبير، المرجع السابق، ص262.

- 49) خالد عمر باجنيد، القضاء الإداري وخصائصه، الطبعة الأولى، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، 2001م، ص161.
- 50) مطيع علي حمود جببير، المرجع السابق، ص262.
- 51) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص159، ومحمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص327.
- 52) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص159 وص160.
- 53) محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص327.
- 54) المرجع نفسه، ص331.
- 55) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص164.
- 56) مطيع علي حمود جببير، المرجع السابق، ص264.
- 57) محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص324 وص325.
- 58) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص165.
- 59) المرجع نفسه، ص166 وطلبه عبد الله، المرجع السابق، ص353.
- 60) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص469.
- 61) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص167.
- 62) محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص326.
- 63) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص468 وص469.
- 64) مطيع علي حمود جببير، المرجع السابق، ص264.
- 65) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص168.
- 66) المرجع نفسه، ص169 وما بعدها.
- 67) حكم المحكمة العليا اليمنية، الطعن رقم(840) إداري، ل سنة1420 هـ -الموافق 14/11/1999م، منشور في كتاب القواعد القضائية المستخلصة من الأحكام الصادرة عن المحكمة العليا، المكتب الفني، العدد الأول، (دستوري، إداري، مدني)، طبعة 1426 هـ-2005م، ص75.
- 68) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية) تحليلية ومقارنة، طبعة 1998م، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ص24.
- 69) عبد الملك يونس محمد، المرجع السابق، ص108.
- 70) محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص331 وما بعدها ومحمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص256 وما بعدها.
- 71) محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص337.
- 72) علي سعيد الصديق، سوابق قضائية في القضايا التجارية، الطبعة الأولى، دون دار نشر، دون مكان نشر، 1426هـ-2005م، ص61 وما بعدها.
- 73) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، السنة 1961م، ص932.
- 74) المرجع نفسه، ص935.
- 75) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، د. ط، السنة 2009م، ص225.

جميع الحقوق محفوظة © 2020، الباحث/ همدان طاهر محمد علي الحربي، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي.

(CC BY NC)