حماية المال العام

في ضوء احكام قانون التضمين

م. شفاء عبد حسين

وكيل مدير عام الدائرة الإدارية والمالية /وزارة النفط

Shafaa.abd@yahoo.com

الملخص

ان قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 إشارة الى تضمين الموظف والمكلف بخدمة عامة قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بفعله الخاطئ من خلال تشكيل لجنة مختصة وفق شكلية محددة بأمر وزاري من الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة علما ان واجبات ومهام اللجنة التحقيقية حددت بتدوين اقوال الموظف المحال اليها والشهود والاطلاع على المستندات والبيانات مع التوصية بالتضمين من عدمه وفق أسباب مقنعة، علما ان إلزام محدث الضرر بالتضمين مفهوم كفله المشرع عند تحقق المسؤولية التقصيرية وتخضع توصية لجنة التضمين الى مصادقة الرئيس الأعلى من عدمه .

وقد إشار القانون الى إمكانية تسديد مبلغ التضمين دفعة واحدة او على شكل أقساط وفق شروط معينة ، كما تمت الإشارة الى طرق الطعن بقرار التضمين الصادر بحق الموظف او المكلف بخدمة عامة من خلال التظلم ومن ثم الطعن بقرار التضمين امام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا.

Abstract

The Liability Law No: 31 of 2015 is aimed to protect the public funds. Pursuant to this law, any public employee, who is charged with causing damages to the public treasury as a result of his/her negligence or default is obliged to bear all the costs of such damages. The minister or any authorized party or the governor or any of his authorized person shall format an investigating committee.

The law has given the defaulting employee the right to appeal against the committee decision within (30) days. Against the Judiciary Administrative Court within (30) days of knowing the decision.

المقدمة

ان التضمين نظام خاص اراد المشرع عن طريقه تحقيق هدفين اولهما ازالة الضرر الذي اصاب المال العام من الضرر بردع الموظف وغيره عن الاضرار به باي وجه من وجوه الضرر وتضمين الموظف امر يستمد شرعيته من نص الشارع واجماع الفقه والعقل التي تقضي جميعها بحرمة الاضرار بالمال العام ووجوب الزام من اضر به بتعويضه جبرا لذلك الضرر من جراء تعديه الا اذا استوفت هذه المسالة شروط صحتها واستكملت اجراءاتها على النحو الذي بينته نصوص احكام قانون التضمين النافذ حتى لا تجور الادارة على الموظف تحت ستار حماية المال العام .

ولم يكن تضمين الموظف واسترداد المال العام ممن تسبب بإهداره يشغل بال المشرع العراقي حتى عام 2003 ولعل ذلك يعود الى سيطرة وسيادة منطق الدولة البوليسية التي كانت تتعامل بالحديد والنار مع كل من يكون سبب في تلف او اهدار المال العام لذا فلم يعزو له المشرع العراقي قانون خاص كما يحدث الان .

اذ كان موضوع التضمين من ضمن مواد قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل حيث نصت المادة 61 منه على ان للوزير المختص ان يضمن الموظف قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة بسبب اهماله او مخالفته للقوانين والانظمة والتعليمات ....،غير ان المادة اعلاه الغيت بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 100 لسنة 1999 الذي تضمن تفاصيل تطبيق تضمين الموظف [1] .

واستمر الوضع على ما هو عليه حتى صدور قانون التضمين رقم 12 لسنة 2006 . الذي يعد اول تشريع مختص بالتضمين جاء باحكام تفصيلية ثم الغي بالقانون رقم 31 لسنة 2015 . حيث قام المشرع من خلال هذا القانون بنقل احكام المسؤولية التقصيرية في القانون المدني الى القانون العام بمنح الادارة متمثلة بالوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظون سلطات التحقيق من خلال تشكيل لجان تحقيقية تتولى التحقيق وتحديد المسؤول عن احداث الضرر بالمال العام وجسامة الاضرار فضلا عن تحديد مبلغ التضمين واصدار قرار اداري بناءً على توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة ويستحصل مبلغ التضمين باتباع اجراءات معينة حددها القانون ، وللموظف المضمن لمبلغ التضمين ان يطعن بالقرار الصادر من السلطة المتخصصة بإصداره امام محكمة القضاء الاداري ، ويجب ا يسبق الطعن بالقرار التظلم منه لدى الجهة الادارية التي اصدرت القرار .

(1) عقيل جاسم ، اخطاء في تطبيق قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 ، بحث منشور في شبكة الانترنت، موقع كتاب ، 2019.

اولا : اهمية البحث

ان اهمية البحث جاءت مرتبطة بعوامل عدة وهي :

1. ان للموضوع المذكور اهمية كبيرة باعتباره يمثل هدف مهم من اهداف حماية المال العام وردع المتلاعبين والمقصرين باسترجاع ما الحقوه من ضرر بالمال العام.
2. يحدد المنهاج الواضح والوافي لاجراءات استحصال المال العام من خلال وضع نقاط جوهرية متتالية لتحصل مبلغ التضمين ودون تاخير .
3. يبعث رسالة واضحة للجميع من ان المال العام موضوع تحت ايادي امينة حريصة على تطبيق القانون بحرفية ومهنية كاملة.

ثانيا : اهداف البحث

ان اهداف البحث تتمثل بمايلي :

1. التعريف بهذا القانون المهم وجعله مفهوما لعموم المجتمع وسهولة الاطلاع على مضامينه وما يمثله من هدف واضح يمكن السلطة التنفيذية من حسن تطبيقه بسهولة ويسر.
2. بيان الحق القانوني للموظف الخاضع لاحكام القانون بكيفية بيان دفوعه القانونية امام اللجنة الخاصة بالتضمين وطريق تسديد المبلغ الخاضع للتضمين.

ثالثا : مشكلة البحث

ان قانون التضمين من اهم قوانين الدولة وبالتالي فان النصوص التي جاء بها تعتريها بعض القصور يجب على المشرع ان يراعي مسألة التعديل على بعضها خصوصا مع اتساع نطاق الفساد الاداري والمالي في البلد وافلات كبار الفاسدين من قبضة القانون بسبب وجود ثغرات في بعض هذه النصوص .

وبضوء ما تقدم اعلاه فان الدراسة سوف تقسم الى ما يلي :

- المطلب الاول : نطاق سريان قانون التضمين .
- المطلب الثاني : اللجنة المختصة بالتضمين (تشكيلها - حكمها - وظيفتها).
- المطلب الثالث : صدور قرار التضمين .
- المطلب الرابع تحديد مقدار التعويض .
- المطلب الخامس : الطعن بقرار التضمين .
- المطلب السادس : تسديد مبلغ التضمين .
- الخاتمة .

المطلب الاول

نطاق سريان قانون التضمين

نصت المادة (1) من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 على ان (يضمن الموظف او المكلف بخدمة عامة قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب اهماله او تقصيره او مخالفته القوانين والقرارات والانظمة والتعليمات) .

فمن هو الموظف ومن هو المكلف بخدمة عامة حيث ان الموظف عرف بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل حيث ورد تعريفه كما يلي (الموظف كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة) كما عرفته المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل حيث ورد تعريفه كما يلي (الموظف كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظفين) ولا فرق بين المادة (1) من قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 اذ عرف الموظف كمايلي (الموظف كل شخص عهدت اليه وظيفة مدنية او عسكرية ضمن قوى الامن او مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتبا او اجرا او مكافأة من الدولة وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية) [1].

كما ان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 603 لسنة 1987 عالج مسألة الموظف المؤقت حيث تضمن ذلك القرار بان يطبق على الموظفين المؤقتين في التعيين وفي الحقوق والواجبات فيكون الموظف المؤقت خاضعا لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة اعلاه بما لايتعارض ومركزه القانوني فمن باب اولى يطبق قانون التضمين على الموظف المؤقت بغية ضمان جبر الضرر الذي تتعرض له الخزينة العامة .

كما تم تعريف الموظف المؤقت حسب احكام البند ثامنا من المادة (1) من قانون التقاعد الموحد رقم 9 لسنة 2014 والذي نص على) الموظف المؤقت كل شخص جرى التعاقد معه وتوفرت فيه شروط التوظيف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل .

اما المكلف بخدمة عامة فقد عرفته الفقرة (2) من المادة 19 من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل (كل موظف او مستخدم او عامل انيطت به مهمة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت وقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء واعضاء المجالس النيابية والادارية والبلدية كما يشمل المحكمين والخبراء ووكلاء الدائنين(السند مكيف) والمحققين والحراس القضائيين واعضاء مجالس ادارة ومديري ومستخدمي

[1] مؤيد علي عبد الحسن ، موجز في شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة ، مكتبة القانون والقضاء، بغداد ، 2017 ، ص 18.

المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشأت التي تساهم الحكومة او احدى دوائرها الرسمية وشبه الرسمية في مالها بنصيب ما باي صفة كانت وعلى العموم كل من يقوم بخدمة عامة باجر او بغير اجر).

ان تعبير المكلف بخدمة عامة يشمل الموظف ويزيد عليه ولذلك فانه ينطبق على رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن هم بمستواهم كرؤساء واعضاء مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية والنواحي وغيرهم .

خلاصة القول ان كل من يعمل في الدولة او يكلف بمهمة عامة يخضع لاحكام قانون التضمين بغض النظر عن الوصف الذي ينطبق عليه ... وقانون التضمين يشل كذلك الموظف الفعلي ايضا ، فلو استمر الموظف بالعمل بعد اكمال السن القانوني للاحالة الى التقاعد فانه يبقى مسؤولا عن الاضرار التي يلحقها بالخزينة العامة ولو ان علاقته بالوظيفة قد قطعت بحكم القانون [1] ..... وقد سبق لمجلس شورى الدولة ان اكد في احدى قراراته بتحديد الاشخاص المشمولين بتطبيق قانون التضمين حيث طلبت دائرة الاصلاح العراقية في وزارة العدل الراي من المجلس اعلاه استنادا لاحكام المادة (9) من قانون المجلس رقم 65 لسنة 1979 في شأن امكانية اصدار قرار يقضي بتضمين النزلاء الذين يقومن باتلاف او كسر او حرق الممتلكات العائدة الى الدائرة اعلاه دون الرجوع للقضاء حيث حدد المجلس اعلاه بان النزيل ليس موظف او مكلف بخدمة عامة ليتم تضمينه وبالتالي يخرجون عن نطاق تطبيق القانون اعلاه.

المطلب الثاني

اللجنة المختصة بالتضمين

(تشكيلها – حكمها – وظيفتها)

نصت المادة (2/اولا) من قانون التضمين على ان يشكل الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله اي منهم لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص على ان يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون في الاقل .

اي ان الجهات التي لها الحق والصلاحية بتشكسل لجان التضمين هي :

اولا : رئيس مجلس الوزراء : عرفت المادة 78 من دستور جمهورية العراق لعام 2005 بان رئيس مجلس الوزراء هو (المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات

[1] د.غازي فيصل مهدي ، شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة 215، مكتبة القانون والقضاء ، بغداد ، 2016 ، ص 6.

المسلحة يقو بادارة مجلس الوزراء ويتراس اجتماعاته وله الحق باقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب [1].

ثانيا : الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة : هو الرئيس الاعلى للوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة ويمثلها وله ان ينيب عنه في تمثيلها او تخويل اي من موظفي الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة جزءا من صلاحياته وتصدر عنه التعليمات والانظمة الداخلية والقرارات الخاصة بتنظيم عمل الوزارة ودوائرها وسائر شؤونها الادارية والمالية والفنية .

ثالثا : وكلاء الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة : الوكيل هو الموظف الذي يمارس الصلاحيات الممنوحة له من الوزير او الجهة غير المرتبطة بوزارة وفقا للقوانين والانظمة والتعليمات وممارسة الصلاحيات التي تمنح له خلال مدة غياب الوزير خارج البلد وتعذر قيامه بها داخل البلد بسبب المرض او نحوه .

رابعا : المحافظ : عرف البند ثالثا من المادة (122) من الدستور العراقي (يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذ الاعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس) وعرفته ايضا المادة (24) من قانون المحافظات غير المنتظمة رقم 21 ليسنة 2008 المعدل بما يلي (يعد المحافظ الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة وهو بدرجة وكيل وزير فيما يخص الحقوق والخدمة الوظيفية).

خامسا : المدير العام : هو الرئيس الاعلى للدائرة ويمثلها ويتولى ادارتها ويمارس الصلاحيات المخولة له وله تخويل بض صلاحياته لغيره من متسبي الدائرة وفق القوانين والانظمة والتعليمات لتحقيق اهداف الدائرة .

ان نص المادة (2 / اول) : حـدد اعضاء اللجنة الخاصة بالتضمين بان يكـون(ثلاثة) من رئيس وعضوين ومن ذوي الخبرة والاختصاص اي اشترط توافر حقيقتين في اللجنة وهي (الخبرة والاختصاص) اي ان تكون اللجنة على دراية واحاطة تامة بالموضوع المحال فيه التحقيق لها للخروج بتوصيات رصينة متماسكة تفي بالغرض الذي من اجله شكلت اللجنة وتكون مؤهلة كذلك لاصدار قرار او توصية هدفه الاول حماية المال العام .... اضافة لذلك اشترط ان يكون احد اعضاءها حاصلا على شهادة اولية في القانون وهذا الشرط الغاية منه ان يكون محضر اللجنة موافق للقانون شكلا وموضوعا ومنطبقا تماما مع المخالفة المرتكبة من الموظف المحال للجنة.

اما الفقرة ثانيا من المادة (2) فقد حددت واجبات اللجنة التحقيقية الخاصة بقضايا التضمين حيث نصت على ما يلي :

[1] مؤيد علي عبد الحسن ، المصدر السابق ، ص 28.

1. التحقيق تحريريا مع المشمول باحكام هذا القانون وتدون اقواله واقوال الشهود ولها الاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة اما بتضمين الموظف او بعدم تضمينه.
2. تحديد المسؤول عن احداث الضرر وجسامة الفعل المرتكب وتحديد مبلغ التضمين .... ان الاستنتاج الواضح من غاية المشرع في فحوى نص المادة اعلاه قيام لجنة التضمين بالتحقيق الاداري الاصولي المتكامل في القضية المعروضة امامها حيث لها اتخاذ ما تشاء من اجراءات ادارية وقوانونية منها استدعء الموظف المخالف المتسبب باحداث الضرر وكذلك الشهود لتاكيد حدوث الواقعة المعروضة من عدمه وكذلك حرية الانتقال بين اروقة الدائرة والاطلاع على كافة البيانات والمستندات المهمة للجنة التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرر محضرا تثبت فيه ما تم من اجراءات وما سمعته من اقوال مع توصياتها المسببة بتضمين الموظف او عدم تضمينه ... واوجب القانون على اللجنة تحديد المسؤول عن احداث الضرر وجسامة الفعل المرتكب ومبلغ التضمين والمبلغ المذكور يتحدد في ضوء الاسعار السائدة بتاريخ مصادقة الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ على قرارات اللجنة التحقيقية حسبما نصت على ذلك المادة (3) من القانون .[1]

ومن الجدير بالذكر ان هناك فروقات واضحة بين لجنة التضمين المشكلة بموجب القانون رقم 31 لسنة 2015 وبين اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 ويمكن اجمال تلك الفروقات بما يلي :

1. الاختلاف من حيث المهمة : حيث تنحصر مهمة لجنة التحقيق الاداري في البحث عن المسؤولية الانضباطية للموظف امـا لجنة التضمين فمهمتها تتعلـق بالمسؤولية عن التعويض .
2. الاختلاف من حيث التوصية : حيث ان لجنة التحقيق الاداري ممكن ان توصي بفرض احدى العقوبات الانضباطية على الموظف او غلق التحقيق وعدم مسائلة الموظف اما توصيات لجنة التضمين فتكون بتحديد مبلغ التضمين والمسؤول عن احداث الضرر وجسامة الفعل المرتكب .
3. الاختلاف في الاشخاص الخاضعين لصلاحياتها : فلجنة التحقيق الاداري يكون الموظف فقط خاضع لاحكامها اما لجان التضمين فيكون الموظف والمكلف بخدمة عامة خاضعا لها.
4. الاختلاف من ناحية جهة تشكيلها : حيث تشكل لجان التضمين بامر من الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصرا ، اما لجان التحقيق الاداري فيصح تشكيلها من عدة جهات وهي (الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة – رئيس الدائرة).
5. الاختلاف من حيث الزامية توصياتها : حيث تكون توصيات لجان التضمين ملزمة لجهة تشكيلها م2 / ثالثا من قانون التضمين والمادة (5) من تعليمات تسهيل تنفيذ القانون رقم 2 لسنة 2017 اما توصيات لجان التحقيق الاداري فهي غير ملزمة لمن شكلها فله ان ياخذ بتوصياتها من عدمه فهي سلطة تقديرية

[1] د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق، ص14 .

للرئيس الاداري الا ان تلك السلطة تقف عند حدود المسؤولية الانضباطية ولا يتعداها الى المسؤولية الجزائية فلا يحق له رفض احالة الموظف الى المحكمة المختصة عن ثبوت ارتكابه الجريمة .[1]

ان القانون اوجب على اللجنة التحقيقية تحديد المسؤول عن احداث وجسامة الفعل المرتكب ومبلغ التضمين والمبلغ المذكور يتحدد في ضوء الاسعار السائدة بتاريخ مصادقة الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ على قرارات اللجنة التحقيقية حسبما نصت على ذلك المادة (3) من القانون.

ومما تجدر الاشارة اليه الى ان بعض اللجان التحقيقية الخاصة بقضايا التضمين باسناد عنصر الخطأ المفترض الى الموظف او المكلف بخدمة عامة دون اكتمال اركان المسؤولية وهي الركن المادي (التعدي) وركن الضرر والركن الثالث الارتباط بين الخطأ والضرر [2] مع التنويه الى انه للجنة المذكورة الاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص استنادا لنص البند ثنيا من المادة (1) من تعليمات تسهيل تنفيذ القانون المذكور رقم 2 لسنة 2017 التي نصت على (للجنة التحقيقية الاستعانة بذوي الخبرة والاختصاص للاستئناس برأيهم وان لا يكون لهم حق التصويت) ، وتجدر الاشارة بانه لا يجوز تشكيل لجنة واحدة للتحقيق في القضايا الناشئة عن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 والتضمين رقم 12 لسنة 2006 .

وملخص راي اخر الى انه للجنة التحقيقية وبضوء المهام الموكلة لها بموجب القانون اضافة لجمع الادلة التي تحدد المقصرية البحث في الجوانب الفنية التي تحدد مقدار الضرر ولها حق الاستعانة بالجهات الرسمية ذات الاختصاص وخلصت بابراز مهامها وهي (تحديد مبلغ التعويض ، الشخص المسؤول عن احداث الضرر ، جسامة الخطأ المرتكب ، بيان الضرر ان كان عمدي او غير عمدي) [3].

المطلب الثالث

صدور قرار التضمين

نصت المادة 2/ ثالثا على (يصدر الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ قراره بناءً توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب البند لولا من هذه المادة).

من المعلوم ان قرار التضمين هو قرار اداري يصدر عن الجهة التي عينها القانون ولذلك يجب ان تتوافر فيه الاركان الخمسة وهي (الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية).

ويقصد بالاختصاص (الصلاحية القانونية التي تمنح لهيئة عامة او موظف لمباشرة عمل من الاعمال القانونية) [1] ، وقد سبق القول بان الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ هم الذين خولهم القانون اصدار قرار التضمين ، فاذا صدر القرار من جهة غير مختصة وقع

---

[1] القاضي رحيم حسن جريو العكيلي / بحث مقدم حول التضمين معمم بموجب كتاب مكتب المفتش العام لوزارة النفط بالعدد 6383 في 2008/10/22.

[2] اعمام مكتب المفتش العام لوزارة النفط بالعدد 383 في 2016/1/17.

[3] اجراءات التضمين ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، صفحة القضاء الاعلى في 2021/2/23

[1] د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2007 ، ص 161.

معدوما وليس قابلا للإلغاء بحسب توجهات القضاء الاداري العراقي ... اما ركن الشكل فهو المظهر الخارجي الذي يجب يتضمنه قرار التضمين ومن الشكليات الجوهرية لهذا القرار اجراء التحقيق المسبق من قبل لجنة تحقيقية مختصة وصدوره مكتوبا فان جاء خاليا من الشكليات المذكورة عد معيبا وجاز الطعن فيه بالإلغاء ، اما سبب القرار الاداري (التضمين) فهو الضرر الذي الحقه الموظف والمكلف بخدمة عامة بخزينة الدولة ، اما المحل فهو الاثر القانوني المترتب على القرار وهو الزام الموظف او المكلف بخدمة عامة بدفع مبلغ التضمين جبرا للضرر اما الغاية فهي حماية اموال الدولة لان لها حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن كما نص على ذلك المادة 27 / اولا من الدستور.

ان قرار التضمين يجب ان يستند على توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة وفق احكام المادة (2/ اولا) من القانون الا ان السؤال المهم المطروح هو هل ان توصيات اللجنة التحقيقية الذمكورة ملزمة للوزير و رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ؟ من حيث المبدأ فان توصيات اللجان عموما تعد غير ملزمة للرئيس الاداري ولا يترتب عليها اي اثر قانوني فللجهة العليا الموافقة عليها او رفضها او تعديلها حسب مقتضى الحال ، الا ان توصيات لجان التضمين لا ينطبق عليها الوصف المذكور فهي من وجهة نظرنا ملزمة طالما سلكت الطريق الاصولي وحدوث الضرر الذي اصاب خزينة الدولة بدون ميل او هوى فليس من المعقول يثبت الضرر الذي اصاب خزينة الدولة بتوصيات اللجنة ثم ياتي الوزير ليهمل التوصيات ، لان من اخص واجباته هو حماية اموال الدولة وامتناعه عن اصدار قرار التضمين هو امتناع عن اتخاذ قرار كان واجبا عليه اتخاذه وبالتالي يجوز الطعن بهذا الامتناع امام محكمة القضاء الاداري من كل ذي مصلحة لانه من الجائز الطعن بالقرارات الادارية السلبية امام المحكمة المذكورة تطبيقا لاحكام المادة (7 / سادسا) من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل .

ان اختصاص اصدار قرار التضمين منوط بالوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ حصرا ، وبالتالي لايجوز تفويضه للغير فاذا تم تشكيل لجنة تحقيقية من موظف مفوض بهذا الاختصاص فان توصيات هذه اللجنة يجب ان ترفع الى الجهة التي اناط بها النص اصدار قرار التضمين لان هذا الاختصاص مانع لا يفوض ... وقد يتعلق التضمين بشخص الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ففي هذا الاحتمال يكون صدور قرار التضمين من رئيس الوزراء لانه يعد بمثابة الوزير المختص بالنسبة لهم حسبما نصت على ذلك المادة (2 / رابعا) من قانون التضمين .... والسؤال المهم هنا يتعلق برئيس مجلس النواب ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس القضاء الاعلى ورؤساء الهيئات المستقلة فمن يقوم بإصدار قرار تضمينهم اذا ما تسببوا بأضرار لخزينة الدولة .

بالنسبة لرئيس مجلس النواب فأن انتخابه يتم من قبل المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه حسبما نصت علية المادة (25) من الدستور وبالتالي ينعقد للمجلس نفسه اختصاص تضمين على رئيسه وتتبع نفس الاجراءات السابقة .

اما رئيس الجمهورية فقد نصت المادة (61 / سادسا /أ) من الدستور على اختصاص مجلس النواب بمسائلة رئيس الجمهورية وبالتالي فان تضمينه يكون بقرار من مجلس النواب بناءً على لجنة تحقيقية مشكلة منه.

اما رئيس مجلس الوزراء فهو من صلاحية رئيس الجمهورية باعتباره راس السلطة التنفيذية على ان يتبعه تحقيق اصولي .

اما رئيس مجلس القضاء الاعلى فانه بالرجوع الى احكام المادة (2) من قانون مجلس القضاء الاعلى رقم 112 لسنة 2012 فأنها نصت على ان يتكون مجلس القضاء الاعلى من (اولا) رئيس محكمة التمييز الاتحادية رئيسا وبما ان تعيين رئيس محكمة التمييز منوط بموافقة مجلس النواب فان الاخير هو المختص بتضمينه بعد اتباع اجراءات التضمين .

اما رؤساء الهيئات المستقلة فالهيئات المرتبطة بمجلس الوزراء (دواوين الاوقاف ومؤسسة الشهداء)على سبيل المثال فان تضمينهم من قبل رئيس مجلس الوزراء اما الهيئات المستقلة المرتبطة بمجلس النواب (ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات) التي تكون مسؤولة امام المجلس المذكور فان تضمين رؤسائها من اختصاص مجلس النواب وكذلك يكون المجلس مختصا بتضمين رؤساء الهيئات المستقلة الت لم يحدد الدستور جهة ارتباطها كالهيئة العامة للضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والهيئة العامة لمراقبة تخصيصات الواردات الاتحادية ومجلس الخدمة العامة الاتحادية ,. على ان تتبع في تضمين المذكورين الاحكام التي جاء بها قانون التضمين .[1]

المطلب الرابع

تحديد مقدار التعويض

اذا قامت مسؤولية الموظف بظهور اركانها كان لزاما عليه تحمل جزء من هذه المسؤولية ويسمى هذا الجزاء من الشارع التعويض ومحدد بالنص بمبلغ معين على وفق توصية من لجنة مختصة وذلك بقصد اصلاح وجبر الضرر الذي لحق بالمال العام من جراؤء فعله الضار سواء بازالته او التعويض عنه وهذا الاصلاح او الجبر هو علة المشرع التي ارادها من ذلك صونا للمال العام من العدوان عليه بالعمد او التعدي على حرمته بالاهمال والتقصير [11]. وهو يساوي الضرر فلا يزيد عليه او ينقص والا كنا امام كسب غير مشروع من طرف على حساب طرف اخر ، ان تحديد مبلغ التضمين يتم على وفق الاسعار السائدة بتاريخ مصادقة الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ على قرارات اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب احكام البند (اولا) من المادة (2) من القانون على ان تستكمل اجراءات التحقيق

---

[1] د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق، 20 .

(1) د . وليد مرزة المخزومي ، اجراءت تضمين الموظف في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة المفتش العام لوزارة الداخلية ، مركز البحوث والدراسات ، العدد 1 ، 2010 ، ص 122.

والمصادقة خلال مدة لا تتجاوز (90) يوم من تاريخ حصول الضرر حسبما نصت عليه المادة (3) من القانون .[1]

ان الاحكام المذكورة تختلف عن الاحكام التي نص عليها القانون اعلاه وقت تقدير التعويض ولهذا جاءت تعليمات وزارة المالية عدد (3) لسنة 2007 لتوجب تحديده حسب الاسعار السائدة وقت وقوع الضرر .. وحيث ان هذا التحديد لا يحقق حماية لاموال الدولة لانه يحصل ان تهبط قيمة العملة ما بين وقت وقوع الضرر ووقت صدور قرار التضمين لهذا كان نص المادة (3) من قانون النافذ اكثر توفيقا ... الا انه يلاحظ ان هناك صعوبة في تحديد مبلغ التضمين بحسب الاسعار السائدة بتاريخ المصادقة ، لان العمل يجري على تحديد مبلغ التضمين في توصيات اللجنة التحقيقية وبالتالي تاتي مصادقة الجهة المختصة على هذا التحديد ؟، بعدها يصدر قرار التضمين ، وعلى هذا فان التاريخ الحقيقي لتحديد مبلغ التضمين هو تاريخ تقديم التوصية من اللجنة التحقيقية وليس تاريخ المصادقة عليها ... والذي يعاب على نص المادة (3) من قانون التضمين ايضا انه تضمن عبارة (قرار اللجنة التحقيقية) في حين ان اللجنة لا تقرر بل توصي

ان تسديد مبلغ التضمين يجب ان يتم دفعه واحدة وللوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ الموافقة على تقسيطه لمدة لا تزيد على (5) سنوات لقاء كفالة شخصية ضامنه او عقارية فيتم وضع اشارة الحجز بحكم الرهن على العقار في مديرية التسجيل العقاري المختصة وفق القانون في حالة تقديم كفالة عقارية وهذا ما نصت عليه المادة (4) من القانون.[1]

ان القانون النافذ اصبح اكثر تساهلا من القانون الملغي حيث ان نص المادة (4) من القانون الملغي لا تجوز التقسيط الا مقابل كفالة عقارية ضامنة في حين ان القانون النافذ يجيز الكفالة الشخصية الضامنة وهي اضعف من الكفالة العقارية ... مع الاشارة الى تسجيل اعتراضنا على مبدأ تقسيط مبلغ التضمين في حالة الخطأ العمدي لانه يجب في هذه الحالة استيفاءه دفعة واحدة طالما ان هذا الضرر كان عن عمد وبالتالي لا يجوز تقسيط مبلغ التضمين والا نكون ام حالة قرض منحته الدولة الى المضمن وتريد استرجاعه باقساط سنوية وان الحكم المذكور يشجع على الفساد والتجاوز على اموال الدولة .

ان حماية اموال الدولة وقطع الطريق على المتجاوزين تقتضي الزام الموظف او المكلف بخدمة عامة بدفع مبلغ التضمين دفعة واحدة في حالة الخطأ العمدي جزاء لما اقترفه ضد الدولة . ومالها . ونقترح جعل تقسيط مبلغ التضمين جائز في حالة الخطأ غير العمدي على ان يبقى ذلك منوط بالسلطة التقديرية الممنوحة للجنة التضمين .

ولكن ما الحكم اذا رفضت السلطة طلب التقسيط . هل يجوز الاعتراض على هذا الرفض ؟ نعم يجوز الاعتراض امام محكمة القضاء الاداري لانها المحكمة المختصة بالنظر في صحة الاوامر

[1] د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق، ص 21 .

والقرارات الادارية وتسري احكام التقسيط على مبالغ التضمين غير المسددة التي يتم تقسيطها او تم تقسيطها ولم تستوفي كاملة عند نفاذه وكذلك المبالغ التي تم تقسيطها قبل تاريخ نفاذه على ان تتم اعادة تقسيط ما تبقى منها بذمة المضمن وهذا ما نصت عليه المادة (5) من القانون.

ان المادة (7) من قانون التضمين نصت على ان تسري احكام قانون تحصيل الديون الحكومية النافذ على المضمن في حالة امتناعه عن اداء مبلغ التضمين او عدم تسديده اي قسط من الاقساط المترتبة بذمته خلال (30) يوم من تاريخ استحقاقه ويعد التقسيط ملغيا وتسقط الاقساط المتبقية بذمته صفقة واحدة .. لقد كان وجوبا بالقانون ان ينص على حق الادارة في استيفاء اقساط مبلغ التضمين من راتب الموظف مباشرة استثناء من احكام قانون الخدمة المدنية وقانون التنفيذ وبذلك يجبر الضرر الذي اصاب خزينة الدولة بشكل سريع .

المطلب الخامس

الطعن بقرار التضمين

نصت المادة (6/ اولا) من قانون التضمين النافذ على ما يلي : (اولا: للمضمن الطعن بقرار التضمين لدى محكمة القضاء الاداري .

ثانيا : يشرط للطعن بقرار التضمين التظلم منه لدى الجهة التي اصدرته خلال (30) يوما من تاريخ التبليغ به ...) من ذلك يتضح بان قرر التضمين هو قرار اداري فردي وبالتالي فهو خاضع للطعن امام محكمة القضاء الاداري سواء عن طريق الالغاء او التاييد ليتسنى للقضاء البت في شرعيته او عدم شرعية القرار محل الطعن ومن ثم الحكم برد الدعوى في حالة ثبوت شرعية قرار التضمين او يحكم بالغاء القرار حيث ان المشرع اعطى للقضاء النظر في قرارات الادارة ومراقبتها وتدقيقها من الناحية الشكلية والموضوعية ومدى انسجامها مع احكام القانون وبذلك اعطى للاشخاص المضمنين ضمانة مهمة لتحقيق العدالة كون فرض الادارة لمبالغ مالية او تحديد مبالغ تعويض يعد استثناءا من الاصل العام الذي هو بالاساس من اختصاص القضاء وان اخضاع قرار التضمين لرقابة القضاء جاء انسجاما مع نص المادة (100) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي منعت النص في القوانين من تخصيص اي عمل او قرار اداري من الطعن حيث اعطى القانون للاشخاص كلا من الموظف العام والمكلف بخدمة عامة المضمنين المذكورين في المادة (1) من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 حق اقامة الدعوى القضائية بشان قرار التضمين [1].

[1] مؤيد علي عبد الحسن ، المصدر السابق ، ص 77.

ان المشرع اشترط في البند (ثانيا) من المادة (6) من القانون التظلم من قرار التضمين لدى الجهة الادارية التي اصدرته خلال (30) يوما من تاريخ التبليغ به ، وهذا يعني انه لا يجوز التظلم من القرار المذكور امـــام الجهة الجهة الرئاسية للجهة التي اصدرته ، كما الزم البند (ثالثا) من المادة (6) من القانون الوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والمحافظ البت في التظلم خلال (30) يوما من تاريخ تقديم الطلب وعند عدم البت في التظلم او رفضه رغم انتهاء هذه المدة يعد رفضا للتظلم.

وبكل الاحوال فاننا لا نؤيد شرط التظلم الوجوبي من قرار التضمين قبل الطعن فيه امام محكمة القضاء الاداري لان القرار المذكور يصدر بناءا على توصيات لجنة تحقيقية مختصة مثبت لديها الضرر الذي اصاب خزينة الدولة بالدليل القاطع وبالتالي فانه يصبح نهائيا ويرتب التزاما على عاتق المضمن لا يبطله الا حكم قضائي وعلى هذا فان موقف التشريعات السابقة كان صوابا حيث لم يشترط التظلم الاداري قبل الطعن بقرار التضمين .... ان التظلم من قرار التضمين تظلم وجوبي اي انه شرط لقبول الطعن من محكمة القضاء الاداري مته ثلاثون يوما من تاريخ تبلغ الموظف بالشكل الاصولي او من تاريخ علمه بالقرار علما يقينيا . هذا وان موقف الادارة من التظلم ام رفض التظلم صراحة وبالتالي يكون هناك ميعاد للطعن امام محكمة القضاء الاداري من تاريخ تبلغ الموظف او المكلف بخدمة عامة بهذا الرفض الصريح.

اما اذا سكتت الادارة فان على المضمن ان ينتظر انتهاء مدة ثلاثين يوما حيث بعد الانتهاء يعد السكوت رفض للتظلم ويفسح المجال امامه للجوء للمحكمة .... لكن ماذا لو لم ينتظر المضمن انتهاء مدة ثلاين يوما وقدم الطعن امام المحكمة ان اجابة السؤال اعلاه هو بامكان المحكمة عدم النظر في الدعوى حتى تنتهي مدة ثلاثين يوم لان التظلم شرط لقبول الدعوى وليس شرط لتحريكها كذلك بامكان المحكمة قبول عريضة الدعوى بالرغم من عدم تقديم التظلم لغرض الوقوف على راي الادارة بشأنه ثم تنظر التظلم او الدعوى مما يسهل اجراءات التقاضي.

اما عن سلطات المحكمة عند تقديم لطعن امامها فهو احد الخيارات الاتية :

1. رد الدعوى اذا كان قرار التضمين سليما.
2. الغاء قرر التضمين اذا كان مخالف للقانون حيث على المحكمة اصدار قرر جديد بسحب قرار التضمين وكانه لم يصدر اصلا ، فاذا كانت الادارة استفت المبالغ فعليها ردها كاملة الى المضمن .
3. الزام الادارة بتعديل قرار التضمين بالشكل الذي تراه مناسبا ومحققا للعدالة ، كأن توكد ان الخطا الذي ارتكبه الموظف غير عمدي وتعيد الحساب وهنا يثار سؤال مهم وهو هل يجوز طلب وقف تنفيذ قرار التضمين لحين الفصل في موضوع الدعوى ... ان الاجابة هي لا يجوز وقف تنفيذها بل من حق الادارة ان تستمر بالتنفيذ ولو تم الطعن فيه بالالغاء الا انه قد تحصل من جراء التنفيذ اضرار لايمكن تداركها فيما لو تم الغاء هذه القرارات لهذا اجازت بعض التشريعات وقف تنفيذ القرار لحين الفصل في موضوع الدعوى اذا توافرت شروط معينة ، الا ان القانون العراقي لم ينص على جواز

وقف تنفيذ القرارات الادارية المطعون فيها بالالغاء مع ذلك فان القضاء الاداري قد اجتهد واوقف تنفيذ بعض القرارات الادارية بعد اتضاح ان تنفيذها يلحق اضرار بالمدعي لا يمكن تداركها.

4. ان الحكم الذي تصدره محكمة القضاء الاداري ليس باتا بل خاضعا للطعن فيه امام المحكمة الادارية العليا خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ او اعتباره مبلغا وذلك حسبما نصت عليه المادة (7 / ثامنا / ب) من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل [1].

المطلب السادس

تسديد مبلغ التضمين

بعد صدور قرار التضمين بحق احدى الفئات المنصوص عليها في المادة (1) من قانون التضمين وتبليغهم اصوليا واستنفاذ طرق الطعن المحددة قانونا حيث يكون قرار التضمين قد دخل حيز التنفيذ واصبح باتا فيكون لزاما على المضمن اتباع الطريق الذي رسمه القانون المذكور والتعليمات بشأن كيفية تسديد مبلغ التضمين وعلى النحو الاتي :

1. تسديد مبلغ التضمين دفعة واحدة : يقوم المضمن بتسديد مبلغ التضمين دفعة واحدة استنادا الى احكام المادة (4) من قانون التضمين رقم 13 لسنة 2015 التي نصت (يسدد مبلغ التضمين دفعة واحدة وللوزير المختص او الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ الموافقة على تقسيطة لمدة لا تزيد على (5) سنوات لقاء كفالة شخصية ضامنة او عقارية ويتم وضع اشارة الحجز بحكم الرهن على العقار في مديرية التسجيل العقاري المختصة وفقا للقانون في حال تقديم كفالة عقارية). بمعنى ان المضمن يقوم بتسديد كامل مبلغ التضمين مرة واحدة الى الجهة التي اصدرت قرار التضمين التي تتولى استيفاء مبلغ التضمين حيث يعد ذلك الطريق الطبيعي والمرحلة النهائية لتنفيذ القرار .
2. تسديد مبغ لتضمين على شكل اقساط شهرية : اعطى قانون التضمين النافذ وتعليمات تسهيل تنفيذه الصلاحية للوزير المختص او الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ الموافقة على تقسيط مبغ التضمين استنادا الى احكام المادة (4) من القانون كما تم توضيحه انفا وقد اكتفى القانون بتقديم كفالة شخصية ضامنة او عقارية دون ذكر قيمة تلك الكفالة حست ان وضع اشارة الحجز بحكم الرهن في مديرية التسجيل العقاري المختصة بغية توفير ضمانة تؤمن تسديد مبلغ التضمين الى الجهة المعنية باعتبار ان الكفالة العقارية من التأمينات التي تعد من الوسائل التي تضمن للدائن استيفاء حقه وتقيه خطر اعسار مدينه المحتمل وتحيط المدين بالثقة التي تستطيع الحصول على الدين الذي يحتاج اليه .

كما انه بعد استيفاء الرسوم تتولى شعبة التسجيل العقاري في مديرية التسجيل العقاري بتسجيل عقد الرهن في سجل اليومية باقرار طرفي العقد ومن ثم التسجيل في السجل العقاري اي بالاستناد الى

[1] د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق، ص 28 .

اقرار الدائن المرتهن او من ينوب عنهما قانونا (الوكيل ، الولي / الوصي) امام مسؤول شعبة التسجيل (معاون المدير)[1] .

3. ان التسديد على شكل اقساط يتتبع الامور الاتية :

أ. الجهة التي تملك صلاحية تقسيط المبلغ تقتصر على الوزير المختص او الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ ويعد باطل اي قرار يصدر عن غير تلك الجهات .

ب. الموافقة على التقسيط تتطلب ان يكون هناك موافقة اصولية صريحة وواضحة لغرض تقسيط مبلغ التضمين .

ج. ان يكون الاستيفاء شهريا اي وفق جدول زمني يكون باقساط متساوية .

د. ان لا تتجاوز مدة التقسيط (5) خمس سنوات.

هـ. تتولى الجهة المعنية تحديد مقدار الاقساط الشهرية وتاريخ استحقاقها ومتابعة استيفاءها في المواعيد المحددة.

و. ان يكون التعويض نقديا حصرا لنصوص القانون حيث لا يقبل التعويض العيني عن الاضرار الحاصلة بالمال العام [16].

ومن المهم الاشارة الى ان مجلس الدولة اقر مبدا مهم وهو وقف الاجرءات التنفيذية الخاصة بمطالبة الشخص المضمن بمبلغ التضمين اذا اعاد الشخص المضمن ما بحوزته الى الدائرة التي اصدرت قرار التضمين بحقه (القرار 127 / 2013 في 2013/12/26) .

ومن الجدير بالذكر ان المادة (7) من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 والمادة (6) من تعليمات تسهيل تنفيذه رقم (2) لسنة 2017 اعطى الموظف المخول والذي يتمتع بسلطات المنفذ العدل في مجال تحصيل الدين (للموظف بتطبيق هذا القانون سسلطات المنفذ العدل والموظف المكلف بالحجز سلطات المعاون القضائي ، وتعتبر الدوائر ذات العلاقة دوائر تنفيذ ، بالنسبة لتطبيق احكام هذا القانون فيما يتعلق بلاموال المنقولة) بتطبيق تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنة 1977 المعدل والصلاحية بتطبيق القانون بحق المضمن عند امتناعه عن تسديد مبلغ التضمين .... في حين ان قانون تحصيل الديون الحكومية المشار اليه اعلاه تضمن في الفقرة (7) من المادة الاولى بتطبيق احكام ذلك القانون فيما يتعلق بالمبالغ منها قرارات التضمين فيكون تحصيل حاصل بان قانون تحصيل الديون الحكومية المذكور يتولى الموظق المخول تطبيقه دون الحاجة للنص عليه قي قانون التضمين ، وحيث ان قانون تحصيل الديون الحكومية يسري نطاقه على العديد من المبالغ والفوائد والاضافات والغرامات المتعلقة بالديون الحكومية التي تنشأ لدوائر الدولة استنادا لنص المادة الاولى من القانون المذكور التي نصت على (يطبق هذا القانون في تحصيل المبالغ والفوائد والاضافات والغرامات فيما يتعلق بالمبالغ التالية .... 7/ المبالغ المحكوم بها لدوائر الدولة الرسمية وشبه الرسمية وقرارات التضمين الصادرة من وزارة المالية او

[1] المستشار عبد الله غزاي سلمان العزاوي ، اجراءات التسجيل العقاري ن دراسة تطبيقية في احكام قانون التسجيل العقاري رقم 43 لسنة 1971 ، ط1 ، بغداد .

(1) د. عثمان سلمان غيلان ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري ، بغاد ، 2008، ص 218 .

الجهات التي تملك حق اصدارها) وتضمن القانون المذكور عدد من المواد الاجرائية لتطبيقه لا مجال لسردها الان.

ومن الجدير بالذكر الاشارة الى نص المادة (8) من قانـون التضمين التي نصت على (لايمنع انتهاء خدمة الموظف او مهمة المكلف بخدمة عامة او نقلهما لاي سبب كان من تضمينه على وفق احكام القانون) يتضح من الن اعلاه ان انتهاء خدمة الموظف او مهمة المكلف بخدمة عامة لا تحول دون ملاحقته ومن ثم مسائلته وفق احكام القانون وكذلك الحكم نفسه ينطبق على حالة نقل الموظف ساء اكان النقل مكانيا او نوعيا وبناءً عليه فالمسؤولية المدنية للموظف تبقى قائمة ولو انتهت خدمته الوظيفية باحد الاسباب التي نص عليها القانون ... الا ان هذا البقاء ليس ابديا بل مقيد بمدد التقادم التي نصت عليها المادة 232 من القانون المدني العراقي التي نصت على (لا تسمع دعوى التعويض الناشئة عن العمل غير المشروع ايا كان بعد انقضاء ثلاث سنوات من اليوم الذي علم فيه المتضرر بحدوث الضرر وبالشخص الذي احدثه ولا تسمع الدعوى في جميع الاحوال بعد انقضاء خمس عشر سنة من يوم وقوع العمل غير المشروع). اما في حالة الوفاة فان المسؤولية تبقى معلقة في تركة الموظف المتوفي حيث لا يوجد نص في قانون التضمين يقضي بسقوط التضمين.

وينبغي الاشارة الى نص المادة (9) من قانون التضمين النافذ التي نصت على (لا يمنع تضمين الموظف او المكلف بخدمة عامة على وفق احكام هذا القانون الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ من اتخاذ الاجراءات القانونية بحق المتسبب في حصول الضرر بالمال العام او احالته الى المحاكم الجزائية اذا كان فعله يشكل جريمة يعاقب عليها القانون) ... وتعني عبارة الاجراءات القانونية توجيه عقوبة انضباطية كما تضمنته المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل وقد اجاز القانون النافذ الجمع بين التضمين والعقوبة الانضباطية والاحالة للمحاكم الجزائية اذا كان الفعل يشكل جريمة يعاقب عليها القانون ... ام اذا كان الفعل لايشكل جريمة يجوز الاكتفاء بالتضمين وحده او التضمين وتوجيه عقوبة انضباطية حسب السلطة التقديرية للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ [1].

الخاتمــة

اولا : النتائج

1. ان التضمين وسيلة قانونية تمتلكها مؤسات الدولة تجاه الاشخاص الذين يحدثون ضررا تتكبده الخزينة العامة.
2. ان التضمين يعد وسيلة من الوسائل السريعة في جبر الضرر الذي تتكبده اموال الخزينة العامة.
3. خضوع قرارات الادارة عند اصدار قرار التضمين لرقابة القضاء الاداري .
4. تختص اللجان التحقيقية المشكلة بموجب قانون التضمين بالتعويض عن الاضرار التي تلحق باموال الخزينة العامة.
5. قيام المؤسسات الحكومية باتخاذ الاجراءات القانونية امام المحاكم الجزائي دون الاقتصار على استحصال مبالغ التضمين.

[1] حيدر داوود احمد ، مدير القسم القانوني ، هيئة استثمار الديوانية ، بحث منشور على موقع هيئة استثمار الديوانية .

6. قيام الممثل القانوني لدوائر الدولة المختلفة في الدغاع عن حقوقها مام المحكمة المختصة عند الاعتراض على قرار التضمين.
7. لم يحدد قانون التضمين موعدا محددا لتسديد مبلغ التضمين دفعة واحدة من الشخص المضمن.
8. خضوع قرار التضمين الى التظلم الاداري امام الجهة التي اصدرته لاعطاء مجال باعادة النظر بقرارالتضمين.
9. خضوع قرار التضمين الى الطعن امام المحاكم المختصة لعدم تحصين اي قرار من الطعن.
10. تحديد ميعاد لاستكمال اجرءاتالحقيق والمصادق عيه خلال (90) يوما من تاريخ حصول الضرر.
11. صعوبة تحديد مبلغ التضمين بحسب الاسعارالسائدة في السوق بتاريخ المصادقة كون اجراءات اللجنة التحقيقية تتولى تحديد مبلغ التضمين وترفع محضر اللجنة التحقيقية الى جهة المصادقة وتاتي المصادقة على توصيات اللجنة وبعدها يصدررقرار التضمين باعتبار ان التاريخ الحقيقي لتحديد مبلغ التضمين هو تاريخ تقديم التوصية من قبل اللجنة التحقيقية وليس تاريخ المصادقة.
12. ان للجنة التحقيقية بعد ان تستكمل اجراءاتها تقدم توصيات وترفع الى المصادقة المحددة قانونا في حين ذكر في القانون بان تكون المصادقة على قرار اللجنة التحقيقية على الرغم من ان اللجنة التحقيقية تقدم توصيات ويكون القرار بعد المصادقة على التوصيات.

ثانيا : التوصيات

1. حددت المادة (1) من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 الاشخاص الذين يتم تضمينهم على سبيل الحصر واي فئة او اشخاص خرين غير ما ذكر في القانون لا تخضع له وبغية امتداد القانون الى الاشخاص كافة سيتطلب احداث تعديل بشمول الفئات كافة من خلال النص على ان يكون تضمين قيمة الاضرار التي تكبدتها الخزينة العامة.
2. حددت المادة (1) من قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 الاشخاص الذين يتم تضمينهم وعددت الاسباب التي يتم من اجلها تضمين الاشخاص المحددين بالقانون اذ يتطلب احداث تعديل دون الحاجة للخوض بتعداد الاسباب ليكون التضمين شاملا لجميع الحالات والصور والاسباب التي ينشأ عنها اضرار تكبدتها الخزينة العامة.
3. تضمن قانون التضمين اختصاصات اللجنة التحقيقية بان تتولى تحديد جسامة الفعل المرتكب من قبل الشخص المخالف في حين في تحديد مقدارالتضمين باعتباره تعويضا عن الضرر لا ينظر الى جسامة الفعل المرتكب من الشخص المخالف وانما ينظر الى مقدار التعويض وتحديده كون الاطار الذي تدور فيه جسامة الفعل المرتكب يكون في مجال المسؤولية الجزائية حيث تشدد المسؤولية عندما تكون هناك جسامة الفعل المرتكب والاقتصارعلى تحديد مقدارالضرر.
4. لم يحدد قانون التضمين المذكوراعلاه سقفا ماليا لتحديد اخذ كفالة شخصية ضامنة او عقارية حيث اعطى للادارة الصلاحية بشأن تقسيط مبلغ التضمين لقاء كفالة والخيار للادارة بتحديدها اما كفالة شخصية او عقارية اذا تطلب احداث تعديل بتحديد السقف المالي للكفالة الشخصية والسقف المالي للكفالة العقارية.

5. نظم القانون المذكور استحصال مبلغ التضمين على الرغم ان الاصل قانون التضمين برسم الاجراءات القانونية للادارة تجاه الاشخاص المضمنين في القانون للتعويض عن الاضرار التي تكبدته الخزينة العامة ويوجد ايضا قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنة 1977 الي نظم اجراء تحصيل الديون الحكومية ... حيث يتطلب اجراء تعديل بعدم النص في قانون التضمين على طريقة الاستحصال والاكتفاء بذكرها في قانون تحصيل الديون الحكومية .
6. يتطلب تعديل القانون فيما يتعلق بالمصادقة على قرار اللجنة التحقيقية بان يكون لرئيس الجهة التي اصدرت امر تشكيل اللجنة دون اللجوء للوزيرالمختص.
7. احداث تعديل بان يكون اختصاص اللجنة التحقيقية الخاصة بالتضمين تحديد المسؤول عن احداث الضرر وتحديد مبلغ التضمين .
8. يتطلب احداث تعديل بان يكوناختصاص اللجنة التحقيقية الخاصة بقضايا التضمين اذا رات ان فعل الموظف اوالمكلف بخدمة عامة يشكل جريمة ان توصي باحالته الى المحاكم المختصة.
9. يتطلب احداث تعديل بمطالبة الشخص المتوفي عن الدين اثابت بذمته عن طريق اقامة دعوى مدنية على ورثته اضافة الى التركة.
10. يتطلب احداث تعديل بان تكون اراء الجهات التي تستعين بها اللجنة التحقيقية غير ملزمة لها على ان يكون ذلك بشكل مسبب قانونا.

المصادر

اولا:-الكتب

1. خميس عثمان خليفة المعاضيدي ، المرشد لقرارات فتاوى مجلس شورى لدولة وقرارات المحكمة الادارية العليا ، ط2 ، 2016 ، بغداد .
2. المستشار عبد الله غزاي سلمان العزاوي ، اجراءات التسجيل العقاري ، ط1 ، بغداد ، 2005.
3. د.عثمان سلمان غيلان ، المرشد العملي في مهارات التحقيق الاداري ، بغداد ، 2008.
4. عقيل جاسم ، اخطاء في تطبيق قانون التضمن رقم 31 لسنة 2015 ، بحث منشور في الانترنت في موقع كتابات ، 2019 .

5. مؤيد علي عبد الحسن ، موجز في شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 ، مكتبة القانون والقضاء ، بغدد ، 2017.
6. غازي فيصل مهدي ، شرح قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 ، مكتب القانون والقضاء ، بغداد ، 2016.
7. د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2007.

ثانيا:-الاعمامات والمنشورات

8. القاضي رحيم حسن جريو العكيلي ، بحث مقدم حول التضمين معمم بموجب كتاب مكتب المفتش العام لوزارة النفط 6383 في 2008/10/22.
9. حيدر داود احمد ، بحث منشور على موقع هيئة استثمار الديوانية .
10. د. وليد مرزة المخزومي ، اجراءات تضمين الموظف الحكومي في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلــة المفتش العام لوزارة الداخلية ، مركز البحوث والدراسات ، العدد 1 ، 2010 .
11. اعمام مكتب المفتش العام لوزارة النفط 383 في 2006/1/17.
12. اجراءات التضمين ، بحث منشور على شبكة الانترنت ، صفحة مجلس القضاء الاعلى بتاريخ 2021/2/23 .