ضمان فعل الموظف العام

Public employee action guarantee

م.د محمد عبد الصاحب الكعبي

عضو مجلس الخدمة العامة الاتحادي

محاضر في كلية القانون–جامعة وارث الأنبياء

Dr. Mohamed Abdel-Saheb Al-Kaabi

Mohamed..Alkaabi@gmail.com

الخلاصة

يعد الموظف العام ذراع الدولة في أداء التزاماتها، وأداتها في إدارة مؤسساتها، ومن خلال قيامه بنشاطه وأداء مهامه، تضمن الدولة حسن سير مرافقها العامة، إلا أنّ النشاط الوظيفي كأي نشاط انساني آخر، قد يترتب من جراء أدائه ضرر. وهذا الضرر يمكن أن نتصوره تارة يصيب الدولة في أموالها، ويمكن أن نتصوره تارة أخرى يتمثل بضرر مادي أو معنوي يصيب شخصاً أو أكثر غير الدولة. وعلى كلا الفرضين، يثار التساؤل عن ماهية المسؤولية المدنية عن حدوث ذلك الضرر من جهة، ومن جهة أخرى يثار التساؤل عن الأحكام التفصيلية للمسؤولية عن الضرر الناشئ من جراء قيام الموظف بأداء مهامه الوظيفية بحسب كون المتضرر الدولة ام غير الدولة.

والجواب عن هذه التساؤلات يمثّل جوهر موضوع بحثنا المتواضع هذا، والذي سنقسمه على مبحثين، أولهما تحت عنوان مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة، وثانيهما تحت عنوان مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير، فنتناول في ثنايا مطالب وفروع هذين المبحثين تحديد ماهية المسؤولية التي اختصّ بها كل مبحث ونسلط الضوء على أحكامها.

الكلمات المفتاحية: ضمان، الموظف العام.

Abstract

The public official is considered as the arm of the state in the performance of its duties, its tool in managing its institutions, and by exercising his activity and performing his duties, the state guarantees the proper functioning of its public facilities, but the job activity, like any other humanitarian activity, may result in harm as a result of his performance. This damage can be perceived at times as inflicted on the state with its money, and at other times, we can perceive it as physical or moral damage to one or more persons other than the state. In both hypotheses, the question arises about what is the civil liability for the occurrence of that damage on the one hand, and on the other hand the question arises about the provisions that regulate liability for the damage resulting from the employee's performance of his duties when the victim is the state and the provisions that regulate that liability when the victim is other persons.

The answer to these questions represents the essence of the research topic, which we will divide into two topics, the first of which is under the title of responsibility of the public official in harming state funds, and the second under the title. Responsibility of a public official for causing harm to others.

Keywords: guarantee, public servant.

المقدمة

أولاً- موضوع البحث

يباشر الموظف العام مهامه الوظيفية فور استكمال إجراءات تعيينه أصولياً، ومنذ هذه اللحظة ينتسب هذا الموظف إلى منظومة الجهاز الإداري في الدولة، وبطبيعة الحال فإن الجهاز المذكور يمثّل العنصر البشري الذي تعتمد عليه الدولة في تقديم خدماتها وأداء التزاماتها، ومن هنا يصح القول إن الموظف العام هو المحرك الرئيس لنشاط الدولة الإداري، فمن خلاله تدير الدولة مؤسساتها، وبواسطته تضمن حسن سير مرافقها العامة.

بيد أنّ النشاط الوظيفي كأي نشاط انساني آخر، قد يترتب من جراء أدائه ضرر، وهذا الضرر يمكن أن نتصوره تارة يصيب الدولة في أموالها، ويمكن أن نتصوره تارة أخرى يتمثل بضرر مادي أو معنوي يصيب شخصاً أو أكثر غير الدولة. وعلى كلا الفرضين، يثار التساؤل عن ماهية المسؤولية المدنية عن حدوث ذلك الضرر، وهل هناك ثمة خصوصية في هذه الماهية إذا كان الضرر قد أصاب أموال الدولة، أم أن المسؤولية لا تختلف من حيث ماهيتها سواء أكان المتضرر الدولة أم غيرها من الأشخاص، وهل هناك تباين في الأحكام التفصيلية للمسؤولية عن الضرر الناشئ من جراء قيام الموظف بأداء مهامه الوظيفية بحسب كون المتضرر الدولة ام غير الدولة أم أن الأحكام ذاتها في كلتا الحالتين؟

والجواب عن هذه التساؤلات سيبلور موضوع هذا البحث الموسوم (ضمان فعل الموظف العام)، ومن الجدير بالذكر إننا ابتغينا من اختيارنا العنوان على الوجه الآنف الذكر، أن نشير إلى أن المسؤولية التي نحن بصدد بحثها سنختص بدراستها من حيث

صلتها بما تتضمنه من معنى إصلاح الضرر عن طريق التعويض على وجه التحديد. وغني عن البيان أن اصطلاح الضمان قد استخدمه المشرع العراقي في القانون المدني في نطاق أحكام المسؤولية المدنية بنوعيها العقدية والتقصيرية، متأثراً في ذلك بتعابير الفقه الإسلامي في هذا الشأن. ولكن لما كان المعتاد في كتابات الفقهاء والسائد في أحكام القضاء، هو استخدام مصطلح المسؤولية، وعدم استخدام مصطلح الضمان، فذاك اقتضى منا مسايرة ما هو معتاد وسائد، فاتبعنا هذا المسلك في عناوين المباحث والمطالب وفروعها، إذ استخدمنا مصطلح المسؤولية بدل مصطلح الضمان.

ثانياً- إشكالية البحث

تتجلى الإشكالية هنا في محورين على النحو الآتي:

- المحور الأول يتعلق في ارتباط الموظف العام بعلاقة تنظيمية مع الدولة، الأمر الذي من شأنه أن يثير إشكالية بيان مدى تأثير هذا الارتباط على تحديد ماهية مسؤولية الموظف عما يحدثه من ضرر بأموال الدولة.

- أما في المحور الثاني فتكمن الإشكالية في ارتباط مسؤولية الدولة مع مسؤولية الموظف العام الذي يحدث ضرراً بالغير، وذلك استنادا لأحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، إذ يثار هنا التساؤل عن مدي تأثير هذا الارتباط على الالتزام بأداء التعويض للمتضرر، من حيث إيجاد رابطة تضامن من عدمه بين الدولة والموظف مرتكب الفعل الضار.

وسنحاول في بحثنا هذا معالجة هذه الإشكالية بمحوريها وحلها.

ثالثاً- أهمية البحث

تبرز أهمية بحثنا هذا من جهتين:

الجهة الأولى- إذ يستمد بحث ضمان فعل الموظف العام أهميته من أهمية البحث

في المسؤولية المدنية عموماً، فهذه الأخيرة يحتل موضوعها مركز الصدارة في القانون المدني، وتعد أحكامها محوره الأساس، وهذا من شأنه ولا شك أن يدعو الباحثين إلى تسليط الضور بشكل متواصل على صور هذه المسؤولية وأشكالها المختلفة بغية تطوير مبادئها والارتقاء بقواعدها.

أما الجهة الثانية لأهمية بحثنا فتظهر نتيجة لما قرره المشرع العراقي من أحكام خاصة تنظم مسؤولية الموظف العام عما يحدثه من ضرر بأموال الدولة، إذ كان هذا حافزاً لنا في خوض غمار هذا المضمار بغية الوقوف على مدى تحقيق تلك الأحكام غاية المشرع ومراده في حماية أموال الدولة وصيانتها.

رابعاً- نطاق البحث ومنهجه

يفرض علينا منطق البحث في موضوع ضمان فعل الموظف العام أن نتقيد في نطاق أحكام القواعد العامة في القانون المدني العراقي المتعلقة بالمسؤولية المدنية، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق منها بالمسؤولية التقصيرية بصورها المختلفة، سواء المسؤولية عن الأعمال الشخصية، أم المسؤولية عن عمل الغير، وحتى المسؤولية عن الأشياء.

ولكن لما كان المشرع العراقي قد نظّم مسؤولية الموظف العام عمّا يحدثه من ضرر مالي بالدولة بأحكام خاصة بموجب قانون التضمين، فهذا يحتّم علينا أن نشمل بنطاق البحث أحكام القانون الآنف الذكر.

وبطبيعة الحال ستكون آراء الفقهاء وشراح القانون المدني دليلنا في البحث، وسنجعل من أحكام القضاء منارة نستضيء بنورها لتعزيز رأي أو ترجيح آخر.

وسنعتمد المنهج الوصفي في بحثنا، إذ سنستعرض أهم القواعد والأحكام المنظّمة لضمان فعل الموظف العام، وفي الأثناء أيضاً سنلجأ إلى المنهج التحليلي، متناولين تلك القواعد والأحكام بالتفسير والاستنباط والاستدلال لبيان مدى جدارتها في تنظيم مجمل

حيثيات موضوع بحثنا وجزئياته، ومن ثم تحديد مواطن قصورها أو نقاط ضعفها.

خامساً- خطة البحث

بعد إعمال النظر في جوانب هذا البحث والتأمل في كل زواياه، أدركنا أن استيعاب موضوعه يقتضي منا تقسيمه على مبحثين، أولهما تحت عنوان مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة، وثانيهما تحت عنوان مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير، فنتناول في مطالب وفروع هذين المبحثين تحديد ماهية المسؤولية التي اختصّ بها كل مبحث ونسلط الضوء على أحكامها.

المبحث الأول

مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة

يحرص المشرع على أن يخصَّ أموال الدولة بأحكام تضمن حمايتها من الهدر، وتحول دون العبث بها، وتمنع استغلالها لأغراض لا تنسجم مع طبيعتها أو لا تستجيب للأهداف المبتغاة منها.

ولّما كان الموظف العام يمثّل العنصر البشري الذي تباشر الدولة بواسطته أداء مهامها وتنفيذ أنشطتها، فمؤدى ذلك في الغالب من الأحوال أن تتهيأ لهذا الموظف ظروفاً من شأنها ان تتيح له إدارة أموال الدولة أو التصرف بها، وأحياناً قد تسخّر له الدولة ذاتها أموالاً بغية تمكينه من تنفيذ واجباته ومهامه الوظيفية، ومن هنا تبرز أهمية تنظيم مسؤولية الموظف العام عما يُحدثه من ضرر بأموال الدولة على وفق أحكام خاصة تختلف عن القواعد العامة التي تسري عليه إن هو أحدث ضرراً بالغير.

وحتى نستكشف أحكام مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة فذاك يقتضي منا ولا شك أن نحدد أولاً ماهية هذه المسؤولية، وعليه فإننا سنقسم هذا

المبحث على مطلبين نتناول في أولهما ماهية المسؤولية محل البحث، ونخصص ثانيهما لبيان أحكامها.

المطلب الأول

ماهية مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة

حين يتعلق الضرر بأموال الدولة، ويكون مرتكب ذلك الفعل الذي تسبب بهذا الضرر موظفاً عاماً، فالدولة هنا سيتاح لها أن تمارس سلطتها على هذين العنصرين، منتسبها، الموظف العام، والمال المملوك لها، محل الضرر، وهذا مدعاة للتساؤل ما هي الطبيعة القانونية لمسؤولية الموظف العام الذي أحدث ضرراً بأموال الدولة؟ وبعد أن يتسنى لنا تحديد هذه الطبيعة فالتساؤل الآخر الذي سيتبادر للأذهان، ما هو الأساس القانوني لتلك المسؤولية؟

وللإجابة على هذين التساؤلين سنقسم هذا المطلب على فرعين نخصص فرعاً مستقلاً للإجابة عن كل منهما على التوالي.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة

تمارس الدولة أنشطتها وتؤدي مهامها من خلال موظفيها، فالموظف العام بالنسبة للدولة يعد أداتها في إدارة مؤسساتها وذراعها لتحقيق أهدافها.

وتوصف العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة بأنها علاقة تنظيمية، بمعنى أنّ المركز القانوني للموظف العام يُنَظَم بموجب أحكام التشريعات والتعليمات الخاصة بشؤون الوظيفة العامة[١]، وهذه الأحكام تُنظِم على وجه الخصوص حقوق الموظف وواجباته باعتبار أنّ (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة)[٢]. وفي مقدمة

واجبات الموظف العام، أداء أعمال وظيفته بأمانة وشعور بالمسؤولية[٣]، و(المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة)[٤]. ومن المبادئ القانونية الثابتة أنّ الإخلال بأي التزام قانوني نتيجته قيام مسؤولية الشخص الذي أخلَّ بذلك الالتزام، ولكنّ السؤال ما هي طبيعة مسؤولية الموظف العام إن هو اخلَّ بالتزامه بالمحافظة على أموال الدولة بهدرها أو استغلالها لمصلحته الخاصة؟

والإجابة على هذا التساؤل يقتضي أن نشير ابتداءً إلى عدم وجود مانع من قيام أكثر من مسؤولية عن الفعل الواحد الذي يترتب عنه إخلال الموظف العام بالتزامه بالمحافظة على أموال الدولة، إذ يمكن أن نتصور ثبوت المسؤولية الجزائية، والانضباطية (الإدارية)، والمدنية عن ذلك الإخلال. فكل مسؤولية من هذه الأنواع الثلاثة وكما هو ثابت مستقلة عن الأخرى من حيث النطاق والغرض والأحكام، وبالتالي لا يحول ثبوت إحداها دون ثبوت الأخرى[٥].

فالموظف العام الذي يُحدث الضرر بأموال الدولة في الغالب هو يُلحق الضرر بالمجتمع بأسره، الأمر الذي يرتب عليه المسؤولية الجزائية[٦]، وهذا الفعل ذاته يُنظر إليه بأنه إخلال بواجباته الوظيفية، وبذلك تنهض مسؤوليته الانضباطية[٧]، وقيام هاتين المسؤوليتين لا يحول دون التزام ذلك الموظف بتعويض الضرر الذي أحدثه بأموال الدولة، وهذه هي المسؤولية المدنية[٨].

وبقدر تعلق الأمر في مسؤولية الموظف العام الجزائية فنقول أنّ بحثنا غير معني بها، فهي غير داخلة في نطاقه، وذلك لاختصاص البحث في ضمان فعل الموظف العام، والثابت هنا أنّ الضمان يتعلق بالناحية المالية للفعل الضار، أي وجوب التعويض على الشخص الذي أحدث ضرراً بالغير نتيجة ارتكابه فعلاً غير مشروع، ولا يتعلق بمحاسبة ذلك الشخص من الناحية الجزائية[٩].

بيد أننا من جهة أخرى حين نتناول ضمان الموظف العام من حيث مسؤوليته عن إحداث الضرر بأموال الدولة، فهذا من شأنه إثارة شبهة الاختلاط في طبيعة هذه المسؤولية بين المسؤولية الانضباطية (الإدارية) والمسؤولية المدنية، فإذا نظرنا إليها من زاوية طبيعة عناصرها المتمثلة بكل من مرتكب الفعل الضار إذ هو موظف عام، والمتضرر من ذلك الفعل، إذ هي الدولة وأموالها، يمكن أن يُضفى عليها وصف المسؤولية الانضباطية. ولكن بالرغم من ذلك فإنّ مسؤولية الموظف العام عمّا يحدثه من ضرر بأموال الدولة هي في الأصل ليست سوى صورة من صور المسؤولية المدنية، إذ أنها لا تختلف في طبيعتها من حيث ارتكاب شخص فعلاً يُلحق ضرراً بالغير، فيترتب عليه الجزاء المتجسد بتعويض ذلك المتضرر، على وفق أحكام العمل غير المشروع بوصفه أحد مصادر الالتزام ويطلق على هذا النوع من المسؤولية اصطلاح المسؤولية التقصيرية، وقد نظم المشرع العراقي أحكامها في المواد (١٨٦-٢٣٢) من القانون المدني[١٠]، بيد أنّ خصوصية الصورة محل البحث من المسؤولية، من حيث كون مرتكب العمل غير المشروع موظفاً عاماً، ولكون الضرر اختص بأموال الدولة، فذلك اقتضى من المشرع أن يفرد لها أحكاماً خاصة، كما سيظهر لنا في القادم من البحث. ولكن خضوع الموظف العام لهذه الأحكام الخاصة في قيام مسؤوليته عن ارتكابه فعلاً ينتج عنه ضرراً بأموال الدولة لم يسلب عن هذه المسؤولية طبيعتها المدنية بوصفها مسؤولية تقصيرية، ويكفينا سنداً لما نزعم، المبدأ القانوني الذي أقرته المحكمة الإدارية العليا في جمهورية العراق في حكم لها، بأنّ (تضمين الموظف الأضرار التي أصابت المال العام يستوجب التحقق في توافر أركان المسؤولية التقصيرية عن فعله)[١١].

الفرع الثاني

الأساس القانوني لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة

يُقيم الفقه المدني على وجه العموم المسؤولية التقصيرية على أساس الخطأ، ويتمثل هذا الخطأ بالإخلال بالواجب القانوني العام الذي يفرض على الشخص احترام الآخرين وعدم إلحاق الضرر بهم، وهو التزام ببذل عناية، والعناية المطلوبة هي اتخاذ الحيطة والحذر والتحلي باليقظة والتبصر في السلوك لتحاشي الإضرار بالغير[١٢]. وقد ساير المشرع العراقي هذا التوجه الفقهي فاشترط التعمد أو التعدي لثبوت المسؤولية التقصيرية في القانون المدني لاسيّما في نطاق مسؤولية مُحدِث الضرر عن فعله الشخصي [١٣]. واستقر القضاء في أحكامه بأنّ (لا يضمن مُحدث الضرر إذا لم يكن مقصراً أو مهملاً أو متعدياً أو متعمداً في إحداثه للضرر)[١٤].

ويظهر أنّ المشرع العراقي انتهج المسلك ذاته في التأسيس لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة، فأقام هذه المسؤولية على أساس الخطأ، إذ قرر في قانون التضمين أن (يضمن الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفته القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات)[١٥]، فبموجب حكم هذا النص لا يجوز تضمين الموظف الضرر الذي أصاب أموال الدولة دون ثبوت ارتكابه خطأ تسبب في إلحاق ذلك الضرر[١٦]، ومعيار الخطأ الموجِب لتحقق مسؤولية الموظف هنا هو معيار موضوعي يتمثل بالخطأ الذي لا يقع من الشخص المعتاد[١٧]. بيد أن النظرة التحليلية للنص المتقدم تتيح لنا سوق عدة ملاحظات بشأنه.

الملاحظة الأولى – حدد المشرع صور الخطأ في نطاق (مخالفة القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات)، وهنا نسأل ماذا لو خالف الموظف العام قاعدة قانونية من غير

التي ذُكرت أدواتها في النص فأحدث ضرراً بأموال الدولة، كما لو خالف اعماماً وزارياً أو نظاماً داخلياً، أو حتى عرفاً إدارياً؟

فالظاهر لنا أنّ منطوق النص لا يشمل بحكمه أحوال الخطأ المقترضة بالسؤال، وهذا قصور ينبغي تداركه، فصيانة أموال الدولة من الهدر والعبث تستلزم حمايتها من كل صور الخطأ المترتبة عن أية مخالفة لأية قاعدة قانونية وأياً كانت أداتها، ولا يصح قصر تلك الحماية بحدود مخالفة ما ذكره النص من أدوات القواعد القانونية.

الملاحظة الثانية – قرر المشرع مسؤولية الموظف عما يُحدثه من ضرر بأموال الدولة على نحو الإطلاق، أي دون تحديد تلك المسؤولية في نطاق الأعمال والأفعال التي يرتكبها الموظف العام من جراء تنفيذه مهام وظيفته أو ذات الصلة بها، فبمقتضى منطوق النص، يخضع الموظف لأحكام قانون التضمين حتى في حال إلحاقه ضرراً بأموال الدولة من جراء قيامه بنشاط يومي لا صلة له بوظيفته، كما لو كان يقود سيارته الخاصة، خارج أوقات الدوام الرسمي وفي مهمة لا علاقة لها بوظيفته، وأحدث ضرراً بأموال الدولة نتيجة اصطدامه بمنقول أو عقار مملوك للدولة بسبب مخالفته لقانون المرور.

وقطعاً هذا حكم لا يستجيب للمنطق السليم ولا نعتقد أنّه كان مقصود المشرع وقت وضعه لهذا النص، وإن جاءت صياغته على النحو المتقدم، ذلك أنّ الموظف العام في هذه الفرضية وما شاكلها، شأنه لا يختلف عن أي مواطن آخر يُلحق ضرراً بأموال الدولة، ومن ثم يفترض خضوعه للقواعد العامة في المسؤولية التقصيرية في القانون المدني وليس للقواعد الخاصة المنصوص عليها في قانون التضمين.

وعليه فإننا ندعو الجهات الإدارية المعنية بتطبيق أحكام قانون التضمين أن تفسر النص محل البحث على النحو الذي يقصر سريان أحكامه فقط على خطأ الموظف العام المرتكب من قبله في نطاق حالات وجود ارتباط سببي بين وظيفته وارتكاب ذلك

الخطأ، وإلا فخلاف ذلك مقتضاه تعريض الموظف العام إلى حالة من التمييز غير المبرر من باقي المواطنين.

أما الملاحظة الثالثة – فتتعلق بنطاق الأموال التي رامَ المشرع حمايتها في حكم النص، وهنا يقتضي التنويه ابتداءً إلى أنّ أموال الدولة عموماً تنقسم على طائفتين، أموال عامة وأخرى خاصة، وقد عرّف المشرع العراقي الأموال العامة بأنها (العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون)[١٨]. فوفقاً لحكم هذه المادة تعد الأموال عامة بتوافر شرطين: أولهما – أن يكون المال مملوكاً للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة، وثانيهما – أن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة. ومعنى ذلك أنّه بفقدان أحد الشرطين تعد الأموال خاصة، ومن ثم يمكن أن نتصور أموالاً مملوكة للدولة إلا أنّها غير مخصصة للمنفعة العامة، فتوصف حينها بأنها أموال الدولة الخاصة[١٩].

ويظهر لنا أنّ المشرع كان يهدف شمول هذين النوعين من أموال الدولة بحمايته بمقتضى أحكام قانون التضمين النافذ، إذ استعاض عن مصطلح الأموال بمصطلح (خزينة الدولة) في المادة (١) من هذا القانون والتي ورد ذكرها فيما تقدم ليتفادى بذلك ما تعرض له القانون السابق من انتقادات، إذ قصر المشرع حينئذ أحكام الحماية بالمال العام[٢٠]. إلا أنّ تعبير الخزينة العامة الذي ورد في نص القانون النافذ، هو بدوره لم يسلم من الانتقاد، وذلك لعدم إيراد القانون تعريفاً لهذا التعبير، لذلك ذهب رأي إلى أنّ مصطلح الخزينة العامة لا يخرج عن مفهوم وزارة المالية، في حين أنّ المؤسسات الحكومية في العراق أغلبها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إذ لها ميزانية مستقلة عن الموازنة العامة المتمثلة بالأموال التي تديرها وزارة المالية، ومن هنا فإننا نؤيد أصحاب هذا الرأي في عدم صحة استعمال مصطلح (خزينة الدولة) في النص محل

البحث وإنما كان الأنسب استخدام مصطلح أموال الدولة، ليشمل بذلك أموال الدولة العامة والخاصة وأموال الموازنة العامة وأموال القطاع العام[٢١].

المطلب الثاني

أحكام مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة

إن تضمين الموظف العام قيمة ما أحدثه من ضرر بأموال الدولة، يمثل الأثر المترتب على قيام مسؤوليته عن ذلك الضرر، وقطعاً تتركز في محتوى هذا الأثر مجمل الأحكام القانونية التي ينبغي على الموظف العام الامتثال لها بمناسبة ثبوت هذه المسؤولية عليه. وتتجسد تلك الأحكام على وجه الخصوص بالتزام الموظف العام بتعويض الدولة عما أحدثه في أموالها من ضرر.

ولكي تطالب الدولة الموظف العام بالتعويض يلزم منها اتخاذ إجراءات محددة فرضها القانون لضمان الحماية لتلك الأموال من جهة وحماية الموظف العام من جهة أخرى.

وبناءً على ما تقدم فإننا سنقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص أولهما لبيان أحكام القواعد الإجرائية لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة، ونفصّل في ثانيهما أحكام القواعد الموضوعية لهذه المسؤولية.

الفرع الأول

أحكام القواعد الإجرائية لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة

تقرر القواعد العامة اختصاص القضاء المدني في الفصل بنزاعات المسؤولية التقصيرية، وذلك بناءً على دعوى يقيمها المتضرر على مرتكب الفعل الضار، فتباشر عندئذٍ المحكمة النظر في الدعوى على وفق إجراءات مرسومة قانوناً بهدف الوصول إلى الحقيقة من ثبوت المسؤولية من عدمه بحسب ما يتحصل لديها من قناعة بتوافر أركان

هذه المسؤولية[٢٢].

ولكن يبدو أنّ المشرع لم يستحسن سلوك هذا الطريق في دائرة مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة، فحاد عن مسلكه الآنف الذكر واتجه نحو عقد الاختصاص بالإدارة للفصل في نزاعات هذه الصورة من المسؤولية، فوسّع سلطة الإدارة على نحو جمع لديها صفتي الخصم والقضاء، وهذا التوجه يتضمن ولا شك انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ أتاح للإدارة أن تقضي لنفسها بنفسها. بيد أنّ هذا المسلك التشريعي له ما يسوغه، من حيث مقتضيات تيسير إجراءات استعادة أموال الدولة والإسراع في جبر أي ضرر يلحقها، فهذه الأموال تمثل أداة الدولة التي بواسطتها تقدم هذه الأخيرة خدماتها وتؤدي مهامها، وبذلك فإنّ أي تأخير في جبر ما يحدث فيها من ضرر من شأنه الحد من قدرة الدولة في الوفاء بالتزاماتها.

فالمشرع من أجل حماية أموال الدولة من الهدر والعبث والإهمال، ألزم الإدارة باتخاذ إجراءات محددة قانوناً بحق الموظف العام عند إحداثه ضرراً بتلك الأموال، فأناط سلطة تشكيل لجنة مختصة في هذا الشأن إلى الرئيس الأعلى لدائرة ذلك الموظف، ويتمثل هذا الرئيس بكلٍ من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ[٢٣]، فلكل واحدٍ من هؤلاء أو من يُخوّل من قِبل أي منهم صلاحية إصدار أمر تشكيل لجنة مهمتها الأساس التثبت من قيام المسؤولية التقصيرية من عدمه، بحق الموظف العام مرتكب الفعل الضار[٢٤]، ولضمان حسن أداء هذه اللجنة لمهامها، قرر المشرع أحكاماً مفصلة تضمنت بيان عدد أعضاء اللجنة واشتراط الخبرة لديهم وإلزام أن يكون أحدهم من ذوي الاختصاص القانوني، إذ جاء في المادة (٢/ أولاً) من قانون التضمين (يشكل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص على أن

يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون).

وحدد بعد ذلك مهام هذه اللجنة، فنصّ على أن (تتولى اللجنة التحقيقية ما يأتي: أ- التحقيق تحريرياً مع المشمول بأحكام هذا القانون وتدوين أقواله وأقوال الشهود ولها الاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة بتضمين الموظف أو بعدم تضمينه. ب- تحديد المسؤول عن إحداث الضرر وجسامة الفعل المرتكب وتحديد مبلغ التضمين)[٢٥].

أما القرار النهائي في إلزام الموظف العام بتعويض الضرر اللاحق بأموال الدولة من عدمه فقد خصّ به المشرع الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ، يصدره بناءً على توصيات اللجنة المشار إليها آنفاً[٢٦].

ويذكر أنّ المشرع قد اشترط في القانون نفسه بأن (تستكمل إجراءات التحقيق والمصادقة خلال مدة لا تزيد على (٩٠) يوماً من تاريخ حصول الضرر)[٢٧].

والأحكام المتقدمة تبرز حرص المشرع على بيان القواعد الإجرائية المتعلقة بمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة، إلا أنّ الذي يُثار بشأنها من ملاحظات هي:-

أولاً- أنّ الهدف من تشكيل اللجنة المشار إليها في النصوص المتقدمة يتمثل بالمحافظة على أموال الدولة واسترداد ما تم هدره منها أو العبث به، وعليه فيبدو أن تسميتها (اللجنة التحقيقية) يتنافى وطبيعتها، ذلك أنّ اصطلاح التحقيق ينسجم مع الطبيعة الجزائية ولا يستقيم اطلاقه على هذه اللجنة ذات الطبيعة المدنية، فمعاقبة الموظف عن فعله الذي تسبب بالإضرار بأموال الدولة تكفّل به قانون انضباط موظفي الدولة، ولا صلة لقانون التضمين بذلك[٢٨]. وعليه كان الأجدر بالمشرع لو أطلق على هذه اللجنة

اصطلاح (لجنة التضمين) أو أي مسمى بهذا المضمون.

ثانياً- ذكر المشرع في المادة (٢/ ثانياً-ب) من القانون من ضمن مهام اللجنة تحديد جسامة الفعل المرتكب من قِبل الموظف العام الذي أحدث ضرراً بأموال الدولة، وهنا نسأل ما جدوى تحديد جسامة هذا الفعل؟ ما دام الهدف هو تعويض الضرر وليس معاقبة الموظف كما سبق بيانه في الفقرة أولاً أعلاه، لا سيّما أنّ الثابت في هذا الصدد أنّ جسامة خطأ المسؤول لا دور لها في تقدير التعويض عن الضرر الذي أحدثه، فسواء أكان الخطأ جسيماً أم يسيراً أم حتى لو تافهاً، فالتعويض يجب أن يحكم به كاملاً، وفي هذا يختلف الجزاء الجنائي الذي يُنظَر فيه إلى جسامة الخطأ عن الجزاء المدني الذي يُنظَر فيه إلى جسامة الضرر[٢٩].

ثالثاً- إنّ اشتراط إنجاز التحقيق والمصادقة على التوصيات بمدة محددة لا تزيد عن (٩٠) يوماً من تاريخ حصول الضرر، وإن كانت تتجلى غايته في الحث على السرعة في تعويض الدولة عما حدث في أموالها من ضرر، إلا أنّ السؤال المشروع هنا ماذا لو لم يُكتَشف ذلك الضرر إلا بعد مرور المدة المذكورة؟ وهذا يدعونا للقول بأنه كان يفترض أن تُحدد هذه المدة اعتباراً من تاريخ العلم بالضرر لا من تاريخ حصوله. ولعل التعليمات النافذة ساهمت في معالجة هذا الخلل من خلال تقييدها بعبارة الضرر المكتشف[٣٠]، فأعطت بذلك مسوغاً لمجلس الدولة في جمهورية العراق ليفتي بأن (تتولى اللجنة التحقيقية المنصوص عليها في البند أولاً من المادة (٢) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥م، التحقيق في حالة اكتشاف الضرر الحاصل قبل سنوات سابقة)[٣١]، وفي تفسير للمجلس أيضاً وضح بأنه (يُفهم من نص المادة (٣) من القانون المذكور آنفاً أنّ مدة (٩٠) يوماً هي تنظيمية لحث الإدارة على سرعة إنجاز إجراءات التحقيق والتضمين وهي ليست مدة سقوط يترتب عليها سقوط حق الإدارة في التضمين)[٣٢].

وبقيَّ أن نُشير إلى أنّ المشرع توقع احتمالية أن تُسيء الإدارة استعمال سلطتها في تضمين الموظف العام عمّا أحدثه من ضرر بأموال الدولة، وبهدف تحاشي ذلك، أقرّ للموظف العام سبيل الطعن بقرار التضمين الصادر بحقه، ورسم لذلك آلية على النحو الآتي: (أولاً- للمضمن الطعن بقرار التضمين لدى محكمة القضاء الإداري. ثانياً- يشترط للطعن بقرار التضمين التظلم منه لدى الجهة التي أصدرته خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ التبلغ به. ثالثاً- على الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ البت في التظلم خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب وعند عدم البت في التظلم أو رفضه رغم انتهاء المدة يُعد ذلك رفضاً للتظلم. رابعاً- يكون تقديم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه برفض التظلم حقيقة أو حكماً)[٣٣].

الفرع الثاني

أحكام القواعد الموضوعية لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بأموال الدولة

إذا توافرت أركان المسؤولية التقصيرية بثبوت صدور الخطأ من الموظف العام وحدوث الضرر بأموال الدولة وقيام علاقة السببية بين ذلك الخطأ وهذا الضرر ترتب حكم هذه المسؤولية والمتمثل بالتزام الموظف العام بتعويض ما أحدثه من ضرر.

ويعرّف التعويض في دائرة المسؤولية التقصيرية بأنّه مبلغ من النقود أو أية ترضية من جنس الضرر تعادل ما لحق المتضرر من خسارة وما فاته من كسب كانا نتيجة طبيعية للفعل الضار[٣٤].

ويتضح من هذا التعريف أنّ تعويض الضرر الناشئ عن الخطأ التقصيري من حيث المبدأ يمكن أن يكون نقدياً يتمثل بمبلغ من المال، ويمكن أن يكون عينياً يتمثل بترضية من جنس الضرر[٣٥]، إلا أنّ الذي يلاحظ على المشرع في قانون التضمين النافذ قصر

الجزاء عن مسؤولية الموظف العام عمّا يُحدثه من ضرر بأموال الدولة على التعويض النقدي، إذ لم يُشر في أحكامه إلى ما يفيد إقراره حكم التعويض غير النقدي، فهو لم يستخدم سوى عبارات لا يصح تفسيرها إلا بمعنى التعويض النقدي من قبيل عبارة (يضمن .... قيمة الأضرار)[٣٦]، أوعبارة (يحدد مبلغ التضمين ....)[٣٧]. وقد أكّد ذلك مجلس الدولة في جمهورية العراق في قرار له بأن (يكون التعويض نقدياً بموجب قانون التضمين)[٣٨]. إلا أننا لم يظهر لنا مسوغ لهذا التوجه التشريعي، بل نزعم أنّ التعويض العيني المتمثل بإصلاح الضرر أو استبدال الشيء المتضرر بآخر مثله[٣٩]، لعله يعد في كثير من الأحوال الوسيلة الأمثل لجبر الضرر. فما الضير على سبيل المثال أن يصلح الموظف العام الشيء المملوك للدولة الذي أحدث ضرراً به، فيعيده إلى ما كان عليه قبل حدوث الضرر. وما الحائل دون السماح للموظف العام أن يُجبِر ما أحدثه من ضرر بأموال الدولة على نحو رد المثل في المثليات، كما لو أتلف أو استولى دون وجه حق على كمية من شيء مثلي، فيكون جزاؤه حينئذٍ أن يعيد كمية مماثلة لذلك الشيء من حيث النوع والصنف والجودة.

هذا فيما يتعلق بنوع التعويض، أمّا عن مقداره فلم يحِد المشرع في قانون التضمين النافذ عن القواعد العامة التي تقرر بأن يكون التعويض متكافئاً ومتعادلاً مع الضرر المُحدث[٤٠]، وإذا تعدد المسؤولون عن عمل غير مشروع كانوا متضامنين في التزامهم بتعويض الضرر[٤١]. وبذلك أفتى مجلس الدولة في جمهورية العراق بأن (يتحدد مبلغ التضمين على أساس مقدار الضرر الذي أصاب المال العام)[٤٢]، و (إذا تم تضمين عدد من الموظفين بقضية واحدة فعندئذٍ يتم إلزامهم بالتضامن بتسديد مبلغ التضمين)[٤٣].

أمّا عن الوقت الذي يُعَول عليه في تحديد مبلغ التعويض فالأصل أن يُحدد بقيمة الضرر وقت حصوله، وإذا تغير ذلك الضرر من حيث جسامته خلال المدة الممتدة

بين حدوثه والحكم بالتعويض عنه، فالعبرة حينذاك تكون بقيمة الضرر يوم صدور الحكم[٤٤]. والمادة (٣) من قانون التضمين النافذ أقرّت حكم هذا الأصل، إذ نصّت على أن (يُحدد مبلغ التضمين على وفق الأسعار السائدة بتاريخ مصادقة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ)[٤٥]، فتاريخ المصادقة هنا يُعد بمثابة يوم صدور الحكم.

وحسناً فعل المشرع في هذا التوجه، لأنّ القول بغير ذلك قد لا يُؤمّن حماية فاعلة لأموال الدولة، فقد تمر مدة طويلة بين تاريخ وقوع الضرر والعلم به واتخاذ الإجراءات القانونية بشأنه، الأمر الذي يمكن معه أن نتصور تحقق فارق كبير بين قيمة الضرر يوم وقوعه وقيمته يوم المصادقة.

أمّا عن طريقة تسديد مبلغ التعويض الذي يُفرض على الموظف العام، فالمشرع هنا أيضاً لم يتباين كثيراً في الحكم مع القواعد العامة، ذلك أنّ الأصل في التعويض النقدي أن يكون بصورة مبلغ إجمالي يدفعه المسؤول إلى المتضرر دفعة واحدة، ولكن مع ذلك يمكن أن (تعين المحكمة طريقة التعويض تبعاً للظروف ويصح أن يكون التعويض أقساطاً أو أيراداً مرتباً ويجوز في هذه الحالة إلزام المدين بأن يُقدم تأميناً)[٤٦].

وهذا الحكم ذاته قرره المشرع في قانون التضمين النافذ مع تقييد للمدة المسموح بها للتقسيط، فنصّ على أن (يُسدد مبلغ التضمين دفعة واحدة وللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ الموافقة على تقسيطه لمدة لا تزيد على (٥) خمس سنوات لقاء كفالة شخصية ضامنة أو عقارية ويتم وضع إشارة الحجز بحكم الرهن على العقار في مديرية التسجيل العقاري المختصة وفقاً للقانون في حال تقديمه كفالة عقارية)[٤٧].

ولّما كانت احتمالية عدم استجابة الموظف العام لقرار التضمين أمراً وارداً، سواء بعدم

تسديد مبلغ التعويض أصلاً أو عدم الالتزام بمواعيد التقسيط المقررة لمصلحته، فقد رتّب المشرع جزاء ذلك بأن (تسري احكام قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧م على المضمّن في حالة امتناعه عن أداء مبلغ التضمين أو عدم تسديده أي قسط من الأقساط المترتبة بذمته خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ استحقاقه ويُعد التقسيط ملغياً وتستحق الأقساط المتبقية بذمته دفعة واحدة)[٤٨]، ويبدو أنّ المشرع ابتغى في هذا الحكم قطع دابر حالات الامتناع عن الدفع أو المماطلة فيه، فساوى في الجزاء بين امتناع الموظف عن دفع التعويض أصلاً وبين تأخره أو امتناعه عن تسديد أحد أقساط هذا التعويض.

وننوه إلى أن أثر إخضاع الموظف العام هنا إلى أحكام قانون تحصيل الديون الحكومية[٤٩]، يكمن المادة (٩) من هذا الأخير التي منحت القائم بتنفيذه صلاحية المُنفّذ العدل، الأمر الذي من شأنه أنّ يتيح للإدارة التنفيذ مباشرة على الموظف العام الذي أحدث الضرر بأموال الدولة دون الحاجة للرجوع إلى دائرة التنفيذ.

وبقي أن نُشير إلى أنّ انتهاء خدمة الموظف العام أو نقله لأي سبب كان لا يمنع من تضمينه على وفق أحكام قانون التضمين[٥٠]. ولكن في كل الأحوال لهذا الموظف بطبيعة الحال أن ينفي مسؤوليته ومن ثم لا يُسأل عن التعويض إن أثبت أنّ حدوث الضرر كان لسبب أجنبي لا يد له فيه[٥١].

المبحث الثاني

مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير

يكون الموظف العام عند قيامه بأداء مهامه الوظيفية عرضة لارتكاب أفعال تحمّله المسؤولية التقصيرية، وقد تناولنا فيما تقدم من البحث مسؤوليته عن ارتكابه خطأً يكبد الدولة ضرراً مالياً. ولكن هذا الموظف من جهة أخرى، ومن جراء قيامه بأداء مهامه

الوظيفية قد يُحدث ضرراً بأشخاص آخرين غير الدولة، وهذا يدعونا لتخصيص هذا المبحث لتناول مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير، ونقصد بالغير هنا، أي شخص غير الدولة، فالموظف العام حين قيامه بأداء المهام المناطة به وظيفياً يمكن أن يُحدِث ضرراً بالآخرين، وهذا الضرر أمر وارد، مهما حاول من اتخاذ إجراءات أو تحوطات لتفاديه.

وسنتّبع في بحثنا لهذه الصورة من مسؤولية الموظف العام، الهيكلية البحثية ذاتها التي اتبعناها في بحث مسؤوليته عن إحداث الضرر بأموال الدولة، بمعنى أننا سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نبحث في أولهما ماهية مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير، ونخصص ثانيهما لبيان أحكام هذه المسؤولية.

المطلب الأول

ماهية مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير

يهدف الموظف العام من أداء مهامه الوظيفية، تحقيق مصالح المجتمع وتقديم الخدمات للمواطنين، راجياً في ذلك بلوغ مبتغى الدولة وغاية وجودها، فالموظف العام في أداء وظيفته إنما هو يمثل الدولة في الوفاء بالتزاماتها لتحقيق أهدافها. وإذا كان الأمر كذلك فالسؤال المشروع هنا، ما مدى تأثر الدولة بقيام مسؤولية الموظف العام نتيجة إحداثه ضرراً بالغير من جراء أداء مهامه الوظيفية؟

ولكي نجيب على هذا التساؤل يقتضي منا ابتداءَ أن نحدد الطبيعة القانونية لهذه المسؤولية، ومن ثم نبحث في الأساس القانوني الذي تقام عليه. ولذلك فإننا سنقسم هذا المطلب على فرعين نتناول كل حيثية من هاتين الحثيتين في فرع مستقل.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير

يمارس الموظف العام تكليفه الوطني ويؤدي خدمته الاجتماعية من خلال نشاطه الوظيفي بهدف تحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين[٥٢]، ولكن خلال أداء هذا النشاط – شأنه شأن أي نشاط انساني آخر – يمكن أن تتصور أن يرتكب فعلاً أو يصدر خطأ منه فيلحق ضرراً بالغير، وهنا تنهض مسؤولية الموظف القائم بذلك النشاط عن هذا الضرر.

ومسؤولية الموظف العام عن الضرر الذي يحدثه بالغير يمكن أن تترتب عن فعله الشخصي تارة، ويمكن أن تترتب عن الأشياء التي تحت تصرفه بحكم وظيفته تارة أخرى.

ونمثّل لمسؤولية الموظف العام عن فعله الشخصي بقيامه بالاعتداء على الغير بالضرب أو الشتم والسب[٥٣]، أو لارتكابه فعلاً يؤدي إلى إتلاف مالٍ مملوكٍ للغير كهدم دار شخص مثلاً[٥٤].

وغنيٌّ عن البيان أنّ مسؤولية الموظف العام في صورتها هذه تخضع لأحكام المواد (١٨٦-٢١٧) من القانون المدني العراقي، وهذه الأحكام توجب توافر أركان المسؤولية التقصيرية المتمثلة بكلٍ من الخطأ والضرر والعلاقة السببية حتى يترتب أثرها على محدث الضرر.

أمّا عن الصورة الثانية لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير والمتمثلة بمسؤوليته عن الأشياء التي تحت تصرفه، فقد نظم المشرع العراقي أحكام هذه المسؤولية بوجه عام في المواد (٢٢١-٢٣٢) من القانون المدني، وتوزعت على موضوعات عدة، أهمها مسؤولية الشخص عن الضرر الذي يحدثه الحيوان، ومسؤولية الشخص

عن الضرر الذي يحدثه البناء، ومسؤولية الشخص عن الضرر الناشئ عن الآلات الميكانيكية والأشياء الأخرى التي تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها. ولعّل هذه الأخيرة هي الأكثر صلة بموضوع بحثنا، إذ يمكن أن نتصور مثلاً قيام مسؤولية سائق الدائرة الحكومية عن ضرر يحدثه بالغير (بسبب قيادته السيارة خلافاً للتعليمات وبعدم انتباه واستهتار بأرواح الناس)[٥٥]. وكمثال آخر يمكن أن نتصور قيام مسؤولية الموظف العام لعدم اتخاذه الوسائل اللازمة بتوفير مستلزمات الدفاع المدني بتصليح المطافئ العاطلة ونصب منظومة الإطفاء وبقية مستلزمات الدفاع المدني لتلافي وقوع الحريق في محطة الوقود[٥٦]، باعتبار أنّ هذه الأخيرة تحتوي على أشياء تحتاج عناية خاصة للوقاية من ضررها.

وقد نظمت أحكام هذه الصورة من المسؤولية المادة (٢٣١) من القانون المدني العراقي، ومن دلالاتها نخلص إلى أنّ مسؤولية الموظف العام لا تنهض بموجب أحكام هذه المادة إلا بتوافر شرطين:

الأول- أن يكون الموظف العام تحت حراسته آلة ميكانيكية أو شيء يتطلب عناية خاصة للوقاية من ضرره، ويُقصد بالحراسة هنا توافر السيطرة الفعلية للموظف على تلك الآلة أو ذلك الشيء[٥٧]،

والشرط الثاني- حدوث ضرر بفعل الآلة الميكانيكية أو الشيء، والمقصود هنا أن يقع الضرر بتدخل الآلة أو الشيء الذي يتطلب عناية خاصة للوقاية من ضرره تدخلاً إيجابياً، أي أن يكون في وضع يسمح عادة بإحداث الضرر[٥٨].

ولكن لمّا كان الموظف العام يُمثّل العنصر البشري العامل في دوائر الدولة، ويُعد نشاطه الوظيفي المحرك الرئيس للنشاط الإداري في عموم الدولة، وهذه الأخيرة تقوم بتنظيم مرافقها العامة وتضمن حسن سيرها بانتظام واطراد، بواسطة الموظف

العام، فالمشرع اتجه نحو إقرار مسؤولية الدولة وأشخاصها المعنوية إلى جنب مسؤولية الموظف العام، حين يُحدث هذا الموظف ضرراً بالغير، ونظم أحكام هذه المسؤولية على وفق أحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، إذ نصّ على أنّ (الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة .... مسؤولة عن الضرر الذي يُحدثه مستخدموهم، إذا كان الضرر ناشئاً عن تعدٍ وقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم)[٥٩].

فبموجب هذا النص تتقرر مسؤولية الدولة أو الشخص المعنوي العام متى ما حدث ضرر للغير وكان هذا الضرر ناشئاً عن خطأ صادر من موظف عام أثناء أداء خدماته الوظيفية للدولة أو للشخص المعنوي الذي ينتسب إليه.

وغاية ما نبغي قوله هنا، أنّ الطبيعة القانونية لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير، هي مسؤولية تقصيرية، تخضع لأحكام المسؤولية عن الفعل الشخصي أو لأحكام المسؤولية عن الأشياء بحسب الأحوال على التفصيل المتقدم، وهذه المسؤولية بصورتيها المذكورتين يمكن أن تنهض إلى جنبها وتبعاً لها مسؤولية الدولة أو الإدارة الحكومية التابع لها الموظف العام، وذلك استناداً لأحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، إذا كان الضرر المحدث بالغير ناشئاً عن خطا ارتكبه الموظف العام أثناء قيامه بعمل ضمن مهامه الوظيفية[٦٠].

الفرع الثاني

الأساس القانوني لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير

يؤسس الفقه المدني عموم المسؤولية عن الفعل الشخصي على أساس الخطأ الواجب الاثبات[٦١]، والمقصود بالخطأ هنا كما سبق لنا البيان في المبحث السابق، هو الإخلال بالواجب المتمثل بالامتناع عن الإضرار بالغير. وقانوناً يخضع الموظف العام في التأسيس لمسؤوليته عن فعله الشخصي لحكم القاعدة العامة في القانون المدني التي أقام بموجبها

المشرع العراقي المسؤولية على أساس الخطأ الواجب الاثبات[٦٢]، وبذلك يكون على مدعي الضرر أن يتمسك بصدور خطأ من الموظف العام، ومن ثم يقيم الدليل على هذا الخطأ لتنهض مسؤولية ذلك الموظف عن الضرر المدعى به، طالما توافرت علاقة السببية بين الخطأ المزعوم والضرر المدعى به.

والخطأ الذي تقام عليه المسؤولية التي نحن بصدد بحثها، قد يتمثل في صورة عمل مادي يقوم به الموظف العام أو في صورة تصرف قانوني، وفي كلتا الصورتين يمكن أن نتصور ذلك الخطأ إيجابياً يتجسد بالقيام بعمل محظور على الموظف القيام به، ويمكن أن نتصوره سلبياً على هيئة الامتناع عن عملٍ كان يفترض القيام به[٦٣]. وفي مقابل ذلك فلا يُسأل الموظف العام عن الضرر الذي يحدثه بالغير من جراء ممارسته لنشاطه وأدائه لمهامه الوظيفية ما دام ذلك الضرر لم ينتج عن خطأ مرتكب من قِبله[٦٤]. فقيام الموظف المختص بإتلاف مواد غذائية منتهية الصلاحية، مراعياً في ذلك أحكام القوانين والأنظمة النافذة في هذا المجال، فلا يُعد فعله هذا خطئاً ولا يُسأل عنه رغم إحداثه ضرراً مالياً بمالك تلك المواد.

أمّا عن مسؤولية الموظف العام عن الأشياء التي تحت تصرفه، وتحديداً في دائرة المسؤولية عن الآلات الميكانيكية والأشياء الأخرى التي تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها، فإنّ هذه المسؤولية تقام بموجب القواعد العامة في القانون المدني العراقي على أساس الخطأ أيضاً، ويتجسد الخطأ في هذه الصورة من المسؤولية بتقصير الموظف في اتخاذه الحيطة الكافية لمنع وقوع الضرر من الآلة التي تحت تصرفه أو الشيء الذي يتطلب عناية خاصة للوقاية من ضرره. ولكن الخطأ الذي يستند إليه في التأسيس لهذه المسؤولية هو خطأ مفترض بحكم القانون، ولا يُطلَب من مدعي الضرر إثابته، إلا أنّ هذا الافتراض قابل لإثبات العكس. بمعنى أنّ المشرع نقل عبء الإثبات من عاتق

المتضرر إلى عاتق المسؤول عن الضرر، إذ أتاح للموظف العام نفي مسؤوليته بإثبات عدم خطئه وذلك بإقامة الدليل على اتخاذه إجراء الحيطة والحذر لتفادي وقوع الضرر، هذا فضلاً عن إمكانيته التخلص من المسؤولية عن طريق إثباته حدوث الضرر المدعى به نتيجة سبب أجنبي لا يد له فيه[٦٥].

وفي حال ثبوت أي من صورتي المسؤولية على الموظف العام، سواءٌ أكانت المسؤولية عن فعله الشخصي، أم المسؤولية عن الشيء الذي تحت تصرفه، فإنّ مسؤولية الدولة تنهض على إثر ذلك إذا كان الضرر المدعى به ناشئاً عن فعل ارتكبه الموظف العام أثناء أداء خدماته الوظيفية، وذلك على وفق أحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وبحسب التفصيل السابق البيان في الفرع الأول من هذا المطلب.

ولكنّ السؤال هنا ما هو الأساس القانوني لمسؤولية الدولة (المتبوع) عن فعل تابعها (الموظف العام)؟

تكفّلت المادة (٢١٩/ ٢) من القانون المدني العراقي بالإجابة على هذا التساؤل إذ نصّت على أنّه (يستطيع المخدوم أن يتخلص من المسؤولية إذا أثبت أنّه بذل ما ينبغي من العناية لمنع وقوع الضرر أو أن الضرر كان لا بد واقعاً حتى لو بذل هذه العناية). يتضح من هذا النص أنّ المشرع أقام المسؤولية هنا، أيضاً على أساس الخطأ المفترض القابل لإثبات العكس. ومؤدى ذلك أنّ الدولة تستطيع التخلص من المسؤولية بنفي خطئها من جهتين: الأولى من جهة إثبات أنها بذلت ما ينبغي من العناية لمنع وقوع الضرر، والثانية من جهة إثبات السبب الأجنبي فتزعم أن الضرر كان حتماً واقعاً حتى لو بُذلت هذا العناية.

ويجدر بالذكر أنّ القضاء العراقي في تفسيره لعبارة المشرع في المادة (٢١٩/ ١) من القانون المدني (إذا كان الضرر ناشئاً عن تعدٍ وقع منهم أثناء قيامهم بخدماتهم) يذهب

إلى أنّ مسؤولية الدولة بوصفها متبوعاً لا تنهض عن فعل الموظف العام بوصفه تابعاً لها، إلا إذا كان الضرر المحدث بالغير ناشئاً عن فعل يرتبط بالنشاط الوظيفي، أما في حال لم يكن فعل الموظف العام ذي صلة بذلك النشاط فإنّ المسؤولية هنا يتحملها الموظف وحده[٦٦].

فالقضاء يوفر ولا شك في توجهه هذا حماية لحقوق الدولة المالية، إذ لا يُحمّلها المسؤولية عن ضرر ناتج عن فعل لا صلة له بأداء الموظف العام لمهامه الوظيفية، ولكنّ الذي يلفت النظر أنّ المشرع ومعه القضاء العراقيين أهملا توفير حماية مماثلة للموظف العام، وذلك بلحاظ عدم التمييز بين الخطأ الشخصي الذي يُنسب للموظف العام فيكون مسؤولاً عنه شخصياً كما تقدم عنه البيان، وبين الخطأ المرفقي، الذي ينسب الإهمال أو التقصير فيه إلى المرفق العام ذاته، الأمر الذي يفترض – تحقيقاً للعدالة – أن تتحمل الدولة المسؤولية عن الضرر الناشئ عن هذا النوع من الخطأ دون الموظف العام[٦٧].

وإذا كان عدم التمييز على النحو المتقدم يُسوّغ بأنه يوفر حماية للمتضرر، إذ سيكون أمام هذا الأخير أكثر من مسؤول عن الضرر الذي يدّعيه، فيتاح له مساءلة أياً شاء، سواء الموظف العام على وفق أحكام المسؤولية عن فعله أو مسؤوليته عما تحت تصرفه من أشياء، أم الدولة على وفق أحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، ولكن في المقابل فإن عدم التمييز المذكور، يحد ولا شك من همة الموظف العام ويفقده نشاطه في أداء مهامه، فيُصاب بحالة من التردد، كلما رامَ القيام بعمل أو ابتغى اتخاذ قرار، إذ سيخشى أن يُحدِث من جراء ذلك ضرراً بالغير فيجعله عرضة للمساءلة. وهذا الواقع التشريعي بحاجة إلى مراجعة قطعاً، باتجاه تعزيز الثقة لدى الموظف العام بنفسه، ودعمه في القيام بأعماله الوظيفية واتخاذ ما يراه من القرارات المناسبة وفق القانون دون النظر لما ستؤول

إليه النتائج من ضرر بالغير، طالما أنه لم يبغي من تلك الأعمال أو القرارات سوى تحقيق أهداف المرفق العام المنتسب إليه، ومقتضى ذلك أن يقرر المشرع حكماً يميز فيه الخطأ الشخصي من الخطأ المرفقي في أفعال الموظف العام، إذ سيشعر هذا الموظف حينذاك أنّ خطأه من النوع الثاني لا يُساءل عنه، ومؤدى ذلك أنه سيندفع في نشاطه بقوة وعزيمة ويؤدي مهامه على وفق ما هو محدد له قانوناً من دون تردد.

المطلب الثاني

أحكام مسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بالغير

يُعد التعويض عن الضرر الذي أحدثه الموظف العام بالغير هو الحكم المترتب عن قيام المسؤولية مدار البحث، سواء مسؤولية الموظف العام ذاته، أم مسؤولية الدولة بوصفها متبوعاً لذلك الموظف.

ولكن قد يتسنى للموظف العام في ظروف معينة بموجب أحكام قانونية محددة الإفلات من المسؤولية رغم إحداثه الضرر بالغير، فينتفي عنه حينئذٍ مسوغ الحكم عليه بالتعويض.

ولمّا كان الأمر كذلك فمنطق البحث يدعونا إلى تقسيم هذا المطلب على فرعين، أولهما تحت عنوان تعويض الضرر المُحدَث بالغير، وثانيهما تحت عنوان نفي الموظف العام مسؤوليته عن إحداث الضرر بالغير.

الفرع الأول

تعويض الضرر المُحدَث بالغير

أدركنا فيما تقدم من البحث أنّ مسؤولية الدولة عن الضرر الذي يُحدثه الموظف العام لا تنهض إلا بقيام مسؤولية هذا الأخير. بمعنى أنّ مسؤولية الدولة بوصفها متبوعاً تستند إلى مسؤولية التابع (الموظف العام) وتقف إلى جانبها.

وإذا ما ترتبت هاتان المسؤوليتان، ظهر أمام المتضرر مسؤولان يستطيع الرجوع على أي منها، أحدهما الموظف العام، مُحدِث الضرر (التابع)، وثانيهما الدولة (المتبوع)، فإذا رجع على الموظف العام وتقاضى منه تعويض الضرر المدعى به، انتهى الأمر وتوقف إلى هذا الحد. أما إذا رجع على الدولة، ولم تستطع هذه الأخيرة النأي بنفسها عن المسؤولية بنفي الخطأ عنها، أو بإثباتها السبب الأجنبي لحدوث الضرر، ألزمت بدفع التعويض عن ذلك الضرر[٦٨]. ولكنّ الأمر في هذه الحالة لم ينتهِ إلى هذا الحد، إذ يبقى للدولة حق الرجوع على الموظف العام بما دفعت من تعويض، وذلك بمقتضى حكم المادة (٢٢٠) من القانون المدني العراقي التي نصّت على أنّ (للمسؤول عن عمل الغير حق الرجوع عليه بما ضمنه).

والسؤال هنا هل أنّ قيام مسؤولية الدولة إلى جنب مسؤولية الموظف العام يرتب تضامنهما في أداء الالتزام بالتعويض؟

وللإجابة على هذا التساؤل نقول، أنّ الفقه في مجموعه يكاد يتفق ويسايره في ذلك القضاء، على أنّ القاعدة في مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه عموماً إنما تقررت لمصلحة المتضرر، وعليه فإنّ التابع وهو هنا الموظف العام يظل هو المسؤول الأصلي ويلزم مع المتبوع والمتمثل هنا بالدولة تضامناً قِبل المتضرر[٦٩].

إلا أننا لا يسعنا التسليم بهذا الاجماع على الرأي المتقدم، وإنما نذهب باتجاه أنّ إلزام الدولة بأداء التعويض عن الضرر الذي أحدثه الموظف العام بالغير تستند في أحكامها إلى مسؤولية المتبوع وهذه بدورها تقام على أساس الخطأ المفترض، باعتبار أنّ الدولة مديناً تبعياً بالتعويض، إلى جانب الموظف العام باعتباره مديناً أصلياً. ومؤدى ذلك أنّ كلاً منهما يلزم بتعويض الضرر إلزاماً مبتدأ دون أن يكون متضامناً في أدائه مع الآخر[٧٠]. وقولنا المزعوم هذا له ما يسوغه من الأدلة.

فدليلنا الأول أنّ التضامن لا يثبت إلا بناءً على اتفاقٍ أو نصٍ في القانون[٧١]، والمادة (٢١٩) السالفة الذكر تخلو من النص على إقرار التضامن، وإذا احتجّ علينا بالمادة (٢١٧) باعتبارها تقرر المسؤولية على أساس التضامن في حالة تعدد المسؤولين عن العمل غير المشروع، قلنا أنّ لا محل للاحتجاج بحكم هذه المادة في صورة المسؤولية مدار النقاش، ذلك أنّ المادة (٢١٧) تنظم أحكام تضامن تعدد المسؤولين بالنسبة لكلٍ من (فاعل أصيل أو شريك أو متسبب)، والدولة بوصفها متبوعاً ليس لها وصف من هذه الأوصاف في ثبوت مسؤوليتها عن الموظف العام التابع لها.

ودليلنا الثاني على زعمنا المتقدم، نستمده أيضاً من المادة (٢١٩) في فقرتها الثانية، إذ أتاحت هذه الفقرة للدولة أن تدفع مسؤوليتها بنفيها الخطأ عن نفسها، وذلك بإثباتها أنّها بذلت ما ينبغي من العناية لمنع وقوع الضرر أو أنّ الضرر كان واقعاً لا محالة حتى لو بذلت هذه العناية، ومعنى ذلك أنّ الدولة إن هي نجحت في مسعاها بهذا الاتجاه انتفت حالة التضامن بانتفاء مسؤوليتها، وبذلك لم يبقَ سوى الموظف العام مسؤولاً عن الضرر المدعى به، بوصفه الفاعل الأصلي، وهذا من شأنه أن يؤدي بنا إلى نتيجة غير منطقية، تتمثل باعتبار التضامن هنا معلقاً على شرط واقف، ويتمثل هذا الشرط بعدم نفي مسؤولية الدولة، وهذا أمر لا يمكن التسليم به.

ولكن يجدر بنا أن نشير إلى أنّ القول بنفي التضامن بين الدولة والموظف العام على النحو المتقدم لا يحول دون التزامها بأداء التعويض للمتضرر، فهذا الالتزام مقرر بحكم القانون، إلا أنّ غاية ما في الأمر، أنّ التزام الدولة بأداء التعويض يستند في الحكم إلى مسؤوليتها القائمة على أساس الخطأ المفترض من جانبها باعتبارها متبوعاً، وليس على أساس تضامنها مع الموظف العام.

ومن نافلة القول أنّ المتضرر سواءٌ أرجع على الموظف العام، أم رجع على الدولة في

المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه، فإنّ التعويض الذي تحكم به المحكمة في أي من هاتين الحالتين بمقتضى القاعدة العامة يُقدّر بالنقد، إلا أنّه يجوز للمحكمة تبعاً للظروف وبناءً على طلب المتضرر أن تأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه أو أن تحكم بأداء أمر معين أو يُرد المثل في المثليات[٧٢]، أي أنّ جميع صور التعويض النقدي وغير النقدي متاحة في أداء الالتزام بالتعويض في هذه الصورة من مسؤولية الموظف العام. ويشمل التعويض بطبيعة الحال ما لحق المتضرر من خسارة وما فاته من كسب[٧٣]، ولكن ليس للمحكمة أن تتولى تقدير التعويض بنفسها، بل ينبغي أن يتم هذا التقدير من قِبل ذوي الخبرة[٧٤].

الفرع الثاني

نفي الموظف العام مسؤوليته بذريعة طاعة رئيسه

تتضمن قوانين الوظيفة العامة أحكاماً تلزم الموظف العام بواجب الاحترام لرئيسه وإطاعة أوامره[٧٥]. ويُعد هذا الواجب من أهم الواجبات التي يقررها المشرع على عاتق الموظف العام، لما يمثله من مقتضيات الوحدة الوظيفية، وأي إخلال به مؤداه تعريض التنظيم الإداري إلى التفكك والانهيار.

فالمشرع يبغي من أحكام إلزام الموظف العام بواجب الطاعة، تحقيق انتظام عمل المرافق العامة وحسن سير أنشطتها، لتبلغ بذلك المراد من وجودها، وهو تقديم أفضل الخدمات للمواطنين وتحقيق مصالح المجتمع، ومن ثم حماية النظام الاجتماعي. فأي تعكّرٍ في العلاقة بين الرئيس والمرؤوس في دائرة الوظيفة العامة من شأنه أن يؤثر سلباً على حسن انتظام وسير هذه المرافق، ومن ثم تعثر تحقيق المصلحة العامة.

بيدَ أنّ الموظف العام في الوقت الذي يفرض عليه المشرع الالتزام بطاعة أوامر رئيسه، فإنّه في الوقت نفسه يقرر أحكاماً يُلزِم الموظف بموجبها بتنفيذ القانون، واحترام حقوق

المواطنين، وتفادي إحداث الضرر بهم.

وأمام هذا الواقع فإنّ الموظف العام سيواجه حالة من التعارض بين التزامه بواجب طاعة رئيسه، حين يُصدر له أمراً غير مشروع من شأنه إحداث الضرر بالغير، وبين التزامه باحترام القوانين التي تفرض عليه عدم إحداث هذا الضرر.

وهنا سيثار التساؤل هل يستطيع الموظف العام أن يرفض أمر رئيسه ولا ينفذه إذا كان هذا الأمر غير مشروع؟ أم له أن يتذرع بطاعة أمر رئيسه لينفي عن نفسه المسؤولية ومن ثم لا يقع عليه أداء الالتزام بالتعويض عن الضرر الذي أحدثه بالغير؟

أجاب المشرع العراقي على هذه التساؤلات إذ أوجب على الموظف العام (احترام رؤسائه والتزام الأدب واللباقة 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)[٧٦].

لقد أتاح المشرع بموجب هذا النص للموظف العام التخلص من المسؤولية عن تنفيذ أمرٍ غير مشروع صادر له من رئيسه، إذا توافرت عدة شروط، تتمثل بالآتي:

١- أن يصدر للموظف العام أمراً من رئيسه يتضمن إلزامه بارتكاب فعل غير مشروع.

٢- على الموظف العام بعد توجيه الأمر إليه أن ينبه رئيسه تحريرياً أيضاً بأنّ أمره ينطوي على مخالفة قانونية.

٣- أن يُصدر الرئيس أمراً تحريرياً آخر يؤكد فيه على الموظف العام تنفيذ ذلك الأمر.

بمعنى أنّ الموظف العام لا يُعفى من المسؤولية عن ارتكابه فعلاً غير مشروع بذريعة

تنفيذ أمر رئيسه إلا إذا أثبت بأنّ هذا الأخير أكّد عليه بارتكاب هذا الفعل وأنّ هذا التأكيد جرى على وفق أمر تحريري، رغم محاولته في ثنيه عنه من خلال تنبيهه تحريرياً إلى وجه عدم مشروعية ذلك الأمر ومخالفته للقانون وبتوافر هذه الشروط ستنتقل المسؤولية من الموظف مرتكب الفعل غير المشروع إلى الرئيس الآمر بارتكابه ذلك الفعل. مع التنويه أنّ سريان هذا الحكم يقتضي أن لا يكون الأمر الصادر للموظف العام يؤدي إلى ارتكاب جريمة، فالنص المتقدم لا يصح تفسيره بأنّه يبيح للموظف العام تنفيذ أمرٍ مؤداه ارتكاب جريمة، ذلك أنّ إطاعة الرئيس مطوقة بمبدأ حسن النية وخدمة المصلحة العامة، وليس ارتكاب جريمة[٧٧].

هذا إذا ظهر للموظف العام عدم مشروعية الفعل قبل ارتكابه، وهنا لنا أن نسأل ما هو الحكم إذا لم يكتشف ذلك الموظف عدم مشروعية الفعل المأمور به قبل تنفيذه؟ أو بتعبير آخر ما هو الحكم لو نفذ الموظف العام أمر رئيسه المتضمن فعلاً غير مشروع معتقداً مشروعيته فأحدث ضرراً بالغير؟

قرر المشرع الحكم في هذه الفرضية بأنّه (لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضرّ بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى ما كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو يعتقد أنّها واجبة. وعلى من أحدث الضرر أن يثبت أنّه كان يعتقد مشروعية العمل الذي أتاه بأن يقيم الدليل على أنّه راعى في ذلك جانب الحيطة وأنّ اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة)[٧٨].

نخلص من حكم هذا النص، أنّ الموظف العام لا يُسأل عن تعويض الضرر الذي يحدثه بالغير إذا توافرت الشروط الآتية:

١- أن يصدر إلى الموظف العام أمراً من رئيسٍ تجب عليه طاعته، ويستوي في ذلك أن يكون رئيسه المباشر أو غير المباشر، ولا فرق بين الرئيس الذي يقتصر دوره على

الإشراف الإداري، والرئيس الذي يكون له اختصاص فني يجب على الموظف العام أن يتلقى منه الأوامر في كيفية أداء عمله من الناحية الفنية[٧٩].

٢- أن يكون الأمر الصادر إلى الموظف العام أمراً واجب الطاعة، أو على الأقل كان يعتقد الموظف العام أنّ طاعته واجبة، وعليه فلا يحق لهذا الموظف التذرع بحكم هذه المادة إذا نفذ أمراً غير مشروع صدر له من رئيسه، وكانت عدم مشروعية هذا الأمر ظاهرة لا ريب فيها ولا خفاء، كما لو أمره بالاعتداء على المواطنين بالضرب أو الشتم، أو كما لو أمره بإتلاف مال شخص دون وجه حق. ففي مثل هذه الحالات يكون الموظف العام هو المسؤول عن تعويض الضرر الذي أحدثه بالغير وليس رئيسه الآمر.

٣- أن يُثبت الموظف العام أنّه كان يعتقد مشروعية الأمر الذي صدر له من رئيسه، ومشروعية الفعل الذي ارتكبه، وهذا الاعتقاد ينبغي أن يكون مبنياً على أسباب معقولة بطبيعة الحال، أي أن تكون الظروف التي صدر فيها الأمر حملته على الاعتقاد بمشروعية الأمر وجعلته يعتقد بما لا يقبل الشك أنّ الأمر الصادر إليه يجب تنفيذه، وأنّ الشخص الذي أمره تجب عليه طاعته.

فإذا توافرت الشروط المتقدمة انتفت مسؤولية الموظف العام المأمور، ولكن يمكن أن تقوم مسؤولية الرئيس الآمر، إذا توافرت أركانها، وقد تتحمل الدولة أداء تعويض الضرر المُحدَث بالغير طبقاً لقواعد مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه[٨٠]، وذلك على النحو المتقدم البيان في الفرع السابق.

الخاتمة

انتهت جولتنا حول موضوع بحثنا (ضمان فعل الموظف العام) وبلغنا محطته الأخيرة، وها نحن في خاتمته، التي سنوجز فيها أهم ما توصلنا إليه من تصورات وحقائق، ونلّخص فيها صفوة ما تبلور لدينا من رؤى وأفكار، وهذا يفرض علينا أن نقسّم هذه الخاتمة على فقرتين، نسلط الضوء في الأولى على أهم النتائج، ونركز في الثانية على أهم التوصيات.

أولاً- النتائج

١- تعد مسؤولية الموظف العام عمّا يحدثه من ضرر بأموال الدولة صورة من صور المسؤولية المدنية. وقد أقام المشرع العراقي هذه المسؤولية على أساس الخطأ.

٢- استثناءً من القواعد العامة فإن المشرع العراقي عقد الاختصاص بالإدارة للفصل في نزاعات مسؤولية الموظف العام عمّا يحدثه من ضرر بأموال الدولة.

٣- قصر المشرع العراقي الجزاء عن مسؤولية الموظف العام عمّا يُحدثه من ضرر بأموال الدولة على التعويض النقدي.

٤- أنّ الطبيعة القانونية لمسؤولية الموظف العام عن إحداث الضرر بغير الدولة من الأشخاص، هي مسؤولية تقصيرية، ولكن هذه المسؤولية يمكن أن تنهض إلى جنبها وتبعاً لها، مسؤولية الدولة استناداً لأحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع.

٥- لا تنهض مسؤولية الدولة بوصفها متبوعاً عن فعل الموظف العام بوصفه تابعاً لها، إلا إذا كان الضرر المحدث بالغير ناشئاً عن فعل يرتبط بالنشاط الوظيفي.

ثانياً- التوصيات

١- نوصي المشرع العراقي بالمبادرة لتوسيع مفهوم الخطأ الذي أسسَ عليه مسؤولية الموظف العام عمّا يحدثه من ضرر بأموال الدولة، وهذا يتحقق بتعديل المادة (١) من قانون التضمين على النحو الذي تنطوي ضمنها كل صور الخطأ المترتبة عن أية مخالفة لأية قاعدة قانونية وأياً كانت أداتها.

٢- نرى من المستحسن أن يجري المشرع تعديلاً على قانون التضمين العراقي فيقرر بموجبه التعويض العيني كجزاء يمكن أن يفرض على الموظف العام نتيجة قيام مسؤوليته عن الإضرار بأموال الدولة، فهذا النوع من التعويض والمتمثل على وجه الخصوص بإصلاح الضرر أو استبدال الشيء المتضرر بآخر مثله، يعد في كثير من الأحوال الوسيلة الأمثل لجبر الضرر.

٣- نرى ضرورة أن يقرر المشرع العراقي حكماً يميز فيه الخطأ الشخصي من الخطأ المرفقي في أفعال الموظف العام التي تحدث ضرراً بالغير، ذلك أن مؤدى هذا التمييز هو تعزيز ثقة الموظف بنفسه، فيندفع في نشاطه بقوة وعزيمة ويؤدي مهامه على وفق ما هو محدد له قانوناً من دون تردد، لأنّه سيكون على يقين أن خطأه من النوع الثاني (المرفقي) لا يجعله عرضة للمساءلة، وإنما ستكون الدولة هي المسؤولة في هذه الحالة من دونه.

٤- نتمنى على القضاء العراقي أن يعدِل عن توجهه في اعتبار قيام مسؤولية الدولة إلى جنب مسؤولية الموظف العام الذي أحدث ضرراً بالغير يرتب تضامنهما في أداء الالتزام بالتعويض عن ذلك الضرر، نظراً لما ثبت خلال بحثنا أن التزام الدولة بأداء التعويض يستند في الحكم إلى مسؤوليتها القائمة على أساس الخطأ المفترض من جانبها باعتبارها متبوعاً، وليس على أساس تضامنها مع الموظف العام.

٥- ندعو الجهات الإدارية حين تطبيقها لأحكام قانون التضمين العراقي أن تأخذ بنظر

الاعتبار أن المادة (١) من هذا القانون لا يصح تفسيرها إلا على النحو الذي يقصر سريانه على خطأ الموظف العام المرتكب من قبله في نطاق حالات وجود ارتباط سببي بين وظيفته وارتكاب ذلك الخطأ.

والحمد لله رب العامين...

الهوامش

١- سينم صالح محمد، المسؤولية الشخصية للموظف العام في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق، السنة (٨) المجلد (٤) العدد (٢٩) آذار ٢٠١٦م - جمادى الأولى-جمادى الأخرى ١٤٣٧هـ، ص٣٤٦.

٢- المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م، منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية)، عدد (٣٣٥٦) في ٣/ ٦/ ١٩٩١م.

٣- المادة (٤/ أولاً) من القانون نفسه.

٤- الفقرة (سادساً) من المادة نفسها.

٥- انظر - جنيفيف فيني، المطول في القانون المدني - مدخل إلى المسؤولية، بإشراف جاك غسنان، ترجمة د. عبد الأمير إبراهيم شمس الدين، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٤٣١هـ-٢٠١١م، ص١٩١.

٦- أنظر المادة (٩) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥. منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) عدد (٤٣٨٠) في ٢٩ ذو القعدة ١٣٦هـ -١٤ أيلول ٢٠١٥م.

٧- نشير هنا إلى حكم المحكمة الادارية العليا في جمهورية العراق الذي قررت فيه استقلال المسؤولية الانضباطية عن المسؤولية الجزائية وذكرت بأن هذا الاستقلال (عبرت عنه المادة (٢٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ الذي قضت بأن لا تحول براءة الموظف عن الفعل المحال من اجله الى المحاكم المختصة دون فرض أحد العقوبات الانضباطية). حكم رقم (١٦٣) في ١٩/ جمادى

الثانية/ ١٤٣٦ هـ - ٩/ ٤/ ٢٠١٥م. حكم رقم (١٩٦) في ١١/ رجب/ ١٤٣٦هـ - ٣٠/ ٤/ ٢٠١٥م. متوفر على الموقع الإلكتروني لوزارة العدل - جمهورية العراق https://moj.gov.iq/view.1651/

٨- عن مفهوم المسؤولية المدنية انظر - د. سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، القسم الأول، المجلد الأول، الطبعة الخامسة، بدون مكان طبع، ١٩٩٢م، ص٥.

٩- انظر د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني العراقي، الجزء الأول، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٣٨٩هـ-١٩٦٩م، ص٤٦٤.

١٠- رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١م المعدل، منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) عدد (٣٠١٥) في ٨/ ٩/ ١٩٥١م.

١١- رقم (٤١٥) في ١٤/ ٦/ ٢٠١٨م. منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨م، إصدار جمهورية العراق، مجلس الدولة، ٢٠١٨، ص٥٦٩.

١٢- انظر د. جورج سبوني، النظرية العامة للموجبات والعقود، الجزء الأول - مصادر الالتزام، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٢م، ص٣٩٣.

Dr. iur (Hamburg), The law obligations roman foundations of the civilian tradition, 0xford university press, p587.

١٣- المادة (١٨٦) من القانون المذكور.

١٤- حكم محكمة التمييز الاتحادية في جمهورية العراق رقم (٤١٣) في ٧/ ٩/ ١٩٦٨م. كذلك انظر حكمها رقم (١٣١) في ٢٥/ ١٢/ ١٩٧٦. إبراهيم المشاهدي، المبادئ القانونية في قضاء محكمة التمييز - قسم القانون المدني، بغداد، ١٩٨٨م، ص٤٦١، ص٢٧٩ على التوالي. كذلك انظر حكم المحكمة ذاتها رقم (٦١٣) في ربيع الثاني ١٤٢٩هـ - ٧/ ٤/ ٢٠٠٨م. متوفر على الموقع الإلكتروني

لمجلس القضاء الأعلى في جمهورية العراق. www.hjc.iq

١٥- المادة (١) من القانون المذكور.

١٦- حكم المحكمة الإدارية العليا في جمهورية العراق رقم (٤٩٦) في ١/ ١١/ ٢٠١٨م. منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨م، ص٥٨٧.

١٧- حكم المحكمة ذاتها، رقم (١٠٦٦) في ٨/ ١١/ ٢٠١٨م - المصدر نفسه، ص٦٢٥.

١٨- المادة (٧١/ ١) من القانون المدني العراقي.

١٩- لم يرد نص صريح يحدد مفهوم أموال الدولة الخاصة في القانون المدني العراقي، ولكن قد يجدر بنا الاستئناس بأحكام القانون المدني الأردني في هذا المجال، إذ نلاحظ أنّه اعتبر الجزر الكبيرة والصغيرة التي تتكون بصورة طبيعية في مجرى الأنهر او مجاري المياه والجزر الكبيرة والصغيرة النى تتكون داخل البحيرات وأيضاً طمي البحر والبحيرات كلها من أموال الدولة الخاصة. المواد (١١٣٣-١١٣٤) منشور في الجريدة الرسمية للملكة الأردنية، عدد (٢٦٤٥) في ١/ ٨/ ١٩٧٦م.

٢٠- جاء في المادة (١) من قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦م الملغى (يتحمل الموظف أو المكلف بخدمة عامة .... مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تكبدها المال العام بسبب إهماله....). منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) عدد (٤٠٢٨) في ١٣/ ١١/ ٢٠٠٦م. وعن الانتقادات التي وجهت لهذا القانون انظر - د. غازي فيصل مهدي، مدى فاعلية قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ في حماية أموال الدولة، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، بغداد، العدد (٦٥)، ٢٠٠٩، ص٤.

٢١- د. حسن فضالة موسى ود. علي حميد كاظم، الأساس القانوني للتضمين، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (١) المجلد (١)، العدد (٣)، الجزء (٢)، آذار ٢٠١٧م - رجب ١٤٣٨هـ، ص٢٩١.

٢٢- انظر أنور طلبة، دعوى التعويض، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٤م، ص٦٩.

٢٣- يقتضي التنويه إلى أنّ المادة (٢/ رابعاً) من القانون المذكور نصّت على أنّه (يعد رئيس مجلس الوزراء الوزير المختص فيما يخص الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة).

٢٤- انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في جمهورية العراق رقم (٤٩٦) في ١/ ١/ ٢٠١٨. سبقت الإشارة إليه.

٢٥- المادة (٢/ ثانياً) من القانون المذكور.

٢٦- الفقرة (ثالثاً) من المادة نفسها.

٢٧- المادة (٣) من القانون نفسه.

٢٨- أكدت المادة (٩) من قانون التضمين هذا المضمون. وفي هذا السياق أقرّ مجلس الدولة في جمهورية العراق مبدأً قانونياً مفاده (أنّ قرار الوزير بإلغاء العفوية الانضباطية الصادرة بحق الموظف لا يحول دون إمكانية تضمينه قيمة الأضرار التي لحقت بالمال العام). قرار رقم (١) في ٤/ ١/ ٢٠١٧م. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، إصدار جمهورية العراق، مجلس الدولة، ٢٠١٧، ص٣٩.

٢٩- د. عبد المجيد الحكيم، المصدر السابق، ص٥٦١. أنور طلبة، المصدر السابق، ص٣٨٢.

٣٠- المادة (٥) من التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٧م، منشورة في الجريدة الرسمية

(الوقائع العراقية) عدد (٤٤٤٠) في ٧/ ٣/ ٢٠١٧م.

٣١- قرار رقم (٩٨) في ٣/ ٩/ ٢٠١٨م. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨م، ص٢٣٥.

٣٢- قرار رقم (١٠٣) في ٢٨/ ١٠/ ٢٠١٨م. المصدر نفسه، ص٢٥٢.

٣٣- المادة (٦) من قانون التضمين. وعن اختصاص محمة القضاء الإداري بالنظر في الطعن بقرارات التضمين، انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في جمهورية العراق، رقم (٣٥٨) في ١٦/ ٣/ ٢٠١٧م، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧م، ص٥٦٤.

٣٤- د. عبد المجيد الحكيم وعبد الباقي البكري ومحمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، الجزء الأول - مصادر الالتزام، الطبعة الثالثة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٤٣٠هـ - ٢٠٠٩م، ص٢٤٤.

٣٥- أشارت المادة (٢٠٩) من القانون المدني العراقي إلى هذا التنوع في التعويض.

٣٦- المادة (١) من القانون المذكور.

٣٧- المادة (٣) من القانون نفسه، وكذلك انظر المواد (٤، ٥) منه.

٣٨- قرار رقم (٥٨) في ٣٠/ ٩/ ٢٠١٨م. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨م، ص٢٣٥.

٣٩- د. حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني العراقي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان - الأردن، ٢٠٠٦م، ص٣٦٥.

٤٠- المادة (٢٠٧) من القانون المدني العراقي، وجاء الحكم مسايراً للتوجه ذاته في تعليمات تسهيل تنفيذ قانون التضمين، وبذلك انتهت الإشكالية التي كانت تُثار بين القانون السابق وتعليماته. ففي الوقت الذي لم يرتب في القانون المذكور أثراً على تعمد الموظف العام في إحداث الضرر، نرى وزارة المالية قررت في تعليماتها، مضاعفة

مبلغ التعويض إذا كان الخطأ عمدياً. فيصح القول أنّ وزارة المالية في هذه التعليمات تجاوزت على اختصاص المشرع، إذ تضمنت تعليماتها تعديلاً لنص قانوني وهذا أمر لا يستقيم ولا شك مع مبدأ تدرج القواعد القانونية. انظر المادة (٤) من التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٧م. وبالمقارنة مع المادة (٤/ أولاً-جـ) من تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠٠٧م. متوفرة على الموقع الالكتروني

www.mof-gov.iq

٤١- المادة (٢١٧/ ١) من القانون المدني.

٤٢- قرار مجلس الدولة في جمهورية العراق، رقم (٩٨) في ٣٠/ ٩/ ٢٠١٨م. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨م، ص٢٣٥.

٤٣- القرار نفسه.

٤٤- د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الثاني - الجزء (١)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥م، ص١١٠٢.

٤٥- وبهذا أفتى مجلس الدولة في جمهورية العراق في قراره رقم (٩٨) في ٣٠/ ٩/ ٢٠١٨م. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨م، ص٢٣٥.

٤٦- المادة (٢٠٩/ ١) من القانون المدني العراقي.

٤٧- المادة (٤) من القانون المذكور.

٤٨- المادة (٧) من قانون التضمين.

٤٩- منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) عدد (٢٥٨٥) في ٢/ ٥/ ١٩٧٧م.

٥٠- المادة (٨) من القانون المذكور.

٥١- حكم المحكمة الإدارية العليا في جمهورية العراق رقم (٥٧٦) في ١/ ١١/ ٢٠١٨م. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨م، ص٥٩٧.

٥٢- عرّفت المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام الوظيفة العامة بأنّها (تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة).

٥٣- انظر حكم محكمة التمييز الاتحادية في جمهورية العراق رقم (٣٤٠) في ٣٠ ربيع الأول ١٤٣٩هـ - ١٨/ ١٢/ ٢٠١٧م. متوفر على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى **www.hjc.iq**

٥٤- انظر حكم المحكمة ذاتها رقم (٢٥٤) في ١١/ ٥/ ١٩٧٢م، إبراهيم المشاهدي، المصدر السابق، ص٤٦٦.

٥٥- حكم المحكمة ذاتها رقم (١٠٤٦) في ١٧/ ٦/ ١٩٨١م. متوفر على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى **www.hjc.iq**

٥٦- حكم محكمة التمييز الاتحادية في جمهورية العراق، رقم (١٤٩) في ٤ ربيع الأول ١٤٢٩هـ - ١١/ ٣/ ٢٠٠٨م. متوفر على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى **www.hjc.iq**

٥٧- د. أسامة أحمد بدر، فكرة الحراسة في المسؤولية المدنية، بدون مكان وسنة طبع، ص٣٣.

٥٨- د. اياد عبد الجبار ملوكي، المسؤولية عن الأشياء وتطبيقها على الأشخاص المعنوية بوجه خاص، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٩م، ص١٢٠.

٥٩- المادة (٢١٩/ ١) من القانون المذكور.

٦٠- حكم محكمة التمييز الاتحادية في جمهورية العراق رقم (٢٤) في ٢٩/ ١٠/ ٢٠٠٧م. متوفر على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى

www.hjc.iq

٦١- د. سليمان مرقس، المصدر السابق، ص١٨٤ . د. عبد المجيد الحكيم، المصدر السابق، ص٤٩١ .

٦٢- انظر المادة (١٨٦) والمادة (٣٠٤) من القانون المدني العراقي.

٦٣- سينم صالح محمد، المصدر السابق، ص٤٣٨ .

٦٤- وفي هذا نصت محكمة التمييز الاتحادية في جمهورية العراق أنّ التعويض عن المسؤولية يستوجب توافر عنصر الخطأ الصادر من المدعى عليه في المسؤولية التقصيرية. حكم رقم (٦١٣) في ١/ ربيع الأول ١٤٢٩هـ - ٧/ ٤/ ٢٠٠٨م. متوفر على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى www.hjc.iq وأقرت المحكمة الإدارية العليا في جمهورية العراق مبدأً قانونياً بأنّه (لا تُعد مخالفةً قيام الموظف بأداء واجباته الوظيفية). حكم رقم (٨٥١) في ٩/ ٨/ ٢٠١٨م. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨م، ص٤١٢ .

٦٥- نصّت المادة (٢٣١) من القانون المدني العراقي على أنّ (كل من كان تحت تصرفه آلات ميكانيكية أو أشياء أخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت أنّه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع هذا الضرر).

٦٦- قُضيّ بأنّه (يتحمل الشخص الذي صدر فعل الاعتداء مسؤولية ما أصاب المعتدى عليه من ضرر بسبب فعله الشخصي وليس المتبوع (المدعى عليه) إذا لم يكن الاعتداء مرتبطاً بالنشاط الوظيفي). حكم محكمة التمييز الاتحادية في جمهورية العراق رقم (٣٤٠) في ٣٠ ربيع الأول ١٤٣٩هـ - ١٨/ ١٢/ ٢٠١٧م. متوفر على الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى

/www.hjc.iq/qvic.2409

٦٧- سينم صالح محمد، المصدر السابق، ص٤٣٨. ويجدر أن نذكر هنا بأن المحكمة الإدارية العليا قد بادرت في وقت قريب للتصدي لهذا الموضوع إذ أصدرت حكمها رقم (١٠٦٦) في ١٨/ ١١/ ٢٠١٨ الذي قررت فيه بأن (الخطأ الذي يقوم عليه تضمين الموظف هو الخطأ الشخصي دون الخطأ المرفقي الذي يقع عبئ مسؤوليته على الإدارة وحدها ولا يسأل الموظف عنه). قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨، ص٦٢٥.

وللمزيد من التفصيل في التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي للموظف العام، انظر

M.Paillet, Recherches sur Ia faute du service public dans Ie droit administrative francais contemporain, th. Bordeaux,1979, P33.

٦٨- حكم محكمة التمييز الاتحادية في جمهورية العراق، رقم (١٠٤٦) في ١٧/ ٦/ ١٩٨١م. إبراهيم المشاهدي، المصدر السابق، ص٦٢٥.

٦٩- د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، المصدر السابق، ص١١٨٨. د. سليمان مرقس، المصدر السابق، المجلد الثاني، ص٩١٢. حكم محكمة التمييز الاتحادية في جمهورية العراق، رقم (١٣١١) في ٦/ ٣/ ١٩٨١م. إبراهيم المشاهدي، المصدر السابق، ص٦٢٦.

٧٠- ودعماً لما ذهبنا إليه من رأي انظر د. تامر محمد الدمياطي، التضامن في المسؤولية القائمة على الخطأ المفترض - دراسة مقارنة، بحث متوفر على الموقع الإلكتروني

http://abdelmagidzarrouki.com

٧١- المادة (٣٢٠) من القانون المدني العراقي.

٧٢- المادة (٢٠٩/ ٢) من القانون المدني العراقي.

٧٣- المادة (٢٠٧) من القانون نفسه.

٧٤- حكم محكمة التمييز الاتحادية رقم (٤٨٥) في ١٥/ ١١/ ١٩٧٢م. إبراهيم المشاهدي، المصدر السابق، ص٢٧٠. حكمي المحكمة ذاتها رقم (٧١٤، ٧١٥) في ٣٠/ ٥/ ١٩٧٧م. إبراهيم المشاهدي، المبادئ القانوني في ، محكمة التمييز - القسم الجنائي، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٠م، ص١١٤.

٧٥- المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي.

٧٦- المادة (٤/ ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام.

٧٧- د. محمد خضر السبعاوي، نظرية الغلط في قانون العقوبات المقارن، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣م، ص٣٨٣.

٧٨- المادة (٢١٥/ ٢) من القانون المدني العراقي.

٧٩- درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفة العام، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة الجزائر، ٢٠٠٧م-٢٠٠٨م، ص٢٨.

٨٠- د. عبد المجيد الحكيم وعبد الباقي البكري ومحمد طه البشير، المصدر السابق، ص٢٢٨.

المصادر

أولاً- الكتب

١ - د. أسامة أحمد بدر، فكرة الحراسة في المسؤولية المدنية، بدون مكان وسنة طبع.

٢- أنور طلبة، دعوى التعويض، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٤م.

٣- د. اياد عبد الجبار ملوكي، المسؤولية عن الأشياء وتطبيقها على الأشخاص المعنوية بوجه خاص، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٩م.

٤- د. جورج سبوني، النظرية العامة للموجبات والعقود، الجزء الأول - مصادر الالتزام، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٢م.

٥- د. حسن علي الذنون، المبسوط في شرح القانون المدني العراقي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان - الأردن، ٢٠٠٦م.

٦- د. سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، القسم الأول، المجلد الأول، الطبعة الخامسة، بدون مكان طبع، ١٩٩٢م.

٧- د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الثاني - الجزء (١)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥م.

٨- د. عبد المجيد الحكيم وعبد الباقي البكري ومحمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، الجزء الأول - مصادر الالتزام، الطبعة الثالثة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٤٣٠هـ - ٢٠٠٩م.

٩- د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني العراقي، الجزء الأول، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٣٨٩هـ-١٩٦٩م.

١٠- د. محمد خضر السبعاوي، نظرية الغلط في قانون العقوبات المقارن، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣م.

ثانياً: الرسائل الجامعية والأبحاث المنشورة

١- درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفة العام، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة الجزائر، ٢٠٠٧م-٢٠٠٨م

٢- غازي فيصل مهدي، مدى فاعلية قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ في حماية أموال الدولة، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، تصدر عن جمعية القانون المقارن العراقية، بغداد، العدد (٦٥)، ٢٠٠٩.

٣- سينم صالح محمد، المسؤولية الشخصية للموظف العام في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق، السنة (٨) المجلد (٤) العدد (٢٩) آذار ٢٠١٦م - جمادى الأولى-جمادى الأخرى ١٤٣٧هـ.

٤- د. حسن فضالة موسى ود. علي حميد كاظم، الأساس القانوني للتضمين، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (١) المجلد (١)، العدد (٣)، الجزء (٢)، آذار ٢٠١٧م - رجب ١٤٣٨هـ.

٥- د. تامر محمد الدمياطي، التضامن في المسؤولية القائمة على الخطأ المفترض - دراسة مقارنة، بحث متوفر على الموقع الإلكتروني

http//:abdelmagidzarrouki.com

ثالثاً: القوانين والتعليمات

١- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١م المعدل، منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) عدد (٣٠١٥) في ٨/ ٩/ ١٩٥١م.

٢- قانون تحصيل الديون الحكومية. منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) عدد (٢٥٨٥) في ٢/ ٥/ ١٩٧٧م.

٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م، منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية)، عدد (٣٣٥٦) في ٣/ ٦/ ١٩٩١م.

٤- قانون التضمين العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥. منشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) عدد (٤٣٨٠) في ٢٩ ذو القعدة ١٣٦هـ -١٤ أيلول ٢٠١٥م.

٥- القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦، منشور في الجريدة الرسمية للملكة الأردنية، عدد (٢٦٤٥) في ١/ ٨/ ١٩٧٦م.

٦- التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠١٧م لتسهيل تنفيذ قانون التضمين العراقي رقم

(٣١) لسنة ٢٠١٥. منشورة في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) عدد (٤٤٤٠) في ٢٧/ ٣/ ٢٠١٧.

٧- تعليمات رقم (٣) لسنة ٢٠٠٧م لتسهيل تنفيذ قانون التضمين العراقي رقم (١٢) الملغى لسنة ٢٠٠٦ الملغاة. منشورة في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) عدد (٤٠٧٨) في ٩/ ٦/ ٢٠٠٨.

خامساً: المراجع والمواقع الإلكترونية للأحكام القضائية

١- إبراهيم المشاهدي، المبادئ القانونية في قضاء محكمة التمييز - قسم القانون المدني، بغداد، ١٩٨٨م.

٢- إبراهيم المشاهدي، المبادئ القانوني في ، محكمة التمييز - القسم الجنائي، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٠م.

٣- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٧، إصدار جمهورية العراق، مجلس الدولة، ٢٠١٨.

٤- قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠١٨م، إصدار جمهورية العراق، مجلس الدولة، ٢٠١٨.

٥- الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى في جمهورية العراق.

www.hjc.iq

٦- الموقع الإلكترويي لوزارة العدل - جمهورية العراق

https://moj.gov.iq/view.1651/

سادساً: الكتب المترجمة والمصادر الأجنبية

١- جنيفيف فيني، المطول في القانون المدني - مدخل إلى المسؤولية، بإشراف جاك

غسنان، ترجمة د. عبد الأمير إبراهيم شمس الدين، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٤٣١هـ-٢٠١١م.

Dr. iur (Hamburg), The law oblgaions romamn foundations of tbe civilian tradition, 0xford university press.

M. Paillet, Recherches sur Ia faute du service public dans Ie droit administrative francais contemporain, th. Bordeaux,1979.