IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الأكاديمية العلمية
مجلة كلية الكوت الجامعة للعلوم الإنسانية
ISSN (E): 2707 – 5648 II ISSN (P): 2707 – 563x
www.kutcollegejournal1.alkutcollege.edu.iq
k.u.cj.hum@alkutcollege.edu.iq
عدد خاص لبحوث المؤتمر العلمي الدولي الخامس للإبداع والابتكار للمدة من 13 - 14 كانون الأول 2023

الإطار القانوني لتضمين الموظف العام

م. م شيماء صالح ناجي [1] ، م. م سلام عبد الله علي [2]

المستخلص

تلعب الوظيفة العامة دورا هاما في بناء الدولة الحديثة ، ولا تبتغي الإدارة أداء بعض الإعمال اللازمة في سبيل تسيير مرافقها العامة فقط ، بل تتعداها إلى غاية أعظم ألا وهي تحقيق المنفعة العامة .

ولتحقيق هذه الغاية يتطلب كفاءة الجهاز الإداري ، لذلك فقد اعطت قوانين الوظيفة العامة أهمية خاصة عند اختيار المتقدمين لشغل الوظيفة العامة كي تضمن ديمومة وانتظام تقديم الخدمات العامة للجمهور من خلال حسن تسيير المرافق العامة بانتظام ، لذا يتم اختيار موظفين ذوي كفاءات وخبرات كي يتم استخدام الأموال العامة الاستخدام الأفضل حماية للمصلحة العامة .

لقد فرضت قوانين الوظيفة العامة للإدارة وسائل عديدة تستعين بها الإدارة لكشف المخالفات المالية والإدارية والجنائية التي يرتكبها الموظف لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها ، ومنها تضمين الموظف الذي يصيب خزينة الدولة بضرر، والذي يعد سلاحا لمحاربة كل اشكال الفساد ، علاوة على أن قانون التضمين يعد استثناء من الأصل الذي يقضي باختصاص القضاء في التعويض عن الأضرار ، لذا وجب ضبط هذه السلطة لضمان عدم إساءة استخدامها وحماية الحقوق والسعي الى عدم النيل منها من دون مبرر قانوني .

الكلمات المفتاحية: التضمين، الموظف، العام، المنفعة، المال

انتساب الباحثين

[1] كليةالقانون ، جامعة بابل ، العراق ، بابل ،الرمز البريدي 51002

[2] رئاسة جامعة بابل ، العراق ، بابل ، 51002

[1]Law.shaimaa.salihnaji@uobabylon.edu.iq
[2] Salam.ali@uobabylon.edu.iq

[2] **المؤلف المراسل**

معلومات البحث
تاريخ النشر: حزيران 2024

The Legal Framework for Including The Public Employee

Shaimaa Salih Naji [1] , Salam Abd Allah. Ali [2]

Abstract

The public service plays an important role in building the modern state, and the administration does not only seek to perform some tasks – managing its public facilities, but rather goes beyond it to achieve a greater goal, which is achieving the public benefit.

To achieve this goal, the efficiency of the administrative apparatus is required. Therefore, job laws were given when selecting applicants for public office in order to ensure the continuity and regularity of the provision of public services and the good management of public facilities on a regular basis. Therefore, employees with competencies and experience are selected in order to make the best use of them to protect the public interest.

The laws of the administration's public function have imposed many methods for the administration to use Administrative and criminal offenses committed by the employee in order to take appropriate action thereon, including:

Harmful to the state treasury, which is considered a weapon to fight all forms of corruption, in addition to the law of The principle is that the judiciary has jurisdiction to compensate for damages, so this must be controlled Misusing it, protecting rights, and seeking not to undermine them without legal justification.

Keywords: inclusion, employee, public, benefit, money

Affiliations of Authors

[1] College law, University of Babylon, Iraq, Babylon, 51002

[2] presidency university of Babylon, Iraq, Babylon, 51002

[1]Law.shaimaa.salihnaji@uobabylon.edu.iq
[2] Salam.ali@uobabylon.edu.iq

[2] **Corresponding Author**

Paper Info.
Published: June 2024

المقدمة

تستند الإدارة عندما تمارس نشاطها المتمثل بإشباع الحاجات العامة وإنشاء المرافق العامة على وسيلتين : الوسيلة الأولى ، بشرية تتمثل بطوائف الموظفين العاملين في دوائر الدولة والذين يعدون مرآة الدولة وأدوات لتنفيذ سياستها . أما الوسيلة الثانية فهي ، مادية وتتمثل في الأموال العامة وهي تلك الأموال المخصصة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون ، وطبيعة عمل المرافق

العامة تقتضى التكامل بين هاتين الوسيلتين ، فلا يجوز اعتماد أحداها دون الأخرى ، لذا توضع هذه الأموال تحت تصرف الموظف ليتمكن من القيام بالواجبات الوظيفية ، ولكي يمارس الموظف عمله في الحدود التي تسمح بها التشريعات وجب أن يستخدم هذه الأموال في إطار المشروعية الوظيفية ، فإن اعتدى عليها يعد خائنا للأمانة ، لان الوظيفة العامة خدمة اجتماعية وأمانة مقدسة تفترض في من يتولاها الالتزام الواعي والأخلاق العالية ، لذا نلاحظ أن قوانين الخدمة المدنية وقانون الانضباط العام في العراق جاءت بمجموعة من الواجبات على عاتق الموظف ومن بينها الحفاظ على أموال الدولة وعدم الإضرار بها .

مشكلة البحث

شرع قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ لحماية أموال ، فهل وصل هذا القانون إلى هذه الغاية أو على الأقل اقترب منها ، وهنا تظهر الإشكالية والمتمثلة في رصد مدى فاعلية قانون التضمين رقم (31) لسنة ٢٠١٥ في حماية الأموال العامة في الدولة. وكشف عن مدى نجاح المشرع في صياغة بنود هذا القانون لتحقيق الغاية المرجوة منه ، وبيان مكامن الضعف التي أصابت هذا القانون لفتح آفاق جديدة لحماية أموال الدولة وتحقيق التوازن بين أموال الدولة العامة والموظف.

نطاق البحث

يتحدد نطاق البحث على وجهتين ، الوجهة الأولى النطاق الشخصي أي اقتصار البحث على تضمين الموظف العام وفق قانون التضمين رقم (31) لسنة ٢٠١٥في العراق، وهذا يقودنا إلى استبعاد الأشخاص الآخرين الخاضعين للقوانين الأخرى ، مثل أفراد القوات المسلحة وأفراد قوى الأمن الداخلي ، الا بالقدر الذي يتصل بموضوع البحث ، والوجهة الثانية أن البحث سيقتصر على بيان مسؤولية الموظف المالية وفق أحكام قانون التضمين لذا فلا يتطرق البحث إلى المسؤوليتين الجنائية و الانضباطية للموظف العام الا بقدر اتصالهما بموضوع البحث .

منهجية البحث

سنعتمد في هذا البحث على إتباع المنهج التحليلي لتحليل احكام قانون التضمين رقم (31) لسنة ٢٠١٥وتعليمات تسهيل تنفيذه رقم (2) لسنة 2017 بغية الكشف عن عيوبها لدعوة المشرع العراقي لتعديلها وتلافيها .

خطة البحث

يقسم هذا البحث إلى مبحثين ، المبحث الأول ، لمفهوم التضمين واساسه القانوني في مطلبين ، المطلب الاول معنى التضمين وخصائصه في فرعين ، الفرع الأول معنى التضمين ، والفرع الثاني خصائص التضمين ، والمطلب الثاني للأساس القانوني للتضمين في ثلاثة فروع، الفرع الأول ، التشريع الدستوري ، والفرع الثاني ، التشريعات العادية ، والفرع الثالث ، التشريعات الفرعية .

أما المبحث الثاني فهو واجب الإدارة في التضمين ، ويتم تقسيمه إلى مطلبين ، المطلب الاول مفهوم التحقيق الإداري في فرعين ، الفرع الأول ، معنى التحقيق الإداري ، والفرع الثاني ،عناصر التحقيق الإداري ، والمطلب الثاني ،احالة الموظف على التحقيق ، في فرعين، الفرع الأول ، الجهة المختصة بالإحالة للتحقيق ، والفرع الثاني ، واجبات لجان التضمين . ومن ثم الخاتمة وفيها اهم النتائج والتوصيات .

المبحث الأول: مفهوم التضمين و اساسه القانوني

اختط المشرع العراقي طريقاً خاصاً ، يتعلق برجوع الإدارة على الموظف العام وهو طريق التضمين , بتشريع قانون التضمين رقم (31) لسنة ٢٠١٥ ، والذي أعطى للإدارة حق الرجوع على الموظف بدعوى قضائية استنادا إلى مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه ، او بقرارات إدارية تلزم الموظف بدفع قيمة الأضرار التي تتحملها الإدارة بخطئه الشخصي .

ولبيان مفهوم التضمين يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ، في المطلب الاول ، معنى التضمين وخصائصه ، وفي المطلب الثاني ، الأساس القانوني للتضمين

المطلب الاول: معنى التضمين وخصائصه

نتناول في هذا المطلب ، بيان معنى كلمة التضمين في الفرع الاول ، ومن ثم بيان خصائصه المميزة له ، في الفرع الثاني .

الفرع الاول: معنى التضمين

لبيان معنى التضمين ، يتم التطرق إلى معناه اللغوي و الاصطلاحي :

اولا: المعنى اللغوي للتضمين :

التضمين لغة يعني (ضمن : الضمين : الكفيل . ضمن الشيء وبه ضمنا وضماناً : كَفُل به و ضَمَنه إياه : كفله يقال ضمنت الشيء

الذي أضمنه فانا ضامن وهو مضمون , وضمنته الشيء تضميناً فتضمنه عني مثل غرمته .....)[1].

ومن هنا يتبين ان معنى التضمين يتراوح في اللغة العربية بين الغرامة والكفالة و الالتزام بالشيء .

ثانياً : المعنى الاصطلاحي للتضمين :

تظهر كتابات الفقهاء وأحكام القضاء عندما يغفل النص القانوني عن ايراد تعريفا لمصطلح ما[2]، فهناك من بين حق الدولة في الرجوع على الموظف في حال دفعها التعويض عن اخطائه[3].

و التضمين من النظام العام حيث بين مجلس الدولة أن (....هدف التضمين هو الحفاظ على المال العام .... وحيث أن حماية أموال الدولة عد من النظام العام .....)[4].

الفرع الثاني : خصائص التضمين

يتميز التضمين بخصائص معينة ، قسم منها يتعلق بوصفه نظاماً قانونياً وقسم اخر يتعلق بوصفه نصاً قانونياً ، وهذه الخصائص هي:

اولا :- خصائص التضمين بوصفه نظاماً قانونياً[5] :

1- التضمين من النظام العام : يعرف النظام العام هو مجموعة المصالح الاساسية للمجموعة و الركيزة التي يقوم عليها كيان المجتمع سواء أكانت ذات طبيعة سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية أم اخلاقية والنظام العام يفرض هيمنته على كل ما يتعلق بالنصوص القانونية والأنظمة ومنها نظام التضمين فهو يتعلق بالنظام العام[6] .

2- القضاء الاداري هو القضاء المختص في منازعات التضمين :- ان نظام التضمين يحكم في شق منه ، الناحية المالية في العلاقة بين الادارة و الموظف ، لذا فأن مجالها الطبيعي هو القضاء الاداري خصوصا محكمة القضاء الاداري .

3- نظام التضمين و ازدواجية الادوار:- يؤدي نظام التضمين دورين في اطار العملية التضمينية , الاول ، دور وقائي يتمثل في ان تطبيق قواعد التضمين و اجراءاته ، بصورة موضوعية مجرده على جميع الحالات الخاضعة لنطاقه من شأنه أن يحول من دون تكرارها في المستقبل ، سواء من قبل الموظف الذي خضع لنظام التضمين أم غيره ممن توسوس له نفسه الاضرار بالمال العام ، اما الدور الثاني الذي يؤديه هذا النظام فهو دور علاجي[7] ويكون بشمول الموظف الذي أهدر بالمال العام لنظام التضمين .

4- التضمين و تضارب المصالح : جاء نظام التضمين مراعياً مصلحتين متعارضتين , الاولى ، مصلحة الموظف و الثانية مصلحة الادارة ، المصلحة الاولى فعلى الرغم من ان قانون التضمين جعل اختصاص اصدار قرارات التضمين للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة مما ادى الى اجتماع صفتي الحكم والخصم في شخص واحد هو الادارة، اما المصلحة الثانية فهي مصلحة الادارة لان الغاية من التضمين هي حماية الاموال العامة الموضوعة تحت تصرف الادارة[8] .

5- التضمين نظام يتصف بالاستقلالية النسبية :- تعني المسؤولية المدنية و التي يعد توافر أركانها شرطا للتضمين، مستقلة نسبياً عن المسؤوليتين الجنائية والانضباطية[9] .

6- مصدر قواعد التضمين : النظام القانوني هو مجموعة من القواعد القانونية يجمعها اصل مشترك وهو الهدف الذي الإدارة للوصول اليه، ومصدر القاعدة القانونية الأصلية في العراق هي التشريع و العرف و مبادئ الشريعة الاسلامية السمحاء ثم قواعد العدالة ، أما المصادر الاحتياطية ، فهي الفقه و القضاء[10] .

7- مبلغ التضمين من الديون الممتازة : يُمكن تعريف الامتياز بانه أولوية الاستيفاء لدين معين مع مراعاة سبب هذا الدين و لا يمكن ان يكون الا بمقتضى نص في القانون[11] ، و مبلغ التضمين يعد دينا ممتازا للدولة .

ثانياً:- خصائص التضمين بوصفه نصا قانونياً :

1- التضمين قانون اتحادي : شرع مجلس النواب قانون التضمين ، وهو سلطة اتحادية وبالتالي فان القانون التضمين هو قانون اتحادي صدر بموجب أحكام البند (أولاً) من المادة (61) من الدستور ومصادقة مجلس الرئاسة[12] .

2- قواعد قانون التضمين قواعد آمرة : تقسم القواعد القانونية من حيث مدى الزاميتها إلى قواعد أمرة وأخرى مفسرة أو مكملة ، والقاعدة الآمرة هي تلك القاعدة التي تلزم المخاطبين بها ولا يجوز لأحد مخالفتها تحت آية مسمى ، أما القواعد المكملة فهي قواعد غير ملزمة ، ويجوز للأفراد استبعادها ، وقواعد قانون التضمين ذات طبيعة أمرة[13] .

3- قواعد قانون التضمين ذات طبيعة استثنائية :- يعد قانون التضمين قانون استثنائي صريح على مبدا عدم تقرير مديونية شخص ألا بحكم قضائي ، بالإضافة إلى أن القانون احتوى على أحكام استثنائية مثل اجتماع سلطتي الحكم و الاتهام ، و مبدأ التعويض المضاعف ، والحكم الخاص

دلالته على الحكم قطعية وكل دلالة قطعية لا يجوز الاجتهاد فيها[14] .

4- ضمان حقوق الانسان : - يجسد قانون التضمين رقم (31) لسنة ٢٠١٥ رغبة المشرع في مراعاة حقوق الانسان ، وهذا ما اقره المشرع عندما كفل حق التقاضي.

5- قانون التضمين يوحد الاحكام القانونية : - قبل صدور قانون التضمين رقم (٣١) لستة ٢٠١٥ ، كانت احكام التضمين متناثرة في اكثر من مورد قانوني ، وبالتالي صعوبة إسناد الواقعة لحكمها القانوني الصحيح ، وعند صدور هذا القانون اجتمعت هذه الاحكام في تشريع موحد ، مما ساعد على إضفاء الوضوح و سهولة التطبيق وعدم التشتت.

المطلب الثاني: الاساس القانوني للتضمين

يقصد بالأساس القانوني للتضمين بيان السند القانوني ، فهو الوسيلة التي حرص المشرع على نقلها الى حيز القانون ، فاصبح قانوناً مُلزماً للجميع (الافراد و هيئات الدولة) ، وبالتالي غدا المصدر الوحيد لقواعد التضمين ، إذن لابد من بيان النصوص التي منحت التضمين بعداً قانونياً وهي بحسب المكانة التشريعية : النص الدستوري من ثم التشريعات العادية ، و من ثم التشريعات الفرعية .

الفرع الاول :- التشريع الدستوري

يعد الدستور هو القانون الاعلى والاسمى في الدولة ، اذن يجب ان تكون التشريعات الصادرة متفقة او غير مخالفة له ، وهذا ما اكد عليه دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٢٧) البند أولا ، والذي يعد سنداً دستوريا لكل تشريع عادي القصد منه حماية الأموال العامة ومنها قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ [15] .

الفرع الثاني:- التشريعات العادية

احتوت التشريعات العادية على نصوص تتعلق بصورة مباشرة أو غير مباشرة بموضوع التضمين، وهي :

أولا :- القانون المدني رقم (40) لسنة 1951 المعدل

يعد القانون المدني سنداً قانونياً للتضمين ، يحتل مرتبة الصدارة من بين التشريعات العادية لأنه يمثل القواعد العامة الأصلية في المسؤولية المدنية و تعويض الضرر ، حيث جسد هذا القانون مبدأ عاماً بالزام المسؤول عن عمل الغير حق الرجوع عليه بما ضمنه[17]، وما قانون التضمين رقم (31) لسنة ٢٠١٥ الا وسيلة استثنائية من هذا الرجوع ، فالقانون المدني يشترط ان يكون الرجوع بحكم قضائي يقرر مديونية الموظف قبل الادارة و تلجا اليه متى كان الضرر بخطأ الموظف هو مالها الخاص لا العام ، او ان خطأ الموظف لا يعدو أن يكون ضررا معنوياً ، لان تلك الاموال ، وهذه الاضرار، لا يخضعان للرجوع الاستثنائي المقرر في قانون التضمين رقم (31) لسنة ٢٠١٥الذي يقتصر على الاموال العامة .

ثانيا :- قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل

تضمن قانون الانضباط مجموعة من الواجبات وجب على الموظف مراعاتها عند اداء المهام الوظيفية ، ومن بين هذه الواجبات المحافظة على أموال الدائرة التي يعمل فيها ، والموضوعة في حيازته أو تحت تصرفه و عليه استخدامها بالصورة الصحيحة[18] كما منع هذا القانون الموظف من العبث بالمشروع أو المواد الأولية أو إتلاف الاته او الادوات ، و منعه من التعمد في انقاص الانتاج او الاضرار به ، ويترتب على كل هذه الواجبات مسؤولية الموظف الانضباطية و بالتالي مسؤوليته المدنية حيث ان اي إخلال يلحق الضرر بالمال العام يحق للإدارة ، تضمينه قيمة الأموال المتضررة .

ثالثا : قانون الاسلحة رقم (51) لسنة 2017 المعدل

أجاز قانون الأسلحة تسليم الاسلحة النارية الحكومية و عتادها لموظفي الدولة و ذلك بناء على طلب من دوائرهم وكذلك اجاز وزير الداخلية اعارة السلاح الحكومي لغير الموظفين عند الضرورة أو للمصلحة العامة ، وقد نص هذا القانون على تضمين من يفقد السلاح او عتاده المعارين للموظفين أو غير الموظفين خمسة اضعاف القيمة المقررة وقت الفقدان اذا كان بتقصير منه و ثلاثة اضعاف القيمة في الاحوال الاخرى[19] .

رابعا :- قوانين قوى الامن الداخلي

عاقب قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم (14) لسنة 2008 بعقوبة الحبس مدة لا تزيد على سنة واحدة ، كل من فقد او اتلف المواد أو التجهيزات العائدة لأجهزة قوى الامن الداخلي ، او استخدمه في غير الاغراض المخصصة لها اهمالا منه ، و شدد العقوبة للحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات عند توافر عنصر العمد[20] .

خامساً :- القوانين العسكرية

عاقب قانون العقوبات العسكري رقم (19) لسنة 2007 بعقوبة الحبس لمدة خمس سنوات كل من ترك او اضر او اتلف مادة خاصة بالخدمة العسكرية عمداً او استخدمها لمنفعته الشخصية ، وتكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات اذا وقع منه

إهمالا ، وكذلك يحكم باسترداد هذه المواد اذا كانت موجودة ، أما إذا كانت غير موجودة أو مستهلكة كلا أو جزءا فيحكم عليه بتعويض ،إما قيمتها ، أو ضعف قيمة الضرر، أو ثلاثة أضعاف قيمتها إذا كانت سلاحا أو عتاداً كاملاً ، وضعفي قيمة ما أحدث في تلك الأجزاء من ضرر إذا وقع فعله إهمالا ، وخمسة أضعاف قيمتها في حالة العمد[21].

الفرع الثالث :- التشريعات الفرعية

يعد التشريع الفرعي (الأنظمة والتعليمات) هي قرارات إدارية تصدرها السلطة التنفيذية وهي واجبة الاحترام لكونها قواعد قانونية عامة مجردة[22]، فالأساس القانوني للتضمين لا يقتصر على النصوص الدستورية والتشريعات العادية بل يشمل التشريع الفرعي (انظمة وتعليمات) والتي تعد سنداً لتضمين الموظف العام عن الأضرار التي يلحقها بالمال العام ، فالسلطة التنفيذية تصدر تعليمات لتسهيل تنفيذ القوانين تصلح أن تكون أساساً للتضمين منها تعليمات تسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ وهذه التعليمات تسري على الاشخاص الطبيعية والمعنوية ومن ضمنهم الموظف في حالة تسبب أي منهم في إحداث الضرر بالأموال العامة .

المبحث الثاني : واجب الادارة في التضمين

بعد قيام الدائرة المتضررة بإبلاغ الدائرة المختصة او الجهة غير المرتبطة بوزارة بالضرر الذي لحق بالمال العام ، الزم المشرع العراقي في قانون التضمين وتعليماته بتشكيل لجنة تحقيقية لإجراء تحقيق تراعى فيه مقومات التحقيق الإداري، ولها القيام ببعض الإجراءات التي تساعد في القيام بهذا التحقيق. لذا سيتم بحث هذا الموضوع في مطلبين ، المطلب الاول عن مفهوم التحقيق الإداري وفي المطلب الثاني إحالة الموظف على التحقيق :

المطلب الاول : مفهوم التحقيق الاداري

تستهدف إجراءات التحقيق بصورة عامة كشف الحقيقة وبما أن الإدارة هي من يقوم بالتحقيق اي انها جمعت صفتي الخصم والحكم ، لذا لزم توفير الحد الأدنى من الضمانات والتي تساعد على إجراء تحقيق شفاف عادل، ولبيان هذا المفهوم يتم تقسيم المطلب إلى فرعين ، الفرع الأول ، معنى التحقيق الإداري ، والفرع الثاني ، عناصر التحقيق الإداري

الفرع الأول : معنى التحقيق الاداري

لم يبين قانون التضمين رقم (31) لسنة ٢٠١٥، ولا تعليماته مصطلح التحقيق الإداري و لكن يمكن استنتاج هذا المصطلح من الوصف الذي قصده المشرع على اللجنة التي تقوم بالتحقيق في منازعات التضمين والتي سماها (لجنة تحقيقية) وتعد هذه اللجنة ذات صبغة إدارية وعملها – تحقيقي – وبالتالي يكتمل لدينا مصطلح التحقيق الإداري ، والتحقيق ، ليس غاية تدرك ، بل هو وسيلة لإدراك هذه الغاية وهي معرفة الحقيقة في مسألة ما ، والوقوف على أبعادها .

والتحقيق الإداري في مجال التضمين هو مجموعة من الإجراءات التي تمارسها الإدارة لرصد المخالفة المرتكبة والتي أصابت المال العام بالضرر وكذلك معرفة الأشخاص المسؤولين عن تلك المخالفة[23].

لذا فالتحقيق الإداري هو أداة قانونية تستطيع بها السلطات الإدارية عن طريق إجبار الإفراد والهيئات على تقديم كل ما يتعلق بأعمالهم ، ويعد التحقيق وسيلة لمعرفة الحقيقة ، عن طريقه ، تقوم الإدارة بصفتها متضررة ، إثبات إهمال الموظف أو خطأه العمدي ، و لا يعني التحقيق جمع الأدلة التي تدين الموظف فقط ، بل يجب أن يكون التحقيق الإداري أ بمثابة ضابط موضوعي مجرد يوفق بين مصلحتين متعارضتين الإدارة و الموظف حتى يكون ضمانة للطرفين ،لا وسيلة للإدارة لإدانة الطرف الضعيف (الموظف) .

ولكي يتسم التحقيق الإداري بالشرعية في مراحله المختلفة وجب حضور الموظف في جميع الأحوال لإجراءات التحقيق وكذلك الاطلاع على الأوراق التحقيقية لكي يستطيع أن يقدم على ضوئها دفوعاته ويجب كذلك إحاطة الموظف علما بالمخالفة المنسوبة إليه والأدلة المتحصلة من المخالفة ، وكذلك تدوين إجراءات التحقيق[24]، وتسمى هذه القضايا بضمانات التحقيق ومقوماته .

ومن المستقر عليه فقها وقضاء وجوب إحاطة الموظف بالحد الأدنى من هذه الضمانات عند التحقيق معه في أية مخالفة وأساس ذلك مبادئ العدالة المجردة وقواعد العدل والإنصاف وأصول المحاكمات الجزائية وبقية الإجراءات ، حتى لو لم ينص عليها قانوناً[25] .

الفرع الثاني : عناصر التحقيق الإداري

من أهم ضمانات التحقيق التي يجب توفرها هو تحديد السلطة المختصة بالإحالة للتحقيق و تدوين إجراءات التحقيق ومبدأ الحيادية ومبدأ المواجهة وحق الدفاع ، وسنتناولها تباعا :

أولاً : السلطة المختصة بالتحقيق : لم يبين قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ وتعليماته رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ ، السلطة المختصة بالتحقيق بصورة صريحة ، و يمكن القول ان هذه السلطة هي الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، لإن أمر تشكيل هذه اللجان يحمل في مضمونه إحالة الموظف الذي تشكلت اللجنة التحقيقية ضده في المخالفة المنسوبة إليه إنما تكون بناء على تبليغ من الدائرة المتضررة .

ثانياً : تدوين إجراءات التحقيق: يعد التحقيق الإداري حجة على الكافة وبالتالي أساساً تبنى عليه النتائج اذا كان مدونا ، فعلى المحقق القائم بالتحقيق مع الموظف كتابة الإجراءات المتخذة كافة ، سواء انصب في مصلحة الموظف أم في مصلحة الإدارة، فالمحقق يجب ان منحازا لجهة واحدة هي الحقيقة ، كما أن من شأن التحقيق إبطال مفعول الزمن الذي يمحي آثار المخالفة ، وكذلك يساهم التدوين في إبعاد التحقيق عن طائلة الشك والريبة ، ويعد كذلك سنداً يثبت إجراء التحقيق ويدحض الادعاء بعدم وقوع المخالفة[26]، فضلا عن أن كتابة إجراءات التحقيق تصب في مصلحة الموظف حتى يتمكن من الرجوع إلى محاضر التحقيق والاطلاع على الأدلة المتحصلة ضده ، كما أن تدوين إجراءات التحقيق تساعد جهات الطعن القضائية في معرفة ما إذا كانت الإجراءات المتخذة أثناء التحقيق تتصف بالمشروعية أم لا[27] .

ثالثاً : مبدأ الحيادية : يعد مبدأ الحيادية من مستلزمات إدراك غاية كشف الحقيقة المجردة ويقصد بالحيادية ان يكون الموظف القائم بالتحقيق محايداً في إجراءاته ، وغير منحاز لطرف على حساب الطرف الآخر ، وبمعنى آخر تجرده من العواطف و المصالح ، و تنصرف أيضاً إلى موضوع التحقيق نفسه بل يجب أن يكون بروح موضوعية ووفقاً للقواعد القانونية النافذة[28] ، وهذا المبدأ تمليه قواعد الضمير الإنساني والعدالة حتى لو لم ينص عليه ، ويتطلب هذا المبدأ توافر حسن النية لدى الشخص القائم بالتحقيق وكذلك المساواة في المعاملة أثناء التحقيق مع كل المشمولين بالتحقيق .

رابعاً : مبدأ المواجهة وحق الدفاع : وهو إحاطة الموظف علما بحقيقة المخالفة المنسوبة إليه ، بالأدلة المتحصلة ضده[29] ، و يتم تطبيق هذا المبدأ على نحو واسع ليشمل جميع المخالفات في حال وجود اكثرمن مخالفة والمواجهة تشمل أيضاً جميع الأدلة المتحصلة سواء تلك التي تدينه أم التي تبرئه[30]، وضمان هذا المبدأ يكون بإشعار الموظف بأنه سيؤاخذ إذا تجمعت الأدلة ضده ، وعليه فلا يجوز للشخص القائم بالتحقيق تبسيط الأمر وبالتالي يقلل من عزيمة الموظف في إبداء دفاعه ، واذا كانت الغاية تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه ، إذن لابد من الاطلاع على الأوراق التحقيقية وحضور إجراءات التحقيق وطلب شهادات الشهود وكذلك طلب الخبراء ومناقشتهم وإمهاله المدة الزمنية المعقولة لإعداد دفاعه ومنحه فرصة الدفاع عن نفسه وإذا أهمل في إبداء دفوعه فأنه يكون قد اهدر حقه[31].

ويرتبط حق الدفاع بمبدأ المواجهة، ولولا هذا الترابط لأصبح مبدأ المواجهة مجرد إجراء شكلي بلا فائدة عملية ترجى ، ويعد حق الدفاع ومبدأ المواجهة أمراً مستقراً عليه قضائياً .

المطلب الثاني :إحالة الموظف على التحقيق

لإجل احالة الموظف على التحقيق لابد من ذكر السلطات المختصة بإحالة الموظف إلى التحقيق والجهة التي تتولى هذا التحقيق ، في فرعين :

الفرع الأول : الجهة المختصة بإحالة الموظف على التحقيق

يعد الاختصاص ركن من أركان القرار الإداري وهو صلاحية اتخاذ إجراء معين والتي يسندها القانون لشخص معين ، وبالتالي فإن إحالة الموظف على التحقيق عن مخالفته اختصاص ، وهذا يعني وجود شخص أو هيئة تختص قانوناً بهذه الإحالة ، وبما أنه لا يوجد قانون خاص يحدد الجهة المختصة بإحالة الموظف على التحقيق عن مخالفته و التي ألحقت ضرر بالمال العام أو الإدارة فإنه يجوز اللجوء إلى النص العام الذي يخص التأديب الوظيفي ، فيتولى الرئيس الإداري الأعلى أو السلطة المختصة بالتعيين بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية ذات التمثيل المتساوي من الأعضاء الاحالة على التحقيق مع الموظف .

الفرع الثاني : واجبات لجان التضمين

نص قانون التضمين على واجبات لجان التضمين ، ولكن الصياغة التي اتبعها جاءت على نحو التقديم والتأخير بخلاف التعليمات ، لذا سيتم بحث هذه الواجبات على وفق الترتيب المتبع في التعليمات ، فيجب على اللجنة أولا تحديد الشخص المسؤول عن إحداث الضرر ، وتحديد أوصاف الخطأ والظروف التي نشب فيها والاستعانة بجهات رسمية ذات اختصاص ثم تحديد مقدار التعويض وأخيراً واجب رفع التوصية .

أولا:- تحديد الموظف المسؤول عن إحداث الضرر : يجب على اللجان التحقيقية الخاصة بالتضمين أن تحدد الموظف المسؤول عن إحداث الضرر بالمال العام . وهذا الواجب من الواجبات البديهية ، فلا يعقل تحديد مبلغ التضمين من دون معرفة الشخص المسؤول عنه ، سواء كان المسؤول شخصاً واحداً أم أشخاص

متعددين، وهذا ما يستفاد من نص المادة (2) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ والفقرة (أ) من البند (أولاً) من المادة (4) من التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ .

ثانياً :- تحديد أوصاف الخطأ وظروفه : يعد هذا الواجب مرتبطا بالواجب السابق، فيجب على اللجان التضمينية إن تحدد أوصاف الخطأ من حيث الجسامة وصفة العمد. وإذا تبين لهذه اللجنة إن الموظف ارتكب خطأ متعمداً فعليها التوصية بمضاعفة مبلغ التعويض. وعلى اللجنة إن تذكر الأمور التي ساعدتها في الكشف عن أوصاف الخطأ مثل وقت ارتكاب الفعل الخاطئ وهل كان أثناء الوظيفة أو خارجها والكيفية التي ارتكب فيها الفعل وطبيعة الأموال المتضررة .

ثالثاً :- الاستعانة بجهة رسمية ذات اختصاص : لم ينص قانون التضمين ولا تعليماته من هي هذه الجهة، كما لم يبين مدى إلزامية رأيها، لكن مجلس الدولة عرف هذه الجهة في أحد أحكامه أنها ((جهة ذات اختصاص فني وقانوني ومالي وإداري وذات خبرة في تقدير مبلغ التضمين من داخل أو خارج الوزارة....))[32] ، وحكم الاستعانة بهذه الجهات هو الوجوب بنص القانون .

إن موقف المشرع من الاستعانة بجهة رسمية تجعلنا نتفق معه ، ومورد الاتفاق يكمن في الصفة الرسمية لهذه الجهات فلابد لهذه الجهات ان تكون رسمية وعليه لا يجوز مطلقاً الاستعانة بجهات غير رسمية مهما كانت متمكنة ومتقدمة في مجال اختصاصها كما يتعين أن تكون هذه الجهات صاحبة اختصاص وخبرة في مجال عملها فلا يجوز الاستعانة بجهات ذات اختصاص مغاير ، و لأن المشرع العراقي أشترط الصفة الرسمية لهذه الجهات أراد إن يضمن نزاهة التحقيق ويبعد التحقيق عن كل الشبهات طالما إن هذه الجهات تبدي رأيها بصفة رسمية إذن لا يجوز الطعن بها ، وكذلك أن الاستعانة بجهات أخرى غير رسمية يكلف الدولة أموالاً طائلة بخلاف الجهات الرسمية التي يتم الاستعانة بها مجاناً فيها ، بالإضافة إلى النزاهة المفترضة في الجهات الرسمية .

رابعاً : - تحديد مقدار التعويض : يجب على اللجان التضمينية أن تحدد مبلغ التعويض عن الضرر الذي لحق بالمال العام، وهذا يتطلب تحديد عناصر التعويض عن ما لحقت الدولة من خسارة وما فاتها من كسب ويجب أن يكون مبلغ التعويض محسوبا بالأسعار السائدة وقت وقوع الضرر .

خامسا :واجب رفع التوصية بعد أن تكمل اللجنة تحقيقاتها، وبعد أن تحدد الشخص المسؤول وأوصاف الخطأ وبعد استعانتها بجهة رسمية ذات اختصاص وحددت مقدار التعويض وعناصره وفق القانون وجب عليها إن تتوصل الى النتائج ، وبالتالي ترفع توصية ، للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصراً لإصدار قرار التضمين، على أن تقوم اللجنة بتسبيب توصياتها ، للفوائد العملية المترتبة على ذلك فالتسبيب يساعد الموظف على فهم ما يؤاخذ عليه ويجعل طعنه مركزاً على أسباب اللجنة فضلاً عن أنه يحول دون إصدار توصيات متسرعة لأن اللجنة تعمل على أن تكون أسباب توصياتها موافقة للقانون، كما إن للتسبيب دور مهم في مساعدة جهات الطعن في فحص مشروعية تلك الاسباب .

الاستنتاجات :

1. يعد العراق من الدول السباقة التي أخذت بتضمين الموظف العام لان للتضمين أساس قانوني وقد تبنى الرجوع المباشر من خلال النص عليه في القوانين أما دور القضاء فقد اقتصر على تطبيق هذه النصوص بالإضافة إلى المساهمة في تطويرها ومواكبتها للظروف المستحدثة .
2. ساهمت خصائص التضمين في نشوء ذاتيته وتمييزه عن غيره من الأنظمة. فمنها ما يتعلق بالتضمين كنظام قانوني، بوصفه من النظام العام وله دور مزدوج يساهم في معاقبة المخالف وردع الآخرين وكذلك محاولته تحقيق التوازن بين مصلحة الموظف والإدارة، كما ان نظام التضمين يختلف عن المسؤوليتين الجزائية والانضباطية ، فضلاً عن كونه امتيازاً إدارياً مباشراً ، وتأكيدا لمبدأ التركيز الإداري كأصل عام وعد مبلغ التضمين من الديون الممتازة ، اما خصائص التضمين بوصفه نصاً قانونياً فتتمثل بوصفه قانون عاما ذو قواعد قانونية آمرة فضلاً عن كونه قانوناً خاصاً واستثنائياً، وساعد على توحيد الأحكام القانونية الخاصة بالتضمين
3. أساس التضمين قانونية ، وله غايات ، و أبعاداً فلسفية ، فأساسه القانوني يتمثل بالنصوص الدستورية والتشريعية ، وأما غاياته وإبعاده الفلسفية فهي إما صريحة وواضحة عبر عنها المشرع في الأسباب الموجبة لتشريع القانون لمواكبة الظروف المستجدة, وتطبيقا لمبدأ المشروعية. أو ضمنية عبرت عنها روح القانون وسعت إلى تحقيق العدالة وحماية الأموال العامة بالإضافة إلى ضمان سير المرافق العامة
4. يجب على الدوائر المتضررة أن تبادر إلى إبلاغ الوزارة المختصة أو الجهة غير المرتبطة بالضرر الذي لحق بالمال العام ، والنص على هذا الوجوب هو لقطع الشك في عدم إمكانية تضمين الموظف قضائياً .

5. على الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة عند تبليغها من قبل الدائرة المتضررة بالضرر الحاصل بالمال العام أن يقوم بتشكيل لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء على الأقل ، على أن تتمتع بصلاحيات معينة لإنجاز واجباتها بتحديد الشخص المسؤول عن الضرر ، و مقدار التضمين ، وبيان ما إذا كان خطأ الموظف عمديا أم لا ، وتحديد جسامته ، على أن يستعين بجهة رسمية ذات اختصاص ورفع توصية إلى الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة .

6. يجب على الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أن يصدر قرار التضمين بناء على توصيات لجان التضمين ، وله رفض الأخذ بهذه التوصيات ، متى ما تبين أن اللجنة المشكلة كانت خلافاً للقانون أو أنها لم تقوم بواجباتها بالصورة الصحيحة ، وتعد مصادقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على هذه التوصية مانعا من موانع إعادة التحقيق في القضية ، ما لم تظهر أدلة جديدة أو تبين أنها شهادة زور او المستندات مزورة تعيب التحقيق . كما لا يجوز للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إصدار قرار التضمين دون الاستناد إلى التوصية بحجة مخالفتها للقانون. لأن التوصية تعد من قبيل الأعمال التحضيرية أو التمهيدية ولذلك فلا يقبل الطعن بها .

7. أن قرار التضمين هو قرار إداري بالمعني القانوني ، ولا يختلف عن بقية القرارات الإدارية ، ولكي ينتج هذا القرار آثاره القانونية لابد من إن يكون مستوفياً لعناصره الشكلية بصدوره من المختص قانوناً ، فضلاً عن استيفائه للشكلية التي نص عليها القانون ، والموضوعية اي أن يكون له سبب موجود فعلاً ومشروع ، يتمثل بواقعة الإضرار بالمال العام ، وان يكون مستوفيا محله بأحداث الأثر القانوني المرجو منه ، بالإضافة إلى عدم انحراف الغاية بأن يصدر للحفاظ على المصلحة العامة من خلال حماية الأموال العامة وبالتالي تعويض أضرارها وضمان سير المرافق العامة.

المقترحات

1- تعديل نص المادة (27) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 البند أولا ، حتى يكون النص كالأتي : (أولاً- حرمة أموال الدولة وحماية هذه الأموال واجب على الدولة والمواطن).

2- تعديل نص المادة (1) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ بالشكل الذي يشمل النقاط الآتية :

أ- تغيير عبارة (المال العام) ب عبارة (أموال الدولة) .

ب- تعديل نطاق الأشخاص الخاضعين لنطاق هذا القانون ليشمل الموظف أو المكلف بخدمة عامة أو كل شخص الحق ضرراً بأموال الدولة.

ت- إضافة فقرة لهذه المادة يكون محتواها (على أن الخطأ المعتبر بالنسبة للموظف أو المكلف بخدمة عامة هو الخطأ الشخصي). وعلى ضوء ذلك يمكن أن يكون النص كالأتي: (يتحمل الموظف أو المكلف بخدمة عامة وكل شخص مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تكبدتها أموال الدولة بخطئه على إن الخطأ المعتبر بالنسبة للموظف أو المكلف بخدمة عامة هو الخطأ الشخصي) . و بعد ذلك يتم تعديل المادة (١) من تعليمات رقم (2) لسنة 2017 وفقا لذلك

3- تعديل المادة (2) من قانون التضمين بالشكل الذي يراعي النقاط التالية:

أ- ربط مفهوم الجسامة بالضرر اللاحق بالمال العام لا بخطأ المتسبب.

ب- امكانية ترتيب واجبات اللجنة التحقيقية لتكون كالآتي : المسؤول عن إحداث الضرر ، وجسامة الخطأ المرتكب ، وتحديد فيما إذا كان الخطأ عمدياً أو غير عمدي ، وتحديد مبلغ التضمين .

ت- إلزام لجنة التضمين بالتوصية بإحالة الموظف أو المكلف بخدمة عامة إلى المحاكم المختصة اذا تبين إن خطئه يشكل جريمة يعاقب عليها القانون .

وعلى ضوء ذلك يمكن أن يكون النص المقترح كالآتي : (أ – يشكل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة لجنة تحقيقية من ثلاثة أعضاء على الأقل من ذوي الخبرة والاختصاص على إن يكون احدهم حائزاً على شهادة جامعية أولية في القانون ، لتحديد المسؤول عن إحداث الضرر ، وجسامة الضرر الحاصل بالمال العام وفيما إذا كان الخطأ عمدياً أو غير عمدي ، وتقدير مبلغ التضمين ، وللجنة الاستعانة بجهة رسمية ذات اختصاص ، ولها إن تأخذ برأيها .

ب – على اللجنة المشكلة وفق المادة (2) من هذا القانون التوصية بإحالة المسؤول عن إحداث الضرر إلى الجهات المختصة اذا أن تبين أن خطأ الموظف أو المكلف بخدمة عامة يشكل جريمة يعاقب عليها قانوناً).

وبعد ذلك تعديل المادة (4) من تعليمات رقم (2) لسنة 2017 على ضوء ذلك .

4- التوصية إلى وزارات الدولة وهيئاتها بإنشاء لجان تضمين دائمة لا على مستوى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة ، بل على مستوى المحافظات لتسريع إجراءات التضمين ، كي يتم تحصيل ديون الدولة بأسرع وقت ممكن .

5- اعتماد السرية عند الاستعانة بالجهات الرسمية ذات الاختصاص وطلب رأيها ، وعدم إبلاغ الموظف بالجهة المستعان بها ، لتقليل حالات الفساد المالي والإداري

6- تزويد الموظف بمحرر رسمي كي يثبت براءة ذمته عند استيفاء مبلغ التضمين .

الهوامش :

(1) الانصاري ،ابن منظور ، لسان العرب , ط3 , ج8 , بيروت : دار أحياء التراث العربي ، من دون سنة طبع, ص89-٩٠

(2) محارب علي جمعة ، التأديب الاداري في الوظيفة العامة ، عمان : دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2004 ، ص568 .

(3) الايوبي ، عبدالرحمن نورجان ، القضاء الاداري في العراق حاضره ومستقبله, من دون مكان نشر : مطابع الشعب ، 1965 ، ص247 .

(4) قرارات ، مجلس الدولة رقم (115) ، قرارات و فتاوى مجلس الدولة , بغداد : 2008 , ص303 .

(5) البكري ، عبد الباقي ، والبشير ، زهير ، المدخل لدراسة القانون ، بغداد : مكتبة السنهوري, 1989, ص27 .

(6) قرارات، مجلس شورى الدولة رقم (48) في 2007/6/24 ، بغداد : 2007 ، ص149-150 .

(7) كرافن ، جان ، العقوبة و نظام الوقاية ، ترجمة دكتور حمودي الجاسم , بغداد : مطبعة دار البصري , 1966 , ص14 .

(8) برول ، ليفي ، سيسيولوجيا الحقوق ، ترجمة عيسى عصفور ، منشورات عويدات ، بيروت : المطبعة اللبنانية ، 1974, ص 88 .

(9) تعليمات ، العراق : المادة (9) من تعليمات رقم (2) ، ٢٠١٧ .

(10) العراقي ، المادة (١) ، القانون المدني العراقي رقم (40) ، 1951 المعدل.

(11) العراقي ، المادة (١٣٦١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) ، ١٩٥١ المعدل .

(12) العراق ، لقد صادق مجلس الرئاسة على القانون بجلسته المنعقدة 2006/11/2 .

(13) البكري ،عبدالباقي ، والبشير زهير ، المدخل لدراسة القانون ، بغداد : مكتبة السنهوري ، ص211 .

(14) الزلمي ، مصطفى إبراهيم ، المنطق القانوني في التطورات , ط ٢، القاهرة : العاتك لصناعة الكتب , 2007 , ص60 .

(15) العراق ، البند أولا , المادة (27) ، دستور جمهورية العراق : لعام 2005 .

(16) العراقي ، الفقرة (أ) ، المادة (186) ، القانون المدني العراقي رقم (40) , 1951 المعدل .

(17) العراقي ، المادة (220) ، القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل .

(18) العراقي ، البند (سادسا) ، المادة (4) قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم (14) ،١٩٩١ المعدل .

(19) العراقي ، البند ثالثا ورابعا وخامسا ، المادة (15) ، قانون الاسلحة رقم (13) ، 1992 المعدل .

(20) العراقي ،البند أولا ، المادة (٣٧) ، قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم (١٤) ، ٢٠٠٨ منشور في جريدة الوقائع العراقية : العدد (٤٠٦٣) ، ٢٥ /١٠/ ٢٠٠٨ .

(21) العراقي ،البند أولا ، ثانياً ، ثالثا ، المادة (٦٢) من قانون العقوبات العسكري رقم (١٩) ، ٢٠٠٧ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٤٠) ، ٢٠٠٧/٥/٩ .

(22) الدين ، سامي جمال ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ، الإسكندرية : مطبعة اطلس ، منشأة المعارف ،١٩٨٢ ، ص١٥ .

(23) شاهين، مغاوري محمد، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والتطبيق، القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٨٦، ص٤١٧.

(24) شاهين ، مغاوري محمد ،القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والتطبيق، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية ، ص٤٢٠ .

(25) الملط ، محمد جودت ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ ،ص٢٠٢-٢٠٣ .

(26) خوين حسن بشيت ، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية ، عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٨ ، ص٩٥-٩٦ .

(27) العبودي ،عثمان سلمان غيلان ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل بغداد : من دون ناشر ، ٢٠١٠ ، ص٤١٤-٤١٥ .

(28) خوين ، حسن بشيت ، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية ،عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٨ ، ص١٨٠ .

(29) العبودي ،عثمان سلمان غيلان ، شرح قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) ،١٩٩١ المعدل ، بغداد : من دون مكان نشر، ٢٠١٠ ، ص٤٢٠.

(30) شاهين، مغاوري محمد، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والتطبيق، القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية ، ص٤٣٧ .

(31) شاهين ، مغاوري محمد ، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والتطبيق، القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية ، ص٤٣٨ .

(32) قرا رات ، مجلس الدولة ، رقم (١٠٠) في ٢٠٠٨/٧/١ ، مجموعة قرارات وفتاوي مجلس الدولة : لسنة ٢٠٠٨ .

المصادر

القرآن الكريم

- الانصاري ، ابن منظور ، لسان العرب , ط3 , ج8 , بيروت : دار أحياء التراث العربي, من دون سنة طبع .
- الايوبي ، عبدالرحمن نورجان القضاء الاداري في العراق حاضره و مستقبله , من دون مكان نشر ، مطابع الشعب , 1965 .
- برول ،ليفي ، سيسيولوجيا الحقوق ، ترجمة عيسى عصفور ، منشورات عويدات ، بيروت : المطبعة التعاونية اللبنانية ، ١٩٧٤ .
- البكري عبد الباقي ، و البشير ، زهير، المدخل لدراسة القانون بغداد : مكتبة السنهوري , 1989 .
- حسن ،عبد الفتاح ، التأديب في الوظيفة العامة ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٤ .
- خوين ،حسن بشيت ، ضمانات المتهم في الدعوى الجزائية ،عمان : مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٨ .
- الدين ، سامي جمال ، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية ، الإسكندرية : مطبعة اطلس ، منشأة المعارف ،١٩٨٢ .
- الزلمي ، مصطفى ابراهيم ، المنطق القانوني في التطورات , ط2 , القاهرة : العاتك لصناعة الكتب ,2007 .
- شاهين ، مغاوري محمد ، القرار التأديبي وضماناته ورقابته الفضائية بين الفاعلية والتطبيق ، القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٨٦ .
- العبودي ،عثمان سلمان غيلان ، شرح احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل ، بغداد : ٢٠١٢ .
- كرافن ، جان ، العقوبة و نظام الوقاية ، ترجمة دكتور حمودي الجاسم , بغداد : مطبعة دار البصري ، 1966 .
- محارب ،علي جمعة ،التأديب الاداري في الوظيفة العامة ،عمان : دار الثقافة للنشر و التوزيع ،٢٠٠٤ .
- الملط ، محمد جودت ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ .