The role of inclusion in protecting the public treasury and reducing financial damage

Doctor teacher. Marwan Mahmood Raoof AL- Barzanji
University Of Kirkuk – College Of Law and political Science – Iraq
Dr.Marwan.Mahmood@uokirkuk.edu.iq
https://orcid.org/0009-0007-5504-6400

Abstract

The Iraqi legislature, through the Compensation Law, granted broad authority to the public administration to protect public funds and maximize revenues. The law obligates any employee who causes damage to public funds to compensate the state treasury whenever their fault is proven, whether due to violations of applicable laws, regulations, and instructions, or as a result of negligence and dereliction of duty. The scope of this law encompasses all actions that waste or damage public funds, necessitating the activation of oversight and administrative mechanisms to guarantee the rights of the public treasury, maximize revenues, and prevent those responsible from escaping accountability.

These powers are embodied in the authority of the relevant minister, heads of non-ministerial entities, or governors to form investigative committees to determine responsibility and the extent of damage to public funds. The recommendations of these committees are subject to approval or rejection by the highest authority to collect the compensation amount from the employee in question. The law guarantees the employee the right to appeal the compensation decision, starting with a grievance submitted to the administrative body that issued the decision within (30) days, then appealing to the Administrative Court, and finally to the Supreme Administrative Court. The legislator also allows the employee in question to pay the compensation amount in installments according to specific conditions.

Keywords: Inclusion, public funds, public treasury, compensation for damages, grievance.

دور التضمين في حماية الخزينة العامة والحد من الأضرار المالية

م.د. مروان محمود رؤوف البرزنجي

جامعة كركوك ، كلية القانون والعلوم السياسية ، العراق

Dr.Marwan.Mahmood@uokirkuk.edu.iq

https://orcid.org/0009-0007-5504-6400

المستخلص

منح المشرع العراقي بموجب قانون التضمين سلطة واسعة للإدارة العامة لحماية المال العام، إذ يلزم القانون الموظف المتسبب بالضرر بتعويض الخزينة العامة للدولة، إذا ثبت خطؤه، سواء كان ذلك بسبب مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة، أو نتيجة الإهمال والتقصير الوظيفي، ويشمل نطاق هذا القانون كافة الأفعال التي تهدر المال العام أو تلحق الضرر به، مما يتطلب تفعيل الآليات الرقابية والإدارية لضمان حقوق الخزينة العامة والحد من الأضرار المالية، ومنع إفلات المقصرين من المسؤولية.

وتتجسد هذه الصلاحيات في سلطة الوزير المختص، أو رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة، أو المحافظين في تشكيل لجان تحقيقية لتحديد المسؤولية وجسامة الضرر بالمال العام، وتخضع توصيات هذه اللجنة لمصادقة الرئيس الأعلى أو رفضها لاستحصال مبلغ التضمين من الموظف المضمن، وقد كفل القانون للموظف حق الطعن بقرار التضمين بدءاً بالتظلم المقدم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار خلال مدة (30) يوماً مروراً بالطعن أمام محكمة القضاء الإداري، وصولاً إلى المحكمة الإدارية العليا، كما فسح المشرع المجال أمام الموظف المضمن لتسديد مبلغ التضمين على شكل دفعات وفق شروط معينة.

الكلمات المفتاحية: التضمين، المال العام، الخزينة العامة، تعويض الأضرار، التظلم.

المقدمة

أولاً: مدخل تعريفي بموضوع الدراسة:

يُعد قانون التضمين وسيلة استثنائية منحها المشرع للإدارة العامة دون اللجوء إلى القضاء، لتجمع بموجبه بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد، حمايةً للخزينة العامة والحد من الأضرار المالية للدولة، وإلزاماً للموظف المتسبب في تعويض الخزينة العامة عن الأضرار الناجمة عن فعله دون علوّ أو تعسف، ولا يجوز للإدارة تقدير تعويض يتجاوز قيمة الضرر الذي وقع، إذ يهدف هذا المبدأ إلى تحقيق التوازن بين حماية الخزينة العامة للدولة وحماية الموظف من تعسف الإدارة في إصدار قرار التضمين، ويُقدر مبلغ التضمين وفقاً للأسعار السائدة بتاريخ مصادقة (الوزير، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو المحافظ) على قرارات اللجنة التحقيقية، ويُستوفى مبلغ التضمين دفعةً واحدة كأصل عام، إلا أن القانون أجاز للجهة المختصة بتقسيطه لمدة لا تتجاوز خمس سنوات وبشروط معينة.

ثانياً: أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الموضوع في حماية المال العام، وردع العابثين والمقصرين، وإلزامهم باسترداد ما ألحقوه من أضرار بالخزينة العامة نتيجة إهمالهم الوظيفي، كما يُعدّ مبلغ التضمين من الديون الممتازة للإدارة التي تسهم في إيرادات الدولة، إذ لها الأسبقية في السداد عن كافة الديون الأخرى المستحقة بذمة الموظف.

ثالثاً: مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الموضوع في وجود قصور تشريعي في نصوص قانون التضمين العراقي، إذ لم يواكب المشرع الاتساع المتزايد لظاهرة الفساد المالي والإداري في العراق؛ وقد أدى هذا الضعف التشريعي إلى إيجاد ثغرات قانونية أتاحت لكبار الفاسدين الإفلات من المسؤولية المالية وعرقلة استرداد الأموال، ليتحول القانون من أداة لحماية المال العام إلى سبب في هدره، وتراجع الإيرادات العامة، وإلحاق أضرار جسيمة بخزينة الدولة.

رابعاً: هدف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى التعريف بقانون التضمين العراقي وتبسيطه ليكون مفهوماً لدى جميع أفراد المجتمع، بما يضمن حماية خزينة الدولة والحد من الأضرار بها، كما تسلط الضوء على الحقوق القانونية للموظف، من خلال بيان الدفوع التي يمكنه تقديمها أمام اللجان المختصة، فضلاً عن توضيح

آليات تقدير مبالغ التضمين وطرق تسديدها.

خامساً: منهجية الدارسة:

تعتمد في دراسة هذا الموضوع على المنهج الاستقرائي والتحليلي للنصوص القانونية، وذلك من خلال تتبع الأحكام والإجراءات القانونية المطبقة بحق الموظف المضمّن وبحث آليات حق الإدارة في استرداد الأموال العامة.

سادساً: هيكلية الدراسة:

بغية الإحاطة بجوانب الدراسة كافة، استلزم الأمر وضع خطة تنبثق من حقيقتها، وترمي إلى معالجة أحكام قانون التضمين، وعليه ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى مقدمة ومبحثين وخاتمة نوجز فيها أبرز الاستنتاجات وأهم المقترحات، وسنخصص المبحث الأول لبيان قرار التضمين وأساسه القانوني، ونتطرق في المبحث الثاني إلى السلطة المختصة بإصدار قرار التضمين وإجراءات التظلم منه والطعن فيه، وكالآتي:

المبحث الأول

قرار التضمين وأساسه القانوني

يُعدّ قانون التضمين العراقي الأداة القانونية التي تملكها الإدارة العامة لمواجهة الموظف المخالف، وإلزامه بالتعويض عن الأضرار المالية التي لحقت بالخزينة العامة نتيجة خطئه، وتستند هذه المسؤولية المالية إلى أحكام قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ، وقانون موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ، وقانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل النافذ، وعليه يتطلب تقسيم المبحث إلى مطلبين؛ نبين في الأول تعريف التضمين، في حين ندرس في الثاني الأساس القانوني للتضمين، وكالآتي:

المطلب الأول

تعريف قرار التضمين

يقصد بالتضمين لغةً هو: الإيداع والإدخال، قال ابن فارس ((الضاد والميم والنون أصل صحيح، وهو جعل الشيء في شيء يحويه، من ذلك قولهم؛ ضمنت الشيء، إذا جعلته في وعائه)) [1].

(1) أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، معجم مقايس اللغة، ط2، ج3، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص372.

وفي تعريف آخر جاء التضمين بأنــه: ((جعل الشيء في باطن شيء آخر، وإيداعه إياه، ويقال: ضمن فــلان مالــه خزانته، فتضمنته هــي، والخزانة مضمن فيها، وهــي أيضاً متضمنــة والمــال متضمن)) [1].

وهناك تعريف آخر مفاده هو: ((ضمن الشيء بالكسر ضماناً: كفل به، فهو ضامن وضمين، وضمنه الشيء تضميناً فتضمنه عنه، مثل عزمه)) [2].

إما اصطلاحاً فقد خلا قانون التضمين العراقي والقوانين الأخرى من تعريف محدد للمصطلح، فالمشرع لم يورد تعريفاً جامعاً مانعاً للتضمين، بل اكتفى ببيان وتنظيم أحكامه الموضوعية، وجاء ذلك اتساقاً مع المستقر عليه فقهاً بأن وضع التعاريف القانونية، ليس من اختصاص المشرع [3].

أما فقهاً فقد عرف التضمين بأنه: ((إلزام الشخص بضمان ما أصاب المال العام من ضرر بتعديه عمداً أو خطأ بأمر تصدره الإدارة جبراً دون الحاجة للجوء إلى القضاء)) [4].

وهناك من عرفها أيضاً بأنه: ((مجموعة إجراءات تقوم بها الإدارة بموجب القانون من خلال لجنة تحقيقية تتولى تحديد المسؤول عن أحداث الضرر وجسامة الفعل المرتكب وتحديد مبلغ الضرر حسب الأسعار السائدة في السوق وقت تاريخ مصادقة الجهة المختصة بحق كل شخص أحدث ضرراً أصاب المال العام بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفته للقوانين والأنظمة والتعليمات)) [5].

وجاء تعريف آخر للتضمين بأنه: ((نظام قانوني يتعلق بالنظام العام يقوم على فكرة قيام الإدارة بإلزام الموظف العام بتعويض الأضرار المباشرة وغير المباشرة التي تلحق بالمال العام بسبب إهماله أو

---

(1) أبن منظور محمد بن مكرم الأفريقي، لسان العرب، مج2، بيروت للطباعة والنشر، بيروت، 1956، ص55.

(2) محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، 1983، ص304 ؛ مجد الدين يعقوب الفيروز، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1987، ص1564.

(3) المادة (1) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ، نصت على أنه: ((يضمن الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفة القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات)).

(4) د. وليد مرزه المخزومي، التضمين في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، مج24، ع2، 2009، ص11.

(5) مؤيد علي عبد الحسين، موجز في شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2017، ص13.

تقصيره أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات بعد إتباع الإجراءات الإدارية والقضائية التي نص عليها القانون)) [1].

وفي هذا السياق، استقر اتجاه مجلس شورى الدولة في قضائه إلى إضفاء الطابع القضائي على قرار التضمين باعتباره قراراً إدارياً، معززاً ذلك بما أورده في حكمه قائلاً ((.... أن القرار الذي يخول الوزير صلاحية التضمين هو في الأصل قرار إداري ذو طابع قضائي ...)) [2] .

أما القضاء العراقي فقد وصفت محكمة استئناف بغداد في أحد قراراتها التضمين بانه: ((... هو قرار أداري تترتب عليه آثار مالية مهمة)) [3].

وعليه يمكن تعريف التضمين بأنه: هو إجراء قانوني تتخذه الإدارة العامة لإلزام الموظف المقصر بتعويض الخزينة العامة مالياً عن الأضرار والخسائر التي لحقت بالأموال العامة نتيجة مخالفته للقوانين أو بسبب تقصيره أو إهماله الوظيفي.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للتضمين

الأساس القانوني للتضمين يعني بيان سنده وإرجاعه إلى مصدره في القانون، إذ لا تكتسب أي فكرة صفتها القانونية ومشروعيتها إلا بوجود نص ينظم أحكامها، لذا ندرس هذا الموضوع من خلال فقرتين، وكالآتي:

أولاً: الأساس الدستوري للتضمين:

من المعروف أن الدستور يُعد القانون الأسمى والتشريع الأعلى في الدولة، حيث يتربع على قمة الهرم القانوني ليكون المرجع والأساس الذي يقاس عليه مدى دستورية القوانين الأخرى التي تسنّها السلطة التشريعية [4].

---

(1) زينب عباس جعفر، التضمين حماية أموال الدولة رؤية قانونية في أحكام قانون التضمين الجديد رقم 31 لسنة 2015، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم والسياسية، ع9، 2018، ص323 ؛ مهند فلاح حسن، تضمين الموظف العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2011، ص26.

(2) قرار مجلس شورى الدولة، رقم (2007/48) في 2007/6/24، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، بغداد، 2007، ص153.

(3) قرار محكمة استئناف بغداد رقم (208/ استئنافية/970) في 1970/1/28 ، منشور في النشرة القضائية، ع1، س2، 1972، ص175.

(4) د. محمد ثامر، المدخل للقانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص19.

هذا ومنذ تأسيس الدولة العراقية وفي حقب زمنية مختلفة اغلب دساتيره نص على حماية المال العام ومنع بيع أموال الدولة أو تفويضها أو إيجارها أو التصرف فيها.

ولقد كفل الدستور العراقي النافذ حماية الأموال العامة بنصه على أن: ((للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن)) [1].

ثانياً: الأساس التشريعي للتضمين:

يستند الأساس القانوني للتضمين إلى أحكام قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ، الذي يمنح الجهات المختصة (الوزير، رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، المحافظ) صلاحية إلزام الموظف أو المكلف بخدمة عامة بتعويض الأضرار المالية التي لحقت بالخزينة العامة نتيجة إهماله أو تقصيره أو مخالفته للقوانين والأنظمة والقرارات [2]، هذا وقد كفل القانون للموظف حق الاعتراض على قرار التضمين أمام الجهة التي أصدرته، خلال مدة أقصاها (30) يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغه رسمياً [3].

ويستمد التضمين جذوره من قانون الخدمة المدنية العراقي النافذ، حيث يمنح الوزير صلاحية تحميل الموظف مسؤولية تعويض الخسائر المالية التي تصيب الخزينة العامة جراء الإهمال أو مخالفة القوانين، مع حفظ حق الموظف في الطعن بقرار التضمين أمام المحاكم المدنية خلال مدة (30) يوماً [4].

وعزز قانون انضباط موظفي الدولة هذا التوجه بإلزام الموظف المحافظة على أموال الدولة التي بحوزته أو تحت تصرفه، وضمان إدارتها بطريقة رشيدة [5].

ويستند هذا الأساس أيضاً إلى نصوص القانون المدني العراقي النافذ الذي يُلزم كل من أتلف مال غيره أو أنقص قيمته بتعويض الضرر، سواء تعمّد ذلك أو أخطأ [6]، فضلاً عن حظر التصرف بأموال

---

(1) المادة (27/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ ؛ تقابلها المادة (32/ ف3) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل النافذ.

(2) المادة (1) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ.

(3) المادة (6/ ثانياً) من القانون أعلاه ذاته

(4) المادة (61/ ف1) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل النافذ.

(5) المادة (4/ ف6) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ.

(6) المادة (186/ ف1) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل النافذ.

الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم [1].

وفي حالة امتناع الموظف عن تنفيذ قرار التضمين وسداد المبالغ المترتبة بذمته، يطبق أحكام قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي كمرجع أساسي لاسترداد الأموال العامة الناجمة عن الأضرار والخسائر التي ألحقها بالخزينة العامة وهدر إيراداتها [2].

ولا يتحقق التضمين إلا بوقوع ضرر بالمال العام يرتكبه الموظف أو المكلف بخدمة عامة، مما يوجب تعويض الخزينة العامة، وبهذا يُعدّ التضمين امتيازاً وأداةً قانونية منحها التشريع للإدارة من أجل حماية المال العام، وترتكز هذه الأداة على المسؤولية التقصيرية التي تشترط لثبوتها ثلاثة أركان (الخطأ، الضرر، علاقة السببية) بينهما [3] .

وقد يتسند قانون التضمين إلى أحكام المسؤولية الناشئة عن العمل غير المشروع في القانون المدني، وتسمى عادة بالمسؤولية التقصيرية والتي تعني: ((التزام شخص بتعويض الضرر الناشئ عن فعله الشخصي أو عن فعل من هم تحت رعايته أو رقابته من الأشخاص أو الاتباع أو تحت سيطرته الفعلية)) [4].

ووفقاً لأحكام القانون المدني، يُعدّ الضرر الركن الأساسيّ لقيام المسؤولية التقصيرية، فهو يدور معه وجوداً وعدماً تماشياً مع قاعدة ((لا مسؤولية بدون ضرر))، وبذلك فإن انعدام الضرر يسقط الحق في المطالبة بالتعويض ويوجب رد طلبه [5] ، وقد يتعرض الفرد للضرر نتيجة المساس بأحد حقوقه أو مصالحه المشروعة، كالمصالح المتعلقة بالسلامة أو الحرية، أو الجوانب العاطفية والاعتبارات الشخصية [6] .

وقد يُعرف الضرر بانه: ((الأذى الذي يصيب الشخص في حقه أو مصلحة مشروعة له)) [7]،

---

(1) المادة (71/ ف2) من القانون أعلاه ذاته.

(2) المادة (1/ ف7) من قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم (56) لسنة 1977 المعدل النافذ.

(3) د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2004، ص92.

(4) عبد المجيد الحكيم ؛ عبد الباقي البكري ؛ محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج1، ج1، مصادر الالتزام، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقي، بغداد، 1980، ص198.

(5) المادة (204) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل النافذ، نصت على أنه: ((كل تعد يصيب الغير بأي ضرر آخر ... يستوجب التعويض)).

(6) د. غني حسون طه، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، مطبعة المعارف، بغداد، 1971، ص204.

(7) عبد المجيد الحكيم، وآخرون، مصدر سابق، ص5.

وينقسم الضرر إلى نوعين أحدهما مادي والآخر أدبي، فالضرر المادي تعني ما يصيب الفرد في جسده أو ماله أو في حق من حقوقه المالية، وأما الضرر الأدبي فيعني ما يمس الفرد في شرفه أو كرامته أو سمعته أو مشاعره وعواطفه [1] ، ويشترط لاستحقاق التعويض عن الضرر أن يكون واقعاً ومحققاً، ومباشراً وشخصياً وألا يكون قد سبُق تعويضه [2] .

هذا ولا يتحمل المتسبب الضمان إلا إذا ثبت خطؤه، فالخطأ يُعدّ شرطاً يدور مع المسؤولية وجوداً وعدماً، وفي حالة انتفاء هذا الشرط، يسقط الحق في المطالبة بالتعويض، ويتحمل المتضرر تبعات الضرر، لذا يبقى الخطأ الركن الأساسي الذي تترتب عليه مسؤولية الموظف، وأن الأساس القانوني لتضمين الموظف يعتمد على الأسباب التي تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها، وعلى الرغم من سعي الإدارة لحماية المال العام بشتى الوسائل، إلا أنها قد تعمد أحياناً إلى تحميل الموظف المسؤولية ومساءلته عن أخطاء لم يرتكبها.

وأن قانون التضمين العراقي يطبق على كل من يعمل في مؤسسات الدولة مهما كانت صفته، ويبقى أثر المسؤولية عن الأضرار التي يلحقها بالخزينة العامة وهدر الأموال حتى إذا انتهت علاقته بالوظيفة العامة بحكم القانون عن طريق الإحالة إلى التقاعد [3] .

وعليه فإن قانون التضمين يستمد أساسه القانوني من نصوص دستورية وتشريعية عدة كفلت حماية المال العام والمحافظة عليه، فضلاً عن ضمان جبر الأضرار التي تلحق بالدولة وتعويضها من قبل الموظف المتسبب بها نتيجة خطئه الوظيفي أو تقصيره.

المبحث الثاني

السلطة المختصة بإصدار قرار التضمين وإجراءات التظلم منه والطعن فيه

تُعدّ الإدارة صاحبة السلطان في إصدار قرار التضمين، لحماية الخزينة العامة والحد من هدر المال العام، عبر إلزام الموظف المخالف بالتعويض عما أصاب الدولة من خسائر مالية، وهو امتياز قانوني يمنحها المشرع ويتم تنفيذه بتشكيل لجان تحقيقية بأمر من (الوزير، رئيس الجهة غير المرتبطة

---

(1) المادة (205) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل النافذ.

(2) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج1، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص867.

(3) المادة (8) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ؛ للمزيد ينظر: د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2016، ص6.

بوزارة، المحافظ) [1] ، وعليه يُقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نستعرض في الأول السلطة المختصة بتشكيل لجان التضمين وبيان إجراءاتها، ونكرس الثاني لبيان التظلم من قرار التضمين والطعن فيه، وكالآتي:

المطلب الأول

آلية تشكيل لجان التضمين واختصاصاتها

حدد المشرع مجموعة من الإجراءات التي الزم الإدارة باتباعها لغرض تضمين الموظف التعويض عن الأضرار التي ألحقها بالخزينة العامة، ويقتضي تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، ندرس في الأول تشكيل اللجنة التحقيقية للتضمين، ونعرض في الثاني تحديد مبلغ التضمين، وكالآتي:

الفرع الأول

تشكيل اللجنة التحقيقية للتضمين

يمتلك كلّ من (الوزير المختص، رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة، المحافظ، أو من يخولونه)، الصلاحية القانونية الحصرية لتشكيل اللجان التحقيقية الخاصة بالتضمين، وإصدار قرارات تضمين الموظفين المقصرين واتخاذ الإجراءات القانونية بحقهم وفقاً لأحكام قانون التضمين العراقي[2] .

وقد تُشكّل اللجنة التحقيقية من ثلاثة أعضاء (رئيس وعضوين ذوي الخبرة والاختصاص) على أن يكون أحدهم قانونياً حاصلاً على الشهادة الجامعية، ويلزم مراعاة هذه الشكليات عند تشكيل لجان التحقيق، وتوصي اللجنة بعد إكمال أعمالها بتضمين الموظف، أو عدم تضمينه إذا كانت الأدلة غير كافية لإدانته، ويتضح من ذلك عدم جواز توصية اللجنة المشكلة بموجب قانون التضمين بفرض أي عقوبة انضباطية وفق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، لأن الهدف من التضمين هو حماية الخزينة العامة والحد من هدر المال، ولا يجوز للإدارة تضمين الموظف قانوناً إلا بعد تشكيل لجنة تحقيقية تضمن حقوقه بالدفاع، وإلا فإن قرارها سيتعرض للإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري [3] .

---

(1) المادة (2) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ؛ للمزيد ينظر: وليد مرزة المخزومي ؛ وفاء عبدالفتاح النعيمي، إجراءات تضمين الموظف في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، مج3، ع11،12، 2010، ص177.

(2) المادة (2) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ؛ للمزيد ينظر: محمد علي رضا يونس، إشكالية قانون التضمين العراقي، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق، جامعة تكريت، س4، مج4، ع1، ج1، 2019، ص93.

(3) زياد خلف عودة، التحقيق الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2006، ص47.

وأوجب المشرع العراقي توفر الخبرة والاختصاص في أعضاء اللجنة التحقيقية، على أن يكون احدهم قانونياً، وأناط أمر تشكيلها بالوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم، عملاً بالقاعدة العامة التي تمنع الموظف من تفويض اختصاصاته للغير من دون نص قانوني صريح [1] .

وبعد انتهاء اللجنة التحقيقية أعمالها الموكلة إليها قانوناً، ترفع توصياتها إلى (الوزير المختص، الجهة غير مرتبطة بوزارة، المحافظ) حصراً، لإصدار قرار التضمين بناءً عليها، ويتضح أن المشرع قد حصر الصلاحية بين هؤلاء الثلاثة، ويعني إن المصادقة على التوصيات وإصدار قرار التضمين تُعدّ من الصلاحيات الحصرية التي لا تقبل التفويض أو التخويل لأي موظف آخر، بخلاف صلاحية تشكيل اللجان التحقيقية التي أجاز القانون تفويضها [2] .

وقد يصدر رئيس مجلس الوزراء قرار التضمين باعتباره الوزير المختص، إذا تعلق التضمين بشخص الوزير أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة [3]، أما فيما يخص رئيس مجلس النواب فيتم تضمينه من قبل مجلس النواب، وإذا تعلق الأمر برئيس الجمهورية فيتم تضمينه بقرار من مجلس النواب بناءً على اللجنة التحقيقية المشكلة منه [4]، ويصدر رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية قرار التضمين إذا تعلق الأمر برئيس مجلس الوزراء وأن يتبع التحقيق أصولي [5].

وتُشكّل لجان التضمين بصورة دائميه وبأمر إداري يصدر من الوزير أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة أو المحافظ في جميع مؤسسات الدولة، لتتولى النظر في حالات التضمين المُحالة إليها، مع جواز الاستعانة بالخبراء في المسائل الفنية عند الحاجة [6] .

وتختص لجنة التضمين بالتحقيق مع الموظف المقصر أو المخالف للقوانين، لإلزامه بتعويض

---

(1) المادة (10/ أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ ؛ المادة (2/ أولاً) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ؛ للمزيد ينظر: د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، بغداد، 1980، ص419.

(2) المادة (2/ ثالثاً) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ.

(3) المادة (2/ رابعاً) من القانون أعلاه ذاته.

(4) المادة (61/ رابعاً/ أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(5) شفاء عبد حسين، حماية المال العام في ضوء أحكام قانون التضمين، بحث منشور في مجلة جامعة الأمام جعفر الصادق (ع) للدراسات القانونية، كلية القانون، ع3، 2022، ص141.

(6) هناء محمد ركبان العبودي، التحقيق الإداري في كشف حالات الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، 2013، ص139.

الضرر المالي الناجم عن فعله، سواء كان الخطأ عمداً أو إهمالاً، إذ يقوم التضمين على أساس المسؤولية التقصيرية لحماية المال العام وجبر الضرر، من خلال إعادة المبلغ المضمن إلى خزينة الدولة [1].

وإن توصيات اللجنة التحقيقية تُعدّ ملزمة للجهات المختصة (الوزير المختص، رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، المحافظ)، نظراً لأن سلطتهم في إصدار قرار التضمين هي سلطة مقيدة وليست تقديرية، لذا يتعين عليهم المصادقة على التوصيات وإصدار قرار التضمين فوراً، وفي حال الامتناع عن إصداره، يُعدّ ذلك امتناعاً عن إصدار قرار واجب قانوناً، مما يجعله قراراً سلبياً قابلاً للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري، بشرط تقديم التظلم الإداري منه أولاً [2].

الفرع الثاني

تحديد مبلغ التضمين

تحدد لجنة التضمين قيمة مبلغ التضمين المترتب في ذمة الموظف المتسبب بالضرر للمال العام، على أن يكون المبلغ مساوياً لحجم الضرر تماماً، إذ نص قانون التضمين العراقي على احتساب هذا المبلغ وفقاً للأسعار السائدة في الأسواق المحلية عند تاريخ مصادقة الجهة المختصة (الوزير، رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، المحافظ) [3].

ويمكن للموظف المتسبب بضرر مالي للخزينة العامة سداد مبلغ التضمين إما دفعة واحدة، أو عبر أقساط شهرية لا تتجاوز مدتها (5) سنوات، وفق الضوابط المحددة في قانون التضمين، والتي تشمل تقديم كفالة شخصية ضامنة، أو كفالة عقارية مقترنة بوضع إشارة الحجز على العقار لدى مديرية التسجيل العقاري [4].

هذا وتتقيد الإدارة عند تحديد التعويض بآلية احتساب ومعايير موضوعية تقيس حجم الضرر الفعلي، كون مبلغ التضمين يمثل تعويضاً عادلاً لإصلاح الضرر المالي، حيث إن قانون التضمين

---

(1) د. امجد محمد منصور، النظرية العامة للالتزامات (مصادر الالتزام)، دار الثقافة للنشر، عمان – الأردن، 2009، ص285.

(2) د. غازي فيصل مهدي، مصدر سابق، ص5 وما بعدها.

(3) المادة (3) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ ؛ للمزيد ينظر: صعب ناجي عبود، الفلسفة التشريعية لقانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مج19، ع2، 2017، ص24.

(4) المادة (4) من القانون أعلاه ذاته.

أوجب إلزام الموظف أو المكلف بخدمة عامة بقيمة الأضرار التي الحقها بالخزينة العامة مما تسبب بأهدر المال العام نتيجة إهماله أو تقصيره أو مخالفته للتشريعات النافذة [1] ، فإن الفائدة القانونية لا تحتسب على هذا المبلغ، استناداً إلى القاعدة الفقهية التي تمنع فرض " تعويض على تعويض"، وخلو القانون من أي نص يجيز ذلك، وهذا ما استقر عليه مجلس شورى الدولة في قراره المرقم (2002/11) في 2002/3/5 الذي أكد فيه أن (إن مبلغ التضمين المقسط لا يخضع للفائدة القانونية) [2] .

هذا وقد جعل المشرع العراقي وسيلة جبر الضرر الواقع على أموال الدولة بالتعويض المالي حصراً، موكلاً مهمة تقديره إلى الجهات المختصة استناداً إلى توصيات اللجنة التحقيقية، وفي حين سكت عن التعويض العيني، فإن ذلك يتيح إمكانية الاعتماد عليه وفق مبدأ (الأصل في الأشياء الإباحة)، وكان الأجدر بالمشرع جعل التعويض العيني هو الجزاء المبدئي للمسؤولية التقصيرية، على أن يكون التعويض النقدي خياراً بديلاً في حال تعذر الأول [3] .

وتقتضي رفد الخزينة العامة والحد من هدر المال العام فضلاً عن ردع المخالفين، إعفاء الموظف أو المكلف بخدمة عامة من تقسيط مبلغ التضمين وإلزامه بدفعه دفعة واحدة في حال ثبت خطؤه العمدي، جزاءً لإضراره بمصالح الدولة، وفي المقابل يجوز تقسيط هذا المبلغ إذا كان الخطأ غير عمدي، على أن يبقى قرار التقسيط خاضعاً للسلطة التقديرية للجنة التضمين المختصة.

وفي حالة امتناع الموظف المضمن عن تسديد مبلغ التضمين، أو عدم التزامه بأداء الأقساط المترتبة في ذمته خلال مدة (30) يوماً من تاريخ استحقاقها، يُعدّ التقسيط ملغياً وتستحق الأقساط المتبقية دفعة واحدة، ويطبق بحقه قانون تحصيل الديون الحكومية لتحصيلها [4] .

وتُعدّ القرارات الصادرة عن الجهات المختصة (الوزير المختص، رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة، المحافظ) قرارات إدارية ذات طابع قضائي، وعليه فإن أي أموال عامة يتسبب الموظف بهدرها وضياعها من الخزينة العامة، يُلزم بتعويضها وتضمينها قانوناً، ولا تمتلك الجهات الإدارية صلاحية التنازل عنها أو الإعفاء منها، كما أن المبالغ المتحصلة من الموظف المضمن تقيّد إيراداً نهائياً للدولة،

---

(1) المادة (1) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ.

(2) قرار مجلس شورى الدولة رقم (2002/11) في 2002/3/5، منشور في مجلة العدالة، العدد الثاني (نيسان، مايس، حزيران)، 2002 ، ص67.

(3) سعدون العامري، تعويض الضرر في المسؤولية التقصيرية، منشورات مركز البحوث، بغداد، 1981، ص58 وما بعدها.

(4) المادة (7) من قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم (56) لسنة 1977 المعدل النافذ.

ولا تُحسب لصالح الجهة التي قامت باستقطاعها.

المطلب الثاني

التظلم من قرار التضمين والطعن فيه

من خلال التمعن في نصوص قانون التضمين، يتضح أن المشرع قد منح الموظف الحق في التظلم والطعن بالقرارات الصادرة عن الإدارة، تماشياً مع الدستور العراقي الذي كفل حق التقاضي لجميع المواطنين [1]، وبما أن قرار التضمين يُعدّ قراراً إدارياً، فإنه يلزم فتح باب التظلم والطعن فيه، تحقيقاً للتوازن بين حماية المال العام من الضرر، وبين منع تعسف الإدارة بحق الموظف في إصدار مثل هذه القرارات.

وقد أجاز المشرع العراقي في قانون التضمين للموظف المضمن التظلم من قرار التضمين الصادر بحقه أمام الجهة الإدارية التي أصدرته خلال مدة (30) يوماً من تاريخ تبليغه به، وذلك لإعادة النظر فيه بدعوى مخالفته للقانون [2]، وتتولى الجهة المختصة دراسة التظلم ولها بحسب اختصاصها تعديل القرار، أو إلغائه، أو سحبه [3].

ومن المستقر عليه أن التظلم الإداري ينقسم إلى نوعين: تظلم اختياري يمنح الحق للموظف المتضرر الحرية في الاعتراض على القرار أمام الجهة التي أصدرته، وتظلم وجوبي يلزم المتضرر بتقديم اعتراضه إلى الإدارة كشرط أساسي قبل اللجوء إلى القضاء المختص للطعن فيه [4].

لقد جعل المشرع التظلم وجوبياً في قرار التضمين أمام الجهة المختصة كشرط شكلي لقبول الطعن قضائياً وتجنب رد الدعوى، وتهدف هذه الخطوة إلى إتاحة الفرصة للجهة المصدرة للقرار لمراجعته وتصويب خطئها، تحضيراً لرفع الدعوى مستقبلاً، وتحقيقاً لمبدأ المصلحة في التقاضي، إذ لا دعوى بلا مصلحة.

وفي حالة انقضاء المدة المحددة (30) يوماً دون بت الجهة الإدارية في التظلم، أو في حال نظره فيه ورفضه، يجوز للموظف استناداً لأحكام قانون التضمين العراقي الطعن بقرار التضمين أمام محكمة القضاء الإداري، على أن يقدم الطعن خلال (30) يوماً من تاريخ التبليغ بالرفض الحقيقي أو

---

(1) المادة (19/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص133.

(3) د. صعب ناجي عبود، مصدر سابق، ص24 وما بعدها.

(4) وسام صبار العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، بيروت، 2020، ص214.

الحكمي [1]، وبعد التأكد من استيفاء الشروط والمدد القانونية، تنظر محكمة القضاء الإداري في الطعن المرفوع إليها، وتتمثل صلاحياتها في إصدار أحد هذا الأحكام (رد الطعن، أو إلغاء القرار، أو تعديله، أو الحكم بالتعويض)، فضلاً عن ذلك، منح قانون الخدمة المدنية العراقي للموظف حق الاعتراض على قرار الوزير المختص أمام المحاكم المدنية خلال مدة (30) يوماً من تاريخ تبليغه [2] .

هذا وتكون قرارات محكمة القضاء الإداري قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة (30) يوماً، وبانقضاء هذه المدة دون طعن، يكتسب الحكم الدرجة القطعية ويصبح باتاً وملزماً [3]، بحيث يصبح عنواناً للحقيقة والعدالة ولا يجوز إثبات عكسه [4].

ويُعدّ الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري في حال عدم الطعن فيه، أو الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بنتيجة الطعن فيما يتعلق بقرار التضمين، حكماً باتاً وملزماً، استناداً لأحكام قانون التضمين العراقي، ويكتسب حجية الأمر المقضي به وفقاً لقواعد الأثبات العراقي [5].

ولقد حظر دستور جمهورية العراق تحصين أي عمل أو قرار أداري من الطعن [6] ، ضماناً للتوازن بين حماية المال العام من الأضرار، ومنع تعسف الإدارة في استخدام سلطتها، ومن هنا برز دور القضاء حامياً لمقدرات الدولة، ومدافعاً عن مالها العام عبر كشف التعديات وإصدار الأحكام الكفيلة بصونها، وتأكيداً لهذه الضمانة القانونية، منح المشرع العراقي للموظف المضمن حق الطعن في قرار التضمين، ليكون وسيلة أساسية لترسيخ قيم العدالة والأنصاف.

---

(1) المادة (6) من قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ.

(2) المادة (61) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

(3) تشكلت المحكمة الإدارية العليا بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة كجهة تمييزية لقرارات محكمة القضاء الإداري، للمزيد ينظر: المادة (7/ ثامناً/ ب، ج) من قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس شورى الدولة.

(4) جمال مولود ذيبان، ضوابط صحة وعدالة الحكم القضائي في الدعوى المدنية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 1992، ص93 ؛ محمد علي رضا يونس، مصدر سابق، ص101.

(5) المادة (105) من قانون الأثبات العراقي رقم (107) لسنة 1979 المعدل النافذ، تنص على أنه: "للأحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق إذا اتحد اطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بذات الحق محلاً وسبباً" ؛ للمزيد ينظر: علي ريسان شاطي، الطعن بقرار التضمين أمام محكمة القضاء الإداري وفقاً لقانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، بحث منشور في مجلة المعهد، ع16، 2024، ص504.

(6) المادة (100) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

الخاتمة

بحثا في موضوع دور التضمين في حماية الخزينة العامة والحد من الأضرار المالية، وقد توصلنا إلى عدة استنتاجات وأهم المقترحات، والذي سنبينها كالآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

1. يُعدّ التضمين امتيازاً إدارياً شرعه القانون لجبر الأضرار الناشئة عن الأعمال غير المشروعة، بهدف حماية المال العام ورفد الخزينة العامة من خلال إلزام الموظف بدفع التعويض بقرار إداري مباشر دون الحاجة إلى رفع دعوى قضائية.

2. اعتمد المشرع العراقي في قانون التضمين التعويض النقدي حصراً بدلاً من التعويض العيني، وحدد موعد تسديد المبلغ المترتب في ذمة الموظف أو المكلف بخدمة عامة نتيجة إهماله الوظيفي بدفعة واحدة فور مصادقة الجهات المختصة، مع جواز تقسيط المبلغ بمدة لا تتجاوز (5) سنوات لقاء كفالة شخصية ضامنة أَو عقارية.

3. يتطلب تضمين الموظف قانوناً تشكيل لجنة بقرار من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أَو المحافظ، على أن تضم (3) أعضاء بحد أدنى من ذوي الخبرة والاختصاص، وأن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة في القانون.

4. يُعدّ مبلغ التضمين ديناً ممتازاً للإدارة إذ يحظى بالأولوية في السداد على بقية الديون المستحقة على الموظف، وفي حالة امتناعه أو تأخره عن سداد الأقساط، تُطبق بحقه أحكام قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي النافذ، والتي تتيح الحجز على أمواله بالقدر الكافي لاستيفاء كامل الدين.

5. حرص المشرع على تحقيق التوازن بين المصلحة العامة في جبر الأضرار التي تصيب الخزينة العامة ومنع هدر المال العام، وبين حماية الموظف من تعسف الإدارة في إصدار قرار التضمين، إذ أجاز للموظف التظلم أمام اللجنة المصدرة للقرار خلال مدة (30) يوماً، ومنحه في حال رفض التظلم حق الطعن أمام محكمة القضاء الإداري خلال مدة (30) يوماً من تاريخ رفض التظلم.

ثانياً: المقترحات:

1. يتوجب على المشرع في قانون التضمين اعتماد التعويض العيني كأصل عام لتضمين الموظف، وجعل التعويض النقدي خياراً بديلاً يستعاض به عند تعذر التنفيذ العيني.

2. تحقيقاً للعدالة، ينبغي على المشرع التمييز بين الإضرار العمدي والخطأ غير المقصود بالمال العام، فالموظف الذي يتعمد إلحاق الضرر بمؤسسات الدولة يشكل خطراً حقيقياً على المصلحة العامة، مما يستوجب إلزامه بالتضمين المضاعف كعقوبة رادعة، بخلاف الموظف الذي يتسبب بالضرر نتيجة خطأ إداري غير مقصود.
3. على المشرع قصر الإجراءات على التحقيق الإداري المنجز بموجب قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ولا مبرر لإجراء تحقيق ثانٍ عبر تشكيل لجنة التضمين، منعاً للتعارض وتحقيقاً للكفاءة الإجرائية.
4. على المشرع توسيع التضمين ليشمل كل من ألحق ضرراً بالمال العام والخاص، دون قصر أحكامه على الموظف العام دون غيره، بل يمتد للأشخاص (الطبيعيين والمعنويين) على حد سواء، وذلك لأن الأموال الخاصة بالدولة (الدومين الخاص) تحقق نفعاً عاماً، وإن أي هدر فيها يؤثر سلباً في رفد الخزينة العامة.
5. على المشرع حصر الطعون الوظيفية وما يتعلق بها أمام محكمة قضاء الموظفين بوصفها الجهة المختصة نوعياً، بدلاً من محكمة القضاء الإداري، نظراً لارتباط المخالفات الوظيفية بالصفة الرسمية للموظف وتأثيرها المباشر على مصلحة الدولة، في حين يقتصر اختصاص محكمة القضاء الإداري على دعاوى الأفراد والجهات غير الوظيفية.

والله الموفق وله الحمد أولاً وآخراً.

قائمة المصادر

أولاً: المعاجم:

1. أبن منظور محمد بن مكرم الأفريقي، لسان العرب، مج2، بيروت للطباعة والنشر، بيروت، 1956.
2. أبو الحسين أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، معجم مقايس اللغة، ج3، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
3. مجد الدين يعقوب الفيروز، القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1987.
4. محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، 1983.

ثانياً: الكتب والمؤلفات:

1. د. امجد محمد منصور، النظرية العامة للالتزامات (مصادر الالتزام) ، دار الثقافة للنشر، عمان – الأردن، 2009.
2. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، بغداد، 1980.
3. جمال مولود ذيبان، ضوابط صحة وعدالة الحكم القضائي في الدعوى المدنية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 1992.
4. سعدون العامري، تعويض الضرر في المسؤولية التقصيرية، منشورات مركز البحوث، بغداد، 1981.
5. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج1، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2005.
6. عبد المجيد الحكيم ؛ عبد الباقي البكري ؛ محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي، ج1، مصادر الالتزام، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقي، بغداد، 1980.
7. د. غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام، ط1، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2004.

8. د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2016.

9. د. غني حسون طه، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، مطبعة المعارف، بغداد، 1971.

10. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الدار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2010.

11. د. محمد ثامر، المدخل للقانون الدستوري، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.

12. مؤيد علي عبد الحسين، موجز في شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، مكتبة القانون والقضاء، بغداد، 2017.

13. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، دار السنهوري، بيروت، 2020.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح:

1. زياد خلف عودة، التحقيق الإداري (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2006.

2. مهند فلاح حسن، تضمين الموظف العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2011.

3. هناء محمد ركبان العبودي، التحقيق الإداري في كشف حالات الفساد المالي والإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، 2013.

رابعاً: البحوث والدراسات:

1. زينب عباس جعفر، التضمين حماية أموال الدولة رؤية قانونية في أحكام قانون التضمين الجديد رقم 31 لسنة 2015، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم والسياسية، ع9، 2018.

2. شفاء عبد حسين، حماية المال العام في ضوء أحكام قانون التضمين، بحث منشور في مجلة جامعة الأمام جعفر الصادق (ع) للدراسات القانونية، كلية القانون، ع3، 2022.

3. صعب ناجي عبود، الفلسفة التشريعية لقانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مج19، ع2، 2017.

4. علي ريسان شاطي، الطعن بقرار التضمين أمام محكمة القضاء الإداري وفقاً لقانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، بحث منشور في مجلة المعهد، ع16، 2024.

5. محمد علي رضا يونس، إشكالية قانون التضمين العراقي، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق، جامعة تكريت، س4، مج4، ع1، ج1، 2019.
6. د. وليد مرزه المخزومي، التضمين في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، مج24، ع2، 2009.
7. وليد مرزة المخزومي؛ وفاء عبد الفتاح النعيمي، إجراءات تضمين الموظف في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، مج3، ع11،12، 2010.

خامساً: الدساتير والقوانين والقرارات:

❖ **الدساتير:**

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

❖ **القوانين:**

1. القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل النافذ.
2. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل النافذ.
3. قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم (56) لسنة 1977 المعدل النافذ.
4. قانون الأثبات العراقي رقم (107) لسنة 1979 المعدل النافذ.
5. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل النافذ.
6. قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس شورى الدولة.
7. قانون التضمين العراقي رقم (31) لسنة 2015 النافذ.

❖ **القرارات:**

1. قرار محكمة استئناف بغداد رقم (208/ استئنافية/ 970) في 1970/1/28 ، منشور في النشرة القضائية، ع1، س2، 1972.
2. قرار مجلس شورى الدولة رقم (2002/11) في 2002/3/5، منشور في مجلة العدالة، العدد الثاني (نيسان، مايس، حزيران) ، 2002.

3. قرار مجلس شورى الدولة، رقم (2007/48) في 2007/6/24، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، بغداد، 2007.

References

First: Dictionaries

1. Ibn Manzur, Muhammad ibn Makram al-Afriki, *Lisan al-Arab*, Vol. 2, Beirut Printing and Publishing, Beirut, 1956.
2. Abu al-Husayn Ahmad ibn Faris ibn Zakariya al-Qazwini, *Mu'jam Maqayis al-Lughah*, Vol. 3, 2nd ed., Dar al-Fikr al-Arabi, Cairo, 1979.
3. Majd al-Din Yaqub al-Firuzabadi, *Al-Qamus al-Muhit*, Al-Risalah Foundation, Beirut, 1987.
4. Muhammad ibn Abi Bakr ibn Abd al-Qadir al-Razi, *Mukhtar al-Sihah*, Dar al-Risalah, Kuwait, 1983.

Second: Books and Publications

1. Dr. Amjad Muhammad Mansour, *The General Theory of Obligations (Sources of Obligations)*, Dar Al-Thaqafa for Publishing, Amman, Jordan, 2009.
2. Dr. Shab Tooma Mansour, *Administrative Law*, Book Two, 1st ed., Dar Al-Iraq Printing and Publishing Press, Baghdad, 1980.
3. Jamal Mawloud Dhiban, *Controls for the Validity and Justice of Judicial Judgments in Civil Actions*, General Directorate of Cultural Affairs, Baghdad, 1992.
4. Saadoun Al-Amiri, *Compensation for Damage in Tort Liability*, Research Center Publications, Baghdad, 1981.
5. Dr. Abdul Razzaq Al-Sanhouri, *Al-Wasit fi Sharh al-Qanun al-Madani al-Jadid*, Vol. 1, Mansha'at Al-Maaref, Alexandria, 2005.
6. Abdul Majid Al-Hakim; Abdul Baqi Al-Bakri; and Muhammad Taha Al-Bashir, *A Concise Study of the Theory of Obligation in Iraqi Civil Law*, Vol. 1, Sources of Obligations, Iraqi Ministry of Higher Education and Scientific Research, Baghdad, 1980.
7. Dr. Ghazi Faisal Mahdi, *Comments and Articles in the Field of Public Law*, 1st ed., Law and Judiciary Library, Baghdad, 2004.
8. Dr. Ghazi Faisal Mahdi, *Commentary on the Guarantee Law No. 31 of 2015*, Law and Judiciary Library, Baghdad, 2016.
9. Dr. Ghani Hassoun Taha, *A Concise Study of the General Theory of Obligations*, Al-Maarif Press, Baghdad, 1971.
10. Majid Ragheb Al-Helou, *Administrative Judiciary*, New University House, Alexandria, 2010.
11. Dr. Muhammad Thamer, *Introduction to Constitutional Law*, Al-Sanhouri Library, Baghdad, 2011.
12. Moayad Ali Abdul Hussein, *A Brief Commentary on the Guarantee Law No. 31 of 2015*, Law and Judiciary Library, Baghdad, 2017.

13. Wisam Sabbar Al-Ani, *Administrative Judiciary*, Al-Sanhouri Publishing House, Beirut, 2020.

Third: Theses and Dissertations

1. Ziyad Khalaf Awda, *Administrative Investigation: A Comparative Study*, Master's Thesis, College of Law, Al-Nahrain University, 2006.
2. Muhannad Falah Hassan, *Guaranteeing Public Employees under Iraqi Law*, Master's Thesis, College of Law, University of Babylon, 2011.
3. Hanaa Muhammad Rukban Al-Aboudi, *Administrative Investigation in Detecting Cases of Financial and Administrative Corruption*, Master's Thesis, College of Law, Al-Nahrain University, Baghdad, 2013.

Fourth: Research Papers and Studies

1. Zainab Abbas Jaafar, *Guarantee as a Means of Protecting State Funds: A Legal Perspective on the Provisions of the New Guarantee Law No. 31 of 2015*, published in the *Journal of Al-Qadisiyah University for Law and Political Science*, No. 9, 2018.
2. Shifa Abdul Hussein, *Protection of Public Funds in Light of the Provisions of the Guarantee Law*, published in the *Journal of Imam Ja'far Al-Sadiq University for Legal Studies*, College of Law, No. 3, 2022.
3. Saab Naji Abboud, *The Legislative Philosophy of the Guarantee Law No. 31 of 2015*, published in the *Journal of the College of Law, Al-Nahrain University*, Vol. 19, No. 2, 2017.
4. Ali Risan Shati, *Challenging the Guarantee Decision before the Administrative Court of Justice Pursuant to the Guarantee Law No. 31 of 2015*, published in *Al-Ma'had Journal*, No. 16, 2024.
5. Muhammad Ali Reda Younis, *The Problematic Nature of the Iraqi Guarantee Law*, published in the *Tikrit University Law Journal*, University of Tikrit, Year 4, Vol. 4, No. 1, Part 1, 2019.
6. Dr. Waleed Marza Al-Makhzoumi, *Guarantee under Iraqi Law*, published in the *Journal of Legal Sciences*, Vol. 24, No. 2, 2009.
7. Waleed Marza Al-Makhzoumi and Wafaa Abdul Fattah Al-Nuaimi, *Procedures for Guaranteeing Public Employees under Iraqi Law*, published in the *Journal of Law*, College of Law, Al-Mustansiriyah University, Vol. 3, Nos. 11–12, 2010.

Fifth: Constitutions, Laws, and Judicial Decisions

Constitutions

1. Constitution of the Republic of Iraq of 2005, currently in force.

2. Constitution of the Arab Republic of Egypt of 2014, as amended and currently in force.

Laws

1. Iraqi Civil Code No. (40) of 1951, as amended and currently in force.
2. Iraqi Civil Service Law No. (24) of 1960, as amended and currently in force.
3. Iraqi Government Debt Collection Law No. (56) of 1977, as amended and currently in force.
4. Iraqi Law of Evidence No. (107) of 1979, as amended and currently in force.
5. Iraqi State Employees and Public Sector Discipline Law No. (14) of 1991, as amended and currently in force.
6. Fifth Amendment Law No. (17) of 2013 to the State Council Law.
7. Iraqi Guarantee Law No. (31) of 2015, currently in force.

Judicial and Administrative Decisions

1. Decision of the Baghdad Court of Appeal No. (208/Appeal/970), dated January 28, 1970, published in the *Judicial Bulletin*, No. 1, Vol. 2, 1972.
2. Decision of the State Council No. (11/2002), dated March 5, 2002, published in the *Justice Journal*, Issue 2, April–May–June, 2002.
3. Decision of the State Council No. (48/2007), dated June 24, 2007, published in *Decisions and Opinions of the State Council*, Baghdad, 2007.