هەرێمی کوردستان - عێراق
ئەنجومەنی وەزیران
وەزارەتی دادا
سەرۆکایەتی داواکاری گشتی

اقليم كوردستان - العراق
مجلس الوزراء
وزارة العدل
رئاسة الأدعاء العام

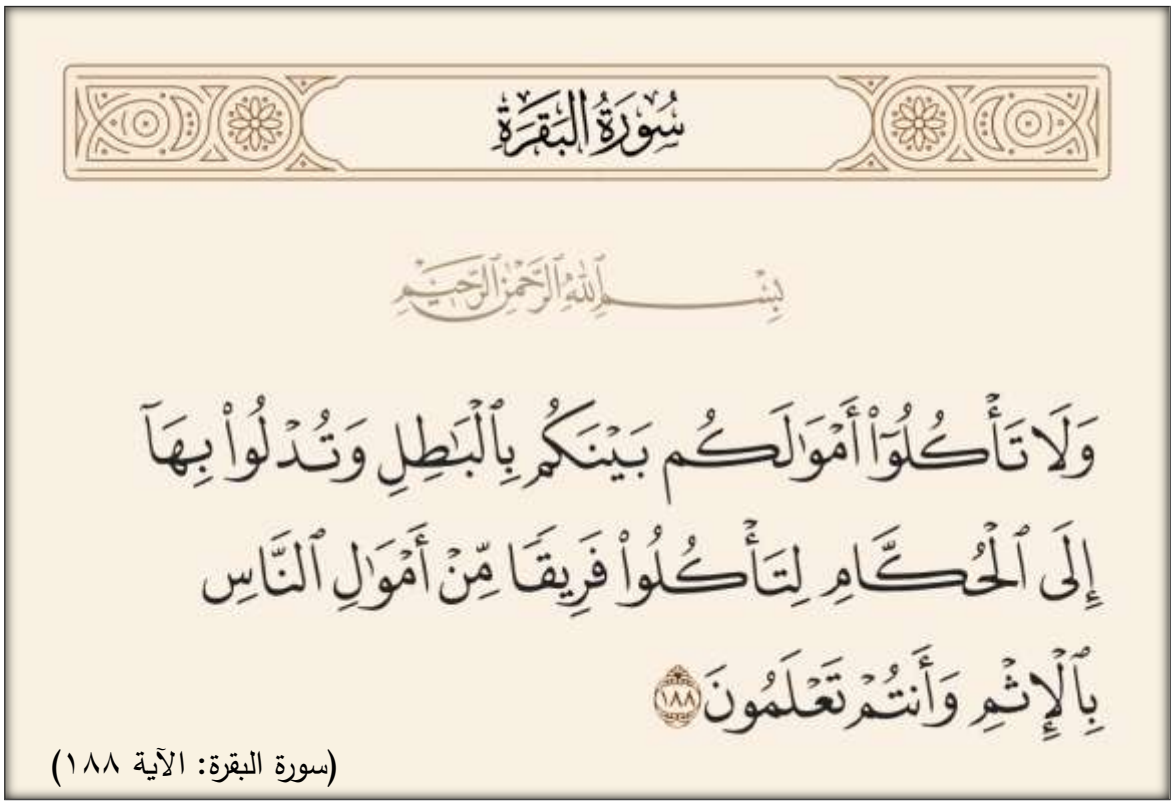
الحماية القانونية للمال العام

بحث مقدم
من قبل عضو الادعاء العام
سكالا نايف علي

الى مجلس القضاء في اقليم كوردستان – العراق
ضمن متطلبات الترقية من الصنف الرابع الى الصنف الثالث
من اصناف الادعاء العام

بأشراف
المدعي العام
قحطان ناظم خورشيد

٢٠٢٥م ٢٧٢٤ك ١٤٤٦هـ



(سورة البقرة: الآية ١٨٨)

السادة / رئيس واعضاء لجنة مناقشة بحوث الترقية المحترمون

الموضوع- توصية المشرف

بناءاً على ماجاء بكتاب رئاسة الادعاء العام بالعدد(٣٥٦) في ٢٠٢٤/٨/١٤ حول تسميتي مشرفاً على البحث الموسوم ب(الحماية القانونية للمال العام)المقدم من قبل عضو الأدعاء العام السيدة (سكالا نايف علي)الى مجلس القضاء في إقليم كوردستان العراق كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الرابع الى الصنف الثالث من أصناف الأدعاء العام .

فقد اشرفت على البحث المذكور فوجدته مستوفياً لشروطه الشكلية و الموضوعية و أصبح جاهزاً للمناقشة للتفضل بالأطلاع .

مع الشكر و التقدير

المشرف

قحطان ناظم خورشيد

المدعي العام

٢٠٢٥/١/٢٧

المقـــــدمـــــة

يُعتبر المال العام ركيزة أساسية لقيام الدول واستمراريتها، حيث يعكس قدرة الدولة على تلبية احتياجات مواطنيها من خدمات وتنمية ويعدّ انعكاسًا لمدى احترامها لمبادئ الشفافية والنزاهة وسيادة القانون. المال العام في العراق يمثل ثروة مشتركة للشعب، ومن ثم فإن الحفاظ عليه وحمايته من العبث أو الاستغلال يُعدّ من أولويات بناء دولة قوية ومزدهرة. وفي ظل التحديات الراهنة التي تواجه الدولة العراقية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي. تبرز أهمية البحث في موضوع "الحماية القانونية للمال العام"، الذي يتناول الجوانب القانونية والإجرائية لضمان الحفاظ على هذه الأموال واستثمارها لتحقيق المصلحة العامة.

أولاً :أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في كونه يسعى لتوضيح الأطر القانونية التي أقرها المشرّع العراقي لحماية المال العام من الإعتداءات سواء كانت تلك الاعتداءات مادية مباشرة مثل الاستيلاء غير المشروع على الممتلكات العامة، أو معنوية غير مباشرة كالفساد الإداري و إساءة استخدام السلطة لتحقيق مصالح شخصية. إن معالجة هذه القضية من خلال المنظور القانوني توفر فرصة لفهم العلاقة بين التشريعات العراقية و التحديات التي تواجهها في الواقع ،مع تسليط الضوء على كيفية تطبيق القوانين وتعزيز دور المؤسسات القانونية في حماية المال العام.

ثانياً: سبب اختيار موضوع البحث

هذا الموضوع يعود إلى تفاقم التحديات التي يواجهها المال العام في العراق،حيث باتت الأعتداء على الأملاك العامة ظاهرة تؤثر بشكل مباشر على التنمية والاستقرار. فضلاً عن ذلك، فإن ضعف تطبيق القوانين أو قصورها أحيانًا يمثل عائقًا أمام تحقيق الحماية الفعّالة للأموال العامة. لذا، جاءت فكرة هذا البحث لتقديم تحليل متعمق للنصوص القانونية العراقية ذات الصلة، وكذلك تسليط الضوء على دور القضاء والادعاء العام في التصدي للتلك التجاوزات و تعزيز آليات المساءلة و المحاسبة. وإنطلاقًا من طبيعة عملي كعضو في الادعاء العام الذي يُعد الحارس على سيادة القانون وحماية الحقوق العامة والذي يُناط به وفقاً للدستور والتشريعات النافذة دور حماية المال العام فقد دفعني هذا الدور إلى اختيار موضوع البحث بعنوان الحماية القانونية للمال العام و دراسته.

ثالثاً : إشكالية البحث

الاشكالية الرئيسية التي حاولنا معالجتها هي :إلى أي مدى توفر القوانين العراقية حماية قانونية متكاملة للمال العام، و هل تلك القوانين قادرة على مواجهة التحديات الراهنة؟ و من هذه الإشكالية تتفرع تساؤلات أخرى، منها: ما هو مفهوم المال العام في القانون العراقي و ما هي خصائصه؟ ما هي

الأدوات القانونية التي يعتمد عليها المشرّع في حماية المال العام؟ و كيف يمكن تعزيز تلك الأدوات لضمان استدامة الحماية في ظل التحديات الراهنة المتمثلة بالفساد و تزايد الأعتداءات.

رابعاً: منهجية البحث

في هذا البحث، اعتمدنا على المنهج التحليلي الوصفي لدراسة موضوع "الحماية القانونية للمال العام"، إذ وجدنا أن هذا المنهج هو الأنسب لتحليل النصوص القانونية وتفسير القوانين المتعلقة بحماية المال العام في بلدنا. من خلال هذا المنهج قمنا بدراسة القوانين العراقية ذات الصلة، مثل قانون العقوبات والقوانين الإدارية والدستور العراقي، و تحليل النصوص القانونية لفهم الإطار التشريعي الذي ينظم حماية المال العام إلى جانب ذلك، استخدمنا المنهج الاستقرائي لاستنباط أوجه القصور أو القوة في النصوص القانونية، لقد سعينا من خلال هذا المنهج إلى تقديم اقتراحات عملية تسهم في سد الثغرات التشريعية وتطوير الحماية القانونية للمال العام. استندنا في البحث إلى مصادر متنوعة تضمنت الكتب الفقهية القانونية، الأبحاث المتخصصة، والتطبيقات القضائية التي تتعلق بحماية المال العام.هدفنا من اختيار هذه المنهجية هو تقديم دراسة متكاملة تجمع بين الجانب النظري والعملي بحيث لا يقتصر البحث على تحليل النصوص القانونية فحسب، بل يشمل أيضاً دراسة آليات تطبيقها والتحديات التي تواجه تنفيذها. ومن خلال هذه المنهجية، سعينا لتقديم رؤية واضحة وشاملة حول الحماية القانونية للمال العام واقتراح الحلول التي تسهم في تعزيز دور القانون في الحفاظ على هذه الأموال وضمان استدامتها لخدمة المصلحة العامة .

خامساً: خطة البحث

لغرض دراسة و كتابة موضوع البحث بشكل منظم تناولنا البحث "الحماية القانونية للمال العام من خلال أربعة مباحث رئيسية ففي المبحث الأول ذكرنا ماهية مال العام من خلال مطلبين بحيث قمنا بدراسة تعريف المال العام في المطلب الاول وخصائص المال العام في المطلب الثاني, وتناولنا في المبحث الثاني الحماية الدستورية للمال العام و قسمناه الى المطلبين فتناولنا في المطلب الأول الاسس الدستورية لحماية المال العام و في المطلب الثاني اليات الرقابة الدستورية على الاموال العامة وخصصنا المبحث الثالث للحماية المدنية للمال العام و قمنا بدراستها في المطلبين بحيث خصصنا المطلب الاول للأسس القانونية للحماية المدنية للمال العام و المطلب الثاني للوسائل القانونية لحماية المال العام في النظام المدني بينما تناولنا في المبحث الرابع الحماية الجزائية للمال العام و قسمنا المبحث فيه الى ثلاث مطالب ففي المطلب الأول قمنا بدراسة النصوص العقابية لحماية المال العام وخصصنا المطلب الثاني للجهات المختصة بالحماية الجزائية للمال العام و تناولنا في المطلب الثالث التحديات التي تواجه الحماية الجزائية للمال العام. ينتهي هذا البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج و التوصيات التي تم التوصل اليها من خلال هذا البحث.

المبحث الأول

ماهيـة المال العـام

ستناول ماهية المال العام في مطلبين بحيث تتضمن المطلب الأول تعريف المال العام و المطلب الثاني تتضمن خصائص المال العام.

المطلب الأول

تعريف المال العام

بما أن المال العام من المفاهيم المتجددة و التي تتغير من عصر إلى أخر وذلك حسب النظام السياسي السائد في كل عصر[١]. ولأعطاء صورة واضحة عن المال العام يجب بيان المعنى المال العام لغة و اصطلاحا و من ثم بيان موقف المشرع و الفقه حول تعريف المال العام.

يعرف المال بمفرده لغة هو" كل مايملكه الإنسان أويمكن أن يمتلكه من جميع الاشياء المادية"[٢]. أما اصطلاحاً فقد اختلف الفقهاء في تعريف المال و لكن رغم اختلافهم تتقارب مفهوم تعريفهم للمال واجتمعوا بان المال هو(كل ما لـه قيمـة ماديـة بين الناس و يبـاح الانتفـاع بـه شرعاً حـال السعة والاختيار)[٣]. أما قانوناً فعرف القانون المدني العراقي المال بأنه(كل حق له قيمة مادية)[٤]. وعندما يُضاف إليه وصفه "العام"، يتضح أنـه يشير إلى الممتلكات التي يملكها الجميع أو المجتمع ككل. وبهذا المعنى، يصبح المال العام هو كل ما يمتلكه المجتمع أو الدولة لغرض تحقيق المنفعة العامة لذا يمكن تعريف المال العام اصطلاحاً بأنه "كل الممتلكات و الأموال التي تُخصص لتحقيق الصالح العام و تعود ملكيتها إلى الدولة أو الجهات العامة"[٥].

تعود نشأة ظهور المال العام الى القرن التاسع عشرعلى يد الفقه والقضاء الفرنسي و وضعت تعريفات متعددة لبيان مفهومه فقد عرفه بعض الفقهاء بأنه (كل مال تعود ملكيته الى الدولة او احد لأشخاص

---

(١) إسماعيل محمود ممند, الاجراءات و الوسائل الادارية في مواجهة التجاوزات على أراضي الدولة, الطبعة الاولى, مكتبة هولير القانونية, ٢٠٢٢,ص٢٨.

(٢) فيروز الابادي, قامو,المحيط, مؤسسة الرسالة للطبع و النشر, بيروت, لبنان, ١٩٨٧,ص١٣٦٨.

(٣) د.نوري حمه سعيد الهموندي, جرائم الاموال العامة و الوظيفة العامة في الشريعة الاسلامية و القانون, منشورات زين الحقوقية,مكتبة زين,بيروت, ٢٠١٤,ص٤٥

(٤) المادة(٦٥) من القانون المدني العراقي المرقم ٤٠لسنة ١٩٥١.

(٥) سلمى غضبان حسن, دور الادارة في تحقيق المساواة الانتفاع في المال العام مجلة الادارة و الاقتصاد, جامعة المستنصرية, مجلد ٤٧,عدد ١٣٥,صفحة ٢٩٠-٢٩١, ٢٠٢٢, ص٢٩٠.

المعنوية العامة سواء كان عقارا ام منقولاً على ان يتم تخصيصه للمنفعة العامة بموجب القانون او اللوائح)[١].

وفي الشريعة الاسلامة عرف المال العام "بأنه ذلك المال الذي تكون ملكيته للناس جميعاً او مجموعة منهم و يكون حق الانتفاع منه لهم دون أن يختص به أو يستغله أحد لنفسه, أي دون ان يكون للفرد اختصاص ولا يتجاوزه الا اذا تعارض انتفاعه مع انتفاع غيره من هؤلاء الافراد فعند ذلك يرد الى مشاركة غيره في الانتفاع على اساس من المساواة و العدل وحيث لا يمنع انتفاع احدهما من انتفاع الاخر"[٢].

كما وعرفه فقهاء الاسلام بأنه "كل ما يُخصص للنفع العام ويمتنع تصرف الأفراد فيه إلا بإذن شرعي"، وهذا ما أشار إليه العلماء في الفقه المالكي والحنفي. ويؤكد الفقهاءعلى ضرورة حماية المال العام باعتباره من أموال بيت مال المسلمين الذي يُستخدم لخدمة الأمة وتحقيق مصلحة الأمة بأسرها لأنه يعد مالا مملوكاً للمسلمين ككل ولا يجوز لأحد التصرف فيه إلا وفقاً لأحكام الشريعة الاسلامية ويعتبر التصرف فيه بغير حق جريمة تستوجب العقاب الشرعي[٣]. اما المشرع العراقي فقد عرف المال العام بأنه "الممتلكات التي تكون ملكاً للدولة أو أحدى الجهات العامة، و تخصص للنفع العام. ويشمل ذلك الأموال المنقولة وغير المنقولة التي لا يجوز للأفراد التصرف بها أو الاستفادة منها بشكل خاص كما جاء في المادة ١٧١فقرة/١ من القانون المدني العراقي رقم٤٠ لسنة ١٩٥٠ المعدل بأنها(تعتبر أموالاً عامة العقارات و المنقولات التَّي تملكها الدولة او الأشخاص المعنوية العامة و التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون).

كما و جاء تعريف للأموال العامة في دساتير دول العالم ومنها الدستور العراقي ايضاً بأنها (الاموال العامة حرمة و حمايتها واجب على كل مواطن)[٤].

عند النظر في تعريف المال العام من المنظور القانوني، نجد أن المشرع العراقي عرف المال العام بعبارات عامة، باعتباره كل ما تملكه الدولة أو الهيئات العامة لخدمة الصالح العام. ومع ذلك، نرى أن

---

(١) سلمى غضبان حسن, المصدر السابق, ص٢٩٠.

(٢) هشام محمد أحمد 'المال العام و موقف القضاء التأديبي منه, المجلة القانونية صفحة ٢٥٦٩ – ٢٥٩٨, القاهرة, ٢٠٢٠, ص٢٥٧٣.

(٣) زياد ناظم جاسم, المواجهة التشريعية لجريمة التنفّع بالمال العام في العراق – دراسة مقارنة. مجلة العلوم القانونية صفحة ٤٨٧ – ٤٥٤, بغداد, ٢٠١٨, ص٤٥٩و ٤٦٠.

(٤) المادة ٢٧ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

هذا التعريف، على الرغم من صحته، يحتاج إلى مزيد من التفصيل، خاصةً فيما يتعلق بتمييز المال العام عن المال الخاص من حيث الطبيعة القانونية و آليات الحماية. إن دقة التعريف تسهم في إزالة اللبس و تحديد الأطر الواضحة التي تحكم استخدام المال العام وإدارته. لذا نحن نرى أن تعريف المال العام يجب أن يتجاوز الإطار التقليدي ليعبر عن طبيعته كدعامة أساسية لتحقيق التنمية و الاستقرار في المجتمع. فالمال العام ليس مجرد أصول مادية أو موارد مالية تمتلكها الدولة، بل هو جزء من الهوية السيادية و الوظيفية لأي بلد، ويشكل أداة ضرورية لتلبية احتياجات المواطنين وضمان العدالة الاجتماعية.

المطلب الثاني

خصائص المال العـام

المال العام يتميز بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن المال الخاص، وهذه الخصائص هي التي تجعل من المال العام موضوعاً للحماية القانونية الصارمة. ومن أبرز هذه الخصائص:

أولاً :الملكية العامة

يتميز المال العام بكونه مملوكاً للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة. وهذا ما يجعله مختلفاً عن المال الخاص الذي يكون مملوكاً لأفراد أو كيانات خاصة معينة و يستخدم لمصالح شخصية. وبموجب القانون العراقي، فإن المال العام يُعتبر ملكاً لجميع المواطنين بشكل غيرمباشر، حيث يُستخدم لخدمتهم و تحقيق المصلحة العامة[١]. فالمال العام لا يكون عاما ولا يكتسب صفة العمومية ما لم يكن ملكيته بيد الدولة أو احد اشخاص العام[٢]. وحسب تعريف التشريعي للمال العام لكثيرمن الدول نجد بأن فكرة المال العام فكرة قديمة وأعطوا مزيداً من الاهتمام و ميزوا بين المال العام الذي كان ملكاً للجميع وبين المال العام الذي تتمثل فيه المصلحة المحلية التي تقتصر النفع فيه على جانب معين[٣]. ولكن نجد بأنه حسب ما جاء في المادة (٢٧/أولاً) من الدستور العراقي الصادر لعام ٢٠٠٥ على أن الاموال العامة حرمة وحمياتها واجب على كل مواطن نستنتج بأن الملكية الخاصة محمية إلى جانب الملكية العامة لذا يلاحظ أن الدستور العراقي الجديد سار في الاتجاه الحديث الذي تبناه الفقه وهو

---

(١) فاطمة الزهراء عون, الحماية القانونية للمال العام في القانون الجزائري جريمة الاختلاسنموذجا. مجلة العلوم القانونية, مجلد ٠٨, العدد ٠٢صفحة ٣٣٥-٣٥٦, ٢٠٢٣, ص٣٤٠.

(٢) منى محمد العتريس الدسوقي, الحماية الادارية للمال العام, مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية (المنصورة),مجلد ١٢,العدد ٨٢,صفحة ١٢١٦ -١٠٥٩, ٢٠٢٢,ص١٠٧٧.

(٣) اسماعيل محمود ممند, المصدر السابق ،ص٢٩.

ضرورة أن تكون أملاك الدولة جميعها من الاموال العامة ولم يفرق بين أموال الدولة الخاصة وأموال الدولة العامة كما وجاء في الفقرة الثانية من المادة المذكورة عبارة(املاك الدولة) مما يعني أن الدستور أخذ بالتوجه الجديد للفقه باعتبار كل املاك الدولة أموالاً عامة كما وضح المشرع العراقي في نص المادة(١/٧١)التي ذكرناها سابقاً بان المال العام عادة تكون مملوكة للدولة أو للاشخاص المعنوية العامة التابعة لها الا إنه اغفل ذكر الاموال العامة المملوكة للدولة ملكية خاصة ونستنتج من ذلك ايضاً لم يفرق بين الاموال المملوكة للدولة ملكية خاصة عن المملوكة للدولة ملكية عامة فالنوع الأول يدخل ضمن نطاق المال الخاص في حدود معينة بشكل يخالف عن الثاني[١].

ثانياً: الاستعمال العام

لكي تتمكن الادارة من تيسير مرافقها المختلفة واداء واجباتها المتعددة فأنها تحتاج الى الأموال المنقولة وغير المنفولة وهذا ما تطرق اليه المشرع العراقي في نص المادة (٧١/ من القانون المدني في معيار تخصيص المال المملوك للدولة أوللأشخاص المعنوية العامة للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون لتحديد الأموال العامة وتمييزها عن غيرها من أنواع الملكية الأخرى سواء كانت للأدارة أو الأفراد وعلى هذا النحو وصف المادة(٧٢)من القانون المدني بأن المال العام له صفة الاستعمال العام حيث بينت كيف تفقد المال العام صفته[٢]. حيث جاءت فيه بأنه "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة و ينتهي بمقتضى القانون أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة "لذا يفهم من نص المادتين أن المال العام يُخصص لخدمة المجتمع بأسره. من الأمثلة على ذلك الطرق العامة، المستشفيات، المدارس، والمرافق الحكومية التي تُستخدم لخدمة المواطنين. ولا يحق للأفراد استغلال المال العام لتحقيق مصالح شخصية أو خاصة ولا يمكن حجبه عن الاستعمال العام إلا في الحالات التي يحددها القانون. وهذا لضمان أن تظل هذه الممتلكات في خدمة المجتمع بشكل دائم[٣]. ولغرض انهاء تخصيص المال العام للمنفعة العامة لابد من التمييز بين الاملاك العامة الطبيعية والاملاك العامة الاصطناعية فبالنسبة للأولى مشاطيء البحر ومجاري الانهار يزول التخصيص بفعل العوامل الطبيعية التي كان لها الدو في تخصيصها أصلاً للمصلحة العامة أما بالنسبة للأملاك الاصطناعية فيزول تخصيصها بنص قانوني يصدرعن السلطات مختلفة ويطلق عليه الأنهاء الشكلي الذي لايثير أي مشكلة عندما تنص القوانين

---

(١) اسماعيل محمود ممند, المصدر السابق ،ص٢٩ و ٣٠.

(٢) رائد رعد سليم و زينة عبدالمحسن داخل, أساليب الحماية القانونية, منظمة العربية للتنمية الأدارية الملتقي العربي الأول, وزارة النفط العراقية, ص٤.

(٣) زياد ناظم جاسم,المصدر السابق, ص٤٥٩.

على طريقة محددة لذلك[١]. لكن يقصد باستعمال المال العام هو انتفاع الأفراد كافة منه سواء كان هذا الأنتفاع فردياً ام جماعياً بشرط أن يكون هذا الانتفاع متفق مع الغرض الذي خصص من أجله المال العام ويخضع استعمال المال العام الى نظام قانوني خاص اذ انه يخضع لقاعدة رئيسية مفاداها بأن يكون استعمال الأموال العامة للمنفعة العامة سواء كان الأستعمال استعمالاً مباشراً أو غير مباشر اذ يعد استخدام المال العام من قبل الأفراد من الحريات الفردية لذلك يتوجب ان يكون هذا الأستعمال على قدم المساواة بين الأفراد وأن تعمل إلأدارة من خلال سلطاتها العامة على تحقيق المساواة وعدم التمييز بين فرد و أخر بالانتفاع من المال العام استناداً إلى القاعدة مساواة الأفراد امام القانون إلا ان مساواة الانتفاع ليس مطلقاً وإنما قد ترد عليها بعض القيود التي تبررها الحفاظ على النظام العام بعناصره كافة من ناحية وتبرره حماية المصلحة العامة من ناحية أخرى وتمارس الإدارة دورها بالحفاظ على مبدأ مساواة الأنتفاع من خلال جعل الإنتفاع بالأموال العامة متاحا امام الأفراد وفقا لضوابط محددة تتفق وطبيعة المال العام والغرض الذي خصص من اجله على ان تسري هذه الضوابط على جميع الفئات التي لها الحق في الانتفاع منه, وان كان للإدارة بما تملك من سلطات الحق في تنظيم استعمال الأموال العامة فأن هذا التنظيم يجب أن لايؤدي إلى مصادرة حق الافراد في الانتفاع من المال العام على قدم المساواة, لأن جميع قرارات الادارة تخضع الى رقابة القضاء الغاءاً و تعويضاً[٢].
و هذا ما جاء في قرار محكمة تمييز اقليم كوردستان العراق بأنه((لا يجوز الحكم بتسليم قطعة الارض التي اصبحت مخصصة لنفع العام خالية من الشواغل الى المدعي و إنما له حق في طلب أجر المثل عنها إلى أن يتم إستملاكها)) [٣].

ثالثاً: الحماية القانونية

ان الأموال العامة بطبيعتها مخصصة للمنفعة العامة لذا سعت الدول الحديثة على سن تشريعات تكفل حماية الأموال العامة, و اعطتها مكانة مهمة في مختلف قوانينها, نظراً لكونها تتعلق بمصلحة المجتمع كله,ويتوقف عليها أستمرار عمل المرافق العامة للدولة بشكل منتظم لخدمة جمهور المواطنين و الهدف من تلك التشريعات هو توفير الحماية اللازمة للأموال العامة من الأعتداء و الأضرار بها

---

(١) علا مهند سعدون المفرجي, استعمال املاك الدولة الخاصة من جهة القانون العام و الافراد, هاتريك,أربيل, زانكو الطبعة الاولى, ٢٠٢٣'ص٦٧ و ٦٨.

(٢) سلمى عضبان حسن, المصدر السابق, ص٢٩١. و. انسام علي عبدالله,النظام القانوني للأموال العامة ا, بحث منشور فِي مجلة الرافدين للحقوق – المجلد ٢السنة العاشرة, عدد ٢٥, ٢٠٠٥, ص٣٢٥ –٣٣٠.

(٣) القرار المرقم ١٥٨/الهيئة المدنية الاستئنافية /٢٠١٣ في ٢٠١٣/٧/٩ نقلاً عن القاضي أمير جمعة توفيق, المبرز من المباديء قانونية نادرة في القضاء المدني للسنوات (٢٠١٢-٢٠٢٤) مع الهوامش قانونية تحليلية, ط١, مطبعة هيفي, منشورات مكتبة تبايي,اربيل, اقليم كوردستان العراق, ٢٠٢٤, ص٣٧٠.

فأنه يترتب على اكتساب المال صفة عمومية أن يكفل له المشرع الحماية الواجبة لضمان أستمرار هذا المال مخصصاً للنفع العام كما وانه بدون هذه الحماية التشريعية للمال العام ستتعرض المرافق العامة للتعطيل و تضعف قدرتها على أداء الخدمات العامة لمال العام و تعددت صورالحماية القانونية للمال العام فمنها ماوردت في القانون المدني و منها ما تضمنها قانون العقوبات و منها ما وردت في صلب الدستور [1].

ونحن نرى أن خصائص المال العام تشكل العمود الفقري الذي يحدد طبيعته ويمنحه الحماية القانونية المميزة. تعكس القيمة الجوهرية للمال العام، والتي تجعله أداة رئيسية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.و لكن بالإضافة الى هذه الخصائص،نرى أن المال العام يتميز بصفة الدوام، حيث يبقى مخصصاً لخدمة المصلحة العامة طالما لم يُصدر قرار رسمي بإخراجه من نطاق الملكية العامة. وهذه الصفة تستدعي وجود رقابة صارمة لضمان عدم الإضرار بالمال العام أوالمساس بوظيفته الأساسية. كما ونرى إلى جانب هذه الخصائص، نرى أنه من الضروري أن يكون هناك وعي مجتمعي وقانوني حول المال العام كأمانة جماعية. فالاهتمام به وحمايته ليس واجب الدولة فقط، بل مسؤولية مشتركة بين الجهات الرسمية و المجتمع ككل.

و بما أن الخاصية الثالثة(الحماية القانونية للمال العام) موضوع بحثنا لذا لم نتطرق الى شرح تفاصيلها في هذا المبحث حيث سنتناولها بشكل مفصل في المبحث الثاني و الثالث و الرابع.

(١) د. نوري الهموندي, المصدر السابق, ص ٤١٧.

المبحث الثاني

الحماية الدستورية للمال العام

لم يقتصر نطاق الحماية القانونية للأموال العامة على الحماية المقررة في القانون المدني والجزائي وإنما أتجه المشرع الدستوري حديثاً إلى توفر حماية خاصة للأموال العامة في الدستور ليعطي الادارة بذلك أساساً ثابتاً تستند إليه في إزالة التجاوز على تلك الاموال حيث لم تكن الاموال العامة في السابق عناية المشرع الدستوري لأن وظائف الدولة لم تكن على مثل هذا الاتساع[١]. ولكن التطور في وظيفة الدولة المعاصرة أدى الى أرتقاء حماية المال العام الى مرتبة ينص عليها الدستور فأصبحت نتيجة لذلك مبدأً دستورياً تبنته الكثير من التشريعات والدساتير المعاصرة[٢].سنتناول هذه الحماية الدستورية في مطلبين بحيث تتضمن المطلب الاول الأسس الدستورية التي تحمي المال العام والمطلب الثاني تتضمن اليات الرقابة الدستورية على الأموال العامة.

المطلب الأول

الأسس الدستورية لحماية المال العام

الدستور هو القانون الأسمي لكل دولة ونظراً لأهمية الأموال العامة و دورها المؤثر في كيان الدولة ونشاطها فقد نالت أهتماما كبيراً من لدن المشرع العراقي وحرص على حماية الاموال العامة من التخريب و الأعتداء حيث جعل ما يؤدي إلى المساس بها جريمة بحق المجتمع ويعتبر الدستور العراقي المرجعية العليا التي تؤسس مبادئ حماية المال العام[٣]. وقد تضمن الدستور عدة مواد و نصوص تهدف إلى حماية الممتلكات العامة من أي تعدٍ أو استغلال غير قانوني. نصت المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بوضوح على أن "الأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن"، ما يؤكد على أهمية الحفاظ على المال العام بوصفه حقاً مشتركاً لجميع الأفراد والمجتمع. كذلك، تم النص في عدة مواد أخرى على أن الممتلكات العامة، بما فيها الموارد الطبيعية والبنية التحتية، تُعتبر ثروة وطنية لا يجوز المساس بها إلا وفق الأطر الدستورية[٤]. لذا نجد بأن الدستور العراقي قد وضع الأسس لحماية المال العام من خلال عدة مواد في الدستور منها :-

---

(١) مصطفى رزاق ويسين,الرقابة الأدارية على الأموال العامة, دراسة مقارنة منشورات زين الحقوقية,,بيروت, لبنان, الطبعة الأولى,٢٠١٨, ص٥٥و٥٦.

(٢) د.نوري الهموندي, المصدر السابق ص٤١٨.

(٣) مصطفى رزاق ويسين, المصدر السابق, ص٥٦

(٤) الدستور العراقي ٢٠٠٥.

١. المادة (٢٣/الفقرة الثانية) :تحظر استخدام الملكية الخاصة بطريقة تضر بالمال العام، و تمنع التعدي على الأملاك العامة.
٢. المادة (٢٥) :تهدف إلى حماية الاقتصاد الوطني و تنص على تطوير الاقتصاد بشكل يضمن الحفاظ على المال العام وصونه.
٣. المادة(٣٠) :تركز على توفير حياة كريمة للمواطنين، و هي تؤكد التزام الدولة بتوفير الخدمات الضرورية التي يتم تمويلها من المال العام.
٤. المادة (٧٨):- تنص على أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة. هذا يشمل أيضًا الإشراف على إدارة المال العام و مراقبته، حيث يُعد رئيس الوزراء مسؤولًا عن ضمان حسن إدارة الموارد العامة و منع التبديد أو الفساد، ما ينعكس في حماية المال العام.
٥. المادة(١٠٦) :تُنشئ هيئة عامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية، و مهمتها التأكد من توزيع الأموال العامة بطريقة عادلة و شفافة بين المناطق المختلفة، مما يحول دون استغلال أو إهدار الموارد المالية للدولة.
٦. المادة (١٠٩) تلزم السلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة الأراضي والموارد الوطنية، بما فيها المال العام .
٧. المادة (١١٠):- تتناول صلاحيات السلطات الاتحادية وتشمل رسم السياسات الاقتصادية التي تشمل حماية المال العام وإدارته.
٨. المادة(١١١) :تنص على أن النفط والغاز ملكٌ لكل الشعب العراقي، مما يؤكد أن هذه الموارد العامة يجب إدارتها وحمايتها لصالح الجميع .
٩. المادة(١١٥) :تشير إلى توزيع الصلاحيات بين السلطات الاتحادية والمحلية فيما يتعلق بإدارة المال العام في المناطق المختلفة .
١٠. المادة ١٢٧ تنص على أنه لا يجوز لأي موظف في الدولة أو الأفراد استغلال مناصبهم للحصول على امتيازات مالية أو إدارية على حساب المال العام. هذه المادة تضع قيدًا على التصرفات الشخصية للموظفين العامين وتُجرّم استغلال المنصب للحصول على منافع خاصة، مما يسهم في حماية المال العام[١].

(١) الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

آليات الرقابة الدستورية على الأموال العامة

تشمل الوسائل والطرق التي تتخذها البرلمان الأتحادي للقيام بمهمته الرقابة على الحكومة و مكافحة الفساد الموجود بين مؤسسانها حيث لايتوقف دور البرلمان في محاربته الفساد على سنه التشريعات القانونية بل يتعدى دوره الى القيام بمهمة الرقابة على الحكومة ومكافحة الفساد وهو دور مهم يضطلع به البرلمان لحماية المواطنيين والتأكد من التزام الحكومة بالسياسات العامة المالية والأدارية والتنموية التي أقرها البرلمان ومحاسبة الحكومة كما تشمل آليات الرقابة الدستورية على المال العام دور البرلمان في الرقابة على ميزانية الدولة و مساءلة الحكومة عن أي تصرفات غير قانونية في إدارة أموال الدولة[١].

لذا الرقابة الدستورية لحماية المال العام تتضمن عدة وسائل وآليات حددها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. وفيما يلي توضيح لهذه الآليات الرقابية التي يمارسها البرلمان لضمان حماية المال العام:

أولاً:السؤال البرلماني

بموجب المادة(٦١/سابعاً /أ)من الدستور العراقي ٢٠٠٥يعد السؤال البرلماني الوسيلة الأولى لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان ويقصد به هو طلب استيضاح من عضو البرلمان لوزير مختص أو رئيس الحكومة حول نقطة خاصة معينة وهو حق مقرر لكل اعضاء البرلمان و بهذا يستطيع أعضاء مجلس النواب توجيه الأسئلة إلى المسؤولين الحكوميين بشأن أوجه الصرف واستخدام المال العام. ومساءلتهم حول قضايا تتعلق بالفساد أو الإشراف المالي[٢].

ثانياً: الأستجواب

بموجب المادة(٦١/سابعا/ألف/ج)من الدستور العراقي النافذ لعضو مجلس النواب بعد موافقة خمسة و عشرين عضوا استجواب رئيس مجلس الوزاء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم لذا تعد وسيلة الاستجواب البرلماني للسلطة التنفيذية من اخطر وسائل الرقابة البرلمانية إذ ان الاستجواب هو محاسبة الوزير عن أي خطأ أرتكبه عند قيامه بمهة وظيفته لا سيما ،إذا أرتبطت هذه الاخطاء بشبهات فساد في وزارته لذا على مقدمي طلب الاستجواب او اعضاء البرلمان أن يكون لديهم الامكانيات الشخصية والحجج الكافية لاضطلاعهم في هذه المهمة عن طريق دعم طلبهم

---

(١) د.جواد رضا رزوقي السبع, الدور الرقابي لبرلمان العراقي في مكافحة الفساد, بحث كلية الاداب جامعة واسط ،بحث منشور في مجلة دراسات في التأريخ و النشر،العدد(٦٥),الصفحة ١١٩– ١٤٧, ٢٠١٨,ص١٣٤و٢٣٥.

(٢) ريبوار جبار شيخة, دةريا محمد حويز, الدور الرقابي للسلطة التشريعية في مكافحة الفساد الأداري ،بحث منشور في مجلة جامعة كرميان, عدد(٣) صفحة ٦٩٤–٧٠٨, ٢٠٢٣,ص ٧٠١.

بالمعلومات و المستندات الرسمية التي تدعم استجوابهم, فضلاً عن دراسة القضية بشكل تام بحيث لا يترك تغرات قانونية في استجوابهم تتيح للمستجوبين الفرصة للتشكيك أو دحض القضية المطروحة[١].

ثالثاً: التحقيق البرلماني

لايوجد في الدستور العراقي نص صريح يعطي للبرلمان العراقي صلاحية التحقيق في شأن من شؤون الحكومة و لكن هذا لا يعني حسب رأيينا أنه ليس لمجلس النواب العراقي القيام بتشكيل لجان تحقيقية في أمر ما يريد البرلمان تقصي الحقيقة فيه, بل إن التحقيق البرلماني هو من صلب واجبات ووظائف السلطة النيابية وقد نص الدستور العراقي النافذ في المادة(٦١/ثانيا) الرقابة على أداء السلطة التنفيذية) من اهم سلطات مجلس النواب وقد جاء النص مطلقاً و المطلق يجري على أطلاقه و بالتالي يشمل جميع أوجه الرقابة وفي مقدمتها التحقيق البرلماني فضلاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الذي نص في المادة(٨٢)منه بصلاحية مجلس النواب بتشكيل لجان التحقيقية بناءاً على أقتراح هيئة رئاسة المجلس النيابي أو خمسين نائبا بعد موافقة اغلبية الاعضاء الحاضرين في البرلمان ويكون للمجلس البت في نتائج تقرير اللجنة التحقيقية[٢]. نستنج من ذلك بأنه للبرلمان صلاحية تشكيل لجان تحقيق خاصة في حالات الاشتباه بإساءة استخدام المال العام وتقوم هذه اللجان بجمع الأدلة و استجواب المسؤولين وجمع المعلومات حول التجاوزات المالية، مما يسهم في حماية المال العام ومحاسبة المخالفين.

رابعاً: إقرار الموازنة العامة ومراقبة تنفيذها

تتعدد تعريفات الموازنة العامة وتختلف في التشريعات الوظعية باختلاف الدول ونظرة كل منها الى الميزانية الا ان هذه التعريفات تتقارب وتتشابه فيما بينها لذا يمكن تعريف الموزانة العامة بأنها تقدير مفصل احتمالي لنفقات الدولة وايراداتها لفترة قادمةغالباً ما تكون سنة تقوم باعدادها السلطة التنفيذية و تحتاج موافقة السلطة التشريعية[٣]. ان اجراءات اعداد مشروع الموازنة العامة يتم من قبل السلطة التنفيذية[٤]. ويكون اقرارها من قبل السلطة التشريعية[٥]. لذا تعد الموازنة العامة عملاً ادارياً وليس

---

(١) د.جواد رضا رزوقي, المصدر السابق,ص١٣٧.

(٢) سيروان عدنان ميرزا الزهاوي الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ،رسالة الماجستير, جامعة صلاح الدين, اربيل ٢٠٠٠-٢٠٠١,ص٩٣و٩٤.

(٣) د.رائد ناجي أحمد,المالية العامة والتشريع المالي في العراق, الطبعة الثالثة, لبنان –بيروت, ٢٠١٨, ص١٢٧.

(٤) المادة /رابعاً من الدستور العراقي ٢٠٠٥ التي تنص على"يمارس مجلس الوزراء اعدداد مشروع الموازنة العامة و الحساب الختامي و خطط التنمية"

(٥) المادة(٦٢/أولاً)من الدستور العراقي ٢٠٠٥ التي تنص "يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة و الحساب الختامي الى مجلس النواب لأقاراره".

تشريعياً لكنها تصدرعلى شكل قانون لأن الدستور اوجب موافقة البرلمان على هذا القانون كما وأن مجلس النواب لا تختص فقط بأقراره الموازنة العامة للدولة وإنما يشترك مع السلطة التنفيذية في تحديد نفقات الدولة و كيفية توزيعها كما وله أضافة أو تعديل نصوص على مشروع الموازنة العامة للدولة وأن يعدل أويلغي ما يراه مناسباً ولا يتماشى مع المصلحة العامة كما وله اجراء تعديلات بين فصولها وأبوابها اثناء مناقشة المشروع داخل البرلمان قبلعرضها للتصويت النهائي وإقراره حتى يصبح قانوناً[١]. لذا إن من اهم خصائص الموازنة العامة هي إجازتها من قبل السلطة التشريعية حيث إن مجرد وثيقة لتحصيل الايرادات وصرف النفقات لا تعتبر ملزمة للسلطة التنفيذية أذا لم تكتسب هذه الوثيقة صفة المشروعية التي لا تأتتي الا بعد موافقة السلطة التشريعية[٢].

خامساً:انشاء المؤسسات الرقابية مستقلة و متابعة اعمالهم

أدركت عدة دول بعد استقلالها السياسي لدور الدستور في تحديد حمولة ومهام الرقابة العليا على الأموال العامة ومن بين تلك الدول العراق حيث رأت المجالس التشريعية أنها بحاجة ماسة إلى هيئة فنية مستقلة تناط بها مهمة الرقابة العليا على المال العام وتساندها من خلال تقارير نقدية وموضوعية وتتضمن نتائج الفحص والتدقيق والمراقبة وكذلك الاقتراحات الكفيلة بتطوير المسائل المالية والأداء بحيث تصبح المعلومات التي تقدمها هذه الأجهزة الركيزة الاساسية التي تستند اليها مجالس النيابة في مسائل الحكومة للتأكد من مدى سلامة تدبيرها غيرأنه لا يمكن لهذه الهيئة أن تقوم بدورها كاملاً و بصورة فعالة, الا اذا كانت مستقلة كل الاستقلال عن السلطة التنفيدية كما نجد أن الدستور العراقي قد نص في المادة ١٠٢و١٠٣على تشكيل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية بأعتبارهما من الأجهزة الرقابة المالية العليا حيث تمارسان رقابتهما بمعزل عن التأثيرات الادارية والسياسية[٣]. كما ويجب على البرلمان متابعة تقارير الديوان والتأكد من الشفافية المالية.استناداً إلى الفقرة/ثانياً من المادة المذكورة التي تنص على ارتباط ديوان الرقابة المالية بمجلس النواب لذا لايقف دور مجلس النواب على مجرد انشاء المؤسسات الرقابية فقط بل يتوجب أن يراقبها بكافأءة و فاعلية بطريقة لا تخل باستقلالها حيث يلتقي مجلس النواب التقارير الدورية من الهيئات الرقابية ويتم مناقشة التقارير داخل البرلمان حول المخالفات و التجاوزات المالية لغرض اتخاذ الإجراءات المناسبة بناءً على نتائجه[٤].

---

(١) أية طه المحمدي, ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحيته الدستورية بين النص و الواقع (دراسة مقارنة), اطروحة ماجستير ’جامعة شرق الأوسط ٢٠٢١,ص٧٥و٧٦.

(٢) د. محمد جمال دنييات, المالية العامة والتشريع المالي,الطبعة الأولى, الدار العلمية, عمان, اردن, ٢٠٠٣, ص٤٩.

(٣) مصطفى رزاق ويسين,المصدر السابق, ص١٣٠ و ١٣٤.

(٤) دور المجالس النيابية في مكافحة الفساد, البرنامج الأنمائي للأمم المتحدة – العراق, ص٤٢.

سادساً:التصويت على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمال العام

أستناداً الى المادة(٦١/رابعاً)من الدستور العراقي البرلمان هو المسؤول عن الموافقة على الاتفاقيات الدولية، بما في ذلك الاتفاقيات المالية أو تلك المتعلقة بمكافحة الفساد وحماية المال العام، و هو ما يعزز الدور الرقابي في إدارة المال العام على المستوى الدولي[١].

ونحن نرى بأنه على الرغم من أن الدستور نص على حماية المال العام، إلا أنه لا يقدم تفصيلًا كافيًا حول كيفية تحقيق هذه الحماية و تركيزه على المبادئ العامة فقط مما يجعل النصوص عرضة للتأويل ويضعف من فعاليتها في التطبيق العملي. حيث تقتصر النصوص على الإطار العام دون وضع آليات واضحة للرقابة والمساءلة أو الاسترداد الأموال العامة عند التعدي عليها, هذه الثغرات تجعل الحماية الدستورية غير كافية لمواجهة التحديات المعاصرة التي تتطلب تعديل النصوص الدستورية لتشمل آليات رقابية فعالة، و تعزيز استقلالية المؤسسات الرقابية، مع التركيز على دور الشفافية و المساءلة كجزء أساسي من الحماية الدستورية.

(١) المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥.

المبحث الثالث

الحماية المدنية للمال العام

قبل التطرق الى الحماية المدنية للمال العام لابد أن نعرف معنى الحماية المدنية بشكل عام فمصطلح الحماية المدنية يعد من المصطلحات الهامة والشائعة و له استخدامات كثيرة في مختلف التخصصات القانونية الا انه لم يحظ الا بتعريفات قليلة نظرا لما لم يكتف هذا المصطلح من اللبس والغموض فأن مفهوم الحماية المدنية لايخرج عن مفهوم الحماية القانونية فمهما اختلفت وجهات النظر فتبقى الحماية المدنية صورة من صور الحماية القانونية وأن كانت أوسعها نطاقاً ولكن لم تضع التشريعات والاتفاقيات تعريفاً للحماية المدنية وهذا لا يعتبر نقصاً تشريعياً طالما أن وضع التعريفات من عمل الفقه لذا فأن الحماية المدنية وفقاً لرأي جانب كبير من الفقهاء صورة من الحماية القانونية و يروا بأن لها مفهومين أحدهما المعنى الضيق لها و التي تتمثل بما يسهم القانون به من منع الاعداء على وجود المادي والاعتباري للشيء وثانيهما المعنى الواسع لها فأنه يقتصر موضوعها على وجود الشيء وسلامته وضمان تأمين الحقوق المتصلة بها والواجبات المقررة تجاهه فحسب ومن خلال دراسة والاطلاع على تعريفات المختلفة للحماية المدنية يمكن تعريف الحماية المدنية بأنها تلك الحماية غير الجزائية تختص بحماية الشخص و اطمئنانه في ممارسة حقوقه و مكانته و حرياته, و من خلال وسائل هيأ القانون الخاص له أستخدامها عند تعرضه لضرر غيرمشروع(واقعاً أم متوقعاً)كما وتختص بمنح الحقوق و المصالح سواء بصورة مباشرة أم غيرمباشرة[1]. فمن هذا السياق لمفهوم الحماية المدنية فأن حماية المال العام تعتبر من التطبيقات التي وردت قواعدها في القانون المدني كما وتأتي من خلال القوانين التي تنظم حقوق وواجبات الأفراد و الدولة في التعامل مع الممتلكات العامة. لذا فلدراسة الحماية المدنية للمال العام سنقسم هذا المبحث الى مطلبين كالأتي:-

المطلب الأول

الأسس القانونية للحماية المدنية للمال العام

نقصد بالأسس القانونية لحماية المال العام القواعد القانونية التي وردت في القانون المدني العراقي النافذ[2]. حيث نستنتج من نص المادة (٧١) من القانون المدني العراقي ان المشرع العراقي قد وضع ثلاثة قواعد قانونية لحماية المال العام من الناحية المدنية و سنوضح ونبين هذه القواعد كالأتي :-

---

(١) د. بمو برويز خان الدلوي,النظرية العامة للحماية المدنية, الطبعة الاولى, نشورات الحلبي الحقوقية,, بيروت – لبنان, ٢٠١٤, ص ٢٧و ٣٠و٣١و٣٢.

(٢) المادة (٧١) من القانون المدني العراقي النافذ التي جاءت فيها" تعتبر أموالاعامة العقارات و المنقولات التي للدولة و الأشخاص المعنوية و التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون.٢- هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم ".

أولاً: عدم جواز التصرف في الأموال العامة

هذه القاعدة نتيجة حتمية للقول بتخصيص المال العام للمنفعة العامة فمادام المال مخصص للمنفعة العامة فلا يجوز للأدارة التي تملك هذا المال أن تتصرف فيه مما يتعارض مع النفع العام[١]. و أن جميع التصرفات المدنية التي ترد عليه و هو مازال محتفظ بصفته العمومية تقع باطلة ولا أثر يترتب عليها من الناحية القانونية والتي من شأنها نقل ملكيته أو ترتيب أي حق عيني عليه إذ قررت هذه القاعدة لصالح الادارة لا الافراد واذا ما أرادت الإدارة التصرف بالمال العام توجب عليها أن تنهي تخصص هذا المال للمنفعة العامة وقد حدد المشرع العراقي الحالات التي أجازبها للادارة ان تتصرف بالأموال العامة عن طريق القانون أو الانظمة و التعليمات إذ شرعها في قانون بيع و إيجار أموال الدولة[٢].حيث أنه بموجب المادة الأولى من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العدد ٣٢ لسنة ١٩٨٦منع التصرف بهذه الأموال, الا بموافقة الوزير أورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله عند تحقق المصلحة العامة كما أن تعليمات تسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة في الدوائر التابعة للمحافظات منعت التصرف في عقارات الدولة إلا بعد أن تؤيد الجهة المختصة عدم تخصيص العقار إلى جهة حكومية, وعدم حاجة مشاريع الدولة إليه مستقبلاً, على وفق التصاميم الأساسية التفصيلية في الوحدة الإدارية لذا فأن قاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام يعتبر من أهم ما يميز المال العام عن المال الخاص المملوك للدولة[٣]. فبمقتضى أرتباط هذه القاعدة بالتخصيص فتطبيقها منصب اساساً على عناصرالأموال العامة بينما يخرج عن تطبيقها كقاعدة عامة عناصر أموال الدولة الخاصة واذا كان مدى القاعدة مرتبط بتخصيص المال فأنه أيضاَ أرتباط بارادة المشرع الذي يملك وقف تطبيق القاعدة على بعض الاموال, الأمر الذي لا يعطي لهذه القاعدة إلا قيمة تشريعية فقط[٤]. حيث لم تجد لهذه القاعدة تطبيقات من قبل القضاء العراقي بل على العكس فقد أجازت محكمة التمييز الاتحادية في التصرف بالمال العام فقضت ب"أن العقار موضوع الدعوى أصبح من الأموال العامة بعد أيلولته الى المميز عليه /المدعي مما يترتب عليه عدم جواز بيعه أو تأجيره إلا عن طريق المزايدة العلنية

---

(١) د.نوري الهموندي, المصدر السابق ،ص ٤١٩.

(٢) مصطفى رزاق ويسين,المصدر السابق, ص٦٣.

(٣) حسن جلوب كاظم,ماهية المال العام في القانون العرقي, مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث و الدراسات, العدد السابع, ٢٠١٤, ص٣٣.و راجع البند ثالثا من المادة الثالثة من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون بيع و ايجار أموال الدولة.

(٤) د.نوري الهموندي, المصدر السابق, ص٤٢٠.

إستناداً لأحكام القانون بيع و ايجار أموال الدولة رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦" و هذا دليل واضح بأن أحكام هذا القانون لا تشمل الأموال العامة المنصوص عليها في المادة (٧١) من القانون المدني[١].

ثانياً :عدم جواز الحجز على الأموال العامة

يراد بهذه القاعدة تحريم أتخاذ أجراء التنفيذ الجبري ضد المال العام أي عدم بيعه أجباراً لسداد الدين الذي وقع بسببه الحجز و هو ما يسري على المال العام المملوك للدولة لاسيما أن هذه القاعدة قررت من حيث الأصل لحماية المال العام المخصص للمنفعة العامة و ضمان ديمومته سير المرفق العام و تعد هذه القاعدة نتيجة منطقية لقاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام سواء أكان منقولاً أو عقاراً فالحجز الذي يتم على أموال الدولة العامة يعد باطلا بطلاناً مطلقاً لأن هذه الأموال مخصصة للنفع العام فالحجز عليها يعطل سير المرفق العام بالنتظام و اطراد ومن ثم فالقاعدة العامة تفترض ملاءة الدولة و قابليتها على تنفيذ التزاماتها و تسديد ديونها دون ضغط أو اكراه و في العراق لا يجوز بيع أو حجز(١- اموال الدولة ٢- اموال الدولة شبه رسمية, باستثناء المؤجرة الى الغير) سواء أكان الحجز احتياطياً أو تنفيذياً[٢]. كما واكدت المشرع العراقي في قانون المرافعات المدنية على هذه القاعدة و استثنى اموال الدولة من الاموال التي يجوز حجزها سواء كان الحجز احتياطياً او تنفيذياً[٣]. و اذا وقع الحجز على الاموال الدولة و اودع الحكم على دائرة التنفيذ فللمدير التنفيذ أن يتمسك بحقه في عدم جواز حجزه كما و لـه ان يقرر رفع الحجز عنه[٤]. طالما يوجد مبررات كثيرة تبرر موقفه لوضع هذه القاعدة و تتضح مبررات هذه القاعدة فيما يأتي بصورة واضحة :-

١- الحجز يؤدي الى بيع المال العام جبراً و بما أنه يمنع بيع المال جبراً فأنه من باب أولى لا يمكن أنتزاعه من الدولة عن طريق الحجز عليه

٢- الدافع في إقرار هذه القاعدة هولضمان أستمرار بقاء المال العام وتخصيصه للمنفعة العامة[٥].

---

(١) القرارالمرقم ١٧٨٧/الهيئة الاستئنافية عقار/٢٠٠٩ في ٢٢/٦/ ٢٠٠٩ انقلاً عن حسن جلوب كاظم, المصدر السابق, ص٣٤.

(٢) د.سحر جبار يعقوب, وسائل الأدارة في حماية المال العام من التجاوزات في العراق, بحث منشور في مجلة كلية الحقوق- جامعة النهرين, المجلد ٢٣ العدد ٢, ٢٠٢١,ص٩٧.

(٣) المادة (٢٤٨) من قانون المرافعات المدنية العراقي المرقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩.

(٤) المادةة (٢٤٩) من قانون المرافعات المدنية العراقية المرقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ التي تنص على "إذا وقع الحجز الاحتياطي على مال من اموال المبينة في المادة السابقة(٢٤٨) و اودع الحكم لتنفيذه فللمدير التنفيذ أن يتمسك بحقه في عدم جواز حجزه و لدائرة التنفيذ أن تقرر رفع الحجز عنه إذا تبين لها أنه من الاموال التي لا يجوز الحجز عليها".

(٥) نعيمة عمر الغزير, حماية الأموال العامة من النظام القانوني الليبي, بحث منشور في مجلة أفاق الاقتصادية, المجلد ٣, العدد ٥, الصفحة ٢٦١-٢٩٥, ٢٠١٧,ص ٢٨٣.

ثالثاً:عدم جواز تملك المال العام بالتقادم

المال العام بحسب طبيعته و تخصيصه للنفع العام, لا يقبل التملك بالتقادم بوضع اليد عليه مهما طالت المدة و تعد قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم من القواعد القانونية المهمة, إذ تمثل وسيلة فعالة في حماية المال العام من متجاوز الافراد عليه, لذا أسبغ المشرع حمايته على المال العام من خلال تكريس فكرة عدم قدرة الأفراد على تملكه بالتقادم و للدولة الحق في إسترداد المال الذي أعتدى عليه ومنع نقل ملكيتها للغير وليس للأفراد حق المطالبة بالتعويض[١]. لذا فأن هذه القاعدة تستهدف بصورة جوهرية منع الافراد من الاستفادة من قاعدة التقادم المعروفة في القانون المدني العراقي وهذه القاعدة تربط بواقعة تخصيص المال العام للمنفعة العامة[٢]. وتترتب على تطبيق هذه القاعدة بأنه للادارة استرداد حقوق ملكية الاموال العامة من أيدي حائزها في اي وقت حيث لا تنتقل ملكية حقوق الاموال العامة الى الافراد مهما طالت مدة وضع أيديهم على هذه الاموال ويؤدي تطبيق هذه القاعدة إلى استبعاد بعض المباديء القانونية المعترف بها بالنسبة للأموال الخاصة من مجال تطبيق على الاموال العامة أهمها عدم سريان قاعدة الالتصاق كسبب من اسباب كسب الملكية على الأموال العامة ويلاحظ ان هذا الحكم الذي اوردته المادة(٧١)من القانون المدني بشأن عدم جواز تملك المال العام بالتقادم يقتصر أثره على الأموال المملوكة ملكية عامة فقط دون أموالها الخاصة, بمعنى أن أموال الخاصة يجوز أكتساب ملكيتها بالتقادم[٣].

المطلب الثاني

الوسائل القانونية لحماية المال العام في النظام المدني

من أجل تعزيز سيادة القانون و حماية المال العام من الانتهاكات و تحقيق العدالة المالية وإعادة الأموال العامة إلى الخزينة وردع المعتدين عبر فرض التزامات قانونية واضحة عبر وسائل قانونية متعددة سنتطرق لتناول من أهم و ابرز الوسائل القانونية المتبعة حتى الآن لحماية المال العام في النظام المدني كالآتي :-

أولاً:التقاضي المدني

هو الوسيلة القانونية التي تلجأ إليها الدولة أو الجهات المختصة لحماية المال العام من الاعتداءات أو التصرفات غير القانونية. يتم ذلك من خلال إقامة دعاوي أمام القضاء المدني، وتهدف إلى استرداد المال العام، منع التعديات، أو المطالبة بالتعويض. عن الاضرار او ابطال التصرفات غير القانونية التي وردت على المال العام وفي القانون العراقي، تتجلى هذه الوسيلة من خلال أحكام القانون المدني

---

(١) مصطفى رزاق ويسين, المصدر السابق, ص٦٥

(٢) المادة ٢١٨ و ٣٢٣ من القانون المدني العراقي المرقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٣) د. نوري الهموندي , المصدر السابق ,ص٤٢٤ و٤٢٥ .

العراقي الخاص بالغصب الاموال والمسؤلية العقدية و المسؤلية التقصيرية و اجر المثل والكسب دون السبب وغيرها بالإضافة إلى قوانين خاصة مثل قانون إدارة أملاك الدولة(رقم٢١ لسنة ١٩٥٧)، الذي ينظم كيفية إدارة أملاك الدولة وحمايتها وقانون البلديات(رقم ١٦٥ لسنة **١٩٦٤**)و قانون الذي يتناول التصرفات المتعلقة بالأموال العامة المحلية. ورغم خضوع هذه الدعاوي الى قواعد العامة التي تخضع لها دعاوي المدنية المقامة من قبل الاشخاص الأعتيادية الواردة في قانون المرافعات المدنية وقانون الاثبات وقانون المدني العراقي إلا ان هذه الدعاوي لها بعض خصوصيات الأتية :-

١- **الحصانة القانونية للمال العام:**- المال العام محصن بموجب القانون ولا يمكن التصرف فيه أو الحجز عليه أو اكتساب حقوق عليه بالتقادم،استناداً الى احكام المادة ٧١و٧٢ من القانون المدني التي سبق و ان تناولنا تفاصيبهما في المطلب الاول لهذا المبحث.

٢- **الدولة أوالجهات العامة** تمثلها شخصيات قانونية مثل الوزارات أو البلديات أو الهيئات العامة، ويتم تمثيلها أمام القضاء بواسطة ممثليها القانونيين أو المستشارين القانوني[١].

٣- **تدخل الادعاء العام** في الدعاوى المدنية المتعلقة بالمال العام[٢].

٤- **الإعفاء من الرسوم القضائية** : تكون الدولة أو الجهات العامة معفاة من الرسوم القضائية عند رفع الدعاوى لحماية المال العام،استنادا الى احكام المادة ٥٥/ أولاً من قانون الرسوم العدلية المرقم ١١٤ لسنة١٩٨١[٣].. وهو ما يختلف عن الدعاوى التي يرفعها الأفراد.

ثانياً: الأحكام القضائية

ويتم ذلك من خلال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لحماية المال العام لدى دائرة التنفيذ المختصة و ذلك بموجب القواعد العامة الواردة في قانون التنفيذ المرقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ العراقي ويكون ذلك من خلال الحجز التنفيذي على أموال المعتدين وإزالة التعديات باستخدام القوة الجبرية وإذا لزم الأمر البيع بالمزاد العلني لتحصيل التعويضات أواسترداد الأموال العامة مع مراعات الحصانة القانونية للمال العام الواردة في المادة(٧١)من القانون المدني التي تناولناها سابقاً.أما بالنسبة لتنفيذ الاحكام الاجنبية

---

(١) المادة ٢/٥١ من قانون المرافعات المدنية المرقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ التي تنص عل"للدوائر الدولة الرسمية أو شبه الرسمية في غير الدعوي التي يتوجب فيها قانون المحاماة توكيل محام ان تندب عنها لدى المحاكم من يمثلها من موظفيها الحاصلين على شهادة الحقوق بووكالة مصدقة من الوزير أو ريس الدائرة".

(٢) لمادة ١٤ /أولاً من قانون الادعاء العام المرقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ التي تنص على"للأدعاء العام الحضور في الدعاوي المدنية التي تكون الدولة طرفاً فيها أو المتعلقة بحقوق مدنية ناشئة للدولة عن الدعاوي الجزائية لبيان اقواله و مطالعته و مراجعة طرق الطعن في القرارات و الأحكام الصادرة في تلك القضاايا و متابعتها ".

(٣) نص "تعفي من الرسوم المنصوص عليها في هذا الفصل.أولاً دوائر الدولة و القطاع الاشتراكي و الجمعيات ذات النفع العام التعاونية اذا كانت هذه الجهات عي المكلفة بالرسم ".

الأصل أن الحكم القضائي لا يكون قابلاً للتنيفذ في غير الدولة التي أصدرته محاكمها تطبيقاً لمبدأ السيادة والأستقلال كل دولة مالم يوجد اتفاق بين الدولتين أما من الناحية الواقعية فأن الدول تعترف اليوم بالأحكام القضائية الأجنبية إلا ان الدول تختلف فيما بينها باسلوب تنفيذ الحكم الاجنبي الصادر من المحاكم المدنية ففي العراق نجد أن المشرع نظم اليات تنفيذ الأحكام الجنبية في قانون تنفيذ الاحكام الاجنبية المرقم(٣٠)لسنة ١٩٢٨عن طريق إقامة الدعوى المدنية أمام المحاكم المدنية العراقية المختصة لغرض إصدار قرار يأمر بتنفيذ الحكم الاجنبي[١]. بعد تحقق الشروط التي يستلزمها هذا القانون ومن بين تلك الشروط هي ان يكون الحكم المطلوب تنفيذه يتعلق بدين أو مبلغ من النقود أو كون المحكوم به تعويضاً مدنياً فقط إذا كان الحكم الاجنبي صادراً في دعوى جزائية[٢]. لذا نحن نرى أن الحكم القضائي الصادر من المحاكم المدنية العراقية والحكم الذي يصدر من محاكم المدنية للدولة الاجنبية باسترداد الاموال الدولةً يعتبرمن اقوى واهم الوسائل القانونية لحماية اموال الدولة واستردادها . كما نجد ذلك في قرار محكمة التمييز لأقليم كوردستان العراق التي جاءت فيها ب((ان مخالفة بنود العقد وعدم إنجاز المشروع المقرر للمصلحة العامة رغم انتهاء مدة العقد المتفق عليها يبيح للجهة الحكومية(البلدية)طلب ابطال تسجيل قطعة الأرض بإسم المدعى عليه التي كانت سبب تسجيلها بإسمه هو تنفيذ المشروع)) [٣].

ثالثاً: جهاز الادعاء العام

إن المشرع العراقي لم يورد اي تعريف لجهاز الادعاء العام واعضائه و ترك ذلك للفقه بغية تكييفه وإنسجامه وفق النظم السائدة في الدولة وفي الفقه نجد تعريفات عدة لهذا الجهاز واعضاءه والذي يمكن تعريفه بأن(الادعاء العام هو جهاز قضائي رقابي مساهم يسعى للحفاظ على المال و الحقوق و المنفعة العامة) [٤]. لذا فأن هذا الجهاز يعتبر الوسيلة القانونية لحماية المال العام و ذلك بحضوره في الدعاوي المدنية التي تكون الدولة طرفاً فيها أو المتعلقة بحقوق مدنية ناشئة للدولة عن دعاوي جزائية لبيان أقواله وتقديم مطالعاته ومراجعة طرق الطعن في القرارات والأحكام الصادرة في تلك القضايا و متابعتها[٥].

---

(١) عماد علي رباط الزاملي, المصدر السابق, ص٤١٥.

(٢) المادة (٥/ج) من قانون تنفيذ الاحكام الاجنبية في العراق المرقم ٣٠ لسنة ١٩٨٢.

(٣) القرار المرقم ٢/الهيئة المدنية الاستئنافية /٢٠١٣ في ٢٠١٣/٧/١ نقلاً عن القاضي عبدالأمير جمعة توفيق, المصدر السابق, ص٢٠٢.

(٤) م. بختيار محمد علي عارف,تدخل الأدعاء العام في الدعاوي الشرعية و المدنية كضمانة صحة التقاضي, الطبعة الاولى, مطبعة **يادگار**,المكتبة العامة في السليمانية,٢٠١٩,ص٣٢.

(٥) المادة ١٤/أولا من قانون الادعاء العام المرقم ٦٩ لسنة ٩٧٩.

كما نجد ذلك في قرار محكمة التمييز اقليم كوردستان التي جاء فيها((من خصائص وظيفة الادعاء العام في الدعوى المدنية لفت محكمة البداءة و الاستئناف و التمييز الى الاخذ بالاسباب التي يراها متعلقة بالنظام العام و الاموال الدولة))[١].

رابعاً : التعاون الدولي لاسترداد الأموال العامة

يتم استرداد الأموال العامة المهربة أو المستخدمة خارج البلاد من خلال الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. و التعاون القضائي مع الدول الأخرى لتجميد الأموال وإعادتها حيث رسمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣عدة طرق لمنع الاموال المتحصلة من الجرائم من التنقل غير المشروع بين الدول ومنع اخفائها ومنها قيام الدولة التي هربت منها الاموال رفع الدعوى المدنية أمام محاكم الدولة التي هربت إليها الأموال و ذلك لتثبيت ملكيتها لها و الأعتراف بحقها للمطالبة بالممتلكات المكتسبة بشكل غير مشروع و هو ما يعرف بالاسترداد المباشر[٢]. الذي يتمثل بالطريق المدني لاسترداد الاموال الدولة المهربة ويتميز بمنح الدولة المدعية في الدعاوي المدنية العابرة للحدود رقابة مباشرة عن مراحل الترافع فيها عن طريق ممثلها أو وكيلها قياساً بالاجراءات الجنائية وفق الطريق الجنائي في ولايات قضائية أجنبية التي يكاد دورها يكون محدوداً ومن ابرز نماذج الدعاوي المدنية على سبيل المثال هي دعوى المطالبة بالملكية و الدعاوي المبنية على بطلان العقد أو الاخلال به و الدعاوي المبنية على الاثراء أو الكسب الغير المشروع[٣].

خامساً:صندوق استرداد اموال الدولة المهربة

تشكلت هذا الصندوق في العراق بموجب قانون صندوق استرداد الاموال الدولة المرقم(٩)لسنة ٢٠١٢ لإسترداد الأموال مهربة التي حصل عليها العراقيين والاجانب بطرق غير مشروعة نتيجة سوء استخدام برنامج النفط مقابل الغذاء واستغلال العقوبات الدولية المفروضة على العراق في النظام السابق وبعد التغيرات السياسية السريعة التي حصلت في نظام الدولة ومؤسساتها المختلفة عام٢٠٠٣ وتتضمن هذا القانون عديد من الوسائل التي تمكن الصندوق من تنفيذ مهامه وواجباته ومنها الأستعانة بالمختصين والتعاقد معهم لاسترداد الاموال الدولة سواء داخل أوخارج البلاد و اقتراح عقد إتفاقيات دولية و ابرامها

---

(١) القرار المرقم٣٠/المدنية/٢٠٤ في٢٠١٤/١/٩, نقلاً عن القاضي عبدالامير جمعة توفيق,المصدرالسابق,ص١٩٥.

(٢) ب.د.كامران الصالحي, مكافحة الفساد و أسترداد الأموال المتحصلة منه و أعادتها إلى أصحابها الشرعيين في الأتفاقيات الدولية و التشريعات االوظنية, الطبعة الأولى, مؤسسة احمدي خاني للطباعة,ا,المكتبة العامة إقليم كوردستان العراق, ٢٠٢١,ص ٨٣.

(٣) راجع للتفصيل عماد علي رباط الزاملي, المصدر السابق ص٤٠٥- ٤١٤. والقاضي حاتم طعمة نمل, استرداد الاموال المتأتية من جرائم الفساد, مكتبة القانون المقارن, دار الكتب و الوثئق, بغداد ٢٠٢٠,ص٩٠-١٠٧.

مع الدول والمنظمات الاقليمية والدولية وإقامة الدعاوي المدنية و الجزائية داخل العراق أوخارجه على الإشخاص الطبيعية والمعنوية[١]. و كذلك أن هذا الصندوق لـه امكانية باتخاذ الاجراءات على غير المتعاونيين معه باقامة الدعاوي المدنية او الجزائية و طلب وضع أسمائهم في قائمة السوداء وحجز الاموال المنقولة وغير المنقولة وفقاً للقانون و طب حجز و مصادرة المستحقات والتأمينات لدى دوائر الدولة وفقاً للقانون, كما و له نشر أسماء المخالفين وتفاصيل المخالفات على شبكة المعلومات الدولية الانترنيت وكذلك للصندوق منح المكافأة للمخبرين والمتعاونيين معه بنسبة ١٠٪ من المال المسترد بما لا يزيد على(٥)ملايين دولار من المال المسترد وذلك حسب دور كل منهم في استرداد المال. وتُعد هيئة النزاهة الاتحادية الجهة المسؤولة عن متابعة أعمال الصندوق، حيث تقوم بنشر تقارير دورية عن إنجازاته، وتصدر بيانات رسمية بشأن الأموال المستردة والإجراءات المتخذة في هذا الصدد. كما تُعقد مؤتمرات دورية لاستعراض جهود الصندوق،و على الرغم عمل الصندوق وعدم توفر الموازنة إلا في منتصف عام (٢٠٢١)و التحديات التي تواجه عمله غير أنه استطاع وخلال فترة تأسيسه من جهة استرداد الاموال بتحقيق إنجازات كثيرة و استعادة مبالغ مالية ضخمة وممتلكات مهمة تعود للدولة العراقية[٢].

وبعدما اكملنا تناول ودراسة حماية المال المال العام دستورياً وفي النظام المدني و بينا الاسس والقواعد والجهات المختصة لحمايته في المبحثين الثاني والثالث نرى بأنـه لا يمكن حمايـة المال العـام من التعديات الكثيرة والمتنوعة بكشل نهائي ومتكامل مالم نعاقب الاشخاص المتورطين(سواء كان موظفين أو غيرهم) بالأعتداء عليه بالعقوبات الجزائية المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي و القوانين العقابية الاخرى ذات الصلة وذلك يتطلب الاجراءات الجزائية قانوناً لمعاقبتهم وسنبين تفاصيل القوانين العقابية لحماية المال العام و الاجراءات الضرورية لمعاقبة المتورطين بالاعتداء على الاموال العامة والجهات المختصة بطبيق القوانين العقابية والاتخاذ الاجراءات القانونية جزائياً في الفصل الرابع والأخير بشكل مفصل.

---

(١) د. معتز فيصل العباسي, التجربة العراقية في استرداد الاموال,بحث منشور في مجلة الباحث العربي,مجلد٢,, عدد٣,الصفحة ٣٢٨–٣٣٧, ٢٠٢١,ص٣٢٨–٣٣٠.

(٢) د. معتز فيصل العباسي, المصدر السابق, ص ٣٣٠. ولمزيد من التفاصيل حول إنجازات الصندوق، مؤتمر هيئة النزاهة الذي أستعرض انجازات صندوق استرداد اموال الدولة.

المبحث الرابع

الحماية الجزائية للمال العام

يحظى المال العام بحكم تخصيصه للمنفعة العامة، و خدمة الجمهور و ضمانا لأستمراره في تأدية وظائفه على النحو المنشود، بحماية خاصة متميزة عن الحماية التي تحكم الأموال الخاصة، وحماية المال العام جزائيا على هذا الأساس تعد اجراء استثنائيا على القاعدة العامة و يرد الأصل على العام، فكل اعتداء مادي على هذه الأموال يستوجب فرض عقوبات جنائية حتى ولو كان هذا الأعتداء نتيجة الأهمال او عدم احتياط و النصوص القانونية المتضمنة لحماية الجزائية للمال العام،على كثرتها وتعددها لا يجمعها تشريع موحد، منها ما هو وارد في قانون العقوبات، ومنها ما هو منصوص عليه في بعض القوانين والتشريعات أخرى(١). كما نجد أن المشرع العراقي قد أولى اهتماما كبيراً بالحماية للمال العام وخصص لها جانباً مهماً من تشريعاته وهي متناثرة مابين قانون العقوبات العراقي المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٤و التشريعات اخرى و يلاحظ بصدد الحماية الجنائية التي اوجدها قانون العقوبات العراقي لم يفرق بين الاموال الدولة العامة واموالها الخاصة وانما بسط حمايته على جميع اموال الدولة الخاصة منها و العامة(٢). ويتضح من ذلك بأن القانون الجنائي قد خرج من نطاقه التقليدي في تجريمه الافعال التي كانت مؤثمة بطبيعتها الى خلق تعبر عن اتجاه المجتمع اللاستعانة بعقوبة في التنظيم الجديد و ذلك للتوسع المستمر في حجم الاموال العامة(٣). و لدراسة الحماية الجزائية للمال العام التي تقع على الاموال العامة سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب كالاتي :-

المطلب الأول

النصوص العقابية لحماية المال العام

نظرا لأهمية المال العام و لكونها الوسيلة الفعالة بيد الادارة لتحقيق اهدافها فافرد المشرع العراقي نصوص تشريعية متعددة تحمي الملك العام وتنزل العقوبات بالمتجاوزيين عليه ومنها ماورد في القانون العقوبات العراقي ومنها ماورد في التشريعات الاخرى ولكن لاينفذ كافة التشريعات العراقية في اقليم كوردستان العراق لصدور قوانين خاصة من برلمان اقليم كوردستان لحماية المال العام جزائياً كما لا ينفذ القوانين الصادرة من برلمان لإقليم كوردستان العراق في جميع محافظات الحكومة الاتحادية العراقية لذا نستعرض القوانيين و النصوص الصادرة في العراق الاتحادي وإقليم كوردستان كالأتي :-

---

(١) فرحات حسني, اليات الحماية الجنائية للمال العام في ظل القانون, ٠٦-٠١ المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته,رسالة ماجستير,جامعة قاصد ي مرباح, ٢٠١٩,ص٢٦.

(٢) د.نوري الهموندي, المصدر السايث, ص٤٢٩ و ٤٣٠.

(٣) رشا محمد جعفر,مدى فاعلية الاصلاحات التشريعية في حماية اموال الدولة في العراق, بحث منشور في مجلة العلوم القانونية/كلية القانون جامعة بغداد, العدد ٥, الصفحة٣٥٦- ٣٨٣, ٢٠١٨, ص٣٦٦.

أولاً: قانون العقوبات العراقي المرقم(١١١)لسنة ١٩٦٩المعدل يتضمن العديد من النصوص التي تجرّم الاعتداء على الأموال العامة من خلال تهم مثل السرقة والاختلاس وإساءة استخدام السلطة من الملاحظ إن قانون العقوبات العراقي لم يعالج جرائم الاموال التي تقع على المال العام بصورة موحدة بل جاءت موزعة تحت عناوين مختلفة حسب طبيعة الحق العام المعتدي عليه ففي نصوص المواد(١٦٢و١٦٣و١٦٤)تناول الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي والذي أوقف العمل بها في اقليم كوردستان و في نصوص(١٩٤و١٩٦و١٩٧) تناول الجرائم الماسة بأمن الدولة الداخلي و تناول في نصوص المواد(٢٦٤و٢٦٥و٢٦٦)مجموعة من الجرائم تحت عنوان فك الاختام وسرقة اوراق و الاشياء واتلافها وتناول في نصوص المواد(٣٠٤و٣٠٥و٣٠٦)الجرائم الماسة بالاقتصاد الوطني والثقة المالية و تناول في نصوص المواد(٣٠٧و٣٠٨و٣١٠و٣١١و٣١٢و٣١٣و٣١٤)الجرائم الواقعة بواجبات الوظيفة وفي نصوص المواد(٣١٥و٣١٦و٣١٧و٣٢٠) تناول جريمة اختلاس اموال الدولة وتناول في نصوص المواد(٣٢٩و٣٤٠و٣٤١)الجرائم تحت عنوان تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وفي نصوص المواد(٣٤٢و٣٤٣)تحت عنون الحريق والمفرقعات وتناول في نصوص المواد(٣٥٠ و٣٥٧و٣٥٦و٣٥٥و٣٥٤)جرائم الاعتداءعلى سلامة النقل ووسائل الاتصال السلكية واللاسلكية و في نص المادة(٣٦٧)تتناول الجرائم الماسة بسير العمل وفي نص المادة(١/٤٤٤)تناول جريمة السرقة التي تعتبر اعتداءاً على اموال الدولة وتناول في نصوص المواد(٤٦٠ و٤٦١) الجرائم الماسة بالمال العام تحت عنوان اخفاء اشياء متحصلة من جريمة وفي جميع الصور المتقدمة ومن خلال تحليل اركان الجريمة لكل منها نجد أن ركن المحل فيها هو(المال العام)أما الركن المادي فهو الفعل الجرمي الذي يمس هذا المال في شريحة من الشرائح من الصميم سواء كان بسورة مباشرة أو غير مباشرة[١].

وأيضا افرد المشرع باباً أخر يتعلق بالمخالفات المتعلقة بالطرق العامة والأماكن المخصصة للنفع العام وهو الباب الأول من الكتاب الرابع المتعلق بالمخالفات الذي تتضمن المواد ٤٨٧ الى٤٩٣ و يلاحظ من المواد السابقة أن قانون العقوبات العراقي تناول بالعقوبة المشددة لكل من يتطاول على الملك العام خاصة اذا كان موظف أو مكلف بخدمة عامة لأنه يفترض أن يكون الأحرص والمؤتمن عليها حيث نجد ان المشرع في المواد ٣١٥و٣١٦و٣١٨و٣٤٠ الخاصة بجريمة الاختلاس وسرقة والاضرار بالمصلحة العامة قد نص ب"يعاقب بالسجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة..الخ"[٢].

---

(١) عضوة الادعاء العام كزال نايف رحمان حماية اموال الدولة بحث مقدم الى رئاسة مجلس قضاء في اقليم كوردستان العراق,اربيل,٢٠١٤,ص٩و١٠.

(٢) علا مهند سعدون المفرجي, استعمال املاك الدولة الخاصة من جهة اشخاص قانون العام و الافراد, الطبعة الاولى, هاتريك,اربيل,زانكو, ٢٠٢٣,ص٥٦.

نحن نرى بأن قانون العقوبات العراقي ذكر كافة انواع الجرائم الواقعة على المال العام من نوع جناية وجنحة ومخالفة مع بيان انواع العقوبات المفروضة عليها بدأ من أشد العقوبة وهي الاعدام الى اخفها وهي الغرامة المالية للمخالفة.

ثانياً: قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ العراقي تحتوي على مواد عقابية تتعلق بالتهرب الضريبي وعدم الامتثال لأحكام القانون. الهدف من هذه المواد حماية المال العام من خلال ردع المخالفين وتشجيع الالتزام الضريبي ومن ابرز المواد العقابية في هذا القانون هي المادة (٥٦) التي تتضمن العقوبة غرامات مالية لعدم تقديم البيانات أو تقديم بيانات غير دقيقة.و المادة(٥٧) تفرض عقوبات على حالات التهرب الضريبي المتعمد، والتي قد تصل إلى الغرامات أو السجن، حسب حجم التهرب وخطورته.و**المادة (٥٨)** التي تحدد العقوبات الإضافية على المتهربين وقد تشمل فرض غرامات إضافية لتعويض المال العام.

ثالثاً: قانون مكافحة الإرهاب رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ إن هذا القانون صادر عن الحكومة الاتحادية، فإنه يُطبق بشكل مشترك في العراق، بما في ذلك إقليم كردستان، نظراً للتعاون الأمني المشترك بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم لمكافحة الإرهاب و يتناول هذا القانون بشكل غير مباشر حماية المال العام، حيث أعتبر العمليات الإرهابية التي تستهدف المال العام هي جرائم تستحق العقوبة الشديدة، لذا يُعتبر قانونًا شاملاً يهدف إلى معالجة الجرائم الإرهابية وتأثيراتها على المال العام ويضع إطارًا قانونيًا لمحاسبة المتورطين في تلك الجرائم. ومن أبرز المواد العقابية ذات الصلة في قانون مكافحة الإرهاب لحماية المال العام هي المواد (٢و٤و٦و٩و١١).

رابعاً : قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم٣٠ لسنة٢٠١١ المعدل هذا القانون يتناول حماية المال العام من خلال محاسبة مرتكبي الجرائم المتصلة بالفساد المالي. ويهدف الى مكافحة الفساد من خلال تشكيل الهيئة التي تعمل على متابعة الجرائم المتعلقة بالإثراء غير المشروع واستغلال النفوذ لتحقيق مكاسب مالية غير مشروعة. هذا القانون لا يسري في إقليم كوردستان، بعد **صدور قانون رقم(٣)لسنة ٢٠١١ قانون هيئة العامة النزاهة في إقليم كردستان.** توجد مواد تنص على معاقبة مرتكبي جرائم الفساد المالي و الإداري التي تؤثر على المال العام، وقد تم تعديل القانون في عدة مناسبات لتعزيز آليات مكافحة الفساد في العراق وتعزيز الشفافية،بما في ذلك إقليم كردستان ومن أبرز المواد في هذا القانون التي تتعلق بمحاسبة مرتكبي الجرائم على المال العام هي المواد (١٦و١٧و١٩و٢٠و٢١و٢٦) التي تركز على تنظيم عمل هيئة النزاهة في مكافحة الفساد وحماية

المال العام، وتحدد الإجراءات العقابية التي يمكن اتخاذها ضد مرتكبي الجرائم المالية، بهدف تعزيز الشفافية و المساءلة في مؤسسات الدولة.

خامساً: قانوني ديوان الرقابة المالية رقم٣١ لسنة٢٠١١للحكومة الاتحادية وديوان الرقابة المالية لحكومة اقليم كوردستان العراق المرقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ على الرغم من أن هذين القانونين لا يحتويان على عقوبات مباشرة، إلا أنه يُمكنان ديوان الرقابة المالية من التحقيق في جرائم الاعتداءعلى المال العام ويحيلان نتائج التحقيقات إلى الجهات المختصة لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة, يركزان على تحديد الافعال التي تعتبر مخالفات مالية وتحقيق اهدافه بما في ذلك حماية المال العام ومتابعة التلاعب بالاموال العامة والكشف على التجاوزات المالية و توجيه الجهات المعنية مثل هيئة النزاهة أو الادعاء العام باتخاذ الإجراءات المناسبة ضد المخالفات وبالتالي، يمكن القول إن قانون ديوان الرقابة المالية يعمل كآلية للرقابة والإبلاغ عن الانتهاكات المالية، ولكن لا يحتوي على عقوبات جزائية بحد ذاته.

سادساً: قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ هذا القانون يعتبر من القوانين الاتحادية الأساسية، ويطبق بشكل واسع في العراق، بما في ذلك إقليم كردستان، نظرًا لأهميته في مكافحة الجريمة المالية الدولية. إن هذا القانون يعاقب على الجرائم التي تشمل غسيل الأموال والتي قد تتضمن الأموال العامة في حالة تورط مسؤولي الدولة أوموظفيها في عمليات مشبوهة تتعلق بتبييض الأموال. إن المادة الثانية من هذا القانون ليست مادة عقابية المباشرة بل يعتبر جزءاً تأسيسيًا لتعريف الأفعال التي يعتبر جريمة غسل الاموال و تمويل الارهاب و يعاقب عليها القانون. مثل تحويل أو نقل أو إخفاء الأموال المتحصلة من جرائم معينة أما **المادة ٣٦** تنص على العقوبات المقررة لجريمة غسل الأموال، بما فيها السجن والغرامات المالية.

سابعـاً: قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العـام رقم١٤لسنة ١٩٩١(المعدل) يحتوي على عقوبات تأديبية تشمل الموظفين الذين يسيئون.استخدام مناصبهم لتحقيق مكاسب شخصية ومن أبرز المواد العقابية في هذا القانون هي المادة(٣و٤و٥)ورغم إن العقوبات الواردة في هذا القانون هي عقوبات **إدارية** بالأساس، وليست جزائية. وتهدف إلى ضبط سلوك الموظفين داخل مؤسسات الدولة وحماية المال العام من أي تجاوزات أو إساءة استخدام السلطة. إلا أن بعض الأفعال التي يرتكبها الموظف قد تتجاوز المخالفات الإدارية لتصل إلى جرائم تستدعي تحويلاً إلى القضاء الجزائي من قبل الجنة التحقيقية المشكلة بموجب المادة(١٠) من هذا قانون للتحقيق في المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظفون وفق إجراءات محددة لضمان الشفافية والعدالة. فاذا تبين للجنة التحقيقية أن

المخالفة الذي أرتكبه الموظف المنتسب الي المؤسسة الحكومية تُعد جرائم جنائية و توفر ادلة كافية على ارتكاب الموظف لجريمة جنائية بموجب قانون العقوبات أو أي قوانين أخرى، مثل اختلاس المال العام أو إساءة استعمال السلطة لتحقيق منافع شخصية أوالرشوة أو التزوير أو التلاعب بالمستندات الرسمية فيكون على هذه اللجنة إضافة توصيتها بمعاقبة الموظف باحدى العقوبات الادارية فعليها التوصية باحالة الموظف الى المحكمة المختصة مما يتيح فتح دعوى جزائية ضده[١].

ثامناً: قانون الخدمة المدنية العراقية المرقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠المعدل يعد هذا القانون الشريعة العامة للقواعد التي تحكم الوظيفة العامة في العراق وقد اناط قانون الخدمة المدنية ابتداءً مهمة اختيار الموظفيين وتنظيم الاجراءات المتعلقة بالاختيار بمجلس الخدمة المدنية العامة هو القانون الذي ينظم شؤون الموظفيين خلال خدمتهم بالوظيفة العامة التي تم تعريفه هي مجموعة من الاختصاصات يمارسها مجموعة من الموظفين بهدف تحقيق المصلحة العامة و الموظف هو كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في ملاك الدولة الخاصة بالموظف[٢].لايتضمن هذا القانون نص عقابي مباشر لمعاقبة الموظف جزائيا مباشرة وانما فقط تتضمن نصوص لمعاقبة الموظف انضباطياً او نصوص تحدد الافعال التي تشكل جريمة واقعة على الاموال العامة بموجب قانون العقوبات العراقي هذا ماتضمنه المواد (٧و ٨و٥٣و٦١و٦٢) من القانون اعلاه[٣].

---

(١) المادة (١٠) من قانون انظباط موظفي الدولة المرقم (١٤)لسنة ١٩٩١ التي تنص على"أولا :على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيية من رئيس و عضويين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلا على شهادة جامعية أولية في القانون و ثانيا : تتولى اللجنة التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف المحال عليها و لها فيسبل أداء مهمتها سماع و تدوين أقوال الموظف و الشهود و الاطلاع على جميع المستندات و البيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها و تحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من أجراءات و ما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة أما بعدم مساءلة الموظف و غلق التحقيق أو بفرض أحدى العقوبات لمنصوص عليها في هذا القانون و ترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها. ثالثا : أذا رأت اللجنة أن فعل الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو أرتكبها بصفة الرسمية فيجب عليها أن توصي بأحالته الى المحاكم المختصة".

(٢) د.رافد علي طابور, المسؤلية الجزائية الناشئة عن جريمة هدر المال العام,الطبعة الثانية,مكتبة القانون المقارن, بغداد, ٢٠٢٤ ص ٩٥ و١١٢.

(٣) راجع للتفصيل الخبير القانوني حسين منصور,شرح قانون الخدمة المدنية رقم٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل مع اهم الشروحات و القرارات و التعليمات ذات العلاقة شركة العاتك, بيروت,المكتبة القانونية بغداد, ص٢١٦و٢٢٠و٢٢٢.

تاسعاً: قانون منع وإزالة التجاوز على أراضي الدولة في أقليم كوردستان العراق رقم (٣) لسنة ٢٠١٨هو قانون خاص بإقليم كوردستان العراق صدر لحماية أملاك الدولة من التعديات غير القانونية. يهدف إلى تنظيم استغلال و استخدام الأملاك العامة، ومنع التعدي عليها سواءً بالبناء أو الاستغلال غير المصرح به. ويشمل أحكاماً عقابية ضد الأفراد أوالجهات التي تقوم بالتعدي على الأراضي أو الممتلكات العامة، ويتضمن إجراءات لإزالة هذه التجاوزات.و من ضمن هذه المواد المادة (٤) التي تحد الأفعال التي تعتبر تجاوزا على املاك الدولة والمادة(٥) تعطي الحق للجهات المختصة في إزالة أي تجاوزات على أملاك الدولة دون الحاجة إلى إصدار حكم قضائي والمادة (١١) تتضمن العقوبات المفروضة على الأفراد الذين يرتكبون تجاوزات على أملاك الدولة.

عاشراً: قانون مكافحة تهريب المنتجات النفطية وحماية الثروات الطبيعية في إقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٢٠: هو قانون خاص بإقليم كوردستان العراق ،يعد من القوانين المهمة التي أصدرها برلمان الإقليم بهدف حماية الموارد الطبيعية والاقتصاد الوطني من الأضرار الناتجة عن تهريب المنتجات النفطية. يُركز هذا القانون على وضع إطار قانوني صارم لمكافحة الجرائم المتعلقة بتهريب المنتجات النفطية، مثل البنزين والديزل والغاز، والتي تعد من الموارد الحيوية التي يعتمد عليها الإقليم في تمويل القطاعات المختلفة. كما ويعمل على منع استغلال الثروات الطبيعية بصورة غير قانونية، من خلال فرض عقوبات صارمة على كل من يثبت تورطه في عمليات التهريب، سواء كانوا أفراداً أم جهات. هذه العقوبات تشمل الغرامات المالية الكبيرة والسجن، بالإضافة إلى مصادرة المعدات والوسائل المستخدمة في عمليات التهريب. كما يمنح هذا القانون السلطات المختصة صلاحيات واسعة لمراقبة الإنتاج والنقل والتوزيع والتخزين، بهدف التصدي لأي عمليات تهريب محتملة.و يتضمن عدة مواد عقابية و إجراءات تنظيمية لمكافحة تهريب النفط وحماية الثروات الطبيعية في الإقليم منها ما جاء في **المواد (**٢و٣و٤و٥و٦و٨).

المطلب الثاني

الجهات المختصة بالحماية الجزائية للمال العام

في العراق، الحماية الجزائية للمال العام تتولاها عدة جهات رسمية تعمل على مكافحة الجرائم التي تمس المال العام، لذا في هذا المطلب سنتناول ابرز الجهات التي تختص بحماية المال العام في النظام الجزائي و نبين دور كل منهن بشكل مفصل في النقاط التالية :-

أولاً: القضاء الجزائي

أن النظر بشأن دعاوي المال العام أبتداءً و بصفة أصلية يكون من أختصاص القضاء الجزائي العادي[١]. وأن المحاكم الجزائية في التشريع العراقي هي محكمة الجنح ومحكمة الجنايات ومحكمة الاحداث ومحكمة التمييز بموجب المادة(١٣٧)من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقية المرقمة ٢٣ لسنة ٩٧ المعدل وهي بشكل عام إما تنعقد بصفة أصلية للنظر في موضوع الدعوى المحالة عليها من قبل قاضي التحقيق فتكون بذلك محكمة الموضوع و إما تنعقد بصفة تمييزية للتدقيق في الاجراءات والقرارات والاحكام التي تصدر من المحاكم التي أدنى منها فتكون بذلك محكمة التمييز[٢]. أما بالنسبة للقضايا الفساد الكبرى فقد أنشاء مجلس القضاء الأعلى في العراق محكمة مختصة للنظر في قضايا الفساد الكبرى سميت ب(محكمة جنايات مكافحة الفساد المركزية)في رئاسة محكمة استئناف بغداد/الكرخ الاتحادية وقد حدد اختصاص تلك المحكمة في نظر قضايا الفساد الكبرى وقضايا الفساد الخاصة بالمتهمين الذي يتولون مناصب مهمة وقد تم انشاء المحكمة لمبررات عدة منها ازدياد ظاهرة الفساد المالي والاداري في الأونة الاخيرة وانشغال هيئة النزاهة والمحاكم الجزائية العادية المختصة بجميع القضايا التي ينطبق عليها الوصف القانوني كقضية فساد مما أدى الى بطىء عمل تلك المحاكم في حسم تلك القضايا[٣]. فالمحاكم الجزائية عندما تصدر أحكاما بالادانة والعقوبة في مختلف الجرائم بضمنها جرائم الفساد والاموال العامة وقد تصل عقوبتها الى الاعدام أو السجن المؤبد فتتحقق الغاية ودور القضاء في تحقيق الردع العام من خلال ملاحقة مرتكبي الفساد ولايكتفي دور القضاء في جرائم الفساد ملاحقة مرتكب الجرائم والقائه في السجن في حالة ما اذا كان قد حصل على مردود مالي كبير من جريمته لأنه سينتظر انتهاء محكوميته ليعود الى الاموال الفساد ليحيا معها حياة هاندة تعوضه عن سنوات سجنه لذا فحرمان الفاسد من ثمار فساده أكثر ايلاماً له حتى من ايداعه في السجن أحيانا خاصة مع احكام الحبس القصيرة المدة و هنا لايخفى أن دور القضاء هو دور بالغ الاهمية لتحقق الملاحقة المطلوبة لعائدات الفساد لضمان استردادها ومنع المتهمين من التمتع بها من خلال وضع الحجز على تلك الاموال و ضبطها وضمان ملاحقتها بالسرعة المطلوبة للحيلولة من دون تهريبها واخفائها وفقاً للقواعد المنصوص عليها في المواد ١٨٣-١٨٧ من قانون اصول المحاكمات

---

(١) م. تسنيم غازي فيصل, التنظيم القانوني لرد المال العام في القانون الجنائي الطبعة الاولى, مركز الدراسات العربية,المصر, رقم اليداع ٢٠٢١/٢٢٠٠٠, ص١٦١.

(٢) قيس لطيف التميمي,شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١, دار السنهوري,بيروت, ٢٠٢٠, ص٣٤٣.

(٣) م. تسنيم غازي فيصل, المصدر السابق, ص١٦٤.

الجزائية العراقية[١]. وذلك تمهيداً و تسهيلاً لمصادرتها عند الحكم بادانة المتهم لدى المحكمة المختصة[٢].

وهذا ماقضت به محكمة جنايات المختصة بقضايا النزاهة في محافظة بغداد بادانة المتهم الهارب والحكم عليه بالسجن لمدة(٧)سنوات وفقا لاحكام المادة ٣٤٠ من قانون العقوبات و تأييد الحجز الواقع على الاموال المنقولة و غير المنقولة العائدة للمحكوم عليه الواقع في مرحلة التحقيق[٣].

ثانياً: جهاز الادعاء العام

ان جهاز الادعاء العام يعد أحد مكونات السلطة القضائية[٤].وله استقلال وظيفي داخل هذه السلطة بحكم طبيعة عمله ويخضع لقانون الأدعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل ويطبق ما ورد فيه من أحكام اجرائية كما انه يطبق الاحكام الأجرائية في قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ وان الحفاظ على المال العام وحمايته هو هدف أصيل من اهداف جهاز الادعاء العام في العراق نص عليه قانون الأدعاء العام صراحة[٥]. وفي سبيل تحقيق هذا الهدف أعطى القانون مهاما للأدعاء العام ومنها اقامة الدعوى بالحق العام وكما هو وارد في المادة (٥/اولا) من قانون الادعاء العام رقم٤٩ لسنة ٢٠١٧ ومن ثم متابعة الدعوى في مرحلة التحقيق والمحاكمة[٦]. وهذا يعني أن الادعاء العام ملزم قانوناً بتحريك الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد المالي والاداري وليس له سلطة تقديرية بهذا الشأن[٧] وكذلك منح المشرع العراقي حق تقديم طلب الحجز الاحتياطي على اموال المتهم فوراً الى قاضي

---

(١) دور القضاء و الادعاء العام في محافحة الفساد,البرنامج الانمائي للأمم المتحدة– العراق 'شركة الانس للطباعة و النشر, عراق, ص٤٥–٤٨.

(٢) المادة (١٠١)من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

(٣) القرار المرقم ٢٤٣٨/ج/٢٠٠٥ في ٢٠١٥/١١/٢٥, غير منشور نقلاً عن القاضي حاتم طعمة نمل, المصدر السابق, ص٧١ .

(٤) المادة (٨٩) من الدستور العراقي ٢٠٠٥.

(٥) رافد علي طابور, المصدر السابق, ص١٤٢ و ١٤٥ و المادة الاولى من القانون الأدعاء العام التي نصت على"ان جهاز الادعاء العام يهدف الى حماية نظام الدولة و امنها و مؤسساتها و الحرص على الديموقراطية و المصالح العليا للشعب و الحفاظ على أموال الدولة" .

(٦) القاضي.قصي عبدالمنعم حسن الربيعي, دور الادعاء العام في القضاء و الطعن في القرار أو الحكم الجزائي, الجزء الثالث,مكتب زاكي,بعداد, باب المعظم, ص٦.و د. براء منذر كمال عبداللطيف م. محمد حسن جاسم العاني,دور الادعاءالعام في الدعوى الجرائية في قانون الادعاء العام رقم ٤٠ لسنة ٢٠١٧, دار السنهوري, بيروت, ٢٠٢٠,ص ٨٦.

(٧) د.عمر خالد عبدالعلواني,, الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في مكافحة الفساد الأداري,, هاتريك,ط١,العراق, اربيل,٢٠٢٣, ص٢٦٢.

التحقيق أو المحكمة إذا كان الفعل المسند اليه يشكل جريمة واقعة على حقوق أو اموال الدولة وما هو في حكمها قانونا[١].

ثالثاً: هيئة النزاهة

تعد هيئة النزاهة جهازاً من اجهزة الرقابة المستقلة في العراق و اقليم كوردستان العراق حديث النشأة تشكل بعد احداث ٢٠٠٣ وتغير نظام الحكم في العراق بموجب قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ في الحكومة الاتحادية و قانون رقم ٣ لسنة ٢٠١١ في الاقليم و كان الهدف من تشكيلهما هو حماية المال العام ومكافحة جرائم الفساد المالي والاداري وعرفت قانوناً بأنها هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب لها شخصية معنوية واستقلال مالي واداري و يمثلها أو من يخوله[٢]. وتعمل هذه الهيئة على مكافحة الفساد والكشف عن التجاوزات المالية.وقد أكدت العديد من الدراسات على أهمية الدور الرقابي لهذه الهيئة في الحد من الفساد المالي والإداري[٣]. وقد وضع القانون للهيئة عدداً من الوسائل لتحقيق اهدافها بعضها علاجي وبعضها وقائي و تنظيمي منها :-

١. التحقيق في القضايا الفساد طبقاً لأحكام هذا القانون تحت اشراف قاضي التحقيق المختص ووفقاً لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية.
٢. متابعة قضايا الفساد التي لايقوم محققي الهيئة بالتحقيق فيها عن طريق ممثل القانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر عن رئيسها.
٣. تنمية الثقافة في القطاعين العام و الخاص باخلاقيات النزاهة و الثقافة.
٤. اعداد مشروعات قوانين فيما يساهم في منع الفساد و رفعها للسلطة التشريعية المختصة
٥. تعزيز ثقة الشعب بالحكومة عبر الكشف عن الذمم المالية وما للمسؤولين من انشطة خارجية.
٦. اصدار لائحة السلوك الوظيفي لموظفي الدولة العراقية لضمان الاداء الصحيح لواجباتهم
٧. اعتماد السياسة العامة لمكافحة الفساد وتنفيذه[٤].

كما وان اهيئة النزاهة اصبحت احدى الجهات التي يحق لها تحريك الدعوى الجزائية في الجرائم الفساد الحكومي حيث عند قيام الموظف العام أو من في حكمه بارتكاب احدى الجرائم التي تدخل ضمن اختصاص هيأة النزاهة لابد من اتخاذ الاجراءات القانونية وتحريك الدعوى الجزائية فيها و يتم ذلك أما من خلال قيام الهيئة بجمع المعلومات عن تلك القضية والطلب من قاضي التحقيق اتخاذ الاجراءات

---

(١) م.نسيم غازي فيصل, المصدر السابق, ص١٥٢و١٥٣ .

(٢) د. رافد علي طابور, المصدر السابق, ص١٤٣. و د.عمر خالد عبدالعلواني, المصدر السابق, ص١٨.

(٣) د. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي, المصدر السابق, ص١١٨-١٢١.

(٤) د.حسين عليوي ناصر الزيادي, الفساد المالي و الأداري في العراق رؤية جغرافية- سياسية,مركز الرافدين للحوار,ط١,بيروت, النجف الاشرف,٢٠٢٣, ص١٣٥.

القانونية بحق المتهمين أو من خلال تلقي الهيئة للاخبار عن تلك الجرائم باية وسيلة و التحقيق فيها و الطعن في القرارات و الاحكام التي تصدر في تلك القضايا[١]. أما بالنسبة لهيئة النزاهة في الاقليم فتم انشاءها لنفس الاهداف هيئة النزاهة الحكومة الاتحادية ولها اسقلاليتها ونفس الصلاحيات هيئة النزاهة الحكومة الاتحادية لكن في حدودها الجغرافي حيث أن هيئة النزاهة الاتحادية تعمل في جميع المحافظات العراقية باستثناء إقليم كوردستان وهيئة النزاهة في إقليم كوردستان مختصة فقط بمكافحة الفساد في مؤسسات الإقليم مع وجود التنسيق بين الهيئتين في بعض القضايا الفساد التي قد تكون ذات طابع اتحادي و اقليمي في آن واحد.

رابعاً :ديوان الرقابة المالية

يعد ديوان الرقابة المالية من أقدم المؤسسات الدستورية في العراق إذ نصت عليه جميع الدساتير العراقية ومنها الدستور النافذ ٢٠٠٥ الذي اعتبره من الهيئات المستلقة وربطها بمجلس النواب وقد عرف ب"هيئة مستقلة مالياً وادارياً له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية يرتبط بمجلس النواب و يمثله رئيس الديوان أو من يمثله[٢]. لذا يعتبر ديوان الرقابة المالية سلطة رقابية تمارس حقها الدستوري في الرقابة على اموال الدولة بأكملها والتي تتصل بعمل الديوان و التأكد من ان هذه الأموال انفقت لتحقق مردود اقتصادياً ومالياً وذلك عن طريق تنفيذ الخطط وتحقيق الأهداف العامة المحددة وفقا للقوانين, بما يحقق الهدف من استخدام الأموال العامة وعدم اساءة استعمالها, والتقصير والأهمال بها أنه في سبيل ذلك يراقب الخطط والأهداف واستخدام الاموال لتحقيقها دون اساءة او نقص او اهمال[٣]. كما لديوان الرقابة المالية عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة أجراء التحقيق وإتخاذ الاجراءات اللازمة بأزالة المخالفة وأثارها[٤]. وذلك بأحالة الموظف المسؤول عن المخالفة الى التحقيق من قبل رئيس الديوان بناءاً على طلبه المقدم الى الوزي أو رئيس الجهة الخاضة للرقابة وله طلب سحب يد الموظف[٥]. أما بالنسبة لديوان الرقابة المالية في اقليم كوردستان وعلاقته بديوان الرقابة المالي الإتحادي فلابد الرجوع الى المادة(٢٨)من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١ التي نصت في الفقرة رابعاً منها على صلاحية الديوان الرقابة المالية للحكومة الاتحادية اضافة لمهامها الاخرى الاشراف على دواوين الرقابة المالية في الاقليم وله في سبيل تحقيق ذلك مراجعة تقارير الرقابية الصادرة في الاقليم والتنسيق بين عمل ديوان الرقابة المالية للحكومة

---

(١) د. رافد علي طابور, المصدر السابق, ص١٩٠ و١٩١.

(٢) د. رافد علي طابور, المصدر اسابق.ص١٥٧. المادة(٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣٢ لسنة ٢٠١١.

(٣) د.محمد رسول العمري, هيئات الرقابة المالية, دراسة مقارنة منشورات الحلبي الحقوقية,٢٠٠٥, ص٥٥.

(٤) المادة(١٤) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

(٥) المادة (١٥) من نفس القانون.

الاتحادية مع دواوين الرقابة في الاقليم وإليات عمل كل منهما كما وللمجلس اقرار ضوابط واليات التنسيق بين ديوان الرقابة المالية الاتحادي و دواويين الرقابة المالية في الاقليم[١].

خامساً: الأجهزة الأمنية (الشرطة والأجهزة المتخصصة)

بموجب المادة ٣٩ من قانون اصول المحاكمات الجزائية فأن ضباط الشرطة و مامور المراكز والمفوضون يعتبرون الطائفة الأولى من اعضاء الضبط القضائي وان الوظيفة الاساسية لافراد الشرطة هي مكافحة الجرائم بمافيها جرائم الاموال العامة والتحري عن مرتكبيها لذا فأنهم صاحب الاختصاص الأصيل في هذا الصدد و نظمت اختصاصاتهم في المواد ٤١ الى ٥٠ من القانون المذكور[٢]. كما يعد الشرطة من اهم مؤسسات انفاذ القانون تقع على عاتقه مهمة اساسية في الحفاظ على النظام العام وحماية املاك الدولة أستناداً الى نص المادة (٦)من قانون منع وازالة التجاوز على اراضي الدولة في حالة عدم القيام المتجاوز بإزالة تجاوزه ودياً على اراضي الدولة إذ تمتلك الشرطة حق تنفيذ الأوامر التي تصدرها رؤساء الوحدات الادارية جبراً على من صدرت في حقه اذا لم ينفذها باختياره[٣]. حدد قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل الية التجاوز على املاك الدولة باعتبار ان التجاوز على املاك الدولة جريمة مشهودة حيث خولا كل فرد يشهد الجريمة بالقاء القبض على المعتدين أو المتجاوزين وأحالتهم الى السلطات المختصة وذلك حسب المادة ١٠٢ التي تنص"لكل شخص و لو بغير امر من السلطات المختصة أن يقبض على اي متهم بجناية او جنحة في احدى الحالات الأتية ١.اذا كانت الجريمة مشهودة..."[٤]. ويستنتج من هذا النص بأنه لرجال الشرطة سلطة وصلاحية ألقاء القبض على اي شخص تجاوز على املاك الدولة بدون امر القاض حيث ان الشرطة يعتبر جزءاً رئيسياً من كل الشخص أو افراد الدولة الذين يعتبرون الجهة المختصة و التي يجب عليه تنفيذ امرالقبض الصادر من قاض التحقيق أو المحكمة الجزائية استناداً الى احكام المادة ١٠٣و١٠٥ من القانون المذكو[٥]. عليه و لكل ماتقدم نرى بأن الأجهزة الامنية (الشرطة) يعتبر الوسيلة المباشرة لتنفيذ الاجراءات القانونية لمكافحة الجرائم و من ضمنها الجرائم الواقعة على الاموال العامة و حمياتها من الاعتداء عليها و استردادها.

---

(١) د. عمر خالد عبدالعلواني, المصدر السابق, ص٨٥.

(٢) وعدي سليمان المزوري, شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية نظريا و عمليا,ط٢,مكتبة تباي اربيل,مكتبة كازي دهوك, ٢٠١٥,ص٨٢و٨٦و٩٦و٩٧.

(٣) اسماعيل محمود ممند, المصدر السابق, ص٧٠.

(٤) علا مهند سعدون المفرجي, المصدر السابق, ص٥٣.

(٥) المادة ١٠٨ من قانون اصول المحاكمات الجزائية المرقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.

سادساً: اللجان التحقيقية الادارية

هي لجان تُشكَّل استنادًا إلى قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، بقرار من رئيس الدائرة أو الجهة الإدارية العليا، وتضم عادة رئيس اللجنة موظف بدرجة أعلى من الموظف المُحال للتحقيق وعضوين أو أكثر لديهم الخبرة والمعرفة بالقوانين والأنظمة المتعلقة بالقضية وممثل عن القسم القانوني لضمان الالتزام بالإجراءات القانونية وباشراف ومراقبة عضو الادعاء العام بموجب المادة ١٢ من قانون الادعاء العام العراقي المرقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩و تهدف إلى التحقيق في المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظفون أثناء أداء واجباتهم. و تتولى التحقيق مع الموظفين في القضايا المتعلقة بخرق القوانين والأنظمة الإدارية، خاصة إذا ترتب على هذه المخالفات ضرر بالمال العام أو بالمصلحة العامة مثل الإهمال أو إساءة استخدام السلطة أو التزوير.وبعد انتهاء التحقيق، تُصدر اللجنة تقريرًا يتضمن توصياتها بشأن فرض العقوبات المناسبة (مثل الإنذار، الخصم من الراتب، النقل، أو إنهاء الخدمة) إذا ثبتت المسؤولية. إذا تضمنت نتائج التحقيق شبهة جنائية (مثل الاختلاس أو التزوير)، تُحيل اللجنة القضية إلى الجهات القضائية المختصة لاستكمال التحقيق. من خلال التحقيق في التجاوزات الإدارية، تضمن اللجان الحفاظ على ممتلكات الدولة ومنع استخدامها لأغراض شخصية.

سابعاً: صندوق استرداد الاموال الدولة المهربة

سبق وأن تحدثنا عن هذا الصندوق وتعرفنا عليه لذا لا نكرر الكتابة عنه هنا ولكن بما ان هذا الصندوق له اقامة الدعوى الجزائية على الاشخاص الطبيعية والمعنوية داخل العراق أوخارجه لاسترداد أموال الدولة لذا أعيد ذكره في هذا المبحث أيضاً لكونه يعتبر من الجهات المختصة بالحماية الجنائية للمال العام[١].

المطلب الثالث

التحديات التي تواجه الحماية الجزائية للمال العام

على الرغم من وجود تشريعات قوية لمكافحة الفساد وحماية المال العام، يواجه العراق و أقليم كوردستان العراق تحديات عديدة تؤثر على فعالية هذه الحماية و هذه التحديات لا يمكن حصرها حيث أن التحديات التي تواجه الحماية الجزائية للمال العام تختلف من حيث طبيعتها وحجمها بين الدول و حتى بين مؤسسات الدولة الواحدة. كما أن التحديات قد تتغير مع الزمن بفعل التطورات الاقتصادية الاجتماعية، والسياسية و كذلك بسبب معالجة بعض التحديات القديمة و عدم بقاء اثارهم لذا سنتناول

(١) د. معتز فيصل العباسي, المصدر السابق, ص٣٢٩.

في هذا المطلب فقط اهم و ابرز التحديات التي تواجه الحماية الجزائية للمال العام و استردادها لخزينة الدولة على سبيل المثال:-

أولاً : القصور التشريعي

يعتبر القصور التشريعي في غالبية الدول من اهم عقبات التي تواجه حماية المال العام و نجاح عملية الاسترداد الاموال و ذلك لعدم اجراء التعديلات الضرورية على القوانين العقابية إذ إن بعض النصوص العقابية في المنظومة الجزائية بحاجة الى اجراء تعديل لأنها شرعت قبل فترة طويلة لا تتلائم لمكافحة جرائم الفساد المستحدثة و استرداد عوائدها المهربة إذ ان ترك هذه الجرائم تطبق عليها القواعد العامة بوسائلها التقليدية لا يتلاءم مع الوسائل الحديثة و الملتوية التي يتبعها الجناة في ارتكاب جرائمهم مما يؤدي الى افلات المجرمين من العدالة و اهدار المال العام[١].

ثانياً:الفساد المؤسسي

نظراً لأنتشار الفساد بشكل كبير على مستوى الوزارات، والمؤسسات الحكومية، وأجهزة الجيش و الشرطة، وباقي القوى الأمنية، وعلى مستوى المحافظات كافة، حتى أصبح الفساد مؤسسة بحد ذاتها قادرة على مواجهة أجهزة النزاهة، الفساد المؤسسي في بعض المؤسسات الحكومية يجعل من الصعب تنفيذ القوانين بشكل فعال.في بعض الحالات،الفساد الذي يقوم به كبار المسؤولين و الموظفين لتحقيق مصالح اقتصادية او اجتماعية او معنوية كبيرة و يكلف الدولة مبالغ ضخمة كما أنه يهيأ الأرضية المناسبة لفساد الدرجات الدنيا وهذا النوع يكلف خزينة الدولة مبالغ كبيرة ويسهم في تفشي الفقرو ظهور الطبقية و يفقد ثقة المواطن بالحكومة كما أن تورط مسؤولون رفيعو المستوى في التغطية على قضايا الفساد، مما يؤثر على نزاهة التحقيقات و العدالة[٢].

ثالثاً: الحصانات الوظيفية

تطلب ممارسة بعض الوظائف سواء أكانت تشريعية أو قضائية أو أدارية الاعتراف لفئة من الموظفين بالحصانات الوظيفية حتى يستطيعوا ممارسة الوظائف المناطة بهم على وجه المطلوب وهذه الحصانة تقرر لصفة الوظيفة التي يشغلها و ليس امتيازاً شخصياً لمن يشغل تلك الوظيفة[٣]. لا تعد

---

(١) عماد علي رباط الزاملي, استرداد الاموال المهربة المتحصلة في جرائم الفساد الاداري و المالي, دراسة مقارنة, ط١,المركز العربي, القاهرة, ٢٠٢٤, ص٤٥٥و٤٥٦.

(٢) د.حسين عليوي ناصر الزيادي, المصدر السابق, ص٤٣ و ٤٥.

(٣) عماد علي رباط الزاملي, المصدر السابق, ص٤٦٧.

هذه الحصانات الوظيفية في حقيقتها موانع للمسؤلية الجزائية أو للعقاب لأنه واضح تخضع جرائم الفساد مثل الجرائم الاخرى للقواعد و الأحكام العامة نفسها في مجال المسؤولية الجزائية التي تترتب على وقوعها ولكن من الناحية الواقعية فأن هذه الحصانات تعرقل الكشف عن جرائم الفساد و تمثل في الغالب عائقاً يحول من دون تعزيز الأدلة ويسهم في بطء إجراءات الكشف عن الحقيقة حيث إن جرائم الفساد في الغالب من الجرائم التي تقع بسبب أداء النشاط الوظيفي أو بمناسبته[١]. وقد حاول المشرع الدولي في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ان يحد مثل هكذا امتيازات في موضعين دون أن يحدها تماماً وفي العراقي على الرغم من الغاء المادة(١٣٦/ ب)من قانون اصول المحاكمات الجزائية المتضمنة الحصانة الاجرائية لموظفي الدولة والتي تمنع إحالة الموظف الى المحاكم عن الجرائم المرتكبة أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها ألا بعد الحصول على أذن من الوزير التابع له إلا ان و على الرغم من ذلك عاد المشرع في التشريعات الحديثة و منح تلك الحصانة للموظفين من جديد في قوانين خاصة كقانون مكافحة غسل الأموال و تمويل الأرهاب العراقي النافذ المرقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ وقانون التنظيم القضائي المرقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٠ و قانون الكمارك العراقي المرقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ وقانون البنك المركزي العراقي المرقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ ويلاحظ إن المشرع العراقي في القوانيين المذكورة قد حدد جهة لمنح الاذن أو الموافقة على احالة الموظف الى المحاكمة[٢].

ونحن نرى بأن المشرع العراقي قد جعل الحصانة المحددة في القوانيين المذكورة حصانة مطلقة و بما ان القانون الخاص يقيد القانون العام لذا نرى بأن الغاء المادة ١٣٦/ب الاصولية لم يكن لها تأثير فعال لانهاء حصانة الوظيفية بشكل نهائي و قطعي.

رابعاً : أزدواجية الجنسية

يقصد بالجنسية رابطة قانونية سياسية تربط شخصاً بالدولة و ان لكل انسان حق في جنسية واحدة ولكن الشخص قد يحدد نفسه متمتعاً بأكثر من جنسية واحدة وفقاً لقانون دولتيين فتحصل حين ذاك حالة ازدواج الجنسية التي تعتبرحالة نشاز في الحياة العملية ولها سلبيات يجب مكافحتها[٣]. وهذه الحالة معناها بأن يتمتع مرتكب الجريمة الفساد بجنسيتين في ذات الوقت جنسية الدولة الطالبة وجنسية الدولة متلقية الطلب وتتحقق هذه العقبة أو المعوق عند ارتكاب جريمة الفساد في إحدى

---

(١) جمعة قادر صالخ, الفساد الاداري و أثره على الوظيفة العامة, منشورات زين الحقوقية, بيروت – لبنان, الطبعة الأولى, ٢٠١٦, ١٧٥ و١٧٦.

(٢) عماد علي رباط الزاملي, المصدر السابق, ص٤٧١ –٤٧٣.

(٣) د.حسن محمد الهداوي, القانون الدولي الخاص, ج١,الجنسية, المواطن, مركز الاجانب و احكامه في القانون العراقي, شركة العاتك,ابيروت,المكتبة القانونية,بغداد, ٢٠١٨,ص٤١و٤٨.

الدولتين وهروبه الى الدولة الاخرى التي يتمتع بجنسيتها إذ ان التمتع بازدواجية الجنسية من قبل كبار موظفي الدولة أو اصحاب المراكز المهمة في الدولة يشجع هؤلاء على ارتكاب تلك الجرائم بسبب وجود مكان أمن لهم و لعائداتهم الاجرامية في حال ملاحقتهم قضائياً لذا لابد من تفعيل نظام تسليم الاشخاص المتهمين بارتكاب جرائم الفساد المالي او المحكوم عليهم بالادانة عن تلك الجرائم بهذا الصدد كما وايضا لمكافحة الاثار السلبية لازدواجية الجنسية هو أن تخير الدولة كل من يتمتع بازدواجي الجنسية باختيار احدهما خلال مدة معينة و بخلافه يتم اسقاط الجنسية الوطنية عنه و بهذا الصدد خيراً فعل المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥عندما الزم كل من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيع المستوى التخلي عن جنسيته الاخرى ألا ان هذا لم يكن كافياً إذ ان التحديد الوارد اعلاه شمل المناصب السيادية و الأمنية فقط مما يتطلب من المشرع العراقي لمواجهة جرائم الفساد إجراء تعديل على تلك المادة ليجعلها تشمل كافة موظفي الدولة[١].

خامسا : نقص الموارد البشرية و التقنية

يعد نقص الكوادر البشرية المؤهلة في الأجهزة المختصة بمكافحة الجرائم المالية والاقتصادية من أكبر التحديات التي تواجه العراق. ويظهر ذلك من خلال قلة الكوادر المتخصصة وعدم توفر التدريب الكافي لهم حيث غالباً ما يكون هناك نقص في عدد المحققين والقضاة المتخصصين في الجرائم الاقتصادية، مما يؤدي إلى تأخير التحقيقات والمحاكمات. كما وان ضعف الموارد التقنية يعتبر احدى معوقات الحماية الجزائية للمال العام حين ان الجرائم المالية الحديثة تعتمد على تقنييات متطورة تجعل من الصعب اكتشافها دون وجود أدوات تكنولوجية فعالة ونلاحظ إن المؤسسات الرقابية و القضائية لا تملك الاجهزة المستخدمة في التحقيقات الرقمية لتحليل البيانات الالكترونية أنظمة متطورة لتتبع العمليات المالية المشبوهة أو تحليل البيانات المعقدة. لذا إن نقص الموارد البشرية والتقنية يشكل عقبة رئيسية أمام الحماية الجزائية للمال العام في العراق،مما يجعل من الضروري العمل على تعزيز الإمكانيات البشرية والتكنولوجية لتحسين فعالية هذه الحماية.دعم أجهزة الرقابة و النزاهة، وإعطائها صالحيات واسعة، وتزويد أجهزة الرقابية والتحقيقية والقضائية بالمستلزمات المادية والبشرية، والخبرات والتقنيات الحديثة والوسائل العلمية الكافية؛ لتمكينها من أداء مهماتها، فضلاً عن تطوير االأنظمة الرقابية والمالية و الادارية لضمان شفافيتها وقيام المسؤولين بالمراقبة الميدانية المباشرة، والعمل بمبدأ المساءلة لكل مسؤول بغض النظر عن موقعه الوظيفي[٢].

---

(١) عماد علي رباط الزاملي, المصدر السابق, ٤٧٦-٤٧٠.

(٢) د. حسين عليوي ناصر الزيادي, المصدر السايق, ص١٤٣.

الخـــاتمـــة

في ختام هذا البحث الذي تناولنا فيها موضوع الحماية القانونية للمال العام، يمكن القول إن المال العام يُشكل عماد استقرار أي بلد، وهو مورد سيادي يعكس قدرة الدولة على خدمة شعبها وضمان استقراره. في هذا البحث، أوردنا هذه الحماية في العراق وإقليم كوردستان، مستعرضين النصوص الدستورية والتشريعية التي تعالجها، ومبينين أوجه القوة و القصور التي تتسم بها القوانين الحالية. كما ناقشنا خصائص المال العام و آليات استرداده في حال تعرضه للتعدي أو التهريب، مع التركيز على دور الحصانات الوظيفية وتأثيرها على تحقيق العدالة في حماية المال العامو توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات و التوصيات التي نسعى من خلالها إلى تعزيز الحماية القانونية للمال العام، سواء في العراق بشكل عام أو في إقليم كوردستان بشكل خاص.

الاستنتـــاجات

١. المال العام في العراق وإقليم كوردستان يتمتع بحماية قانونية على المستوى الدستوري و التشريعي لكنها تفتقر إلى التفصيل الكافي وآليات التنفيذ الفعّالة.
٢. خصائص المال العام مثل العمومية، الحصانة القانونية، والديمومة، تعد أساسية، لكنها تحتاج إلى تعزيز بخصائص إضافية مثل الشفافية.
٣. الحفاظ على المال العام مسؤولية مشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، إلى جانب دور المجتمع في صونه و حمايته.
٤. الحصانات الوظيفية، رغم أهميتها في حماية المسؤولين أثناء أداء مهامهم، أحيانًا تشكل عائقًا أمام تحقيق العدالة، خاصة في قضايا الفساد و التعدي على المال العام.
٥. غياب القوانين الصريحة التي تعالج الجرائم المستحدثة، مثل الجرائم الإلكترونية والاحتيال الرقمي يمثل ضعفًا في المنظومة التشريعية.
٦. استرداد الأموال العامة المهربة يواجه تحديات كبيرة، أبرزها غياب هيئة متخصصة و آليات واضحة للتعاون الدولي.
٧. الشفافية و المساءلة في إدارة المال العام غير مفعّلتين بشكل كافٍ، مما يؤدي إلى ضعف الرقابة المجتمعية و المؤسساتية.
٨. في إقليم كوردستان، قوانين حماية المال العام تعتمد جزئيًا على النصوص الاتحادية، مما يبرز الحاجة إلى تشريعات خاصة تتناسب مع خصوصيات الإقليم.

٩. المؤسسات الرقابية و القضائية تعاني من ضعف التنسيق و الاستقلالية، مما يحد من فعاليتها في حماية المال العام.
١٠. الفساد الإداري و المالي يُعد من أكبر المعوقات أمام تحقيق الحماية الفعالة للمال العام في العراق و اقليم كوردستان العراق ، ويتطلب جهودًا قانونية و إدارية موحدة لمواجهته.
١١. يلعب القضاء العراقي والادعاء العام دورًا رئيسيًا في حماية المال العام من خلال تطبيق القوانين و معاقبة المتجاوزين، لكن هذا الدور يحتاج إلى تعزيز و موارد إضافية لتفعيل الرقابة بشكل أكثر فعالية.

التوصيـــات

١. تعديل النصوص الدستورية و القوانين العراقية المتعلقة بالمال العام لتتضمن تفاصيل واضحة حول آليات الرقابة والمساءلة، مع تطويرها لمواكبة الجرائم المستحدثة.
٢. تفعيل دور المؤسسات الرقابية و ضمان استقلاليتها، مع تعزيز التنسيق بينها و بين السلطات القضائية لتوحيد الجهود في مكافحة الفساد.
٣. التركيز على تعزيز الحماية الوقائية من خلال تطوير نظم إدارية و قانونية تمنع وقوع الاعتداءات قبل حدوثها.
٤. نشر تقارير دورية شفافة حول إدارة المال العام، بحيث تكون متاحة للمجتمع، مما يعزز الثقة بين الدولة و المواطنين.
٥. توفير برامج تدريبية للمسؤولين الإداريين لتعزيز كفاءتهم في إدارة المال العام وحمايته من سوء الإدارة أو التعديات.
٦. إنشاء هيئة وطنية متخصصة لاسترداد الأموال المهربة يجب أن تتشكل هيئة متخصصة تضم خبراء قانونيين وماليين ودوليين، تكون مسؤولة عن تتبع الأموال المهربة واستردادها بالتنسيق مع الجهات الوطنية و الدولية.
٧. ضرورة الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد وغسل الأموال، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واستثمار التعاون مع الدول التي تحتضن تلك الأموال لاستردادها وفقًا للأطر القانونية الدولية.
٨. تعديل القوانين العراقية بما فيها القوانيين الصادرة في إقليم كوردستان لتشمل نصوصًا أكثر وضوحًا حول استرداد الأموال العامة المهربة، وتوفير الأدوات القانونية اللازمة لتتبع الأموال وضبطها، بما في ذلك تجريم عمليات التهريب المالي بشكل أكثر صرامة.

٩. إبرام اتفاقيات ثنائية مع الدول الأجنبية والتي تشهد تهريب أموال عامة عراقية إليها، لتسهيل عملية استرداد الأموال وتعزيز التعاون القانوني مع سلطاتها القضائية.

١٠. إجراءات قضائية فعالة:إنشاء محاكم مختصة للنظر في قضايا استرداد الأموال العامة المهربة وتبسيط الإجراءات القضائية المتعلقة بها لضمان سرعة التنفيذ و فعاليته

١١. إلغاء الحصانة في الجرائم المالية:ينبغي أن ينص القانون على عدم شمول الجرائم المتعلقة بالمال العام ضمن نطاق الحصانة الوظيفية، باعتبارها جرائم تمس المصلحة العامة بشكل مباشر

١٢. توعية مجتمعية وإعلامية و ذلك بنشر ثقافة احترام المال العام من خلال المناهج التعليمية و برامج التوعية المجتمعية.

المصادر

أولاً :القرأن الكريم

ثانياً: المعاجم

١- فيروزالابادي, قاموس المحيط, مؤسسة الرسالة للطبع والنشر, بيروت, لبنان, ١٩٨٧.

ثالثاً: الكتـــــــب

١- إسماعيل محمود ممند, الاجراءات و الوسائل الادارية في مواجهة التجاوزات على أراضي الدولة, الطبعة الاولى, مكتبة هولير القانونية, ٢٠٢٢.

٢- القاضي أمير جمعة توفيق, المبرز من المبديء قانونية نادرة في القضاء المدني للسنوات (٢٠١٢-٢٠٢٤) مع الهوامش قانونية تحليلية, ط١, مطبعة هيفي, منشورات مكتبة تبايي, اربيل, اقليم كوردستان العراق, ٢٠٢٤.

٣- م. بختيار محمد علي عارف, تدخل الأدعاء العام في الدعاوي الشرعية و المدنية كضمانة صحة التقاضي, الطبعة الاولى, مطبعة يادطار, المكتبة العامة في السليمانية, ٢٠١٩.

٤- د. براء منذر كمال عبداللطيف م. محمد حسن جاسم العاني, دورالادعاءالعام في العوى الجرائية في قانون الادعاء العام رقم ٤٠ لسنة ٢٠١٧, دار السنهوري, بيروت, ٢٠٢٠.

٥- د.بمو برويزخان الدلوي,النظرية العامة للحماية المدنية, الطبعة الاولى, نشورات الحلبي الحقوقية, بيروت – لبنان, ٢٠١٤.

٦- م.تسنيم غازي فيصل, التنظيم القانوني لرد المال العام في القانون الجنائي الطبعة الاولى, مركز الدراسات العربية, المصر, رقم اليداع ٢٠٢١/٢٢٠٠٠.

٧- جمعة قادر صالح, الفساد الاداري و أثره على الوظيفة العامة, منشورات زين الحقوقية, بيروت – لبنان, الطبعة الأولى, ٢٠١٦.

٨- القاضي حاتم طعمة نمل, استرداد الاموال المتأتية من جرائم الفساد, مكتبة القانون المقارن, دار الكتب والوثئق, بغداد, ٢٠٢٠.

٩- د.حسن محمد الهداوي, القانون الدولي الخاص, ج١, الجنسية, المواطن, مركز الاجانب و احكامه في القانون العراقي, شركة العاتك, ابيروت, المكتبة القانونية, بغداد, ٢٠١٨.

١٠- د.حسين عليوي ناصر الزيادي, الفساد المالي والأداري في العراق رؤية جغرافية- سياسية, مركز الرافدين للحوار, ط١, بيروت, النجف الاشرف, ٢٠٢٣.

١١- الخبير القانوني حسين منصور, شرح قانون الخدمة المدنية رقم٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل مع اهم الشروحات و القرارات و التعليمات ذات العلاقة شركة العاتك, بيروت, المكتبة القانونية بغداد.

١٢- دور القضاء والادعاء العام في محافحة الفساد, البرنامج الانمائي للأمم المتحدة- العراق 'شركة الانس للطباعة و النشر, دون ذكر السنة.

١٣- دور المجالس النيابية في مكافحة الفساد البرنامج الانمائي للأمم المتحدة-العراق شركة الأنس للطباعة و النشر, دون ذكر السنة.
١٤- د.رافد علي طابور,المسؤلية الجزائية الناشئة عن جريمة هدر المال العا, الطبعة الثانية, مكتبة القانون المقارن, بغداد, ٢٠٢٤.
١٥- د.رائد ناجي أحمد ,المالية العامة والتشريع المالي في العراق,ط٣, لبنان-بيروت,٢٠١٨ .
١٦- د.عصام علي الدبس, النظم السياسية, الكتاب الثالث ،السلطة التشريعية, المؤسسة الدستورية الأولى, الطبعة الأولى, دار الثقافة للنشر و التوزيع, عمان, ٢٠١١.
١٧- علا مهند سعدون المفرجي, استعمال املاك الدولة الخاصة من جهة اشخاص قانون العام و الافراد, الطبعة الاولى, هاتريك, اربيل, زانكو, ٢٠٢٣.
١٨- عماد علي رباط الزاملي, استرداد الاموال المهربة المتحصلة في جرائم الفساد الاداري و المالي, دراسة مقارنة, ط١, المركز العربي, القاهرة, ٢٠٢٤.
١٩- د.عمر خالد عبد العلواني, الاختصاص الجنائي لهيئة النزاهة في مكافحة الفساد الأداري, هاتريك., ط١, العراق, اربيل, ٢٠٢٣
٢٠- القاضي قصي عبدالمنعم حسن الربيعي, دورالادعاء العام في القضاء و الطعن في القرار أو الحكم الجزائي, الجزء الثالث, مكتب زاكي, بغداد, باب المعظم, ٢٠١٩.
٢١- قيس لطيف التميمي, شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ٩٧١, دارالسنهوري, بيروت, ٢٠٢٠.
٢٢- كامران الصالحي, مكافحة الفساد و أسترداد الأموال المتحصلة منه و أعادتها إلى أصحابها الشرعيين في الأتفاقيات الدولية و التشريعات االوطنية, الطبعة الأولى, مؤسسة احمدي خاني للطباعة, ا, المكتبة العامة, إقليم كوردستان العراق, ٢٠٢١.
٢٣- محمد جمال دنييات, المالية العامة والتشريع المالي,الطبعة الأولى, الدارالعلمية, عمان, اردن,٢٠٠٣.
٢٤- محمد رسول العمري, هيئات الرقابة المالية, دراسة مقارنة منشورات الحلبي الحقوقية, ٢٠٠٥.
٢٥- مصطفى رزاق ويسين,الرقابة الأدارية على الأموال العامة,دراسة مقارنة منشورات زين الحقوقية, بيروت, لبنان, الطبعة الأولى, ٢٠١٨.
٢٦- د.نوري حمه سعيد الهموندي, جرائم الاموال العامة و الوظيفة العامة في الشريعة الاسلامية و القانون, منشورات زين الحقوقية, مكتبة زين, بروت, ٢٠١٤.
٢٧- د.وعدي سليمان المزوري, شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية نظريا و عمليا, ط٢, مكتبة تباي اربيل, مكتبة كازي دهوك, ٢٠١٥

رابعاً :- البحوث و رسائل الماجستير

١- انسام علي عبدالله, النظام القانوني للأموال العامة, بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق – المجلد٢ السنة العاشرة, عدد ٢٥, ٢٠٠٥.

٢- أية طه المحمدي, ممارسة مجلس النواب العراقي لصلاحيته الدستورية بين النص و الواقع (دراسة مقارنة), اطروحة ماجستير 'جامعة شرق الأوسط, ٢٠٢١.

٣- د. جواد رضا رزوقي السبع, الدور الرقابي لبرلمان العراقي في مكافحة الفساد, بحث منشور في مجلة دراسات في التأريخ و النشر،العدد(٦٥), الصفحة ١١٩- ١٤٧, ٢٠١٨.

٤- حسن جلوب كاظم, ماهية المال العام في القانون العرقي, بحث منشور في مجلة النزاهة و الشفافية للبحوث و الدراسات, العدد السابع, ٢٠١٤.

٥- رائد رعد سليم و زينة عبدالمحسن داخل, أساليب الحماية القانونية, منظمة العربية للتنمية الأدارية الملتقي العربي الأول, وزارة النفط العراقية.

٦- رشا محمد جعفر,مدى فاعلية الاصلاحات التشريعية في حماية اموال الدولة في العراق,بحث منشور في مجلة العلوم القانونية,كلية القانون, جامعة بغداد, العدد ٥,ص ٣٨٣-٣٥٦, ٢٠١٨.

٧- ريبوار جبار شيخة, **دەريا** محمد حويز, الدور الرقابي للسلطة التشريعية في مكافحة الفساد الأداري ،بحث منشور في مجلة جامعة **گرميان**, عدد(٣) صفحة ٦٩٤-٧٠٨, ٢٠٢٣.

٨- زياد ناظم جاسم, المواجهة التشريعية لجريمة التنفّع بالمال العام في العراق – دراسة مقارنة. مبحث منشور في مجلة العلوم القانونية صفحة ٤٨٧ – ٤٥٤, بغداد, ٢٠١٨.

٩- د. سحر جبار يعقوب, وسائل الأدارة في حماية المال العام من التجاوزات في العراق, بحث منشور في مجلة كلية الحقوق- جامعة النهرين, المجلد ٢٣ العدد٢, ٢٠٢١.

١٠- سلمى غضبان حسن, دور الادارة في تحقيق المساواة الانتفاع في المال العام بحث منشور في مجلة الادارة والاقتصاد, جامعة المستنصرية,مجلد ٤٧, عدد ١٣٥, ص ٢٩٠-٢٩١, ٢٠٢٢.

١١- سيروان عدنان ميرزا الزهاوي الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة الماجستير, جامعة صلاح الدين, اربيل, ٢٠٠٠-٢٠٠١.

١٢- عضوة الادعاء العام, **كژال** نايف رحمان, حماية أموال الدولة, بحث مقدم الى رئاسة مجلس القضاء في اقليم كوردستان العراق, اربيل, ٢٠١٤.

١٣- فاطمة الزهراء عون,الحماية القانونية للمال العام في القانون الجزائري جريمة الاختلاس نموذجا. بحث منشور في مجلة العلوم القانونية, مجلد ٠٨,العدد ٠٢صفحة ٣٣٥-٣٥٦, ٢٠٢٣.

١٤- فرحات حسني, اليات الحماية الجنائية للمال العام في ظل القانون ٠٦-٠١ المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته, رسالة ماجستير, جامعة قاصدي مرباح, ٢٠١٩.

١٥- د. معتز فيصل العباسي, التجربة العراقية في استرداد الاموال, بحث منشور في مجلة الباحث العربي, مجلد٢,, عدد٣, الصفحة ٣٢٨-٣٣٧, ٢٠٢١.
١٦- منى محمد العتريس الدسوقي,الحماية الادارية للمال العام,بحث منشور في مجلة البحوث القانونية و الاقتصادية (المنصورة), مجلد ١٢, العدد ٨٢, صفحة ١٢١٦ -١٠٥٩, ٢٠٢٢.
١٧- نعيمة عمر الغزير, حماية الأموال العامة من النظام القانوني الليبي, بحث منشور في مجلة أفاق الاقتصادية, المجلد ٣, العدد ٥, الصفحة ٢٦١-٢٩٥, ٢٠١٧.
١٨- هشام محمد أحمد, المال العام و موقف القضاء التأديبي منه, بحث منشور في المجلة القانونية صفحة ٢٥٦٩ – ٢٥٩٨, القاهرة, ٢٠٢٠.

خامساً: القوانين

١- الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥.
٢- قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقية المرقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل.
٣- قانون الأدعاءالعام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩المعدل الملغي في العراق والنافذ في اقليم كوردستان .
٤- قانون التنفيذ العراقي المرقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠المعدل.
٥- قانون الرسوم العدلية المرقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ المعدل.
٦- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٥٩المعدل.
٧- قانون المدني العراقي المرقم ٤٠لسنة ١٩٥١المعدل.
٨- قانون المرافعات المدنية المرقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩المعدل.
٩- قانون انضباط موظفي الدولة و القطاع العام المرقم ١٤ لسنة ١٩٩١.
١٠- قانون تنفيذ الاحكام الاجنبية المرقم ٣٠ لسنة ١٩٢٨المعدل.
١١- قانون خدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠المعدل.
١٢- قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١العراقي النافذ في الحكومة الأتحادية.
١٣- قانون ديوان الرقابة المالية لأقليم كورستان لعراق رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨.
١٤- قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل.
١٥- قانون مكافحة الإرهاب رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥.
١٦- قانون مكافحة تهريب المنتجات النفطية وحماية الثروات الطبيعية في إقليم كردستان رقم ٢ لسنة٢٠٢٠.
١٧- قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥.
١٨- قانون منع وإزالة التجاوزات على أملاك الدولة المرقم ٣ لسنة ٢٠١٨ لاقليم كوردستان العراق.
١٩- قانون هيئة العامة للنزاهة في اقليم كوردستان العراق المرقم ٣ لسنة ٢٠١١.
٢٠- قانون هيئة النزاهة والكسب غيرالمشروع رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ النافذ في الحكومة الاتحادية.

الفهرست

المضوع	الصفحة
المقدمـــــــــــة	١
المبحث الأول /ماهية المال العام	٣
المطلب الأول/تعريف المال العام	٣
المطلب الثاني/خصائص المال العام	٥
أولاً: الملكيـــة العامـة	٥
ثانياً: الاستعمال العام	٦
ثالثاً :الحمايـة القانونيـة	٧
المبحث الثاني/الحماية الدستورية للمال العام	٩
المطلب الاول/الاسس الدستورية لحماية المال العام	٩
المطلب الثاني/أليات الرقابة الدستورية لحماية المال العام	١١
أولاً:السؤال البرلماني	١١
ثانياً: الاستجواب	١١
ثالثاً: التحقيق البرلماني	١٢
رابعاً : إقرار الموازنة العامة و مراقبة تنفيذها	١٢
خامساً :انشاء المؤسسات الرقابية مستقلة ومتابعة أعمالهم	١٣
سادساً: التصويت على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمال العام	١٤
المبحث الثالث/ الحماية المدنية للمال العام	١٥
المطلب الأول /الاسس القانونية للحماية المدنية للمال العام	١٥
أولاً: عدم جواز التصرف في الأموال العامة	١٦
ثانياً: عدم جواز الحجز على الاموال العامة	١٧
ثالثاً: عدم جواز تملك المال العام بالتقادم	١٨
المطلب الثاني/ الوسائل القانونية لحماية المال العام في النظام المدني	١٨
أولاً: التقاضي المدني	١٨
ثانياً: الاحكام القضائية	١٩
ثالثاً: جهاز الأدعاء العام	٢٠
رابعاً: التعاون الدولي لاسترداد الاموال العامة	٢١
خامساً: صندوق استرداد أموال الدولة المهربة	٢١
المبحث الرابع /الحماية الجزائية للمال العام	٢٣
المطلب الأول / النصوص العقابية لحماية المال العام	٢٣
المطلب الثاني /الجهات المختصة بالحماية الجزائية للمال العام	٢٨
أولاً: القضاء الجزائي	٢٩

ثانياً: جهاز الادعاء العام	٣٠
ثالثاً :هيئة النزاهة	٣١
رابعاً: ديوان الرقابة المالية	٣٢
خامساً: الاجهزة الامنية (الشرطة)	٣٣
سادساً: اللجان التحقيقية الادارية	٣٤
سابعاً:صندوق استرداد أموال الدولة المهربة	٣٤
الطلب الثالث / التحديات التي تواجه الحماية الجزائية للمال العام	٣٤
أولاً : القصور التشريعي	٣٥
ثانياً : الفساد المؤسسي	٣٥
ثالثاً :الحصانات الوظيفية	٣٥
رابعاً : أزدواجية الجنسية	٣٦
خامساً :نقص الموارد البشرية و التقنية	٣٧
الخاتمة	٣٨
المصادر	٤١