

اجراءات التعاقد الوظيفي في العراق ولبنان والرقابة الادارية عليها

الباحث: رائد جاسم كاظم

المشرف: أ.د. مروان القطب

الجامعة الإسلامية - لبنان

Employment contracting procedures in Iraqi and Lebanon and administrative control over them

Researcher: Raed Jassim Kazem

Prof. Dr. Marwan Al-Qutb

Islamic University - Lebanon

المستخلص: ان عملية التعاقد الوظيفي شأنها شأن بقية التصرفات التي تقوم بها الادارة لابد من ان تكون وفق اسس وضوابط واجراءات محددة من قبل المشرع، الهدف من ذلك تحقيق مبدأ المساواة بين الافراد المرشحين لشغل الوظيفة المراد التعاقد عليها ، ولضمان التزام الادارة بهذه الاجراءات لابد من ان تكون الادارة خاضعة الى رقابة ادارية سواء كانت رقابة داخلية من الادارة نفسها او رقابة خارجية تقوم بها الهيئات الرقابية المستقلة لضمان عدم تعسف الادارة في الاختيار وابعاد الميول الطائفية او الحزبية او العشائرية في اختيار المتعاقدين. **الكلمات المفتاحية:** التعاقد الوظيفي، إجراءات التعاقد، الرقابة الإدارية، مبدأ المساواة

Abstract: The contracting process like other actions carried out by the administration , must be in accordance with the principles , controls and procedures specified by the legislator. The aim of this is to achieve the principle of equality among individuals nominated to fill the position to be contracted for, to ensure the administrations' commitment to these procedures , the administrative oversight , whether it is internal oversight by the administration itself or external oversight carried out by independent oversight bodies to ensure that the administration dose not

abuse its discretion in choosing and to remove sectarian , partisan or tribal tendencies in choosing contractors.

Keywords: job contracting, contracting procedures, Administrative control, principle of equality.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث: تشكل إجراءات التعاقد الوظيفي من اهم العمليات التي تقوم بها الإدارة اثناء مراحل التعاقد في اختيار المتعاقد المطلوب من قبل الإدارة وفق الإجراءات المرسومة من قبل المشرع وعدم اجتهاد الإدارة في ذلك مالم يمنحها القانون هذه السلطة، ومن اجل ضمان عدم تعسف الإدارة في ذلك أو خضوعها للميول السياسية او العشائرية او الحزبية ، من الملزم ان تكون هذه الإجراءات خاضعة للرقابة الإدارية المتمثلة بالرقابة الداخلية او رقابة الهيئات الرقابية المستقلة ، لذا سنتناول في هذا البحث إجراءات التعاقد الوظيفي في كل من العراق ولبنان والرقابة المفروض عليها.

ثانياً: مشكلة البحث: تكمن المشكلة بعدم وجود اليه محددة تتبعها جميع الإدارات في القطاع العام العراقي واللبناني لاختيار المتعاقدين معها في مجال الوظيفة العامة، مع تأثر هذه الإدارات بالضغوطات السياسية والحزبية وكذلك العشائرية من دون اتباع اليه تضمن تحقق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المتقدمين على الوظائف المراد التعاقد عليها.

ثالثاً: منهجية البحث: سيتم اعتماد المنهج المقارن بين التشريعين العراقي واللبناني قدر الإمكان، مع اعتماد المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالتعاقد الوظيفي في التشريع العراقي واللبناني على حد سواء .

رابعاً: هيكلية البحث: سيقسم البحث الى مبحثين ، نتناول في المبحث الأول اجراءات التعاقد الوظيفي في العراق ولبنان

وسنتناول في المبحث الثاني الرقابة الادارية على إجراءات التعاقد في العراق ولبنان، مع اعتماد التقسيم الثنائي في البحث قدر الإمكان.

المبحث الأول: اجراءات التعاقد الوظيفي في العراق ولبنان: ان من مظاهر المساواة في تولي الوظائف العامة هو حق المواطن الصالح في شغل الوظائف سواء الوظائف الدائمة او الوظائف المؤقتة التي تشغل عن طريق التعاقد، وهناك طرق عديدة تحقق هذا المبدأ كذلك تضمن الافراد الذين لديهم المؤهلات المطلوبة للوظيفة الشاغرة ، وتختلف التشريعات في تحديد الية اختيار المتعاقدين في مجال الوظيفة العامة ، ولهذا سنتناول اجراءات التعاقد في كل من العراق ولبنان

المطلب الأول : الية وطرق التعاقد الوظيفي في التشريع العراقي: من خلال الاطلاع على التشريعات المنظمة للتعاقد الوظيفي في العراق لم نجد الية واحدة محددة تشمل جميع أنواع العقود الوظيفية فهي تختلف بطبيعة تلك العقود وما نص عليه التشريع الذي أجاز للإدارة التعاقد بموجبة ، ولكن يمكن ان تميز بين طريقتين هما:-

الفرع الاول:- أسلوب الاختيار الحر لاختيار المتعاقد الوظيفي : هنا نجد الإدارة تتمتع وفق الأسلوب الحر بحرية تامة في اختيار المتعاقدين دون قيود او ضوابط ، فللإدارة وحدها من تملك تحديد المعايير والمقومات التي يسند عليها الاختيار ، دون ان تكون ملزمة بأجراء اعلان عن هذه المعايير كما أنها ليست مجبرة على تبرير اختياره لفئة او شخص من المرشحين للتعاقد ^(١). ويؤخذ على هذا الأسلوب انه يؤدي الى انحراف الإدارة عن حادة الصواب وتمثل اخلافاً بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الافراد ، ولذلك ينصح بعدم اللجوء اليها الا في حدود ضيقة ^(٢). ويتبع طريقة الاختيار الحر من قبل الإدارة في اختيار كبار الموظفين نتيجة الى أهمية الوظائف المراد اشغالها وما يستوجب في شاغلها الثقة والمقدرة الفنية والكفاءة السياسية ، ونجد هذه الطريقة في التعاقد في التشريع العراقي التعاقد مع الخبراء من المتعاقدين وفق قرار مجلس

(١) ليلي مهدي الصفار، الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة، ط ١، مكتبة القانون المقارن ، ٢٠٢١، ص ٢٦.

(٢) الحلو، ماجد راغب ، القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر ١٩٩٦، ص ٢٦٣.

قيادة الثورة المنحل رقم (٣٦١) لسنة ١٩٨٥ والذي أجاز للوزارات او الهيئات غير المرتبطة بوزارة من تشغيل المتقاعدين الذين يتمتعون بمؤهلات علمية او فنية متخصصه وبدوام اعتيادي وبأجر مقطوع يعادل الحد الأدنى لأجر المهنة التي يتعينون منها على ان تتوفر في المرشح للتعاقد الشروط اللازمة لذلك العمل^(١). كما نجد هذا الأسلوب في اختيار المتقاعدين في قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٢٨٠) لسنة ٢٠٠٩ المتضمن إعطاء صلاحيات للوزراء او رؤساء الهيئات غير المرتبطة بوزارة من تعيين الخبراء من المتقاعدين في دوائهم براتب محدد، وهنا يكون الاختيار مرأ من قبلهم ولا توجد ضوابط في أسلوب الاختيار او المنافسة وانما يعتمد على حاجة المؤسسة الإدارية. وقد نص القرار المذكور ان العقد ينعقد بقرار الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة^(٢) ، على ان تصادق الأمانة العامة لمجلس الوزراء على العقد في حال تم التعاقد وفق الأصول والضوابط المحددة في القرار ، وللأمانة العامة بطبيعة الحال عدم مصادقة العقد في حال مخالفة الإدارة لتلك الضوابط .ورغم ان الأسلوب الاختيار الحر يرجح الاعتبارات الشخصية على الاعتبارات الموضوعية ويفسح المجال امام الرؤساء الإداريين لاختيار اشخاص حسب اهوائهم ونزعاتهم الخاصة^(٣) ، فإن هذا الأسلوب متبع في التعاقد مع الخبراء في العراق فيما بينا انفاً ، حيث أعطت التشريعات التي بناها صلاحية مطلقة للوزير او رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة من اختيار ما يروونه مناسباً في التعاقد .

ونتيجة الى الواقع السياسي والاقتصادي في العراق قد تلجأ الإدارة من ناحية والافراد من ناحية أخرى من تجاوز التخصص الوظيفي والكفاءة والجدارة والتسليم بالتحاق غير المتخصصين في الوظائف العامة عن طريق التعيين او التعاقد على حد سواء ، خاصة عدم التناسب بين عدد الخريجين من الجامعات والمعاهد في كل تخصص وبين حاجة دوائر الدولة الحقيقية الى تلك التخصصات ، وكذلك يكون الوضع المناسب هو تعيين او التعاقد مع الخريجين في غير تخصصاتهم خشية تفشي البطالة وما لها تأثير سلبي على المجتمع ولذلك قد تلجأ الدولة الى التعاقد عن طريق الأسلوب الحر لتلك الأسباب ، ولو ان ذلك تأثير سلبي على المنظومة

(١) المادة(١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٦١) لسنة ١٩٨٥ .

(٢) المادة (٧) من قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٢٨٠) لسنة ٢٠٠٩ .

(٣) سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٨ ، ص٢٦٤ .

الإدارية والوظيفية حيث يترتب على ذلك نقشي البطالة المقنعة المتمثلة بالأعداد الهائلة من الموظفين والمتعاقدين في دوائر الدولة دون عمل حقيقي ، وكذلك ينتج عنه توزيع للأعمال الإدارية وتركيز القوى العاملة في مراكز المدن على حساب المناطق النائية والبعيدة من تلك المدن مما يؤدي الى عرقلة أي خطة للتنمية الشاملة للدولة^(١).

الفرع الثاني: الأسلوب المقيد للتعاقد الوظيفي: لغرض تلافي الجوانب السلبية من الاختيار المطلق للإدارة لمن تريد التعاقد معهم ولتطبيق مبدأ تكافؤ الفرص وتحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين للتعاقد تلجأ الإدارة الى اتباع معايير وضوابط معينة تنقيد بها بغية تحقيق المصلحة العامة ، اذ من شأن هذا التقيد بالمعايير تحقيق مصلحة الوظيفة العامة وكذلك رفع كفاءتها مع مراعاة مصالح الافراد من طالبي الوظائف العامة من خلال المساواة بينهم^(٢).

ومن الوسائل او الطرق المتبعة في اختيار وقبول المرشحين للتعاقد في مجال الوظيفة العامة هي افضلية المؤهل وهي ان يتم الاختيار على أساس المؤهلات الوظيفية سواء تمثلت في شهادة دراسية او خبرة عملية وعندما يكون عدد المتقدمين اكثر من العدد المطلوب وهو الغالب بطبيعة الحال تكون المفاضلة بينهم على أساس المؤهل الأعلى او المعدل الأعلى في الحصول على نفس الشهادة او المؤهل او مدة الخبرة او غير ذلك من المعايير التي تحدد للمفاضلة بين المتقدمين ، وبما ان قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ قد كيف أوضاع المتعاقدين بالشكل الذي ينطبق عليهم ما ينطبق على موظفي الملاك الدائم بموجب القوانين والقرارات النافذة ، وتتمثل آلية اختيار المتعاقد بين المعمول بها للتعاقد وفق القرار ٣١٥ لسنة ٢٠١٩ بالخطوات الاتية :-

اولاً: تشكيل لجان للتعاقد ، نصت تعليمات الخدمة المدنية بشأن تشكيل لجان للتعين في ديوان كل وزارة رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩^(٣)، بأمر من الوزير (او رئيس الهيئة غير المرتبطة بوزارة) في كل وزارة لجنة او اكثر تتألف من رئيس لا تقل درجته الوظيفية عن معاون مدير عام

(١) المرجع نفسه، ص ٢٦٨.

(٢) الحلو، ماجد راغب، القانون الاداري، مرجع سابق ، ص ٢٦٤.

(٣) التعليمات منشورة في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٢٧٤٤)، بتاريخ ١٠ / ١٢ / ١٩٧٩.

وعضوين لا تقل درجتهم الوظيفية عن مدير لتختص هذه اللجنة بالنظر بطلبات المقدمة للتعين أو التعاقد وفق ضوابط ملحقه بهذه التعليمات^(١)، على أن ترفع هذه اللجنة توصياتها ووفق الإجراءات المحددة بالقانون لغرض المصادقة من قبل الرئيس الأعلى للوزارة أو الدائرة غير المرتبطة بوزارة كما نصت تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٢٣^(٢) على تشكيل لجنة برئاسة المحافظ وعضوية معاون المحافظ ومدرء البشرية والحسابات والقانونية والتدقيق تتولى النظر بطلبات المتقدمين للتعاقد ، كما تقوم اللجنة بقبول طلبات التعاقد المعلن عنها على وفق نموذج استمارة خلال ثلاثين يوم من نشر الإعلان^(٣).

ثانياً: الإعلان: يشكل الإعلان اجراء اساسياً من إجراءات التعاقد الوظيفي وعلى الإدارة مراعاته لتحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الافراد^(٤)، ويجب ان يتضمن الإعلان كافة تفاصيل الدرجات الشاغرة المعلن عنها ، واشترطت أسس وضوابط اشغال الوظائف عند التعيين الملحقه بتعليمات الخدمة المدنية الخاصة بتشكيل لجان للتعين في ديوان كل وزارة المرقمة (١١٩) لسنة ١٩٧٩ في المادة (اولا) منها على ان الإعلان على الوظائف الشاغرة في صحيفة يومية وفي لوحة الإعلانات في كل وزارة وفي الدائرة المستفيدة على ان يتضمن الإعلان عنوان الوظيفة وراتبها والدائرة التي توجد فيها الوثائق الواجب تقديمها ومقدار الراتب وكذلك المؤهلات المطلوبة وطبيعة العمل . كما نصت تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٢٣ الصادرة من وزارة المالية الاتحادية العراقية على وجوب ان تتولى اللجنة المختصة الإعلان في الموقع الالكتروني ولوحة الإعلانات جدولاً بأسماء المتقدمين للتعاقد ومؤهلاتهم الدراسية وسنة التخرج ومعدلهم الدراسي والدرجة التي حصلوا عليها في الاختبار^(٥)، وعليه فيجب ان يتم الإعلان بالصورة المنصوص عليها بالقانون، وفي هذا المجال قد فرق مجلس الدولة الفرنسي بين

(١) المادة (١ / اولا) من تعليمات رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩.

(٢) التعليمات منشورة في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (٤٧٣١)، بتاريخ ٨ / ٧ / ٢٠٢٣.

(٣) المواد (ثانياً، ثالثاً) من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ الصادرة من وزارة المالية.

(٤) الغانمي، علي حمزة عباس، عطاء العقد وعطاء التفاوض في العقود الادارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠، ص ٣٧.

(٥) المادة (رابعاً) من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٢٣ الصادرة من وزارة المالية.

الشكليات الجوهرية المتطلبة في الإعلان والشكليات غير الجوهرية والتي لم يترتب على تخلفها البطلان ويجوز للإدارة التجاوز عن المخالفات المتعلقة بها تحت رقابة القضاء الإداري^(١).

ونلاحظ ان التعليمات المشار اليها قد نصت على الإعلان عبر المواقع الالكترونية كونها الأكثر تداولاً من الصحف اليومية في الوقت الحاضر مما تتيح للجميع العلم بوجود حاجة للتعاقد الوظيفي.

تقوم اللجنة المشار اليها انفاً من قبول طلبات التعاقد المعلق عنها على وفق نموذج معين خلال مدة ٣٠ يوم من تاريخ نشر الإعلان^(٢)، وتعتمد المنافسة على معايير محددة بتلك التعليمات للمفاضلة بين المرشحين للتعاقد تتمثل بالاتي :

١- معدل التخرج: حيث ان لكل تقدير اعلى بمعدل المرشح تكون تضاف اليه نقاط اكثر ، وهذا المعيار لتفضيل الافراد الاكفاء على غيرهم لأجل تقديم افضل الخدمات للوظيفة العامة وبالتالي تحقيق المصلحة العامة ، وتكون المفاضلة حسب التعليمات المشار اليها كالاتي:

تقدير امتياز ٢٥ درجة

تقدير جيد جدا ٢٠ درجة

تقدير جيد ١٥ درجة.

تقدير متوسط ١٠ درجات.

تقدير مقبول ٥ درجات .

٢- سنه التخرج: حيث تمنح درجة واحد عن كل سنة تخرج وبما لا يزيد على خمسة درجات.

(١) احمد محمود جمعة ، العقود الادارية، ط١، منشآت المعارف، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٣، ص٣٠٧.

(٢) المادة(ثالثا) من تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٢٣ الصادرة من وزارة المالية.

٣- الحالة الاجتماعية للمرشح للتعاقد : كما اضافت التعليمات ايضاً معياراً اخر وهو معيار اجتماعي وانساني لا علاقة له بالكفاءة ، وهو معيار الزواج وتحدد الأطفال ، ولربما أراد المشرع مراعاة الحالة الاجتماعية للمرشحين للتعاقد.

وكان من الافضل اضافة معايير اخرى مثل شهادة خبرة في مجال الاختصاص لرغد الوظيفة العامة بعناصر كفؤة ولها خبره في القطاعين العام والخاص.

المطلب الثاني :اجراءات التعاقد الوظيفي في لبنان: لقد حدد المشرع اللبناني اصول واجراءات التعاقد الوظيفي وفق المرسوم رقم(١٠١٨٣) الصادر بتاريخ ٢ / ٥ / ١٩٩٧ ، ووفقا لهذا المرسوم تعتمد الادارات الاجراءات المنصوصة فيه وبخلافه يعتبر أي تعاقد يتم بعد صدور هذا المرسوم ولا تراعى فيه احكامه ويعد التعاقد ملغي وغير نافذ^(١). وتتمثل هذه الاجراءات في ما يأتي:

١- طلب الادارة الراغبة بالتعاقد الاعتمادات الخاصة للتعاقد في الموازنة حيث يجب على هذه الادارة تنظيم بياناً يحدد فيه حاجتها الى هذا التعاقد والتعويضات المراد تخصيصها لكل صفة تعاقدية.

٢- احالة طلب التعاقد مع المرفقات الى مجلس الخدمة المدنية ، حيث ان من اختصاصات المجلس الموافقة على التعاقد مع الخبراء اللبنانيين والاجانب ضمن حدود الاعتمادات المخصصة في الموازنة السنوية^(٢).

٣- احالة الطلب الخاص بالتعاقد بعد تدقيقه والتأكد من توفر كافة المستندات الى دائرة الابحاث والتوجيه لغرض التحقق من الحاجة الفعلية للتعاقد المطلوب من قبل الادارة لجميع الطرق ووسائل الاثبات التي تراها مناسبة . ولها ان تستعين بدائرة النقيش المركزي من اجل استكمال تحقيقها.

(١) المادة(٧) من مرسوم رقم ١٠١٨٣ الصادر في ٢/٥/١٩٩٧ المعدل.

(٢) المادة (٧) من مرسوم رقم ١٠١٨٣ الصادر في ٢/٥/١٩٩٧ المعدل.

٤- يجب ان تراعى في التحقيق مدى امكانية توفر سد الحاجة من دون التعاقد بأية وسيلة متوفرة او ممكنة ومن خلال ^(١):

أ- عن طريق نقل الموظفين من الادارات ذاتها او من ادارة الى اخرى لتلبية الحاجة المطلوبة والمراد التعاقد عليها.

ب- عن طريق اعادة تنظيم الوحدة الادارية المراد التعاقد في نطاقها من خلال تشكيل لجنة من الوزير وبناء على اقتراح من رئيس مجلس الخدمة المدنية ورئيس ادارة التفتيش المركزي تتولى القيام بدراسات في داخل الوحدة الادارية التي تعينها الوزارة المختصة او هيئة مجلس الخدمة المدنية او هيئة ادارة التفتيش او مجلس الوزراء ، وتتناول هذه الدراسة المهام الموكلة الى الوحدات الادارية المعنية من جهة وعدد الموظفين اللازمين للقيام بالمهام وكفاءتهم العلمية والمسلكية من جهة ثانية من اجل تحديد الوظائف الفائضة عن الحاجة، على ان تقدم اللجنة تقريرها في الموعد المحدد الذي تم تحديده من رئيس الوزارة ، وعلى الوزارة والادارة المختصة ان تضع وبالإشتراك مع ادارة التفتيش المركزي في مهلة اقصاها شهر من تاريخ تبليغها تقرير اللجنة بجدول من اسماء موظفي الوحدة يعادل الفائض المجدد في تقرير اللجنة^(٢).

ت- عن طريق الوسائل الاخرى مثل

- الانتداب والذي يفصد به القرار الصادر من الادارة والذي يقضي بإسناد وظيفة اخرى للموظف غير وظيفته الاصلية بشكل مؤقت فيداخل الوحدة الادارية التي يعمل بها او خارجها وتكون الوظيفة الاخرى اما بنفس درجته الوظيفية او اعلى منها مع بقاء الموظف مرتبطا عضويا بجهة عمله الاصلية

(١) المادة (٢/٣) من مرسوم رقم ١٠١٨٣ الصادر في ١٩٩٧/٥/٢ المعدل.

(٢) المادة (٧٢) من نظام الموظفين اللبناني (١١٢) لسنة ١٩٥٩.

التي انتدب منها ، بحيث يتقاضى من جهة عمله الاصلية راتبه وعلاواته وترقيته^(١).

• الوكالة: ويقصد بها تكليف الموظف العام بصورة مؤقتة بشغل وظيفة غير وظيفته الاصلية ، ويشترط في ذلك انه لا يجوز تعيين الوكيل الا في وظيفة شاغرة او في وظيفة تغيب الاصيل عنها وهذا الشرط جوهرى في نظام الوكالة^(٢).

• التكليف بأعمال اضافية:

٤-يعاد كامل الملف بعد اكمال التحقيق الى مجلس الخدمة المدنية حيث تتخذ هيئة المجلس قرارا نهائيا في طلب الادارة في التعاقد وفق الفقرة (٣) من المادة (٧٤) من نظام الموظفين اللبناني رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩^(٣). وقد الزم المشرع اللبناني دوائر القطاع العام الطالبة التعاقد ان يتم التعاقد بنتيجة مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقا للقوانين المرعية^(٤).

واعتمدت طريقة المباراة للتعين في وظائف الفئتين الرابعة والثالثة على الملاك الدائم في لبنان، وبالتالي لا يتم التعيين في هذه الوظائف الا من خلال اجتياز المباراة وعلى الادارة احترام تسلسل درجات النجاح في فيها^(٥). ويعد هذا الاسلوب هو الطريق العادي الذي تتبعه اغلب دول العالم فيما يتعلق في التعيين ، فهو من افضل الطرق لشغل الوظيفة العامة كونه يحقق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الافراد المرشحين لشغل الوظائف العامة وكذلك يحقق هدف اخر هو يؤدي الى وصول من هم الافضل في شغل الوظيفة العامة سواء عن طريق التعيين او التعاقد.

(١) محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الاداري ، مرجع سابق، ص ٣٨٩.

(٢) فرحات، فوزت، القانون الاداري العام، ط٣، بلا دار نشر، ٢٠١٧، ص ٣٥٢.

(٣) المادة(٤) من مرسوم رقم ١٠١٨٣ الصادر في ١٩٩٧/٥/٢ المعدل.

(٤) المادة (١) من المرسوم الاشتراعي رقم(٣٨٨٠) بتاريخ ٢٠١٠/٤/٢١ تعديل المرسوم ١٠١٨٣.

(٥) فرحات، فوزت، القانون الاداري العام، مرجع سابق، ص ٣٢١.

المبحث الثاني: الرقابة الادارية على إجراءات التعاقد في العراق ولبنان: تعد الرقابة الادارية وظيفة اساسية وعنصر مهم من العناصر التي تتكون منها العملية الادارية والتي وعرفت على انها " عملية ملاحظة وتعديل النشاطات التنظيمية بطريقة مؤداها او هدفها تهيل انجاز الاهداف التنظيمية" ^(١). والتعاقد التي تقوم به الادارة مع الافراد كونه احد نشاطات الادارة يكون خاضعا للرقابة الادارية بكافة اصنافها، سواء كانت رقابة داخلية او خارجية ، وهذا ما سنتناوله في الرقابة الادارية على إجراءات التعاقد الوظيفي في كل من العراق ولبنان.

المطلب الاول: الرقابة الادارية الداخلية على التعاقد الوظيفي في العراق ولبنان: تتميز الرقابة الادارية الداخلية بانها رقابة ذاتية منبثقة من داخل المؤسسة ، تمارسها الادارة للكشف عن مدى مشروعية القرارات ومدى توافقها مع القانون، وايضا مدى ملائمة القرار الذي اتخذته الادارة مع اهدافها ، وتكون اهمية هذا النوع من الرقابة في كونها تسمح للإدارة بإعادة النظر او تصحيح القرار او الغاءه ، وذلك حفاظا لهيبة الادارة بعد ان تكتشف ان قرارها غير مشروع او انه غير ملائم ^(٢) . و تكون الرقابة الادارية الداخلية على نوعين هما :

الفرع الأول: رقابة ادارية داخلية ذاتية: هي الرقابة التي تمارسها الادارة من تلقاء نفسها على الاجراءات الخاصة بالتعاقد سواء قام بهذه الرقابة الرئيس الاعلى للدائرة او الرئيس المباشر او الموظف المعني او تمارس الرقابة من قبل لجنة مخولة بالنظر بطلبات التعاقد تكون مهمتها مراجعة الاجراءات والتصرفات المرافقة لعملية التعاقد ، وإعادة النظر في تلك الاجراءات قبل ابرام العقد بما يضمن مشروعية تلك الاجراءات وعدم مخالفتها للقانون . وان الرقابة الادارية الذاتية اما ان تكون رقابة ولائية حيث يقوم عضو الادارة بإلغاء او ايقاف العقد او تعديله اذا ما وجد فيه خطأ في إجراءاته من دون الحاجة الى تقديم تظلم من المتضرر من تلك الاجراءات ^(٣) . ومن تطبيقات هذه الرقابة في التشريعات العراقية هي الرقابة التي تقوم بها اللجنة التي

(١) خلود وليد صالح ، عمر اسماعيل ، دور الرقابة في الحد من الفساد الاداري، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة ، ٢٠١٣، ص٣.

(٢) الصفار، ليلى مهدي، الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة ، مرجع سابق ، ص٧٧.

(٣) حميدي، احمد خورشيد ، سلطة الادارة في سحب العمل في عقود الاشغال ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٨٩، ص١٨٧ .

تتولى النظر في الطلبات المقدمة للتعاقد وفق العقود الممنوحة للمحافظات غير المنتظمة بإقليم والمشكلة برئاسة المحافظ وعضوية معاون المحافظ ومدر الموارد البشرية والحسابات والقانونية والتدقيق^(١). كما يمكن ان تكون الرقابة الادارية الداخلية الذاتية تكون رقابة رئاسية وهي تأتي بعد الرقابة الولائية ويقصد بها الرقابة التي يقوم الرئيس على اعمال مرؤوسيه، فان الرقابة الرئاسية هي مظهر من مظاهر مسؤولية الرئيس الاداري الاعلى أيا كان موقعه ضمن الهيكل الاداري، ويستمد الرئيس اختصاصه في مجال الرقابة من سلطته الادارية والقانونية القائمة على فكرة انتظام الموظفين في النظام الاداري المركزي لقاعدة الهرم الاداري وما يتبع هذه القاعدة من وجوب تبعية المرؤوس لرئيسه^(٢). وتتميز هذه الرقابة بانها رقابة شاملة لأنها تنصب على اشخاص المرؤوسين وعلى اعمالهم . ، اذ يخضع المرؤوس لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كونه موظف عام في القطاع العام ، كذلك فيما يخص اعماله والتصرفات الادارية الصادرة منه فيما يتعلق في ممارسته للاختصاصات المحددة لوظيفته سواء قام الرئيس بتلك الرقابة بنفسه او بواسطة من يخوله او من قبل معاونيه ، وقد تكون مسؤولية الرقابة توكل الى لجنة ادارية خاصة مهمتها مراقبة اعمال الادارة لتقوم بعد ذلك بإلغاء القرار غير المشروع او تبليغ الرئيس الاداري بما يجب عليه القيام به وابلاغه بالمخالفات الادارية والقانونية ليتصرف بالطريقة التي يراها مناسبة^(٣). ومن اهم عناصر الرقابة الذاتية التي تتولى الرقابة على التعاقد الوظيفي في العراق هي:

- ١- رقابة الوزراء و من هم في حكمهم : حيث يقوم الرئيس الاعلى المتمثل بالوزير او رئيس الهيئة او المحافظ دور مهم في الرقابة في الرقابة على اجراءات التعاقد الوظيفي ، فالوزير يعد المسؤول الاول عن تحقيق النزاهة في حدود وزارته من خلال الاستعانة بالأجهزة الرقابية ذات العلاقة ، حيث يتخذ الوزير المعني

(١) المادة (٢/ثانيا) من التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣ الخاصة بتسهيل تنفيذ احكام البند(ثانيا) من المادة (٦٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٣١ بتاريخ ٢٠٢٣/٨/٧.

(٢) بسيوني، عبد الغني، القانون الاداري، منشأة المعارف ، مصر ، ١٩٩١، ص١١٦.

(٣) محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩، ص٧٩.

الاجراءات الحاسمة على من يثبت عليه التقصير او الفساد من خلال احالته الى هيئة النزاهة ، اما المحافظ فهو الاخر وبموجب الصلاحيات الممنوحة له بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بالإشراف على سير المرافق العامة وتفتيشها والرقابة عليها في حدود محافظته^(١) . وبذلك يكون للمحافظ سلطة رقابية ذات فعالية من خلال اصدارا التوجيهات والتعليمات والاورام التي من شأنها تلافي الخطأ او الانحراف مع ايجاد الطرق المناسبة لعلاجها.

ولرؤساء جهات التعاقد الوظيفي فرض الرقابة على اجراءات التعاقد من خلال الصلاحيات الممنوحة لهم بموجب القانون ، فتكون رقابة رئيس جهة التعاقد من خلال تشكيل اللجان الخاصة بمتابعة ومراقبة شفافية التعاقد التي تبرمها الجهات الادارية التابعة له.

٢- رقابة الدوائر القانونية والدوائر الرقابية : للدوائر القانونية والرقابية في الجهات التعاقدية دور مهم من خلال اشتراك ممثلين عن تلك الدوائر في اللجان المختصة في النظر في طلبات المتقدمين للتعاقد وهذا ما نصت عليها التعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠٢٣ التي تسهل تنفيذ احكام البند (ثانيا) من المادة (٦٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للأعوام (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) من اشراك مدراء القانونية والرقابة في المحافظات غير المنتظمة بإقليم في اللجنة المشكلة بموجب هذه التعليمات للنظر بطلبات التعاقد من اجل ضمان تنفيذ التعاقد وفق الضوابط والتعليمات . كما لدائرة القانونية دور من اخلال اشتراك اعضاءها في اللجان التحقيقية التي تشكل على الموظف المخالف والتوصية الى الرئيس الاداري من اجل اصدار العقوبة المناسبة وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل والتوصية بإحالته الى هيئة النزاهة في حال ثبوت ارتكاب المخالفة التي تعد جريمة جنائية.

(١) المادة (٣١/رابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

وتتميز الرقابة الرئاسية بالخصائص الاتية^(١):

أ- هي رقابة ذاتية داخلية تقوم بها الاجهزة الادارية ، اذ تقوم بمراقبة نفسها على جميع الاعمال الصادرة عنها من ناحية المشروعية والملائمة.

ب- انها وظيفة اصلية وعملية كونها واجب يقع على عاتق الرئيس الاداري الذي يباشر سلطاته الرقابية.

ت- هي رقابة ادارية كونها مستمدة من الاشخاص القائمين عليها ضمن السلطات الممنوحة لهم بموجب القانون .

وتهدف الرقابة الذاتية الرئاسية لتحقيق المشروعية الى تحقيق المشروعية القانونية والتنظيمية للأعمال التي تقوم بها الادارة ومنها العقود التي تبرمها مع الافراد ، كما تهدف الى تحقيق الكفاءة والفاعلية على مستوى اداء العمل الاداري من اجل تحقيق المصلحة العامة، كما تهدف الرقابة الرئاسية الى تحقيق الملائمة الواقعية وكذلك تدقيق التوافق بين العمل الاداري والملاسات العملية والواقعية التي تحيط بالقرار او العقد الاداري.

ومن تطبيقات الرقابة الادارية الذاتية الرئاسية هي مصادقة مجلس الوزراء على العقود التي تبرمها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع المتقاعدين بصفة خبير وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم (٢٨٠) لسنة ٢٠٠٩ لتأكد من اتباع الاجراءات القانونية السليمة اثناء العقد^(٢) . وكذلك موافقة مجلس هيئة البترول اللبنانية و مصادقة الوزير المختص على التعاقدات التي يبرمها رئيس الهيئة فهي صورة من صور الرقابة الذاتي الرئاسية التي نص عليها المشرع اللبناني^(٣) .

(١) الصفار ، ليلي مهدي، الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة ، مرجع سابق، ص ٨٠.

(٣٣) الشاوي، سري حارث، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية، دار ومكتبة عدنان، ط١، بغداد، ٢٠١٣ ص ١٩٧.

(٢) المادة (٢٧) من نظام هيئة ادارة قطاع البترول ، القسم الثالث نظام المتقاعدين الصادر بالمرسوم رقم (٧٩٦٨) تاريخ ٢٠١٢/٤/٧.

الفرع الثاني : رقابة ادارية داخلية بناء على تظلم من المرشح للتعاقد: هذا النوع من الرقابة تقوم به الادارة ليس من تلقاء نفسها وانما بناء على تظلم يقدمه لها المتضرر من عدم تطبيق الاجراءات الخاصة بالتعاقد بصورة سليمة او ان غبن قد اصابه من الاجراءات او التصرفات التي قامت بها الادارة اثناء فترة التعاقد . ويمتاز هذا النوع من الرقابة بهولة إجراءاته كما انه اقل كلفة ومدة من الاجراءات القضائية، الا انه يؤخذ عليه بانه يمثل ضمانه كافيه للمتعاقدين كون من المحتمل بان تكون الادارة غير محايدة وتكون خصم وحكم في الوقت نفسه^(١). ويقصد بالتظلم هو " شكوى او التماس يتقدم به صاحب الشأن الى السلطة المختصة، يعرب فيها عن اعتراضه على القرار ويطلب سحبه او الغاءه"^(٢). والتظلم الاداري يقدمه المرشح للتعاقد لأي من الجهات الادارية الاتية^(٣):

- قد يقدم التظلم الى ذات الموظف الذي أصدر القرار من اجل سحبه او الغاءه او تعديله ويسمى في هذه الحالة بالتظلم الولائي.
- قد يقدم التظلم الى الرئيس الاداري للموظف الذي أصدر القرار من اجل الغاء قرار الموظف او سحبه او تعديله وهنا يسمى التظلم بالتظلم الرئاسي. وان هذا النوع من التظلم يكون على صورتين هما التظلم بدرجة واحدة وهو التظلم الذي يقدم الى الرئيس الاداري للموظف مصدر القرار المشكو منه او ان يكون التظلم متعدد الدرجات وهنا يستطيع المتظلم تقديم تظلمه الى درجات متعددة في السلم الاداري للمؤسسة المعنية.
- قد يقدم التظلم الى لجنة مشكلة بموجب القانون لهذا الغرض من اجل الغاء او سحب او تعديل قرار الموظف الذي اصدر القرار.

ويشترط لتقديم التظلم من قبل المرشح للتعاقد الشروط الاتية:

(١) المادة () من نظام هيئة ادارة قطاع البترول، القسم الثالث نظام المتعاقدين الصادر بالمرسوم رقم (٧٩٦٨) تاريخ ٢٠١٢/٤/٧.

(٢) الوكيل، محمد ابراهيم، التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠١٢، ص ١٦.

(٣) محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الاداري ، الكتاب الاول ، مرجع سابق، ص ٧٨.

- ١- لابد من أن يقدم التظلم من صاحب الشأن الذي اثر القرار من استبعاده من المنافسة من التعاقد او اثر على مركزه القانوني وبذلك لا يمكن النظر بالتظلم المقدم من قبل الغير حتى لو انصب على الموضوع نفسه، كون طلب التظلم لابد من يتضمن اسم المتظلم وتاريخ صدور القرار وموضوع القرار المتظلم منه.
 - ٢- لابد من ان يقدم التظلم الى الجهة الادارية المختصة من اجل مراجعة القرار واعادة النظر فيه او الى رئيسها الاداري.
 - ٣- ان يكون التظلم من القرار مجديا ويكون ممكنا للإدارة بتعديل او الغاء او سحب قرارها المطعون فيه.
 - ٤- ان يكون التظلم واضحا وموضحا اوجه قصور الموظف الذي أصدر القرار الذي من شأنه تضرر بسببه المرشح للتعاقد. وان يكون التظلم محددا وقاطعا في معناه لكي يتسنى للإدارة فهم ومعرفة وجه الاعتراض.
 - ٥- ان يكون التظلم على قرار اداري نهائي وصدر فعلا من الادارة، ومستنفذا كافة مستلزماته.
 - ٦- يجب ان يقدم التظلم في الموعد الذي حدده القانون والا عد التظلم منعما ولا ينتج أي اثر قانوني.
- ويعد التظلم الاداري في بعض الاحيان شرطا لقبول الدعوى القضائية في التشريع العراقي سواء كانت الدعوى المقامة امام محكمة قضاء الموظفين او امام المحاكم الادارية، وهو اجراء اوجبه القانون في بعض الحالات املا تجنب القضاء من النظر فيه وحله من قبل الادارة نفسها^(١).

(١) (الصفار، ليلي مهدي، الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة، مرجع سابق، ص ٨٤.

ولشخص المرشح للتعاقد ممن تضرر بقرار من الادارة بحرمانه من الحصول على العقد الوظيفي تقديم النظم سواء الى الموظف الذي أصدر القرار او الى رئيسة المباشر او الى رؤسائه ضمن التسلسل الهرمي من اجل احقاق الحق.

المطلب الثاني: الرقابة الادارية الخارجية على إجراءات التعاقد في العراق ولبنان: نتيجة الى توسع اعمال ومهام السلطات الادارية وازدياد نشاطاتها وكذلك للعيوب التي تؤثر على اعمال الرقابة الداخلية، التي تصبح في بعض الاحيان عاجزة وغير قادرة على ممارسة الرقابة بصورة صحيحة ومرضية تحقق الهدف المنشود وهو تحقيق مبدأ المشروعية، لذا لجأت الدول الى استحداث اجهزة او هيئات متخصصة بالرقابة مستقلة عن عمل الادارات التي تصدر القرارات الادارية، ولو ان هذه الهيئات في الراي الراجح بانها تعد اجهزة ادارية وان الرقابة التي تقوم بممارستها هي من قبيل الرقابة الادارية^(١). وهنا سنناول الهيئات المستقلة التي تمار الرقابة على اجراءات التعاقد التي تجريها ادارات القطاع العام فيكل من العراق ولبنان

الفرع الأول: رقابة الهيئات المستقلة على اجراءات التعاقد الوظيفي في العراق: تمارس الهيئات الرقابية في العراق الرقابة على كافة التصرفات التي تقوم بها دوائر القطاع العام لضمان مشروعية تلك التصرفات ، ومنها بطبيعة الحال اجراءات التعاقد الوظيفي ومن هذه الهيئات الرقابية المستقلة هي:

١- **رقابة هيئة النزاهة:** تعد هيئة النزاهة في العراق من الهيئات المستقلة التي نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٢)، والتي انشأت بموجب سلطة الائتلاف المنحلة بالأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ حيث يكون لهيئة النزاهة شخصية معنوية مستقلة وكذلك استقلال مالي واداري على ان تكون خاضعة لمجلس النواب^(٣)، وكان الهدف من انشاء هذه الهيئة هو

(١) لقد اختلف الفقه والقضاء الفرنسيين في تحديد التكليف القانوني لهذه الهيئات فظهرت ثلاث اراء في هذا المجال تمثل الراي الاول على انها سلطات قضائية اما الراي الثاني والذي تمثل برأي مفوض الدولة (فرانس) في معرض حديثة عن وسيط الجمهورية الفرنسية على انها سلطة مستقلة اما الراي الثالث عد هذه الجهات سلطات مستقلة ادارية، منقول راند جام

(٢) المادة (١٠١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

لتنفيذ وتطبيق القوانين التي تكافح الفساد الاداري ومعايير الخدمة العامة في العراق وكذلك لاقتراح التشريعات اللازمة لذلك، بالإضافة الى ممارسة المبادرات التوعوية الهادفة الى تثقيف الجمهور من اجل تعزيز مواقفه المطالبة بإيجاد القيادة النزيهة والشفافة.

وتختص هيئة النزاهة باختصاصات مهمة منحه اياها المشرع من اجل ضمان القيام بواجباتها الرقابية في محاربة الفساد الاداري والمالي في دوائر القطاع العام بغية القضاء عليه^(١). ونقتصر في هذه الدراسة على الاختصاصات التي لها علاقة بالرقابة على اجراءات التعاقد الوظيفي في دوائر القطاع العام محل البحث، ومن اهم هذه الاختصاصات هي:

١- التحقيق الجنائي في قضايا الفساد الاداري والمالي الملازمة لإجراءات التعاقد الوظيفي: ان التحقيق في اطار القانون الجنائي هو " اجراءات متعددة تتخذها السلطة المختصة من اجل تمحيص الادلة المتوفرة ومحاولة جمع الادلة الجديدة بهدف اثبات او نفي الجريمة ، ونسبتها الى المتهم قبل ان تصل القضية الى المحكمة"^(٢). وقد منح المشرع العراقي هيئة النزاهة صلاحية التحقيق في القضايا الجنائية وهو اختصاص منحه المشرع للهيئة دون غيرها من الهيئات الرقابية المستقلة^(٣)، ولكن في اطار جرائم محددة متعلقة بالفساد الاداري ومن اهم هذه الجرائم هي المتعلقة بالأخلال بالواجبات الوظيفية وهي جرائم الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظف العام حدود وظيفته .

ويتولى التحقيق في تلك الجرائم احد محققي الهيئة ، ويرجح التحقيق التي تقوم به هيئة النزاهة على التحقيقات التي تجريها الجهات الاخرى المختصة بالتحقيق كالجهات التحقيقية العسكرية او التابعة الى الامن الداخلي، ويجب على هذه الجهات تحويل الوثائق والمستمسكات والبيانات الى هيئة النزاهة متى طلبت الهيئة ذلك^(٤)، واذا ما باشر قاضي التحقيق بإجراءات التحقيق في

(١) رائد جاسم كاظم ، التنظيم القانوني لأدراج المتعاقدين مع الادارة بالقائمة السوداء ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة القادسية ، ٢٠١٨ ، ١٨٧.

(٢) براء منذر عبد اللطيف، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، دار الحامد للنشر، ط١، عمان، الاردن، ٢٠٠٩، ص٧١.

(٣) العامري ، علي حسن عبد الامير ، المرجع السابق، ص٢٧٦.

(٤) المادة(١١) من قانون هيئة النزاهة رقم(٣٠) لسنة ٢٠١١.

القضايا المختصة بها هيئة النزاهة عن طريق مراكز الشرطة عليه ان يقوم بتبليغ الدائرة القانونية لهيئة النزاهة عن تفاصيل التحقيق اولا بأول وبنا على طلبها، كما ان للهيئة الحق في الطعن بالأحكام والقرارات الصادرة من قاضي التحقيق عن طريق التمييز^(١).

هذا وقد اصدرت محكمة التمييز في العراق مبدأ قانوني يقضي بأن تكون هيئة النزاهة طرفا في قضايا الفساد الاداري والمالي التي نصت عليها المادة الاولى من قانون هيئة النزاهة حتى القضايا التي يجري التحقيق فيها من قبل محققي الهيئة ولها حق الطعن في القرارات والاحكام الصادرة فيها^(٢). الا ان محكمة استئناف القادسية الاتحادية قضت في احد احكامها الذي جاء مخالفا للمبدأ المذكور والذي نص على " لدى التدقيق والمداولة وجد ان الطعن مقدم من قبل رئيس هيئة النزاهة اضافة الى وظيفته خلافا لأحكام المادة (٢٤٩ /أ) الاصولية التي حددت الجهات التي لها حق الطعن في القرارات والاحكام ، ذلك ان ما ورد في المادة (١٤/ثانيا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ تخص الدعاوي التي لم تحقق الهيئة فيها ، وبذلك لا يكون لهيئة النزاهة صفة الخصم في هذه الدعوى كون التحقيق جاري فيها من قبل محققي هيئة النزاهة ، وللهيئة في قضايا الفساد والتي لم تحقق فيها الطعن في تلك القرارات ، وبذلك يكون الطعن مقدم من جهة غير مختصة بتقديمه لذا قررت المحكمة رد الطعن شكلا ... " ^(٣).

ومن خلال ما ورد نلاحظ رقابة هيئة النزاهة على إجراءات التعاقد التي تجريها الادارات ففي القطاع العام ، من خلال متابعة ما قد يصاحب تلك الاجراءات من حالات فساد اداري في مراحل ابرام العقد ، كجرائم الرشوة او استغلال الوظيفة العامة ، وهي جرائم شائعة قد يلجأ اليها الافراد المرشحين للتعاقد من اجل الحصول على فرصة عمل خصوصا في ضل نقشي البطالة في المجتمع ، وبالنتيجة تتولى هيئة النزاهة التحقيق مع المتهمين في الجرائم المذكورة انفا.

(١) عماد يوسف خورشيد ، خولة اركان علي، مسؤولية الموظف الجنائية في قانون هيئة النزاهة العراقي دراسة في ضوء القانون العراقي، بحث منشور، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة السادسة، العدد ٢٢، ٢٠١٤، ص ٢٩٥.

(٢) العامري، علي حسن عبد الامير ، المرجع السابق، ص ٢٨٢.

(٣) قرار محكمة استئناف القادسية الاتحادية بصفتها التمييزية ذي العدد/٢٥٦/ت/ج/٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٦/١٩، غير منشور.

٢- التحري والمراقبة من اجل كشف حالات الفساد التي ترافق اجراءات التعاقد الوظيفي: وتتمثل في مراقبة قانونية الاعمال والقرارات التي تصدر من قبل دوائر القطاع العام المرتبطة بالوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات غير المرتبطة بإقليم ومدى التزامها بمعايير النزاهة والشفافية في الاجراءات ، وذلك من خلال التعاون مع الهيئات الرقابية الاخرى ^(١). هذا تختص شعبة العمليات التابعة الى هيئة النزاهة بمسؤولية جمع المعلومات عن الجرائم المتعلقة بالفساد الاداري والمالي وضبط المتورطين بهذه الجرائم بالجرم المشهود^(٢).

هذا ودرجت الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة بأرسال الضوابط الخاصة بالتعاقدات التي وتتبع هيئة النزاهة وائل معينة لكشف حالات الفساد من اجل تحقيق الاهداف التي انشأت من تروم اجراها الى هيئة النزاهة من اجل التحقق من اتباع تلك الجهات وائل النزاهة والشفافية في اجراءاتها. اجلها هذه الهيئة ، حيث منح المشرع الهيئة وسائل تتمثل بسلطات محددة من اجل كشف حالات الفساد الاداري، ومن ضمنها بطبيعة الحال حالات الفساد التي ترافق اجراءات التعاقد الوظيفي، ومن اهم هذه الوسائل هي:

١- استعمال وسائل التقدم العلمي: لقد جاءت المادة (١٢) من قانون هيئة النزاهة النافذ ما نصه " على الهيئة استخدام وسائل التقدم العلمي واجهزة وآلات التحري والتحقيق وجمع الادلة وعلى رئيسها توفير مستلزمات ومتطلبات استخدامها في ميدان الكشف عن جرائم الفساد او منعها او ملاحقة مرتكبيها". ومن الوسائل الحديثة وغير التقليدية التي قد تلجأ اليها الهيئة من اجل كشف حالات الفساد والجرائم الناشئة عنها وذلك من خلال التسجيلات الصوتية او المرئية، كون مرتكبي هذه الجرائم بالعادة يعقدون صفقاتهم من خلال اجهزة الاتصال وبالخصوص في جرائم الرشوة^(٣).

(١) ماهر صالح علاوي ومجد جاسم الفهداوي، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والاداري في العراق (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، ٢٠١٣، ص ١٩.

(٢) العامري، علي حسن عبد الامير العامري، المرجع السابق، ص ٢٨٩.

(٣) الفتلاوي، امجد ناظم صاحب ، اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠، ص ١٥٤.

وبالرغم من ان قانون اول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل لم يسمح باستخدام تلك الوسائل في اثبات الجرائم الا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد سمح باستخدام هذه الوسائل عند الضرورة وبعد أخذ اذن قضائي في ذلك^(١).

٢- إلزام جميع دوائر القطاع العام بتزويد هيئة النزاهة بالمستندات والوثائق المتعلقة بالقضايا التي يجرى التحقيق فيها^(٢). وبذلك تمتلك الهيئة المعلومات الكافية عن القضية المراد التحقيق فيها لتتمكن من فرض رقابتها على الاجراءات المتخذة من المؤسسات الحكومية ولتأكد من مشروعيتها في مدى مطابقتها للقانون .

٣- لمحقيقي هيئة النزاهة وبأشراف قاضي التحقيق استدعاء الشهود وكذلك استجواب المتهم بقضايا الفساد وندب الخبراء ولمحقق الهيئة جميع الصلاحيات الممنوحة للمحقق في المحاكم^(٣).

وتقوم هيئة النزاهة بممارسة مهامها في الرقابة على اجراءات التعاقد الوظيفي وما ينتج عنها من قرارات بعد ان تصل اليها الوثائق والاضابير المحالة اليها من قبل ديوان الرقابة المالية، حيث يمارس قسم التدقيق الخارجي من التحقق في الموضوع من خلال دراسة كافة الاوليات وتحليل تلك الاوليات واعطاء الملاحظات حولها واعادتها الى الجهة التي ارسلتها لاتخاذ ما يلزم بشأنها على ضوء الملاحظات المثبتة في التقرير .

ومن خلال ما تقدم نلاحظ ان هيئة النزاهة لها سلطة الرقابة بشكل مباشر على اجراءات التعاقد الوظيفي، وخاصة إذا ما تخلل تلك الاجراءات جريمة مثل جريمة الرشوة.

٢- رقابة ديوان الرقابة المالية: يعد ديوان الرقابة المالية من أقدم الاجهزة الرقابية في الدولة العراقية الحديثة، والتي انشأت بموجب قانون (تدقيق الحسابات العامة) رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧ الملغي، وتوالت القوانين التي نظمت عمل ديوان الرقابة المالية في العراق وكان اخرها قانون الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ، والذي تم تعديله بموجب القانون رقم

(١) ماهر صالح علاوي وماجد جاسم الفهداوي، المرجع السابق، ص ٢٠.

(٢) ماهر صالح علاوي وماجد جاسم الفهداوي، المرجع نفسه، ص ٢٠.

(٣) الفتلاوي، امجد ناظم صاحب، المرجع السابق، ص ١٦٧.

(١٠٤) لسنة ٢٠١٢ الذي اضاف الى مهام الديوان صلاحية التحقيق في القضايا التي يطلب فيها مجلس النواب التحقيق. ويقوم ديوان الرقابة المالية بالرقابة الخارجية على كافة الاعمال والقرارات والتصرفات التي تقوم بها دوائر القطاع العام ومنها بطبيعة الحال التعاقد الوظيفي، وتكون هذه الرقابة رقابة لاحقة حيث يقوم الديوان بتدقيق الرقابة المالية لكافة أنشطة الدوائر الخاضعة لرقابته، للتحقق من مدى مشروعية اعمال الادارة من الناحية المالية وكذلك الادارية من حيث مطابقتها للقانون.

وتسمى الرقابة التي يقوم بها ديوان الرقابة المالية بالرقابة البعدية؛ كونها تراقب اعمال الادارة بعد حدوثها او بعد ان حصول التجاوز على الاموال العامة ^(١). حيث يمارس الديوان رقبته على كافة الاعمال المالية والادارية ومن ضمنها اجراءات التعيين والتعاقد التي تقوم بها دوائر القطاع العام الخاضعة لرقابة الديوان عن طريق الرقابة اللاحقة أي بعد اتخاذ الادارة بقرارها بالتعاقد. فنطاق رقابة ديوان الرقابة المالية على اجراءات التعاقد تنصب على الية التعاقد التي تتضمن دراسة الكيفية التي يستخدم بها العنصر البشري كونه العنصر الالهم في الانتاج.

وحدد قانون الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ صلاحيات ديوان الرقابة المالية بما يساهم في عملية الرقابة والتدقيق وكذلك تقديم الآراء الى الجهات الخاضعة له والمحافظة على المال العام من الفساد وسوء التخطيط الذي قد تمارسه دوائر القطاع العام في اجراءاتها ومن ضمنها اجراءات التعاقد الوظيفي ^(٢). وتتمثل صلاحيات ديوان الرقابة المالية في الاطلاع على السجلات والوثائق والقرارات والمعاملات كافة والتي لها علاقة بمهام الرقابة والتدقيق، وكذلك طلب جميع الايضاحات والمعلومات من جميع الجهات الادارية والفنية بما يضمن اداء مهام الديوان ^(٣).

(١) (السعيدى ثامر عبد الجبار، حيدر حسين كاظم، الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الاداري والمالي، بحث منشور، مجلة الشرق الاوسط، المجلد (١) العدد (٢)، سنة ٢٠٢١، ص ٦٣.

(٢) (الصفار، ليلي مهدي، مرجع سابق، ص ٩٩.

(٣) (عموري، محمد رسول، الرقابة المالية العليا، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢١٥.

وفي حال اكتشاف الديوان مخالفات يطلب من هيئة النزاهة (وسابقا من مكاتب المفتشين العموميين قبل الغاءها) اجراء التحقيق في تلك المخالفات والعمل على ازالتها وانهاء اثارها، وهذا ما تضمنته المادة (١٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي النافذ انف الذكر.

وكذلك يمارس الديوان رقابة على الجهات التي حددها القانون وهي دوائر القطاع العام واي جهة ينص قانونها على خضوعها لديوان الرقابة المالية. ويعد نطاق الرقابة التي يمارسها الديوان على اجراءات التعاقد الوظيفي في تحديد الجهات المختصة بالتعاقد للتأكد من سلامة الشروط الخاصة بالتعاقد ومدى مطابقتها للقانون وضمان عدم تجاوز الادارة للضوابط الخاصة بإجراءات التعاقد وشروطه. وقد تضمن قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ نصوص تعطي ديوان الرقابة المالية الصلاحيات الآتية:

١- متابعة عمل واجراءات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بتوطين رواتب المتعاقدين والاجراء اليوميين^(١).

٢- جرد اعداد الاجراء اليوميين العاملين غي الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة بغية تحويلهم الى عقود^(٢).

٣- حصر اعداد المتعاقدين العاملين في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وتصنيفهم حسب التحصيل الدراسي ومقدار الراتب الشهري واوامر التعيين وتصنيفهم حسب سنوات الخدمة، وكذلك التنسيق بينهم وبين هذه الجهات لغرض تزويد دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي بالبيانات الالكترونية او الورقية بغية انجاز الاحصاء الكامل للأعداد المتعاقدين والاجراء اليوميين.

ويخصص جزء من الموازنة العامة السنوية لغرض التعيينات سواء كانت عقود او تعيين على الملاك الدائم، اذ يمارس ديوان الرقابة المالية رقابته التي تتمثل بتدقيق اجراءات التعاقد وشروطه

(١) الفقرة (٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩.

(٢) الفقرة (٦) من . قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩

المحددة في قانون الموازنة السنوية ومدى توافرها بالمتقدمين، وفي حال رصد تجاوز من قبل الادارة على تلك الاجراءات يقوم الديوان بمفاتحة هيئة النزاهة لأجراء التحقيق في تلك المخالفات وازالتها واتخاذ كافة الاجراءات القانونية بحق المخالفين اذا ما ثبت تقصيرهم في هذا الجانب^(١)

٤- لديوان الرقابة المالية ان يطلب من الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة المعني الخاضع لرقابة الديوان اتخاذ الاجراءات القانونية بحق الموظف المخالف للتعليمات الخاصة بالتعاقد، وذلك بإحالته الى التحقيق الاداري وسحب يده او تحريك الدعوى الجزائية بحقه إذا ما شكلت مخالفته جريمة جنائية^(٢).

ومن الجدير بالذكر ان الوسائل التي يعتمد عليها الديوان في التدقيق والتحقيق هي التقارير الرقابية التي تحتوي على الملاحظات والمخالفات التي يؤشرها الديوان وهي على نوعين اولهما هي التقارير السنوية عن عمل واداء الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة والملاحظات غير المنتظمة بأقاليم، وتقديمها الى مجلس النواب متضمنا الاقتراحات والملاحظات التي تتعلق بالأوضاع المالية والاقتصادية والادارية والقانونية^(٣). بالإضافة الى تقديم الديوان تقرير الى مجلس النواب بكل امر مهم يتعلق بالرقابة وتقويم الاداء الاداري والمالي والاقتصادي والقانوني وله نشر ما يراه مناسباً بموافقة مجلس النواب^(٤).

اما النوع الاخر من التقارير هي التقارير الاولى المتضمنة اعمال وملاحظات ديوان الرقابة المالية الاتحادي فيما يخص التعاقد الوظيفي التي تم اكتشافها اثنا الرقابة على العمليات المتعلقة بالجهات الادارية، وهذه التقارير يتم اعدادها في فترات زمنية تتوافق مع خطة اعداد الحسابات من جهة ووفقاً لطبيعة العمليات التي يقوم الديوان بمراقبتها من جهة اخرى^(٥).

(١) المادة(١٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة(١٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٢٨/اولا- أ/ب) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ والتي نصت على " أ- يقدم المجلس تقرير سنوي الى مجلس النواب خلال ١٢٠ يوماً من نهاية كل سنة يتضمن الجوانب الاساسية التي افرزتها نتائج تنفيذ الخطة السنوية للديوان بما في ذلك الآراء والملاحظات والمقترحات المتعلقة بالأوضاع المالية والادارية والاقتصادية والقانونية وتقييم فعالية وكفاية اجراءات الحكومة اللازمة لضمان الفعالية والشفافية في جباية الإيرادات وانفاق الاموال العامة".

(٤) الصفار، ليلي مهدي، مرجع سابق، ص ١٠١.

(٥) الصفار، ليلي مهدي، المرجع نفسه، ص ١٠٢.

ونلاحظ ان الصلاحيات الممنوحة لديوان الرقابة المالية الاتحادي من قبل المشرع تعد من اهم السمات المميزة للديوان وتميزه عن السلطات الرقابية الاخرى من اجل تحقيق المرونة والفعالية في ممارسة نشاطه الرقابي والتدقيقي. ورغم ذلك فإن عمل ديوان الرقابة المالية لا يخلو من المعوقات التي تؤثر بالسلب في اداء عمله الرقابي بشكل عام وفي الرقابة على اجراءات التعاقد الوظيفي بشكل خاص، ومن اهم هذه المعوقات هي^(١):

١- عدم التزام دوائر القطاع العام الخاضعة للديوان بالتوصيات التي تصدر عنه التي تتعلق بالمخالفات التي تم اكتشافها اثناء اعمال الرقابة على اجراءات التعاقد.

٢- عدم قيام دوائر المؤسسات ودوائر القطاع العام من الرد على التقارير التي يرفعها ديوان الرقابة المالية لهم مما يشكل مخالفة للمادة (٢-٢) رابعاً من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

٣- تستر بعض دوائر القطاع العام على الاشخاص التي تخالف التعليمات وعدم عرضها على الديوان.

٤- عدم اطلاع الرئيس الاعلى (الوزير) نتائج اعمال الرقابة لغرض متابعة اعمال وزارته والتشكيلات التابعة لها كون الاجابات التي تصدر من الجهات الادارية الادنى، مما يضعف رقابة الوزير المعني على المخالفات التي قد تحصل اثناء عملية التعاقد الوظيفي.

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على التعاقد الوظيفي في لبنان: تتولى عدد من المؤسسات الهيئات مسؤولية الرقابة على اجراءات الرقابة الخارجية على اعمال الادارات في القطاع العام ومنها التعاقد الوظيفي ومن هذه الهيئات او المؤسسات هي:

١- رقابة مجلس الخدمة المدنية على التعاقد الوظيفي: انشأ مجلس الخدمة الاتحادي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم (١١٤) لسنة ١٩٥٩ وتشمل صلاحياته جميع الادارات والمؤسسات

(١) التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية الاتحادي في سنة ٢٠١٣، ص ٣.

العامة وموظفيها، والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء ، باستثناء القضاء والجيش والافراد المدنيين الملحقين بالجيش وقوى الامن الداخلي والامن العام والضابطة الجمركية^(١).

ويمارس المجلس الصلاحيات الممنوحة له بموجب القوانين والانظمة التي تتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة وسائر شؤونهم الذاتية، كما يسعى المجلس الى رفع المستوى المسلكي للموظفين وبالاخص عن طريق اعدادهم للتوظيف والتدريب اثناء الخدمة^(٢). ومن القضايا الخاصة بالمجلس هي الموافقة على اجراء التعاقد مع الخبراء اللبنانيين والأجانب ضمن الاعتمادات المرصودة بالموازنة السنوية^(٣).

وتتمثل رقابة مجلس الخدمة المدنية على اجراءات التعاقد الوظيفي في القطاع العام اللبناني من خلال احالة الطلب الخاص بالتعاقد من الجهة الراغبة بالتعاقد، ويقوم المجلس بإحالة الطلب مع كافة ملحقاته بعد تدقيقه الى ادارة الابحاث والتوجيه من اجل التحقق من الحاجة الفعلية للتعاقد^(٤).

٢- رقابة جهاز التفتيش المركزي على اجراءات التعاقد الوظيفي: أنشئ جهاز التفتيش المركزي من قبل المشرع اللبناني بموجب المرسوم (١١٥) لسنة ١٩٥٩ المعدل. ويتشكل الجهاز من ادارتين هما ادارة التفتيش المركزي وادارة الابحاث والتوجيه، وان ادارة التفتيش المركزي من مصلحة التفتيش الاداري ومصالح التفتيش الفني .ولجهاز التفتيش المركزي هيئة لأدارته مكونة من رئيس ادارة التفتيش المركزي رئيسا وعضوية كل من رئيس ادارة الابحاث والتوجيه واقدم المفتشين العاملين كأعضاء في الهيئة^(٥).

(١) المادة (١) من المرسوم (١١٤) الصادر في ١٢ / ٦ / ١٩٥٩ .

(٢) المادة (٢) من المرسوم (١١٤) الصادر في ١٢ / ٦ / ١٩٥٩ .

(٣) المادة (٩) من المرسوم (١١٤) الصادر في ١٢ / ٦ / ١٩٥٩ .

(٤) المادة (٣) من مرسوم رقم ١٠١٨٣ الصادر في ١٩٩٧/٥/٢ المعدل.

(٥) المادة (٣) من المرسوم (١١٤) الصادر في ١٢ / ٦ / ١٩٥٩ .

والذي حدد مهامه بالرقابة والتفتيش على جميع دوائر القطاع العام والموظفين التابعين لها ، وتتألف الهيئة من رئيس التفتيش المركزي والمفتش المالي والمفتش العام التربوي ، وتعد هيئة التفتيش المركزي كجهة ادارية ذات صفة قضائية معنية بالرقابة ، وهذا ما اكده مجلس شوري الدولة اللبناني في احد أحكامه ما هو نصه " وبما انه يتحصل مما تقدم ان كيفية تشكيل هيئة التفتيش المركزي وهي عندما تمارس صلاحياتها وفق احكام المادة (١٩) من المرسوم ١١٥ لسنة ١٩٥٩ المعدلة تعتبر هيئة ادارية ذات صفة قضائية" ^(١). وتقوم ادارة الابحاث والتوجيه بعد استلامها طلبات التعاقد من الجهات الادارية الراغبة بالتعاقد للتحقق من حاجة هذه الدوائر للتعاقد بجميع الطرق والوسائل التي لراها مناسبة للأثبات. وتحيل ادارة الابحاث والتوجيه ملفات طلبات التعاقد الواردة من مجلس الخدمة المدنية الى هيئة التفتيش المركزي للاستعانة بها في تدقيق ملفات طلبات التعاقد الوظيفي ^(٢). وللهيئة التفتيش المركزي سلطات في محاربة الفساد في مجال الوظيفة العامة من خلال إصدار قرارات في ملفات عديدة ولها ان تفرض عقوبات تأديبية في الموظفين المخالفين او احالتهم امام ديوان المحاسبة او الهيئة العليا للتأديب او امام النيابة العامة التمييزية ^(٣).

٣- رقابة ديوان المحاسبة على اجراءات التعاقد الوظيفي: يتولى ديوان المحاسبة في لبنان مهمة القضاء المالي من خلال مراقبة استعمال المال العام وفق الانظمة والتعليمات ومحاكمة المخالفين في استعمال تلك الاموال. وهو يسهر على الاموال العامة ، وحددت مهام هذا الديوان بموجب قانون تنظيم المحاسبة رقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ حيث نص هذا القانون على " مراقبة استعمال هذه الاموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة المرعية والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها " ^(٤). ومن الجدير بالذكر ان رقابة ديوان المحاسبة على الاموال العامة هي رقابة سابقة من

(١) قرار مجلس شوري الدولة رقم (٣٨٢) في ١٢ / ٢ / ٢٠٠٤ ، سكاف الدولة، مجلة القضاء الاداري في لبنان ، المجلد

(١) العدد (٢٠) ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٠٤.

(٢) المادة (٢/٣) مرسوم رقم ١٠١٨٣ الصادر في ١٩٩٧/٥/٢ المعدل.

(٣) دعاء حمود عبد ، ، تجاوز حدود السلطة في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان ، ٢٠١٩ ، ص ٥٨.

(٤) المادة (٢) من قانون تنظيم ديوان المحاسبة لرقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ .

اجل ان يستطيع الديوان احكام رقابته على العمليات الادارية من خلال الموافقة المسبقة على تلك العمليات في حال مطابقتها للقوانين والانظمة مع الاحتفاظ لنفسها في الرقابة اللاحقة في محاسبة الموظف الذي يقوم بمخالفة تلك القوانين . وتكون رقابة ديوان المحاسبة هي رقابة توجيهية تستهدف الى ارشاد دوائر القطاع العام الى الطريق الصحيح لتتمكن من تطبيق المعاملات بشكل يتوافق مع القانون، ويجعل القانون من الرقابة المسبقة من قبل الديوان اجراء جوهري^(١). وان كل معاملة لا تجري عليها الرقابة المسبقة تعد غير نافذة ويمنع على الموظف العام وضعها قيد التنفيذ، وبخلاف ذلك يكون تحت طائلة العقاب^(٢). وهذا يعطي نتيجة مهمة هي ايقاف الاجراءات الخاطئة سواء كانت قرارات ادارية او عقود، ومن هذه العقود التي تكون خاضعة لرقابة الديوان هو التعاقد الوظيفي.

الخاتمة: بعد اكمال البحث نستعرض اهم النتائج التي تم التوصل اليها وكذلك نذكر بعض التوصيات التي من الضروري طرحها عسى ان يلتفت المشرع العراقي وكذلك اللبناني الى تلافي الثغرات في التشريعات المنظمة للتعاقد الوظيفي فيما يخص الية اختيار المتعاقد الوظيفي من بين المرشحين للتعاقد.

النتائج:

- ١- ليس هنالك الية موحدة في التشريع العراقي لاختيار المتعاقدين تضمن تحقق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ، وكذلك الحال في لبنان.
- ٢- تلعب الميول السياسية والعشائرية والحزبية دورا في اختيار المتعاقدين في كل من العراق ولبنان بعيدا عن المعايير الصحيحة التي يجب على الإدارة اتباعها.

(١) المادة (٣٣) من قانون تنظيم ديوان المحاسبة لرقم (٨٢) لسنة ١٩٨٣ .

(٥) دعاء حمود عبد ، مرجع سابق، ص ٥٩.

٣- يكون التعاقد في العراق وكذلك في لبنان ليس على أساس الحاجة الفعلية لدوائر القطاع العام وانما يكون التعاقد في اكثر الأحيان نتيجة ضغوط سياسية او شعبية لاستيعاب ظاهرة البطالة.

٤- ليس هنالك دور مباشر للهيئات الرقابية سواء كانت لرقابة داخلية او رقابة الهيئات المستقلة على عملية اختيار المتعاقدين وفق الاليات المرسومة بالقانون .

التوصيات:

١- يجب ان يشرع قانون ينظم التعاقد الوظيفي في العراق ولبنان يشمل كافة التعاقدات التي تجريها دوائر القطاع العام يتضمن اليه محددة وموحدة لبيان الية التعاقد الوظيفي.

٢- نوصي بان يكون التعاقد وفق الحاجة الفعلية لدوائر القطاع العام.

٣- لابد من تفعيل دور الرقابة الداخلية وكذلك الهيئات الرقابية المستقلة لمنع الإدارة من استغلال نفوذها بمخالفة الالية التي يضعها المشرع.

مصادر البحث:

أولاً: الكتب

- ١- احمد محمود جمعة، العقود الادارية، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٣.
- ٢- براء منذر عبد اللطيف، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، دار الحامد للنشر، ط١، عمان، الاردن، ٢٠٠٩.
- ٣- بسيوني، عبد الغني، القانون الاداري، منشأة المعارف، مصر، ١٩٩١.
- ٤- الحلو، ماجد راغب، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر ١٩٩٦.
- ٥- سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٨.
- ٦- الشاوي، سري حارث، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية، دار ومكتبة عدنان، ط١، بغداد، ٢٠١٣.
- ٧- الصفار، ليلي مهدي، الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة، ط١، مكتبة القانون المقارن، ٢٠٢١.

- ٨-فرحات، فوزت، القانون الاداري العام، ط٣، بلا دار نشر، ٢٠١٧.
- ٩-محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ١٠- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، الكتاب الأول، الكتاب الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، لبنان، ٢٠٠٥.
- ١١-الوكيل، محمد ابراهيم، التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.

ثانيا: الرسائل والاطاريح

- ١- حميدي، احمد خورشيد، سلطة الادارة في سحب العمل في عقود الاشغال، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩.
- ٢- دعاء حمود عبد، تجاوز حدود السلطة في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٩.
- ٣- راند جاسم كاظم، التنظيم القانوني لأدراج المتعاقدين مع الادارة بالقائمة السوداء، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة القادسية، ٢٠١٨.
- ٤- الغانمي، علي حمزة عباس، عطاء العقد وعطاء التفاوض في العقود الادارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠.
- ٥- الفتلاوي، امجد ناظم صاحب، اختصاص هيئة النزاهة في التحري والتحقيق في قضايا الفساد الحكومي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.
- ٦- محمود خلف حسين، الحماية القانونية للأفراد في مواجهة اعمال الادارة في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٩.

ثالثا: البحوث المنشورة

- ١- خلود وليد صالح، عمر اسماعيل، دور الرقابة في الحد من الفساد الاداري، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السنوي السابع لهيئة النزاهة، ٢٠١٣.
- ٢- السعيد ثامر عبد الجبار، حيدر حسين كاظم، الرقابة ودورها في مكافحة الفساد الاداري والمالي، بحث منشور، مجلة الشرق الاوسط، المجلد (١) العدد (٢)، سنة ٢٠٢١.
- ٣- عماد يوسف خورشيد، خولة اركان علي، مسؤولية الموظف الجنائية في قانون هيئة النزاهة العراقي دراسة في ضوء القانون العراقي، بحث منشور، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة السادسة، العدد ٢٢، ٢٠١٤.
- ٤- ماهر صالح علاوي وماجد جاسم الفهداوي، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، ٢٠١٣.

رابعا : الدساتير والقوانين والقرارات التشريعية



- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.
- ٣- قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
- ٤- من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.
- ٥- نظام الموظفين اللبناني (١١٢) لسنة ١٩٥٩.
- ٦- المرسوم الاشتراعي رقم (٣٨٨٠) بتاريخ ٢٠١٠/٤/٢١ تعديل المرسوم ١٠١٨٣.
- ٧- مرسوم رقم ١٠١٨٣ الصادر في ١٩٩٧/٥/٢ المعدل.
- ٨- نظام هيئة ادارة قطاع البترول/ القسم الثالث نظام المتعاقدين الصادر بالمرسوم رقم (٧٩٦٨) تاريخ ٢٠١٢/٤/٧.
- ٩- قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
- ١٠- مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٦١) لسنة ١٩٨٥.
- ١١- قرار مجلس الوزراء العراقي رقم (٢٨٠) لسنة ٢٠٠٩.
- ١٢- تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ الصادرة من وزارة المالية.

خامسا: القرارات القضائية

- ١- قرار محكمة استئناف القادسية الاتحادية بصفتها التمييزية ذي العدد/٢٥٦/ت/ج/٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٦/١٩، غير منشور.
- ٢- قرار مجلس شوري الدولة رقم (٣٨٢) في ١٢ / ٢ / ٢٠٠٤، سكاف الدولة، مجلة القضاء الاداري في لبنان، المجلد (١) العدد (٢٠)، ٢٠٠٨.