

إشكالية سريان التحقيق الإداري والتضمين في التشريع العراقي

الباحث. جواد كاظم ناصر أ.د. محمد علي عبد الرضا عفلوك

كلية القانون/ جامعة البصرة

Email :dr.moali1965@gmail.com

gawadwww1@gmail.com

الملخص

يتلخص موضوع البحث في عدم سريان إجراءات التحقيق الإداري والتضمين على العاملين في القطاع الحكومي أو خضوعهم لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١ النافذ. وقانون التضمين المرقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ كون القانونان قد حددا الفئات التي يشملها التحقيق الإداري وهي فئة الموظفين والمكلفين بخدمة عامة. وبذلك نجد نقصا تشريعيًا في القانونين أعلاه من الضروري معالجته من خلال تعديل تشريعي ليشمل جميع العاملين في القطاع الحكومي سواء أكانوا موظفين أو غير موظفين ضمانًا لحقوقهم، ومنح سلطة للإدارة لتسيير أعمالها في المرفق العام.

الكلمات المفتاحية : التحقيق الإداري: التضمين: الموظف العام.

The problem of the application of the administrative Implication investigation in the Iraqi legislation

Researcher Jawad Kazem Nasser
Prof. Dr. Mohammed Ali Abdul Reda Aflouk
College of Law / University of Basrah
Email : gawadwww1@gmail.com dr.moali1965@gmail.com

Abstract

The issue of research is not to enable the administrative investigation procedures and embodilers on government workers or under the law of the State Department's discipline and the sector of the year 1991. The income included in the year 31, 2015, the legal settlement identified the categories of the administrative investigation, the staff and expense of the service. Therefore, there is a legislative conditioners in the law proposed by the need to be addressed through a legislative amendment to all public in the government sector, whether employees or non-staff members of their rights and to give the authority to manage its work in the annex year.

Keywords: Administrative inquiry , the law inclusion, general officer.

المقدمة

مع زيادة الوظيفة العامة للدولة زاد عدد الموظفين مما سبب في زيادة تدخل الدولة في تنظيم القوانين لجميع نشاط الموظفين، وأيضاً حماية الوظيفة العامة والمال العام فقد وضعت الدول قانوناً يحكم وينظم كل عمل ونشاط للموظفين، ومقابل ذلك أيضاً وضعت طرق وأساليب تكفل للموظف حمايته، وأيضاً وضعت طرقاً للطعن في الإجراءات والجزاء المترتبة، على أساس التوازن بين الوظيفة العامة والموظف، مع ذلك فإن هذا لا يمنع من إعادة النظر وبشكل مستمر في فعالية ومدى عدالة الإجراءات القانونية التي تنظم هذا المجال لتشخيص مواطن الضعف، وذلك لأن تطبيق القوانين في الحياة العملية قد تتضح عدم جدوى بعض الإجراءات أو نقصها وعدم كفايتها وهذا الشيء متبع في جميع القوانين، حيث تبرز في بعض الأحيان عند تطبيق القانون حالات تتطلب معالجة لها أو إعادة النظر فيها. وفي بحثنا نسلط الضوء في التحقيق الإداري بصورة عامة سواء كان التحقيق الإداري على وفق قانون الانضباط أو التحقيق الإداري على وفق قانون التضمين فكلا التحقيقين إداريين تقوم به سلطة إدارية، ويتشابهان في الكثير من الأمور. والتحقيق الإداري لا يشمل كل الأفراد العاملين في القطاع العام، بل يقتصر على الموظفين فقط على وفق قانون الانضباط، والموظفين والمكلفين بخدمة عامة على وفق قانون التضمين. وهنا تبرز إشكالية البحث هو عدم شمول بعض العاملين في القطاع الحكومي الذين هم ليسوا موظفين أو مكلفين بخدمة عامة بل قد تكون أعمالهم أو صيغة تشغيلهم عقوداً شهرية أو أجوراً يومية أو عقوداً تعهد بخدمة أو مقاولاً أو تعيين مؤقت، من هذه التسميات التي تعددت في الآونة الأخيرة في العراق. فما هو الإجراء المناسب إذا حصل عند قيامهم بأعمالهم مخالفة إدارية، أو تسبب بضرر وتلف في الأموال العامة، وما هو المانع من سريان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، وقانون التضمين عليهم، كون أعمالهم أيضاً في القطاع العام، وهدف التحقيق الإداري هو حماية المرفق العام واستمرار عمله بانتظام وإطراد، وحماية المال العام من الضرر أو التلف وهو وسيلة لردع العاملين في القطاع الحكومي ومنعهم من ارتكاب مخالفات إدارية، أو التسبب في ضرر في الأموال العامة ومن جانب آخر يمثل التحقيق الإداري وسيلة أيضاً لحماية العاملين مع الدولة من تعسف الإدارة، في اتخاذ إجراءات أو جزاءات لم ينص عليها القانونان اعلاه، أو لا تتناسب مع المخالفة أو الضرر المرتكب. إذن التحقيق الإداري ليس هدفه حماية المرفق العام فقط، بل حماية العاملين لدى الدولة أيضاً.

وهذا سبب اختيار موضوع بحثنا حتى يكون شاملاً عن التحقيق الإداري الذي يشمل لتحقيق على وفق قانون الانضباط والتحقيق على وفق قانون التضمين فكلا التحقيقين والقانونين إداريين

ويتشابهان في الكثير من الأمور من حيث الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق والإجراءات والتوصيات التي تصدر عن لجنة التحقيق، وعدد واختصاص أعضاء لجنة التحقيق، وطرق التظلم وفترات وجهة الطعن والكثير من حالات التشابه بين التحقيقين، والأهم من ذلك أن كلا التحقيقين يشتركان في ذات الإشكالية وهي عدم سريان التحقيق الإداري على غير الموظف والمكلف بخدمة عامة، ولا يشملان باقي العاملين في القطاع العام.

أهمية البحث

تبرز في بعض الأحيان إشكاليات تتطلب ضرورة معالجتها بما يتناسب مع الواقع العملي وهذا شيء طبيعي في أي قانون يحتاج وقتاً زمنياً للتطبيق حتى يمكن معرفة تناسبه وعدالته في جميع الجوانب فلا ضير من إعادة النظر في أي قانون أو إجراء قانوني فالحياة متطورة بشكل مستمر وبين فترة وأخرى تظهر عادات أو حالات جديدة تجعل إعادة النظر ضرورة مهمة لمواكبة كل ما هو جديد، وفي بحثنا هذا هناك بعض الحالات نرى ضرورة معالجتها وأخذها بعين الاعتبار ومن المهم إيجاد حل مناسب لها، لما في ذلك خدمة للصالح العام سواء الوظيفة العامة أو الموظف العام. خاصة مع تنوع وتعدد صيغ أو طرق تشغيل العاملين في القطاع الحكومي في الآونة الأخيرة في العراق.

إشكالية البحث

تكمن إشكالية بحثنا هي في عدم شمول العاملين في القطاع الحكومي الذين لا يتصفون بصفة الموظف العام في إجراءات التحقيق الإداري في حال ارتكابهم مخالفة إدارية نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة حيث نص القانون في المادة (٢/ أ) ولا تسري أحكامه على موظفي الدولة والقطاع العام. أما في قانون التضمين فقد نصت المادة (١) منه تسري أحكام القانون على الموظف أو المكلف بخدمة عامة. وفي نصوص القانونين أعلاه لم نجد ذكراً للعاملين في القطاع الحكومي من العقود الشهرية أو الأجور اليومية أو التعيين المؤقت أو المقاول. فما هو في الحل إذا ارتكبوا مخالفة على وفق قانون الانضباط، أو تسببوا بضرر في مال عام وفق قانون التضمين؟

منهجية البحث

سوف يتم اتباع المنهج القانوني التحليلي للوقوف على النصوص القانونية التي تخص موضوع بحثنا.

خطة البحث

نقسم موضوع بحثنا إلى مطلبين، المطلب الأول الذي يتكون من فرعين نخصص لتعريف التحقيق الإداري في الفرع الأول، وأهمية التحقيق الإداري في الفرع الثاني، أما المطلب الثاني الذي

يتكون من فرعين أيضاً، في الفرع الأول نخصص لتوضيح مفهوم الوظيفة العامة والفرع الثاني يكون لسريان التحقيق الإداري.

المطلب الأول / التعريف بالتحقيق الإداري وأهميته

نرى من الضروري أن نبتدأ بحثنا في تعريف التحقيق الإداري وأهميته كمدخل للموضوع، لنتعرف على التحقيق الإداري ونفهم مدى أهمية التحقيق الإداري من عدة جوانب، وهذه الأهمية تتركز بالنسبة للموظف والإدارة والمجتمع، ثم ونتناول التحقيق الإداري بصورة عامة لكي يكون مفهوم التحقيق الإداري شاملاً للتحقيق وفق قانون الانضباط وقانون التضمنين.

الفرع الأول / تعريف التحقيق الإداري

هناك تعريفات للتحقيق الإداري وأصل التحقيق في اللغة وفي الاصطلاح نوضح ذلك فيما

يأتي:

أولاً: التعريف اللغوي للتحقيق

إن معنى كلمة التحقيق لغوياً هي "حَقَّق" ^(١)، "وَحَقَّقَهُ أَي أَكَّدَهُ" والمحقق "يقال كلام محقق محكم منظم، "توب محقق: محكم النسيج" ^(٢)، "أحقَّ الأمر: ". أوجبه وصيره حقاً لا يشك فيه. يقال: "أحقَّ عليه القضاء إذا أوجبه تحقَّق الخبر: ثبت" ^(٣). والتحقيق أصلها حق معناها يقين وفي "قوله تعالى أولئك الَّذِينَ حَقَّ عَلَيْهِمُ الْقَوْلُ فِي أُمَمٍ قَدْ خَلَتْ مِنْ قَبْلِهِمْ مِنَ الْجِنِّ وَالْإِنْسِ إِنَّهُمْ كَانُوا خَاسِرِينَ" ﴿١٨﴾ ^(٤).

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للتحقيق الإداري

الملاحظ في قوانين الوظيفة العامة سواء في العراق، أو بعض الدول العربية، أنها لم تحدد تعريفاً معيناً للتحقيق الإداري وهذا أمر أو مسلك جيد لأن تحديد تعريف في التشريعات القانونية ربما يجعل الأمر جامداً ويوجب الالتزام بالحرفية في النصوص القانونية ويخلق حالة من الجمود ^(٥). وفي هذه الحالة يكون هناك متسع للاجتهاد الفقهاء والمتخصصين في القانون، وفي ضوء ذلك تم وضع تعريف للتحقيق الإداري من باب فقهي أنه "إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه". كما عرف أيضاً بأنه "مجموعة الإجراءات التي تستهدف تحديد المخالفات التأديبية والمسؤولين عنها ويجري التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة" ^(٦).

إضافة ذلك تم تعريف التحقيق الإداري من خلال القضاء في مصر على أنه "سؤال العامل الموظف فيما هو منسوب إليه عند مقارنته لذنوب إداري، ويتم ذلك كتابة أو شفاهة، بحسب الأحوال، بواسطة الجهة المختصة التي أناط بها المشرع بإجرائه، بعد أن يصدر الأمر به من الرئيس المختص، وتتبع في شأنها كافة الإجراءات المقررة ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانوناً وذلك بغية

تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة والوصول إلى وجه الحق فضلا عن تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للعامل موضوع المساءلة الإدارية، حتى يأخذ للأمر عدته ويتأهب للدفاع عن نفسه^(٧). ولا يعتبر التحقيق الإداري غاية تتبعها الإدارة لكن يعتبر وسيلة للوصول للحقيقية ومعرفة تفاصيل وقوع مخالفة إدارية وقعت من موظف أثناء تأديته وظيفته أو بسببها، أو ضرر جرى في الأموال العامة وصولا للكشف عن أوضاع ارتكابها وما تسببت به من ضرر في مرفق عام وهذا الضرر قد يشكل عائقا في استمرار المرفق العام، عندها تتبع إجراءات التحقيق الإداري لكشف جميع التفاصيل واتخاذ توصيات من شأنها معالجة وقوع المخالفات ومنع تكررها حماية للوظيفة العامة وأيضا ضمان استمرار أداء الخدمات في المرفق العام، وكل ذلك من خلال التحقيق الإداري الذي يمثل سلطة إدارية ممنوحة للإدارة^(٨).

لم يضع المشرع العراقي تعريفا محددا للتحقيق الإداري، لكن وضع عدة ضوابط وعدها ملزمة وواجبة على الإدارة لتلتزم بها في إطار تشكيل اللجنة التحقيقية والأعمال التي تتخذها اللجنة، وقد حددت هذه الضوابط في نص المادة (١٠/أولا) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ حيث نصت "على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والكفاءة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون" وأيضا نصت (١٠/ثانيا) على بيان طريقة عمل اللجنة التحقيقية. ونفس السياق في المادة (٢/أولا) من قانون التضمين^(٩).

ولا يفوتنا أن ننوه أن دستور العراق ٢٠٠٥ قد إشارة للتحقيق بصورة عامة في نص المادة (١٩/رابعاً) في مضمون "حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة". وإضافة لما تم ذكره من التعريفات التي ذكرناها هناك تعريف للتحقيق الإداري بأنه "إجراء يتم بالشكل الذي نص عليه القانون من أجل كشف الحقيقة والتثبت من الأدلة لمعرفة الفاعل الحقيقي"^(١٠).

ويمكن أن نقترح تعريفيين نعتقد بأنهما مناسبان لتعريف التحقيق الإداري بصورة عامة يشمل التحقيق الإداري على وفق قانون الانضباط وقانون التضمين وهو وسيلة ممنوحة للإدارة للوصول لحقيقة ارتكاب الموظف أو المكلف بخدمة عامة مخالفة إدارية أو ضرر في المال العام لإمكانية فرض الجزاءات الإدارية أو تضمينه، وإحالة إلى المحكمة المختصة إذا نشأ عن فعله جريمة. ويمكن تعريفه أيضا بأنه إجراءات تتبعها السلطة الإدارية المختصة بحق الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة لكشف الحقيقة، والتأكد من الأدلة والقرائن وصولاً لمعرفة الفاعل الحقيقي واتخاذ التوصيات المناسبة وفقاً لذلك.

وبهذا الشكل في التعريفين أضفنا في سريان التحقيق الإداري بالإضافة للموظف أضفنا المكلف بخدمة عامة الذي نقترح أن يدخل تحت نطاقه جميع الصيغ أو طرق تشغيل العاملين في القطاع الحكومي من العاملين بعقود شهرية أو أجور يومية أو غيرها وكما سيأتي توضيحه في المقترحات.

الفرع الثاني/ أهمية التحقيق الإداري

التحقيق الإداري أهمية يجب الوقوف عندها ومعرفة جوانب هذه الأهمية والإحاطة بجميع تفاصيلها.

أولاً: أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للموظف

ويمثل التحقيق الإداري من حيث الأهمية للموظف من عدة نواح وكما يأتي:

١ - يمثل حق دفاع للموظف

وهو حق كفلته جميع القوانين لكافة الأفراد وليس للموظف فقط ، فمن حق أي إنسان الدفاع عن نفسه بالطرق المشروعة، مما يحتم الأمر أن تترك فرصة كافية لاتخاذ الوسائل أو الطرق القانونية في ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه^(١١).

٢ - خلق ملاءمة بين الفعل الذي يقع والجزاء الذي يفرض

يجب أن يكون الجزاء الذي تفرضه الإدارة على الموظف ملائم ومتناسب بالقدر أو الجسامة للفعل الذي ارتكب من قبل الموظف، لما تقتضيه العدالة، وشعور الموظف بالطمأنينة من الإجراءات المتبعة اتجاهه، وتقدر على وفق ذلك لكل مخالفة أو ضرر إجراء أو جزاء مناسب لها، فعلى سبيل المثال إذا فرضت عقوبة الفصل أو العزل على مخالفة بسيطة ارتكبها الموظف والتي قد تستحق لفت نظر أو إنذار ففي هذه الحالة فقدت العقوبة عدالتها والتي المفروض أن تتصف بها حتى تحقق الهدف المرجو من فرضها ولا تكون سلطة تعسفية بيد الإدارة^(١٢).

ثانياً: أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للإدارة

يعتبر الموظف النقطة الأساس الأولى للتوظيف العامة، وأداة تنفيذ الدولة لأعمالها لتحقيق المصلحة العامة لكافة أفراد المجتمع، وهذا الأمر يتطلب وجود إجراءات معينة تمكن الإدارة من ممارسة سلطتها في محاسبة ومعاقبة الموظف الذي يخالف الأصول المتبعة في تأديته الوظيفة العامة^(١٣).

وبناء على ذلك يجب أن تعطى للإدارة سلطة على وفق قانون يوضع ويحدد إطار أو حدود هذه السلطة حتى يمكن للإدارة أن تساءل الموظف وتحاسبه على وفق إجراءات معينة منظمة قانونياً وبشكل دقيق حتى تستطيع معاقبة الموظف الذي ارتكب فعل يعده القانون مخالفة أو ضرراً، وعكس ذلك قد يؤدي لفرض إجراءات أو عقوبات غير مشروعة وقد تتعسف الإدارة في فرض العقوبة الانضباطية أو اجراء التضمين على الموظف في حال عدم وجود قانون محدد يحدد الإجراءات المتبعة في التحقيق مع الموظف، ويضع العقوبة التي تتناسب مع المخالفة أو الضرر المرتكب، وبذلك تتحقق العدالة والإنصاف من حيث الإجراءات ومن حيث العقوبات، وتتحقق أيضاً لدى الموظف شعور بالطمأنينة على حقوقه وهذا الأمر ينعكس إيجابياً في أداء الموظف في عمله وبالتالي يساهم ذلك باستمرار العمل في المرفق العام باطراد واستقرار، و عكس ذلك أي في حال عدم وجود قانون يحدد الإجراءات والعقوبات سوف يؤدي ذلك لخلق حالة إحساس لدى الموظف بالظلم و عدم الثقة من تصرفات السلطة الإدارية الذي يسبب من تدمير الموظف و بتالي ينعكس ذلك على العمل في المرفق العام وربما يؤدي ذلك في عدم الاستمرارية في العمل الذي يجعل الإدارة عاجزة عن أداء وظيفتها بالشكل المطلوب.

ولكل ما تم تبيانه يتضح أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للإدارة كونه وسيلة تمكن الإدارة من عملها وأيضاً وسيلة حماية الوظيفة في المرفق العام، وحماية أيضاً لحقوق الموظف من خلال منحه حق في الدفاع عن نفسه على وفق إجراءات قانونية محددة ، وكل ذلك يصب في صالح الإدارة ويمكنها من الوقوف على جميع تصرفات التي تجري في المرفق العام وهذا يساعد في سير وتطور العمل حسب ما تراه الإدارة مناسب^(١٤).

ثالثاً : أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للمجتمع

يحقق التحقيق الإداري أهمية في وجوده من جوانب معينة وهي:

١ - يعد التحقيق الإداري ضماناً بالغ الأهمية ممنوحاً بموجب قانون مخصص للموظف العام يجعل الموظف مطمئناً من عدم اتخاذ أي إجراء ضده أو عقوبة ما لم ينص عليها القانون^(١٥). والقانون عندما يحدد الإجراءات و العقوبات بنصوص قانونية يضع أيضاً إجراءات أو طرق في إعطاء الموظف حق الدفاع عن نفسه، وبذلك لا تستطيع السلطة الإدارية اتخاذ تصرفات متعسفة أو ظالمة اتجاه الموظف حتى في حال ارتكابه مخالفة إدارية أو ضرر، وهذا يؤشر على تطور ورقي الدولة التي تكون جميع تصرفاتها تتسم بالعدالة والإنصاف^(١٦).

٢- بسبب التقدم المستمر في جميع نواحي المجتمعات دفع الدولة في أن تتدخل وبشكل واسع في جميع مفردات الحياة وكافة انشطتها لتلبي احتياجات المجتمع المتزايدة وهذا الشيء أدى الى اتساع في حركة العمل وزيادة في اليد العاملة حتى تتمكن من سد الحاجات العامة، وهذه الزيادة المتسارعة في حركة العمل وزيادة العاملين في القطاع العام من الموظفين يتطلب من الدولة وجود تشريع قانوني ينظم الوظيفة الحكومية من خلال نصوص قانونية تنظم الإجراءات والجزاءات التي تتخذها السلطة الإدارية في التحقيق الإداري اتجاه الموظفين^(١٧).

فعدت وجود قاعدة قانونية تبين أو تنظم امر معين من نواحي الحياة تحتم التزام بها من قبل الدولة ومخالفة أو تجاهل القاعدة القانونية يجعل كافة التصرفات التي تقوم بها باطلة وعرضة للطعن^(١٨).

المطلب الثاني / الوظيفة العامة وسريان التحقيق الإداري

نخصص هذا المطلب لتوضيح مفهوم الوظيفة العامة، ونطاق سريان التحقيق الإداري الذي هو الموظف العام، وكما أوضحنا فيما سبق أن الاجراءات سواء في لجنة التحقيق الإداري المشكلة بموجب قانون انضباط الدولة ، أو لجنة التحقيق الإداري المشكلة بموجب قانون التضمين لا تشمل غير الموظف والمكلف بخدمة عامة حسب نص القانونين أعلاه ، لذلك سنبين المعيار الذي بموجبه يمكن أن نصف شخصا معيناً بأنه موظف عام.

الفرع الأول / الوظيفة العامة

تجدر الإشارة إلى أن نشير إلى مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام بشكل موجز لأهميتها كون التحقيق الإداري هدفه حماية للوظيفة العامة، وأيضا ضمان للموظف العام. إن مفهوم الوظيفة العامة مرتبط بمفهوم الدولة الحديثة، نتيجة لاتساع النشاط الذي تقوم به الدولة من أجل اشباع الحاجات العامة تحقيقاً للمصلحة العامة. فإن نشاط الإدارة العامة نراه بمظهرين، أحدهما مظهر سلبي يتمثل في نشاط الضبط الإداري، والآخر إيجابي نراه في إدارتها للمرافق العامة. وذلك بواسطة إدارة المرافق العامة من قبل الإدارة بشكل مباشر يكون من خلال ما يسمى الوظيفة العامة ومن تقديم الخدمات بشكل مستمر ومنتظم^(١٩).

وقد عرف قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ الوظيفة العامة بأنها "الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة"^(٢٠). ولم يتطرق قانون التضمين النافذ لتعريف الوظيفة العامة أو بيان مفهومها.

الفرع الثاني / سريان التحقيق الإداري

أولاً : تعريف الموظف

التحقيق الإداري وكما هو ثابت لا يشمل جميع الأفراد بل يقتصر سريان التحقيق الإداري في المخالفات التي تحدث من قبل الموظف وحسب ما اشارة له المادة (٢/اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ حيث ان الموظف عنصر اساس لقيام المسؤولية التأديبية^(٢١). والاضرار التي تقع من قبل الموظف والمكلف خدمة عامة حسب المادة (١) من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥^(٢٢).

وقد عرف الموظف بموجب قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ، الموظف "هو كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخله في الملاك الخاص بالموظفين" ، وأيضا نجد تعريفا في المادة نفسها من القانون أعلاه للمستخدم "المستخدم كل شخص تستخدمه الحكومة في خدمة داخله في الملاك الدائم الخاص بالموظفين"^(٢٣). بينما عرفت المادة (١ / ثالثاً) من "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ"، الموظف العام هو كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"^(٢٤).

وتجدر الإشارة إلى أن تعريف الموظف في قانون الخدمة المدنية يختلف عن تعريف قانون الانضباط أعلاه من حيث أنه لا يشترط الديمومة في الوظيفة، والمقصود هنا بالديمومة استمرار الخدمة ولا تعني استمرار الوظيفة، حيث يمكن استمرار الخدمة مع ذلك تنقطع الوظيفة ونجد ذلك في حالة الاجارة والتقاعد والوفاء ولا يؤثر ذلك في حالة استمرار الخدمة^(٢٥).

ويمكن شمول المعينين بشكل مؤقت بالأحكام التي تطبق على الموظفين الدائمين ، والعلة في ذلك لشمول الموظفين المعينين بشكل مؤقت في الخضوع لقانون الانضباط من حيث محاسبتهم ومعاقتهم بموجب قانون الانضباط وهذا ما أكده قرار مجلس الدولة في قراره ذي العدد ٢٠٠٦/٩٩ لسنة ٢٠٠٦^(٢٦).

وهذا يثير التساؤل إذا كان هناك نص خاص بشمول المعينين بشكل مؤقت بأحكام القوانين الخاصة بالموظفين ، فهل يمكن إصدار نصوصا أيضا في شمول العاملين بالعقود الشهرية بأحكام القوانين الخاصة بالموظف العام؟^(٢٧).

مع ذلك فهذا القرار خاص بالموظفين المعيّنين بشكل مؤقت فقط كونهم مشمولين بنفس قانون جدول رواتب الموظفين رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ ، ولا يشمل العاملين بعقود شهرية أو العاملين بأجور يومية.

ولا نجد تعريفاً لباقي أصناف أو صيغ التعيين أو تشغيل العمال في القطاعات الحكومية مثل العقود الشهرية أو الأجور اليومية أو التعيين المؤقت. لكن نجد تعريفاً للمكلف بخدمة عامة في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل حيث عرف المكلف بخدمة عامة بأنه " هو كل موظف أو مستخدم أو عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين السنديكيين والمصفيين والحراس القضائيين وأعضاء مجالس إدارة ومديري ومستخدمي المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت التي تساهم الحكومة أو إحدى دوائرها الرسمية أو شبه الرسمية في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت، وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بغير أجر"^(٢٨). وفي هذا التعريف لم يذكر العاملين بعقود شهرية أو أجور يومية وغيرهم من العاملين في القطاع العام ، لكن في عبارة كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بدون أجر قد يفهم منها العاملون الذين نحن بصددهم مع ذلك هذا الأمر قد يدخلنا في حالة الاجتهاد في مورد النص، ويجعلنا في حالة شك ، وعلى العموم يجب أن يكون النص القانوني واضحاً وصريحاً ولا يقبل التأويل أو الاجتهاد في النصوص القانونية .

وتجدر الإشارة إلى أن قانون التضمين الملغي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ قد حدد وبشكل واضح في المادة (١) منه الموظف والمكلف بخدمة عامة والشركة العامة والشركة الخاصة والمقاول في نطاق سريان أحكامه.^(٢٩)

ونرى من المهم أن نعرف ما هو معيار الموظف العام ومن هو الشخص الذي يعد موظفاً عاماً من خلال توضيح عناصر الموظف :

ثانياً : عناصر الموظف

هناك عناصر يجب أن تتوافر في الشخص حتى يمكن أن نطلق عليه وصف الموظف وهذه العناصر هي كالآتي:

١- صدور قرار التعيين من السلطة صاحبة الاختصاص

حتى يمكن وصف شخص ما بـ " الموظف العام" لابد وأن يكون تعيينه في الوظيفة بشكل قانوني، وأن يكون قرار التعيين صادر عن السلطة المختصة على وفق القانون، وفي هذا الشأن أصدر مجلس الدولة فتوى فحواها " لا يعد موظفاً من لم يصدر قرار إداري بتعيينه" (٣٠).

وعليه فإن من يقم نفسه في الوظيفة أو يباشرها من تلقاء نفسه أي دون أن يكون للإدارة أي دور بذلك، أو أن يدخل الوظيفة بطريق غير قانوني فإن جميع تصرفاته تعد منعدمة لصدورها من شخص عادي غير موظف ويسمى غاصب الوظيفة أو موظفاً فعلياً وذلك في الظروف العادية (٣١).

و "الموظف الفعلي هو شخص الذي صدر قرار بتعيينه أو لم يصدر قرار على الإطلاق حيث يعتد بتصرفاته الموظف الفعلي في الأحوال الاعتيادية وفي الظروف الاستثنائية" (٣٢).

وقد طبق القضاء الإداري نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاعتيادية في حالة الموظف الذي قد صدر قرار معيها لتعيينه وياشر بناء عليه مهام وظيفته ثم تكتشف الإدارة عيب قرار التعيين من الناحية القانونية، أو بعد أن تنتهي الرابطة الوظيفية، وصدور تصرفاته تجاه الغير تعتبر تصرفاته صحيحة تجاه الغير حسني النية بناء على ما يوحى به ظاهر الحال، وكذلك تطبق نظرية الموظف الفعلي في حالة الظروف الاستثنائية وظروف الحرب من أجل استمرار وانتظام سير المرافق العامة (٣٣). وبذلك لا يمكن الاعتراف له بصفة الموظف لعدم صدور قرار صحيح من الجهة المختصة بتعيينه ولا حتى في نية الإدارة تعيينه، وبالتالي لم تتعد له الرابطة الوظيفية لعدم اسناد الوظيفة له بالطريق الشرعي، وعليه لا يمكنه الاستفادة من مزاياها أو القيام بالتزاماتها (٣٤). والتشريع العراقي قد يعرف نظرية الموظف الفعلي ويطبّقها في حالة الظروف الاستثنائية، وهذا ما أبرزه الواقع في المرحلة التالية لأحداث ٢٠٠٣ / ٤ / ٩ وتولي العديد من الأشخاص الذين لا يمتون للوظيفة بصفة قانونية، فتكون أعمالهم خدمة للمصالح العام من خلال المحافظة على انتظام واستمرار المرافق العامة التي توجهوا للعمل فيها بعد أن تركها الموظفون المختصون بها (٣٥).

٢- القيام بعمل دائم

يشترط لإضفاء صفة الموظف العام أيضاً أن تكون الوظيفة المسندة للشخص دائمة، وهذه الدائمة هي للوظيفة أو الخدمة وليست للموظف كما أوضحنا سابقاً، ومن الواجب عدم خلط بين من

يعمل مؤقت في وظيفة دائمة، ومن يعمل بوظيفة مؤقتة، فالأول يعتبر موظف عام وإن انتهت مدة عمله، بينما الآخر ليس موظفاً عاماً^(٣٦). كما لا يشترط أن يتقاضى العامل في الوظيفة الدائمة راتباً أي يمكن أن يتقاضى أجراً يومياً أو أن يبقى بصفة متطوع في الوظيفة بدون أجر^(٣٧).

٣- الخدمة في مرفق عام

يشترط لإضفاء صفة الموظف العام شرطاً ثالثاً وهو أن تكون الوظيفة في خدمة مرفق عام، سواء أكان هذا المرفق إقليمياً أو مرفق مركزياً أو لا مركزياً، بشرط أن تكون إدارته حصرياً بصورة مباشرة أو بواسطة شخص من أشخاص القانون العام^(٣٨). ويعرف المرفق العام وفقاً للمعيار الشكلي بأنه "هو كل منظمة عامة تنشئها السلطة العامة وتخضعها لإدارتها بقصد إشباع حاجة عامة بصفة منظمة". كما يعرف وفقاً للمعيار الموضوعي بأنه "هو كل نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة"^(٣٩).

وأصبح الرأي الراجح هو الجمع بين المعيارين الشكلي والمعيار الموضوعي ليكون تعريف المرفق العام بأنه "نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور"^(٤٠).

وعلى الرغم من أن نطاق بحثنا ينصب على التشريع العراقي، لكن تجدر الإشارة له أن يوجد في بعض الفقه والقضاء المقارن يعتمد على عنصر مساهمة الفرد في مرفق عام بشكل كبير في الدولة التي لا تنظم الخدمة المدنية قوانين خاصة لها، وبذلك فإن صفة الموظف العام تشمل جميع الأفراد العاملين في الدولة^(٤١).

وهنا يطرح السؤال الذي يمثل إشكالية البحث، حيث أن الملاحظ في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، وقانون التضمين النافذين لم يشر إلى غير الموظفين والمكلفين بخدمة عامة في سريان أحكامه، فما هو الحل أو الإجراء المتبع في حال وقعت مخالفة أو ضرر في مال عام أثناء العمل من شخص غير موظف أو غير مكلف في خدمة عامة؟ أي وقوع المخالفة أو الضرر من شخص يعمل بعقد شهري، أو عامل بأجر يومي أو متعهد مع دائرة عامة، في ظل صيغ التعيين المتعددة في العراق في الآونة الأخيرة.

والمستغرب أن قانون الانضباط لم يشر إلى المكلف بخدمة عامة الذي أشار إليه قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ في المادة (١) منه^(٤٢)، حيث إن كلا القانونين إداريين ويتشابهان في الكثير من الحالات. فضلاً عن قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذي إضافة

للموظفين فئة المستخدمين^(٤٣). هذا ولو فرضنا أن العاملين في القطاع الحكومي من غير الموظفين انهم مشمولين في أحكام قانون انضباط موظفي الدولة ، وقانون التضمين ، ويمكن التحقيق معهم فكيف يمكن معاقبتهم في العقوبات الإدارية المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون الانضباط والتي تتضمن تأخير الترفيع أو الزيادة، أو استقطاع قسط يومي، أو قطع راتب، أو إنقاص راتب، أو تنزيل درجة وظيفية أو فصل أو عزل وكيف يمكن فرض هذه العقوبات وهم غير مشمولين في قانون سلم رواتب الموظفين؟ وما هو الحل إذا وقع منهم فعل يعد مخالفة إدارية؟ وكيف شمولهم في إجراءات التضمين على وفق المادة (١) منه التي تنص على أنه يسري على الموظفين والمكلفين بخدمة عامة. والمادة (٨) التي تؤكد أنه أحكام قانون التضمين تسري على الموظف أو المكلف بخدمة عامة حتى في حالة انتهاء خدماتهم أو نقلهم^(٤٤). نعتقد أن هذا نقصا تشريعا يحتاج لمعالجة من خلال وضع قانون جديد أو تعديل القانون الحالي، ويتضمن تحديد عقوبات تشمل الموظفين المعيّنين على الملاك الدائم فقط ، وعقوبات تشمل غير الموظفين ويدخلون ضمن نطاق المكلفين بخدمة عامة ، ويكون المعيار في الشمول العاملين في القطاع العام كافة وهو معيار العمل أو الخدمة في قطاع عام في أي صيغة تشغيل أو عمل سواء بعقود شهرية أو اجور يومية أو متعهد مع دائرة أو هيئة عامة يخضع لقانون انضباط الموظفين إذا وقع عنه مخالفة ، ويخضع لقانون التضمين إذا أحدث فعل تسبب بأضرار في اموال الدولة بغض النظر عن طريقة تشغيله أو عمله سواء أكان يتقاضه راتبا أم أجرا أو حتى لو كان متطوعا للعمل بدون مقابل فالفيصل يكون وقوع الاضرار في الاموال العامة ، وبذلك حافظنا على المال العام ولا يستطيع أي فرد التنصل عن فعله الذي أحدث الضرر في الاموال العامة، أو في مخالفته لقانون الانضباط في دوائر الدولة .

وكخلاصة لموضوع البحث نجد هناك نصوصا قانونية في قانون الانضباط وقانون التضمين غير واضحة ولا يمكن الاعتماد عليها في موضوع سريان التحقيق الإداري في المخالفات أو التضمين ونجد هناك ضرورة من تعديل للقانونين ووضع نصوص صريحة في سريان اجراءات التحقيق الإداري والجزاءات الإدارية والتضمين في شمول كافة العاملين في القطاع العام بغض النظر عن طريقة التشغيل أو العمل ، حتى تواكب القوانين التطورات أو المسميات الحديثة في طرق العمل .

الخاتمة

ختاماً ولكل ما تقدم ذكره في بحثنا نجد أن هناك استنتاجات من الضروري الوقوف عندها. ومقترحات لهذه الاستنتاجات وكما يأتي:

الاستنتاجات

١_ "قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١" يشمل الموظفين فقط، ورغم شمول الموظفين المعيّنين بشكل مؤقت وخضوعهم لقانون الانضباط أعلاه من حيث إجراءات التحقيق الإداري ومعاقتهم بالعقوبات المبينة في المادة (٨) من قانون الانضباط .

لكن لا يمكن إخضاع باقي العاملين في القطاع الحكومي مثل العقود الشهرية أو الأجور اليومية أو المكلفين بخدمة عامة لقانون الانضباط، ولا يمكن تطبيق العقوبات المبينة في المادة (٨) منه، لكون حدود القانون لا يشملهم، وأيضاً عدم خضوعهم لقانون سلم رواتب الموظفين الدولة رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨. وكذلك قانون التضمين المرقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ لا يشمل غير الموظف والمكلف بخدمة عامة في احكامه.

٢_ لا يوجد جزاءات إدارية محددة على وفق قانون معين يمكن فرضها على العاملين في القطاع الحكومي، وفي هذه الحالة تكون هناك ثغرة قانونية وهي عدم معاقتهم على وفق قانون معين ، ومن جهة أخرى قد يكون ذلك سبباً في إطلاق يد السلطة الإدارية في إصدار تصرفات اتجاههم غير قانونية أو متعسفة مثل إنهاء عملهم جراء أبسط مخالفة تصدر عنهم.

المقترحات

- ١- كما تبين أن هدف التحقيق الإداري أو التحقيق في التضمين حماية المرفق والمال العام من جانب ، وحماية الوظيفة العامة والعاملين في القطاع الحكومي أيضا من جانب آخر، نجد أن من الضروري معالجة ذلك من خلال تعديل تشريعي و هو تعديل قانوني الانضباط والتضمين النافذين و جعلهما يشملان العاملين في القطاعات الحكومية كافة بأي شكل أو صيغة أو طريقة في التشغيل، وضم العاملين في القطاع الحكومي وبشكل صريح تحت مسمى المكلفين بخدمة عامة سواء أكانوا عقودا شهرية أو أجورا يومية أو عقود حراسات أو أي صيغة كانت ، ويكون المعيار الأوحد هو أن يكون العمل في القطاع العام الحكومي.
- ٢- أما كيفية فرض الجزاءات الإدارية فنرى من الضروري أن تكون في المخالفات البسيطة توجيه لفت نظر لا يترتب عليه استقطاع مالي بل يكون للفت انتباه العامل بضرورة تحسين عمله وعلاقته مع رؤسائه في العمل وخلافه تكون العقوبة أشد. وتوجيه عقوبة الإنذار النهائي إذا تكررت المخالفة البسيطة نفسها دون أن يترتب عليها استقطاع مالي. وعا ذلك أي إذا ارتكب مخالفة للتعليمات في الدائرة التي يعمل بها تكون حسب شدتها يوجه له عقوبة استقطاع مالي من يوم إلى ٣٠ يوم، أو إنهاء عمله بعد الاستقطاع المالي حسب شدة المخالفة التي يتم الاستقطاع المالي على ضوءها، ويمكن توجيه عقوبة إضافية لهذه العقوبات وهي عدم تشغيله مرة أخرى في دوائر الدولة محددة لوقت معين أو غير محدد بوقت. وإحالة العامل إلى المحاكم الجزائية المختصة إذا كان فعله يشكل جريمة يعاقب عليها القانون. اما بالنسبة للتضمين يضمن العامل الذي تسبب بالضرر في الاجراءات والكيفية نفسها التي تجري مع الموظف أو المكلف بخدمة عامة .

الهوامش

- (١) جبران مسعود، معجم الرائد لغوي عصري، ط ٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٧، ص ٣٧٠.
- (٢) لويس معلوف اليسوعي، معجم المنجد في اللغة والأدب والعلوم، ط ١٩، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٥٦ ص ١٤٠.
- (٣) لويس معلوف اليسوعي، المرجع السابق، ص ١٤٤.
- (٤) سورة الأحقاف الآية ١٨.
- (٥) أوهارا بالاشترك مع غريغوري، ترجمة: نشأت بهجت البكري، أسس التحقيق الجنائي، ج ١، القسم العام، ط ١، مطبعة التعليم العالي، بغداد، ١٩٨٨ ص ١٣.
- (٦) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، ١٩٨٥، ص ٥٧١.
- (٧) حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم ٩٥٧ لسنة ٥ ق، ١١ فبراير ١٩٦١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر ١٩٦٠ إلى آخر ديسمبر ١٩٦٠، س ٦- ع ١ القاعدة رقم ٩٢، ص ٧٠٦. كما أنها تقول في حكم حديث لهما بأن التحقيق الإداري هو "... استجواب يتضمن أسئلة محددة موجهة إلى العامل تفيد نسبة اتهام محدد إليه في عبارات صريحة ونظرية تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما وجه إليه من اتهامات ويكون من شأنها إحاطته علماً بكل جوانب المخالفة المنسوبة إليه.. " حكمها ذو الطعن ٢٤٨٤ لسنة ٣٢ ق في ٥ / ٤ ١٩٨٨، منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، المبادئ من ١٩٨٥-١٩٩٣، د. نعيم العطية وحسن الفكهاني، إصدار الدار العربية للموسوعات، الجزء ٣٦ القاهرة، صدرت عام ١٩٩٤-١٩٩٥، القاعدة رقم ٣٤، ص ١٠٢.
- (٨) د. مغاوري محمد شاهين، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار الهنا للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤ ص ٢٥٧.
- (٩) ٢/ أولاً: يشكل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص على ان يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في الأقل في.
- (١٠) منشور في مرجع الإلكترونية للمعلوماتية رابط الموقع:
- https://almerja.com/re_ading.php?idm=49900 وقت دخول الموقع ٢٠٢٢ / ٨ / ٨ الساعة ١: ٠٣ ظهراً.

- (١١) علي خليل إبراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، طبع الدار العربية، بغداد، ص ٢٨.
- (١٢) د. ماهر عبد الهادي الشرعية الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، القاهرة ط ٢، ١٩٨٦ ص ٢٥٠.
- (١٣) علي خليل إبراهيم، المرجع السابق، ص ٣
- (١٤) د. خالد محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات مصر، ٢٠١٢ ص ١٧٩.
- (١٥) د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١، ص ٥٠.
- (١٦) حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي من بحوث المعهد الدولي للعلوم الإدارية، بحث نقله إلى العربية الأستاذ عادل محمود عبد الباقي، منشور في مجلة العلوم الإدارية، ١٤س١٢، نيسان ١٩٧٠، ص ٢٣٣-٢٣٤.
- (١٧) د. علي خليل إبراهيم مرجع سابق ص ٣.
- (١٨) غازي حنون خلف الدراجي ، استظهار القصد الجنائي في جريمة القتل العمد ، رسالة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون الجنائي ، مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد ، ٢٠٠٤، ص ١٤٢
- (١٩) د. رشا محمد جعفر الهاشمي ، سلطة الادارة في تضمين الموظف في القانون الاداري دراسة مقارنة ، دار السنهوري، ٢٠١٧، ص ٢٥.
- (٢٠) المادة ٣ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ .
- (٢١) فهد حامد دحام ، حجية الحكم الجزائي على الدعوى الانضباطية ، رسالة تقدم بها الطالب الى مجلس كلية القانون/ جامعة البصرة وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام ص ١٠.
- (٢٢) المادة ٢اولا- تسري احكام هذا القانون على جميع موظفي الدولة والقطاع العام . المادة ١
- يضمن الموظف او المكلف بخدمة عامة قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب اهماله او تقصيره او مخالفة القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات
- (٢٣) المادة ٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ النافذ
- (٢٤) المادة ٢٢ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ نصت : لا يمنع إعارة الموظف أو نقله من مساءلته وفقا لأحكام هذا القانون .

(٢٥) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د مهدي ياسين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار العربية للقانون، مكتب المواهب للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد الكاظمية، سنة ١٩٩٣ طبعة منقحة ص ٢٩٥.

(٢٦) قرار مجلس الدولة ذي العدد ٢٠٠٦/٩٩ لسنة ٢٠٠٦ تطبيق على الموظفين المؤقتين الأحكام القانونية المطبقة على الموظفين في دوائر الدولة التي يعملون بها . و منشور موقع حمورابي في الفيس بوك للاستشارات القانونية في تاريخ ١١/١٩ ٢٠١٤ ساعة دخول الموقع ١٠:٥٥ من تاريخ ٢٠٢٢ /٨/٩ رابط الموقع

<https://m.facebook.com/HmwraryLlastsharatAlqanwnytkhssQanwnAdary/photos/a.443740775662621/754867817883247/>

(٢٧) القاضي عواد حسين العبيدي ، شرح قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ ، مكتبة السنهوري، الطبعة الاولى ٢٠١٤ ص ٤٤.

(٢٨) المادة ٢/١٩ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢٩) المادة ١ من قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ الملغي نصت يتحمل الموظف أو المكلف بخدمة عامة أو الشركة العامة أو الخاصة أو المقاول مسؤولية التعويض عن الاضرار التي تكبدها المال العام بسبب اهماله أو تقصيره أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات.

(٣٠) فتاوى مجلس الدولة بالعدد ١٣٢ في ٢/١١/٢٠٠٨ منشور مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨ اصدار جمهورية العراق وزارة العدل مجلس الدولة، ص ٣٤٢.

(٣١) د. مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٣٢) د. ادور عيد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، دعوى الإبطال- دعوى القضاء الشامل مطبعة لبنان، بيروت، ١٩٧٥، ص ٨٧ - ٨٩.

(٣٣) د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، ٢٠٠٩، ص ١٩٦.

(٣٤) أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي حرية الموظف العام في التوقف عن العمل رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة بابل عام ٢٠٠٩. ص ١٤.

(٣٥) أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي ، المرجع السابق. ص ١٣.

(٣٦) د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص ١٣٠.

(٣٧) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، دار الجامعية، لبنان، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٢١٤.

(٣٨) د. ماهر صالح علاوي، مصدر سابق، ص ٢١٦.

- (٣٩) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ٤١٢.
- (٤٠) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، ١٩٨٥، مكتبة القاهرة الحديثة، ص ٥٣.
- (٤١) د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د مهدي ياسين، مصدر سابق، ص ٢٩٤ - ٢٩٥.
- (٤٢) المادة ١ من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ النافذ نصت : يضمن الموظف او المكلف بخدمة عامة قيمة الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب اهماله او تقصيره او مخالفة القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات.
- (٤٣) المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ نصت: ١- تسرى أحكام هذا القانون على جميع الموظفين والمستخدمين في دوائر الحكومة ممن يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة او من ميزانية الأوقاف العامة وعلى موظفي الإدارة المحلية ولا تشمل ضباط الجيش والجنود مع مراعاة ما ينص عليه في القوانين الخاصة بالمسالك الاخرى والأحكام الخاصة بالخدمة الخارجية الملحقة بهذا القانون. ٢- تشمل هيئة الوزراء أحكام المواد-٢- ٣ - ٥٢ - ٥٧ - ٥٨ و فقط و تشمل المستخدمين بمقاولات خاصة أحكام الفقرتين ٢ و ٣ من المادة إلا إذا نصت مقالاتهم على خلاف ذلك .
- (٤٤) المادة ٨ من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ لا يمنع انتهاء خدمة الموظف او مهمة المكلف بخدمة عامة او نقلها لأي سبب كان من تضمينه على وفق احكام هذا القانون.

المصادر

القرآن الكريم

الكتب العربية

١. د. ادور عيد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، دعوى الإبطال- دعوى القضاء الشامل مطبعة لبنان، بيروت، ١٩٧٥، ص ٨٧ - ٨٩.
٢. أوهارا بالاشتراك مع غريغوري، ترجمة، نشأت بهجت البكري ، أسس التحقيق الجنائي ، ج ١، القسم العام ، ط١، مطبعة التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٨٨ .
٣. د. خالد محمد مصطفى المولى ،السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات مصر، ٢٠١٢.
٤. د. رشا محمد جعفر الهاشمي ، سلطة الإدارة في تضمين الموظف في القانون الإداري دراسة مقارنة ،دار السنهوري، ٢٠١٧.
٥. علي خليل ابراهيم، جريمة الموظف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دراسة مقارنة، طبع الدار العربية، بغداد.
٦. د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د مهدي ياسين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار العربية للقانون، مكتب المواهب للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد الكاظمية، سنة ١٩٩٣ طبعة منقحة.
٧. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، دار الجامعة، لبنان بيروت، ٢٠٠٧.

- القاضي عواد حسين العبيدي ، شرح قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ ، مكتبة السنهوري، الطبعة الاولى ٢٠١٤ .
٨. د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١ .
٩. د. ماهر عبد الهادي الشرعية الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، القاهرة، ط٢ . ١٩٨٦ .
١٠. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، ٢٠٠٩ .
١١. د. مازن ليلو راضي القانون الإداري الطبعة الثالثة .
١٢. د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، الفنية للطباعة والنشر ، ١٩٨٥ .
١٣. محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ط٢، ١٩٨٩ .
١٤. مسعود ، معجم الرائد لغوي عصري ، ط٢، دار العلم للملايين ، بيروت
١٥. د. مغاوري محمد شاهين ، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام ، دار الهنا للطباعة، القاهرة، ١٩٧٤ .
١٦. د طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، ١٩٨٥، مكتبة القاهرة الحديثة.
١٧. لويس معلوف اليسوعي، معجم المنجد في اللغة والأدب والعلوم، ط١٩، المطبعة الكاثوليكية، بيروت .

الرسائل الجامعية

١. أسماء عبد الكاظم مهدي العجيلي حرية الموظف العام في التوقف عن العمل رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة بابل عام ٢٠٠٩.
٢. غازي حنون خلف الدراجي ، استظهار القصد الجنائي في جريمة القتل العمد ، رسالة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون الجنائي ، مقدمة الى مجلس كلية القانون جامعة بغداد ، ٢٠٠٤.
٣. فهد حامد دحام ، حجية الحكم الجزائي على الدعوى الانضباطية ، رسالة تقدم بها الطالب الى مجلس كلية القانون/ جامعة البصرة وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام .

البحوث

١. عادل محمود عبدالباقي، حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي من بحوث المعهد الدولي للعلوم الإدارية، بحث نقله إلى العربية ، منشور في مجلة العلوم الإدارية، ١٤س١٢، نيسان ١٩٧٠.

القوانين

١. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١.
٢. قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥.
٣. قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦.
٤. قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
٥. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الأحكام والقرارات

١. حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر المرقم ٩٥٧ لسنة ق٥، ١١ فبراير ١٩٦١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول أكتوبر ١٩٦٠ إلى آخر ديسمبر ١٩٦٠.

٢. وحكمها ذو الطعن ٢٤٨٤ لسنة ٣٢٢ ق في ٤/٥ ١٩٨٨، منشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، المبادئ من ١٩٨٥-١٩٩٣، د. نعيم العظية وحسن الفكهاني، إصدار الدار العربية للموسوعات، الجزء ٣٦ القاهرة، صدرت عام ١٩٩٤-١٩٩٥، القاعدة رقم ٣٤.

٣. فتوى مجلس الدولة بالعدد ١٣٢ في ٢/١١/٢٠٠٨ منشور مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠٠٨ إصدار جمهورية العراق وزارة العدل مجلس الدولة.

المواقع الإلكترونية

١- موقع الاستاذ عمار بوحوش، منشور على الرابط،

<https://www.ammarbouhouche.com/%D9%85%D9%81%D9%87%>

وقت دخول الموقع ٢٠٢٢/٨/٨، الساعة ٤ و ٣٠ دقيقة مساءً.

٢- منشور في مرجع الإلكترونية للمعلوماتية ورابط الموقع:

<https://almerja.com/reading.php?idm=49900>

وقت دخول الموقع ٢٠٢٢/٨/٨ الساعة ١:٠٣ ظهراً.