جامعة الشرق الأوسط
MIDDLE EAST UNIVERSITY
Amman - Jordan

مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الضرر المعنوي الناجم عن القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة)

Responsibility of the Administration in Compensation for Moral Damage Caused by Illegal Administrative Decisions (A Comparative Study)

إعداد

سارة عصام صائب الدباغ

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

حزيران، 2022

تفويض

أنا **سارة عصام صائب الدباغ**، أفوّض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخٍ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: سارة عصام صائب الدباغ.

التاريخ: 11/6/2022

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة والموسومة بـ : " **الحماية الجزائية للزوجة من جرائم العنف الاسري**".

"دراسة مقارنة في التشريعين الأردني والعراقي"

للباحثة: نور عادل العامري.

وأجيزت بتاريخ: 07 / 06 / 2022.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
أ.د. ممدوح حسن العدوان	مشرفًا	جامعة العلوم الاسلامية	
أ.د. احمد محمد اللوزي	عضوًا من داخل الجامعة ورئيسًا	جامعة الشرق الأوسط	
د. بلال حسن الرواشدة	عضوًا من داخل الجامعة	جامعة الشرق الأوسط	
د. رائد سليمان الفقير	عضوًا من خارج الجامعة	جامعة البلقاء التطبيقية	

شكر وتقدير

الحمدلله رب العالمين، والصلاة والسلام على أكرم الأنبياء محمد عليه الصلاة والسلام وعلى آله وصحبه أجمعين ... وبعد،

لا يسعني إلا أن أتقدّم بأسمى كلمات الشكر ووافر التقدير والامتنان إلى أستاذي الفاضل **الدكتور محمد علي الشباطات** الذي شرفني بقبوله الإشراف على رسالتي هذه، ومدّ يد المساعدة في كل صغيرة وكبيرة منها فكان مُرشداً ومُشرفاً، ليَ الفخر باقتران بحثي هذا باسمه وأدعو الله له بالتوفيق والنجاح الدائم.

ويسعدني أن أقدّم جزيل شكري وامتناني بالجميل لجميع الأساتذة الذين كان لهم الفضل السابق لوصولي لهذه المرحلة فجزاهم الله عني خير الجزاء.

كما وأتقدّم بشكري وتقديري إلى **الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الموقرين** لتفضلهم بقبول مناقشه هذه الرسالة.

وكذلك أتوجه بالشكر والتقدير الكبيرين إلى **المملكة الأردنية الهاشمية** بصورة عامة وإلى **عمادة جامعة الشرق الأوسط _كلية القانون** بصورةٍ خاصة لمنحنا هذه الفرصة في اتمام مسيرتنا العلمية.

الباحثة

الإهداء

إلى صاحب الأمل والتفاؤل الذي شرفني بحمل اسمه ولم يكمل المشوار معي ورحل قبل أن يرى ثمرة غرسه ... **والدي رحمه الله تعالى.**

إلى شمعة حياتي التي كانت عوناً وسنداً ... **أمي الغالية أطال الله في عمرها**

إلى رفيق دربي الذي ساندني ويسر لي الصعاب ... **زوجي مصطفى الدراجي**

إلى الذين أرى جمال الأيام فيهم ... **إخوتي**

إلى الذين قصرت تُجاههم لأجل اتمام دراستي .... **أبنائي حفظهم الله**

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

العنوان ..... أ
تفويض ..... ب
قرار لجنة المناقشة ..... ج
شكر وتقدير ..... د
الإهداء ..... هـ
فهرس المحتويات ..... و
الملخّص باللغة العربية ..... ح
الملخّص باللغة الإنجليزية ..... ط

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة 1
ثانياً: مشكلة الدراسة 2
ثالثاً: أسئلة الدراسة 3
رابعاً: أهمية الدراسة 3
خامساً: أهداف الدراسة 4
سادساً: منهجية الدراسة 4
سابعاً: الدراسات السابقة 5
ثامناً: حدود الدراسة 9
تاسعاً: مصطلحات الدراسة 10
عاشراً: الإطار النظري للدراسة 11

الفصل الثاني: الضرر في المسؤولية الإدارية في التشريع الأردني والتشريعات المقارنة

المبحث الأول: التكييف القانوني للضرر المعنوي 14
المطلب الأول: تحديد ماهية الضرر المعنوي 19
المطلب الثاني: انتقال الحق في التعويض نتيجة الضرر المعنوي 23
المبحث الثاني: الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ وبدون خطأ 26
المطلب الأول: الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ 27
المطلب الثاني: الضرر في المسؤولية الإدارية القائمة بدون خطأ 31

الفصل الثالث: شروط قبول دعوى التعويض وأسس تقدير التعويض المعنوي

المبحث الأول: شروط قبول دعوى التعويض 45
المطلب الأول: الشروط المتعلقة برافع الدعوى 46
المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بالقرار الإداري ومدة رفع الدعوى 50
المبحث الثاني: أسس تقدير التعويض المعنوي..... 54
المطلب الأول: أحكام التعويض في المسؤولية الإدارية 55
المطلب الثاني: القواعد التي يخضع لها تقدير التعويض..... 61
المطلب الثالث: تاريخ تقدير التعويض..... 65
المطلب الرابع: سلطة القاضي الإداري في تقييم الضرر القابل للتعويض 66

الفصل الرابع: عيوب القرار الإداري الموجبة للتعويض المعنوي وتطبيقاته في القضاء المقارن

المبحث الأول: عيوب القرار الإداري التي تصلح للتعويض المعنوي 70
المطلب الأول: التوجه السابق باعتبار جميع أوجه عدم المشروعية تصلح للتعويض 70
المطلب الثاني: اقتصار التعويض على أوجه عدم المشروعية الموضوعية 72
المبحث الثاني: تطبيقات التعويض عن الضرر المعنوي في القرار الإداري..... 74
المطلب الأول: التعويض المعنوي عن الخطأ الإداري 74
المطلب الثاني: التعويض المعنوي عن القرار الإداري 77

الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة 80
ثانياً: النتائج..... 80
ثالثاً: التوصيات..... 81
قائمة المصادر والمراجع..... 83

مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الضرر المعنوي الناجم عن القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة)

إعداد: سارة عصام صائب الدباغ

إشراف: الدكتور محمد علي الشباطات

الملخّص

لم تحظَ فكرة الضرر المستحق التعويض في مجال المسؤولية الإدارية بذات الاهتمام الذي لقيته فكرة الخطأ، وذلك على الرغم من أن المسؤولية الإدارية يمكن أن تنعقد دون توافر ركن الخطأ، إلا أنها لا يمكن أن تقوم بغير توافر ركن الضرر، فالضرر هو الركن الأساسي والمحرك الرئيسي لمسؤولية الإدارة سواء قامت المسؤولية على أساس الخطأ أو دون خطأ (نظرية المخاطر)، ومع ذلك فإن خطأ الإدارة في قرارتها الإدارية الغير المشروعة هو خطأ مفترض، والضرر الناتج عنه أيضاً مفترض، لما يلحق ذوي الشأن من أضرار مادية ومعنوية، تجبرهم على سلوك طرق الطعن القضائي حال عدم رد الإدارة على تظلمهم من القرار، لذلك تناولت هذه الدراسة وبشيء من التعمق دراسة التعويض المعنوي الذي يحق للمضرور من القرار الإداري المطالبة به، مع الوقوف على أسس وقواعد منح هذا النوع من التعويض، ودراسة التطبيقات القضائية المقارنة.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية الإدارية، الضرر المعنوي، دعوى التعويض.

Responsibility of the Administration in Compensation for Moral Damage Caused by Illegal Administrative Decisions (A Comparative Study)

Prepared by: Sarah Isam Saeb Al-Dabbagh
Supervised by: Dr. Muhammad Ali Al-Shabbat

Abstract

The idea of damage to be compensated in the area of administrative liability has not attracted the same attention comparing to the idea error even though the administrative liability is held without the availability of the error element but on the other hand it can not be held with absence of damage element. Harm is the main element of the administrative liability whether it was held based on error or without error (risk theory). Nevertheless, the error of administration in it's illegal administrative decisions is presumed as well as the damage caused by it. Due to the material and moral damage caused to the concerned parties, this forces them to take the judicial appeal methods if the administration does not respond to their grievance against the decision. The aim of the study was to intensively examine the moral compensation that the person affected by the administrative decision has the right to claim, with an understanding of the foundations and rules for granting this type of compensation in addition to studying the comparative judicial applications.

Keyword: Responsibility of the Administration, Moral Damage, Compensation Claim.

الفصل الأول
خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

تفرض ظروف الحياة الاجتماعية ومتطلباتها اختلالاتٍ من شأنها أن تلحق أضرارًا متنوعة بالأفراد، وعليه؛ نشأت نظرية المسؤولية والتعويض عن الضرر الناتج عن هذه الاختلالات، والمتسبب بهذا الضرر قد يكون شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً وعلى رأسهم الدولة (الإدارة)، ذلك أن الدولة بجميع إداراتها ومؤسساتها وأطيافها وأجهزتها تُدار من قبل أفرادٍ قد يُصيبون وقد يخطئون، وبالتالي يترتب عن أعمالهم إلحاق أضرار بالغير، وهنا تقوم مسؤولية الإدارة عن تعويض الأفراد عن هذا الضرر الناتج عن تصرفاته.

وقد كان المبدأ السائد قديماً هو عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها بوصفها سلطة عامة ذات سيادة لا يجوز مساءلتها عن تصرفاتها، ولكن القضاء الإداري الفرنسي تراجع عن هذا المبدأ وقرر في سنة 1873 مسؤولية الدولة بمقتضى حكم (بلانكو) الذي أخضع هذه المسؤولية لمبادئ خاصة تتفق مع وضع الدولة وطبيعة القانون العام.

ثم حدث تطور آخر، فبعد أن كان القضاء الإداري الفرنسي يحدد أساس المسؤولية على أساس الخطأ الجسيم، أصبح يحددها على مجرد الخطأ ثم بعد ذلك حصل تطور آخر في قواعد التعويض من حيث تاريخ تقدير الضرر ومن ثم قبول الدعاوى على نطاق واسع، وبعدها يتم التعويض عن الضرر المعنوي وتقدير مبلغاً للتعويض بصورة مجزية بحيث يكون مناسباً وكافياً لجبر الضرر وهكذا نجد أن نظرية المسؤولية الإدارية هي من صنع القضاء الإداري الفرنسي ويتمثل قضاء التعويض في دعوى التعويض ويقصد بها تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء طالباً

فيها تعويضه عما أصابه من ضرر نتيجة تصرف من تصرفات الإدارة سواء كان هذا التصرف قانونياً أم ماديا، ومبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها أي إلزامها بتعويض الأفراد عن الضرر التي أصابهم من جراء تلك الأعمال مبدأ حديث نسبياً، حيث أنه لم يتقرر إلا مع نهاية القرن التاسع عشر، أما قبل ذلك فقد كان المبدأ السائد في معظم دول العالم هو عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها على أساس أن تقرير مسؤوليتها يتنافى مع ما لها من سيادة.

وأيا كان الأساس التي تقوم عليه مسؤولية الدولة، لا بد من وجود ضرر يجب على مدعي المسؤولية أن يثبت أنه قد أصابه بسبب إضرار حاصل من الدولة أو نشاطها محل المساءلة حتى يمكن أن تقضي له بالتعويض، علماً إن موضوع (تقدير التعويض) هو محل اهتمام الدارسات القانونية، حيث إن كثيرًا من علماء القانون والباحثين قد اهتموا بهذا الموضوع اهتمامًا كبيرًا لأهميته في حياة المجتمعات العملية المتشابكة الأطراف، ولاتصالها اتصالاً وثيقاً بعلاقات الأفراد وأعمالهم، حتى أنه يمكن القول إنه ما من تصرف قانوني أو فعل مادي أو معنوي إلا ويحتمل أن يترتب عليه أو ينشأ عنه ادعاء للمطالبة بالتعويض، لأن الحياة بطبيعتها في كل عصر وفي كل بيئة عبارة عن صراع ومزاحمة بين الأشخاص، وهذا ما ستقوم به الباحثة من خلال هذه الدراسة.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تتمثل إشكالية الدراسة حول الاختلاف في تقدير التعويض عن الضرر المعنوي وأنها تعتبر فكرة تقديرية للمحكمة وذلك لأن الضرر المعنوي يعد من الأضرار صعبة التقدير لأنه يخضع للمعايير الشخصية أكثر من المعايير الموضوعية، وبالتالي فإن وجود عنصر الضرر يُعد أحد الأساسيات الواجب توفرها لنشوء المسؤولية واستحقاق التعويض، وسوف تقوم الباحثة بتوضيح تلك

الجوانب ومعالجتها من خلال بيان الفروقات بين مختلف التشريعات وبالأخص التشريع الأردني والعراقي والمصري.

ثالثاً: أسئلة الدراسة

1) ماهية الضرر المعنوي وأساسه القانوني؟
2) ما موقف الفقه والتشريعات المقارنة من مسؤولية الإدارة؟
3) ما "الأسس القانونية" التي يمكن الاستناد عليها في مسؤولية الإدارة؟
4) ما أهم التطبيقات "القضائية لمسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي"؟
5) كيفية رفع دعوى التعويض عن الضرر المعنوي أمام القضاء؟

رابعاً: أهمية الدراسة

تتمحور أهمية الدراسة حول ضرورة التعرف على ما تناولته قوانين وتشريعات الدول في ضرورة تواجد ركن الضرر بعده الأساس الذي تنهض من خلاله المسؤولية والذي تتصاعد اهمية الدراسة من خلاله، علاوة على ذلك سوف يتم تسليط الضوء حول الاختلافات في تقدير أحكام الضرر المعنوي بين قانون المملكة الأردنية الهاشمية وغيره من قوانين الدول المقارنة كيفية وضعها موضع التطبيق وسنتناول بالتفصيل (الضرر المعنوي) كأحد العناصر الرئيسية لنهوض المسؤولية التقصيرية المُلقاة على الإدارة.

كما أن هذه الدراسة تحظى بأهمية بالغة تفرض نفسها على واقع الحياة القانونية والقضائية والاجتماعية والاقتصادية في فرنسا ومصر، لاسيما وأن النشاط الإداري للدولة قد اتسع وأصبح يشمل مختلف مجالات الحياة، وقد صاحب ذلك زيادة الأضرار التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع وتقددت صورها، ومنها الضرر المعنوي الذي ينتج عن قرارات الإدارة غير المشروعة.

خامساً: أهداف الدراسة

تهدف الباحثة في المقام الأول إلى بيان مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في كل من التشريع الأردني والعراقي والمصري ومدى توافقها مع تعويض الضرر وسنقوم بذكر تلك الأهداف في عدة نقاط كالتالي:

1. معرفة الخصائص والشروط الواجب توافرها في الضرر لإقرار مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي الناتج عن القرار الإداري غير المشروع.
2. تحديد أوجه عيوب عدم المشروعية التي يمكن أن يطالب فيها ذوي الشأن التعويض عن الضرر المعنوي.
3. تبيان الأسس القانونية التي يمكن الاستناد عليها في تقرير مسؤولية الإدارة والتي يُبنى عليها التعويض المعنوي.
4. بيان أهم "التطبيقات القضائية لمسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي".

سادساً: منهجية الدراسة

سأتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن وذلك من خلال بيان أن فكرة التعويض عن الضرر المعنوي تعد فكرة تقديرية للمحكمة في التشريعات المقارنة موضع الدراسة (الأردن العراق ومصر) وذلك حتى الوصول إلى النتائج المرجوة والتوصيات التي تفي بالغرض.

سابعاً: الدراسات السابقة

دراسة، رمضان، قيس ابراهيم عبد الكريم (2017)، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة: (دراسة مقارنة ما بين القانونين الكويتي والأردني) رسالة ماجستير، كلية القانون.

هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على أهم المفاهيم المتعلقة بالقرارات الإدارية غير المشروعة في القانونين الكويتي والأردني والمسؤولية بالتعويض عن الأضرار الناشئة عنها، وهو موضوع يمس شريحة كبيرة من المجتمع سواء كموظفين أو المتعاملين مع الإدارة العامة من المدنيين والمتأثرين بأعمالها وقرارتها وقد اتبعت الدراسة منهجي الوصفي والمقارن. وقد جاءت هذه الدراسة في فصل تمهيدي وفصلين اول وثاني وخاتمه، حيث تناولت الدراسة البحث في دعوى المسؤولية بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، حيث تناولت الشروط الشكلية والموضوعية لقبول دعوى المسؤولية الإدارية موضحين من خلال ذلك القضاء المختص ونطاق الاختصاص في مجال نظر الدعوى الإدارية. كذلك بحث التعويض كأثر للمسؤولية الإدارية المترتبة على الإدارة مصدرة القرارات غير المشروعة، من حيث مقدار التعويض الواجب، مع بيان ماهية الأسس القانونية التي يبنى عليها التعويض. واستناداً على ذلك فقد توصلت الدراسة إلى إن تكبيد الدولة خسائر مالية ناتجه عن مسؤوليتها عن أعمال تابعيها وبالتالي وجوب أدائها للتعويض يعد أحد السبل التي تلزم الدولة بتعيين الشخص المناسب في المكان المناسب كما ان قضاء التعويض يعد سبيلاً رقابياً إضافياً على أعمال الإدارة وموظفيها يجبرهم على توخي الحيطة والحذر. واوصت الدراسة بخصوص ذلك بالنص على مسؤولية مُصدر القرار الإداري غير المشروع

من موظفي الإدارة العامة عن التعويض بالتضامن مع مسؤولية الدولة ليكون أحد سُبل الردع الدافعة لتوخي الحيطة والحذر الإضافيين عند إصدار القرار الإداري.

وتختلف هذه الدراسة عن دراستي من ناحية أنها تبحث في مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، أما دراستي فهي دراسة تبحث في تقدير التعويض عن الضرر المعنوي وأنه يعد تقديرياً للمحكمة.

دراسة، الناصري، شمسة مفتاح أحمد، (2018)، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، قسم القانون العام، الإمارات.

هدفت هذه الدراسة إلى بيان مسؤولية جهة الإدارة عن القرارات الإدارية المشروعة منها وغير المشروعة في ضوء ما استقر عليه الفقه والقضاء المقارن في كل من مصر، فرنسا، وتطبيقات دولة الامارات في هذا الشأن لا سيما وأن الأصل في المساءلة أيا كانت هي بارتكاب فعل غير مشروع، إلا أنه قد تساءل جهة الإدارة في بعض الحالات بالرغم من إقرار القضاء بمشروعية قرارها بحيث تطالب بالتعويض.

بالنسبة لمسؤولية جهة الإدارة عن القرارات غير المشروعة فقد أقر القضاء والفقه معا مبدأ المسؤولية عن الخطأ وهو ما يشترط فيه توافر أركان المسؤولية ألا وهي: الخطأ، الضرر، وعلاقة السببية بين الركنين بحيث لا تساءل جهة الإدارة مالم تتلازم أركان المسؤولية جميعها، إلا أن هذه المسؤولية وأثرها في التعويض يختلف باختلاف العيب الذي يرد على القرار الإداري إذ أن الأصل استقر على عدم مساءلة جهة الإدارة عن القرارات المعيبة بالعيوب الشكلية مالم تكن مؤثرة على القرار، أي بأن يكون الخطأ مؤثراً، أما في حالة شاب القرار الإداري بأي من العيوب الموضوعية فإن القرار يكون محلاً للإلغاء والتعويض أيا كانت جسامة الخطأ، وهو الاتجاه الذي يسير عليه

القضاء الإماراتي في هذا الشأن، أما بالنسبة لمساءلة جهة الإدارة عن القرارات المشروعة سواء كانت على أساس المخاطر، أم المسؤولية أمام الأعباء العامة فقد سار كل من المشرّع والقضاء الإماراتي بذات الاتجاه الذي كرّس في فرنسا في هذا الشأن حيث يتم مساءلة جهة الإدارة في هذه الحالة على أساس المخاطر أو المساواة أمام الأعباء العامة مراعاة لمبدأ العدالة ومبدأ الغنم بالغرم.

ودراستنا الحالية أضافت إلى هذه الدراسة السابقة الحديث عن مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي بشكل خاص كما واكبت آخر التشريعات الصادرة بهذا الخصوص ومقارنتها مع التشريعات الأخرى.

دراسة (العدوان، 2013) بعنوان " الضرر الناشئ عن خطأ الإدارة والتعويض عنه" دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن.

تناولت هذه الدراسة مسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ، ومسؤولية الإدارة القائمة على أساس نظرية المخاطر (بدون خطأ) ومجالات تطبيقها في مصر والأردن، وتناولت أيضاً صور الخطأ الشخصي والمرفقي والمعايير الفقهية التي ظهرت للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وموقف كل من القضائيين الأردني والمصري من هذه المعايير، وبحث الباحث هذه الدراسة في الضرر الموجب للتعويض الناشئ عن خطأ الإدارة، والشروط الواجب توافرها في هذا الضرر، كما أوضحنا أن التعويض الإداري لا يمكن تصوره إلا في صورة التعويض النقدي، حيث لا يتصور قيام التعويض العيني حتى لو أمكن ذلك.

وجاءت هذه الدراسة في إطار مقارن بين القضائيين الأردني والمصري، وقد خرج من هذه الدراسة بعدد من النتائج والتوصيات، تضمنتها خاتمة هذه الدراسة، حيث كان من أبرز هذه النتائج أنه تبين لنا أن الفقه والقضاء الإداريين استقرا على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات

القضاء بالإلغاء، إذ أنه قد يلغي قرار الإدارة العامة ولا يستوجب ذلك الإلغاء التعويض عنه، كما قد توصلنا إلى أن مسؤولية الإدارة تقوم عن الأضرار المعنوية التي قد تتسبب بها جراء أعمالها القانونية والمادية كما هو الحال في مسؤوليتها عن الأضرار المادية، هذا بالإضافة إلى أن الصورة الوحيدة الممكنة للتعويض عن الأضرار التي تنشأ عن خطأ الإدارة هي صورة التعويض النقدي، إذ لا يمكن تطبيق التعويض العيني حتى لو أمكن ذلك، إلا إذا قامت الإدارة بذلك من تلقاء نفسها، وأوصى الباحث أن يعيد المشرّع الأردني النظر في نص المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، ليعمل على منحها الولاية العامة بنظر جميع دعاوى تعويض المنازعات الإدارية دون حصر، وذلك سعياً للوصول إلى منظومة قضاء إداري متكاملة لبناء مجلس الدولة الأردني أسوةً بمجلس الدولة المصري، وليتولى كل ذي اختصاص اختصاصه.

واختلفت دراستنا عن هذه الدراسة السابقة بكونها ركزت على فكرة (التعويض عن الضرر المعنوي) وذلك عن القرارات الإدارية الناتجة عن الخطأ وبدون خطأ على خلاف ما تناولته هذه الدراسة كونها تناولت موضوع التعويض عن الضرر النتائج عن خطأ بالإضافة إلى توضيح التعديلات التي كُرست بموجب قانون 27 لسنة 214

دراسة (الحيدري، 2015) بعنوان طرق تقدير التعويض عن الضرر المعنوي، رسالة ماجستير غير منشورة، السعودية.

بين الباحث كيفية تقدير التعويض عن الضرر المعنوي عند من يقول بجوازه، وقد قسم الباحث دراسته إلى ثلاثة مباحث: الأول: تطرق فيه إلى طرق تقدير الضرر المعنوي التي تطبق أمام المحاكم وهي طريقة القاعدة الذهبية وطريقة الحساب اليومي وطريقة التعويض. الثاني: تطرق فيه إلى طرق تقدير الضرر المعنوي البديلة وهي التي افترضها الباحثون لحل سلبيات طرق التقدير

المطبقة حالياً، الثالث: تطرق فيه الباحث إلى مقترحات في كيفية تقدير الضرر المعنوي على افتراض تساوي الألم تم تحديد مستويات الألم ودرجات إيجاد حد للتعويض. وأنهى الباحث بحثه بخاتمة تتكون من أحد عشرة نقطة لخص فيها نتائج بحثه. يعد الضرر المعنوي من الأضرار صعبة التقدير لأنه يخضع للمعايير الشخصية أكثر من المعايير الموضوعية، وفى هذا البحث المختصر، بين الباحث كيفية تقدير التعويض عن الضرر المعنوي عند من يقول بجوازه؛ وقد تطرقت في المبحث الأول إلى طرق تقدير الضرر المعنوي التي تطبق أمام المحاكم وهي طريقة القاعدة الذهبية Golden Rule، وطريقة الحساب اليومي Per Diem، وطريقة التعويض الجزافي Lump Sum.

وتتميز دراستنا عن هذه الدراسة بأنها تبحث في بيان مسؤولية الإدارة عن هذا التعويض في قانون القضاء الأردني وفي كل من التشريع المصري والعراقي على نحو أشمل للموضوع؛ حيث أن هذه الدراسة تطرقت لموضوع طرق التعويض عن الضرر بشكل عام.

ثامناً: حدود الدراسة

تتعلق هذه الدراسة بمسؤولية الإدارة بالتعويض عن الضرر المعنوي والنظر بالدعوى أمام المحاكم المختصة في التشريعات محور الدراسة وفي الحدود التالية:

- **الحدود المكانية:** تكون هذه الدراسة مقتصرة على القوانين المختصة بمسؤولية الإدارة في كل من الأردن والعراق ومصر.
- **الحدود الزمانية:** تقتصر الحدود الزمانية لهذه الدراسة من بدء نشأة فكرة التعويض عن الضرر في التشريعات المعنية حتى أخر قوانين وأنظمة تم سنها في عصرنا الحالي.

- **الحدود الموضوعية:** إن الحدود الموضوعية لهذه الدراسة هي مسؤولية الإدارة عن الاضرار المعنوية وكيفية التعويض عنها.

تاسعاً: مصطلحات الدراسة

الضرر المعنوي: هو ذلك الضرر الذي يصيب الإنسان في نفسه سواءً كانت هذه الإصابة مادية، كجرح جسمه أو تشويه، أو معنوية تنصب على كرامته وإحساسه وشرفه وسمعته وعرضه وشعوره وعاطفته أو غير ذلك. [1]

المسؤولية الإدارية: تعرف بأنها الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائيا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعلها المشروع أو غير المشروع على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أو على أساس نظرية المخاطر. [2]

دعوى التعويض: عبارة عن دعوى يقيمها المتضرر لجبر الضرر الذي وقع عليه نتيجة الاعتداء على حقه، ويتضح من خلال مفهوم دعوى التعويض أنها ترفع في حال تضرر المدعي من فعل قام به المدعى عليه، ويجب أن يكون الضرر هو نتيجة الفعل الضار الذي قام به المدعى عليه، أيْ وجود علاقة سببية بين الفعل الضار والضرر، وإذا ثبت ذلك تحكم المحكمة بالتعويض

---

(1) عباس الصراف، جورج حزبون (2014)، المدخل إلى علم القانون (الطبعة الخامسة عشرة)، عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، صفحة 222-224.

(2) الذنون، حسن علي، الرحو، محمد سعيد (2002)، الوجيز في (النظرية العامة للالتزام)، ط1، دار وائل للنشر/ عمان، ج1، ص55.

للشخص المتضرر، ويكون التعويض عادةً نقديًا؛ لأنّ النقد هو أفضل تعويض قد يحصل عليه الشخص المتضرر. [1]

عاشراً: الإطار النظري للدراسة

للوقوف على ماهية المسؤولية الإدارية للتعويض عن الضرر المعنوي وكيفية رفع دعوى التعويض أمام القضاء على النحو المذكور في تساؤلات الدراسة ستقوم الباحثة بتقسيم الدراسة إلى خمسة فصول رئيسية، تتناول في **الفصل الأول**، خلفية الدراسة وأهميتها وتشمل المقدمة ومشكلة الدراسة وأهمية الدراسة وأهداف الدراسة ومصطلحات الدراسة والإطار النظري والدراسات السابقة ومنهجية الدراسة.

وفي **الفصل الثاني** الضرر في المسؤولية الإدارية في التشريع الأردني والتشريعات المقارنة، وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول التكييف القانوني للضرر المعنوي، وفي المبحث الثاني، الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ وبدون خطأ.

وفي **الفصل الثالث** ستقوم الباحثة ببيان شروط قبول دعوى التعويض وأسس تقدير التعويض المعنوي، وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول شروط قبول دعوى التعويض، وفي المبحث الثاني سنتحدث عن أسس تقدير التعويض المعنوي.

وفي **الفصل الرابع** من الدراسة سنتحدث عن عيوب القرار الإداري الموجبة للتعويض المعنوي وتطبيقاته في القضاء المقارن، وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول عيوب

---

(1) عدنان السرحان، نوري خاطر (2012)، شرح القانون المدني مصادر الحقوق الشخصية والإلتزامات (الطبعة الخامسة)، عمان–الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص86.

القرار الإداري التي تصلح للتعويض المعنوي، وفي المبحث الثاني تطبيقات التعويض عن الضرر المعنوي في القرار الإداري، وفي **الفصل الخامس** ستكون الخاتمة والنتائج والتوصيات.

الفصل الثاني

الضرر في المسؤولية الإدارية في التشريع الأردني والتشريعات المقارنة

من خلال ممارسة الإدارة لنشاطاتها يمكن أن تصيب البعض بالأضرار نتيجة هذا النشاط وأثناء قيامها بأداء وظائفها، وإن افتراضات دولة القانون تجعل احترام الحقوق والحريات أولوية بالنسبة لها، وبالتالي متى أحدث ضرر، وجب أن يحصل المضرور على التعويض الذي يتناسب مع ما أصابها. [1]

ولا يمكن الاعتراف بمسؤولية الإدارة بدون ضرر حتى لو لم يكن هناك خطأ ينسب للإدارة أو أحد موظفيها، وقد نصت المادة 163 من القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 على أنه: "كل خطأ سبّب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض".

وبناءاً على ما سبق؛ سنتناول في هذا الفصل الحديث عن الضرر في المسؤولية الإدارية في التشريع الأردني والتشريعات المقارنة من خلال مطلبين، الأول نتحدث فيه عن التكييف القانوني للضرر المعنوي، والثاني يتحدث عن الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ وبدون خطأ.

---

(1) شنطاوي، علي (2008). مسؤولية الادارة عن أعمالها الضارة ط (1) دار وائل للنشر. الأردن ص 295.

المبحث الأول

التكييف القانوني للضرر المعنوي

الضرر المعنوي: هو الأذى الذي يصيب الإنسان في مصلحة غير مالية، فينصب على الحقوق غير المالية، أي كل إخلالٍ بحق أو مصلحة معنوية للشخص المضرور، كالضرر الذي يقع على جسم الإنسان أو حقه في الحياة أو في سمعته أو شرفه أو عاطفته، أو حقه في مصنفات الملكية الفكرية، وعموم الآلام النفسية والمركز الأدبي للشخص. [1]

وفي هذا النطاق قد يثار تساؤلًا هاماً حول موقف التشريعات للدول التي تبنت فكرة الأضرار المعنوية وكيفية التعويض عنها؟ وللإجابة حول هذا التساؤل لا بد من توضيح التالي:

ففيما يخص مصر وفرنسا، فإنها لم تتبنى مبدأ ينص على الأضرار المعنوية وكيفية التعويض عنها وذلك لأمرين رئيسيين:

الأول: عدم وجود أي معيار ثابت لقياس أو تقدير حجم وكمية الضرر المعنوي ولا يوجد معيار أساسي لمقدار التعويض الذي يمكن أن نعطيه، إذ أن هناك أشياء من الصعب تقديرها ومثالها شرف الإنسان وكرامته وعاطفته المتعلقة بمشاعره، ويرى الباحث أن تلك الأشياء هي ليست أشياء مادية قد نجد لها شبيها لنتمكن من شراؤها وبالتالي يمكن اتخاذه أساساً نستطيع من خلاله تحديد مقدار وكمية التعويض عن المساس بها، علاوة على ذلك ستظهر لدينا مشكلة جديدة وهي تسمية وتحديد الأشخاص مستحقي التعويض الذي أصابهم ولا سيما إذا ما تعلق الأمر بفقدان شخص له مكانه في أنفسنا، فتظهر هنا الصعوبة حول تحديد درجات القرابة التي يتم اتخاذها أساساً لإعطائهم تعويضاً.

---

(1) خليفة، عبد العزيز (2007). مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي. 123.

وثانيهما: أن مشاعر الإنسان وكمية حزنه التي تسيطر عليه من جراء فقدانه لشخص عزيز من الصعوبة تقييمها بالنقود وأن مطالبة الإنسان بثمن حزنه وألمه لا يعد مما هو متعارف عليه وليس من المروءة ان يقوم الإنسان بالتجارة مشاعره وأحاسيسه التي يحملها لأقرب الناس إليه. وتأسيساً على ما ورد أعلاه وما ذكر من أسباب؛ فيرى هذا الرأي أن منح التعويضات الناتجة عن الأضرار المعنوية يعُد (إثراءً غير مسبب) ووسيلة الغرض منها للمغالاة في قيمة التعويض الذي يكون على عاتق الشخص الذي قام بإحداث الضرر. [1]

ومن خلال الرجوع إلى قوانين الدول المقارنة وبالرغم من الانتقادات التي توجهت إلى مسألة إمكانية منح تعويضات عند حصول ضرر، نلاحظ أن لهذا المبدأ صدى في التشريعات الحالية ليس بالاستناد على اعتبار أنه فعلٌ من غير الممكن اصلاحه، بل إنما على أساس أنها نوعٌ من الإحساس بالمسؤولية للشخص المضرور. والتي بدورها تقدم شيئاً من التخفيف النفسي (العزاء) الذي من شأنه أن يقلل ولو بنسبة بسيطة الألم والحزن الذي أصابه [2]. ونجد هنا لا يؤثر في ذلك صعوبة تقدير التعويض عن الضرر المعنوي، وعلى ذلك فإن صعوبة تقدير التعويض ليست مبرراً كافياً حتى تلغى المطالبة من أن يفلت المسؤول عنه ويتخلى عن أي أثر لمسؤوليته، وهنا يبرز دور القاضي في ايجاده حلاً لتخطي هذه الصعوبة. [3]

أما ما تناولته تشريعات المملكة الأردنية الهاشمية فنجد ان المشرّع الأردني اختار الوقوف إلى جانب الاتجاه الذي يؤيد مسالة إمكانية منح التعويضات ونرى ذلك بوضوحٍ من خلال نص المادة منه 267 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 " يتناول حق الضمان الضرر المعنوي

---

(1) أبو العثم، فهد (2005). القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص74.

(2) حمادة، محمد (2006). المسئولية الإدارية والقضاء الكامل، دار الفكر الجامعي، 41.

(3) راضي، مازن (2017). موسوعة القضاء الإداري (قضاء التعويض)، منشأة المعارف، المجلد الثاني، ص82.

كذلك، فكل تعد على الغَير في حريتَه أو في عرّضه أو في شرفَه أو في سمعته أو في مركزه الاجتماعي أو في اعتباره المالي يجعل الشخص المتعدي مسؤولاً عن الضمان" [1]. كما وقد تناولت المذكرة الإيضاحية للقانون المدني ذاته أسبابا كافية تعلل تناول التعويض حيث ورد (أن التعويض ينشأ على إحلال مالٍ محل مال فاقد مكافئ له ليقوم مقامه ويسدّ مسده، أما الضرر المعنوي فلا يتمثل في فقد مالٍ كان موجوداً ولكن يرد على ذلك بما يأتي: [2]

- السند في هذا الباب هو حديث رسول الله أنه "لا ضرر ولا ضرار" وهو نصٌ عام يشمل الضرر المعنوي والمادي على حد سواء.
- ليس المقصود بالتعويض مجرد إحلال مال بل يدخل في الغرض منه المواساة إن لم تكن المماثلة، ومن أظهر التطبيقات على ذلك الدية والإرث فليس أحدهما بدلاً عن مال ولا عما يقوم بمال.
- إن القول بعدم التعويض عن الضرر المعنوي يفتح الباب على مصراعيه للمتعدين على أعراض الناس وسمعتهم، وفي هذا من المفسدة الخاصة والعامة ما فيه مما يجعل من الواجب معالجته ومن أسباب العلاج تقرير التعويض".

أما في التشريع العراقي فقد مر النظام القانوني للضرر المعنوي بمرحلتين:

المرحلة الأولى: عند صدور مجلة الأحكام العدلية، ففي هذه المرحلة كانت هذه الأخيرة هي المعمول بها، منذ تشكل الدولة العراقية عام 1921، ولحين صدور قانون الضمانات رقم 54 لسنة 1943 وفي هذه الفترة لم يرد أي نص في مجلة الأحكام العدلية حول الضرر المعنوي، ونتيجة

---

(1) الحلالشة، عبد الرحمن (2006). الوجيز في شرح القانون المدني الأردني، آثار الحق الشخصي، أحكام الالتزام، عمان، دار وائل للنشر، ص98.

(2) شطناوي، علي (2008). مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، عمان دار وائل للنشر، ص91.

لذلك فقد كان القضاء العراقي لا يقر التعويض عنه، وذلك لأن الأحكام التي جاءت بها المجلة كانت تقتصر على إزالة الضرر ومنع التصرف وتعويض العمل غير المشروع الذي يصيب الأموال. [1]

المرحلة الثانية: بدأت مع صدور قانون الضمانات وكيفية الحكم بها بالقانون رقم 54 لسنة 1943 والذي ألحق بأصول المرافعات المدنية إذ سمّي قانون ذيل أصول المحاكمات الحقوقية الملغي الذي كان نافذاً يومئذ، فنص صراحة على تعويض الضرر المعنوي بقوله: "يحكم بالضمان عن الأضرار الأدبية التي تلحق بالشخص بسبب الإخلال باعتباره المالي أو بسمعته أو بشرفه أو بمركزه الاجتماعي". [2]

وقد جاء في الأسباب الموجبة للقانون آنف الذكر بأن: "صيانة حقوق الأشخاص من الاعتداء عليها بتعويضهم عن الأضرار التي تصيبهم عن الأفعال الضارة كما أن أحكام هذا القانون تشمل الحكومة وسائر المؤسسات الرسمية التي تقوم بخدمات عامة فتسأل عن الأضرار الحاصلة من موظفيها للغير" وبذلك يكون المشرّع العراقي أقر ولأول مرة بالتعويض عن الضرر المعنوي، ثم صدر القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 مؤكداً على مبدأ تعويض الضرر المعنوي [3]، إذ جاء فيه ما يلي: "يتناول حق التعويض الضرر الأدبي كذلك" [4]، ويذهب الفقه العراقي للقول أن المشرّع العراقي وخلافاً لنظيره المصري، فقد وضع النص السابق ضمن دائرة الأعمال غير

---

(1) سعدون العامري، تعويض الضرر في المسؤولية التقصيرية، مطبعة وزارة العدل، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص98.

(2) حسن الخطسي، نطاق المسؤولية المدنية التقصيرية والمسؤولية التعاقدية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باريس، مطبعة حداد، البصرة، 1968، ص283.

(3) منشور في الوقائع العراقية عدد 3015 في 8 ايلول 1951.

(4) الفقرة الأول من المادة 205 من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951.

المشروعة، مما يعني أن التعويض عن الضرر المعنوي لا يكون إلا في المسؤولية التقصيرية دون العقدية [1]

وبعد هذا العرض فإننا نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين وفق التالي:

المطلب الأول: تحديد ماهية الضرر المعنوي.

المطلب الثاني: انتقال الحق في التعويض نتيجة الضرر المعنوي.

(1) حسن علي الذنون، المبسوط في المسؤولية المدنية، ج1، شركة التايمس للطبع والنشر، بغداد، 1991، ص223.

المطلب الأول
تحديد ماهية الضرر المعنوي

الضرر بصورة عامة ما ينصب على حق أو مصلحة مشروعة، وهذا الضرر على نوعين: فقد يكون ضرراً مادياً يلحق بالشخص أو ماله أو جسمه، أو يؤدي إلى خسارة مالية، أو يفوت عليه كسباً، وقد يكون ضرراً معنوياً، والأضرار المعنوية بخلاف الأضرار المادية حيث لا تُمس أموال المضرور بل يصيب حق أو مصلحة غير مالية [1]، ومثال ذلك أن إصابة الجسم تعد ضرراً مادياً كونها اعتداء على حق الإنسان في الحياة، وسلامة الجسم، وضرراً معنوياً يصيب المضرور في عاطفته وشعوره ويدخل إلى قلبه الغم والألم والحزن والحسرة على ما أصابه في جسمه، ويمكن إرجاعه إلى حالات معينة منها الضرر المعنوي الناجم عن إصابة الشخص وما يتخلف عنها من ألمٍ فيكون ضرراً مادياً ومعنوياً، وقد يتمثل الضرر المعنوي فيما يصيب الشخص في شرفه واعتباره وما يتولد عليه عن القذف والسب والشتم، وقد يتحقق الضرر المعنوي بمجرد المساس بالعاطفة والشعور من ذلك ما يصيب الوالدين من حسرة وألم نتيجة انتزاع طفلهما. [2]

النوع الأول: ضررٌ معنويٌ مرتبطٌ بضررٍ مادي، كما هو الحال في الاعتداء على الإنسان والمساس بشرفه وما يترتب على ذلك من نتائج فقد يؤدي ذلك إلى فقدان المضرور لمهنته أو وظيفته نتيجة التعدي على سمعته، أو ما قد يترتب على إصابة الجسم بتشوه يصاحبه انعدامٌ أو نقصٌ في القدرة على ممارسة الأعمال، كفقد المضرور لإحدى أطرافه نتيجة لحادث معين. [3]

---

(1) عبد الوهاب، محمد (2005). "القضاء الإداري"، الكتاب الثاني، منشورات الحقوقية، ص98.

(2) عبد القادر، عدو (2012). "المنازعات الإدارية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، ص25.

(3) العازمي، محمد (2010). "خطأ الموظف العام وخطأ الادارة والاثار المترتبة عليهما في القانونين الأردني والكويتي"، جامعة الشرق الاوسط، ص35.

النوع الثاني: ضررٌ معنويٌ مجردٌ من أية أضرارٍ مادية ومثالها كمية الألم الذي ينتاب الأبوين في فؤادهم من جراء فقد أحد أبنائهم وهو ضررٌ مرتدٌ نتيجة حادث الفقد لأبناهم، وقد تبنّت التشريعات الأردنية هذا النوع من الأضرار وذلك في المادة 2/267 من القانون المدني الأردني والضرر المعنوي يشبه الضرر المادي إذ يجب أن تتوفر فيه الشروط الأساسية؛ فبالضرورة أن يكون محققاً وشخصياً ومباشراً حتى ينشأ تعويضاً [1]. وهذه الأضرار لا يمكن أن ترد أحوال العوض عنها على سبيل الحصر إذ قد تشمل هذه الطائفة من الأضرار كل ما يؤذي الشخص في خصوصيته أو حريته. [2]

فالاعتداء على الكرامة والشرف يعدَ ضرراً معنوياً حيث أن الشرف لا يمكن أن يقوم بمال ومهما بلغ التعويض فيبقى بسيطٍ مهما بلغت قيمته، والاعتداء على الأحاسيس بما يملئ الحزن والأسى في الروح ضرراً معنوياً يتوجب العوض والاعتداء على الخصوصية الشخصية قد يكون بالتصنت ويعد من الاضرار التي الممكن أن تنشأ حقا للشخص في اقامة الدعوى أمام القضاء. [3]

ومثالها أيضاً الآلام العضوية التي يشعر بها المصاب الحالية والمستقبلة، وكذلك الآلام النفسية التي تنتاب الشخص المصاب كآلام التشويه وآلام الحرمان من نعمَ الحياة باستحالة أو تعذر

---

(1) قدورة، زهير (2011). الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار وائل للنشر، ص75.

(2) الفار، عبد القادر (2012). أحكام الالتزام اثار الحق في القانون المدني، عمان، دار الثقافة، ص99.

(3) منذر الفضل، الضرر المعنوي في المسؤولية المدنية، الموسوعة الصغيرة، وزارة الثقافة والاعلام، العراق، 1990، ص12

ممارسة نشاطها، كما هو الحال في ممارسة الأنشطة على اختلاف أنواعها الرياضية والفنية، أو قد تكون الآلام التي تنتاب الآخرين من جراء وفاة الشخص المصاب وما ينتابه من أذية. [1]

ونجد أن القضاء في الأردن قد أخذ الاتجاه المؤيد بالتعويض عن الأضرار المعنوية (المستقلة) بذاتها دون الاخذ بالأضرار المعنوية المرتبطة بالأضرار المادية، ومن خلال استقراء أحكام محكمة التمييز بخصوص التعويض الضرر الناتج عن الإصابة الجسمانية، حيث ورد في إحدى قرارات محكمة التمييز أن "المقصود بالضرر المعنوي حسب مفهوم القانون هو الضرر الناتج عن التعدي على الغير في حريته أو في عرضه أو في شرفه أو في سمعته أو في مركزه الاجتماعي أو في اعتباره المالي، حسب أحكام المادتين 266 و67 من القانون، وعلى ذلك فإن مطالبته المدعي المميز بالتعويض عن الضرر المعنوي بناءً على ما عاناه من آلام نفسية نتيجة إصابته في حادث الصدم، هو خروج على مفهوم الضرر المعنوي لأن مشاعر الألم من الجروح لا تدخل في اعتبار الضرر معنوي".

وبالعودة إلى ما تناولته المادة 2/267 نلاحظ ان المشرّع قد ألزم العوض للأزواج والأشخاص ذوي القربى بالعوض عما ينتابهم من مضرة نفسية بسبب موت المصاب وهذا الضرر لا شك في أنه عبارة عن الآلام يعانونها بسبب فقدانهم لعزيز، ولم يقضي بالضمان للمضرور ذاته عن أذيته النفسية التي اصابته في حال كانت الإصابة لا تؤدي للموت [2]. ومن ناحية أخرى لم تشر المادة المذكورة إلى حق الغير في التعويض عن هذا النوع من الأضرار، ومثالها الرفيق أو الصاحب وما يعانيه

---

(1) الطباخ، شريف (2006). التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، 45.

(2) الشرقاوي، سعاد (1972). المسئولية الإدارية، الطبعة الثانية، دار المعارف، ص43.

من آلام نفسية نتيجة فقد رفيقه والتي قد تكون أشد من تلك التي يعانيها الاقارب أو ذوي الشخص بسبب موت المصاب. [1]

ولم يتناول نص المادة تحديد لدرجات القرابة ومن هم الأقربون من الأسرة مما يدل على أن كل من تربطه بالمتوفى صلة قربى في نطاق الأسرة كالابن أو الأب أو الشقيق يعتبر صاحب حق في التعويض عما يصيبه من ألم نفسي بسبب فقده. [2]

أما عن تقدير قيمة المضرة التي تصيب المضرور فإن صعوبتها تكمن في أنه يصيب مصلحة غير مالية، ولذلك لم يكن التعويض عنه مسلماً به فيما مضى ولكن في الوقت الحاضر يذهب الاتجاه إلى إمكانية التعويض عن الضرر المعنوي مثله مثل الضرر المادي، فيجب أن يكون محققاً إذ ان القصد منه ليس محو آثاره، وإنما تقديم نوع من المواساة الذي أصاب المضرور. [3]

(1) زين الدين (2011). المسؤولية الإدارية التعاقدية والغير تعاقدية، دار الفكر الجامعي، ص65.

(2) حمادة، محمد (2006). المسئولية الإدارية والقضاء الكامل، دار الفكر الجامعي، ص75.

(3) الحلو، ماجد (2004). الدعاوى الإدارية (دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى التأديب طرق الطعن في الأحكام الإدارية)، الاسكندرية، منشاة المعارف، ص95.

المطلب الثاني
انتقال الحق في التعويض نتيجة الضرر المعنوي

إن طبيعة الحق أو المصلحة الواقع عليها الضرر المعنوي هي طبيعة غير مالية فلا تعدو كونها مجرد المساس بالعاطفة والشرف، بالقيم المعنوية. نتيجة لذلك تردد الفقه طويلاً في قبول فكرة التعويض عن الأضرار المعنوية، وذلك لأن الأضرار لا تمس أموال المضرور، بل يصيب حقه أو مصلحة غير مالية. [1]

وحسب تفسير المشرّع الأردني أن الحق في التعويض لا ينتقل إلى ورثة المضرور ما لم يكن هناك اتفاق مسبق بين كلا من المضرور وفاعل الضرر أو صادراً به حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية وذلك كما جاء في المادة 3/267 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 "ولا ينتقل الضمان عن الضرر المعنوي إلى الغير إلا إذا تحددت قيمته بمقتضى اتفاق أو حكم قضائي نهائي". [2]

والحال مختلف عما تناوله القضاء المصري حيث بينت المادة 1/222 من القانون المدني العراقي هذا الانتقال في حالتين: [3]

1- الحالة الاولى: وجود اتفاق ما بين الشخص المضرور والمسؤول بخصوص التعويض.

2- الحالة الثانية: أن الشخص المضرور قد أقام دعوى أمام القضاء لغرض المطالبة بالتعويض.

---

(1) الصالحين، عبد المجيد (2001). التعويض عن الأضرار المعنوية في الفقه والقانون المدني، مجلة دراسات أبحاث علم الشريعة والقانون والإنسانيات، المجلد (31)، العدد (2)، الجامعة الأردنية، الأردن، ص84.

(2) بعطوش، حكيمة (1995). تعويض الضرر المعنوي، مقال منشور في مجلة نشرة القضاة، العدد 74، الجزائر، ص95.

(3) عبد طعيس، محمد (2009). تعويض الضرر المعنوي في المسؤولية التقصيرية، دار الحكمة، بغداد، ص95.

أما في حال وفاة (المضرور) وعدم وجود أي اتفاق انتهى هذا الحق بموته ولا ينتقل التعويض عن الضرر المعنوي الذي لحق به إلى ورثته.

ومن خلال ما سبق اعلاه وبالرجوع للقانون في دولة الأردن تستنتج الباحثة ما يلي:

1- هناك تكرار للقواعد العامة، حيث إن لم يأتي بشيء جديد ومعناه ذلك أنه إذا كان هناك اتفاق بين الفاعل والشخص المضرور على تحديد العوض الذي يستحقه المتضرر بات هذا المبلغ المتفق عليه حقا له في ذمة فاعله وملزما بتأديته والايفاء به وايضا في حاله إذا كان قد صدر حكماً قضائياً واكتسب الدرجة القطعية بأحقية المتضرر بقيمة العوض. ومن الشائع أن الأموال والحقوق تنتقل بالإرث وفقاً لقوانين وقواعد الميراث.

2- لم يأخذ القانون بالضرر المعنوي الذي يصيب الغير ومثالها الرفيق والصاحب الحميم بسبب الوفاة بالرغم من أنه قد أصيب بأضرار معنوية تمس فؤاده قد تفوق ما يصاب به اهله وأقربائه.

3- بالنسبة للأزواج والأشخاص المقربين من العائلة على اختلاف درجات القربى لا يعترف القانون بما يصيبهم من مضره معنوية نفسية بسبب إصابة قريبهم بعاهة مستديمة أو تشويه يؤذي النفس أو فقدان لأي من جزء من أعضائه كإحدى اطرافه مثلاً أو اصابته في بصره على الرغم من أن هؤلاء الأشخاص عند رؤيتهم للشخص المضرور قد يصابون بكتله من الشعور النفسي السيء وقد تصل احيانا إلى الموت

4- يحد النص من مدى القاعدة العامة الواردة في المادة 256 من نفس القانون في شأن التعويض عن الفعل الضار والتي تقضي بأن كل ضرر يصيب الغير يعد موجباً للتعويض.

وحكم القانون المصري أكثر عدالةً وتوافقاً مع روح القانون وقواعده الكلية فهو لا يتطلب أن يكون قد صدر حكم قضائي نهائي بالتعويض، بل يكتفي بأن يكون المضرور قد رفع الدعوى فعلاً أمام القضاء بالتعويض قبل وفاته لكي ينتقل حقه بالتعويض للورثة وهذا ينسجم مع القواعد العامة في القانون حيث أن كافة الأموال والحقوق المالية تنتقل من المورث إلى الورثة وليست الدعوى المرفوعة من المتضرر للمطالبة بالتعويض عن ضرر معنوي سوى وسيلة قانونية للوصول إلى حق مالي استحقه بسبب الفعل الضار ومن تاريخ وقوع هذا الفعل. [1]

ويبدو أن موقف المشرّع العراقي كان مشابهاً لنظيره الأردني، حيث نصت المادة 205 من القانون المدني العراقي في فقرتها الثالثة على أنه: "ولا ينتقل التعويض عن الضرر الأدبي إلى الغير إلا إذا تحدت قيمته بمقتضى اتفاق أو حكم نهائي"، ويجمع الفقه في العراق في تفسيره لهذه الفقرة على أن دعوى التعويض، التي نشأت للمضرور، لا تنتقل في حالة وفاته إلى ورثته إلا إذا تحددت قيمة التعويض بمقتضى اتفاق أو حكم نهائي. [2]

---

(1) الحلو، ماجد (2004). الدعاوى الإدارية (دعوى الالغاء–دعوى التعويض، دعوى التأديب طرق الطعن في الأحكام الإدارية)، الاسكندرية، منشاة المعارف، ص58.

(2) انظر: حسن علي الذنون، مرجع سابق، ص. 227، ومحمود سعد الدين الشريف، شرح القانون المدني العراقي، نظرية الالتزام، ج1، مصادر الالتزام، مطبعة العاني، بغداد، 1955، ص397، فقرة 409.

المبحث الثاني
الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ وبدون خطأ

القاعدة العامة في قيام المسؤولية الإدارية هي قيامها على أساس الخطأ، ولكنها تقوم أيضاً في حالات معينة ومحددة من دون خطأ على أساس نظرية المخاطر ولكن قيامها في الحالة الأخيرة يعد استثناءً على القاعدة العامة في قيامها على أساس الخطأ. [1]

لذا سنقوم بتناول الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ وبدون خطأ في مطلبين، الأول الضرر في المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ، والمطلب الثاني الضرر في المسؤولية الإدارية القائمة على أساس نظرية المخاطر.

(1) شطناوي، علي خطار، مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة، عمان دار وائل للنشر 2008، ص151.

المطلب الأول
الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

تقوم مسؤولية الإدارة العامة على أساس الخطأ على ثلاثة أركان هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، وفي الحقيقة إن هذا يعد تصويراً مغايراً للقواعد المدنية المعروفة، ذلك أن الدولة تعتبر شخصاً معنوياً لا تباشر نشاطها وأعمالها بنفسها وإنما بواسطة أشخاص طبيعيين، وبالتالي فإن الخطأ يكون مرده إلى الشخص الطبيعي أما العامل أو الموظف. [1]

وبالرجوع إلى القاعدة المدنية التي تنص على أن كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر [2] يكون الملزم بالتعويض هو الموظف بما أن الدولة لا يمكن أن نتصورها ترتكب الأخطاء، ولكن قد يكون الموظف شخصاً معسراً كما أن الخطأ قد جاء نتيجة قيامه لوظيفته، لذلك بحث الفقه والقضاء الفرنسي عن سبب قانوني لإلزام الدولة بالتعويض عن أخطاء موظفيها مما أثمر في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي أو المصلحي. [3]

الفرع الأول: موقف القانون الأردني من أساس المسؤولية

سيقسم هذا الفرع إلى بندين، الأول موقف التشريع الأردني من أساس المسؤولية، والثاني موقف القضاء الأردني من أساس المسؤولية.

---

(1) الجميلي، محمد (1995). قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية)، القاهرة دار النهضة العربية، ص314.

(2) المادة (256) القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، المادة (163) القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948

(3) الجميلي، محمد، مرجع سابق، ص315.

البند الأول: موقف التشريع الأردني من أساس المسؤولية

تضمنت المواد (256–258) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 المسؤولية عن الفعل الضار، فنصت المادة (256) على أنه "كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر" والمادة (257) على أنه "يكون الإضرار بالمباشرة أو التسبب، فإن كان بالمباشرة لزم الضمان ولا شرط له وإذا وقع بالتسبب فيشترط التعدي أو التعمد أو أن يكون الفعل مفضياً إلى الضرر" والمادة (258) على أنه "إذا اجتمع المباشر والمتسبب يضاف الحكم إلى المباشر".

وذهب بعض الفقهاء إلى اعتبار أن الضرر أساس المسؤولية المدنية وهو ما تبناه المشرّع الأردني متأثراً في ذلك بالفقه الإسلامي، خلافاً لما تبناه المشرّع المصري في اعتبار الخطأ هو أساس المسؤولية المدنية. [1]

وذهب البعض الآخر إلى أنها مسؤولية موضوعية تقوم على الإضرار بالغير [2]، وذهب اتجاه مختلف من الفقه إلى أن المشرّع أخذ بالخطأ أساساً للمسؤولية المدنية مؤسساً اتجاهه على المعنى الحقيقي للنص لا المعنى الظاهر [3]؛ لأن كلمة فعل الواردة في نص المادة (256) جاءت على إطلاقها ولم تبين هل الفعل خطأ أم لا، والقاعدة العامة أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يأتِ دليل التقييد على تقييده، كما أن أصول التفسير تقتضي وضع نص المادة (256) بين النصوص الأخرى للتقنين المدني وتفسيره على هدي هذه النصوص. [4]

---

(1) سوار، محمد وحيد الدين، الاتجاهات العامة في القانون المدني، عمان دار الثقافة 2001، ص137.

(2) الحياري، أحمد، المسؤولية التقصيرية عن فعل الغير، عمان دار وائل للنشر 2003، ص40.

(3) شطناوي، علي، المرجع السابق، ص153.

(4) المرجع السابق، ص154.

البند الثاني: موقف القضاء الأردني من أساس المسؤولية سابقاً

جاء موقف محكمة العدل العليا متأثراً باتجاه مجلس الدولة المصري، فقد استقر على أن المسؤولية الإدارية تقوم على ثلاثة أركان، فقضت "وحيث أن الفقه والقضاء قد استقرا على أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانبها وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة وقوع هذا الخطأ وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر". [1]

وقضت أيضاً "إن مسؤولية الإدارة بالتعويض عن تصرفاتها غير التعاقدية تتحقق بتوافر ثلاثة أركان، خطأ وضرر وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر". [2]

وتباين موقف محكمة التمييز من أساس المسؤولية التقصيرية، فقد اشترطت الخطأ أحياناً، حيث قضت "أرست المادة (61) من القانون المدني، قاعدة عامة مفادها أن من استعمل حقه استعمالاً مشروعاً أو جائزاً لم يضمن ما ينشأ عن هذا الاستعمال من ضرر، ويعتبر الضرر قوام المسؤولية وأن التعويض عنه يستلزم الفعل أو الترك الذي ينشأ عنه الضرر، ويستفاد من المادة (256) من القانون المدني التي نصت على أن كل إضرار بالغير يلزم فاعله بضمان الضرر، ان للمسؤولية التقصيرية أركانها الثلاثة من خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما". [3]

---

(1) عدل عليا، 1995/7/9، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص152.

(2) عدل عليا، 1994/6/29، مجلة نقابة المحامين 1995، ص160.

(3) تمييز حقوق، قرار رقم 2004/619، تاريخ 2004/7/18، منشورات مركز عدالة.

وقضت أيضاً "يعتبر المدعى عليه الذي صدم المدعي وألحق الضرر به مباشراً للضرر، وأن كل أضرار بالغير يلزم فاعله بضمان الضرر عملاً بالمادة (256) من القانون المدني، أن المباشر ضامن وأن لم يتعمد، كما أن الخطأ هو أحد أركان المسؤولية التقصيرية". [1]

وذهبت في أحكام أخرى إلى عدم اشتراط الخطأ، فقضت "يستفاد من المادة (256) من القانون المدني أنه توجب المسؤولية عن الضمان لمجرد ترتب ضرر على فعل الفاعل، ولا تشترط توفر ركن الخطأ في فعله وكل أضرار بالغير يلزم فاعله بضمان الضرر". [2]

وفي حكم آخر قضت "أن كون مصنع الإسمنت مشروعاً اقتصادياً ويحقق نفعاً عاماً، فإن ذلك لا يسبغ المشروعية على ما يحدثه من ضرر للغير بسبب استعماله، إذ أن القاعدة القانونية الواردة في المادة (256) من القانون المدني، على أن كل إضرار بالغير يلزم فاعله بضمان الضرر، وطالما ثبت أن الغبار المتطاير من مصنع الإسمنت قد ألحق ضرراً بأرض المدعي فإن الحكم بضمان الضرر أمر مشروع ومتوجب قانوناً". [3]

ووجد بعض الفقهاء ان محكمة التمييز تميل إلى اشتراط الخطأ كأساس للمسؤولية التقصيرية [4]، فقد قضت " أن من مهام اللجنة اللوائية والمحلية، القيام بإجراءات مراقبة الأعمار والأبنية وإرسال إخطارات التنفيذ، إلا أن مسؤوليتهما تجاه المميزين تحكمها قواعد المسؤولية التي يستلزم قيامها توافر ثلاثة أركان هي الخطأ من جانبها وأن يصيب المضرور ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، إن عدم إرسال اللجنة المحلية واللوائية الأخطار لواضعي اليد

---

(1) تمييز حقوق، قرار رقم 2001/2706، تاريخ 2001/10/25، منشورات مركز عدالة.

(2) تمييز حقوق، قرار رقم 2003/862، تاريخ2003/7/7، منشورات مركز عدالة.

(3) تمييز حقوق، قرار رقم 2002/872، تاريخ 2002/4/23، منشورات مركز عدالة.

(4) شطناوي، علي خطار، المرجع السابق، ص160.

على أرض المميزين يدخل في معنى الخطأ، إلا أن هذا الخطأ ليس مصدراً لمسؤوليتهما وسبباً للحكم بالتعويض عما لحق المميزين من ضرر، ذلك أن حرمانهم من الانتفاع بأرضهم سببه واضعو اليد عليها ببنائهم فيها وليس المميز ضدهما، مما يبني عليه تخلف علاقة السببية المطلوبة بين الخطأ والضرر". [1]

المطلب الثاني
الضرر في المسؤولية الإدارية القائمة بدون خطأ

(نظرية المخاطر)

تمثلت الأسس التي دأب فقه القانون العام على توفيرها كغطاء قانوني وفكري وفلسفي لنظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة العامة في الأسس التالية: [2]

أولاً: مبدأ الغنم بالغرم، يتمثل هذا المبدأ في انه يجب على الجماعة المستفيدة من فوائد ومنافع الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة ان تتحمل التعويض عن الاضرار التي قد تصيب الغير جراء هذه الأعمال، فالمغانم يجب ان يقابلها تعويض (غرم) يتوجب دفعه من قبل الدولة اي من الخزينة العامة والتي هي بالمقابل حصيلة الضرائب والرسوم التي يدفعها الافراد.

ثانياً: مبدأ مساواة الافراد امام الأعباء والتكاليف العامة، وقد كُرس هذا المبدأ من خلال المواثيق الدولية والقوانين الداخلية باعتباره مبدأ دستورياً، وفحوى هذا المبدأ ان هناك فئة قليلة من الافراد يتحملون اعباء اضافية دون غيرهم جراء الإجراءات والأنشطة والأعمال الإدارية التي تهدف أساساً إلى تحقيق الصالح العام وذلك بسبب الضرر الذي لحق بهم

---

(1) "تمييز حقوق، قرار رقم 2001/1864، تاريخ 2001/9/29، منشورات مركز عدالة".

(2) شطناوي، علي خطار، المرجع السابق، ص245 وما بعدها.

جراء هذا النشاط مثل الاضرار الدائمة أو العرضية الناجمة عن الأشغال والمنشآت العامة فنجد هنا ان الشخص المضرور نتيجة هذا النشاط يتحمل عبء إضافي، لذا يختل مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة فكان لا بد من أن يتحمل جميع الأفراد في المجتمع عبء التعويض عن هذا الضرر، وهو ما تقوم به الدولة عند دفع قيمة هذا التعويض من أموال الخزينة العامة المتحصلة من الرسوم والضرائب التي يدفعها أفراد المجتمع.

ثالثاً: مبدأ التضامن الاجتماعي، نص الدستور الفرنسي لأول مرة على هذا المبدأ عام 1946 الذي كان قد دعا إليه أيضاً الدين الإسلامي الحنيف، فقد نص الدستور في مقدمته "تعلق الأمة تضامن ومساواة جميع الفرنسيين أمام التكاليف الناجمة عن الكوارث الطبيعية" فطالب الفقه الإداري بأن يمتد هذا التضامن ليشمل الأضرار التي تنشأ عن قيام الإدارة بأعمالها وتصيب أفراد المجتمع.

رابعاً: مبادئ العدالة والإنصاف، تقتضي مبادئ العدالة والإنصاف أن يتم تعويض أي فرد مضرور نتيجة نشاط ضار ولذا ينبغي تطبيق ذلك من باب أولى على نشاط الإدارة العامة التي نتج عنه ضرر أصاب أفراد المجتمع فليس من العدل أن يتحمل عبء الصالح العام فرد أو مجموعة من الأفراد في حين أن النفع العام عاد على جميع المجتمع.

الفرع الأول: مسؤولية الإدارة على أساس نظرية المخاطر في فرنسا

أقر مجلس الدولة الفرنسي قيام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر إلى جانب صورتها التقليدية وهي قيام المسؤولية على أساس الخطأ وتعود بدايات تطبيق هذه النظرية إلى حكم لمجلس الدولة الفرنسي صادر عام 1895 [1]. ولكن لم يتوسع مجلس الدولة في تقريرها إلا في حالات

(1) شطناوي، علي خطار، المرجع السابق، ص244.

خاصة يكون اشتراط الخطأ فيها متعارضاً مع العدالة، وقد ربط مجلس الدولة الضرر بتوافر صفتان أساسيتان [1] فيه هما:

1. صفة الخصوصية: أي أن ينصب الضرر على فرد أو افراد معينين بذواتهم.
2. صفة الجسامة غير العادية: أي أن يكون الضرر على قدر من الجسامة بحيث لا يمكن اعتباره من مخاطر المجتمع العادية ولم يمكن إرجاعه إلى خطأ مرفقي محدد.

ومن المعلوم أن المسؤولية بدون خطأ نشأت في ظل قضاء مجلس الدولة الفرنسي وتحديد حالات هذه المسؤولية يستمد من هذا القضاء ولكن يستعصى في هذه الحالات التصنيف والترتيب والحصر لتعدد نشاطات الإدارة [2]، وقد تواترت قراراته لصادرة في هذا المجال وانتقالاً من دائرة التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة، كأحد التطبيقات التقليدية لنظرية المخاطر إلى دائرة التعويض عن حوادث العمل، وبالتالي امتدت اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي لتوسع نطاق تطبيق نظرية المخاطر، حيث كانت الفرصة لمجلس الدولة الفرنسي في تأصيل وإرساء مبادئه الهامة والحديثة في مجال المسؤولية على أساس المخاطر، لا سيما مسؤولية مخاطر الجوار غير العادية، هذه الأخيرة ظهرت في فرنسا لأول مرة إثر حصول انفجار مستودع للذخيرة الذي أتاح الحكم بقراره الصادر في 28 مارس 1919، حيث اعتبر القاضي أنه لا يتعين على المجاورين أن يتحملوا عبء إثبات خطأ ناجم عن نشاطٍ يُعد في حد ذاته نشاطاً خطيراً تم انجازه في إطار المصلحة العامة. [3]

---

(1) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص207–208، الدكتور اعاد القيسي، المرجع السابق، ص257.

(2) نصار، جابر، المرجع السابق، ص266.

(3) حمادي حميدي، المسؤولية الإدارية، اطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1989، ص327.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي في تقرير مسؤولية الإدارة بدون خطأ حكمه الذي قرر فيه مسؤولية الإدارة عن التأخير في الإفراج عن شاب تطوع في الجيش ولم يكن مستوفياً السن القانونية للتجنيد وتطوعه دون موافقة ولي أمره، وقد تأخرت الإدارة في فحص تظلم ولي أمره مما أدى لمقتل الشاب في العمليات الحربية. (1)

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى تقسيمها إلى حالات تنشأ بين الإدارة وموظفيها وحالات تنشأ في علاقة الإدارة بسائر المواطنين (2)، كما ذهب البعض الآخر إلى تقسيمها بالنظر إلى مصدر الضرر ومن ثم المسؤولية عن فعل الشيء والمسؤولية عن عمل مشروع (3)، والبعض أخذ بتقسيم ثلاثي ليضيف قسم المخاطر المهنية أي الأضرار التي تصيب عمال الإدارة. (4)

والباحثة بدورها تؤيد الرأي الذي ذهب إلى تقسيم حالات المسؤولية بدون خطأ في فرنسا إلى قسمين الأول المسؤولية عن فعل شيء والثاني المسؤولية عن عمل مشروع.

أولاً: المسؤولية عن فعل شيء

يقضي مجلس الدولة الفرنسي بتعويض الأفراد المضرورين من جراء أشياء مادية لمنفعة الإدارة دون خطأ ارتكب من جانبها وتشمل هذه الأضرار:

التعويض عن أضرار ناتجة عن الأشغال العامة

يقصد بالأشغال العامة التجهيز المادي للعقار بهدف تحقيق منفعة عامة، ويتضح أن فكرة الأشغال العامة تقوم على العناصر التالية:

---

(1) C.E, 18 JUILL, 1991, BRUNALL, D.1920, 3 P.7

(2) الطماوي، سليمان، ص212.

(3) الشرقاوي، سعاد،" المسؤولية الإدارية" 1973، ص189.

(4) أخذ بهذا التقسيم الدكتور عاطف البنا واشار إلى ذلك الدكتور جابر نصار، المرجع السابق، ص266.

1- يجب أن يكون التجهيز المادي لعقار.

2- أن تكون غاية اعداد العقار تحقيق مصلحة عامة.

3- ان تتم الأشغال العامة لحساب شخص معنوي عام.

ويشترط مجلس الدولة الفرنسي في الضرر الذي تسببت به الأشغال العامة الشروط التالية:

4- أن ينال الضرر ملكية خاصة.

5- أن يكون الضرر مادياً، أي ضرراً ملموساً أدى إلى نقصان قيمة اقتصادية كأن يؤدي إلى إغلاق مدخل العقار.

6- أن يكون الضرر دائماً، فالضرر الدائم هو الذي يؤدي إلى نقصان القيمة مما يعني استبعاد الأضرار الوقتية أو المؤقتة.

7- أن يكون الضرر غير عادي، أي أن يكون غير مألوف ومعتاد الحصول في الظروف العادية.

1. التعويض عن الأضرار الناتجة عن نشاط خطر

فحوى هذه الحالة تعويض الضرر الناتج عن نشاط الإدارة الذي يحمل بين طياته مخاطر شتى تؤدي إلى إلحاق الضرر بالغير سواء الموظف أو غيره ومثاله التعويض لانفجار أحد المصانع وإلحاق الضرر بالمنازل المجاورة.

2. التعويض عن الأضرار التي تنشأ عن استعمال الإدارة لآلات خطرة

هي أحدث الحالات التي أقر بها مجلس الدولة مسؤولية الإدارة بدون خطأ كما أنها تعد أكثر الحالات من حيث اتساع نطاقها إذ أنها تشمل جميع الآلات التي تمتلكها الإدارة أو تستعملها إذا نتج عنها ضرر، لذا فقد أدخل تحت هذه الحالة [1]

(1) حمادة، محمد أنور (2006). المسئولية الإدارية والقضاء الكامل، القاهرة دار الفكر الجامعي، ص63.

1- التعويض عن حوادث السيارات الحكومية، فقد كانت الإدارة لا تستطيع الدفع بعدم مسؤوليتها إلا في حالتين القوة القاهرة وخطأ المضرور، واستمر العمل هكذا حتى صدور قانون 1957/12/31 والذي نقل دعاوى المسؤولية عن حوادث السيارات إلى المحاكم القضائية.

2- التعويض عن الأضرار التي تنشأ عن استعمال الأسلحة النارية، ومثال ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Consorts le comte) حيث قرر المجلس مسؤولية الدولة دون خطأ وذلك في حالة استعمال البوليس لأسلحة رتبت ضرراً للغير.

3- التعويض عن إصابات العمل الناتجة عن استخدام آلات خطرة سواء كان المضرور أحد العمال أو الغير، ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1895/6/21 في قضية (Cames) وتتلخص في أن أحد العمال وأثناء قيامه بأحد المصانع بتشكيل قطعة حديد باستخدام النار خرجت شظية وأصابت يده اليسرى مما تسبب في قطعها فدفعت له الشركة مبلغ مالي على أساس الإحسان مما دعا به إلى مطالبة الشركة بالتعويض بمبلغ أكبر فذهب مفوض مجلس الدولة في تقريره إلى القول أن هذا الضرر يعد من مخاطر الوظيفة التي يجب التعويض عنها حتى وأن لم يثبت خطأ الإدارة وعليه أخذ مجلس الدولة.

ثانياً: المسؤولية عن نشاط مشروع

قد يترتب على نشاط الإدارة المشروع وفق القوانين والأنظمة ضرراً غير مألوف مما رتب عليه مجلس الدولة الحكم بالتعويض ولهذه صوراً متعددة منها:

1) الضرر الناتج عن إصدار الدولة قانوناً أو نتيجة انضمامها إلى معاهدة معينة، أقر مجلس الدولة في حكمه الصادر عام 1966 بمبدأ التعويض في قضية (راديو باريس) وهي شركة

استولت عليها المانيا عام 1940 وبعد الحرب وقعت فرنسا والمانيا اتفاقية تؤخر دفع التعويضات عن الاضرار التي لحقتها إلى اجل معين، فتقدمت شركة راديو باريس بدعوى للمطالبة بالتعويض عن الاضرار التي لحقتها نتيجة هذه الاتفاقية فأقر بذلك التعويض مجلس الدولة الفرنسي عام 1976. [1]

2) الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الشهير (Couiteas) والذي تتلخص وقائعه بأن القضاء الفرنسي حكم لاحد الافراد بتملك قطعة ارض في تونس وعندما لجأ هذا الشخص إلى الإدارة لتنفيذ حكم القضاء امتنعت الإدارة عن التنفيذ بحجة ان ذلك قد يؤدي إلى اضطرابات من جانب تونس ورغم ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بالحكم بالتعويض عن الضرر الذي اصاب المدعي. [2]

على ان مجلس الدولة الفرنسي قيد هذا الاتجاه بقيدين:

1. ان يكون اعتبار اعلاء المصلحة العامة هو "مرجع امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي"
2. ان يكون التأخير في تنفيذ الحكم القضائي تأخير غير مألوف بالعادة
3. الفصل المفاجئ لإلغاء الوظيفة، تم إقرار هذا المبدأ من قبل مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Villenava) وفحواه أن الإدارة قد تلغي وظيفة ما مما يترتب فصل الموظف فهنا اقر المجلس بحق الموظف المفصول بالمطالبة بالتعويض جراء الضرر الذي أصابه.

---

(1) نصار، جابر، المرجع السابق، ص272.

(2) المرجع أعلاه، ص273.

ثانياً: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في مصر

سوف نتناول موقف القضاء العادي وموقف القضاء الإداري المصري من المسؤولية القائمة بدون خطأ: [1]

أولاً: موقف القضاء العادي: استقر القضاء العادي على عدم الأخذ بالمسؤولية بدون خطأ وكانت محكمة النقض تقف دون إقرار هذه المسؤولية في الحالات التي تحاول بها محاكم الدرجة الاولى إقرار هذه المسؤولية، من ذلك حكم محكمة النقض الصادر في 1944/9/15 والذي يتلخص موضوعه في ان احد عمال سكة الحديد وأثناء عمله بربط وفصل العربات انكسرت العصا الخشبية التي يقوم بها بعمله مما ادى إلى وقوعه تحت عربات سكة الحديد ووفاته، وعليه لجأت زوجته واولاده للمطالبة بالتعويض من خلال القضاء العادي الذي أقر التعويض هو ومحكمة الاستئناف. [2]، ولكن محكمة النقض المصرية خالفتهم الرأي في ذلك. [3]

وحتى عندما صدر القانون المدني الجديد لم يأخذ بالمسؤولية بدون خطأ ومن ثم فإن قضاء محكمة النقض لم يتغير فقد قضت عام 1958 "لا تسأل الحكومة ان هي قامت بتنفيذ مشروع من المشروعات العامة مثل تحويل ترعه إلى مصرف إلا في نطاق المسؤولية التقصيرية فلا تسأل عما يكون قد لحق الافراد من ضرر بسبب هذا المشروع إلا إذا ثبت انها ارتكبت خطأ معيناً يكون سبباً لمسائلتها". [4]

---

(1) راجع في ذلك الدكتور جابر نصار، المرجع السابق، ص276 وما بعدها والدكتور محمد الجميلي، المرجع السابق، ص476 وما بعدها.

(2) حكم محكمة الاستئناف في مصر بجلسة 1923/12/2 منشور بمجلة المحاماة، سنة 14، ص495.

(3) حكم محكمة النقض في جلسة 1944/11/15 المجموعة الرسمية سنة 35، ص592.

(4) عبد المنعم، محمد أحمد، (2007). مسؤولية الادارة على أساس المخاطر في القانون الفرنسي والمصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص185.

وشأنه شأن المشرّع الفرنسي فقد اخذ المشرّع المصري بقوانين خاصة بالمسؤولية بدون خطأ في حالات معينة منها القانون رقم 89 لسنة 1950 الذي يقضي بتعويض العامل عن الاصابات التي تلحق به اثناء عمله وبسببه دون حاجة لإثبات الخطأ والقانون رقم 177 لسنة 1950 بشأن التعويض عن أمراض المهنة. [1]

ثانياً: موقف "القضاء الإداري"

أقرت المحاكم المصرية في بداياتها مسؤولية الإدارة بدون خطأ وذلك في حالتين الأولى حالة فصل الموظف العام فصلاً مشروعاً والثانية الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، فقد قضت في 1950/6/15 "ان الدولة إذا رغبت في ان تضحي بالموظف العمومي القابل للعزل بإحالته إلى المعاش قبل بلوغه السن المقررة للتقاعد استعمالاً لحقها في حدود القانون والصالح العام فإنه ينبغي عليها ان تتحمل في الوقت ذاته مخاطر هذا التصرف فتعوض الموظف المفصول تعويضاً معقولاً ... لما في ذلك من تطبيق صحيح لقواعد المسؤولية في الفقه الإداري وتغليب لقواعد العدالة وتوفير الضمانات للدولة وموظفيها"، وفي حكم اخر قررت المحكمة الإدارية العليا إمكانية التعويض عن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي فقضت "... ولئن كان لا يجوز للقرار الإداري في الاصل ان يعطل تنفيذ حكم قضائي والا كان مخالفاً للقانون، إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلالٌ خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام، فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الخاص ولكن بمراعاة أن الضرورة تقدّر بقدرها وأن يعوّض صاحب الشأن إذا كان لذلك وجه". [2]

---

(1) الجميلي، محمد، المرجع السابق، ص485.

(2) المرجع السابق، ص479.

ورغم هذه الأحكام النادرة فإن الاتجاه العام للقضاء الإداري المصري يقول بعدم الأخذ بمسؤولية الإدارة دون خطأ، بل إنه في أحكامه الحديثة يتنصل من تلك الأحكام القليلة فقد قضت المحكمة الإدارية "... ومن حيث أن مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية رهينة بأن تكون قد صدرت معيبة وان يترتب عليها ضرر وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعيتها وبين الضرر الذي اصاب المضرور طالب التعويض فإذا تخلف ركن من هذه الاركان انتفت مسؤوليتها." [1]

الفرع الثالث: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في الأردن

عرفت الأردن المسؤولية على أساس المخاطر في مجال واحد هو (الاستملاك) [2] تنص المادة (10/هـ) من قانون الاستملاك الأردني رقم 12 لسنة 1987 على "على الرغم مما ورد في هذا القانون أو أي تشريع آخر، يقدر عن اي اضرار نجمت عن الأعمال التي قام بها المستملك قبل الاستملاك أو بعده ولحقت بأي عقار أو بما هو موجود أو ثابت فيه خارج نطاق المساحة المستملكة أو المراد استملاكها بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب ترفعه إليه لجنة مؤلفة من مدير عام دائرة الاراضي والمساحة رئيساً وعضوية .... إلخ".

وقررت محكمة التمييز في حكم لها "تعتبر الأضرار اللاحقة بقطعة الأرض نتيجة فتح الشارع دون أن يستملك منها أي جزء قابلة للتعويض، لأن كل إضرارٍ بالغير يوجب التعويض عنه عملاً بأحكام المادة 256 من القانون المدني". [3]

---

(1) المرجع السابق نفسه.

(2) شطناوي، علي خطار، المرجع السابق، ص28.

(3) تمييز حقوق، قضية رقم 2002/1826 تاريخ 2002/9/25 منشورات مركز عدالة.

وقررت أيضاً "يعتبر المستملك ضامناً لما ينتج عن فعله وتصرفه بالعقار المستملك من ضرر لما هو خارج حدود ارضه المستملكة، لأن كل إضرار بالغير يلزم فاعله بضمان الضرر وفقاً لما تقضي به المادة 256 من القانون المدني". [1]

وفرقت محكمة التمييز الأردنية [2] بين المسؤولية المدنية العادية وبين المسؤولية المدنية للإدارة العامة اي دعاوى الضمان التي تقام على أحد الأشخاص الإدارية:

الحالة الأولى: منازعات التعويض التي تقام على أحد أشخاص القانون الخاص، ذهبت محكمة التمييز إلى إقرار مسؤولية أشخاص القانون الخاص عن إضرارها بالغير على أساس الخطأ فقد قضت على أن "سقوط المخلفات الضارة لمصانع الاسمنت نتيجة التشغيل على أرض الغير هو فعلٌ ضارٌ موجب للضمان عملاً بأحكام المادة 256 من القانون المدني ولا يمنع من ذلك القول أن الشركة المميزة بإقامتها للمصنع تصرفت تصرفاً مشروعاً لا حريتها في التصرف مقيدة بعدم الإضرار بالغير ضرراً فاحشاً أو مخالفاً للقوانين المتعلقة بالمصلحة العامة أو الخاصة، وأن تصرف المالك بملكه بشكلٍ ضارٍ للغير يعتبر تعدياً وموجباً للضمان، وحيث ثبت من الخبرة أن ضرراً لحق بالأرض وما عليها من أبنية وأشجار فإن الحكم بالتعويض عن تلك الأضرار يتفق والقانون". [3]

الحالة الثانية: منازعات التعويض التي تقام على "أحد أشخاص القانون العام، ذهبت بعض الأحكام لمحكمة التمييز إلى إقرار مسؤولية الإدارة العامة بدون خطأ فقد قضت "إذا كان الضرر الذي أصاب قطعة الأرض العائدة للمدعية نتيجة العمل بهذا العطاء فإن صاحب العمل يكون

---

(1) تمييز حقوق، قضية رقم 2002/199 تاريخ 2002/2/18 منشورات مركز عدالة.

(2) تمييز حقوق، قضية رقم 2003/2734 تاريخ 2003/10/29 منشورات مركز عدالة.

(3) تمييز حقوق، قضية رقم 2003/2734 مذكورة سابقاً.

مسؤولاً عما يلحق الغير من ضرر، طالما ان عمل المقاول كان برقابه وتوجيه وزارة الأشغال باعتبارها صاحبة المشروع وذلك عملاً بالمواد 256 و1/257 و1/288 من القانون المدني". [1]

وقضت أيضاً " لذا كان من الثابت ان وزارة الأشغال والإسكان هي صاحبة المشروع وان شركة الاليات العامة قد قامت بتنفيذ فتح الطريق تحت اشراف ورقابة الوزارة وبإرشادها ولم تتجاوز الشركة المخططات ولم تسبب الشركة أي ضرر نتيجة أي تجاوز لها فإن الحكم على وزارة الأشغال بقيمة تعويض الضرر". [2]

الفرع الرابع: مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في العراق

وقد يثار تساؤل مهم وهو هل ان لنظرية المخاطر تطبيق في التشريع والقضاء العراقي؟

وللإجابة على هذا السؤال نلاحظ ان البعض قد أنكر وجود فكرة الخاطر في التشريع العراقي والسبب يعود لان المشرّع اكتفى بالخطأ المفترض واتخذه أساساً للتعويض عن الأخطاء التي تقع من قبل الإدارة [3] والباحثة لا تتفق مع الرأي أعلاه وهذا الرأي مردود بدليلين وهما التالي:

الأول: أن المشرّع العراقي نص على نظرية المخاطر في المادة (231) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل وجاء نص المادة "كل من كان تحت تصرفه آلات ميكانيكية أو أشياء أخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت أنه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر. هذا مع عدم الإخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة " إذ إن عبارة (... مع عدم الإخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة) أشارت إلى

---

(1) تمييز حقوق، قضية رقم 2004/2869 تاريخ 2004/12/22 منشورات مركز عدالة.

(2) تمييز حقوق، قضية رقم 2002/436 تاريخ 2002/2/19 منشورات مركز عدالة.

(3) الجبوري، محمود خلف (1998) القضاء الإداري ،ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع /عمان ص164.

ان المشرّع قد أوضح وجود مخاطر أو على الاقل إمكانية وجودها مستقبلاً في القواعد الخاصة والمتمثلة بقانون العمل والضمان الاجتماعي والتأمين من حوادث السيارات وغيرها. [1]

ثانيا: أن الدليل الآخر على وجود فكرة المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة، ما قضت به محكمة التمييز في إحدى أحكامها إذ ورد فيه بأنه (الثابت من أوراق الدعوى أن ابن المميز عليهما قد صعقه التيار الكهربائي عند امساكه السلك الذي يربط العمود الكهربائي بالأرض لتثبيته، وحيث أن المادة 231 من القانون المدني العراقي نصت على أنه " كل من كان تحت تصرفه الآت ميكانيكية أو أشياء أخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضررٍ مالم يثبت أنه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع الضرر ..." ولما تبين أن الأسلاك الكهربائية والاعمدة التي تحملها من الأشياء التي تتطلب عناية خاصة واتخاذ إجراءات الوقاية للحد من ضررها نظراً لما في التيار الكهربائي المار بالأسلاك من خطر الأرواح، يكون المدعى عليه (وزارة الصناعة والمعادن) مسؤولاً عما يتسبب في الضرر الذي يصيب الغير، لذلك يسال عن تعويض المميز عليهما نتيجة للضرر الذي أصابهما والذي تسبب بوفاة ولدهما الصغير نتيجة الصعقة الكهربائية، ولما لهذه الواقعة وما سببته من الما وحزنا لذا فيستحقان التعويض عن الضرر الادبي وفقاً للمادة 2/205/من القانون المدني) [2]. وبهذا تكون نظرية المخاطر ثابتة لدى التشريع والقضاء العراقيين.

---

(1) المرجع السابق نفسه.

(2) حكم منشور في مجلة مجموعة الأحكام العدلية، العدد الرابع ،1986، ص 25، أشار إليه مهدي، غازي فيصل عبيد، عدنان عاجل. (2020) القضاء الإداري / دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي ط4 منشورات مكتبة دار السلام القانونية الجامعة ص 301.

الفصل الثالث

شروط قبول دعوى التعويض وأسس تقدير التعويض المعنوي

مرّ قضاء التعويض في الأردن والعراق بعدة مراحل من حيث الجهة المختصة بالنظر في دعاوى التعويض، فقد نص "قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (71) لسنة 1951 في المادتين (10) و(11) على تشكيل محكمة التمييز الأردنية ويكون مقرها عمان، تنعقد بصفتها محكمة تمييز، وكما تنعقد بصفتها محكمة عدل عليا".

ثم جاء نص المادة (100) من الدستور الأردني لسنة 1952 على أنه "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا". حيث صدر بموجب هذه المادة قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952 والذي اقتصر اختصاص محكمة العدل العليا" بقضاء الإلغاء فقط دون قضاء التعويض" [1]، ثم صدر قانون محكمة العدل العليا الأردنية المؤقت رقم (11) لسنة 1989 والذي ظلّ مقتصراً على قضاء الإلغاء فقط، إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة 1992 لينص على اختصاص المحكمة النظر في منازعات التعويض عن القرارات الإدارية النهائية التي تدخل ضمن اختصاصها، حيث نصت المادة (9/ب) منه على أن "تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة، سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية".

وسنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين الأول مدى ومقدار التعويض وأسس تقديره فيه، والثاني الجهة المختصة بالتعويض.

---

(1) باستثناء المنازعات المتعلقة بالحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين المتقاعدين أو لورثتهم، فهد أبوالعثم، المرجع السابق، ص543.

المبحث الأول
شروط قبول دعوى التعويض

تعد دعوى التعويض أهم صورة من صور القضاء الكامل والتي تتسع فيها سلطات القاضي الإداري لتشمل إضافة إلى إلغاء القرار الإداري غير المشروع تعويض الضرر الناشئ عنه، فإذا كان قضاء الإلغاء يصبغ حماية على حقوق القرارات الإدارية غير المشروعة فإن قضاء التعويض يكمل هذه الحماية عن طريق تعويض المضرور عما لحق به من ضرر نتيجة القرار الإداري غير المشروع.

ولا بد من توافر شروطٍ لقبول دعوى التعويض منها ما يتعلق بالقرار الإداري المطعون فيه، ومنها ما يتعلق بالطاعن رافع الدعوى، ومنها ما يتعلق بالميعاد والإجراءات.

ويقصد بشروط الدعوى بشكل عام تلك الشروط التي يجب توافرها كي تكون الدعوى مقبولة شكلاً أمام القضاء [1]، فإذا لم تتوافر هذه الشروط كلها أو بعضها قضت المحكمة بعدم قبولها دون التعرض لموضوع الدعوى، أما إذا توافرت هذه الشروط فتتصدى المحكمة عندئذ للبحث في موضوع الدعوى وإصدار الحكم اللازم، إلا أن قبول دعوى التعويض لا يعني حتماً إجابة المدعي، لطلباته، إذ يتوقف ذلك على نتيجة الفصل بموضوع الدعوى بأن يكون القرار الإداري المطعون فيه غير مشروع فإذا كان سليماً قضت المحكمة برفض الدعوى.

فلقبول دعوى التعويض لا بد من توافر عدة شروط منها ما تتعلق برافع الدعوى، ومنها ما يتعلق بطبية العمل الصادر عن الإدارة أثناء ممارستها لوظائفها، فما هي هذه الشروط؟

---

(1) شطناوي، علي (2008). موسوعة القضاء الإداري (ج1)، ط(1)، عمان: دار الثقافة للنشر الثقافة للنشر والتوزيع، ص383.

المطلب الأول
الشروط المتعلقة برافع الدعوى

لكي تقبل دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة سواء رفعت أمام القضاء العادي أم أمام القضاء الإداري فإن هنالك شروطاً يجب أن تتوافر في الطاعن رافع الدعوى، وتتمثل هذه الشروط في الأهلية بالإضافة إلى وجوب توافر مصلحة لدى الطاعن والتي تتمثل في دعوى التعويض بحق اعتدي عليه أو على الأقل مهددٌ بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة، إضافة إلى شرط عدم الإذعان، وسوف نتناولها على النحو الآتي:

أولاً: الأهلية

إن لفظ الأهلية يعني في اللغة " القدرة أو الصلاحية". وقد يقصد بالأهلية صلاحية الشخص لكسب الحقوق وتحمل الالتزامات، فيطلق عليها عندئذ مصطلح "أهلية الوجوب". وقد يقصد بها القدرة على مباشرة التصرفات القانونية فيطلق عليها حينئذ " أهلية الأداء". كما وتعرف بأنها " قدرة المدعي على استعمال حقوقه والتنازل عنها". [1]

وتعد الأهلية شرطاً أساسياً لقبول أي دعوى من الناحية الشكلية بما فيها دعوى التعويض، وهي أهلية يجب توافرها في جميع الأشخاص سواء كانوا طبيعيين أم معنويين، وسواء كانت الأشخاص المعنوية عامة كالمؤسسات والبلديات أو خاصة كالشركات الخاصة، لأنه بتوافر الأهلية يصبح الأشخاص أهلا للتقاضي والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المشروعة.

---

(1) الفار، عبد القادر (1994). المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط(1)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص177.

وقد وردت القواعد العامة التي تنظم أهلية التقاضي، وطبقاً لهذه القواعد فإنه يجب أن تتوافر في رافع الدعوى أهلية المخاصمة والتقاضي أمام القضاء، كما وأنه ليس لأحد من الخصوم أن يدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي أهلية إلا إذا كانت له مصلحة في هذا الدفع وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بالقول " إنه ولئن كان الأصل أنه لا يكفي لقبول الدعوى أن يكون الشخص الذي يباشرها ذا حق أو ذا مصلحة أو ذا صفة في التقاضي، بل يجب أن تتوافر له أهلية المخاصمة لدى القضاء، وهو أصلٌ عامٌ يتطبق على الدعاوى الإدارية كما يتطبق على غيرها، إلا إذا كانت المصلحة هي مناط الدفع كما هي مناط الدعوى فإنه لا يجوز لأحد الخصوم الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي أهلية إلا إذا كانت له مصلحة في هذا الدفع ... على أنه متى كان العيب الذي شاب تمثيل ناقص الأهلية قد زال فإنه بزواله تصبح إجراءات التقاضي صحيحة ومنتجة لآثارها في حق الخصمين على السواء، ومن ثم تنتفي كل مصلحة للمدعى عليه في الطعن عليها [1]".

ثانياً: المصلحة

المصلحة شرط أساسي لقبول جميع الدعاوى سواء رفعت إلى المحاكم القضائية أو إلى القضاء الإداري، غير أنه إذا كان من المتفق عليه في قانون المرافعات أن المصلحة التي تبرر قبول الدعوى. [2]

وتعرف المصلحة بأنها: "كل نفع يحصل عليه المدعي من اللجوء إلى القضاء لاستخلاصه". [1]

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر القضية رقم 1119 لسنة 10 قضائية، جلسة 24 ديسمبر سنة 1966، أشار إليه عبد الله، عبد الغني بسيوني. (1992). القضاء الإداري، الدار الجامعية، ص183.

(2) الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص484.

وقد أخذ المشرّع الأردني في كل من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 بضرورة توافر المصلحة، فنصت المادة 3 من الأصول المدنية على أنه "لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه في مصلحة قائمة يقرها القانون" وأكد على ذلك قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 في الفقرة /هـ/ بقوله: "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية"، فتعد المصلحة من الشروط الواجب توافرها في الطاعن رافع الدعوى لقبولها شكلاً بغض النظر عن كونها إدارية أم مدنية، إن المصلحة المتطلبة في دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة هي التي تستند إلى حق لصاحبها اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة، وفي هذا الشأن قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكم لها بالقول: " يُشترط في رافع دعوى التعويض أن يكون صاحب حق أصابته جهة الإدارة بقرارها الملغى بضرر يراد رتقه والتعويض عنه". [2]

وفي حكم آخر أقرت بأنه "لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه في مصلحة قائمة بقرها القانون فالمصلحة هي مناط الدعوى عملاً بالمادة الثالثة من قانون أصول المحاكمات المدنية" [3]

ثالثاً: الصفة

أن ترفع دعوى التعويض من صاحب المركز القانوني الذاتي أو الحق الشخصي المكتسب شخصيا أو بواسطة نائبه ووكيله القانوني أو الوصي عليه هذا بالنسبة للأفراد أما الصفة في السلطات الإدارية المختصة فيجب أن ترفع دعوى التعويض من أو على السلطات الإدارية المختصة والتي تملك الصفة القانونية للتقاضي باسم ولحساب الإدارة العامة والوظيفة الإدارية في

---

(1) الصراف، عباس، مرجع سابق، ص222.

(2) "عدل عليا رقم 1994/1719، مجلة نقابة المحامين لسنة 1995" ص 65.

(3) تمييز رقم 1997/1719، جلسة 1997/10/26، منشورات مركز العدالة.

الدولة لذلك يجب على القاضي المختص في المنازعات الإدارية أن يفحص ويتأكد من وجود أو عدم وجود الصفة القانونية للتقاضي في الأشخاص والهيئات والمؤسسات الإدارية في دعوى التعويض كمدعي أو مدّعى عليها.

وقد نشب خلافٌ فقهيٌ حول مدى ارتباطها بالمصلحة، ومدى اعتبارها شرطاً مستقلاً عنها، حيث ذهب جانبٌ من الفقه للقول أن الصفة شرط مستقل عن المصلحة في نطاق قبول دعوى الإلغاء، وأنه إذا انتفت الصفة كانت الدعوى غير مقبولة، ويمكن أن يثار هذا الدفع في أي مرحلة من مراحل التقاضي [1]، إلا "أن الرأي الراجح في الفقه والقضاء الإداري في فرنسا ومصر هو اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، فتتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع دعوى الإلغاء". [2]

لكن الباحثة تؤيد الفقه الذي يذهب للقول : "أن الصفة في فقه المرافعات المدنية شرط قائم بذاته لقبول الدعوى، ومستقل عن شرط المصلحة، ويرجع سبب ذلك للتمييز بين الحالات التي يكون بها رافع الدعوى نفسه صاحب الحق المعتدى عليه أو المركز القانوني موضع النزاع، حيث بهذه الحالة تندمج الصفة بالمصلحة، والحالات التي يكون فيها رافع الدعوى الممثل القانوني لصاحب الحق فهنا تفترق الصفة عن المصلحة، حيث أن رافع الدعوى ليس بذي مصلحة كونها

---

(1) فؤاد العطار، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968، ص542.

(2) انظر: بسيوني عبد الغني. " القضاء الإداري – قضاء الالغاء،" منشأة دار المعارف، مصر– الاسكندرية، 1997، ص39.

تتحقق بالشخص الأصيل من دون النائب عنه وعليه يجب تحقق الصفة بالنائب كونه ممثلاً لصاحب المصلحة". [1]

المطلب الثاني
الشروط المتعلقة بالقرار الإداري ومدة رفع الدعوى

1) شرط وجود قرار اداري

أن تنصب الدعوى المرفوعة أمام الغرفة الإدارية على قرار إداري، ولذلك فإنه يجب على الشخص المتضرر من أنشطة وتصرفات الإدارة العامة سواء كانت "أعمال قانونية أو أعمال مادية" أن يلجأ في البداية إلى مطالبة تلك الإدارة بالتعويض عن الأضرار والذي يعرف بالقرار السابق المتضمن الموافقة على التعويض أو رفض ذلك صراحة أو ضمنيا، وإن إلزام الفرد بتحريك الدعوى عن طريق الطعن بقرار إداري يجعل المتضرر من أعمال ليست لها صفة القرار الإداري ملزماً بالقيام بعملية استصدار القرار الإداري التي قد تستغرق وقتا طويلا خصوصا وأن المشرّع لم يحدد المدد القانونية الخاصة بهذه العملية لذلك كان من الضروري على المشرّع بعد أن أضاف اختصاص الطعن بإلغاء القرارات الإدارية إلى المجالس القضائية أن يفرق بين الإلغاء التي يكون محله دائماً قرار إداري، وبين دعاوى المسؤولية التي مصدرها من غير القرارات الإدارية فدعوى الإلغاء لا تحرك على الدوام إلا بطريق الطعن في قرار إداري، أما دعاوى المسؤولية فنرى إمكانية تحريكها مباشرة مهما كانت صفة وطبيعة الفعل الضار الأمر الذي يوجب استبعاد شرط الطعن لتيسير السبل أمام الشعب وللحصول على حقهم في التعويض في وقتٍ قصيرٍ نسبياً، وهو المعمول به في ساحة القضاء.

---

(1) انظر: طعيمه الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، 1977، ص157.

فهكذا لا يؤخذ القرار الإداري السابق كشرط من الشروط الشكلية لقبول دعاوى القضاء الكامل بصورة عامة ودعوى التعويض والمسؤولية الإدارية [1] بصفةٍ خاصةٍ أمام جهات القضاء الإداري المختصة، وهذا الشرط هو شرط غير وجوبي لقبول دعاوى القضاء الكامل ومنها دعاوى التعويض، لأنها ليست من النظام العام، ومن ثم لا يجوز للقاضي المختص أن يثير مسألة عدم وجود شرط القرار السابق إذا لم يثره أحد الأطراف أثناء المحاكمة.

أما المشرّع الأردني وفي القانون رقم 27 لسنة 2014 نجد أنه جعل من دعوى التعويض أمام القضاء الإداري دعوى تبعية حيث نصت الفقرة /ب/ من المادة رقم 5 من القانون المذكور على أنه: "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة /أ/ من هذه المادة إذا رفعت إلهيا تبعا لدعوى الإلغاء".

ونتيجة لذلك لا يجوز أن ترفع دعوى التعويض عن الأضرار المتعلقة بتلك الطعون أمام المحكمة بصفة أصلية، وإنما فقط بصفة تبعية، أي كطلب ضمن طلبات المدعي، على خلاف النص السابق من قانون محكمة العدل العليا الملغي، الذي كان يتيح رفع دعوى التعويض بصفة أصلية أو تبعية، حيث كانت المادة 9 منه تنص على أن: "تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة /أ/ السابقة، من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

2) **شرط المدة**

(1) أنظر قرار الغرفة 3 لمجلس الدولة في الملف رقم 661400 بتاريخ :3-6-2003 حول مسؤولية المستشفى على الخطأ الطبي منشور بمجلة مجلس الدولة عدد 4لسنة 2003 ص 99. (أنظر الملحق رقم 7).

يعد عدم مُضي المدة القانونية المحددة لرفع الدعوى " عدم تقادمها" من الشروط الواجب توافرها لقبول الدعوى شكلاً، فإن مرور فترة زمنية يحددها المشرّع بنص القانون لانقضاء الالتزام، يجد حكمته التشريعية في استقرار الحقوق، فإن الحكمة قائمة في مجال القانون العام على نحو أدعى وأوجب حيث تتمثل هذه الحكمة في استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لعمال المرافق العامة استقراراً تميله المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.

وقد نظمت القوانين المدنية أحكام التقادم المسقط [1]، ويمكن تقسيم التقادم الذي يطبق على المنازعات الإدارية والتي ينظرها القضاء الإداري باستثناء دعوى الإلغاء إلى طائفتين، تقادم طويل وهو الأصل العام، وتقادم قصير والذي يعد استثناء على الأصل العام، ويتحقق التقادم الطويل بمضي خمسة عشر عاماً، وقد أكدت محكمة العدل العليا السابقة في الأردن أن دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة تنقضي بمرور خمسة عشر سنة حيث قضت بالقول: "إن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون لا تنسب إلى الفعل الضار المنصوص عليه في المادة 272 من القانون المدني التي اعتبرت مدة التقادم ثلاث سنوات بالنسبة لدعوى الضمان الناشئة عن الفعل الضار المنصوص عليه في المصدر الثالث من مصادر الالتزام في القانون المدني، وإنما تنسب إلى المصدر الخامس من مصادر الالتزام وهو القانون باعتبار أن هذه القرارات هي تصرفات قانونية فلا تسقط مساءلة الإدارة عنها عن طريق التعويض إلا بالتقادم

(1) انظر المواد 449 حتى 464 من القانون المدني الأردني، والمواد 429 حتى 443 من القانون المدني العراقي، والمواد 374 حتى 388 من القانون المدني المصري.

العادي، واستناداً لذلك فلا تسقط دعوى التعويض عن الاضرار التي ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة إلى بمضي خمسة عشرة سنة". [1]

(1) حكم محكمة العدل العليا السابقة في الأردن "رقم 1994/366، مجلة نقابة المحامين لسنة 1995"، العددان 7+8، ص1827.

المبحث الثاني
أسس تقدير التعويض المعنوي

إن قواعد وأسس التعويض المعنوي واحدة في المنازعات الإدارية [1]، ففي الأردن لم يعرف القضاء الإداري دعاوي التعويض، وبشكل محدود، إلا مع صدور "قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة 1992" حيث نصت المادة (9) منه في الفقرة (ب) على أنه" تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية."

حيث جاء في حكم محكمة التمييز في الأردن بأن "1-ان انتهاء مدة الرخصة لا تحول دون مطالبة الحكومة بالتعويض عن الضرر الناجم عن العمل غير المشروع الذي لحق بالمتجر. 2-إن قرار الحاكم العسكري العام بإغلاق محلات الفليبرز والبلياردو قرار تنظيمي عام إذ شمل جميع أصحاب هذه المحلات بحسب أوصافهم وليس بأسمائهم ولذا فان حكم محكمة العدل العليا بإلغائه هو حجة على الكافة. 3-ان تقدير التعويض لا يشمل ما أنفق المدعي على المحل فعلاً والدخل معاً، وإنما يقدر التعويض بمقدار الدخل الصافي المتأتي من هذا المحل بعد حسم النفقات". [2]

"قضت محكمة النقض المصرية في 1948/12/20 بأنه لما كان التعويض هو مقابل الضرر الذي يلحق المضرور من الفعل الضار ولا يصح ان يتأثر بدرجة خطأ المسؤول عنه أو درجة غناه فإن ادخال المحكمة جسامة الخطأ ويسار المسؤول عنه بين العناصر التي راعتها عند تقدير التعويض يجعل الحكم معيباً متعيناً نقضه، ويكون لمحكمة النقض سلطة العمل على تصحيحه،

---

(1) شطناوي، علي خطار، المرجع السابق، ص304.

(2) تمييز حقوق قرار رقم 1980/136، مجلة نقابة المحامين 1981، ص39.

فتستبعد من التعويض المقضي به ما ترى ان محكمة الموضوع ادخلته في تقديره على ذلك الأساس الخاطئ". [1]

وكما قالت المحكمة الإدارية العليا: "ومن المتفق عليه في المبادئ الإدارية فقهاً ان يتوخى في تقدير التعويض عن القرار الإداري الخاطئ الاسترشاد بالقواعد الإدارية الخاصة بالتقدير، مع مراعاة ما تقتضيه الروابط الإدارية من أوضاع، ثم مسوغات الصالح العام المتعلق بالمرفق". [2]

المطلب الأول
أحكام التعويض في المسؤولية الإدارية

إذا انعقدت المسؤولية بتوافر جميع اركانها، وجب التعويض كجزاء لها إذ ان التعويض يهدف إلى جبر الضرر الحاصل.

ويقصد بالتعويض الإداري أنه "الجزاء على قيام وتحقق المسئولية الإدارية عند توافر اركان المسئولية الثلاثة أي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، فالتعويضات هي مبالغ يلتزم بها المسئول عن الضرر والتعويض يهدف إلى جبر الضرر الواقع على المضرور وهو النتيجة النهائية لمسئولية الإدارة وذلك سواء كانت قائمة على أساس الخطأ أو على غير الخطأ". [3]

سنتناول في هذا المطلب طبيعة وصور التعويض إذا كان تعويضاً عينياً أو تعويضاً أدبياً.

---

(1) حكم محكمة النقض المصرية في القضية رقم 1611 سنة 18 قضائية، منشور في مجموعة القواعد القانونية التي اقرتها محكمة النقض، الجزء السابع، ص. 680

(2) "حكم الإدارية العليا في مصر بالطعن رقم 928 لسنة 27 قضائية، جلسة 15 مارس سنة 1986، مجموعة المبادئ، السنة 31، العدد 2، لسنة 1986"، ص. 1315

(3) الطباخ، شريف، المرجع السابق، ص5.

الفرع الأول: طبيعة التعويض

كان لمحكمة العدل العليا الأردنية بحكمها الصادر سنة 1992 الذي جاء [1]: "من المستقر عليه أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وطالما أن قرار أمين عمان بكف يد المستدعي عن العمل كان أعمالاً لمنطوق المادة (31/أ) من نظام موظفي أمانة عمان بعد أن جري توقيفه من قبل الضابطة العدلية بدائرة مكافحة الفساد بالتهمة التي أسندت إليه، لهذا فإن القرار يكون قد قام على سبب يبرره، وما دام أن القرار الذي بينت عليه دعوى المطالبة بالتعويض موافق للقانون (أي خطأ فيه) وكان أعمالاً لمقتضياته، فإن هذه الدعوى تكون واجبه الرد.

ويتضح من هذه القرارات أن محكمة العدل العليا سابقاً [2]، كانت تشترط لتحريك اختصاصها ابتداء في شأن هذه المسؤولية الإدارية، وجود قرار إداري بالمعني الصحيح لهذا الاصطلاح، حيث جاء في قرار لها بوضوح قولها: " تختص محكمة العدل العليا بنظر التعويض متى كانت الدعوي مؤسسة على قرار إداري معيب لمخالفته القانون أياً كان المدعي عليه سواء أكانت الحكومة أو غيرها وفقاً لأحكام المادتين (8 / أ و9 / ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية [3] رقم (12) لسنة 1992 والمادة (72) من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1972" . [4]

---

(1) حكم محكمة "العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة "1992.

(2) ألغيت محكمة العدل العليا في الأردن وتم احالت القضايا المنظورة أمامها إلى المحكمة الإدارية العليا، التي استحدثت بموجب أحكام القانون رقم 27 لسنة 2014.

(3) حكم محكمة "العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة1992".

(4) قانون المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1972. مجلة نقابة المحاميين الأردنيين.

كما أنها قررت أن الأساس في التعويض الإداري هو توافر ثلاثة شروط: صورٌ معينة من الخطأ الإداري، الضرر المترتب على هذه الصور من الخطأ، وعلاقة السببية بينهما.

وفي تحديد صور الخطأ المستوجب للتعويض الإداري ترى المحكمة ضرورة أن يثبت أن القرار الإداري الذي كان السبب في الضرر غير مشروع بأن شابه وجه من وجوه عدم المشروعية المحددة.

فللخطأ الإداري المستوجب للتعويض عندها صورتان فقط هما: مخالفة الإدارة للقانون، والانحراف أو إساءة استعمال السلطة، فحيث لا توجد مخالفة قانونية، أو انحراف أو إساءة لاستعمال السلطة، فإنه لا مجال لبحث التعويض.

وجاء في احدى احكام القضاء المصري بتاريخ 1950/5/17 بأنه "ان القانون إذ خول هذه المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون قد جعل منها اداة لرقابة تلك القرارات قضائياً في الحدود التي رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة، وبهذه المثابة ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار أو أن تأمرها بأداء أمر معين أو بالامتناع عنه".[1]

كما رفض المجلس أن يحكم "باعتبار طالبة ناجحة في امتحان النقل من السنة الاولى للثانية ثم السماح لها بامتحان النقل من الثانية للثالثة ومنها إلى الرابعة، إذ ان هذين الطلبين هما من صميم اختصاص الجهات الإدارية". [2]

وجاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري بتاريخ 1950/12/21 بأنه "لا محل لما يطالب به المدعى من تعويض عن الضرر المعنوي لما أصابه من آلام نفسية نتيجة الأثر الظالم للقرار

(1) حكم "محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ 1950/5/27" مجموعة السنة الرابعة، ص801.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1948/6/5، مشار اليه، الطماوي، مرجع سابق، ص414.

الصادر بإحالته على المعاش، لأنه لم يثبت ان الحكومة قصدت الإساءة إلى شخصه بإصدارها ذلك القرار، فضلاً عن أنها قد اعادته إلى الخدمة بوظيفته ودرجته السابق، ثم رقته لدرجات اعلى إلى أن عينته أخيراً وكيلاً لوزارة الشئون الاجتماعية وفي ذلك ما يكفي لرد اعتباره وإزالة ما في نفسه من أثر ظالم للقرار المذكور". [1]

وقد جاء في احد احكام المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 1966/12/17 بأنه "يتعين رفض طلب التعويض عن حرمان الموظف من المكافأة إذا حكم باستحقاقه المكافأة، إذ بذلك يكون قد قضى له بتعويض عيني كامل لا يستحق بعده اي تعويض آخر". [2]

وإذا كان القضاء الإداري لا يجوز له أن يحكم على الإدارة بالتعويض العيني، فإن لها ان تلجأ إليه باختيارها إذا رأت ان المصلحة العامة تقتضي ذلك، فقد قضت محكمة النقض المصرية "إذا اغتصبت الإدارة أرضاً للمدعي ولم تضمها إلى ملكها بإجراء شرعي فطالب بتعويض، فسارعت برد الارض إليه اعتبر ذلك تعويضاً عينياً يغني عن التعويض النقدي لان التعويض العيني هو الاصل إلا إذا قام مانع من الرد". [3]

لذا تلجأ الإدارة إلى التعويض العيني من تلقاء نفسها إذا ارتأت ذلك ورأت في التعويض العيني ما يحقق المصلحة العامة أفضل من التعويض النقدي.

---

(1) حكم "محكمة القضاء الإداري في جلسة 1950/12/21 مشار إليه: أنور أحمد رسلان"، مرجع سابق، ص781.

(2) القضية رقم 1571 لسنة 7 قضائية، جلسة 1966/12/17، مجموعة المبادئ القانونية 1967، ص395.

(3) الجميلي، محمد، المرجع السابق، ص548.

ويتبين لنا ان للتعويض ثلاث صور، فهو اما ان يكون نقدياً بدفع المسؤول مبلغاً من المال، أو عينياً بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر، أو أدبياً [1] وسنتناول هذه الصور كما يلي:

أولاً: التعويض العيني

يُعرف التعويض العيني بأنه الحكم بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل أن يرتكب المسؤول الخطأ الذي أدى إلى وقوع الضرر المعنوي، والتعويض العيي بهذا المعنى يعد أفضل من التعويض النقدي ذلك أنه يؤدي إلى محو الضرر وإزالته من بقاء الضرر وإعطاء المتضرر مبلغاً من المال عوضاً عنه كما هو الحال في التعويض النقدي. [2]

بعبارة أخرى أنه يحقق للمتضرر ترضيه من جنس ما أصابه من ضرر وذلك بطريقة مباشرة أي من غير الحكم له بملغ من النقود، بهدف إزالة الضرر عيناً، أي إزالة المخالفة.

إن الحكم بالتعويض العيني في ظل القانون الإداري يكون تخييرياً إذ قد يستبعد هذا التعويض ولو كان ذلك ممكناً عملياً، إذ إن جزاء المسؤولية بهذا الصدد وباستمرار التعويض النقدي. [3]

فمن الناحية العملية،" فإن التعويض العيني إذا كان ممكناً، فإنه يجب هدم كل ما تم من تصرفات إدارية لحقيق منفعة خاصة، بمعنى أنه سيتم على حساب المصلحة العامة هذا قد يؤدي إلى شل الإدارة، كما أن التعويض العيني سيكون في الغالب مصحوباً بتعويض نقدي، لأن الأول إذا أمكن أن يزيل آثار الضرر بالنسبة للمستقبل، فإنه لا يحقق هذا الأثر بالنسبة للماضي". [4]

---

(1) الشرقاوي، سعاد، المرجع السابق، ص251 وما بعدها.

(2) حميش،صافية(2012). "الضرر القابل لتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل متطلبات شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية" ، جامعة الجزائر، ص98.

(3) صغير، محمد (2009). "الوسيط في المنازعات الإدارية"، دار العلوم، جامعة عنابة، ص26.

(4) خلوفي، رشيد (2015). قانون المسؤولية الإدارية، ط(1)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

ويذهب الرأي الراجح إلى أنه، لما كان التعويض العيني أفضل للمتضرر فإن التقاضي الإداري، تخفيفاً من آثار المبدأ الذي يسير عليه "مبدأ الفصل بين السلطات"، قد يقترح على الإدارة أن تقوم بالتعويض النقدي، وهو بذلك يفتح أمامها باب الاختيار بين التعويض العيني والتعويض النقدي. [1]

كما ويعتبر صورة مثالية للتعويض لأنه يقوم على أساس إعدام الضرر وان كان هذا لا يمنع من الحكم بتعويض تكميلي نقدي عن الاضرار الجانبية أو الملحقة، كما "أن التعويض من هذا النوع وان كان ممكناً في المسؤولية التقصيرية فإنه غير ممكن في التعويض عن المسؤولية الإدارية لأسباب تطرقنا إليها سابقاً". [2]

ثانياً: التعويض الأدبي

عرفه جانب من الفقه بأنه "التعويض غير النقدي الذي يعد ترضيه للمضرور لمجرد إحساسه بأنه أنصف" [3]، حيث جاء في حكم لمجلس الدولة المصري بأنه "حيث أن المحكمة تقدر للمدعي تعويضاً عن ذلك مبلغ (500) جنيه فقط مراعية في ذلك تقدير العناصر والاعتبارات المتقدمة الذكر مضافاً إليها من ناحية أخرى الصالح العام الذي يتمثل في صالح خزانة الدولة ومبررات ادارة المرفق وان حكم الإلغاء قد رد إلى المدعي بعض اعتباره". [4]

---

(1) كفيف، الحسين (2014)." النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ"، دار هومة، ص77.

(2) المرجع نفسه، ص 99.

(3) الشرقاوي، سعاد، المرجع السابق، ص263

(4) "حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في القضية رقم 65 لسنة 4 قضائية جلسة 4 ابريل سنة 1959، مجموعة المبادئ لسنة 1959" ص. 1090

المطلب الثاني
القواعد التي يخضع لها تقدير التعويض

ميز الفقه بين فرضين الأول "ان يتم تقدير التعويض من قبل المشرّع، ولا مجال لإعادة النظر فيه"، والثاني وهو الفرض الغالب "ان تخلو النصوص التشريعية من تقدير التعويض ويترك تقديره للقاضي [1] وإذا حدد المشرّع قيمة التعويض فيجب على القاضي التقيد بإرادة المشرّع حتى ولو رأى أن هذا التعويض المحدد بنص القانون لا يغطي كافة الأضرار التي لحقت بالمضرور". [2]

وسنتناول الأسس والقواعد التي يخضع لها تقدير التعويض كالتالي:

أولاً: أن يغطي التعويض المقرر كامل الضرر

حيث قررت محكمة التمييز في الأردن "ان تقدير التعويض لا يشمل ما أنفق المدعى على المحل فعلاً والدخل معاً، وانما يقدر التعويض بمقدار الدخل الصافي المتأتي من هذا المحل بعد خصم النفقات". [3]

ثانياً: يجب ألا يتجاوز التعويض مقدار ما طالب به المتضرر

أي ألا يتجاوز التعويض ما تقدم بطلبه المضرور دون اي زيادة عليه، فالقاضي مقيد بطلبات المدعي ولا يستطيع الحكم بأكثر مما طلبه وفق ما يقدره الخبير، وهذه قاعدة عامة تطبق أما جميع جهات القضاء. [4]

---

(1) فكري، فتحي، ذات المرجع المشار اليه اعلاه، ص347.

(2) نصار، جابر، المرجع نفسه، ص311.

(3) تمييز حقوق، قرار رقم 77/246، تاريخ 1978/8/14، مجلة نقابة المحامين 1978.

(4) الجميلي، محمد، المرجع السابق، ص551.

ثالثاً: يحدد "قيمة التعويض" بذات اليوم الصادر به الحكم وليس يوم وقوع الضرر

تكمن قيمة هذه القاعدة عندما تفصل مدة زمنية طويلة بين وقت وقوع الضرر ووقت صدور الحكم بالتعويض ذلك انه قد تتخلل هذه الفترة الفاصلة تغييرات اقتصادية مالية تؤدي إلى تدهور القيمة الشرائية للنقود، مما يتعين على القاضي ان يعتد بذلك ويقدر قيمة التعويض وقت صدور الحكم، ولكن إذا تأخر المضرور في طلب التعويض فان العبرة بتاريخ صدور الحكم لو لم يتأخر المتضرر بطلب التعويض وذلك يقدر وفق المجرى العادي للأمور. [1]

رابعاً: أن يكون التعويض مرتبطاً بقدر مسؤولية الإدارة عن الفعل الذي سبب الضرر

قد ينشأ الضرر نتيجة فعل اشترك به مع الإدارة المضرور نفسه أو الغير، لذا فإن العدالة تقتضي ان يتحمل كل من اشترك بهذا الفعل نصيبه من التعويض[2]، ومن التطبيقات القضائية على هذه القاعدة في مصر حكم محكمة القضاء الإداري في 1950/3/10 الذي جاء فيه "تقرير التعويض المستحق للمدعي عن تقصير الوزارة في ضم مدة خدمته بالتعليم الحر وما ترتب عليه من تخطيه في الترقية تنسيقاً، يتعين ان يراعى في تقدير مبلغ التعويض ان المدعى قد قصر في حق نفسه بعدم المبادرة إلى الطعن في قرار التخطي وعدم تحميل الوزارة كامل المسؤولية"، والحكم الصادر من "المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 1974/6/29 بأنه يتعين عند تقدير التعويض تقصي وجود الخطأ المشترك وأثره ... ومن حيث ... إن المدعي ارتكب ذنباً ادارياً جسيماً أدى إلى إحالته إلى المحكمة، فشارك بخطئه في تهيئة الفرصة لصدور القرار المعيب الذي يطلب التعويض عنه ... فانه يخلص من ذلك أن الحكم المذكور قد خالف القانون بأن اغفل تطبيق قاعدة الخطأ المشترك وذهب على خلاف الواقع أن الخطأ جميعه قائم في جانب جهة

(1) شطناوي، علي خطار، المرجع السابق، ص305.

(2) نصار، جابر، المرجع السابق، ص312

الإدارة وحدها ومن ثم الزامها بالتعويض كاملاً عن الضرر المشار إليه بينما كان يتعين أن ينزل بمقدار التعويض بما يقابل خطأ المدعي". [1]

وجاء في حكم لمحكمة التمييز الإدارية الأردنية "1- يتحمل المخدوم بمقتضى قانون المخالفات الإدارية، تبعة اي فعل يأتيه خادمه اذا كان المخدوم قد اجاز ذلك العمل أو اقره اذا كان الفعل قد ارتكبه خادمه في سياق العمل الموكول إليه، كما ان المخدوم لا يتحمل تبعة اي فعل يأتيه شخص لم يكن خادمه، وتعني لفظة (المخدوم) الشخص الذي يملك بالنسبة إلى شخص آخر الرقابة التامة على عمله، والخادم هو الشخص الذي يكون عمله خاضعا لهذه الرقابة 2- اذا لم يكن سائق السيارة التي صدمت سيارة المدعي خادما للشركة مالكة السيارة فلا تعتبر الشركة مالكة السيارة مسؤولة عن الضرر الذي اوقعه السائق المذكور 3- إما كون قانون النقل على الطرق يلزم مالك السيارة بتقديم كفالة لتغطية اضرار الغير، فإن ذلك لا يجعل مالك السيارة مسؤولاً عن أضرار الغير في كل حال، بل تكون مسؤولية خاضعة للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون، واذا تبين انه بموجبها مسؤول عن الضرر، فيكون مبلغ الكفالة بمثابة ضمان لوفاء قيمة الضرر الحاصل 4- إذا ثبت بان الضرر نجم عن الخطأ المشترك فيخفض التعويض بنسبة الخطأ المشترك 5- لا يشترط لقبول الاستئناف من المحكوم عليه غيابياً أن يكون للمستأنف معذراً تبرر تغيبه عن المحاكمة". [2]

---

(1) "حكم الإدارية العليا في مصر بالقضية رقم 274 لسنة 15 قضائية، جلسة 1974/6/29، مجموعة المبادئ، السنة 19، 1973" ص. 445

(2) "تمييز حقوق قرار رقم 1965/225 مجلة نقابة المحامين " (1965) ص1365.

خامساً: يجب أن يراعى عند تقييم التعويض التأكد من ما أذا الضرر قد سبب فائدة للمضرور أم لا؟

يراعي الفائدة التي تحصلت للمضرور من جراء هذا الضر، كحصوله على مبلغ من المال وهنا يجب على القاضي أن ينقص هذه الفائدة من قيمة التعويض المحكوم به [1]. فلا يجوز "ان يكون وسيلة لإثراء المضرور بلا سبب" كذلك لا يجوز الجمع بين تعويضين، وفي ذلك قضت محكمة النقض العراقية في 1965/3/25 بأن "تقرير الوزارة مكافأة أو معاشا استثنائيا للمطعون ضدها لفقدها زوجها أثر حادث وهو يؤدي واجبه لا يمنعها من مطالبة الوزارة قضائياً بالتعويض المناسب باعتبارها مسئولة طبقا لقواعد القانون الإداري عما لحقها من أضرار متى كانت المكافاة أو المعاش اللذان قررتهما لا يكفيان لجبر هذه الاضرار، على أن يراعي القاضي عند تقديره للتعويض خصم ما تقرر صرفه من مكافأة أو معاش من جملة التعويض المستحق عن جميع الاضرار، إذ أن الغرض من التزام الوزارة هو جبر الضرر جبراً متكافئاً معه وغير زائد عليه". [2]

سادساً: مراعاة الظروف الملابسة

ومعناه أنها ظروف المتضرر التي لها علاقة بشخصه والتي تختلف من شخص لآخر [3] ولم ينص القانون الإداري الأردني على مصطلح الظروف الملابسة وكان الاولى به أن يتضمن هذه الظروف بالنص عليها.

---

(1) نصار، جابر، المرجع السابق، ص313.

(2) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص496.

(3) نصار، جابر، المرجع نفسه ، ص111 والدكتور الجميلي، المرجع نفسه، ص757.

سابعاً: يعتبر التعويض نهائياً

حيث لا يجوز اعادة النظر فيه، أما إذا كان متغيراً غير ثابت فقد أجاز المشرّع أن يتم إعادة تقييم قيمة التعويض [1]، حيث جاءت "المادة 268 من القانون المدني الأردني إذا لم يتيسر للمحكمة ان تعين مدى الضمان تعييناً نهائياً، فلها ان تحتفظ للمتضرر بالحق في ان يطالب خلال مدة معينة بإعادة النظر في التقدير".

المطلب الثالث
تاريخ تقدير التعويض

قال في ذلك جانب من الفقه "من المقرر أن حق المضرور في التعويض ينشأ من وقت وقوع الضرر لا من وقت صدور الحكم بالتعويض، فالحكم ليس الا مقررا أو كاشفا لهذا الحق لا منشئا له". [2]

وقال جانب آخر من الفقه " لتحديد تاريخ تقدير التعويض اهمية خاصة وذلك بسبب تأخر القضاء في الفصل في دعاوى المسئولية لفترات قد تطول لسنوات، من ناحية وللهبوط المستمر والكبير في قيمة النقود، من ناحية أخرى". [3]

إن لتاريخ تقدير التعويض اهمية واضحة في المنازعات التي قد تطول اجراءات الفصل فيها والتي قد تصل لسنوات عديدة يتخللها تغييرات اقتصادية مالية وهبوط أو انخفاض العملة النقدية، مما يترتب عليه تعويض تبعي فإن ما كان يكفي لجبر الضرر وقت وقوعه لا يكفي لجبره وقت صدور الحكم بالتعويض، لذا فان من العدل أن يتم تقدير التعويض (وقت صدور الحكم لا وقت

---

(1) رسلان، انور، ذات المرجع المشار اليه ، ص788.

(2) الجميلي، محمد، المرجع نفسه، ص560.

(3) رسلان، انور، مرجع سابق، ص788.

تقديره)، بالإضافة إلى أن الرجوع إلى وقت حدوث الضرر يتعارض مع احد اهم الاسس في تقدير التعويض ألا وهي أن يغطي التعويض كامل الضرر، ذلك ان انخفاض قيمة النقود وارتفاع تكاليف المواد لن يؤدي بالنتيجة إلى إصلاح الضرر بالكامل اذا تم الاعتداد بيوم وقوع الضرر، فعدالة هذه القاعدة تقضي بالأخذ بيوم صدور الحكم بالتعويض، وهذا هو موقف القضاء الإداري الأردني والقضاء الإداري العراقي. [1]

المطلب الرابع

"سلطة القاضي الإداري في تقييم الضرر القابل للتعويض"

يتمتع القاضي الإداري بحرية واسعة في تقييم الضرر القابل للتعويض، ولكن "إرادة أطراف القضية" وحدها من الممكن أن تضع له حدوداً، أذ لا يمكن للقاضي الإداري أن يمنح تعويضا يفوق التعويض المحدد من طرف المشرّع في قضايا معينة، كما تشكل إرادة الضحية حدا لحرية القاضي في تحديد الحد الأقصى للتعويض لذلك يجب على قضاة المحاكم الادارية احترام قاعدتين أساسيتين في تقييم الضرر:

- القاعدة الاولى ومفادها "عدم جواز اصدار قرار حكم بغير أو بأكثر مما هو مطلوب".
- القاعدة الثانية ومفادها "التعويض الكامل للضرر، فلا يوجد تأثير لجسامة الخطأ على تحديد مبلغ التعويض المستحق فالعبرة بجسامة الضرر الذي تسببت الإدارة في إحداثه"

ولكن عند قيام القضاة بتقييم الضرر تثور مشكلة "الأسس أو العناصر" التي يقوم التقدير على أساسها وتحديد التاريخ الذي يتعين على القاضي أن يأخذه في الاعتبار" وقت تقدير الضرر".

---

(1) ذات المرجع المشار اليه اعلاه ، ص789.

* **عناصر تقييم الضرر:** هناك علاقة نسبية مفادها "من الواجب أن يكون التعويض مناسبا للضرر الحاصل، فمنح التعويضات عن الضرر المعنوي يدخل ضمن السلطة التقديرية لقضاة الموضوع".

أما إذا كان الضرر ماديا: فإنه يتعين التمييز بين الأضرار التي تمس الشخص في جسمه وبين الأضرار التي تمس ماله.

فإذا كانت الأضرار جسمية لابد على القاضي من فحص الملف الطبي للمضرور مع مراعاة ما فات المضرور من كسب وما لحقه من خسارة.

- أما بالنسبة لتثمين الأشياء المنقولة، فيراعي الحاكم عند تقييم "الضرر وضعية قيمة المال المتضرر".
- أما مكونات ومشتملات تقييم الأملاك العقارية فيعتمد الحاكم عادة على تقرير "الخبير العقاري الذي يبرز في تقرير خبرته مشتملات الأملاك أي كافة العناصر المادية والقانونية التي يحتوي عيها المال في وقت معين".

- **وقت تحديد الضرر:**

إن وقت تقدير قيمة الضرر تكتسي مكانة كبرى لاسيما مع هبوط مستوى العملة الوطنية وصعودها وذلك أنه قد يمر وقت طويل بين توقيت حدوث الضرر وبين موعد أصدار القرار القاضي "بالتعويض"

وقد استقر القضاء والفقه الأردني على "أن الضرر يجب أن يقدر يوم النطق بالحكم سواء في عناصره المكونة أو قيمته النقدية لأنه في الفترة ما بين وقوع الفعل الضار وصدور الحكم بالتعويض يتغير سعر النقد الذي يقدر به التعويض أو تغير معدل التعويض الذي قدره القانون

ومؤدى ذلك أن اي من المتغيرات التي تصيب تسعيره النقد سوف تقوم بأحداث تغيير في القيمة الحسابية للضرر بالزيادة رغم أنه لم يتغير داخليا فهو الذي يدفع المشرّع إلى زيادة مقدار التعويض حتى يكون مساوياً للضرر وكافياً لجبره". [1]

وفي حالة "استئناف قرار الغرفة الإدارية الابتدائي أمام مجلس الدولة يستطيع مجلس الدولة أن يعيد النظر في مبلغ التعويض، إذا لاحظ أن تقييم قضاة الدرجة الأولى غير صحيح." [2]

(1) أنظر قمراوي عز الدين مقال بعنوان" مفهوم التعويض الناتج عن حالات المسؤولية الطبية في الجزائر ، منشور بموسوعة الفكر القانوني – ملف المسؤولية الطبية "– ص 59.

(2) أنظر رشيد خلوفي" قانون المسؤولية الإدارية" ديوان المطبوعات الجامعية، ص141.

الفصل الرابع
عيوب القرار الإداري الموجبة للتعويض المعنوي وتطبيقاته في القضاء المقارن

استقر القضاء العادي في الدول موضع المقارنة على التعويض عن الضرر المعنوي استناداً إلى عمومية نصوص القانون المدني، وذلك بعد فترة من التردد انكرت من خلالها بعض أحكام القضاء التعويض عن الضرر الأدبي "باعتبار هكذا نوع من الضرر استحالة إمكانية التعويض المالي عنه ، لأنه لا يمس أي حق أو أي مصلحة مالية". [1]

كما أن التعويض يفترض إمكانية قياس الضرر وهو أمر يستحيل حدوثه بالنسبة للضرر الأدبي، بالإضافة إلى أن القيم الأدبية التي يحرص عليها الإنسان لا يمكن تعويضها مادياً، وإذا كان هذا هو موقف القضاء العادي، فما هو موقف القضاء الإداري؟

(1) محمد محي الدين ابراهيم(2007)،" نطاق الضرر المرتد، مصر– الاسكندرية / دار المطبوعات الجامعية ص12.

المبحث الأول

عيوب القرار الإداري التي تصلح للتعويض المعنوي

إن كان القرار الإداري خالياً من عيوب المشروعية، فلا مجال للقول بأن هنالك إمكانية للتعويض المعنوي عنه، لذلك لا بد أن يكون القرار غير مشروع وتعتريه أحد عيوب المشروعية بدايةً، لكن هل كل أوجه عدم المشروعية تصلح للقول بالتعويض عن القرار الإداري يغير المشروع؟

المطلب الأول

التوجه السابق باعتبار جميع أوجه عدم المشروعية تصلح للتعويض

في بادئ الأمر ذهب القضاء الإداري في مصر إلى القول بأن جميع أوجه عدم المشروعية التي تصيب القرار الإداري من الممكن أن تكون سبباً "للتعويض" عنه طالما نشأ عنه ضرر للغير، وفي ذلك قررت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: "لا يجوز قصر مسؤولية الإدارة على حالة الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها أو إلى ما يقاربه من خطأ جسيم وفقاً لما هو مقرر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بل يكفي لتقرير هذه المسؤولية أن يصدر القرار الإداري معيباً لأي وجه من تلك الأوجه وأن يترتب عليه ضرر دون تخصيص هذا الحكم بعيب إساءة استعمال السلطة". [1]

وهذا المسلك الذي اتبعه القضاء الإداري المصري سابقاً هو ذات المسلك الذي سارت عليه محكمة العدل العليا في الأردن سابقاً، حيث ذهبت للقول في أحد أحكامها: "استقر الاجتهاد على أن اختصاص القضاء الإداري بقضايا التعويض عن القرارات الإدارية منوط بإصدار قرار إداري بالمعنى الصحيح لهذا الاصطلاح، كما أن القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض إلا إذا ثبت أن

---

(1) حكمها في القضية رقم 682 لسنة 3 قضائية جلسة 28 فبراير سنة 1959، مجموعة المبادئ القانونية، 1959 ص883.

القرار الإداري الذي كان السبب في الضرر غير مشروع بأن شابه وجه من وجوه عدم المشروعية كعيب مخالفة الشكل والاختصاص ومخالفة القانون والانحراف". [1]

ومن تطبيقاتها في هذا الخصوص ما قررته بأنه: "وبالنسبة للمطالبة ببدل الضرر المعنوي، وبما أنه ضمن الثابت من البيانات المقدمة في هذه الدعوى أنه قد جرى توقيف المستدعين في مركز الاصلاح من قبل المستدعي ضده، دون أن يكون مختصاً بإصدار هذا القرار كما أشرنا إلى ذلك في مستهل هذا القرار، وبما أن التوقيف بالصورة التي أشارت إليها أوراق هذه الدعوى، من شأنه أن يلحق ضرراً بسمعتهما فإن من حقهما الحصول على تعويض يجبر ما لحقهما من ضرر معنوي نتيجة هذا الإجراء المخالف للقانون". [2]

وفي ذات الاتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر "... بأن عيب الاختصاص أو الشكل الذي يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتما بالضرورة أساسا للتعويض ما لم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليما في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة له، رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو الشكل، فإنه لا يكون ثمة مجال للقضاء بالتعويض لأن القرار كان سيصدر على أية حال بذات المضمون ولو أن تلك القاعدة قد روعيت". [3]

ويتضح من مما تقدم اعلاه أن "محكمة العدل العليا" في الأردن سابقاً كانت تمنح التعويض المعنوي عن عيب عدم الاختصاص وهو أحد العيوب الشكلية لعدم المشروعية، فهل استمر هذا التوجه لديها؟

---

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 94/37 منشور في مجلة المحامين لسنة 1994، ص788.

(2) حكم محكمة العدل العليا في جلسة 1997/5/27 منشور في مجلة نقابة المحامين 1997، ص421.

(3) حكم المحكمة "الإدارية العليا في مصر بالطعن رقم 409 لسنة 33 ق. جلسة 1993/11/20".

المطلب الثاني
اقتصار التعويض على أوجه عدم المشروعية الموضوعية

إن التوجه الحالي لكل من القضاء الإداري في مصر والأردن، قد عدل عن الفكرة السابقة، المتعلقة باعتبار جميع أوجه عدم المشروعية موجبة للتعويض عندما ينتج عنها ضرر، وذهبا للتفريق بين عيوب عدم المشروعية ليستقر قضاؤهما على اعتبار كل من عيوب (الاختصاص والشكل) لا يصحان متكأً للحكم بالتعويض.

وفي ذلك قررت محكمة العدل العليا في الأردن سابقاً: "أن الاجتهاد استقر على أن إلغاء القرار الإداري بعيب شكلي سواء فيما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب الاختصاص لا ينهض سبباً للحكم بالتعويض، ذلك أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات الحكم بالإلغاء بل لكل من القضاءين أساسه الخاص الذي يقوم عليه". [1]

وفي حكم آخر قررت: "استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء إذ قد يلغي القضاء الإداري القرار الإداري ولكنه لا يحكم بالتعويض في بعض الحالات ومنها حالتا الغاء القرار الإداري لعيب في الشكل أو لعيب عدم الاختصاص، وبالتالي فلا وجه قانوني بقيام مسؤولية الإدارة عن التعويض على الرغم من عيب مخالفة قواعد الاختصاص الذي شاب القرار الطعين". [2]

والواضح من أحكام محكمة العدل العليا في الأردن سابقاً أنها ذهبت لتشديد حالات منح التعويض عن القرار الإداري حتى لو كان العيب مرده لغير عيب الشكل والاختصاص، عندما

---

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 1999/556 منشور في مجلة المحامين سنة 2000 ص320.

(2) حكم محكمة العدل العليا رقم 1994/28 جلسة 1994/2/16 منشورات مركز العدالة.

صرحت بأن يكون الخطأ جسيماً، فقررت بأحد أحكامها: "ليس للأفراد المطالبة بالتعويض عن خطأ الإدارة في تطبيق القواعد القانونية إذا لم يكن الخطأ جسيماً". [1]

وبالتالي يمكن القول" بأن عيب الشكل في القرار الإداري الشكل والإجراءات لا يكون مصدراً للتعويض الإداري إلا إذا كان من شأن هذا العيب في القرار التأثير في مضمونه وجوهره بحيث إن القرار سيعوض عنه لأنه كان أساساً مخالف من الناحية الموضوعية إما عيب عدم الاختصاص لا يرتب مسؤولية الإدارة إلا إذا كان من شأنه صدور القرار المعيب من سلطة غير مختصة إطلاقاً بإصداره والحق ضرر بشخص المضرور".

وبالتالي يمكن الاعتقاد كذلك أنه حتى تقوم مسؤولية الإدارة عن العيبين السابقين لا بد إن يكون هنالك خطأ جسيم يبرر قيام مسؤوليتها ومخالفة الاختصاص والشكل مؤثرة في مضمون القرار لأنه من غير المعقول إن تسأل الإدارة عن خطأ طالما أنه لم يؤثر في فحوى القرار ومضمونه.

---

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 1997/123 منشور في "مجلة المحامين" سنة 1998 ص838.

المبحث الثاني
تطبيقات التعويض عن الضرر المعنوي في القرار الإداري

تبنى القضاء الإداري " مبدأ التعويض عن الضرر المعنوي" سواء حصل هذا التعويض ناتج عن الضرر الناتج عن قرار اداري غير مشروع، أو عن غيرها من تصرفات الإدارة التي قد ينتج عنها ضرر معنوي، ويلاحظ أن القضاء المصري، قد ذهب لبناء أسس التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعية على الأحزان والآلام النفسية التي تصيب ذوي الشأن نتيجة هذا القرار.

المطلب الأول
التعويض المعنوي عن الخطأ الإداري

استقر القضاء الإداري في مصر منذ نشأته على مبدأ التعويض عن الضرر المعنوي سواء كان مصحوباً بالضرر المادي أو غير مقترن به [1]، بل إن نطاق التعويض عن الضرر المعنوي اتسع ليشمل كافة صور الأضرار المعنوية، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بقولها: "إن تقدير التعويض يتم حسب جسامة الضرر، ويغطي التعويض جميع الأضرار التي تحملها المضرور يستوي أن يكون مادياً أو أدبياً، وليس هناك من معيار لحصر أحوال التعويض عن الضرر الأدبي، فكل ضرر يؤذي الإنسان في شرفه واعتباره وعاطفته وإحساسه ومشاعره يصلح أن يكون محلاً للتعويض". [2]

والواقع أن أحكام القضاء الإداري في مصر قد أقرت مبدأ التعويض عن الأحزان والآلام النفسية التي تصيب الشخص نتيجة الاعتداء على كرامته أو شرفه أو عقيدته أو سمعته أو عرضه أو حقوقه وحرياته، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بتعويض أحد التجار عن الضرر

---

(1) انور رسلان مرجع سابق، ص776.

(2) حكمها في جلسة 12 فبراير سنة 1995، الطعنان رقم 467 و 576، المجموعة لسنة 40 ق. 201

الأدبي الذي أصابه نتيجة للإساءة لسمعته التجارية، وقد جاء في حيثيات حكمها: "أن كل ذلك من شأنه أن يسيء إليه وإلى سمعته التجارية مما يجعل له الحق في التعويض". [1]

وفي ذات السياق قررت المحكمة: "أن نقابة المحامين قد نشرت في الصحف القرار الصادر بعدم جواز مباشرة مهنة المحاماة ولا شك أن هذا التصرف قد ألحق بالطاعن ضرراً معنوياً كبيراً في عاطفته ومشاعره وأساء إلى سمعته وكرامته وحط من قدره بين أقرانه ... مما يستوجب الحكم بتعويض يتناسب مع حجم الضرر الذي لحق به. [2]

وبذات المعنى قررت المحكمة تعويض أحد الأشخاص عن الآلام النفسية التي لحقت به وبأسرته نتيجة لإدراج اسمه ضمن قوائم المشتبه فيهم والخطرين على الأمن العام". [3]

مع إنشاء القضاء الإداري في العراق بموجب أحكام القانون رقم 106 لسنة 1989 "قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979)، أصبح لمحكمة القضاء الإداري اختصاص الحكم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية الصادرة من دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والتي لم يعين مرجعاً للطعن فيها، إلا أن المشرّع العراقي قيد هذا الاختصاص بأن تكون دعوى التعويض قد رفعت بصورة تبعية لدعوى الإلغاء. [4]

---

(1) حكمها في جلسة 20 مايو سنة 1947، المجموعة، لسنة 1 ق ص304.

(2) المحكمة الإدارية العليا جلسة 15 مارس 2003، الطعن رقم 5062، المجموعة لسنة 42 ص 109.

(3) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 27 ديسمبر سنة 2003، الطعن 4461، لسنة 44 ق. ص315.

(4) انظر: الفقرة ط من البند ثانياً من المادة 7 من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل، وفي شرح غازي فيصل مهدي، الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق، مجلة العدالة، العدد 2، نيسان، 2001، ص74.

ومن تطبيقاته في هذا الخصوص حكمه الذي ذهب فيه بتعويض الأضرار البدنية أو النفسية التي أصابت المدعي جراء حجزه الغير المشروع، ومما جاء في ذلك: "لدى التدقيق والمداولة وجد أن المدعي يطالب ببقية المبلغ الذي قدره الخبير في الدعوى، وحيث أن المحكمة قد أصدرت قراراها المؤرخ في 1994/12/24 قضت بإلغاء القرار الإداري المعترض عليه واعتماد مبلغ التعويض لأنه استند إلى وقائع ثابتة وجاء مستوفياً للشروط المنصوص عليها في المادة 144 من قانون الاثبات رقم 107 بسنة 1979، وحيث أن المدعي في الدعوى السابقة كان قد طالب بجزء من مبلغ التعويض محتفظاً بحقه في المطالبة بالباقي وقد أعطته المحكمة بقرارها هذا الحق، ونظراً لاكتساب الحكم الصادر في الدعوى درجة البتات وتصديقه من الهيئة العامة في مجلس الشورى لذا فقد أصبحت الدعوى مستكملة لأسباب الحكم؛ لأنها تعتبر بمنزلة الدعوى المنضمة إلى لدعوى السابقة، عليه قرر الحكم بإلزام المدعى عليه إضافة لوظيفته بتأديته إلى المدعي المبلغ وقدره 115000 دينار". [1]

(1) قرار محكمة القضاء الإداري يفي العراق رقم 50 جلسة 1995/5/13، منشور في مجلة القانون المقارن، العدد 24 سنة 1996، ص48.

المطلب الثاني
التعويض المعنوي عن القرار الإداري

لم يقتصر التعويض في القضاء الإداري على التعويض عن الخطأ المادي الذي ترتكبه الإدارة، بل أيضاً عن الضرر المعنوي الذي ينتج عن القرار الإداري ومن تطبيقاته في هذا الشأن:

أن قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بتعويض معيد بالجامعة عن الآلام النفسية التي أصابته نتيجة الاعتداء على كرامته بسبب القرار الصادر في فصله. [1]

كذلك أقرت المحكمة بتعويض أحد رجال الدين نتيجة للإساءة لسمعته والمساس بشرفه بسبب القرار الصادر بتوقيع عقوبة تأديبية عليه، وقد ورد في حكمها: "أنه ما يبرر للمدعي المطالبة بالتعويض ... على أساس أن هذين الجزاءات تضمنا إسناد أمور إليه تشين سمعته وتمس شرفه وكرامته، وهو من رجال الدين المفروض لهم الرعاية والاحترام". [2]

وقد أكدت "المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية هذا الموقف بقولها إن خطأ الجهة الإدارية بإصدار قرار انهاء خدمة الطاعن قد ألحق به ضرراً مادياً تمثل ففي حرمانه من راتبه، فضلاً عما أصابه من أضرار نفسية وأدبية نتيجة إنهاء خدمته دون حق قانوني". [3]

كما أقرت بحق الموظف في التعويض عن "الآلام النفسية" التي تنتابّ من جراء نقله إلى درجة أدنى من درجته الوظيفية دون مبرر قانوني، أو معاقبته تأديبياً دون وجه حق، وفي نفس هذا الاتجاه ذهبت المحكمة إلى التعويض عن الضرر الأدبي الذي يصيب الموظف بسبب تخطيه في

---

(1) محكمة "القضاء الإداري "جلسة 19 مايو سنة 1973 المجموعة لسنة 2 ق ص207.

(2) محكمة "القضاء الإداري" جلسة 21 ابريل سنة 1956 القضية رقم 11194 المجموعة لسنة 1 ق ص300.

(3) المحكمة "الإدارية العليا المصرية" جلسة 8 مايو سنة 2004 الطعن رقم 6201 المجموعة لسنة 4 ق. ص402.

الترقية، حيث تقول: "ومن ثم يكون قرار تخطي المدعي في الترقية قد صدر مخالفاً للقانون، وقد ترتب على هذا القرار الخاطئ أضرار مادية وأدبية ... مما يرتب أحقية المدعي في المطالبة بالتعويض عن هذه الأضرار". (1)

ومن سياق ما تقدم؛ يبدو لنا أن القضاء الإداري في مصر قد أقر بالتعويض عن الضرر المعنوي بكافة صوره وأشكاله سواء كان محصوب بضرر مادي أو غير مقترن به.

كما أن الضرر المعنوي قد يكون نتيجة للقرارات الإدارية غير المشروعة المرتبطة بالعقود التي تبرمها الإدارة مع الأفراد، وبسبب ذلك نلاحظ أن" محكمة القضاء الإداري في العراق" توجهت إلى القول "بأن المدعي هو مقاول مرتبط مع السيد وزير الدفاع إضافة لوظيفته بتنفيذ أعمال المقاولات للأشغال العسكرية وقد أنجز كافة العقود إلا أنه بقيت له حقوق مالية بذمة المدعى عليه وقد حصل المدعي على عدة قرارات من المحاكم للمطالبة بحقوقه وعند مراجعته الدائرة القانونية في وزارة الدفاع لاستحصال حقوقهم الناشئة عن تنفيذ التعهدات بادرت بإصدار قرار إداري بمنعه من مراجعة دوائر وزارة الدفاع وحيث أن القرار المذكور قد جاء مخالفاً للقانون ومضراً بسمعته في الوسط المهني والاجتماعي وقد طلب المدعي من محكمة القضاء الإداري إلغاء الأمر الإداري المذكور والحكم له بالتعويض المعنوي". (2)

أما في الأردن يتجه القضاء الإداري في نطاق التعويض إلى عدم مسائلة الإدارة في حالة الخطأ الفني في تفسير القاعدة القانونية، وبما إن العلاقة بين المستدعي ومالك القرار (مجلس بلدي أيدون) علاقة عقدية ينظمها عقد الإيجار المنظم بينهما، وان الحكم بإلغاء القرارات الصادرة عن

---

(1) "المحكمة الإدارية العليا" الجلسة 21 مايو 2002، الطعن 2884 المجموعة لسنة 4 ق. ص816.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في العراق رقم 71 جلسة 1992/9/30 غير منشور.

المجلس البلدي والمتعلقين بإلغاء رخصة المحل بحجة مخالفة المستدعي لشروط العقد وقرار إغلاق المحل لم يهدر العلاقة التعاقدية القائمة بينهما، لأن الخلاف الذي نشأ بين طرفي العقد وأدى إلى صدور القرارين مرده اختلاف وجهتي النظر حول تفسير أحد بنود العقد، وبما إن القرارين المشار إليهما أعلاه والتي رجعت عنهما الإدارة قد صدرا نتيجة خطئها في تفسير أحد بنود العقد والذي لم يكن واضحاً ويحتمل التأويل فبالتالي لا يترتب على خطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية التعويض وفقاً لما استقر عليه الاجتهاد. [1]

(1) حكم محكمة العدل العليا في الأردن سابقاً رقم 1996/387.

الفصل الخامس
الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة

تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن مسؤولية الإدارة تنعقد سواء على" أساس الخطأ أو دون خطأ " متى توافر ركن الضرر، فالضرر يعتبر الركن الجوهري لقيام المسؤولية الإدارية والأساس الحقيقي للتعويض، وذلك لأنه لا يمكن أن تنعقد مسؤولية الدولة على أساس الخطأ إلا إذا كان خطأ الإدارة قد أدى لإلحاق الضرر بالغير، والواضح أن الضرر الذي يمكن أن يوجد في القرارات الإدارية غير المشروعة والتي يُبنى على أساسه أحقية ذوي الشأن بالتعويض هي الآلام النفسية.

ثانياً: النتائج

1- لم يُجز المشرّع الأردني "رفع دعوى التعويض أمام المحكمة الإدارية "بصفة أصلية، بل جعلها تختص بطلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة نتيجة للقرارات الإدارية غير المشروعة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

2- النظام القضائي في الأردن يقوم على رقابة ثنائية جزئية، حيث جعل الرقابة على أعمال الإدارة من اختصاص القضاء الإداري تارة، وتارة من اختصاص القضاء العادي، لكون اختصاص القضاء الإداري يقتصر على فحص مدى مشروعية القرار الإداري المطعون به ووقفه والتعويض عنه في حال الحكم بعدم مشروعيته، ولا يتجاوز ذلك إلى قيامه بفض المنازعات الإدارية الأخرى.

3- إن الأضرار التي تصيب الأفراد بفعل الإدارة متعددة فقد تكون أضرر مادية أي بما معناه تصيب الإفراد في أموالهم وممتلكاتهم الخاصة، وقد تكون معنوية حيث تصيب الأفراد في سمعتهم أو كرامتهم أو يسبب لهم آلاماً نفسية، وهذا الضرر (المعنوي) هو فحوى دراستي.

4- أن الأصل في طبيعة التعويض، وتقدير التعويض عنه، هو إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر، وذلك برد الأعيان المعتدى عليها إلى أصحابها إذا كانت قائمة لم تتلف.

5- إن تقدير التعويض عن الضرر المعنوي يجب أن يقدر كاملاً يكفي لجبر كل الأضرار التي لحقت بالمضرور دون زيادة أو نقصان، وأن العبرة في تقدير التعويض هو يوم صدور الحكم القضائي سواء اشتد الضرر أم خفّ عما كان عليه يوم وقعه.

ثالثاً: التوصيات

توصي الدراسة بما يلي:

1- إعادة النظر بالفقرة" ب من المادة 5 من قانون القضاء الإداري في الأردن رقم 27 لسنة 2014 "بما يتيح رفع دعوى التعويض بصفة أصلية أو تبعية أمام المحكمة الإدارية ضد القرارات الإدارية الغير مشروعة، لأن بقاء هذا النص يلحق ضرر بالحقوق الفردية والحريات العامة ويرهق المتقاضين.

2- أن يعمل المشرّع الأردني على مد اختصاص القضاء الإداري بالنظر في جميع المنازعات التي تكون فيها الإدارة طرفاً فيها مستخدمة سلطتها العامة، لاسيما فيما يتعلق بالعقود الإدارية.

3- توسيع نطاق التعويض عن كافة صور الأضرار المادية والمعنوية الناتجة عن خطأ الإدارة أو نشاطها المشروع في القضاء الإداري المصري وذلك لمواجهة التوسع المضطرد في مختلف النشاط الإداري.

4- تحديد العلاقة بين الضرر وانعقاد المسؤولية الإدارية وأوجه الارتباط بين شروط ونوع الضرر والشروط الشكية والموضوعية لدعوى المسؤولية ومدى تأثير عدم توافر شروط الضرر في قبول دعوى المسؤولية، والعلاقة بنوع الضرر وما إذا كان مادياً أو أدبياً واستحقاق المضرور للتعويض.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

أحمد ابراهيم الحياري (2003). "المسؤولية التقصيرية عن فعل الغير" الاردن – عمان/ دار وائل للنشر والتوزيع.

أحمد شريف الطباخ(2006)"التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية" دار الفكر الجامعي.

أحمد محيو (2008). "المنازعات الإدارية" الطبعة السابعة . الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية.

اعاد حمود القيسي (1998). "الوجيز في القانون الإداري" الاردن – عمان / دار وائل للنشر.

أنور أحمد رسلان (1998). "الوسيط في القضاء الإداري" مصر – القاهرة/ دار النهضة العربية.

أنور سلطان (2002). "أحكام الالتزام الموجز في النظرية العامة للالتزام" مصر– القاهرة، دار النهضة العربية.

بلال امين زين الدين (2011). "المسئولية الإدارية التعاقدية والغير تعاقدية" دار الفكر الجامعي.

جاد جبار نصار (1995)." مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية قضاء التعويض"، القاهرة– مصر/ دار النهضة العربية.

جلال العدوي (1997). "أصول الالتزامات، مصادر الالتزام" القاهرة – الاسكندرية / منشأة المعارف.

حاتم لبيب جبر (1968)." نظرية الخطأ المرفقي" مصر _ القاهرة/ مطابع أخبار اليوم.

حسن الذنون (2002). محمد سعيد الرحمن "الوجيز في النظرية العامة للالتزام"، الجزء الاول ، الطبعة الاولى "مصادر الالتزام" عمان –الاردن، دار وائل للنشر.

خليفة عبد العزيز (2007). "مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية" القاهرة – الإسكندرية/ دار الفكر الجامعي.

راضي مازن (2017). "موسوعة القضاء الإداري /قضاء التعويض" منشأة المعارف– المجلد الثاني.

رشيد خلوفي (1992). "قانون المسؤولية الإدارية" ديوان المطبوعات الجامعية.

زهير أحمد قدورة (2011). "الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية" الاردن – عمان/ دار وائل للنشر والتوزيع.

سعاد الشرقاوي (1972)." المسؤولية الإدارية" ط 2، منشأة دار المعارف للنشر والتوزيع

عباس الصراف، جورج حزبون (2014). "المدخل إلى علم القانون" الطبعة الخامسة عشر عمان– الأردن/ دار الثقافة للنشر والتوزيع.

عبد الرازق أحمد السنهوري(1998) " مصادر الحق في الفقه الإسلامي, دراسة مقارنة بالفقه الغربي" الطبعة الثانية .لبنان – بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

عبد الرحمن الحلالشة (2006). "الوجيز في شرح القانون المدني الأردني–اثار الحق الشخصي– أحكام الالتزام" الاردن – عمان/ دار وائل للنشر.

عبد القادر الفار (2012). "أحكام الالتزام، آثار الحق في القانون المدني" الاردن –عمان/ دار الثقافة.

عبدالله طلبة (1976)." الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري"، سوريا – دمشق المطبعة الجديدة.

عدنان السرحان، نوري خاطر (2012). "شرح القانون المدني مصادر الحقوق الشخصية ولالتزامات" الطبعة الخامسة عمان–الأردن/ دار الثقافة للنشر والتوزيع.

عدو عبد القادر (2012)." المنازعات الإدارية" الجزائر –دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

علي خطار شطناوي (2008). "مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة" الاردن– عمان دار وائل للنشر.

فتحي فكري (1995). "مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية" مصر/القاهرة– دار النهضة العربية.

فهد أبو العثم (2005). "القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق" عمان–الاردن/ دار الثقافة للنشر والتوزيع.

ماجد الحلو (2004)." الدعاوى الإدارية دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى التأديب طرق الطعن في الأحكام الإدارية" القاهرة – الاسكندرية/ منشاة دار المعارف

محمد أحمد عابدين (1995). "التعويض عن الضرر المادي والأدبي والموروث" منشأة المعارف– الإسكندرية.

محمد بعلي (2005)." الوجيز في المنازعات الإدارية" الجزائر– دار العلوم.

محمد انور حمادة (2006). المسؤولية الإدارية والقضاء الكامل، دار الفكر الجامعي. الجزائر.

محمد عبد الوهاب (2005). "القضاء الإداري" الكتاب الثاني/ منشورات الحقوقية.

محمد عبد الجميلي (1995). "قضاء التعويض مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية" القاهرة مطابع دار النهضة العربية.

محمد عبد طعيس (2009). "تعويض الضرر المعنوي في المسؤولية التقصيرية" بغداد – دار الحكمة.

محمد سوار (2001)." الاتجاهات العامة في القانون المدني" الاردن – عمان مطبعة دار الثقافة.

محمود جمال الدين زكي (د.ت) " مشكلات المسؤولية المدنية". مصر – القاهرة.

مسعود شيهوب (2005). المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر.

نواف كنعان (2002). "القضاء الإداري" الطبعة الاولى عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع.

ثانياً: الرسائل الجامعية

إسماعيل صعصاع غيدان البديري (2018). مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي: (دراسة مقارنة)، جامعة بغداد، كلية القانون.

سعيد عبد السلام (1995) "التعويض عن ضرر النفس في مسؤولية الإدارة عن الفعل الضار في القانون والفقه الاسلامي" الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة.

شمسة مفتاح أحمد الناصري (2018). مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، قسم القانون العام، الإمارات.

عبد المجيد الصالحين (2001). التعويض عن الأضرار المعنوية في الفقه والقانون المدني، مجلة دراسات أبحاث علم الشريعة والقانون والإنسانيات، المجلد (31)، العدد (2)، الجامعة الأردنية، الأردن.

غازي فوزان العدوان (2013). الضرر الناشئ عن خطأ الإدارة والتعويض عنه، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن.

قيس ابراهيم عبد الكريم رمضان (2017). مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة: (دراسة مقارنة ما بين القانونين الكويتي والأردني)، كلية القانون.

محمد راشد فلاح العازمي (2010). خطأ الموظف العام وخطأ الإدارة والاثار المترتبة عليهما في القانونين الأردني والكويتي، جامعة الشرق الأوسط.

منصور عبد الرحمن الحيدري (2015). بعنوان "طرق تقدير التعويض عن الضرر المعنوي" رسالة ماجستير غير منشورة السعودية.

نداء محمد امين ابو الهوى (2010). مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، جامعة الشرق الاوسط.