مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (٤) المجلد (٤) العدد (١) الجزء (٢) (٢٠١٩) ٨٣-١٠٨

اشكالية قانون التضمين الوظيفي
دراسة مقارنة

د. علي محمد رضا يونس
كلية الحقوق, جامعة الموصل , نينوى, العراق
Alialtahan٢٠١٣@yahoo.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام :١٢ / حزيران /٢٠١٩
- القبول : ٢٤ / حزيران / ٢٠١٩
- النشر المباشر :١/ ايلول/٢٠١٩

الكلمات المفتاحية :
- التضمين
- التشريع
- القانون
- القضاء
- السلطة المختصة

الخلاصة:ان الحفاظ على الاموال العامة تعد اهم واجبات الموظف العام والتي نص عليها صراحة في قانون انضباط موظفي الدولة ، اذ تشكل ظاهرة الانحراف والاهمال في استخدام الاموال العامة عبئاً كبيراً على الجهاز الاداري ، لهذا اتجهت القوانين الى اظفاء الحماية القانونية على الاموال المملوكة للدولة لاسيما اذا كانت في حيازة موظف عام ، ففرضت الجزاءات المدنية والمتمثلة بالتعويض عن حالات الاضرار التي تصيب الاموال العامة من خلال مايعرف بقانون التضمين الوظيفي .

فيقع على عاتق الدولة ان تجبر الضرر الذي يحدثه الموظف العام تلافياً لحالات الاهمال المضرة باموال الدولة . وقد جاءت احكام قانون التضمين لتنظم اشكالية التعويض عن الاضرار التي تصيب الاموال العامة بسبب العمل الوظيفي او من جراءه . كما يقع على عاتق الموظف العام جبر الضرر الذي احدثه بسبب اهماله في استخدام الاموال العامة .

© ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The Problem of the Job Inclusion Law A Comparative Study

Dr. Ali Muhammad Redha Younis

College of Law, University of Mosul, Nineveh, Iraq

Alialtahan٢٠١٣@yahoo.com

Article info.

Article history:
- Received: ١/June /٢٠١٩
- Accepted: ٢٤/June/ ٢٠١٩
- Directly published: ١/September / ٢٠١٩
-

Keywords:
- Inclusion
-Legislation
-Law
-Judiciary
-Competent authority

Abstract: The preservation of public funds is the most important duties of the public employee, which is explicitly stated in the law of discipline of state employees, as the phenomenon of deviation and negligence in the use of public funds a heavy burden on the administrative system, so the laws tended to provide legal protection for state-owned funds, Possession of a civil servant, civil penalties were imposed to compensate for cases of damage to public funds through what is known as the law of functional inclusion .

It is the responsibility of the State to force the damage caused by the public official to avoid cases of negligence that harm the State's finances. The provisions of the Inclusion Act regulate the problem of compensation for damages to public funds due to work or as a result thereof. It is also the responsibility of the public servant to redress the damage caused by his negligence in the use of public funds.

© ٢٠٢٣ TUJR, College of Law, Tikrit University

تلعب الوظيفة العامة دوراً محورياً في تكوين بنيان الدولة الحديثة فالغاية منها لا تقتصر على أداء بعض الأعمال اللازمة لتسيير المرافق العامة، وإنما تتعداها إلى غاية أسمى وهي تحقيق المنفعة العامة.

وتمثل حالات الانحرافات واختلاس الأموال وإهمال الواجبات الوظيفية وإساءة استعمال السلطة الإدارية تهديداً حقيقياً للنظام الوظيفي الإداري، لاسيما عندما تشكل ظاهرة عامة تستشري في الجهاز الإداري، ومن ثم فقد وفرت قوانين الوظيفة العامة للإدارة العديد من الوسائل التي تستعين بها الإدارة من أجل تقويم السلوك المعوج وكشف المخالفات المالية والإدارية والجرائم التي يرتكبها العاملون وإبلاغ النتائج التي يتم التوصل إليها لجهات الاختصاص لاتخاذ الاجراء المناسب بشأنها، ومنها تضمين الموظف الذي يلحق أضراراً بخزينة الدولة، وهذا الإجراء بقدر ما تصبو إليه الإدارة من أهداف باعتباره وسيلة هامة لكشف الانحراف، إلا أنه ينبغي ألا يكون وسيلة لتصيد الأخطاء أو محلاً للنزاعات الشخصية. فالوسائل التقليدية التي تستخدمها الإدارة في حماية الأموال لم تعد كافية، ونظراً للأهمية البالغة التي تحتلها الأموال العامة أدى إلى استخدام الدولة اجراءات ووسائل تعمل على حفظ المال العام.

ويقع على عاتق الإدارة أن تخفف من ضراوة الاخطار المحدقة بأموال الدولة من خلال تضمين الموظف – جبر – الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة. فالأوضاع في العراق لم تبق على حالها وقد مر بلدنا بظروف قاسية، وشهد حالات اختلاسات وتجاوزات وانتهاكات مباشرة وغير مباشرة للقانون وانتشرت المحسوبية في تصرفات المسؤولين، بحيث شهدنا حالات أن يتعامل الموظف مع أموال الدولة وكأنه يتعامل مع ماله الخاص، وهذا يشكل مظهراً من مظاهر الفساد الإداري والمالي، فما كان من مشرعنا العراقي، إلا أن يتصدى لهذه الحالات ويضرب على يد العابثين والمخربين بأموال الدولة من خلال إصدار تشريعات تنظم فيها أحكام التضمين ومنها القانون ٣١ لسنة ٢٠١٥ النافذ.

أولاً: أهمية البحث :

تتجلى أهمية هذه الدراسة من خلال تناولها موضوعاً مهماً وحساساً وكثير الحدوث في الوقت الحاضر وهو كثرة الاعتداء على المال العام وضرورة الضرب بقوة على اليد التي تمد للعبث به والعمل على إزالة الضرر أو جبره بعد حدوثه والبحث عن محدث الضرر بالمال العام لمسائلته بعد منحه فرصة للدفاع عن نفسه وتوفير له محاكمة عادلة واخضاع قرارات الإدارة لرقابة القضاء ، أن للقضاء الكلمة العليا وهذه الضمانات باعتبار هي الخطوة الأولى للسير نحو الدولة القانونية وإعمالاً لمبدأ (سيادة القانون) الذي يتلخص بإخضاع الجميع لحكم القانون ومدى مراعاة قانون التضمين النافذ لهذه المبادئ القانونية المهمة وقراءتها قراءة صحيحة من خلال الأحكام التي جاء بها قانون التضمين ، وعلى الرغم من الجهود التي بذلها مشرعنا العراقي في هذا

المجال، إلا أن الحماية المقررة للأموال كانت متذبذبة بين القوة والضعف.

ثانياً: هدف البحث :

إن الهدف الأسمى الذي جاء به قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ النافذ يتمثل في الحرص الشديد على المال العام وتوفير الحماية القانونية المناسبة له وضرورة الزام محدث الضرر بتعويض مناسب يتناسب مع الضرر الذي أحدثه بالمال العام بغية إزالة الضرر أو جبره في اضعف الايمان وجعل الأمر برمته تحت انظار القضاء الذي يعد الحارس الأمين على تطبيق القوانين لذا فإن الهدف من هذه الدراسة هو التعرف على مدى خط قانون التضمين النافذ من تحقيق اهدافه في الحفاظ على المال العام .

ثالثاً : منهجية البحث :

سنتناول في هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن الذي يقوم على تحليل النصوص القانونية والاحكام القضائية والآراء الفقهية في النظامين العراقي والمصري المقارن لإستشفاء اهم الحلول لمشاكل التضمين الوظيفي للموظف العام في القانون العراقي .

رابعاً : مشكلة البحث :

تدور مشكلة البحث في الاجابة على التساؤلات التالية:

ما هو دور قانون التضمين الجديد في الحفاظ على المال العام وايجاد السبل الناجعة في ذلك ؟ ولماذا لم يكن هنالك اعتماد الخبرة والتخصص عند تشكيل لجان تقدير التضمين الوظيفي ؟ ولماذا لم يقر القانون الحالي لسنة ٢٠١٥ الاخذ بالتعويض العيني بدلاً من التعويض النقدي عند سداد التضمين ؟

خامساً : فرضية البحث :

تهتم دراسة موضوع التضمين الوظيفي الى ايجاد الحلول الناجعة لحسم مسألة تشكيل لجان تحقيقية مركزية لكل مؤسسة تمتاز بالخبرة والتخصص لتقدير مبلغ التضمين ، فضلاً عن ضرورة التفريق بين الخطأ العمدي والخطأ الغير العمدي عند تقدير مبلغ التضمين وتحديد مسؤولية الموظف العام في حالة وجود العلاقة السببية بين خطأ الموظف والضرر الناتج عن ذلك الخطأ .

سادساً: هيكلية البحث :

لغرض الإحاطة بجوانب هذا الموضوع فإننا سوف نقسم هذا البحث الى ثلاث مباحث نتناول في الاول منها مفهوم التضمين ، ومن ثم في المبحث الثاني نتناول القضاء المختص بنظر الطعن اما المبحث الثالث والاخير سيكون عن حجية الحكم الصادر من جهة الطعن .

مجلة جامعة تكريت للحقوق السنة (٤) المجلد (٤) العدد (١) الجزء (٢) (٢٠١٩) ٨٣-١٠٨

المبحث الأول

مفهوم التضمين

نظراً للأهمية البالغة التي تحتلها الأموال العامة مما أدى إلى استخدام الدولة اجراءات ووسائل تعمل على حفظ المال العام ، بالتزامن مع كون الوسائل التقليدية التي تستخدمها الإدارة في حماية الأموال لم تعد كافية اتجهت ارادة المشرع الى سن العديد من القوانين للحماية والمحافظة على المال العام، وبداية يجب بيان المفاهيم التي تصب في معنى التضمين من النواحي التالية:

اولا : **مفهوم التضمين لغة** :-

التضمين لغةً ضمن : الضمين : الكفيل ، ضمن الشيء وبه ضمناً وضماناً كفل به وضمنه اياه كفله. ويقال ضمنت الشيء اضمنه ضماناً فأنا ضامن[١]. التضمين في اللغة وإن اختلفت المعاني في المبنى إلا أنها متحدة في المعنى الذي يدور حول إلزام محدث الضرر سواء أكان ضرراً جزئياً أم كلياً في المال العام بتعويض المتضرر عما لحق بالمال العام من تلف أو ضياع للمنافع[٢].

ثانيا : **مفهوم التضمين فقها** :-

وفي الصعيد الفقهي وبالرجوع إلى الكتابات التي تناولت مفهوم التضمين أنها حاولت طرح عدة مفاهيم وتعاريف ومنها ما ذهب على أن قرار التضمين هو (القرار الصادر عن الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة – الزام الموظف بأداء قيمة الضرر الذي تسبب به للخزينة العامة بإهماله ومخالفته للقوانين) ، كما عرف على أنه (نظام قانوني يتعلق بالنظام العام ويقوم على فكرة قيام الإدارة بإلزام الموظف العام إدارياً بتعويض الأضرار المباشرة وغير المباشرة التي يلحقها بالمال العام بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفته للقوانين والأنظمة والتعليمات بعد اتباع الإجراءات الإدارية والقضائية التي نص عليها القانون). [٣]

ثالثا : **مفهوم التضمين اصطلاحا** :-

أما اصطلاحاً فإن القوانين لم تورد تعريفا للتضمين ومنها المشرع العراقي وحسنا فعل في هذا الاتجاه

---

(١) محمد بن ابي بكر بن عبدالقادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، لبنان ، ١٤٠١هـ – ١٩٨٢ م ، ص٣٨٤ .

(٢) الإمام ابو الفضل جمال الدين محمد، لسان العرب، المجلد التاسع ، دار صادر للطباعة والنشر، الطبعة الرابعة، بيروت ، لبنان، ٢٠٠٥، ص٦٤.

(٣) القاضي عواد حسين ياسين العبيدي، ، شرح قانون التضمين، ط١، دار السنهوري، بغداد، شارع المتنبي، ٢٠١٤، ص٢٨؛ ينظر: علي الخفيف، الضمان في الفقه الإسلامي، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص٥.

لأن صياغة التعريفات من عمل رجال الفقه والقضاء [٤]، كما أن عدم إيراد تعريف للتضمين في نصوص القانون يجعل هناك مرونة في بيان ماهية التعويض وفق لما استجد من حالات وبما يتماشى مع مراعاة الحكمة من التشريع لأنها تمثل ارادة المشرع من التشريع ، وفي نطاق التشريعات المقارنة ، فنجد مصطلح (حق الرجوع) أو التعويض الإداري كمقابل للتضمين كما هو الحال في القانون المصري وكذلك في القانون الانكليزي قد ترك أمر التعويض عن الاضرار الحاصلة بالمال العام إلى القواعد الخاصة بالمسؤولية التقصيرية[٥].

ومن كل ما تقدم فإننا نعرف التضمين بأنه : (القرار الإداري الصادر عن الإدارة المختصة بحق الموظف الذي يلحق بخطئه اضراراً بأموال الدولة والقاضي بإلزامه لدفع قيمة ما أُضر به منها).

المطلب الأول

الأساس التشريعي للتضمين في القانون العراقي

المقصود بالأساس القانوني للتضمين هو بيان سنده القانوني الذي نقل فيها المشرع هذا المفهوم إلى نطاق القانون فغدا نظاماً قانونياً ملزماً لا محالة من قبل الأفراد وهيئات الدولة وفي الوقت نفسه أصبح الأساس والمصدر الوحيد لقواعد التضمين وحيث أن كل فكرة لا تنال وصف القانونية ما لم يوجد نص يحتضنها ويضفي عليها هذه الصفة والتضمين يشكل فكرة قبل أن يكون نص قانوني[٦] ، فالأساس القانوني للتضمين هو نص القانون الذي يعد المصدر العام لجميع الحقوق والروابط القانونية أياً كان السبب المباشر لنشوئها ، ونجد لهذا الكلام سنده في المادة (١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ النافذ [٧] ، التي توضح أن الأساس القانوني للتضمين هو نص القانون الذي فرض على المتسبب بإحداث الضرر الزام قانوني يتحمل تبعت خطأهم

---

(٤) عواد حسين ياسين، مصدر سابق، ص٢٦؛ ابراهيم مصطفى، المعجم الوسيط، المكتبة الاسلامية للطباعة والنشر والتوزيع، ص٥٤٤.

(٥) رشا محمد جعفر، سلطة الإدارة في تضمين الموظف في القانون العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص٣٩ .

(٦) محاضرات القانون الإداري، دكتوراه عام، رقابة القضاء الإداري على قرارات التضمين، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٧.

(٧) نصت المادة (١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ النافذ (يضمن الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفته للقوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات)

أو اهمالهم أو تقصيرهم في اعمالهم على النحو الذي اسرهم في إلحاق الضرر بالمال العالم ، ويلاحظ أن قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ النافذ قد أضاف سبباً جديداً للتضمين هو مخالفة القرارات في حين ان النص السابق في قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ الملغى لم يتطرق إلى شمول مخالفة القرارات[٨].

مما تقدم نرى أن مساءلة الموظف أو المكلف بخدمة عامة تتحقق في حالة مخالفة الصنفين المذكورين (القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات) كما جاءت على سبيل التعداد لا على سبيل الحصر لأنها جاءت بشكل مطلق والمطلق يجري على اطلاقه فيدخل تحت هذا التفسير القرارات والأوامر التي لها قوة القانون والأنظمة والأنشطة الداخلية بوجه عام كل القواعد النافذة في الدولة حتى لو كانت قواعد غير مكتوبة كالأعراف الإدارية.

مما تقدم يجب البحث في بيان النصوص التي منحت التضمين بعداً قانونياً وحسب المكانة التشريعية ، وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

الاساس الدستوري للتضمين الوظيفي

يعد الدستور القانوني الأعلى والأسمى في الدولة وهذا يعني أن النظام القانوني بأكمله محكوم بالقواعد الدستورية وأن أي سلطة من سلطات الدولة لا يمكن أن تمارس إلا السلطة المخولة اياها بموجب الدستور وبالحدود التي رسمها لها ويعد هذا المبدأ من المبادئ المسلم بها في الفقه الدستوري حتى في حالة عدم النص عليه وعند الرجوع إلى النصوص الدستورية في الدساتير العراقية نلاحظ أن هناك العديد من هذه النصوص التي اضفت الحماية على الأموال العامة فنلاحظ القانون الاساس العراقي لسنة ١٩٢٥[٩]. منح بيع أموال الدولة أو تفويضها أو ايجارها أو التصرف بها بأي صورة أخرى ويزال هذا المنع إذا كان القانون يبيح ذلك. وكذلك دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤[١٠] اضفى الحماية على الأموال العامة واحاطها بحرمة والقى واجب حمايتها على كل مواطن. وأيضاً دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ نص على حرمة المال العام وواجب الحماية له فضلاً على تثبيت التفرقة التقليدية بين الأموال العامة والخاصة.

---

(٨) محاضرات القانون الإداري، دكتوراه عام، رقابة القضاء الإداري على قرارات التضمين، مصدر سابق.

(٩) دستور جمهورية العراق سنة ١٩٢٥.

(١٠) دستور جمهورية العراق ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

الفرع الثاني

الاساس القانوني للتضمين الوظيفي

تضمنت العديد من التشريعات العادية نصوصاً تتعلق بصورة مباشرة أو غير مباشرة بموضوع التضمين ، وهي كالآتي :

أولاً- القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل النافذ

يمثل القانون المدني العراقي المرجع الذي له الصدارة من بين التشريعات العادية التي تعد سنداً قانونياً للتضمين لأنه يمثل القواعد العامة والأصول الثابتة في المسؤولية الحديثة وتعويض الضرر أن أورد هذا القانون مبدأً عام يتجسد بالزام كل شخص بتلف مال غيره بالضمان إذا كن في إحداثه الضرر قد تعمد أو تعدى فأسس لحق الرجوع حينما اتاح للمسؤول عن عمل الغير حق الرجوع عليه بما ضمنه ، اذ نصت المادة (١/١٨٦) على (اذا اتلف احد مال غيره او نقص قيمته مباشرة او تسببا يكون ضامنا ، اذ كان في احداثه هذا الضرر قد تعمد او تعدى). [١١]

ثانياً- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل النافذ

لم يشير هذا القانون بشكل مباشر الى تضمين الموظف لكن نص على واجبات ايجابية وسلبية وألزم الموظف مراعاتها عند أداء مهامه الوظيفية ومن بين هذه الواجبات ما يتعلق بأموال الدولة الدائرة (الدولة أو الدائرة) التي يعمل فيها إذا الزم هذا القانون الموظف بالمحافظة على أموال الدولة الموضوعة في حيازته او تحت تصرفهُ وعليه أن يستخدمها بصورة رشيدة ، الامر الذي يترتب عليها مسؤولية الموظف الانضباطية وبلا شك مسؤوليته المدنية حيث أن إخلال الموظف بهذه الواجبات إخلالاً يلحق الضرر بالمال العام . [١٢]

ثالثاً ـ قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ النافذ

نص قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في المادة (٦١) [١٣] منه على التضمين كالآتي (١- للوزير المختص ان يضمن الموظف الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب اهماله أو مخالفته للقوانين والانظمة والتعليمات المرعية، وللموظف حق الاعتراض على قرار الوزير المختص لدى المحاكم المدنية خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تبلغه. ٢- لا يمنع خروج الموظف او المستخدم من الخدمة بأي شكل كان من تضمينه وفق الفقرة (١) من هذه المادة) ثم صدرت قرارات عديدة من مجلس قيادة الثورة (المنحل) تناولت موضوع

([١١]) المادة (١/١٨٦) القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ النافذ .

([١٢]) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.

([١٣]) قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) م (٦١) لسنة ١٩٦٠.

التضمين من ضمنها قرار رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٩[١٤] الذي ألغي المادة (٦١) من قانون الخدمة الحديثة المذكورة آنفاً وبعد حصول التغير في النظام السياسي بتاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ صدرت عدة قوانين ومنها أحكام التضمين فقد صدر قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ الملغى وبموجبه تم الغاء قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٠) لسنة ١٩٩٩ المشار إليه اعلاه ثم صدر قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ النافذ ، فأصبح قانون التضمين هو السند القانوني المباشر لتضمين الموظفين قيمة الاضرار التي يلحقونها بالمال العام ثم عالج الاخطاء الناتجة عن الإهمال أو التقصير وابتغاءً لحماية الأموال العامة أصدر المشرع هذا القانون وأسند هذا القانون للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إصدار قرارات وأوامر تضمينية قابلة للطعن امام القضاء العادي خلال (٣٠) يوم من تاريخ التبليغ به [١٥].

الفرع الثالث

الأساس القانوني للتضمين في القانون المقارن

إن أهمية الأموال العامة ودورها المؤثر كما اشرنا سابقاً في بنيان الدولة ونشاطها الاقتصادي والخدمي فقد حظيت باهتمام كبير من لدن الدساتير في القوانين المقارنة فنجد اليوم أغلب الدساتير الحديثة تنص في ديباجتها أو في صلب نصوصها على أحكام تكفل حمايتها من كل اعتداء قانوني أو مادي يمكن أن يعطل تحقيق الغرض منها[١٦]، وأكدت على ضرورة حماية المال العام التي تقوم عليها فكرة التضمين مثلاً المادة (٣٤) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ التي نصت على ((للملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقاً للقانون)).

ويتضح من النص أعلاه حرص المشرع الدستوري المصري على وجوب حماية الأموال العامة أو أموال

---

(١٤) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٩ والذي نص على (يضمن الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة الموظف المكلف بخدمة عامة قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة بسبب اهماله وتقصيره او مخالفة القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات حسب الاسعار السائدة وقت التسديد).

(١٥) ينظر نص المادتين (١ ، ٢/اولاً) من قانون التضمين العراقي النافذ رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ النافذ .

(١٦) رشا محمد جعفر، سلطة الإدارة في تضمين الموظف في القانون العراقي، كلية القانون، جامعة بغداد، اطروحة دكتوراه، ٢٠١٤، ص٤٢؛ د. اشرف فايز اللمساوي، الشرعية الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٩-٣٠.

الدولة[١٧]، نظراً لكونها تعمم ينفعها المجتمع كله ويتوقف على حمايتها وصيانتها استمرار عمل المرفق العام بشكل منتظم لخدمة جمهور المواطنين وتنوع صور الحماية فمنها المدنية والجزائية ضماناً لاستمرار تخصيص هذه الأحوال لما اكدت له من اوجه النفع العام وتأكيداً من المشرع على تلك الحماية لهذه الأموال التي أولاها بالاهتمام نجد بأن القانون يخول الجهات الادارية وسائل وقائية ومزاولة لإزالة التعدي الحاصل على الأموال العامة وهذا يعد اسلوباً استثنائياً لا يجب الالتجاء إليه إلا ضمن أطار النصوص القانونية التي تجيزه وفي الحدود التي ترسمها هذه النصوص[١٨] والأساس التشريعي لسلطة الإدارة لا يقتصر على القانون ذاته وإنما يتسع إلى جانب القواعد القانونية في مدلولها المعروف يشمل ما تقرره اللوائح والأنظمة والتعليمات الإدارية وما إلى ذلك[١٩]، وكانت المواجهة التشريعية والإدارية لها جانب من الأهمية لحماية تلك الأموال [٢٠]، ففي مجال الحماية المدنية نجد أن المشرع المصري قد انفرد بهذه الحماية وهذا واضح في المادة (٨٧ /ثانياً) من القانون المدني المصري النافذ التي نصت على (أن هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم) والحقيقة أن القوانين المصرية وبالأخص القوانين ذات الطابع العقابي قد ميزت بين الاعتداء الحاصل من الموظف أو الذين يتمتعون بهذه الصفة وبين أحاد الناس فبالرغم أن الجرائم التي تقع على الأموال من قبل أحاد الناس كبيرة متنوعة لكن المشرع المصري قد جعلها في درجة ادنى من الجرائم المرتكبة من قبل الموظف ومدد العقوبة المقررة له ويلاحظ من نص المادة سالفة الذكر قرر المشرع ثلاث أوجه من الحماية الحديثة لهذه الأموال تقرر لا يجوز التصرف فيها، ولا يجوز الحجز عليها، ولا يجوز تملكها بالتقادم. [٢١]

وفي نطاق الحماية الجنائية فنجد المشرع المصري قد توسع في اسباغ الحماية الجنائية للأموال العامة بالتوسع في مفهوم المال العام وهذا واضح في قانون العقوبات وتشريعات اخرى ولم يقتصر على مدلول المال

---

(١٧) المادة (٣٤) من دستور الجمهورية المصرية لسنة ٢٠١٤.

(١٨) رشا محمد جعفر، مصدر سابق، ص٤٣.

(١٩) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص٨٧.

(٢٠) ينظر المادة (٨٧) من فقرتها الأولى من القانون المدني المصري رقم ١٣١.

(٢١) لمزيد من التفاصيل ينظر ، احمد مهدي الديواني، جريمة الإهمال في مجال الأموال العامة، بحث منشور في مجلة ادارة قضايا الحكومة ، ١٩٦٧، ص٤٧ ، www.majalla.MD.com تاريخ الزيارة في ٢٠١٩/١/١٨ .

وإنما حتى الموظف وهذا واضح من نص المادة (١١٩) عقوبات مصري[٢٢]، وكذلك المواد (١١٢-١١٨) [٢٣] ، التي تشترك هذه المواد بتنظيمها للجرائم الواقعة على المال العام والتي تصدر من الموظف أو الأشخاص الذين يتمتعون بهذه الصفة ونجد كذلك هناك بعض التشريعات الخاصة التي تطرقت إلى هذه الحماية أيضاً كمحاولة لسد النقص والقصور في أحكام قانون العقوبات المصري واضفاء المزيد من الحماية ومنها قانون حماية الاموال العامة رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٢ المصري[٢٤] .

المطلب الثاني

السلطة المختصة بالتضمين

ويقصد بها الجهة التي تملك الاختصاص القانوني في تضمين الموظف مما يمنحها الصلاحية في اتخاذ اجراء ما أو القيام بعمل من الأعمال القانونية وبالتالي لا تستطيع السلطات الإدارية اتخاذ قرار إداري ما لم يكن اتخاذ مثل هذا القرار داخلاً في اختصاص السلطة التي احدثته وتعد فكرة الاختصاص نتيجة من نتائج الفصل بين السلطات الذي يقوم على تحديد اختصاصات السلطات الثلاث وتوزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة، لهذا يجب على كل عضو من اعضاء السلطة الإدارية ألا يمارس عملاً قانونياً معيناً، إلا إذا كان مخولاً بممارسة هذا العمل قانوناً[٢٥].

لذا سنتكلم عن سلطة الاختصاص بالتضمين في القانون العراقي والسلطة المختصة في القانون المقارن ضمن الفرعين التاليين اذ نتناول في الفرع الاول السلطة المختصة بالتضمين في القانون العراقي ، ومن ثم في الفرع الثاني السلطة المختصة بالتضمين في القانون المقارن وكما يلي:

---

(٢٢) رشا محمد جعفر، مصدر سابق ، ص٤٤. نصت المادة (١١٩) من قانون العقوبات المصري رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣ المعدلة بقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ (يقصد بالموال العامة في تطبيق أحكام هذا الباب يكون كله أو بعضه مملوكًا لإحدى الجهات الاتية أو خاضعاً لإشرافها لدارتها: (أ) الدولة ووحدات الدارة المحلية. (ب) الهيئات العامة والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام.(جـ) التحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له. (د) النقابات والاتحادات. (هـ) المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.(و) الجمعيات التعاونية. (ز) الشركات والجمعيات والوحدات الاقتصادية والمنشآت التي تساهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات السابقة . (حـ) أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الموال العامة.)

(٢٣) ينظر المواد من (١١٢ إلى ١١٨) من قانون العقوبات المصري السابق ذكره ، (الباب الرابع / جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر)

(٢٤) نص قانون حماية الاموال العامة رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ المصري المادة (٦) منه على (تطبيق عقوبة الحبس مدة لا تزيد عن سنة وغرامة لا تتجاوز مائة جنيه على كل موظف عام استخدم ما عهد إليه به بحكم وظيفته من وسائل عامة نقوداً كانت أو موارد) .

(٢٥) رشا محمد جعفر، مصدر سابق ، ص٣٥.

الفرع الأول

السلطة المختصة بالتضمين في القانون العراقي

لم يختلف القانونان السابقان رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ والقانون النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ في مسألته تحديد السلطة الملحقة بالتضمين. إذ بقيت السلطة مقررة للوزير فهو من يتولى تشكيل لجنة التضمين والمصادقة على محضر تلك اللجان كما أنه يتولى التوقيع على الأمر الوزاري الخاص بتنفيذ توصيات اللجنة الخاصة بالتضمين في الوزارة أو الجهة الغير مرتبطة بوزارة بيد أن تغييراً طرأ على السلطة المختصة بالتضمين فبعد أن كانت مناطة بالوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ الملغى فقد اجاز القانون النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ للمحافظ أيضاً استخدام تلك الصلاحيات[٢٦]، وكذلك سمح بتخويل هذه الصلاحية إلى من يخوله فهم دون تحديد المستوى المخول وبيان كونه موظف من موظفي الدرجات الخاصة أم موظف عادي، لأن السبب وراء هذا التغيير هو ما ينتج عنه التطبيق العملي لقانون التضمين لقانون التضمين الملغى من كون حصر الصلاحية قد شكل عقبة أمام سرعة اتخاذ الاجراءات في حالات التضمين وكذلك لسد الفراغ الذي حصل في موضوع المحافظات بالإضافة إلى تسريع عملية انجاز اللجان المشكلة في ظل هذا القانون النافذ لأعمالها بعد تقييدها بمدة (٩٠) يوماً لكون يوماً من تاريخ حصول الضرر بموجب المادة (٣) من القانون النافذ[٢٧].

كما أشارت المادة (٣) من قانون التضمين الوظيفي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ بان مبلغ التضمين يحدد وفق الاسعار السائدة ، ونرى بضرورة تعديل نص المادة المذكورة والاخذ بعين الاعتبار فترة الاندثار التي تشمل الاموال العامة ولاسيما المنقولة منها ، وذلك لأن المال العام قد لا يكون جديداً لحظة اتلافه ومرت فترة زمنية على استعمالهِ ، مما عرضه للاندثار والتقليل من قيمته بسبب الاستخدام .

الفرع الثاني

السلطة المختصة بالتضمين في القانون المقارن

إن التشريعات المقارنة بخلاف المشرع العراقي لم تشر إلى السلطة المختصة بالتضمين بصورة صريحة، فنجد في التشريع المصري أن الأصل عدم مسؤولية أي شخص عن فعله الضار إلا بمقتضى حكم قضائي، وهذا يعني أن الإدارة لا تستطيع الرجوع على الموظف إلا باستحصال حكم قضائي باعتبار الإدارة في حكم

---

(٢٦) المادة (٢/ثالثا) من قانون التضمين النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ والتي نصت (يصدر الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ قراره بناءا على توصيات اللجنة المشكلة بموجب البند اولا من هذه المادة) .

(٢٧) ينظر المادة (٣) من قانون التضمين النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.

الكفيل المتضامن مصدرها القانون وليس العقد وهذا ما مستقر في القضاء المدني المصري حيث يكون حق الإدارة في الرجوع على الموظف بما دفعته للمضرور نتيجة خطئه بإحدى الوسيلتين.

الأولى/ دعوى الحلول التي قررتها المادة (٧٩٩) من القانون المدني المصري والتي جاء فيها (إذا وفى الكفيل الدين كان له أن يحل محل الدائن في جميع ماله من حقوق قبل المدين ولكن إذا لم يوف إلا بعض الدين فلا يرجع بما اتاه إلا بعد أن يستوفي الدائن كل حقه من الدين)[٢٨].

الثانية/ الدعوى الشخصية والتي قررها القانون لقضاء دين الغير بموجب المادة (٣٢٤) من القانون المدني المصري والتي تنص على (إذا قام الغير بوفاء الدين كان له حق الرجوع على المدين بقدر ما دفعه) [٢٩].

أما الدعوى الشخصية التي قررتها المادة (٨٠٠) من القانون المدني المصري فلا تستطيع الإدارة رفعها على الموظف وذلك لعدم جواز رجوع الكفيل بهذه الدعوى إذا كانت الكفالة لمصلحة الدائن وحده وضمان المتبوع (الإدارة) لأعمال تابعة (الموظف) قد قرره القانون لمصلحة الدائن المتضرر وحده[٣٠].

ونؤيد الاتجاه القائل بأن أساس حق الإدارة في الرجوع لا يكون بدعوى الحلول ولا دعوى قضاء دين الغير وإنما يكمن في المادة (١٧٥) من القانون المدني المصري [٣١] ،التي تشير صراحةً إلى حق الإدارة بالرجوع في الحدود التي يكون فيها الموظف مسؤولاً ، وإذا كان ما تقدم الاصل فالاستثناء منها هو نص المادة (١) من القانون (عدم جواز الحجز على مرتبات الموظفين) رقم (١١١) لسنة ١٩٥٢ [٣٢].

وبخصوص المحكمة الادارية العليا المصرية فإنها ذهبت ابعد من ذلك وفسرت عبارة (أداء) الواردة في المادة الأولى من القانون المذكور أعلاه تفسيراً شاملاً لكل ما يؤدي إلى قيام مديونية الموظف قبل الإدارة

---

(٢٨) المادة (٧٩٩) من القانون المدني المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٤٨ المعدل ؛ د. علي خطار شنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة عند اعمالها القادة، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٨.

(٢٩) ينظر المادة (٣٢٤) من القانون المدني المصري رقم (٣) لسنة ١٩٤٨ المعدل .

(٣٠) نصت المادة (٨٠٠) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل (١. للكفيل الذى وفى الدين أن يرجع على المدين سواء اكانت الكفالة قد عقدت بعمله أو بغير علمه) .

(٣١) نصت المادة (١٧٥) من القانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ المعدل (للمسئول عن عمل الغير حق الرجوع عليه في الحدود التي يكون فيها الغير مسئولا عن تعويض الضرر.)

(٣٢) نصت المادة (١) من قانون رقم (١١١) لسنة ١٩٥١ المصري المعدل (لا يجوز اجراء خصم أو توقيع جزاء على البالغ الواجبة الاداء من الحكومة والمصالح العامة ومجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية والمؤسسات العامة للموظف أو العامل مدنياً كان أو عسكرياً بصفة مرتب أو راتب اضافي أو حق في صندوق ادخار أو معاش أو مكافأة أو أي رصيد من هذه المبالغ إلا فيما لا يجاوز الربع وذلك لوفاء نفقة محكوم بها من جهة الاختصاص أو الاداء ما يكون مطلوباً لهذه الهيئات من الموظف أو العامل بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف إليه يعتبر وجه حق من المبالغ المذكورة) .

وحجتها في ذلك حكمها الصادر في ٦ يونيو ١٩٦٥[٣٣].

أما على صعيد الفقه الإداري فقد احتدم خلاف حول تفسير هذه المادة فذهب البعض إلى حق الإدارة في الرجوع على الموظف بطريق التنفيذ المباشر، أما البعض الآخر فيرى بضرورة لجوء الإدارة إلى القضاء لإصدار حكم قضائي على الموظف [٣٤]

المبحث الثاني

القضاء المختص بنظر الطعن

سنحاول في هذا المطلب تسليط الضوء على تحديد الحكمة المختصة في نظر الطعن بقرار التضمين هل هي محكمة الفضاء الإداري أم محكمة قضاء الموظفين في مجلس الدولة العراقي والقضاء المختص في القانون المقارن من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول

القضاء المختص بنظر الطعن في القانون العراقي

نص قانون التضمين النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥[٣٥] (المادة /٦ أولاً) على أنه (للمضمن الطعن بقرار التضمين لدى محكمة القضاء الإداري) وبالتالي فإن محكمة القضاء الإداري تكون هي الجهة القضائية المختصة بنظر الطعن بقرار التضمين وبذلك يكون القانون النافذ قد منح الاختصاص للقضاء الإداري وهذا خلاف ما ذهب إليه قانون التضمين الملغى رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ الذي منح الاختصاص للقضاء العادي متمثلاً بمحكمة البداءة والطعن بحكمها تمييزاً أمام محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية[٣٦]، (م/٥) من قانون

([٣٣]) رشا محمد جعفر، مصدر سابق، ص٤٢ ؛ حكم المحكمة الادارية العليا في ٦ يونيو ١٩٦٥. أشار إليه: ابراهيم الفياض، المصدر نفسه، ص٣٨٥ ، نقلاً عن : رشا محمد جعفر، المصدر السابق، ص٤٢.

([٣٤]) اتجه الفقه الاداري في مصر الى حق الادارة بتنفيذ التضمين الوظيفي لإصلاح الضرر الذي سببه الموظف بخطائهِ من خلال اساليب التنفيذ المباشر وهو بمثابة التنفيذ العيني للتضمين الوظيفي ، في حين اتجه اخرون الى ضرورة اللجوء الى القضاء لإقرار مسؤولية الموظف العام المخطئ ومن ثم تنفيذ التضمين الوظيفي بعد تقدير مبلغ التضمين مع امكانية التنفيذ العيني اذا امكن ذلك ؛ للمزيد ينظر حنان محمد مطلك القيسي ، النظام القانوني لتضمين الموظف العام في التشريع العراقي ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٦ ، ص٥٦ .

([٣٥])المادة (٦/أولاً) من قانون التضمين النافذ رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.

([٣٦])المادة (٥) من قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ الملغى .

التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ الملغى. والذي تم الغاؤه بموجب المادة (١١)[٣٧] ، من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ وهو مسلك قد دعا إليه الكثير من فقهاء القانون الإداري انطلاقاً من الطبيعة الادارية لقرار التضمين بوصفه قراراً إدارياً تتوافر فيه كافة العناصر مما يوجب الطعن به امام القضاء المختص وهو القضاء الإداري.

ونؤيد هذا الرأي الذي يذهب الى ضرورة توفير الامكانيات اللازمة للنهوض بواقع القضاء الإداري العراقي ودعمه بكافة الامكانيات لتمكينه من الاستجابة لمتطلبات الفصل في العدد المتزايد من الدعاوى المتطورة واستحداث بكافة محافظات القطر محاكم تابعة للقضاء الإداري المختص لتنظر حسب الاختصاص المكاني الدعاوى التابعة لها وتسهيلاً وتوفير اكثر ضمانة وسرعة اجراءات للموظف (المضمن).

ويثار تساؤل حول مدى توفيق المشرع في منحه القضاء الإداري اختصاص النظر في الطعون الخاصة بالتضمين أم منحت لمحكمة قضاء الموظفين؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل يتطلب ابتداءً البحث في اختصاصات كل من المحكمتين المذكورتين ومن ثم الجهات الملحقة بممارسة الوظيفة القضائية (مجلس الدولة بموجب قانون (٧١) لسنة ٢٠١٧. [٣٨]

نجد أنه يحدد اختصاصات محكمة القضاء الإداري بقوله (تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية والفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات والوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة) ، اما محكمة قضاء الموظفين فإنها تختص بنظر المنازعات الناشئة عن تطبيق قانون انضباط موظفي الدولة الناشئة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية .

من خلال هذا النص نلاحظ أنه ينطبق على القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية وكذلك أنه جاء عاماً يحث لم يحدد وصفاً للقرار الإداري الصادر ولم يحدد سواء كان من يصدر بحقه موظف أو مكلف بخدمة عامة بل أنه يسري على أي قرار إداري وأياً كان الشخص الصادر بحقه القرار، وحتى اي ذي مصلحة جاءت عامة مطلقة دون تقييد وبالرجوع إلى نص المادة (٧/تاسعاً/أ) [٣٩]، من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ نجد أنه حدد اختصاصات محكمة قضاء الموظفين بمجموعتين من الاختصاصات هي :

([٣٧]) المادة (١١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ النافذ.

([٣٨]) محاضرات القانون الإداري، دكتوراه عام، رقابة القضاء الإداري على قرارات التضمين، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٧ . قانون مجلس شورى الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

([٣٩]) المادة (٧/تاسعاً/أ) من قانون مجلس شورى الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

أولاً- الاختصاصات المتعلقة بمجال انضباط موظفي الدولة والتي تخرج عن نطاق التضمين كون التضمين لا يعد عقوبة انضباطية لاختلاف المسؤوليتين .

ثانياً- والتي حددتها الفقرة الأولى من المادة (٧) بأنه (النظر بالدعوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة الحديثة ترشيح قطع راتب أو القوانين أو الانظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها) فمن خلال التركيز على عبارة (الموظف) وعبارة (القوانين أو الأنظمة التي تحكم بين الموظف والجهة التي يعمل فيها) نجد بوضوح هذه الأوصاف تنطبق على قانون التضمين إذ أن صفة الموظف تعد عنصراً اضافياً في النص المذكور وتجعل منه نصاً خاصاً يغلب على نص المادة (٧) رابعاً سالفة الذكر والذي يعد نصاً عاماً اعمالاً لقاعدة (الخاص يقيد العام) مما يعني تقليص نص المادة (٧/تاسعاً/أ) [٤٠] والتي تعد الاختصاص لمحاكم قضاء الموظفين في كل قرار إداري يصدر بحق موظف ولما كان قانون التضمين النافذ قد صدر بحق الموظفين والمكلفين بخدمة عامة فقط فكان الأجدر بالمشرع منح اختصاص نظر الطعون المتعلقة بقرارات التضمين بموجب القانون النافذ لمحكمة قضاء الموظفين لا محكمة القضاء الإداري كونها المحكمة المختصة بنظر كافة الاعتراضات التي يقدمها الموظف على القرارات الإدارية بصفة الوظيفة ومن هنا تتجه الدعوة للمشرع العراقي بتصحيح المسار وجعل الاختصاص النظر بقرارات التضمين لمحكمة قضاء الموظفين وتأييداً لذلك ما جاء في بعض مبادئ مجلس الدولة العراقي بقرارها المرقم (٤٠/مرجع/٢٠٠٩)[٤١] بشأن حصول تنازع في الاختصاص بين محكمة القضاء الإداري ومجلس الانضباط العام وجاء في حيثيات القرار (أن المدعي تعاقد مع امانة بغداد وأن مجلس الانضباط العام يختص بالنظر في حقوق الخدمة الحديثة والقوانين ذات العلاقة بالموظف وحيث أن محكمة القضاء الإداري تختص بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والهيئات الحكومية وحيث أن المدعي ليس موظفاً ولما كانت محكمة القضاء الإداري هي المختصة بالنظر في القرارات الإدارية التي لا تتعلق بالموظفين ما لم يكن قد رسم القانون طريقاً للطعن بها لذلك تكون محكمة القضاء الإداري هي المختصة بنظر الدعوى).

المطلب الثاني

القضاء المختص بنظر الطعن في القانون المقارن

إن القضاء الإداري المصري في هذا المجال بانعقاد الاختصاص له فيما يخص مسؤولية الإدارة عن

---

(٤٠) محاضرات القانون الإداري ، دكتوراه عام، رقابة القضاء الإداري على قرارات التضمين، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٧.

(٤١) قرار مجلس الدولة العراقي المرقم (أربعين / مرجع/ ٢٠٠٩) .

قراراتها غير المشروعة فبعد أن كان الاختصاص بالفصل في جميع المنازعات من ولاية الحاكم العادية[٤٢]، أصبح بصدور قانون مجلس الدولة المصري رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ من اختصاص القضاء الإداري وقد أعقب هذا القانون عدة قوانين كان اخرها مجلس الدولة المصري الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ الذي أحدث تطوراً وتوسعاً في اختصاصات المجلس بحيث أصبح شاملاً وعاماً لكافة المنازعات الإدارية[٤٣]، وأن المشرع المصري لم يبين في القانون رقم (١١١ لسنة ١٩٥١) [٤٤] الجهة المختصة بالطعن لقرارات الخصم لكن هناك أحكام للمحكمة الإدارية العليا المصرية تؤكد فيه انعقاد الاختصاص للمحكمة التأديبية ومنها حكمها المرقم (٣٢٢٤) الصادر في ١٩٨٨/٦/٢٥ الذي جاء فيه : (القرار الذي تصدره الإدارة أن لجأت إلى اسلوب التنفيذ المباشر في اقتضاء مبلغ التعويض بنفسها بالخصم من مستحقات العامل سواء من راتبه أو أية مستحقات أخرى لديها يسمى اصطلاحاً قرار التحميل وتختص المحكمة التأديبية بنظره) وتكون رقابة المحكمة التأديبية لشرعية القرار بالتحميل تنبسط على كل جوانب القرار وعلى الرغم من وجود أحكام مغايرة بهذا الاتجاه ومنها حكمها المرقم (٢١٨٩) الصادر في ١٩٨٨/٣/١٢ الذي تذهب فيه إلى : (ويكون الاختصاص للمحاكم الادارية أو العمالية أو محكمة القضاء الإداري حسب الدرجة الوظيفية للعامل وطبيعة وظيفته لأن التحميل يتضمن خصماً من راتب الموظف) [٤٥]. مع ذلك تبقى المحكمة التأديبية هي صاحبة الاختصاص الأصيل الذي جاء في حكمها المرقم (١٨٢٣) والصادر في ١٩٩٨/٣/٢٢ : (الذي ينص على أنه إذا انتفى عن قرار الخصم من المرتب وصف الجزاء التأديبي أو التحميل المرتبط بالجزاء التأديبي فإن المنازعة تكون مجرد نزاع في راتب يخرج عن اختصاص المحكمة التأديبية)[٤٦]، وقد ساير القضاء الإداري المصري اتجاه القضاء الإداري الفرنسي بترتيب مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة عند رجوعها على موظفيها وضرورة التلازم بين عدم المشروعية وجسامة الخطأ[٤٧].

---

(٤٢) تنص المادة (١٠) من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة (تخضع الحكومة والهيئات الإدارية ودوائر صاحب السمو الخديوي وافراد أسرته في منازعاتها لقضاء هذه المحاكم). د. رشا محمد جعفر الهاشمي، سلطة الإدارة في تضمين الموظف في القانون الإداري ، دراسة مقارنة، دار السنهوري، ط١، ٢٠١٧.

(٤٣) أصبح مجلس الدولة المصري صاحب الاختصاص الوحيد بالنظر في جميع المنازعات الإدارية بموجب المادة (١٠) من قانون المجلس رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ في الفقرة (١٤) من هذه المادة .

(٤٤) قانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ بشأن عدم جواز توقيع الحجز على مرتبات الموظفين والمستخدمين او معاشاتهم او مكافاتهم او حوالتها الا في احوال خاصة.

(٤٥) قرار الحكم المرقم ٢١٨٩ في ١٩٨٨/٣/١٢ الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية .

(٤٦) قرار الحكم المرقم ١٨٢٣ في ١٩٨٨/٣/٢٢ الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية.

(٤٧) وهذا ما أكدته المحكمة الادارية العليا المصرية في حكمها الذي جاء فيه : (أن المشرع قد جعل مناط مسؤولية الإدارة عن

وهذا ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الذي تؤكد فيه (أنه لأن كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار كافياً بذاته لتقرير الغائب إلا أنه ليس من الحكمة أن يكون مصدراً للمسؤولية وسبباً للمحكمة بالتعويض إذا ما ترتب على تنفيذ القرار ضرر ولا يجوز المطالبة بتعويض إلا إذا كان قد صدر مخالفاً للقانون أو مشوباً بسوء استعمال السلطة[٤٨]، ومن ثم ما لبثت أن عدلت عن هذا الاتجاه واضيف لكن السبب إلى جانب المحل والغاية وهذا ما قضت في حكمها الصادر في ١٩ يونيو ١٩٧٤. وقد أخذت بالاتجاه ذاته في العديد من احكامها، ويتضح من الاحكام المتقدمة أنها أخذت بمعيار عيب الشكل والاختصاص المؤثر لانعقاد مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة وهذا ما جاء في حكمها الصادر في ١٩٥٦/٩/٣٠ الذي تؤكد فيه (أما بالنسبة لعيبي الاختصاص والشكل فالاتجاه إلى القضاء بالتعويض) [٤٩]، عليه وفقاً لما تقدم نجد بأن القضاء الإداري المصري يشترط جسامة اوجه عدم المشروعية للقضاء بالتضمينات اللازمة.

القرارات الادارية التي تسبب اضراراً للغير هو وقوع عيب في هذه القرارات من العيوب المنصوص عليها قانوناً فإذا انتفى هذا العيب فلا مسؤولية على الإدارة).

(٤٨) هناك العديد من الفتاوى الصادرة من الجهة العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري ما يؤيد فيه انعقاد الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري بهذا الصدد ومنها فتواها رقم ٢٩٠ في ١٩٦٠/١/٢٠.

(٤٩) د. ماهر ابو العينين، دعوى الغاء امام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الكتب القانونية ، شتات، مصر، ١٩٩٨، ص٢٣٠.

المبحث الثالث

حجية الحكم الصادر من جهة الطعن

من خلال التحليل والاستعراض للمواقف التي تناولتها القوانين حول الحكم الصادر من القضاء المختص سوآءا في القانون العراقي او المقارن والتي سوف توضح لنا مدى تلك الحجية بالتزامن مع القرارات الصادرة من محاكم الاستئناف بصفتها التمييزية ، وللإحاطة بهذا التباين نقسم دراستنا إلى مطلبين بالشكل الآتي :

المطلب الأول

حجية الحكم الصادر من جهة الطعن في القانون العراقي

يكون الحكم الصادر باتاً وملزماً حسب نصوص قانون التضمين وتعليمات تسهيل تنفيذه يكون القرار الصادر نتيجة الطعن باتاً وملزماً[٥٠]، ويتضح أيضاً بأن الحكم يكون له حجية الأحكام فيما يتم الفصل فيه استناداً للمادة (١٠٥) من قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ التي تنص على (الأحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق اذا اتحدت اطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم وتعلق ذات النزاع محلاً وسبباً[٥١].

ويترتب على ذلك لا يجوز قبول دليل يخالف هذه الحجية حسب ما نصت عليه المادة (١٠٦) من قانون الاثبات التي جاء فيها : (لا يجوز قبول دليل ينقض حجية الاحكام الباتة)[٥٢]، وإذا كانت سلطة الادارة بتضمين الموظف قد تقررت وذلك لسرعة جبر الأضرار التي تلحق بالأموال العامة ويثار تساؤل هنا عن مدى إمكانية الإدارة بالطعن رغم فوات المدة القانونية للطعن وخاصة أن الحكم الصادر من محكمة الاستئناف بات وملزم بالرجوع إلى نص المادة (٣٢) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل نجد في صريح النص بفقرتها السادسة (الحق للإدارة إذا كان في الحكم المذكور ما يتعارض مع مسألة المحافظة على الأموال العامة وذلك في الطعن في مصلحة القانون إذا تحققت شروطه وهذا الحق يمارس بنطاق المسائل المدنية ولا يشمل الجزائية ويجب أن يكون بعد فوات المدة فلا تستطيع الإدارة أن تمارسه وطرق الطعن ما زالت قائمة) [٥٣].

---

(٥٠) مهند فلاح حسن، تضمين الموظف العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بابل، ٢٠١١ ، ص٣٠ .

(٥١) المادة (١٠٥) من قانون الإثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩.

(٥٢) مادة (١٩) من قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ .

(٥٣) لمزيد من التفصيل ينظر نص المادة (٣٢) من قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ المعدل في فقرتها السادسة.

وإذا كان للإدارة الحق في الطعن لمصلحة القانون إذا توفرت شروطه لحماية المال العام فهي تملك الحق في طلب تصحيح القرار التمييزي الصادر من محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية حسب المادة (٢١٩/أ) من قانون المرافعات المدنية[٥٤]، إن الاجراءات التي نص عليها قانون التضمين هي من النظام العام وقانون المرافعات المدنية قانون اجرائي عام وتطبيق نص المادة (٥) من قانون التضمين والمادة (٧) من تعليمات تسهيل تنفيذه قد يخلق نوع من التعارض ولكن بالرجوع إلى القواعد العامة نجد بأن القانون الخاص يقيد القانون العام، ويستطيع القاضي أن يلغي القرار المخالف لمبدأ المشروعية وأن يحكم الإدارة بدفع تعويض للمتضرر من هذا التصرف، إن قرار التضمين هو قرار إداري يستلزم لصحته توافر العناصر الأساسية لصحة القرارات الإدارية والمحكمة تنظر في القرار المطعون فيها وتبحث في صحة شروطه من حيث الاختصاص والشكليات المطلوبة به باعتبار الإجراءات المنصوص عليها في قانون التضمين تعد من النظام ولا يجوز مخالفتهُ فإذا انطوى القرار محل الطعن على عيب في الاختصاص مثلاً كأن يكون قد صدر من جهة غير مخولة بالإصدار فهنا تقوم المحكمة بإلغاء قرار التضمين وإبطاله ومنع معارضة الإدارة من المطالبة بمبلغ التضمين، وهذا ما أكدتهُ رئاسة استئناف بغداد/الرصافة الاتحادية في حكمها المرقم (٣٣٨) الصادر في ٢٠٠٨/٦/١٩ الذي جاء فيه : (أن كتاب التضمين المرقم (٨٧٥٤) في ٢٠٠٨/٣/٣ صدر من الدائرة القانونية من وزارة الصناعة والمعان ولم يصدر من الوزير المختص على وفق ما نصت عليه المادة (٣) من قانون التضمين لذا قررت تصديق قرار المحكمة بإلغاء قرار التضمين الصادر عن المدعي عليه[٥٥]، أو قد ينطوي قرار التضمين كما جء في حكم رئاسة استئناف بغداد/الرصافة الاتحادية المرقم (٤٠٥) الصادر في ٢٠٠٧/١٠/٢٨ : (..... ولم يتبين من قرار التضمين الصادر عن المدير العام لشركة توزيع المنتجات أنه يستند إلى توصية اللجنة التحقيقية من عدمه لذا كان يقتضي من محكمة البداءة أن تتحقق عن ما إذا كانت الاجراءات التي نص عليها قانون التضمين قد انبعث عند إصداره أم لا)[٥٦].

ولا تقتصر سلطة القاضي عند حد الالقاء أو الحكم بالتعويض وإنما تتسع لتشمل الحكم بمنع معارضته الإدارة من المطالبة بمبلغ التعويض .

المطلب الثاني

---

(٥٤) مادة (٢١٩/أ) قانون المرافعات المدنية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٩ .

(٥٥) حكم رئاسة استئناف بغداد المرقم (٣٣٨) في ٢٠٠٨/٦/١٩ منشور على الموقع الالكتروني المتاح الاتي : تاريخ الزيارة ٢١٠٩/١/٢٥www.iraqid.com

(٥٦) حكم رئاسة استئناف بغداد المرقم (٤٠٥) في ٢٠٠٧/١٠/٢٨ منشور على الموقع الالكتروني المتاح الاتي: تاريخ الزيارة ٢١٠٩ /١/٢٥ www.iraqid.com

حجية الحكم الصادر من جهة الطعن في القانون المقارن

على خلاف المشرع العراقي نجد أن الحكم الصادر في دعوى مسؤولية الإدارة في القوانين المقارنة يمتاز بكونه ذي حجية نسبية حاله كحال بقية الأحكام القضائية وهذا يعني أن حجية الحكم لا تتعدى الإدارة وبقية اطراف الدعوى ولا يتعدها إلى الغير بخلاف الأمر في دعوى الإلقاء الذي يتصف الحكم الصادر بحجية مطلقة (حجية الأمر المقضي به) وهذا الأمر هو نتيجة لما تتصف به دعوى الالقاء باعتبارها من الدعاوى العينية الموضوعية تختصم القرار الإداري بينما في دعوى التعويض تكون على حقوق شخصية فهي دعاوى شخصية أو ذاتية[٥٧]، ويثار تساؤل هنا وهو ما هي حدود سلطة المحكمة المختصة في رقابة مشروعية قرار رجوع الإدارة على الموظف ؟ إن المحكمة عندما تبسط رقابتها نجد أنها تفحص في مدى توافر هذه الشروط وباعتبار أن قرار رجوع الإدارة على الموظف هو قرار إداري يصدر عن جهة إدارية مختصة لا بد من توافر أركانها وعلى الرغم من اتساع سلطات القاضي في نطاق القضاء الكامل بحيث تصل إلى إلغاء القرار لعدم المشروعية أو تعديله وترتيب الحقوق للطاعن كالتعويض عن الاضرار التي لحقت به وإلزام الإدارة بها لكنها لا تصل إلى حد الحلول محلها باتخاذ القرار الواجب باعتبار ذلك مساساً لمبدأ الفصل بين السلطات. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها المرقم (٥٢٢) الصادر في ١٩٤٤/٧/٢٢ الذي جاء فيه: (لا جدال أن محكمة القضاء الإداري ليس من هيئات الإدارة العامة وبهذه المثابة لا تملك أن تصدر قرارات إدارية ولا أن تلزم جهات الإدارة بإصدار قرار معين وكلما تملكه هو الرقابة القضائية لتصرفات الإدارة بإلغاء ما يقع منها مخالفاً للقانون[٥٨]، وبصدور الحكم من المحكمة فإنها تستنفذ ولايتها وهذا ما أشارت إليها المادة (١٠١) من قانون الاثبات المصري رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٨ حيث جاء فيها (أن الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي به تكون حجة فيما قضت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم دون أن تغير صفاتهم تتعلق بذات الحكم محلاً وسبباً[٥٩]، وهذا لا يعني حرمان الموظف من حق الالتجاء إلى القضاء بالطعن في الحكم بالطرق العادية وغير العادية إن القانون المصري نجد فيه أن المحكمة الإدارية العليا تختص في الفصل بالأحكام الصادرة من المحاكم

([٥٧]) عادل السيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ط١، ٢٠١٢، ص١٩٨؛ د. عبد الغني بسيوني، الدعاوى الادارية، الذي وضح فيه جهة الاختلاف بين دعوى الإلغاء والتعويض من حيث الأركان والموضوع والحجية.

([٥٨]) حكم محكمة القضاء الإداري رقم (٥٢٢) لسنة ٢ ق والصادر في ١٩٤٤/٧/٢٢، مجموعة مجلس الدولة في أحكام القضاء الإداري، ص١٠٤٥.

([٥٩]) مادة (١٠) من قانون الإثبات المصري رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٨.

التأديبية بالنسبة لقرارات التحميل وبصدور الحكم فإنه يقع على عاتق الإدارة الالتزام بضرورة تنفيذه ولا يجوز عليها القيام بأي عمل يتعارض مع حجية الحكم استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات يتوجب على الإدارة احترام احكام القضاء وخاصة الصادرة ضدها ويقع عليها واجب إصدار القرارات واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتنفيذ الحكم.

الخاتمة

إن ابراز سلطة الإدارة في تضمين الموظف يعد من أكثر الموضوعات القانونية والعملية حاجة إلى دراسة في الوقت الحاضر بسبب كثرة المشاكل العملية التي أثيرت بهذا الخصوص ونخلص من هذه الإطلالة السريعة إلى حملة من الاستنتاجات والتوصيات التي تمخضت عن دراسة هذا الموضوع.

أولاً- الاستنتاجات :

١- يتبين لنا أن الهدف من منح الإدارة سلطة التضمين هو لغرض حماية اموال الدولة ورد الاعتداء الواقع عليه مما يسهم في ضبط النشاط المرفقي ولهذه السلطة غرض علاجي ووقائي.

٢- يتبين لنا أن الأساس الذي تستخدم الإدارة سلطتها بالتضمين منه يكمن في القواعد القانونية الدستورية والتشريعات العادية والفرعية والعرف والمبادئ القانونية ووجدنا أن المشرع العراقي قد انفرد بتنظيم هذه السلطة بقانون خاص هو قانون التضمين الذي حدد فيه سلطة الإدارة بالتضمين والجوانب المختلفة لهذه السلطة الأمر الذي اغفلته التشريعات المقارنة.

٣- توصلنا إلى أن سلطة الإدارة بالتضمين وإن كانت تمثل امتيازاً للإدارة إلا أنها ليست سلطة مطلقة بل هي مقيدة بتحقيق صدور الخطأ عن الموظف وبثبوت مسؤوليته.

٤- الأصل أن يكون التضمين إدارياً حيث تتولى الإدارة تضمين الموظف عند توفر شروطه ويمكن أن يكون قضائياً حيث يتولى القضاء ذلك في حالة امتناع الإدارة أو لجوئها إلى القضاء.

٥- توصلنا إلى تعريف التضمين بأنه (القرار الإداري الصادر عن الإدارة المختصة بحق الموظف الذي يلحق بخطئه أضراراً بأموال الدولة والقاضي بإلزامه يدفع قيمة ما أُضر به فيها).

٦- توصلنا الى ان الحكم الصادر من القضاء المختص في القانون المقارن يمتاز بحجية نسبية بخلاف القرار الصادر من محكمة الاستئناف بصفتها التميزية.

ثانياً- التوصيات :

١- نوصي بضرورة الزام الجهة المختصة بالتضمين مراعاة التخصص والخبرة عند تشكيل اللجنة التحقيقية مما يتلائم مع حالات التضمين المتحققة.

٢- نوصي بضرورة تعديل نص المادة (٣) من قانون التضمين العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ والاخذ بعين الاعتبار الاندثار الذي يتعرض له المال العام من جرّاء الاستخدام المتزايد وتخفيض نسبة مئوية من مبلغ التضمين عند تحديده ولاسيما في الاموال العامة المنقولة .

٣- توصي اللجنة المختصة بعدم التساهل مع الموظف المضمن فيما يتعلق بطلبات تقسيط مبلغ التضمين المقدمة إليها بالإضافة إلى إجراءاتها بتحصيل مبلغ التضمين حتى لا يفتح الباب أمام الطامعين بالمال العام.

٤- توصي بضرورة التفريق بين نوعي الخطأ المرتكب من قبل الموظف سواء أكان عمدياً أم غير عمدي في تقدير مبلغ التضمين.

٥- تدعو إلى جواز الأخذ بالتعويض العيني عند تقدير الأضرار التي تلحق أموال الدولة ولاسيما في حالة كون المال المتضرر من الأموال الفريدة أو بيانات أو معلومات مهمة.

المصادر

أولاً:- المعاجم والقواميس اللغوية :

١- إبراهيم مصطفى، المعجم الوسيط، المكتبة الاسلامية للطباعة والنشر والتوزيع ، ب م .

٢- الإمام ابو الفضل جمال الدين محمد، لسان العرب، المجلد ٩، دار صادر للطباعة والنشر، ط٤، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥.

٣- محمد بن ابي بكر بن عبدالقادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، لبنان ، ١٤٠١هـ - ١٩٨٢ م .

ثانياً:- الكتب القانونية :

١- د. اشرف فايز اللمساوي، الشرعية الدستورية في التشريعات المختلفة ودور القضاء الدستوري في رقابة المشروعية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦.

٢- د. رشا محمد جعفر الهاشمي، سلطة الإدارة في تضمين الموظف في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، دار السنهوري، ط١، ٢٠١٧.

٣- د. علي خطار شنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضارة، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٨.

٤- عادل السيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ط١، ٢٠١٢.

٥- القاضي عواد حسين ياسين العبيدي، شرح قانون التضمين، ط١، دار السنهوري، بغداد، شارع المتنبي ، ٢٠١٤.

ثالثاً:- الرسائل والأطاريح والمحاضرات الجامعية :

١- حنان محمد مطلك القيسي ، النظام القانوني لتضمين الموظف العام في التشريع العراقي ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٦ .

٢- رشا محمد جعفر الهاشمي، سلطة الإدارة في تضمين الموظف في القانون العراقي، كلية القانون، جامعة بغداد، اطروحة دكتوراه ، ٢٠١٤.

٣- محاضرات القانون الإداري، دكتوراه عام، رقابة القضاء الإداري على قرارات التضمين، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٧.

٤- مهند فلاح حسن الشمري، تضمين الموظف العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١١.

رابعاً : الدساتير والقوانين

١- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ

٢- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ .

٣- قانون الاثبات العراقي رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩

٤- قانون الإثبات المصري رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٨.

٥- قانون التضمين العراقي النافذ رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥

٦- قانون التضمين العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ الملغى .

٧- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

٨- قانون العقوبات المصري رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣

٩- قانون المجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ .

١٠- القانون المدني العراقي النافذ رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١

١١- قانون المدني المصري رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨

١٢- قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩

١٣- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ النافذ.

١٤- قانون مجلس شورى الدولة المرقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

خامسا: القرارات القضائية:

١- قرار الحكم المرقم ١٨٢٣ في ١٩٨٨/٣/٢٢ الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية.

٢- قرار الحكم المرقم ٢١٨٩ في ١٩٨٨/٣/١٢ الصادر من المحكمة الإدارية العليا المصرية.
٣- قرار حكم رئاسة استئناف بغداد المرقم (٣٣٨) في ٢٠٠٨/٦/١٩
٤- قرار حكم رئاسة استئناف بغداد المرقم (٤٠٥) في ٢٠٠٧/١٠/٢٨
٥- قرار حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم (٥٢٢) لسنة ٢ ق والصادر في ١٩٤٤/٧/٢٢
٦- قرار مجلس شورى الدولة العراقي المرقم (٤٠ / مرجع/ ٢٠٠٩)

خامساً :- مواقع الانترنت

١- www.majalla.MD.com تاريخ الزيارة في ٢٠١٩/١/١٨ .
٢- www.iraqid.com تاريخ الزيارة في ٢٠١٩/١/٢٥