المسؤوليـــــة التقصيرية للموظف العام في القانون العراقي ((دراسة تحليلية))

Civil Servant's Tort Liability in Iraqi Law (Analytical Study)

م.م. رافد علي لفته الجبوري

نبذة عن الباحث :
مقر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

م.م. راوية نعمان عباس الحياني

نبذة عن الباحث :
مقر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

الكلمات الافتتاحية :
المسؤولية، التقصيرية ، الموظف، الإنضباطية، المدنية ، العقدية ، ضرر..

Keywords : Civil Servant's Tort, Liability , Iraqi Law

تاريخ استلام البحث :
٢٠٢٠/١١/٠٣
تاريخ قبول النشر :
٢٠٢٠/١٢/١٤

Abstract

Civil servant's tort liability shall be triggered when civil servant violates his/ her legally-assigned duties [which are divided into positive and negative ones] that he/ she shall take into consideration when he/ she performs his/ her day-to-day job tasks. Once tort liability is triggered, three pillars [on which the liability is based] shall apply to civil servants; these pillars are fault, damage and fault-damage causal relationship. If civil servant's fault is proved, then the consequential damage shall be compensated; this is contingent on a causal relationship between them so that the liability for compensation becomes due.

الملخص:

تثار المسؤولية التقصيرية للموظف العام عند مخالفته للواجبات المناطة به قانوناً والتي تصنف إلى واجبات إيجابية وأخرى سلبية ينبغي عليه مراعاتها عند أدائه لمهامه الوظيفية اليومية ، وعندما تثار المسؤولية التقصيرية سيكون الموظف العام إزاء ثلاثة أركان تقوم عليها المسؤولية وهي الخطإ والضرر والعلاقة السببية بينهما ، فإن ثبت خطإ الموظف ولدَّ ذلك ضرراً يوجب التعويض شريطة أن تكون ثمة علاقة سببية بينهما لتكون المسؤولية واجبة التعويض

★ م.م. رافد علي لفته الجبوري ★ م.م. راوية نعمان عباس الحياني

المقدمة

الحمد للّه رب العالمين حمداً كثيراً طيباً واسعاً مباركاً فيه، والصلاةُ والسلامُ على سيد الأولينَ والآخرين، سيدنا ((محمد))، وعلى آلهِ وصحبه أجمعين.

أما بعدُ: فإن الدولة تمارس نشاطها المرفقي من خلال موظّفيها الذين يمثلون الجهاز الإداري في الدولة، فهم أداة الدولة لتحقيق أهدافها ، لذلك حظيت الوظيفة العامة بعناية المشرع والفقهاء في الدول المختلفة.

ونظراً لسعة أنشطة الدولة وتنوعها في المجالات السياسية والإجتماعية والإقتصادية وتشعبها وإزديادها، فقد إزدادت حاجتها إلى الموظفين للقيام بهذه المسؤولية ، لذلك يحتاج الجهاز الإداري إلى التشريعات و القوانين المنظمة للعلاقة بين الموظفين وبين الدولة من جهة ، وبينهم وبين المجتمع من جهة أخرى، حرصا على أداء الواجب ومنعاً من الفساد ومن ثم الوقوع في المسؤولية المدنية والإنضباطية أو الجزائية بحسب ما اقترفه الموظف العام من خطأ.

أولاً: أهمية البحث :- تكتسب هذه الدراسة أهميتها من أهمية دراسة المسؤولية المدنية للموظف العام بعّدها الركيزة الأساس التي يبنى عليها القرار الإداري الذي يقصر الموظف العام ، والتي من شأنها أما أن تحدو بالقرار الإداري إلى معاقبة الموظف العام عقوبة انضباطية أو تضمينه أو بالاثنين معاً بحسب ظروف كل واقعة عن سواها.

ثانياً: مشكلة البحث :-

تبرز مشكلة الدراسة في ان المسؤولية المدنية للموظف العام تقوم على ثلاثة أركان وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية أي بمعنى أن اركان المسؤولية المدنية للموظف العام هي ذاتها أركان المسؤولية التقصيرية ، إذ إنها تختلف عن المسؤولية العقدية والمسؤولية الجزائية وهذا ما سنحاول أن نسلط الضوء عليه من خلال دراستنا في الموضوع مدار البحث.

ثالثاً: منهج البحث :- إن المنهج المتَّبَع في إعداد بحثنا هو منهج الدراسة التحليلية، ويتحقق فيها باتخاذ قوانين بعضاً من الدول العربية، وبخاصة القانون المصري محلاً للتحليل بينها وبين القانون العراقي.

رابعاً: أهداف البحث:- إن الأهداف التي يروم البحث تحقيقها تتمثل في بيان مفهوم الموظف العام ومسؤوليته الانضباطية على نحو يتفق والنهج القانوني السليم، ثم بيان تفاصيل المسؤولية المدنية للموظف العام وأركانها وتمييزها عما يشتبه بها.

خامساً: تقسيم البحث :- تأسيساً على ما تقدم سيتم تقسيم البحث على مقدمة و مطلبين ، إذ سنفرد المطلب الاول لدراسة الموظف العام ومسؤوليته الانضباطية، وسنخصص المطلب الثاني لبيان تفاصيل المسؤولية المدنية للموظف العام وعلى النحو الآتي ، ومن ثم ننهي البحث بخاتمة تحتوي على أهم النتائج والمقترحات التي توصلنا لها واللّه ولي التوفيق.

المطلب الأول: ماهية الموظف العام ومسؤوليته الإنضباطية

بغية الالمام بموضوع الموظف العام ومسؤوليته الإنضباطية سنقوم بتقسيم هذا المطلب على فرعين ، سنفرد الفرع الأول لتعريف الموظف العام لغةً واصطلاحاً ، وسنخصص الفرع الثاني لدراسة واجبات الموظف العام ، أما الفرع الثالث فسنتناول فيه محظورات الموظف العام ، وسنبين في الفرع الرابع المسؤولية الإنضباطية للموظف العام ، على النحو الآتي:

الفرع الاول: مفهوم الموظف العام

للإحاطة بمفهوم الموظف العام حريٌّ بنا أن نعرفه لغة ثم الولوج في تعريفه إصطلاحاً ، وهذا ما سنتناوله في النقطتين التاليتين ، على النحو الآتي:

أولاً: تعريف الموظف العام لغةً:

لا يمكن تعريف الموظف العام في اللغة – طالما انه من كلمتين "الموظف" و "العام" – ؛ ما لم نبين معنى كل مفردة من مفردات هذا المركب الإضافي على حدة ، ثم بيانه :

إذ إن الموظف مشتق من الوظيفة والوظيفة من كل شيء: ما يُقدَّر له في كل يوم من رزق أو طعام أو شراب ، وجمعها الوظائف والوُظُف ووظَفَ الشيءُ على نفسه ووظفه توظيفاً: ألْزَمَها إياه ، وقد وظفتُ لَه توظيفاً على الصبي كل يوم حفظ آيات من كتاب اللّه عز وجل[١] ، والوظيفة : العهد والشرط وربما استعملت بمعنى المنصب والخدمة[٢].

أما العام فهو من عمَّ المطرُ وغيره عُموماً: من باب قَعَدَ فهو عامٌّ ، والعامَّةُ خلاف الخاصة والجمع عَوامٌّ مثل دابّة ودوابٌّ ، والنسبة إلى العامة عامّيّ ، والهاء في العامة للتوكيد : بلفظ واحد دلّ على شيئين فصاعداً من جهة واحدة مطلقاً ، ومعنى العموم : ترك التفصيل إلى الإجمال[٣] ، وعَمَّ الشيءُ عموماً: شمل الجماعة ، يقال عَمَّهم بالعطية ، ورجُلٌ عُمِيٌّ أي عام ، وقصْرِيٌّ أي خاص[٤].

ثانياً: تعريف الموظف العام اصطلاحاً:

لم يرد في معظم التشريعات المقارنة تعريف منظم وموحد جامع ومانع يحدد المقصود بالموظف العام ، وسبب ذلك يعود إلى الإختلاف في الوضع القانوني للموظف العام بين الدول فضلاً عن صفة التجدد المضطرد في القانون الإداري ، إذ اكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيقها ، فبالنسبة للمشرع المصري اكتفى بتحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة في شأن الموظف العام ، إذ نصت المادة (الأولى) من القانون رقم (٢١٠) لسنة ١٩٥١ على ما يأتي : ((تسري أحكام هذا الباب على الموظفين الداخلين في الهيئة سواء كانوا مثبتين أم غير مثبتين))[٥] ، أما القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه أنه : ((يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون ، كل من يعين في أحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة))[٦] ، إلا أن رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ قد عرف الموظف في المادة (٢) البند الخامس بأنه : ((كل من يشغل إحدى

الوظائف الواردة بموازنة الوحدة))[٧] . والملاحظ على المادة المذكورة آنفاً أنها لم تعرف الموظف العام بل تعرف الموظف الخاضع لقانون الخدمة المدنية المصري.

وعلى العكس من المشرع المصري وأغلب التشريعات الوظيفية في القوانين المقارنة نجد أن المشرع العراقي قد درج على تعريف الموظف العام في صلب القوانين الوظيفية ، إذ عرفهُ في المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ بأنه : ((كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين))[٨] . كما عرفتهُ المادة (١) الفقرة (ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ بأنه : ((كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة))[٩].

ويلحظ مما تقدم آنفاً أن المشرع العراقي كان قد تصدى بنفسه لتعريف الموظف العام وذلك في صلب التشريعات الوظيفية ، وهذا الأمر لا يدخل في صميم عمل المشرع ، إذ ليس من وظيفة المشرع وضع التعريفات وإنما وضع الأسس العامة والأركان وبيان التعابير الواردة في القوانين ووضع المعاني إزاءها ، ونطاق السريان للقوانين ، وترك التعريفات للقضاء والفقه وشراح القوانين والباحثين.

أما ما يتعلق بتعريف الموظف العام قضاءً فلقد عرفته محكمة القضاء الاداري في مصر بأحد احكامها ، بأنه : ((...كل من تناط به احدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة احدى السلطات الثلاث سواء أكان مستخدم حكومياً او غير مستخدم براتب او بغير راتب...))[١٠].

أما ما يتعلق بتعريف فقهاء القانون الإداري للموظف العام فقد عرفهُ الدكتور سليمان الطماوي (رحمه الله) بأنه : ((الشخص المعين في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديرهُ الدولة أو السلطات الإدارية بالطريق المباشر))[١١].

ومن جملة ماتقدم ذكره من تعريفات تشريعية كانت أم قضائية وفقهية نرى أنه يلزم للتمتع بصفة الموظف العام ما يلي[١٢] :

١- أن يعهد إليه بعمل دائم ، أي أن يشغل وظيفة دائمة داخلة في نظام المرفق العام.
٢- أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديرهُ الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
٣- أن تكون تولية الوظيفة العامة بواسطة السلطة المختصة.

الفرع الثاني: واجبات الموظف العام

الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة إجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة [١٣].

لذلك ليس من السهولة بمكان حصر الواجبات التي يجب على الموظفين القيام بها، أو تلك التي يتحتم عليهم الإمتناع عن إتيانها (المحظورات) ، لأن الواجبات الوظيفية لا حصر لها، ولا يمكن تحديدها قانونا ، إذ إنها جاءت على سبيل المثال لا الحصر. لذلك سنحاول أن نسلط الضوء على واجبات الموظف العام التي جاءت في قانون إنضباط

موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ، والتي تنقسم إلى الواجبات الإيجابية والواجبات السلبية ، على النحو الآتي:

أولاً: الواجبات الإيجابية: جاء في المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ جملة من الواجبات واردة على سبيل المثال لا الحصر ، على الموظف العام الإلتزام بها وإلا تعرض للمسؤولية الإنضباطية نذكر بعضاً منها في معرض الحاجة للبيان في موضوعنا وهي:

١- **أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية :** يتحتم على الموظف العام أن يؤدي أعمال وظيفته بنفسه لا أن يتكل في كل صغيرة وكبيرة على غيره من الموظفين سواءٌ أكانوا أعلى أم أدنى منه مرتبةً ، وإلا وسِمَ هذا الموظف بغير الكفاءة والتقاعس عن أداء واجباته الوظيفية ، فضلاً عن ذلك ينبغي على الموظف العام أن يشعر بالمسؤولية في داخلهِ ، وألا يتهرب منها لكي تسير عجلة المرفق العام بإنتظام وأطراد ونكون أمام موظفين أكفاء ذوي شعور عال بالمسؤولية وذوي أمانة وظيفية.

٢- **التقيد بمواعيد العمل، وعدم التغيب عنه إلا بإذن، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل:** حريٌّ بكل موظف أن يتقيد بساعات عمله المحددة مسبقاً في دائرة عملهِ وألا يتغيب عن العمل إلا بإذن وعذر مشروع أو إجازة مسبقة من رئيسه المباشر ، فضلاً عن ذلك تخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل ، لا أن يترك مكان عملهِ بغير ما عذر أو بغير علم مسؤوله المباشر.

٣- **إحترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها:** يقوم النظام القانوني للوظيفة العامة على تدرج المواقع وفق ما يسمى بالسُلم الاداري ، فلكل موظف رئيس اداري أعلى منه في درجات هذا السُلم ، وعليه واجب إطاعة الاوامر والامتثال لها ، وواجب طاعة الموظف لرؤسائه قد أقرته جميع قوانين الوظيفة العامة[١٤].

٤- **معاملة المرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم:** يتحتم على الرئيس الاداري معاملة المرؤوس بالحسنى والحفاظ على كرامته وعدم التجاوز عليه فهو مسؤول عن موظفيه المرؤوسين ، لذلك يجب على كل رئيس إداري أن يقوم بأداء وظيفته بكل صدق وإخلاص، إذ قال رسولنا محمد (صلى الله عليه وآله وصحبه وسلم) ، كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته فالامير الذي على الناس راع وهو مسؤول عن رعيته والرجل راع لأهل بيته وهو مسؤول، والمرأة عن بيت زوجها وهي مسؤولة، والعبد راع على مال سيده وهو مسؤول، ألا فكلكم راع وكلكم مسؤول" [١٥].

٥- **احترام المواطنين وتسهيل انجاز معاملاتهم :** ينبغي على الموظف عدم التجاوز على المواطنين وتسهيل إنجاز معاملاتهم في الحدود المسموح بها قانوناً ، وعدم إبتزازهم تحت أي عذر كان ، وإلا تعرض للمساءلة الإدارية والجزائية في آن واحد.

٦- المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته، أو تحت تصرفه وإستخدامها بصورة رشيدة:

ينبغي على الموظف العام المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته وعدم استخدامها لأغراض شخصية غير التي خصصت من أجلها ، أو اختلاسها وإلا تعرض للمساءلة الإدارية والجنائية على وفق قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.

٧- كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته، أو في أثنائها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يخشى من إفشائها الحاق الضرر بالدولة أو الأشخاص، أو صدرت إليه أوامر من رؤسائه بكتمانها ويبقى هذا الواجب قائماً حتى بعد إنتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد، أو إنتهاء خدمته بأي وجه كان:

يطلع الموظف أثناء عمله على أمور كثيرة ، يقع عليه واجب كتمانها وعدم افشائها بأي طريقة كانت ، لأن أسرار العمل ليست ملكاً شخصياً للموظف ، إذ لا يجوز إطلاع غيره عليها ، إلا إذا كان ذلك واجباً بحكم القانون أو التعليمات ، والأضرار التي يمكن أن يسببها إفشاء الموظف لأسرار عملهِ قد تكون جسيمة على المصلحة العامة أو على الأشخاص ، ويستمر واجب الكتمان حتى بعد انتهاء خدمة الموظف ، ويسري على جميع الأمور التي يطلع عليها الموظف بمقتضى وظيفته ويخشى ضرر الدولة والأشخاص من إفشائها[١٦].

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع العراقي في المادة (٤٣٧) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ كان قد وضع جزاءً عاماً لحالة إفشاء الأسرار سواء أكان العلم بها بحكم الوظيفة أو بسبب طبيعة العمل[١٧].

وسيتم الإكتفاء فيما تم ذكرهُ في أعلاه من الواجبات الإيجابية التي تتعلق بإلزام الموظف بعمل ، بعّدها من أكثر الواجبات أهمية ، أوردها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والواردة على سبيل المثال لا الحصر أي بالأمكان إدخال غيرها من ضمنها بغير النص عليها في صلب القانون ، إذ إن القانون أورد بالذكر في المادة (٤) من القانون المذكور آنفاً أثنى عشر واجباً ، وهي على سبيل المثال كما ذكرنا آنفاً.

ثانياً: الواجبات السلبية: جاء في المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ جملة من المحظورات الواردة على سبيل المثال لا الحصر ، على الموظف العام الإلتزام بها وإلا تعرض للمسؤولية الإنضباطية نذكر بعضاً منها في معرض الحاجة للبيان في موضوعنا وهي:

١- الجمع بين وظيفتين بصفة أصلية أو الجمع بين الوظيفة وبين أي عمل آخر إلا بموجب أحكام القانون: لا يجوز للموظف الجمع بين وظيفتين على الملاك الدائم أو أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل خارجي آخر إلا بموجب أحكام القانون إن كان يجيز ذلك من عدمه بحسب درجته الوظيفية.

٢- مزاولة الأعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها عدا:

أ- شراء أسهم الشركات المساهمة.

ب- الأعمال التي تخص أمواله التي آلت إليه إرثاً وإدارة أموال زوجه أو أقاربه حتى الدرجة الثالثة التي آلت اليهم إرثاً، وعلى الموظف أن يخبر دائرته بذلك خلال ثلاثين يوماً، وعلى الوزير إذا رأى أن ذلك يؤثر في أداء واجبات الموظف، أو يضر بالمصلحة العامة أن يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال، أو التخلي عن الإدارة خلال سنة من تبليغه بذلك، وبين طلب الإستقالة أو الإحالة على التقاعد.

وتعقيباً على النص أعلاه فإن القانون منع الموظف من مزاولة الأعمال التجارية ، وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها ، وأجاز لهُ في هذا المجال : شراء أسهم الشركات المساهمة ، الأعمال التي تخص أموال زوجه أو أقاربه حتى الدرجة الثالثة التي آلت إليه إرثاً ، على أن يخبر دائرته بذلك خلال (٣٠) ثلاثين يوماً ، وعلى الوزير إذا رأى أن ذلك يؤثر في أداء واجبات الموظف أو أنه يضر بالمصلحة العامة أن يخيره بين البقاء في الوظيفة وتصفية تلك الأموال، أو التخلي عن الإدارة خلال سنة من تبليغه بذلك، وبين طلب الإستقالة أو الإحالة على التقاعد ، وهذا كلهُ يعود إلى غاية قصد منها المشرع تكريس وقت الموظف للوظيفة العامة وحسن سيرها بإنتظام واطراد.

٣- الاشتراك في المناقصات: لا يجوز للموظف العام الإشتراك في المناقصات ، إذ من الممكن أن يتعرض للضغوط أو أن يضغط على غيره من زملائه لتمشية المناقصة وإرسائها لصالحه ، وهنا نكون أمام ما يسمى بالمحاباة.

٤- الاشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لإعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع أو قرارِ ببيع أو إيجار تلك الأموال، أو كان موظفاً في المديرية العامة أو ما يعادلها التي تعود إليها تلك الأموال:

٥- واجب الإمتناع عن استغلال الوظيفة: لما كان الموظف مكلفاً بأمانة مقدسة وخدمة عامة فلا يجوز لهُ استغلال الوظيفة واستعمال نفوذِه الرسمي لتحقيق أغراض شخصية ، مثل تحقيق منافع لنفسه أو حتى لغيره ، إذ إن الإختصاصات الممنوحة لهُ ما كانت قد منحت إلا لتسيير المرفق العام بإنتظام وأطراد ، وتحقيق المنفعة العامة ، فلا يجوز للموظف العام إبتغاء غاية أخرى غير المنفعة العامة ، فإن فعل ذلك عّد عملهُ معيباً بعيب استغلال السلطة.

وسيتم الإكتفاء فيما تم ذكرهُ في أعلاه من الواجبات السلبية التي تتعلق بمحظورات على الموظف الإمتناع عنها ، بعّدها من أكثر الواجبات أهمية ، أوردها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ والواردة على سبيل المثال لا الحصر أي بالأمكان إدخال غيرها من ضمنها بغير النص عليها في صلب القانون ، إذ إن القانون أورد بالذكر في المادة (٥) من القانون المذكور آنفاً أربعة عشر محظوراً، وهي على سبيل المثال كما ذكرنا آنفاً.

وأخيراً يتضح من خلال هذا الإستعراض الموجز للواجبات الأساسية للموظف العام ، أن المشرع العراقي كان قد فرض جملة من الواجبات ، التي على الموظف القيام بها ، تتعلق بوظيفته ، والزمه بالإمتناع عن بعض الأمور ، والعلة من ورائها هي أن يتفرغ الموظف لأعمال وظيفته ، وحماية المصلحة العامة ، وحسن سير المرفق العام بإنتظام واطراد ، وهي أيضاً تهدف إلى ضبط السلوك المستقيم للموظف العام في داخل الوظيفة العامة وخارجها.

الفرع الثالث: المسؤولية الإنضباطية للموظف العام

تثار المسؤولية الإنضباطية للموظف العام عند مخالفته لواجباته الوظيفية الإيجابية كانت أم السلبية ، كذلك أن المخالفات الإنضباطية لا تخضع للحصر والتعداد ، فضلاً عن ذلك عدم وجود قاعدة لا جريمة إلا بنص ، إلا أن ذلك لا يعني أن عدم وجود نص محرم لعل ما أنه مباح ولا يشكل مخالفة إنضباطية أو تأديبية أياً كانت المسميات ، فالسلطة الإدارية حرة في تجريم الأفعال تحت رقابة القضاء طالما أنها تدخل ضمن المفهوم العام وهو الإخلال بواجبات الوظيفة ، أي أنه لمن يملك سلطة المعاقبة إنضباطياً أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته مخالفة إنضباطية إذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات وظيفته.

إذن فالمسؤولية الإنضباطية تعرف بأنها كل إخلال من الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً[١٨]، وتعرف أيضاً بأنها كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل (الموظف) ويخافي واجبات منصبه[١٩] .

أما ما يتعلق بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ فقد أكد على مصطلح المخالفة التأديبية أو الإنضباطية ، بعد أن حدد القانون المذكور واجبات الموظف العام والمحظورات عليه أكد في إحدى مواده أنه إذا خالف الموظف واجبات الوظيفة أو قام بعمل من الأعمال المحظورة يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون[٢٠].

وكذلك تجدر الإشارة إلى أن المخالفة التأديبية أو المسؤولية الإنضباطية لها أركان ، يتمثل الركن الأول بالركن المادي ، الذي يمثل المظهر الخارجي للتصرف ، إذ إن التجريم لا يلحق إلا الأفعال المادية أو المظاهر الخارجية ، والركن الثاني هو الركن المعنوي ، الذي يعّد عنصراً نفسياً ويراد به أن يصدر الفعل من الموظف عن قصد أي تتجه ارادته إلى أرتكاب فعل خاطىء ، أما الركن الأخير هو ركن الصفة ، إذ إن المسؤولية الإنضباطية تقتصر على نوع معين من الأشخاص ، أو فئة معينة من يتمتعون بصفة عمومية ، ألا وهم الموظفون العموميون ، فالمسؤولية الإنضباطية تختلف عن سواها ، إذ إنها لا تثار إلا على شخص يتمتع بصفة الموظف العام[٢١].

فالحاصل أن المشرع العراقي حصر العقوبات الإنضباطية في المادة (٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ وهي ثماني عقوبات يجوز فرضها على الموظف وهي : ((أولاً: لفت النظر ، ثانياً: الإنذار ، ثالثاً: قطع

الراتب ، رابعاً: التوبيخ ، خامساً: إنقاص الراتب ، سادساً: تنزيل الدرجة ، سابعاً: الفصل ، ثامناً: العزل))[٢٢] . إذ تفرض العقوبات المذكورة آنفاً عند مخالفة الموظف العام لواجبات الوظيفة الإيجابية والسلبية ، إلا أن المشرع العراقي لم يحدد عقوبة معينة لمخالفة محددة ، بل ترك للإدارة فرض عقوبة مناسبة من ضمن العقوبات المذكورة والواردة على سبيل الحصر لا المثال على المخالفة التي ارتكبها الموظف العام ، وهذا التقدير خاضع لرقابة القضاء الإداري ، إذ إن المحكمة المختصة بنظر العقوبات الإنضباطية في العراق هي محكمة قضاء الموظفين في مجلس الدولة العراقي [٢٣].

كذلك أن السلطات العقابية التي تملك فرض العقوبات الانضباطية في العراق هي الوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ووكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلاً معيناً والمدير العام أو أي موظف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ[٢٤].

المطلب الثاني: المسؤولية المدنية للموظف العام

سنقوم بتقسيم هذا المطلب على فرعين ، سنفرد الفرع الاول لدراسة مفهوم المسؤولية المدنية للموظف العام ، وسنخصص الفرع الثاني لبيان أركان المسؤولية المدنية للموظف العام، وسنبين في الفرع الثالث تمييز المسؤولية المدنية للموظف العام مِمَّا يشتبه بها ، على النحو الآتي :

الفرع الاول: مفهوم المسؤولية المدنية للموظف العام

سنقوم بتقسيم هذا الفرع على نقطتين سنتناول في أولاً: تعريف المسؤولية المدنية لغةً ثم سنخصص النقطة ثانياً: لتعريف المسؤولية المدنية إصطلاحاً بغية الالمام بموضوع مفهوم المسؤولية المدنية للموظف العام ، على النحو الآتي:

أولاً: تعريف المسؤولية المدنية لغةً:-

لا يمكن تعريف المسؤولية المدنية في اللغة ما لم نبين معنى كل مفردة من مفردات هذا المصطلح على حدة :

فالمسؤولية : أصل إشتقاقها من الفعل سألَ يَسأل سؤالاً.. وتساءلوا : سأل بعضُهم بعضاً ، وسألتُه الشيءَ بمعنى استعطيته ، وسألته عن الشيء : استخبرته.. والسائل: الطالب ، وورد في القرآن الكريم ((كان على ربك وعداً مسؤولا)) أي وعداً مسؤولاً إنجازه[٢٥]. والمسؤولية : ما يكون به الإنسان مسؤولاً ومطالباً عن أمور وأفعال أتاها[٢٦].

أما المدنية : فإشتقاقها اللغوي من : مَدَنَ بالمكان : أقامَ به ، ومنهُ سميت المدينة ، وهي فعيلة تجمع على مَدائنِ بالهمز وتجمع أيضاً على مُدْن ومُدُن بالتخفيف والتثقيل ، وإذا نَسَبْتَ إلى مدينة الرسول (ص) قلتَ : مَدَنِي[٢٧] ، وتمدَّنَ : تخلّق بأخلاق أهل المدن[٢٨].

ثانياً: تعريف المسؤولية المدنية إصطلاحاً:-

المسؤولية المدنية هي التزام شخص بتعويض عن ضرر الحقه بالغير، سواء كان هذا الالتزام محددا في نصوص أو غير محدد، وهي عقدية إذا وقع الإخلال بعقد قائم بين المخطئ

والمتضرر، وتقصيرية وهي موضوع عرضنا هذا . وتتحقق إذا وقع الإخلال بالتزام قانوني عام، يوجب عدم إلحاق ضرر بالغير سواء كان هذا الإخلال عمداً كمن يرمي حجراً على شخص عمداً فيصيبه بجروح، أو غير عمد، كمن يجري فيعثر ويمسك بشخص بجواره ليتفادى السقوط فيمزق ثيابه أو يسقط شيئاً كان يحمله الشخص في يده فيتكسر، وقديماً قال فقهاء الشريعة الإسلامية " العمد والخطأ في أموال الناس سواء" أي أن المتسبب في الضرر يضمن سواء كان فعله عمداً أم غير عمدي والمسؤولية المدنية تقوم في كلتا الحالتين، أي سواء كان الفعل مقصوداً أو غير مقصود، إذ إن كل فعل ارتكبه إنسان عن بينة واختيار ومن غير أن يسمح له به القانون فأحدث ضررا ماديا أو معنويا للغير، ألزم مرتكبه بتعويض هذا الضرر، إذا أثبت أن ذلك الفعل هو السبب المباشر في حصول الضرر، وكل شرط مخالف لذلك يكون عديم الأثر[٢٩].

كما ان المواد (١٨٦) و (٢٠٢) و (٢٠٤) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ النافذ كانت قد تضمنت قواعد عامة للمسؤولية التقصيرية تشير إلى أن هذه المسؤولية المدنية تقوم على ثلاثة أركان . وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بين الضرر والخطأ وهذا ما سنتناوله تباعاً في الفرع الثاني .

الفرع الثاني: أركان المسؤولية المدنية للموظف العام

تقوم المسؤولية المدنية للموظف العام على ثلاثة أركان كما ذكرنا سابقاً هي الخطأ من جانب الإدارة . ولا بد أن يترتب على هذا الخطأ ضرر مباشر ومحقق ومؤكد أي أن يكون قد وقع فعلاً، وأن يكون هذا الضرر قابلاً للتقويم بالنقود . فضلاً عن توافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر . وهذا ما سنتناولهُ تباعاً في النقاط التالية . إذ سنفرد النقطة أولاً لركن الخطأ . وثانياً لركن الضرر . وثالثاً للعلاقة السببية . على النحو الآتي:

أولاً: ركن الخطأ:- إن الخطأ هو الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية بوجه عام . والخطأ هو مخالفة أحكام القانون المتمثلة في تصرف قانوني أو عمل مادي . ويأخذ صورة عمل إيجابي وهو القيام بعمل يحرمه القانون . أو أن يكون على شكل سلبي ينشأ في صورة الإمتناع عن عمل يوجبه القانون . كذلك أن الإدارة لا تخطأ إلا بواسطة العاملين لديها، والخطأ الذي يقع من العاملين في الإدارة إما أن يكون شخصياً يسأل عنه مرتكبهُ، وإما أن يكون مرفقياً تُسأل عنه الإدارة[٣٠].

وكذلك تتميز المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في الفرق بين طبيعة الخطأ والنتائج المترتبة عنه في كل من القانون المدني وقانون المسؤولية الإدارية، فإذا كان كل خطأ في القانون المدني يؤدي إلى مسؤولية مرتكبه أو المسؤول عنه ويلزمه بتعويض الضرر الذي الحقه بالضحية فإن هذه القاعدة المطلقة في القانون المدني لا توجد بنفس القوة في قانون المسؤولية الإدارية بحيث لا تكون الإدارة مسؤولة عن كل خطأ ارتكب من أحد موظفيها أو أحد مرافقها و لقد عرفت نظرية الخطأ في المسؤولية الإدارية تطورا ملحوظاً بالنسبة للدفاع عن حقوق الضحايا . وظهر هذا التطور أثناء مراحل عملية التمييز التي قام بها القضاء الإداري بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي بحيث توسع مجال

الخطأ المرفقي على حساب الخطأ الشخصي كما تم هذا التطور بفضل نظرية الجمع بين الخطأ الشخصي و المرفقي وما يترتب عنها و إن لتحديد نوع الخطأ و طبيعته أثراً كبيراً في تحديد مسؤولية الإدارة ومجال المسؤولية الشخصية للموظف . ولذلك قام كل من الفقه و القضاء الإداريين بتمييز الخطأ المرفقي عن الخطأ الشخصي وما يترتب عنهما من اختصاص قضائي وسنتعرض لمفهوم الخطأين والعلاقة بينهما[٣١] .

فالخطأ المرفقي (المصلحي) يعرف بأنه الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام حتى ولو كان الذي قام به مادياً هو أحد موظفي الإدارة . كما عرف بأنه الخطأ الذي يشكل إخلالاً بالالتزامات وواجبات قانونية سابقة عن طريق التقصير و الإهمال الذي ينسب إلى المرفق العام ذاته ويعقد المسؤولية الإدارية(٣٢).

فالخطأ المرفقي في طبيعة جوهره هو خطأ شخصي للموظف العام من الناحية الديناميكية ولكن نظراً لاتصاله بالوظيفة العامة صيغ بصيغتها فتحول إلى خطأ وظيفي[٣٣].

ومن الصعب تعريف الخطأ المرفقي (المصلحي) فهو مرتبط بالحالة المدروسة فمن طرق تعريفه ، التعريف السلبي بتمييزه عن الخطأ الشخصي وكذلك طريقة تحديد مظاهره وصوره الأكثر شيوعاً، ويعرفه الدكتور عمار عوابدي: الخطأ المصلحي أو الوظيفي هو الخطأ الذي يشكل إخلالاً بالتزامات وواجبات قانونية سابقة عن طريق التقصير والإهمال الذي ينسب ويسند إلى المرفق ذاته ويقيم ويعقد المسؤولية الإدارية ويكون الإختصاص بالفصل والنظر فيه لجهة القضاء الإداري في النظم القانونية ذات النظام القضائي الإداري[٣٤] .

كذلك أن للخطأ المرفقي ثلاث صور ، الاولى هي سوء أداء المرفق للخدمة ، والثانية عدم أداء المرفق للخدمة ، والثالثة بطء المرفق في أداء الخدمة[٣٥].

أما الصورة الثانية للخطأ فهي الخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف نفسه وتقع مسؤوليته على عاتقه شخصياً ، ويدفع التعويض من ماله الخاص وتكون المحاكم العادية هي المختصة بنظر هذا النوع من الخطأ[٣٦].

وعرفه العميد هوريو بأنه : الخطأ الذي يمكن فصله عن أعمال الوظيفة وواجباتها انفصالاً مادياً ومعنوياً، أما الفقيه لافريير laffrriere فقد عرفه :" أن الخطأ يكون شخصياً عندماً يصدر فعل ضار من الموظف في تأديته لوظيفته وكان هذا الفعل مطبوعا بطابع شخصي يتميز بعدم الحرص والتبصر ويكشف عن وهن الأنسان وأهوائه عد هذا الخطأ شخصيا وبذلك يجب البحث في نية الموظف أثناء تأدية وظيفته"[٣٧].

ونستطيع أن نستخلص من هذه التعاريف أن الخطأ الشخصي هو: الإخلال بالتزام قانوني يرتكبه الموظف العام بغرض تحقيق مصلحة شخصية لا وظيفية عن قصد ويحدث ضرراً بالغير.

وهكذا اختلفت التعريفات والمعايير الفقهية المحددة للخطأ الشخصي محاولين تحديد مفهوم للخطأ الشخصي الذي يرتب المسؤولية الإدارية. إذ إختلف الفقهاء في معايير تحديد الخطأ الشخصي وأهم هذه المعايير[٣٨]:

١- معيار النزوات الشخصية.
٢- معيار جسامة الخطأ.
٣- معيار الانفصال عن الوظيفة.
٤- معيار الغاية.

وعلى نحو ما تقدم ذكره قررت محكمة القضاء الإداري في العراق مبدأً هاماً مفادهُ أن الخطأ الموجب لتحقق مسؤولية الموظف عن الضرر الذي أصاب المال العام هو الخطأ الذي لا يقع به الشخص المعتاد ، إذ ورد في مضامين القرار ما نصه: "...ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه صحيح وموافق للقانون ، ذلك لان المميز عليها (المدعية) طعنت أمام محكمة القضاء الاداري بالامر الاداري الصادر من وزارة العدل بالرقم (٢٠١٧/٢) في ٢٠١٧/١٠/١٦ القاضي بتضمينها وموظفة أخرى مبلغاً مقداره (٣٢٦٤٤٤٧٨٢) ثلاثمائة وستة وعشرون مليون واربعمائة واربعة واربعون الف وسبعمائة واثنان وثمانون ديناراً بالتكافل والتضامن ، وطلبت للأسباب الواردة في عريضة دعواها الغاءه ، فحكمت المحكمة في حكمها موضوع هذا التمييز بالغاء الامر المطعون به ، وجدت المحكمة الادارية العليا من تدقيق اوراق الدعوى بأن المادة (١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ نصت على ما يأتي : ((يضمن الموظف او المكلف بخدمة عامة قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب اهماله او تقصيره أو مخالفته القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات)). وبذلك حصر القانون أسباب التضمين في الاحوال التي نص عليها في القانون . وقد قام قرار التضمين المطعون به على أساس المسؤولية التقصيرية للموظف (المميز عليه) ، لكن التحقيق الاداري لم يبين كيف تتحقق هذه المسؤولية ، فالتضمين يتطلب اثبات الخطأ ، والخطأ نوعان خطأ جسيم وخطأ يسير ، ولا يفرق قانون التضمين بينهما ، إنما يكفي وجود أي منهما لتحقق ركن الخطأ ، على خلاف المسؤولية الجزائية للموظف عن الأضرار التي يلحقها بالمال العام نتيجة خطئِهِ ، حيث تقوم هذه المسؤولية على الخطأ الجسيم وحده دون الخطأ اليسير ، وذلك ما نصت عليه المادة (٣٤١) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ . ويلحظ بأن النتائج التي توصل اليها التحقيق الاداري قد خلصت إلى أن هناك شخص اجنبي استطاع الدخول بطريق القرصنة إلى البريد الالكتروني الخاص بالدائرة القانونية في وزارة العدل ومعرفة مراسلاتها مع المحامين الأجانب وأنشىء بريداً الكترونياً.... والمفروض أن تتم المعاملة في هذه الدائرة بصورة ورقية ، ويتطلب ذلك الرجوع الى أوليات التعاقد وعنوان المحامي والبنك الذي يتم اليه تحويل المبلغ ، وكل ذلك ينفي ركن الخطأ الموجب للتضمين بالنسبة للمدعية ، أما ركن الضرر فإن التضمين لا يقوم على الخطأ وحده ، إنما يتطلب أن يكون هناك ضرر لحق بالخزينة العامة ، ولم يتضمن التحقيق الاداري تعليلاً قانونياً فيما يخص ركن الضرر ، إذ

الثابت في اوراق التحقيق بأن الوزارة اقامت الدعوى على الأشخاص الذين انتحلوا صفة المحامي واستحوذوا على المبلغ بطريق القرصنة الالكترونية وذلك أمام المحاكم الانكليزية وحكمت المحكمة بالزام المدعى عليهم بتسديد المبالغ التي استحوذ عليها مع الفوائد التراكمية ، وخولت الوزارة اقامة الدعوى الجزائية على الأشخاص وأن يكون هذا الحكم دليلاً في تلك الدعوى مما يعني أن هناك حكماً قضائياً بالمبلغ مع فوائده لصالح الوزارة ، وهناك وسيلة جزائية للحكم على الجناة ، وقد حصلت الدائرة على جزء من المبلغ ، بينما أهمل التحقيق كل ذلك ، وحيث أن محكمة القضاء الاداري حكمت بالغاء الامر المطعون به المبني على ذلك التحقيق فأن حكمها صحيحاً ، لذا قررت المحكمة الإدارية العليا تصديقه ورد الطعن التمييزي..."[٣٩].

وكذلك جاء في قرار آخر لمحكمة القضاء الاداري العراقية متعلقاً بمدى التحقق من وجود الخطأ الصادر من المدعي من عدمه ، إذ ورد في مضامينه ما نصه: "...ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون لان المدعي (المميز) يعترض على الامر الوزاري المرقم (٣٦٠٩٣) في ٢٠١٥/١١/٤ المتضمن تضمينه مع موظف آخر مبلغاً مقداره (١٨,٠٠٠,٠٠٠) ثمانية عشر مليون دينار عن الفروقات الحاصلة في منتوج النفط الابيض البالغ (٢٠٠٠٠) عشرون الف لتر في مستودع وقود باب الزبير بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٢٣ بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب الامر الوزاري المرقم (١٢٥٢٩) في ٢٠١٤/٤/٢١ حيث ان مستودع باب الزبير ملغى اساساً لدخوله ضمن التصميم الاساسي لجسر باب الزبير وتم ايقاف العمل بالمستودع ونقل جميع المعدات من الموقع ما عدا المشيدات والخزانات وان الكمية التي كانت موجودة في الخزان في ذلك الوقت هي (١٠٠,٠٠٠) مائة الف لتر وتم تشكيل لجنة بأمر من مدير الهيئة لسحب المنتوج بموجب الامر الاداري المرقم (١٢١٥٩) في ٢٠٠٨/٨/٢١ وتم سحب (٨٠,٠٠٠) ثمانين الف لتر والمتبقي (٢٠,٠٠٠) عشرون الف لتر لم يتم سحبها كون المنتوج ملوثاً بالماء وقامت باحالتها الى لجنة الشطب واعتبار الكمية موقوفة وليست فروقات وان الموقع كان تحت سيطرة القوات العراقية اثناء صولة الفرسان ، وحيث صدر امر اداري برقم (٧٧٢) في ٢٠٠٩/١/١٨ لتسهيل مهمة اللجنة لرفع الخزانات ومن ضمنها الكمية الموقوفة، وحيث أن اللجنة التحقيقية تم تشكيلها بعد فترة طويلة من الحادث وأنها اشارت في استنتاجاتها أن الكمية المتبقية هي خليط من النفط الأبيض والماء والشوائب ولم يتم سحبها لهذا السبب، وحيث أن المحكمة اصدرت قرارها دون التأكد من وجود الخطأ وتحقق ارتكابه من المدعي (المميز) قررت المحكمة نقض القرار واعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الاداري للتأكد من ارتكاب المدعي للخطأ الذي يستوجب التضمين وفقاً للقانون..."[٤٠].

ثانياً: ركن الضرر:- لا يرتب خطأ الإدارة حقاً بالتعويض لأحد ما لم ينشأ عن هذا الخطأ ضرر تتوافر فيه شروط معينة سواء أكان مادياً أم أدبياً ، إذ يشترط في الضرر الذي يؤدي إلى المسؤولية الإدارية عدة شروط ، وهي[٤١]:

١- يجب أن يكون الضرر مباشراً.
٢- يجب أن يكون الضرر محققاً.
٣- يجب أن يكون الضرر خاصاً.
٤- يجب أن يكون الضرر قد أخل بمركز قانوني.
٥- يجب أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بالنقود.

فضلاً عما تقدم ذكرهُ آنفاً فإن الضرر أنواع ، إذ قد يكون الضرر مادياً وقد يكون معنوياً أو أدبياً ، والضرر المادي هو كل ضرر يصيب الشخص في حق أو مصلحة مالية ، أما الضرر الأدبي أو المعنوي فهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للشخص[٤٢].

ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بخصوص الضرر المادي بما يأتي : ((... ومن حيث أن الضرر بوصفه ركناً من أركان المسؤولية التقصيرية أما أن يكون مادياً أو أدبياً والضرر المادي هو الأخلال بمصلحة ذات قيمة مالية للمضرور...))[٤٣].

وقد قضت المحكمة المذكورة أيضاً فيما يخص الضرر الأدبي الذي يمس الشعور أو العاطفة بما يأتي: ((... من حيث أنه في مجال تحديد الضرر الأدبي يمكن القول بأنه الضرر الذي لا يمس المال و لكنه يصيب مصلحة غير مالية للفرد بأن يصيبه في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه...))[٤٤].

وتجدر الإشارة أنه في العراق لا يفرق القضاء العادي بين الضرر المادي والضرر الأدبي عند الحكم بالتعويض وذلك تطبيقاً لنص المادة (١/٢٠٥) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ النافذ بنصها : ((يتناول حق التعويض الضرر الادبي كذلك...)).

علاوةً على ما سبق ذكره آنفاً أنه ليس ثمة سند أو صحة لقرار تضمين الموظف العام اذا لم يوجد ضرر بالمال العام ، إذ في ضوء ذلك ذهبت محكمة القضاء الاداري في العراق بأحد قراراتها الى ما يأتي : "....ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك أن المميز (المدعي) يطعن بالامر الوزاري المرقم (٦٠٩١٠) في ٢٠١٦/١١/٩ القاضي بتضمينه مبلغ مقداره (٦,٤٣١,٠٠٠) ستة ملايين واربعمائة وواحد وثلاثين الف دينار للاسباب التي ذكرها قرار التضمين ويطلب الغاءه . فحكمت المحكمة في حكمها المميز برد الدعوى للاسباب التي استندت عليها . وجدت المحكمة الادارية العليا بأن المادة (١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ نصت على ما يأتي : ((يضمّن الموظف قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب اهماله أو تقصيره أو مخالفته القوانين أو القرارات أو الانظمة أو التعليمات)) وحيث لم يثبت في الدعوى حدوث ضرر بالخزينة العامة ، إنما الفعل المسند إلى الموظف يتمثل بمخالفته القرارات والأنظمة والتعليمات ، ويمكن أن يكون جزاءه العقوبة الانضباطية وليس التضمين ، وحيث أن المحكمة أصدرت قرارها في الدعوى على غير هذا المقتضى فأنه جانب الصواب ، لذا قررت المحكمة الادارية العليا نقض الحكم المميز واعادة الاضبارة إلى محكمة القضاء الاداري للسير فيها على وفق ما تقدم ، واصدار الحكم في ضوئه..."[٤٥].

ثالثاً: العلاقة السببية:- هي الركن الثالث من أركان المسؤولية ، إذ يوجد رابط سببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي أصاب المضرور يجعل الأول علة الثاني وسبب وقوعه ، وهذه العلاقة تعّد جوهر المسؤولية ومناط وجودها.

إذ تنتفي المسؤولية إذا انعدمت العلاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر بسبب أجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور ، وأخيراً فالسبب الأجنبي لا يعفي الإدارة كلياً من المسؤولية إذا كانت الإدارة قد ساهمت بشكل أو بآخر في إحداث الضرر ، وهنا فإن على الإدارة أن تلتزم بدفع جزء من التعويض يتناسب مع دورها في إحداث الضرر، أما إذا كانت القوة القاهرة أو الحادث الفجائي أو خطأ الغير أو خطأ المضرور هو وحده المتسبب في وقوع الضرر فإن الإدارة تعفى من المسؤولية(٤٦).

وتجدر الاشارة إلى أن اتجاه محكمة القضاء الاداري في العراق قد حدد المشرع اختصاصها بالحكم بالتعويض بصفة تبعية لدعوى الإلغاء ، إن كان له مقتضى ، إذ استبعد المشرع من اختصاص المحكمة المذكورة النظر في دعاوى التعويض على وجه الإستقلال استناداً لنص المادة (٧/ثامناً/أ) من قانون التعديل الخامس رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ النافذ.

كذلك تجدر الاشارة إلى أن الموظف العام لا يتحمل ولا يُسأل عن الضرر الذي أصاب المال العام اذا كان لسبب اجنبي عنه لا توجد فيه علاقة السببية بين الخطأ والضرر ، وهذا ما قررته محكمة القضاء الاداري بإحدى قراراتها الحديثة ، إذ ورد في مضامين القرار ما نصه: "...ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أنه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك ان المميز (المدعي) كان قد اقام الدعوى بتاريخ ٢٠١٦/٦/٩ امام محكمة القضاء الاداري طاعناً فيها بالامر الوزاري (٢١٧٠٠) في ٢٠١٦/٥/١١ والصادر من وزارة الزراعة والمتضمن تضمينه مبلغ (١٢,٠٠٠,٠٠٠) اثنا عشر مليون دينار عن قيمة السيارة المرقمة (٩٠٣/زراعة) نوع نيسان بيك اب دبل قمارة بيضاء اللون موديل ٢٠٠١ والمسروقة منه بتاريخ ٢٠٠٤/٢/٢٤ وانه كان يستخدمها في العمل الرسمي والتنقل بين محل سكنه في حي اور ومقر عمله في ابو غريب وبتاريخ ٢٠٠٤/٢/٢٤ تعرض الى حادثة سرقة السيارة تحت تهديد السلاح من مسلحين ارهابيين ، وانتهت المحكمة المذكورة آنفاً بقرارها المرقم (٢٠١٦/١١٦٠) في ٢٠١٦/١١/١٤ الى رد دعوى المدعي لعدم وجود سند لها من القانون مسببة قرارها بأن الاوراق التحقيقية المتعلقة بقرار التضمين كانت صحيحة وموافقة للقانون ومستوفية للاجراءات التي نص عليها قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ ، وحيث ان قانون الضمين هو قانون خاص يتعلق بجبر الاضرار التي تحدث في اموال الدولة وان ذلك يستوجب معرفة مدى تسبب محدث الضرر بالاضرار بالخزينة العامة ووجود علاقة سببية بين فعل الاضرار والضرر ، وحيث ان محكمة القضاء الاداري لم تتحقق من خطأ المدعي ومدى تسببه بالاضرار في اموال الدولة وان كان هناك سبباً اجنبياً من عدمه واصدرت قرارها دون مراعاة ذلك مما اخل بصحته وجعله غير صحيح ومخالف للقانون لذا قرر نقضه واعادة اضبارة الدعوى الى محكمتها للسير فيها وفقاً لما تقدم..."(٤٧).

الفرع الثالث: تمييز المسؤولية المدنية للموظف العام مِمَّا يشتبه بها

سنقوم بتقسيم هذا الفرع على فقرتين سنتناول في الفقرة أولاً منه تمييز المسؤولية المدنية من المسؤولية العقدية ، وسنخصص الفقرة ثانياً لتمييز المسؤولية المدنية من المسؤولية الجزائية ، على النحو الآتي:

أولاً: تمييز المسؤولية المدنية من المسؤولية العقدية: تقوم بين المسؤوليتين فروق جسيمة كثيرة من حيث الاحكام ومن حيث النطاق ، فمن حيث الأهلية يشترط توافر الأهلية الكاملة وهي بلوغ سن الرشد دون التعرض لأي عارض من عوارض الأهلية ، لتحقق المسؤولية العقدية في أكثر العقود ، أما المسؤولية التقصيرية للموظف العام فيكتفى لترتبها بالتمييز ، أما من حيث الأعذار فالاعذار واجب لمساءلة المدين عن التعويض في نطاق المسؤولية العقدية في أغلب الاحوال و لا محل له في نطاق المسؤولية التقصيرية ، أما من حيث الإثبات فإن عبء الاثبات الملقى على عاتق الدائن في دائرة المسؤولية العقدية أيسر من العبء الملقى على كاهل المضرور في دائرة المسؤولية التقصيرية ، أما من حيث مدى التعويض فإن المتعاقد يُسأل عن الضرر المباشر المتوقع الحصول عند التعاقد من حيث نوعه ومقدارهُ فحسب ولا يُسأل عن الضرر المباشر غير المتوقع إلا إذا تسبب في حصوله بغشه أو بخطئه الجسيم ، أما من حيث التضامن بين المسؤولين فيعد المسؤولون في دائرة المسؤولية التقصيرية التزموا بالتعويض على سبيل التضامن ، لأن التضامن فيما بينهم ثابت بنص القانون ، أما في نطاق المسؤولية العقدية فإن التضامن بين المسؤولين لا يفترضه القانون وإنما ينبغي لتحققه أن ينص عليه القانون[٤٨].

ثانياً: تمييز المسؤولية المدنية من المسؤولية الجزائية:- تختلف المسؤوليتان الجزائية والمدنية من حيث الأساس الذي تقوم عليه كل منهما ، فالمسؤولية الجزائية تقوم على اساس الضرر الذي يصيب المجتمع ، أما اساس المسؤولية المدنية فهو الضرر الذي يصيب الفرد ، وتترتب على هذا الفارق الرئيس بين المسؤوليتين وجوه الاختلاف الآتية[٤٩] :

١- تهدف العقوبة الجزائية إلى زجر المجرم وردع غيره ، أما الجزاء المدني فيستهدف إزالة الضرر أو التخفيف منه.

٢- الدعوى الجزائية من حق المجتمع ، لذلك فإن ممثل المجتمع فيها هو الادعاء العام أو النيابة العمومية ، أما دعوى المسؤولية المدنية فمن حق المضرور هو الذي يملك اثارتها.

٣- تختص المحاكم الجزائية بنظر دعوى المسؤولية الجنائية ، أما دعوى المسؤولية المدنية فالأصل أن يكون النظر فيها من أختصاص المحاكم المدنية وإن جاز رفعها أمام المحاكم الجزائية تبعاً للدعوى الجنائية.

٤- الأفعال التي يعاقب عليها المجتمع في دائرة المسؤولية الجنائية يجب أن تذكر على سبيل الحصر وأن تحدد العقوبة المقترنة بكل جريمة ، فالقاعدة في المسؤولية الجنائية هي أن لا عقوبة بلا جريمة ولا جريمة بلا نص ، أما في الافعال غير المشروعة التي توجب المسؤولية المدنية فلا حاجة لحصرها ذلك لأن المسؤولية المدنية تنهض كلما أرتكب الشخص عملاً غير مشروع الحق ضرراً بالغير.

٥- تتناسب العقوبة في المسؤولية الجزائية مع درجة الخطأ ، أما في الجزاء في المسؤولية المدنية فيتناسب مع مقدار الضرر.

٦- يُعدّ القصد الجنائي ركناً لقيام المسؤولية الجنائية ، فنية مرتكب الفعل يجب أن تتجه لاحداث الضرر لكي تتقرر مسؤوليته ، وإن لم يترتب على فعله ضرر ، أما المسؤولية المدنية فلا يشترط لقيامها توافر هذه النية.

الخاتمة

الحمد لله أولاً وآخراً، وبعد أن انتهيت من إعداد البحث بتوفيق من الله وعزه ورحمته، خلصت إلى مجموعة من الإستنتاجات والمقترحات، أوجزها بالآتي:

أولاً:- الإستنتاجات:

١- لم يرد في معظم التشريعات المقارنة تعريف منظم وموحد جامع ومانع يحدد المقصود بالموظف العام ، وسبب ذلك يعود إلى الإختلاف في الوضع القانوني للموظف العام بين الدول فضلاً عن صفة التجدد المضطرد في القانون الإداري ، إذ اكتفت أغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيقها ، فبالنسبة للمشرع المصري اكتفى بتحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة في شأن الموظف العام ، وعلى العكس من المشرع المصري وأغلب التشريعات الوظيفية في القوانين المقارنة نجد أن المشرع العراقي قد درج على تعريف الموظف العام في صلب القوانين الوظيفية ، إذ عرفهُ في المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ ، كما عرفتهُ المادة (١) الفقرة (ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ.

٢- الوظيفة العامة هي تكليف وطني وخدمة إجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة ، لذلك ليس من السهولة بمكان حصر الواجبات التي يجب على الموظفين القيام بها، أو تلك التي يتحتم عليهم الإمتناع عن إتيانها (المحظورات) ، لأن الواجبات الوظيفية لا حصر لها ، ولا يمكن تحديدها قانونا ، إذ إنها جاءت على سبيل المثال لا الحصر، لذلك انها تقسم في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ، إلى الواجبات الإيجابية والواجبات السلبية، إذ إن المشرع العراقي كان قد فرضها على الموظف العام ، وألزمه بالإمتناع عن بعض الأمور ، والعلة من ورائها هي أن يتفرغ الموظف لأعمال وظيفته ، وحماية المصلحة العامة ، وحسن سير المرفق العام بإنتظام واطراد ، وهي أيضاً تهدف إلى ضبط السلوك المستقيم للموظف العام في داخل الوظيفة العامة وخارجها.

٣- تثار المسؤولية الإنضباطية للموظف العام عند مخالفته لواجباته الوظيفية الإيجابية كانت أم السلبية ، كذلك أن المخالفات الإنضباطية لا تخضع للحصر والتعداد ، فضلاً عن ذلك عدم وجود قاعدة لا جريمة إلا بنص ، إلا أن ذلك لا يعني أن عدم وجود نص محرم لعل ما أنه مباح ولا يشكل مخالفة إنضباطية أو تأديبية أياً كانت المسميات ،

فالسلطة الإدارية حرة في تجريم الأفعال تحت رقابة القضاء طالما أنها تدخل من ضمن المفهوم العام وهو الأخلال بواجبات الوظيفة ، أي أنه لمن يملك سلطة المعاقبة إنضباطياً أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي يقع من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته مخالفة إنضباطية إذا كان ذلك لا يتفق مع واجبات وظيفته، إذن فالمسؤولية الإنضباطية تعرف بأنها كل اخلال من الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً.

٤- المسؤولية المدنية هي التزام شخص بتعويض عن ضرر الحقه بالغير، سواء كان هذا الالتزام محددا في نصوص أو غير محدد، وهي عقدية إذا وقع الإخلال بعقد قائم بين المخطئ والمتضرر، وتقصيرية وهي موضوع عرضنا هذا ، وتتحقق إذا وقع الإخلال بالتزام قانوني عام، يوجب عدم إلحاق ضرر بالغير سواء كان هذا الإخلال عمداً كمن يرمي حجراً على شخص عمداً فيصيبه بجروح، أو غير عمد، كمن يجري فيعثر ويمسك بشخص بجواره ليتفادى السقوط فيمزق ثيابه أو يسقط شيئا كان يحمله الشخص في يده فيتكسر، وقديماً قال فقهاء الشريعة الإسلامية " العمد والخطأ في أموال الناس سواء" اي ان المتسبب في الضرر يضمن سواء كان فعله عمداً أم غير عمدي والمسؤولية المدنية تقوم في كلتا الحالتين، أي سواء كان الفعل مقصوداً أو غير مقصود، إذ إن كل فعل ارتكبه إنسان عن بينة واختيار ومن غير أن يسمح له به القانون فأحدث ضررا ماديا أو معنويا للغير، الزم مرتكبه بتعويض هذا الضرر، اذا اثبت أن ذلك الفعل هو السبب المباشر في حصول الضرر، وكل شرط مخالف لذلك يكون عديم الأثر.

٥- تقوم المسؤولية المدنية للموظف العام على ثلاثة أركان وهي الخطأ من جانب الإدارة ، ولا بد أن يترتب على هذا الخطأ ضرر مباشر ومحقق ومؤكد أي أن يكون قد وقع فعلاً، وأن يكون هذا الضرر قابلاً للتقويم بالنقود ، فضلاً عن توافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر ، وهذا ما تناولناه تباعاً في النقاط التالية ، إذ سنفرد النقطة أولاً لركن الخطأ ، وثانياً لركن الضرر ، وثالثاً للعلاقة السببية.

٦- تمييز المسؤولية المدنية من المسؤولية العقدية بأن تقوم بين المسؤوليتين فروق جسيمة كثيرة من حيث الأحكام ومن حيث النطاق ، فمن حيث الاهلية يشترط توافر الاهلية الكاملة وهي بلوغ سن الرشد دون التعرض لأي عارض من عوارض الاهلية ، لتحقق المسؤولية العقدية في أكثر العقود ، أما المسؤولية التقصيرية للموظف العام فيكتفى لترتبها بالتمييز ، أما من حيث الإعذار فالإعذار واجب لمساءلة المدين عن التعويض في نطاق المسؤولية العقدية في أغلب الاحوال و لا محل له في نطاق المسؤولية التقصيرية ، أما من حيث الإثبات فإن عبء الاثبات الملقى على عاتق الدائن في دائرة المسؤولية العقدية أيسر من العبء الملقى على كاهل المضرور في دائرة المسؤولية التقصيرية ، أما من حيث مدى التعويض فإن المتعاقد يُسأل عن الضرر المباشر المتوقع الحصول عند التعاقد من حيث نوعه ومقدارهُ فحسب و لا يُسأل عن الضرر المباشر غير المتوقع إلا إذا تسبب في حصوله بغشه أو بخطئه الجسيم ، أما من حيث التضامن بين المسؤولين فيعد المسؤولون في دائرة المسؤولية التقصيرية التزموا بالتعويض على سبيل

التضامن ، لأن التضامن فيما بينهم ثابت بنص القانون ، أما في نطاق المسؤولية العقدية فإن التضامن بين المسؤولين لا يفترضه القانون وإنما ينبغي لتحققه أن ينص عليه القانون.

٧- تمييز المسؤولية المدنية من المسؤولية الجزائية بأن تختلف المسؤوليتان الجزائية والمدنية من حيث الأساس الذي تقوم عليه كل منهما ، فالمسؤولية الجزائية تقوم على أساس الضرر الذي يصيب المجتمع ، أما أساس المسؤولية المدنية فهو الضرر الذي يصيب الفرد .

ثانياً:- المقترحات:

١- نأمل من المشرع العراقي عدم وضع تعريف للموظف العام في مختلف التشريعات الإدارية ، إذ ليس من وظيفة المشرع وضع التعريفات وإنما وضع الأركان والقواعد العامة واجبة الاتباع وما يترتب عليها من آثار في حال مخالفتها.

٢- نأمل من المشرع العراقي الإستفادة من بحوث الفقهاء المختصين في مجال القانون الإداري عند سنه للتشريعات التي تخص مجالاً إدارياً معيناً من مجالات القانون الإداري وذلك بعدّها ركيزة أساسية ومنطلقاً لصياغة التشريع.

٣- نأمل من المشرع العراقي إناطة محكمة قضاء الموظفين صلاحية النظر بدعاوى التعويض الناشئة عن المسؤولية التقصيرية للموظف العام ، بصفة تبعية للدعوى الأصلية المنظورة أمامها.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب اللغوية والقانونية :-

١. احمد بن حنبل ابو عبد الله الشيباني: مسند احمد، ج٢، مؤسسة قرطبة، القاهرة.

٢. د. عبدالمجيد الحكيم والاستاذ عبدالباقي البكري و الاستاذ المساعد محمد طه البشير: الوجيز في نظرية الالتزام القانون المدني العراقي والمواد البنائية، مكتبة الغربة ، بغداد.

٣. د. مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مكتب الغفران للطباعة ، بغداد ، الطبعة الثالثة ، ٢٠١٦.

٤. د. ماهر صالح علاوي الجبوري : الوسيط في القانون الاداري ، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة ، ٢٠١٢.

٥. د. محمد حسنين عبد العال : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٤.

٦. د. نجيب خلف أحمد ، د.محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري، الطبعة الثالثة بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، طبعة ٢٠١٣.

٧. د.حسين مصطفى محمود، مسئولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٦.

٨. د.حمدي أبو النور السيد : مسئولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية ، دار الفكر العربي ، ٢٠١١.

٩. د.سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ٬ قضاء التأديب ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧١.
١٠. الصحاح : اسماعيل بن حماد الجوهري ، دار المعرفة بيروت ، لبنان .
١١. القاموس المحيط ، مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي ، دار المعرفة ، ط٤ ، بيروت،لبنان، ٢٠٠٩.
١٢. لسان العرب ، ابن منظور ، دار لسان العرب ، بيروت.
١٣. المصباح المنير ، أحمد بن محمد الفيومي ، مطبعة مصطفى البابي الحلبي ، مصر.
١٤. المنجد في اللغة والأدب والعلوم ، لويس معلوف، المطبعة الكاثوليكية، بيروت ، لبنان ، ط١٩، ١٩٦٦.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية :-

١. حنان محمد مطلك القيسي : الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون بجامعة بغداد ، ١٩٩٤.

ثالثاً: القرارات القضائية:-

١. حكم محكمة القضاء الاداري في مصر في القضية رقم ٣٤٤ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥٨/٤/٨ (مشار اليه في مجموعة المبادىء التي قررتها محكمة القضاء الاداري في خمسة عشر عاماً ، الجزء الثالث.
٢. رقم الدعوى (٤٨٠/قضاء اداري/تمييز/٢٠١٧) في ٢٠١٨/١/١٨.قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.
٣. رقم الدعوى (٥٩٦/قضاء اداري/تمييز/٢٠١٨) في ٢٠١٨/٦/١٤ قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.
٤. رقم الدعوى (٤٩٦/قضاء اداري/تمييز/٢٠١٦) في ٢٠١٨/١١/١ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.
٥. رقم الدعوى (١٠٦٦/قضاء اداري/تمييز/٢٠١٨) في ٢٠١٨/١١/٨ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨.

رابعاً: مصار الشبكة العنكبوتية (الإنترنت):-

١. بحث منشور على الشبكة العنكبوتية على موقع منتديات ستار تايمز عبر الرابط التالي : http://www.startimes.com.
٢. د. عبداللاوي عبدالكريم: الاخطاء المرفقية والشخصية والاضرار الناجمة عنها ، بحث منشور على الشبكة العنكبوتية عبر الموقع التالي : http://www.alkanounia.com.

خامساً: الدساتير والقوانين:-

١. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ.
٢. قانون الخدمة المدنية المصري الجديد الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ النافذ.

٣. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ.
٤. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ العراقي المعدل النافذ.
٥. القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قانون نظام موظفي الدولة المصري.
٦. القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري.
٧. قانون رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ قانون التعديل السادس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.
٨. قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل النافذ.

الهوامش:

(١) لسان العرب ، ابن منظور ، مادة (وظفَ) ٩٤٩/٣ ، دار لسان العرب ، بيروت.
(٢) المنجد في اللغة والأدب والعلوم ، لويس معلوف، المطبعة الكاثوليكية، بيروت ، لبنان ، ط١٩، ١٩٦٦، مادة (وظف) ، ص٩٠٧.
(٣) المصباح المنير ، أحمد بن محمد الفيومي ، مطبعة مصطفى البابي الحلبي ، مصر ، مادة (عَمَّ) ٨١/٢.
(٤) القاموس المحيط ، مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي ، دار المعرفة ، ط٤ ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٩ ، مادة (عمّ) ، ص ٩١٤.
(٥) القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قانون نظام موظفي الدولة المصري.
(٦) القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري.
(٧) قانون الخدمة المدنية المصري الجديد الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ النافذ.
(٨) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل النافذ.
(٩) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ العراقي المعدل النافذ.
(١٠) حكم محكمة القضاء الاداري في مصر في القضية رقم ٣٤٤ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥٨/٤/٨ (مشار اليه في مجموعة المبادىء التي قررتها محكمة القضاء الاداري في خمسة عشر عاماً ، الجزء الثالث ، ص ٢٧٠٠).
(١١) تعريف الدكتور المرحوم سليمان الطماوي ، أوردهُ د.حسين مصطفى محمود، مسئولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٦ ، ص ٣.
(١٢) د. مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، مكتب الغفران للطباعة ، بغداد ، الطبعة الثالثة ، ٢٠١٦ ، ص ١٤٣-١٤٤.
(١٣) نص المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.
(١٤) د. ماهر صالح علاوي الجبوري : الوسيط في القانون الاداري ، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الطبعة الثانية مزيدة ومقحة ، ٢٠١٢ ، ص ٢٣٧.
(١٥) احمد بن حنبل ابو عبد الله الشيباني: مسند احمد، ج٢، مؤسسة قرطبة، القاهرة، ص٥، رقم الحديث: ٤٤٩٥.
(١٦) د. ماهر صالح علاوي الجبوري : الوسيط في القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٢٤٠.
(١٧) للمزيد يراجع قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل النافذ ، الفصل الرابع منه (المواد ٤٣٧ و٤٣٨).
(١٨) د. محمد حسنين عبد العال : الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٤ ، ص١٠٨.
(١٩) د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث ' قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٧١، ص٧٣.
(٢٠) المادة (٧) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.
(٢١) حنان محمد مطلك القيسي : الرقابة القضائية على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون بجامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص ١٨ وما بعدها.
(٢٢) للمزيد حول معرفة الآثار التي ترتبها العقوبات الإنضباطية يراجع نص المادة (٨) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ.
(٢٣) المواد (٢ و٧) من قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل النافذ، كما وتجدر الإشارة بأن حلت تسمية (مجلس الدولة) محل (مجلس شورى الدولة) أينما وردت في التشريعات، مع بقاء سريان احكام قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة

١٩٧٩ وتعديلاته باستثناء الفقرة (رابعاً) من المادة (٦) منه (الخاصة بالرأي الملزم للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) وسند ذلك كلهُ هو نص المادة (٢) من قانون مجلس الدولة العراقي الجديد رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧.

(٢٤) للمزيد تراجع نص المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ وكذلك نص المادة (١٠) بفقراتها من القانون ذاته الخاصة بتشكيل اللجان التحقيقية من قبل الوزير أو رئيس الدائرة تتألف من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون وكذلك آلية التحقيق مع الموظف المخالف المحال عليها واحالته الى المحاكم المختصة ان رأت اللجنة التحقيقية أن فعل الموظف المخالف يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو أرتكبها بصفته الرسمية.

(٢٥) لسان العرب : ابن منظور ، مصدر سابق ، مادة (سأل) ٧٦/٢.

(٢٦) المنجد في اللغة والأدب والعلوم : لويس معلوف ، مصدر سابق ، مادة (سأل) ، ص ٣١٦.

(٢٧) الصحاح : اسماعيل بن حماد الجوهري ، دار المعرفة بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٨، ط٣، مادة (مَدَنَ) ، ص ٩٧٧.

(٢٨) المنجد في اللغة والأدب والعلوم : مصدر سابق ، مادة (مَدَنَ) ، ص ٧٥٢.

(٢٩) بحث منشور على الشبكة العنكبوتية على موقع منتديات ستار تايمز عبر الرابط التالي : http://www.startimes.com.

(٣٠) د. نجيب خلف أحمد ، د.محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري، الطبعة الثالثة بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣، طبعة ٢٠١٣، ص ٢١٧.

(٣١) للمزيد حول موضوع الخطأ وانواعه ينظر د.حمدي أبو النور السيد : مسئولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية ، دار الفكر العربي ، ٢٠١١، ص ٨٧ وما بعدها،

(٣٢) د. عبدالمجيد الحكيم والاستاذ عبدالباقي البكري و الاستاذ المساعد محمد طه البشير: الوجيز في نظرية الالتزام القانون المدني العراقي والمواد البنائية، مكتبة الغربة ، بغداد، ١٩٨٠ ، ص ٢١٥.

(٣٣) د. عبداللاوي عبدالكريم: الاخطاء المرفقية والشخصية والاضرار الناجمة عنها ، بحث منشور على الشبكة العنكبوتية عبر الموقع التالي : http://www.alkanounia.com.

(٣٤) د. عبداللاوي عبدالكريم، الاخطاء المرفقية والشخصية والاضرار الناجمة عنها: المصدر السابق نفسه.

(٣٥) د. نجيب خلف أحمد ود.محمد علي جواد كاظم ، القضاء الإداري، مصدر سابق ، ص ٢٢٣-٢٢٤.

(٣٦) المصدر السابق نفسه ، ص ٢١٨.

(٣٧) د. عبداللاوي عبدالكريم: المصدر السابق نفسه .

(٣٨) د.حمدي أبو النور السيد: مسئولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، مصدر سابق ، ص ٩٣ وما بعدها.

(٣٩) رقم القرار (١٠٦٦/قضاء اداري/تمييز/٢٠١٨) في ٢٠١٨/١١/٨، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ص٦٢٥ وما بعدها.

(٤٠) رقم الدعوى (٤٩٦/قضاء اداري/تمييز/٢٠١٦) في ٢٠١٨/١١/١ ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، المصدر السابق نفسه، ص ٥٨٧_٥٨٨.

(٤١) د. نجيب خلف أحمد ، د.محمد علي جواد كاظم ، القضاء الإداري: مصدر سابق ، ص ٢٢٨ وما بعدها.

(٤٢) د.حسين مصطفى محمود، مسئولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا: مصدر سابق ، ص ١٠٥.

(٤٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن المرقم ٤٦٥ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩٢/٣/١٤ أو ردهُ د.حسين مصطفى محمود، مسئولية الموظف العام وحمايته في مصر وأمريكا: المصدر السابق نفسه ، ص ١٠٥.

(٤٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن المرقم ١٩٤٤ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٩٨٦/٢/٢ أوردهُ المصدر السابق نفسه ، ص ١٠٥- ١٠٦.

(٤٥) رقم القرار(٤٨٠/قضاء اداري/تمييز/ ٢٠١٧) في ٢٠١٨/١/١٨، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، مصدر سابق،ص٥٨٦.

(٤٦) د. نجيب خلف أحمد ، د.محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري، مصدر سابق ، ص٢٣٠.

(٤٧) رقم القرار (٥٩٦/قضاء اداري/تمييز/٢٠١٨) في ٢٠١٨/٦/١٤ قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨ ، مصدر سابق ، ص ٥٩٧_٥٩٨.

(٤٨) د. عبدالمجيد الحكيم والاستاذ عبدالباقي البكري و الاستاذ المساعد محمد طه البشير: مصدر سابق ، ص ٢٠٤-٢٠٥.

(٤٩) المصدر نفسه ، ص ٢٠١ وما بعدها .