The Law Journal for Researches Studies
University of Thi-Qar
College of Law
مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية
https://utq.edu.iq/thiqar UTjlaw@utq.edu.iq

سلطات الإدارة المتميزة في نطاق التضمين "دراسة مقارنة"

حيدر أحمد هاشم أ. د. وليد خشان زغير
جامعة ذي قار- كلية القانون
ha3028528@gmail.com lawp1e221@utq.edu.iq

مستخلص البحث:
تتمتع الإدارة بامتيازات متعددة في إدارة الانشطة المتعلقة بالمرافق العامة، ومن ضمن هذه الامتيازات ما يتعلق بحماية الاموال العامة التي قد تتضرر من سوء استخدام تلك الاموال من قبل القائمين على ادارتها، وتُمارس سلطات الإدارة بموجب قواعد قانونية متعددة سواءٌ اكانت مباشرة أم غير مباشر، فالقواعد المباشرة من تنظمها تشريعات تتعلق بالتضمين بشكل خاص وتحكم عمل الإدارة في تضمين العاملين فيها في حال الاضرار بالأموال العامة، أما القواعد غير المباشرة فتتمثل بالقواعد الدستورية التي ترسم خطوط حماية الاموال العامة بشكل رئيس وتضع أسس وقواعد تأسيسية، إما القواعد غير المباشرة الاخرى فهي القواعد المدنية التي تكون تأصيلية لتحديد نوع المسؤولية وكيفية التعامل مع تلك المسؤولية، إما القواعد الساندة التي تؤمن تطبيق الإدارة لسلطاتها المتميزة تتمثل بقانون تحصيل الديون الحكومية والقوانين المتعلقة بعمل الوظيفة العامة، وتظهر صور السلطات المتميزة للإدارة في صورتين: الاجرائية والمتعلقة باتباع إجراءات خاصة في تضمين الموظف العام وكيفية اثبات الضرر وتقدير قيمة ذلك الضرر وفقاً لقواعد معينة، وصورةُ اخرى تتعلق بسلطة الإدارة بتحصيل قيمة ذلك الضرر بطرق متعددة بينتها القواعد القانونية المنظمة لسلطة الإدارة في نطاق التضمين.
الكلمات الافتتاحية(سلطات، الادارة، المتميزة، التضمين)

المقدمة:

اولا: التعريف بالموضوع

يعدَّ التضمين احد الوسائل القانونية الهامة في حماية الاموال العامة، وتكون الاموال العامة المرتبطة بالوظيفة العامة هي النطاق التطبيقي لهذه الحماية، وتسعى اغلب الانظمة القانونية بمنح الإدارة سلطات ومركز قانوني مُتَمَيّز بغية تمكينها من حماية اموالها العامة وعدم السماح للقائمين على تلك الاموال من اعبث او الاضرار بتلك الاموال، وترتكز الإدارة في ممارسة سلطاتها على قواعد قانونية ذات طابع دستوري وتشريعي وتنظيمي، والتي تمنح الإدارة سلطاتها بجانبين: الاول هو الجانب الموضوعي والمتمثل بحماية الاموال العامة وتحديد المسؤولية الملقاة على الموظف المضر بتلك الاموال والتي يكون معيارُها المسؤولية التقصيرية، والتي تقوم على اركان تتمثل بالخطأ والضرر والعلاقة السببية، وبخلافه فإن الموظف غير مسؤول عن ذلك الضرر ولا يسأل عن تعويض ذلك الصرر، أما الجانب الاخر فيتمثل بالجانب الشخصي والذي يتمثل بالأشخاص الخاضعين للتضمين وهم الموظف والمكلف بخدمة عامة والمنتسب لقوى الامن الداخلي، وتسعى الإدارة من خلال قواعد التضمين الى فرض سلطاتها على القائمين على الاموال

العامة سواءً من خلال ما تتمتع به من اجراءات تنفيذية متميزة في تشكيل اللجان وتقدير قيمة التعويض وفقاً للأسعار السائدة ام من خلال كيفية تحصيل قيمة ذلك الضرر والذي تسعى من خلاله الإدارة لجبر الضرر الذي مس الاموال العامة.

ثانيا: اهمية الموضوع

إن سلطات الإدارة المتميزة في مجال التضمين من المواضيع المهمة؛ كونها تبين الاختصاصات الكبيرة التي تتمتع بها الإدارة تجاه حماية الاموال العامة والطرق التي تتبعها في حماية بتلك الاموال بحدود الوظيفة العامة، فتظهر الإدارة بالمركز القانوني المتميز قبال القائمين على إدارة أموالها من الموظفين والمكلفين بخدمة عامة والمنتسبين لقوى الامن الداخلي، وهذا يرتبط بالأسس التي تقوم عليها السلطات المتميزة وابرزها حسن ادارة المرفق العام بانتظام وإطراد والسعي لحماية اموالها بالصورة السليمة، وتظهر ملامح السلطات المتميزة للإدارة بجوانب متعددة مما يعطي للإدارة مساحةً كبيرةً ومكنة في حماية اموالها العامة وتحديد الاضرار التي تصيب تلك الاموال وجبر هذه الاضرار بتحديد قيمتها وفرض دفعها من قبل الموظف المسبب لتلك الاضرار وبموجب قواعد قانونية مُنظِمة لسلطات الإدارة المتميزة.

ثالثاً: اشكالية الموضوع

تكمن اشكالية البحث بالسلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في حماية بالأموال العامة في مجال التضمين مما يجعل المشمولين بالتضمين بمركز قانوني ادنى منها وخاضعين لتلك السلطات، لذلك هل القواعد القانونية المنظمة للسلطة المتميزة متوازنة ووافية من حيث تحقيق المصلحة العامة وحماية الاموال العامة وعدم السماح للإدارة بالغلو بسلطاتها المتميزة، وما هي المجالات والابعاد التي تكون سلطات الإدارة بها متميزة وبارزة في نطاق التضمين، وهل المشمولين بالتضمين يتمتعون بضمانات حقيقية من احتمالية تعسف الإدارة قبال هذه السلطة، هذا ما سيتم مناقشته في هذا البحث.

رابعا: منهجية البحث

إن المنهج المتبع في هذا البحث هو المنهج التحليلي، وذلك من خلال أيراد النصوص المتعلقة بالتضمين وبيان سلطات الإدارة المتميزة بصددها وما تعكسه من حماية للأموال العامة في نطاق الوظيفة العامة سواء اكانت النصوص التأسيسية والعامة والممتثلة بقواعد القانون المدني ام القواعد الخاصة والمباشرة والمتعلقة بالتضمين، كما سيتم اخضاع هذا البحث للمنهج المقارن بين القانون العراقي والقانون المصري لبيان اوجه التشابه والاختلاف وبيان الاصوب منهما، مع ايراد الاحكام القضائية المتعلقة بهذا الموضوع لبيان الجوانب التطبيقية واتجاه القضاء العراقي والمقارن بموضوع الدراسة.

خامسا: خطة الدراسة

سنتناول هذا البحث بمبحث واحد عنوانه دور التضمين في حماية الأموال العامة وسنقسمه على مطلبين: الاول سنخصصه للتعريف بسلطة الإدارة في التضمين وسيقسم هذا المطلب على فرعين: الاول: مفهوم سلطة الإدارة في التضمين أما الفرع الثاني فسنبحث من خلاله الاساس القانوني لسلطة الإدارة في التضمين، أما المطلب الثاني فسيخصص للنطاق التطبيقي لسلطة

الإدارة في التضمين وسنقسمه على فرعين: الاول سنخصصه للجوانب المتميزة لسلطة التضمين أما الفرع الثاني فسنبحث من خلاله حدود المركز المتميز للإدارة في التضمن .

المبحث الاول

دور التضمين في حماية الاموال العامة

أن حماية الاموال العامة تكون بصور متعددة، ومن ابرز هذه الصور هو حماية الاموال العامة في ميدان الوظيفة العامة؛ باعتبارها مجال يمكن بحدودهِ الأضرار بالأموال العامة من قبل القائمين على إدارة تلك الاموال، لذلك تجتهد الانظمة القانونية في صياغة قوانين تنظم حماية تلك الاموال من العبث بها من قبل القائمين على ادارتها، ومن ابرز هذه القواعد هي التي يقرها المشرع عند اضرار الموظف العام بتلك الاموال وهذه القواعد تكون بأوجه مختلفة منها الجنائي والمدني والإداري، وتَعَدّ قواعد التضمين أحد روافد سلطة الإدارة المُتمَيزِة في حماية الاموال العامة ويمنحها مكنة الحصول على التعويض من الموظف دون الرجوع الى القضاء وهذا ينسجم مع طبيعة مركز الإدارة المُتمَيزِ، وبالمقابل فان هناك اجراءات تنظيمية من الواجب اتباعها وبخلافه فان قرارات الإدارة عرضة للطعن والالغاء[1]، ولبيان دور الإدارة في حماية الاموال العامة في نطاق الوظيفة العامة سنقسم هذا المبحث على المطالب التالية:

المطلب الاول

التعريف بسلطة الإدارة في التضمين

تعد سلطة الإدارة في نطاق التضمين امتياز ممنوح للإدارة في حماية اموالها العامة في نطاق الوظيفة العامة وترتكز على اسس نظرية تبين مفهوم هذه السلطة وهي ذات الاسس التي اودت قواعد تحكم الإدارة بمرافقها العامة واموالها العامة بما يضمن حسن ادارة وحماية تلك الاموال، واسس قانونية تتمثل بالقواعد القانونية التي تستعين بها الإدارة لممارسة سلطتها في نطاق التضمين، ولبيان تعريف سلطة الإدارة سنقسم هذا المطلب على الفروع التالية:

الفرع الاول

مفهوم سلطة الادارة المتميزة في التضمين

من الواجبات الاساسية الملقاة على الموظف والمكلف بخدمة عامة حماية الاموال العامة وحسن ادارتها، وعلى هذه الفئة مراعاة طبيعة الاموال العامة وخصوصيتها وعدم المساس بها، لذلك تهدف غالبية القواعد القانونية وبضمنها قواعد التضمين الى حماية الاموال العامة من خلال جبر الضرر والتعويض عن ذلك الضرر الذي تسبب به الموظف او المكلف ويكون ذلك التعويض من ذمته المالية، وتستند الإدارة في حماية اموالها على منظومة من الاسس التي ترتبط بالمصلحة العامة والمرفق العام وامتيازات السلطة العامة[2]. ومضامين سلطة الإدارة المتميزة تتمثل بالأسس النظرية التي تقوم عليها الادارة وامتيازاتها، وهذه يمكن ارجاعها الى ذات الاسس التي تنظم عمل الإدارة والتي تمثل معايير القانون الإداري بصورتها العامة والتي تندرج بضمنها سلطات الإدارة في نطاق حماية الاموال العامة في مجال التضمين ، والأسس التي ترتكز عليها سلطة الإدارة في ممارسة اختصاصاتها المتميزة تتمثل بنظرية المرفق العام والتي تمنح الإدارة سلطة متميزة في ادارة وحماية اموالها العامة وتمتعها بقواعد متميزة توسع من سلطات الإدارة

وهذا الاتساع في الاختصاصات منظمة بقواعد القانون العام والخاص[3]، ونعتقد بأن مفاهيم السلطة المتميزة للإدارة يمكن ارجعها لفكرة المرفق العام وما تمنحه هذه النظرة بمن امتيازات كبيرة للإدارة. أما النظرية الثانية فهي نظرية السلطة العامة والتي تجيز للإدارة القيام بأعمال واسعة لحماية اموالها دون اللجوء الى القضاء وتتمثل بقواعد التنفيذ الجبري لذلك يكون الاطراف المتعاملين مع الإدارة بمركز ادنى إذا ما تعلق الامر بحسن ادارة اموالها العامة وتمنح الإدارة سلطات ذات طابع استثنائي[4]، كما ظهرت نظريات حديثة تسند الإدارة وما تتمتع به من امتيازات وتتمثل هذه نظريات بنظرية المنفعة العامة وما تقوم به الإدارة من حماية اموالها في نطاق التضمين هو لتحقيق المنفعة العامة، وتخضع هذه الاختصاصات لرقابة القضاء الإداري وعلى الرغم من النقد لهذه النظرية لكنها كانت رائدة وداعمة لسلطة الإدارة المتميزة[5].

وقبال هذا الجدل حول النظرية الاصوب لتحديد مفهوم سلطة الادارة المتميزة اتجه جانبً من الفقه لجمع نظرتي المرفق العام والسلطة العامة ومضمون هذه النظرية ان الإدارة تمارس سلطتها المتميزة لحماية اموالها بغية تسير المرفق العام بانتظام واطراد وتستخدم لذلك قواعد القانون العام التي تكون واسعة النطاق وتخضع العاملين تحت نطاق الإدارة لأرادتها المنفردة[6]، ونجد بأن هذه النظرية هي الاصوب لتحديد سلطة الإدارة المتميزة في حماية اموالها وما تمارسه الإدارة في نطاق التضمين هو تطبيق لمفاهيم هذه النظرية.

الفرع الثاني

الاساس القانوني لسلطة الإدارة في التضمين

تستند الإدارة في تضمين الموظف او المكلف الى اسس قانونية ترتك عليها وتمثل الغطاء القانوني لسلطة الادارة المتميزة في حماية اموالها، وهذه الاسس تكون ذات جانب قانوني أو اتجاه موضوعي، فالجانب القانوني الذي ترتكز عليه مفاهيم الجانب الموضوعي هو المنظومة القانونية التي تعالج الاضرار بالمال العام وتمنح الإدارة مركز متميز في التصرف مع القائمين على اعمال ذلك الضرر، وهذه المنظومة تكون بصورة عامة او خاصة ضمن نطاق القانون الإداري، فالمنظومة العامة هي التي تشمل القوانين التأصيلية او القوانين الساندة لمركز الإدارة المُتمَيز، أما المنظومة الخاصة فتتمثل بالقواعد الموحدة بتشريع خاص لمعالجة حالات اضرار الموظفين بالأموال العامة، لذلك فالفلسفة التشريعية من سَنْ قواعد التضمين هو المحافظة على الاموال العامة التي بعهدة الموظف او المكلف بخدمة عامه[7]، أما الجانب الموضوعي فيتمثل بفكرة المسؤولية التقصيرية للموظف او المكلف او المنتسب والتي على اساسها يتم اسناد الخطأ المرتكب للمخالف وتحميلة مسؤولية ذلك الخطأ لغرض تضمينه[8].ونعتقد بأن القواعد القانونية التي تستند عليها الإدارة في تضمين الموظف العام هي ذات القواعد القانونية لسلطات الإدارة المُتمَيزِة في حماية الاموال العامة وادارة المرافق العامة بالصورة السليمة، والمتمثلة بالأسس الدستورية والقانونية والإدارية، فالأصول الدستورية تأتي بصورة الحماية العامة للأموال العامة بضورة عامة، وقد بين دستور جمهورية مصر لسنة 2014 موضوع الاموال العامة وطرق حمايتها، أذ نصت المادة (33) من دستور جمهورية مصر لسنة 2014 النافذ على" تحمى الملكية بأنواعها الثلاثة، الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية"[9]، وجاءت الاموال العامة

بصيغة الملكية العامة واجبة الحماية، ويتضح بأن المشرع الدستوري قد اورد الملكية العامة بمصاف الملكية الخاصة والتعاونية ومِن ثَمَ اردف هذا النص بنص اخر يعطي للأموال العامة حرمة وخصوصية وهذا ما بينته المادة (34) من دستور مصر النافذ اذ نصت على " للملكية العامة حرمة، ولا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وطني" وبذلك قد اضفى صفة التحريم على المساس او العبث بالأموال العامة وعدم جواز المساس بالأموال العامة ويجب أن تحمى هذه الاموال بموجب القانون من قبل الكافة وبالدرجة الاساس الإدارة؛ كونها المكلفة بإدارة تلك الاموال ومتابعتها، وهذه النصوص تعطي الإدارة المساحة لحماية اموالها في الميادين المختلفة وبضمنها الوظيفة العامة. أما المشرع الدستوري العراقي فقد اوجب حماية الاموال ومنحها قدسية معينة بتحريم المساس بها؛ واوجب الحماية على المواطنين كافة، أذ نصت المادة (27/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على " للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن"[10]، وهذا النص لم يذكر الإدارة كإحدى الجهات المسؤولة عن حماية الاموال العامة، ونعتقد عدم ذكر الإدارة بالنص لا يفقد مضمون النص بالحماية وضرورة حماية الاموال العامة من قبل الإدارة؛ كون القواعد الدستورية بحسب خصوصيتها فهي تورد الاحكام العامة ولا تتناول الخصوص بأغلب حالاتها، كما تناول المشرع الدستوري العراقي في الفقرة (ثانياً) من المادة (27) الاموال العامة وضرورة حمايتها والتي نصت على" تنظم بقانون، الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه لأموال"[11]، وهذه الفقرة تحمل ايعاز الى السلطة التشريعية بتشريع قانون خاص يمنح الإدارة صلاحيات مُتَمَيّزة لحماية الاموال العامة يتماشى مع اهمية تلك الاموال وهذا ما قام به المشرع العراقي بتشريع قواعد تنظم الحماية للأموال العامة في نطاق الوظيفة العامة.

أما من حيث بالتشريعات العادية، فَقَدْ اختلفت الانظمة القانونية بهذا الاتجاه فمنها من اوجد تشريع خاص للتضمين بالإضافة الى التشريعات التأصيلية والتشريعات الساندة ومنها من أعتمد على القواعد القانونية في التشريعات المنظمة لحماية الاموال العامة بصفةً عامةً او قواعد المسؤولية ولم يفرد قانون خاص بتضمين الموظف العام، أما الاصول الإدارية المنظمة لتطبيق قواعد التضمين فتتمثلُ بالقرارات ذات الجانب التنظيمي او الفردي ومثال القرارات التنظيمية ما جاء به النظام القانوني العراقي بإصدار تعليمات خاصة بتنفيذ قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015 بالعدد (2) لسنة 2017 والتي بينت تفاصيل تنفيذ القانون المذكور لِتَمنح الإدارة الحيز الممكن من حماية الاموال العامة في نطاق الوظيفة العامة بالشكل الامثل. ولم يجتهد المشرع المصري بتفريد قانون خاص يكون وافياً لحالات الاضرار بالمال العام، بل نجد قواعد حماية المال العام في نطاق الوظيفة العامة بقواعد قانونية متعددة وينظمها اكثر من قانون معين، فَقَدْ نظم المشرع المصري المسؤولية الشخصية للموظف العام بموجب قانون الخدمة المدنية وعَدَّ الموظف مسؤول مدنياً عن خطئه الشخصي[12]، وقد جاء النص مقتضباً وتم الاستناد اليهِ لورودهِ في باب السلوك الوظيفي والاستناد على الخطأ الشخصي الذي هو الركيزة الاساسية في تضمين الموظف العام، وبذات الاتجاه فَقَدْ بَيّنَ القانون المدني المصري على جواز الرجوع على الموظف العام في حال الاضرار بالمال العام، في حين يذهب رأي بأنَ للإدارة الرجوع على الموظف العام

بالاستناد الى المادة (799) من القانون المدني المصري والخاصة بالحلول او المادة (799) والخاصة بالدعاوى الشخصية، والرأي الارجح هو ما يذهب باتجاه المادة (179) والتي تمكن الإدارة الرجوع على الموظف في حال ثبوت مسؤوليته[13].

أما المشرع العراقي قد تناول التضمين بقواعد خاصة متمثلة بقانون التضمين رقم (31) لسنة 2015، وكذلك قانون عقوبات قوى الامن الداخلي رقم (14) لسنة 2008 المعدل، وقانون اصول المحاكمات الجزائية لقوى الامن الداخلي رقم (17) لسنة 2008، وكذلك تستطيع الإدارة بالرجوع الى القواعد التأصيلية التي تُبَيّن الخطأ الشخصي ومسؤولية التابع عن اعمال تابعيه الواردة في القانون المدني العراقي، بالإضافةِ الى ورود قواعد ساندة لقانون التضمين تتمثل بقانون الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام اللذان نظما عِدّةْ واجباب من اهمها الحفاظ على الاموال العامة واستخدامها بشكل امثل وعدم الاهمال في الاعمال الموكلة اليهِ ومنها صيانة الاموال التي بذمته، وعدم اتلاف او الاضرار بالمواد والادوات المسلمة اليه بحكم وظيفتهِ[14].وهذهِ الواجبات وأن كان نطاقها المسؤولية الانضباطية لكن بإمكان الإدارة الاسترشاد بها لبيان اخلال الموظف في واجبات وظيفته؛ كون المادة الاولى من قانون التضمين العراقي النافذ قد بينت صور المخالفة ومنها الاهمال والتقصير ومخالفة القوانين والانظمة وهذه الواجبات هي ملزمة للموظف وبإخلالهِ بها يكون مسؤولا امام الإدارة، ومن القوانين الساندة قانون تحصيل الديون الحكومية وقانون الاثبات وغيرها من القواعد التي بإمكان الإدارة الاستعانة بهات لممارسة مركزها المُتمَيزِ في حماية الاموال العامة، كما تعتبر تعليمات تنفذ قانون التضمين العراقي رقم (2) لسنة 2017 اساس قانوني ذو طابع تنظيمي تستعين بقواعده الإدارة لفرض ارادتها على الموظف او المكلف بخدمه عامة وتضمينه.

المطلب الثاني

النطاق التطبيقي لسلطة الادارة في التضمين

يتمثل النطاق التطبيقي لسلطة الإدارة المتميزة في التضمين بالأبعاد التي تنالها الإدارة لحماية اموالها في نطاق الوظيفة وتتمثل بالجوانب الموضوعية والشخصية والحدود التي تضمن حسن ادارة وحماية الاموال العامة سواءً في الاجراءات المتبعة في التضمين او في تحصيل قيمة الضرر الحاصل للأموال العامة، هذه المضامين سنبينها في التالي:

الفرع الاول

الجوانب المُتمَيزِة لسلطة التضمين

تَعد الجوانب المُتمَيزِة المحل التطبيقي لسلطة الإدارة في التضمين وتتمثل **بالجانب الموضوعي والجانب الشخصي**: فالجانب الموضوعي هو ما تشمله الحماية بموجب القواعد التي تنظم سلطة الإدارة في ممارسة مركزها عند الاضرار بالأموال العامة، والشق الاول من الجانب الموضوعي والمتمثل بالأموال محل الحماية هي الاموال العامة بصورتها الدومين العام او الخاص وهذا ما يُلمس من اتجاه المشرع العراقي بموجب قانون التضمين النافذ رقم (31) لسنة 2015 وبموجب المادة الاولى التي اقرت بتضمين الموظف او المكلف بخدمة عامة عن قيمة الاضرار التي لحقت بالخزينة العامة، وقد اورد المشرع مصطلح الخزينة العامة ليس في مورده

باعتبار ان الخزينة هي ذات مدلول محاسبي والمقصود به الوعاء الذي تضع به الاموال العامة ذات الطابع النقدي[15]، ولا يصح تنصيبها محل الاموال العامة التي تكون معبرة عن نية المشرع وغايته من تشريع قانون التضمين. أما التشريعات الاساسية للإدارة في حماية اموالها من خلال التضمين هو القانون المدني؛ كونه المصدر الرئيس الذي ينظم المسؤولية التقصيرية ومعالجة موضوع التعويض عن الضرر الذي يصيب الاموال العامة[16]، أما الشق الاخر من النطاق الموضوعي فيتمثل بالأسس التي تُسوغ للإدارة تضمين الموظف العام، والتي تتمثل بمسؤولية الموظف او المكلف بخدمة عامة عن الخطأ المرتكب تجاه المال العام، والمسؤولية التي تنهض هنا هي المسؤولية التقصيرية وليست العقدية تبعاً لطبيعية الرابطة بين الإدارة والموظف العام او المكلف بخدمة عامة، وتقوم هذه المسؤولية على عِدَّةْ اركان[17]، ويجب أن تكون حاضرة بالتتابع لتميكن الإدارة من ممارسة مركزها المُتمَيز، واسناد هذه المسؤولية من الضمانات الحقيقية للموظف من تعسف الإدارة تجاه ذلك الموظف، وبإمكانه الطعن بقرارات الإدارة في حال عدم توافر هذه المسؤولية.

والركن الاول يتمثل بالخطأ والذي له مدلولان مدني واداري، فالخطأ المدني هو الاخلال بواجب قانوني قد اضر بمصلحة شخص اخر سواءً اكان بتصرف ايجابي أم سلبي مما يوجب التعويض، وبالإمكان تطبيق هذه الاسس على الموظف العام باعتباره قد تجاوز على الاموال العامة ويرتكز على عنصران: الاول اتجاه ارادة الموظف بالأضرار بالمال العام وهو العنصر النفسي، اما العنصر الاخر فهو المادي ويتمثل بالتعدي والاضرار بالأموال العامة[18]. أما الخطأ الإداري فيكون بنطاق العمل الذي يقوم به الموظف ويأخذ صورتان: الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، ورغم الصعوبة في تمييز الخطأ المرفقي عن الشخصي الذي هو معيار تضمين الموظف فأن هناك بعض المظاهر التي تُبَيّن الخطأ الشخصي ومنها النزوات الشخصية وغاية الموظف العام نحو الاضرار بالمال العام والانفصال عن الوظيفة وجسامة وخطورة الفعل الضار بالمال العام[19]، وقد حسم المشرع المصري والعراقي موضوع الخطأ المضر بالمال العام بالاعتماد على الخطأ الشخصي دون الخطأ المرفقي[20]، وبخلافه فان الإدارة لا يمكنها التعسف بسلطتها تجاه الموظف بدواعي حماية الاموال العامة، ولم يحدد المشرع المصري صور الخطأ الضار بالمال العام بعكس المشرع العراقي الذي اجتهد بإيراد صور الخطأ الشخصي، والمتمثلة بالإهمال او التقصير او مخالفة القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات وذلك بموجب المادة الاولى من قانون التضمين النافذ.

أما الركن الثاني لاكتمال المسؤولية التقصيرية للموظف العام لابد من تحقق الضرر[21]، والذي يحمل ذات المضمون في الضرر المدني ولكن محله الاموال العامة التي تعود للإدارة، ويشترط في الضرر المحقق لتضمين الموظف العام أن يكون متحقق بمعنى موجود ومؤكد الوجود في وقت الخطأ او في المستقبل وأن يكون الضرر خاص ويصيب المال العام او شخص معين ويرجع تعويضه على الإدارة، والضرر يجب ان يكون قد حققهُ الموظف بشكل مباشر بموجب الرابطة السببية بين الخطأ والضرر، ولارتباط الضرر بالأموال العامة فأنهُ يقترن بالمصلحة العامة وبصور ذلك الضرر سواءٌ الادبي ام المعنوي، كما أن هذا الضرر يجب أن

يكون قابلاً للتقويم بالمال النقدي وغير معوض بشكل مسبق فلا يجوز للإدارة ممارسة مركزها المُتمَيزِ في حماية الاموال العامة بصور متكررة[22].وينقسم الضرر الذي يستحق التضمين الى ضرر مباشر وضرر غير مباشر: **فالضرر المباشر** هو الذي يصيب الاموال العامة العائدة للإدارة التي يعمل بها الموظف او المكلف او المنتسب الخاضع للتضمين وذلك بإحدى صور الخطأ، وحدود مركز الإدارة المُتمَيزِ لا غبار في تطبيقه في حدود الدائرة المتضررة من فعل الموظف المنتسب اليها، ولكن في حال ان الضرر قد اصاب دائرة معينة والموظف مرتكب المخالفة من دائرة اخرى فهل يمتد مركز الإدارة المُتمَيزِ الى الإدارة الاخرى، فهناك رأي يذهب بان مركز الإدارة المُتمَيزِ لا يمتد الى الإدارة الاخرى والإدارة المتضررة هي من تقوم بإجراءات التضمين ويكون التبليغ عن طريق دائرة الموظف مرتكب المخالفة وهذا هو الرأي الراجح[23].

أما الضرر غير المباشر والذي لا يصيب الاموال العامة بل يصيب اشخاص اخرين سواءٌ أكانوا طبيعيين ام معنويين والذي بموجبه يتم الرجوع على دائرة الموظف المخالف بالتعويض، وبحسب المسؤولية التقصيرية، ففي حال كانت الإدارة هي مستغرقة الخطأ ولا وجود لخطأ للموظف العام فنكون امام خطأ مرفقي والإدارة مسؤولة عن التعويض المادي والمعنوي للشخص المتضرر وهذا ما اكده القضاء العراقي[24]، وهنا يستبعد قانون التضمين من التطبيق؛ كون التنظيم القانوني لهذه الحالة يستوعبها القانون المدني، وقد يكون الخطأ ذو طبيعة مشتركة بين المرفق العام والموظف وبهذه الحالة فأن التعويض الذي يقدم للمتضرر الخارجي يكون مشترك بين الإدارة والموظف المخالف بصورة تضامنية وهذا ما اكده القضاء العراقي[25].

وغالباً ما تقوم الإدارة بدفع المبلغ كاملاً ومن ثم يتم الرجوع على الموظف المخالف بحسب النسبة التي قدرت من قبل المحكمة بعد اجراء التحقيق التضميني؛ كون الموظف قد لا يكون الوحيد المسؤول عن نسبة ذلك الخطأ مما يستوجب دفع المبالغ للإدارة بشكل تضامني مع من اشترك معه في الخطأ، ولكون التعويض يدفع من قبل الخزينة العامة فأن الضرر قد تحقق بسبب ذلك الموظف وبسبب وظيفته، فعلى الإدارة دفع التعويض عن ذلك الضرر تبعاً لمسؤولية التابع عن اعمال تابعية وعلى الإدارة الرجوع على الموظف المخالف بذلك التعويض وفقاً للمادة (220) من القانون المدني العراقي ويكون بصورة مباشرة وليس بموجب دعوى قضائية؛ كونه قد تسبب بالضرر بالمال العام ومن الضروري ابراز الإدارة لسلطاتها المُتمَيزِة في تحصيل قيمة تلك الاموال لمساسها بالخزينة العامة، وبقبال ذلك يجب أثبات خطأ الموظف الذي ترجع عليه الإدارة بقيمة التعويض[26]. **أما الركن الثالث** من المسؤولية التقصيرية كنطاق موضوعي لسلطة الإدارة المُتمَيزِة في حماية الاموال العامة فيتمثل بالعلاقة السببية بين الخطأ الذي ارتكبه الموظف والضرر الذي أُستُحدِث كنتيجة لذلك الخطأ، فاذا انتفت المسؤولية لا يضمن الموظف العام[27]، وعلى الإدارة أن تكون ملتزمة بحدود المسؤولية والانتباه للأسباب التي تقطع العلاقة السببية[28]، ومن **هذه الاسباب** هي القوه القاهرة او الحادث الفجائي والذي يتجسدان بالسبب الاجنبي[29]، والسبب الاجنبي قد يقطع العلاقة ليس عن الموظف بل عن المرفق بشكل عام وهذا ما اكده القضاء العراقي[30].

أما **السبب الثاني** الذي يقطع العلاقة السببية فيتمثل بفعل الغير وهذا الفعل له ثلاثة اوجه: اما أن يستغرق فعل الغير كامل الخطأ وتنتفي مسؤولية الموظف او أن يستغرق خطأ الموظف فعل الغير وهنا الموظف هو المسؤول بشكل كامل، اما اذا تداخل فعل الغير مع خطأ الموظف فان الغير والموظف يتحملان المسؤولية التقصيرية بشكل تضامني وواجب عليهم التعويض، أما **السبب الثالث** الذي يقطع العلاقة السببية فهو خطأ الإدارة والتي تتحد بصورة المتضرر في القانون المدني وهذا الخطأ قد يؤدي الى انتفاء مسؤولية الموظف عن الضرر وعلى الموظف اثبات ان الإدارة من تسببت بالضرر الذي اصاب الاموال العامة وهنا امتيازات الإدارة لا تُمارس على الموظف العام بخلاف الاسباب السابقة.

أما الجانب الاخر لحماية الاموال العامة بواسطة قانون التضمين فيتمثل **بالجانب الشخصي** والذي يكون بالأشخاص الذي يشملهم التضمين وهم على شقين: الاول هو من يطاله التضمين ويتمثل بالموظف او المكلف بخدمة عامة او المنتسب، اما الشق الثاني فيتعلق بالشخص المختص بتطبيق قواعد التضمين ومن يتمتع بممارسة السلطة المُتمَيزة للإدارةِ، فالشق الاول والمتمثل بمن يخضع لقانون التضمين بموجب القوانين المنظمة للوظيفة العامة او القوانين الساندة لها والتي تبين مدلول الموظف وترجع الى ذات المضامين فضلا عن منتسبي قوى الامن الداخلي فقد تم تحديدهم على سبيل الحصر[31]، وقد اضاف قانون التضمين النافذ لغرض اضفاء حماية اوسع للأموال العامة المكلفين بخدمة عامة وبموجبه شملهم النطاق الشخصي لسلطات الإدارة المُتمَيزِة والذي بينهم قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل على سبيل المثال لا الحصر[32]. وفي هذا المجال فان سلطات الإدارة المُتمَيزِة يطال عدة مركز قانونية لارتكابها خطأ مس الاموال العامة ومن هؤلاء هو العامل بصفة مؤقتة فأن إدارة المال العام تقوم بتضمينه وفقاً لقانون التضمين النافذ او الموظف العام، والتضمين قد يأتي بصورة منفردة اي يتحمل قيمة التعويض موظف واحد وهذا ما أيده القضاء الإداري بالعراق بتضمين الإدارة لموظف واحد[33]، او يأتي بصورة جماعية تشمل اكثر من موظف لاشتراكهم بالمخالفة ذاتها ويقسم المبلغ بينهم وهذا ما ذهب اليه القضاء الإداري بالعراق بتأييد قرارات الإدارة بتضمين عدد من الموظفين بالتضامن والتكافل[34]، كذلك ان النطاق الشخصي يطال رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين واعضاء مجالس النواب والمحافظات وجميع المكلفين بخدمة عامة ممن تطلق عليهم هذه الصفة، فهم خاضعين للسلطة المُتمَيزِة بغية حماية الاموال العامة، وسواءً اكان شخص واحد او مجموعة اشخاص فان قيمة التضمين تكون مستحقة بشكل تضامني بحسب الخطأ اذا كان مرتكب من قبل اكثر من موظف او مكلف بخدمة عامة وهذا ما اكده القضاء الإداري في العراق[35]. **أما الجانب الشخصي** الاخر فيتمثل بالسلطة التي تتمتع بمركز قانوني متميز يجيز لها القانون ممارسة الحماية القانونية للأموال العامة، وتختلف هذه السلطة بحسب النظام القانوني، فالمشرع المصري لم يبين هذه السلطة بشكل صريح، لذلك فقد اجتهد الفقه والقضاء في بيان السلطة المختصة ومدى تمتع الإدارة بمركز متميز بهذا الصدد، فقد بين جانبٌ من الفقه عدم تمكن الإدارة بالرجوع على الموظف العام بموجب حكم قضائي أو بموجب أمر تصدر بشكل مباشر[36]، وتكون المطالبة وفقاً لدعوى الحلول او الدعوى الشخصية باعتبار

التعويض عن الضرر عبارة عن دين بذمة الموظف العام[37]، في حين يذهب جانبٌ اخر من الفقه باتجاه حق الإدارة بالرجوع على الموظف؛ كونه مسؤولا ويمكن محاسبته وفقاً للمسؤولية التقصيرية وبشكل مباشر[38]. أما في النظام القانوني العراقي فان المشرع قد حدد الجهات المختصة بتضمين الموظف العام وهم اصحاب الاختصاص في ممارسة السلطات المُتمَيزِة، والاختصاص المُتمَيزِ تارةٌ يكون اصالةً وتارةٌ أخرى بواسطة التفويض، والذي يُمارس الاختصاص اصالةً رئيس الوزراء والمختص بتضمين الوزراء والوزير والذي يصدر قرار التضمين بحق الموظفين التابعين لوزارته او لمن خارج وزارته بشرط أن يكون الوزير المختص بإدارة الاموال العامة محل الحماية، ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والمحافظ بحدود اختصاصاته الإدارية على الموظفين والاموال العامة وفي حال قيام تجاوز بالاختصاص يلغى القرار، أذ قضت محكمة القضاء الإداري في العراق بإلغاء قرار صادر من المحافظ لعدم اختصاصه واوصت للوزير المختص باتباع الاجراءات القانونية بحق الموظف المخالف للحفاظ على المال العام[39]، في حين أن قواعد تضمين قوى الامن الداخلي قد منح السلطة المُتمَيزِة للوزير او امر الضبط[40]. أما بعض المراكز القانونية التي تركها قانون التضمين دون تحديد من يضمنها، فأن النواب والعاملين في مجلس النواب من يضمنهم رئيس مجلس النواب بالاستناد الى المادة (63) من قانون مجلس النواب رقم (13) لسنة 2018[41]؛ كونه عامل رئيس مجلس النواب مُعاملة رئيس مجلس الوزراء من حيث الاختصاصات المُتمَيزِة في إدارة الاموال العامة، وكذلك الحال بالنسبة لعضو مجلس المحافظة فأن رئيس مجلس المحافظة هو المتخصص بتضمينه بالاستناد الى النظام الداخلي لبعض مجلس المحافظات وبالاستناد الى المادة (4/6) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل[42]، أما المحافظ فأن مجلس المحافظة هو المختص بتضمين المحافظ ونوابه[43]، أما ممارسة السلطة بصورة التفويض فأن هذه السلطة تكون بحدود تشكيل اللجان التضمينية فحسب؛ كون المادة (2/اولاً) من قانون التضمين النافذ اتاحت التفويض في تشكيل اللجان التضمينية وتكون خاضعة لقواعد التفويض الراسخة في القانون الإداري.

الفرع الثاني

حدود المركز المُتمَيزِ للإدارة في التضمين

أن البعد التطبيقي لسلطة الإدارة في التضمين يتمثل في **ركنين: الاول الاجرائي والثاني التنفيذي**، فالبعد الاجرائي يتمثل بسلطة الإدارة في اتباع اجراءات متميزة تجاه الموظف او المكلف بخدمة عامة او المنتسب لقوى الامن بغية تضمينه لأضراره بالمال العام، وهذه الاجراءات تكون معياراً هاماً لتحقيق مبدأ المشروعية في قرارات التضمين وضمانه حقيقية للمشمول بالتضمنين من تعسف الإدارة، وهذه الاجراءات تكون متتابعة ومقررة بموجب القانون ولها دور كبير في تقرير الحماية الإدارية المطلوبة للأموال العامة بموجب سلطات الإدارة المُتمَيزِة[44]، وفي النظام القانوني المصري لا نلمس الاختصاص المُتمَيزِ بشكل واضح كما هو في العراق وذلك لكثرة الجهات المختصة بإجراءات تضمين الموظف العام ولعدم وجود تقنين محدد لتضمين الموظف العام كما هو في العراق، فالجانب الاجرائي في مصر تبدأ خطواته

بالتحقيق مع الموظف المخالف ويقوم بهذا التحقيق النيابة العامة، والاصل أن الرئيس الإداري بموجب قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 هو المختص بالتحقيق بالجانب التأديبي، ولكن القانون المذكور منح النيابة العامة سلطة التحقيق مع جميع الموظفين في المخالفات المتعلقة بالأموال العامة والماسة بالخزانة العامة اضافةً الى التحقيق مع اصحاب الدرجات العليا في جميع انواع المخالفات[45].وبذلك فأن النظام القانوني المصري قد جرد الإدارة من مركزها المُتمَيزِ في حماية اموالها بَعد أن اناط سلطة التحقيق بالنيابة العامة، وقد حصر دور الإدارة بإحالة الموظفين المتسببين بأضرار الاموال العامة الى النيابة العامة بغية التحقيق معهم وهذا مسلك غير محمود؛ فيجب منح الإدارة السلطات التي تمكنها من حماية اموالها بشكل ذاتي، في حين نجد أن النظام القانوني العراقي كان صائباً بوضع قواعد خاصة للتضمين ومنح الإدارة سلطة التحقيق في المخالفة المرتكبة، ووضع اجراءات معينة وثابتة لغرض اضفاء الشفافية على ممارسة الإدارة لمركزها المُتمَيزِ وعدم انحرافها؛ كون هذه الاجراءات من النظام العام ولا يجوز مخالفتها[46].وتبدأ الإدارة ممارستها لمركزها من تشكيل اللجنة والتي لها نصاب محدد وأن تكون اجراءات هذه اللجنة بشكل تحريري وتُدون جميع اقوال الموظف او المكلف بخدمة عامة المخالف والشهود ثم توصي بتضمينه او عدم تضمينه، وهذه اللجنة هي التي تحدد المسؤول عن الضرر الذي اصاب الاموال العامة وقيمة التعويض المقابلة للضرر المنتج للخطأ[47]، ثم يصدر قرار التضمين من قبل الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ حصراً بالاستناد الى التوصيات المقررة من قبل لجنة التضمين[48]، وقد أكد القضاء العراقي على ضرورة قيام اللجنة ببيان الفعل والضرر والعلاقة السببية في محضر اللجنة[49]، وجميع اجراءات هذه اللجنة من حيث التبليغ والتحقيق بينتها تعليمات تنفيذ قانون التضمين[50].

وبذلك فاللجنة ذات الاختصاص التضميني مهمتها التحقيق مع الموظف أو المكلف بخدمة عامة بحدود الخطأ والضرر والعلاقة السببية وتختلف عن اللجنة ذات الطابع التأديبي ولا يجوز اعتماد اللجنة التضمينية على الاجراءات المتبعة من قبل اللجنة التحقيقية التي سبق وأن حققت مع الموظف المخالف وهذا ما ذهب اليه القضاء في العراق[51]، كما من الجائز اعادة التحقيق التضميني في حال اصاب ذلك التحقيق خلل وهذا ما ذهب اليه القضاء الإداري بالعراق بإعادة التحقيق للوصول الى المسبب للضرر الحقيقي واستبعاد من ضمنتهُ الإدارة من التضمين[52]، أما القواعد المنظمة لقوى الامن الداخلي فان الاجراءات تكون بتشكيل مجلس تحقيقي بالاستناد الى المادة (7) من قانون اصول المحاكمات قوى الامن الداخلي للتحقيق في الضرر الذي تسبب بالإهمال وبعد اكمال التحقيق يصدر قرار التضمين من الوزير بالاستناد الى المادة (35) من القانون المذكور أما المخالفات ذات الطابع القصدي فأنها تخرج من اختصاص الإدارة المُتمَيزِ وهذا بخلاف ما ورد في قانون التضمين للموظفين رقم (31) لسنة 2015.

أما **الجانب التنفيذي** لمركز الإدارة المُتمَيزِ في حماية اموالها بحدود الوظيفة العامة فيتمثل بكيفية تحصيل مبلغ التضمين من الموظف سواءً اكان الموظف مستمر في الخدمة او انتهت الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة، وقد بين المشرع المصري من يحدد قيمة التعويض هو القاضي المختص بموجب المادة (170) من القانون المدني المصري وبالاستناد الى الظروف

الملابسة للمخالفة وجسامة الخطأ وبعد اتمام النيابة العامة اجراءات التحقيق مع الموظف المخالف. أما المشرع العراقي فقد بين اختصاص لجنة التضمين بتحديد قيمة التعويض بالاستناد الى جسامة الفعل المرتكب، وتكون هذه الاجراءات ضمن السقف الزمني المحدد للجنة وأمدها تسعون يوم، ويحدد مبلغ التضمين بالرجوع الى الاسعار السائدة بوقت المصادقة على التوصيات[53]. أما عن تحصيل قيمة التعويض فأن المشرع المصري اتاح اللجوء الى القضاء ابتداءً لتحصيل قيمة التعويض، وفي حال انتهاء خدمة الموظف فللإدارة فرض غرامة بقيمة لا تتجاوز عشرة اضعاف ويكون الاستيفاء من معاش الموظف او من خلال الحجز الإداري[54]. أما في العراق فأن المشرع قد منح الإدارة سلطة تقديرية في تحصيل قيمة التعويض ومن خلال **ثلاثة طرق:** الاولى هي دفعة واحدة أما الثانية بواسطة التقسيط من قبل الجهة المختصة بمعدل لا يزيد عن خمسة سنوات مقابل كفالة شخصية او عقارية بعد وضع اشارة الحجز على ذلك العقار، وفي حال امتناع الموظف المضمن من التسديد وفق الالية التنفيذية السابقة فان للإدارة اللجوء الى قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977 النافذ، أما فيما يخص تضمين قوى الامن الداخلي فان الاستيفاء للمبالغ من المنتسب أما بشكل تام أو بموجب تقسيط قيمة التضمين بحسب سلطة الوزير التقديرية بشرط تقديم كفالة ضامنة لتحصيل قيمة التضمين[55]. وهذه الطرق في تحصيل قيمة مبالغ التضمين عبارة عن فسحة للموظف وضمانة للهم في تسديد ما بذمتهم من اموال عن اضرارهم بالأموال العامة، ونجد أن النظام القانوني العراقي كان اكثر دقة في حماية الاموال العامة ومنح الإدارة سلطة متميزة بحماية تلك الاموال من عبث القائمين على إدارة تلك الاموال.

الخاتمة:

اولا: النتائج

1- أن لقواعد التضمين دور بارز في حماية الاموال العامة في نطاق الوظيفة العامة، وهذه القواعد تكون دستورية تأتي بصيغة الحماية العامة للأموال العائدة للدولة وبضمنها الاموال التي بحوزة القائمين على تلك الاموال والمعرضة للضرر لسوء استخدامها او الحفاظ عليها، او تأتي بصيغة القواعد ذات الطابع المدني والتي تبين قواعد المسؤولية التي تقع على عاتق الموظف المخالف، او قواعد مباشرة كالقواعد المنتظمة بموجب قانون التضمين والتعليمات الملحقة بها وتأتي لتنظم سلطة الإدارة المتميزة في حماية الاموال العامة.

2- أن المسؤولية التي تقع على عاتق الموظف المخالف هي ذات طابع تقصيري بحسب الطبيعة التنظيمية للموظف العام او المكلف بخدمة عامة وتقوم على ثلاثة اركان هي الخطأ الذي يرتكبه الموظف العام تجاه الاموال العامة ويكون بصور متعددة منها الاهمال او التقصير او مخالفة القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات، اما الركن الثاني فهو الضرر والذي يصيب الاموال العامة ويشترط ان يكون متحقق وقد مس الاموال العامة وقابل للتقدير النقدي، اما الركن الثالث فهو العلاقة السببية بين الخطأ والضرر وهي رابطة الاسناد وفي حال عدم قيامها فلا يتحمل الموظف مسؤولية ذلك الضرر ولا تطبق بحقة قواعد التضمين.

3- أن قواعد التضمين تحمل في طياتها جانبين: الاول الجانب الموضوعي ويتمثل بالأموال العامة والمسؤولية التي يتحمل عبئها الموظف المخالف، اما الجانب الاخر فهو الجانب الشخصي، ويكون بجزئيين: الاول من يطالهم التضمين وسلطات الإدارة المتميزة وهم الموظفين على ملاك الدولة والمكلفين بخدمة عامة باختلاف اصنافهم والمنتسبين لقوى الامن الداخلي وبحسب الانظمة التي تنظم رابطتهم التنظيمية بالإدارة بغية اخضاعهم لسلطاتها المتميزة وتضمينهم في حال الاضرار بالأموال العامة، أما الجانب الشخصي الاخر فهم من يقومون بتطبيق قواعد التضمين ويتمتعون بالسلطات المتاحة بتطبيق قواعد التضمين وهم الرؤساء الإداريين والمفوضين بتطبيق تلك القواعد لحماية الاموال العامة.

4- تتضح امتيازات سلطة الإدارة بالجوانب الاجرائية من خلال تشكيل لجنة التضمن التي تختلف من حيث الموضوع والتشكيل عن اللجنة التحقيقية الخاصة بانضباط الموظفين وتحديد الضرر وتقدير قيمة ذلك الضرر على ان تكون اجراءاتها خلال مدة محددة قدرها تسعون يوم ويكون التقدير بحسب الاسعار السائدة بتاريخ المصادقة على محضر لجنة التضمين، كما وتظهر امتيازات الإدارة في استيفاء قيمة ذلك الضرر ويكون اما بصورة مباشرة او بالتقسيط وفي حال تعذر ذلك يتم اللجوء الى قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (65) لسنة 1977 المعدل.

5- يتمتع الموظف المراد تضمينه بضمانات تكون بالزام الإدارة اتباع الاصول الشكلية في التحقق من الضرر وتقدير قيمة ذلك الضرر وبخلافة فان اجراءات الإدارة تنافي مبدا المشروعية وتكون عرضة للطعن بإلغاء، كما يتمتع بضمانات مقرره بموجب القواعد القانونية السائدة ومنها قانون مجلس الدولة وامكانية الطعن بقرارات التضمين بأركان قرار التضمين المختلفة بعد تقديم تظلم الى الإدارة التي قامت بتضمينه ويكون الطعن امام محكمة القضاء الاداري بحسب المادة (6/رابعا) من قانون التضمين النافذ.

ثانيا: المقترحات

1- نأمل من المشرع العراقي تعديل نص المادة الاولى من قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015 بحذف عبارة الخزينة العامة واضافة عبارة الاموال العامة بدلاً عنها كون مدلولها لا ينسجم مع اهداف القانون والمتعلقة بحماية الاموال العامة.

2- نقترح بان يكون اللجوء الى الخبراء لتقدير قيمة الاضرار التي اصابت الاموال العامة بشكل اجباري ويكون باستشهاد عبارة عن عرض مقدم من ثلاثة خبراء حول تقدير قيمة الضرر واخذ المعدل التناسبي لذلك التقدير كون بعض الدوائر لا تمتلك القدرة على التقدير المناسب مما يجعل عملية التقدير بين احتمالين اما عدم انصاف الموظف او التراخي بقيمة الاموال العامة.

3- نأمل من المشرع العراقي بمنح لجنة التضمين صلاحية التوصية بمعاقبة الموظف المضر بالأموال العامة اضافةً لمخالفته قواعد السلوك الوظيفي اختصاراً للإجراءات التي توجه بان يحال الى لجنة تحقيقية ذات طابع انضباطي وتكون الاجراءات وفقاً لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العارم رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

4- نأمل من المشرع العراقي ايراد نصوص تتعلق بتكييف المسؤولية الملقاة على عاتق الموظف الخاضع للتضمين والتي تكون ذات طابع شخصي وفض الغموض بين الخطأ

المرفقي والخطأ الشخصي كون هذا التداخل يسبب ارباك في تحصيل قيمة الاضرار التي أصابت الاموال العامة.

5- نأمل من المشرع العراقي ايراد نص يمنع الجهات الرقابة من ملاحقة الموظف المضمن كون الاجراءات المتعلقة بالأضرار بالأموال العامة استوفت بموجب قواعد التضمين باستثناء الحالات التي تشكل جريمة يعاقب عليها القانون.

6- نامل من المشرع العراقي أيراد نص يُبَيّن الجهات المختصة بتضمين بعض العاملين في الدولة العراقية بمستوى رئاسة الجمهورية ومجلس النواب والوزراء وغيرهم بنص صريح للابتعاد عن الاجتهاد والتأويل.

الهوامش

([1]) د. علياء غازي موشى وعادل شياع مرعي البياتي: اجراءات الإدارة في تضمين الموظف العام، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (2)، المجلد(2)، العدد(2)، الجزء(2)، 2018، ص141.

([2]) د. حيدر عبد النبي طولي: الوسائل القانونية لتضمين الموظف العام- دراسة مقارنه، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، الجزء الثاني، السنة 20200، ص65-68.

([3]) د. حسين عثمان محمد عثمان: اصول القانون الاداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص363-366.

([4]) د. نواف كنعان: القانون الاداري- الكتاب الاول،ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص89-90.

([5]) د. محي الدين القيسي: القانون الاداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص16-17.

([6]) للمزيد ينظر د. ماجد راغب الحلو: القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، 2000،، ص 79 وما بعدها.

([7]) د. صعب ناجي عبود: الفلسفة التشريعية لقانون التضمين رقم (31) لسنة 2015، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد(19)، العدد(28)، السنة(2017)، ص18.

([8]) د. حسن فضالة موسى و د. علي حميد كاظم: الاساس القانوني للتضمين، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد(1)، العدد(3)، الجزء(2)،السنة(1)، 2017، ص291.

([9]) نص المادة (33) من دستور جمهورية مصر لسنة 2014 المعدل.

([10]) نص المادة (27/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

([11]) نص المادة (27/ ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

([12]) ينظر المادة (58) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 2020/2/21 وجاء بمضمونه" أن العامل لا يسأل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي فإن مسؤولية العامل تتحدد وفقاً لنوع الخطأ المرتكب فإذا كان خطأً شخصياً يسأل عنه الموظف في ماله الخاص ويحق

للجهة الإدارية اقتضاؤه منه متى تسبب بوقوع الضرر". منشور على البوابة القانونية للتشريعات المصرية بالربط https://elpai.idsc.gov.eg/ أخر زيارة بتاريخ 2023/8/25.

([13]) للمزيد ينظر. رشا محمد جعفر الهاشمي: سلطة الإدارة في تضمين الموظف العام-دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 2014، ص30-31.

([14]) ينظر نص المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (3356) في 1991/6/3.

([15]) للمزيد ينظر د. حسن فضالة موسى و د. علي حميد كاظم: مصدر سابق، ص300.

([16]) ينظر نص المادة (1/186) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل أما في ما يخص المسؤولية التقصيرية فأن القانون المدني قد نظم حق رجوع صاحب المال على من يديره باعتباره تابعاً له بموجب المادة(220) .

([17]) حكم محكمة القضاء الإداري المرقم (415/قضاء اداري/تمييز/ في 2018/6/14) وجاء بمضمونه" تضمين الموظف قيمة الاضرار التي اصابت المال العام يستوجب التحقق من توافر اركان المسؤولية التقصيرية" منشور في احكام وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2018، ص569.

([18]) للمزيد ينظر مهند فلاح حسن: تضمين الموظف العام في القانون العراقي –دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2018، ص152-160.

([19]) للمزيد ينظر د. مازن ليلو راضي: اصول القضاء الإداري، مصدر سابق، ص292-293. وللمزيد عن بيان معاير الخطأ المرفقي ينظر د. حاتم علي لبيب جبر: نظرية الخطأ المرفقي- دراسة مقارنة، بدون ناشر، مطابع اخبار اليوم، 1968، ص150-166. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 2008/5/6 وجاء بمضمونه "يعتبر الخطأ شخصيا إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصي، يكشف عن الإنسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره، وعن قصد النكاية أو الإضرار أو تغير المنفعة الذاتية للموظف، أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي، وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب، فإن الخطأ في هذه الحالة يكون خطأ مرفقيا". منشور على البوابة القانونية للتشريعات المصرية بالرابط https://elpai.idsc.gov.eg أخر زيارة بتاريخ 2023/8/24.

([20]) ينظر المادة (58) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2018. والمادة (1) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015.

([21]) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 2017/12/27 وجاء بمضمونه "آن يكون ما ارتكبه الموظف من خطا شخصي الذي تسبب في وقوع الضرر ويشترط لقيام ركن الضرر الموجب للتعويض محققا ومحددا ومستقرا فلا يكفى أن يكون احتماليا غير محقق وغير مستقر حتى يمكن تقدير التعويض المستحق". منشور على البوابة القانونية للتشريعات المصرية بالرابط https://elpai.idsc.gov.eg/ أخر زيارة بتاريخ 2023/8/22. حكم محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (345/قضاء اداري/تمييز/2016) في 2018/9/13 والذي جاء بمضمونه" يشترط لتضمين الموظف العام وجود ضرر اصاب الخزينة العامة". منشور في احكام وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2018، ص563.

([22]) أن الاصل في التعويض عن المسؤولية التقصيرية هو التعويض النقدي بالاستناد الى المادة (209) من القانون المدني العراقي وقد أكد قانون التضمين النافذ بان يكون التعويض نقدياً بالاستناد الى عبارة قيمة

التعويض الواردة في المادة الاولى منه، للمزيد ينظر د. حسن فضالة موسى و د. علي حميد كاظم: مصدر سابق، ص317.

([23]) للمزيد ينظر مهند فلاح حسن: مصدر سابق، ص221-225. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 2021/6/22 وجاء بمضمونه" التعويض الذي سيتحمله العامل وأساسه المسؤولية المدنية عن خطئه الشخصي، وأن مناط تحميل العامل بقيمة ما يلحق بجهة عمله من أضرار مرهون بتوافر أركان المسؤولية المدنية، وقوامها ثبوت خطأ العامل وأصابه جهة عمله بأضرار مع توافر علاقة السببية بين خطأ العامل والضرر الذي أصاب تلك الجهة". منشور على البوابة القانونية للتشريعات المصرية بالرابط https://elpai.idsc.gov.eg/أخر زيارة بتاريخ 2023/8/23.

([24]) حكم محكمة استئناف ذي قار بصفتها التميزية بالعدد(37/س/2021 في 2021/12/9) غير منشور والذي جاء بمضامينه" أن الإدارة مسؤولة عن الخطأ لعدم ردم المستنقع والمخصص كحديقة عامه مما يدلل على اهمال وتراخي الدائرة المعنية بنسبة 65% مما يستوجب التعويض المادي والمعنوي عن غرق أبن المدعيان واستحقاقهم التعويض بحسب النسب المقرر بالقسام الشرعي وبالاستناد الى المادة 1/219 من القانون المدني العراقي والتي تعد المؤوسسات والبلديات مسؤولة عن الضرر التي تحدثها سواءً بخطأ من المستخدمين بصورة التعدي او القيام بواجباتهم".

([25]) حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد(1932/1931/الهيئة الاستئنافية/منقول/2021 بالتسلسل 1883/1882) غير منشور والذي جاء بمضمونه" الزام الإدارة والمهندس المسؤول عن تعويض الضرر الذي اصاب المدعي بالتكافل والتضامن كون المهندس يعمل لدى الدائرة المعنية والمشرف عن تزين وتنظيف الحدائق وأن تقرير الخبراء يثبت خلل الإدارة والمهندس بصورة(100%) مما يستوجب تعويض المتضرر عن الضرر الذي اصاب سيارته نتيجة سقوط احدى الاشجار عليها بالاستناد الى المواد (1/217) التي تبين أن الضرر المتحقق من عدة مسؤولين كانوا مسؤولين عن التعويض بالتضامن، وكذلك المادة (1/219) والتي تبين أن المؤوسسات والبلديات مسؤولين عن الضرر الذي يحدثه منتسبيهم، وكذلك المادة (1/186) والتي تبين من يحدث ضررا بمال الغير يكون ضامنا لجبر ذلك الضرر".

([26]) للمزيد ينظر عادل احمد الطائي: مسؤولية الدولة عن اخطاء موظفيها، بدون ناشر، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1978، ص275. حكم محكمة النقض المصرية بالسنة القضائية (302168/نقض مدني) بتاريخ 1999/5/11وجاء بمضمونه "مسؤولية الإدارة مع تابعها الموظف عن تعويض المضرور عما يصيبه من ضرر بسبب خطأ الموظف مرفقياً أو شخصياً رجوعها على الأخير بما حكم به عليها من تعويض الخطأ الشخصي للموظف". منشور على البوابة القانونية للتشريعات المصرية بالرابط https://elpai.idsc.gov.eg/ أخر زيارة بتاريخ 2023/8/23.

([27]) عواد حسين ياسين العبيدي: شرح قانون التضمين رقم (12) لسنة (2006)، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2014، ص40-41.

([28]) ينظر المادة (165) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948، والمادة (211) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.

([29]) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ 2017/10/25 وجاء بمضمونه " أذا كان الخطأ ناتج عن ظروف قاهرة لم يكن في وسعه الاحتراز منها أو التحوط لها، وكذا إذا كان الخطأ ثابت في حق المرفق نفسه

بسبب سوء تنظيمه وإدارته فلا يسال مدنيا عن مثل هذه الأخطاء". منشور بالبوابة القانونية للتشريعات المصرية بالرابط https://elpai.idsc.gov.eg/ أخر زيارة بتاريخ 20203/8/22. وحكم محكمة القضاء الإداري العراقي المرقم (576/قضاء اداري/تمييز2016) في 2018/11/1 والذي جاء بمضمونه" لا يسأل الموظف عن الضرر الذي اصاب المال العام اذا كان السبب اجنبي" منشور في احكام وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2018، ص597.

([30]) حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (643/مدني/2008) وجاء بمضمونه" تنتفي المسؤولية التقصيرية عن دائرة الكهرباء اذا حصل الحريق داخل مبنى الصيدلية ولم يكن ناشئ عن تماس كهربائي" منشور على موقع محكمة التمييز الاتحادية بالرابط عبر الرابط .https://www.sjc.iq/qview اخر زيارة بتاريخ 2023/10/9.

([31]) ينظر المادة (الاولى) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015. والمادة (الثانية/ ثانيا) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1964 المعدل ، والمادة (الاولى) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، والمادة (الاولى/ سابعا) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدل.

([32]) ينظر المادة (19) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل. والمادة (1) من قانون عقوبات قوى الامن الداخلي رقم (14) لسنة 2008 المعدل المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (4387)في2015/11/16، والمادة (1) من قانون المحاكمات الجزائية لقوى الامن الداخلي رقم (17) لسنة 2008المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد(4068) في 2008/3/17.

([33]) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق بالعدد (اعلام 2023/255) في 2022/2/15 غير منشور وجاء بمضمونه " تأييد حكم محكمة القضاء الإداري المعطوف على قرار الإدارة بتضمين المدعي عن النفص الحاصل بالقابلوات الكهرباء التي بذمته".

([34]) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق بالعدد (اعلام 2023/413) في 2023/3/15 غير منشور، وجاء بمضمونه" تأييد حكم محكمة القضاء الإداري المعطوف على قرار الإدارة بتضمين عدد من الموظفين بالتضامن والتكافل".

([35]) حكم محكمة القضاء الإداري في العراق بالعدد (2021/2153 في 2021/4/5) غير منشور وجاء بمضمونه" تراخي اكثر من مسؤول شعبة قانونية في وزارة التجارة/ الشركة العامة للمواد الغذائية من تنفيذ قرارات قضائية مما ادى الى اعدامها بالتقادم والذي عرض الوزارة لضرر مادي بالأموال العامة مما استوجب تضمينهم بالتضامن كون القرار قد مر على جميع المضمنين دون اتخاذ اجراء مناسب".

([36]) د. علي خطار شطاوي: مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضاره، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2008، ص311.

([37]) ينظر المواد (799، 324) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 المعدل.

([38]) د. عادل أحمد الطائي: مصدر سابق، ص 287.

([39]) حكم محكمة القضاء الإداري في العراق بالعدد (2022/2773في 2022/7/20) غير منشور وجاء بمضمونه " قيام محافظ بغداد بتضمين موظف تابع لوزارة الصحة وحيث ان وزارة الصحة ترتبط بوزير الصحة ولا تعد منقولة الصلاحية لذلك يلغى قرار التضمين الصادر من محافظ بغداد ويكون الحق لوزير الصحة

باتباع الاجراءات القانونية والشكلية والموضوعية المقررة بقانون التضمين لدرء أي ضرر لحق بالمال العام".

([40]) ينظر المادة (63) من قانون مجلس النواب العراقي رقم (13) لسنة 2018.

([41]) ينظر المادة (35) من قانون عقوبات قوى الامن الداخلي رقم (14) لسنة 2008 المعدل. والمادة (12/ اولا) من قانون اصول المحاكمات لقوى الامن الداخلي رقم (17) لسنة 2008.

([42]) ينظر المادة (7) من النظام الداخلي لمجلس محافظة كربلاء المقدسة لسنة 2013، وينظر المادة (8) من النظام الداخلي لمجلس محافظة بابل رقم (1) لسنة 2009، وينظر المادة (14) من النظام الداخلي لمجلس محافظة النجف الاشرف رقم (28) لسنة 2014، وينظر المادة (8/19) من النظام الداخلي لمجلس محافظة واسط رقم (1) لسنة 2013.

([43]) ينظر المادة (8/7) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل، وينظر المادة (51) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (4070) في 2008/3/31.

([44]) د. تغريد محمد قدوري و بيداء ابراهيم قادر: الحماية الاجرائية للمال العام وفقاً لقانون التضمين رقم (31) لسنة 2015، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك ـ المجلد (6)، العدد(22)، السنة 2017، ص288-289.

([45]) نصت المادة (60) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 على " تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية. وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بها. كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ. وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجريه من تحقيق في واقعة ما أو وقائع وما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها . ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

([46]) حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (201/م/2008) في 2008/6/17 والذي جاء بمضمونه" الاجراءات التي نص عليها قانون التضمين واجبة التطبيق كونها تتعلق بالنظام العام طبقاً للقواعد المنصوص عليها في المادة (10) من القانون المدني العراقي" أورده عواد حسين ياسين العبيدي: مصدر سابق، ص100.

([47]) حكم محكمة القضاء الإداري في العراق المرقم (1881/قضاء اداري/تمييز/2019) والذي جاء بمضمونه " يتحمل الموظف قيمة الاضرار التي اصابت المال العام جراء الخطأ المرتكب منه" منشور في احكام وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2020، ص446.

([48]) ينظر نص المادة (2) من قانون التضمين في العراق رقم (31) لسنة 2015.

([49]) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق بالعدد (1245/ قضاء اداري/ تمييز/2019 في 2019/2/12وجاء بمضمونه" لا يجوز اسناد قرار التضمين في محضر لجنة تحقيق يخلو من بيان الفعل المنسوب للموظف والضرر والعلاقة السببية بينهما" منشور في احكام وفتاوى مجلس الدولة لسنة 2019، ص432-433.

([50]) ينظر المادة(3) من تعليمات تنفيذ قانون التضمين رقم (2) لسنة 2017.

([51]) حكم محكمة القضاء الإداري بالعدد (2021/6597) في 2021/10/25 غير منشور وجاء بمضمونه " ان اجراءات اللجنة التضمينية غير سليمة كونها استندت الى توصيات واجراءات لجنة تحقيقية سابقة وبذلك فهي جانبت الصواب مما تعد اجراءاتها مخالفة للقانون وبإمكان الإدارة اعادة التحقيق مع الموظف المخالف بشكل مستقل عن اللجان التحقيقية السابقة". وحكم محكمة القضاء الإداري بالعدد (109 في 2010/9/6) والذي جاء بمضمونه" أن تحديد الضرر والمسؤول عنه وتقدير الضرر وفقا لقانون التضمين وحيث أن اللجنة التحقيقية مشكلة استناداً الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل فليس من اختصاصها أن توصي بالتعويض" منشور في احكام وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة 2010، ص250-251.

([52]) حكم المحكمة الإدارية العليا في العراق بالعدد (اعلام 2022/3933) في 2022/12/21 غير منشور وجاء بمضمونه "تأييد حكم محكمة القضاء الإداري بإلغاء التضمين ضد المدعي دون الاخلال بحق الإدارة بإعادة التحقيق للوصول الى المتسبب الحقيقي للضرر".

([53]) علي كاظم عزوز: الحماية التشريعية لأراضي الدولة في العراق- دراسة مقارنه، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون، 2022، ص101.

([54]) ينظر المادة (66) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

([55]) ينظر المادة (32/ثانياً -35/ ثانيا) من قانون عقوبات قوى الامن الداخلي رقم (14) لسنة2008.

المصادر العامة (References)

اولاً: الكتب القانونية

1. د. حاتم علي لبيب جبر: نظرية الخطأ المرفقي- دراسة مقارنة، بدون ناشر، مطابع اخبار اليوم، 1968.
2. د. حسين عثمان محمد عثمان: اصول القانون الاداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
3. عادل احمد الطائي: مسؤولية الدولة عن اخطاء موظفيها، بدون ناشر، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1978.
4. د.علي خطار شطاوي: مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضاره، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2008.
5. عواد حسين ياسين العبيدي: شرح قانون التضمين رقم (12) لسنة (2006)، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2014.
6. د. ماجد راغب الحلو: القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، 2000.
7. مازن ليلو راضي: اصول القضاء الاداري،ط4، دار المسلة، لبنان، 2017.
8. د. محي الدين القيسي: القانون الاداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
9. مهند فلاح حسن: تضمين الموظف العام في القانون العراقي –دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2018.
10. د. نواف كنعان: القانون الاداري- الكتاب الاول،ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

ثانيا: الرسائل والاطاريح

1. رشا محمد جعفر الهاشمي: سلطة الإدارة في تضمين الموظف العام-دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 2014.

2. علي كاظم عزوز: الحماية التشريعية لأراضي الدولة في العراق- دراسة مقارنه، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون، 2022.

ثالثا: البحوث

1. د. تغريد محمد قدوري و بيداء ابراهيم قادر: الحماية الاجرائية للمال العام وفقاً لقانون التضمين رقم (31) لسنة 2015، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك - المجلد (6)، العدد(22)، السنة 2017.
2. د. حسن فضالة موسى و د. علي حميد كاظم: الاساس القانوني للتضمين، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد(1)، العدد(3)، الجزء(2)،السنة(1)، 2017.
3. د. حيدر عبد النبي طولي: الوسائل القانونية لتضمين الموظف العام- دراسة مقارنه، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، الجزء الثاني، السنة 20200.
4. د. علياء غازي موشى وعادل شياع مرعي البياتي: اجراءات الإدارة في تضمين الموظف العام، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة (2)، المجلد(2)، العدد(2)، الجزء(2)، 2018.
5. د. صعب ناجي عبود: الفلسفة التشريعية لقانون التضمين رقم (31) لسنة 2015، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد(19)، العدد(28)، السنة(2017).

رابعا: الدساتير والقوانين

أ: الدساتير

1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل.

ب: القوانين المصرية

1- القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 المعدل.
2- قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016.

ج: القوانين العراقية

1- القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
2- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.
3- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
4- قانون عقوبات قوى الامن الداخلي العراقي رقم (14) لسنة 2008.
5- قانون اصول محاكمات قوى الامن الداخلي رقم (17) لسنة 2008.
6- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008.
7- قانون التضمين رقم (31) لسنة 2015.
8- قانون مجلس النواب العراقي رقم (13) لسنة 2018.

خامسا: المواقع الالكترونية

1- البوابة القانونية للتشريعات المصرية بالرابط https://elpai.idsc.gov.eg/.

The Law Journal for Researches Studies
University of Thi-Qar
College of Law

مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية

Distinct management powers within the scope of inclusion "A comparative study "

Hayder Ahmad Hashem
ha3028528@gmail.com

Prof. Walid Khashan Zaghir
lawp1e221@utq.edu.iq

Abstract:

The administration enjoys multiple privileges in managing activities related to public facilities, and among these privileges are those related to the protection of public funds that may be harmed by the misuse of those funds by those responsible for their management. The administration's powers are regulated according to multiple direct and indirect legal rules. The direct rules are regulated by legislation. It relates to inclusion in particular and governs the work of the administration in including its workers in the event of damage to public funds. As for the indirect rules, which represent the constitutional rules that draw the lines of protecting public funds in a manner with lofty standards and rules, or the civil rules that are fundamental to determine the type of responsibility and how to deal with those. Responsibility, or the supporting rules that ensure the administration's application of its distinct powers, such as the government debt collection law and the laws related to the work of the public office, and the features of the administration's distinct powers appear in the procedural aspect related to following special procedures in including the public employee and how to prove damage and charge the value of that damage to the violating employee, and another aspect. It relates to the administration's authority to collect the value of that damage in multiple ways, as stated by the legal rules regulating the administration's authority within the scope of inclusion .

Keywords : authorities, Administration, Outsanding, Embedding.