

محاضرة بعنوان:-

**((المسؤولية المدنية للموظف العام  
عن الأخطاء الشخصية))**

أعداد:-

الدكتور محمد صديق محمد عبدالله

أستاذ القانون المدني المساعد

# كلية الحقوق / جامعة الموصل

## مقدمة:-

تحظى الوظيفة العامة في العراق بأهمية بالغة بحكم اعتماد الدولة عليها في إدارة مرافقها، فضلاً عن أنها تمثل المصدر الرئيس للدخل لنسبة عالية من الأفراد..... ومن أجل حسن أداء الموظف العام لمهام وظيفته فإن القانون يفرض عليه عدداً من الواجبات، ويوفر له في المقابل الضمانات اللازمة للأضطلاع بهذه الواجبات.

وقد يحدث خلال قيام الموظف بواجبات وظيفته أن يقع منه ما يسبب ضرراً للغير أو ضرراً بالأموال العامة، وبالتالي يخضع الموظف العام لأحكام ثلاثة أنواع من المسؤولية القانونية. فقد يسأل أدارياً أو جنائياً أو مدنياً، وكل مسؤولية منها مستقلة عن الأخرى، وما يعنينا في موضوع المحاضرة هو مسؤوليته المدنية التي يتحدد نطاقها في إطار المسؤولية التقصيرية، وتقوم هذه المسؤولية نتيجة وقوع عمل غير مشروع يسبب ضرراً للغير أو للأموال العامة للدولة.

وبناءً على ما سبق ذكره سيتم تقسيم المحاضرة الى المحورين التاليين:-

المحور الأول: (الخطأ الشخصي للموظف والمسؤولية في إطار القانون المدني)

المحور الثاني: (الخطأ الشخصي للموظف في إطار قانون التضمين)

## المحور الأول: (الخطأ الشخصي للموظف والمسؤولية في إطار القانون المدني)

أن المسؤولية المدنية للموظف العام تتميز بخصوصية معينة بسبب ارتباطها بالمسؤولية المدنية للجهة الحكومية التي يتبعها وما يترتب على ذلك من وجوب تطبيق نوعين من القواعد القانونية. النوع الأول: القواعد العامة كما نص عليها القانون المدني لتنظيم

العلاقة بين المضرور والمسؤول عن الضرر، والنوع الثاني: القواعد التي يقرها القانون الإداري والتي تحكم العلاقة بين الجهة الحكومية والموظف التابع لها.

ولذلك لابد من التمييز ما بين الخطأ الشخصي للموظف والخطأ المرفقي، حيث أن الخطأ الشخصي للموظف يخضع الى أحكام القانون المدني، بينما أن الخطأ المرفقي يخضع الى أحكام القانون الإداري.

أن المقصود بالخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ننسبه الى المرفق وأن قام به مادياً أحد الموظفين، في حالة عدم اعتبار هذا الخطأ شخصياً. وعليه فإن الخطأ المرفقي هو "خطأ موضوعي ينسب الى المرفق مباشرة على اعتبار أن هذا المرفق قد قام بأرتكاب الخطأ بغض النظر عن مرتكبه فسواء أمكن أسناد الخطأ الى موظف معين بالذات أو تعذر ذلك فإنه يفترض أن المرفق ذاته هو الذي قام بنشاط يخالف القانون ومن ثم فهو وحده الذي قام بأرتكاب الخطأ".

كما وأن المسؤولية عن الخطأ المرفقي تعتبر أصلية غير تبعية، ذلك أنها لا تقوم على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه. فالمسؤولية عن الخطأ المرفقي تقع أصلاً على المرفق ذاته بحيث تقام الدعوى عليه مباشرة دون حاجة الى توجيهها الى الموظف مرتكب الخطأ ويكون التعويض من الأموال العامة.

يخضع الموظف العام بوصفه شخصاً عادياً لأحكام المسؤولية المدنية عن العمل غير المشروع كما نظمها القانون المدني العراقي في المواد (١٨٦) الى (٢٣٢) كما هو الحال بالنسبة لأي شخص آخر، فيسأل عن عمله الشخصي غير المشروع وكذلك عن الضرر الناجم عن الأشياء، فأحكام المسؤولية على هذا النحو تطبق على كل شخص بصرف النظر عن صفته أو عمله، وتطبق الأحكام ذاتها على الأشخاص الاعتباريين.

ولكن الأمر يختلف إذا كنا بصدد بحث مسؤوليته المدنية بوصفه موظفاً عاماً بهدف الوصول الى غاية أخرى هي مساءلة جهة عمله بالإضافة الى مسؤوليته، وذلك لوجود علاقة تبعية بين الموظف والجهة الحكومية التي يعمل لديها، وهذه العلاقة ذات أثر في أحكام مسؤوليته المدنية.

وعليه سيتم تقسيم الموضوع الى النقطتين الآتيتين:-

أولاً:- مدى مساءلة الموظف العام وفقاً لحالات المسؤولية المدنية

ثانياً:- قيام المسؤولية المدنية للجهة الحكومية الى جانب مسؤولية الموظف العام

### أولاً:- مدى مساءلة الموظف العام وفقاً لحالات المسؤولية المدنية

نصت الفقرة الأولى من المادة (١٨٦) من القانون المدني العراقي على أنه "١- إذا أتلّف أحد مال غيره أو أنقص قيمته مباشرة أو تسبباً، يكون ضامناً، إذا كان في أحداثه هذا الضرر قد تعمد أو تعدى ٢- .....".

ومن هذا النص يتبين تطلب الخطأ في الفعل غير المشروع حتى يمكن مساءلة من قام به شخصياً، فأذا مارس الموظف العام نشاطاً ما دون أن يخطئ وترتب على هذا النشاط ضرراً لغيره، فلا يسأل عن تعويض هذا الضرر، فلو قام موظف البلدية بأغلاق محل تجاري بسبب قيام صاحبه بمخالفة اللوائح والقوانين وترتب على ذلك خسارة صاحب المحل فإن موظف البلدية لا يعد مسؤولاً عن تعويض تلك الأضرار لعدم ارتكابه خطأ وإنما ما قام به هو ممارسة أعمال وظيفته.

ولم يعرف القانون المدني العراقي الخطأ وإنما ترك ذلك لأجتهد الفقه والقضاء، ولكن أكثر التعريفات تقريباً لفكرة الخطأ هو تعريفه بأنه (أخلال بالتزام سابق)..... ولكن ما الألتزامات المروضة على كل شخص التي يعد الأخلال بها خطأ يستوجب مسؤوليته المدنية؟

لاصعوبة إذا كان القانون يحدد مباشرة الألتزامات الواجبة، فعدم احترام القانون والخروج على أحكامه يعد خطأ، ففانون المرور يفرض التزامات عدة على قائد السيارة، ويؤدي عدم احترامه لها الى اعتباره مرتكباً لخطأ كما هو الحال في فرض سرعة معينة للسير في شارع معين.

ولكن بسبب تعدد مظاهر النشاط الأنساني وتعذر حصرها، ووضع قاعدة قانونية تحدد الألتزامات في كل صورة من صور النشاط أدى ذلك الى القول بوجود ألتزام عام مفروض على جميع الناس بمراعاة التبصر وعدم الأهمال في السلوك حتى لايسبب ضرراً للغير، ويقاس هذا السلوك بسلوك (الشخص المعتاد أو العادي)، فيعد خطأ كل

أنحراف عن هذا السلوك، والأعتداد بمسلك الشخص العادي يعني أن المقياس أو المعيار ليس ذاتياً أو شخصياً، وإنما هو معيار مجرد أو موضوعي.

فلا يقاس مسلك الشخص على السلوك العادي للشخص الذي أحدث الضرر نفسه والذي قد يكون على درجة كبيرة من اليقظة والتبصر، أو دون المستوى العادي، وإنما يقاس مسلك الشخص الذي يراد مساءلته على مسلك الشخص العادي الذي يمثل جمهور الناس، وهو شخص متوسط في درجة يقظته وتبصره وعنايته، الأمر الذي يترتب عليه أن يصبح الحكم على فعل ما بأنه خطأ أو غير خطأ مرتبطاً بالفعل ذاته، فلا يختلف باختلاف الأشخاص الذين يصدر منهم مثل هذا الفعل.

ويلاحظ أن الشخص العادي الذي يقاس الخطأ على سلوكه ما هو إلا نموذج افتراضي نتصوره، ولأنه لا يمكن تصور ما كان يفعله إلا من خلال وضعه في ظروف معينة فإن الأمر يقتضي أن نعتد بالظروف التي وجد فيها مرتكب الفعل الضار.

ومما لا شك فيه أن بعض الظروف يعتد بها وبعضها الآخر لا يعتد بها..... والرأي السائد يميز بين الظروف الخارجية والظروف الداخلية..... والأولى هي التي يعتد بها، فينظر الى مسلك الشخص العادي لو وجد في مثل الظروف الخارجية التي وجد فيها مرتكب الفعل الضار، ويقصد بالظروف الخارجية ما ليس خاصاً بشكل مرتكب الفعل، وأهمها ظروف الزمان وظرف المكان. فسائق السيارة ليلاً داخل الأحياء السكنية يحكم على مسلكه بما كان يفعله السائق العادي إذا كان يسير بالسيارة ليلاً، وهذا ظرف زمني يقتضي مزيداً من اليقظة والانتباه، والسير في الحي السكني، وهذا ظرف مكاني، يقتضي مسلكاً خاصاً يختلف عن مسلك من يسير بسيارته في الطرق الخارجية.

أما الظروف الداخلية وهي الخاصة بشخص مرتكب الفعل لا يعتد بها مثل كون قائد السيارة ضعيف البصر، أو كونه لم يأخذ كفايته من النوم، فضعف أنتباهه وتركيزه..... الى غير ذلك من الظروف الخاصة، وإنما يحكم على مسلكه على أساس ما كان يفعله سائق عادي في قوة الأبصار والانتباه.

ومما ينبغي ملاحظته أن الألتزام المحدد بنص قانوني لا يلغي الألتزام المفروض على جميع الناس بالتبصر وعدم الأهمال، فإذا كانت مخالفة الألتزام المحدد بنص قانوني تفترض وجود خطأ -وهو افتراض يمكن أثبات عكسه- فإن عدم مخالفة هذا الألتزام لا يعني بالضرورة أنتفاء الخطأ، وإنما يمكن اعتبار الشخص مخطئاً إذا لم يراع مسلك الشخص العادي. فمثلاً لو وقع اصطدام بين سيارتين، وكان الخطأ المنسوب الى قائد

السيارة الأولى أنه كان يسير بسرعة أكثر مما ينبغي، وتمسك قائد هذه السيارة بأنه لم يتجاوز السرعة التي حددتها لائحة المرور للسير في هذا الشارع، فإن هذا وحده لا يكفي لنفي الخطأ عنه كما لو تبين من ظروف الحادث أنه وقع في يوم ممطر فإن هذا كان يقتضي من قائد السيارة أن يراعي هذه الظروف ويسير بالسرعة التي يقتضيها مقياس السائق العادي ولو كانت أقل بكثير من السرعة التي حددتها لائحة المرور.

## ثانياً:- (قيام المسؤولية المدنية للجهة الحكومية الى جانب مسؤولية الموظف العام)

نصت المادة (٢١٩) من القانون المدني العراقي على أنه "١- الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة، وكل شخص يستغل إحدى المؤسسات الصناعية أو التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم إذا كان الضرر ناشئاً عن تعدد وقع منهم أثناء قيامهم بخدماتهم ٢- ويستطيع المخدم أن يتخلص من المسؤولية إذا أثبت أنه بذل ما ينبغي من العناية لمنع وقوع الضرر أو أن الضرر كان لا بد واقعاً حتى لو بذل هذه العناية".

وبالتالي فإن القانون المدني العراقي لم يضع قاعدة عامة تقرر مسؤولية أي متبوع عن الأفعال الضارة الصادرة من تابعه، ولا يسأل الشخص عن أخطاء خادمه أو سكرتيره أو طباخه أو سائق سيارته

أن شروط قيام هذه المسؤولية تتمثل بالآتي:

١- قيام علاقة التبعية: وتتوفر عندما يكون للمتبوع سلطة فعلية على التابع في الرقابة والتوجيه والإشراف وبموجب القانون العراقي يجب أن يكون مصدر هذه السلطة هو الوظيفة ولا يجوز أن يكون العقد، ولا يشترط أن يكون المتبوع قد أختار تابعه أو له حق فصله أو أن يكون ملماً بأصول التابع من الناحية الفنية.

٢- صدور خطأ من التابع: تتحقق مسؤولية المتبوع بثبوت خطأ تابعه مع توافر أركان المسؤولية الأخرى ويجب أن يكون الضرر الذي أحدثه التابع بتعد منه، والخطأ هو أنحراف في السلوك للشخص المعني.

٣- صدور خطأ التابع أثناء قيامه بخدمة متبوعه: بمعنى أن يكون هنالك ارتباط زمني ومكاني مع ملاحظة أن الضرر أذا ما نشأ عن علاقة خارج الوظيفة فلا تدخل ضمن هذا، ويتحمل المتبوع المسؤولية عن فعل التابع وأن لم يعلم به المتبوع أو لم يأمر به أو كان معارضاً له.

أما بالنسبة الى أساس مسؤولية المتبوع فهو خطأ مفترض قابل لأثبات العكس، وبالتالي فإن المضرور لا يكلف بأثبات الخطأ حماية له والأفترض هنا بسيط قابل لأثبات العكس بطريقتين: السبب الأجنبي أو أن يثبت أنه أتخذ الحيطة اللازمة لمنع وقوع الضرر (م ٢٢٠ مدني عراقي).

وخلالها لما سبق فإن مسؤولية المتبوع تستند الى مسؤولية التابع وتقف الى جانبها ولا تترتب إلا عند ثبوت مسؤولية التابع بتوافر أركانها. فالمضرور أما أن يرجع الى من أحدث الضرر (التابع) وأما أن يرجع على (المتبوع)..... فإذا رجع المضرور على التابع وتفاضى منه التعويض وقف الأمر عند هذا الحد، وأن رجع على المتبوع وحكم على المتبوع بالتعويض أمكنه الرجوع الى التابع بما دفع من تعويض.

## المحور الثاني: (الخطأ الشخصي للموظف في إطار قانون التضمين)

صدر قانون التضمين العراقي رقم (١٢) لسنة (٢٠٠٦) ونصت المادة (١٠) منه على اعتباره نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وفعلاً نشر في الوقائع العراقية في ٢٠٠٦/١١/١٣.

وجاءت المادة (٩) من قانون التضمين لتعطي للسيد وزير المالية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون، وأستناداً الى ذلك صدرت التعليمات رقم (٣) لسنة (٢٠٠٧) وجاءت تحت عنوان (تعليمات تسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦، وعلى الرغم من أن هذه التعليمات نشرت في الوقائع العراقية بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٩ إلا أنها أعتبرت نافذة من تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٣ وهو تاريخ نفاذ قانون التضمين، وأعتبرت نافذة بهذا التاريخ أستناداً الى نص المادة (١١) من التعليمات.

وبالجمع ما بين الأحكام التي جاء بها قانون التضمين والأحكام الواردة في التعليمات يمكن أيضاً كيف يتم تطبيق التضمين:-

١- في حالة وقوع أي ضرر في الأموال العامة فإنه يتوجب على الوزير المختص أو رئيس الدائرة أحالة الموضوع الى لجنة تحقيقية تشكل من قبلهما أستناداً الى نص المادة (١٠) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، تلك اللجنة التي تتألف من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية ي القانون.... وبعد الانتهاء من التحقيق بمحضر تحريري وبعد أتباع الإجراءات الأصولية بعد ذلك يحال المحضر الى لجنة التضمين التي تشكل بموجب قانون التضمين والتعليمات المسهلة لتطبيقه.

٢- على الدائرة المعنية التي حصل فيها الضرر بالمال العام إبلاغ الوزارة المختصة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بذلك الضرر أستناداً الى نص المادة (٢) من التعليمات.

٣- ثم بعد ذلك يتم أحالة الموضوع الى اللجنة التحقيقية الخاصة بالتضمين (لجنة التضمين) والتي تشكل أستناداً الى نص المادة (٢) من قانون التضمين والمادة (٣) من التعليمات، ويشكلها الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وتتألف هذه اللجنة التحقيقية من ثلاثة أعضاء من ذوي الخبرة والأختصاص على أن يكون أحد أعضائها موظفاً قانونياً لأجراء التحقيق في الحالة المبلغ عنها.

٤- أن لجنة التضمين لا تتقيد بالتوصية المقدمة من قبل اللجنة التحقيقية المشكلة في الدوائر، وإنما على لجنة التضمين وأستناداً الى نص المادة (٤) (أولاً) من التعليمات إعادة النظر في الحالة المرفوعة وكتابة محضر يتضمن الآتي:-

- ( أ ) تحديد المسؤول عن أحداث الضرر بالمال العام وجسامة الخطأ المرتكب وفيما إذا كان عمدياً أو غير عمدي.
- ( ب ) تحديد مبلغ الضرر حسب الأسعار السائدة وقت وقوعه.
- ( ج ) التوصية بتضمين المتسبب في أحداث الضرر مبلغ التعويض عنه حسب الأسعار السائدة وقت حصول الضرر إذا كان الخطأ غير عمدي وبضعف المبلغ المذكور إذا كان الخطأ عمدياً.

ويمكن ملاحظة العبارة التي أوردها المشرع (وما إذا كان الخطأ عمدياً أو غير عمدي) حيث يمكن ملاحظة أن المشرع جاء بحكم خاص يختلف عما هو مستقر عليه في القانون المدني لكون القانون المدني يهدف الى تضمين محدث الضرر مبلغ التعويض لأصلاح وجبر ذلك الضرر وهو مسألة مدنية يكون التعويض فيها معادلاً تماماً للضرر بغض النظر إذا كان الضرر عمدياً أو غير عمدي. ويفسر بقاء هذه العبارة في النص بأن التعويض يتحدد على ضوء جسامة الخطأ ويزيد أن كان الخطأ عمدياً وينقص إذا كان الخطأ غير عمدي، وبالتالي فإن التفاوت في حجم التعويض في ضوء نوع الخطأ يعني بناء أساس المسؤولية المدنية على ركن الخطأ وفق نظرية العقوبة، وهذا يتعارض مع الاتجاه الفقهي والتشريعي الحديث الذي فصل بين المسؤولية المدنية والجزائية.

٥- أستناداً الى المادة (٣) من قانون التضمين والمادة (٤) (ثانياً) من التعليمات، للوزير أو رئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة أن يصدر قرار التضمين بناءً على هذه التوصية.

٦- ولا بد من الإشارة الى النطاق الشخصي الواسع للذين يشملهم قانون التضمين حيث أستناداً الى نص المادة (١) من قانون التضمين والمادة (١) من التعليمات فإن أحكامهما تسري على:-

- ( أ ) الموظف
- ( ب ) المكلف بخدمة عامة
- ( ج ) الشركات العامة أو الخاصة
- ( د ) المقاول

كما وأن أحكام قانون التضمين والتعليمات ستسري على الموظفين والمكلفين بخدمة عامة حتى بعد أنتهاء خدماتهم لأي سبب كان، وذلك أستاذاً الى نص المادة (٧) من قانون التضمين والمادة (١٠) من التعليمات.

٧- أما بالنسبة لطريقة الطعن بقرار التضمين فإنه وأستاذاً للمادة (٥) من قانون التضمين والمادة (٧) من التعليمات أمكانية المضمن الطعن بقرار التضمين لدى محكمة البداية المختصة خلال (٣٠) يوم من تاريخ تبليغه بقرار التضمين وذلك عن طريق إقامة الدعوى لدى محاكم البداية المختصة، ويكون الحكم الذي تصدره المحكمة قابلاً للطعن به أمام محكمة الأستئناف بصفتها التمييزية المختصة خلال (٣٠) يوم من تاريخ التبليغ به أو أعتبره مبلغاً ويكون القرار الصادر نتيجة الطعن باتاً.

٨- بعد أن يُصبح قرار التضمين باتاً وأستاذاً الى نص المادة (٤) من قانون التضمين والمادة (٥) من التعليمات يستوفى مبلغ التضمين من المضمن صفقة واحدة وللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة الموافقة على تقسيط مبلغ التضمين بأقساط شهرية لمدة لا تزيد على (٥) سنوات من تاريخ صدور قرار التضمين على أن يقدم المضمن كفالة عقارية لاتقل قيمتها عن مبلغ التضمين، ويتم وضع إشارة الحجز بحكم الرهن على العقار في مديرية التسجيل العقاري المختصة وفقاً للقانون..... وتجدر الإشارة الى أن الجهة المعنية وأستاذاً الى المادة (٦) من التعليمات أن تحدد مقدار الأقساط وتاريخ أستاذها ومتابعة أستاذائها في المواعيد التي تحددها... ولكن يجب التأكيد على أن الأستيفاء يجب أن يتم في مدة السنوات الخمسة التي ذكرناها قبل قليل.

٩- وتجدر الإشارة وأستاذاً الى نص المادة (٦) من قانون التضمين والمادة (٨) من التعليمات فإن أحكام قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة (١٩٧٧) ستسري على المضمن في حالة أمتناعه عن أداء مبلغ التضمين أو عدم تسديده أي قسط من الأقساط المترتبة بذمته وخلال مدة لا تتجاوز (٣٠) يوم من تاريخ أستاذها، ويعد التقسيط ملغياً وتستقطع الأقساط المتبقية بذمته صفقة واحدة.

١٠- وأخيراً وأستاذاً الى نص المادة (٩) من التعليمات فإن أستاذها مبلغ التضمين لايمنع الوزارة المختصة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة من أستاذ الإجراءات القانونية بحق المتسبب في حصول الضرر بالمال العام أو أحواله الى المحاكم الجزائية إذا كان فعله يشكل جريمة يعاقب عليها القانون.

