# Judicial Oversight of Administrative Actions in the Disposal of Public Funds

**Mohammed Imad Adnan**
**University of Anbar – Center for Strategic Studies**
**m.imad.a@uoanbar.edu.iq**

## Abstract

Public funds constitute the instrument through which the State carries out its economic activities Accordingly, the State bears the responsibility of exploiting and regulating such funds through public legal persons that provide essential public services to individuals within society. Given the particular nature of public funds, they require exceptional protection and effective judicial oversight in order to eliminate the waste of public money in unlawful areas that burden the public treasury and deprive the State of opportunities to allocate such funds to their proper expenditure channels.

Therefore, the State has enacted constitutional, civil, administrative, and criminal legislation to protect public funds from infringement or misappropriation, and has entrusted the judiciary with a significant role in enforcing these laws by exercising oversight over public funds and ensuring their protection.

**Keywords**: Judicial oversight, public funds, legal protection, administrative legitimacy, administrative judiciary.

# الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بالتصرف في المال العام

**محمد عماد عدنان**

**جامعة الأنبار – مركز الدراسات الاستراتيجية**

**m.imad.a@uoanbar.edu.iq**

**الملخص:** المال العام يعد الأداة التي تباشر من خلالها أنشطتها الاقتصادية، ومن ثَمَّ على الدولة عبء مسئولية استغلالها وتنظيمها بواسطة الأشخاص الاعتبارية العامة التي تقدم الخدمات العامة الضرورية للأفراد في المجتمع.

ولما للأموال العامة من خصوصية ما يجعلها تحتاج إلى حماية استثنائية ورقابة فعالة للقضاء على إهدار المال العام في أماكن غير شرعية ترهق الخزينة العامة وتضيع على الدولة فرص توجيهه في أماكن إنفاقه الصحيحة.

لذلك وضعت الدولة التشريعات الدستورية والمدنية والإدارية والجنائية لحماية المال العام من الاعتداء عليه أو تبديده، وجعلت للقضاء دور مهم في تطبيق هذا التشريعات للرقابة على المال العام وحمايته.

**الكلمات المفتاحية:** الرقابة القضائية، المال العام، الحماية القانونية، المشروعية الإدارية، القضاء الإداري.

## مقدمة

الرقابة القضائية هي عملية قانونية تقوم بها هيئة قضائية مختصة تمتلك خبرة قانونية واسعة ومؤهلات أكاديمية تمكنها من معالجة أي مسائل قانونية تواجهها، وتشمل المراجعة القضائية الإجراءات والقرارات الإدارية، ودستورية القوانين، وحماية وإدارة الأموال العامة، وهذا يؤكد مبدأ التعاون فيما بين السلطات الثلاث التشريعيّة والتنفيذيّة والقضائية، لا بد من وجود شكل من أشكال الرقابة والتعاون داخل الدولة، ولا سيما بين مختلف فروعها، لتحقيق أهدافها وغاياتها، وتعني الرقابة القضائية أيضاً الرقابة التي تمارسها هيئة قضائية متخصصة لمراجعة مشروعية الإجراءات والقرارات الإدارية.

كما أنها تفرض رقابتها على مدى ملائمة القوانين لأحكام الدستور، وفي جانب آخر وهي تمارس الرقابة على حماية المال العام والحفاظ عليها من الانحرافات والسلوك غير القانوني، وينص قانون ديوان الرقابة المالية على قواعد تقتضيها أعمال لرقابة المنوطة وذلك من خلال تقديم السجلات والبيات الصحيحة التي تعلق بالجانب الاداري والمالي والرقابة عليها من خلال التدقيق والفحص والتفتيش على المستندات والوثائق والمعاملات المالية والادارية بصورة عامة، وكذلك زيارة المؤسسات لعمومية والخصوصية في الدولة حفاظاً على أموال وأملاك الدولة من جهة ومحاربة الفساد والحد من الانحرافات غير القانونية من جهة أخرى سواء تتعلق بالقطاع العام أو القطاع الخاص.

تُعدّ الرقابة القضائية على الإجراءات الإدارية في إدارة الأموال العامة آلية قانونية تضمن خضوع أعمال الإدارة للقانون، وتُمارس هذه الرقابة من خلال القضاء الإداري لضمان شرعية الإنفاق العام وحمايته من الفساد والهدر، ويتحقق ذلك من خلال الرقابة المالية المباشرة التي تضطلع بها جهات معينة (مثل مكاتب التدقيق) ومراقبة القرارات الإدارية التي تؤثر على الأموال العامة لضمان عدم إساءة استخدام السلطة وتحقيق المصلحة العامة، كما يتجسد ذلك في الحماية المدنية والجنائية، التي تضمن الحفاظ على الممتلكات العامة واستخدامها بكفاءة.

### أولاً: أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة في التعرف على مفهوم المال العام ومعيار التمييز بين المال العام وغيره، والحماية التشريعية الدستورية والمدنية والإدارية والجنائية للمال العام، ودور القضاء في تطبيق هذه التشريعات.

**ثانيًا: أهداف الدراسة:**

لهذه الدراسة أهمية من خلال النظام القانوني والرقابي المنوط بحماية المال العام، والدور الذي يقوم به القضاء في حماية المال العام، للوصول إلى مدى نجاح التشريعات والقضاء في مكافحة إهدار المال العام.

**ثالثًا: إشكاليات الدراسة:**

تثير هذه الورقة البحثية إشكالية هامة حول هل الحماية التشريعية والقضائية وفرت الحماية الكافية للمال العام؟ ويتفرع من هذه الإشكالية عدة تساؤلات تتمثل فيما يلي:

ما هي الأموال العامة وأهميتها؟

ما هي النصوص القانونية التي تناولت حماية المال العام؟

هل الرقابة القضائية قادرة على حماية المال العام؟

**رابعًا: مناهج الدراسة:**

سوف نتبع في هذه الورقة البحثية المنهج التحليلي المقارن، المنهج التحليلي: من خلال تحليل النصوص الدستورية والمدني والإدارية والجنائية المعنية بحماية المال العام، والمنهج المقارن: من خلال المقارنة بين التشريعات العراقية والمصرية ودور القضاء في حماية المال العام في الدولتين.

**خامسًا: خطة الدراسة:**

**المبحث الأول: مفهوم الأموال العامة ومعيار تمييزها.**

**المبحث الثاني: الضمانات التشريعية والقضائية لحماية المال العام.**

# المبحث الأول

# مفهوم الأموال العامة ومعيار تمييزها

الأموال العامة هي الأموال المملوكة للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة سواء كانت عقارات أو منقولات وتخصص بهدف تحقيق منفعة عامة، ويتميز المال العام بانه مخصص لاستعمال الجمهور المباشر، أو لتشغيل مرفق عام، أو للمنفعة العامة.

مما سبق سوف يقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

**المطلب الأول: مفهوم المال العام.**

**المطلب الثاني: معيار التمييز للأموال العامة.**

## المطلب الأول

## مفهوم المال العام

يعرف المال في اللغة بأنه: "ما يطلق على ما يملكه الإنسان من كل شيء ويجمع على أموال"[١]، ويعرف المال في الاصطلاح القانوني بأنه الحق ذو القيمة المادية، إذ يعد كل شيء له قيمة مادية أو عينية أو منفعة أو دينًا؛ فهو مال، والابتكار الذهني والأدبي او الفني، والعلامة التجارية، تعد مالًا، لأنها تمثل حقوقًا معنوية وذهنية ذات قيمة مادية[٢].

بينما ذهب الفقهاء والقضاء إلى تعريف المال العام بأنه: "كل مال مملوك للدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة سواء كانت إقليمية أو مرفقية، بوسيلة قانونية مشروعة، سواء كان هذا

---

[١] لسان العرب، أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، المجلد١، دار صادر، بيروت، ١٩٥٩، ص٦٣٦.

[٢] د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الميسر للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٧، ص٢٨٦.

المال عقارًا أم منقولًا، وتم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة بموجب قانون أو نظام أو قرار إداري صادر عن الوزير المختص"[١].

وعرف المشرع العراقي المال العام بصورة عامة في المادة ٦٥ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ بأنه: "المال هو كل حق له قيمة مادية"، وبينت الفقرة الأولى من المادة ٧١ من القانون المدني العراقي الأموال العامة فنصت على:١-تعتبر أموالًا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون".

يشترط في المال العام: أولًا: أن يكون مملوكًا للدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى كالمؤسسات العامة أو المحافظات، ثانيًا: أن يكون مخصصًا للمنفعة العامة باستعمال الجمهور له مباشرة كالميادين والطرق والمتنزهات، أو استعمال الجمهور عن طريق المرافق العامة كالمستشفيات أو السكك الحديدية وغيرها[٢].

ومهما كانت التسمية التي تطلق على العقارات أو المنقولات الخاضعة لسيطرة الدولة والمخصصة للمنفعة العامة سواء كانت ملكية عامة، أو أموال أميرية، أو قطاع عام، فقد أطلق عليها المشرع والفقهاء مسمى "الأموال العامة"[٣].

وقد استقر القضاء العراقي على هذا المفهوم إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (١٥٨/اتحادية/٢٠٢٣) إلى رد الدعوى المقامة بعدم دستورية النص المطعون فيه، لعدم ثبوت مخالفته لأحكام الدستور، مؤكدة أن الاختصاص التشريعي قد مُورس ضمن الحدود التي رسمها الدستور، وبيّنت المحكمة أن الرقابة الدستورية تنصب على مدى تعارض النص مع أحكام الدستور تعارضاً صريحاً ومباشراً، وليس على ملاءمته أو آثاره العملية، كما أشارت إلى أن الادعاء بعدم الدستورية يجب أن يستند إلى سند دستوري واضح ومحدد، وهو ما لم يتحقق

---

[١] د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الإصدار السابع، عمان، ٢٠١٠، ص٣٨٣.

[٢] د. مصطفى رضوان، جرائم الأموال العامة فقهًا وقضاءً، ط٢، عالم الكتاب، القاهرة، ١٩٧٠، ص٢٧.

[٣] حسن جلوب كاظم الساعدي، وسائل الحماية الإدارية للمال العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص١.

في الدعوى محل الطعن، وبذلك قررت المحكمة الحكم برد الدعوى وتحميل المدعي الرسوم والمصاريف، تكريساً لمبدأ سمو الدستور وخضوع جميع السلطات لأحكامه[١].

لذلك فإن كافة الأموال التي تدخل في ذمة الدولة المالية قد تكون أموالًا عامة مخصصة للنفع العام وتخضع لنظام قانوني بالتالي تتمتع بحماية قانونية خاصة، وقد تكون أموالًا عامة خاصة تمتلكها الدولة مثل ملكية الافراد في القانون المدني، باستثناء بعض الاحكام الخاصة التي قررها المشرع، بذلك فإن الأموال العامة كل ما تمتلكه الدولة والأشخاص العامة الأخرى وتستخدمه جهة الإدارة لتنفيذ أنشطتها المختلفة لتحقيق الصالح العام[٢].

## المطلب الثاني

## معيار التمييز للأموال العامة

لم تحدد التشريعات العراقية او المصرية المعيار الذي على أساسه يستطيع القضاء ملاحقة المال محل النزاع، حتى يتمكن من تحديد القضاء المختص والقواعد القانونية الواجبة التطبيق، وبناءً عليه إذا كان المال محل النزاع مالًا عامًا يكون القضاء الإداري المختص بنظر النزاع وتطبق قواعد القانون الإداري باعتبار أن القضاء الإداري الحاكم لنظام الملكية العامة، وإذا كان المال محل النزاع مالًا خاصًا كان القضاء العادي هو المختص وقواعد القانون العادي هو الواجبة التطبيق[٣].

---

[١] ينظر لقرار المحكمة الاتحادية العليا، بالعدد ١٥٨/ اتحادية/ ٢٠٢٣، بتاريخ ١٣/ ٩/ ٢٠٢٣.

[٢] د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص٧٦.

[٣] د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، دراسة مقارنة، مطبعة خطاب، القاهرة، ١٩٨٣، ص١٧.

ومن ثَمَّ فإن معيار التمييز للأموال العامة يتمثل في تخصيص المال لاستعمال الجمهور بطريق مباشر، وتخصيص المال لخدمة الجمهور عن طريق للمرافق العامة، تخصيص المال للمنفعة العامة.

## أولًا: تخصيص المال لاستعمال الجمهور المباشر:

يعد معيار تخصيص المال العام لاستعمال الجمهور المباشر أقدم المعايير ظهورًا من الناحية التاريخية[١]، فذهب جانب من الفقهاء إلى أن الأموال العامة التي لا خلاف عليها، لا مقابل لها في ملكية الأفراد، إذ يري من غير الطبيعي أن تطبق على الأنهار والشواطئ الأحكام الخاصة بالملكية الفردية، إذ لا يخطر على بال أحد شراء جزء من ميدان عمومي أو ميناء أو نهر، وبالتالي فإن الأموال العامة تلك المخصصة لاستعمال الأفراد، لأنها وحدها التي تختلف عن أموال الأفراد[٢].

وفقًا لذلك فإن تحقق هذا المعيار يتوقف على عنصرين، الأول: أن يكون المال مخصصًا لاستعمال الجمهور مباشرة، والثاني: عدم قابلية المال العام بطبيعته للتملك، وعدم قابلية المال العام للتملك نتيجة طبيعية لتمتعه بصفة العمومية، ومن ثَمَّ لا تعد صفة عدم القابلية للتملك عنصرًا أساسيًا لطبيعة المال[٣].

## ثانيًا: تخصيص المال للمرافق العامة:

ذهب جانب من الفقهاء إلى أن تخصيص المال العام للمرفق العام المعيار المميز له، إذا هذا الجانب من الفقهاء أن هذا المعيار هو أساس القانون والقضاء الإداري[٤]، وانتقض هذا المعيار لعدم كفاية احتوائه على جميع الأموال العامة، فالأنهار والطرق العامة والشواطئ أموال خصصت لاستعمال الجمهور مباشرة لمرفق عام، كذلك منها ما يكون قليل الأهمية فلا يكون من المناسب إخضاعها لنظام قانون الأموال العامة والتمتع بحمايتها[٥].

---

[١] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص١٦٧.

[٢] حسن جلوب كاظم الساعدي، وسائل الحماية الإدارية للمال العام في القانون العراقي، مرجع سابق، ص٩.

[٣] حسن جلوب كاظم الساعدي، وسائل الحماية الإدارية للمال العام في القانون العراقي، مرجع سابق، ص١٠.

[٤] علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون–جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص١٦.

[٥] علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٦.

إلا أن هذا المعيار فشل في استضاح المقصود لعدم استنادهم إلى معيار منضبط يتم بموجبه تحديد جوهر المرفق العام، وتحديد أن المال مخصص لذلك المرفق وله الدور الرئيسي في إدارته، مما أدى إلى هجر هذا المعيار[١].

**ثالثًا: تخصيص المال للمنفعة العامة:**

النفع العام يعرف بأنه: "سد حاجات عامة أو تقديم الخدمات العامة للجمهور بغض النظر عن كونها مرافق عامة أو عدم تحقق صفة المرافق العامة في تلك المشروعات"[٢]، لذلك ذهب جانب من الفقهاء إلى أن تخصيص المال العام للمنفعة العامة يعد السمة المميزة لأحكام المال العام والمفسر لخصائصه، واعتبر هذا الجانب أن صفة المنفعة العامة مؤقتة يمكن زوالها بطريق صحيح، إذا قررت السلطة الإدارية إلغاء تقديم تلك الخدمة العامة، بالإضافة إلى أن النظام القانوني الذي يمنع التصرف في الأموال العامة يعد قانون نسبي[٣].

وقد أخذ المشرع العراقي والمشرع المصري بمعيار تخصيص المال للمنفعة العامة باعتباره أكثر المعايير وضوحًا ومسايرة للمصلحة العامة للتمييز بين الأموال العامة للدولة والأموال الخاصة[٤]، بذلك فإن المعيار الحاسم للأموال العامة ان تكون مخصصة للنفع العام، بغض النظر عن أن المال مخصص بالفعل أو بنص القانون للنفع العام[٥].

## المبحث الثاني

## الضمانات التشريعية والقضائية لحماية المال العام

---

[١] د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منظمة نشر الثقافة القانونية مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر، مشروع الحقوق للنتاجات القانونية السلسة رقم ١٠٠، كردستان، ٢٠٠١، ص٢٠٧.

[٢] د. مصطفى رضوان، جرائم الأموال العامة فقهًا وقضاءً، مرجع سابق، ص١١٤.

[٣] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص٤١.

[٤] د. أنسام علي عبدالله، النظام القانوني للأموال العامة، دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد٣، السنة١٠، العدد٢٥، ٢٠٠٥، ص٣١٥.

[٥] د. علي خاطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣، ص٧٢٩.

لأهمية المال العام في تسيير أعمال الدولة واستمرار مرافقها في تقديم الخدمات للجمهور، نص المشرع على الحماية القانونية والقضائية للأموال العامة، وفرض لها حماية دستورية، وحماية مدنية وإدارية وجنائية، ويعطي القضاء الحماية للمال العام من خلال رقابة المشروعية وتطبيق القوانين المنظمة لذلك.

مما سبق سوف يقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

**المطلب الأول: الضمانات التشريعية لحماية المال العام.**

**المطلب الثاني: الرقابة القضائية لحماية المال العام.**

## المطلب الأول

## الضمانات التشريعية لحماية المال العام

لما تحتله الأموال العامة للدولة من أهمية لتسيير اعمالها واستمرار مرافقها العامة لتقديم الخدمات للجمهور ولحمايتها من الاعتداء أو الاستغلال الشخصي، فرض القانون العراقي والقانون المصري الحماية القانونية لتلك الأموال في الدستور والقانون الإداري والقانون المدني والقانون الجنائي[١].

### أولًا: الحماية الدستورية للمال العام:

لأهمية المال العام في التنمية الاقتصادية باعتباره الوسيلة التي تملكها الدولة لتحقيق السياسات الاقتصادية، حرص المشرع العراقي على النص على حماية المال العام وصيانته من الاعتداء أو التخريب، إذ اعتبر كل ما يترتب عليه المساس بالمال العام جريمة بحق المجتمع وعدوانًا عليه[٢].

فنصت المادة ٢٧ من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ على أنه: "أولًا: للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن. ثانيًا: تنظم بقانون الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء

---

[١] د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج١، ط٢، دار العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٦٣؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص٦٨١.

[٢] علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٤٠.

من هذه الاموال"، كما نصت المادة ٨٠ على أنه: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:...رابعًا: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية..."، كذلك نصت المادة ١٠٣ على أنه: "أولًا: يعد كل من البنك المركزي العراقي، وديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات ودواوين الأوقاف، هيئات مستقلة ماليًا وإداريًا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها...".

بينما نصت المادة ٣٤ من الدستور المصري الصادر ٢٠١٤ على أنه: "للملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقًا للقانون".

استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا على أن مبدأ المشروعية يقتضي خضوع جميع السلطات العامة لأحكام الدستور والقوانين النافذة، وعدم جواز تعطيل النصوص التشريعية أو تعديل آثارها إلا من خلال الأداة الدستورية المختصة ووفق الإجراءات المقررة دستورياً، وأن أي قرار أو إجراء يصدر بالمخالفة لذلك يُعد انتهاكاً لمبدأ سمو الدستور وتدرج القواعد القانونية، مما يوجب الحكم بعدم دستوريته أو إبطاله، وقد أكدت المحكمة أن الاختصاصات الدستورية محددة على سبيل الحصر، ولا يجوز لأي سلطة تجاوزها أو التوسع في تفسيرها بما يؤدي إلى تعديل ضمني للتشريعات النافذة أو تعطيلها، لأن في ذلك إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات ومساساً بهيبة النظام الدستوري القائم[١].

بذلك اتفق المشرع الدستوري العراقي والمصري على الاهتم بحماية الأموال العامة في الدستور، لما لهذه الأموال من أهمية لاستمرار عمل المرافق العامة وتحقيق النفع العام والتنمية الاقتصادية، ورقابة حسن استغلالها بما يحقق المصلحة الاجتماعية والاقتصادية، وألزم الدولة والأفراد حمايتها وصيانتها كونها ملك لأفراد الشعب جميعًا ومصدرًا لبناء وتطوير الوطن.

**ثانيًا: الحماية المدنية للمال العام:**

وفقًا لنص المادة ٧١ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ فإنه:١- تعتبر أموالًا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل بمقتضى القانون. ٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

---

[١] ينظر لقرار المحكمة الاتحادية العليا، بالعدد ٧٨/ اتحادية/ ٢٠٢٣، بتاريخ ٢٠٢٣/٧/٢٣.

بينما ذهب المشرع المصري حيث نصت في المادة ٨٧ من القانون المدني المصري رقم ٣١ لسنة ١٩٤٨ على أنه: "١-تعتبر أموالًا عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. ٢-وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

بذلك يكون اتفق المشرع العراقي والمشرع المصري على قاعدة أساسية أنه لا يجوز التصرف في المال العام أو إصدار قرار بالحجز عليها أو تملكها بالتقادم، ويسري ذلك على كافة الأموال العامة سواء عقارات أم منقولات، تمتلكها الدولة او ملك للأشخاص المعنوية.

**ثالثًا: الحماية الجنائية للمال العام:**

تجرم القوانين في كافة الدول المتمدينة الاعتداء العمدي على كافة الأموال، العامة أو الخاصة، إلا أن الأموال العامة تتمتع بحماية جنائية أكبر، العلة من ذلك أنها خاصة بالمنفعة العامة للمجتمع والدولة[١].

فاعتبر المشرع العراقي الاعتداء على الأموال العامة تمثل جريمة سرقة مشددة وفقًا لنص المادة ٤٤٤ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١ لسنة ١٩٦٩ حيث تنص على أنه: "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس على السرقة التي تقع في احد الظروف التالية:...١١- إذا ارتكبت على شيء مملوك للدولة أو إحدى المؤسسات العامة أو إحدى الشركات التي تساهم الدولة في مالها بنصيب".

العلة من التشديد في جريمة سرقة المال العام، أن المال المسروق مملوك للدولة، والاعتداء عليه يمثل اعتداء على حق الأفراد في المجتمع في ذلك المال المعتدى عليه، كذلك قرر المشرع العراقي فرض الحماية للمال العام في أكثر من مادة في قانون العقوبات[٢].

كذلك نص قانون العقوبات على جرائم تقع على المال العام من الموظفين أو المكلفين بخدمة عامة للحيلولة دون استغلالهم لمراكزهم الوظيفية في الاعتداء على الأموال العامة أو

---

[١] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٨.

[٢] انظر المواد ٣١٦، ٣٢٠، ٣٣٥، ٣٤٠، ٣٤١، ٣٤٢، ٣٥٢، ٣٥٣، ٣٥٥، ٣٦٤، الفقرة ١١ من المادة ٤٤٤ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

الانتفاع من مراكزهم الوظيفية، فنص المشرع على جرائم الاختلاس وجرائم أخرى مماثلة لها وفقًا للمواد ٣١٥، ٣٢١ من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

استناداً إلى القرار الصادر من محكمة استئناف كربلاء الاتحادية بصفتها التمييزية، في قرارها بالعدد (٣٩٨/ج/جزائية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٦/٨، إلى تصديق إدانة المتهم لتجاوزه على عقار عائد لبلدية الهندية استنادًا إلى قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١، لثبوت اعترافه الصريح وإنشائه مشيدات دون وجه حق، غير أنها نقضت قرار إيقاف تنفيذ العقوبة، مؤكدة أن هذا الإجراء وإن كان من صلاحيات محكمة الموضوع، إلا أنه مشروط بتوافر مبررات قانونية تنسجم مع فلسفة الردع الجزائي.

وبيّنت أن جرائم التعدي على المال العام تُعد من الجرائم الخطيرة التي تمس المصلحة العامة ولا يجوز التساهل فيها، واعتبرت أن إصرار المتهم على الاستمرار بالتجاوز ورفضه إزالة المخالفة يشكل مانعًا قانونيًا من منحه ميزة إيقاف التنفيذ، كما أشارت إلى ضرورة احتساب مدة التوقيف من مدة العقوبة وفق أحكام المادتين (٩٠) عقوبات و(٢٩٥) أصول جزائية.

وعليه قررت تصديق الحكم بالإدانة، ونقض الحكم بالعقوبة، وإعادة الدعوى لتنفيذ العقوبة السالبة للحرية مع احتساب مدة التوقيف، ويؤكد القرار مبدأ تشديد الحماية الجزائية للمال العام ومنع إساءة استعمال سلطة إيقاف تنفيذ العقوبة في الجرائم التي تمس أملاك الدولة

بينما ذهب المشرع المصري إلى التوسع في حماية الأموال العامة من خلال تجريم الاعتداء عليها في العديد من القوانين منها قانون العقوبات المصري[١]، كما شمل بعض الأموال الخاصة بالحماية التي يوفرها للأموال العامة لأنها مخصصة للمنفعة العامة.

## المطلب الثاني

## الرقابة القضائية لحماية المال العام

[١] انظر المواد، ١١٣، ١١٥، ١١٧، من قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧؛ قانون الري والصرف رقم ٦٨ لسنة ١٩٥٣؛ قانون أشغال الطرق رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢.

الرقابة على المال العام عملية أساسية بالنسبة لحماية المال العام، وتعطي رقابة الشرعية للقضاء دورًا مهمً جدً في سير عمل الدولة، وبقصد بالرقابة القضائية الرقابة التي تتولاها المحاكم على أعمال الإدارة العامة، وتعتبر أكثر أنواع الرقابة ضمانًا لحقوق وحريات الأفراد نظرًا لما يتميز به القضاء من الحياد والنزاهة واستقلاله عن أطراف النزاع، والسلطة أكثر دراية بالشؤون القانونية ومسائل المنازعات[١].

وتعد أحد الأساليب التي تتيح للأفراد الرقابة على عمال الإدارة، عن طريق الدعوى الإدارية، ويهدف هذا النوع من الرقابة تحقيق هدفين: الأول: إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية من خلال إلغاء القرار الإداري، الذي صدر معيبًا بأحد عيوب القرار الإداري، والثاني: حماية حقوق الأفراد وحريتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المعيبة أو التعويض عنها أو كليهما[٢].

واسناد حماية المال العام للرقابة القضائية التي تمارس اختصاصها استنادًا إلى القوانين النافذة والمعمول بها في الدولة، والرقابة القضائية يقتصر دورها على مشروعة الفعل أو العمل الإداري، وللقاضي الإداري رقابة تصرفات الإدارة من الانحراف باختصاصاتها، وتحقيق العدالة عن طريق وضع الأمور في نصابها الصحيح[٣].

وتعد الرقابة القضائية الحامي لتطبيق القوانين التي تحافظ على المال العام، وتعد بذلك أكمل أنواع الرقابة على أعمال الإدارة نظرًا لخضوعها لإجراءات التقاضي وضمانات، مما يجعلها كثر أنواع الرقابة حيدة وموضوعية وبعيدة عن التحيز[٤].

---

[١] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ص٥٦.

[٢] حمدي سليمان سحيمات القيبلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص٤١-٤٢.

[٣] حمدي سليمان سحيمات القيبلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص٤٢؛ د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٧٥-٧٦.

[٤] د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الإصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص٨.

ويمثل القضاء المعيار الحقيقي لما تتمتع به الرقابة في إطار الإدارة من الالتزام بأحكام القانون وعدم الخروج على مبدأ الشرعية، ووفقًا لقانون التضمين العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥ فإن الاختصاص القضائي لحماية المال العام يكون للقضاء الإداري.

لذا فإن إصدار أمر تعويض ضد موظف عام ينتهك حقوقه المالية أو حقوق الشخص المكلف بخدمة عامة، يُلزمه بدفع مبلغ التعويض إلى الخزينة العامة والهدف من إصدار أمر التعويض هو تسريع جبر الضرر الذي لحق بأموال الدولة ريثما يُفصل في النزاع القضائي، وتتولى اللجنة المسؤولة عن التحقيق، وفقًا للمادة ٢ من قانون التعويض رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥، ما يلي: "ثانيًا: تتولى اللجنة ما يلي: تحديد المسؤول عن التسبب في الضرر، ومدى خطورة الفعل المرتكب، وتحديد مبلغ التعويض.

يمثل مبلغ التعويض قيمة الضرر الذي لحق بالخزينة العامة ويتحمله الموظف المؤمن عليه الذي ثبت إهماله في التسبب في الضرر للأموال العامة، شريطة أن يتم تحديد مبلغ التعويض وفقًا للأسعار السائدة.

ومن ثَمَّ فإن حماية المال العام وتطبيق القوانين المنظمة له يفصل فيها القضاء الجنائي والقضاء الإداري، القضاء الجنائي إذا ارتكبت جريمة سرقة من الموظف العام أو القائم على تأدية خدمة عامة أو اختلاس أموال الدولة، والقضاء الإداري الذي يقوم بالرقابة على اعمال جهة الإدارة لإلغاء القرارات التي تصدر يكون فيها إهدار للمال العام وبالتالي تحديد المسؤول عن ذلك ومحاسبته.

# الخاتمة

المال العام هو الأساس الذي من خلاله تستطيع الدولة تسيير أعمالها وتقديم الخدمات للمواطنين عن طريق تشغيل المرافق العامة، وتحقيق التنمية الاقتصادية للمجتمع، لذلك نص الدستور والتشريعات الجنائية والمدنية على حمايتها وعدم الاعتداء عليها، لكل جريمة القضاء المختص بتطبيق القانون على المعتدي على الأموال العامة، سواء كانت الجريمة جنائية أو مدنية أو إدارية.

## أولاً: النتائج:

١. اتضح أن المال العام يتمتع بنظام قانوني خاص يميّزه عن المال الخاص، أساسه تخصيص المال للمنفعة العامة، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء والتشريعات العراقية والمقارنة، ولا سيما نصوص القانون المدني.

٢. اعتماد معيار تخصيص المال للمنفعة العامة يُعد المعيار الأوضح والأكثر مرونة في التمييز بين الأموال العامة والخاصة، وقد أحسن المشرّع العراقي الأخذ به لانسجامه مع متطلبات المصلحة العامة.

٣. كفلت التشريعات العراقية حماية متعددة المستويات للمال العام (دستورية، مدنية، إدارية، جنائية)، مما يعكس إدراك المشرّع لأهمية المال العام في تحقيق التنمية الاقتصادية واستمرار المرافق العامة.

٤. تلعب الرقابة القضائية دورًا محوريًا في حماية المال العام من خلال رقابة المشروعية على تصرفات الإدارة، ومنع الانحراف بالسلطة، وإلغاء القرارات الإدارية التي تنطوي على إهدار المال العام.

٥. أسهم القضاء الإداري والجنائي في العراق في تعزيز حماية المال العام عبر إقراره لمبدأ عدم جواز التصرف في الأموال العامة، وتشديد العقوبات على جرائم الاعتداء عليها، لا سيما إذا كان الجاني موظفًا عامًا.

٦. بيّنت الدراسة أن النصوص القانونية وحدها غير كافية ما لم تُدعَّم بتطبيق قضائي صارم وفعّال، إذ يظل القضاء هو الضمان الحقيقي لاحترام مبدأ المشروعية وصون المال العام.

**ثانياً: المقترحات:**

١. تعديل المادة (٧) من قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ بما يضمن النص صراحةً على خضوع قرارات التضمين لرقابة القضاء الإداري من حيث المشروعية والملاءمة المالية، مع منح المحكمة سلطة تعديل مبلغ التضمين لا الاقتصار على الإلغاء، تحقيقًا للتوازن بين حماية المال العام وضمانات الموظف العام.

٢. إدراج نص صريح في قانون مجلس الدولة يؤكد الاختصاص الولائي للقضاء الإداري في جميع منازعات التصرف في المال العام، ولا سيما المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية الكبرى (عقود الاستثمار، المقاولات العامة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص)، منعًا لازدواج الاختصاص بين القضاء العادي والإداري.

٣. إقرار نظام الرقابة القضائية المستعجلة على القرارات المالية ذات الأثر الجسيم من خلال استحداث آلية مستعجلة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يترتب عليها التزام مالي كبير على الخزينة العامة، إذا توافرت شبهة جدية بمخالفة القانون، وذلك حمايةً استباقية للمال العام قبل وقوع الضرر.

٤. إنشاء دوائر قضائية متخصصة بقضايا المال العام داخل القضاء الإداري والجزائي، تضم قضاة ذوي تأهيل مالي ومحاسبي، مع الاستعانة بخبراء تدقيق مالي دائمين، نظرًا للطبيعة الفنية المعقدة لمنازعات المال العام، خاصة في قضايا الفساد المالي والعقود الحكومية.

٥. تفعيل مبدأ المسؤولية الشخصية للموظف العام في حالات الخطأ الجسيم من خلال تعديل تشريعي يحدد معيار الخطأ الجسيم في إدارة المال العام، وبيان عناصره بشكل منضبط، منعًا للتوسع أو التضييق في تطبيق المسؤولية، وبما يحقق الردع دون إضعاف الجرأة الإدارية المشروعة.

# المصادر والمراجع

## أولًا: الكتب:


١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.

٢- حمدي سليمان سحيمات القيبلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨.

٣- د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الميسر للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٧.

٤- د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.

٥- د. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الإصدار الثالث، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.

٦- د. علي خاطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣.

٧- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٤.

٨- د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منظمة نشر الثقافة القانونية مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر، مشروع الحقوق للنتاجات القانونية السلسة رقم ١٠٠، كردستان، ٢٠٠١.

٩- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

١٠- د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، دراسة مقارنة، مطبعة خطاب، القاهرة، ١٩٨٣.

١١- د. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

١٢- د. مصطفى رضوان، جرائم الأموال العامة فقهًا وقضاءً، ط٢، عالم الكتاب، القاهرة، ١٩٧٠.

١٣- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج١، ط٢، دار العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠٠٧.

١٤- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الإصدار السابع، عمان، ٢٠١٠.

**ثانيًا: الرسائل العلمية:**

١- حسن جلوب كاظم الساعدي، وسائل الحماية الإدارية للمال العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠١٣.

٢- علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، رسالة ماجستير، كلية القانون-جامعة بغداد، ١٩٧٧.

**ثالثًا: المجلات العلمية:**

١- د. أنسام علي عبدالله، النظام القانوني للأموال العامة، دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد٣، السنة١٠، العدد٢٥، ٢٠٠٥.

**رابعًا: القواميس والمعاجم:**

١- لسان العرب، أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، المجلد١، دار صادر، بيروت، ١٩٥٩.

**خامسًا: الدساتير:**

١- دستور جمهورية العراق الصادر ٢٠٠٥.

٢- دستور جمهورية مصر العربية الصادر ٢٠١٤.

**سادسًا: القوانين:**

١- القانون المدني المصري رقم ٣١ لسنة ١٩٤٨.

٢- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

٣- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

٤- قانون التضمين رقم ٣١ لسنة ٢٠١٥.

Sources and References

First: Books:

-١Dr. Ibrahim Abdel Aziz Shiha, Public Funds, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 2002.

-٢Hamdi Suleiman Suhaimat Al-Qiblat, Administrative and Financial Oversight of Government Agencies: An Analytical and Applied Study, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 1998.

-٣Dr. Khaled Khalil Al-Zaher, Administrative Law: A Comparative Study, Dar Al-Maysar for Publishing, Distribution, and Printing, Amman, 1997.

-٤Dr. Abdel Ghani Basyouni Abdullah, Administrative Law: A Comparative Study of the Foundations and Principles of Administrative Law and its Application in Egypt, Al-Maaref Establishment, Alexandria, 1991.

-٥Dr. Omar Muhammad Al-Shoubaki, Administrative Judiciary: A Comparative Study, Third Edition, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2007.

-٦Dr. Ali Khater Shatnawi, A Concise Guide to Administrative Law, Dar Wael for Publishing, Amman, 2003.

-٧Dr. Majed Ragheb Al-Helou, Administrative Law, University Press, Alexandria, 1994.

-٨Dr. Mazen Lilo Radi, Administrative Law, Organization for the Dissemination of Legal Culture, O.P.L.C. Foundation for Printing and Publishing, Rights Project for Legal Publications Series No. 100, Kurdistan, 2001.

-٩Dr. Mohamed Refaat Abdel Wahab, The General Theory of Administrative Law, New University Press, Alexandria, 2009.

-١٠Dr. Mohamed Farouk Abdel Hamid, The Legal Status of Public Funds: A Comparative Study, Khattab Press, Cairo, 1983.

-١١Dr. Murad Badran, Judicial Oversight of Public Administration Actions Under Exceptional Circumstances: A Comparative Study, University Press, Alexandria, 2008.

-١٢Dr. Mustafa Radwan, Crimes Against Public Funds: Jurisprudence and Judiciary, 2nd ed., Alam Al-Kitab, Cairo, 1970.

-١٣Dr. Munther Al-Shawi, Constitutional Law, Vol. 1, 2nd ed., Dar Al-Atik for Book Production, Cairo, 2007.

-١٤Dr. Nawaf Kanaan, Administrative Law, Book Two, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, 7th ed., Amman, 2010.

Second: Theses:

-١Hassan Jaloub Kadhim Al-Saadi, Administrative Means of Protecting Public Funds in Iraqi Law, Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 2013.

-٢Alaa Yousef Al-Yaqubi, Protection of Public Funds in Administrative Law, Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 1977.

Third: Scientific Journals:

-١Dr. Ansam Ali Abdullah, The Legal System of Public Funds: A Comparative Study, Al-Rafidain Journal of Law, Volume 3, Year 10, Issue 25, 2005.

Fourth: Dictionaries and Lexicons:

-١Lisan al-Arab, by Abu al-Fadl Jamal al-Din Muhammad ibn Mukarram ibn Manzur, Volume 1, Dar Sader, Beirut, 1959.

Fifth: Constitutions:

-١Constitution of the Republic of Iraq, issued in 2005.

-٢Constitution of the Arab Republic of Egypt, issued in 2014.

Sixth: Laws:

-١Egyptian Civil Code No. 31 of 1948.

-٢Iraqi Civil Code No. 40 of 1951.

-٣Iraqi Penal Code No. 111 of 1969.

4- Indemnification Law No. 31 of 2015.