

التبعية كشرط لإقامة مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها  
Subordination as a condition for setting up the state  
responsibility of its employees' mistakes

الدكتور فادي علونة(\*)

ABSTRACT	الملخص
<p>This paper deals with the element of subordination as a condition for setting up the state's responsibility for its employees' mistakes. It analyzes the main conditions for the presence of the element of subordination that is the true authority the administration apply on its employees. Thus, the absence of one of its conditions eliminates the presence of this element necessary for the state's responsibility.</p> <p>Accordingly, the relationship of subordination consists of the authority of the independent and the submission of the dependent (the subordinate). This authority gives the superior the right to give orders and instructions to the subordinate regarding the task entrusted to him, and therefore the</p>	<p>تناول هذا البحث عنصر التبعية بوصفه شرطا لقيام مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها، وتم فيه تحليل العناصر الأساسية لتحقيق عنصر التبعية وهي السلطة الفعلية والواقعية التي تباشرها الإدارة على موظفيها، بالإضافة إلى سلطة الرقابة والتوجيه، وبالتالي أي انعدام لهذه العناصر يؤدي إلى الخلل في البنية لعنصر التبعية مما يسفر عن استبعاد هذا الشرط وبالتالي انعدام المسائلة لهذه الدولة.</p> <p>ومما سبق بيانه نستنتج أن علاقة التبعية في حد ذاتها هي السلطة من جانب المتبوع ويقابلها الخضوع من جانب التابع، فهذه السلطة وهذا الخضوع يجعلان للمتبوع حق إعطاء الأوامر والتعليمات للتابع فيما يتعلق بكيفية أداء الوظيفة المعهود بها إليه، وعليه فان مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه لا تتحقق ما لم توجد علاقة التبعية بينهما.</p> <p>ونتيجة لذلك فان مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه تتحقق إذا كان هناك سلطه فعليته في رقابة الموظف وتوجيهه تباشرها الإدارة على عاملها،</p>

(\*) - استاذ القانون الإداري المساعد بجامعة الاستقلال Al-Istiqlal University، أربحا \_ فلسطين

<p>responsibility of the superior for the actions of his subordinate is not realized unless there is a relationship of subordination between them.</p> <p>This is in addition to the fact that the purpose of using that authority is to work for the administration. Therefore, the actual authority must be related to work performed by the worker for the organization. When one of them exercises authority over the other to accomplish a certain work, he is followed and therefore responsible for the illegal actions that committed by the worker during his/her work.</p> <p>Keywords: State responsibility; Subordination; Employees; Work; Performance; Illegal actions.</p>	<p>هذا بالإضافة إلى أن يكون الهدف من استعمال تلك السلطة إلى العمل لحساب جهة الإدارة وعليه فان السلطة الفعلية وحدها لا تكفي بل يجب أن تكون متعلقة بعمل يؤديه العامل لحساب الإدارة فمتى مارس أحدهم السلطة على الآخر لانجاز عمل ما يكون متبوعا وبالتالي مسؤولاً عن الأعمال غير المشروعة التي يرتكبها العامل أثناء هذا العمل أو بسببه.</p> <p><b>الكلمات الافتتاحية:</b> مسؤولية الدولة، التبعية، العمل، الموظفين، الجودة، الأفعال غير قانونية</p>
---	--

### مقدمة:

يرفض بعض الفقهاء أن يطلق على الموظف وصف التابع للإدارة وأن القواعد الخاصة بمسؤولية الموظفين والدولة تتعارض مع ما جاء به القانون المدني الفرنسي، ذلك أن موظف الإدارة يجب النظر إليه وكأنه عضو فيها وبسبب اعتباره، وربما بدون حق عضوا فلا يمكن اعتباره بنفس الوقت تابعا لها. وان كنا نتحدث هنا عن علاقة التبعية بين

الموظف والدولة فلا نقصد بكلمة موظف معناها الفني الدقيق، وإنما نقصد المعنى الموسع لهذا الاصطلاح، ونريد به كل تابع للدولة أي كل من يؤدي عملاً لحسابها<sup>1</sup>. وبالرغم من الأهمية الفقهية الكبيرة في تحديد معنى الموظف العام وتمييزه عن التابع الخاص فإن هذا الأهمية تضعف جداً عند ترك الاختصاص في تقرير مسؤولية الدولة عن أعمال الموظف إلى القضاء المدني من جهة، وبالقول إن الموظف العام يشمل مصطلح التابع بهذا الصدد حيث أن مسؤولية الدولة لا تقف عند أعمال الموظف بالمعنى الفني لهذا المصطلح بل تمتد إلى كل من يؤدي عملاً لحسابها، ومن جهة أخرى على أنه يلاحظ بأن تبعية الموظف العام للدولة تكاد تكون أمراً مفترضاً<sup>2</sup>. وسواء كانت العلاقة فيما بين

---

<sup>1</sup> / أفتى ديوان التدوين القانوني (العراقي) بأن كلمة موظف في أي قانون وردت سواء كان الموظف في دائرة حكومية أو في المصالح الملحقة بها هي من الشمول، بحيث تتناول أي شخص يقوم بأي عمل من أعمال الحكومة أو المصالح الملحقة بها دون التقييد بأي اعتبار يتعلق بالصفة، لذلك يكون أي شخص يقوم بأي عمل من هذا القبيل يدخل في مدلول كلمة (موظف).

أما في مصر فإنه لا يوجد في التشريعات نص يعرف (الموظف) وإن كانت القوانين المصرية تستخدم تعبير الموظف أو المستخدم دون تفرقه بين المصطلحين، على أن قانون العاملين رقم 64 لسنة 1964 م تجنب استخدام كلمة موظف وأحل مكانها كلمة عامل - راجع بهذا الخصوص / سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، 1986م، ص 272.

أما في الأردن فقد استخدمت التشريعات المختلفة تعبير الموظف وتعبير الوظيفة العامة دون أن يورد في نظام الخدمة المدنية رقم 1988م تعريفاً محدداً للموظف العام. لذا فإن أي تعريف قد يرد في تشريع معين لا يمكن أن يمتد أثره إلى التشريعات الأخرى - راجع المادة 76 من الدستور الأردني، والمادة 169 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960، بالإضافة / نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مطالع الدستور التجارية، عمان، الطبعة الأولى، 1996م، ص 27 وما بعدها.

أما القانون الفلسطيني فقد ذكر على خلاف القانون الأردني وأورد تعريفاً لمصطلح الموظف العام وذلك في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م حيث قال إن الموظف هو (الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعته تلك الوظيفة أو مسماتها) وهذا في الباب الأول الفصل الأول، قسم التعاريف منه.

<sup>2</sup> / سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1970م، ص 645.

الموظف والدولة عقديه أم تنظيميه فهي من حيث كونها علاقة تبعية لا تختلف في هذا المجال عنها تلك بين التابع والمتبوع<sup>3</sup>. وفي هذا يقول الأستاذ فالين بأن: " أشخاص القانون العام تكون مسؤولة عن السلطات الإدارية من جانب وعن أفعال كل الأشخاص الذين يمكن اعتباره تابعين لها من جانب آخر"<sup>4</sup>. كما ويؤكد الفقيه شابي على وجود هذه العلاقة بين الموظف والدولة بقوله " عندما يتعلق الأمر بمسؤولية الإدارة عن أعمال تابعيها لم يجر العرف على استعمال هذا المصطلح - علاقة تبعية- الذي يطبق فقط على العلاقات الخاصة<sup>5</sup>، ولكن لا يجب الاعتقاد بأن مصطلح التابع لا يمكن استعماله لوصف مراكز معينه في القانون العام، وأن دراسة أحكام القضائيين الإداري والعادي تثبت التطابق التام للعناصر اللازمة لقيام مسؤولية الدولة عن عمل الموظف العام. وذلك أن رابطة التبعية تشمل ارتباط الموظف بالدولة والهيئات التابعة لها وتصدق بالنسبة لجميع التصرفات التي يمارسها الموظف وذلك لأن واجبات الموظف هي عبارة عن تنفيذ عمل مأمور به لحساب الإدارة"<sup>6</sup>. كما ويضم الدكتور إبراهيم الفياض رأيه إلى هذا الجانب من الفقه الحديث ليبين أن رابطة التبعية تشمل ارتباط الموظف بالدولة والهيئات التابعة لها، وتصدق بالنسبة لجميع التصرفات التي يمارسها الموظف وذلك لأن واجبات الموظف هي عبارة عن تنفيذ عمل مأمور به لحساب جهة الإدارة، وهذا الرأي هو بجانب الرأي في القانون الانجليزي حيث أورد هذا الأخير التماثل بين تبعية الموظف للدولة والتابع الخاص لمتبوعة، وبالتالي أغنى الفقهاء عن مشقة البحث عن وجود وتأكيد تلك المماثلة أو نفيها واشترط بذلك لقيام مسؤولية التاج عن أخطاء موظفيه أن يكون الموظف الذي تقوم مسؤولية التاج عنه تابعاً للتاج

<sup>3</sup>/ د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 73.

<sup>4</sup>/ د. عادل احمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 1999م، ص 20.

<sup>5</sup>/ شمس مفتاح أحمد الناصري، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، (غير منشورة)، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2018، ص 72.

<sup>6</sup>/ د. محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2007م، ص 29.

بمفهوم القانونين والقانون العمومي الانجليزي<sup>7</sup>. في حين يقول الدكتور الطماوي " أن الموظف هو في مركز تابع للدولة حيث تقوم مسؤولية الدولة في أعمال موظفيها على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه ويوضح أن شروط مسؤولية الدولة على أنها خطأ الموظف وارتباط الخطأ بالوظيفة بالإضافة إلى الضرر وهي نفسها شروط مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه"<sup>8</sup>.

يعتبر هذا البحث مهم من الجانب النظري في كونه يحسم الجدل الفقهي حول عنصر التبعية بوصفه أساس وشروطا لقيام مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها ، لذلك فهو من الجانب النظري يزيل اللبس الذي يعتري نظرية التبعية وسلطة التابع على المتبوع ، لذلك يكتسب هذا البحث أهميته في حسم الجدل الفقهي والقانوني حول عنصر تبعية الموظف للإدارة حتى تقوم المسؤولية والتعويض .

ومن جانب تطبيقي يكتسب هذا الموضوع أهمية تطبيقية في كونه يقدم الحلول الممكنة للاجتهاد القضائي وللدولة ويحسم الخلاف، مما يشكل أساسا قانونيا يمكن الاستناد اليه في قرارات المحاكم والقضاء الإداري عندما يثار موضوع مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها، خصوصا إذا تعلق الأمر باشتراط وجود التبعية من عدمها.

عند دراسة موضوع علاقة التبعية كشرط لإقامة مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها تنثور إشكالية رئيسية هامة مفادها، هل يشترط وجود علاقة تبعية بين الموظف الإداري والإدارة لإقامة مسؤولية الدولة عن خطأ الموظف؟ ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعه من التساؤلات الفرعية تتمثل في كيف يمكن تقرير التبعية في الوظيفة العامة؟ ما هي شروط وجود التبعية في مسؤولية الدولة؟ هل جميع عناصر التبعية في مرتبه واحدة؟ أم هل يتفاوت الأخذ بها في تقرير المسؤولية؟

<sup>7</sup>/د. عادل احمد الطائي، مرجع سابق، ص 20.

<sup>8</sup>/د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 265.

### أولاً: عناصر التبعية غير الجوهرية

تناول الفقه عدداً من العناصر المكونة لعلاقة التبعية، إلا أن بعض تلك العناصر لم يجمع الرأي عليها وعلى قبولها، بل على العكس ثار الخلاف بشأن الأخذ بها أو رفضها، وهذه العناصر هي عنصر الحق في الاختيار وعنصر التبعية الاقتصادية، وعنصر ثالث لم يجمع الخلاف بشأن قبوله أو رفضه، وإنما ذكره بعض الفقهاء جاعلاً منه عنصراً مستقلاً لهذه العلاقة، وجانب آخر لم يولي اهتمام لهذا العنصر وهو عنصر العمل لحساب الإدارة أو المتبوع، لذا سنتناول هذه العناصر الثلاثة لنرى مدى صلاحيتها كعناصر يعني وجودها قيام علاقة تبعية وبالتالي قيام مسؤولية بحق الدولة عند خطأ موظفيها أو تابعيها.

#### 1) عنصر الحق في الاختيار

لما كان للمتبوع الحق في اختيار تابعه عنصراً أساسياً لقيام رابطة التبعية بين كل متبوع وتابعه إذ تتحقق رابطة التبعية كلما قام المتبوع باختيار التابع الذي وقع منه الخطأ وكان القضاء القديم قد أيد ذلك<sup>9</sup>. وإن كان البعض يرى ضرورة دمج عنصر الاختيار مع غيره من العناصر لأجل قيام علاقة التبعية وذلك مثل السلطة في الحرمان أو الفصل والأجر وحق المتبوع في الإشراف على طريقة أداء العمل.

وإن كان هذا قد كان قديماً، إلا أن الاهتمام به قد تضائل وأخذت المحاكم تتخلى عنه تدريجياً وتقضي بتوفر علاقة التبعية عند توفر السلطة في الرقابة والتوجيه، وقد أثرت مسألة حق المتبوع في اختيار تابعه وسلطته في فصله عند تشريع القانون المدني المصري الجديد فكان نص المادة 242 فقره 2 من المشروع التمهيدي صريحاً بعدم اعتبار عنصر الاختيار في تكوين علاقة التبعية أي بعدم اعتباره شرطاً لمسؤولية المتبوع، إلا أنه نص أيضاً على سلطة الفصل ثم انتهى الأمر بحذف عبارة سلطة الفصل من هذه الفقرة<sup>10</sup>.

كما أنه قد ازداد توجه المحاكم للأخذ بهذا الرأي والاقتصار على علاقة التبعية عند توفر الرقابة والتوجيه في هذا الشأن وبهذا ما قضت به محكمة النقض "إن مسؤولية السيد عن أعمال خادمه لا تقوم بمجرد الاختيار له، بل هي في الواقع قوامها علاقة التبعية التي

<sup>9</sup> د. عادل احمد الطائي، مرجع سابق، ص 24.

<sup>10</sup> كانت هذه الفقرة 2 من المادة 242 من المشروع التمهيدي تنص على (تقوم علاقة التبعية حتى ولو لم يكن المتبوع حراً في اختياره تابعه ما دامت له سلطه فعلياً في الرقابة عليه وفي توجيهه وما دام يملك فصله).

تجعل السيد يسيطر على أعمال التابع فيسيره كيفما يشاء بما يصدره إليه من الأوامر والتعليمات"<sup>11</sup>. هذا ويبين الدكتور احمد الطائي ذلك بقوله بدون مبالغه يمكن القول بان حرية الاختيار قد هجرت من قبل القضاء الفرنسي .

كما وأثيرت هذه المسألة أيضا عند تشريع القانون المدني الأردني (1976) م، إذ رغم الاتجاه في الفقه والقضاء قد ساد بشأن إهمال عنصر الاختيار، فقد جاءت المادة (7/288) على هدى سابقه القانون المصري صريحا في التأكد على عدم اعتبار سلطة الاختيار عنصر في تكوين العلاقة التبعية بين التابع ومتبوعة حيث يمكن أن يلزم المتبوع بأداء الضمان المحكوم به على التابع ولو لم يكن حراً في اختياره.

ونرى بذلك أن الدولة تتحرك مسؤوليتها عن أخطاء سائر موظفيها بصرف النظر عن الدرجة التي يشغلونها، ولا يستلزم لذلك أن تكون الدولة حرة في اختيارهم، فقد يوجب القانون في بض الأحيان اختيار الموظفين عن طريق المسابقات الامتحانية<sup>12</sup>. أو قد يلجا إلى إنشاء أجهزه متخصصة ومستقلة لتهيئة الأعداد اللازمة من الموظفين عن طريق المسابقات.<sup>13</sup>

كما أنه قد يحدث أن تقوم الإدارة بتعيين بعض الأشخاص كما هو الحال بالنسبة لانتخاب رؤساء وأعضاء المجالس البلدية<sup>14</sup>. ومع ذلك تبقى الإدارة مسؤولة عن أخطاء هؤلاء الموظفين وليس لها أن تدفع مسؤوليتها على أساس أنها لم تكن حرة في اختيارهم، بالإضافة إلى الصعوبة التي تثار بشأن إثبات الخطأ في الاختيار أو نفيه، وأن مسؤولية الدولة لا تقتصر على أخطاء موظفيها الذين يشغلون وظائف لها صفة الدوام، بل تقوم

<sup>11</sup> / محكمة باريس بتاريخ 24 نوفمبر 1949م، قضية دال لوز، حيث قررت المحكمة في هذه القضية مسؤولية السكك الحديدية عن أخطاء الحمال الذي يعمل على رصيفها والتي سببت للغير ضررا دون الإشارة إلى عامل الاختيار.

<sup>12</sup> / د. نواف كنعان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 67.

<sup>13</sup> / تعتبر الصين أول دولة أنشأت وزارة للمسابقات العامة للوظائف العامة، والعراق بعد إنشاء مجلس الخدمة العامة والأردن بعد إنشاء ديوان الخدمة المدنية، وفلسطين بعد إنشاء ديوان الموظفين العام.

<sup>14</sup> / د. هاني الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر، ص 145.

تلك المسؤولية كذلك عمن تستخدمهم الدولة لأداء وظائف مؤقتة<sup>15</sup>. وذلك كما يحدث في عمليات الإحصاء السكانية وكذلك عمن تستخدمهم الدولة لأداء أعمال تطلبت منهم القيام بها ظروف طارئة أو ضرورات معينة كالفيضانات وحملات العمل الشعبي والحصاد الموسمي والدفاع المدني، وكذلك لإمكانية اعتبار هؤلاء من تابعي الإدارة، فوجب على الدولة أن تتحمل مسؤولية أخطائهم<sup>16</sup>.

ويمكن القول عن الاختيار أخيراً أنه وسيلة بأيدي الأنظمة السياسية الاستبدادية حيث يتم إشغال الوظائف ممن يتصفون بالولاء لتلك الأنظمة بقصد جعل الموظف مجرد مخلوق سياسي أو أداة بيد الرئيس الإداري -وهو مختار بدوره أيضاً- وقد ثبت فشل هذه الأنظمة وفساد الاختيار على هذا النحو بحيث تنعدم روح العمل والإنتاج والكفاءة وتحل محلها روح التسيب والنفاق وبالعكس عندما يكون العمل حقاً لكل إنسان والتزام على عاتق الدولة. فأن تولى الفرد وظيفة ما يعتبر إيفاء من قبل الدولة بالتزامها وبذلك تكون صفة الإلزام في عملية التوظيف أوضح من صفة الاختيار، هذا بالإضافة إلى أن بعض الوظائف الإدارية يتم عن طريق الانتخاب بحيث ينعدم الاختيار فيها وعليه لا يمكن القول بان مسؤولية الدولة تنعدم إذا انعدم الاختيار وهو أمر يخرج عن المبدأ العام للمساءلة وخصوصاً مسائلة الدولة عن أخطاء موظفيها.

### (2) عنصر التبعية الاقتصادية

لما كانت علاقة الموظف تتشابه إلى حد كبير حسب رأي القسم الأغلب من الفقهاء بعلاقة التابع للمتبوع وبالتالي تتشابه إلى حد كبير مع الخصائص التي تمتاز بها هذه الأخيرة، فقد درج الفقهاء على القول والتسليم بان عنصر التبعية الاقتصادية يتشابه في كلا الحالتين، بحيث يقصد بها خضوع العامل لصاحب العمل اقتصاداً وذلك باعتماده الكامل على أجره كمورد رزقه الوحيد، وأن كان العامل يكرس نشاطه للوقت المتفق عليه لصاحب رب العمل

<sup>15</sup> / د. عادل احمد الطائي، مرجع سابق، ص 27.

<sup>16</sup> / شمس مفتاح أحمد الناصري، مرجع سابق، ص 72.



" وهو الإدارة هنا " فإنه يشكل عنصراً أساسياً في قيام علاقة التبعية بين هذا التابع للمتبع<sup>17</sup>.

وينصب هذا الرأي إلى أن مسؤولية المتبع عن أعمال تابعه تنبثق من العمل الذي يقوم به التابع لمصلحة المتبع، لذلك على هذا الأخير أن يتحمل المخاطر التي يرتكبها التابع خلال تأديته الوظيفة الموكول بها إليه، والغرم بالغنم، فالمتبع الذي يستخدم التابع لمصلحه يجب أن يغطي تابعه بالإضافة إلى الالتزام بالرقابة الذي يقع على عاتق المتبع.<sup>18</sup> وذلك لأن النفع الذي يجلبه التابع للمتبع يفرض عليه تحمل المخاطر التي يمكن أن تتولد عن هذا العمل، ولا يشترط أن تكون المنفعة التي تعود على المتبع من عمل التابع اقتصاديه بل يكفي أن تحقق منفعة معنوية، وفي هذا إذا ما نظرنا إلى القانون الانجليزي من قانون الإجراءات الملكية الانجليزي للاحتظنا انه يشترط لقيام المسؤولية عن أخطاء موظفيه أن يكون هؤلاء الموظفين في وقت ارتكابهم للعمل الغير مشروع يتقاضون رواتبهم كاملة عن واجباتهم بصفتهم موظفين لدى التاج من ميزانية الدولة التي اقراها البرلمان أو أي واردات أخرى تؤيد من قبل وزارة المالية<sup>19</sup>.

والملاحظ أن علاقة التبعية تقوم بين الموظف والدولة حتى ولو كان الموظف لا يتقاضى مرتبا من الدولة حيث أن المرتب ليس إلا مزية خاصة تمكنه من العيش وممارسة وظيفته بشرف. وفي الواقع يتعين على ارتباط الموظف بإحدى الوظائف العامة أن يلتزم بأداء عمله وواجباته بدقه وأمانه وان يخصص كل جهده واهتمامه لتأدية ما عهد إليه من عمل وظيفي ولا يستطيع التوقف عن ذلك إلا لعذر مشروع، بل وقد يحظر عليه أن يزاول مهنة أخرى بجانب وظيفته، وهذا الأمر الذي يجعل وجود علاقة تبعية اقتصادية بين الموظف والدولة التابع لها<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> / فريدة العبيدي، السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الكتب القانونية، مصر، الطبعة الأولى، 2008م، ص71.

<sup>18</sup> / د. هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص133.

<sup>19</sup> / للمزيد راجع، محمد أمين يوسف، المسؤولية الإدارية في النظام الإداري والفقہ الإسلامي، دار الكتب والدراسات الإسلامية، الإسكندرية، 2017، ص155.

<sup>20</sup> / د. عادل احمد الطائي، مرجع سابق، ص30.

ومع ذلك فلا نرى أن التبعية الاقتصادية تكون عنصراً ضرورياً لقيام تلك العلاقة بصدور قيام مسؤولية الدولة، حيث إن تلك العلاقة تقوم بين الموظف والدولة حتى وإن كان الموظف لا يتقاضى مرتباً من الدولة كما هو الحال بالنسبة للعمدة والشيخ والمأذون في مصر، والمختار والقسيس في العراق والأردن، حيث يعتبر هؤلاء موظفين ويرتبطون بعلاقة وظيفية مع الدولة رغم أنهم لا يتقاضون مرتبات منها: وكذلك المتطوعين للخدمة العامة الذين يمكن اعتبارهم موظفين عموميين كما في التطوع للدفاع المدني، فهم من الموظفين العموميين بالنسبة لفترات التدريب وأداء العمل المتعلق بنوع النشاط بما دربوا عليه حتى ولو لم يتقاضوا مرتبات من الدولة.

وأخيراً يرى الباحث أن عنصر التبعية الاقتصادية هو عنصر ليس ضرورياً لقيام علاقة التبعية وذلك لأن التبعية الاقتصادية لن تؤدي إلى شيء، فكلنا في حالة تبعية اقتصادية لبعضنا لبعض، لذا يتبين أن بعض الموظفين لا تظهر بينهم وبين الدولة تبعية اقتصادية ومع ذلك لا يصح القول بانعدام الرابطة التبعية وما الراتب إلا مزية خاصة تمكنه من العيش وممارسة الوظيفة بشرف كما سبق وأن ذكرنا.

### 3) عنصر العمل لحساب الإدارة

يرى جانب من الفقه أن عنصر العمل لحساب الإدارة إلى جانب غيره من العناصر يلزم وجوده لأجل قيام رابطة التبعية. فإذا نظرنا إلى القضاء الفرنسي نجد أن المعيار الذي يحدد العلاقة التبعية، وهذا المعيار لا يقوم بوجود عقد العمل ولا بدفع الأجر، بل إن صفة المتبوع تتعلق بازدواج خاصة إعطاء الأوامر والتعليمات وأداء العمل لحساب المتبوع وفائدته الشخصية. وعليه نجد أن العلاقة التبعية تتحلل إلى أنها علاقة خضوع بين شخصين وتمثل في إصدار الأوامر والتعليمات وأنها فائدة يحصل عليها الأول من نشاط الثاني، ويظهر في التزام الموظف بالمشاركة في أداء المرفق ومنعه من أن يمارس نشاطاً مهنياً آخر غير الوظيفة، فهو لا يتصرف إلا لحساب الدولة مع التزامه في تصرفاته بالتزاهة والإخلاص في أداء عمله. وهذا ما يستند إلى نظرية تحمل التبعية<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، جامعة دمشق، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر،

وبتحليل علاقة التبعية نجد أنها تقوم على عنصرى السلطة في إعطاء الأوامر والتعليمات وممارسة الوظيفة لحساب من تكون له تلك السلطة فردا خاصا أم عاما، وهذا الأمر ما أكدته محكمة النقض المصرية حيث قررت: " أن علاقة التبعية تقوم على توافر الولاية في الرقابة والتوجيه بحيث يكون للمتبع فعليه في إصدار الأوامر إلى التابع ". وعلى ضوء ما سبق فإن علاقة التبعية بين التابع والمتبع وبالتالي نشوء مسؤولية المتبع عن أعمال تابعه لا تتحقق إلا بوجود سلطه فعليه في رقابة الموظف وتوجيهه مباشرها الإدارة على عاملها، وأن يكون الهدف من استعمال تلك السلطة إلى العمل لحساب جهة الإدارة، إلا أن الفقه ذكر أيضا أن هذا الأمر لا يمكن الأخذ به مستقلا لتكوين العلاقة التبعية بل هو منسئ لتلك المسؤولية.

وهذا الخصوص نجد ان المحكمة الاتحادية العليا المصرية بينت أساس مسؤولية الإدارة عن القرارات المعيبة غير المشروعة القائمة على توافر عناصر المسؤولية من خطأ وضرر وتوافر العلاقة السببية بين الركنين، حيث يتبين ذلك من حكم صريح للمحكمة الاتحادية العليا وفقا لما انتهت إليه بقولها "... أن أساس مسئولية الإدارة عن القرارات الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها، بأن يكون القرار غير مشروع لعب من العيوب التي تلحق به، وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر، وتقوم العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، لما كان ذلك، وكان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه، أنه أقام قضاءه بالتعويض للمطعون إلى سببه المبرر له، وبالمخالفة ضده على أساس أن قرار إنهاء خدمته صدر من الطاعنة، مفتقراً لأحكام القانون، ويكون بالتالي غير مشروع، وهو على هذا النحو يعد خطأ في جانبها يرتب مسئوليتها عن الأضرار التي حاقت بالمطعون ضده من جرائه، والتي تمثلت في حرمانه من أجره المقرر لوظيفته عن مدة عمله وحرمانه من وظيفته السابقة بمدينة دبي للإنترنت، وما ترتب على ذلك من أثار نفسية معلومة نتيجة اضطرابه إلى الإستدانة، وتعذر وفائه بديونه وتقصيره في الإنفاق على عائلته، وأن هذه الأضرار نجمت مباشرة عن الخطأ الإداري.

وكانت أسباب الحكم المطعون فيه مستخلصة استخلاصا، ولها سائغاً السببية بين الخطأ والضرر، ومن ثم فإنه يكون متفقاً، الأمر الذي أصلها الثابت بالأوراق وتكفي لحمل

قضائه، وصحيح القانون يغدو معه النعي عليه بهذا السبب في غير محله وحيث إنه ولما تقدم يتعين رفض الطعن<sup>22</sup>.

ويمكن القول عن العمل لحساب الإدارة بالرغم أنه لا يُنكر أهمية هذا العنصر، إلا أنه لا يغدو بأن يكون عنصراً مستقلاً لتكوين علاقة التبعية باعتبارها شرطاً لقيام مسؤولية الدولة، بل هو منثى لتلك المسؤولية، فلا يوجد موظف واحد نستطيع القول عنه بأنه لا يعمل لحساب الدولة، وإلا أضححت الوظيفة التي يشغلها عبثاً تُنزه عنه نظم الوظيفة العامة هذا من جهة، وأما من جهة أخرى فإن العمل لحساب آخر يرتبط بجميع عناصر علاقة التبعية، فهو يرتبط مثلاً بعنصر الاختيار حيث أن من قال بالحق في اختيار التابع لا بد وأنه يعني حق المتبوع في اختيار من يعمل لحسابه وكذا يرتبط بالسلطة الفعلية، حيث همه يقع على من يعمل لحساب مالك السلطة، وعنصر الرقابة والتوجيه، لا بد وأنه ينصب على من يعمل لحساب مالك هذه الرقابة وذلك التوجيه. كما ويتصل عنصر العمل لحساب الإدارة اتصالاً شديداً فيما قيل في اعتبار التبعية الاقتصادية عنصراً لقيام علاقة التبعية، بل إن ارتباط هذين العنصرين يصل إلى حد التداخل بين المفهومين. لذا فلا يمكن اعتبار العمل لحساب الإدارة عنصراً مستقلاً عن غيره من العناصر التي تنشئ علاقة التبعية بين الموظف والدولة<sup>23</sup>.

### ثانياً: عناصر التبعية الجوهرية

يذهب غالبية الفقه المدني إلى القول بأن العناصر المكونة لعلاقة التبعية هي السلطة الفعلية "الواقعية" التي يمتلكها المتبوع في رقابة وتوجيه تابعه، لذلك يرى البعض أن ما يكوّن علاقة التبعية ليس كما تقول محاكم النقض بأنه الحق بإعطاء الأوامر والتعليمات إلى التابع، بل هو السلطة في إعطاء الأوامر. هذا ويذهب الدكتور السهوري إلى أن عناصر التبعية هي السلطة الفعلية، والرقابة والتوجيه، وبذلك لم يجعل لحساب المتبوع في

<sup>22</sup> / الطعن الإداري الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا المصرية رقم 531 لسنة 2008 صادر بتاريخ 17/ 2/ 2008

<sup>23</sup> / د. عادل احمد الطائي، مرجع سابق، ص 23.

العناصر المكونة لعلاقة التبعية بل جعله جزءاً مكملاً لعنصر مكمّل لعنصر الرقابة والتوجيه<sup>24</sup>. وقد انضم إلى ما قال به العميد السهوري كثير من الفقهاء العرب<sup>25</sup>. ويتبين من ذلك أن منط التبعية بين الموظف والدولة هو ما يكون للثانية من سلطه فعلية في رقابة وتوجيه الأول وهذا ما يؤكد الفقه الانجليزي في اعتبار عنصر السلطة الفعلية والرقابة والتوجيه وهو عنصر رئيسي في قيام علاقة التبعية وذلك أيضا من خلال تعريف التابع بقولهم: "أن التابع هو أي شخص يستخدم من قبل آخر لأداء عمل له على أساس انه تابع يخضع لرقابة وتوجيه متبوعة فيما يتعلق بكيفية أدائه للعمل الذي استخدم من اجله".

ويميز الفقهاء الانجليز بين التابع وبين المقاول أو المتعهد المستقل، حيث أن التابع يخضع لأوامر المتبوع فيما يتعلق بالطريقة التي يؤدي العمل لحسابه ويقول الفقيه آرثر بان المعيار المطبق في معرفة التابع هو ما إذا كان المتبوع يملك الحق في توجيه تابعه بالطريقة التي يؤدي بها العمل لحسابه، فالسائق تابع لسيدته بينما لا يكون سائق التاكسي تابعا لركابه<sup>26</sup>. ولهذا فإننا سوف ندرس هذه العناصر التي اتفق الفقهاء عليها في تحديد مضمون علاقة التبعية، التي يجب أن تتوفر حتى نذهب بالقول إلى ضرورة مسؤولية الدولة عن الخطأ الصادر عن موظفها وذلك كما يلي:

### 1) عنصر السلطة الفعلية "الواقعية"

يجب أن يكون لمن يتم العمل لحسابه سلطه فعلية في إصدار الأوامر والتعليمات للآخر وبفقدان هذه السلطة تنهار علاقة التبعية فتتبعها لذلك المسؤولية المترتبة عليها. فالسلطة هي العنصر الأساسي الذي يمارسه الشخص المعنوي على موظفيه أو المتبوع عن

<sup>24</sup> / د. عبد الرزاق السهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1964م، ص 1146.

<sup>25</sup> / انظر على سبيل المثال، عبد المنعم فرج الصده، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1971م، ص 662.

وأنور سلطان، النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، مصادر الالتزام، دار المعارف، الطبعة الأولى، 1962م، ص 532. وغيرهم

<sup>26</sup> / د. عادل الطائي، مرجع سابق، ص 35.

تابعه<sup>27</sup>. ويتشابه هنا مركز الموظف العام مع مركز التابع الخاص، حيث يخضع الموظف لما يسمى بالسلطة الرئاسية<sup>28</sup>. وهي المقابل بالضبط لسلطة المتبوع في إصدار الأوامر للتابع.

ونرى أنه متى نشأت هذه السلطة فليس المهم بعدئذٍ مصدرها ، فقد تكون ناشئة عن عقد عمل يلتزم فيه التابع بان يؤدي عملاً لحساب المتبوع لقاء اجر ، وقد يكون مصدرها القانون أو النظام كما في حالة الموظفين العموميين . وليس ضرورياً أن تكون السلطة شرعية ، بل يكفي وجودها فعلاً من الناحية الواقعية فان وجدت هذه السلطة قامت علاقة التبعية حتى وأن كان مصدرها عقداً باطلاً أو غير مشروع كأن يكون قرار تعيين الموظف قد صدر من جهة غير ذات اختصاص أو استند ذلك القرار على سبب غير صحيح مثل عدم توفر شرط من شروط التعيين أو سبب غير موجود أصلاً مثل عدم وجود وظيفة في الملاك أو أنها نشأت من دون عقد مادام المتبوع يستعملها أو كان له الحق بذلك ، ولا يهم بعدئذٍ الزمن أي طالّت المدة أو قصرت .

وتجدر الإشارة هنا إلى الموظف الفعلي وهو الفرد الذي عين تعييناً صحيحاً، أو الذي لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً ومع ذلك تعتبر الأعمال الصادرة منه سليمة.<sup>29</sup> وعليه يمكن للموظف الفعلي أن يظهر في وضعين، وضع عادي ووضع استثنائي، ففي الأوضاع العادية قد يصدر قرار بتعيين موظف وبعد قيامه بمهامه يتبين أن ذلك القرار باطل لعدم إتباع الإجراءات القانونية الصحيحة عند إصداره، فيصدر قرار آخر يقضي بإلغاء قرار التعيين. ففي الفترة بين صدور قرار التعيين وإلغائه نجد أن هناك موظفاً من حيث الظاهر وليس من حيث القانون، إلا أن أعماله تبقى صحيحة استناداً إلى فكرة الأوضاع الظاهرة ولو أنها صدرت من فرد عادي، ففي هذه الحالة لا صعوبة بتقدير وجود علاقة التبعية بين الموظف والدولة حيث أن السلطة الفعلية قائمه بدون شك، لذا فالدولة تكون مسؤولة عن كل ما يقع منه من أخطاء وتسبب ضرراً للغير أبان فترة توليه الوظيفة بالرغم من أن وجود السلطة الفعلية لم يكن شرعياً.

<sup>27</sup> / المرجع سابق، ص 36.

<sup>28</sup> / د. هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص 133.

<sup>29</sup> / د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 295.

فإذا وجدت السلطة الفعلية في وقت وقوع الخطأ من الموظف في وقت لم يكن فيه للدولة مثل هذه السلطة فلا تتحقق مسؤوليتها عنه، وان قامت هذه السلطة فيما بعد كان يصدر قرار بتعيين موظف فيرتكب خطأ قبل التحاقه بالوظيفة، وبالعكس تتحقق تلك المسؤولية إذا وقع الخطأ في وقت كانت فيه السلطة الفعلية متوفرة، وان كانت هذه السلطة قد انتهت وقت رفع الدعوى للمطالبة بالتعويض أو قبلها، كان يكون الموظف الذي ارتكب الخطأ قد استقال أو فصل أو أحيل للتقاعد.

كما ويظهر هنا ما يسمى بالتبعية العرضية أو المتبوع العرضي، وهي الحالة التي يضع فيها شخص تابع بصفه مؤقتة تحت تصرف شخص آخر بناء على طلب هذا الآخر، وهذا الأمر يوجد في القانون المدني ويقابلها ما يسمى بالإعارة في القانون الإداري، وهي أن يرخص للعامل بالعمل في جهة أخرى غير الجهة المعين فيها مع الاحتفاظ له بوظيفته في الجهة المعين فيها ليشغلها عند انتهاء مدة عمله في الجهة التي رخص له العمل فيها<sup>30</sup>.

ونرى هنا أن الاعتبار يكون للسلطة الفعلية وليس للسلطة القانونية، " فلو فرض أن مريضاً راقداً في إحدى المستشفيات الحكومية واستدعى أحد الأطباء من خارج المستشفى ليجري له الفحص اللازم وعملت مع هذا الطبيب إحدى الممرضات الآتي يعملن في المستشفى وسببت هذه الممرضة للمريض ضرراً نتيجة خطئها في القيام بما عهد إليها من عمل ". فلا شك أن لإدارة المستشفى السلطة القانونية على الممرضة طوال فترة العمل المخصصة ويفترض أن يكون لها السلطة الفعلية كذلك، ولكن في الحالة التي نحن بصدها نرى أن السلطة الفعلية قد انتقلت من إدارة المستشفى إلى الطبيب الخارجي حيث أن الممرضة تخضع له في المسؤولية وبالتالي تقع المسؤولية على الطبيب وليس على الدولة<sup>31</sup>. وفي هذا لما كان الاعتبار للسلطة الفعلية وليس للقانونية وجب أن تستند علاقة التبعية إلى الدولة المستعيرة بصدد تحميلها المسؤولية عن الموظف الذي استعارته أبان فترة الإعارة

<sup>30</sup> د. نواف كنعان، مرجع سابق، ص 82.

<sup>31</sup> د. عادل الطائي، مرجع سابق، ص 40.

وللمزيد من المعلومات حول هذا الخصوص راجع، فادي علاونه وآخرون: الخطأ الطبي بين النظرية والتطبيق، دراسة تطبيقية، بحث منشور، مؤسسة قيادات، رام الله، 2009.

ولهذا فقد قضي بان التابع إذا وقع تحت سلطة آخر غير سيده الأصلي أصبح هذا الآخر هو السيد طوال الفترة التي له فيها على التابع حق الأمر في إدارة العمل وبهذا تقع المسؤولية عما يقع من ضرر بفعل التابع على من كان يتلقى منه الأجر وقت اقتراف التابع للفعل الضار .

### (2) عنصر الرقابة والتوجيه

ويقصد بهذا العنصر أن تنصب السلطة الفعلية على رقابة الموظف وتوجيهه، أي أن تكون للدولة السلطة في إصدار الأوامر لتوجيه الموظف في العمل الذي يؤديه لحسابها وسلطة الرقابة على تنفيذ تلك الأوامر تتعلق بالكيفية التي ينفذ بها العمل الذي استخدم من أجله<sup>32</sup>. فأن تراخت سلطة التوجيه والرقابة أو انعدمت تراخي تبعاً لها علاقة التبعية أو تنعدم ويستحيل بالتالي أن تتحرك مسؤولية الشخص كمتبوع وأن جاز قيامها على أساس الخطأ الواجب الإثبات. لذا فقد قضي بان مديرية مصلحة نقل الركاب العامة تكون مسؤولة عما يقع من أضرار من قبل سواق سيارات المصلحة بما لها من سلطه فعليه عليها تخولها حق الرقابة وإصدار الأوامر إليها<sup>33</sup>.

وكما تناولنا في موضوع السلطة فان عنصر الرقابة والتوجيه يمكن توافره وان كان الموظف لا يتقاضى راتباً من الدولة كأن يكون متطوعاً، وسواء كان معيناً بمدة غير محددة أو محددة بأعمال مؤقتة تطلبها ظروف أو حالات استثنائية، وليس شرطاً أن يمارس المتبوع سلطته في الرقابة والتوجيه بنفسه، فقد يصعب بل قد يستحيل ذلك، فالدولة وهي شخص معنوي عام وليس شخصاً طبيعياً، فقد تمارس تلك السلطة بواسطة موظف آخر يتولى هذه السلطة نيابةً عنها ولحسابها. فالوزير مثلاً يقوم بمراقبة وتوجيه موظفي وزارته والمدير العام يتولى ذلك بالنسبة لمديريته، فهو يصدر أوامره وتعليماته إلى الموظف يحدد فيه الأمور المطلوبة منه ثم يقوم بمراقبته بعد ذلك للتأكد من قيامه بها بالوجه الصحيح. والوزير أو المدير العام هنا عندما يقوم بعمله فهو لم يكون إلا وسيطاً فيرتب المسؤولية تلقائياً على صفته وليس على شخصه .

وفي جانب إذا كان العمل يستلزم اختصاصاً معيناً بحيث لا يستطيع إدارة بعض الموظفين من ذوي الاختصاص أو الخبرة الفنية فانه يمكن القول أن سلطة الرقابة والتوجيه لا

<sup>32</sup>/ د. عبد الله طلبه، مرجع سابق، ص 40.

<sup>33</sup>/ د. عادل الطائي، مرجع سابق، ص 41.



يشترط فيها أن تكون فنية بالنسبة لعمل الموظفين الفنيين، وإنما يكفي أن تكون تلك الرقابة منصبه على الناحية التنظيمية أو الإدارية من حيث إصدار الأوامر والتعليمات دون الإلمام بدقائق العمل وأصوله فإذا استخدمت دائرة من دوائر الدولة طبيباً لتطبيق موظفيها وأصدرت إليه التعليمات المحددة بخصوص زمان ومكان العمل، فربئس الدائرة يكون مسؤولاً عنه بصفته، وان لم يكن طبيباً والحال نفسه بالنسبة للموظف الحقوقي وان لم يكن رئيس دائرته حقوقياً<sup>34</sup>.

ولا يشترط أن يكون من خول الرقابة والتوجيه عن الدولة قد مارسها فعلاً على الموظف وقت ارتكابه الفعل الضار، حيث أن اشتراط الممارسة الفعلية للرقابة والتوجيه من قبل المخول بها قانونياً وقت وقوع الحادث يعطي أبعاداً لمسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها كثير من الحالات التي ما وجدت فيها المسؤولية إلا للمصلحة العامة بشكل عام ومصلحة المضرورين بشكل خاص، فقد يدعي الرئيس المباشر للموظف المخطئ عدم الممارسة الفعلية لسلطته في الرقابة والتوجيه وقد يسهل عليه إثبات ذلك كان يثبت ابتعاد مكان وقوع الحادث عن مركزه الإداري هذا من جانب، وقد يصعب على المضرر إثبات العكس لجهله بالأمور الإدارية والتنظيمية في الدائرة التي ينتسب إليها الموظف المخطئ، هذا بالإضافة أن معظم الأضرار التي تحصل للغير نتيجة أفعال الموظفين غير المشروعة إن هي إلا نتيجة الإهمال في مراقبتهم، فكيف يمكن السماح بدفع المسؤولية بإثبات ذلك الإهمال<sup>35</sup>.

ويترتب على توافر سلطة الرقابة والتوجيه أن يكون للسلطات الرئاسية في الدولة على الموظف الرقابة والإشراف التام بل أن هذا الإشراف والرقابة قد تمتد إلى حياة الموظف الخاصة بحيث يمنع من القيام بأية أعمال وسلوكيات تمس وظيفته وكرامتها، وذلك كلعب القمار والسكر، ومع هذا فان السلطة تكون بما لا يتعارض مع توفير الضمانات للموظفين

<sup>34</sup>/ فادي علاونة، وآخرون، الخطأ الطي بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 49.

<sup>35</sup>/ د. عادل الطائي، مرجع سابق، ص 41-42.

وراجع بهذا الخصوص، د. هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص 133 وما بعدها.

ضد استغلال السلطات الرئاسية وتعسفها في استعمال صلاحياتها في المراقبة والإشراف على الموظفين.

### خاتمة:

تناول هذا البحث والذي موضوعه التبعية كشرط لقيام مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها موضوع التبعية من خلال تناول عناصر التبعية غير الجوهرية والمتمثلة في التبعية الاقتصادية والحق في الاختيار، وهي عناصر غير ضرورية لقيام علاقة التبعية بين الموظف والإدارة، في حين تناول المطلب الثاني عناصر التبعية الجوهرية، وفيه تم الحديث عن هذه العناصر سواء كانت سلطة العمل لحساب الإدارة بشكل خاص ومنقطع، أم تعلقت بوجود سلطة الإشراف والتوجيه من قبل الإدارة على عاملها وموظفيها. وقد توصل الباحث الى أن بقية العناصر المكملة لعنصر التبعية تشكل جوانب مساعده لهذا العنصر، أي بمعنى لا يقوم بناء عنصر التبعية على توافرها، أي سواء وجدت أم لم تجد فان ذلك لا يؤثر على هيكلية التبعية وبالتالي إذا فقدت أحد هذه العناصر فأن عنصر التبعية يظل قائماً وتظل تبعاً لذلك المسؤولية قائمة، مشيراً في هذا الإطار إلى توفر بقية الشروط الأخرى كاملة في تفاصيلها حتى نذهب بالقول إلى وجود مسؤولية ملقاة على عاتق الإدارة أو الدولة.

### التوصيات:

- توصل هذا البحث الى مجموعه من التوصيات أهمها :-
- تعديل نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بإضافة عناصر التبعية غير الجوهرية لقيام عنصر المسؤولية على غرار ما ورد في قانون العمل .
- التشجيع البحثي في مجال مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها حتى يتم الكشف عن الفراغ التشريعي والقانوني لهذه المسؤولية .
- ضرورة فصل عنصر التبعية عند اقامة المسؤولية ببند خاص عن تلك النظريات والقواعد المطبقة في القانون المدني .

- توسيع دائرة اقامة علاقة التبعية لتشمل مفهوم الموظف بالشكل العام وليس قصرها فقط على الموظف الإداري بالمفهوم الخاص .
- تأسيس تشريعي لاقامة المسؤولية ليش حصرا في إطار نظرية الخطأ والضرر والعلاقة السببية بل توسيعها لتشمل نظرية المخاطر .

### قائمة المصادر والمراجع

- 1- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 وتعديلاته .
- 2- أنور سلطان، النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، مصادر الالتزام، دار المعارف، الطبعة الأولى، 1962م.
- 3- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1970م.
- 4- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، 1958م.
- 5- شمس مفتاح أحمد الناصري، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة الامارات العربية المتحدة، 2018.
- 6- د. عادل احمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 1999م.
- 7- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1964م.
- 8- د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر.
- 9- عبد المنعم فرج أصدده، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1971م.

- 10- ا. فادي علاونه وآخرون، الأخطاء الطبية بين النظرية والتطبيق، و اقع الأخطاء الطبية في مناطق السلطة الفلسطينية، مؤسسة قيادات، رام الله، 2009م.
- 11- ا. فريدة العبيدي، السلطة التأديبية لصاحب العمل، دار الكتب القانونية، مصر، الطبعة الأولى، 2008م.
- 12- د. محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2007م.
- 13- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2003م.
- 14- د. هاني الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر.