جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
النجف الاشرف
قسم القانون

التنظيم القانوني لصندوق الإسكان العراقي

اطروحة تقدمت بها الطالبة

زهراء عماد رحيم الاسدي

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام

بإشراف

الأستاذ الدكتور

سعيد علي غافل

عميد كلية القانون / جامعة الكوفة

1442هـ 2021م

بسم الله الرحمن الرحيم

(وَاللَّهُ جَعَلَ لَكُمْ مِنْ بُيُوتِكُمْ سَكَنًا)

صدق الله العظيم

[سورة النحل: من الآية 80]

يقول العماد الأصفهانيّ:

"إِنِّي رَأَيتُ أنهّ لَا يَكْتُب أحدُ كِتَابًا فِي يومِهِ إلاّ قالَ فِي غده، لَوْ غُيّرَ هَذَا لَكَانَ أَحْسَنَ، ولَوْ زِيد هَذَا لَكَانَ يُسْتَحسَنَ، ولَوْ قُدِّم هَذَا لَكَانَ أَفْضَل، ولَوْ تُرِكَ هَذَا لكَانَ أَجْمَل، وهَذَا مِنْ أَعْظَمِ العِبَرِ، وهُوَ دَلِيلُ عَلَى اسْتِيلاءِ النُقصِ عَلَ جُمْلَةِ البَشَرِ".

الباحث...

الإهـــــداء

إلى من أكـــــن له الهيبة والوقـار .

إلى من علمني العطاء من دون انتظار.

إلى من أحمل أســـــمه بكلّ افتخار.

الى صاحـــــــــــــب القلب الكبير.

الى صاحـــــــــــــب الوجه النظير.

الى تـــــــــــــــــاج الزمان .

إلى ســـــــــندي واستقامة ظهري .

إلى معلمـــي وعرابـــي الأول ابي المثالي

أطال الله في عمره

إلى نبـــــع الحـــنان وشـــاطئ الأمـــــــأَن.

إلى من خلق ربي تحت قدميها نعيم الجنان.

إلى الجـــــــــوهرة الغـــــــــــالية.

أمـــــــــــــــــــــــــــــي .

الى روح المرحوم زميلي في الدكتوراه د. حسين السويدي

الباحثة

شكر وعَرفانّ

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿لئن شكرتم لأزيدنكم ﴾ صدق الله العظيم

" كن عالماً .. فإنّ لم تستطع فكن متعلماً ، فإنّ لم تستطع فأحب العلماء ، فإنّ لم تستطع فلا تبغضهم "

الحمد لله حق حمده ، والحمد حقه كما يستحقه، حمداً كثيراً لا ينقطع أبداً ، وصلاة والسلام على اشرف الخلق محمد وعلى اله وصحبه وسلم , وبعد فأنهّ يطيب لي وقد أنتهيت من انجاز هذه الاطروحة أن أقدم الشكر والامتنان إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور سعيد علي غافل ، الذي امتزجت فيه معاني العلم والأخلاق الذي تفضل مشكوراً قبول الاشراف على هذه الاطروحة ، وكان لمشورته العلمية الرائعة كبير الأثر في إنجاح البحث لما قدمه لي من معلومات وأفكار قيمة ، وهي امتداد لما قدمه في البكالوريوس والماجستير ادامه الله سراجاً في طريق العلم والمعرفة .

وواجب العرفان يملي على الباحث أن يتقدم بالشكر، والامتنان للسيد رئيس لجنة المناقشة المحترم ، والسادة أعضاء اللجنة المحترمين ، لما تحملوه من عناء المراجعة والتقويم على الرغم من مشاغلهم , جزاهم الله عني خير الجزاء .

ويتقدم بالشكر الجزيل إلى مؤسسة بحر العلوم الخيرية وكلّ القائمين بها فجزأهم الله خير الجزاء لدعم العلم والمعرفة.

ويتقدم بعظيم الشكر والامتنان إلى عميد معهد العلمين الأستاذ الدكتور زيد عدنان محسن ، وإلى أساتذة قسم القانون العام ولاسيما الأستاذ الدكتورصعب ناجي عبود والأستاذ الدكتور علي سعد عمران والأستاذ المساعد الدكتورعلي كاشف الغطاء والأستاذ المساعد الدكتور. خالد غالب مطر والأستاذ المساعد الدكتور. سحر جبار يعقوب والأستاذ المساعد الدكتورة نجلاء بحر .

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والامتنان إلى اخوتي وسندي ومفخرتي ، لما قدموه من دعم لي طيلة دراستي ولاسيما د. كرار الاسدي وضرغام (أبو اسد) ورضا وابا الفضل وزوجي ، ولكلّ من أسهم في تقديم يد العون ، فلهم مني كلّ الشكر والثناء والتقدير....

الباحثة.

المحتويات

ت	التفاصيل		أرقام الصفحات
1	**الآية القرآنية ، الاهداء ، الشكر والتقدير ، المستخلص**		أ- هـ
2	المقدمة		1
3	**الفصل الأول**	**التعريف بصندوق الإسكان العراقي .**	6- 98
4	المبحث الأول	الأساس القانوني لصندوق الإسكان العراقي واليات عمله .	7- 39
5	المطلب الأول	المراحلَ القانونية التي مر بها تشكيل صندوق الإسكان العراقي .	8- 22
6	الفرع الأول	صندوق الإسكان بموجب الأمر المرقم (11) لسنة 2004	8- 14
7	الفرع الثاني	صندوق الإسكان بموجب القانون رقم (32) لسنة 2011 .	15- 22
8	المطلب الثاني	إجراءات عمل صندوق الإسكان وعلاقته بنظام التأمين .	23- 39
9	الفرع الأول	إجراءات عمل صندوق الإسكان .	23- 31
10	الفرع الثاني	علاقة صندوق الإسكان بنظام التأمين .	32- 39
11	المبحث الثاني	التنظيم الوظيفي في صندوق الإسكان .	39- 98
12	المطلب الأول	واجبات وحقوق الموظف في صندوق الإسكان .	41- 71
13	الفرع الأول	واجبات الموظف في صندوق الإسكان .	43-60
14	الفرع الثاني	حقوق الموظف في صندوق الإسكان .	61-71
15	المطلب الثاني	النظام التأديبي لموظفي صندوق الإسكان.	71-98
16	الفرع الأول	العقوبات الانضباطية وجهات فرضها .	72-87
17	الفرع الثاني	ضمانات الموظف التأديبية .	88- 98
18	**الفصل الثاني**	**الهيكل التنظيمي لصندوق الإسكان العراقي .**	99- 198
19	المبحث الأول	المركزية في صندوق الإسكان العراقي .	100- 120
20	المطلب الأول	علاقة صندوق الإسكان العراقي بالبنك المركزي .	102- 108
21	الفرع الأول	طبيعة عمل البنك المركزي .	103- 106
22	الفرع الثاني	تمّويل البنك المركزي لصندوق الإسكان العراقي .	106-108
23	المطلب الثاني	اسباب تشكيل صندوق الإسكان العراقي .	108- 119
24	الفرع الأول	معالجة مشكلّة أزمة السكن في العراق .	109-113
25	الفرع الثاني	طرق معالجة أزمة السكن في الدول المقارنة .	114-119
26	المبحث لثاني	اللامركزية الإدارية في صندوق الإسكان العراقي .	120- 158
27	المطلب الأول	مفهوم اللامركزية الإدارية .	122- 136
28	الفرع الأول	صور اللامركزية الإدارية .	126- 131
29	الفرع الثاني	ميزان اللامركزية الإدارية .	132- 136
30	المطلب الثاني	تطبيقات النظام اللامركزي في صندوق الإسكان العراقي .	136- 198
31	الفرع الأول	مفهوم التفويض .	138- 145
32	الفرع الثاني	مقارنة التفويض مع بعض الانظمة القانونية .	145-152
33	الفرع الثالث	الرقابة الإدارية .	153- 198
34	**الفصل الثالث**	**الرقابة على اعمال صندوق الإسكان العراقي .**	159-242
35	المبحث الأول	الرقابة الإدارية على صندوق الإسكان .	161-181
36	المطلب الأول	الرقابة الإدارية التلقائية .	162- 170
37	الفرع الأول	الأساس القانوني للرقابة الإدارية .	165- 166
	الفرع الثاني	نطاق الرقابة الإدارية .	167-171

38	المطلب الثاني	الرقابة الإدارية بناء على تظلم .	171- 181
39	الفرع الأول	مفهوم ألتظلم .	173- 177
40	الفرع الثاني	تقدير الرقابة الإدارية .	177- 181
41	المبحث الثاني	الرقابة القضائية على قرارات الصندوق .	182 - 219
42	المطلب الأول	رقابة القضاء الإداري .	186-203
43	الفرع الأول	رقابة إلغاء القرار الإداري .	180 - 196
44	الفرع الثاني	الدفوع في دعوى الإلغاء .	197 - 204
45	المطلب الثاني	رقابة القضاء العادي .	204- 218
46	الفرع الأول	مسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ .	207- 214
47	الفرع الثاني	جزاء المسؤولية التقصيرية للإدارة .	214- 218
48	المبحث الثالث	رقابة الهيأت المستقلة .	219- 242
49	المطلب الأول	رقابة ديوان الرقابة المالية .	220- 228
50	الفرع الأول	الطبيعة القانونية لديوان الرقابة المالية .	222- 226
51	الفرع الثاني	العلاقة بينّ صندوق الإسكان العراقي وديوان الرقابة المالية .	226- 229
52	المطلب الثاني	رقابة هيأة النزاهة .	229- 242
53	الفرع الأول	الطبيعة القانونية لهيأة النزاهة .	230- 235
54	الفرع الثاني	العلاقة بينّ صندوق الإسكان العراقي وهيأة النزاهة .	236- 242
55	**الخاتمّة**		244 - 249
56	**المصادر والمراجع**		250 - 265
57	**مستخلص باللغة الإنكليزية**		266

مستخلص الدراسة :-

يعد صندوق الإسكان من أجهزة الدولة المهمة، لما له أثر كبير في المساهمة ، في حلّ أزمة السكن فكون السكن من متطلبات العيش الكريم ؛ إذ يتطلب من الدولة المعاصرة ونتيجة النمو الحضري السريع والمتزايد ، إن تتدخل لحلّ هذه المشكلّة وذلك بتوفير صندوق الإسكان ، وتحريك أجهزة الدولة الآخرى المساعدة في هذا المجال لتطوير قطاع الإسكان ؛ ؛ وإنما برامج الإسكان ومبادرة السكن لها تأثير في الاقتصاد وفي الوضع المالي للمجتمّع، وله آثار في صناعة مواد البناء وله القدرة على تحفيز الاقتصاد ، وتقليل البطالة، وتساعد السياسات الآخرى كالسياسات الضريبية والإعانات والدعم على نجاح سياسات الإسكان ؛ وتزداد أهمية هذا القطاع في العراق بالنظر للنقص الكبير في الوحدات السكنية الملاءمة مما حدى بالدولة إلى إطلاق مبادرة القروض السكنية للتخفيف من تلك الأزمة والتخفيف من حدة الآثار، التي يتركها السكن العشوائي ، وعلى أساس أنهاّ إحدى السياسات التي تؤسس الأمأن الاجتمّاعي لكافة أفراد المجتمّع.

وقد أكدت المادة (30) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بتوفير دخل ، وسكن لائق لكلّ أفراد المجتمّع العراقي ؛ فجاء في نصّها"(تكفل الدولة للفرد وللأسرة..... حياةٍ حرةٍ كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم.)"

وإنَ السكن الملائم حق من حقوق الإنسان ، واحد مكونات الأمأن الاجتمّاعي للأفراد والأسر ، فقدت شهدت السنوات الاخيرة طلباً واسعاً ومتزايداً للسكن بسبب الزيادة السكنية وارتفاع المستوى المعيشي أدى إلى ظهور أزمة سكن ،وقد أسس الصندوق ، بهدف تمّويل مشاريع الإسكان وتمّكين المواطنين من بناء مساكن لهم عن طريق القروض العقارية ، وتعزيز عمليات البناء إلاّ أنهّ يحمل في مضامينه ابعاداً اجتمّاعية تنطلق من سعيه لمساعدة المواطن ، والحفاظ على بنيوية المجتمّع ، ومن ثم ينعكس ذلك على خلق آلفة اجتمّاعية على المدى البعيد ، وان الصندوق يمنح الأولوية بالإقراض لذوي الدخل المحدود .

وإنَ هذه المرحلة تستدعي تقديم الدعم التام لصندوق الإسكان ، لأنهّ الجهة الرسمية ، التي تمّثل حلقة الوصل بينّ الدولة والمواطن التي من خلالها تسهم الدولة في تقديم القروض المالية للمواطنين من أجل مساعدتهم في بناء وحدات سكنية ، لذلك ينبغي اعطاء صندوق الإسكان أهمية قصوى في موازنة الدولة ، وتخصيص مبالغ ضخمة في أرصدة الصندوق من أجل مواصلة عطائه ، والمطلوب من الحكومة توفير الأراضي المخصصة لبناء للأفراد. ، وفقد أظهرت نتائج الدراسات وجود عجز في الوحدات السكنية، وبشكلّ متزايد ، وبصورة مستمّرة .