

حماية المال العام بين التضخم التشريعي وغياب التطبيق

أ.م.د. علي حمزة عباس

جامعة الإسراء / كلية القانون

ali.hamza@esraa.edu.iq

مستخلص البحث:

انتشرت في الآونة الأخيرة ظاهرة الاعتداء المستمر على المال العام، في أغلب مفاصل الدولة، على الرغم من التضخم التشريعي الذي تناول موضوع حماية المال العام، وفقدت ثقة المجتمع بهذه الحماية، كونها لا تحقق النتائج التي يطمح اليها المجتمع، وعلى ضوء ذلك تناولنا التشريعات العراقية التي تضمنت نصوص قانونية خاصة بحماية المال العام، إذ تم ذكر هذه النصوص القانونية سواء كان ذلك بالتشريع الدستوري الذي اصبح المال العام بحرمة عدم جواز التعدي عليه أما ما ورد بالتشريعات العادية المدنية والإدارية والجنائية، وذلك للوقوف على قوة هذه النصوص، فتوصلنا من خلال البحث أن القصور في عدم توفير الحماية الأزمة للمال العام؛ هو ليس في نصوص القانونية، بل في عدم تطبيق هذه النصوص بشكل الصحيح، على الرغم من وجود هيئات متعددة تعنى بحماية المال العام إلا أنه لا يوجد تنسيق بينها في العمل، مما أدى إلى تداخل وإرباك في عملها مما فقدتها الفعالية المطلوبة.

الكلمات المفتاحية: تشريعات قانونية، المال العام، الحماية القانونية، القانون الدستوري، ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة.

أولاً: أهمية البحث:

تستعين الدولة بكافة مؤسساتها وإداراتها أثناء قيامها بنشاطاتها المختلفة في سبيل تقديم خدماتها للمنتفعين وإشباع الحاجات الأساسية الضرورية وتحقيق النفع العام، بوسيلتين: أحدهما المال العام، إذ تحتاج الأشخاص الإدارية المختلفة في إدارتها للمرافق العامة والمؤسسات العمومية إلى أموال متنوعة، منها الثابت ومنها المنقول، تستعملها للأنفاق لأغراض مختلفة للقيام بوظائفها، وقد تكون هذه الأموال خاصة أو عامة، وكلما ازداد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، اتسع مفهوم الأموال العامة، من خلال ما تستحدثه من مؤسسات وهيئات عامة تعدها من أشخاص القانون العام، فالأموال العامة بشكل عام هي الأموال التي تعود ملكيتها للدولة، تقوم الدولة بتوفير الحماية لها، وقد اهتم المشرع العراقي بموضوع الحماية من خلال النصوص المتعددة التي تناولت موضوع الحماية؛ وتعني الحماية الإجراءات أو الأفعال التي يمكن للدولة أو لأشخاص القانون العام اتخاذها لحماية الأموال العامة الموجودة تحت تصرفها والتي تكون مخصصة للنفع العام، وقد تكون هذه الحماية دستورية أو مدنية أو جزائية، فضلاً عن وجود هيئات متخصصة لحماية المال العام بموجب قوانين هذه الهيئات.

ثانياً: أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى معرفة القوانين التي اهتمت بحماية المال العام في العراق، وكذلك معرفة الهيئات الرقابية المختصة بحماية المال العام بموجب قوانينها المنظمة لأعمالها.

ثالثاً: إشكالية البحث:

تكمن وتتلخص إشكالية البحث في معرفة الإجابة عن الأسئلة التي تطرح من قبل أغلب الشعب العراقي؛ والتي تركز على الأسباب التي جعلت المال العام في العراق أشبه بالمباح لضعفاء الأنفس من الفاسدين، فهل هناك قصور في التشريعات العراقية المتعلقة بحماية

المال العام؟ أم هناك قصور في عمل الهيئات المتخصصة بحماية المال العام؟ أم أن السبب يكمن في انعدام التطبيق السليم لهذه التشريعات؟ وهل أن تعدد الهيئات الرقابية يمثل حالة إيجابية أم سلبية في الحماية؟ هذه الأسئلة وغيرها من الأسئلة سنجد الإجابات عليها في ثنائية البحث.

رابعاً: فرضية البحث:

تنطلق فرضية هذه الدراسة من وجود اختلال عامودي واقفي في تطبيق التشريعات العراقية السابقة والحالية المتعلقة بحماية المال العام، وكذلك وجود قصور تشريعي في تنظيم الاختصاص المالي في القانون العراقي على أساس المعايير السليمة، فضلاً عن وجود تداخل في أعمال الهيئات الرقابية المتعددة.

خامساً: منهجية وخطة البحث

إن المنهج الذي سيتم اتباعها في هذا البحث هو المنهج الاستقرائي لنصوص التشريعية التي تناولت حماية المال العام، لذا ستكون دراستنا شاملة ومحيطية بكل ما يخص حماية المال العام بالتشريعات العراقية على نحو يتفق والنهج القانوني السليم، وبغية الإحاطة بالموضوع من كافة جوانبه القانونية سنقسم هذا البحث على ثلاثة مطالب، سنفرد الأول منه لبيان مفهوم الأموال العامة، وسنخصص الثاني لتوضيح حماية الأموال العامة بالتشريعات العراقية المختلفة، أما المطلب الثالث سنبحث به الهيئات المختصة بحماية أموال الدولة على النحو الآتي:

المطلب الأول

تعريف الأموال العامة (1)

تعود جذور ظهور فكرة الأموال العامة لأول مرة إلى القانون المدني الروماني، إذ تم تقسيم الأشياء في ظله إلى أشياء داخلية في التعامل وأخرى خارجة عن دائرة التعامل، ومنها ما هو مخصص للمنفعة العامة للجماعات ككل، ومنها ما هو مخصص للمنفعة العامة لكل الأفراد، ثم انتقلت هذه الفكرة إلى فرنسا، إذ أطلق القانون المدني الفرنسي الصادر سنة 1804 مصطلح الدومين العام لأول مره على أموال الدولة من دون أن يميز بين الأموال العامة والأموال الخاصة، بعد أن أصبحت ممتلكات التاج الملكي ممتلكات للأمة الفرنسية بعد قيام الثورة الفرنسية، واستمر الوضع على ذلك حتى بدأ الفقه بالمناداة بالتفريق بين المال العام والمال الخاص، من خلال شروحاته وتعليقاته على المواد (538) وما بعدها من هذا القانون، وعلى ضوء ذلك نشأت النظرية التقليدية للأموال العامة في فرنسا في القرن التاسع عشر، ولاسيما سنة 1833م، إذ نادى لهذه التفرقة لأول

(1) يعود جذر كلمة الأموال إلى المصدر (مول) فالميم والواو واللام كلمة واحدة، والمفرد مال والجمع أموال؛ ولهذا قال الخليل بن أحمد الفراهيدي المال معروف وجمعه أموال وهو: كل ما يملكه الفرد أو تملكه الجماعة من متاع أو عروض تجارة أو عقار أو نقود أو ما تملكه من جميع الأشياء، خرج فلان إلى ماله استثماره، والأصل كلمة المال أطلقت على ما يملك من الذهب والفضة، ومن ثم أطلق على كل ما يقتني ويمتلك من الأعيان، وأكثر ما يطلق المال عند العرب على الأبل والخيول، وبذلك يقول سبحانه وتعالى {وَتُحِبُّونَ الْمَالَ حُبًّا جَمًّا}، لذلك فإن المال حسب قول الفراهيدي: معروف لدى أغلب أصحاب المعاجم العربية أي أن العربي عندما يسمع كلمة مال يفهم المقصود منها، ولهذا فإن المال العام هو ما تملكه الدولة وينقسم على قسمين: المال المنقول هو الذي يمكن نقله كالبضائع والأثاث والسيارات، والمال غير المنقول الشيء المملوك الذي لا يمكن نقله كالأبنية والعقارات؛ ولذلك فإن المال العام يطلق أيضاً على ما تملكه الدولة من جميع الأشياء سواء كانت من الأعيان أم من المنافع؛ وبذلك يتضح لنا أن الأموال العامة **public wealth** هي ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة من عقارات ومنقولات، وقد تملك هذه الجهات أيضاً أموالاً خاصة، وتسمى أموال الدولة الخاصة، ولكل من الأموال العامة والخاصة العائدة للدولة أحكام تنفرد بها.

مرة الفقيه الفرنسي (proudhon برودون في كتابه "Traite du domain public" ويعد هذا الكتاب من أكثر الكتب أهمية في إرساء التفرقة بين الأموال العامة عن الأموال الخاصة للإدارة، وقد طبق القضاء الفرنسي هذا التمييز في العديد من أحكامه، ومن ثم انتقلت هذه الفكرة إلى العالم العربي الذي يتبنى المذهب اللاتيني القانوني، وعلى ضوء ذلك صدرت قسم من التشريعات العربية تضمنت هذا النوع من التمييز بين المال العام والمال الخاص، ومن أول هذه التشريعات التشريع الجزائري الصادر في 26 / تموز / 1851 بخصوص الملكية العقارية، وبعدها انتقلت هذه الفكرة إلى مصر بعد صدور القانون المدني المختلط في 28 / تموز / 1875، في حين تولى المشرع العراقي تحديد المعنى المقصود بالأموال العامة بنص المادة (71) من القانون المدني ذي العدد (40) لسنة 1951، فالأموال الخاصة هي أموال تملكها الدولة أو الأشخاص الإدارية تديرها بذات الطريقة التي يدير بها الأفراد أموالهم الخاصة، بهدف استغلالها والحصول على ما تنتجها من موارد مالية، لذا فهي تخضع من ناحية اكتسابها واستغلالها والتصرف فيها لأحكام القانون الخاص، أما الأموال العامة فيقصد بها الأموال التي تخصص للنفع العام أي لاستعمال الجمهور مباشرة مثل الطرق والجسور أو التي تخصص لخدمة مرفق عام، فهي بذلك تستهدف غرضاً يخالف ذلك الذي تهدف إليه الأموال الخاصة.

ترجع أهمية تعريف الأموال العامة إلى أن القانون يسبغ عليها نوعاً من الحماية القانونية باعدها مخصصة لتحقيق المنفعة العامة ويخضعها لمجموعة من القواعد القانونية التي تكفل لها الحماية اللازمة⁽¹⁾، وكما هو معلوم للجميع أن المشرعين يحجمون غالباً عن وضع تعاريف محددة للمفاهيم والمصطلحات، ولهذا لم تضع اغلب التشريعات الحديثة تعريف جامع مانع للمال العام في الدولة، وتقتصر جهودهم غالباً على إعطاء معنى المال العام الذين تسري عليه أحكام القوانين النافذة، وذلك على نحو يتفق والهدف الذي يتوخاه المشرع في إطار مقاصد ومفاهيم محل قانون منها وبالنتيجة قد يعد مال عام وفقاً لإحكام القانون الإداري مثلاً، وليس كذلك تبعاً للقانون الجنائي⁽²⁾، وعلى الرغم من كثرة التشريعات المعاصرة للدول المتعلقة بالمال العام، إلا أننا لا نكاد نجد من بينها تشريعاً واحداً يعطي تعريفاً شاملاً ودقيقاً لمصطلح المال العام، بل هناك اختلاف واضح بين هذه التشريعات في البلد الواحد ويعود سبب هذا الاختلاف إلى طبيعة الأنظمة السياسية والعقيدة الاقتصادية السائدة، فضلاً عن النظرة إلى الملكية العامة والخاصة والحرية الاقتصادية ومكانة القطاع العام والخاص في الدولة، إذ يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالمال العام في نطاق تطبيق أحكامه فقط، وترجع صعوبة تحديد المال العام إلى اختلاف النظرة إليه في تحديد نطاق القانون الإداري عنها في القوانين الأخرى من جهة، وإلى اختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة من جهة أخرى، فضلاً عن الطبيعة المتطورة لقواعد القانون الإداري التي يتميز بها كنتيجة لتطور فلسفة الإدارة والحكم.

وان الهدف من وراء كل ذلك هو خلق منهاج واضح ومتوازن لحماية المال العام من الفاسدين والمفسدين والعابثين بممتلكات الدولة ومن سيطرة التدخل الأجنبي والاحتلال؛ تشارك في تحمل مسؤولية هذه الحماية الحكومة والمجتمع في آن واحد في نطاق والمشروعية ودولة الحق والقانون، وعلى ضوء ذلك نجد أن المشرع الفرنسي قد وضع

(1) د. احمد حافظ نجم، القانون الإداري، ج2، ط1، 1981، ص271.

(2) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 249.

معيّار محدد للتمييز بين الأموال العامة والخاصة، وكذلك أورد تعريف المال العام في المادتين الأولى والثانية من القانون ذي العدد (1336) لسنة 1957م، قانون مجموعة دومين الدولة، إذ جاء في المادة (الأولى) منه: "يتكون الدومين القومي من جميع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية المملوكة للدولة"، أما المادة الثانية فإنها وضعت معياراً للتفريق بين الأموال العامة والخاصة عندما نصت على: (إن الأموال المشار إليها في المادة أعلاه التي لا تقبل الملكية الخاصة حسب طبيعتها أو بسبب التخصيص المرصودة من أجله وتعد من توابع الدومين العام، وما عداها من أموال تعد من الدومين الخاص)، وبهذه الطريقة قد وضع المشرع الفرنسي تعريف للأموال العام بأنها: "الأموال التي لا تقبل التملك الخاص بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص الذي عدت له"، وبما أن توجه الدولة العربية، ولاسيما الجمهورية منها بعد النصف الثاني من القرن الماضي كان اشتراكياً، وانسجماً مع هذا التوجه برز تنامي دور الدولة والملكية العامة، إذ جاءت قوانينها بصيغة اشتراكية تقريباً موحدة، فقد تطابق القانون المدني السوري في المادة 90/ منه، والقانون المدني البحريني في المادة (26) منه مع القانون المدني المصري المادة 87/ في تحديد مفهوم الأموال العامة كما يلي: "تعتبر أموال عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قراراً من الوزير المختص"⁽¹⁾، أما القانون المدني الجزائري الصادر عام 1975م، فقد حددها في المادة (688) بأنها: "الأموال التي تعود إلى المؤسسات العمومية والهيئات ذات الطابع الإداري أو المؤسسات الاشتراكية، أو لوحدات التسيير الذاتي أو التعاونيات الزراعية" أما القانون المدني الكويتي فعرفها في المادة (23) منه على أنها: "كل شيء تملكه الدولة أو أي شخص اعتباري عام ويكون مخصص للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون....."، أما العراق فقد مر بمراحل مختلفة من التطور من أبرزها تبني الفكر الاشتراكي بعد قيام النظام الجمهوري بالعراق عام 1958م، وعلى ضوء ذلك أصدر المشرع العراقي العديد من التشريعات أدت من ناحية الواقع العملي والقانوني على عدم جدوى التفرقة بين الأموال العامة والخاصة للدولة، فالمشرع العراقي في العهد الملكي قبل ثورة 1958 قام بتحديد وصف الأموال العامة من دون أن يعرفها في المادة (71) من القانون المدني ذي العدد (40) لسنة 1951، إذ جاء في الفقرة الأولى منه: (تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون).

المطلب الثاني

حماية الأموال العامة بالتشريعات العراقية المختلفة

على الصعيد التشريعي العراقي فقد أوجد المشرع العراقي حماية للأموال العامة تتمثل بالحماية الدستورية والمدنية والجنائية وهي على النحو الآتي:

أولاً: الحماية الدستورية:

اتجه المشرع الدستوري منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة نحو توفير الحماية الدستورية للأموال العامة من خلال تضمين نصوص الدساتير العراقية المتعاقبة نصوصاً توجب حماية هذه الأموال ودرء أي اعتداء عليها⁽²⁾، فلقد نص دستور عام 1925 أو ما يعرف

(1) ينظر المادة (87) من القانون المدني المصري ذي العدد (131) لسنة 1948 المعدل.

(2) د. رشا محمد جعفر، أطروحة مقدمة إلى كلية القانون جامعته بغداد كجزء من متطلبات درجة الدكتوراه في القانون، مكتبة الكلية، 2014، ص55.

ب) (القانون الأساسي) في المادة (93) منه علي تقرير هذه الحماية للأموال العامة فجاء فيها: " لا يجوز بيع أموال الدولة، أو تقويضها، أو إيجارها، أو التصرف بها بصورة أخرى إلا وفق القانون"⁽¹⁾، أما الدساتير المؤقتة ومنها دستور 1958م، فإنه لم يتكلم عن الأموال العامة، وكان دستور 1963م، أكثر وضوحاً منه عندما ذكر حماية المال العام في المادة (11): منه عندما نصت: " للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن باعتبارها مصدراً لرفاهية الشعب وقوة الوطن"، وهذا النص مقارب لما جاءت به المادة (15) من دستور 1964، إذ جاء بها: "لأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن"، أما دستور 1968 فنص على هذه الحماية في المادة (16) منه، إذ تضمنت أن: " للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب"، وكذلك تضمن دستور 1970 نصاً خاصاً يوضح فيه الحرمة الخاصة للأموال العامة في المادة (15) منه التي تنص على: " للأموال العامة، الممتلكات القطاع العام، حرمة خاصة على الدولة وجميع أفراد الشعب صيانتها والسهر على أمنها وحمايتها، وكل تهريب فيها أو عدوان عليها يعد تخريباً في كيان المجتمع وعدوان عليه"، ولم يخلو قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 من هذه الحماية فقد نص في الفقرة (أ) من المادة (16) منه علي حرمة المال العام ووجوب حمايته⁽²⁾، وكذلك أشار إلى هذا المبدأ الدستور الدائم للعراق دستور 2005 في الفقرة (الأولى) من المادة (27) وإن هذه الفقرة هي مشابهة لنص المادة (15) من دستور 1964، إذ نصت على: " أولاً: للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن، ثانياً: تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف بها، والحدود التي لا يجوز النزول عن شيء من هذه الأحوال"، ويظهر من النص أن المشرع الدستوري العراقي قد أكد على حرمة المال العام ووجوب على كل مواطن حمايتها، ولدينا ملاحظة على هذا الفقرة، إذ نرى أن على المشرع إعادة صياغتها بتوسيع نطاق هذا الواجب وجعل واجب الحماية على كاهل الحكومة والدولة أيضاً، لكي يؤكد أهمية الأموال العامة في بناء الاقتصاد الوطني وكذلك يبين اتساع وتطور دور الدولة واضطلاعها بالعديد من الواجبات منها حماية الأموال العامة؛ باعدها الأداة الفعالة في الحماية وهي تمتلك كل الوسائل لتوفير هذه الحماية، فضلاً عن ذلك أن النص على الزام الدولة بالحماية من شأنه أن يعزز مكانه وحرمة هذه الأموال، واضح من النصوص الدستورية أعلاه أنها تؤكد على حماية المال العام وحرمة، وأولى المشرع الدستوري هذه الحماية لهذه الأموال بسبب تخصيصها للمنفعة العامة، وكذلك أراد غل اليد عن كل عدوان أو تعدي أو تخريب أو نهب عليها.

ثانياً: الحماية القانونية:

فعلى الصعيد التشريعي القانوني فإن الأموال العامة تتمتع بحماية قانونية متعددة تضمنتها نصوص قوانين مختلفة وعلى النحو الآتي:

1- القانون المدني:

باعده واحد من أهم وأقدم التشريعات العراقية النافذة، فقد نظم أحكام حماية الأموال العامة من ناحية طريقه إدارتها والانتفاع بها، بموجب الفقرة (الثانية) من المادة (71)، ويقصد بالحماية المدنية للأموال العامة وفقاً لهذه المادة هو: "إخراج الأموال العامة من دائرة

(1) المادة (93) من الدستور العراقي (القانون الأساسي) لعام 1925، وانظر كذلك المواد (94، 95، 96) من الدستور نفسه التي أشارت إلى المال العام وحمايته

(2) م / 72/ أولاً وثانياً من دستور العراق الحالي لعام 2005.

التعامل القانوني التي يعترف بها القانون المدني للملكية الفردية فلا يكون المال العام قابلاً للتصرف فيه أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم"، وسنبين هذه القواعد بإيجاز:

أ- **عدم جواز التصرف بأموال الدولة العامة:**

توغل هذه القاعدة في القدم إلى النصف الثاني من القرن السابع عشر لتجد أصلها القانوني في (أمر دي مولان) الصادر في فرنسا عام 1655 الذي قيد سلطان الملك في التبذير والتصرف في هذه الأموال لتصبح بعد ذلك قاعدة (عدم جواز التصرف) من القواعد القانونية المستقرة، وأساس هذا المبدأ أو هذا الوجه من أوجه الحماية المدنية يتجسد في أن الأموال العامة تتأبى عن الخضوع لأي من التصرفات العينية الواردة في القانون الخاص (مثل البيع والرهن والإجازة الخ) لأنها من متعلقات النظام العام. وكل تصرف (بيع، رهن، هبة وغير ذلك) يقع باطلاً بطلاناً مطلقاً ولكل ذي مصلحة أن يدفع ويتمسك به؛ وهذا القاعدة نتيجة حتمية لتخصيص تلك الأموال للمنفعة، إذ بدونها لا يمكن الانتفاع بالمال العام على وجه الثبات والاستقرار فيمتنع على الإدارة أن تنقل مالا عاماً إلى ذمة أحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بشكل عام سواء ببطل أو بدون بدل إلا بعد تجرده من صفته العامة⁽¹⁾، وهذا يعد قيد حتى على الإدارة ووسيلة وقائية تحول من دون التعدي على المال العام، وتكمن علة عدم جواز التصرف بالأموال العامة في وجوب المحافظة على سير المرافق العامة للدولة (التي يشكل المال العام أحد عناصرها المهمة)، هذا ما جاء بحكم للمحكمة التمييز بالدعوى رقم (151/ب/2013)⁽²⁾.

ب- عدم جواز الحجز على الأموال العامة:

وهو مبدأ يتعلق بالنظام العام، وكل مخالفة تؤول إلى عد الإجراءات التنفيذية باطلة بطلاناً مطلقاً، وهذه العبارة تشير إلى عدم إمكانية الحجز عليها أو رهنها، وبمعنى أدق أي لا يمكن حجزها حجزاً أو رهناً تأمينياً أو حيازياً، وكذلك لا يجوز الحجز على المال العام واتخاذ طرق التنفيذ الجبري بحقه؛ ذلك لأن الحجز يتنافى مع مبدأ تخصيصها للمنفعة العامة، وعدم جواز ترتيب حقوق عينية تبعية كالرهن التأميني أو الرهن الحيازي أو حق الامتياز على هذه الأموال؛ ضماناً للديون التي تشغل ذمة الدولة، وإيماناً من المشرع

(1) المادة (71/2) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 وتعديلاته.
(2) المميز المدعي / وزير الداخلية - إضافة لوظيفته / وكيله الرائد الحقوقي / (ح.ع) المميز عليه / المدعي عليه / (ح.ع.ص) - إضافة لتركه المتوفي / (أ.ع.ص) ادعى وكيل المدعي لدى محكمة بداءة أبي صيدا أن المتوفي ش.م (أ.ص.م) المنسوب إلى مديرية شرطة محافظة ديالى والتابعة إلى دائرة موكل - إضافة لوظيفته وكان بذمته المسدس الحكومي المرقم GFN656 نوع كوك مع ملحقاته والبندقية المرقمة 401238 نوع كلاشنكوف مع ملحقاتها وقيمتها احدى عشر مليون وسبع مائة وخمسة وعشرون ألف دينار طلب دعوة المدعي عليه والحكم عليه إضافة للتركة وتحمله كافة المصاريف. أصدرت المحكمة بالعدد 151/ب/2013 في 2013/12/22 حكماً حضورياً برد دعوى المدعي - إضافة لوظيفته وتحمله المصاريف. طعن وكيل المدعي بالحكم تمييزاً بلانحته المؤرخة في 2014/1/19.

القرار

لدى التدقيق والمداولة وجد أن الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية، قرر قبوله شكلاً، ولدى النظر في الحكم المميز، فقد وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون، ذلك أن الثابت من أوراق الدعوى أن ذمة مورث المميز عليه قبل وفاته مسدس وبندقية مع ملحقاتها وهي من المال العام ولا يجوز التصرف فيها أو تملكها بالتقادم عملاً بأحكام المادة 71 من القانون المدني وبالتالي لا يحق للمديرية العامة لشرطة محافظة ديالى شطبها من ذمته فكان على المحكمة الاستماع إلى دفع المميز عليه / المدعي عليه حول وقائع الدعوى وتصدر حكمها وفق ما يترأى لها من نتائج وحيث أن المحكمة قد أغفلت ذلك مما اخل بصحة حكمها المميز عليه قرر نقضه وإعادة إضبار الدعوى إلى محكمتها لاتباع ما تقدم واصدار الحكم وفق القانون على ان يبقى رسم التمييز تابعاً للنتيجة وصدر القرار بالاتفاق في 18/ربيع الثاني/1435 هـ الموافق 2014/2/18م.

العراقي بحماية المال العام فقد تضمن القانون ذي العدد (13) لسنة 2019 قانون التعديل السادس لقانون التنفيذ بأن يتم تأخير التنفيذ، إذا كان القرار متعلقاً بالدولة حتى اكتساب القرار الدرجة القطعية، ويقصد بهذا أن ملاءة الدولة مفترضة ابتداءً؛ ومن ثم لا يجوز الحجز على أموالها لضمان إيفاءها بديونها.

ت- عدم جواز اكتساب المال العام بالتقادم:

وهي قاعدة قانونية مطلقة، فلا يجوز اكتساب حق ملكية أو تصرف أو انتفاع عن طريق التقادم، والأموال العامة بحكم طبيعتها وامتدادا للقاعدتين السابقتين لا يمكن تملكها بالتقادم وكذلك لا تسري عليها قاعدة الالتصاق لاكتساب ملكية المال العام بالتقادم، فضلاً عن ذلك لا يمتلك الأفراد القدرة على تملك الأموال بغض النظر عن المدة التي تمت فيها وضع اليد، وهذه تعد من القواعد المهمة في حماية الأموال العامة والتي تعطى للدولة الحق في استرداد الأموال المعتدى عليها في أي وقت (1).

ونستنتج من القواعد أنفاً أن المشرع المدني العراقي اتبع نهج أغلب المشرعين العالم بإضفاء حماية خاصة للمال العام تمنع كل التصرفات به كونه مخصص للمنفعة العامة.

2- القانون الإداري:

أما الحماية الإدارية للأموال العامة فهي لا تقل أهمية عن الحماية المقررة في القانون المدني، إذ تضمنت القوانين ذات العلاقة بالوظيفة المدنية نصوص قانونية الهدف منها حماية المال العام (2) سواء كان من قبل الإدارة أم ممن يتصف بصفه الموظف العام أو من الذين يتمتعون بهذه الصفة من دون اللجوء إلى القضاء تجنباً للطرق القضائية التي تكون شاقة وعسيرة وطويلة وتهدف من ورائها إلى إزالة التعدي الواقع على هذه الأموال ومن هذه القوانين:-

أ- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، المعدل، فالقاعدة العامة المعروفة في القانون المدني تقضي أن التعويض عن الأضرار يكون من قبل القضاء، إلا أن المشرع العراقي قد خلاف الأجماع وخرج من هذا القاعدة ومنح الإدارة في المادة (61) من هذا القانون سلطه تضمين الموظف الأضرار التي تلحق بالأموال العامة، إذ نصت المادة على: (لوزير المختص أن يضمّن الموظف الأضرار التي تكبته الخزينة بسبب إهماله أو مخالفته القوانين والأنظمة والتعليمات المرعية..)، إن منح القانون للإدارة سلطة القاضي لإزالة التعدي الحاصل من قبل الموظف أو الذي يتمتعون بهذه الصفة من دون اللجوء إلى القضاء يمثل استثناء، من الأصل الذي يقضي بعدم جواز الجمع بين صفتين الخصم والحكم في آن واحد.

ب- انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي العدد (14) لسنة 1991 المعدل (3)، فقد عد من جملة الواجبات التي يلتزم بها الموظف، والذي يترتب على مخالفتها فرض العقوبات الانضباطية وهو واجب المحافظة على المال العام وهذا ما أكدته الفقرة (سادساً) من المادة (4) التي نصت على: "المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة"، وكذلك في الفقرة (تاسعاً) من ذات المادة والتي تضمنت

(1) د. وليد بدر نجم الراشدي، عادل فتحي الحالي، الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد، بحث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لعينة النزاهة، الطب 2008، ص 163 وابعدها.

(2) د. محمد علي احمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ابتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 163 وابعدها

(3) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد: 3356، تاريخ العدد: 1991-06-03، ص 87،

على: "الامتناع من استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره"، أما الفقرة الثانية عشر فإنها تنص على: "القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقرره القوانين والأنظمة والتعليمات"، أما في نطاق المحظورات فنجد أن المادة (5) تحظر على الموظف الكثير من الأعمال، فمثلاً الفقرة (خامساً) حضرت على الموظف: "استعمال المواد والآلات ووسائل النقل وغيرها العائد إلى دوائر الدولة والقطاع العام لأغراض خاصة"، وكذلك الفقرة (سادساً) تنص على عدم: استعمال أي مآكنه أو جهاز أو أي اله من آلات الإنتاج لا يكلف رئيسه المباشر باستعماله لها"، وثامناً التي تنص على: "العمل بالمشروع أو أتلأف آلاته أو المواد الأولية أي الأدوات أو اللوازم"، أما الفقرة (تاسعاً) فنصت على منع: "التعمد في انقاص الإنتاج أو الأضرار به".

ت- التعليمات الخاصة بقواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة، ومنها التعليمات ذي (1) لسنة 2006، والتي تنص في الفقرة (11) على ما يأتي: (عدم إدخال معلومات غير صحيحة أو مضللة في قيود الحكومة لأي سبب كان، والتي تؤدي إلى التصرف بأموال الدولة وموجوداتها وعدم التصرف بتلك الأموال والموجودات دون تخويل صريح بذلك) والفقرة (15) منها التي تنص على ((عدم استخدام السلطة الممنوحة بموجب القانون وعدم تسخيرها من أجل الحصول على مكاسب شخصية أو مآليه أو الإساءة بالآخرين⁽¹⁾).

ث- قوانين التضمين: ومن هذه القوانين قانون التضمين ذي العدد (12) لسنة 2006، إذ نصت المادة (1) منه على: "يتحمل الموظف أو المكلف بخدمه عامه أو الشركة العامة أو الخاصة أو المقاول مسؤوليه التعويض عن الأضرار التي تكبدها المال العام بسبب إهماله وتقصيره أو مخالفته القوانين أو الأنظمة أو التعليمات"، فضلاً عن جاءت به المادة (1) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون التضمين ذي العدد (3) لسنة 2007، والتي جاء فيها: "تسري أحكام هذه التعليمات على الموظف أو المكلف بخدمه عامه... الذي يتسبب في أحداث أضرار بالمال العام"⁽²⁾، وهذا ما أكدته أيضاً المادة (1) من قانون التضمين الجديد ذي العد (31) لسنة 2015 التي جاء بها: "يضمن الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الأضرار التي تكبتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفته القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات"⁽³⁾. وهناك من يرى أن المشرع العراقي لم يوفق في صياغة هذه المادة لأن عبارته (المال العام) يوجد بها للبس وغموض وتتحمل أكثر من تأويل وتحتاج إلى المعالجة التشريعية باستبدالها بعبارته (أموال الدولة) وهي اصح من وجهة نظرنا من (المال العام) لا نها تشمل أموال الدولة العامة والخاصة والتي تستعمل لتنمية المستدامة وعبارته (... مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات...) التي وردت في نهاية المادة فهي لم ترد على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال⁽⁴⁾، وبينت المادة (2) من قانون التضمين ذي العدد (12) لسنة، اختصاصات اللجان التحقيقية في تحديد (مبلغ التضمين)، والمادة (4) من القانون ذاته تناولت آلية تسديد (مبلغ التضمين) دفعه واحده، إلا أن المشرع لم يضمن قانون التضمين ذي العدد (12) لسنة 2006 أيه إشارة لمسأله وقت تقدير التعويض، لكن تعليمات رقم (3) لسنة 2007 جاءت لتتنص على تحديد مبلغ

(1) الفقرة (11) و(15) من التعليمات الخاصة بقواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة رقم (1) لسنة 2006.

(2) منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعد 4028، تاريخ العدد 13-11-2006.

(3) منشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعد 4380، تاريخ العدد 14-9-2015.

(4) د. غازي فيصل مهدي، مدى فاعلية قانون التضمين رقم (12) لسنة 2006 في حماية أموال الدولة، ص4، متاح على الموقع الإلكتروني بتاريخ 2014/3/2، الساعة 5:8 ص، www.nazaha.ip.

التعويض وفق الأسعار السائدة وقت وقوع الضرر⁽¹⁾، وكذلك لم يبين القانون مقدار التعويض، ومعروف أن التعويض من ناحية وظيفته وسيله لمحو الضرر أو التخفيف منه، ويدور مع أضرار وجوداً وعدمياً، ويجب أن يكون موازياً للضرر بوصفه وسيله لإصلاحه ومحوه قدر الإمكان، والمفترض أن لا يكون للخطأ أو وصافه تأثير على مقدار التعويض، لاسيما زيادته خشيه من الإثراء بلا سبب على حساب المدين؛ فعلى القاضي أن يتحرى في حكمه عدم تجاوز التعويض حجم الضرر، غير أن تعليمات تسهيل تنفيذه جاءت بمبدأ لم ينص عليه القانون، ويتلخص هذا المبدأ بمضاعفة مبلغ التضمين اذا ثبت أن الخطأ الذي اقترفه الموظف عمدياً، وقد أيد مجلس شورى الدولة سابقاً مجلس الدولة حالياً هذا الاتجاه قضائياً بموجب حكم له في أحدا القضايا والذي جاء فيه: "يجب التفرقة بين الخط العمدي وغير العمدي عند التضمين ومضاعفه مبلغ التضمين اذا ثبت أن الخطأ عمدي"⁽²⁾، وقد استند المجلس إلى أن قانون التضمين فرق بين العمد وغير العمد، وبذلك ولا يمكن المساواة بينهما عند النظر في موضوع التضمين، فضلا عن ان الشريعة الإسلامية والتشريعات المعنية بهذا فرقت ما بين ما هو متعمد وغير متعمد من الأضرار، ولكن يمكن الرد على المشرع أن هناك مبدا ثابت في نطاق المسؤوليتين الإدارية والمدنية، هو أن قرار التضمين أو الحكم القضائي المؤيد له اليسا بمنشئنا للحق في التعويض، بل هما كاشفان له، وبدورنا ندعو المشرع العراقي بعدم الأخذ بالتعويض المضاعف؛ وذلك لان قانون التضمين هو قانون - إصلاحي - وليس عقابيا، بمعنى أن الهدف منه هو إصلاح الأضرار التي لاحقت بالمال العام، لأن فلسفة التضمين تكمن في جبر الضرر وإصلاحه لا العقاب والاقتصاص هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية فإن هذا الأمر يتنافى مع المبادئ العامة روح القانون والأنصاف والعدالة، ويخلع عن التضمين غايته وفلسفته ويلقي به في صنف الانتقام والاقتصاص من الموظف.

يتضح لنا من نصوص القوانين الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة بأنها هي الأخرى وفرة حماية للمال العام من الموظف الحكومي وشدت عليه العقوبات وعدتها ظرف مشدد في حالة إذا سولت له نفسه التعدي على المال العام.

3- الحماية الجنائية:

ولم يكتف المشرع العراقي بقواعد الحماية المقررة للأموال في القانون الدستوري والمدني والإداري وما يتعلق بوسائل الحماية الإدارية، وإنما تعداه إلى تقرير حمايه خاصه للأموال العامة في قانون العقوبات أو في التشريعات الأخرى؛ إذ تضمنت التشريعات القانونية العراقية العديد من القوانين التي عالجت موضوع الفساد المالي والحفاظ على المال العام منها ما قبل سنة 2003⁽³⁾، مثل (قانون الكسب غير المشروع على حساب الشعب) ذي العدد (5) لسنة 1958، وقد جرت على القانون المذكور عدة تعديلات في ظل الحكومات المتعاقبة، منها قانون التعديل ذي العدد (85) لسنة 1969، وقانون التعديل ذي العدد (120) لسنة 1969، وقد تم إلغاء هذا القانون ؛ وبقي قانون العقوبات العراقي ذي العدد

(1) ينظر نص الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (4) من تعليمات رقم (3) 2007.

(2) ينظر في تفاصيل هذه القضية في قرار مجلس شورى الدولة رقم (16) في 29/3/2009، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2009، ص 69-71.

(3) أصدر المشرع العراقي (ثلاثة) قوانين للانضباط موظفي الدولة العراقية..الأول قانون رقم(41) لسنة 1929، والثاني رقم(69) لسنة 1936، والثالث القانون النافذ حالياً قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991.

(111) لسنة 1969 المعدل⁽¹⁾ إذ عالج هذا القانون الأحكام العامة للجرائم والعقوبات، وقد نص في القسم الخاص منه على الأحكام الخاصة لكل جريمة على انفراد، ولعل من أهم الجرائم التي تناولها المشرع الجرائم المضرة بالمصلحة العامة أو ما تسمى بجرائم الفساد المالي والإداري⁽²⁾، والتي افرد لها الباب السادس تحت عنوان "الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة" وتتعلق قسم منها بالمال العام، ومنها الفقرة (6) من المادة (21) التي عدة قسم من جرائم الاعتداء على المال العام جرائم مخلة بشرف، إذ جاء فيها: "الجرائم المخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض"، أما الفقرة (1) من المادة (197) التي نصت: (يعاقب بالإعدام أو السجن المؤبد كل من خرب أو هدم أو اتلف أو أضر أضراراً بليغة عمداً مبانٍ أو أملاكاً عامة أو مخصصة للدوائر والمصالح الحكومية أو المؤسسات أو المرافق العامة أو للجمعيات المعتمدة قانوناً ذات نفع عام أو منشآت النفط أو غيرها من منشآت الدولة الصناعية أو محطات القوة الكهربائية والمائية أو وسائل المواصلات أو الجسور أو السدود أو مجاري المياه العامة أو الأماكن المعدة للاجتماعات العامة أو لارتداد الجسور أو أي مال عام له أهمية كبرى في الاقتصاد الوطني وذلك بقصد قلب نظام الحكم المقرر بالدستور"، وتناول المشرع العراقي الرشوة أيضاً في المواد (307_314) من قانون العقوبات النافذ⁽³⁾، والرشوة بشكلها التقليدي تعني: "أعمال المتاجرة بالوظيفة من أجل التماس أو قبول منفعة للموظف أو لغيره للقيام بعمل شرعي من أعمال الوظيفة أو بعمل منافٍ لها أو يدعي أنه داخل في اختصاصه أو ليهمل عملاً واجباً عليه"⁽⁴⁾، وتعد صورة صريحة من صور الفساد المالي والإداري، كما تناول جريمة الاختلاس، إذ عرفه في المادة (315) بأنه: "هو إدخال الموظف مالاً لزمته وجد في حيازته بحكم الوظيفة ويستوي أن يكون المال مملوكاً للدولة أو لأي شخص آخر"، وإن عقوبة الموظف الذي يرتكب جريمة الاختلاس هي السجن، من خلال استقراء المادة سالف الذكر يُلاحظ أن هذه الجريمة لا يمكن ارتكابها إلا من قبل موظف، وهي جريمة عمدية بصورة مطلقة ولا يمكن أن ترتكب بطريق الخطأ، والجريمة الأخرى التي تناولها قانون العقوبات العراقي هي جريمة الاستيلاء على الأموال العامة وهي تعد إحدى صور جرائم الانتفاع المادي من الوظيفة العامة والتي نصت عليها المادة (316)⁽⁵⁾ منه، ويشترط أن ترتكب الجريمة بواسطة موظف أو مكلف

(1) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد 1778، تاريخ نشر العدد 15-9-1969، ص1.

(2) د. ماهر عبد شويش الدر، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، المكتبة القانونية، بغداد، بدون تاريخ نشر، ص5-9.

(3) نصت المادة (307) على: "1- كل موظف أو مكلف بخدمة عامة طلب أو قبل لنفسه أو لغيره عطية أو منفعة أو ميزة أو وعداً بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجبات الوظيفة يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطي أو وعد به ولا تزيد بأي حال من الأحوال على خمسمائة دينار 2- وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس إذا حصل الطلب أو القبول أو الأخذ بعد أداء العمل أو الامتناع عنه أو بعد الإخلال بواجبات الوظيفة بقصد المكافأة على ما وقع من ذلك".

(4) فاديا قاسم بيضون، الجريمة المنظمة (الرشوة وتبييض الأموال)، ط2، منشورات الحلبي، بيروت، 2012، ص38.

(5) يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لأحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره. وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على عشر سنين إذا كان المال أو المتاع أو الورقة أو غيره مملوكاً لغير من ذكر في الفقرة المتقدمة..

بخدمة عامة عن طريق استغلال نفوذ وظيفته لتحقيق منافع خاصة تعد اخلاصاً بواجبات الوظيفة، وكذلك تناول وكما عالج المشرع في المادة (340) استغلال الموظف للوظيفة العامة مثل اشتراك الموظف بالمزيدات أو المناقصات الخاصة بالمؤسسة التي يعمل بها والحصول عليها بثمن بخس، وبالتالي يكون فعله سبب أضراراً بأموال الدولة عمداً وعدها المشرع من جرائم الإهمال الجسيم: "وقد اتجهت محكمة التمييز الاتحادية على عدم اطلاق سراح المتهم في جرائم الإضرار بأموال الدولة وعدم شمولها بقانون العفو العام ذي العدد (19) لسنة 2008 وذلك لتعلقها بالمال العام والمحافظة عليه استناداً على نص المادة (341)⁽¹⁾ من القانون، وكذلك حكمت محكمة جناح تكريت على المدان (أ.ي.خ) بالحبس البسيط لمدة سنة وستة أشهر وفق أحكام المادة (341) بسبب تلاعبه برواتب الموظفين في مديرية شبكة الحماية الاجتماعية في صلاح الدين، أما المادة (444) فقد عدتها في الفقرة (11) ظرفاً مشدداً لعقوبة جريمة السرقة إذا ارتكب لشيء مملوك للدولة أو إحدى المنشأة العامة أو إحدى الشركات التي تساهم بها الدولة. إذ نصت على (إذا ارتكبت على شيء مملوك للدولة أو إحدى المؤسسات العامة أو إحدى الشركات التي تساهم الدولة في مالها بنصيب) مما يدل على أن النصوص التي تجرم الاعتداء على أموال الدولة جاءت مطلقة دونما تمييز وهذا الأمر يحسب لصالح التشريع الجنائي العراقي.

4- القوانين الخاصة:

فلا يفوتنا أن نذكر القوانين الخاصة التي نصت على الجرائم التي تشكل مساساً بالمال العام، ومنها قانون العقوبات العسكري ذي العدد (19) لسنة 2007⁽²⁾، إذ نصت المادة (62) منه على: "أولاً- يعاقب بالحبس مده (5) خمس سنوات كل من ترك أو اتلف وأضر بماده من المواد الخاصة في الخدمة العسكرية عمداً أو استعمالها لمنفعته الشخصية، ثانياً- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على (3) سنوات كل من فقد أو اتلف وأضر ماله من المواد الخاصة بالخدمة العسكرية إهمالاً، ثالثاً- باسترداد المواد يحكم باسترداد المواد المنصوص عليها في البندين (أولاً) و(ثانياً) من هذه المادة إذا كانت موجودة أما إذا كانت غير موجودة كل أو جزء فيحكم عليه بتعويض، والمادة (63) من القانون ذاته التي تشدد العقوبة لمرتكب الأفعال التي تمثل اعتداء على المواد العسكرية".

5- قانون استرداد أموال العراق

أصدر المشرع العراقي قانون صندوق استرداد أموال العراق ذي العدد (9) لسنة 2012⁽³⁾، بينت المادة (1) منه طبيعة شخصية الصندوق عندما نصت على: "يؤسس صندوق يرتبط بمجلس الوزراء يسمى (صندوق استرداد أموال العراق) يتمتع بالشخصية

(1) إذ نصت على: "يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطنه الجسيم في الحاق ضرر جسيم بأموال ومصلحة الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال أو مصالح الأشخاص المعهودة بها إليه إذا كان ذلك ناشئاً عن إهمال جسيم بأداء وظيفته أو عن إساءة استعمال السلطة أو عن إخلال جسيم بواجباته وكذلك استغلال الوظيفة في وقف وتعطيل أوامر صادرة من الحكومة أو أحكام القوانين النافذة أو امر صادر من المحاكم والامتناع عمداً وبغير وجه حق عن أداء عمل من أعمال وظيفته أو إخلال عمداً بواجب من واجباتها نتيجة لرجاء أو توصية أو وساطة أو لأي سبب آخر غير مشروع ومخالفة الموظف لواجبات وظيفته أو امتناعه عن أداء عمل من أعمالها بقصد الإضرار بمصلحة أحد الأفراد أو بقصد منفعة شخص على حساب آخر أو على حساب الدولة".

(2) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد 1404، تاريخ نشر العدد 5-9-2007.

(3) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد 3231، تاريخ نشر العدد 2-27-2012.

المعنوية ويمثله رئيس مجلس إدارة الصندوق أو من يخوله" بينما ذكرت المادة (2) أهداف الصندوق، إذ جاء بها: "يهدف الصندوق إلى استرداد الحقوق المالية لجمهورية العراق كافة التي حصل عليها الغير (من العراقيين والأجانب) بطرق غير مشروعة نتيجة سوء استخدام برنامج النفط مقابل الغذاء أو الحصار أو التهريب أو التخريب الاقتصادي أو استغلال العقوبات المفروضة على العراق في حينه لتحقيق مكاسب مالية على حساب الشعب العراقي وتسلم أي تعويض يترتب لجمهورية العراق جراء أي قرار شرعي ومعتزف به". إذ قدمت الرئاسة العراقية مشروع هذا القانون إلى البرلمان العراقي بشأن استرداد أموال العراق المسروقة والتي قدرتها بنحو 150 مليار دولار، إلا أن التقديرات السياسية تشير إلى أن حجم الأموال المسروقة داخل وخارج العراق تقدر بنحو 300 مليار دولار، لكون حجم الأموال التي دخلت الخزينة العراقية منذ عام 2004 من استئناف تصدير النفط العراقي إلى اليوم أكثر من تريليون دولار أميركي يذهب منها ما نسبته 70% إلى الموازنة التشغيلية كالرواتب والأجور فيما يتبقى نحو 300 مليار دولار لم يُعرف مصيرها، ويتبين لنا من قراءة نصوص القانون أنه يهدف إلى حماية المال العام، واسترداد جميع أموال العراق المنهوبة سواء كانت في الداخل أم الخارج، فضلاً عن قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب ذي العدد (39) لسنة 2015⁽¹⁾.

نحن نضم صوتنا إلى صوت كتاب القانون في العراق الذين يؤيدون بان التشريعات العراقية المختلفة التي ذكرناها أنفاً لم يكن بها قصور من ناحية حماية المال العام، على الرغم من وجود تعارض في بعض النصوص أو نقص⁽²⁾، إلا أنها وفرة حماية قانونية بالقدر الكافي لهذه الأموال لو تم تطبيقها وتنفيذها بالشكل السليم؛ فقد اهتمت التشريعات العراقية المختلفة بالمال العام وشملتته بالحماية، ابتداء من الدستور الذي يعد أعلى القواعد القانونية في الدولة كونه يمثل الإطار العام والقاعدة التي يستند عليها صرح التشريع في كل دولة، ونظراً لأهمية الأموال العامة ودورها المؤثر في كيان الدولة ونشاطها فقد نالت اهتماماً كبيراً من لدن المشرع الدستوري العراقي منذ صدور الدستور الأول الذي صدر عام 1925، ومروراً بالدساتير المؤقتة 1958، ودستور 1964 ودستور 1968، 1970 حتى دستور 2005، كلها جعلت للمال العام حرمة خاصة بنصوص صريحة واضحة، فضلاً عن القوانين العامة الأخرى، مثل القانون المدني النافذ ذي العدد (4) لسنة 1950 الذي منع التصرف أو الحجز أو تملك المال العام بتقادم، وقانون العقوبات العام النافذ قانون الردع والزجر الذي وفر حماية كافية للمال العام عندما تضمن عقوبات مشددة على من يعتدي على المال، وكذلك القوانين الأخرى كلها لم تنهون في حماية المال العام، ولكن المشكلة الكبرى تكمن في عدم تقديم الفاسدين إلى القضاء، وكذلك عدم تفعيل وتطبيق هذه النصوص التشريعية من قبل القضاء سواء كان بقصد أم من دون قصد، وبما أن للأموال العامة حرمة خاصة وان واجب حمايتها يقع على الحكومة أولاً، والمواطنين ثانياً، فالحماية بحماية المال ليس بكثرتها، بل في إمكانية تطبيقها على الجرائم الماسة بالمال العام، لذي ندعوا المشرع العراقي توحيد الأحكام الخاصة بحماية الأموال العامة من خلال سن قانون

(1) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد 4387، تاريخ نشر العدد 16-11-2015.

(2) رشا محمد جعفر: مدى فاعلية الإصلاحات التشريعية في حماية أموال الدولة في العراق، مجلة العلوم القانونية،

جامعة بغداد، العدد (5) الخاص بحوث مؤتمر الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول، 2018.

والقاضي كاظم عبد جاسم الزبيدي: الحماية الدستورية والقانونية للمال العام

لحماية المال العام تطبيقاً لأحكام الدستور العراقي النافذ، ولاسيما في المدة الحالية لما يمر به العراق من ظروف أمنية صعبة وأزمات اقتصادية وسرقات على المال العام، وكذلك تفعيل القوانين ذات العلاقة ومنها قانون تحصيل الديون الحكومية وقانون التضمين وتفعيل دور الممثل القانوني في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لإقامة الدعاوى المدنية والشكاوى الجزائية في حالة الاعتداء على المال العام، وتعزيز الدور الرقابي للجهات التنفيذية، ولاسيما ديوان الرقابة المالية وجهاز الدعاوى العام.

المطلب الثالث

الهيئات المختصة بحماية أموال الدولة

ان المشرع العراقي لم يكتفي بإصدار التشريعات الخاصة بحماية المال فقط، بل اتجه إلى استحداث عدة جهات تختص في حماية المال العام بشكل مباشر، منها ديوان الرقابة المالية، هيئة النزاهة، مكاتب المفتشين العموميين سابقاً، وهناك جهات أخرى تمارس حماية المال العام، ولكن بشكل غير مباشر منها، جهاز الدعاوى العام، مجلس النواب ومجالس المحافظات، مجلس القضاء،

كل هذه التي تتولى التحقيق في قضايا الفساد، وأحالة الموظفين إلى المحاكم المختصة وإنشاء مكاتب المفتشين العامين لغرض أداء الوزارات إلى المراجعة والتدقيق والكشف عن كل إساءة استعمال السلطة⁽¹⁾.

1- ديوان الرقابة المالية ودوره في حماية المال العام:

وهو أول وقدم جهة رقابي يعنى بحماية المال العام، ويعد من المؤسسات الرسمية الدستورية في العراق، إذ بدأ الاهتمام بحماية المال العام في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921، فقد أنشأ هذا الديون بموجب المادة (104) من القانون الأساسي الذي يعد بمثابة الدستور الأول للدولة القانونية في العراق صدر عام 1925م، وأشارت هذه المادة منه إلى تأسيس دائرة تقوم بتدقيق المصروفات وترتبط بالسلطة التشريعية، وتم التأكيد عليه في المادة (70) من دستور 1964 (الملغى)⁽²⁾، وكذلك جاءت به المادة (69) من الدستور المؤقت لعام 1968م (الملغى)⁽³⁾، وتكرر هذا النص في المادة (46) من الدستور المؤقت لعام 1970م (الملغى)⁽⁴⁾، أما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 فقد أبقى أغلب القوانين الصادرة قبل 2004/6/30 نافذة إلا إذا نص هذا الأمر على خلاف ذلك⁽⁵⁾، أما دستور العراق النافذ لعام 2005 فقد أعاد النص على إنشاء ديوان الرقابة المالية وجعله مستقلاً ومرتبلاً بالسلطة التشريعية وفقاً للمادة (103) منه⁽⁶⁾، ومن هذه النصوص الدستورية تتولد لدينا قناعة بأن المشرع العراقي اهتم بحماية المال العام وضمان فاعلية أداء الإدارة، وأول قانون صدر لتنظيم عمل هذا الديون

(1) تم إنشاء هيئة النزاهة بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (155) لسنة 2004 الملغى بموجب القانون رقم 30 لعام 2011، المنشور في الوقائع 1732، ص35، تشرين الثاني، قانون المفتشين بموجب القانون رقم (57) لسنة 2004.

(2) نشر هذا الدستور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 949، تاريخ صدور العدد 1964/5/10.

(3) نشر هذا الدستور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 1625، تاريخ صدور العدد 1968/9/21.

(4) نشر هذا الدستور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 1900، تاريخ صدور العدد 1970/7/17.

(5) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 3981، تاريخ صدور العدد 2003/12/31.

(6) نصت المادة (103- أولاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 على (أولاً: يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الأعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، وينظم القانون عمل كل هيئة منها).

هو القانون ذي العدد (17) لسنة 1927 (الملغي) ⁽¹⁾، إذ تضمن هذا القانون في المادة (3) على إن "مراقب الحسابات العام مسؤول أمام مجلس الأمة عن أعماله وأعمال دائرته"، وبهذا فإنه منذ تأسيسه كانت مهمته هي حماية الأموال العامة، ومن ثم صدر قانون ديوان الرقابة المالية ذي العدد (42) لسنة 1968 (الملغي) ⁽²⁾، وبعد ذلك صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (149) لسنة 1980 (الملغي) ⁽³⁾ ثم بعد ذلك صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لسنة 1990 (الملغي) ⁽⁴⁾ الذي لا يختلف كثيراً عن سابقه باعتباره سلطة الرقابة المالية العليا في الدولة وارتباطه بمجلس قيادة الثورة (المنحل)، أما بعد عام 2003 فقد تم حله بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (2) لسنة 2003 بعده احد تشكيلات مجلس قيادة الثورة (المنحل) ⁽⁵⁾، ولكن سرعان ما تم إعادة تشكيله من جديد بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة ذي العدد (77) لسنة 2004 (الملغي) ⁽⁶⁾، ثم صدر قانون ديوان الرقابة المالية ذي العدد (31) لسنة 2011 (المعدل) ⁽⁷⁾، الذي يعد الأساس القانوني للديوان في الوقت الحاضر، والذي عدل بموجب القانون ذي العدد (104) لسنة 2012 (قانون التعديل الأول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011) ⁽⁸⁾ ويعد ديوان الرقابة المالية اعلى هيئة رقابية ومالية في العراق تقوم بتدقيق حسابات الجهات الخاضعة لها والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وهي بذلك تمارس مهمة الرقابة اللاحقة. ترتبط بمجلس النواب. وحدد قانونها رقم (31) لسنة 2011 المعدل في المادة (4) منه الأهداف التي يسعى الديوان لتحقيقها "أولاً - الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه".

2- هيئة النزاهة ودورها في حماية المال العام:

بسبب الازدياد المتنامي لظاهرة الفساد الإداري، وتورط الكثير من كبار المسؤولين بالدولة بالمشاركة بارتكابه، إذ أن هذه الظاهرة لم تعد تقتصر على العراق فقط، وإنما انتشرت عالمياً مما دعي الأمم المتحدة إلى تبني (اتفاقية لمكافحة الفساد) عام 2003، ودخلت حيز التنفيذ سنة 2005، وقعت عليها (145) دولة، وتهدف هذه الاتفاقية لحماية المال العام واسترداد - الموجودات أي الأموال- من خلال التعاون الدولي لمكافحة الفساد، وبما أن العراق صادق على الاتفاقية بموجب القانون ذي العدد (35) لسنة 2007 ⁽⁹⁾، ووفقاً لهذا القانون اصبح العراق ملزماً من الناحية القانونية بإحكام الاتفاقية، وصدر أول تشريع في العراق لحماية المال والوقاية من الفساد قانون "مفوضية النزاهة" بموجب أمر سلطة الائتلاف ذي العدد (55) لسنة 2004 "، وبعد ذلك صدر قانون هيئة النزاهة العدد (30) لسنة 2011 ⁽¹⁰⁾، والذي صدر استناداً لأحكام المادة (102) من الدستور العراقي التي استحدثت هيئة النزاهة: هي جهاز إداري مستقل يختص بالتحقيق في قضايا الفساد

- (1) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 515 بتاريخ: 1927/2/23.
- (2) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 1561 بتاريخ: 1968/4/27.
- (3) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 2807 بتاريخ: 1980/12/15.
- (4) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 3293 بتاريخ: 1990/2/5.
- (5) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 3977، بتاريخ: 2003/6/17.
- (6) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 3983 بتاريخ: 2004/6/1.
- (7) نشر في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد: 4217 بتاريخ: 2011/11/14.
- (8) قانون التعديل الأول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 رقم (104) لسنة 2012، نشر في جريدة الوقائع العراقية، العدد: 4265 بتاريخ: 2013/1/28.
- (9) نشر في الجريدة الرسمية العراقية بالعدد (4047) في 2007/8/30.
- (10) نشر في الجريدة الرسمية العراقية بالعدد (4217) في 2011/11/14.

وحماية المال العام، وأحاله الموظفين إلى المحاكم المختصة والكشف عن كل أساءه استعمال السلطة لمنع ومكافحة الفساد الإداري وترتبط بمجلس النواب وتعمل وفق قانونها رقم (30) لسنة 2011 المعدل⁽¹⁾، وألزم المشرع العراقي بمقتضى المادة (17) من القانون الجديد، القيادات العليا في الدولة بتقديم تقرير عن ذمهم المالية وذمة زوجته وأولاده إلى هيئة النزاهة⁽²⁾.

3- مكاتب المفتشين العموميين

نقلت لنا سلطة الائتلاف تجربة الولايات المتحدة الأمريكية بمجال حماية المال واستحداث ما يعرف بمكاتب المفتش العام. إذ تشكلت هذه المكاتب بموجب القسم الأول من امر سلطة الائتلاف المنحلة ذي العدد (57) لسنة 2004، إذ نصت الفقرة (1) من المادة (2) على: "ينشأ بموجب هذا الأمر برنامجاً فعالاً يتم بموجبه إخضاع أداء الوزارات لإجراءات المراجعة والتدقيق والتحقيق بُغية رفع مستويات المسؤولية والنزاهة والأشراف في إدارة الوزارات وبُغية منع وقوع أعمال التبذير والغش وإساءة استخدام السلطة والحيلولة دون وقوعها، والتعرف عليها وعلى الأعمال المخالفة للقانون"⁽³⁾، وإن القسم (السادس) من القانون منح مكاتب المفتشين السلطات والصلاحيات الكاملة للوصول إلى كافة الوثائق والمعلومات حتى لو اتسمت بسرية، وقد أكد المشرع العراقي على هذه المهام بمقتضى القانون رقم (30) لسنة 2011 (قانون هيئة النزاهة) بإبراز دور مكاتب التفتيش وضرورة التعاون معها من خلال المادة (21/أولاً) منه ونصها: "أولاً. تؤدي الهيئة واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العاملين). وبمقتضى المادة (21) أنفاً فإن الجهة المعنية بالكشف عن أعمال الفساد والغش والتبذير وإساءة التصرف هي ديوان الرقابة المالية بصفتها الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي. إذ تقوم بتقديم الأدلة عن الأفعال المخالفة إلى مكتب المفتش العام المختص وعلى ضوء ذلك يقدم المفتش العام نتيجة تحرياته وتحقيقاته إلى الوزير لمعني وعلى المفتش أن يحيل إلى هيئة النزاهة والجهات المختصة الأخرى بكل ما يعد جريمة وفق أحكام القوانين النافذة. علماً أن هيئة النزاهة هي المختصة قانوناً بالتحقيق في قضايا الفساد، وقد خطا البرلمان العراقي خطوة إيجابية عندما ألغى جميع مكاتب المفتشين العموميين؛ إيماناً منه في عدم فاعليته نتيجة تشابه الأعمال التي تقوم بها أجهزة

(1) تم إنشاء هيئة النزاهة بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (155) لسنة 2004 الملغى بموجب القانون رقم 30 لعام 2011، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعد 1732، تاريخ العدد، 2011، ص35

(2) إذ نصت هذه المادة على: "يكون كل شخص يشغل أحد الوظائف أو المناصب التالية مكلفاً بتقديم تقرير الكشف عن الذمم المالية: أولاً: رئيس الجمهورية ونوابه. ثانياً: أعضاء السلطة التشريعية. ثالثاً: رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجتهم ووكلائهم، والموظفين بدرجة خاصة. رابعاً: رئيس مجلس القضاء الأعلى والقضاة. خامساً: رؤساء الأقاليم ورؤساء وزراءها ووكلائهم. سادساً: المحافظون وأعضاء مجالس المحافظات. سابعاً: رؤساء الهيئات المستقلة ووكلائهم أو نوابهم. ثامناً: السفراء والقناصل والملحقين. تاسعاً: قادة الفيلق والفرق ورؤساء الأجهزة الأمنية. عاشراً: المدراء العامون ومن هم بدرجتهم ومحقق الهيئة. الحادي عشر. الضباط في القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية من رتبة مقدم فما فوق. الثاني عشر. كل من ترى الهيئة ضرورة بالكشف عن مصالحه".

(3) الأمر رقم (57) لسنة 2004 هو الأمر الخاص (بالمفتشين العموميين العراقيين). الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة).

الرقابة الداخلية وغيرها من الأجهزة الرقابية وكذلك لعدم استقلاليته، وبالتالي يعد حلقة زائدة في العملية الرقابية⁽¹⁾.

4- جهاز الادعاء العام

هو جهاز قضائي ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري بموجب قانونه ذي العدد (49) لسنة 2017⁽²⁾، إذ جعل المشرع من أهداف القانون المحافظة على أموال الدولة والقطاع العام حيث نصت الفقرة (أولاً) من المادة (2) منه على "حماية نظام الدولة والحرص على المصالح العليا للشعب والحفاظ على موال الدولة والقطاع العام" وافر في المادة (5) منه على وجود ممثلين له في جميع دوائر الدولة لتحقيق هذا الهدف، إذ نصت الفقرة (ثاني عشر) من المادة (5) على : "التحقيق في جرائم الفساد المالي والإداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 (المعدل) طبقاً لإحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل على أن يحيل الدعوى خلال (24) أربع وعشرين ساعة إلى قاضي التحقيق المختص من تاريخ توقيف المتهم"، بينما نص الفقرة (ثالث عشر) على : "تستحدث دائرة في رئاسة الادعاء العام تسمى دائرة المدعي العام الإداري والمالي وقضايا المال العام يديرها مدعي عام لا تقل خدمته عن (15) خمس عشرة سنة تتولى الإشراف على مكاتب الادعاء العام المالي والإداري في دوائر الدولة.

رابع عشر: يؤسس مكتب للادعاء العام المالي والإداري يرأسه مدعي عام لا تقل خدمته عن (10) سنوات في الوزارات والهيئات المستقلة يمارس اختصاصه طبقاً لإحكام الفقرة (ثاني عشر) من هذه المادة"، ومن التعديل الأخير لقانون الادعاء العام في العراق يتضح أن مجلس النواب تلافى الغموض الذي شاب قانوني ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، إذ انه نص صراحة على حماية أموال الدولة خلافاً لقانوني الهيئتين، إذ نص على عبارة المال العام وليس أموال الدولة.

5- رقابة السلطة التشريعية ودورها في حماية المال العام

من أشهر آليات العمل الرقابي البرلماني والتي يمارسها مجلس النواب وتؤدي في نهاية المطاف إلى حماية المال العام هي المساءلة ونقصد بها: السؤال البرلماني والاستجواب، إذ يمارسهما البرلمان على الحكومة ليس بصفتها سلطة حكم وإنما بصفتها إدارة مسؤولة عن انتظام سير المرافق العامة بشكل منتظم، وتحقيق النفع العام، ومؤتمنة على المال العام وسنتولى توضيح كل منها في إيجاز بنقطتين الآتيين:

أولاً: السؤال البرلماني

يعد السؤال البرلماني السلاح الأكثر فعالية لرقابة البرلمان على أعمال الإدارة، ويستعمل البرلمان حقه في السؤال للحصول على توضيح الإدارة حول موضع محدد كثره حوله الشكوك وهو استيضاح لا ينطوي على اتهام⁽³⁾، وقد نظم الدستور العراقي لعام 2005 موضوع "السؤال البرلماني" كأحد آليات الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على أعمال الحكومة وذلك في المادة (61) التي بينت اختصاصات مجلس النواب العراقي، إذ نصت

(1) قانون إلغاء امر سلطه الائتلاف المؤقتة ذي العدد (57) لسنة 2004 (إلغاء مكاتب المفتشين العموميين) بالقانون ذي العدد (24) لسنة 2019.

(2) نشر في الجريدة الرسمية الوقائع العراقية بالعدد (4437) في 2017/3/6

(3) مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري فقهاً وقضاءً، ط9، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1996، ص619.

الفقرة (السادسة) منها على: "مسألة رئيس الجمهورية ونصت الفقرة (سابعاً) من المادة (61) على: "عضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء....." بينت الفقرة على أن من حق أي عضو من أعضاء مجلس النواب على توجيه الأسئلة إلى كل من: "رئيس الوزراء أو الوزراء" ويشترط فيه أن يكون متعلقاً بمواضيع داخلية ضمن اختصاصاتهم، ومن التطبيقات العملية للسؤال البرلماني في مجلس النواب العراقي: توجيه السيد النائب (زينب ثابت) سؤالاً إلى وزير البلديات والأعمار السيدة (آن نافع) وكان موضوع السؤال حول معرفة أسباب التلاعب بالأوامر الإدارية وعدم متابعة شبهات الفساد في جلسة مجلس النواب رقم (34) بتاريخ 2017/5/14⁽¹⁾.

– الاستجواب:

يمثل الاستجواب اقوى الوسائل الرقابية التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، كونه يحمل في ثناياه اتهاماً للحكومة، أو لأحد أعضائها عن مآخذ ومثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاص عمله، فضلاً عن أنه ذو أثر عقابي، إذ ينتج عنه تحريك المسؤولية الوزارية بالحكومة أو طرح الثقة بالوزراء⁽²⁾ وعدّ الدستور العراقي لسنة 2005 الاستجواب وسيلة رقابية تمارسها السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية والتي يمثلها رئيس الوزراء والوزراء، إذ نصت المادة (61) في فقرتها (السابعة/ج) على: "عضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصهم، ولا تجري المناقشة إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه"⁽³⁾، والأثر المترتب على الاستجواب يتمثل بطرح الثقة بالوزير وهذا ما نصت عليه الفقرة (ثامناً) من المادة (61)⁽⁴⁾، وقد أستعمل مجلس النواب العراقي سلطته بالاستجواب وطرح الثقة بالوزراء في عدة جلسات نذكر منها: "جلسة مجلس النواب رقم (15) بتاريخ 2016/8 الخاصة باستجواب وزير المالية السيد (هوشيار زيباري)، بناءً على طلب النائب (هيثم الجبوري) بسبب تهم تتعلق بإهدار المال العام، وبعد مناقشة الاستجواب والاستماع لإجابات الوزير، ولعدم قناعة المجلس بالإجابات المقدمة من قبل الوزير قرر المجلس وبعد تصويت أعضائه على سحب الثقة من الوزير في جلسة البرلمان رقم (17) في 2016/9/21.

يلاحظ مما سبق: أن السؤال البرلماني والاستجواب يمثلان الوجه الآخر للمساءلة الإدارية المتعلقة بحماية المال العام، والسبب في ذلك يرجع إلى أن مساءلة أعضاء السلطة ناتج عن تقصيرهم في أداء أعمالهم وهذا التقصير يعد من أهم الأسباب التي تؤدي عدم تطبيق النصوص القانونية الخاصة بحماية المال العام مما أدى هدر غير مبرر بالمال العام، ونأمل من المشرع العراقي نقل التجربة البرلمانية في المساءلة إلى كافة مفاصل الدولة، لأنه سمح بتطبيقها على كبار المسؤولين في الحكومة، فيكون من باب أولى تطبيقها على المسؤولين في الدرجة الأدنى، فضلاً عن اللجنة النزاهة الموجودة في البرلمان، وهذا الحال

(1) ينظر موقع البرلمان العراقي الإلكتروني - المهام الرقابية على الشبكة المعلومات الدولية على الرابط www.ar-parliament.iq/catgory

(2) محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان نشر، 1987، ص 440.

(3) نص المادة (61) الفقرة (7) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(4) نص المادة (61) الفقرة (7) من الدستور العراقي لسنة 2005.

ينطبق على المجالس المحلية- مجلس المحافظة، مجلس القضاء- بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم ذي العدد (21) لسنة 2008، إذ نصت الفقرة (الثانية) من المادة (7) على: " إقالة رئيس المجلس أو نائبه من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في الفقرة (8) من هذه المادة بناء على طلب ثلث الأعضاء"، وقد نصت الفقرة (8) من هذه المادة على: "1 - استجواب المحافظ أو أحد نائبيه بناء على طلب ثلث أعضائه وعند عدم قناعة الأغلبية البسيطة بأجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الإقالة في جلسة ثانية ويعتبر مقالا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ويكون طلب الإقالة أو التوصية بها مستندا على أحد الأسباب الحصرية الآتية: (أ- عدم النزاهة أو استغلال المنصب الوظيفي. ب- التسبب في هدر المال العام. ج- فقدان أحد شروط العضوية. د- الإهمال أو التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية)". وكذلك ما نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (8) من القانون، إذ جاء بها: "ثانياً: إعفاء رئيس مجلس القضاء من المنصب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء في حالة تحقق أحد الأسباب الواردة في المادة (7) / الفقرة (8) من هذا القانون بناءً على طلب ثلث الأعضاء"، فضلاً عن للجان النزاهة الموجودة في مجالس المحافظات المعطلة حالياً.

6- رقابة مجلس القضاء الأعلى ودوره في حماية المال العام:

حاول القضاء العراقي حماية المال من خلال دور المجلس في مكافحة الفساد الإداري من خلال اتجاهين:

• **الاتجاه الأول:** أستحدثت محاكم عديدة متخصصة في حماية المال العام، إذ استحدثت محاكم تحقيق للنزاهة في كافة لمحاكمات ومحكمة جنح النزاهة والجرائم الاقتصادية وغسل الأموال في مقر محكمة استئناف بغداد/الرصافة الاتحادية. كما أستحدثت أخيراً وبمقتضى (قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015) محكمة جبايات متخصصة بقضايا غسل الأموال. وبما أن جرائم الفساد المالي والإداري تمس كيان الدولة السياسي والاقتصادي والإداري في الصميم، فضلاً عن أن ركن (الاختصاص) هو من النظام العام فإن للقاضي أن يثره من تلقاء نفسه⁽¹⁾.

• **الاتجاه الثاني:** التشدد مع مرتكبي جرائم الفساد أملاً في ردعهم وردع الآخرين ومنعهم من ارتكابها من خلال:

أولاً: اتجه القضاء في أحكامه إلى عدم شمول مرتكبي جرائم الفساد الإداري من الاستفادة من نظام وقف التنفيذ. ومن التطبيقات القضائية على عدم شمول المتهمين بقضايا الفساد من وقف التنفيذ حكم لمحكمة التمييز لإقليم كوردستان العراق في الدعوى رقم (215/ الهيئة الجزائية / 2008 في 2008/11/12)⁽²⁾.

(1) قرار محكمة التمييز العراقية الاتحادية رقم 1320/الهيئة الموسعة الجزائية/2015 في 2015/12/29 (غير منشور).

(2) إذ جاء فيه: (لدى التدقيق والمداولة... كما وجد بأن قرار العقوبة هو الآخر صحيح، وأن العقوبة المحكوم بها على المتهم المذكور جاءت مناسبة ومتوازنة مع الجريمة المرتكبة وملاساتها قرر تصديقه، أما بخصوص قرار إيقاف تنفيذ العقوبة الصادر في الدعوى أعلاه، فقد وجد بأنه غير صحيح ومخالف للقانون، لأن المحكمة المذكورة استندت بالمادة (3/132) من قانون العقوبات لفرض العقوبة مخففة، فلا مبرر قانوناً للجوء إلى الحكم بإيقاف تنفيذ العقوبة لأن ذلك يعد من قبيل تخفيف آخر للعقوبة، ولا يجوز قانوناً تخفيف العقوبة مرتين لصالح المحكوم، لذا قرر نقض الفقرة الحكمية المتعلقة بإيقاف التنفيذ وإعادة إضارة الدعوى إلى محكمتها لإصدار أمر القبض

ثانياً: اتجه القضاء إلى عدم شمول مرتكبي جرائم الفساد الإداري المتعلقة بالمال العام من الاستثناءات المنصوص عليها في قانون العفو العام رقم (19) لسنة 2008 وقد عملت المحكمة الاتحادية بهذا الاستثناء في قرارها رقم (223/الهيئة الموسعة الجزائية/2008 في 19/11/2008)⁽¹⁾، وقد اتخذ القضاء العراقي خطوات عملية أخرى كثيرة لمكافحة الفساد الإداري من خلال اتخاذ إجراءات منع سفر المتهمين بقضايا الفساد الإداري والمالي وإصدار مذكرات أمر القبض بحق الكثير من المسؤولين ممن هم بدرجة وزير ومدراء عام في مختلف الوزارات وإحالة الكثير من المتهمين على محاكم الجنايات والجنح وإصدار أحكام بحقهم وإلزامهم بإعادة الأموال المسروقة أو المختلسة والمساهمة في استعادة الأموال المنهوبة خارج العراق، وعلى الرغم من ذلك كله فإن هناك أضعاف من هذه القضايا موجود أمام القضاء لم تحسم. وبدورنا نحن نؤيد الفقه العراقي الذي يدعو إلى توحيد الأجهزة المختصة بحماية المال العام، لأن كثر الجهات قد يولد ضغط كبير وبالتالي تكون النتائج عكسية⁽²⁾، إذ تضمنت المنظومة الرقابية في العراق تعدد وتنوع الأجهزة المختصة بحماية أموال الدولة، بين أجهزة تنفيذية وتشريعية وقضائية ومستقلة والمتمثلة بـ: "ديوان الرقابة المالية الاتحادي، هيئة النزاهة، مكتب المفتش العام (الملغى)، جهاز الادعاء العام، لجنة النزاهة البرلمانية، لجنة النزاهة في مجالس المحافظات، والمحاكم المختصة"⁽³⁾ وعلى الرغم من هذا التعدد فإن تلك الأجهزة لم تحقق الغاية المطلوبة في حماية المال العام، بسبب اتسام هيكلية هذه الأجهزة بطابع الترهل الذي يؤدي إلى تشتت جهود مكافحة الفساد وضخامة الأموال التي تصرف على الأجهزة والعمليات الرقابية، فضلاً عن صعوبة محاسبة المقصر، ولا سيما أن قوانين إنشاء قسم منها جعلها بمستوى الوزارات، وطبيعة أعمالها تولد تكراراً نتيجة ضعف التنسيق بين هذه الأجهزة وعدم وجود سياسة واضحة للأجهزة الرقابية في العراق، ودائماً يولد التكرار ضغطاً على الجهات الخاضعة للرقابة في الاستجابة لتوفير متطلبات رقابة تلك الأجهزة، وتعداد هذه الأجهزة يقتضي توافر أبنية ومصروفات ومناصب إدارية مختلفة أغلبها تخضع لتدخل المحاصصة السياسية المقيتة في الاختيار لتلك المناصب هذا من جهة، ومن جهة آخر فإن التعدد سيولد تقاطع بالتوجيهات والمخاطبات، وبالتالي سيؤدي إلى إرباك للإدارة في حماية المال العام، وتقتل روح الحماس والاندفاع لدى موظفيها وسينعكس هذا سلباً على أدائها، كما أن من مقتضيات "مبدأ الفصل بين السلطات" يتطلب أن تمارس كل جهة إدارية اختصاصها الممنوحة لها وفق القانون بعيداً عن اختصاص الجهات الأخرى أو تدخلها، إذ منحت قوانين أغلب الجهات الرقابية منها الديوان وهيئة النزاهة صلاحية قبول الشكاوى والاخبارات، ولكن لم تعالج القوانين مسألة تقديمها لأكثر من جهة، وبما أن

بحق المحكوم المذكور (ب) وفق المادة أعلاه، والقبض عليه وإيداعه في الحبس بموجب مذكرة أمر بالعقوبة...).

مجلة التشريع والقضاء، السنة الأولى، العدد الثالث، 2009، ص 167-168.

(1) إذ جاء فيه: "لدى التدقيق والمداولة من قبل الهيئة الموسعة الجزائية... وحيث أن تخريب أموال الدولة عمداً يُعد وسيلة من وسائل الأضرار بتلك الأموال، وبالتالي تكون الجريمة مُستثناة من أحكام قانون العفو العام المشار إليه أعلاه..." مجلة التشريع والقضاء، السنة الثالثة، العدد الأول 2010، ص 207-208.

(2) سعدي فري شنيخر جبر: تعدد الأجهزة الرقابية ودورها في الكشف والحد من الفساد الإداري، أطروحة دكتوراة في المحاسبة القانونية، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2011، ص 3. د. عدنان قادر عارف الزنكنة: الفساد الإداري في العراق "الأسباب والحلول"، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية - جامعة كركوك، مج 3، ع 11، 2014، ص 473.

(3) د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة جامعه عين شمس، القاهرة، 1988، ص 468.

الرقابة وسيلة لتحقيق غاية وهي المصلحة العامة وانتظام سير المرافق العامة خدمة للمواطنين، وهذا يتطلب توحيد الأجهزة المختصة بحماية المال العام، وأن هذا التوحيد سيؤدي في النهاية إلى توحيد جهودها للقضاء على الفساد وسهولة محاسبة المعتدين على المال العام، وكذلك تقلل من النفقات المصروفة على الأجهزة لأنها ستؤدي إلى توحيدها في جهاز إداري واحد تكون له سياسة رقابية واضحة من خلال مركزية ووحدة التعليمات التي يصدرها، وكما أن تقليص الإجراءات يقلل من فرصة إفلات الفاسدين من المحاسبة لكونها تجنب انتقال ملفات الفساد في حلقات متعددة، وقد قامت الحكومة سابقاً بإلغاء ودمج قم من الوزارات في عام 2015⁽¹⁾، ومن الأسباب الموجبة التي أوردتها مشروع قانون دمج وإلغاء وزارات هو: "بغية تحقيق الإصلاح والحد من الترهل الإداري وتقليصاً للنفقات تم إلغاء ودمج الوزارات ذات النشاطات المتشابهة"⁽²⁾، وكذلك الغى المشرع عندما مكاتب المفتشين العموميين عام 2019، وبهذا ندعو المشرع إلى توحيد الأجهزة الرقابية في جهاز واحد لتحقيق الفاعلية في الأداء الرقابي والاقتصاد في الجهد والنفقات ومنع التعارض.

الخاتمة:

بعد الانتهاء من دراستنا لا بد أن نوجز أهم ما توصلت إليه الدراسة من نتائج وما ينبغي أن يكون عليه نظام حماية المال العام من خلال مقترحات نأمل أن تساهم في الارتقاء بتطبيق النصوص القانونية بشكل سليم، وإضافة أو تعديل بعض النصوص وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

أولاً: الاستنتاجات:

- 1- إن العبرة بحماية المال في العراق ليس بكثرة النصوص القانونية، بل بتطبيق هذه النصوص بشكل صحيح، وأيمان القيادة العليا بضرورة الحفاظ على المال العام.
- 2- القوانين التي صدرت بالعراق الخاصة بحماية المال العام، على الرغم من وجود مأخذ عليها، إلا أنها كافية لتوفير حماية المال العام في كل الدولة، إذ تم العمل بموجبها.
- 3- كثرة الجهات المختصة بالرقابة على حماية المال العام، يسبب إرباك وتعارض في عمل هذه الأجهزة.
- 4- عدم وجود إرادة سياسية حقيقية لحماية المال العام.
- 5- رغم التضخم التشريعي والجهات المتعددة لحماية المال العام في العراق، إلا أن كلها لم تجدي نفعاً في الحفاظ على المال العام.

ثانياً: المقترحات:

- 1- ندعوا المشرع العراقي إلى تعديل الفقرة (الأولى) من المادة (27) من الدستور الحالي وإسناد مهمة حماية المال العام أولاً للحكومة ومن ثم المواطنين، ونقترح أن تكون

(1) الأمر الديواني رقم (312) لسنة 2015 الصادر بموجب كتاب مكتب رئيس الوزراء المرقم (م.ز.و/11688/74) في 2015/8/16، غير منشور، الذي تضمن على إلغاء وزارات (وزارة حقوق الإنسان، وزارة الدولة لشؤون المرأة، وزارة الدولة لشؤون المحافظات وشؤون مجلس النواب، وزارة الدولة) وتم دمج وزارات (وزارة العلوم والتكنولوجيا بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة البيئة بوزارة الصحة، وزارة البلديات بوزارة الأعمار والإسكان، وزارة السياحة والآثار بوزارة الثقافة).

(2) مشروع قانون دمج وإلغاء وزارات في 2016/7/17، متاح على موقع البرلمان العراقي على الرابط التالي : <https://arb.parliament.iq>، أخر زيارة في 2021/4/24.

- بصيغة الآتية: (يتمتع المال العام بحرمة خاصة وتتحمل السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية بكل مستوياتها مسؤولية حماية المال العام مع المواطنين)
- 2- ندعوا المشرع العراقي إلى عد جميع جرائم الفساد الإداري العمدية المتعلقة بالأموال العامة المذكورة بكافة القوانين جرائم مخلة بالشرف.
- 3- ندعوا مجلس القضاء الأعلى ومجلس الدولة من منع جميع المحاكم المختصة بجرائم الفساد المالي والإداري من الاستدلال بأحكام المادة (144) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969.
- 4- ندعوا المشرع العراقي إلى إضافة مادة إلى قانون العقوبات تنص على حرمان جميع المتهمين بجرائم الفساد المالي والإداري العمدية من حق الاستفادة من أحكام الإفراج الشرطي وقوانين العفو.
- 5- ندعوا المشرع إلى إضافة مادة إلى قانون انضباط موظفي الدولة ذي العدد (14) لسنة 1991، تلزم الجهات الإدارية بأن يكون من بين أعضاء اللجان التحقيقية عضو من الدماء العام مهمته إحالة أي قضية بها فساد مالي إلى المحاكم الجنائية المختصة.
- 6- ندعو المشرع العراقي على إلغاء نص المادة (136/ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ، المتعلقة بشرط استحصال موافقة الوزير على إحالة الموظفين من مرتكبي جرائم الفساد المالي الإداري إلى المحاكم المختصة
- 7- ندعوا المشرع العراقي إلى إعادة صياغة المادة (1) من قانون التضمين، وإحلال عبارة (أموال الدولة) بدلا من المال العام لأهمية ذلك من أجل أفراد مكانه لأموال الدولة وبسط الحماية على أموال الدولة العامة والخاصة.

المصادر

أولاً: الكتب

- 1- احمد حافظ نجم، القانون الإداري، ج2، ط1، 1981.
- 2- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 3- سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1988.
- 4- القاضي كاظم عبد جاسم الزبيدي: الحماية الدستورية والقانونية للمال العام.
- 5- ماهر عبد شويش الدر، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، المكتبة القانونية، بغداد، بدون تاريخ نشر.
- 6- محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان نشر، 1987.
- 7- محمد علي احمد قطب، الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام، ابتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- 8- مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري فقهاً وقضاءاً، ط9، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1996.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

- 1- رشا محمد جعفر: سلطة الإدارة في تضمين الموظف في القانون العراقي – دراسة مقارنة، أطروحة مقدمه إلى كلية القانون جامعته بغداد كجزء من متطلبات درجة الدكتوراه في القانون، مكتبة الكلية، 2014.

2-سعدى فري شنيخر جبر: تعدد الأجهزة الرقابية ودورها في الكشف والحد من الفساد الإداري، اطروحة دكتوراه في المحاسبة القانونية، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2011.

ثالثاً: البحوث والمؤتمرات:

1-رشا محمد جعفر: مدى فاعلية الإصلاحات التشريعية في حماية أموال الدولة في العراق، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد (5) الخاص بحوث مؤتمر الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول، 2018.

2-عدنان قادر عارف الزنكنة: الفساد الإداري في العراق "الأسباب والحلول"، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية – جامعة كركوك، مج3، ع11، 2014.

3-وليد بدر نجم الراشدي، عادل فتحي الحالي، الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد، بحث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة، 2008.

Protecting Public Money Between Legislative Inflation And The Absence Of Implementation

Assistant Professor Dr. Ali Hamza Abbas

College of Law / Al-Esraa University

ali.hamza@esraa.edu.iq

Abstract:

The phenomenon of continuous assault on public money has recently spread in most parts of the state, despite the legislative inflation that dealt with the issue of protecting public money, and the society has lost confidence in this protection, as it does not achieve the results that society aspires to, and in light of that we discussed the Iraqi legislation that It included legal texts related to the protection of public money, as these legal texts were mentioned, whether it was in the constitutional legislation that sanctified public money that it should not be infringed, or what was stated in the ordinary civil, administrative and criminal legislation, in order to stand

On the strength of these texts, we found through research that the shortcoming in not providing the necessary protection for public money; It is not in the legal texts, but rather in the lack of application of these texts correctly, despite the presence of several bodies concerned with the protection of public money, but there is no coordination between them at work, which led to overlap and confusion in their work, which lost the required effectiveness.

Key words:

Legal legislation, public money, legal protection, constitutional law, the Office of Financial Supervision, the Integrity Commission.