

LEGAL MEANS TO PROTECT PUBLIC FUNDS IN IRAQ (COMPARATIVE STUDY)

Dr. Hassan Obaid ABDEL SADA ¹

University of Kufa, Iraq

Dr. Ahmed Ali Hussein AL-MAMOURI ²

University of Kufa, Iraq

Abstract:

Public funds in any country are considered sacred funds that are surrounded with care and legal protection that is consistent with the desired goal of the service that these funds provide to segments of society in general, without exception, through the freedom to enjoy this service, its freeness, and the general use of it, as they are public facilities that are distinguished from private facilities owned by people, which If its services are provided to a specific segment of society, the service will be for a price with certain restrictions imposed on its enjoyment, in addition to specifying the segments that can benefit from it, contrary to what we have indicated regarding the enjoyment of public utility services.

Therefore, we note that most countries, are seeking to establish special legislation for the operation of these facilities, so as to provide the necessary protection for them since the services they provide are related to the general public without exception.

1- Research objectives-:

The research aims to identify the legislative shortcomings in Iraqi legislation regulating the protection of public funds and finding effective legal means to protect these funds.

2- Research methodology-:

The descriptive and analytical approach was relied upon, as well as the comparative approach to the legislative texts related to the protection of public funds in Iraq, comparing them to the legislation of other countries.

 <http://dx.doi.org/10.47832/2757-5403.25.25>

¹  hasana.zaid@uokufa.edu.iq

²  ahmed.almamoori@uokufa.edu.iq

3- Results-:

It was concluded that the Iraqi legislator was not successful in certain aspects in terms of providing the necessary protection for these funds and its distinction between protecting the state's public funds and its private funds in terms of ownership, while it was successful in other aspects in terms of creating new supervisory bodies to prevent abuse of these funds.

4- Conclusion-:

At the end of the research, we concluded that it is necessary to allocate a public body to monitor state revenues, with no distinction in Iraqi law between public and private state funds, in addition to the necessity of tightening the current penalties regulating the protection of these funds.

Key Words: Public Funds, Public Utility, Constitutional Protection, Civil Protection, Criminal Protection.

وسائل الحماية القانونية للأموال العامة
في العراق (دراسة مقارنة)

المدرس الدكتور حسن عبيد عبد السادة

جامعة الكوفة، العراق

المدرس الدكتور أحمد علي حسين المعموري

جامعة الكوفة، العراق

الملخص:

تعد الأموال العامة في أي دولة من الأموال المقدسة التي تحاط بعناية وحماية قانونية تتلاءم والهدف المنشود من الخدمة التي تقدمها هذه الأموال لشرائح المجتمع عامة دون استثناء من خلال حرية التمتع بهذه الخدمة ومجانيتها وعمومية استعمالها، باعتبارها مرافق عامة تتميز عن المرافق الخاصة التي يملكها الأشخاص، التي إذا ما قدمت خدماتها لشريحة معينة من أبناء المجتمع فإن الخدمة تكون مقابل ثمن مع فرض قيود معينة على التمتع بها، مع تحديد الفئات التي يمكن أن تستفيد منها على خلاف ما أشرنا إليه في التمتع بخدمات المرافق العامة.

لذلك نلاحظ أن معظم الدول إذا ما جزمنا بأجمعها تسعى لوضع تشريع خاص لعمل هذه المرافق، بحيث توفر الحماية اللازمة لها كون الخدمات التي تقدمها مرتبطة بعامة الجمهور دون استثناء

1- أهداف البحث:- تحديد مواقف الخلل في التشريعات العراقية الضامنة لتوفير الحماية للأموال العامة، وإيجاد وسائل أكثر فاعلية لحماية هذه الأموال.

2- منهجية البحث:-

أعتمد المنهج الوصفي التحليلي في إعداد البحث، كذلك المنهج المقارن للنصوص التشريعية المتعلقة بحماية الأموال العامة في العراق مع مقارنتها بتشريعات دول أخرى.

3- النتائج:-

تم التوصل إلى أن المشرع العراقي لم يكن موفقا في جوانب بعينها في توفير الحماية الضرورية لهذه الأموال وتميزه بين حماية أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة من حيث تملكها، فيما كان موفقا في جوانب أخرى من حيث استحداث هيئات رقابية جديدة لمنع التجاوز على هذه الأموال.

4- الخلاصة:-

خلصنا في نهاية البحث إلى وجوب تخصيص هيئة عامة لمراقبة إيرادات الدولة مع عدم التمييز في القانون العراقي بين أموال الدولة العامة والخاصة، فضلا عن ضرورة تشديد العقوبات المعمول بها حاليا المتعلقة بحماية أموال الدولة العامة

الكلمات المفتاحية: الأموال العامة، المرفق العام، الحماية الدستورية، الحماية المدنية، الحماية الجنائية.

تحتاج الإدارة لكي تمارس نشاطها الإداري إلى الأموال سواء أكانت هذه الإدارة مركزية أم لامركزية، من أجل تحقيق النفع العام ودوام مصالح الدولة ونمائها، وقد يحدث أن تتجاوز إحدى هيئات الدولة أو الأفراد عليها بالاعتداء بصورة أو بأخرى، وهنا ينهض واجب الدولة بتوفير الحماية المطلوبة لقمع هذا الاعتداء.

لذا يعد موضوع حماية الأموال العامة من أهم الموضوعات من الناحية النظرية أو العملية كونها مرتبطة بالهيكل الاقتصادي للدولة، وقد تضمنت تشريعات الدول الكثير من القوانين الكفيلة بحماية الأموال العامة، وقد اختلفت أشكال الحماية لهذه الأموال، فمنها ما يكون قانوني سواء أكان في صلب الدستور أو التشريعات العادية مثل القانون المدني والقانون الجنائي وغيرها من القوانين العادية الأخرى، كذلك حمايتها قضائياً وإدارياً ومنها ما يكون سياسياً، إذ أن معظم دول العالم وفرت حماية خاصة للأموال العامة "أموال الدولة" وفقاً لتشريعاتها، بسبب توفيرها منفعة تعم المجتمع بأجمعه، ويتوقف على توفير الحماية لها وصيانتها استمرار عمل المرفق المرتبط بها بشكل منتظم خدمة لعموم المواطنين، وبالرجوع للمشرع العراقي فقد نص على هذه الحماية في ثانيا الدستور وجعل منها واجباً على سلطات الدولة وأفراد الشعب⁽³⁾، وسنقتصر في دراستنا هذه على بحث الطرق القانونية الضرورية لحماية الأموال العامة أو ما تسمى بـ "الوسائل التقليدية"، وتأسيساً عليه سنقسم البحث إلى مقدمة ومطالب ثلاثة وخاتمة نظمنها النتائج التي توصلنا إليها والمقترحات بشأنها.

فرضية البحث : تتمحور مشكلة الدراسة للإجابة على التساؤل فيما إذا كانت التشريعات العراقية قادرة على حماية الأموال العامة مقارنة بالتشريعات الأخرى؟ وهل هناك خلل أو قصور في التشريعات العراقية ؟

المطلب الأول : "حماية المال العام دستورياً"

أن اتساع دور الدولة وانتشار المذهب الاشتراكي والمذهب الاجتماعي أدى إلى تطور وظيفة الدولة الاقتصادية، فاتجهت أغلب الدول نحو تضمين دساتيرها نصوصاً توفر الحماية للمال العام، وخصوصاً بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية⁽⁴⁾، وهذا ما سنبحثه في فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول : موقف الدساتير المقارنة من حماية المال العام.

لم يبذل واضعوا الدساتير العناية الكافية لحماية الأموال العامة في السابق كون وظائف الدولة لم تكن كما هي عليه حالياً من السعة، لذا أوجب دستور مصر الصادر عام 1971 في المادة (33) منه لزوم حماية هذه الأموال بنصها على أن: "للملكية العامة حرمة وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون باعتبارها سنداً لقوة الوطن ، وأساس للنظام الاشتراكي ومصدر لرفاهية الشعب"⁽⁵⁾، كذلك نص عليه دستور 2012، ثم دستور 2014 في المادة (126) على أنه "ينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها"⁽⁶⁾.

³ ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار ابن الأثير للطباعة، العراق، جامعة الموصل، 2009، ص281.

⁴ علاء يوسف يعقوبي، حماية المال العام في القانون الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد، 1978، ص108.

⁵ د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، مصر، 1983، ص559.

⁶ د. محمد محمود عليوه، "حماية المال العام بين الشريعة والقانون"، ط1، شركة ناس للطباعة، مصر، القاهرة، 2016، ص185.

أما دستور فرنسا للجمهورية الخامسة لسنة 1958 الحالي فلم يرد نص فيه أو إشارة إلى ضرورة حماية أموال الدولة⁽⁷⁾.

الفرع الثاني: موقف الدستور العراقي من حماية المال العام.

على غرار خطى المشرع المصري خطى المشرع العراقي بقواعد الحماية، التي أقرتها القوانين المدنية والجنائية والتشريعات العادية الأخرى لهذه الأموال، فقد نص دستور 1970 الملغي على إن:- "للأموال العامة، وممتلكات القطاع العام، حرمة خاصة، وعلى الدولة وجميع أفراد الشعب صيانتها والسهر على أمنها وحمايتها وكل تخريب فيها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً في كيان المجتمع وعدواناً عليه"⁽⁸⁾، كما نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 على حماية المال العام في المادة (27) على أن: "أولاً: للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن. ثانياً: تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها التنازل عن شيء من هذه الأموال"⁽⁹⁾.

وقد كان مشرعنا الدستوري موفقاً من حيث المحافظة على أموال الدولة العامة من خلال ما ورد في ثنايا الدستور من نصوص، فهي ملك عامة المجتمع وأساس بنائه وديمومته والنهوض بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية، ولكنه القى بواجب هذه الحماية على المواطنين ولم يشر إلى واجب الدولة في تلك الحماية، ظناً منه أن خطر الاعتداء على الأموال العامة يأتي من الأفراد فقط وليس من السلطات الإدارية أيضاً، وهذا ما التفت إليه المشرع وضمنه في نصوص القوانين المدنية والجنائية، حيث جعل مسؤولية الدولة والأفراد في سلامة المال العام وحفظه من كل اعتداء وهو ما سنتطرق له لاحقاً.

كما تضمن الدستور العراقي لعام 2005 نصوصاً أخرى تقر هذه الحماية، ففي مجال فرض الضرائب نص على "أولاً:- لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون"⁽¹⁰⁾. كما تبني الدستور حماية المال العام من خلال إقرار مشروع الموازنة الاتحادية والحساب الختامي من قبل مجلس النواب⁽¹¹⁾، كما أشار في المادة (106) منه إلى تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتمتع هذه الهيئة بصلاحيات حددها الدستور بضمنها التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية، إلا أن هذه الهيئة ورغم مرور ثمانية عشر عاماً على نفاذ الدستور لم تشكل لحد الآن، كما نص الدستور على تشكيل هيئات أخرى لحماية الأموال العامة ففي المادة (102) من الدستور العراقي أشار إلى تشكيل "المفوضية العليا لحقوق الإنسان وهيئة النزاهة" وكذلك المادة (103) التي صنفت ديوان الرقابة المالية كهيئة مستقلة وتعد هذه الهيئات من الهيئات المهمة لحماية الأموال العامة.

⁷ الموسوعة العربية للدساتير العالمية، الإدارة للتشريع والفتوى، 1966، ص 187 وما بعدها.

⁸ ينظر المادة (15) من دستور جمهورية العراق لسنة 1970 الملغي.

⁹ البند (أولاً/ثانياً) من المادة (27) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

¹⁰ البند (أولاً) من المادة (28)، المصدر نفسه.

¹¹ البند (أولاً) من المادة (62)، المصدر نفسه.

نخلص مما تقدم إلى أن دساتير أغلب الدول قد خصت الأموال العامة بحماية استثنائية، لما لها من أهمية في استقرار البلد، وتطوره الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ومما يلاحظ وبالرغم من تنوع النصوص سواء أكانت دستورية أم القوانين الأخرى في التشريع العراقي وتشكيل الهيئات الرقابية المشار إليها في أعلاه فإنها لم تحد من الاعتداء على المال العام وأصبح هذا المال عرضة للتجاوز والانتهاك سواء من قبل مسؤولي الإدارات والسلطات في الدول أو من قبل أفراد المجتمع.

المطلب الثاني: الحماية المدنية للأموال العامة

ويقصد بها إخراج المال العام من دائرة التعامل القانوني التي يعترف بها القانون المدني للملكية الفردية، فلا يكون المال العام قابلاً للتصرف فيه ولا للحجز عليه ولا لاكتسابه بالتقادم أو أي وسيلة أخرى مماثلة لاكتساب الملكية.

هذه الأوجه من الحماية المدنية للأموال العامة كان الفقه والقضاء الفرنسيان قد اعترفا بها من قبل أن يقترأ من قبل واضع التشريع، إلا أن هذه الحماية أضحيت فيما بعد مقررة بقواعد تشريعية، بينما نجد في دول أخرى أن هذه الحماية قد صيغت بنصوص تشريعية في ثنايا القوانين المدنية⁽¹²⁾، كما هو الحال في نص المادة (87) من القانون المدني المصري التي نصت على أن "هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"⁽¹³⁾، كذلك فإن القانون المدني العراقي نص على أن "هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"⁽¹⁴⁾. وفيما يأتي شرح لهذه القواعد الثلاث :

الفرع الأول: عدم قابلية التصرف بالأموال العامة.

لقد كانت فكرة الأموال العامة في القوانين الفرنسية مستوحاة من فكرة عدم إمكانية التصرف في أموال التاج بصورة عامة مطلقة، ولا يمكن التحايل على هذا الحظر بجواز التصرف فيها بإجراءات معينة، وعند قيام الثورة الفرنسية الغت مبدأ عدم التصرف في هذه الأموال، ثم صدر التقنين المدني الذي لم يحرم التصرف فيها تبعاً لقواعد خاصة، وعليه فقد أقر الفقه الفرنسي أن قاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة هي قاعدة حديثة النشأة ذات أصل فقهي وقضائي تفتقر إلى السند التشريعي، واستمر تطبيق هذه القاعدة في القانون الفرنسي كقاعدة عرفية إلى أن تدخل المشرع حديثاً في تقنين دومين الدولة ونص صراحة على أن أموال الدومين العام تكون غير قابلة للتصرف أو لاكتسابها بالتقادم⁽¹⁵⁾.

فالقاعدة أن التصرفات الواقعة على الأموال في القانون المدني لا ترد على الأموال العامة إلا إذا وجد نص تشريعي يقرر ذلك، أو بقرار من الإدارة، فإذا قررت الإدارة التصرف في المال العام بالبيع أو الإيجار أو الرهن فمعنى هذا أنها أنهت صفته العامة واحالته إلى مال خاص لا يخضع لقاعدة عدم جواز التصرف في الأموال العامة، وقد أقر

¹²د. انسام علي عبدالله، النظام القانوني للأموال العامة- دراسة مقارنة، الرافدين للحقوق، مجلد (2 / السنة العاشرة)، العدد 25، العراق، 2005، ص 316.

¹³ ينظر المادة (87) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948.

¹⁴ ينظر الفقرة (2) من المادة (71) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951.

¹⁵آية ناصر عقل، الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية (دراسة مقارنة في ضوء احكام الشريعة الاسلامية)، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون - الجامعة الاسلامية-غزه، لبنان، 2017، ص 69.

القضاء في مصر بإعطاء الإدارة الحق في التصرف بأموالها العامة إذا تبين من تصرفها على أنها تنوي إزالة الصفة العامة عن هذا المال⁽¹⁶⁾، كما يجوز للجهة الإدارية تعطي حقوق ارتفاق على المال العام شريطة عدم تعارض هذه الحقوق مع المنفعة العامة التي أوجد المال من أجلها⁽¹⁷⁾.

أما بالنسبة للتشريع العراقي فقد خالف هذه القاعدة إذ سمح لإدارة بيع وإيجار أموالها بتدخل من المشرع فقرر الحالات التي يجوز للإدارة أن تباع أو تؤجر الأموال عن طريق القانون أو الأنظمة والتعليمات وهذا ما جاء به "قانون بيع وإيجار أموال الدولة المرقم 32 لسنة 1986 الملغي⁽¹⁸⁾ ولاحقه "القانون رقم (21) لسنة 2013" المعدل النافذ.

حسناً فعلاً المشرع العراقي بإقراره لهذه التصرفات على المال العام كون هذه الأموال قد تكون غير ذا جدوى من ناحية المنفعة أو جمودها أو من ناحية تطويرها واستغلالها استغلالاً أمثل قد يعجز القطاع العام أن يوفره، وبذلك يتم اللجوء إلى بيعها أو استثمارها بأي وسيلة أخرى من وسائل المنفعة التي يقرها القانون.

الفرع الثاني: عدم إمكانية الحجز على الأموال العامة

يعد المبدأ أعلاه نتيجة منطقية للمبدأ السابق، فمتى ما تقرر أنه لا يجوز التصرف في الأموال العامة بحيث لا يتعارض ذلك مع تخصيصها للمنفعة العامة، فإنه يجب القول أيضاً أنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة، ذلك أن الحجز على هذه الأموال ينتهي بالبيع الجبري، وهو نوع من أنواع التصرفات، ونظراً لأنه لا يجوز التصرف بالأموال العامة فإنه لا يجوز الحجز عليها أيضاً⁽¹⁹⁾، وترتيباً على ذلك فإنه لا يجوز ترتيب الرهون على هذه الأموال ضماناً للديون التي تكون على الدولة أو إحدى سلطاتها الإدارية إلا بنص قانوني يجيز ذلك وعلى نحو استثنائي، فضلاً عن أن الدولة دائن يفترض فيه الملاءة والقدرة المالية ولا يخشى من عدم وفائها بما عليها من ديون امتناعاً أو عجزاً⁽²⁰⁾.

اختلف الفقه والقضاء المصري على قاعدة عدم جواز الحجز على أموال الدولة على شقين⁽²¹⁾.

الرأي الأول: المنادين لم يجوزوا الحجز على أموال الدولة مطلقاً وهو ما سار عليه الفقه والقضاء الفرنسيين، وحجتهم في ذلك ان الدولة تتمتع بالملاءة والقدرة المالية، كما ان العرف جرى على عدم جواز الحجز على أموال الدولة⁽²²⁾.

¹⁶ حكم المحكمة الادارية العليا في مصر ذكره الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، دون ذكر السنة، ص 144. وقد جاء في هذا القرار ما يلي، وقد استقر الفقه الاداري على ان "الدولة هي المالكة للأموال العامة ومن حقوق الملكية حق استعمال المال واستثماره والتصرف فيه بمراعاة وجهة المنفعة المخصص لها المال، ويحول هذا التخصيص دون التصرف في المال العام الا اذا انطوى على نية تجريده من صفة العمومية فيه"
¹⁷ د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الاداري في ظل الاتجاهات الحديثة-دراسة مقارنة، المجلد الثاني، مطبعة الشاعر، العراق، 1978، ص 418.

¹⁸ ذكرى عباس علي الدايني، وسائل الادارة لازالة التجاوز على الاموال العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، العراق، 2005، ص 31.

¹⁹ د. محمد سعيد فرهود، "النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري"، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة السابعة عشرة، العدد الثالث، العراق، 1993، ص 297.

²⁰ المقاطع محمد عبدالمحسن المقاطع، "النظام القانوني للأموال العامة في الكويت"، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة السابعة عشرة، العدد الرابع، الكويت، 1993، ص 264.

²¹ د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مبادئ واحكام القانون الاداري اللبناني، دار الجامعة، بيروت، لبنان، 1983، ص 323-324.

²² عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1965، ص 167.

الرأي الثاني: ميز أصحاب هذا الاتجاه من بين الأموال العامة والخاصة للدولة ومنع الحجز على أموالها العامة إلا أنه جوز الحجز على أموالها الخاصة⁽²³⁾، ودليلهم على ذلك نص "الفقرة الثانية من المادة (87) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948، التي قررت "عدم جواز الحجز على الأموال العامة"، وبما أن القانون المصري قد فرق بين "الأموال العامة منها والخاصة المملوكة للدولة"، يتضح من المفهوم المخالف للنص أن أموال الدولة الخاصة أو أموال الاشخاص الاعتبارية العامة الأخرى يجوز الحجز عليها.

أما مشرعنا العراقي فلم يجوز حجز أموال الدولة والقطاع العام التي ينتفع بها على وجه العموم، كون الدولة هي من تضع القوانين وتسهر على تنفيذها والحفاظ على الحقوق وبث العدل لذا من غير الممكن أن تمتنع الدولة عن الوفاء بما يترتب عليها من ديون، إضافة إلى أن الدولة موضع ثقة من ناحية ملائمتها، وأن الحكم عليها بالتنفيذ ينال من سمعتها، كما أن المشرع قد نص في الفقرة (1) من المادة (248) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 على أنه: "لا يجوز حجز أو بيع الأموال المبينة فيما بعد، لاقتضاء الدين سواء كان الحجز احتياطياً أو تنفيذياً...1- أموال الدولة" والجدير بالملاحظة أن النص أعلاه جاء على الإطلاق ولم يحدد صفة المال من حيث كونه عاماً أم خاصاً، وبما أن المطلق يسر على إطلاقه ما لم يتم إثبات عكس ذلك صراحة أو دلالة، عليه يمكن الحكم أن النص أعلاه يسري على جميع أموال الدولة العامة والخاصة منها⁽²⁴⁾.

ومن مفهوم النص أعلاه و ما نصت عليه الفقرة (2) من المادة (71) من القانون المدني "وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها....."، إضافة إلى أن المشرع العراقي لم يميز بين ما تملكه الدولة من أموال عامة أو خاصة المملوكة، عليه نستطيع القول أن قاعدة عدم جواز الحجز على أموال الدولة تسري على جميع أموال الدولة بشقيها العامة منها والخاصة.

ونظراً لأن الحكمة من "مبدأ عدم جواز الحجز على الأموال العامة" وحماية المال العام ووجوب إبقائه في حوزة الإدارة وعدم تعطيل الانتفاع العام به، فقد اعتبر هذا المبدأ من النظام العام، ويترتب على مخالفة هذا المبدأ بطلان إجراءات التنفيذ بطلائناً مطلقاً لا تصححه الإجازة اللاحقة⁽²⁵⁾، وكان الأخرى بالمشرع العراقي أن يميز من هذه الناحية بين الأموال العامة للدولة والخاصة منها، إذ كثير ما نلاحظ امتناع الإدارة عن تسديد ما بذمتها من أموال للدائنين مستغلة هذه النصوص مما يجعل الدائن تحت طائلة ورحمة الإدارة لاقتضاء ديونه وكثيراً ما تتعسف الإدارة في هذا المجال.

الفرع الثالث: عدم إمكانية تملك الأموال العامة بالتقادم

ومظهر الحماية هذا هو الآخر متفرع عن التحكم في بمل الدولة ولكن من الناحية العملية ذو أهمية تضاهي أهمية المظهر الأول، ذلك لأنه من النادر أن تقدم الإدارة على التصرف في المال العام، أما الأفراد فكثيراً ما يعتدون عليه عمداً أو خطأً، عن طريق وضع اليد أو الحيازة، كما أن التملك بالتقادم يتميز بطبيعة المستتر وغير المحسوس

²³ محمد عبدالحميد أبو زيد، "حماية المال العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1978، ص196.

²⁴ د. انسام علي عبدالله، مصدر السابق، ص319.

²⁵ د. محمد سعيد فرهود، مصدر السابق، ص298.

أحياناً لذلك فإن من مقتضى هذا المبدأ استرداد المال العام مهما طال مدة وضع اليد عليه⁽²⁶⁾، كما لا "يجوز لو وضع اليد على المال أن يحمي يده بأي دعوى من دعاوى وضع اليد لأن هذه الدعاوى شرعت لحماية الحياة القانونية وحياة الأفراد للمال العام دون سبب صحيح تعد حياة غير مشروعة، ومن ثم لا تحميها دعاوى وضع اليد، كما لا يجوز تملك العقارات من الأموال بالتقادم فضلاً عن المنقولات منها، لذا لا تسري على المال العام قاعد "الحياة في المنقول سند الملكية" إذ يتمتع تملك المال المنقول بالحياة مع السبب الصحيح وحسن النية وذلك لأن هذه القاعدة تفترض أن المال المنقول مما يجوز تداوله وانتقاله من ذمه إلى أخرى وليس الأمر كذلك بالنسبة للمال العام، ومن ثم تستطيع الجهة صاحبة المال أن تسترده في أي وقت وتحت أي يد كان دون أن تلتزم بدفع ثمن المنقول للمشتري حسن النية"⁽²⁷⁾.

وقد انحصر تطبيق هذه القاعدة في القانون الفرنسي بالأموال العامة دون الخاصة⁽²⁸⁾، أما المشرع المصري فقد وسع نطاق هذه القاعدة لتشمل جميع أموال الدولة العامة والخاصة⁽²⁹⁾.

أما واضع القانون العراقي فقد ساير المشرع الفرنسي وقصر تطبيق قاعدة عدم جواز تملك أموال الدولة بالتقادم على الأموال العامة المخصصة للنفع العام دون الأموال الخاصة المملوكة للدولة⁽³⁰⁾، ونود الإشارة إلى أن مشرنا العراقي لم يكن موفقاً في حماية أموال الدولة العامة من تملكها بالتقادم دون الأموال الخاصة للدولة، وهذا يجعل الأموال الخاصة للدولة عرضة للغصب من قبل الأفراد مما يؤثر سلباً على تسيير المرافق العامة.

المطلب الثالث: الحماية الجنائية للأموال العامة

أن الحرص على إمكانية الانتفاع بالمال العام على الوجه المخصص له يحتاج إلى مضاعفة الوسائل التي توصل إلى تحقيق هذا الهدف، ومن بينها تلك الوسائل التي تعمل على حمايه المال العام من التعدي عليه، وليس هنالك أقوى من الحماية التي يتكفل بها التشريع الجنائي الذي ينطوي على عقاب المعتدي، ولذلك يعد اغتصاب المال العام في كل الدول الحديثة جريمة يعاقب عليها القانون، سواء أكان هذا الاعتداء عمداً أم ناشئاً عن الإهمال وعدم الحيطة، وعليه سنتطرق إلى حماية هذه الأموال جنائياً في عدد من القوانين مقارنة بالقانون العراقي.

الفرع الأول: الحماية الجنائية للمال العام في القوانين المقارنة

لقد عالج المشرع الفرنسي في قانون العقوبات الجرائم الماسة بأموال الدولة العامة كجريمة الاختلاس التي أشار لها في المواد (166-177) تحت عنوان "الجنایات والجنح التي يرتكبها الموظفون العموميون أثناء تأدية

²⁶ دعلي محمد بدير، عصام عبدالوهاب البرزنجي، مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، 1993، ص397.

²⁷ د. انسام علي عبدالله، مصدر السابق، ص321.

²⁸ د. محمد سعيد فرهود، مصدر سابق، ص302.

²⁹ د. محمد محمود عليوه، مصدر سابق، ص204-212.

³⁰ د. انسام علي عبدالله، مصدر سابق، ص322.

وظائفهم"⁽³¹⁾، كما عالج المشرع جريمة إتلاف الأموال العامة في المادة (257) التي قضت بمعاقبة كل من يخرب أو يشوه أو يتلف الآثار والتماثيل أو الأشياء الأخرى المخصصة للمنفعة العامة أو للزينة العامة⁽³²⁾.

وقد وفر المشرع المصري لأموال الدولة العامة منها والخاصة جميعها حماية جنائية، وهذا واضح في القانون رقم (63) لسنة 1975، والذي تضمن تعديل بعض أحكام قانون العقوبات والإجراءات الجنائية⁽³³⁾، وقد عالج المشرع الجرائم الماسة بالأموال العامة ومنها جرائم الاختلاس فنصت المادة (112) منه على أن:

"كل موظف عام اختلس أموالاً أو أوراقاً أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالسجن المشدد. وتكون العقوبة السجن المؤبد".

كما عالج المشرع المصري جريمة الأضرار بالأموال العامة في المادة "116/ مكرر" منه، التي نصت على أنه:-

" كل موظف عام أضر عمداً بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة يعاقب بالسجن المشدد"، فإذا كان الضرر الذي ترتب على فعله غير جسيم جاز الحكم عليه بالسجن أم بالحبس وبغرامه لا تتجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين⁽³⁴⁾.

والحكمة من هذا النص ترجع إلى ما ينطوي عليه فعل الموظف من إخلال بواجب الأمانة والولاء لجهة عمله وقيامه بالاعتداء على أموالها⁽³⁵⁾.

الفرع الثاني: حماية المال العام جنائياً في القانون العراقي

إن الاعتداء على الأموال والمنشأة العامة واحداث أضرار عمدية وغير عمدية فيها وعرقلة عمل المرفق العام بانتظام واطراد سواء وقع الاعتداء من قبل الموظف العام أو من قبل الأفراد فأن القوانين تجرمها وتعاقب مرتكبيها⁽³⁶⁾، وعادةً ما تكون العقوبة متناسبة وخطورته الإجرامية على المجتمع، وبذلك يمثل هذا العقاب زجراً للجاني وردعاً لغيره.

ومن هذا المنطلق فقد أولى المشرع العراقي أهمية خاصة للمال العام من خلال منحه الحماية الجنائية اللازمة، وتأتي هذه الأهمية من خلال التوسع الحاصل في ملكية الدولة للأموال وممارستها للنشاط الاقتصادي على مختلف ضروبه نتيجة أخذه بالنشاط الاشتراكي وتطبيق مبادئه، ومما لا شك فيه أن السير وفق الاتجاه المتقدم يقتضي ضرورة توفير الحماية لهذه الأموال وضمان استخدامها بالصورة التي تحقق أهداف الدولة مما يستلزم وجوب عناية المشرع بوضع العقوبات الجنائية وتشديدها تجاه الافعال التي من شأنها الاعتداء على ملكية الدولة أو حصول

³¹ الأسدي كفاح حبيب الأسدي، "الحماية الدولية للأموال العراقية في الخارج"، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، العراق، 2013، ص 29.

³² أدوار غالي الذهبي، تعليقات على الأحكام الفرنسية في المواد الجنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الثانية عشرة، 1968، ص 748.

³³ ماجد راغب الحلوي، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 192.

³⁴ د. محمد محمود علوه، مصدر سابق، ص 217-220.

³⁵ د. عوض محمد، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1985، ص 145.

³⁶ صبري محمد السنوسي، وسائل النشاط الإداري "الوظيفة العامة-الأموال العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1998، ص 383.

تخريب أو ضرر فيها، وقد اورد المشرع العراقي جانبا مهما من نصوصه القانونية لحماية الأموال العامة⁽³⁷⁾. وعلى النحو الآتي:

أولاً: جريمة اختلاس المال العام.

عاقب مشرعنا العراقي على هذه الجريمة بموجب المواد (215-321) من "قانون العقوبات العراقي"، فنصت المادة (315) على أنه: "يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالا أو متاعا أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته".

ويتضح من النص المتقدم اقتران الاعتداء على المال بالثقة الموضوعية في الموظف أو المكلف بخدمة عامة هذا فضلا عن سهولة تنفيذ الجريمة بالنسبة لمن هو حائز على هذه الثقة⁽³⁸⁾.

فحكمة النص ترنو إلى معاقبة كل من لديه دافع من الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة العبث بأموال الدولة وبما ائتمنوا عليه وكلفوا بالمحافظة عليه بمقتضى واجباتهم الرسمية⁽³⁹⁾.

والمقصود بالاختلاس في هذه الجريمة هو المفهوم الخاص لا العام، إذ يفترض أن الموظف حائز على المال ثم يقوم بأي سلوك يضع المال العام تحت سيطرته الكاملة كما لو كان مالكا له، وهذا مستخلص من النص "فإذا كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الامناء على الودائع أو الصيارفة واختلس شيئاً مما سلم له بهذه الصفة"⁽⁴⁰⁾.

ثانياً: جريمة الإضرار بالمال العام.

لقد أورد المشرع في نص المادة 340 عقوبات ما يجب فرضه من عقاب على الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة ، إذا ما كان الفعل الصادر عنه يحقق أركان الجريمة المشار إليها في المادة المذكورة ، والذي حدد بـ "السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو الحبس" ، فلم يميز المشرع العراقي بين جسامه الضرر من عدمها ، فالعقوبة المذكورة تصبح واجبة التطبيق إذا ما كان هنالك ضرر ما أصاب أموال الدولة ومصالحها أو أموال الأفراد ومصالحهم ، بغض النظر عن درجة ذلك الضرر، كما يلاحظ أن الجريمة المنصوص عليها في المادة 340 عقوبات هي من نوع الجنائيات ، وذلك استناداً إلى ما جاءت به المادة "23" عقوبات⁽⁴¹⁾، إلا أن المشرع العراقي وإعمالاً لمبدأ تفريد العقاب⁽⁴²⁾، منح القاضي سلطة تقديرية في فرض العقوبة فقد تصل العقوبة إلى السجن لمدة (7) سنوات، وقد تنزل

³⁷ د. انسام على عبدالله، مصدر سابق، ص324.

³⁸ د. اكرم نشأت إبراهيم، قانون العقوبات، القسم الخاص، جرائم الاعتداء على الإنسان والمال والجرائم المخلة بالثقة العامة، بغداد، دون ذكر دار نشر، العراق، 1972، ص134.

³⁹ تنص المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 على انه:-

"يلزم الموظف بالواجبات التالية:- سادسا. المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة".⁴⁰ نوفل علي الصفور، جرائم الانتفاع الواقعة على المال العام، بحث منشور في مجلة بحوث مستقبلية، العدد العاشر، 2005، ص218، 220.

⁴¹ تنص المادة(23) عقوبات عراقي أن "يحدد نوع الجريمة بنوع العقوبة الأشد المقررة لها في القانون".

⁴² يقصد بمبدأ تفريد العقاب، "ان يكون الاخير ملائماً وظروف المجرم الشخصية، سواء ما تعلق منها بتركيبه الجسماني او النفسي او الاجتماعي، او حالته قبل وبعد واثناء ارتكابه للجريمة، والكيفية التي ارتكب فيها جريمته، وما استعمل فيها من وسائل، وما اسفرت عنه

إلى الحبس البسيط وذلك وفقاً لما يرافق الجريمة من ظروف أو أضرار تستدعي تخفيف العقاب أو تشديده، ويلاحظ على العقوبة التي حددها المشرع العراقي لمرتكب جريمة الإضرار بالأموال والمصالح العامة والخاصة في المادة 340، هي عقوبة متواضعة، وقد تصل إلى الحبس البسيط، في الوقت الذي تزداد فيه الاعتداءات التي تقع من الموظفين على الأموال والمصالح العامة والخاصة، في الوقت الذي يزداد فيه ارتكاب هذا النوع من الجرائم، التي قد تعود بالإضرار الفادحة على أموال الدولة أو الأفراد،⁽⁴³⁾.

ولأهمية الأموال العامة فقد عدّ "قانون العقوبات العراقي" السرقة على المال العام سبباً لتشديد العقوبة، إذ نصت المادة (11 / 441) منه على "إذا ارتكبت على شيء مملوك للدولة أو إحدى المؤسسات العامة أو إحدى الشركات التي تساهم الدولة في مالها بنصيب"⁽⁴⁴⁾.

الخاتمة

من خلال البحث فقد توصلنا إلى نتائج عدة يمكن أن نقترح بشأنها مقترحات معينة وكما يأتي:

أولاً: الاستنتاجات:

- 1- نظراً لما تتمتع به الأموال العامة من أهمية بالغة نجد أن التشريعات في جميع الدول وضعت نصوصاً خاصة لحمايتها ومعاقبة من يعتدي عليها.
- 2- لقد نص "دستور جمهورية العراق لعام 2005" في المادة (106) على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتمتع هذه الهيئة بصلاحيات حددها الدستور منها: التحقق من الاستخدام الأمثل لموارد الدولة المالية، إلا أن هذه الهيئة ورغم مرور ثمانية عشر سنة على نفاذ الدستور لم تشكل إلى الآن.
- 3- لم يكن المشرع العراقي موفقاً في حماية أموال الدولة العامة من تملكها بالتقادم دون الأموال الخاصة للدولة، وهذا يجعل الأموال الخاصة للدولة عرضة للتجاوز والانتهاك من قبل الأفراد مما يؤثر سلباً على تسيير المرافق العامة.
- 4- لم يميز المشرع العراقي في الفقرة "2 من المادة 71" من القانون المدني بين أموال الدولة العامة منها والخاصة المملوكة للدولة لذا فإن قاعدة عدم جواز الحجز على أموال الدولة تسري على كلا النوعين.
- 5- يعدّ مبدأ "عدم جواز الحجز" على الأموال العامة من النظام العام ويترتب على مخالفة هذا المبدأ بطلان إجراءات التنفيذ بطلاناً مطلقاً لا تحققه الإجازة اللاحقة.
- 6- إن الأموال العامة وجدت أساساً لضمان حقوق الأفراد في المجتمع، عليه فإن ترتيب أي مديونية لهؤلاء الأفراد على الإدارة يجب أن لا يمنع من الحجز على أموالها الخاصة عند امتناعها عن دفع ما يترتب عليها من ديون للأفراد.

من نتائج (الاضرار) لحقت بالمجني عليه او المجتمع, وما دفعه لارتكابها". . علي حسين الخلف، و سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، العراق، 1982، ص443.
⁴³شاكر عثمان داود، 2015، المسؤولية الجزائية للموظف عن جريمة الاضرار بالمال العام- دراسة مقارنة، العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، ص127.
⁴⁴ د. ادريس ابراهيم صالح، 2015، احكام وضوابط التصرف في المال العام بين الشريعة والقانون، بحث منشور في مجلة العلوم الاسلامية- جامعة بغداد، العدد 41، ص253.

ثانياً: المقترحات:

من خلال ما تقدم ما استنتاجات يمكن أن نسوق مقترحات عدة هي:

- 1- استحداث هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية استناداً إلى نص المادة "106 من دستور جمهورية العراق لعام 2005" لغرض مراقبة الاستخدام الامثل للموارد المالية التي تنفقها وزارات وهيئات الدولة بشتى أشكالها.
- 2- على المشرع العراقي الا يميز بين الأموال العامة والخاصة من ناحية تملكها بالتقادم، وهذا يجعل الأموال الخاصة للدولة عرضه للتجاوز عليها من قبل الأفراد مما يؤثر سلباً على تسيير المرافق العامة.
- 3- تعديل عقوبة جريمة الإضرار بالأموال والمصالح العامة والخاصة، وذلك بتشديدها إلى الحد الذي يمكن أن تحقق معه عنصر الردع لكل من يحاول الاعتداء على أموال ومصالح الدولة والأفراد، وذلك بأن تصبح العقوبة في جريمة الإضرار العمد "م 340 عقوبات" السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات، وفي جريمة الإضرار غير العمد الحبس مدة لا تقل عن سنة.

المصادر

أولاً: الكتب.

- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري ، الدار الجامعية ، 1983.
- مبادئ واحكام القانون الإداري اللبناني، طبعة دار الجامعة، بيروت، 1983.
- د. اكرم نشأت إبراهيم، قانون العقوبات، القسم الخاص، جرائم الاعتداء على الإنسان والمال والجرائم المخلة بالثقة العامة، بغداد، 1972.
- د. صبري محمد السنوسي، وسائل النشاط الإداري (الوظيفة العامة-الأموال العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- د. علي حسين الخلف، ود. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، سنة 1982.
- د. علي محمد بدير د. عصام عبدالوهاب البرزنجي د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 1993.
- د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في القانون المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965.
- د. عوض محمد، "الجرائم المضرة بالمصلحة العامة"، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1985.
- د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار ابن الاثير للطباعة، جامعة الموصل، 2009.
- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، دون ذكر السنة.
- د. محمد عبدالحميد ابو زيد، "حماية المال العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ واحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة-دراسة مقارنة، المجلد الثاني، مطبعة الشاعر، 1978.
- د. محمد محمود عليوه، "حماية المال العام بين الشريعة والقانون"، ط1، شركة ناس للطباعة، القاهرة، 2016.
- الموسوعة العربية للدراسات العالمية، الإدارة للتشريع والفتوى، 1966.
- ثانياً: الأطاريح والرسائل.**
- آية ناصر عقل، الحماية القانونية للأموال العامة في التشريعات الفلسطينية (دراسة مقارنة في ضوء احكام الشريعة الاسلامية)، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون – الجامعة الاسلامية-غزه، 2017.
- ذكرى عباس علي الدايني، وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، 2005.
- شاكر عثمان داود، المسؤولية الجزائية للموظف عن جريمة الاضرار بالمال العام- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بابل، 2015.

علاء يوسف اليعقوبي، "حماية المال العام في القانون الإداري"، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد، 1978.

ثالثاً: البحوث.

د. ادريس ابراهيم صالح، احكام وضوابط التصرف في المال العام بين الشريعة والقانون، بحث منشور في مجلة العلوم الاسلامية- جامعة بغداد، العدد41، 2015.

د. أدوار غالي الذهبي، تعليقات على الأحكام الفرنسية في المواد الجنائية، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الثالث، السنة الثانية عشرة، 1968.

د. انسام علي عبدالله، "النظام القانوني للأموال العامة دراسة" مقارنة، الرافدين للحقوق، مجلد (2 / السنة العاشرة)، العدد 25، 2005.

د. محمد سعيد فرهود، "النظام القانوني للأموال العامة في القانون السوري"، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة السابعة عشرة، العدد الثالث، 1993.

د. محمد عبدالمحسن المقاطع، "النظام القانوني للأموال العامة في الكويت"، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة السابعة عشرة، العدد الرابع، 1993.

د. نوفل علي الصفو، جرائم الانتفاع الواقعة على المال العام، بحث منشور في مجلة بحوث مستقبلية، العدد العاشر، 2005، مجلة العلوم الاسلامية- جامعة بغداد، العدد 41، 2015.

رابعاً: الدساتير.

دستور جمهورية العراق لسنة 1970 الملغى.

دستور جمهورية العراق لسنة 2005، منشور في الوقائع العراقية العدد (4012) في 28 كانون الأول 2005.

دستور جمهورية فرنسا لسنة 1958 المعدل.

دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971.

دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2012.

دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

خامساً: القوانين.

قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991.

قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.

القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951.

القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948.