

أثر الاختصاص الوظيفي في السؤولية الجزائية
الناتجة عن إحالة العقود الحكومية
«دراسة مقارنة»

الأستاذ المساعد الدكتور
نافع تكليف مجيد دفار العماري
كلية القانون /جامعة بابل

الأستاذ المساعد الدكتور
منى عبد العالي موسى
كلية القانون /جامعة بابل

المقدمة

أولاً: التعريف بالموضوع :

إن الاختصاص عنصرٌ أساسيٌّ في تعيين الموظف في تشكيلات التعاقد ولممارسة مهامه الوظيفية في اختيار المتعاقدين مع الإدارة. خاصّة في مرحلة إحالة العقود الحكومية. إذ تعمل الإدارة إلى تأليف لجان تحليل وتقويم عطاءات الشركات المتقدّمة للمناقصات المُعلن عنها بما ينسجم مع شروط تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ النافذة، التي تتطلب أن تتألف هذه اللجان من موظفين من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال إحالة العقود من اختصاصات مالية وقانونية وفنية. إذ إنّ فكرة الاختصاص تنسجم مع مبدأ العدالة والمصلحة العامة. إذ يساهم الاختصاص وحسن اختيار الموظفين الأعضاء في لجان الفتح. ولجان تحليل وتقييم العطاءات. ولجنة مراجعة ومصادقة العقود المركزية من الحصول على شركات كفوءة في إنجاز المشاريع الحالية عليها.

ثانياً: أهمية الموضوع:

تتمثل أهمية البحث في هذا الموضوع بأن الاختصاص يُعدّ من متطلبات عمل الموظف في لجان إحالة العقود الحكومية. إذ يُعدّ الموظف ركناً خاصاً في جريمة الانتفاع من المقاولات أو الأشغال أو التعهّدات الذي له شأن في إحالتها. ويساهم في بيان العلاقة بين المسؤولية الجزائية للموظف عن إحالة العقود الحكومية مع الاختصاص الوظيفي. ويبيّن الأساس القانوني للاختصاص الوظيفي الذي تستند إليه المسؤولية الجزائية. ويحدّد العلاقة بين السلوك الإجرامي والاختصاص الوظيفي.

ثالثاً: مشكلة البحث

تثير دراسة أثر الاختصاص الوظيفي في المسؤولية الجزائية عن إحالة العقود الحكومية إشكالية. وهي مدى المسؤولية الجزائية للموظفين المساهمين في إحالة العقود الحكومية. عندما يتبيّن أنّ المخالفة الحاصلة في إحالة العقد كانت في الجزء الذي يتعلق باختصاص بعضهم أو أحدهم. إذ إنّ المادة (٣١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدّل لم تنطرق إلى ذلك. إذ إنه يجب أن ترتبط المسؤولية الجزائية بالاختصاص الوظيفي وعلاقته بالمخالفة الموجودة في الإحالة. ويعالج البحث المسؤولية الجزائية للموظف الذي تكلفه الإدارة في عضوية لجنة إحالة العقود الحكومية. على الرغم من عدم اختصاصه فيها. والذي حصل مخالفة في إحالتها. هل يتحمّل الموظف غير المختصّ المسؤولية الجزائية أم لا؟

رابعاً: منهجية البحث

إنَّ المنهج الذي سنعمده في البحث هو المنهج الوصفي والتحليلي المقارن. وذلك من خلال تحليل النصوص التشريعية محل المقارنة التي تناولت الموضوع؛ من أجل الحصول على النتائج التي يهدف إليها البحث الوصول إليها.

خامساً: نطاق البحث

يتحدّد نطاق البحث بدراسة الاختصاص الوظيفي في مرحلة إحالة العقد الحكوميّ دون غيرها من مراحل إبرام العقد. ويقتصر البحث على أثر الاختصاص في التجريم والعقاب فقط. إذ يخرج عن نطاقه الآثار الإجرائيّة الناجمة عن ارتكاب الجريمة.

سادساً: خطة البحث

إنَّ غاية البحث تتركّز على التعرّف على الاختصاص الوظيفي في المسؤولية الجزائية عن إحالة العقود الحكوميّة. وذلك عن طريق بيان تعريفه وعناصره ومُسوّغاته وأثره في المسؤولية الجزائية عن وجود مخالفة في إحالة العقد. إذ تمّ تقسيم خطة البحث وفق الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكوميّة

الفرع الأول: تعريف الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكوميّة

الفرع الثاني: عناصر ومُسوّغات الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكوميّة

المطلب الثاني: أثر الاختصاص الوظيفي في المسؤولية الجزائية

الفرع الأول: المسؤولية الجزائية في حالة وجود الاختصاص الوظيفي

الفرع الثاني: المسؤولية الجزائية في حالة عدم وجود الاختصاص الوظيفي

الخاتمة (النتائج والمقترحات)

المصادر والمراجع

المطلب الأول

مفهوم الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكومية

منذ أن يلتحق الموظف بوظيفته بعد صدور القرار بتعيينه وتحديد الأجل الذي يبدأ منه مباشرة مهامه وواجبات وظيفته، ينبغي له الالتزام بأعمال وظيفته وحدود اختصاصه؛ لذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في المطلب الأول تعريف الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكومية. وفي الثاني عناصر ومسوِّغات الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكومية.

الفرع الأول

تعريف الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكومية

لم يُعرّف المشرع العراقي الاختصاص الوظيفي في قانون العقوبات، وإنما تطلب لتجريم فعل الموظف أو المُكلّف بخدمة عامة وفق المادة (٣١٩) من قانون العقوبات وجود الاختصاص. إذ نصّت على أنه: «يُعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو الحبس كل موظف أو مُكلّف بخدمة عامة انتفع مباشرة أو بالواسطة من الأشغال العامة أو المقاولات أو التعهّدات التي له شأن في إعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو الإشراف عليها...»^(١). كما لم تُعرّف تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الاختصاص الوظيفي، وإنما أشارت إلى وجوب أن يكون أعضاء لجان إحالة العقود الحكومية من ذوي الاختصاصات المالية والفنية والقانونية. إذ نصّت المادة (٦) منها على أنه: أولاً: تُشكّل في جهة التعاقد ما يأتي:

أ- لجنة أو أكثر لفتح العطاءات من ذوي الخبرة والاختصاص تكون برئاسة موظف لا تقلُّ درجته الوظيفية عن الثالثة وعضوية مُمثل عن كلٍّ من الدوائر القانونية والمالية وتشكيلات العقود فيها وموظف فني مختص ومُقرّر لا تقلُّ درجته الوظيفية عن السادسة .

ب- لجنة أو أكثر لتحليل وتقييم العطاءات من الجوانب الفنية والمالية والقانونية وتكون برئاسة موظف لا تقلُّ درجته الوظيفية عن (الثانية) من ذوي الخبرة والاختصاص وعضوية عددٍ من الفنيين المُختصين بما فيهم قانوني ومالي.....

ثانياً: للجنة التحليل وتقييم العطاءات الاستعانة بخبرة موظفين مُختصين من ذوي الخبرة أو جهة مُختصة بطبيعة المناقصة.

(١) يُنظر في الإجاه ذاته المادة (١٢/٤٣٢) من قانون العقوبات الفرنسي رقم (٦٨٣) لسنة ١٩٩٢ النافذ ١٩٩٤. والمادة (١١٥) من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ والمادة (١٢) من قانون حماية الأموال العامة الكويتي رقم (١) لسنة ١٩٩٤.

ثالثاً: تخضع توصيات لجان التحليل وتقييم العطاءات إلى مصادقة اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة على قرار الإحالة حسب الصلاحيات المالية المخولة. رابعاً: لا يجوز الجمع بين رئاسة وعضوية لجان فتح العطاءات ولجان تحليل وتقييم العطاءات....^(١).

وعرّف الفقه الإداري الاختصاص الوظيفي بأنه (القدرة القانونية التي يمتلكها موظف عام أو سلطة تُخوّلُه حقّ اتخاذ قرارٍ مُعيّن)^(٢)، وعرّفه بأنه (مجموع ما خُوّل له من صلاحياتٍ تمنحه السلطة للقيام بأعمالٍ معينةٍ داخليةٍ في نطاق هذه الصلاحيات)^(٣)، وعرف بأنه (تلك القواعد التي تقرّر تحويل الرخصة القانونية لأشخاص معينين أو هيئاتٍ معينةٍ: حتى تتمكّن من ممارسة نشاطاتٍ معينةٍ أو تصرّفاتٍ معينةٍ على نحو يُعتد به شرعاً)^(٤)، وعرفه أيضاً بأنه عدم امتلاك سلطة إبرام العقود باسم الإدارة إلاّ الأشخاص الذين عينهم القانون أو من يُفوضهم إذا أجاز لهم ذلك وفي الحدود والقيود التي يتضمنها القانون. وإلاّ يُعدّ عملهم معيّباً بعيب عدم الاختصاص وجاز إبطاله^(٥).

أما إحالة العقود الحكومية فهي تُعدّ مرحلةً من مراحل تكوين العقد الحكومي، إلاّ أنها لا تؤدي إلى إبرام العقد إلاّ بعد تصديقها من الجهة الإدارية المختصة، وتُسمّى في العراق بالإحالة^(٦)، في حين تُسمّى في مصر والكويت بمصطلح الإرساء^(٧)، وتشمل الإحالة عمل كلٍّ من لجان فتح العطاءات، ولجان التحليل، وتقييم العطاءات، ولجنة المراجعة والمصادقة المركزية والمصادقة النهائية وإصدار كتاب الإحالة (قبول عطاء الشركة) وصولاً إلى إبرام العقد ومصادقته^(٨).

ونحن بدورنا يمكن أن نُعرّفه بأنّه (سلطة قانونية تمنحها جهة التعاقد للموظف وفق الضوابط القانونية حسب طبيعة العقد لاتخاذ قرار بإحالاته).

(١) مع ملاحظة أن لجان فتح وتحليل العطاءات تمارس مهامها واختصاصاتها وفق الضوابط رقم (٣) الصادرة عن وزارة التخطيط بالعدد (١٥٧٩٢/٧/٤) في ٢٠١٤/٧/٢٠.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، أثر صفة الموظف العام واختصاصه في التكيف القانوني لجرائم الإخلال بواجبات الوظيفة، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، وزارة العدل، العدد الخامس، ٢٠١١، ص ٧٥.

(٣) د. هشام محمد فريد رستم، أخلاقيات الوظيفة العامة وانعكاساتها على قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، مجلة علمية صادرة عن كلية الشريعة والقانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الثاني عشر، ١٩٩٩، ص ١١٠.

(٤) د. طعيمة الجرف، مبدأ المنشورية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٨٠.

(٥) د. حسن حمدي الحلفاوي، ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، ط ١، بلا مكان طبع، ٢٠٠٢، ص ١٧٣، ود، فؤاد العطار، القضاء الإداري، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وأعمالها ومدى تطبيقها في القانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.

(٦) د. ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان، مدى حرية الإدارة في التعاقد في القانون اليمني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٣٥.

(٧) يُنظر: المادة (٥) من تعليمات العقود الحكومية.

(٨) يُنظر: المادة (١٦) من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨، والمادة (٥١) من قانون المناقصات الكويتي رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٤.

الفرع الثاني

عناصر ومُسوّغات الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكومية

سنتناول في هذا الفرع عناصر ومُسوّغات الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكومية. وذلك في النقطتين الآتيتين:

أولاً: عناصر الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكومية

من خلال تعريف الاختصاص الوظيفي في إحالة العقود الحكومية يمكن أن نورد للاختصاص الوظيفي جملةً من العناصر الآتية:

١- أنه سلطة قانونية

ويرادُ بها أن يكون اختصاص الموظف مُحدّداً بموجب التعليمات الخاصة بإحالة العقود يعد الاختصاص الوظيفي للموظف شخصياً يبدأ بصور قرار التعيين متضمناً اسم ذلك الموظف ويتعيّن عليه الالتزام بما تمليه عليه واجبات الوظيفة ويمارس الصلاحيات الممنوحة له، ويترتب على تجاوز الصلاحيات أو إساءة استعمالها عقوبات جزائية^(١). إذ أشارت المادة (٦) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ السالفة الذكر إلى الشروط الواجب توافرها في رئيس وأعضاء لجان الإحالة، ومن ضمنها الاختصاص الوظيفي^(٢).

٢- صدور الاختصاص من جهة التعاقد

يجب أن يكون الاختصاص الوظيفي بإحالة العقود الحكومية منوهاً من جهة التعاقد. أي الجهة التي ستبرم العقد. وليس جهة أخرى. وهذا ما أشارت إليه بصورة صريحة المادة (١/أولاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية. ويكون ذلك بتأليف لجان خاصة بإحالة العقود من لجان الفتح والتحليل وتقييم العطاءات المقدّمة من قبل الشركات لتنفيذ المشروع^(٣).

٣- صدور الاختصاص من جهة التعاقد

لم تجز تعليمات تنفيذ العقود الحكومية في المادة (١/رابعاً) الجمع بين رئاسة وعضوية لجان فتح ولجان التحليل وتقييم العطاءات^(٤). ونرى أن المشرّع أراد جعل الإحالة غير محصورة بيد شخص

(١) مخلص إبراهيم الزعبي. جريمة استثمار الوظيفة. ط ١. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان. ص ١٨١.

(٢) نصّت المادة (١) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية على أنه: «أولاً: تشكل في جهة التعاقد ما يأتي:-

أ- لجنة أو أكثر لفتح العطاءات من ذوي الخبرة والاختصاص تكون برئاسة موظف لا تقل درجته الوظيفية عن الثالثة وعضوية مثل عن كلّ من الدوائر القانونية والمالية وتشكيلات العقود فيها وموظف فني مختص....

ب- لجنة أو أكثر لتحليل وتقييم العطاءات من الجوانب الفنية والمالية والقانونية وتكون برئاسة موظف لا تقل درجته الوظيفية عن الثانية من ذوي الخبرة والاختصاص وعضوية عدد من الفنيين المختصين.... ثانياً: للجنة التحليل وتقييم العطاءات الاستعانة بخبرة موظفين مختصين من ذوي الخبرة أو جهة مختصة بطبيعة المناقصة....

(٣) نصّت المادة (١/أولاً) على أنه: «أولاً: تشكل في جهة التعاقد ما يأتي:

أ- لجنة أو أكثر لفتح العطاءات من ذوي الخبرة والاختصاص....

ب- لجنة أو أكثر لتحليل وتقييم العطاءات من الجوانب الفنية والمالية والقانونية وتكون برئاسة موظف لا تقل درجته الوظيفية عن الثانية من ذوي الخبرة والاختصاص....

(٤) إذ نصّت المادة (١/رابعاً) على أنه: «لا يجوز الجمع بين رئاسة عضوية لجان فتح العطاءات ولجان تحليل وتقييم العطاءات....».

مُعَيَّن، وإنما سعى إلى مشاركة أكثر من مُوظَّفٍ مُختَصٍّ؛ لكي يُسهِّلَ عمليَّةَ الحصول على متعاقد ذي كفاءةٍ عاليةٍ في تنفيذ العقد، وإبعاد التأثير على المُوظَّف بإحالة العقد فيما لو كان واحداً.

٤- الاختصاص بالإحالة غير نهائيّ .

يخضع الاختصاص الوظيفيُّ بإحالة العقود الحكوميَّة من قبل لجان الإحالة إلى مصادقة اللجنة المركزيَّة للمراجعة والمصادقة المُشكَّلة في جهة التعاقد وحسب الصلاحيات الماليَّة لها وفق المادَّة (١/٦) من تعليمات تنفيذ العقود الحكوميَّة، إذ لا يمكن لجهة التعاقد الاعتماد على توصيات لجنة التحليل وتقييم العطاءات في إحالة العقد بدون مصادقة اللجنة المركزيَّة للمراجعة والمصادقة، ومصادقة رئيس جهة التعاقد^(١).

٥- الاختصاص ذات جوانب متعدِّدة

أوجبت تعليمات تنفيذ العقود الحكوميَّة أن يكون الاختصاص مُحدَّداً من حيث الطبيعة والدرجة الوظيفيَّة، إذ يجب أن يكون رئيس لجنة فتح العطاءات من الدرجة الثالثة، ورئيس لجنة التحليل وتقييم العطاءات من الدرجة الثانية، وأوجب أن يكون مُقرِّر لجنة فتح وتحليل العطاءات من الدرجة السادسة، أمَّا طبيعة الاختصاص فإنَّها أوجبت أن تكون لجان فتح وتحليل العطاءات من الاختصاصات الماليَّة والفنيَّة والقانونيَّة، ممَّا يعني أنه يجب على جهة التعاقد أثناء إصدارها الأمر الإداريِّ بتأليف هذه اللجان يجب أن تتضمن هذه الاختصاصات، وبخلافه فإنَّها تُعدُّ مخالفةً للتعليمات النافذة في إحالة العقود الحكوميَّة^(٢)، كما يجوز للجنة التحليل وتقييم العطاءات أن تستعين في تحليل وتقييم العطاءات المُقدَّمة بخبرة مُوظَّفين مُختصِّين أو جهةٍ مُختصَّةٍ بطبيعة المناقصة المُعلنة^(٣).

ثانياً: مُسوِّغات الاختصاص الوظيفيِّ في إحالة العقود الحكوميَّة

إنَّ اشتراط المُشرِّع في عمل المُوظَّف الاختصاص الوظيفيِّ في إحالة العقود الحكوميَّة؛ لغرض انطباق فعله مع النصِّ العقابيِّ تكمن وراءها مُسوِّغاتٌ تشريعيَّةٌ وعمليَّةٌ، إذ يهدف المُشرِّع من الاختصاص الوظيفيِّ الوصول إلى أفضل العطاء من النواحي الفنيَّة والماليَّة والقانونيَّة في تنفيذ المشروع

(١) نصَّت المادَّة (١/٦) ثالثاً على أنه: «تخضع توصيات لجان التحليل وتقييم العطاءات إلى مصادقة اللجنة المركزيَّة للمراجعة والمصادقة على قرار الإحالة حسب الصلاحيات الماليَّة المؤلَّة».

(٢) تُنظَر: المادَّة (١/٦) أولاً من تنفيذ العقود الحكوميَّة.

(٣) نصَّت المادَّة (١/٦) ثانياً على أنه: «لجنة التحليل وتقييم العطاءات الاستعانة بخبرة مُوظَّفين مُختصِّين من ذوي الخبرة أو جهةٍ مُختصَّةٍ بطبيعة المناقصة».

موضوع المناقصة، إذ إنَّ دراسة حجم الالتزامات الماليَّة للمقاوَل أو المُجَهَّز أو كفاءته الماليَّة من خلال الحسابات الختاميَّة، وقدراته الفنيَّة لتنفيذ العقد، وأعماله الماثلة ومستوى تنفيذها يحتاج إلى مُوظَّفين ذوي خبرة واختصاص في إحالة العقود، وهذا ما دعا المُشرِّع إلى اشتراط توفُّر المُوظَّفين أصحاب الخبرة والاختصاص^(١).

كما أنَّ وجود الاختصاص يساعد لجان التحليل وتقييم العطاءات في تقييم العطاءات، هل إنها مستوفية للشروط القانونيَّة المُتمثلة بـ(هويَّة تصنيف المقاولين العراقيَّين، هويَّة غرفة تجارة، إجازة ممارسة مهنة، شهادة التأسيس للشركات العراقيَّة غير المُصنَّفة والشركات الأجنبيَّة، وكذلك يؤدِّي إلى التعرُّف على مدى توافر المواصفات الفنيَّة الأساسيَّة، ومُتطلَّبات التأهيل المؤثِّرة على الإحالة المنصوص عليها في وثائق المناقصة حتى لو كانت أوطأ العطاءات^(٢)، ويساعد أيضاً في التعرُّف على مدى استيفاء العطاءات للأموال الماليَّة من (الحسابات الختاميَّة المصادقة والمستوفية للشروط المطلوبة، وجود تخفيض بنسبةٍ معيَّنة أو مبلغٍ مقطوعٍ من أيٍّ من العطاءات الأخرى المُقدَّمة، التأمينات الأوليَّة للاشتراك بالمناقصة)^(٣).

ومن المُسوَّغات الأخرى للاختصاص الوظيفيُّ هو العمل على التخصُّص وتقسيم العمل بين أعضاء السلطة الإداريَّة، إذ يترتَّب عليه سرعة إنجاز عمل لجان الإحالة، وبالأخصَّ إذا كان يتعلق بعقدٍ من العقود الاستراتيجيَّة والحيويَّة للدولة، كما أنه يساعد في تحديد المسؤوليَّة الإداريَّة والجرائيَّة عند ارتكاب الخطأ والمخالفة^(٤)، بالإضافة إلى أنه يسعى إلى غلق الباب أمام إمكانية حصول الانحرافات الإداريَّة المُتعلِّقة بالحِجَابَة والمحسوبيَّة والوساطة في اتِّخاذ القرارات في إجراءات إبرام العقود الحكوميَّة؛ ممَّا ينعكس إيجاباً على تشجيع الاستثمارات، ويؤدِّي إلى تمكين الإدارة من تقديم خدماتها للأفراد^(٥).

(١) تُنظَرُ: الفقرة (رابعاً) من الضوابط رقم (٣) من مهام لجان فتح وخليل العطاءات الصادرة عن وزارة التخطيط بالعدد ١٥٧٩٢/٧/٤ في ٢٠١٤/٧/٢٠.

(٢) تُنظَرُ: الفقرة (ثانياً/ج) من الضوابط رقم (٣) من مهام لجان فتح وخليل العطاءات الصادرة عن وزارة التخطيط بالعدد ١٥٧٩٢/٧/٤ في ٢٠١٤/٧/٢٠.

(٣) تُنظَرُ: الفقرة (ثانياً/أ-ب) من الضوابط رقم (٣) من مهام لجان فتح وخليل العطاءات.

(٤) د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربيَّة، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٥٣.

(٥) نيكولا أشرف شالي، جرائم الفساد الدوليِّ والوسائل القانونيَّة من أجل مكافحته، دار إيترك للطباعة والنشر، مصر، ٢٠١٢، ص ٣٤٥.

المطلب الثاني

أثر الاختصاص الوظيفي في المسؤولية الجزائية

إنَّ للاختصاص الوظيفي للموظف أثراً في المسؤولية الجزائية الناشئة عن إحالة العقود الحكومية على خلاف القوانين والتعليمات المنظمة لإحالة العقود الحكومية. وهذا ما سنتناوله في فرعين. نستعرض في الأول المسؤولية الجزائية في حالة توافر الاختصاص الوظيفي. وفي الثاني المسؤولية الجزائية في حالة عدم توافر الاختصاص الوظيفي.

الفرع الأول

المسؤولية الجزائية في حالة توافر الاختصاص الوظيفي

إنَّ التزام جهة التعاقد عند تأليف لجان الإحالة بالتعليمات النافذة فيما يتعلق باختيار ذوي الخبرة والاختصاص في مجال إحالة العقود الحكومية له أثر في المسؤولية الجزائية. إلا أننا نتساءل هنا: هل يُعدُّ الاختصاص الوظيفي اختصاصاً كلياً يستأثر فيه الموظف بالعمل بجميع مراحل العمل وجزئياته أم أنَّه اختصاص جزئي يقتصر على مرحلة من المراحل المتعددة التي يتضمنها العقد؟ وللإجابة عن هذا التساؤل. فإن الاختصاص الوظيفي يكون على نوعين هي:

أولاً: الاختصاص الجزئي

يُقصد بالاختصاص الجزئي بأن يكون الموظف مختصاً جزئياً بعمل معين. إذ إنَّ سلطته في أداء هذا العمل محدَّدة بجزء معين من قراره^(١). وفي هذا السياق هل يمكن أن يكون الاختصاص الجزئي محصوراً بموظف معين أم أن يكون اختصاصاً مشتركاً يمارسه مجموعة من الموظفين ذوي الاختصاص في لجان الإحالة؟

إن الاختصاص الوظيفي في هذه الحالة يمكن أن يكون اختصاصاً مشتركاً والذي يُراد به عدم استطاعة الموظف المختص في مجال إحالة العقود الحكومية من الأفراد بالعمل إلا من خلال الاشتراك من موظفين آخرين. وقد قضت بهذا الشأن محكمة جنايات القادسية على أنه: «... أعضاء لجنة الكشوفات تُعدُّ بشكلٍ صوريٍّ ويقوم الأعضاء بالتوقيع عليها بناءً على الأوامر الصادرة عن الإدارة مع بيان أسماء أعضاء لجنة الكشف...»^(٢).

(١) د. عثمان سلمان غيلان العبودي. مرجع سابق. ص ٨٥. عبدالرحمن الجوراني. جريمة اختلاس الأموال العامة في التشريع والقضاء العراقي. مطبعة الجاحظ. بغداد. ١٩٩٠. ص ١٠٦.

(٢) قرار رقم (١٠٤ / ٢٠١٦) تدخل تمهيزي/٢٠١٦. أشار إليه: علي حمزة جبر. جريمة الانتفاع من المقاولات أو الأشغال أو التعهّدات» دراسة مقارنة. رسالة ماجستير مُقدّمة إلى كلية القانون جامعة بابل. ٢٠١٧. ص ١٧.

وقد يتأثر الموظف العضو في لجنة الإحالة بالضغوطات من شخص يحمل صفة المكلف بخدمة عامة؛ من أجل الحصول على منافع مادية ومعنوية على حساب المصلحة العامة^(١).

لكن نتساءل عن المسؤولية الجزائية للموظف الذي يبدي رأياً قانونياً أو فنياً أو مالياً بشأن إحالة عقد ما. وتبين فيما بعد أنه قد خالف في بيان رأيه التعليمات النافذة مما ترتب إحالة العقد بناءً عليه؟ الموظف في هذه الحالة يكون مسؤولاً جزائياً وفقاً للمادة (٣١٩) من قانون العقوبات العراقي؛ لأنه ترتبت على هذا الرأي إحالة العقد المخالف للتعليمات. مما يعني أن المسؤولية تشمل الاختصاص المشترك والاختصاص المنفرد.

ثانياً: الاختصاص الكلي

من النادر عملياً أن يُمنح الموظف المختص اختصاصاً كلياً في إحالة العقد. إذ إن المشرع يتطلب في مرحلة الإحالة شروطاً معينة في الموظف العضو في لجان الإحالة من ناحية الاختصاص الوظيفي. ومن هذه الشروط الآتي^(٢):

١- خضوع توصيات لجان التحليل وتقييم العطاءات إلى مصادقة اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة على قرار الإحالة حسب الصلاحيات المالية.

٢- لا يجوز الجمع بين رئاسة وعضوية لجان فتح العطاءات ولجان التحليل وتقييم العطاءات.

٣- استعانة لجنة التحليل وتقييم العطاءات بخبرة موظفين مختصين من ذوي الخبرة أو جهة مختصة بطبيعة المناقصة.

ومن خلال ما ورد في المادة (٣١٩) من قانون العقوبات والمواد (٦،٥) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، إن الاختصاص المطلوب هو الاختصاص الجزئي أو المشترك؛ لأن توزيع الواجبات الوظيفية والذي يقتضي حسن سيرها أن يتم تقسيم العمل على أكثر من موظف. إذ إن كل واحد منهم يختص بجزء معين يكلف به، وعليه لا يوجد ما يؤيد انفراد الموظف في جميع المراحل.

أما في حالة إذا كانت المخالفة الحاصلة في إحالة العقد الحكومي لا علاقة لها بالاختصاص الوظيفي لأحد الموظفين الأعضاء في لجان الإحالة، فهل يكون هذا الموظف مسؤولاً جزائياً عن هذه المخالفة أم لا؟ إن تحديد الاختصاص في المسؤولية الجزائية يعد من الأمور الموضوعية التي يترك تقديرها للمحكمة مادام أمر تقديرها مكنناً ومُستنداً إلى أصل ثابت في أوراق التكليف الإداري أي في الأوامر الإدارية الخاصة بتأليف لجان الإحالة. إذ ذهبت محكمة استئناف القادسية الاتحادية بصفتها التمييزية إلى أنه:

(١) مروج هادي الجزائري، استغلال السلطة التشريعية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ٢١١.

(٢) ننظر: الفقرة ثانياً من الضوابط رقم (٣) من مهام لجان فتح وتحليل العطاءات.

ولدى عطف النظر على القرار المميز وُجِدَ أنه غير صحيح ومخالف للقانون: ذلك لأن الأدلة التي أظهرتها الوقائع التي تشير إلى أن جميع الإجراءات المتعلقة بالإحالة والتعاقد والإشراف والتنفيذ والاستلام في مشروع عمال السقوف الثانوية وصب الأعمدة الخرسانية... كانت تتولاها لجان إدارية وفنية وحسابية مؤلفة لهذا الغرض لا علاقة للمتهم بها... وعدم ثبوت تقصيره من خلال ما توصل إليه التحقيق الإداري^(١). كما ذهب في الاتجاه ذاته المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن... والثابت من الاطلاع على حافظة المستندات أنها طويت على محضر لجنة البت المنعقدة بتاريخ (٣ / ١١ / ٨٧) برئاسة المهندس... وباعتباره المسؤول الفني باللجنة وأنه قد أوضح أن العطاءين ٣/٢، ٣/٣، متشابهان في المواصفات. ومن ثم فقد اختير العطاء رقم ٣/٣ باعتباره أقل الأسعار. ومن ثم فإن مفاد ذلك أن المسؤول الفني في اللجنة وهو في ذات الوقت رئيس لجنة البت قد أوضح أن العطاء الذي أُرسيَت عليه عملية التوريد يتوافر في شأنه المواصفات المطلوبة. ومن ثم فلا سند لإدانة الطاعن وهو لا يختص فنياً بالقول في مدى المطابقة للمواصفات مادام المسؤول الفني للجنة قد أوضح تشابه المعدات الواردة بالعطاء مع المواصفات المطلوبة. وعلى ذلك يتعين براءة الطاعن من هذا الاتهام^(٢).

الفرع الثاني

المسؤولية الجزائية في حالة عدم توافر الاختصاص الوظيفي

إن توافر الاختصاص الوظيفي ملزم في الجهات التي تتولى إبرام العقود الحكومية. إذ تتطلب التعليمات النافذة ضوابط معينة عند التعيين في تشكيلات التعاقد. وهي كالآتي^(٣):
أولاً- أن يكون الموظف على الملك الدائم

إذ لا بد أن يكون الموظفون العاملون في تشكيلات التعاقد على الملك الدائم أي أن يكونوا معينين على الملك الدائم. مما يعني أنه لا يجوز للموظف بعقد والأجراء اليوميين أن يعملوا في تشكيلات التعاقد. إذن نتساءل: ماذا لو تم تكليف موظف بعقد بالعمل في أحد تشكيلات العقود الحكومية؟ وللإجابة على هذا التساؤل لا بد أن نحدد المقصود بتشكيلات التعاقد؟

يراد بتشكيلات التعاقد هي الجهات التي تتولى إبرام العقود الحكومية والإشراف عليها وتنفيذها كدوائر الإعمار والمشاريع والعقود الحكومية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. إذ إن تنصيب الموظف بعقد أو أجر يومي بالعمل في هذه التشكيلات فإن القرار بالتنصيب يُعد باطلاً؛ لخالفته التعليمات الخاصة بالعمل في التشكيلات التعاقد. أمّا الأعمال التي قام بها هذا الموظف نرى أنها يُعد باطلة:

(١) قرار رقم (٥١١/٢٠١٢/ج/٢٠١٥) أشار إليه: علي حمزة جبر مرجع سابق، ص ١١.

(٢) الطعن رقم (٣٧/١٣٣٦) ق (١٩٩٥/٣/٢٥). أشار إليه: مدوح طنطاوي. الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص، ط ٢، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٤٩٩.

لأنه ما بُنيَ على باطل، فهو باطلٌ لأنَّ أساس تعيينه باطلاً ومخالفاً للتعليمات، ممَّا يعني أن الإحالة تُعدُّ باطلةً؛ كونها صدرت من موظفٍ غير مُختصٍّ. إذن نتساءل عن المسؤولية الجزائية لهذا الموظف؟ إنَّ المادَّة (٣١٩) من قانون العقوبات أشارت إلى ما (له شأن) في إحالة العقود الحكومية دون الإشارة إلى هذه التفاصيل. إلَّا أنَّه يمكن الرجوع لمعرفة تفاصيل من له شأنٌ بموجب تعليمات تنفيذ العقود الحكومية والتعليمات ذات العلاقة، وبما أنَّ الموظف بعقدٍ والأجراء اليوميَّ لا يمكن أن يكون لهم شأنٌ بموجب التعليمات الصادرة عن وزارة التخطيط العراقية فإننا نرى أن لا يكون مسؤولاً إذا نتج عن إهمال أو تقصير (الخطأ). أمَّا إذا كان عن طريق العمد: لأجل الحصول على منفعةٍ أو ميزةٍ أو عطيةٍ فإنه يُعاقب على جريمة الرشوة^(١).

ثانياً- أن يكون الموظف من ذوي الخبرة والاختصاص
إذ لا بدَّ أن يكون الموظف المُعبَّر في تشكيلات العقود الحكومية أن يكون من ذوي الخبرة والاختصاص في المجالات الرئيسية في إحالة العقود الحكومية، وهي المجالات القانونية أو الهندسية (الفنية) أو المالية^(٢)؛ لأنَّها اختصاصات تتعلق بإحالة المناقصات الخاصَّة بالأشغال العامَّة أو المقاولات أو التعهُّدات التي أشارت إليها المادَّة (٣١٩) من قانون العقوبات^(٣).
ويُفضَّل أن للموظف أكثر من اختصاص من الاختصاصات المذكورة أي أن يكون لديه جمعٌ بين أكثر من الاختصاصات السالفة الذكر^(٤) ممَّا يُوفِّر له إمكانياتٍ كافيةً لممارسة اختصاصه في إحالة العقود الحكومية.

ثالثاً- أن تكون لديه خبرة في مجال الاختصاص لمدة لا تقلُّ عن عشر سنواتٍ فعليَّةٍ
إذ لا يُشترطُ أن يكون لديه اختصاصٌ فقط، وإنما لا بدَّ أن تكون لديه خبرةٌ في مجال الاختصاص، سواء كان قانونياً أو مالياً أو هندسياً لا تقلُّ عن عشر سنواتٍ. ونتساءل عن هذه الخبرة في مجال الاختصاص لمدة لا تقلُّ عن عشر سنواتٍ فعليَّةٍ أم لا؟ وهل يُشترطُ أن تكون في مجال العقود الحكومية أم إنَّ الخبرة في مجال اختصاصه بصورةٍ عامَّةٍ؟ نرى أنَّ الخبرة في مجال الاختصاص لا بدَّ أن تكون عشر سنواتٍ فعليَّةٍ في ممارسة الاختصاص أي أنه تطرَّح من الخدمة مُدَّة الإجازات الاعتياديَّة المتوسطة والطويلة

(١) نصَّت المادَّة (١/٣٠٧) من قانون العقوبات على أنه: «كلُّ موظفٍ أو مُكلِّفٍ بخدمةٍ عامَّةٍ طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشيءٍ من ذلك لأداء عملٍ من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة يُعاقبُ بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس والغرامة...».

(٢) إذ نصَّت الفقرة (٢) من كتاب وزارة التخطيط العراقية على أن: «يكون الموظف من ذوي الخبرة والاختصاص في المجالات القانونية أو الهندسية أو المالية...».

(٣) إذ نصَّت على أنه: «يُعاقبُ بالسجن... كلُّ موظفٍ أو مُكلِّفٍ بخدمةٍ عامَّةٍ انتفع مباشرةً أو بواسطةٍ من الأشغال أو المقاولات أو التعهُّدات التي له شأنٌ في إعدادها أو إحالتها...».

(٤) نصَّت الفقرة (٢) من كتاب وزارة التخطيط العراقية على أن: «... ويُفضَّل الجمع بين أكثر من اختصاصٍ».

والإجازات المرضية والدراسية التي لم يُمارَس خلالها الموظف اختصاصه مُدَّة لا تقلُّ عن عشر سنواتٍ في مجال التعاقدات حسب ما أشارت إليه تعليمات وزارة التخطيط العراقية^(١). وحسناً فعلت التعليمات عندما اشترطت أن تكون الخبرة حصراً في مجال التعاقدات العامة، إلا أننا نلاحظ أن بعض تشكيلات التعاقد يعمل فيها موظفون بعقدٍ أو الأجراء اليوميون أو موظفٌ تقلُّ خبرته في ممارسة اختصاصه عن عشر سنواتٍ في التعاقدات العامة، وهذه مخالفةٌ صريحةٌ لتعليمات وزارة التخطيط، وتحمل الإدارة المسؤولية الإدارية لمخالفتها التعليمات ذات العلاقة بالتعيين في تشكيلات التعاقد^(٢)، ممَّا يلقي بظلاله على وجود حالاتٍ يساهم فيها موظفون غير مُختصين في إحالة العقود الحكومية؛ لذا نقترح تعديل الفقرة (٢) من التعليمات الخاصة بتعيين موظفي تشكيلات التعاقد الصادرة بكتاب وزارة التخطيط العراقية/دائرة العقود الحكومية رقم ٤ (٨٤٢٩/٧/١) في (٢٠٠٧/١١/١١)، لتكون كالآتي: «إن له خبرة في مجال الاختصاص مُدَّة لا تقلُّ عن عشرة سنواتٍ فعليةٍ وذات علاقةٍ بالتعاقدات العامة»: لأنَّ الممارسة الفعلية في مجال الاختصاص في الحصول تساعد في الحصول على الخبرة المُتراكمَة في إحالة العقود الحكومية.

بالإضافة إلى ذلك، فقد يتمُّ إصدار الأوامر الإدارية الخاصة بتأليف لجان فتح العطاءات والتحليل وتقييم العطاءات واللجنة المركزية للمراجعة ومصادقة العقود، ويوجدُ عضوٌ أو أعضاء غير مُختصين أو لا توجدُ لديهم الخبرة الكافية بالاختصاص في مجال إحالة العقود، كأن يتمَّ تكليف معاونٍ قانونيٍّ أو معاون مهندسٍ أو معاون محاسبٍ بعضوية لجنة التحليل وتقييم العطاءات، إذن ماهي المسؤولية الجزائية للموظف غير المُختصِّ أو الذي لا تتوافر لديه الخبرة الكافية في مجال التعاقدات العامة عن إحالة العقود الحكومية؟

فقد اشترطت التشريعات الخاصة في مجال التعاقدات الحكومية الخبرة والاختصاص في مجال إحالة العقود الحكومية، كما مرَّ بنا سابقاً، إلا أنَّها لم تُبين لنا الأثر المترتب على مخالفة إجراءات تأليف لجان الإحالة، وإنما اكتفت المادة (٣١٩) من قانون العقوبات بعبارة (له شأنٌ في... إحالتها) ولم تُشير إلى حالة الموظف غير المُختصِّ وفق التعليمات وكان له شأنٌ في إحالة العقود الحكومية، وقد ذهب بعض الفقه الجنائي إلى أنَّ عدم توافر الاختصاص يُؤدِّي إلى عدم قيام الجريمة وفق المادة (٣١٩) من قانون العقوبات، وإنما قد تندرج تحت جرائم أخرى أو تحكم محكمة الموضوع بالبراءة في هذه الحالة^(٣)، ونرى أنَّ الموظف غير المُختصِّ يكون مسؤولاً عن المخالفة الحاصلة في إبرام العقد الحكومي وفق جريمة أخرى وليس وفق

(١) نصَّت على أنَّه: «أن تكون له خبرة في مجال الاختصاص مُدَّة لا تقلُّ عن عشر سنواتٍ وذات علاقةٍ بالتعاقدات العامة».

(٢) تُنظَرُ: المادة (٤) /ثاني عشر/ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٣) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مرجع سابق، ص ٧٩.

أحكام المادة (٣١٩) من قانون العقوبات. وبناءً على ما تقدّم ولأجل عدم مساءلة الموظف غير المختص في إحالة العقود الحكومية وفق المادة (٣١٩) من قانون العقوبات: نقترح إضافة عبارة «وفق القوانين والتعليمات ذات العلاقة». حتى تتم فقط مساءلة الموظف المتوافرة فيه الشروط الواجب توافرها في أعضاء لجان الإحالة وفق تعليمات تنفيذ العقود الحكومية والتعليمات ذات العلاقة الأخرى: لتكون الصياغة وفق الآتي: «يُعاقب بالسجن مدّة لا تزيد على عشر سنين أو الحبس كلّ موظف أو مكلّف بخدمية عامة انتفع مباشرة أو بالواسطة من الأشغال العامّة أو المقاولات أو التعهّدات التي له شأن وفق القوانين والتعليمات ذات العلاقة في إعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو الإشراف عليها...».

وأخيراً نقترح تركيز الرقابة على اختصاصات الموظفين العاملين في تشكيلات التعاقد والأوامر الصادرة بالتعيين والتنسيب للعمل في هذه التشكيلات والأوامر الصادرة بتأليف لجان الإحالة من لجان فتح ولجان التحليل وتقييم العطاءات واللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة. وذلك للتأكد من توافر الاختصاص الوظيفي للعمل في تشكيلات التعاقد أو لعضوية لجان الإحالة: من أجل الحصول على متعاقد كفوء ممّا ينعكس على سرعة وجوده تنفيذ المشروع الحال.

الخاتمة

بعد أن انتهينا — بعون الله وتوفيقه — من دراسة وتحليل موضوع «أثر الاختصاص الوظيفي في المسؤولية الجزائية عن إحالة العقود الحكومية - دراسة مقارنة» توصلنا إلى النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً: النتائج

- ١- لم يُعرَف المشرع العراقي الاختصاص الوظيفي في قانون العقوبات. ولا في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية. إنما تطلب لتجريم فعل الموظف وفق المادة (٣١٩) من قانون العقوبات وجود الاختصاص من خلال إشارته إلى عبارة (من له شأن في ... إحالتها). وتوصلنا إلى تعريفه بأنه (سلطة قانونية تمنحها جهة التعاقد للموظف وفق الضوابط القانونية حسب طبيعة العقد لاتخاذ قرار بإحالاته). وبناءً عليه فإن للاختصاص الوظيفي عدة عناصر وهي أنه سلطة قانونية صادرة عن جهة التعاقد. ويكون ذات جوانب متعددة وبحاجة إلى مصادقة رئيس جهة التعاقد.
- ٢- إن من مسوغات اشتراط المشرع الاختصاص الوظيفي هو الوصول إلى أفضل العطاءات من النواحي الفنية والمالية والقانونية في تنفيذ المشروع موضوع المناقصة. إذ يساعد لجان التحليل وتقييم العطاءات في تقييم العطاءات. هل إنها مستوفية للشروط المطلوبة في وثائق المناقصة. فضلاً عن أنه يسهل سرعة إنجاز عمل لجان الإحالة. وبالأخص إذا كان يتعلق بعقد من العقود الاستراتيجية والحيوية للدولة.
- ٣- إن الخبرة في مجال الاختصاص تكون عشر سنوات فعلية في ممارسة الموظف لاختصاصه في مجال التعاقدات العامة.
- ٤- إن الموظف غير المختص في مجال التعاقدات العامة يكون مسؤولاً عن المخالفة الحاصلة في إبرام العقد الحكومي وفق جريمة أخرى. وليس وفق أحكام المادة (٣١٩) من قانون العقوبات.
- ٥- لا يجوز أن يعمل الموظف بعقد أو أجر يومي في تشكيلات التعاقد. وإن حصل تعيينه أو تنسيبه فإنه يُعد قراراً باطلاً لمخالفته التعليمات الخاصة بالعمل في تشكيلات التعاقد. أما الإحالة فإنها تُعد باطلة؛ كونها صدرت من موظف غير مختص. ويكون مسؤولاً جزائياً عن سلوكه وفق جريمة أخرى غير المادة (٣١٩) من قانون العقوبات .
- ٦- ذهب القضاء إلى عدم مسؤولية الموظف العضو في لجنة الإحالة عن المخالفة الحاصلة في إحالة العقد الحكومي التي لا علاقة لها باختصاصه الوظيفي.

٧- إن الاختصاص الوظيفي هو اختصاص جزئي أو مُشترك؛ لأنّ توزيع الواجبات الوظيفية الذي يقتضي إلى حسن سيرها في أن يتمّ تقسيم العمل على أكثر من موظف، إذ إنّ كلّ واحد منهم يختصّ بجزءٍ مُعيّن يكلفُ به، ولا يوجد ما يؤيدّ الانفراد باختصاص كلّ في إحالة العقود الحكومية.

ثانياً: المقترحات

١- إضافة عبارة «فعليّة» إلى الفقرة (٢) من التعليمات الخاصّة بتعيين موظفي تشكيلات التعاقد الصادرة بكتاب وزارة التخطيط العراقية/دائرة العقود الحكومية رقم (٨٤٢٩/٧/٤) في (١١/١/٢٠٠٧)؛ لأنّ الممارسة الفعلية في مجال الاختصاص الوظيفي تساعد على تكوين الخبرة المتراكمة في إحالة العقود الحكومية، لتكون كالآتي: «أن تكون له خبرة في مجال الاختصاص مدّة لا تقلّ عن عشرة سنواتٍ فعليةٍ وذات علاقةٍ بالتعاقدات العامّة».

٢- إضافة عبارة «وفق القوانين والتعليمات ذات العلاقة» إلى المادّة (٢١٩) من قانون العقوبات، حتى يتمّ فقط مساءلة الموظف المتوافرة فيه الشروط الواجب توافرها في أعضاء لجان الإحالة وفق تعليمات تنفيذ العقود الحكومية والتعليمات ذات العلاقة الأخرى، لتكون الصياغة وفق الآتي: «يُعاقبُ بالسجن مدّة لا تزيد على عشر سنين أو الحبس كلّ موظفٍ أو مكلّفٍ بخدمة عامّة انتفع مباشرةً أو بالواسطة من الأشغال العامّة أو المقاولات أو التعهّدات التي له شأنٌ وفق القوانين والتعليمات ذات العلاقة في إعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو الإشراف عليها...».

٣- تركيز الرقابة على اختصاصات الموظّفين العاملين في تشكيلات التعاقد والأوامر الصادرة بالتعيين والتنسيب للعمل في هذه التشكيلات والأوامر الصادرة بتأليف لجان الإحالة من لجان فتح ولجان التحليل وتقييم العطاءات، وذلك للتأكد من مدى توافر الاختصاص الوظيفي للعمل في تشكيلات التعاقد أو لعضوية لجان الإحالة؛ من أجل الحصول على متعاقدٍ كفوءٍ، ممّا ينعكس على سرعة وجودة تنفيذ المشروع الحال.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. د. حسن حمدي الحلفاوي. ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري. ط ١. بلا مكان طبع. ٢٠٠٢.
٢. د. ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان. مدى حرية الإدارة في التعاقد في القانون اليمني. دار النهضة العربية. القاهرة. ٢٠٠٧.
٣. د. طعيمة الجرف. مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون. مكتبة القاهرة الحديثة. القاهرة. ١٩٧٣.
٤. عبدالرحمن الجوراني. جريمة اختلاس الأموال العامة في التشريع والقضاء العراقي. مطبعة الجاحظ. بغداد. ١٩٩٠.
٥. د. فؤاد العطار. القضاء الإداري. دار النهضة العربية. القاهرة. ١٩٦٣.
٦. د. فؤاد العطار. القضاء الإداري. دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وأعمالها ومدى تطبيقها في القانون الوضعي. دار النهضة العربية. القاهرة. ١٩٨٥.
٧. محمود محمد علي جده. إعداد وصياغة العقود الحكومية. مكتب صبرة للتأليف والنشر. القاهرة. ٢٠٠٧.
٨. مخلص إبراهيم الزعبي. جريمة استثمار الوظيفة. ط ١. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
٩. د. ممدوح طنطاوي. الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص. ط ٢. مطبعة الانتصار. الإسكندرية. ٢٠٠٣.
١٠. نيكولا أشرف شالي. جرائم الفساد الدولي والوسائل القانونية من أجل مكافحته. دار إيتراك للطباعة والنشر. مصر. ٢٠١٢.

ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية

١. علي حمزة جبر. جريمة الانتفاع من المقاولات أو الأشغال أو التعهدات «دراسة مقارنة». رسالة ماجستير مُقدّمة إلى كلية القانون جامعة بابل. ٢٠١٧.
٢. مروج هادي الجزائري. استقلال السلطة التشريعية. أطروحة دكتوراه مُقدّمة إلى كلية القانون. جامعة بغداد. ٢٠١٤.

ثالثاً: البحوث والدوريات

- ١- د. عثمان سلمان غيلان العبودي. أثر صفة الموظف العام واختصاصه في التكييف القانوني لجرائم الإخلال بواجبات الوظيفة. بحث منشور في مجلة القانون والقضاء. العدد الخامس. ٢٠١١.
- ٢- د. هشام محمد فريد رستم. أخلاقيات الوظيفة العامة وانعكاساتها على قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة. بحث منشور في الشريعة والقانون. مجلة علمية صادرة عن كلية الشريعة والقانون جامعة الإمارات العربية المتحدة. العدد الثاني عشر. ١٩٩٩.

ثالثاً: القوانين

- ١- قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدّل.
- ٢- قانون المناقصات الكويتي رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٤.
- ٣- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدّل.
- ٤- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدّل.
- ٥- قانون العقوبات الفرنسي رقم (١٨٣) لسنة ١٩٩٢ النافذ عام ١٩٩٤.
- ٦- قانون حماية الأموال العامة الكويتي رقم (١) لسنة ١٩٩٤.
- ٧- قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨.

رابعاً: التعليمات

- ١- تعليمات وزارة التخطيط العراقية/دائرة العقود الحكومية رقم (٨٤٢٩/٧/٤) في (٢٠٠٧/١١/١١) الخاصة بتعيين موظفي تشكيلات التعاقد.
- ٢- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.
- ٣- الضوابط رقم (٣) الصادرة عن وزارة التخطيط بالعدد (١٥٧٩٢/٧/٤) في (٢٠١٤/٧/٢٠).

خامساً: الروابط الإلكترونية

- الرابط الرسمي لشبكة المحامين العرب [www. Mohamoon-.com/default.aspx](http://www.Mohamoon-.com/default.aspx)

ملخص البحث

إنَّ الاختصاص عنصرٌ أساسيٌّ في ممارسة الموظف لهامه الوظيفية في اختيار المتعاقدين مع الإدارة. خاصةً في مرحلة إحالة العقود الحكومية. إذ تعتمد الإدارة إلى تأليف لجان خليل وتقوم عطاءات الشركات المتقدمة للمنافسات المعلن عنها بما ينسجم مع شروط تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ النافذة التي تتطلب أن تتألف هذه اللجان من موظفين من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال إحالة العقود من اختصاصات مالية وقانونية وفنية. إذ إن فكرة الاختصاص تنسجم مع مبدأ العدالة والمصلحة العامة. إذ يساهم الاختصاص وحسن اختيار الموظفين الأعضاء في لجنة خليل وتقوم العطاءات ولجنة مراجعة ومصادقة العقود المركزية على الحصول على شركات كفوءة في إنجاز المشاريع الحالية عليها.

تتمثل أهمية البحث في هذا الموضوع بأن الاختصاص يعدُّ من متطلبات عمل الموظف في لجان إحالة العقود الحكومية. إذ يعدُّ الموظف ركناً خاصاً في جريمة الانتفاع من المفاوالت أو الأشغال أو التعهّدات الذي له شأن في إحالتها. ويساهم في بيان العلاقة بين المسؤولية الجزائية للموظف عن إحالة العقود الحكومية مع الاختصاص الوظيفي. ويبيّن الأساس القانوني للاختصاص الوظيفي الذي تستند إليه المسؤولية الجزائية. ويحدّد العلاقة بين السلوك الإجرامي والاختصاص الوظيفي.

تثير دراسة أثر الاختصاص الوظيفي في المسؤولية الجزائية الناشئة عن إحالة العقود الحكومية إشكالية. وهي مدى المسؤولية الجزائية للموظفين المساهمين في إحالة العقود الحكومية عندما يتبين أنّ المخالفة الحاصلة في إحالة العقد كانت في الجزء الذي يتعلق باختصاص بعضهم أو أحدهم. إذ إنّ المادة (٣١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدّل لم تنطرق إلى ذلك. ممّا دفع هذا الوضع القضاء إلى معاقبة جميع أعضاء اللجنة في حالة حصول مخالفة في إحالة العقد. إذ إنه يجب أن ترتبط المسؤولية الجزائية بالاختصاص الوظيفي وعلاقته بالمخالفة الموجودة في الإحالة. ويعالج البحث المسؤولية الجزائية للموظف الذي تكلفه الإدارة في عضوية لجنة إحالة العقود الحكومية. على الرغم من عدم اختصاصه فيها. والذي حصل مخالفة في إحالتها. هل يتحمّل الموظف غير المختصّ المسؤولية الجزائية أم لا؟

إنَّ المنهج الذي سنعمده في البحث هو المنهج الوصفي والتحليلي المقارن. وذلك من خلال خليل النصوص التشريعية محل المقارنة التي تناولت الموضوع؛ من أجل الحصول على النتائج الذي يهدف اليها البحث الوصول إليها.

يتحدّد نطاق البحث بدراسة الاختصاص الوظيفي في مرحلة إحالة العقد الحكوميّ دون غيرها من مراحل إبرام العقد. ويقتصر البحث على أثر الاختصاص في التجريم والعقاب فقط. إذ يخرج من نطاقه الآثار الإجرائيّة الناجمة عن ارتكاب الجريمة.

إنّ غاية البحث تتركّز على التعرّف على الاختصاص الوظيفي في المسؤوليّة الجزائيّة عن إحالة العقود الحكوميّة. وذلك عن طريق بيان تعريفه وعناصره ومُسوّغاته وأثره في المسؤوليّة الجزائيّة عن وجود مخالفة في إحالة العقد. إذ تمّ تقسيم خطة البحث بعد المقدّمة إلى مطلبين. المطلب الأول خُصّص لمفهوم الاختصاص الوظيفي، أمّا المطلب الثاني فهو لأثر الاختصاص الوظيفي في المسؤوليّة الجزائيّة. وأنهيّا البحث بخاتمة خُصّصناها لأهمّ النتائج والمقترحات.

Abstract

The department works to form committees to analyze and evaluate the bids of the companies that submitted the tenders announced in accordance with the conditions of the instructions which is in force ,٢٠١٤ for the year (٢٠١٤) for the implementation of government contracts No Which require that these committees be formed of experienced and competent staff in the field of referral of contracts of financial, legal and technical competencies, as the idea of jurisdiction is consistent with the principle of justice and public interest, as contributing competence and good selection of members of the Committee to analyze and evaluate tenders and committees Review and central authentication contracts to obtain efficient .companies in the completion of projects allocated to them

The importance of the research in this subject is that the competence is one of the requirements of the employee in the committees of the assignment of government contracts as the employee a special corner in the crime of benefiting from the enterprises or works or undertakings which is important in the transfer, and contributes to the relationship between the liability of the employee for the transfer of government contracts With functional competence, and sets out the legal basis for the functional jurisdiction on which criminal responsibility is based, and defines the relationship between criminal behavior and job .jurisdiction

The study of the effect of functional jurisdiction in criminal liability arising from the transfer of government contracts raises the question of the extent of the criminal liability of employees contributing to the assignment of government contracts when it is found that the violation in the assignment of the contract was in the part relating to the competence of some or one amended did not address this, which ١٩٦٩ of (١١١) of the Penal Code ٣١٩ of them. Article led the judiciary to punish all members of the Commission in the event of a violation in the assignment of the contract as that must be linked to the criminal responsibility of the



jurisdiction of the job and its relationship to the violation contained in the assignment, Penal employee who cost management in the membership of the Committee to refer government contracts despite the lack of competence and where you get in breach of referral, is borne by the employee is

?competent or not criminal responsibility

The approach we will adopt in the research is the comparative analytical approach through analyzing the comparative legislative texts that dealt with the subject in order to .obtain the results that the research aims to reach

The scope of the research is determined by the study of functional competence at the stage of transferring the government contract without the other stages of conclusion of the contract. The research is limited to the effect of jurisdiction in criminalization and punishment only when the procedural effects arising from committing the crime come out .of its scope

The purpose of the research is to identify the functional competence in criminal responsibility for the assignment of government contracts by means of a statement of its definition, its elements and its rationale and its impact on criminal responsibility for the existence of an offense in the assignment of the contract. The research plan was divided after the introduction to the requirements of the first requirement, The second requirement is the impact of functional competence in criminal responsibility, and we have concluded the research with a conclusion we have devoted to the most important results and .proposals