

حدود مسؤولية الموظف المؤقت في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

الباحثة/ افراح محسن عنكود

أ.د علي سعد عمران

معهد العلمين للدراسات العليا

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٢/١٢/١٦ تاريخ قبول البحث ٢٠٢٣/١/١٦ تاريخ نشر البحث ٢٠٢٣/٣/٣٠

تترتب على المركز التنظيمي للموظف المؤقت نتائج عدّة أهمها الالتزامات التنظيمية التي تقع على عاتقه، يتبعها من نتائج ، ويرافقها من ضمانات ؛ لكونه في مركز تنظيمي يجعله عرضة للعقوبات الانضباطية ، ويعد إخلال الموظف بإحدى أو بعض من واجباته الوظيفية أمراً من شأنه إثارة المسؤولية الانضباطية ، وقد يثير فعله المسؤولية الجزائية والمدنية أيضاً في ظل الأخطاء الإدارية ، ولهذه الأسباب اقتضت الضرورة أن نسلط الضوء في بحثنا على حدود مسؤولية الموظف المؤقت في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ومن أهم الاستنتاجات أيضاً أنه ليس هناك تأثير في المركز المالي للموظف المتعاقد ؛ لأنّ الموظف المتعاقد يتقاضى مبلغاً مقطوعاً تم تحريره بحسب الشهادة ، ولا تحسب لهم علاوة سنوية ؛ لعدم وجود نصّ صريح في قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩.

The organizational position of the temporary employee results in several results, the most important of which are the organizational obligations that fall upon him, followed by results, and accompanied by guarantees; Being in an organizational position makes him vulnerable to disciplinary penalties, and the employee's breach of one or some of his job duties is a matter that raises disciplinary responsibility, and his action may raise criminal and civil liability as well in light of administrative errors, and for these reasons it is necessary that we shed light in our research on the limits of the employee's responsibility temporary work in the Independent High Electoral Commission, and one of the most important conclusions also is that there is no effect on the financial position of the contracted employee; Because the contracted employee receives a lump sum that was issued according to the certificate, and an annual bonus is not calculated for them; Because there is no explicit provision in Cabinet Resolution No. (315) of 2019.

الكلمات المفتاحية: مسؤولية الموظف، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، المركز التنظيمي.



المقدمة

أولاً: موضوع البحث:

يخضع العاملون في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إلى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لعام (١٩٩١) المعدل من ناحية التزاماتهم الوظيفية والعقوبات التي يمكن فرضها عليهم في حال الإخلال بتلك الالتزامات ، فالعمل في المفوضية مدار البحث قد لا يتطلب توافر موظفين دائمين فحسب؛ بل يتطلب موظفين مؤقتين أيضاً ، ويقتصر عملهم أثناء العملية الانتخابية ، ويكون أساس شغلهم للمركز القانوني الذي يتمتعون به تعاقدياً ، وليس تنظيمياً مثل الموظفين الدائمين.

ثانياً: أهمية البحث:

تتمثل مسؤولية الموظف المؤقت في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات أهمية بالغة على صعيد الدراسات القانونية ؛ لأنه يمثل حلقة وصل بين الناخب ودوائر العد والفرز فالخطأ البسيط قد يؤدي إلى رسم صورة خاطئة لما أراد الناخبون إيصاله.

ثالثاً: مشكلة البحث:

إذا كان الموظف الدائم يخضع إلى المنظومة القانونية الحاكمة لوظيفة العامة، وذلك لأنه موظف عام فإنَّ البحث يثير مشكلات تظهر في السؤال الذي يثار بهذا الصدد :

- ١- إذا كان الموظف المؤقت الأداة البشرية التي تدير مرفق الانتخابات ، فهل تحقق بذلك مسؤولية الانضباطية كحال الموظف الدائم ؟ وما الأساس القانوني لذلك؟
- ٢- ما الآلية المتبعة التي يتم فيها تحديد مسؤولية الموظف المؤقت عند مخالفته لواجباته سواء كانت مدنية أم جزائية؟

رابعاً: منهج البحث:

لنتمكن من عرض مشكلة البحث والوصول إلى الهدف اتبعنا الأسلوب التحليلي والمقارن ؛ وذلك في تحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية ، التي تتعلق بالموظف المؤقت حيثما تقتضي ضرورة البحث ذلك.

خامساً: هيكلية البحث:

إنَّ دراستنا لهذا البحث تتطلب تقسيمه على مطلبين وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول: المسؤولية الانضباطية للموظف المؤقت.

المطلب الثاني: المسؤولية الجزائية والمدنية للموظف المؤقت في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.

ترتّب على المركز التنظيمي للموظف المؤقت نتائج أهمها الالتزامات التنظيمية التي تقع على عاتقه ، وما يتبعها من نتائج ، وما يرافقها من ضمانات ؛ ولكونه في مركز تنظيمي يجعله عرضةً للعقوبات الانضباطية



التي خول القانون الإدارة سلطة تقديرية بفرضها ووزن الأفعال التي تعد جرائم تأديبية ، وتقدير ما يناسبها من عقوبة ، ولخلق الموازنة المطلوبة فإنَّ القانون يوفر من الضمانات اللازمة للموظف العام ومنه (الموظف المؤقت) لمواجهة سلطة الإدارة التقديرية.

ولدراسة حدود مسؤولية الموظف المؤقت سنقسم هذا البحث على مطلبين: نتناول في المطلب الأول المسؤولية الانضباطية للموظف المؤقت ، ونتناول في المطلب الثاني المسؤولية الجزائية والمدنية للموظف المؤقت:

المطلب الأول

المسؤولية الانضباطية للموظف المؤقت

يُعد إخلال الموظف بإحدى أو بعض من واجباته الوظيفية أمراً من شأنه إثارة المسؤولية الانضباطية ، وقد يثير فعله المسؤولية الجزائية و المدنية أيضاً في ظل الأخطاء الإدارية و(العقوبات الانضباطية) تمثل جزءا الاخلال بالواجبات الوظيفية ، وهذه العقوبات وهي محددة على سبيل الحصر، أما الأفعال التي تشكل مخالفات انضباطية، فقد ذكرها المشرع بشكل عام ولم يحددها بالنصوص .

وعلى هذا الأساس فإنَّ قاعدة (لا جريمة إلا بنص) لا يوجد لها تطبيق في المجال الانضباطي^(١)، وقد نصَّ قانون انضباط موظفي الدولة على أنَّه إذا خالف الموظف واجبات وظيفته أو قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون^(٢) .

فالمخالفة الانضباطية يقصد بها الاخلال بواجباته الوظيفية التي تكون سببا في ايقاع العقوبة بحقه .

ولدراسة المسؤولية الانضباطية للموظف المؤقت سوف نقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول إجراءات المسؤولية الانضباطية ، ونتناول في الفرع الثاني العقوبات الانضباطية:

الفرع الأول

إجراءات المسؤولية الانضباطية

تمثل إجراءات فرض العقوبات الانضباطية والرقابة عليها أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة اختصاص الإدارة في فرض هذه العقوبات ، المشرع خص الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في فرض العقوبة التأديبية على الموظف المخالف^(٣)، ما يحتم إيجاد موازنة بين اعتبارات الفاعلية التي تحققها السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في فرض العقوبات الانضباطية وبين متطلبات الضمان التي يقرها القانون للموظف^(٤).

إنَّ من أهم الضمانات التي يجب توافرها للموظف في مجال التأديب هو إيجاد إجراءات واضحة وعادلة، تضمن حقه في الدفاع عن نفسه ، إلا أنَّ إجراءات التحقيق بوجه عام يعتريها كثير من القصور ، لذلك فإنَّ البحث عن المصادر والمكملة لهذه الإجراءات في القوانين ذات الطبيعة الإجرائية التي تشترك مع



الإجراءات التأديبية أو تقترب منها في طبيعتها^(٥)، وبات أمراً لازماً فأبي تقصير من قبل إهدار هذه الضمانة المهمة ستكون له حدود سلبية على أداء الموظف على سبيل المرفق بشكل عام^(٦).

ونصّت القوانين الانضباطية على توفير ضمانات كافية للموظف في مواجهة اختصاص الإدارة في فرض العقوبات الانضباطية عليه إذ أن إساءة استخدام هذا الاختصاص ستكون له مردودات سلبية على أداء الموظف ، وعلى سير المرفق العام بشكل عام ، وتمثل إجراءات فرض العقوبة والرقابة عليها أهم الضمانات في هذا المجال^(٧).

لكن العقوبات لا تفرض على الموظف إلا بعد استكمال الإجراءات المنصوص عليها في المادة العاشرة من هذا القانون ، التي أوجبت على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون تتولى التحقيق تحريراً مع الموظف المحال إليها، ولها في سبيل إتمام مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات ، التي ترى ضرورة الاطلاع عليها وتحرير محضر تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات ، وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة ، إما بغلق التحقيق وعدم مساءلة الموظف أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ، وترفع اللجنة توصية بالعقوبة التي تراها إلى الجهة التي أحالت الموظف عليها، أما إذا رأت اللجنة أن فعل الموظف يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكابها بصفته الرسمية فعليها أن توصي بإحالتها إلى المحاكم المختصة^(٨).

وقد أجاز البند رابعاً من المادة العاشرة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام استثناءً من أحكام الفقرتين (أولاً وثانياً) من هذه المادة "لوزير أو رئيس الدائرة بعد استجواب الموظف المخالف أن يفرض عليه مباشرة إحدى العقوبات الآتية من هذا القانون^(٩)، اقتصرها على عقوبة (لفت النظر ، الإنذار ، قطع راتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام) من دون إحالتها إلى اللجنة التحقيقية ، وقد أعطى القانون لرئيس الدائرة أو الموظف المخول فرض أي من عقوبات (لفت النظر ، والإنذار ، وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ، والتوبيخ) بناءً على توصية اللجنة التحقيقية ، أما إذا أوصت اللجنة بفرض عقوبة أشد من ذلك فيتوجب على رئيس الدائرة أو الموظف المخول إحالتها إلى الوزير المختص للبت فيها^(١٠).

وهناك ضمانة ثانية فاعلة أعطاها المشرع للموظف وهي إعطاؤه امكانية الطعن بقرار العقوبة أمام القضاء الإداري ، أما ما يتعلق بإجراءات رفع الطعن بقرار فرض العقوبة ، فقد اشترط القانون على الموظف المعاقب بإحدى العقوبات المبينة سلفاً قبل تقديم الطعن لدى محكمة قضاء الموظفين^(١١)، أن يتظلم من القرار الصادر بفرض العقوبة لدى الجهة التي أصدرته وذلك أثناء (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة ، وعلى الجهة المذكورة البت بهذا التظلم في (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ، وعند عدم



البت فيه على الرغم من انتهاء المدة فيعد ذلك رفضاً للتظلم^(١٢)، ويكون للموظف بعد ذلك أن يرفع الطعن لدى المحكمة محكمة قضاء الموظفين بقرار فرض العقوبة ، الذي تظلم منه سابقاً في (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً ومن ثم ، يستوفي من الموظف رافع الدعوى رسماً مقطوعاً قدره (١٠٠٠٠) عشرة آلاف دينار^(١٣).

الفرع الثاني

العقوبات الانضباطية

تتنوع التسميات والمصطلحات التي أطلقها القانون والفقه والقضاء على الخطأ الذي يرتكبه الموظف ، فتؤدي إلى إيقاع العقوبة بحقه، وهناك من يطلق عليه مصطلح الجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي ، وهناك من استعمل مصطلح الذنب أو الإثم الإداري، والبعض الآخر العقوبات الانضباطية أو الجريمة الانضباطية على الرغم من اختلاف هذه المصطلحات إلا أنها تعبر عن معنى واحد هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية ، أما المشرع العراقي فقد استعمل مصطلح العقوبات الانضباطية للدلالة على الجزاءات التي تفرض على الموظف في حال مخالفته أو إخلاله لواجبات الوظيفة^(١٤).

ولدراسة العقوبات الانضباطية والسلطات المختصة بفرض هذه العقوبات سنقسم هذا الفرع على

النحو الآتي :

أولاً : العقوبات الانضباطية

هي الجزاء الذي يفرض على الموظف إذا تأكد إخلاله بواجباته أو خروجه على مقتضياته، وللعقوبة الانضباطية آثار مباشرة في مركز الموظف وبعكس الجرائم الانضباطية ، فإنَّ العقوبات الانضباطية تخضع لمبدأ الشرعية (لا عقوبة إلا بنص)، وإنَّ الغرض منها ليس انتقامياً ، وإنما الحد في استغلال الموظف لصفته الوظيفية وصلاحياته القانونية لارتكاب الجرائم ، التي تمس الوظيفة العامة والاعتداء على المال العام ، والمصلحة العامة لأغراض شخصية^(١٥)، فالمخالفة الانضباطية يقصد بها الإخلال بواجباته الوظيفية ، التي قد تكون سبباً في إيقاع العقوبة بحقه ، وقد حدد المشرع العراقي في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل العقوبات التي يجوز أن تقع على الموظف العام، واتخذت المادة مبدءاً تدرج العقوبات من حيث الشدة وهي :

١- لفت النظر

يكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها ، وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفع + أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر^(١٦)، وإنَّ عقوبة لفت النظر تُعد أول عقوبة انضباطية وأخفها على الموظف من حيث الأثر ، وذلك عندما يرتكب الموظف مخالفة بسيطة أو



بخالف واجباته أول مرة^(١٧)، واستناداً إلى المادة (١٠/رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة ، يجوز للوزير أو رئيس الدائرة استجواب الموظف المخالف وفرض عقوبة لفت النظر مباشرة من دون حاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقية ، ويجوز للوزير فرض عقوبة لفت النظر على رئيس الدائرة أو المدير العام أو وكيل الوزارة استناداً إلى نص المادة (٨٢ / أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة^(١٨) .

٢- الانذار

هي ثاني عقوبة نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ويجب أن تكون مكتوبة يذكر فيها السبب وتتضمن تحذيراً للموظف بعدم الاخلال بواجباته مستقبلاً ، وهي ومن العقوبات المهنة التي تلجأ إليها الإدارة في بعض المخالفات الصادرة عن الموظف أثناء تأديته لواجباته الوظيفية ، وهي أشد خطورة وجسامة من المخالفات المعاقب عليها بعقوبة لفت النظر^(١٩) ، ويكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبتها وتحذيره من الاخلال بواجبات الوظيفة مستقبلاً، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ستة أشهر^(٢٠) .

٣- قطع الراتب

هي ثالث عقوبة التي نص عليها قانون الانضباط موظفي الدولة النافذ ، التي يتم فرضها على الموظف المخالف ، فهي من العقوبات المالية التي أخذ بها المشرع العراقي ، وذلك بحصر القسط اليومي من راتب الموظف بمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري مكتوب تذكر فيه المخالفة التي ارتكبتها الموظف ، واستوجب فرض العقوبة.

أما الأثر المترتب على فرض العقوبة قطع الراتب على وفق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، وتمثل بتأخير الترفيع أو الزيادة خمسة اشهر في حال قطع الراتب بمدة لا تتجاوز خمسة أيام وشهر واحد عن كلّ يوم من أيام قطع الراتب في حال تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام، بمعنى في حال تجاوز مدة العقوبة (٥) أيام فيما وتأخير الترفيع أو الزيادة بواقع شهر عن كلّ يوم يزيد على المدة المذكورة^(٢١).

٤- التوبيخ

هي رابع عقوبة التي نص عليها قانون انضباط الدولة النافذ ، ويقصد به إشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبتها ، والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرضٍ عند فرض ، ويطلب إليه اجتناب المخالفة لتحسين سلوكه الوظيفي^(٢٢)، فهذه العقوبة كالعقوبات السابقة يجب أن تكون مكتوبة ومسببة ، أما أثرها التبعي فيؤخر ترفيع الموظف المخالف أو الزيادة لمدة سنة واحدة.



٥- انقاص راتب

هي خامس العقوبات التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ، التي يمكن فرضها على الموظف المخالف، وهي عقوبة مالية. وتتمثل بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز (١٠%) من راتبه الشهري بفترة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بإشعار الموظف المخالف بشكل تحريري ومكتوب بالفعل الذي ارتكبه^(٢٣).

٦- تنزيل درجة :

وهي سادس العقوبات التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ، ويكون بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة تنزيل درجة بحسب النظام المأخوذ به بالنسبة للموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات الخدمة^(٢٤). وتعد من أشد العقوبات الانضباطية كونها تتعلق بالدرجة والزيادة السنوية ولها أثر مباشر على الاثر الوظيفي للموظف وتجعله في درجة أدنى من درجته^(٢٥).

أما الأثر المترتب على فرض هذه العقوبة فيتمثل في تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة وفقاً للفقرة (ج) من المادة (٨ / سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ. وهو ما يأخذ به في ظل نفاذ قانون رواتب موظفي الدولة الذي يأخذ بنظام الزيادة السنوية^(٢٦).

٧- الفصل

وهي سابع أنواع العقوبات التي نص عليها قانون انضباط موظفي الدولة النافذ ، إذ أجاز المشرع في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة ايقاع عقوبة الفصل على الموظف العام وتكون بتنحية الموظف عن الوظيفة مدة مؤقتة تحدد بقرار الفصل .

فالأثر المترتب على القرار الصادر عن الإدارة بالفصل يتمثل بتنحيته مدة مؤقتة لا تقل عن سنة واحدة ، ولا تزيد على ثلاث سنوات ، وكذلك تنحيته، وفصله من الوظيفة العامة طيلة مدة بقاءه في السجن سواء حكم عليه بالحبس مدة لا تزيد على خمس سنوات ، أم بالسجن عن جريمة غير مخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والرشوة^(٢٧).

٨- الغزل

وهي ثامن أنواع العقوبات الانضباطية وآخرها، والتي يجوز فرضها على الموظف المخالف لواجباته الوظيفية، وتعد من أشد العقوبات الانضباطية؛ لأنها تخص حياته الوظيفية وعدم جواز إعادة منصبه مستقبلاً في دوائر الدولة والقطاع العام^(٢٨).



ويكون عزل الموظف بتّحيه عن الوظيفة نهائياً ، ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر والقطاع العام، تفرض بقرار مسبب من الوزير حصراً ، التي تعد من الصلاحيات الشخصية للوزير التي ولا يجوز تحويلها إلى موظف آخر ، وذلك في إحدى الحالات التي حددها المشرّع على سبيل الحصر ، ما يعني عدم جواز فرض عقوبة العزل في غير الحالات المذكورة في المادة (٨/ثامناً)^(٢٩)، أما الأثر التبعية لعقوبة العزل يتمثل بعدم جواز تعيينه في دوائر الدولة والقطاع العام مستقبلاً ، ومن الجدير بالذكر أنّ معظم الجرائم المخلة بالشرف تستوجب عزل الموظف ، وبدورها تشمل السرقة والاختلاس وخيانة الأمانة والتزوير واستعمال محرر مزور والارهاب والتلاعب بالأسئلة والنتائج الامتحانية وماسواها^(٣٠).

ثانياً : السلطات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية على وفق قانون انضباط موظفي الدولة العراقي هي (٣١) :

١- رئيس الجمهورية

بحسب المادة (١٤ / أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ، فليس لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له .
٢- رئيس مجلس الوزراء

بحسب المادة (١٤/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام فإنّ لرئيس مجلس الوزراء فرض إحدى العقوبات الآتية على المشمول بأحكام هذا القانون .

أ- انقاص الرتب .

ب- تنزيل الدرجة .

ج - الفصل .

د - العزل .

٣- الوزير :

بحسب المادة (١١ / أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة فإنّ للوزير فرض أي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من هذا القانون على الموظف المخالف لأحكامه، أما الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق ، فإنّ الوزير لا يستطيع أن يفرض عقوبات عليهم سوى عقوبات لفت النظر والإنذار وقطع الراتب والتوبيخ ، وذلك حسب نص المادة (١٢/أولاً) ، ويخول القانون هذه الصلاحية لرئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة أيضاً بحسب نص المادة (١٤/ثانياً).



٤- رئيس الدائرة

بحسب نص المادة (١١م/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدول ، فإنَّ لرئيس الدائرة أو الموظف المخول فرض أيّ واحدة العقوبات الآتية على الموظف المخالف لإحكام هذا القانون:

أ - لفت النظر .

ب-الانذار .

ج- قطع راتب .

د- التوبيخ.

ولمدة لا تتجاوز خمسة أيام، بناءً على توجيه اللجنة التحقيقية ، أما إذا أوصت اللجنة بفرض عقوبة أشد من ذلك ، فيتوجب على رئيس الدائرة أو الموظف المخول أحالتها إلى الوزير المختص للبت فيها^(٣٢). وبهذا الصدد يثار تساؤل: ما هو أثر العقوبات الانضباطية على المركز المالي للموظف المتعاقد على وفق قرار (٣١٥)؟

للإجابة على هذا السؤال نقول : كلا، فليس هناك تأثير في المركز المالي للموظف المتعاقد، لأنَّ الموظف المتعاقد يتقاضى مبلغاً مقطوعاً تم تحديده بحسب الشهادة ، ولا تحتسب لهم علاوة سنوية لعدم وجود نص صريح في قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ ، فالموظف الذي يعين بدرجة معاون قانوني سواء بقي سنة أو سنتين أو أكثر في وظيفته لا يتغير عنوانه الوظيفي ولا يستطيع التدرج إلى الدرجة التي تلي درجة قانوني أو مشاور قانوني... الخ. يبقى في نفس درجته، ولهذا حتى لو يعاقب العقوبات تؤثر في الترفيع والزيادة ، فالموظف المتعاقد لا يترفع أصلاً مما يجعل من الصعوبة أن تؤثر تلك العقوبات في المركز المالي للموظف المتعاقد من أهم تلك العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) عقوبة (التوبيخ وعقوبة تنزيل درجة).

المطلب الثاني

المسؤولية الجزائية والمدنية للموظف المؤقت في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق

يمنح الموظف العام سلطات وصلاحيات معينة كي يستعملها في الحدود التي رسمها القانون فإنَّ الواجب يحتم على كلِّ موظف أن يمارس سلطته في حدود الضوابط ، التي رسمها القانون والخروج على هذه الضوابط يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة التي أراد القانون حمايتها ومن ثم يؤدي إلى الاضطراب في نظام المجتمع وفساد الإدارة العامة، ولذلك فإنَّ ارتكاب الموظف لأيّ فعل يعرضه للمسؤولية الجنائية والانضباطية سيعرضه لهما معاً.

ويشغل الموظف المؤقت مركزاً قانونياً أساسه تعاقدية فإنَّ التزامه في هذا الصدد يكون التزاماً يبذل العناية (مسؤولية مدنية).



ولدراسة المسؤولية الجزائية والمدنية للموظف المؤقت سنقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول المسؤولية الجزائية، ونتناول في الفرع الثاني المسؤولية المدنية للموظف المؤقت، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

المسؤولية الجزائية للموظف المؤقت

يقصد بالمسؤولية الجزائية أن يتحمل الفرد الالتزامات وتبعات الجزاء الذي يقدره القانون بما يخالف أحكامه وهي مسؤولية شخصية لا تقع إلا على مرتكب الجريمة.

ومن ثم فإنه سيكون كمثلته من الأفراد الاعتياديين، إلا أن صفته كموظف عام تجعل أحياناً من مسألة تشديد العقاب مبرراً، لذلك لأن الصلاحيات والمسؤوليات يعدة موظفاً عاماً ستكون سهلة بين يديه، لذلك فعليه أن يتمتع بالصدق والأمانة لدى الغير ولدى الدولة.

وشدد المشرعان العراقي والمصري^(٣٣) العقوبة على الجرائم التي يرتكبها الموظف العام وذلك لخصوصية مركزه الوظيفي.

إن القاعدة في الجرائم الجنائية وعقوباتها، أنها محددة على سبيل الحصر، إذ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، إذ قضى البند (ثانياً) من المادة (١٩) من الدستور النافذ بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة^(٣٤).

ولدراسة المسؤولية الجنائية لابد من دراسة صور الجرائم العامة في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، المتمثلة بالرشوة، والاختلاس، وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم ومن ثم نتناول بعض الجرائم الخاصة بقانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ وعلى النحو الآتي:

أولاً: صور الجرائم العامة

نظم الباب السادس من الكتاب الثاني من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة في المواد (٣٠٧-٣٤١)، منه، ومن أهمها جريمة الرشوة، وجريمة الاختلاس، وجريمة تجاوز الموظفين حدود وظائفهم.

١- جريمة الرشوة

تُعرف الرشوة بأنها (اتفاق بين شخصين (صاحب مصلحة)، أو موظف أو مكلف بخدمة عامة على فائدة أو منفعة مقابل عمل أو امتناع عن عمل يدخل في اختصاص الموظف أو مأموريته)^(٣٥).

ويتضح أن جريمة الرشوة خاصة بالموظف العام، والمكلف بخدمة عامة، أما أطراف الجريمة فهي:

أ- المرتشي، (الموظف أو المكلف بخدمة عامة).

ب- الراشي، (صاحب المصلحة).



ج- الوسيط، (هو الشخص الذي يتوسط لدى الراشي والمرتشى).

إنَّ جريمة الرشوة جريمة خاصة بالموظف العام والمكلف بخدمة عامة ؛ لذلك فهما يعدان الفاعل فيها ، وعلى أساس نشاطهما تتحقق الجريمة، وتقوم جريمة الرشوة على ثلاثة أركان :

أ- الركن الأول ويرتبط بالمرتشى ، إذ لا بد أن يكون موظفاً عاماً.

ب- الركن المادي هو الطلب أو القبول.

ج- الركن المعنوي أو القصد الجنائي.

وقد نظم المشرع العراقي جريمة الرشوة في المادة (٣٠٧) من قانون العقوبات الذي جاء فيه أنَّ "كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشيء من ذلك لآراء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه ، والإخلال بواجبات الوظيفة يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين ، أو الحبس أو الغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطى أو وعد به ، ولا تزيد بأي حال من الأحوال عن خمسمائة دينار".

٢- جريمة الاختلاس^(٣٦):

نصّت المادة (٣١٥) من قانون العقوبات العراقي على جريمة الاختلاس ، ويمكن تعريفها من خلال النص المذكور بأنها "اختلاس أو اخفاء موظف أو مكلف بخدمة عامة مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته".^(٣٧)

وقد حددت المادة (٣١٥) فئات معينة من الموظفين يمكن أن تقع الجريمة من قبلهم وهم: (مأمورو التحصيل، والمندوبون لهم، والأمناء على الودائع، والصيارفة).

ولا تتحقق جريمة الاختلاس، إلا إذا كان الفاعل موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة، (وهي المتطلبات الموضوعية لجريمة الاختلاس) أو (المتطلبات المعنوية) وتتحقق بالقصد الجرمي.

إنَّ جريمة الاختلاس من الجرائم العمدية؛ لذلك فالمسؤولية الجزائية عنها تتطلب القصد الجرمي لدى الموظف، أو المكلف بخدمة عامة، وينحصر ذلك بعنصرين هما (العلم والإرادة)^(٣٨).

وقد نظم المشرع العراقي جريمة (الاختلاس) في المادة (٣١٥) من قانون العقوبات: "يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالاً أو متاعاً أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك ، مما وجد في حيازته وتكون العقوبة السجن المؤبد أو المؤقت إذا كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة أو اختلس شيئاً مما سلّم له بهذه الصفة"^(٣٩).



٣- تجاوز الموظفين حدود وظائفهم:

المشرع العراقي لم يعط تعريفاً واضحاً لتجاوز حدود السلطة ليكون معياراً ومرجعاً يطبق على أعمال الموظف المتجاوز لواجباته الوظيفية، فقد وردت إساءة استعمال السلطة في قانون العقوبات العراقي، في المادة (٣٤١) من بين المخالفات التي توجب العقاب على الموظف إذ جاء فيها " يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه الجسيم في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال أو مصالح الأشخاص المعهودة بها إليه أن كان ذلك ناشئاً عن إهمال جسيم بإداء وظيفته أو عن إساءة استعمال السلطة أو عن إخلال جسيم بواجبات وظيفته "(٤٠).

و يلاحظ في مخالفة الإدارة لإلتزامها بتنفيذ حكم الإلغاء مسؤوليتها الجنائية إذ يشكل امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء جريمة تعاقب عليها القوانين العقابية ففي مصر وبمقتضى المادة (١٢٣) في قانون العقوبات رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ يعاقب بالحبس والعزل كل موظف امتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية شرط إنذاره لتنفيذ الأحكام بحضور وأن تمضي ثمانية أيام على الإنذار من دون تنفيذ الحكم، وفي العراق قضت المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل بمعاينة الموظف الذي يتمتع أو يعرقل تنفيذ الأحكام القضائية بعقوبة الحبس أو الغرامة أو بإحدى العقوبتين، بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ. (٤١)

ثانياً: صور الجرائم الخاصة:

نظم المشرع العراقي في الفصل الثامن (الأحكام الجزائية) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ الجريمة الانتخابية وقد نظمها المشرع بعدة صور :

الجرائم السابقة للعملية الانتخابية وتتمثل في :

١- جرائم القيد غير المشروع في السجلات الانتخابية.

٢- جرائم القيد المخالف أو الحذف للقانون.

٣- جرائم القيد المتكرر.

أما الجرائم المتعلقة بمرحلة التصويت أو الاقتراع وهذه الجرائم تتعلق بحق التصويت وهذا الحق وفقاً للراجح من الآراء هو مكنة قانونية موضوعية وليس مكنة قانونية شخصية وهذا سبب تجريم الأفعال لهذا الحق ويتمثل في :

أ- جريمة التصويت بغير حق ويقصد بها أن لا يكون الناخب قد أدلى بصوته دون وجه حق، جرّم المشرع العراقي الأفعال التي يتم التصويت فيها بشكل يخالف القانون كما لو أدلى الناخب بصوته في

- الانتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج في سجل الناخبين خلافاً للقانون أو أنه فقد الشروط القانونية المطلوبة في استعمال حقه في الانتخابات.
- ٢- التصويت المتكرر: ويُقصد بها أن يستخدم حقه في الانتخاب الواحد أكثر من مرة وعاقب على هذه الأفعال بالحبس مرة (٦) أشهر وغرامة. (٤٢)
- ٣- الرشوة الانتخابية.
- ٤- جريمة استعمال القوة أو التهديد يقصد بها استخدام أساليب القوة أو التهديد لمنع أو تعطيل سير العملية الانتخابية.
- ٥- جريمة انتهاك سرية التصويت ويقصد بها إفشاء الأسرار الانتخابية بإعلان أرقام أو تكهنات أو أعداد معينة للناخبين، جرم المشرع كافة الأفعال والتصرفات التي من شأنها إفشاء السر الانتخابي وعاقب فاعلها بالحبس مدة (٦) أشهر وغرامة.
- ٦- جريمة الاعتداء على أوراق المتعلقة بالعملية الانتخابية وهو ما يعرف بإتلاف المستندات أو الأوراق الانتخابية.
- ٧- الجرائم المتعلقة بوسائل وآليات الدعاية الانتخابية إذ ورد المشرع قائمة مهمة من هذه الجرائم.
- أما الصورة الثالثة من الجرائم هي الجرائم التي تقع بعد انتهاء الانتخابات. إذ أن المشرع ولأهمية مرحلة الفرز وإعلان النتائج حدد طائفة من الجرائم لعل أهمها جرائم الاعتداء على صناديق الاقتراع والمساس بها والاعتداء على بطاقات الانتخاب والتلاعب بها أو إعلان نتيجة الانتخابات خلافاً للحقيقة من المكلفين أو المخولين بإعلانها. (٤٣)

الفرع الثاني

المسؤولية المدنية للموظف المؤقت في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

لما كان الموظف المؤقت يشغل مركزاً قانونياً أساسه تعاقدية يشابه مع عقد الوكالة فإن التزامه في هذا الصدد، يكون التزاماً ببذل عناية في المحافظة على سرية ونزاهة وشفافية العملية الانتخابية والتمسك بكافة الأنظمة والتعليمات المتعلقة بحسن تنظيم وسير العملية الانتخابية. (٤٤)

ومن خلال مطالعة نصوص وقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩ المعدل انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ لم نتمكن من الوصول إلى نص صريح يشير إلى إنعقاد المسؤولية المدنية للموظف المؤقت، بسبب مخالفته للبنود التعاقدية المتعلقة بعمله في المؤسسة التابعة للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، تقع على كل من يخل بسير العملية المذكورة آنفاً، من دون أن تحدد الموظف المؤقت بعينه.



ولدراسة المسؤولية المدنية للموظف المؤقت أرتأينا تقسيم هذا الفرع على قسمين، نبحت في القسم الأول المبادئ العامة للمسؤولية المدنية للموظف المؤقت وفقاً للقانون المدني العراقي أما القسم الثاني نبحت في قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ حسب الآتي:

أولاً: المسؤولية المدنية وفقاً للمبادئ العامة في القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١:

لقد خصص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة (١٩٥١) وتعديلاته، اثنين وثلاثين مادة المواد من (١٨٦-٢١٧) عالج فيها الأعمال غير المشروعة التي تقع على المال والأعمال غير المشروعة التي تقع على الشخص وأعقب ذلك بأحكام مشتركة للأعمال غير المشروعة. وطبقاً لقواعد القانون المدني العراقي تخضع المسؤولية المدنية للموظف العام لأحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه.

فأحكام هذه المسؤولية لا تقتصر على روابط القانون الخاص فقط وإنما تسري أيضاً على روابط القانون العام كرابطة الوظيفة العامة.

ووفقاً لنص المادة (٢١٩) مدني فقد أخذ المشرع العراقي بمبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها وأعتبرها مسؤولية أساسها الخطأ المفترض عندما جاء في نص المادة "الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يشغل أحد المؤسسات الصناعية أو التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم، إذا كان الضرر ناشئاً عن تُعد وقع منهم أثناء قيامهم خدماتهم".^(٤٥)

وبشأن المسؤولية المدنية للموظف العام عند تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة فقد عالجها المشرع العراقي في المادة (٢١٥) مدني عراقي إذ جاء فيها "ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذ قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو يعتقد أنها واجبة وعلى من أحدث الضرر أن يثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي أتاه بأن يقيم الدليل على أنه راعى في ذلك جانب الحيطة وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة".^(٤٦)

و نصّت الفقرة الأولى من المادة (١٨٦) من القانون المدني على أنه "إذا أُلّف احد مال غيره أو أنقص قيمته مباشرة أو تسبباً، يكون ضامناً. إذ كان في أحداثه هذا الضرر قد تعمد أو تعدى".^(٤٧)

ومن خلال هذا النص يتبين لنا أنه يشترط لقيام المسؤولية المدنية التقصيرية عن الأعمال الشخصية أن يكون الفعل غير المشروع من قبل الاتلاف أو الخطأ. ويشترط لقيام المسؤولية التقصيرية توافر ركن الضرر والركن الثالث علاقة سببية بين الفعل والخطأ.

لم يشر المشرع العراقي إلى فكرة الخطأ الجسيم أو الخطأ اليسير عندما وضع نصاً ضمنه مسؤولية الحكومة وغيرها من الهيئات الإقليمية والمصلحة من الحكم فيه بحيث جعله يوجب مسؤولية الحكومة وتلك



الهيئات عن كلِّ تُعد يقع من مستخدميها، ولم يتطلب لقيام مسؤوليتهم أن يكون التعدي على درجة من الجسامة.

فلا التشريع العراقي ولا القضاء يأخذ بفكرة موضوعية قوامها الانحراف عن السلوك المعتاد لشخص متوسط اليقظة (شخص الاعتيادي) فيؤدي هذا الانحراف إلى الإضرار بحق يحمي القانون، وهذه الفكرة لا تعني تساوي جميع الناس في مختلف الاتجاهات والمهن أمام معيار موحد بالنسبة لهم وهو معيار الرجل المعتاد^(٤٨).

وحسم المشرع العراقي الأمر حينما نفى عن الموظف أيّ مسؤولية مدنية إذ كان تنفيذاً لأوامر رئيسه الإداري، ولكن وفقاً للشروط المحددة قانوناً.

فمن ناحية المسؤولية المدنية، يترتب على ثبوت تقصير الموظف بموجبها أن يدفع تعويضاً للمتضرر ، ونجد أن القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل قد نص المادة (٢١٥/ثانياً) على أن: "... لا يكون الموظف العام مسؤولاً عن عمله الذي آخر بالغير إذ قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيسه..." التي سبق ذكرها آنفاً^(٤٩).

وستعرض دعوى التعويض بشكل موجز من خلال التعريف بها وبيان انواع المسؤولية الإدارية.

١- دعوى التعويض

دعوى قضائية يطلب فيها المدعي من القضاء تقدير مشروعية تصرفات الإدارة وتقييمها وإلغائها أو تعديل عليها أو التعويض عنها ولهذا سميت بدعوى القضاء الكامل.^(٥٠)

ومن خصائص دعوى التعويض أنها:

أ- دعوى قضائية تتيح للمتضرر اللجوء إلى القضاء للمطالبة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بها بسببها فبعد أن كانت الدولة تتولى بنفها عن المساءلة أضحي يمكنه الفرد مقاضاة الإدارة أمام المحاكم والانتصاف منها وإلزامها بالتعويض.^(٥١)

ب- تحمي دعوى التعويض مركز قانوني شخصي وهو جبر الضرر الذي لحق بالمدعي على عكس دعوى الإلغاء التي تعمل على حماية مركز قانوني موضوعي يتمثل بمبدأ المشروعية.^(٥٢)

ج- يتمتع القاضي في دعوى التعويض بصلاحيات واسعة فله إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو تعديله، والحكم على الإدارة بدفع مبلغ من المال على سبيل التعويض كما في دعاوي المسؤولية الإدارية ودعاوي العقود الإدارية والطعون الانتخابية ففي قضاء التعويض لا تحطم فيه المحكمة رأي الإدارة فحسب بل تتعدى ذلك إلى تصحيح المركز القانوني للطاعن وبيان الحل الصحيح في المنازعة.^(٥٣)



٢- أنواع المسؤولية الإدارية

تثار المسؤولية الإدارية وتطالب الإدارة بالتعويض أما بسبب حدوث خطأ مرفقي أو بسبب فكرة المخاطر أو بوقوع الخطأ المفترض.

أ- الخطأ المرفقي:

تسأل الإدارة عن الأخطاء التي يرتكبها موظفوها أو العاملون لحسابها إلا أن هذا لا يعني أن الإدارة دائماً مدانة بارتكاب الأخطاء ومدينة بتعويض الضرر، فثمة أخطاء يرتكبها الموظفون بسبب عملهم الشخصي وأخرى تقع بسبب إهمال أو تقصير الإدارة لذلك ينبغي التعريف بين الخطأ الشخصي التي لا تسأل الإدارة عنه والخطأ المرفقي الذي تتحمله الإدارة وتعوض عنه.^(٥٤)

ب- فكرة المخاطر (المسؤولية بدون خطأ)

إلى جانب المسؤولية الخطئية (الخطأ المرفقي) شيد مجلس الدولة الفرنسي نظرية رائدة في مجال التعويض في القضاء الإداري ألا وهي المسؤولية على أساس فكرة المخاطر أو (المسؤولية اللاخطئية) ومفادها أن القضاء يحكم بمسؤولية الإدارة ويلزمها بالتعويض لمجرد حدوث الضرر وفي غياب الخطأ من جانبها.^(٥٥) والتساؤل الهام الذي يثار بهذا الصدد هل تجد نظرية المخاطر صدى في التشريع والقضاء العراقي؟ لقد أنكر البعض وجود فكرة المخاطر في التشريع والقضاء العراقي لأن المشرع اكتفى بالخطأ المفترض كأساس للتعويض من الأخطاء التي ترتكبها الإدارة وهذا الرأي مردود بدليلين:

الدليل الأول: لقد أشار المشرع العراقي إلى نظرية المخاطر في المادة (٢٣١) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل عندما نص بأنه "كل من كان تحت تصرفه الآت ميكانيكية أو أشياء أخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما تحدثه من ضرر ما لم يثبت أنه اتخذ الحصة الكافية؛ لمنع وقوع هذا الضرر، هذا مع عدم الإخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة"، إذ أن عبارة "مع عدم الإخلال بما يرد في ذلك من أحكام خاصة تشير إلى أن المشرع قد أقر بوجود مخاطر في حراسة الأشياء أو على الأقل أمثال وجودها مستقبلاً في القواعد الخاصة، والمتمثلة بقانون العمل والضمان الاجتماعي والتأمين من حوادث السيارات وغيرها".

الدليل الثاني: لقد بينت محكمة التمييز في أحد أحكامها فكرة المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة إذ جاء فيه "أنّ الثابت من أوراق الدعوى أنّ ابن المميز عليها قد صفعه التيار الكهربائي عند إمساكه السلك الذي يربط العمود الكهربائي بالأرض لتثبيته وطبقاً للمادة (٢٣١) سابقة الذكر كانت الأسلاك الكهربائية والأعمدة التي تحملها، من الأشياء التي تتطلب عناية خاصة؛ فلذلك يكون المدعى عليه (وزارة الصناعة والمعادن) مسؤولاً عما يصيب الغير من ضرر بسبب التيار الكهربائي، فيسأل عن تعويض المميز عليها عما



أصاحبا من ضرر يسبب وفاة ولدها الصغير نتيجة صفة التيار الكهربائي، إذ أنَّ وفاة ولد المميز عليها قد سبب لها المأ وحزناً لذلك يستحقان تعويضاً عن الضرر الأدبي استناداً إلى المادة (٢/٢٠٥) مدني^(٥٦)، وبذلك تكون نظرية المخاطر ثابتة في التشريع واردة في أحكام القضاء العراقي.

ج- الخطأ المفترض

تقوم نظرية الخطأ المفترض على أساس أنَّ الخطأ يتسبب إلى المتبوع (الإدارة) بصورة مباشرة؛ لأنها قد ارتكبت خطأ ذاتياً بنفسها من دون تابعها (الموظف)، والخطأ المرتكب هو خطأ مفترض لا يكلف المضرور بإثباته، وهذا الافتراض ناجم عن خطأ الإدارة في اختيار موظفيها أو خطئها في التوجيه والرقابة^(٥٧).

وتُعد نظرية الخطأ المفترض من أقدم النظريات التي مازال المشرع العراقي متمسكاً بها وفقاً للمادة (٢١٩) بأنَّ "الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يشغل إحدى المؤسسات التجارية أو الصناعية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم إذا كان الضرر ناشئاً عن تعدد وقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم"^(٥٨).

ثانياً : المسؤولية المدنية الموظف وفق قانون التضمن رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥

إنَّ من أهم واجبات الموظف في المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة، فإن أحدث الموظف ضرراً بهذه الأموال تحققت مسؤوليته التقصيرية، وجزاء المسؤولية جبر الضرر الذي أصاب المال العام جراء التعدي غير المشروع وذلك من خلال إزالة هذا الضرر أو التعويض عنه بتضمن الموظف قيمة الضرر الذي أحدثه.

الأصل في التعويض اللجوء إلى القضاء لإقامة دعوى تعويض عن الأضرار التي أصابت المال العام إلا أن المشرع العراقي منح الإدارة سلطة تضمين الموظف كامتياز لها ولسرعة جبر الضرر، إذ يعد قانون التضمن من القوانين المهمة لأن إجراءاته تتعلق بالأمور المالية وكيفية استردادها من الموظف أو المكلف بخدمة عامة وإن قرار التضمن يُعد من القرارات الكاشفة وليس المنشأة ومن ثم فهو ليس بعقوبة بل استحقاق ديون.

ولدراسة مسؤولية الموظف وكيفية تضمين لا بد من البحث عما هو التضمن ولجنة المختصة بالتحقيق في التضمن وإجراءاتها وطرف الطعن بقرار التضمن حسب الآتي:

١- التضمن

يقصد بالتضمن هو إلزام الموظف أو المكلف بخدمة عامة بجبر الضرر الذي لحق بالخزينة العامة نتيجة إهماله أو تقصيره أو مخالفته القوانين و القرارات والانظمة والتعليمات^(٥٩).

٢- اللجنة التحقيقية بالتضمن



نص البند أولاً من المادة (٢) من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ (يشكل الوزير 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 حاصلاً على شهادة جامعية أولية على الأقل في قانون^(٦٠)) مما يدل على أن التعليمات سهلت تنفيذ أحكام البند أولاً من المادة (٢) من القانون المذكور التي حددت الصلاحية بالتحويل في تشكيل لجنة التحقيقية بالتعيين إلى مدة لا تصل درجته عن مدير عام.

نلاحظ أن القانون لم يشر إلى إمكانية تشكيل أكثر من لجنة تحقيقية بالتعيين إلا أن المادة (٣) من القانون المذكور حددت عمل اللجنة بمدة لا تزيد عن (٩٠) يوماً من تاريخ حصول الضرر.

٣- إجراءات اللجنة التحقيقية بالتضمين :

أ- الاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى اللجنة ضرورة الاطلاع عليها^(٦١).

ب- تبليغ الموظف المسؤول بالتضمين تحريراً للحضور أمامها.

ج- تدوين أقوال الموظف المشمول بقانون التضمين وكذلك الشهود.

د - إذا امتنع الموظف المشمول بالتضمين عن الحضور أو حضر ، وامتنع عن تدوين أقواله فيتم السير بإجراءات التحقيق ورفع التوصيات.

هـ - إذا كان الموظف المشمول بالتضمين قد انقطعت علاقته بالوظيفة العامة أو كان مجهول محل الإقامة، فيبلغ عن طريق نشر في الجريدة اليومية ولمرة واحدة وفي حال عدم حضوره فلها أن تسير بإجراءات التحقيق ورفع التوصيات.

و- تحدد اللجنة المسؤولة عن أحداث الضرر وجسامة الفعل المرتكب وتحديد مبلغ التضمين على وفق الأسعار السائدة في السوق بتاريخ المصادقة.

ن- تحدد اللجنة محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات ، وما سمعته من أقوال مع توصياتها إما بتضمين الموظف ، أو بعدم تضمينه.

ي - لا يمنع تضمين الموظف في حالته إلى المحاكم الجزائية ، إذا كان فعله يشكل جريمة يعاقب عليه القانون.

ز- لا يمنع انتهاء خدمة الموظف أو نقله من تضمينه على دائرة الموظف المختص عبر نقله ابلاغ الدائرة المنقول إليها بمبلغ التضمين الذي يدفعه ومقدار الأقساط ومدد التسديد^(٦٢).

على اللجنة التحقيقية بالتضمين بعد إكمال إجراءاتها كافة أن تعد محضراً يتضمن المحاور على سبيل المثال وليس الحصر على النحو الآتي :



- كتابة التحقيق/ تقوم اللجنة التحقيقية (أحد أعضائها) تدوين إفادة الموظف على الورق بعد أن يثبت اسم الموظف ، وعنوانه الوظيفي ، ومقدار عمله ثم يوقع على الإفادة بعد قراءتها، ولا يجوز إجراء التحقيق شفويا ، إذ تعد التوصية بالتضمنين الصادرة بحق الموظف من دون كتابة إفادته باطلة من الناحية القانونية.
- الجهة الموجه اليها المحضر (السيد الوزير المحترم).
- الموضوع (محضر وتوصيات) .
- الديباجة / المقدمة ، وتتضمن أمر تشكيل وأسماء رئيس وعضوي اللجنة بالكامل، واسم الموظف المشمول بالتعيين الكامل ووقت ومكان الاجتماع.
- تفاصيل التحقيق وإجراءاته (حضور الموظف من عدمه /مواجهته بالتهم / أسماء الشهود / تقارير الخبراء وثائق وشهادات الشهود وإفادات وصور) .
- الإجراءات التي اتخذتها اللجنة .
- الأدلة التي حصلت عليها اللجنة.
- الاستنتاجات.
- التوصيات المتضمنة مبلغ التضمنين على وفق الأسعار السائدة بتاريخ مصادقة الوزير أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ .
- ترقيم الصفحات .
- توقيع الأعضاء .
- موافقة (المصادقة) السيد الوزير .
- إنَّ قانون التضمنين لم يمنح الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ صلاحية باتخاذ أي إجراء في ضوء توصيات اللجنة التحقيقية بالتضمنين (تعديل ، الغاء....).
- وإنما ألزمه بالمصادقة على توصيات اللجنة حصراً ، وهذا ما نصّ عليه البند ثالثاً من المادة (٢) من قانون التضمنين الذي جاء فيه (يصدر الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ قراره ، بناء على توصيات اللجنة التحقيقية المؤلفة بموجب البند أولاً من هذه المادة)(٦٣).
- تستكمل إجراءات التحقيق والمصادقة خلال مدة لا تزيد على (٩٠) يوماً من تاريخ حصول الضرر ، وينتهي عمل اللجنة التحقيقية بعرض التوصيات أمام أنظار الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ .



٣- طرق الطعن بقرار التضمين

إنَّ الطعن بقرار التضمين يُعد حقاً للموظف في الدفاع عن حقوقه الوظيفية ، وما لحقه من ضرر جراء قرار التضمين ، وله يطعن به بالطرق التي رسها القانون ، إذ أنَّ قانون التضمين النافذ رسم للموظف المضمَّن طريقاً للطعن في القرار الصادر بحقه وعلى النحو الآتي:

١- على الموظف المضمَّن تقديم تظلم أمام الجهة التي أصدرت قرار التضمين أثناء مدَّة (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بقرار التضمين^(٦٤)، وإنَّ النص القانوني لم يشترط أن يكون التبليغ بقرار التضمين ، فعلى الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ البت في التظلم في (٣٠) يوماً من تاريخ تقديم الطلب ، وعند عدم البت في التظلم أو رفضه رغم انتهاء المدَّة فإنَّ ذلك يعد رفضاً للتظلم.

٢- للموظف المضمَّن أن يطعن بقرار التضمين أمام محكمة القضاء الإداري أثناء مدَّة (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بقرار التظلم حقيقة أو حكماً^(٦٥).

٣- استمرار الإدارة بتنفيذ قرار التضمين على الرغم من رفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري وفي حالة محدود قرار من المحكمة المختصة مكتسب الدرجة القطعية لصالح الموظف المضمَّن ، فعلى الإدارة إعادة المبالغ المستقطعة منه كافة .

٤- استيفاء مبلغ التضمين: يسدد مبلغ التضمين دفعة واحدة للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ الموافقة على تقسيطه لمدة لا تزيد على (٥) سنوات ، لقاء كفالة شخصية ضامنة أو عقارية ويتم وضع إشارة الحجز بحكم الرهن على العقار في مديرية التسجيل العقاري المختصة في حال تقديم كفالة عقارية^(٦٦) .

وبهذا الصدد يثار تساؤل: هل يطبق قانون التضمين على الموظف المؤقت؟ من حيث نطاق التطبيق؟ للإجابة على هذا التساؤل: نعم، في نطاق تطبيق قانون التضمين يشمل الموظف والمكلف بخدمة عامة. وطبقاً لقرار (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ ، الذي جاء فيه "للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات تضمين عقود ما يأتي : تكييف أوضاع المتعاقدين بالشكل الذي يتطبق عليهم ما يتطبق على موظفي الملاك الدائم بموجب القوانين والقرارات النافذة فيما يخص مساواتهم في الحقوق والواجبات بما فيها قرار (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧".^(٦٧)



الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة هذا الموضوع نورد جملة من الاستنتاجات والتوصيات:

أولاً: الاستنتاجات:

١- ليس هناك تأثير للعقوبة الانضباطية في المركز المالي للموظف المتعاقد ؛ لأنّ الموظف المتعاقد يتقاضى مبلغاً مقطوعاً تمّ تحديده بحسب الشهادة ، ولا تحسب لهم علاوة سنوية لعدم وجود نص صريح في قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ .

٢- يخضع الموظف المؤقت لقانون التضمن العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ ذلك وفقاً لقرار (٣١٥) لسنة ٢٠١٩ الفقرة (٨/ز) تكييف أوضاع المتعاقدين بالشكل الذي يتطبق عليهم ما يتطبق على موظفي الملاك الدائم بموجب القوانين والقرارات النافذة فيما يخص مساواتهم في الحقوق والواجبات بما فيها قرار (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧ .

ثانياً: التوصيات:

١- يوصي الباحث المشرّع العراقي تعديل الفقرة الثامنة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل الخاصة بفرض العقوبات الانضباطية بشكل يتلاءم مع طبيعة عمل الموظف المؤقت ؛ لأنّ هذه العقوبات لا يمكن تطبيق بعضها على الموظف المؤقت.

٢. يوصي الباحث إضافة نصّ إلى قرار (٣١٥) يكمل النقص والقصور الذي شابه ، ويقضي ببيان التفصيلات القانونية المتعلقة بحدود مسؤولية الموظف المتعاقد مع المفوضية سواء من ناحية المسؤولية الإدارية أم المدنية أم الجزائية ، وذلك دفعاً للاحتجادات التي تظهر من خلال التطبيق العملي.



المصادر والمراجع:

- (١) د. ماهر صالح علاوي الجبوري ، مبادئ القانون الاداري ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد ، ١٩٩٦ ، ص ١٢٢-١٢٣ .
- (٢) المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٣) مايا محمد نزار ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الاداري ، ط ١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١١ .
- (٤) د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الإداري، دار الاثير ، الموصل، ٢٠٠٩ ، ص ٢٤٠ .
- (٥) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري ، قضاء التأديب ، الكتاب الثالث ، مصدر سابق ، ص ٥٤٤ .
- (٦) د. ماهر صالح علاوي ، مبادئ القانون الاداري، مصدر سابق ، ص ١٢٥ .
- (٧) د. ماهر صالح علاوي ، المصدر نفسه ، ص ١٢٥ .
- (٨) د. علي سعد عمران، القضاء الإداري، ط ١، عمان، دار الرضوان للنشر، ٢٠١٦، ص ١٥٠ .
- (٩) المادة (١٠ / اولاً ، ثانياً ، ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (١٠) د. علي سعد عمران، المصدر السابق ، ص ١٥١ .
- (١١) د. علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص ١٥٣ .
- (١٢) المادة (١٥ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (١٣) وذلك بحسب المادة الاولى الفقرة (أ) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ ، قانون التعديل الثاني لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام نقلاً عن د. علي سعد عمران، المصدر نفسه، ص ١٥٢ .
- (١٤) د. فارس علي جانكيز ود. هوار نور الدين حسين ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .
- (١٥) جبار وحيد حسن ، مصدر سابق ، ص ٤٢٤ .
- (١٦) المادة (٨ / اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (١٧) د. مصدق عادل ، انضباط الموظف العام في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠٢٠ ، ص ٩٣ .
- (١٨) المادة (١٢ / اولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل) التي تنص على أنه ((مع مراعاة احكام المادة (١٠) من هذا القانون للوزير فرض عقوبة لفت النظر والانذار أو قطع الراتب على الموظف الذي يشغل وظيفة مدير عام كما فرق عند اثباته عملاً يخالف احكام هذا القانون ويكون قراره)) .
- (١٩) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، ط ٢، بلا دار نشر ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- (٢٠) المادة (٨ / ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل) التي تنص على أن ((الانذار يكون بإشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات الوظيفة مستقبلاً ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفع أو الزيادة مدة ستة أشهر)) .
- (٢١) د. فارس علي جانكيز ود. هوار نور الدين حسين، مصدر سابق ، ص ١٠٩ .
- (٢٢) المادة (٨ / رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- (٢٣) المادة (٨ / خامساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

- (٢٤) ينظر المادة (٨ / سادساً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل).
- (٢٥) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، مصدر سابق ، ص ٢٢٨ .
- (٢٦) د. فارس علي جانكيز ، د. هوار نور الدين حسين ، مصدر سابق ، ص ١١٣ .
- (٢٧) د. فارس علي جانكيز ، د. هوار نور الدين حسين ، مصدر سابق ، ص ١١٤ - ١١٥ .
- (٢٨) د. مصدق عادل ، مصدر سابق ، ص ١٢٦ .
- (٢٩) المادة (٨/ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام (١٤) لسنة ١٩٩١ (المعدل).
- (٣٠) د. مصدق عادل ، مصدر سابق ، ص ١٢٩ .
- (٣١) د. فارس علي جانكيز و د. هوار نور الدين حسين ، المصدر السابق ، ص ١١٨ - ١١٩ .
- (٣٢) د. علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص ١٥١ .
- (٣٣) د. صبحي نجم ، قانون العقوبات ، القسم العام ، ط ٣ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٦ ، ص ٣٥ .
- (٣٤) جبار وحيد حسن ، النظام القانوني للوظيفة العامة في جمهورية العراق ، مصدر سابق ، ص ٤١٠ .
- (٣٥) د. جمال ابراهيم الحيدري ، احكام القسم الخاص ، من قانون العقوبات ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٩ ، ص ٨٦ .
- (٣٦) المادة (٣٠٧) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ .
- (٣٧) المادة (٣١٥) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل).
- (٣٨) د. جمال ابراهيم الحيدري ، مصدر سابق ، ص ١٣٠ .
- (٣٩) المادة (٣١٥) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل).
- (٤٠) المادة (٣٤١) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل).
- (٤١) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط ٤ ، ٢٠٢٠ ، ص ٢٨٢-٢٨٣ .
- (٤٢) المادة (٣١/ثالثاً ، رابعاً ، سادساً) ، من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ .
- (٤٣) المادة (٣١) قانون انتخابات مجلس النواب المنشور في مجلة الوقائع العراقية العدد (٣٦٠٣) في ٢٠٢٠/١١/٩ .
- (٤٤) د. عبدالمجيد الحكيم ، عبدالباقى البكري ، محمد طه البشير ، نظرية الالتزام في القانون المدني العراقي ، ج ١ ، ط ٤ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٢٠٤ .
- (٤٥) المادة (٢١٩/أولاً) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .
- (٤٦) المادة (٢١٥/ثانياً) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .
- (٤٧) المادة (١٨٦/أولاً) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ .
- (٤٨) عبدالله فاضل عبدالله أو حمزة الحبشي ، المسؤولية المدنية للموظف العام ، جامعة الشرق الأوسط ، ٢٠١٥ ، ص ١٠١ .
- (٤٩) د. علي سعد عمران ، مصدر سابق ، ص ٢٩٠ .
- (٥٠) د. عبد الله حنفي ، قضاء التعويض ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٥١ .
- (٥١) د. غازي فيصل مهدي ، عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ٢٨٧ .
- (٥٢) د. انور احمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٣٥ .
- (٥٣) د. زكي محمد النجار ، الوجيز في القضاء الإداري ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ١٠ .
- (٥٤) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ٢٩٤ .
- (٥٥) د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر نفسه ، ص ٢٩٨ .
- (٥٦) الحكم منشور في مجله مجموعة الاحكام العدلية ، العدد الرابع ، ١٩٨٦ ، ص ٢٥ ، أشار اليه د. غازي فيصل وعدنان عاجل ، مصدر سابق ص ٣٠٠-٣٠١ .



- (٥٧) د. عادل احمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٩، ص ١٤٧.
- (٥٨) المادة (٢١٩) قانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.
- (٥٩) المادة (٨/ز) من قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٨٠ في ١٤/٩/٢٠١٥.
- (٦٠) المادة (١) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
- (٦١) المادة (٢) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
- (٦٢) المادة (٢/أ، ب) والمادة (٣) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
- (٦٣) المادة (٢/ثالثاً) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
- (٦٤) المادة (٦ / ثانياً) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
- (٦٥) المادة (٦/ثالثاً، رابعاً) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
- (٦٦) المادة (٤) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
- (٦٧) المادة (٨/ز) قرار مجلس الوزراء رقم (٣١٥) لسنة ٢٠١٩.

