DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012 ISSN : 2072-6317(P) - 2572-5440(O)

جامعة المثنى / كلية التربية للعلوم الانسانية
مجلة اوروك للعلوم الانسانية
موقع المجلة: www.muthuruk.mu.edu.iq

السلطة المختصة باتخاذ قرار التضمين بحق الموظف والمكلف بخدمة عامة وكيفية الطعن القضائي بالقرار وفقاً للقانون العراقي

قيصر هادي كاظم *

جامعة القادسية / كلية العلوم

معلومات المقالة

تاريخ المقالة :

تاريخ الاستلام: 2022/11/13
تاريخ التعديل : 2023/1/12
قبـول النشـر: 2023/1/23
متوفر على النت: 2023/6/12

الكلمات المفتاحية :

قانون التضمين ، ضمان للمال العام ، تحقق التوازن وعدم تعسف الإدارة ، الطعن القضائي بالقرار.

الملخص

حقق قانون التضمين التوازن والانسجام من حيث تحقيق العدالة في الامتيازات الممنوحة للسلطة الإدارية تجاه الموظف بفرض قرار التضمين، والحق للموظف بالتظلم من هكذا قرار، وتقديم الطعون القانونية أمام محكمة القضاء الإداري في حالة تعسف الإدارة باستخدام هذا الحق، وبناءً على ما تقدم قانونا فإننا نقسم بحثنا إلى مبحثين كل مبحث يتضمن مطلبين.

©جميع الحقوق محفوظة لدى جامعة المثنى 2023

المقدمـة:

يعد قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 من الضمانات القانونية الجوهرية للحفاظ على المال العام الذي يدخل بشكل أساس في تسيير أعمال المرفق العام بانتظام واضطراد، حيث يدار المرفق العام من قبل السلطة الإدارية المختصة لغرض إشباع الحاجات العامة، وتعتبر المرافق العامة من الأموال العامة للدولة، ويشكل الموظف العام الذي يشغل الوظيفة العامة في تسيير أعمال المرفق العام وهو الركيزة الأساسية في إنجاز المهام الوظيفية المكلف بها حسب الاختصاص، وعليه يساهم في استخدام الأموال العامة في تشغيل هذه المرافق لتقديم الخدمة العامة وتلبية حاجات الجمهور، حيث نظمت القوانين الانضباطية والمدنية بموجب أحكام قانونية منظمة لواجبات وحقوق الموظف العام، وتستوجب التشريعات القانونية التزام الموظف العام بأحكام ونصوص هذه المواد حفاظا على الأموال العامة، حيث تقوم الإدارة من خلال موظفيها في إدارة المرافق العامة إما بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، لكثرة المتطلبات التي تقوم الإدارة بتحقيقها للجمهور ولغرض الحفاظ على هذه الأموال العامة من سوء الاستخدام، سواء بشكل متعمد أم غير متعمد من قبل الموظف المهمل أو المقصر أو المخالف للقوانين والأنظمة والتعليمات، منح القانون السلطة والامتياز للإدارة العامة في اتخاذ القرار الخاص بتضمين الموظف المقصر ليحقق نتيجة الحفاظ على المال العام من سوء الاستخدام، هذا من جانب، ويشكل رادع للموظف المقصر لبذل

*الناشر الرئيسي : E-mail : caesar.alamiri@qu.edu.iq

كافة الجهود واتخاذ إجراءات الحيطة والحذر في الحفاظ على المال العام.

أهمية البحث:

إنّ تشريع قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 يحقق نتائج مهمة، ومنها منح السلطة الإدارية المختصة امتيازات جوهرية لغرض الحفاظ على المال العام من الضرر، بسبب سوء الاستخدام من حيث الإهمال والتقصير ومخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات المنسوبة إلى الموظف المقصر، حيث أجاز لها القانون اتخاذ قرار يقضي بتضمين الموظف الذي أساء استخدام المال العام دون اللجوء إلى القضاء، ويشكل هذا الامتياز سرعة في اتخاذ إجراءات الحسم من قبل الإدارة، والنتيجة الثانية يحقق العدالة والانسجام والتوازن بين الإدارة والموظف العام وضمن القانون، للموظف العام الذي يتم تضمينه الحق في التظلم من القرار والطعن القضائي أمام محكمة القضاء الإداري طعنا بقرار التضمين.

مشكلة البحث:

بيان مدى فاعلية قواعد قانون التضمين بمنح سلطة الادارة العامه بفرض قرار التضمين دون اللجوء الى القضاء باستثناء من الاصل العام والقواعد العامة التي تقضي بصلاحية القضاء بجبر الضرر وحماية الاموال العامة وايضا بيان ضوابط عدم انحراف سلطة الادارة في استخدام قرارات التضمين لتحقيق اهداف غير ماهو مقرر لها

منهجية البحث:

نتبع أسلوب المنهج التحليلي للنصوص القانونية الواردة في قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 وتسهيلات تنفيذ هذا القانون رقم 2 لسنة 2017، ونتطرق في بعض التفاصيل لقانون التضمين الملغي رقم 12 لسنة 2006 وتسهيلات تنفيذ هذا القانون رقم 3 لسنة 2007 الملغية لغرض إعداد هذه الدراسة، وبيان الواقع العملي للقانون النافذ مقارنة بنصوص القانون الملغي.

هيكلية الدراسة:

سوف نقسم الموضوع وفقا لإجراءات الجهة الإدارية المختصة بتضمين الموظف العام وفقا لقانون التضمين، حيث نتطرق في المبحث الأول إلى التضمين وفقا للتشريعات العراقية وإجراءات السلطة الإدارية المختصة بفرض قرار التضمين بحق الموظف المقصر، ونتناول في المبحث الثاني إجراءات استيفاء مبلغ التعويض وفقا لقرار التضمين وكيفية الطعن القضائي بقرار التضمين.

المبحث الأول

التضمين وفقا للتشريعات العراقية وإجراءات السلطة الإدارية المختصة

بفرض قرار التضمين بحق الموظف المقصر

نتطرق في مبحثنا هذا إلى مفهوم التضمين وفقا للتشريعات العراقية والإجراءات التي تتخذها الجهة الإدارية المختصة لغرض الحفاظ على المال العام اتجاه الموظف الذي ارتكب فعلا مخالفة للقانون، مما أدى إلى إحداث الضرر بالمال العام، حيث نظم المشرع العراقي وفقا لأحكام قانون التضمين النافذ كافة الإجراءات القانونية التي تلتزم بها الجهة الإدارية في اتخاذ قرارها بتضمين الموظف المخالف للقانون نتيجة الإهمال أو تقصيره أو مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات، وعليه قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين وفقا للتفصيل المدرج.

المطلب الأول

مفهوم التضمين وفقا للتشريعات العراقية وتحديد الاسباب القانونية المعتمدة قبل اتخاذ قرار التضمين

سنتناول في هذا المطلب مفهوم التضمين وفقا للتشريعات العراقية كفرع أول، أما الفرع الثاني نتطرق فيه إلى الأسباب القانونية التي تعتمدها الجهة الإدارية تجاه الموظف المقصر قبل اتخاذ قرار بتضمينه مبلغ الضرر الناتج عن إساءة استخدام المال العام.

الفرع الأول: مفهوم التضمين وفقا للتشريعات العراقية

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

نبين هنا تعريف التضمين لغة واصطلاحا، ومفهومه وفقا للتشريع العراقي، حيث يعرّف التضمين لغة: ((ضمن الشيء أي كفله أي يتكفل بضمان وضمين الشيء وضمنه الشيء تضمينا فتضمن عنه))( ).

أما اصطلاحا فيعرف التضمين: ((التزام الموظف العام بضمان ما أصاب المال العام من ضرر بسبب تعديه عمدا أو خطأ بأمر تصدره الإدارة جبرا من دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء)).

حيث ترتب المسؤولية التقصيرية على الموظف العام بسبب عدم التزامه بواجبات الوظيفة العامة التي تقضي بالحفاظ على الأموال العامة التي تحت استخدامه وفقا لشغله الوظيفة العامة، حيث إن إحداث الضرر بالمال العام يرتب قيام المسؤولية التقصيرية، مما يستوجب التوجيه من جانب الإدارة باتخاذ الإجراءات القانونية بحق الموظف المقصر جبرا للضرر الحاصل، بسبب عدم التزام الموظف في القوانين والأنظمة والتعليمات والتعدي عليها نتيجة الإهمال أو التقصير، مما يستوجب التعويض عن قيمة الضرر الحاصل بالمال العام وفقا لمفهوم التضمين( ) حسب قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، وهو ما أخذ به القانون الملغي رقم 12 لسنة 2006.

ويعرّف قرار التضمين ((إنّه القرار الإداري الذي يصدره الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بحق الموظف الذي يلحق ضررا بالمال العام بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفه للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة)).

وعليه فهو قرار إداري يحمل طبيعة نص قضائي، ويستوجب لصحة هذا القرار الإداري أن يكون موافق للجوانب الشكلية والموضوعية لصحة إصدار القرار الإداري من حيث صحة الجوانب القانونية يرتب لكافة الإجراءات الإدارية والقانونية، ويكون منتجاً غير قابل للطعن بعدم اتباع الإجراءات القانونية في إصداره من جانب الإدارة، وهو ما ذهب اليه قرار مجلس الدولة من حيث إن القرار الصادر عن الجهة الإدارية المختصة بتضمين الموظف المقصر هو ذات طبيعة قضائية حفاظا على المال العام ((... أن القرار الذي يخول الوزير صلاحية التضمين وهو في الأصل قرار إداري ذات طابع قضائي...))( ).

ونظم المشرع العراقي أحكام حماية المال العام بتشريعات قانونية متعددة سواء كانت تشريعات مدنية أو جنائية وفقا لنصوص قانونية محكمة، حيث حددت هذه القوانين الضرر والمسؤولية التقصيرية، حيث نص القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 وفقا للمادة 71 معيار تحديد الأموال العامة، والحماية المقررة لها من حيث منع تملكها والحجز عليها والتصرف بها حيث تعتبر هذه النصوص موانع قانونية حفاظا على طبيعة المال العام المخصص لأغراض المنفعة العامة( )، أما قانون العقوبات العراقي النافذ رقم 111 لسنة 1969 فقد نص على الحماية الجنائية للمال العام وفقا للنصوص القانونية الواردة فيه، حيث تحدد هذه العقوبات حسب جسامة الفعل المرتكب كجريمة تقع على المال، وهذه العقوبات تسري على الأشخاص عموما وعلى الموظفين المقصرين في استخدام المال العام المترتب على ذلك إحداث الضرر( ).

وقد نظم قانون التضمين سلطات الإدارة العامة في الحفاظ على المال العام بمنحها امتياز سلطة اتخاذ قرار تضمين الموظف المقصر دون اللجوء للقضاء، لغرض سرعة حسم الإجراء الإداري والحفاظ على استخدام المال العام وفقا للجوانب القانونية الملزمة للموظف العام، إضافة إلى دور سلطة الرقابة الإدارية على موظفيها حفاظا على تسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد وفرض الرقابة الإدارية من حيث سلطة الرئيس الأعلى على أعمال موظفيها لغرض ضمان عدم الإساءة من جانب الموظف على المال العام( ).

وقد نص قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل وفقا لأحكام المادة 61 على تضمين الموظف المقصر حماية للمال العام وفقا للنص القانوني ((1 - للوزير المختص أن يضمن الموظف الأضرار التي تكبدتها الخزينة بسبب إهماله أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات المرعية وللموظف حق الاعتراض على قرار

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

الوزير المختص لدى المحاكم المدنية خلال 30 يوم من تاريخ تبليغه. 2 - لا يمنع خروج الموظف أو المستخدم من الخدمة بأي شكل كان من تضمينه وفق الفقرة 1 من هذه المادة)) ( ).

وهو ما نص عليه قانون الخدمة المدنية الملغي رقم 64 لسنة 1939 وفقا لنص المادة 60، حيث أجاز للسلطة الإدارية فرض قرار الإدارة بتضمين الموظف المقصر، الذي أحدث ضررا بالمال العام كتعويض عن الضرر الحاصل بالمال العام، وهو ما أخذ بتطبيقه وفقا للقانون الملغي قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1956، ويتبين لدينا من خلال البحث في المراحل التاريخية لتشريعات القوانين العراقية أنه نظم أحكام تضمين الموظف والمستخدم وفقا لوصف القانون الوارد في التشريع القانوني عبر مراحله السابقة، وهي عالجت إجراءات تضمين الموظف المقصر حفاظا على الأموال العامة، وهي منحت الإدارة سلطة إدارية بتضمين الموظف والمكلف بخدمة عامة( ).

إضافة إلى ذلك عزز مجلس قيادة الثورة المنحل سلطة الإدارة باتخاذ الإجراءات القانونية لغرض حماية المال العام لردع الموظف المسيء من إلحاق الضرر بالمال العام، حيث نصت على إلزام الإدارة بتضمين الموظف المقصر مبلغ التعويض عن إحداث الضرر الحاصل بالمال العام، ومن هذه القرارات (القرار المرقم 176 في 3/10/1994، وكذلك القرار المرقم 160 في 26/10/1997، وكذلك القرار المرقم 81 في 14/6/1998، وكذلك القرار المرقم 100 في 22/6/1995، وكذلك القرار المرقم 5 في 10/1/2002، وكذلك القرار المرقم 202 في 24/9/2002 وكذلك القرار رقم 100 في 1999) ( )، وأجازت هذه القرارات للجهة الإدارية المختصة امتيازات وسلطات إدارية وقانونية بتضمين الموظف العام، حيث تتخذ الإدارة قرارها بتضمين الموظف المقصر دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، ومنعت المحاكم النظر في قرار الإدارة بتضمين الموظف المقصر، وبموجب هذه القرارات قد تتعسف الإدارة باستخدام هذه الصلاحيات وعدم تحقيق مبدأ المشروعية، لأنها تمارس الصلاحية الإدارية والقضائية بدون منح الموظف الحق بتقديم الطعن بهذه القرارات الإدارية موضوع التضمين، وتحقيقا للعدالة ومبدأ المشروعية وبعد إجراء التغيير السياسي في البلد تم تشريع قانون التضمين رقم 12 لسنة 2006 وتسهيلات تنفيذ القانون رقم 3 لسنة 2007، حيث نظم هذا القانون الملغى إجراءات تضمين الموظف والمكلف بخدمة عامة والسلطة المختصة بالتضمين والإجراءات الإدارية والقانونية الملزمة للإدارة باتخاذ قرار التضمين، وحقق الضمان للموظف والمكلف بخدمة عامة من حيث تحقيق التوازن بالعلاقة اتجاه سلطة الإدارة بقرار التضمين، حيث أجاز للموظف المضمن اللجوء إلى القضاء أمام محاكم البداءة لتقديم الطعن بالقرار، وأخيرا أصدر المشرع العراقي قانون التضمين النافذ رقم 31 لسنة 2015، وكذلك تسهيل تنفيذ قانون التضمين أعلاه وفقا للتعليمات رقم 2 لسنة 2017، ويعتبر هذا القانون والتعليمات الخاصة به التنظيم القانوني الذي نصت عليه التشريعات العراقية لمواكبة تطورات أحكام الوظيفة العامة، وحماية المال العام من سوء الاستخدام، وأجاز للسلطة الإدارية وفقا للنصوص القانونية اتباع تطبيق هذه النصوص، والالتزام بها لردع الموظف المقصر وتحميله مقدار الضرر الحاصل للمال العام( ).

الفرع الثاني: أسباب فرض قرار التضمين .

نظم المشرع العراقي أحكام تضمين الموظف العام والمكلف بخدمة عامة وفقا للمادة 1 من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، حيث حددت هذه المادة الأسباب القانونية التي تستند إليها الجهة الإدارية باتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية تجاه الموظف أو المكلف بخدمة عامة، حيث يستوجب ارتكاب الموظف فعلا مخالفا للقانون، ويعتبر من أهم الأسباب لتضمين الموظف أو المكلف بخدمة عامة هو إهماله أو تقصيره أو مخالفته القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات، حيث حدد النص القانوني هذه المسببات القانونية التي تحقق فيها الجهة الإدارية، لغرض التأكد من إثبات حالة الإهمال أو التقصير أو المخالفة من خلال السير

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

بالإجراءات التحقيقية مع الموظف المقصر، وبيان مقدار الضرر بالمال العام سواء كان ذلك ناتج عن إهمال الموظف أو تقصيره أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الإدارية( ).

ويتبين لدينا من خلال مضمون النص أنه يطبق على الموظف والمكلف بخدمة عامة، بخلاف ما ذهب إليه قانون التضمين الملغى رقم 12 لسنة 2006 وفقا للمادة 1، حيث كان يسري بحق الموظف والمكلف بخدمة عامة أو الشركة العامة أو الشركة الخاصة أو المقاول، ومن خلال وضع المادتين موضع التدقيقات القانونية نرى أن المشرع العراقي قد استثنى الشركات والمقاولين من أحكام تطبيق قانون التضمين، لأنهم لا يخضعون لأحكام أشخاص القانون الإداري، وإنما يتم نظر النزاع وفقا لأحكام القانون الخاص في حالة وجود نزاع قضائي سواء كان مدنيا أو جزائيا، فإنه يخضع لأحكام المحاكم المدنية (محكمة البداءة)، ويخضع لأحكام التحقيق إذا كانت الخصومة جزائية، وهذا ما أكده قرار مجلس الدولة المرقم 2013/79 في 11/9/2013 وفقا لما ((استوضحت وزارة الزراعة من المجلس، حيث كانت قد سلمت إحدى السيارات إلى مجلس محافظة واسط لحاجتهم لها في متابعة المشاريع التي تخص الزراعة باعتبار المجلس جهة رقابية على دوائر المحافظة، وبالرغم من المطالبة المتكررة من مديرية زراعة واسط لإعادتها إلا أن المجلس رفض ذلك، وقد بينت اللجنة التحقيقية المشكلة في مجلس المحافظة أن السيارة كانت متوقفة في كراج المجلس، واحترقت نتيجة ظرف استثنائي رافق التظاهرات، وأن مجلس المحافظة غير مسؤول عن احتراقها)) ... ((عليه قرر مجلس شورى الدولة بأن مجلس المحافظة كمؤسسة لا يخضع لقانون التضمين، ويمكن اللجوء إلى القضاء في هذه الحالة)) ( ).

عليه نرى أن المشرع وفقا للمادة واحد من قانون التضمين النافذ رقم 31 لسنة 2015 قد حدد سريان القانون على الموظف والمكلف بخدمة عامة، واستثنى الشركات والمقاولين، ومنح الإدارة سلطة وامتياز لغرض الحفاظ على المال العام، حيث تمارس صلاحياتها وفقا لنص المادة اعلاه حيث تقوم الإدارة بتحديد المسؤولية التقصيرية والمسبب لهذا التقصير وان اركان المسؤولية هي (الخطاء-الضرر والرابطة السببية بين الخطأ والضرر).

وعليه يعتبر التضمين إجراء ينتظم وفقا لأحكام المسؤولية المدنية، لأنه يرتكز على أساس الفعل الضار مع إلزام جبر هذا الفعل، وأن إجراءات البحث في تحديد المسؤولية التقصيرية التي تعتبر من المصادر الطبيعية للالتزام وفقا للقانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951، حيث تنص على أحكام هذه المسؤولية وفقا للمواد 186 و232، حيث منح الاختصاص في مثل هذه النصوص إلى القضاء فهو السلطة المختصة في تحديد وجود الخطأ ومدى جسامة هذا الخطأ والضرر الناجم عن ذلك، مع تحديد العلاقة بين كل من الخطأ والضرر الناتج، وتحديد التعويض لمقدار الضرر والوسائل القانونية للحصول على التعويض( ).

ولكن منح المشرع وفقا لقانون التضمين في حالة حدوث الضرر من قبل الموظف والمكلف بخدمة عامة سلطة للإدارة للحفاظ على أموال الخزينة العامة، وجبر الضرر الحاصل بتضمين الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الضرر على أساس المسؤولية التقصيرية، ويعتبر هذا الامتياز الممنوح للإدارة خلاف الأصل من حيث الاختصاص القضائي في تحديد المسؤولية التقصيرية للضرر الناجم، وهو ما نصت عليه التشريعات العراقية من قوانين أو قرارات التي أجازت للإدارة سلطة تحديد الخطأ والضرر الناجم عنه، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وتحديد إجراءات التعويض عن ذلك الضرر، حيث كانت غاية المشرع هو لغرض الابتعاد عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم بسبب صعوبة حسم موضوع هذه الدعوى القضائية وفقا للمدد القانونية للتقاضي أمام المحاكم، حيث أخضع المسؤولية التقصيرية الناجمة عن فعل الموظف والمكلف بخدمة عامة لسلطة القانون العام، لأن الإدارة هي المسؤولة عن متابعة أعمال موظفيها وتكون قراراتها سريعة، ومواكبة للحفاظ

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

على المال العام في حالة وقوع الضرر، لأن الضرر هو الأساس في تحديد أركان المسؤولية التقصيرية ويستوجب لقيام المسؤولية التقصيرية تجاه الموظف أو المكلف بخدمة عامة أن يكون هو المتسبب الفعلي في الضرر المباشر الناجم عن ارتكابه الخطأ، لأنه بخلاف ذلك تنتهي العلاقة السببية بين الخطأ والضرر ولا تنهض المسؤولية التقصيرية().

وعليه نرى وفقا لما تناولناه أن السلطة الإدارية هي الجهة المختصة وفقا للامتياز القانوني الملزم لها بالحفاظ على أموال الخزينة العامة، التي تسهم في سير المرافق العامة ويجب أن يتحقق العلم لدى الإدارة عند حصول الضرر بالمال العام وحسب الاختصاص الإداري، من خلال وقوع الإخبار عن طريق التوصيف الإداري سواء كان بشكل مباشر من المسؤول عن الموظف أو المكلف بخدمة عامة بموجب إجراء إداري رسمي معروض أمام أنظار الرئيس الإداري الأعلى للجهة الإدارية، يخبرها عن حدوث الضرر بالمال العام طالبا منها اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية بحق الموظف المقصر وفقا لنصوص قانون التضمين النافذ، حيث تعتبر هذه الإجراءات ملزمة للإدارة قبل شروعها بفرض قرار التضمين الذي يعتبر من أهم القرارات الإدارية للحفاظ على أموال الخزينة العامة().

مما يتطلب من الجهة الإدارية وحسب سلسلة المراجع الإدارية فرض الإجراءات الإدارية والقانونية على أعمال موظفيها لغرض إلزام الموظفين بعدم الإساءة في استخدام المال العام، وتقيد الموظف بالاستخدام وفقا للقوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات.

وتحقق العلم لدى الإدارة بوقوع الضرر من خلال إخبارها بوقوع مخالفة للقانون، حيث يشكل فعل الموظف أو المكلف بخدمة عامة جريمة يعاقب عليها القانون يستوجب من الإدارة اتخاذ كافة الإجراءات القانونية بحق المقصر من خلال تشكيل اللجان المختصة بالتحقيق للكشف عن المتسبب بإحداث الضرر بالمال العام، وعلى الإدارة الإخبار عن الضرر وفقا لسياقات إدارية معتمدة وإعلام الوزارة المختصة حسب الارتباط بحدوث الضرر لغرض بيان إجراءاتها القانونية حفاظا على أموال الخزينة العامة، والتزامها بتطبيق نصوص قانون التضمين النافذ رقم 31 لسنة 2015، حيث إن المادة 2 تلزم الإدارة بتشكيل اللجنة التحقيقية().

إضافة إلى ذلك النص حدد المشرع العراقي وفقا لتعليمات تسهيل تنفيذ قانون التضمين النافذ رقم 2 لسنة 2017 بوجوب تبليغ الإدارة عن وقوع الضرر بالمال العام خلال مدة سبعة أيام، وتسعى هذه التعليمات إلى استكمال بعض الجوانب التي لم ينص عليها قانون التضمين، وهو إجراء قانوني رصين من حيث تحديد مدة الإخبار وفقا للتعليمات، ولكن لم يحدد عقوبة عدم وقوع الإخبار وفقا للمدة المحددة أعلاه، ولكن هناك نصوص قانونية نظمت أحكام الوظيفة العامة والموظف العام والتزامه بالواجبات التي نص عليها القانون، ان اخبار الموظف والمكلف بخدمة عامة وجوبيا استنادا للمادة 39 من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 73 لسنة 1971 المعدل خصوصا اذا علم بالجريمة بسبب الوظيفة وفي حالة عدم الإخبار يتعرض الموظف إلى المسؤولية الانضباطية وفقا لقانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991، والقوانين الجزائية كون أن العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تنظيمية وفقا القوانين والتعليمات وامتناع الموظف عن الإخبار يرتب بحقه اتخاذ إجراءات انضباطيه وجزائية وفقا للسلطة الإدارية().

المطلب الثاني

إجراءات السلطة الإدارية المختصة تجاه الموظف المقصر

نتطرق في هذا المطلب إلى تحديد السلطة المختصة باتخاذ الإجراءات القانونية بحق الموظف الذي أساء استخدام المال العام وسبب ضررا في الخزينة العامة، والغاية الأساسية من هذا الإجراء هو الحفاظ على المال العام، إضافة إلى استمرار عمل المرافق العامة المرتبطة بأداء الموظف لمهامه المكلف بها وفقا للأنظمة والتعليمات والقوانين المنظمة لارتباطه بأحكام الوظيفة

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

العامة، وعليه نتطرق إلى تحديد السلطة الإدارية المختصة بإحالة الموظف المقصر إلى التحقيق وفقا لأحكام المادة 2 من قانون التضمين النافذ رقم 31 لسنة 2015، وفقا للنص المدرج في:

أولاً: ((يشكل الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ أو من يخوله أي منهم لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص على أن يكون أحدهم حاصلا على شهادة جامعية أولية على الأقل في القانون)).

ثانياً: ((تتولى اللجنة التحقيقية ما يأتي أ - التحقيق تحريريا مع المشمول بأحكام القانون وتدوين أقواله وأقوال الشهود ولها الاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة أما بتضمين الموظف أو بعدم تضمينه...

ب - تحديد المسئول عن إحداث الضرر وجسامة الفعل المرتكب وتحديد مبلغ التضمين)).

ثالثاً: ((يصدر الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ قراره بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب البند أولا من هذه المادة)).

ونلاحظ أن القانون النافذ أجاز للمحافظ أو المخول من الوزير بدرجة مدير عام الحق بتشكيل لجان التضمين، بخلاف القانون الملغى الذي حصر الصلاحية بالوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ومن جانب آخر استوجب القانون النافذ أن يكون العضو القانوني في اللجنة التحقيقية حاصلا على شهادة جامعية أولية، وهي شهادة البكالوريوس في القانون كحد أدنى، بخلاف القانون الملغى الذي أجاز للموظف القانوني أن يكون عضوا في اللجنة التحقيقية دون تحديد الشهادة المطلوبة كحد أدنى، حيث أجاز إشراك خريج معهد الإدارة القانونية عضوا في اللجنة وفقا للنص القانوني الملغى رقم 12 لسنة 2006.

رابعاً: ((يعد رئيس مجلس الوزراء الوزير المختص في ما يخص الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة))( ).

وتلافيا لبعض الجوانب التي لم ينص عليها القانون من حيث الجانب الشكلي والموضوعي لعمل ومهام اللجنة التحقيقية، تطرقت لها تعليمات رقم 2 لسنة 2017 لتسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 من حيث اتباع إجراءات تنظيمية تلتزم بها اللجنة التحقيقية والدائرة المعنية، التي حدث فيها التجاوز على المال العام، وأحدث ذلك ضررا بالخزينة العامة.

ومن أهم ما تم تناوله في هذه التعليمات هو ما جاء في المادة أولا الفقرة ثانيا، الذي أجاز بتشكيل أكثر من لجنة تضمين، حيث ساهم ذلك في السرعة في إنجاز المهام التحقيقية من خلال توسيع أعمال هذه اللجان بأكثر من لجنة تحقيقية، وتحقيق مبدأ العدالة والشفافية بعدم حصر الموضوع بلجنة مختصة واحدة( ).

أما الفقرة الثالثة من المادة أولا فقد أجازت للجنة التضمين المختصة الاستعانة بالخبراء والمختصين دون حق التصويت، حيث يعتبر هذا الإجراء معززا لإجراءات التقاضي، ويكون القرار رصينا من الناحية الفنية والقانونية وفقا لمحاضر أصولية مستندة إلى خبراء مختصين، وهو ما تأخذ به المحاكم في إجراءات التقاضي بالاستعانة بالخبراء المختصين لحسم موضوع الدعاوى المعتمدة على تقديم الخبرة الفنية بأنواعها وحسب موضوع الدعوى( ).

ولكن لدينا مأخذ على ذلك، لأن المفروض الاستناد إلى رأي الخبراء الفنيين بمختلف الاختصاصات من حيث جعله ذات طبيعة إلزامية بدلا من طبيعة الاستئناس برأي خبراء لدى اللجنة التحقيقية، لأننا نرى في تقرير الخبراء المختصين أهميه قصوى في تحديد الضرر وجسامة ذلك الضرر بحسب طبيعة موضوع الخبرة المقدمة، مع إمكانيه الاستعانة بإجراءات التقاضي من حيث أهميه تقرير الخبرة المقدمة أمام القضاء في المحاكم المختصة بمختلف تصنيفاتها القضائية، ونلاحظ أن المشرع

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

العراقي وفقا لقانون التضمين النافذ وتسهيلات تنفيذ هذا القانون قد نظم أحكام إجراءات التضمين، إذ وفقا لنص المادة 2 من القانون والمادة 1 من التسهيلات حيث وضعت إجراءات محددة لاتخاذ القرار الإداري بفرض التضمين على الموظف المقصر، وكفلت هذا الامتياز للإدارة في الحفاظ على الخزينة العامة من الضرر، ولم تجيز للإدارة اتخاذ هكذا قرار إلا عن طريق لجان تحقيقية مختصة لمنع الإدارة من الوقوع بالتعسف وإساءة استخدام السلطة تجاه الموظف، ومن جانب آخر، كفلت للموظف الحق تجاه سلطة الإدارة من خلال التحقيق مع الموظف وفقا للإجراءات التحقيقية حددها المشرع وفقا للمواد أعلاه، وبخلافه يعتبر إجراء الإدارة مخالفا للقانون وخاضعا لرقابة القضاء الإداري، وحدد المشرع الجانب الشكلي والموضوعي في تشكيل اللجنة التحقيقية وطبيعة المهام التحقيقية التي تلتزم بإنجازها والسير بها خلال التحقيق من حيث الأعداد (ثلاثة أعضاء) كجانب شكلي، ويكون أحد الأعضاء حاصل على شهادة أولية في القانون، ونظم الجانب الموضوعي بالفقرة (ثانيا أ - ب) بكافة التفاصيل التي يستوجبها التحقيق الإداري الرصين وفقا لمحاضر تستوفي الجوانب القانونية المنصوص عليها، وعدم إمكانيه إهمال ذلك أو الخروج عن النصوص من حيث التطبيق، وبخلافه يكون المحضر عرضة للطعن القضائي، حيث تلتزم هذه اللجنة بتضمين المسبب والمسؤول عن الضرر وجسامة ذلك الفعل المرتكب والمبالغ التي يجب استيفائها تعويضا عن الضرر، وبعد استكمال كافة هذه الإجراءات التحقيقية تتم إحالة المحضر حسب الاختصاص إلى السلطة المختصة لغرض اتخاذ القرار، وفقا لما جاء بتوصيات اللجنة التحقيقية المختصة().

تبين لدينا أن مهام اللجنة محددة بقرار التضمين من عدمه دون الحق في تحديد العقوبة الانضباطية أو الإحالة إلى المحاكم، حيث لم يتطرق المشرع في هذه المادة إلى هكذا إجراء قانوني إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار مهام واختصاصات اللجنة التحقيقية المُشكلة وفقا لأحكام المادة 10 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 النافذ().

ومنح القانون وفقا للفقرة الرابعة من المادة 2 السلطة لرئيس مجلس الوزراء بصفته الوزير المختص في إحالة الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة سلطة اتخاذ الإجراءات القانونية بالإحالة للتحقيق، من خلال تشكيل لجنة تحقيقية تختص بتضمين المقصر الذي ارتكب فعلا مخالفا للقانون ينتج عنه ضرر بأموال الخزينة العامة للدولة().

واستكمالاً للإجراءات التحقيقية استوجبت المادة 2 من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 قبل الشروع بالتحقيق الإداري، يفترض تحقيق العلم للوزارة أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ بوقوع الضرر بالمال العام، وحددت مدة قانونية للإبلاغ أو الإخبار عن حدوث الضرر، وهي مدة سبعة أيام، تعتبر هذه المدة ملزمة للإدارة من حيث الجانب الشكلي والموضوعي، ليتحقق الجانب العملي من حيث اتخاذ الإجراء القانوني خلال مدة محددة، تكفل من خلالها الحفاظ على الأموال العامة للأهمية القصوى في تلبية الحاجات العامة التي تنجزها المرافق العامة للدولة، علما أن القانون لم يتضمن نصا صريحا بذلك من حيث المدة المحددة وحصرها في هذه الفترة، ولكن التعليمات جاءت مكملة لتنفيذ القانون من حيث النفاذ في تطبيق الإجراءات القانونية من جانب السلطة الإدارية المختصة، ومن جانب آخر لم يحدد في القانون أو التعليمات الجزاء المترتب عن عدم الإخبار عن وقوع الضرر بالمال العام، ونرى إمكانية إعادة النظر وتحديد الجزاء المترتب عن ذلك الإخلال، ولكن في حالة عدم وجود نص يبين الجزاء المترتب مع إمكانية تطبيق القانون الانضباطي الذي يحدد الجزاء في حالة عدم قيام الإدارة وفقا للتوصيف الوظيفي، وحسب المراجع الإدارية بالتستر وعدم الإخبار لأنه يرتكب بذلك مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بأحكام الوظيفة العامة، ويتعرض للجزاء الانضباطي وفقا لأحكام المادة 10 من قانون انضباط

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل، إضافة إلى تطبيق قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 كجزاء مترتب على كل من يتستر على الإضرار بالمال العام، حيث كيفها القانون بأنها جريمة جزائية يعاقب عليها القانون وفقا للنصوص المحددة بالقانون( ).

وتأسيساً على ما تقدم في المادة 2 من القانون وتعليمات تسهيل تنفيذ القانون، قد نظم المشرع العراقي إجراءات التحقيق الإداري بشكل تفصيلي وفقا للأصول الإدارية المعتمدة في استكمال الإجراءات التحقيقية التي تلتزم بها اللجنة التحقيقية، من حيث إن يكون التحقيق الإداري مدون (مكتوب) ومن حيث استدعاء الموظف والشهود والاطلاع على كافة الأوليات والوثائق والمستندات المتعلقة بموضوع التحقيق، وإجراءات التبليغ تكون وفقا للأصول التحقيقية والقوانين المعتمدة سواء كان الموظف يبلغ عن طريق الدائرة، وفي حال كان مجهول محل الإقامة وانقطعت علاقته بالدائرة يبلغ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، وفقا لقانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 النافذ، وبعد استكمال إجراءات التبليغ يتم السير بالتحقيق حتى في حالة امتناع الموظف عن الحضور بعد التبليغ أو حالة حضوره وامتناعه عن تدوين الإفادة أمام اللجنة، وتلتزم اللجنة بإعداد المحضر الأصولي للتحقيق الإداري ضمن المدة المحددة للاستكمال خلال مدة 90 يوما تسري من تاريخ حصول الضرر الواقع على المال العام( ).

ونلاحظ أن المادة 2 من القانون الملغى رقم 12 لسنة 2006 وتعليمات تنفيذ هذا القانون قد نصت على ذات الإجراءات القانونية، بخلاف بعض التفاصيل من حيث التوسع في فقرات النصوص القانونية ونفاذها في القانون النافذ، حيث جاءت هذه النصوص الواردة في المادة 2 من القانون وتعليمات تنفيذ القانون النافذ إجراءات قانونية تنظم بشكل قانوني دقيق ما تلتزم به اللجنة التحقيقية في السير في تنفيذ مراحل التحقيق الإداري وفقا للجوانب القانونية، التي تستوجبها أصول التحقيق الإداري.

ومن جانب آخر لم ينص القانون الملغى رقم 12 لسنة 2006 وتعليمات تنفيذ القانون رقم 3 لسنة 2007 الملغية على تحديد مدة قانونية للإخبار عن الضرر الحاصل بالمال العام، بخلاف تعليمات تنفيذ قانون التضمين رقم 2 لسنة 2017، حيث استوجبت المادة الثانية تحديد مدة قانونية للإخبار خلال سبعة أيام حفاظا على الأموال العامة وديمومة استمرار عمل المرافق العامة بانتظام.

وهنالك قرار صادر عن مجلس الدولة، حيث ورد في حيثية ملخص القرار ((... لا يعاد التحقيق في القضية التي صادق الوزير على قراراتها وللمتضرر من قرار الوزير بالتضمين اللجوء إلى القضاء للطعن فيه...)) ( ).

وهناك قرار صادر عن محكمة القضاء الإداري يستوجب بكتابة التحقيق الإداري، وبخلاف ذلك يكون سببا برد الدعوى، حيث جاء بملخص الحيثيات للقرار ((لدى عطف النظر على موضوع الدعوى لاحظت المحكمة بأن القرار المطعون فيه هو قرار تضمين صادر وفقا لأحكام قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، الذي أوجب على اللجنة المشكلة وفقا لأحكام البند أولا من المادة 2 منه التحقيق تحريريا مع المشمول بالتضمين وتدوين أقواله، وهي ضمانة مقررة لمصلحة الموظف المطلوب تضمينه... ... وحيث أنه كان على اللجنة المشكلة وفقا لأحكام قانون التضمين أن تحقق تحريريا مع المدعية، والتحقق من مدى علاقة اللجنة التي هي فيها يتحدد الأسعار... لذا تقرر بالأكثرية إلغاء الأمر الوزاري وتحميل المدعى عليه الرسوم والمصاريف)) ( ). وانرى بان قرار المحكمة المذكور قد جاء وفقا للأصول القانونية التي يجب العمل بها كضمانة قانونية للموظف العام والوظيفة العامة

المبحث الثاني

إجراءات استيفاء مبلغ التعويض وفقا لقرار التضمين وكيفية الطعن القضائي في قرار التضمين

نتطرق في هذا المبحث إلى الآلية القانونية التي يتم فيها استيفاء مبلغ التعويض عن الضرر الناجم بسبب سوء استخدام المال

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

العام مع بيان كيفية الطعن بقرار التضمين، وقسمنا هذا المبحث إلى مطلبين.

المطلب الأول

الإجراءات الإدارية المعتمدة لاستيفاء مبلغ التعويض عن الضرر بعد صدور قرار التضمين

نظم المشرع العراقي وفقا لأحكام المادة الثالثة من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، والتعليمات رقم 2 لسنة 2017 لتسهيل تنفيذ هذا القانون المادة 4 والمادة 5، حيث نصت هذه المواد على تحديد السلطة المختصة بالمصادقة على توصيات اللجنة التحقيقية المكلفة بإجراءات تضمين الموظف المشمول بأحكام التضمين، مع الالتزام من قبل اللجنة وفقا للمواد أعلاه لتحديد مبلغ التضمين وحسب السعر السائد وقت المصادقة على توصيات اللجنة التحقيقية المسؤولة عن تحديد المسبب الذي أحدث ضررا بالمال العام وجسامة ذلك الضرر، مما يترتب عليه تحميله مبلغ التعويض حفاظا على أموال الخزينة العامة للدولة().

وعليه أن صدور قرار التضمين وفقا لما جاء بالمادة 2 الفقرة ثالثا من قانون التضمين النافذ، حيث حصرت هذه الصلاحية وفقا للمادة المذكورة ((الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ إصدار قراره بناء على توصيات اللجنة التحقيقية...))، ولم تتطرق إلى تخويل أي جهة لغرض إصدار هكذا قرار، وبخلاف ذلك تكون الإجراءات مخالفة للقانون، وتبين لدينا من خلال نص المادة أعلاه أنها لم تجيز التخويل للجهات المذكورة وفقا لما جاء بالفقرة أولا من المادة 2 التي أجازت صلاحية التخويل في تشكيل اللجنة التحقيقية المكلفة بمهام التضمين.

وعليه نرى بحصر الصلاحية بإصدار القرار الخاص بالتضمين بالسلطة المركزية، دون تخويل الجهة الإدارية التي حدث بها الضرر بالمال العام، هو إجراء يتطلب إعادة النظر من قبل المشرع لأنه أجاز صلاحية التخويل في تشكيل اللجنة التحقيقية، فإنه يستوجب منح ذات التخويل الذي يجيز للمدير العام في الجهة الإدارية الواقع فيها الضرر صلاحية إصدار قرار التضمين والمصادقة على توصيات اللجنة، لأن ذلك يحقق الأهداف من حيث السرعة في حسم إجراءات اللجنة والمصادقة على توصياتها، إضافة إلى سرعة إصدار قرار التضمين، مما يساهم في الحفاظ على الأموال العامة ضمن المدة المحددة وبشكل أيسر وأسهل، لأن الإجراءات والمخاطبات الإدارية تسهم في تأخير إجراءات إصدار قرار التضمين، وعليه يستوجب تدخلا تشريعيا لمنح صلاحية التخويل لإصدار قرار التضمين().

وحيث إن هنالك قرار لمجلس الدولة يبين الصلاحية الحصرية للوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ على إصدار قرار التضمين، حيث ورد في ملخص مضمون القرار ((أن قرار التضمين هو صلاحية حصرية للوزير بالنسبة للموظف التابع له وإذ أن الوزير ملزم بالمحافظة على المال العام الخاص في وزارته... وتأسيسا على ما تقدم من أسباب يرى المجلس... يضمن الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة الوزارة أو المحافظ الموظف التابع له عن الأضرار التي لحقها بالمال العام التابع للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظة)) ( ).

أما قانون التضمين الملغى رقم 12 لسنة 2006 وتعليماته رقم 3 لسنة 2007 لتسهيل تنفيذ هذا القانون وفقا للمواد 3 و4 أولا وثانيا، حيث نهجت ذات النهج في القانون النافذ من حيث الصلاحية الحصرية بإصدار قرار التضمين للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة دون منح صلاحية التخويل بهذه الصلاحية، علما أن القانون الملغى لم ينص في المادة 2 على صلاحية التخويل في تشكيل اللجنة التحقيقية للمدير العام في الدائرة المعنية التي حصل فيها الضرر، بخلاف المادة 2 أولا من قانون التضمين النافذ الذي أجاز صلاحية التخويل بتشكيل اللجنة التحقيقية، وهنا جاء الاختلاف في المضمون( ).

ولغرض استيفاء مبلغ التضمين يجب تحديد مبلغ التضمين الناجم عن إحداث الضرر بالمال العام، حيث تلتزم اللجنة

بتحديد مبلغ التضمين المشمول به الموظف أو المكلف بخدمة عامة نتيجة تقصيره وفقا للأليات القانونية التي نصت عليها المادة 3 والمادة 4 من قانون التضمين النافذ وتعليمات تنفيذ هذا القانون المذكور أعلاه، حيث تطرقت إلى آلية احتساب المبلغ على أساس السعر السائد وقت المصادقة للوزير على توصيات اللجنة التحقيقية.

ونرى أن المشرع العراقي أخذ بنظر الاعتبار التغيير في الأسعار خلال الفترة بين حدوث الضرر والمصادقة على توصيات اللجنة التحقيقية من حيث الصعود والنزول بالأسعار، وهو ما يحقق الضمان للإدارة في جبر الضرر الحاصل بالمال العام وضمان للموظف والمكلف بخدمة عامة المسؤول عن إحداث الضرر، ودفع مبلغ التعويض بعد المصادقة من قبل الوزير.

ولكن قد يحدث اختلاف من حيث الأسعار المحددة لمبلغ التعويض، حيث إن مسؤولية تحديد مبلغ التعويض يقع ضمن اختصاص اللجنة التحقيقية، وهي توصي بتحديد مبلغ الضرر بتاريخ مختلف عن تاريخ المصادقة على ما جاء بتوصياتها، لأن اللجنة تقوم بإعداد هذه التوصيات خلال فترة وقوع الفعل الذي أضر بالمال العام، وقد تحصل متغيرات للأسعار بين فترة إعداد التوصيات وفترة المصادقة، مما يسبب اختلال في التوازن لاحتساب مبلغ التعويض، وعليه نقترح احتساب مبلغ التعويض اعتبارا من تاريخ تقديم التوصيات وليس من تاريخ المصادقة().

ولكن نلاحظ أن المشرع بالقانون الملغى رقم 12 لسنة 2006 لم ينص صراحة على تحديد وقت محدد لاحتساب أسعار مبالغ التضمين، ولكن التعليمات رقم 3 لسنة 2007 المكملة لتنفيذ هذا القانون نظمت ذلك الاجراء، حيث حددت في المادة 4 الفقرة أولا-ب ((تحديد مبلغ الضرر وفقا للأسعار السائدة وقت وقوع الضرر))، بخلاف القانون النافذ الذي حدد بتاريخ مصادقته الوزير على توصيات اللجنة التحقيقية.

إضافة إلى ذلك لم ينص القانون النافذ على التمييز بين الخطأ العمدي وغير العمدي بإحداث الضرر للمال العام، بخلاف القانون الملغى، حيث ميز بين الخطأ العمدي، ونص على مضاعفة مبلغ التعويض والخطأ غير العمدي، حيث يتم حساب مبلغ التعويض وقت حدوث الضرر وفقا للمادة 4 (أولا أ.ب.ج)().

ونلاحظ أن المواد 4 و6 و7 من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 وتعليمات رقم 2 لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون التضمين نظمت آلية تسديد مبلغ التعويض عن الضرر، حيث اشترطت دفع المبلغ دفعة واحدة، وأجازت للوزير تقسيط المبلغ لمدة لا تزيد على 5 سنوات، ولكن الموافقة على التقسيط تستوجب تقديم ضمان للتسديد من قبل الموظف أو المكلف بخدمة عامة المشمول بأحكام قانون التضمين، حيث يلتزم لغرض حصول الموافقة على التقسيط تقديم كفالة شخصية أو تقديم كفالة عقارية، تقدم للدائرة المختصة لتعزيز إجراءات الضمان القانوني بوضع إشارة الحجز على العقار (الرهن) في مديرية التسجيل العقاري موضوع العقار المقدم للرهن، وفي حالة الامتناع عن تسديد مبلغ التضمين من قبل الموظف أو المكلف بخدمة عامة المشمول بأحكام القانون، يتم تطبيق قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنة 1977، أما إذا تعذر تطبيق القانون من خلال تحصيل الديون الحكومية وفقا للنصوص الواردة فيه، فيتم تطبيق قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1980 من خلال الحجز على راتب الموظف أو المكلف بخدمة عامة المضمن مبلغ الضرر، أجاز القانون في حالة ظهور أموال للموظف أو المكلف بخدمة عامة المضمن الركون إلى تطبيق قانون تحصيل الديون الحكومية بحقه بأي وقت لاستيفاء مبلغ التعويض، ونلاحظ أن المشرع نظم حالة تقسيط المبلغ بعد استحصال الموافقات الأصولية التي حددها القانون، حيث يستوجب على السلطة الإدارية المختصة تحديد الجهة المختصة بمتابعة تسديد مبلغ الأقساط من حيث مقدار القسط الذي يتم تسديده وتاريخ الاستحقاق، مع متابعة تنفيذ هذه الإجراءات في الموعد المحدد لتسديد المبلغ لغرض ضمان تسديد المبلغ في الموعد المحدد حسب إجراءات التقسيط، ومن خلال وضع المواد

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

موضع التدقيق القانوني، نرى بأن المشرع جعل آلية تسديد مبلغ التعويض عن الضرر للموظف المضمن أن يسدد على شكل دفعة واحدة دون تحديد الجهة المختصة بالتسديد لها، وإنما جاءت عامة وبدون تحديد مدة محددة لتسجيل دفعة واحدة. أما الآلية الثانية فهي التقسيط للمبلغ بعد الموافقة وفقا لصلاحية الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ، ونرى أن المدة البالغة 5 سنوات لتسديد المبلغ على شكل أقساط يهدد القيمة المالية للاسترداد، ويضعف الاستفادة من المال العام المطلوب تعويضه، وضرورة حصر المدة بأن لا تزيد على سنة واحدة لضمان تحقيق الفائدة والضمان من مبلغ التعويض، ومن جانب آخر الأخذ بالكفالة الشخصية هي لا تعزز الضمان الحقيقي للوفاء في حالة كون الشخص الضامن بعد الرجوع عليه كشخص ضامن للموظف المضمن، ونرى أن التمسك بتقديم كفالة عقارية تكون أكثر ضمان لتسديد مبلغ التعويض من حيث الإجراءات التنفيذية على العقار المحجوز لصالح الجهة الإدارية التي لحقها ضرر من سوء استخدام المال العام، وفي حالة الامتناع عن التسديد أجاز القانون تطبيق أحكام قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنة 1977 النافذ كوسيلة قانونية لتسديد مبلغ التعويض المضمن به الموظف أو المكلف بخدمة عامة، وتطبيقا للقانون يتم توجيه إنذار إلى الموظف المضمن خلال مدة عشر أيام يلتزم بتسديد المبلغ، وبخلاف ذلك يتم تنفيذ إجراء الحجز على أموال الموظف المضمن بمقدار قيمة مبلغ التعويض، ومن الوسائل القانونية لاستيفاء مبلغ التعويض إيقاع الحجز على راتب الموظف أو المكلف بخدمة عامة المضمن مبلغ التعويض، وفقا للنسبة المحددة في قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1980 بمقدار خمس ما يتقاضاه الموظف من راتب ومخصصات().

وإذا ما نظرنا إلى قانون التضمين الملغى رقم 12 لسنة 2006 وتعليماته رقم 3 لسنة 2007 الخاصة بتنفيذ القانون وفقا للمواد 5 و6 من القانون والمادة 5 و8 من التعليمات بأنها جاءت موافقة لنص القانون النافذ وتعليمات تنفيذه، ولكن المشرع في القانون الملغى يستوجب لضمان مبلغ التعويض بعد الموافقة على التقسيط الالتزام بتقديم كفالة عقارية فقط بدون الكفالة الشخصية لضمان مبلغ الدين، وهو إجراء أكثر ضمان لاستيفاء مبلغ التعويض بخلاف القانون النافذ الذي نص على الكفالة الشخصية كضمان والكفالة العقارية أيضا كضمان، ومن جانب آخر نلاحظ أن قانون التضمين النافذ قد نص على إجراء حجز راتب الموظف المضمن بخلاف قانون التضمين الملغى لم ينص على ذلك().

وتطرق المشرع العراقي في المادة 8 من قانون التضمين النافذ بجواز تنفيذ إجراءات التضمين بعد انتهاء خدمة الموظف أو مهمة المكلف بخدمة عامة أو حالة النقل بغض النظر عن طبيعة أو سبب الانتهاء أو النقل، وهو ما نصت عليه تعليمات رقم 3 لسنة 2017 بتسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 وفقا للمادة 9 والمادة 10 من التعليمات، حيث أجاز نفاذ قانون التضمين بعد انتهاء خدمة الموظف أو مهمة المكلف بخدمة عامة بسبب الاستقالة أو الإحالة على التقاعد أو الوفاة مع الأخذ بنظر الاعتبار حالة نقل الموظف المضمن، يستوجب على الدائرة المعنية عند نقل الموظف إبلاغ الدائرة الأخرى وفقا للأصول الإدارية والمحاسبية بمبلغ التضمين ومقدار الأقساط ومدد التسديد.

إنّ هذه الإجراءات تعزز استيفاء مبلغ التعويض كمقابل للوفاء عن الضرر الحاصل بالمال العام، حيث شملت هذه المواد حالة الانتهاء للخدمة وحالة الوفاة وحالة النقل، ونلاحظ أن هنالك قد يحصل تعارض بين ديباجة القانون الذي حدد بأنه يسري على الموظف أو المكلف بخدمة عامة، إذ أنه كيف يطبق بعد انتهاء خدمة الموظف لأن الرابطة الوظيفية قد انتهت وفقا للأسباب المذكورة حسب نص القانون، وكيف ينفذ في حالة الوفاة، حيث نكون أمام تعارض مع النص القانوني أيضا، ومن جانب آخر نلاحظ أن المشرع لم يتطرق إلى حالة عدم تنفيذ الدائرة المنقول

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

إليها الموظف المضمن إجراءات استيفاء مبلغ التضمين، وما هو الجزاء المترتب في حالة الامتناع، ندعي المشرع العراقي إلى إعادة النظر في ذلك( ).

أما القانون الملغى رقم 12 لسنة 2006 وتعليماته رقم 3 لسنة 2007 تتطرق في المواد 7 و10 إلى سريان ((إجراءات التضمين على الموظفين والمكلفين بعد انتهاء خدمتهم لأي سبب كان)) دون التطرق إلى حالة الوفاة، لم ينص على تنفيذ القانون بعد الوفاة إسوة بالقانون النافذ الذي أجاز نفاذه حتى في حالة الوفاة دون تحديد كيفية استيفاء مبلغ التضمين على المتوفى وفقا للنص المذكور في القانون، ومن جانب آخر لم ينص القانون الملغى وتعليمات تنفيذ هذا القانون الملغى أيضا بموجب القانون النافذ وتعليمات تنفيذ هذا القانون النافذ على ضرورة قيام الدائرة المنقول إليها الموظف المضمن باستيفاء مبلغ التضمين بعد إعلامه من الدائرة التي حصل فيها الضرر، وكان الموظف المسؤول عن الضرر موظف لديها إسوة بما تضمنه القانون النافذ وتعليمات تنفيذه وفقا للمادة 8 والمادة 10( ).

المطلب الثاني

كيفية الطعن القضائي بقرار التضمين

نتناول في هذا المطلب التفصيل القانوني لإجراءات الطعن بقرار التضمين، حيث نظمت المادة 6 من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 هذه الإجراءات، حيث نظمت وفقا للمفهوم القانوني جانبا شكلياً من حيث إجراءات التظلم الوجوبي أمام الجهة الإدارية خلال مدة 30 يوما اعتبارا من تاريخ التبليغ بقرار التضمين، وحددت المحكمة المختصة بنظر إجراءات الطعن، وهي محكمة القضاء الإداري، وحددت مدة 30 يوما لغرض إجابة التظلم، وتكون الإجابة إما بصوره صريحة أو ضمنية.

وحددت المادة 6 أولا المحكمة المختصة التي يستوجب تقديم الطعن أمامها من قبل صاحب المصلحة الموظف أو المكلف بخدمة عامة هي محكمة القضاء الإداري، وبذلك تكون هي صاحبة الاختصاص الحقيقي والفعلي في نظر موضوع الدعوى المقدمة وفقا لإجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية، ويعتبر الطعن القضائي من أهم الضمانات القانونية التي كفلها القانون للموظف أو المكلف بخدمة عامة المضمن وفقا لقرار التضمين الصادر بحقهم، حيث جعل هذه الإجراءات جميعا خاضعة لرقابة القضاء الإداري كونها تكفل الحق للموظف العام من جانب، وتطابق مدى التزام السلطة الإدارية بالقوانين من حيث إصدار قراراتها وفقا لهذه القوانين، وتساهم الرقابة القضائية بعدم تعسف الإدارة في استخدام الامتيازات الممنوحة إليها بموجب قانون التضمين تجاه الموظف، ومن جانب آخر تكون قراراتها ملزمة واجبة النفاذ من جانب الإدارة، ويحقق القضاء الإداري العدالة والتوازن في فرض سيادة القانون لكل من الإدارة والموظف العام، لأن القضاء يعمل بحيادية ونزاهة وخبرة عالية( )، وكفل الدستور العراقي حق التقاضي وفقا للمادة 100 من دستور 2005( ).

وقبل تقديم الطعن القضائي يستوجب القانون وفقا للمادة 6 الفقرة ثانيا التظلم، وهنا جاء تقديم التظلم بشكل وجوبي وليس اختياري، حيث يلتزم الموظف المضمن التظلم من قرار التضمين أمام الجهة الإدارية المختصة بإصداره، وحدد المشرع مدة 30 يوما كمدة قانونية لتقديم التظلم، وتسري هذه المدة اعتبارا من تاريخ تبليغ الموظف أو المكلف بخدمة عامة المشمول بقرار التضمين، وعليه تبين لدينا أهمية التبليغ بقرار التضمين لسريان المدة القانونية بحق المضمن، ويستوجب اتباع الطرق القانونية لاستكمال إجراءات التبليغ ليتحقق العلم بالقرار، لأن عدم التبليغ بقرار التضمين للموظف يعتبر خللا جوهريا في إجراءات التنفيذ لقرار التضمين، ويكون معرضا للطعن القضائي.

وعليه أن سريان إجراءات التظلم والطعن القضائي هي مرتبطة بالتبليغ بقرار التضمين، حيث حدد القانون هذه الإجراءات بشكل مفصل وفقا للمادة 6 من القانون، ويعرّف التظلم الإداري

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

((هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدعي مخالفته للقانون)) ( ).

أما الجهة المسؤولة عن النظر في التظلم المقدم فقد نصت عليها المادة 6 الفقرة الثالثة من القانون، حيث يختص بذلك ((الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ للبت في التظلم خلال 30 يوم من تاريخ تقديم الطلب، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه رغم انتهاء المدة يعد ذلك رفضاً للتظلم)).

من الواضح في المادة المذكورة أنها منحت الاختصاص حصرا للجهات المسؤولة عن النظر في التظلم خلال مدة 30 يوما، يتم احتساب سريان هذه المدة اعتبارا من تاريخ تبليغ الموظف أو المكلف بخدمة عامة بقرار التضمين، والتظلم من القرار يرتب آثارا إما بقبول التظلم إذا ما استند إلى أسباب قانونية وأدلة معتبرة تثبت الخلل في إجراءات إصدار قرار التضمين، وتتخذ الإدارة قرارها بإعادة النظر بجميع الإجراءات السابقة لإصدار قرار التضمين أو تتخذ قرارا صريحا برد التظلم، ويبلغ وفقا للأصول الإدارية برد التظلم، وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد لموضوع التظلم يعتبر التظلم مردودا ضمنياً( ).

أما الفقرة الرابعة من المادة 6 تنص على ((يكون تقديم الطعن أمام محكمة القضاء الإداري خلال 30 يوم من تاريخ تبليغه برفض التظلم حقيقة أو حكما))، نلاحظ أن الفقرة المذكورة حددت مدة قانونية لتقديم الطعن القضائي أمام المحكمة المختصة، حيث أجازت ذلك خلال مدة 30 يوما تسري هذه المدة اعتبارا من تاريخ وقوع العلم لدى المتظلم من قرار التضمين، برد ذلك التظلم سواء كان ذلك بصورة صريحة أو ضمنية، وعليه يستوجب اللجوء إلى القضاء الإداري بتحريك دعوى قضائية طالبا فيها نقض قرار التضمين بموجب لائحة دعوى وفقا لأصول إجراءات التقاضي مبينا فيها كافة الأسباب القانونية للطعن بقرار التضمين، وعليه تعرّف الدعوى القضائية: ((وسيلة قانونية يلجئ بموجبها الشخص إلى المحاكم ليتوصل إلى الاعتراف بحقه وإلى حمايته إذا اقتضى الأمر)) ((وعرّفها قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 وفقا للمادة الثانية هي طلب شخص حقه من آخر أمام القضاء)) ( ).

وتقوم هذه الدعوى على اربعة أركان وهي ((المدعي والمدعى عليه وموضوع الدعوى وواقعة التنازع))، ومن أهم شروط إقامة الدعوى ((وجود الحق والأهلية والخصومة والمصلحة)).

وتأسيسا على ما جاء في المادة 6 من القانون لاحظنا بأنها نظمت إجراءات الطعن القضائي بقرار التضمين من حيث تحديد المحكمة المختصة، والجانب الشكلي والموضوعي لتحريك الدعوى القضائية والمدد القانونية لهذه الإجراءات، ولكن المشرع لم ينص على إجراءات الطعن بقرار محكمة القضاء الإداري لغرض استنفاذ كافة الوسائل القانونية التي نص عليها القانون للطعون القضائية، لأنه وفقا لإجراءات التقاضي أجاز القانون بعد تشكيل ((المحكمة الإدارية العليا وفقا للقانون رقم 17 لسنة 2013 بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979))، الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري كونها غير باتة وملزمة أمام المحكمة الإدارية العليا، حيث تختص بما تختص به محكمة التمييز، وتكون قرارات المحكمة الإدارية العليا بأنها ملزمة من حيث النفاذ القانوني( ).

أما بخصوص إجراءات الطعن القضائي بقرار التضمين هل تتوقف الإجراءات التنفيذية بحق الموظف أو المكلف بخدمة عامة المضمن. حيث نصت المادة 8 من تعليمات رقم 2 لسنة 2017 الخاصة بتسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 إنّه ((لا يترتب على الطعن بقرار التضمين أمام المحكمة المختصة إيقاف إجراءات تنفيذه)).

ونرى أن عدم إيقاف إجراءات تنفيذ قرار التضمين في حالة الطعن القضائي هو إجراء إيجابي يضمن الحفاظ على المال العام من حيث سرعة حسم الموضوع إدارياً، وإجراءات التقاضي تتطلب وقتاً وأموالا ومددا غير محددة للحسم وفقا لإجراءات التقاضي المتعددة، علماً أن محكمة القضاء الإداري هي واحدة في العاصمة تختص بنظر جميع الدعاوى الإدارية وفقا لأسباب

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

الطعن التي حددتها محكمة القضاء الإداري الواقعة ضمن اختصاصها ((وأجازت المادة 9 من القانون بإحالته إلى المحاكم الجزائية إذا كان فعله يشكّل جريمة يعاقب عليها القانون)) ( ).

وإذا ما نظرنا إلى إجراءات الطعن في القانون الملغى رقم 12 لسنة 2006 وتعليمات رقم 3 لسنة 2007 الملغاة الخاصة بتنفيذ القانون وفقا للمادة 5 من القانون والمادة 7 من التعليمات على إجراءات الطعن القضائي من قبل المشمولين بأحكام التضمين، حيث حدد الاختصاص لمحكمة البداءة خلال 30 يوما تسري من تاريخ التبليغ بقرار التضمين، وأجاز الطعن بقرار محكمة البداءة خلال 30 يوما اعتبارا من تاريخ التبليغ به أو اعتباره مبلغاً، وتختص محكمة الاستئناف بصفتها التمييز بالنظر طعناً بقرار محكمة البداءة كون القرار البدائي هو غير نهائي، وهو يخضع للطعن القضائي وفقا لأصول التقاضي أمام محاكم القضاء العادي، ويكون القرار الصادر عن محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية باتاً وملزماً وغير قابل للطعن به.

وعليه نلاحظ أنه خالف القانون النافذ من حيث منح الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري مع الانسجام من حيث مدد الطعن القضائي، مع وجوب التبليغ بقرار التضمين لغرض استكمال إجراءات الطعن القضائي، ومن جانب آخر أن القانون الملغى وتعليماته، لم تستوجب التظلم اتجاه قرار التضمين بخلاف القانون النافذ وتعليماته التي تستوجب التظلم قبل الشروع بتقديم الدعوة القضائية( ).

إضافة إلى ذلك لم ينص القانون الملغى على جواز إحالة الموظف المضمن إلى المحاكم الجزائية إذا كان فعله يشكّل جريمة يعاقب عليها القانون، ولكن التعليمات الملغاة رقم 3 لسنة 2007 الخاصة بتنفيذ القانون الملغى أجازت ذلك وفقا للمادة 9، بخلاف القانون النافذ رقم 31 لسنة 2015 أجاز الإحالة إلى المحاكم الجزائية وفقاً للمادة 9 منه( ).

خاتمة :

تطرقنا في موضوع بحثنا إلى التضمين وفقا للتشريعات العراقية، حيث قسمنا هذا البحث إلى مبحثين، وضحنا في المبحث الأول النصوص القانونية والقرارات التي تضمنتها التشريعات العراقية بالنص على قرار التضمين والسلطة المختصة باتخاذ القرار، أما في المبحث الثاني وضحنا فيه آلية استيفاء مبلغ التضمين وإجراءات الطعن القضائي أمام المحكمة المختصة، حيث إن الموضوع انصب على النصوص القانونية التي نظمها قانون التضمين النافذ رقم 31 لسنة 2015 وتعليمات تنفيذه، وبعض الجزئيات للقانون الملغى رقم 12 لسنة 2006 وتعليمات تنفيذه الملغية رقم 3 لسنة 2007، وخلاصة ذلك توصلنا إلى النتائج والمقترحات أدناه:

النتائج :

أولاً: منح المشرع العراقي الاختصاص للإدارة لاتخاذ القرار بتضمين الموظف العام عبر التشريعات العراقية المختلفة اعتبارا من قوانين الخدمة المدنية الملغاة، وقوانين الخدمة المدنية النافذة، وقرارات مجلس قيادة الثورة المنحل المختلفة، وكانت الإدارة هي الخصم والحكم وقرارها ذات طبيعة قضائية.

ثانياً: منح المشرع العراقي امتيازات واسعة للسلطة الإدارية وفقا لقانون التضمين النافذ حفاظا على المال العام، حيث أجاز لها إصدار قرار بالتضمين وفقا لتوصية اللجان التحقيقية دون الحاجة للجوء إلى القضاء كقاعدة عامة للمطالبة بالتعويض.

ثالثاً: حدد القانون النافذ المشمولين بسريان قانون التضمين، وهم كل من الموظف والمكلف بخدمة عامة في حالة ارتكابه المخالفات المذكورة في القانون، بخلاف القانون الملغى حيث شمل الموظف والمكلف بخدمة عامة والشركات العامة أو الخاصة والمقاولين.

رابعاً: نلاحظ أن المشرع العراقي وفقا للقانون النافذ منح الاختصاص بتشكيل اللجنة إلى الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

بوزارة والمحافظ، وأجاز لهم صلاحية التخويل بخلاف القانون الملغى الذي حصرها بالوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وليس لهم صلاحية تخويل الغير بهذه الصلاحية.

خامساً: نظم المشرع العراقي إجراءات تشكيل اللجنة التحقيقية وممارسة مهام أعمالها من حيث الجانب الشكلي والموضوعي في القانون النافذ وتعليماته بشكل تفصيلي وفقرات حكمية تنظيمية من حيث الالتزام في عدد أعضاء اللجنة التحقيقية وإجراءاتها التحقيقية، والمصادقة بخلاف القانون الملغى الذي لم يحدد بشكل ملزم إعداد اللجنة التحقيقية حيث أجاز الحد الأدنى بثلاثة أعضاء، يكون العضو القانوني حتى وإن كان حاصل على شهادة المعهد القانوني، ولم يبين الإجراءات التنظيمية لعمل اللجنة التحقيقية من حيث الإجراءات كافة والمصادقة والتنفيذ.

سادساً: تختص اللجنة التحقيقية المُشكلة وفقا لقانون التضمين النافذ بالتوصية بتضمين الموظف المحال إليها من عدمه دون صلاحية فرض عقوبة انضباطية فهي محددة بهذا الغرض، وحددت مدة 90 يوما للإنجاز والمصادقة دون وجود أي نص يبين الآثار المترتبة على عدم إنجاز أعمال اللجنة خلال هذه المدة.

سابعاً: حدد المشرع العراقي في تعليمات تنفيذ القانون النافذ مدة 7 أيام للإبلاغ عن وقوع الضرر بالمال العام دون تحديد الجزاء المترتب على عدم الإخبار في المدة المحددة، علما أن القانون الملغى وتعليماته لم يحدد مدة للإخبار.

ثامناً: أجاز القانون النافذ إحالة الموظف المضمن إلى المحاكم المختصة إذا كان فعله يشكل جريمة يعاقب عليها القانون، بخلاف القانون الملغى لم ينص على ذلك، وإنما تطرقت إليه تعليمات تنفيذ القانون الملغاة.

تاسعاً: استوجب المشرع العراقي في القانون النافذ التظلم من قرار التضمين قبل الشروع بالطعن القضائي، ومنح الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري، بخلاف القانون الملغى حيث لم يستوجب التظلم وكان الاختصاص ممنوح لمحكمة البداءة وفقا لإجراءات التقاضي أمام القضاء العادي.

المقترحات :

أولاً: نطلب من المشرع العراقي إعادة النظر بخصوص سريان تطبيق قانون التضمين، ولا يقتصر على الموظف والمكلف بخدمة عامة، وإنما شمول المقاولين والشركات العامة والشركات الخاصة إسوة بما كان عليه القانون الملغى لسرعة استيفاء مبلغ التضمين من جانب الإدارة.

ثانياً: نطلب من المشرع العراقي فرض النصوص المحددة للجزاء المترتب عن الامتناع بالإخبار عن الضرر الواقع بالمال العام خلال 7 أيام المحددة، وتحديد الجزاء كأثر مترتب في حالة امتناع اللجنة التحقيقية المختصة بمهام التضمين عن إنجاز أعمالها خلال المدة المحددة 90 يوما ضمان للالتزام بالتنفيذ وفقا للبنود المحددة.

ثالثاً: نطلب من المشرع العراقي إعادة النظر بخصوص مدة تقسيط مبلغ التعويض، وهي خلال خمس سنوات وإمكانية خفض هذه المدة إلى أقل حد ممكن كحد أعلى سنة واحدة، أو الغاء فقرة تقسيط مبلغ التعويض عن الضرر حفاظاً على المال العام.

رابعاً: نطلب من المشرع العراقي منح حق التخويل في المصادقة على اللجان التحقيقية المكلفة بمهام التضمين إسوة بما أجازته المادة 2 من القانون للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ حق التخويل بتشكيل لجنة تحقيقية، حيث تم حصر صلاحية المصادقة بالوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ حق التخويل بالمصادقة على محاضر اللجان التحقيقية.

خامساً: نطلب من المشرع إعادة النظر في مدة تحديد وقت احتساب مبلغ التعويض عن الضرر، حيث نرى بأن يتم تحديد مبلغ التعويض خلال مدة استكمال اللجان التحقيقية توصياتها

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

وتقديمها وليس اعتبارا من تاريخ المصادقة، لأنه نكون أمام اختلاف بين هذه المدد.

المصادر:

أ – الكتب:

1.جبار جابر طه، المسؤولية المدنية عن العمل غير المشروع على عنصر الضرر، دراسة مقارنة، دار النشر مطبعة جامعة الموصل، سنة 1984.

2.د. جمعة سعدون الربيعي، المرشد في الدعاوى الجزائية وتطبيقاتها، الطبعة الرابعة، المكتبة القانونية، بغداد، سنة 2010.

3.د. حسن فضاله موسى ود. علي حميد، النظام القانوني للتضمين دراسة في القانون العراقي، مجموعة من المحاضرات تم القاءها على طلبة كلية القانون الجامعة العراقية، سنة 2017 – 2018.

4.د. حنا إبراهيم ندة، القضاء الإداري، بدون دار نشر، سنة 1972.

5.د. رشا محمد جعفر، سلطة الإدارة في التضمين في القانون الإداري، بيروت، سنة 2017.

6.د. سعد شتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، سنة 2013.

7.د. علي حمد إبراهيم، الوظيفة العامة (في أحكام قوانين الخدمة المدنية – التقاعد – الملاك - الانضباط) المكتبة القانونية، بغداد، سنة 1988.

8.د. عمار عباس الحسيني، أصول التحقيق الإداري، منشورات الحلبي، طبعة أولى، سنة 2016.

9.د. عواد حسين ياسين، شرح قانون التضمين رقم 12 لسنة 2006، دراسة تحليلية معززة بالتطبيقات القضائية، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بغداد، سنة 2014.

10.د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، طبعة أولى، بغداد، العراق، سنة 2016.

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

12.د. ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2006.

13.د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، طبعة ثانية، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، الموصل، سنة 2012.

14.د. محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، سنة 1983.

15.د. محمد عصفور، قضاء المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، دار الفهد الجديد، سنة 1957.

16.د. مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مكتبة القاهرة، الكتاب الأول، لسنة 1985.

ب – الرسائل الجامعية:

- مهند فلاح حسن، تضمين الموظف العام في القانون العراقي، رسالة مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، سنة 2011.

ج - الابحاث .

1.د. حسن فضاله موسى ود. علي حميد كاظم، الأساس القانوني للتضمين، مجلة جامعة تكريت للحقوق، مجلد 1- العدد 2- الجزء 2، سنة 2017.

2.رشا محمد جعفر، تضمين الموظف في التشريع العراقي، مجلة العلوم القانونية، مجلد 24، سنة 2009.

3.د. علياء غازي موسى، إجراءات الإدارة في تضمين الموظف العام بحث منشور في مجلة جامعة تكريت النسخة 2، المجلة 2، العدد 2، الجزء 2، لسنة 2018.

4.د. غازي فيصل مهدي، مدى فاعلية قانون التضمين رقم 12 لسنة 2006 في حماية أموال الدولة، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد 65، بغداد، سنة 2009.

DOI:10.52113/uj05/023-16/995-1012

5.د. مروان صابر حمد، إجراءات تضمين الموظف والمكلف بخدمة عامة في العراق، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، سنة 2016.

6.د. وليد مرزه المخزومي، التضمين في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية، مجلد 24، سنة 2009.

7.د.غازي فيصل، شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، بغداد، العراق، لسنة 2009.

د – النصوص القانونية:

1.دستور جمهورية العراق لعام 2005.

2.قانون الخدمة المدنية العراقية الملغى رقم 64 لسنة 1936.

3.أحكام القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل.

4.قانون الخدمة المدنية العراقي، رقم 24 لسنة 1960 المعدل.

5. قانون المرافعات المدنية النافذ رقم 83 لسنة 1969.

6.قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

7.قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979.

8.قانون الإثبات رقم 107 لسنة 1979 المادة 12.

9.قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 النافذ.

10.قانون التضمين الملغى رقم 12 لسنة 2006.

11.قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 المنشور في الوقائع العراقية، العدد 4380، في 14 أيلول 2015.

12.قانون رقم 17 لسنة 2017 المنشور في الوقائع العراقية رقم 4283 بتاريخ 29/7/2013.

13.التعليمات الملغاة رقم 3 لسنة 2007 تسهيل تنفيذ قانون التضمين الملغى رقم 12 لسنة 2006.

14.التعليمات رقم 2 لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 المنشور في الوقائع العراقية، العدد 4440، في 27 /3 2017.

هـ - القرارات القضائية:

1.قرار مجلس الدولة المرقم (22/2010) الصادر بتاريخ 21/2/2010، مجموعة قرارات مجلس الدولة، صفحة 272.

2.قرار مجلس الدولة، المنشور في قرارات مجلس الدولة لعام 2013، المرقم 39/2013 في 11/9/2013، صفحة 228.

3.القرار المرقم 117 الصادر عن مجلس الدولة في 2/11/2016 منشور ضمن قرار مجلس الدولة، سنة 2016.

4.قرار صادر عن محكمة القضاء الإداري بالعدد 1278 في 12/12/2016، القرار غير منشور.

The competent authority has the right to take the inclusion decision against the employee and the person entrusted with a public service And how to judicially appeal the decision in accordance with Iraqi law

Qaesar Hadi Kazem

College of Science / Al-Qadisiyah University

Summary

The Inclusion Law achieved balance and harmony in terms of achieving justice in the privileges granted to the administrative authority towards the employee by imposing the inclusion decision, and the employee has the right to complain about such a decision, and to submit legal appeals before the Administrative Court in case the administrative authority abused using this right, and based on the above legally, we divide our research to two topics, each topic includes two demands

key words: The Inclusion Law, public money guarantee, It achieves balance and non-arbitrariness of management, General facility management.