



التضمين كوسيلة لجبر الاضرار الإدارية

التضمين كوسيلة لجبر الاضرار الإدارية

م.م فاطمة حسن عبد الحسيني

جامعة ميسان / كلية الطب

البريد الإلكتروني Email : Fatimah.mcm@uomisan.edu.iq

الكلمات المفتاحية: التضمين، جبر الضرر، الأضرار الإدارية، المسؤولية الإدارية، المال العام، الموظف العام.

كيفية اقتباس البحث

الحسيني، فاطمة حسن عبد ، التضمين كوسيلة لجبر الاضرار الإدارية، مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية، ٢٠٢٦، المجلد: ١٦، العدد: ١٠ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مسجلة في
ROAD

مفهرسة في
IASJ

Indemnification as a Means of Redressing Administrative Damages

Asst. Lect Fatimah Hassan Abd Hussein
University of Misan/coliege of Medicine

Keywords : Indemnification, Reparation of Damage, Administrative Damages, Administrative Liability, Public Funds, Public Employee.

How To Cite This Article

Hussein, Fatimah Hassan Abd , Indemnification as a Means of Redressing Administrative Damages, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2026, Volume:16, Issue 10.



This is an open access article under the CC BY-NC-ND license
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract

Indemnification is considered one of the important legal mechanisms aimed at remedying damage caused to public funds as a result of errors or acts attributed to a public employee or a person entrusted with performing a public service. It requires the person responsible for the damage to return the funds or bear the financial burdens resulting from his or her act, in accordance with the applicable legal rules. The importance of indemnification lies in achieving a balance between the requirements of protecting public funds, on the one hand, and safeguarding the rights of the employee and ensuring that no financial liability is imposed upon him or her except on the basis of a legal provision and upon fulfillment of the conditions of liability, on the other hand. This research aims to examine indemnification as a means of remedying administrative damage, and to clarify its concept, legal nature, conditions, procedures, and resulting effects. The research addresses the legal regulation of indemnification in Iraq and compares it with the Egyptian legal system, highlighting the similarities and differences between the two systems in addressing damage arising

from administrative activity, as well as the effectiveness of legal mechanisms in recovering public funds and compensating for damages. It also examines the safeguards afforded to the employee and the person responsible for the damage, and the relationship between indemnification and the various forms of administrative, civil, and disciplinary liability. The research ultimately seeks to identify the main practical challenges facing its application and to propose legal solutions that may enhance the effectiveness of indemnification in remedying administrative damage and achieving a balance between the protection of public funds and the safeguarding of individual rights.

الملخص

يُعتبر التضمين من الوسائل القانونية المهمة التي تهدف الى جبر الأضرار التي تصيب المال العام نتيجة الأخطاء أو الأفعال المنسوبة إلى الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة، من خلال إلزام المسؤول عن الضرر بردّ الأموال أو تحمل الأعباء المالية المترتبة على فعله، وفقاً للقواعد القانونية المنظمة لذلك. وتبرز أهمية التضمين في تحقيق التوازن بين مقتضيات حماية المال العام من جهة، وضمان حقوق الموظف وعدم تحميله تبعة مالية إلا استناداً إلى أساس قانوني وتحقق شروط المسؤولية من جهة أخرى. ويهدف هذا البحث إلى دراسة التضمين بوصفه وسيلة لجبر الأضرار الإدارية، وبيان مفهومه وطبيعته القانونية وشروطه وإجراءاته والآثار المترتبة عليه.

ويتناول البحث التنظيم القانوني للتضمين في العراق ومقارنته بالنظام القانوني المصري، مع بيان أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين في معالجة الأضرار الناجمة عن النشاط الإداري، ومدى فاعلية الوسائل القانونية في استرداد المال العام وتعويض الأضرار. كما يبحث في الضمانات المقررة للموظف والمسؤول عن الضرر، ومدى ارتباط التضمين بوسائل المسؤولية الإدارية والمدنية والتأديبية، وصولاً إلى تحديد أبرز الإشكالات العملية التي تواجه تطبيقه، واقتراح المعالجات القانونية التي من شأنها تعزيز فاعلية التضمين في جبر الأضرار الإدارية وتحقيق التوازن بين حماية المال العام وضمان حقوق الأفراد.

يعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالتضمين والمسؤولية الإدارية في العراق ومصر، ومقارنة الأحكام القانونية في النظامين للتعرف على أوجه التشابه والاختلاف بين القانونين ومدى إمكانية الاستفادة من التجربة المصرية.

التضمين كوسيلة لجبر الاضرار الإدارية

مقدمة البحث

لأجل حماية المال العام والحفاظ عليه شرع قانون التضمين ويعد التضمين إحدى الوسائل القانونية التي تستهدف تحميل الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة تبعة الضرر المالي الذي تسبب فيه نتيجة فعله أو امتناعه أو تقصيره، متى توافرت الشروط والضوابط التي يحددها القانون. وتكمن أهمية هذه الوسيلة في كونها لا تقتصر على معالجة الأثر المالي المترتب على الخطأ الإداري، وإنما تسهم كذلك في تعزيز حماية المال العام وترسيخ مبدأ المسؤولية عن الأضرار التي تلحق به، بما يحقق التوازن بين حماية المال العام من جهة، وضمان عدم تحميل الموظف أعباء مالية إلا في حدود ما يقرره القانون من جهة أخرى.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في مدى كفاية القواعد القانونية المنظمة للتضمين في العراق و مصر في تحقيق جبر فعال للأضرار التي تصيب المال العام خاصة في ظل تفشي الفساد الإداري في العراق بشكل كبير، مع المحافظة في الوقت ذاته على الضمانات القانونية المقررة للموظف العام، ولا سيما في الحالات التي يكون فيها الضرر ناتجاً عن خطأ أو تقصير في أداء الوظيفة.

أهمية البحث

تتبع أهمية البحث من ارتباط التضمين بحماية المال العام ومعالجة الآثار المالية المترتبة على الأضرار التي تلحق بالمال العام، فضلاً عن أهمية تحديد حدود مسؤولية الموظف العام والضمانات التي تحول دون تحميله أضراراً لا تتوافر بشأنها شروط المسؤولية. كما تبرز أهمية الدراسة المقارنة من خلال الاستفادة من التجربة المصرية في مجال المسؤولية الإدارية والتمييز بين مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف. فـ

أهداف البحث

يهدف البحث إلى:

- ١- بيان مفهوم التضمين وطبيعته القانونية.
 - ٢- تحديد شروط التضمين وإجراءاته في القانون العراقي.
 - ٣- دراسة موقف القانون العراقي والمصري من مسؤولية الموظف والإدارة عن الأضرار الإدارية.
 - ٤- بيان العلاقة بين التضمين ووسائل جبر الضرر الأخرى.
 - ٥- تحديد أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين العراقي والمصري.
 - ٦- الوصول إلى مقترحات تسهم في تطوير التنظيم القانوني للتضمين في العراق.
- منهج البحث



يعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالتضمين والمسؤولية الإدارية في العراق ومصر، ومقارنة الأحكام القانونية في النظامين للتعرف على أوجه التشابه والاختلاف بين القانونين ومدى إمكانية الاستفادة من التجربة المصرية.

خطة البحث

المبحث الأول: ماهية التضمين وأساسه القانوني في العراق و مصر
المطلب الأول: مفهوم التضمين وطبيعته القانونية

المطلب الثاني: الأساس القانوني للتضمين وشروطه القانونية

المبحث الثاني : إجراءات التضمين وأثره في جبر الضرر وضمانات الموظف

المطلب الأول: إجراءات التضمين وتنفيذ القرار وأثره في جبر الضرر

المطلب الثاني: ضمانات الموظف وأوجه المقارنة بين النظامين العراقي والمصري

الخاتمة

أهم النتائج التي توصل إليها البحث.

أهم التوصيات والمقترحات التشريعية.

المبحث الأول:- ماهية التضمين وأساسه القانوني في العراق و مصر

لم يكن موضوع التضمين قبل عام ٢٠٠٣ بذات الأهمية التي هو عليها الآن في العراق حيث لم يكن هناك قانون خاص للتضمين وكان موضوع التضمين من ضمن قانون الخدمة المدنية حيث نصت المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ (للوزير المختص ان يضمن الموظف قيمة الاضرار الذي تكبدها الخزينة العامة بسبب اهماله او مخالفته للقوانين والانظمة والتعليمات...) غير ان هذه المادة ألغيت بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٩^(١) الذي فصل كيفية تضمين الموظف والغي هذا القرار بموجب المادة (٨) من قانون التضمين رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٦ ثم الغي هذا الأخير بموجب القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.

اما في مصر فلا يوجد قانون خاص بالتضمين وانما تتوزع أحكامه في قانون الخدمة المدنية وقانون تحصيل الديون الحكومية. وسنتناول في هذا المبحث تعريف التضمين وطبيعته القانونية في المطلب الأول ثم سنتطرق الى الأساس القانوني للتضمين في المطلب الثاني وكما يأتي: -

المطلب الأول: تعريف التضمين وطبيعته القانونية:

يعرف التضمين لغة بانه من الضمان أي الكفالة والالتزام،^٢ اما اصطلاحا فيعرف بأنه نظام خاص تستخدمه الإدارة لغاية جوهريّة وهي حماية المال العام من خلال إزالة او جبر الضرر الذي يصيب المال العام بسبب خطأ الموظف او المكلف بخدمة عامة.^٣

الفرع الأول: - تعريف التضمين

ان قانون التضمين العراقي لم يورد تعريف خاص بالتضمين بصورة مباشرة و إنما عرفه بصورة غير مباشرة من خلال بيان مضمونه واثاره حيث نصت المادة (١) من قانون التضمين العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ (يضمن الموظف او المكلف بخدمة عامة قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب اهماله او تقصيره او مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات)^٤. حيث طبقا لهذا التعريف فان المشرع العراقي حدد العناصر الأساسية للتضمين المتمثلة بالموظف او المكلف بخدمة عامة، وقوع ضرر بالخزينة العامة، ووجود اهمال او تقصير او مخالفة، ثم ألزام المسؤول بقيمة الضرر. وعليه يمكن تعريف التضمين بأنه إلزام الموظف او المكلف بخدمة عامة بتحمل قيمة الاضرار التي لحقت بالمال العام او بالخزينة العامة نتيجة اهماله او تقصيره او مخالفته القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات.

اما في مصر فلا يوجد تشريع خاص بالتضمين وعالج المشرع المصري مسؤولية الموظف عن الاضرار المالية من خلال مجموعة من القواعد مثل قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والقواعد المدنية والتأديبية ذات الصلة حيث ان الاتجاه القضائي المصري يميز بين الخطأ المرفقي الذي تتحمله الإدارة والخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف في ماله الخاص وعرف التضمين في مصر بانه إلزام الموظف العام بتحمل الاثار المالية المترتبة على خطئه الشخصي الذي أدى الى إلحاق ضرر بالمال العام وذلك من خلال إلزامه برد الأموال وفقا للقواعد القانونية المنظمة لمسؤوليته المالية والمدنية.^٥

الفرع الثاني: - الطبيعة القانونية للتضمين

سنبين في هذا الفرع الطبيعة القانونية للتضمين فيما إذا كان مسؤولية تعويضية او جزاء اداري او اجراء لاسترداد المال العام.

أولاً: الطبيعة القانونية للتضمين في العراق

يعتبر التضمين في العراق ذا طبيعة مالية تعويضية ذات طابع اداري، لأنه يهدف أساسا الى تحميل الموظف او المكلف بخدمة عامة قيمة الضرر الذي أصاب المال العام نتيجة اهماله او تقصيره او مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات ويؤكد ذلك قانون التضمين العراقي رقم ٣١ لسنة

٢٠١٥ في المادة الأولى منه، وبالتالي يمكن القول إن التضمين في العراق مالي لان محله مبلغ من المال، تعويضي لأنه يستهدف جبر الضرر الذي أصاب الخزينة العامة، وإداري في نشأته وإجراءاته لأنه يصدر من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بناء على توصية اللجنة التحقيقية.

كما ان التضمين لا يعد عقوبة انضباطية بحتة فالغرض الأساسي منه استرداد قيمة الضرر الذي أصاب المال العام^٦.

ثانياً: الطبيعة القانونية للتضمين في مصر

لا يوجد في مصر نظام تشريعي موحد يسمى "قانون التضمين" بالمفهوم العراقي؛ لذلك لا يصح أن نقول إن التضمين المصري له الطبيعة القانونية نفسها. وإنما يعالج الموضوع في مصر في إطار المسؤولية المالية للموظف العام والرجوع عليه بالتعويض عند تحقق مسؤوليته الشخصية. وقد استقر قضاء محكمة النقض المصرية على أن الإدارة إذا تحملت تعويضاً بسبب خطأ موظفها، فلا ترجع عليه بما دفعته إلا إذا كان الخطأ شخصياً، وليس مجرد خطأ مرفقي، وأن الخطأ الشخصي يتحقق - بحسب ما قرره المحكمة عندما يكون جسيماً أو تدفع إليه عوامل شخصية، كالإيذاء أو تحقيق منفعة شخصية^٧، وبذلك تكون الطبيعة القانونية للفكرة في مصر أقرب إلى المسؤولية التعويضية الشخصية للموظف منها إلى نظام التضمين الإداري المستقل الموجود في العراق.

ويمكننا القول إن الطبيعة القانونية للتضمين في كل من العراق ومصر تختلف تبعاً لاختلاف التنظيم التشريعي في العراق نظم المشرع التضمين بموجب قانون خاص وأضفى عليه طابعاً مالياً وتعويضياً ذا إجراءات إدارية إذ يستهدف إلزام الموظف أو المكلف بخدمة عامة بتحمل قيمة الأضرار التي تلحق بالمال العام نتيجة إهماله أو تقصيره أو مخالفته القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات مع إخضاع قرار التضمين لإمكانية الطعن القضائي. ومن ثم فإن التضمين العراقي لا يعد جزاءً انضباطياً وإنما يمثل وسيلة قانونية لاسترداد المال العام وجبر الضرر الذي أصاب المال العام، أما في مصر فلم ينظم المشرع التضمين باعتباره نظاماً قانونياً مستقلاً بالمدلول المعروف في التشريع العراقي وإنما تدرج فكرته ضمن أحكام المسؤولية المالية والتعويضية للموظف العام. وتظهر هذه المسؤولية بصفة خاصة عند ارتكاب الموظف خطأً شخصياً يترتب عليه ضرر، إذ يجوز للإدارة الرجوع عليه بما تحملته من تعويض في الحدود التي تقوم فيها مسؤوليته الشخصية. ولذلك يغلب على الطبيعة القانونية لهذه المسؤولية في النظام المصري الطابع التعويضي، مع ارتباطها بقواعد التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

التضمين كوسيلة لجبر الاضرار الإدارية

المطلب الثاني: - الأساس القانوني للتضمين وشروطه القانونية

الفرع الأول: - الأساس القانوني للتضمين: -

ويقصد بالأساس القانوني للتضمين هو إظهار سنده من القانون إذ إنّ من المتعارف عليه أن كل فكرة لا يمكن أن ينطبق عليها الوصف القانوني إذ لم يوجد نص ينظمها ويسبغ عليها هذه الصفة. وسنتطرق الى أساس التضمين دستوريا وقانونيا في العراق ومصر.

أولاً: - الأساس القانوني للتضمين في العراق

ففي العراق هناك العديد من النصوص الدستورية الهادفة إلى الحفاظ على الأموال العامة في دساتيره الصادرة في حقبة زمنية مختلفة، منذ تأسيس الدولة العراقية وإلى يومنا هذا فبالرجوع إلى القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ نجده قد تضمن في المادة (٩٣) منع بيع أموال الدولة أو تفويضها أو إيجارها أو التصرف فيها بأية صورة أخرى، ولكن هذا المنع يمكن أن يزول في حال إذا أجازته القانون^٨ ، وكذلك الدستور الثاني الصادر في ٢٩ نيسان ١٩٦٤ فقد تضمن نصاً أضفى به الحماية على الأموال العامة، وقد احاطها بحرمة وألقى واجب حمايتها على كل مواطن^٩، أما دستور عام ١٩٧٠ فقد ورد فيه نص يتعلق بحماية الأموال العامة أشار فيه إلى أنّ "لأموال العامة، وللممتلكات القطاع العام، حرمة خاصة على الدولة وجميع أفراد الشعب صيانتها والسهر على أمنها وحمايتها"^{١٠} وبعد تغيير النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وصدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في عام ٢٠٠٤ فقد تضمن هذا القانون نصاً يشير إلى حماية الأموال العامة وجعل لها حرمة وبعد ذلك صدر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في نص المادة (٢٧) فقرة أولاً) من الدستور على ان للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن^{١١}. اما بالنسبة للأساس التشريعي في العراق فيتمثل بقانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥، أما في العراق نجد أن قانون التضمين يستمد أساسه من نصوص قانونية عديدة أكدت على حماية الأموال العامة، والمحافضة عليها وصيانتها من التخريب وكذلك مسألة المتسبب في إحداث الضرر في المال العام بتضمينه قيمة الأضرار، ومن هذه النصوص القانونية هو ما ورد في القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل، حيث نصت إذا أُلّف أحد مال غيره أو أنقص قيمته مباشرة أو تسبباً يكون ضامناً، إذا كان في أحداثه هذا الضرر قد تعمد أو تعدى كما أشار القانون أيضاً إلى عدم جواز التصرف بالأموال العامة أو حجبها أو تملكها بالتقادم كما يجد قانون التضمين أساسه القانوني في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل عندما نص للوزير المختص أن يضمن الموظف الأضرار التي تكبدتها الخزينة بسبب إهماله أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات^{١٢}. وكذلك قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥، يعد

الأساس القانوني لمباشرة الإدارة لسلطاتها بالتضمين، حسب ما جاء بنص المادة (١) منه " يضمن الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الأضرار التي تكبدتها"^{١٣}.

ثانياً: - الأساس القانوني للتضمين في مصر

سنبين في هذا الفرع الأساس الدستوري والقانوني للتضمين في مصر فالأساس الدستوري هو المعيار الذي يقاس عليه مدى دستورية القوانين المشرعة من قبل السلطة المختصة بالتشريع ففي مصر نجد أن المشرع الدستوري المصري أكد في دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ المعدل على ضرورة حماية المال العام إذ نص في المادة ٣٤ على أنه للملكية العامة حرمة لا يجوز المساس بها وحمايتها واجب وفقاً للقانون^{١٤}، أما الأساس القانوني للتضمين يجد أساسه في نص المادة (٨٧ فقرة ثانياً) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل، التي نصت على إنَّ هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"^{١٥} كما أشارت إلى ذلك المادة (١٤٩/٦) من اللائحة التنفيذية المرقمة (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، الخاصة بإصدار قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، إذ جاء فيها من واجبات الموظف الالتزام بـ المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها "وبذلك فإن المخالفات التي تقع من الموظف وينتج عنها ضياع حق من حقوق الخزنة العامة للدولة فأنها تبرر إقامة الدعوى التأديبية بحق الموظف المخالف ومن ثم فرض غرامة عليه لا تزيد على عشرة أضعاف أجره الوظيفي الذي كان يتقاضاه في الشهر مع التزامه بتعويض قيمة الحق من معاشه بما لا يزيد عن رבעه أو يكون استيفاء قيمة التعويض عن طريق الحجز الإداري"^{١٦}.

الفرع الثاني: الشروط القانونية للتضمين

ويقصد بشروط التضمين مجموعة العناصر الموضوعية والإجراءات القانونية التي يتطلبها القانون لقيام مسؤولية الموظف أو المكلف بخدمة عامة عن الضرر الذي يصيب المال العام، والتي يترتب على توافرها جواز إصدار قرار التضمين من الجهة المختصة، وفقاً للضوابط والضمانات التي قررها القانون، وسنتناول شروط التضمين الموضوعية والاجرائية في كل من العراق ومصر وكما يلي: -

أولاً: - الشروط الموضوعية للتضمين: -

وتشمل أساساً تحقق الضرر في المال العام، ووجود خطأ أو تقصير من الموظف، وقيام علاقة سببية بين الخطأ والضرر وإمكان تحديد مقدار الضرر. تحقق الضرر في المال العام يعتبر الضرر في المال العام الشرط الأساسي لقيام التضمين إذا لا يعتد بوقوع مخالفة أو إهمال الموظف فقط ما لم يكن هناك ضرر مالي يمكن تقديره^{١٧}. وقد نص المشرع العراقي في قانون

التضمين كوسيلة لجبر الاضرار الإدارية

التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ على هذا الشرط، اما في مصر فنص أيضا على شرط تحقق الضرر في المال العام وهذا ما نصت عليه المادة (٦٠) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦^{١٨}. وكذلك لا بد من ثبوت الخطأ الشخصي للموظف اي يجب ان يكون هناك خطأ أو إهمال أو تقصير أو مخالفة للأنظمة والتعليمات من قبل الموظف، وكذلك لا بد من توافر علاقة سببية بين فعل الموظف والضرر العام أي لابد ان يكون الضرر الواقع على المال العام بسبب خطأ الموظف أو تقصيره، وكما يشترط أيضا ان يكون مبلغ التضمين بقدر الضرر الذي أصاب المال العام فهو ليس بعقوبة مالية وانما وسيلة لجبر الضرر^{١٩}.

ثانيا: الشروط الإجرائية:

وتتمثل الشروط الإجرائية بإجراء التحقيق وتشكيل لجنة التضمين وسماع أقوال الموظف وتمكينه من الدفاع وتحديد المسؤول ومقدار الضرر ثم صدور قرار التضمين من الجهة المختصة. وسنتناول هذه الأمور بالتفصيل في المبحث الثاني.

المبحث الثاني : إجراءات التضمين وأثره في جبر الضرر وضمانات الموظف

بعد أن تناولنا في المبحث الأول مفهوم التضمين وطبيعته القانونية وأساسه وشروطه من مقتضيات البحث الانتقال إلى الجانب الإجرائي والعملي لهذا النظام وذلك من خلال توضيح الإجراءات التي تتبعها الإدارة للتحقق حين وقوع الضرر وتحديد المسؤول عن الضرر ومقدار الضرر، وصولاً إلى إصدار قرار التضمين وتنفيذه، فضلاً عن بيان الضمانات القانونية المقررة للموظف اثناء مواجهة هذا القرار وتظهر أهمية الجانب الإجرائي في أن التضمين لا يترتب بمجرد تحقق الضرر في المال العام، وانما يتطلب اتباع مجموعة من الإجراءات القانونية التي تكفل التحقق من الواقعة وتحديد المسؤولية بصورة دقيقة. كما أن تحقيق الغاية من التضمين لا يقتصر على إصدار القرار وإنما يمتد إلى استيفاء المبلغ المستحق بالطرق التي يقرها القانون مع ضمان خضوع القرار للرقابة والتظلم والطعن بالطرق القانونية^(٢٠). وتختلف طبيعة هذه الإجراءات بين العراق ومصر ، في العراق نظم المشرع التضمين بموجب قانون خاص وحدد مراحل التحقيق وإصدار القرار وتنفيذه والطعن فيه واما في مصر لا يوجد نظام تشريعي مستقل يحمل تسمية التضمين، وإنما تتوزع المسؤولية المالية للموظف العام بين القواعد المنظمة للمسؤولية المدنية والإدارية والتأديبية واختصاصات الجهات المختصة بالتحقيق والقضاء. وعليه، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول إجراءات التضمين وتنفيذ القرار وأثره في جبر الضرر، ثم نتناول في المطلب الثاني ضمانات الموظف وأوجه المقارنة بين النظامين العراقي والمصري.

المطلب الأول: إجراءات التضمين وتنفيذ القرار وأثره في جبر الضرر

يمثل الإجراء القانوني الوسيلة التي تنتقل من خلالها الإدارة من مرحلة اكتشاف الضرر الذي أصاب المال العام إلى مرحلة تحديد المسؤول عنه وترتيب الأثر المالي المترتب على مسؤوليته. ولذلك أحاط المشرع العراقي عملية التضمين بمجموعة من الإجراءات التي تبدأ بالتحقيق في الواقعة وتحديد المسؤول ومقدار الضرر^(٢١)، وتنتهي بإصدار القرار وتنفيذه، مع تقرير الوسائل القانونية للاعتراض على راض عليه.

أما في مصر، فإن معالجة الضرر المالي الناشئ عن فعل الموظف لا تتم من خلال قرار إداري بالتضمين بالمعنى الذي أخذ به المشرع العراقي، وإنما تتحدد المسؤولية وآثارها بحسب طبيعة الخطأ والضرر والجهة المختصة بالتحقيق أو الفصل في المنازعة.

الفرع الأول: التحقيق في واقعة الضرر وتحديد المسؤول ومقدار التضمين

تبدأ إجراءات التضمين في العراق عند اكتشاف واقعة من شأنها أن تؤدي إلى إلحاق ضرر بالمال العام، إذ يتعين على الجهة المختصة اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة للتحقق من حقيقة الضرر وتحديد الشخص المسؤول عنه^(٢٢). وقد جعل المشرع العراقي التحقيق أساساً لإصدار قرار التضمين، فنظم تشكيل لجنة تحقيقية تتولى دراسة الواقعة والتحقق من عناصر المسؤولية. وبموجب قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥، تشكل اللجنة التحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص، على أن يكون أحد أعضائها حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون على الأقل. وتتمثل مهمة اللجنة في التحقق من الواقعة موضوع التضمين، وتحديد المسؤول عنها^(٢٣)، وبيان مقدار الضرر الذي أصاب المال العام. ولا تقتصر مهمة اللجنة على مجرد إثبات وقوع الضرر، وإنما تتولى فحص الأدلة والمستندات المتعلقة بالواقعة، والاستماع إلى أقوال الموظف المشمول بالتحقيق وأقوال الشهود عند الحاجة، والوقوف على الظروف والملابسات التي أحاطت بالفعل أو الامتناع المنسوب إلى الموظف. كما يتعين عليها إثبات الإجراءات التي اتخذتها والنتائج التي توصلت إليها في محضر تحقيقي يتضمن توصية مسببة^(٢٤). وتكتسب الكتابة في التحقيق أهمية خاصة؛ لأنها تتيح إثبات الإجراءات التي اتخذتها اللجنة والأدلة التي استندت إليها، كما توفر أساساً يمكن للجهة المختصة والقضاء الرجوع إليه عند فحص سلامة قرار التضمين. ومن ثم، فإن التحقيق لا يمثل إجراءً شكلياً سابقاً على القرار، وإنما يعد ضماناً أساسية للتحقق من قيام المسؤولية بصورة قانونية. كما يتعين على اللجنة تحديد مقدار الضرر بصورة دقيقة، إذ إن الغاية من التضمين هي جبر الضرر الذي أصاب المال العام واسترداد قيمته^(٢٥)، وليس فرض جزاء مالي يتجاوز مقدار الضرر الحقيقي. ولذلك فإن تقدير

التضمين كوسيلة لجبر الاضرار الإدارية

مبلغ التضمين ينبغي أن يستند إلى الأدلة والبيانات المالية والمحاسبية ذات الصلة، ويمكن الاستعانة بالجهات الفنية أو الخبراء المختصين عندما تتطلب الواقعة ذلك. ومن المسائل المهمة التي ينبغي مراعاتها أثناء التحقيق التحقق من العلاقة بين فعل الموظف والضرر الحاصل؛ إذ لا يكفي وجود ضرر داخل المرفق العام لإسناده إلى موظف معين، وإنما يجب أن تثبت صلته بالفعل أو الامتناع المنسوب إليه، وفقاً لما تقرره القواعد القانونية. أما في مصر، فلا توجد لجنة تضمين مستقلة مماثلة للجنة التي نظمها المشرع العراقي، وإنما تتوزع إجراءات التحقيق في المخالفات المالية والإدارية بين الجهات المختصة بحسب طبيعة الواقعة. ويبرز في هذا المجال دور النيابة الإدارية في التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية وفقاً للاختصاصات المقررة لها قانوناً. ويكشف ذلك عن اختلاف في البناء الإجرائي بين النظامين؛ ففي العراق يمثل التحقيق التضميني مرحلة محددة تسبق إصدار قرار التضمين من الجهة الإدارية المختصة، بينما تتوزع إجراءات تحديد المسؤولية في مصر بين الجهات الإدارية والنيابة الإدارية والقضاء وفقاً لطبيعة المخالفة وآثارها. وعلى الرغم من اختلاف التنظيم، فإن الغاية من التحقيق في كلا النظامين تتمثل في التحقق من الواقعة، وتحديد المسؤول عنها، وتقدير الضرر، ومنع ترتيب المسؤولية المالية على الموظف دون قيام أساس قانوني وواقعي ببيروها.

الفرع الثاني: إصدار قرار التضمين وتنفيذه وأثره في جبر الضرر

بعد انتهاء اللجنة التحقيقية من أعمالها في العراق وتحديد المسؤول عن الضرر ومقداره، ترفع توصياتها إلى الجهة المختصة لاتخاذ القرار المناسب. فإذا ثبتت مسؤولية الموظف أو المكلف بخدمة عامة، تصدر الجهة المختصة قرار التضمين وفقاً للإجراءات والضوابط التي حددها القانون. ويترتب على قرار التضمين تحديد المبلغ المالي المستحق في ذمة الموظف أو المكلف بخدمة عامة، وبذلك ينتقل الموضوع من مرحلة التحقيق والتحقق إلى مرحلة تنفيذ الالتزام المالي واستيفاء قيمة الضرر الذي أصاب المال العام^(٢٦). وقد نظم المشرع العراقي كيفية استيفاء مبلغ التضمين، بما يحقق الغاية الأساسية منه والمتمثلة في إعادة الأموال إلى الخزينة العامة ومعالجة الأثر المالي الناشئ عن الضرر. ويكون الأصل في استيفاء المبلغ وفق القواعد القانونية المحددة، مع إمكانية تقسيطه في الحالات التي أجاز فيها القانون ذلك، ووفق الضوابط المقررة في تعليمات تسهيل تنفيذ قانون التضمين. كما أن انتقال الموظف إلى جهة أخرى أو انتهاء خدمته أو إحالته إلى التقاعد لا يؤدي^(٢٧)، بمجرد، إلى زوال الالتزام المالي المترتب عن الضرر الذي تثبتت مسؤوليته عنه، إذ إن الغاية من التضمين

تتعلق باسترداد المال العام وليس باستمرار العلاقة الوظيفية. وتظهر أهمية تنفيذ قرار التضمين في تحقيق الغاية العملية منه؛ لأن مجرد إثبات المسؤولية وإصدار القرار لا يؤدي بذاته إلى جبر الضرر ما لم يتم استيفاء المبلغ المستحق وإعادته إلى المال العام. ومن ثم، فإن فاعلية التضمين ترتبط بسلامة مرحلتي تحديد المسؤولية والتنفيذ معاً. ولا يقتصر أثر التضمين على الجانب المالي فحسب، إذ يمكن أن تتزامن الواقعة ذاتها مع مسؤولية تأديبية أو جزائية متى توافرت شروطها القانونية. فالتضمين يستهدف معالجة الضرر المالي، في حين تهدف المسؤولية التأديبية إلى مساءلة الموظف عن إخلاله بواجبات الوظيفة، وقد يترتب على الفعل ذاته مسؤولية جزائية إذا توافرت عناصر الجريمة. ومن ثم، لا ينبغي النظر إلى التضمين باعتباره بديلاً عن جميع صور المسؤولية الأخرى، وإنما باعتباره وسيلة قانونية ذات طبيعة مالية تستهدف جبر الضرر واسترداد المال العام، مع بقاء إمكانية ترتيب المسؤوليات الأخرى عند توافر شروطها^(٢٨). أما في مصر، فلا يصدر قرار إداري خاص بالتضمين يماثل القرار العراقي، وإنما تعالج الآثار المالية المترتبة على أخطاء الموظفين في إطار القواعد القانونية المنظمة للمسؤولية المالية والمدنية والتأديبية، وبحسب طبيعة الخطأ وما إذا كان شخصياً أو مرفقياً، والجهة المختصة قانوناً بالنظر في الواقعة. وعليه، فإن الاختلاف بين النظامين يظهر في وسيلة ترتيب المسؤولية المالية وآلية استيفاء الضرر؛ ففي العراق توجد آلية قانونية محددة للتضمين تبدأ بالتحقيق وتنتهي بقرار إداري واستيفاء المبلغ، بينما تنوزع هذه المسائل في مصر بين مجموعة من القواعد القانونية والجهات المختصة. ويتحقق دور التضمين في جبر الضرر عندما يؤدي إلى استرداد القيمة الحقيقية للضرر الذي أصاب المال العام، دون أن يتجاوز المبلغ المستحق مقدار الضرر الثابت، وبما يحقق التوازن بين مصلحة الدولة في حماية أموالها وحقوق الموظف في عدم تحميله التزاماً مالياً غير مستند إلى أساس قانوني.

المطلب الثاني: ضمانات الموظف وأوجه المقارنة بين النظامين العراقي والمصري

إذا كان الهدف من نظام التضمين هو حماية المال العام واسترداد الأموال التي أصابها الضرر، فإن ذلك لا يعني إطلاق سلطة الإدارة في مواجهة الموظف، وإنما يجب أن تمارس هذه السلطة في إطار من الضمانات القانونية التي تكفل سلامة الإجراءات وتحول دون تحميل الموظف مسؤولية مالية إلا على أساس من القانون والوقائع الثابتة. وتكتسب هذه الضمانات أهمية خاصة؛ لأن قرار التضمين يترتب أثراً مباشراً في الذمة المالية للموظف، ولذلك ينبغي أن يقترن بحقوق إجرائية وقضائية تكفل له إمكانية الدفاع عن نفسه ومراجعة القرار الصادر بحقه.

الفرع الثاني: أوجه المقارنة بين النظامين العراقي والمصري

تكشف المقارنة بين النظامين العراقي والمصري عن وجود اختلاف في البناء التشريعي والتنظيمي للمسؤولية المالية للموظف العام. ففي العراق، نظم المشرع التضمين بموجب قانون خاص هو قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥، وحدد بصورة أكثر تفصيلاً الإجراءات التي تسبق إصدار القرار، بدءاً من تشكيل اللجنة التحقيقية، مروراً بالتحقيق وتحديد المسؤول ومقدار الضرر، وانتهاءً بإصدار القرار وتنفيذه وإمكان التظلم والطعن فيه. أما في مصر، فلا يوجد قانون مستقل يحمل تسمية قانون التضمين بالمفهوم الموجود في العراق، وإنما تتوزع القواعد المتعلقة بالمسؤولية المالية للموظف بين التشريعات المدنية والإدارية والتأديبية، فضلاً عن القواعد التي تحدد اختصاص الجهات الإدارية والنيابة الإدارية والقضاء. ويختلف النظامان كذلك من حيث الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات المسؤولية^(٣٢)؛ ففي العراق تتولى اللجنة التحقيقية المشكلة وفقاً لقانون التضمين فحص الواقعة ورفع توصيتها إلى الجهة المختصة، بينما تتعدد الجهات المختصة في مصر بحسب طبيعة المخالفة ونوع المسؤولية التي يمكن أن تترتب عليها.

ومع ذلك، فإن الاختلاف في التنظيم لا يحول دون وجود نقاط التقاء بين النظامين، من أهمها أن وقوع الضرر داخل المرفق العام لا يكفي وحده لإسناد المسؤولية المالية إلى الموظف، وإنما ينبغي تحديد الفعل أو الامتناع المنسوب إليه وإثبات صلته بالضرر وفقاً للقواعد القانونية. كما يتفق النظامان في أهمية حماية المال العام ومنع ضياع حقوق الدولة، وفي الوقت ذاته ضرورة توفير ضمانات قانونية للموظف تحول دون تحميله مسؤولية مالية لا تستند إلى أساس قانوني أو إلى وقائع ثابتة. ويظهر الاختلاف كذلك في طبيعة العلاقة بين مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف؛ إذ يقوم النظام المصري بصورة أوضح على التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في مجال المسؤولية، في حين وضع المشرع العراقي نظاماً خاصاً للتضمين يستهدف تحميل الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الضرر الذي أصاب الخزينة العامة متى تحققت الشروط القانونية. ومن ناحية أخرى، فإن الرقابة القضائية تمثل عنصراً مشتركاً في حماية المشروعية، وإن اختلفت آليات الوصول إليها وطبيعة القرارات التي تخضع لها في كلا النظامين. فالقرار الإداري بالتضمين في العراق يمكن مراجعته من خلال طرق التظلم والطعن المقررة قانوناً، في حين تخضع المنازعات الإدارية والتأديبية في مصر لقواعد الاختصاص القضائي المقررة لها. وتبين المقارنة أن فعالية أي نظام قانوني في مجال جبر الضرر المالي لا تعتمد على سرعة استرداد المال العام فحسب، وإنما ترتبط أيضاً بدقة تحديد المسؤولية ومقدار الضرر،

التضمين كوسيلة لجبر الاضرار الإدارية

وسلامة الإجراءات، وتمكين الموظف من ممارسة حق الدفاع، وإتاحة الرقابة القضائية على القرار. وبناءً على ذلك، فإن التوازن بين حماية المال العام وضمان حقوق الموظف يمثل عنصراً أساسياً في سلامة نظام المسؤولية المالية؛ إذ ينبغي أن يؤدي استرداد المال العام إلى معالجة الضرر الحقيقي دون أن يتحول إلى تحميل الموظف أعباء مالية لا تتناسب مع مسؤوليته أو مقدار الضرر الصادر عنه. وتظهر أهمية المقارنة بين التجربتين العراقية والمصرية في إمكانية الاستفادة من اختلاف الوسائل القانونية في تطوير الضمانات والإجراءات، ولا سيما في المجالات المتعلقة بدقة تقدير الضرر^(٣)، ووضوح إجراءات التحقيق، وتسبب القرارات، وتمكين الموظف من الدفاع، وتفعيل الرقابة القضائية، بما يساهم في تحقيق حماية فعالة للمال العام في إطار مبدأ المشروعية وضمان حقوق الموظف.

الخاتمة:

تبين من خلال دراسة إجراءات التضمين أن فاعليته في جبر الضرر الإداري ترتبط بسلامة الإجراءات القانونية التي تسبق إصدار القرار وتنفيذه. ويؤدي التحقيق الإداري دوراً أساسياً في تحديد المسؤول عن الضرر ومقداره بما يضمن عدم تحميل الموظف مسؤولية مالية دون أساس قانوني واقعي. كما وضح أن التضمين لا يقتصر أثره على استرداد المال العام وإنما يوازن بين ضمان حقوق الموظف في الدفاع والتظلم والطعن وحماية المال العام. وأظهرت المقارنة أن النظام العراقي يتميز بوجود تنظيم خاص للتضمين، في حين تنتزع معالجة المسؤولية المالية للموظف في النظام المصري بين عدد من القواعد والجهات المختصة فان تطوير إجراءات التضمين وتفعيل ضمانات الموظف والرقابة على القرارات الصادرة بشأنه يمثل أساساً لتحقيق حماية المال العام و جبر فعال للضرر في إطار مبدأ المشروعية

أولاً: الاستنتاجات

١. يمثل التضمين وسيلة قانونية ذات طبيعة مالية تستهدف استرداد قيمة الضرر الذي أصاب المال العام نتيجة فعل الموظف أو المكلف بخدمة عامة متى توافرت شروط المسؤولية
٢. يشكل التحقيق الإداري مرحلة جوهرية في إجراءات التضمين؛ إذ يهدف إلى التحقق من الواقعة وتحديد المسؤول عنها وتقدير مقدار الضرر، ولا ينبغي أن يكون مجرد إجراء شكلي سابق على إصدار القرار.
٣. يتطلب تقدير مبلغ التضمين الاعتماد على أدلة ومستندات وبيانات مالية ومحاسبية دقيقة، بحيث لا يتجاوز المبلغ المستحق مقدار الضرر الحقيقي والثابت.



٤. لا ينهي التضمين بالضرورة صور المسؤولية الأخرى، إذ يمكن أن تترتب عن الواقعة ذاتها مسؤولية تأديبية أو جزائية متى توافرت عناصرها وشروطها القانونية.
٥. تعتبر ضمانات الموظف، ولا سيما حق الدفاع وإبداء الأقوال والتظلم والطعن والرقابة القضائية، عناصر أساسية لضمان مشروعية إجراءات التضمين وتحقيق التوازن بين حماية المال العام وحماية المركز القانوني للموظف.
٦. تبين اختلاف النظامان العراقي والمصري في البناء الإجرائي للمسؤولية المالية؛ فالعراق أخذ بتنظيم خاص للتضمين، في حين تتوزع معالجة المسؤولية المالية والإدارية في مصر بين الجهات والتشريعات ذات الصلة.

ثانياً: التوصيات

١. يفضل تعزيز وضوح الإجراءات المتعلقة بالتضمين، ولا سيما المراحل الخاصة بالتحقيق وتحديد المسؤول ومقدار الضرر وإصدار القرار وتنفيذه.
٢. يجب التأكيد على تمكين الموظف من ممارسة حق الدفاع بصورة فعلية، وإثبات أقواله ودفعه في محاضر التحقيق قبل إصدار قرار التضمين.
٣. من الأفضل اعتماد أسس مالية ومحاسبية دقيقة وموحدة في تقدير مبلغ التضمين، والاستعانة بالخبرة الفنية عند وجود صعوبة في تحديد قيمة الضرر.
٤. من الأفضل تقوية تسبب قرارات التضمين، من خلال بيان الواقعة والأدلة والأساس القانوني ومقدار الضرر وأسباب تحميل الموظف المسؤولية.
٥. حماية اليات التظلم والطعن والرقابة القضائية على قرارات التضمين، بما يحقق حماية المال العام دون الإخلال بحقوق الموظف وضماناته القانونية.
٦. الاستفادة من التجارب المقارنة، ولا سيما التجربة المصرية في مجال التحقيق والرقابة القضائية، لتطوير الجوانب الإجرائية والضمانات المرتبطة بالمسؤولية المالية للموظف العام في العراق.

الهوامش

- ^١ - عقيل جاسم، أخطاء في تطبيق قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥، بحث منشور في شبكة الانترنت موقع كتاب ٢٠١٩.
- ^٢ - محمد ابن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، ١٩٨٣، ص ٣٠٤.
- ^٣ - مؤيد علي عبد الحسين، موجز في الشرح قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥، مكتبة القانون والقضاء، بغداد. ٢٠١٧، ص ١٣.

التضمين كوسيلة لجبر الاضرار الإدارية

- ٤- قانون التضمين العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥
- ٥- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١٣٣.
- ٦- مؤيد علي عبد الحسين، موجز في الشرح قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥، مصدر سابق، ص ٥٣
- ٧- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، مصدر سابق، ص ١٤٧.
- ٨- الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥
- ٩- المادة (١١) و(١٦) من الدستور العراقي لعام ١٩٦٤
- ١٠- المادة (١٥) من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠
- ١١- الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥
- ١٢- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠
- ١٣- قانون التضمين العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥
- ١٤- دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤ المعدل في عام ٢٠١٩
- ١٥- القانون المدني المصري ١٣١ لسنة ١٩٤٨
- ١٦- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- ١٧- غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، ط١، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٩٢
- ١٨- قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- ١٩- فراس حامد عبد الكريم، الخطأ والضرر والرابطة السببية في المسؤولية عن الفعل الشخصي كأساس لتقدير التعويض (التضمين) ٢٩ / ١١ / ٢٠٠٨ منشور على الموقع الإلكتروني WWW.alnoor.searticle.asp?id=39614#
- ٢٠- شفاء عبد حسين ، (حماية المال العام في ضوء احكام قانون التضمين) مجلة جامعة الامام جعفر الصادق (ع) للدراسات القانونية كلية القانون، العدد، لسنة (٢٠٢٢): ص ١٣٧.
- ٢١- د وليد مزهر المخزومي، (التضمين في القانون العراقي) بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، مجلد ٢٤، العدد ٢ لسنة (٢٠٠٩)، ص ١١.
- ٢٢- احمد نوح طه، فارس علي جانكير، (الإجراءات التحقيقية وقرارات الإدارة بالتضمين وفق قانون التضمين العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥: دراسة تحليلية) مجلة جامعة دهوك، مجلد ٢٣، العدد ٢ لسنة (٢٠٢١): ١٨٧-٢٠٤
- ٢٣- حسين ثامر محمد ركيث ، ومحمد قاسم الراجحي ، (إجراءات تضمين الموظف العام) ،مجلة اكد للقانون والسياسة العامة ، مجلد ٢، العدد ١ لسنة (٢٠٢٢) ص ١٣-٢٣.
- ٢٤- ام.د. حيدر عبد النبي طولي، ((الوسائل القانونية لتضمين الموظف العام: دراسة مقارنة.)) مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢ لسنة (٢٠٢٢)، ص ٥٩-١٠١.



^{٢٥-} عبد الله سعدون الشمري ، ((تضمين الموظف العام في الوظيفة العامة عند تسببه ضرراً بأموال الدولة بموجب قانون التضمين النافذ رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥)) مجلة الدراسات المستدامة ، مجلد ٤ ، ملحق (٢٠٢٢) ، ص ١٥٢٢-١٥٤٩ .

^{٢٦-} عمر موسى جعفر ، ((طرق القانون لاستحصا لمبلغ التضمين من الموظف المضمن)) ، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد ١٥ ، العدد ١ ، الجزء ١ ، لسنة (٢٠٢٥) ، ص ٧٧٤-٧٩٥ .

^{٢٧-} مهنياد جعفر ، وأحمد علي حسين ، ((ضمانات الموظف العام خلال التحقيق الإداري: دراسة مقارنة)) ، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، مجلد ٨ ، العدد ٢٩ لسنة (٢٠١٦) ، ص ٣٢٣-٣٤٨ .

^{٢٨-} ا م د حيدر عبد النبي الطولي ، ((الوسائل القانونية والإدارية اللازمة لحماية الموظف العام في مراحل التحقيق الإداري: دراسة مقارنة)) مجلة العلوم القانونية والسياسية ، مجلد ١٢ ، العدد ٢ ، لسنة (٢٠٢٣) ، ص ١٥١-٢٠١ .

^{٢٩-} محمد نجم إبراهيم عليات ، ((حق الدفاع كأحد ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري: دراسة مقارنة (الإمارات، الأردن، مصر))) . مجلة الدراسات الفقهية والقانونية مجلد ٢١ ، لسنة (٢٠٢٥) ، ص ٣٤٤ .

^{٣٠-} دارين يوسف الثقفي ، ((ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري: دراسة مقارنة بين النظام السعودي والقانون المصري)) ، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية ، مجلد ٨ ، العدد ١٥ ، لسنة (٢٠٢٤) ، ص ٣٣-٥٢ .

^{٣١-} سلطان رشيد سالم القايد ، وأميرة عبد الله بدر . ((ادلة الإثبات في التحقيق الإداري و ضمانات الموظف تجاهها: دراسة مقارنة)) مجلة العلوم القانونية ، مجلد ٣٧ ، لسنة (٢٠٢٣) ، ص ٣٥٤-٣٨٢ .

^{٣٢-} علي محمد رضا يونس ، ((إشكالية قانون التضمين الوظيفي: دراسة مقارنة)) ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، مجلد ٤ ، العدد ١ ، الجزء ١ ، لسنة (٢٠١٩) ، ص ٨٣-١٠٨ .

^{٣٣-} كرار حليم حسن العباسي ، وحسين اصعيصح عبد ، ((حق الموظف العام في الدفاع عن نفسه أثناء التحقيق الإداري: دراسة في التشريع العراقي)) ، مجلة المعهد ، العدد ١٠ ، لسنة (٢٠٢٢) ، ص ٥٥٣-٥٧٢ .

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. الرازي، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر. مختار الصحاح. الكويت: دار الرسالة، ١٩٨٣ .
٢. عبد الحسين، مؤيد علي. موجز في شرح قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥. بغداد: مكتبة القانون والقضاء، ٢٠١٧ .

٣. الطماوي، سليمان محمد. القضاء الإداري: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام. ط٢. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٨ .

٤. مهدي، غازي فيصل. تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام. ط١. بغداد، ٢٠٠٤ .

ثانياً: البحوث والمقالات المنشورة

١. المخزومي، وليد مزهر. (التضمين في القانون العراقي). مجلة العلوم القانونية، مجلد ٢٤ ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ .



٢. طه، أحمد نوح، وفارس علي جانكير. (الإجراءات التحقيقية وقرارات الإدارة بالتضمنين وفق قانون التضمنين العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥: دراسة تحليلية). مجلة جامعة دهوك، مجلد ٢٣، العدد ٢، ٢٠٢١، ١٨٧-٢٠٤.
٣. ركيث، حسين ثامر محمد، ومحمد قاسم الراجحي. (إجراءات تضمنين الموظف العام). مجلة أكد للقانون والسياسة العامة، مجلد ٢، العدد ١، ٢٠٢٢، ١٣-٢٣.
٤. الطولي، حيدر عبد النبي. (الوسائل القانونية لتضمنين الموظف العام: دراسة مقارنة) مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠٢٢، ٥٩-١٠١.
٥. الشمري، عبد الله سعدون. (تضمنين الموظف العام في الوظيفة العامة عند تسببه ضرراً بأموال الدولة بموجب قانون التضمنين النافذ رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥). مجلة الدراسات المستدامة، مجلد ٤، ملحق، ٢٠٢٢، ١٥٢٢-١٥٤٩.
٦. جعفر، عمر موسى. (طرق القانون لاستحصا لمبلغ التضمنين من الموظف المضمن). مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، مجلد ١٥، العدد ١، الجزء ١، ٢٠٢٥، ٧٧٤-٧٩٥.
٧. جعفر، مهدي إيداد، وأحمد علي حسين. (ضمانات الموظف العام خلال التحقيق الإداري: دراسة مقارنة). مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد ٨، العدد ٢٩، ٢٠١٦، ٣٢٣-٣٤٨.
٨. الطولي، حيدر عبد النبي. (الوسائل القانونية والإدارية اللازمة لحماية الموظف العام في مراحل التحقيق الإداري: دراسة مقارنة). مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلد ١٢، العدد ٢، ٢٠٢٣، ١٥١-٢٠١.
٩. عليات، محمد نجم إبراهيم. (حق الدفاع كأحد ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري: دراسة مقارنة (الإمارات، الأردن، مصر). مجلة الدراسات الفقهية والقانونية، مجلد ٢١، ٢٠٢٥، ٣٤٤.
١٠. النقي، دارين يوسف. (ضمانات الموظف العام في التحقيق الإداري: دراسة مقارنة بين النظام السعودي والقانون المصري). مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، مجلد ٨، العدد ١٥، ٢٠٢٤، ٣٣-٥٢.
١١. القايد، سلطان رشيد سالم، وأميرة عبد الله بدر. (أدلة الإثبات في التحقيق الإداري وضمانات الموظف تجاهها: دراسة مقارنة). مجلة العلوم القانونية، مجلد ٣٧، ٢٠٢٣، ٣٥٤-٣٨٢.
١٢. يونس، علي محمد رضا. (إشكالية قانون التضمنين الوظيفي: دراسة مقارنة) مجلة جامعة تكريت للحقوق، مجلد ٤، العدد ١، الجزء ١، ٢٠١٩، ٨٣-١٠٨.
١٣. العباسي، كزار حليم حسن، وحسين اصعيصح عبد. (حق الموظف العام في الدفاع عن نفسه أثناء التحقيق الإداري: دراسة في التشريع العراقي). مجلة المعهد، العدد ١٠، ٢٠٢٢، ٥٥٣-٥٧٢.
١٤. عبد حسين، شفاء (حماية المال العام في ضوء أحكام قانون التضمنين). مجلة جامعة الإمام جعفر الصادق (ع) للدراسات القانونية، كلية القانون، ٢٠٢٢، ١٣٧.

ثالثاً: التشريعات والقوانين

أ- التشريعات العراقية

١. القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٤، ولا سيما المادتان (١١) و(١٦).
٣. دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠، ولا سيما المادة (١٥).



٤. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٥. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ولا سيما المادة (٢٧/أولاً).

٦. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٧. قانون التضمين العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.

٨. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

٩. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٠٠) لسنة ١٩٩٩.

ب- التشريعات المصرية

١. دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل سنة ٢٠١٩.

٢. القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل.

٣. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

٤. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

رابعاً: مصادر الإنترنت

١. جاسم، عقيل. «أخطاء في تطبيق قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥». منشور على شبكة الإنترنت، موقع كتاب، ٢٠١٩.

٢. عبد الكريم، فراس حامد. «الخطأ والضرر والرابطة السببية في المسؤولية عن الفعل الشخصي كأساس لتقدير التعويض (التضمين)». منشور على الموقع الإلكتروني، ٢٩/١١/٢٠٠٨.

Sources and References

First: Books

١. Al-Razi, Muhammad bin Abi Bakr bin Abd al-Qadir. *Mukhtar al-Sihah*. Kuwait: Dar Al-Risalah, 1983.

٢. Abd al-Hussein, Mu'ayyad Ali. *A Brief Commentary on the Indemnification Law No. 31 of 2015*. Baghdad: Law and Judiciary Library, 2017.

٣. Al-Tamawi, Sulayman Muhammad. *Administrative Judiciary: Compensation Adjudication and Methods of Challenging Judgments*. 2nd ed. Cairo: Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1988.

٤. Mahdi, Ghazi Faisal. *Commentaries and Articles in the Field of Public Law*. 1st ed. Baghdad, 2004.

Second: Published Research and Articles

١. Al-Makhzoumi, Walid Mazrah. "Indemnification under Iraqi Law." *Journal of Legal Sciences*, Vol. 24, No. 2, 2009.

٢. Taha, Ahmed Nuh, and Faris Ali Jankir. "Investigative Procedures and Administrative Decisions on Indemnification under Iraqi Indemnification Law No. 31 of 2015: An Analytical Study." *University of Duhok Journal*, Vol. 23, No. 2, 2021, 187-204.

٣. Rakeeth, Hussein Thamer Muhammad, and Muhammad Qasim Al-Rajhi. "Procedures for Indemnification of the Public Employee." *Akkad Journal for Law and Public Policy*, Vol. 2, No. 1, 2022, 13-23.

٤. Al-Tuli, Haider Abd al-Nabi. 4. (Legal Means for Holding the Public Official Liable for Compensation: A Comparative Study) *University of Anbar Journal for Legal and Political Sciences*, Issue 2, 2022, 59-101.

٥. Al-Shammari, Abdullah Saadoun. (Holding the Public Official Liable for Compensation for Damage Caused to State Funds under the Effective Compensation

Law No. 31 of 2015). *Journal of Sustainable Studies*, Vol. 4, Supplement, 2022, 1522–1549.

٦. Jaafar, Omar Musa. (Legal Methods for Recovering the Compensation Amount from the Liable Official). *University of Anbar Journal for Legal and Political Sciences*, Vol. 15, Issue 1, Part 1, 2025, 774–795.

٧. Jaafar, Muhannad Iyad, and Ahmed Ali Hussein. (Guarantees for the Public Official During Administrative Investigation: A Comparative Study). *Kufa Journal for Legal and Political Sciences*, Vol. 8, Issue 29, 2016, 323–348.

٨. Al-Tuli, Haider Abdul-Nabi. (Legal and Administrative Means Necessary to Protect the Public Official During Administrative Investigation Stages: A Comparative Study). *Journal of Legal and Political Sciences*, Vol. 12, Issue 2, 2023, 151–201.

٩. Aliyat, Muhammad Najm Ibrahim. (The Right to Defense as a Guarantee for Public Employees in Administrative Investigations: A Comparative Study [UAE, Jordan, Egypt]). *Journal of Jurisprudential and Legal Studies*, Vol. 21, 2025, p. 344.

١٠. Al-Thaqafi, Dareen Yousef. (Guarantees for Public Employees in Administrative Investigations: A Comparative Study between the Saudi System and Egyptian Law). *Journal of Economic, Administrative, and Legal Sciences*, Vol. 8, Issue 15, 2024, pp. 33–52.

١١. Al-Qaidi, Sultan Rashid Salem, and Amira Abdullah Badr. (Evidence in Administrative Investigations and Employee Safeguards Regarding It: A Comparative Study). *Journal of Legal Sciences*, Vol. 37, 2023, pp. 354–382.

١٢. Younis, Ali Mohammed Reda. (The Issue of the Law on Liability for Financial Indemnification [Compensation for Loss] in Public Service: A Comparative Study). *Tikrit University Journal for Rights*, Vol. 4, Issue 1, Part 1, 2019, pp. 83–108.

١٣. Al-Abbasi, Karrar Halim Hassan, and Hussein Asai'sih Abed. (The Public Employee's Right to Self-Defense During Administrative Investigations: A Study in Iraqi Legislation). *Al-Ma'had Journal*, Issue 10, 2022, pp. 553–572.

١٤. Abed Hussein, Shifaa. (Protection of Public Funds in Light of the Provisions of the Liability for Financial Indemnification Law). *Imam Ja'far al-Sadiq University Journal for Legal Studies*, College of Law, 2022, p. 137.

Third: Legislation and Laws

A- Iraqi Legislation

١. The Iraqi Basic Law of the year... 1925.

٢. Constitution of the Republic of Iraq of 1964, particularly Articles (11) and (16).

٣. Constitution of the Republic of Iraq of 1970, particularly Article (15).

٤. Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period of 2004.

٥. Constitution of the Republic of Iraq of 2005, particularly Article (27/First).

٦. Iraqi Civil Service Law No. (24) of 1960, as amended.

٧. Iraqi Indemnification Law No. (31) of 2015.

٨. Iraqi Civil Code No. (40) of 1951, as amended.

٩. Resolution of the dissolved Revolutionary Command Council No. (100) of 1999.

B- Egyptian Legislation

١. Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014, as amended in 2019.

٢. Egyptian Civil Code No. (131) of 1948, as amended.

٣. Egyptian Civil Service Law No. (81) of 2016.

٤. Executive Regulations of the Egyptian Civil Service Law No. (1216) of 2017.

Fourth: Internet Sources

١. Jasim, Aqeel. "Errors in the Application of Indemnification Law No. 31 of 2015." Published online, *Kitabat* website, 2019.

٢. Abdul-Karim, Firas Hamid. "Fault, Damage, and Causation in Liability for Personal Acts as a Basis for Assessing Compensation (Indemnification)." Published online, 29/11/2008.