



جامعة مؤتة  
كلية الدراسات العليا

الوسائل القانونية والمادية للإدارة لإزالة التجاوز على المال العام  
"دراسة مقارنة بين القانون الاردني والقانون العراقي"

اعداد

فليح حسن محمد الجبوري

إشراف الأستاذ الدكتور

مصلح الصرايرة

رسالة مقدمة إلى كلية الدراسات العليا  
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير  
في الحقوق/ قسم القانون العام  
جامعة مؤتة، 2021

الآراء الواردة في الرسالة الجامعية لا تعبر  
بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

MUTAH UNIVERSITY

College of Graduate Studies



جامعة مؤتة

كلية الدراسات العليا

## قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالب فليح حسن محمد  
والموسومة بـ: الوسائل القانونية والمادية للإدارة لازالة التجاوز على  
المال العام /دراسة مقارنة بين القانون الاردني والقانون  
العراقي

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير الحقوق  
في  
٢٠٢١/٠٥/٣٠  
القسم : الحقوق  
في تاريخ  
من الساعة ١ إلى الساعة ٣  
قرار رقم

التوقيع

أعضاء اللجنة:

مشرفاً ومقرراً

عضواً

عضواً

عضو خارجي

أ.د. مصلح ممدوح عبد الصرايره  
أ.د. امين سلامه فلاح العضايله  
د. سالم حمود أحمد العضايله  
د. د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات

عميد كلية الدراسات العليا

د. عمر المعاينة



## الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى: (ولقد مكناكم في الارض وجعلنا لكم فيها معاش قليلا ما تشكرون) سورة العراف

آية 11.

اقدم هذا العمل خالصا لله ولكل ليعرون بطموحهم في دروب الحياة مليئين بالصبر  
والثبات..

والى روح والدي صاحب السيرة العطرة والفكر المستنير فلقد كان له الفضل في بلوغ  
القمة وعسى ان يكون هذا الانجاز صدقة جارية عن روحة..

الى والدي الغالية اطل الله في عمرها التي افهمتني بصعوبة صادقة ان العلم هو  
الحياة وان نارت امام عيني شموع الأمل..

الى صاحبة الصون والعفة زوجتي الغالية بالنسبة لي شمس حياتي التي تسير بحياتي  
حتى اتقدم نحو النجاح وتحقيق الذات..

الى اخوتي الاعزاز يامن تزلون بحياتي ترقبون نجاحي وتقدمي وتقدمون لي كل الوقف  
وكل الحب وكل الدعم والى جميع اصدقائي الاعزاء لكم جميع اهدي عملي المتواضع  
هذا مع الحب والتقدير ....

فليح حسن محمد الجبوري

## الشكر والتقدير

الحمد لله الذي بعث فينا محمداً - صلى الله عليه وسلم - هادياً وبشيراً. الحمد لله على ما أسبغ علينا من نعم ظاهرة وباطنة، فلك الحمد يا رب كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك.

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لأستاذي القدير ومشرفي الفاضل الأستاذ الدكتور: **مصلح الصرايرة**، لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، وما بذله معي من جهد وإرشاد، ولما منحني من علمه ووقته طوال إعداد هذه الرسالة حتى بدت كما هي عليه، فله مني كل الشكر والتقدير والاحترام.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان للأساتذة الافاضل وعضاء لجنة المناقشة المحترمون

1- الدكتور: سالم حمود العضايلة.

2- الاستاذ الدكتور: امين سلامة العضايلة.

3- الاستاذ الدكتور: حمدي قبيلات، عضو خارجياً.

لقبولكم المناقشة رسالتي ولما بذلتموه من جهد في قراءتها وما ابديتموه من مقترحات قيمة تهدف الى الأرتقاء بها مما بعث في نفسي الفخر والاعتزاز طيلة حياتي وخالص شكري وتقديري الى المملكة الأردنية الهاشمية ملكا وقيادتا وشعبا على حسن الضيافة والاستقبال طيلة فترة الدراسة حيث اني اتقدم بهذا العمل خالصا لله تعالى ولكل العابرين بطموحهم في دروب الحياة مسلحين بالصبر والثبات والأيمان...

**فليح حسن محمد الجبوري**

## فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
أ	الإهداء
ب	الشكر والتقدير
ج	فهرس المحتويات
و	المُلخَص باللُّغة العربيّة
ز	المُلخَص باللُّغة الإنجليزيّة
1	المقدمة
2	مشكلة الدراسة
3	أهمية الدراسة
3	أهداف الدراسة
4	أسئلة الدراسة
4	الدراسات السابقة
7	منهج الدراسة
8	<b>الفصل الأول: ماهية المال العام</b>
9	1.1 ماهية المال العام
10	1.1.1 تعريف المال العام
15	2.1.1 التمييز بين المال العام والخاص
17	2.1 صور التجاوز على المال العام
18	1.2.1 جريمة الاختلاس (أركانها وعقوبتها)
31	2.2.1 جريمة الاستيلاء على المال العام
36	3.2.1 جريمة الانتفاع من الأشغال أو المقاولات أو التعهدات

الصفحة	المحتوى
39	4.2.1 جريمة تسخير العمال
43	5.2.1 اتلاف المال العام
46	<b>الفصل الثاني: الوسائل الإدارية لإزالة التجاوز على المال العام</b>
48	1.2 التنظيم القانوني لإزالة التعدي على المال العام في نطاق العقود الإدارية
50	1.1.2 التزامات الإدارة في التعاقد حفاظاً على المال العام
55	2.1.2 سلطات الإدارة في العقود الإدارية للحفاظ على المال العام
57	2.2 الجزاءات الإدارية المالية لإزالة التعدي على المال العام في نطاق العقود الإدارية
59	1.2.2 جزاء غرامة التأخير
61	2.2.2 جزاء مصادرة التأمين
63	3.2.2 جزاء التعويض
65	3.2 الوسائل الإدارية لحماية المال العام وإزالة التعدي عليه في نطاق القرارات الإدارية
66	1.3.2 التنظيم القانوني للقرارات الإدارية كوسيلة لإزالة التجاوز على المال العام
72	2.3.2 القرارات الإدارية الاستثنائية كوسيلة لإزالة التعدي على المال العام
81	<b>الفصل الثالث: الوسائل الرقابية المالية والإدارية لمنع التجاوز على المال العام</b>
83	1.3 الأجهزة الرقابية المالية والإدارية في العراق
83	1.1.3 دور ديوان الرقابة المالية ودوره في منع التعدي على المال العام
92	2.1.3 دور هيئة النزاهة العراقية في منع التعدي على المال العام

الصفحة	المحتوى
98	2.3 الأجهزة الرقابية في الاردن
98	1.2.3 ديوان المحاسبة الأردني
105	2.2.3 هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية
112	الخاتمة
112	النتائج والتوصيات
116	قائمة المراجع

## المخلص

الوسائل القانونية والمادية للإدارة لإزالة التجاوز على المال العام دراسة مقارنة بين

القانون الاردني والقانون العراقي

فليح حسن محمد الجبوري

جامعة مؤتة، 2021

هدفت الدراسة إلى البحث في الحلول المناسبة للحد من كثرة التجاوزات الحاصلة على الأموال العامة والمعوقات التي تواجه الإدارة، وتمثلت الدراسة في بيان مدى فعالية الوسائل القانونية والمادية في إزالة التجاوز عن الأموال العامة للدولة، لأن التجاوزات التي يقوم بها سواء الموظف العام أو الأفراد على المال العام يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة وعدم الانتفاع بالمرافق العامة للدولة وعدم قدرة الدولة على القيام بالمهام الملقاة على عاتقها من تقديم الخدمات الضرورية للمواطنين، وتم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاث فصول، الأول خصص لبحث ماهية المال العام وصور التجاوز عليه، أما الفصل الثاني خصص لبحث الوسائل الإدارية لمنع وغزالة التجاوز على المال العام، أما الفصل الثالث تم تخصيصه لبحث الوسائل الرقابية المالية والإدارية لمنع التجاوز على المال العام، وبناءً على ما سبق توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج أهمها الحفاظ على المال العام، إعطاء الإدارة العامة سلطات استثنائية حتى تستطيع أن تمارس هذا العمل خاصة في مجال العقود الإدارية التي تبرمها من أجل تسيير المرافق العامة، وهذا بالفعل ما هو معمول به في الأردن والعراق، حيث يحق للإدارة إيقاع جملة من الجزاءات الإدارية المالية في حال التعدي على المال العام من قبل المتعاقد معها، دون اللجوء إلى القضاء، حيث أن ممارسة الإدارة لسلطتها في توقيع الجزاءات بنفسها هو أمر ضروري لما لهذه الجزاءات من تأثير فعال في حماية المال العام، كما قدمت الدراسة مجموعة من التوصيات والتي يتمثل أهمها نقترح على المشرع تشريع قانون يتضمن الإجراءات الكفيلة بإزالة التجاوزات على المال العام وأسس تقدير التعويضات ليكون المرجع في ذلك دون إيراد ذلك في تشريعات وقرارات متعددة، **الكلمات المفتاحية:** المال العام، إزالة التعدي على المال العام.

## **Abstract**

### **Legal and material means of management to remove the abuse of public money A comparative study between Jordanian law and Iraqi law**

**Falih Hassan Mohammed Al-Jubouri**

**Mutah University, 2021**

The study aimed at researching appropriate solutions to limit the frequent abuses of public funds and the obstacles facing the administration, as this study examined the means established for the administration to eliminate the abuse of public funds and to indicate whether these means are sufficient or require legislative intervention to amend them while preserving the rights and freedoms of individuals. In pursuit of the researcher to contribute something modest in solving the problems of exceeding public money, and based on the above, the researcher reached a set of results, the most important of which is that it requires preserving public money, giving the public administration exceptional powers so that it can practice this work, especially in the field of administrative contracts. Which are concluded for the purpose of operating public utilities, This is indeed what is in force in Jordan and Iraq, where the administration has the right to impose a set of administrative and financial penalties in the event of infringement of public money by the contractor, without resorting to the judiciary, as the administration's exercise of its authority to impose the sanctions itself is necessary because of these penalties. The study also presented a set of recommendations, the most important of which is we propose to the legislator a legislation that includes measures to eliminate the abuse of public money and the basis for estimating compensation so that it is the reference in that without mentioning this in multiple legislations and decisions.

Public money, remove the infringement of public money.

## المقدمة:

لما كانت المرافق العامة مشروعات تنشئها الدولة لتحقيق النفع العام، فإن شأنها شأن المشاريع الخاصة تحتاج إلى أموال منقولة أو غير منقولة لكي تستطيع تحقيق مهامها وأداء واجباتها على أكمل وجه، بما أن هذه الأموال تتعلق بالنفع العام فإن الأمر يتطلب إخضاعها لقواعد قانونية تختلف عن قواعد إدارة الأموال الخاصة وذلك لكون النفع العام مفضلاً على النفع الخاص ولكي يتمكن الأفراد من الحصول على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة بانتظام واستمرار، وتُمثّل الأموال العامة الوسيلة المادية التي تستعين بها الإدارة لأداء وظيفتها في تقديم الخدمات للجمهور، في حين يُمثّل الموظفون الوسيلة البشرية، وتتعدد عناصر المال العام وتنقسم محتوياته إلى عدة تقسيمات تباين موقف الفقه حول تصنيفها وتعدادها، ظهرت فكرة الأموال العامة أول مرة في ظل الدولة الرومانية حيث تم تقسيم الأشياء إلى أشياء داخلية في التعامل وخارجية عن دائرة التعامل، ومنها ما هو مخصص للمنفعة العامة لكل الأفراد، ومنها ما هو مخصص للجماعات العامة.

ثم انتقلت هذه الفكرة إلى فرنسا حيث صدر القانون المدني الفرنسي سنة 1804 الذي أطلق مصطلح "الدومين العام" لأول مرة على أموال الدولة دون أن يميّز بين الأموال العامة والأموال الخاصة. واستمر الوضع على ذلك حتى بدأ الفقه بالمناداة بالتفريق بين المال العام والمال الخاص، وكان أول من نادى بهذه التفرقة الفقيه الفرنسي "proudhon" برودون، وقد طبّق القضاء الفرنسي هذا التمييز في العديد من أحكامه، ثم صدرت بعض التشريعات التي تميّز بين المال العام والمال الخاص، ومن أول هذه التشريعات: التشريع الصادر في 26 يونيو 1851 بخصوص الملكية العقارية في الجزائر.

وقد ظهرت فكرة المال العام في مصر بعد صدور القانون المدني المختلط في 28 يونيو 1875 في حين تولى المشرّع العراقي تحديد المقصود بالأموال العامة بنص المادة 71 من القانون المدني فقد ورد في الفقرة الأولى منها " تعد أموالاً عامة: العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون".

وإذا كان المال يعد قوام الحياة وعصب اقتصاديات الدول؛ فإن الملاحظ أن ظاهرة الفساد المالي بجميع صورهِ قد انتشرت اليوم بحيث أصبحت ظاهرة عالمية تُورق الجميع، وبيانت تهدد بشكل واضح اقتصاديات الدول جميعاً سواء على المستوى الوطني أو العالمي؛ ويعد أكثر أنواع الفساد أهمية في الدول العربية هو الفساد المالي ومن الأمثلة عليه: الرشوة والاختلاس، التزوير، خيانة الأمانة، التهريب، وغيرها من الأعمال المخالفة للقوانين والتشريعات. مما حدا بالمنظمات المحلية والدولية على السواء إلى القيام برصد هذه الظاهرة الخطيرة وإدانة أصحابها ومرتكبيها، واتخاذ الإجراءات الجزائية والإدارية المناسبة لكل من يقدم منهم على ارتكابها. حيث يعدّ ذلك سلوكاً مخالفاً للقوانين والتشريعات، لذلك كله وللتعرف على هذا الجانب المهم من جوانب الفساد المتعلق بانتهاك المال العام ووضع: "الوسائل القانونية والمادية للإدارة لإزالة التجاوز على المال العام"؛ تأتي هذه الدراسة.

#### مشكلة الدراسة:

تتمثل إشكالية هذه الدراسة في بيان مدى فعالية الوسائل القانونية والمادية في إزالة التجاوز عن الأموال العامة للدولة، وذلك لأن التجاوزات التي يقوم بها سواء الموظف العام أو الأفراد على المال العام يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة وعدم الانتفاع بالمرافق العامة للدولة وعدم قدرة الدولة على القيام بالمهام الملقاة على عاتقها من تقديم الخدمات الضرورية للمواطنين، وعليه تكمن مشكلة الدراسة الرئيسية في الإجابة على السؤال الآتي: "هل المشرع الأردني والعراقي قد وضعاً بيد الإدارة الوسائل القانونية الكفيلة والكافية التي تمكنها من مواجهة حالة التجاوز على الأموال العامة؟ وما هو دور الإدارة في إنفاذ الوسائل القانونية التي مكنها المشرع من استعمالها؟"

## أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة بالأمر الآتي:

### أ. الناحية النظرية:

• أنها تبحث في أحد الموضوعات الهامة في القانون المتعلق بالحماية الجزائية والإدارية للمال العام؛ في محاولة للتوصل إلى حلول للمشاكل التي أفرزها الواقع أو من خلال الممارسة العملية بما يتعلق بالتعدي على المال العام.

### ب. الناحية التطبيقية:

تتمثل أهمية الدراسة من الناحية التطبيقية في إمكانية استفادة الفئات التالية منها:

1. المهتمون بالتنظيم القانوني للتعرف على آليات حماية المال العام في التشريع الأردني والمقارن من خلال التشريعات الجزائية والإدارية.

2. الباحثون في مجال القانون الجزائي الإداري من حيث أن هذه الدراسة قد تفتح الباب لدراسات مستقبلية في نفس الموضوع.

3. تتمثل الأهمية العملية لدراسة آليات حماية المال العام، في إمكانية استفادة الباحثين من المعلومات التي سيتم الحصول عليها من مصادرها؛ ومن ثم فإن دراسة هذا الموضوع يتيح للباحث محاولة تقديم توصيات عملية مناسبة بخصوص آليات هذه الحماية.

## أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى البحث في الحلول المناسبة للحد من كثرة التجاوزات الحاصلة على الأموال العامة والمعوقات التي تواجه الإدارة، لذلك بحثت هذه الدراسة في الوسائل المقررة للإدارة في إزالة التجاوز على المال العام ولبيان هذه الوسائل كافية أم تحتاج إلى تدخل تشريعي لتعديلها مع الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد، سعياً من الباحث في المساهمة بشيء متواضع في حل مشكلات التجاوز على المال العام.

## أسئلة الدراسة:

يحاول البحث الحالي الإجابة عن تساؤل هام ورئيسي وهو: ما هي الوسائل القانونية والمادية للإدارة للإزالة التجاوز على المال العام في التشريع العراقي والمقارن. وتتم الإجابة عن هذا التساؤل من خلال الإجابة عن عدة تساؤلات فرعية وهي:

1. ما المقصود بالمال العام في القانون الأردني والعراق؟
2. ما صور وحالات التعدي على المال العام؟
3. ما طرق الحماية الجزائية للمال العام؟
4. ما هي طرق الحماية الإدارية للمال العام؟
5. ما هي الجزاءات الإدارية في حال الاعتداء على المال العام؟
6. ما هي التوصيات والمقترحات التي تفيد في دراسة وتحليل الحماية الإدارية للمال العام؟

## الدراسات السابقة:

يستعرض الباحث فيما يلي عدداً من الدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع الدراسة وكما يلي:

دراسة: عبدالرزاق، عبدالله عبدالوهاب. "القواعد القانونية لحماية المال العام." مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية: رضوان العنبي ع26 (2019).

هدفت الدراسة إلى التعرف على القواعد القانونية لحماية المال العام. وأوضحت الدراسة أن الحماية القانونية للأموال العامة في الدولة تعتبر من أهم الخطوات التي تعمل على تحسين وتطوير الكيان الاقتصادي والإداري في الدولة، كما إن وظيفة الدولة الحديثة والمعاصرة في حياة المجتمع يختلفان عن وظيفتها ودورها في الماضي، والدولة الحديثة لم تعد وظيفتها ودورها محصوراً على حفظ النظام العام فقط، بل تعدت إلى المساهمة في النشاط الاقتصادي ومشاركة الأفراد في ممارسة هذا النشاط بوجه عديدة ومختلفة، فتحتاج الدولة أموالاً لكي تسهل على المرافق الإدارية في الدولة السير بنظام، لتحقيق الصالح العام وخدمة الدولة والأفراد، والمال العام هو الوسيلة لتحقيق هذا الغرض وبشكل دقيق.

وانقسمت الدراسة إلى مطلبين، تناول الأول الطبيعة القانونية للمال العام وتضمن تعريف المال العام لغة واصطلاحاً، وتمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة. وتمثل الثاني في الحماية القانونية للمال العام وتضمن، الحماية المدنية والجنائية للأموال العامة، والحماية الإدارية للأموال العامة. واختتمت الدراسة بالتأكيد على إن المال العام يعتبر الوسيلة الأساسية لتسيير شؤون الدولة ومرافقها وسد الحاجات اليومية لمختلف مؤسساتها ومرافقها، إلا أنه في الوقت الحاضر ظهر الفساد المالي والإداري في الوظيفة العامة بشكل كبير، وهذا ما نتج عنه زيادة ارتكاب الجرائم الماسة بالأموال العامة. واقترحت الدراسة للحد من الاعتداء على المال العام ضرورة تشديد عقوبة مرتكب الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، وخصوصاً إذا صاحب فعله لتنفيذ الجريمة ارتكاب جريمة تزوير أو استعمال محرراً مزور وكان الارتباط لا يقبل التجزئة.

دراسة: القبيلات، حمدي سليمان. "مدى كفاية النظام القانوني الأردني لاسترداد الأموال المهربة نتيجة للفساد: دراسة مقارنة في ضوء المعايير الدولية". المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية: جامعة مؤتة - عمادة البحث العلمي مج 5، ع 3 (2013).

تناول هذا البحث موضوعاً ذا أهمية كبيرة لاسيما في الآونة الأخيرة، ألا وهو مدى كفاية النظام القانوني الاردني لاسترداد الأموال المهربة نتيجة للفساد- دراسة مقارنة في ضوء المعايير الدولية، وقد تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث ناقش المبحث الأول الأساس القانوني لحق الدولة بالاسترداد، في حين بين المبحث الثاني الاختصاص بنظر قضايا الفساد المالي، وخصص المبحث الثالث للالتزامات الدول للمساعدة في الاسترداد . وقد خلص البحث إلى جملة من النتائج أهمها أن النظام القانوني الأردن ي بوضعه الحالي عاجز عن استرداد أموال الدولة المهربة للخارج بسبب الفساد لقصور التشريعات ذات الصلة من جهة، وعدم استجابتها للمعايير الدولية من جهة أخرى، كما توصل البحث إلى عدد من التوصيات لمعالجة النظام القانوني الأردني كي يصبح قادراً على استرداد أموال الدولة المهربة للخارج نتيجة للفساد.

دراسة: القبيلات، حمدي سليمان، و فيصل عقله خطار شطناوي. "مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006: دراسة مقارنة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد." دراسات - علوم الشريعة والقانون: الجامعة الأردنية - عمادة البحث العلمي مج 35، ع 2 (2008).

تناولت هذه الدراسة موضوعاً مهماً مستحدثاً ألا وهو مكافحة الفساد في ضوء قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني واتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك بهدف بيان مدى نجاعة هذا القانون في مكافحة الفساد ومعالجته، وكذلك مدى انسجامه مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وكذلك الحال بيان ما اضافته هذا القانون من جديد قياساً بما قام به الأردن من محاولات سابقة لمكافحة الفساد، وتم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث: تناول الأول منها ماهية الفساد، في حين خصص الثاني لبيان التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد، أما الثالث فناقش اختصاصات هيئة مكافحة الفساد ووسائل ممارستها، وخلصت الدراسة إلى جملة من النتائج من ابرزها التسرع في اصدار هذا القانون وعدم انسجامه مع الاتفاقية في كثير من المواطن وحاجته إلى التعديل في اكثر من موضع، وأخيراً اقترحنا جملة من التوصيات لمعالجة ما اعتقدنا أنها جوانب ضعف وقصور في القانون وفي آلية عمل الهيئة.

دراسة: حمدي قبيلات (1997) بعنوان "الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية: دراسة تحليلية وتطبيقية"، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية بهدف إظهار مدى فاعلية وكفاءة الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في الأردن والتعرف على الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة بشقيها الإداري والمالي، وذلك من خلال تقسيمها إلى نوعين: النوع الأول: الأجهزة المختصة بالرقابة الإدارية والنوع الثاني: الأجهزة المختصة بالرقابة المالية، وقد اتبعت هذه الدراسة أسلوب تحليل النصوص القانونية التي تحكم عملية الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة

الحكومية في الأردن، حيث تم التعرف على كيفية إنشاء أجهزة الرقابة الإدارية والمالية في المملكة الأردنية الهاشمية وتكوينها وارتباطها القانوني وعلاقة بعضها ببعض الآخر، كما تم التطرق لاختصاصات هذه الأجهزة ومسؤولياتها الرقابية ووسائل ممارسة هذه الاختصاصات.

ومن خلال هذه الدراسة أمكن التعرف على عدد من المعوقات التي تعترض أجهزة الرقابة الإدارية والمالية في الأردن في ممارستها لمهامها وأدائها لواجبها، وأهم هذه المعوقات ضعف التشريعات التي تحكم عمل هذه الأجهزة وقصورها عن مواكبة المفاهيم الحديثة في مجال الرقابة الإدارية والمالية وقصورها، وقد توصلت الدراسة إلى عدد من التوصيات منها: أولاً: ضرورة تعديل التشريعات التي تحكم عمل هذه الأجهزة الرقابية بحيث ترفع من أداءها وتطور عملها الرقابي نحو الأفضل وبما يتلاءم مع التطورات الحديثة في مجال الرقابة المالية والإدارية، ثانياً: العمل على رفق هذه الأجهزة الرقابية بالموظفين المؤهلين للعمل في مجال الرقابة الإدارية والمالية.

**منهج الدراسة:** سيتم الاعتماد على المناهج التالية:

1. **المنهج الوصفي:** وذلك من خلال وصف القوانين والتشريعات التي لها صلة وثيقة بموضوع آليات الحماية الإدارية والجزائية للمال العام .
2. **المنهج التحليلي:** أي تحليل هذه القوانين والتشريعات بما يوضح المقصود بالحماية الإدارية للمال العام والفائدة المترتبة عليها.
3. **المنهج المقارن:** وذلك من خلال استقاء أحكام القضاء وآراء الفقهاء والتطبيقات القضائية المختلفة بما يوضح المقصود بالحماية الإدارية والجزائية للمال العام في التشريع الأردني والتشريع العراقي وغيرها من التشريعات المقارنة متى دعت الحاجة البحثية إلى ذلك.

## الفصل الأول ماهية المال العام

المال العام هو المال الذي تعود ملكيته للجهات العامة كالدولة أو المؤسسات المختلفة والمتعدّدة فيها، فهذا المال لا يتبع لشخص بعينه وإنما للجهات العامة، وهذا المال بهذا الوصف يجب حمايته من أي اعتداء أو تصرف ينتهك صفته العامة سواء كان ذلك ببيع أو تأجير أو أي تصرف عام، وهناك سبل لحماية المال العام، وكذلك يترتب على هذه الحماية آثار إيجابية متعددة.

لذلك تعتبر الجرائم الواقعة على الأموال: تلك الجرائم التي تُنال بالاعتداء أو التهديد بالخطر؛ الحقوق والمصالح ذات الطابع المالي، أو هي مجموعة الجرائم التي تنقص أو تعدل من العناصر الإيجابية المالية أو تزيد من عناصرها السلبية<sup>(1)</sup>، وفي ذلك تناول المشرع الأردني موضوع أخذ المال في المادة (2/399) من قانون العقوبات بقوله: "2- وتعني عبارة (أخذ المال): إزالة تصرف المالك فيه برفعه من مكانه ونقله. وإذا كان متصلاً بغير منقول؛ فيفصله عنه فصلاً تاماً ونقله"<sup>(2)</sup>، ولتحديد صور الاعتداء على المال العام فإنه يجب بدايةً تحديد ماهية المال العام وذلك من خلال تقسيم هذا الفصل من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية المال العام.

المبحث الثاني: صور التجاوز على المال العام.

---

<sup>1</sup> حسني، محمود نجيب (1975) جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ص5.

<sup>2</sup> عوض، محمد محي الدين (1965). دراسات في القانون الدولي الجزائي، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 3، ص851.

## 1.1 ماهية المال العام

تُمثّل الأموال العامة الوسيلة المادية التي تستعين بها الإدارة لأداء وظيفتها في تقديم الخدمات للجمهور، في حين يُمثّل الموظفون الوسيلة البشرية، وتتعدد عناصر المال العام وتنقسم محتوياته إلى عدة تقسيمات تباينَ موقف الفقه حول تصنيفها وتعدادها، ظهرت فكرة الأموال العامة أول مرة في ظل الدولة الرومانية حيث تم تقسيم الأشياء إلى أشياء داخلية في التعامل وخارجية عن دائرة التعامل، ومنها ما هو مخصص للمنفعة العامة لكل الأفراد، ومنها ما هو مخصص للجماعات العامة<sup>(1)</sup>.

ثم انتقلت هذه الفكرة إلى فرنسا حيث صدر القانون المدني الفرنسي سنة 1804 الذي أطلق مصطلح "الدومين العام" لأول مرة على أموال الدولة دون أن يميّز بين الأموال العامة والأموال الخاصة. واستمر الوضع على ذلك حتى بدأ الفقه بالمناداة بالتفريق بين المال العام والمال الخاص، وكان أول من نادى بهذه التفرقة الفقيه الفرنسي "proudhon" برودون، وقد طبّق القضاء الفرنسي هذا التمييز في العديد من أحكامه، ثم صدرت بعض التشريعات التي تميّز بين المال العام والمال الخاص، ومن أول هذه التشريعات: التشريع الصادر في 26 يونيو 1851 بخصوص الملكية العقارية في الجزائر<sup>(2)</sup>.

وقد ظهرت فكرة المال العام في مصر بعد صدور القانون المدني المختلط في 28 يونيو 1875 في حين تولى المشرّع العراقي تحديد المقصود بالأموال العامة بنص المادة 71 من القانون المدني فقد ورد في الفقرة الأولى منها "تعد أموالاً عامة: العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون"، وعليه لتوضيح ماهية المال العام سيتم تقسيم هذا التمهيد إلى الفقرتين:

---

<sup>1</sup> الفريحات، محمد أحمد عبد المحسن (1996)، الحماية القانونية للمال العام، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ص 65.

<sup>2</sup> عودة، عبد القادر (1993)، التشريع الجزائري الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، مؤسسة الرسالة، ط 12، بيروت، ص 86.

## المطلب الأول: تعريف المال العام المطلب الثاني: التمييز بين المال العام والخاص

### 1.1.1 تعريف المال العام

للتوصل إلى الحماية القانونية للمال العام ينبغي التعرض لتعريف المال لغة واصطلاحاً وتشريعاً:

#### أولاً: تعريف المال لغة واصطلاحاً

جاء في لسان العرب لابن منظور أن المال المعروف: ما مَلَكَته من جميع الأشياء، ومال الرجل يَمُول ويُمَال مَوْلًا، إذا صار: ذا مال وتصغيره مُوِيل، وهو رجل مال وتموّل مثله وموِّله غيره<sup>(1)</sup>.

وفي مختار الصحاح: المال: المال المعروض، ويقال: رجلٌ مال، أي: كثير المال وتموّل الرجل: صار ذا مال<sup>(2)</sup>. أما اصطلاحاً، فقد عرّف بأنه: "كل شيء نافع للإنسان يصح أن يستأثر به دون غيره ويكون محلاً للحقوق"<sup>(3)</sup>، كما عرف بأنه "الحق ذو القيمة المالية، عيناً كان أو منفعة أو حقاً من الحقوق العينية".

#### ثانياً: التعريف بالمال العام فقهاً

المال العام المخصص للاستعمال المباشر للجمهور بطبيعته كالسكك الحديدية والطرق العامة ويلاحظ على هذا التعريف أنه يستبعد الكثير من الأموال العامة عن

---

<sup>1</sup> ابن منظور، محمد بن مكرم، (2003) لسان العرب، دار صادر، بيروت، باب الميم، ص 223.

<sup>2</sup> الرازي، محمد بن أبي بكر (1953) مختار الصحاح، المطبعة الأميرية القاهرة، ص 639.

<sup>3</sup> مهدي، عبد الرؤوف (1976) المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية، دراسة مقارنة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص 52.

دائرته مثل الثكنات العسكرية وبعض مباني الدولة حيث أن هذه الأموال لا يمكن استعمالها مباشرة من قبل الجمهور<sup>(1)</sup>.

ويخلط هذا التعريف بين الأموال العامة وبعض الأموال الخاصة حيث أن الأفراد غالباً ما ينشؤون مباني في أراضيهم وأملاكهم الخاصة، لذا اتجه الفقه إلى تعريف ثانٍ للأموال العامة باعتبارها تلك الأموال المخصصة للمرفق العام. ويبدو على هذا التعريف: إخراج الكثير من الأموال العامة خارج نطاقه، حيث يستبعد الأموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر من قبل الناس والتي بيّنها التعريف الأول، كما أن هذا التعريف يُدخل كافة الأموال صغيرها وكبيرها في إطار المال العام مهما كانت قيمتها بسيطة كالقرطاسية المستخدمة في المرفق العام، إذ تعد القرطاسية من الأموال العامة<sup>(2)</sup>، وهذا ما يتعارض مع النظام القانوني للأموال العامة الذي يتميز بخصوصية هامة تميزه عن القانون الخاص وهو خضوعه للقانون الإداري. وعلى هذا الأساس تم إدخال تعديلات فقهية على التعريف الثاني. منها: أن المال العام يجب أن يكون ضرورياً وأساسياً في تسيير المرفق العام كذلك أن المال العام هو: ذلك المال الذي لا يمكن إبداله ببسر دون أن يتوقف المرفق العام؛ فالقلاع والحصون العسكرية تعتبر أموالاً عامة لا يمكن استبدالها بغيرها حيث إن انعدامها يخل بسير المرفق الذي تخدمه، ومن التعديلات الأخرى التي أُدخلت على التعريف الثاني: هو أن المال العام: ذلك المال الذي أُعد بصورة خاصة لدوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، وبالرغم من التعديلات التي أُدخلت على تعريف المال العام باعتباره المال المخصص للمرفق العام فقد ظلّ هذا التعريف واسعاً وغير محدد وفيه خلط<sup>(3)</sup>.

---

<sup>1</sup> عودة، عبد القادر، التشريع الجزائري الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، ص 86 .

<sup>2</sup> كبيرة، مصطفى كامل (1983) الجرائم التموينية، القاهرة، دار النهضة العربية ، ص 7 وما بعدها.

<sup>3</sup> الفريجات، محمد أحمد عبد المحسن، الحماية القانونية للمال العام، ص 67.

وبسبب الانتقادات التي وُجّهت للتعريفين السابقين؛ فقد عرّف الفقه الإداري الحديث المال العام بأنه: "جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكيمه عليها ومخصصة لمنفعة العامة"<sup>(1)</sup>.

وعرفه الفقه العراقي بأن المال العام هو "المال الذي تعود ملكيته للدولة ومؤسساتها المختلفة يستهدف المشرع من وراء تخصيصه حماية المصلحة العامة وإشباع متطلبات الأفراد المتنوعة وهذا التخصيص لا يتبع لشخص معين وإنما للدولة بمفهومها العام"<sup>(2)</sup>. وتُقسّم أموال الدولة على أموال خاصة، وهي التي "تخضع للقانون الخاص من ناحية التعامل بها، وأموال عامة وهي الأموال المنقولة والعقارية التي تملكها الدولة وأشخاص القانون العام الأخرى، والتي تخصص للمنفعة العامة وتخضع للقانون والقضاء الإداريين في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، ويرى بعض الفقهاء أن التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة من إبداعات الفقه الذي ميّز في شروحاته وتعليقاته على المواد 538 وما بعدها من القانون المدني الفرنسي بين الأموال العامة وهي المخصصة للانتفاع العام، وبين أموال الدولة الخاصة".

وأخيراً استقرّ الفقه على تعريف المال العام هو: "العقار أو المنقول الذي تملكه الدولة، أو الأشخاص الإدارية العامة الأخرى والمخصص للمنفعة العامة والذي يخضع للنظام القانوني العام أي القانون الإداري والقضاء الإداري؛ سواء كان المال مخصصاً للاستعمال العام المباشر، أو مخصصاً للمرفق العام، وقد جرت محاولات فقهية بجعل كل أموال الدولة أموالاً عامة دون أن يكون هناك أموال دولة خاصة وأموال دولة عامة إلا أن جانباً من الفقه لازال يؤيد التقسيم التقليدي لأموال الدولة بالرغم من أن التقريب بينهما مستمر فقهاً، وبدورنا نؤيد الرأي القائل بجعل كافة الاموال العائدة للدولة أموالاً عامة تخضع للقانون الإداري، وتكون المنازعات بشأنها خاضعة للقضاء الإداري. وينبغي

---

<sup>(1)</sup> حمدي، قبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، 2016، ص186.

<sup>(2)</sup> جبر، علي حمزة، التعريف برد المال العام: دراسة تحليلية مقارنة، مجلة العلوم القانونية، جامعة تكريت، العراق، 2019، ص23.

خضوع كافة اموال الدولة للحماية المدنية والجزائية التي يقرها القانون وهي حماية أقوى وأكبر أثراً من تلك الحماية المقررة للأموال الخاصة بالأفراد أو الشركات أو الهيئات الخاصة".

### ثالثاً: التعريف بالمال العام قانوناً

تعتبر فرنسا مهد القانون الإداري وأصل نشأته، ويعتبر قانونها المدني أول من فرّق بين أموال الدولة العامة وبين أموالها الخاصة. وسميت الأولى بأموال "الدومين العام" أما الثانية؛ فسميت بأموال "الدومين الخاص". وقد عمل الفقه الفرنسي على تجذير هذه التفرقة وترسيخها لتنتقل فيما بعد إلى التشريعات الأخرى ومنها العربية، حيث بينت المادة 60 من القانون المدني الاردني رقم 43 لسنة 1976<sup>1</sup> -تعد أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون.2- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".

وبمقتضى ذلك يجب لاعتبار المال عاماً توافر شرطين<sup>(1)</sup>:

1. أن يكون المال مملوكاً للدولة أو لإحدى الأشخاص المعنوية العامة.
2. أن يتم تخصيص المال للمنفعة العامة، ويتم التخصيص للمنفعة العامة بحسب النص المشار إليه بأحد الأساليب التالية:

**بالفعل:** ويتم ذلك بأن يكون المال متاحاً للانتفاع به مباشرة للجمهور دون أن تتدخل السلطات في ذلك بقانون أو قرار، كأن يقوم الأفراد بالانتفاع بالطرق العامة والشواطئ والحدائق، وفق ما يمكن تسميتها بالأموال العامة بطبيعتها.

أما المشرع العراقي، فقد أورد تعريفه للمال العام في المادة 71 من القانون المدني العراقي والتي جاء فيها: "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون" ويلاحظ وحسب النص العراقي أن الأموال العامة هي: تلك الاموال التي تملكها الدولة أو يملكها

<sup>1</sup> ( الصفو، نوفل على عبد الله، الحماية الجزائية للمال العام، ص 45.

الأشخاص المعنوية العامة ويجب أن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة فعلاً أو بنصّ القانون.

ولهذا فإن النصوص العقابية المنصوص عليها في قوانين العقوبات لأكثر الدول تتميز بالشدّة والقسوة عن تلك النصوص التي تحمي الملكية الخاصة للأفراد والشركات الخاصة وقد تضمّن قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 بعض تلك النصوص كما تضمّن القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 نصوصاً تتضمن الحماية المدنية للمال العام وهذا لا يعني بأي حال من الأحوال إهدار حق الملكية الخاصة وعدم حمايته؛ بل العكس من ذلك فقد أكدت الدساتير والقوانين المدنية والجزائية<sup>(13)</sup> على حماية الملكية الخاصة أيضاً فقد جاء في الدستور العراقي الصادر عام 2005 وفي المادة الثالثة والعشرين فقرة اولاً نصّت على أن "الملكية الخاصة مصونة ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها في حدود القانون" كما نصّت الفقرة ثانياً (أ) "للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، إلا ما استثنى بقانون<sup>(1)</sup>.

وبخصوص حماية الاموال العام نصّت المادة السابعة والعشرون فقرة اولاً على: "للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن" ونصّت الفقرة ثانياً من هذه المادة: "تنظم بقانون: الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال" ومن ملاحظة النصوص الدستورية السابقة نستنتج أن الملكية الخاصة محميّة إلى جانب الملكية العامة، وأن الأموال الخاصة مصانة كالأموال العامة ألا أن حماية المال العام واجب على كل مواطن كما ورد في النص إضافة الى أهميتها كونها ملك الجميع"<sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> النوايسة، عبد الاله (2004)، الجرائم الواقعة على الأموال، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، ص89.

<sup>2</sup> الصفو، نوفل على عبد الله ، الحماية الجزائية للمال العام، ص34.

ويلاحظ أن الدستور العراقي الجديد سار في الاتجاه الحديث الذي تبناه الفقه، وهو ضرورة أن تكون أملاك الدولة جميعها من الأموال العامة وأنه لم يفرق بين أموال الدولة الخاصة وأموالها العامة حيث ورد في الفقرة الأولى من المادة السابعة والعشرين عبارة: "للأموال العامة" وجاء في الفقرة الثانية من هذه المادة عبارة "أملاك الدولة" مما يعني أن الدستور أخذ بالتوجه الجديد للفقه باعتبار كل أملاك الدولة أموالاً عامة.

### 2.1.1 التمييز بين المال العام والخاص

تظهر أهمية التمييز بين المال العام والمال الخاص في اختلاف الأنظمة القانونية التي تخضع لها، إذ يخضع المال الخاص لأحكام القانون الخاص، وفي حال حصول نزاع حول المال الخاص؛ فإن القانون المدني هو الذي يختص بالنظر في هذا النزاع، أما أحكام المال العام فتخصّ القانون العام وتمتاز بحماية خاصة نظراً لما تقوم به من تحقيق المنفعة العامة، فلا يجوز حجزها أو التصرف بها أو تملكها بالتقادم، لذلك اختلف الفقهاء وتباينت النظريات التي قيلت في محاولة تحديد معيار للتفريق بين المال العام أو "الدومين العام والدومين الخاص"، إلا أنه يمكن إرجاع هذه النظريات إلى ثلاثة مذاهب رئيسية:

#### أولاً: معيار طبيعة المال

يقوم هذا المعيار على أساس أن الأموال العامة تلك التي لا تصلح بطبيعتها لتكون مملوكة ملكية خاصة وتكون مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور ومثال ذلك: الطرق العامة والميادين والحدائق العامة، ويُعدّ هذا المعيار الأول الذي ساد في الفقه الفرنسي. وهو المعيار الذي يذهب إلى أن العبرة بطبيعة المال بذاته، لتمييز الأموال العامة من الخاصة، إذ لا يعد مالياً عاماً إلا بطبيعته غير قابل للملكية الخاصة، لذلك فإن صفة العمومية موجودة في المال العام قبل أن تعترف له بها الإدارة<sup>(1)</sup>.

وهذا المعيار محل نقد من حيث إنه يضيّق من مفهوم المال العام؛ فيشترط أن يكون المال العام عقاراً وليس منقولاً، كما إنه يحصر مفهوم المال العام في ذلك المال

<sup>(1)</sup> النوايسة، عبد الاله، الجرائم الواقعة على الأموال، ص114.

الذي يستعمله الجمهور بشكل مباشر ولا يخفى أن الكثير من المباني الحكومية لا يستعملها الجمهور بشكل مباشر ولا خلاف في إنها أموالاً عامة. ومن جانب آخر قصرَ أنصار هذا المعيار مفهوم المال العام على المال غير القابل للتملك من قبل الأفراد، وهذا منتقد من حيث أن قابلية المال العام للتملك لا ترجع لطبيعته الخاصة، وإنما هي نتيجة لإضفاء صفة المال العام عليه ، كما أن الكثير من الأموال المعتبرة أموالاً عامة تقبل الملكية الفردية كالطرق والفنوت المائية التي ينشئها الأفراد في أملاكهم الخاصة<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: معيار تخصيص المال للمرفق العام

يتجه أنصار هذا المعيار، وهم من مدرسة المرفق العام إلى أن المال العام هو المال المخصّص لخدمة مرفق عام. وهذا الاتجاه منتقد من حيث إنه ضيق من ناحية ووسّع من ناحية أخرى، فهو ضيق لأنه يخرج من دائرة الأموال العامة؛ تلك الأموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور كالطرق والميادين والحدائق العامة لا لشيء إلا لأنها غير موضوعة لخدمة مرفق عام، في حين يكون هذا المعيار واسعاً من حيث إنه يعترف بصفة الأموال العامة لجميع الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة على اختلاف أنواعها إدارية أم اقتصادية وسواء أكان المال مهماً أم تافه القيمة، ولتفادي هذه الانتقادات سعى أنصار هذا المعيار إلى تحديده من خلال اشتراط أمرين اثنين، حتى يكون المال عاماً<sup>(2)</sup>.

**1.** أن يكون المرفق مرفقاً عاماً جوهرياً. والثاني: أن يكون المال المخصص لهذا المرفق قد أعدّ إعداداً خاصاً لخدمة هذا المرفق وله الدور الرئيسي في سير المرفق وإدارته. وبناءً على ذلك تم استبعاد المنقولات المستخدمة في المرافق العامة من نطاق الأموال العامة. وكذلك المباني الحكومية والمدارس والثكنات العسكرية لأنها غير معدة إعداداً خاصاً لخدمة المرفق.

<sup>1</sup> (الصفو، نوفل على عبد الله، الحماية الجزائرية للمال العام، ص35.

<sup>2</sup> (الصفو، نوفل على عبد الله، الحماية الجزائرية للمال العام، ص36.

ولاشك أن هذه المحاولة لبيان المقصود بالأموال العامة فشلت أيضاً لأنها لا تستند إلى معيار منضبط يحدد متى يمكن اعتباره مرفقاً عاماً جوهرياً، ومتى نكون أمام مال مخصص لخدمة مرفق عام وله دور رئيس في إدارته. لذلك سرعان ما هُجر هذا المعيار واتجه الفقه نحو معيار التخصيص للمنفعة العامة.

### ثالثاً: معيار تخصيص المال للمنفعة العامة

نتيجة للانتقادات الموجهة للمعيارين السابقين - اتجه الفقه نحو الأخذ بمعيار آخر، هو: معيار تخصيص المال للمنفعة العامة. ومقتضاه: أن المال يكون عاماً طالما تم تخصيصه لتحقيق النفع العام، وقد اختلف الفقه في الطريق الذي يتم فيه تخصيص المال للنفع العام، فقد ذهب العميد " Hauriou إلى ضرورة أن يكون تخصيص المال للمنفعة العامة بقرار من الإدارة - في حين أضاف Waline إلى ذلك: أن المال العام يجب أن يكون ضرورياً ولازماً لتسيير المرفق العام، وتحقيقه المصلحة العامة ولا يمكن الاستغناء عنه أو الاستعاضة عنه بسهولة. وأياً كانت طريقة التخصيص؛ فقد استقر رأي الفقه والقضاء على أن المال العام: هو ذلك المال المملوك لإحدى الجهات الإدارية والمخصص للمنفعة العامة<sup>(1)</sup>.

## 2.1 صور التجاوز على المال العام

إن تخصيص المال العام للمنفعة العامة تستوجب في الواقع أن ينفرد هذا المال بقواعد حماية خاصة تتميز عن قواعد حماية المال الخاص وذلك حتى يتحقق له الاستمرار في تأدية وظائفه على النحو المنشود، لذلك حرصت معظم التشريعات على أن تتضمن كثيراً من القواعد التي تكفل حماية المال العام، وأن هناك نوعين من الحماية حمائية مدنية وحماية جزائية تتضمن عدم جواز إجراء أي تصرف من التصرفات المدنية على المال العام طيلة فترة تخصيصه للنفع العام، وقاعدة عدم جواز الحجز عليه، وعدم جواز تملكه بالتقادم.

<sup>1</sup> ( الصفو، نوفل على عبد الله ، الحماية الجزائية للمال العام، ص 36.

وقد حدد المشرع صور معينة تمثل اعتداءً على المال العام سواء وقعت من قبل الموظف العام أو من غير الموظف العام، حيث جرمها المشرع ورتب عليها عقوبة، وعليه سيتم من خلال هذا المبحث بيان صور جرائم التجاوز والاعتداء على المال العام من قبل الموظف العام وغير الموظف العام، وذلك من خلال المطالب الآتية:

المطلب الأول: جريمة الاختلاس (أركانها وعقوبتها).

المطلب الثاني: جريمة الاستيلاء على المال العام

المطلب الثالث: جريمة الانتفاع من الأشغال أو المقاولات أو التعهدات

المطلب الرابع: جريمة تسخير العمال

المطلب الخامس: اتلاف المال العام

### 1.2.1 جريمة الاختلاس (أركانها وعقوبتها)

يقصد بالاختلاس: "أن يدخل الموظف العام في ذمته مالا وجد في حيازته بحكم وظيفته، سواء كان المال مملوكة للدولة، أو لأحد الناس، أو أموالا تعود لخزائن، أو صناديق البنوك، أو مؤسسات الإقراض المتخصصة، أو الشركات المساهمة العامة. إذ حقيقة جريمة الاختلاس أنها لا تقع إلا من الموظف العام<sup>(1)</sup>، الذي يكون مختصا بمقتضى القوانين أو الأنظمة بجباية المال، سواء أكان هذا المال عقار أم منقولا، نقدا أم أشياء أخرى للدولة، أم لأحد الأشخاص، فهي تشمل كل شيء ذا قيمة قد يوجد بين يدي الموظف بسبب وظيفته، ما دام كان هذا المال واقعا تحت إشراف عمال الدولة المختصين بحكم وظيفتهم، بإدارته، أو جبايته، أو حفظه.

---

<sup>1</sup> للموظف العام في جريمة الاختلاس المعنى نفسه في جريمة الرشوة باستثناء أمر واحد وهو: ان المكلف بمهمة رسمية كالحكم أو الخبير يعتبر موظفا في جرائم الرشوة، ولكنه لا يعتبر موظف في جرائم الاختلاس. وفيما عدا ذلك فان المدلول الجنائي للموظف واحد. وهو ما نصت عليه المادة (169) من قانون العقوبات الأردني.

هَدَفَ المشرِّع من تجريم اختلاس المال العام إلى حماية الأموال الخاصة بالإدارة العامة التي توجد بين يد القائمين بأعباء الوظيفة العامة بسبب هذه الوظيفة، كما أن فعل الموظف ينطوي على خيانة للأمانة التي حملتها الدولة للموظف بعبثه بما عهد إليه بحفظه، وسيقوم الباحث بتوضيح مفهوم جريمة الاختلاس وذلك كما يلي:

### أولاً: تعريف جريمة الاختلاس

تُعَرَّف جريمة الاختلاس بشكل عام بأنها: "سلبُ الشيء بسرعة وسريّة"، وهو في القانون الجزائي: الاستيلاء على المال من قبل موظف يضع يده عليه ورغم ان الاختلاس في جوهره لا يخرج عن كونه إساءة ائتمان، الا أن بينه وبين السرقة اختلافا في العناصر والأركان؛ فالسرقة هي أخذ مال الغير المنقول دون رضاه، فالاختلاس هو: الاستيلاء على المال العام من قبل من أوكل إليه أمر إدارته أو جبايته أو صيانتته<sup>(1)</sup>.

كما أن جريمة الاختلاس التي تقع من الموظف تحدث بصورتين: الأولى: تحدث عندما يقوم الموظف العام بإدخال في ذمته ما أوكلّ إليه بحكم وظيفته أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء للدولة أو لأحد الناس، والصورة الثانية: فيما يتعلق بمن اختلس أموالاً تعود لخزائن أو صناديق البنوك من العاملين فيها<sup>(2)</sup>.

وقد أشار المشرِّع الأردني في المادة (174) من قانون العقوبات الأردني إلى "1- كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وُكِّل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عُوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من عشرة دنانير إلى مائة دينار. 2- إذا وقع الفعل المبيّن في الفقرة السابقة بدسّ كتاباتٍ غير صحيحة في القيود، أو الدفاتر، أو بتحريف، أو حذف، أو إتلاف الحسابات والأوراق، أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة، بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس، عوقب بالأشغال المؤقتة أو الاعتقال المؤقت".

<sup>1</sup> النوايسة، عبد الاله، الجرائم الواقعة على الأموال، ص114.

<sup>2</sup> نمور، محمد سعيد(2010)، الموجز في الجرائم الواقعة على الأموال في قانون العقوبات الأردني، ط2، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، ص118.

ويجب التنويه في هذا الخصوص الى أن الجرائم الاقتصادية تدخل ضمن اختصاص هيئة النزاهة ومكافحة الفساد ومنها جريمة الاختلاس وفقا لنص المادة 5/ج من قانون الهيئة<sup>(1)</sup>، و تشمل الجرائم الاقتصادية أي جريمة محلها المال العام، حيث أنه ووفقا لنص المادة الثانية من قانون الجرائم الاقتصادية يعتبر المال المملوك أو الخاضع لأشراف الشركات المساهمة العامة مالا عاما، اضافة الى المال المملوك أو الخاضع لإدارة أو اشراف مؤسسات الاقراض المتخصصة، مما يجعل من الجرائم الواقعة عليه جرائم اقتصادية تدخل في اختصاص هيئة النزاهة ومكافحة الفساد<sup>(2)</sup>، و بذلك تدخل الجرائم المرتكبة ضمن هاتين الحالتين من أشخاص القطاع الخاص ضمن جرائم الفساد التي جرمها المشرع الأردني.

وهذا ما أكدته محكمة التمييز الأردنية في أحد قراراتها و التي جاء فيها: (اعتبرت المادة 2/ب/1 من قانون الجرائم الاقتصادية رقم 11 لسنة 1993 الموظف في الشركات المساهمة العامة ومؤسسات الاقراض المتخصصة موظفين عموميين لغايات تطبيق قانون الجرائم الاقتصادية و عليه له فإن التهم المسندة للمميز ضدهم وهي الاختلاس واستثمار الوظيفة وطلب وقبول الرشوة تعد من الجرائم الاقتصادية وقد قرر لها القانون وسائل التحقيق والمدد الواجب مراعاتها في التحقيق والاحالة واصدار الحكم وفق ما نصت عليه بالمواد (6، 7، 8) من القانون المشار اليه)<sup>(3)</sup>.

---

<sup>1</sup> نصت المادة 5/ج من قانون هيئة مكافحة الفساد على: "يعتبر فسادا لغايات هذا القانون ما يلي: ج- الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته".

<sup>2</sup> القضاة، فياض، الفساد في القطاع الخاص، بحث منشور على الموقع الالكتروني لهيئة مكافحة الفساد، <http://www.jacc.gov.jo> ، ص1.

<sup>3</sup> قرار رقم 1128 لسنة 2002، المنشور في مجلة نقابة المحامين في العدد رقم 10 بتاريخ 2004/1/1.

أما المشرّع العراقي فقد تناول جريمة الاختلاس والجرائم الملحقة في المواد (315-321) من قانون العقوبات وهذه الجرائم هي:

1. جريمة اختلاس الموظف أو المكلف بخدمة عامة: الأموال أو الأشياء الموجودة في حيازته.
2. استيلاء الموظف أو المكلف بخدمة عامة على الأموال التي تعود للدولة أو تسهيل ذلك للغير.
3. إضرار الموظف أو المكلف بخدمة عامة بالمصلحة المعهود إليه المحافظة عليها ليحصل على منفعة لنفسه أو لغيره.
4. حصول الموظف أو المكلف بخدمة عامة على ربح من جراء أعمال وظيفته.
5. استخدام العمال سخرة.

وفي هذا السياق يرى الباحث تطبيق المبدأ الذي ينصُّ على أن المُطلق يجري على إطلاقه في هذه الحالة، ونسأوي بين حالة ما إذا كان الاختلاس لصالحه، أو لصالح شخص آخر في ضرورة تجريم هذا الفعل واعتبار جريمة الاختلاس واقعة.

### ثانياً: أركان جريمة الاختلاس

وتتمثل هذه الأركان على النحو الآتي:

#### 1. الركن المفترض (صفة الفاعل) لجرائم الاعتداء على المال العام

إن جريمة الاختلاس بحسب النموذج القانوني لها تعدُّ من جرائم ذوي الصفة، فهي لا تقع إلا من موظف أو مكلف بخدمة عامة، وهذه الصفة تعدُّ وضعا قانونياً يجب وجوده سلفاً قبل وجود الجريمة، إذ مبدأ المسؤولية عن الخطأ المفترض وهو: "لا يُعاقب أحدٌ إلا عن فعله الخاص"<sup>(1)</sup>، ولم يرد في قانون العقوبات الأردني نصُّ عام يقرر المسؤولية عن الخطأ المفترض، ولكن وردت لذلك تطبيقات عدة في قانون العقوبات الأردني، ومن ذلك

---

<sup>1</sup> الشوا، محمد (1999). المسؤولية الجزائية الناشئة عن المشروعات الاقتصادية الخاصة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص96.

ما نصت عليه المادة (78) بقولها: "عندما تقترب الجريمة بواسطة الصحف يعد ناشراً مدير الصحيفة المسؤول، فإذا لم يكن من مدير، فالمحرر أو رئيس تحرير الصحيفة".  
ونلاحظ أن المشرع الأردني والعراقي أعطيا في قانون العقوبات، مفهوماً واسعاً للموظف العام، حيث أسبغ هذه الصفة على كل شخص يعمل في أي مصلحة من مصالح الدولة، وهدف المشرع من ذلك هو حماية المرافق العامة وضمان سيرها بانتظام وياضطراد بما يحقق الصالح العام، إضافة إلى أهمية وخطورة الأعمال الملقاة على عاتق الموظفين العموميين، ولم يهدف المشرع وضع تعريف فقهي أو اصطلاحى للموظف العام، أي أن هدف المشرع من التعريف هو تحديد الموظف العام في مجال تطبيق أحكام قانون العقوبات فقط.

فالمشرع الجنائي العراقي لم يعرف الموظف العام في نصوصه على الرغم من أنه قد عرف المكلف بالخدمة العامة واعتبر الموظف من ضمن فئات المكلفين بالخدمة العامة وفق ما ورد في المادة (2/19) من قانون العقوبات العراقي، وتورد النصوص العقابية بشكل عام ومن ضمنها النصوص المتعلقة بجريمة اختلاس الأموال العامة مصطلح موظف فضلاً عن مصطلح المكلف بخدمة عامة في حين أن نص المادة (2/19) عقوبات عراقي يشير إلى أن الموظف يدخل ضمن فئات المكلفين بخدمة عامة مما يؤدي إلى القول بأن كل موظف هو مكلف بخدمة عامة.

وعليه تبين لنا من خلال البحث في ذاتية القانون الجزائي أن من بين النتائج التي تترتب على التسليم بذاتية القانون الجزائي، عدم تقيده بالمدلول الفني للمصطلحات التي تضمنتها فروع القانون الأخرى ومن ضمنها مصطلح الموظف، لذلك نجد أن مفهومه قد اختلف في القانون الجزائي عنه في القانون الإداري، وهذا يعود إلى اختلاف طبيعة كل من القانونين وأهدافهما؛ فالقانون الإداري، ذو طبيعة تنظيمية يهدف إلى تنظيم العلاقة بين الشخص والحكومة من حيث الحقوق والواجبات، أما القانون الجزائي، فهو ذو طبيعة جزائية غايته حماية الحقوق والحد من الجريمة<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> (الصفو، نوفل، الحماية الجزائية للمال العام، 262.

## 2. الركن المادي لجريمة الاختلاس

وفيما يخصُّ الفعل المادي يرتبط الفعل المادي في جريمة الاختلاس ارتباطاً تاماً بنظرية الحيازة؛ فمتى دخل المال المنقول في حيازة الموظف أصبح حكماً في حيازة الدولة وعلى صلة بالمال العام وإن لم يكن جزءاً منه في بعض الأحيان، وعلى ذلك يجب أن يتوفر في المال الذي يصلح كمحل لجريمة الاختلاس الشروط التالية: "1- أن يكون المال منقولاً. 2- أن يكون من الأموال العامة. 3- أن يكون من الأموال الخاصة الموضوعة تحت سلطة الدولة. 4- أن يكون المال في حيازة الموظف لإدارته أو جبايته أو حفظه، نصّ المشرّع الأردني على أن جريمة الاختلاس تقع على النقود أو الأشياء الأخرى وسواء كانت هذه النقود أو الأشياء مملوكة للدولة أو لأحد الناس، كما أن المادة (205) من قانون العقوبات الأردني نصّت على تجريم حرق أو إتلاف السجلات أو المسودات أو أصول الصكوك الخاصة بالسلطة العامة.

أما الفقرة الثالثة من المادة (174) فقد نصّت على تشديد العقوبة عند استخدام وسائل من شأنها إخفاء الجريمة أو أن تجعل من الصعب الكشف عنها أو اكتشافها كالاختلاس من خلال تزوير الشيكات أو السندات أو دسّ كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات على سبيل المثال أو أي طريقة من شأنها منع اكتشاف الاختلاس. واتجهت محكمة التمييز الأردنية إلى افتراض العلم في الجرائم المالية. فقد جاء في أحد قراراتها: "يعتبر قصد الاختلاس متوافراً لدى المتهم استدلالاً من علمه المفترض بأن الغرامات التي حصل واقتطع بها الإيصالات الرسمية هي أموال عامة وأصبحت تخص الخزينة العامة"<sup>(1)</sup>.

أما المشرع العراقي أشار إلى جريمة الاختلاس بانها تستلزم ان يباشر الجاني فعلاً مادياً من شأنه ان يمكنه من المال، وهذه الجريمة تقوم على عنصر مادي وعنصر نفسي... فالعنصر المادي يتحقق باستيلاء الجاني على الحيازة الكاملة للشيء المملوك للغير سواء كان المالك حائزاً بنفسه لذلك الشيء او كانت الحيازة بالواسطة، اما العنصر النفسي

(1) تمييز جزاء رقم 1989/65 مجلة نقابة المحامين، عمان، سنة 1991، ص 428.

ويقصد به نية التملك ويستلزم هذا العنصر ان يباشر الجاني على الشيء استعمال السلطات التي قررها القانون للمالك فيحل محله في مباشرتها أي يظهر عليه بمظهر المالك او تمكين الغير منه بصورة يستهدف فيها اضاءة المال على مالكة نهائياً شرط ان يعلم الجاني ان المال ليس ملكاً له. لذا فإن هذه الجريمة لا تقوم بالفعل المادي وحده مالم يقترن بنية الجاني الى تملك المال المؤتمن عليه وهذا يشمل الجرائم التي يرتكبها الموظف او من في حكمه باختلاسه الاموال الموجودة تحت حيازته او التي يستولي عليها بحكم وظيفته او بسببها او استغلالاً منه لها سواء كانت هذه الاموال مملوكة للدولة او الهيئات او المؤسسات التي تسهم الدولة في مالها بنصب او الافراد.

وحسب المواد (315-320) من قانون العقوبات (111) لسنة 1969 العراقي اعتبر جريمة الاختلاس من الجرائم المخلة بالشرف حسب نص المادة (22| أ | 6) من نفس القانون اعلاه، حيث نصت المادة 315: "يعاقب بالسجن كل موظف او مكلف بخدمة عامة اختلس او اخفى مالا او متاعا او ورقة مثبته لحق او غير ذلك مما وجد في حيازته".

### 3. الركن المعنوي لجرائم الاختلاس

لا بد أن يتوفر الركن المعنوي في الجريمة. أي أنه لا بد أن تصدر الجريمة المالية من شخص طبيعي متمتع بالأهلية القانونية، وأن يُسند إليه الفعل معنوياً، أو من شخص معنوي حسب نصّ القانون، وذلك لتحديد مسؤولية فاعل الجريمة<sup>(1)</sup>. إن الركن المعنوي في نطاق الجريمة المالية لا يختلف فيها من حيث المبدأ عن الركن المعنوي في الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، كما أن المشرّع لا يتقيد في الركن المعنوي بذات الأحكام المقررة في القانون العام، وذلك بسبب ما للجرائم المالية من أهمية بالغة؛ الأمر الذي يتطلب الحرص أثناء تطبيق النصوص القانونية الخاصة بها حتى لا تلحق ضرراً بالاقتصاد الوطني، كما أن الخروج عن القواعد العامة من شأنه أن يؤدي إلى تضيق

<sup>1</sup> (حسني، محمود نجيب، جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، ص484.

دائرة الإفلات من العقاب<sup>(1)</sup>. ويتخذ القصد الجرمي في الجريمة المالية صورة القصد العام وأحياناً القصد الخاص، كما يمكن أن تقع الجريمة المالية نتيجة الإهمال أو قلة الاحتراز أو عدم مراعاة القوانين والأنظمة، والقصد الجرمي بشكل عام يتكون من عنصرين هما: العلم والإرادة<sup>(2)</sup>. إن العلم في الجرائم المالية نوعان هما: علمٌ بالظروف التي تجعل من عمل مشروع في الظاهر جريمة وعلمٌ بالحكم الذي يسبغه القانون على هذه الوقائع<sup>(3)</sup>، أما العنصر الآخر فهو اتجاه إرادة الشخص إلى تحقيق النتيجة الجرمية.

أما العلم بعد المشروعية في الجريمة المالية؛ فهو علمٌ مفترض إذ إن العلم في القوانين العقابية الخاصة كغيرها من القوانين هو علم مفترض، إلا أنه نظراً لخصوصية الجرائم المالية واختلافها عن الجرائم الأخرى، فقد خصت النظريات الحديثة الجرائم المالية بوضع خاص أخرجتها فيه على قرينة افتراض العلم بالقانون. وتطلبت أن يكون الجاني عالماً بالصفة غير المشروعة لفعله، إذ أن اتساع نطاق التشريع الاقتصادي وتنوع مصادره وغلبة الطابع الفني عليه؛ يحول دون معرفة كل نصوصه المعقدة، مما يستحيل معه افتراض العقوبة<sup>(4)</sup>.

وتعتبر جريمة الاختلاس جريمة قصدية، لذا يجب أن يتحقق فيها القصد الجزائي بعنصرية العلم والإرادة. إلا أن الفقهاء قد اختلفوا حول القصد الجزائي الذي يتطلبه قيام جريمة اختلاس الأموال العامة، ويمكن التفريق في هذا الخصوص بين اتجاهين: يتوجه أولهما إلى: الاكتفاء بالقصد العام لقيام جريمة اختلاس الأموال العامة، فيكتفى بتوافر

---

<sup>1</sup> مهدي، عبد الرؤوف (1976). المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 271

<sup>2</sup> مهدي، عبد الرؤوف، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية، ص 272.

<sup>3</sup> الهمشري، محمود (1969). المسؤولية عن فعل الغير، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، ص 245.

<sup>4</sup> يعقوب، محمد داوود (2001). المسؤولية في القانون الجزائي الاقتصادي، دراسة مقارنة، الأوائل للنشر، سوريا، ص 104.

عنصري: العلم والإرادة، إذ ينبغي علم الجاني بصفته والمال المُعتدى عليه وبماهية الفعل، وإرادة تتوجه نحو تحقيق الفعل الإجرامي.

ويتوجه ثانيهما إلى: ضرورة توافر القصد الجزائي الخاص في جريمة اختلاس الأموال العامة، إذ لا يكفي توافر القصد الجزائي العام بعنصريه: العلم والإرادة؛ بل لابد من أن يتوافر لدى الجاني القصد الخاص والذي يتمثل بنية تملك المال وإضاعته على الدولة<sup>(1)</sup>. ويتلزم القصد والاختلاس في هذه الجريمة، لذلك فإنه لا يشترط أن يتحدد الحكم استقلالا عن توافر نية التملك؛ بل يكفي أن يكون فيما أورده من وقائع ما يدل عليها<sup>(2)</sup>.

ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه الاتجاه الأول، فنرى أن القصد العام كافٍ لوقوع جريمة اختلاس الأموال العامة، فلا حاجة إلى تطُّب توافر قصد خاص يتمثل بنية التملك، لأن النية متوافرة أصلا في عنصر الإرادة فهي تتمثل بعنصر الإرادة المتطُّب في القصد العام.

أما فيما يتعلق بأركان جريمة الاختلاس في القانون الأردني نجد أنها تتكون من فعل مادي هو الاستيلاء على مال منقول بقصد التملك، إلى جانب فاعل يجب أن يكون في عداد العاملين في الدولة؛ فضلا عن محل الجريمة وهو المال المنقول الموضوع تحت يد المختلس والركن الرابع هو: نية الجريمة وهي قصد تملك المال المُختلس.

### ثالثاً: عقوبة جريمة اختلاس المال العام

باستقراء النصوص القانونية التي تنظم أحكام جريمة اختلاس المال العام، نجد أن المشرع في أغلب التشريعات قد سار على نهج واحد أثناء إقراره للنظام العقابي لهذه الجريمة، بحيث جعل هذا النظام يتضمن ثلاثة أصناف من العقوبات، وهي:

<sup>1</sup> عبد الستار، فوزية، القسم الخاص، ص123.

<sup>2</sup> حسني، محمود نجيب، جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، ص 104.

## 1. العقوبات الأصلية:

عدّ المشرع الأردني و العراقي جريمة اختلاس المال العام من الجنايات، ونصّ على صورتين للعقوبة الأصلية لهذه الجريمة، الصورة البسيطة وتتمثل فيها العقوبة بالسجن<sup>(1)</sup>، أما الصورة الثانية، فهي الصورة المشددة، إذ شدد المشرع من عقوبة هذه الجريمة لاقترانها بظروف ترجع إلى صفات في الفاعل يستمدها من نوع الوظيفة أو العمل الذي يقوم به فتكون العقوبة السجن المؤبد أو المؤقت إذا كان الموظف أو المكلف بخدمة عامة من مأموري التحصيل أو المندوبين له أو الأمناء على الودائع أو الصيارفة واختلس شيئاً مما سلّم له بهذه الصفة<sup>(2)</sup>. ويجوز للقاضي أن يحكم على الجاني بعقوبة الحبس بدلا من هذه العقوبات إذا كان موضوع الجريمة تقل قيمته عن خمسة دنانير<sup>(3)</sup>. ولا يشمل الموظف أو المكلف بخدمة عامة المحكوم عليه بعقوبة مقيدة للحرية عن جريمة اختلاس الأموال العامة بقوانين العفو العام ولا قرارات تخفيف العقوبة، ويستثنى من أحكام الإفراج الشرطي<sup>(4)</sup>.

---

<sup>1</sup> نصت المادة (315) من قانون العقوبات العراقي على انه: ((يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة...)).

<sup>2</sup> المادة (315) عقوبات عراقي.

<sup>3</sup> تنص المادة (317) عقوبات عراقي على أنه: ((إذا كان موضوع الجريمة في المادتين (315)، (316) تقل قيمته عن خمسة دنانير جاز للمحكمة أن تحكم على الجاني بالحبس بدلا من العقوبة المقررة في المادتين المذكورتين)).

إلا أن الحد الأدنى لعقوبة جريمة الاختلاس قد حدد بموجب الفقرة (21) من قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (38) بتاريخ 1993/2/27 بحيث يكون الحد الأدنى الحبس مدة لا تقل عن خمس سنوات إذا كان حدما الأدنى يقل عن ذلك.

نشر في الوقائع العراقية، العدد (3448) بتاريخ 1993/3/8. (2) (3) (9)

<sup>4</sup> المادة (321) عقوبات عراقي.

ولخطورة جريمة الاختلاس فقد نص قانون العقوبات الأردني عليها وعدها جريمة وجرم فعلها، باعتبارها جريمة مقصودة لا تقع عن طريق الخطأ؛ إذ توافر القصد الجرمي العام، والهدف من هذا التجريم والتشديد هو حماية الأمن المالي الذي يجب ان يتوافر ازاء الأموال العامة والخاصة بالأفراد والبنوك والشركات العامة المساهمة.. الخ التي يتسلمها الموظف بسبب وظيفته<sup>(1)</sup>.

## 2. العقوبات التبعية<sup>(2)</sup>:

يستتبع الحكم بعقوبة أصلية على المحكوم عليه عن جريمة اختلاس المال العام الحكم

---

ونص قرار مجلس قيادة الثورة رقم (48) الصادر بتاريخ 1995/5/21 على عدم إطلاق سراح المتهم بجريمة الاختلاس سواء كان في دور التحقيق أم المحاكمة حتى يصدر حكم أو قرار فاصل في الدعوى.

نشر في الوقائع العراقية، العدد (3565) في 1995/5/29.

1) حيث جاء في المادة (174) منه: (كل موظف عمومي أدخل في ذمته ما وكل إليه بحكم الوظيفة أمر إدارته أو جبايته أو حفظه من نقود وأشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس).

1. كل من اختلس أموالاً تعود لخزان أو صناديق البنوك أو مؤسسات الإقراض المتخصصة، أو الشركات المساهمة العامة وكان من الأشخاص العاملين فيها ( كل منهم في المؤسسة التي يعمل بها) عوقب بالعقوبة المقررة في الفقرة السابقة.

2. إذا وقع الفعل المبين في الفقرتين السابقتين بتزوير الشيكات أو السندات أو بدس كتابات غير صحيحة في القيود أو الدفاتر أو السجلات أو بتحريف أو حذف أو إتلاف الحسابات أو الأوراق وغيرها من الصكوك وبصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس عوقب الفاعل بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تقل عن خمس سنوات وبغرامة تعادل قيمة ما اختلس.

3. يعاقب المتدخل والمحرض بعقوبة الفاعل ذاتها ويحكم برد النقود أو الأشياء أو بتضمين الفاعل والمتدخل أو المحرض قيمتها وما أصابها من ضرر".

<sup>(2)</sup> العقوبة التبعية: هي العقوبة التي تلحق المحكوم عليه بحكم القانون دون الحاجة للنص عليها في الحكم نتيجة للحكم عليه ببعض العقوبات الأصلية. (المادة 95 عقوبات عراقي)

بعزله<sup>(1)</sup> عن الوظيفة وعدم جواز إعادة تعيينه في دوائر الدولة أو القطاع الاشتراكي، ولم يُشر قانون العقوبات العراقي إلى عقوبة العزل في هذه الجريمة، لذلك فإنه يتم الرجوع إلى الأحكام العامة للعقوبة التبعية التي نصت عليها المادة (96) عقوبات التي تنص على حرمان المحكوم عليه: بالسجن المؤبد أو المؤقت من بعض الحقوق ومنها: الوظائف والخدمات التي كان يتولاها. إلا أنّ المشرّع قد نصّ بعد ذلك على هذه العقوبة بنصّ خاص بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (18) الصادر بتاريخ 1993/2/10 فنصّت الفقرة الأولى منه على أن: (1- الحكم بالعقوبة في جرائم الرشوة أو الاختلاس أو السرقة يستتبعه بحكم القانون عزل الموظف من الخدمة، وعدم جواز إعادة تعيينه في دوائر الدولة، أو القطاع الاشتراكي)<sup>(2)</sup>.

ويتضمن القرار السابق تشديدا لم يتضمنه نصّ المادة (96 عقوبات) إذ أن العزل بموجب قرار رقم (18) يكون نهائيا فلا يجوز إعادة تعيين المحكوم عليه عن هذه الجرائم مرّة أخرى في دوائر الدولة أو القطاع الاشتراكي، في حين أن الحرمان من الوظيفة بموجب نص المادة (96 عقوبات) يكون لمدة مؤقتة تستمر من يوم صدور الحكم وحتى إخلاء سبيل المحكوم عليه.

ونحن نرى أن اتجاه المشرّع في تشديد هذه العقوبة كان سليما، لأن إعادة تعيين المحكوم عليه عن هذه الجرائم فيه خطورة على الوظيفة العامة.

ويجوز عزل الموظف المحكوم عليه غيابيا عن جريمة اختلاس عند صيرورة الحكم الغيابي الصادر بحقه بمنزلة الحكم الجاهي بعد اتباع الإجراءات المنصوص عليها في

---

<sup>1</sup> يقصد بالعزل تنحية الموظف عن الوظيفة نهائية وعدم جواز إعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي. (المادة 8 ف 8 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991).

<sup>2</sup> نشر في الوقائع العراقية عدد (3446) بتاريخ 1993/2/22.

المادة (243/أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية وعدم طعن الموظف في الحكم تمييزاً خلال المدة المقررة للطعن<sup>(1)</sup>.

ثالثاً: العقوبات التكميلية<sup>(2)</sup>:

إذا حُكِمَ على الموظف بأية عقوبة مقيدة للحرية عن جريمة اختلاس المال العام. فيُحَكَمُ عليه فضلاً عن تلك العقوبة، برد ما اختلسه من مال، ولا يُطلق سراحه إذا قضى مدة عقوبته المحكوم بها، ما لم تُسترد منه الأموال المختلصة<sup>(3)</sup>.

والردّ ليس عقوبة، بل هو جزء مدني، فهو تعويض عيني يتم بإعادة الشيء إلى صاحبه إن كان من الممكن أن يُعاد، وقد أوجب المشرّع على المحكمة، الحكم بردّ الأشياء المختلصة من تلقاء نفسها تيسيراً للإجراءات<sup>(4)</sup>، مع أن الأصل في التعويض ألا يُحَكَمُ به

---

<sup>1</sup> أنظر قرار مجلس شوري الدولة رقم 2000/63 الصادر في 2000/12/13، مجلة العدالة، ع 2، 2001، ص 155.

<sup>2</sup> تعد العقوبة تكميلية إذا كان توقيعها متوقفاً على نطق القاضي بها، فيلزم لتطبيقها أن ينص عليها قرار الحكم، سواء أوجب القانون عليه ذلك أم أجاز له. (المادة 100 عقوبات عراقي).

<sup>3</sup> المادة (321) عقوبات عراقي، تقابلها المادة (118) عقوبات مصري.

وقد أكد قرار مجلس قيادة الثورة رقم (120) الصادر بتاريخ 1994/8/27 على الحكم الذي نصت عليه المادة (321) عقوبات إذ نص على: ((أولاً: لا يطلق سراح المحكوم عن جريمة اختلاس أو سرقة أموال الدولة، أو عن أية جريمة قصدية أخرى تقع عليها، بعد قضائه مدة الحكم ما لم تسترد منه هذه الأموال أو ما تحولت إليه أو أبدلت به، أو قيمتها)). نشر في الوقائع العراقية، العدد (3526) بتاريخ 1994/9/5. إلا أن هذا الحكم قد عدل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (157) الصادر بتاريخ 1999/8/24، فأصبح من الجائز للنزول أو المودع المحكوم عن جريمة اختلاس أو سرقة أموال الدولة أو عن جريمة قصدية تقع عليها أن يطلب تقسيط المبلغ المترتب بذمته في حالة تجاوز المبلغ (2000.000) مليوني دينار على أن يقدم كفالة ضامنة، فيجوز تقسيط المبلغ إلى أقساط سنوية متساوية خلال مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ إطلاق سراحه على أن يتم ذلك من طريق مديرية التنفيذ المختصة.

نشر في الوقائع العراقية، العدد (3790) بتاريخ 1999/9/6.

<sup>4</sup> عبد الستار، فوزية، مبادئ علم الاجرام وعلم العقاب، ص 125.

إلا إذا طالب به المدعي<sup>(1)</sup>، إلا أن الشارع قد خرج عن هذه القاعدة عندما أوجب ردّ الأشياء المختلّسة من دون طلب، لذلك فإنه إذا ضُبِطت الأشياء المختلّسة كلّها أو بعضها لدى المتهم، فإنها تردُّ إلى من سُلِبَت منه حيازتها دون طلب<sup>(2)</sup>، وإذا تصرّف الجاني بالأموال المختلّسة وجب ضبط الأشياء التي تحوّل إليها أو أُبدل بها أو كل شيء اقتني بسبب ذلك التحويل أو المبادلة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة<sup>(3)</sup>، وإذا نقل الجاني ملكية الأموال التي اختلسها إلى غيره فيجوز حجزها لدى ذلك الشخص<sup>(4)</sup>، وفي حالة تعدد الجناة وجب الحكم عليهم بالرد على سبيل التضامن<sup>(5)</sup>.

### 2.2.1 جريمة الاستيلاء على المال العام

أشار المشرّع الأردني إلى هذه الجريمة باعتبارها نوع من أنواع الاختلاس في حين أن المشرّع العراقي أشار في المادة (316) من قانون العقوبات العراقي على ما يأتي: "يُعاقب بالسجن كلُّ موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة، أو لإحدى المؤسسات أو الهيئات التي تسهم الدولة في مالها بنصيب ما، أو سهّل ذلك لغيره. وتكون العقوبة: السجن مدة لا تزيد على عشر سنين إذا كان المال أو المتاع أو الورقة أو غيره مملوكا لغير من ذكر في الفقرة المتقدمة".

<sup>1</sup> المادة (10) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي.

<sup>2</sup> المادة (310) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي.

<sup>3</sup> المادة (311) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي.

<sup>4</sup> المادة (184) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي.

<sup>5</sup> وقد اجاز قرار مجلس قيادة الثورة رقم (157) الصادر بتاريخ 1999/8/24 إطلاق سراح او المودعين المحكومين بالتكافل والتضامن في دعوى واحدة عن جريمة اختلاس أو سرقة اموال الدولة أو عن جريمة عملية تقع عليها بعد قضاء مدة الحكم أو شمولهم بالعفو في حالة تسديد النزيل الجزء المترتب بذمته من تلك المبالغ بعد تجزئتها بالتساوي بين عدد المحكومين.

فقد توجّه المشرّع نحو تجريم فعل الاستيلاء على المال العام من أجل إضفاء مزيد من الحماية الجزائية للمال العام، فقد قدرّ الشارع بأن هناك وقائع قد لا تخضع للحماية التي يقرها النموذج القانوني لجريمة الاختلاس لانتفاء أحد الأركان، ومن ثم ستخضع للنماذج القانونية التي تحكم السرقة أو النصب أو خيانة الأمانة، وهذا الوضع غير متسق مع الحماية التي يجب كفالتها للمال العام، لذلك نصّ المشرع على تجريم فعل الاستيلاء على المال العام أو تسهيل استيلاء الغير عليه لكي ينال بالعقاب المشدد كل معتد على هذه الأموال، كما أن العلة في تشديد عقاب مرتكب هذه الجريمة، أن الجاني غالبا ما يستغل صفته الوظيفية في تسهيل ارتكاب الجريمة وذلك ينطوي على الإخلال بالثقة الخاصة التي وضعت فيه، إذ المفروض فيه، أن يدفع اعتداء الغير على هذا المال<sup>(1)</sup>.

ويتضح من نص المادة (316) عقوبات أن هذه الجريمة تتطلب لقيامها ثلاثة أركان<sup>(2)</sup> هي: صفة الجاني، الركن المادي، والركن المعنوي.

### 1. الركن المفترض، صفة الجاني

تتطلب جريمة الاستيلاء، شأنها شأن جريمة الاختلاس صفة خاصة في الجاني، فهي تعد من جرائم ذوي الصفة، إذ يتعيّن أن يكون الجاني موظفا عاما أو مكلفا بخدمة عامة وفقا للمفهوم الذي سبق بيانه. ويجب أن تكون هذه الصفة متحققة في الجاني وقت ارتكاب فعله، فإذا تخلفت وقت ارتكاب الفعل؛ فإن الواقعة يمكن أن تكيف بأنها سرقة أو نصب أو خيانة أمانة وفقا للوسيلة التي وقع بها الاعتداء على المال<sup>(3)</sup>. وقد ثار الخلاف في الفقه حول اشتراط استغلال الوظيفة من قبل الموظف حتى تسري في حقه أحكام جريمة الاستيلاء، إذ يمكن التفريق بين رأيين في هذا الصدد:

---

<sup>1</sup> حسني، محمود نجيب، جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، ص 108.

<sup>2</sup> ويتوجه البعض إلى أن هذه الجريمة تتطلب لقيامها توافر أربعة أركان هي: صفة الجاني، ومحل الجريمة، والركن المادي والمعنوي، عبد الستار، فوزية، مبادئ علم الاجرام وعلم العقاب، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص 129.

<sup>3</sup> عبد الستار، فوزية، مبادئ علم الاجرام وعلم العقاب، ص 130.

الرأي الأول: يرى أن الشارع قد أطلق صفة الموظف العام دون أي قيد يربطه بوظيفة الجاني، فالعبرة في اكتمال عناصر هذه الجريمة بصفة الجاني وليس بوظيفته، فكما يقع الفعل من الجاني بمناسبة وظيفته، يقع كذلك بغير مناسبتها، لذلك فإن استغلال الوظيفة لا يعدُّ عنصراً في الجريمة ولا تقوم من دونه<sup>(1)</sup>.

الرأي الثاني: ويتوجه إلى أن جريمة الاستيلاء تتطلب استغلال الوظيفة، فلكي تتحقق أركان الجريمة؛ لا بد أن يتم الاستيلاء بمناسبة الوظيفة، فتسهّل الوظيفة للجاني الاستيلاء على المال العام، أما إذا لم يكن لوظيفة الجاني أي شأن في وقوع هذا الاستيلاء، فإنه يتم تطبيق القواعد العامة واعتبار الواقعة سرقة أو نصابة بحسب الأحوال، ولا يشترط أن يكون الجاني قد استغل وظيفته للاستيلاء على مال الجهة التي يعمل بها، إنما يكفي مجرد ثبوت أن الجاني قد استغل وظيفته في الاستيلاء على مال من أية جهة كانت<sup>(2)</sup>.

## 2. الركن المادي

يتحقق هذا الركن باستيلاء الفاعل بغير حق على المحل المشمول بالحماية أو بأن يُسهّل ذلك لغيره. وبذلك يتضح أن الركن المادي يقوم على عنصرين: الأول: نشاط يأتيه الجاني، ويتخذ إما صورة الاستيلاء، أو صورة تسهيل الاستيلاء للغير، والثاني: محل ينصب عليه هذا النشاط.

### 1. الاستيلاء على المال أو تسهيل الاستيلاء عليه:

يتخذ النشاط الذي يأتيه الجاني في ارتكاب جريمة الاستيلاء إحدى صورتين: الاستيلاء على المال العام، أو تسهيل الاستيلاء على المال للغير. وهنا يثور تساؤل، ما هو المقصود بفعل الاستيلاء؟: ينصرف مفهوم الاستيلاء في هذه الجريمة إلى أوسع معانيه، فالمراد به مطلق الاستحواذ على المال، أيّاً كانت الطريقة التي

---

<sup>(1)</sup> بهنام رمسيس(1999)، قانون العقوبات جرائم القسم الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص324.

<sup>(2)</sup> حمادة، محمد انور(2002)، الحماية الجنائية للأموال العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص132.

سلوكها الجاني أو الغاية التي يسعى إليها<sup>(1)</sup> لذلك فقد عرّفه البعض بأنه: "كل اعتداء على ملكية المال العام في عنصر أيا كان من عناصر هذا الحق وبأية وسيلة من شأنها تحقيق هذا الاعتداء" ولا يتصور الاستيلاء إلا بفعل إيجابي يصدر من الجاني، وذلك بتناوله المال أو وضع اليد عليه، فاستيلاء الموظف على المال العام يتحقق بكل نشاط إيجابي صادر منه، أو ممن في حكمه، بنزع حيازة المال العام من تحت يد جهة تُعدُّ أموالها عامة وذلك بقصد امتلاكه<sup>(2)</sup>، ولم يضع المشرّع صوراً محددة للاستيلاء، إلا أن الفقه قد حصر صور الاستيلاء وردّها إلى صورتين:

**الصورة الأولى:** أن يكون المال المشمول بالحماية في حيازة غير الجاني؛ فيأتي الجاني فعلاً يُنهي به هذه الحيازة ويُنشئ لنفسه حيازة جديدة، وهو قد يفعل هذا خلسةً أو عنوةً، كأن ينتهز الجاني غفلة من زميله، فيختلس بعض ما في عهده، أو قد يستعمل الجاني العنف، أو التهديد، للاستيلاء على المحلّ المشمول بالحماية<sup>(3)</sup>.

وقد تنشأ الحيازة بالحيلة على النحو الذي يحدث في جريمة النصب، إذ تصدر عن الجاني طرق احتيالية توهم الحائز أنه يستحق المال محل الحماية فيعطيه له، ومثال ذلك: تقديم الموظف استمارة بمبلغ غير مستحق، أو بمبلغ أكثر مما هو مستحق له فعلاً ويستولي على المبلغ الوارد بها<sup>(4)</sup>.

**الصورة الثانية:** وتتحقق عندما يكون المال محل الحماية في حيازة الجاني نفسه دون أن يكون ذلك بسبب وظيفته، بل بمناسبة، مثال ذلك: موظف المحفوظات في مأمورية الضرائب الذي ليس من اختصاصه تسلم الضريبة، فيختلس مالاً سلمه إليه أحد الممولين بوصفه ضريبة مستحقة.

---

<sup>1</sup> عوض، محمد، دراسات في القانون الدولي الجزائي، ص 110.

<sup>2</sup> حسني، محمود نجيب، جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، ص 112.

<sup>3</sup> عوض، محمد، دراسات في القانون الدولي الجزائي، ص 110.

<sup>4</sup> حسني، محمود نجيب، جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، ص 112-113.

ويمكن من خلال ما تقدّم، التفريق بين نوعين من الحيازة وفقا لوضع الجاني: ففي الحالة الأولى: يوجد المال في حيازة الموظف بسبب وظيفته، وهنا يكون الاعتداء الذي يقع على المال محل الحماية جريمة الاختلاس، وفي الحالة الثانية: يوجد المال في حيازة الموظف بمناسبة وظيفته، وهنا يقع الاعتداء مكوّنًا لجريمة الاستيلاء. ومن البديهي أن الجريمة لا تقوم إلا إذا كان استيلاء الموظف، أو من في حكمه على المحل المشمول بالحماية بغير حق، وهو ما يستفاد من نصّ المادة (316) عقوبات عراقي، ويتحقق الاستيلاء بغير حق إذا تمّ خلافاً لما تنصُّ عليه القوانين واللوائح.

وعلى خلاف جريمة الاختلاس، فقد أجمع الفقهاء على إمكان وقوع الشروع في جريمة الاستيلاء<sup>(1)</sup> وقد ذهب البعض إلى تمييز حالة الاستيلاء من حالة تسهيل الاستيلاء، فالشروع مُتصوّر في الأولى، خلافاً للثانية، فانه لا يُتصوّر فيها الشروع، تأسيساً على أن السلوك المسهل للاستيلاء إما أن يقع كاملاً، أو لا يقع.

**تسهيل الاستيلاء:** الصورة الثانية التي قد يتخذها نشاط الجاني الذي تقوم به جريمة المادة (316) عقوبات هي تسهيل الاستيلاء على المال، ويتحقق التسهيل بكل نشاط إيجابي أو سلبي يمكن به الموظف الغير من الاستيلاء على المال العام<sup>(2)</sup>. ومثال ذلك النشاط الإيجابي: أن يحرر كاتب الحسابات استمارة للغير بمبلغ معيّن، وهو يعلم أنه لا يستحقه، أو أنه يزيد على المستحق، أما النشاط السلبي فمثاله: أن يتغاضى حارس مخزن الدولة عمداً عن دخول شخص فيه واستيلائه على بعض محتوياته<sup>(3)</sup>.

فقد اختلف الفقهاء حول تكييف فعل التسهيل الصادر من جانب الموظف العام وانقسموا في ذلك إلى اتجاهين:

---

<sup>1</sup> بهنام، رمسيس، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، ص102.

<sup>2</sup> حسين، عدلي، نظرة عامة إلى الجرائم المتعلقة بنشاط الائتمان للبنوك، المجلة الجزائرية القومية، المجلد 31، ع1، 1988، ص17.

<sup>3</sup> عبد الستار، فوزية، مبادئ علم الاجرام وعلم العقاب، ص136.

**الاتجاه الأول:** ويتوجّه إلى أن مجرد تسهيل الموظف الاستيلاء على المال للغير، يكفي لمساءلته بوصفه فاعلاً أصلياً في الجريمة، وقد برّر أصحاب هذا الرأي تأصيلهم هذا على اعتبار أنه يمثل خروجاً عن القواعد العامة، التي يعتبر الموظف بمقتضاها مجرد شريك في الجريمة التي تقع من الغير، فإذا كان هذا الشخص فرداً عادياً لكَيْف فعله بأنه سرقة، أو نصب، وفقاً للتكييف القانوني للواقعة، ولكن لما كان فعل الموظف على درجة من الخطورة تفوق هذا التكييف، لأنه استغل وظيفته في تسهيل استيلاء الغير على المال العام، فقد قرّر المشرع عدّ الموظف فاعلاً أصلياً في جريمة خاصّة، هي جريمة تسهيل استيلاء الغير بغير حق على المال العام<sup>(1)</sup>.

**الاتجاه الثاني:** ويتوجه البعض إلى عدّ الموظف العام الذي يقوم بفعل التسهيل للغير للاستيلاء على المال العام شريكاً في الجريمة لا فاعلاً أصلياً بها، إذ أن التسهيل ضرب من ضروب الاشتراك، فهو اشتراك بالمساعدة، ولو تُرك أمره للقواعد العامة لتراوحت عقوبته (في القانون المصري) بين الأشغال الشاقة المؤقتة، أو السجن إذا كان الغير موظفاً عاماً، وبين عقوبة السرقة أو النصب إذا كان الغير فرداً عادياً، ولكن المشرّع خرج على ما تقضي به هذه القواعد فشدّد عقوبة الموظف في جميع الأحوال، ففعل الموظف في جوهره، اشتراك في جريمة الاستيلاء<sup>(2)</sup>، ولا يغير من ذلك أن يقرر القانون للموظف عقوبة أشد مما تسمح به القواعد العامة، فليس في تشديد العقوبة على هذا النحو ما يدعو إلى تغيير وصف الفعل وإخراجه من نطاق الاشتراك.

### 3.2.1 جريمة الانتفاع من الأشغال أو المقاولات أو التعهدات

أشارت المادة (175) من قانون العقوبات الاردني إلى "من وُكِّل إليه بيع، أو شراء، أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة، لحساب الدولة، أو لحساب إدارة، فاقترب غشاً في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها، إما لجر مغنم ذاتي، أو إضراراً بالفريق

<sup>(1)</sup> عبد الستار، فوزية، مبادئ علم الاجرام وعلم العقاب، ص136.

<sup>(2)</sup> بهنام، رمسيس، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، ص104.

الآخر، أو مراعاة لفريق آخر، أو إضراراً بالإدارة العامة؛ عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبغرامة لا تتقصر عن قيمة الضرر الناجم"، كما نصّت المادة (319) من قانون العقوبات العراقي على أنه: "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة انتفع مباشرة أو بالواسطة من الأشغال أو المقاولات أو التعهدات التي له شأن في إعدادها أو إحالتها أو تنفيذها أو الإشراف عليها. ويعاقب بالعقوبة ذاتها إذا حصل على عمولة لنفسه أو لغيره بشأن من الشؤون المتقدمة"<sup>(1)</sup>.

ومن هذا النص يتضح أن هذه الجريمة تقوم على أركان ثلاثة هي:

### 1. الركن المفترض. صفة الجاني

فيجب أن يكون الجاني موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة بالمعنى الذي حددناه سابقاً. ويجب أن يكون له شأن في إعداد الأشغال أو المقاولات أو التعهدات، أو في إحالتها أو تنفيذها أو الإشراف عليها، ويكفي لقيام هذه الجريمة أن يحصل على عمولة لنفسه أو لغيره من خلال إسهامه في الأشغال أو المقاولات التعهدات.

### 2. الركن المادي

يتحقق الركن المادي بقيام الجاني بأي نشاط يهدف من ورائه إلى الحصول على منفعة من الأشغال أو المقاولات أو التعهدات التي يدخل في نطاق اختصاصه إعدادها أو

---

<sup>1</sup> وقد كان يقابلها في قانون العقوبات المصري نص المادة (116) (قبل أن تحل محلها المادة 115 بموجب القانون رقم 63 لسنة 1975)، فقد نصت المادة (116) التي تم تعديلها بموجب القانون رقم 120 لسنة 1962 على أنه: ((يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة كل موظف عمومي له شأن في إدارة المقاولات أو التوريدات أو الأشغال المتعلقة بالدولة أو بإحدى الهيئات العامة أو المؤسسات أو الشركات أو الجمعيات أو المنظمات أو المنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت أو يكون له شأن في الإشراف عليها، حصل أو حاول أن يحصل لنفسه أو لغيره بأية كيفية على ربح من عمل من الأعمال المذكورة)). وتقابلها نص المادة (364) من قانون العقوبات اللبناني، والمادة (354) من قانون العقوبات السوري، والمادة (233) من قانون العقوبات الليبي.

إحالتها أو تنفيذها أو الإشراف عليها سواء حصل على هذه المنفعة مباشرة أو بوساطة شخص آخر.

وتقوم هذه الجريمة بمجرد تدخل الجاني في الأعمال المكلف بها بغض النظر عما يعود عليه من نفع من وراء هذا التدخل، فقد استلزم الشارع العراقي لقيام هذه الجريمة أن (ينتفع) الجاني من الأعمال المكلف بالقيام بها، ولفظ انتفع يعني: المضاربة والمتاجرة إذ يقابله في النص الفرنسي عبارة (Aurontspecule) بمعنى ضارب أو تاجر<sup>(1)</sup>.

ولا يعد الضرر عنصراً من عناصر الركن المادي في هذه الجريمة؛ فالجريمة تقوم وإن لم يلحق بالمصلحة المحميّة أيُّ ضرر، وهي بهذا تختلف عن جريمة المادة (318) إذ تتطلب حصول ضرر بالمصلحة محل الحماية، لذلك فإنّ نصّ المادة (319) يطبق في حالة الموظف المختص بالإشراف على الأغذية في قسم داخلي، أو مستشفى يشترك مع المتعهد في توريدها، وفي حالة الموظف المكلف بإحالة مناقصة؛ فيحيلها على مقاول معيّن لقاء عمولة معيّنة<sup>(2)</sup>، ويكفي لقيام هذه الجريمة مجرد احتمال الضرر، فهي من جرائم الخطر، لا الضرر، فيكفي لوقوعها، مجرد السعي للحصول على منفعة من وراء المصلحة العامة المكلف بالمحافظة عليها.

### 3. الركن المعنوي

تُعدّ هذه الجريمة من الجرائم القصدية، لذلك لا بد من توافر القصد الجزائي العام لتحقيقها، ويقضي ذلك: علم الجاني بجميع عناصر الجريمة، فيجب أن يعلم أن له شأنًا في الأشغال أو المقاولات أو التعهدات التي يدخل في نطاق اختصاصه اعدادها أو

---

<sup>1</sup> عبد الملك، جندي، ص 451.

<sup>2</sup> الحديثي، فخري عبد الرزاق، الموسوعة الجزائية شرح قانون العقوبات الجرائم الواقعة على الاشخاص، ص97.

إحالتها أو تنفيذها أو الإشراف عليها، ويجب أن تتصرف إرادة الجاني إلى الحصول على المنفعة أو العمولة<sup>(1)</sup>.

#### رابعاً: العقوبة

نصّت المادة (319) من قانون العقوبات العراقي على " معاقبة الجاني في هذه الجريمة بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس حتى خمس سنوات، لذلك فإن هذه الجريمة تعد من الجنايات، لأن نوع الجريمة يحدد بنوع العقوبة الأشد المقررة لها في القانون"، وفضلا عن العقوبة الأصلية المقررة لهذه الجريمة، فإنه يحكم على الجاني برد ما اختلسه أو استولى عليه من مال أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح (المادة 321 عقوبات).

ويتضح من العقوبة التي قررها المشرع لهذه الجريمة أنها أقل خطورة من الجريمة المنصوص عليها في المادة (318)، لأن تحقق الضرر لا يعد عنصراً في ركنها المادي لذلك فقد قرّر المشرع لها عقوبة أخف.

#### 4.2.1 جريمة تسخير العمال

وهذه الجريمة تتعلق بسلوك الموظف العام الذي يستغل سلطات وظيفته في تسخير العمال واحتجاز أجورهم، وقد كان هذا السلوك محل تأميم حماية لحقوق العمال وحريرتهم في العمل التي كفلها الدستور الذي أكد على عدم جواز فرض أي عمل جبراً للمواطنين إلا بقانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل. تتدرج هذه الجريمة تحت جرائم النفع، لأنها تعود بالنفع على الجاني وفي الوقت ذاته فإنها تلحق ضرراً بأموال الدولة، وقد جرّم المشرع هذه الجريمة لا لحماية أموال الدولة أو حماية الوظيفة العامة فحسب، بل لحماية العمال وحقوقهم في الأجر وحمايتهم من استغلال الوظيفة أو النفوذ أيضاً، حيث نص المشرع الأردني على تجريم استغلال الوظيفة بأي طريقة كانت حيث أشارت المادة (157) إلى "من وكل

---

<sup>1</sup> (الحديثي، فخري عبد الرزاق، الموسوعة الجزائرية شرح قانون العقوبات الجرائم الواقعة على الاشخاص، ص497-498).

إليه بيعاً أو شراءً أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة، فاقترف غشاً في أحد هذه الأعمال، أو خالف الأحكام التي تسري عليها، إما لجر مغنم ذاتي، أو إضراراً بالفريق الآخر، أو مراعاة لفريق آخر، أو إضراراً بالإدارة العامة؛ عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة لا تنقص عن قيمة الضرر الناجم".

أما المشرع العراقي، فقد نصت المادة (320) من قانون العقوبات العراقي على أنه: "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس: كلُّ موظف، أو مكلف بخدمة عامة، له شأنٌ في استخدام العمال في أشغال تتعلق بوظيفته، احتجز لنفسه كل أو بعض ما يستحقه العمال الذين استخدمهم من أجور ونحوها، أو استخدم عمالاً سُخرةً وأخذ أجورهم لنفسه، أو قيّد في دفاتر الحكومة أسماء أشخاص وهميين أو حقيقيين، لم يقوموا بأيّ عمل في الأشغال المذكورة واستولى على أجورهم لنفسه، أو أعطاهم لهؤلاء الأشخاص مع احتسابها على الحكومة."<sup>(1)</sup>.

كما قرر المشرع الأردني عقاب كل شخص استخدم غيره وسخره للعمل لمصلحته، وهذا ما يتضح من مطالعة (المادة 3/389) من قانون العقوبات بنصها على أن: (يعاقب كل من سخر الغير لارتكاب فعل من الأفعال المنصوص عليها في البندين (ب) و(ج) من الفقرة (1) من هذه المادة بالحبس مدة لا تقل عن سنة). كما يعد تسخير العمال من قبيل جرائم الاتجار بالبشر والتي جرمها المشرع الأردني في المادة (3/ب) من قانون منع الاتجار بالبشر الأردني رقم 9 لسنة 2009، وتعني كلمة استغلال الأشخاص في العمل بالسخرة أو العمل قسراً أو الاسترقاق أو الاستعباد"، وحسب المادة (8) يعاقب بالأشغال المؤقتة وبغرامة لا تقل عن ثلاثة آلاف دينار ولا تزيد على عشرة آلاف دينار كل من:

---

<sup>1</sup> تقابلها نص المادة (117) من قانون العقوبات المصري التي نصت على أن: ((كل موظف عام استخدم سخرة عمالاً في عمل لإحدى الجهات المبينة في المادة (119) أو احتجز بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها، يعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة وتكون العقوبة الحبس إذا لم يكن الجاني موظفاً عموماً)).

"...ب- ارتكب احدى جرائم الاتجار بالبشر المنصوص عليها في البند (1) من الفقرة (أ) من المادة (3) من هذا القانون".

وتقوم هذه الجريمة على ثلاثة أركان هي:

### 1. الركن المفترض، صفة الجاني

فقد استلزم الشارع صفة خاصة في الجاني وهي كونه موظفاً أو مكلفاً بخدمة عامة وفقاً للمفهوم الذي بيناه سابقاً.

### 2. الركن المادي

يتحقق الركن المادي في هذه الجريمة بإحدى صور ثلاث:

#### أ- احتجاز الموظف كل أو بعض ما يستحقه العمال من أجرة.

فإذا أحتجز الجاني أجور العمال كلها أو بعضها دون مبرر، أي بغير سند من القانون يجعل الاحتجاز مشروعاً؛ فإن الجريمة تتحقق، فالسُخرة هنا تتحقق باجتماع عنصرين: أولهما: احتجاز الجاني كل أو بعض ما يستحقه العمال من أجر مستحق، وثانيهما: أن يكون الاحتجاز دون مسوغ قانوني<sup>(1)</sup>.

وقد استلزم المشرع العراقي والأردني أن يحتجز الجاني الأجر لنفسه، في حين أن الجريمة تتحقق وفقاً للنص المصري سواء احتجز الأجر لنفسه أم وفره للدولة.

#### ب- استخدام العمال سُخرة:

ويقصد بالاستخدام سُخرة: إجبار الغير على أداء عمل دون رضاه منهم وبغير مقابل. فالسُخرة تتحقق هنا باجتماع عنصرين: عنصر الإكراه على أداء العمل استناداً إلى سلطان الوظيفة أو النفوذ، وعنصر العمل دون مقابل.

وتختلف هذه الصورة عن الصورة السابقة في أن الجاني يستخدم العمال سُخرة دون مقابل ويأخذ أجورهم لنفسه بعد احتسابها على الحكومة، أما في الصورة الأولى، فإن الجاني يستغل وظيفته لحرمان العمال من أجر مستحق لهم.

<sup>1</sup> حسني، محمود نجيب، جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، ص 158.

وقد انتقد البعض شمول النص لحالة احتجاز الموظف الأجر لنفسه في صورتين السابقتين، لأن الفعل يكون في هذه الحالة جريمة الاختلاس أو الاستيلاء، لذلك فإنه يجب اقتصار النص على حالة ما إذا تعمد الموظف توفير الأجر للحكومة.

ج- أن يقيّد الموظف في دفاتر الحكومة أسماء أشخاص وهميين أو حقيقيين لم يقوموا بأي عمل في الأشغال المذكورة ويستولي على أجورهم لنفسه أو يعطيها لهم مع احتسابها على الحكومة.

### 3. الركن المعنوي

تعدّ هذه الجريمة من الجرائم القصدية، لذلك لا بد لقيامها من تحقق القصد الجزائي، وذلك بتوجه إرادة الجاني إلى حرمان العمال من كل أجورهم أو بعضها مع علمه باستحقاقهم للأجر وعدم وجود مسوّغ قانوني لحجز أجورهم، وفي الصورة الثالثة يتحقق القصد الجزائي بتوجه إرادة الجاني إلى تحقيق الانتفاع المادي مع علمه أنه يثبت أموراً تخالف الحقيقة في سجلات حكومية.

### 4. العقوبة

يعاقب مرتكب جريمة استخدام العمال سخرة، بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس مدة لا تقل عن خمس سنين، لذلك؛ فالجريمة تعدّ من الجنايات وفقاً للعقوبة الأشد المقررّة لها وهي السجن. ويُحكم على الجاني فضلاً عن ذلك بردّ ما اختلّسه أو استولى عليه من مال أو قيمة ما حصل عليه من منفعة. وهذا ما نصّت عليه المادة 321 من قانون العقوبات العراقي. نص الدستور الأردني خلال المادة 13 على حظر العمل الجبري إلا في حالات معينة تتماشى بطبيعة الحال مع الاتفاقيات الدولية. التعديلات الدستورية التي تمت في العام 2011، عززت الحقوق والحريات الواردة في الفصل الثاني. فعلى سبيل المثال نصت المادة 2/7 على أن كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة أو حرمة الحياة الخاصة للأردنيين جريمة يعاقب عليها القانون. بمعنى أنه يتوجب على التشريعات الجزائية ان تجرّم العمل الجبري أو الإلزامي تفعيلاً للنص الدستوري. كما تنص

المادة 1/128 من الدستور على أنه لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها. النصوص الدستورية السابقة تلزم المشرع الأردني بسن القوانين الملائمة لحظر التشغيل الإلزامي واعتباره جريمة تعاقب عليها التشريعات الجزائية، لأن الأصل كل فعل مباح ما لم يأت نص يجرمه.

### 5.2.1 اتلاف المال العام

ترسم الشرائع السماوية والقوانين الوضعية قواعد معينة لسلوك الفرد في المجتمع فاذا خرج عن حدود هذه القواعد يكون مسؤولاً عن فعله ويترتب على ذلك تحمله المسؤولية الجزائية. وإذا ترتب عن هذا الفعل ضرراً مادياً أو معنوياً لأحد الأشخاص فإنه يتحمل تعويض الضرر وهذا ما يعرف بالمسؤولية المدنية.

وهذه الجريمة صورة من صور الإضرار العمدي بالأموال والمصالح وهي تمثل أقصى صور العدوان على المال العام الذي يعتبر المحافظة عليها من أبرز مسؤوليات الموظف العام، ولا بد لتوافر هذه الجريمة من صفة خاصة بالجاني وهي كونه موظفاً عاماً وأن يكون المال للجهة التي يعمل بها الموظف أو يتصل بها بحكم عمله فإذا انتقلت صفة الموظف أو كان لجهة غير جهة عمله لا تقوم هذه الجريمة وإنما يخضع فعله تأثيم مواد أخرى عقابية. يقصد بالإتلاف تخريب المال بأية طريقة تجعله غير صالح للاستعمال أو تعطيل الاستفادة به وكل ما اشترطه القانون هو مجرد تخريب هذا المال فلا يتحتم ان يكون الإتلاف تاماً بل يصح ان يكون جزئياً على ان يجعل الشيء غير صالح للاستعمال او تعطيله وهو امر يرجع تقديره الى قاضي الموضوع<sup>(1)</sup>.

والركن المادي في هذه الجريمة هو فعل التخريب أو الإتلاف أو وضع النار عمداً وأن يرد هذا السلوك العدواني على أموال ثابتة أو منقولة أو أوراق أو غيرها. والأموال

<sup>1</sup> عبد الرؤوف، صبري عبد المنعم، اتلاف المال العام، مجلة جامعة البعث للعلوم الإنسانية، جامعة البعث، العراق، 2018، المجلد 40، العدد 7، ص 33.

الثابتة هي العقارات أما المنقولة فهي ما عداها ويدخل فيها الأوراق بطبيعة الحال، وفعل التخريب هو جعل المال غير صالح للاستعمال فيما أعد من أجله مثل تحطم سيارة أو هدم عقار أم الإتلاف فهو تخريب جزئي ينقص من منفعة الشيء مثل كسر زجاج سيارة، أي وضع النار فهو إضرار النار في الشيء سواء اشتعلت أو لم تشتعل<sup>(1)</sup>.

أما الركن المعنوي في هذه الجريمة فيتمثل في القصد الجنائي العام الذي يفترض علم الجاني بصفته وبأن المال الذي خربه أو أتلفه أو وضع فيه النيران مملوك للجهة التي يعمل بها أو يتصل عمله بها يجب أن تتجه إرادة الجاني إلى فعل التخريب أو الإتلاف أو وضع النار، فإذا تخلف العلم انتفت هذه الإرادة لا تقوم الجريمة لانقضاء القصد الجنائي ولذلك لا تقوم الجريمة في حق الموظف إذا ألقى بعقب سيجارة كان يدخنها فترتب على ذلك اشتعال النار في المال المملوك للجهة التي يعمل بها لانقضاء إرادة وضع النار، حيث يعلن مساءلته في هذه الحالة عن الخطأ الذي أحدث ضرراً جسيماً بأموال الجهة التي يعمل بها. وهذه الجريمة تعتبر جنائية في صورتها البسيطة عقوبتها الاشتغال المؤبدة أو المؤقتة لكن تشدد العقوبة لتكون الأشغال الشاقة المؤبدة إذا توافرت ظروفها المشددة وهي إذا كان الغرض تسهيل ارتكاب جريمة الاختلاس أو الاستيلاء على المال العام أو إخفاء أدلتها<sup>(2)</sup>.

وقد عالج المشرع العراقي جرائم إتلاف الأموال في قانون العقوبات العراقي ضمن ابواب مختلفة من القانون وفي مواد عديدة منه لذا سنتناول في هذا المطلب انواع جرائم اتلاف الاموال في القانون والجزاء الجنائي لتلك الجرائم في النقاط التالية:

**1. جرائم إتلاف المحررات،** وهذه الجرائم نصت عليها المادة (300) من قانون العقوبات العراقي والتي جاء فيها: 1 - يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس كل من اتلف أو افسد أو عيب أو أبطل بسوء نية محرراً موجوداً أو مثبتاً لدين أو تصرف في

---

(1) محارب، عبد العزيز قاسم، جرائم المال العام وطرق حمايته، مجلة المال والتجارة، نادي التجارة، مصر، عدد54، 2016، ص23.

(2) عبد الرؤوف، صبري عبد المنعم، اتلاف المال العام ، ص43.

مال أو إبراء أو مخالصة أو أي محرر يمكن استعماله لإثبات حقوق الملكية. 2 – وتكون العقوبة الحبس إذا ارتكب الفعل في محرر آخر غير ما ذكر في الفقرة المتقدمة.

**2. إتلاف المال المنقول وغير المنقول بواسطة الحريق والمفرقات،** وردت عدة نصوص قانونية في قانون العقوبات العراقي يحرم اتلاف المال سواء كان منقولاً أم عقاراً بواسطة الحريق والمفرقات، فقد ورد في المادة (342) "يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على خمس عشرة سنة كل من اشعل نارا عمدا في مال منقول او غير منقول ولو كان مملوكا له اذا كان من شأن ذلك تعريض حياة الناس او اموالهم للخطر.". ونصت كذلك المادة (343) من ذات القانون العراقي أنه: "يعاقب بالحبس وبالغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من تسبب بخطئه في إحداث حريق في مال منقول أو غير منقول إذا كان من شأن ذلك تعريض حياة الناس أو أموالهم للخطر."

**3. جرائم تخريب وإتلاف المال سواء كان عقاراً أم منقولاً بأي طريقة كانت،** وردت هذه الانواع من الجرائم في المواد (477 ، 478) من قانون العقوبات العراقي. ويعني إن الإتلاف يقع على كل مال سواء كان منقولاً أم عقاراً، إلا ما خرج بنص خاص في قانون العقوبات حيث اخرج بعض الأموال وفرض عقوبات خاصة لها كما في إتلاف المزروعات، ويتعين أن يكون الشيء ذو طبيعة مادية على الرغم ان الشارع لم يصرح به، لكنه مستخلص من إن هذه الجريمة تقع على شكل اعتداء على حق الملكية وهذا الحق كسائر الحقوق العينية لا ينصب الا على أشياء ذات كيان مادي ، والكهرباء في نطاق هذه الجريمة كيان مادي فإن من يستهلك كهرباء الغير دون رضائه وبدون قصد تملكها وغير ان ينتفع منها او يمكن الغير من الاستفادة منها كما لو جعلها تتسرب الى الأرض فإنه يرتكب جريمة الإتلاف.

## الفصل الثاني

### الوسائل الإدارية لإزالة التجاوز على المال العام

المال العام في كل دول العالم يقوم على إدارته وتصريفه مجموعة من المسؤولين الذين يحتلون مناصب رسمية في الأجهزة الحكومية، وهم أولاً وأخيراً من البشر، منهم الصالح ومنهم الفاسد الذي لا ضمير له، ومنهم صاحب النفس الرفيعة وصاحب النفس الوضيعة، ولا يختلف اثنان على أن المال بطبيعته مغر وأن النفس أمارة بالسوء. وحماية المال العام من السطو عليه والتلاعب به يتطلب، أولاً: وجود قوانين واضحة وصارمة تجرم الاعتداء عليه (سرقة وتبذيره والتلاعب به). ثانياً: وجود مؤسسات مستقلة تابعة للجهات التنفيذية والتشريعية تكون لها كافة الصلاحيات للرقابة على أموال الدولة، وإن تكون هذه الرقابة سابقة ولاحقة على كل أنشطة الدولة الاقتصادية ومعاملاتها المالية.

تمتع الإدارة العامة بمجموعة من الامتيازات والسلطات في مجال العقود الإدارية وغيرها من أجل الحفاظ على المال والصالح العام، ومن أهم هذه الامتيازات هو حق الإدارة في فرض الجزاءات في مجال العقود الإدارية على المتعاقدين معها بغية جعل تنفيذ تلك العقود مطابقاً لمستلزمات الصالح العام، ويعد هذا الحق من الحقوق المسلم بها فقهاً وقضاءً في معظم الدول سواء تلك التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج أو القضاء الموحد<sup>(1)</sup>. والجدير بالذكر أن الإدارة تمارس هذا الحق من تلقاء نفسها ودونما حاجة إلى اللجوء لجهة القضاء، على خلاف المتعارف عليه في ظل القوانين الخاصة، بل للإدارة أكثر من ذلك حيث تفرض جزاءات غير منصوص عليها في العقد المبرم بينها وبين

---

(1) إن دول العالم تتبع أحد نظامين، نظام القضاء المزدوج أو نظام القضاء الموحد، ويقص بالقضاء المزدوج وجود جهتين قضائيتين إحداهما تختص بنظر المنازعات الإدارية وهي المحاكم الإدارية والأخرى بنظر المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وهي المحاكم العادية، أما المقصود بالقضاء الموحد فهو وجود جهة قضائية واحدة يكون اختصاصها شاملاً لكافة المنازعات أيّاً كانت طبيعتها دون تفرقة بين أطرافها سواء التي تنشأ بين الأفراد أو المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة. للمزيد أنظر: حسبو، عمر، القضاء الإدارية، مكتبة قصر الزعفران، طنطا، 2005، ص173.

المتعاقدين معها، فقد منح المشرع الإدارة الحق في إيقاع الجزاءات الإدارية دون الرجوع إلى القضاء بغية الحفاظ على المال العام، كفرضها جزاءات إدارية مالية وجزاءات إدارية غير مالية، وجزاءات تأديبية أيضاً بحق الموظفين العمامين، وهذه الجزاءات الإدارية هي عبارة عن قرارات إدارية ذات طبيعة عقابية هدفها تحقيق الردع بنوعيه العام والخاص، وذلك كله بغية تحقيق الهدف الرئيسي وهو الحفاظ على المال العام، وعدم التغول عليه سواء من موظفي الإدارة العامة أو من المتعاقدين معها<sup>(1)</sup>.

ومن خلال هذا الفصل سيتم تسليط الضوء على الوسائل الإدارية لمنع وإزالة التعدي على المال العام في الأردن والعراق، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: التنظيم القانوني لإزالة التعدي على المال العام في نطاق العقود الإدارية  
المبحث الثاني: الجزاءات الإدارية المالية لإزالة التعدي على المال العام في نطاق العقود الإدارية

المبحث الثالث: الوسائل الإدارية لحماية المال العام وإزالة التعدي عليه في نطاق القرارات الإدارية.

---

(1) العتوم، منصور، المسؤولية التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة، ط2، مطبعة الشرق، عمان، 2004، ص112.

## 1.2 التنظيم القانوني لإزالة التعدي على المال العام في نطاق العقود الإدارية

على الرغم من تمتع الأفراد في إطار القانون الخاص بحرية اختيار الشخص الذي يتعاقد معه، إلا أننا لا نجد لهذا مثيلاً في إطار العقود الإدارية، إذ فرض المشرع جملة من القيود والإجراءات تلتزم الإدارة باتباعها حفاظاً على المصلحة العامة والمال العام، ويترتب على ذلك ان تلزم الإدارة باختيار أفضل عروض المتقدمين من الناحية المالية من جانب، وأكفأهم لأداء الخدمة من الناحية الفنية من جانب آخر وذلك<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك تتطلب عملية إبرام العقود الإدارية التي تجريها الإدارة إلى استعمال للأموال العامة، لاسيما في عقود الأشغال العامة والمناقصات العامة وعقود التجهيز، لذا تحرص تشريعات الدول على إحاطة إبرام العقود الإدارية بمجموعة من القيود والإجراءات التي تضمن حماية المال العام وصيانتته، بحيث تحول من دون العبث بهذا المال أو أن يكون عرضة للهدر وعمليات الفساد<sup>(2)</sup>.

وتخضع عملية إبرام العقود الإدارية لمجموعة من المبادئ التي تتعلق بضمان حرية المنافسة وتحقيق المساواة فضلاً عن توفير العلانية بالنسبة لإجراءات العقد جميعها كما يحصل في الإعلان العام عن المناقصات العامة وإبرام العقود جميعها، كما أن عملية إبرام العقود الإدارية ترد عليها عديد من القيود تتمثل في الاعتماد المالي وحصول الموافقة أو حصول الاستشارة من الجهات التي حددها القانون، كما يشترط القانون في بعض الأحوال أن يتخذ العقد شكلاً كتابياً، كما أن عملية إبرام العقود الإدارية تمر بسلسلة من الإجراءات التي تبدأ بالإعلان عن المناقصة ثم تسلم العروض وفتحها مروراً بتحليل

---

<sup>(1)</sup> نصار، جابر جاد، العقود الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط3، 2015، ص183 وما بعدها

<sup>(2)</sup> الناشئ، عبد الكريم محمد، اسلوب تنفيذ الأعمال والمشاريع الانشائية بطريقة التعاقد، بحث منشور في مجلة المالية، ج4، بغداد، 2009، ص53.

العطاءات وتقييمها وتحديد العطاء الأفضل وأخيراً صدور قرار الإدارة بالموافقة على قرار الإحالة<sup>(1)</sup>.

ومن أوجه الرقابة على العقود الإدارية، بغية سلامتها والحد من التعسف في استعمال السلطة، على اختلاف أنواعها الرقابة الداخلية التي تقوم عليها اللجان الإدارية، والرقابة الخارجية التي تقوم عليها أجهزة مختلفة كمجلس المحاسبة ووزارة المالية، والرقابة السياسية باختلاف أنواعها، من أهمها الرقابة القضائية التي اسندت إلى القضاء، كون إبرام بعض العقود الإدارية كالمناقصات يتم عبر عملية قانونية مركبة، بمجموعة من القرارات التمهيديّة مثل قرار الإعلان، الإحالة، الاستيعاد و قرار الترسية<sup>(2)</sup>.

إذاً الأساس القانوني الذي يحكم العقود بصورة عامة هو مبدأ حسن النية بين الأطراف ولا سيما العقود الإدارية كأصل عام من أصول القانون، فالعقد الإداري الذي تبرمه الإدارة بوصفها سلطة عامة بأتباعها وسائل القانون العام يستهدف تحقيق مصلحة عامة لاتصاله بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه، لذا فإن أي إخلال من جانب المتعاقد مع الإدارة لا يقتصر على كونه إخلالاً بالتزام تعاقدي، وإنما فيه مساس بالمرفق العام الذي يتصل به العقد ويضر بالتالي بالمصلحة العامة، ما لم يكن هذا الإخلال ناجماً عن أسباب قهرية لا يد للمتعاقد فيه، وعليه فإن من حق الإدارة أن تفرض الجزاءات على المتعاقد إذا ما قصر في تنفيذ التزاماته وذلك لضمان تنفيذ العقد بما يتماشى مع انتظام سير المرفق العام.

وقد فرض المشرع مجموعة من الالتزامات على الإدارة العامة لتتقيد بها حفظاً على المال، ومنحها سلطات في العقود الإدارية من أجل تحقيق ذات الغاية، وسيتم توضيحها على النحو الآتي:

---

<sup>(1)</sup> شطناوي، على خطار، مسؤولية الإدارة العامة من أعمالها الضارة، ط1، دار وائل لنشر، عمان، 2008، ص64.

<sup>(2)</sup> الناشئ، عبد الكريم محمد، اسلوب تنفيذ الأعمال والمشاريع الانشائية بطريقة التعاقد، ص55.

## 1.1.2 التزامات الإدارة في التعاقد حفاظاً على المال العام

وضع المشرع مجموعة من المبادئ التي تحكم عمل الإدارة في التعاقد وذلك من أجل الحفاظ على المال العام، وحتى لا يكون التعاقد الإداري مجالاً للاعتداء على المال العام، وأهم هذه المبادئ والإجراءات التي يجب على الإدارة الالتزام بها عند التعاقد مبدأ المساواة وحرية المنافسة والإعلان، سيتم شرح هذه الالتزامات على النحو الآتي:

### أولاً: مبدأ المساواة في العقد الإداري

يحرص المشرع على تحقيق مبدأ المساواة بين الراغبين في التعاقد مع الإدارة، لذلك ينص على وجوب الإعلان عن موضوعها وتنظيمها في الجريدة الرسمية، والصحف المحلية حتى يتمكن المشاركون فيها من تجهيز الوثائق والأموال اللازمة لذلك، كما يستلزم لتحقيق هذا المبدأ أن تأمن الإدارة جميع الطلبات المقدمة لها للمشاركة في المناقصة على قدم المساواة فيما يخص الشروط المالية والفنية والوثائق اللازمة والمواعيد المقررة والاجراءات دون أية محاباة أو تمييز<sup>(1)</sup>.

ويُعد مبدأ المساواة من أهم المبادئ التي نادى بها النصوص الدستورية والقانونية، فقد نص عليها دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (14) حيث أشار إلى أن " العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز " ، كما إن لهذا المبدأ تطبيقات عديدة في التشريعات الإدارية " كالمساواة في التعيين بالوظائف العامة والمساواة في الانتفاع بالمرافق العامة... وغيرها "، وبالعودة إلى هذا المبدأ في التشريعات الخاصة بالعقود الإدارية فإنه يعني إيجاد الفرص نفسها لكل من يتقدم إلى المناقصة أو المزايدة دون تمييز بين شخص وآخر، حيث لا يتم إعفاء بعض المنافسين من شروط معينة دون البعض الآخر، ويعد هذا المبدأ من أهم المبادئ التي تحكم العقد الإداري التقليدي ، وفي الوقت نفسه ينسحب على العقد الإداري الإلكتروني لأن هذا الأخير لا يختلف من حيث الأهداف التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من خلاله في نهاية الأمر<sup>(2)</sup>.

(1) المادة (1) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم 1 لسنة 2001.

(2) نصار، جابر جاد، العقود الادارية ، ص184.

ففي العراق فإن الإدارة تقوم بالالتزام بالتعليمات والشروط الصادرة من وزارة التخطيط عند إبرامها للعقد الإداري، حيث نص الأمر الخاص في العقود الحكومية العامة رقم (87) لسنة 2004، على هذا المبدأ في القسم رقم (1) المادة (1 / أ) " أن تكون إجراءات الدعوى العامة تنافسية وتامة وعادلة وعلنية إلى أقصى حد ممكن"، حيث أن العدالة المطلوبة في قواعد العقود الحكومية العامة ما هي إلا تكريساً للمساواة التي هي جزء من عدالة هذا العقد ، كما أشارت الفقرة (أ) من نفس المادة على: " أن تكون بموجب المعايير الدولية للشفافية... وأن تتسم بالعدالة والمساواة"، ويؤكد النص السابق على وجوب توحيد التشريعات الإدارية وعدم تعارضها مع التشريعات الدولية ومعاييرها، وقد أكدت المادة (4) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (1) لسنة 2008 المعدلة على وجوب أن الدعوة تكون عامة للجميع ووجوب إتمام الإجراءات بالعمومية والتنافسية والعدالة والشفافية وهذا ما هو مطلوب لتحقيق المساواة بين المتنافسين ، وبذلك فرضت هذه النصوص على الإدارة عدم وضع أي وسائل تعيق مبدأ المساواة بين المتنافسين سواء أكانت وسائل قانونية أم واقعية (1).

أما المشرع الأردني فقد اشترط على وجوب إعطاء فرص متكافئة للجهات القادرة والمؤهلة بتنفيذ الأشغال أو الخدمات الفنية كلما كان ذلك ممكناً وجاء ذلك في نظام المشتريات الحكومية رقم 28 لسنة 2019، حيث يعدّ الإخلال بمبدأ المساواة و العدالة في إجراءات التعاقد في المناقصات أو المزادات العامة جريمة بموجب أحكام المادة (175) من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 المعدل والتي جاء فيها : " من وكل إليه بيع أو شراء أو إدارة اموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب ادارة عامة ، فاقترف غشاً في احد هذه الاعمال او خالف الاحكام التي تسري عليها اما لجر مغنم ذاتي او مراعاة لفريق او اضراراً بالإدارة ..... " ولم يرد في الأحكام الصادرة في القضاء العراقي العادي (المدني) ما يشير الى اعتماد مبدأ المساواة بين المتنافسين عند

---

(1) النجيفي، مصطفى، العقود الإدارية والتحكيم، الأفاق المشرقة ناشرون، الشارقة، 2011، ص103.

تعاقد الإدارة حيث نصت أغلب الأحكام الحديثة الصادرة بهذا الشأن على مرحلة ما بعد الإبرام للعقد الإداري وما ينشأ عن تنفيذه من منازعات<sup>(1)</sup>.

ولا ينحصر مبدأ المساواة بالمناقصات فقط بل بكل تعاملات الدولة لذلك نصت عليه الدساتير المقارنة كونه مبدأ لا يمكن استغلاله أو وضع القيود عليه بصورة غير مشروعة<sup>(2)</sup>.

ويمكنني القول أن مبدأ المساواة يعد من أهم المبادئ التي يجب مراعاتها، والذي يعتبر من المبادئ الأساسية، كونه يحقق أفضل شفافية ونزاهة في إجراءات التعاقد من قبل الإدارة مما يجعلها تختار المتعاقد الأفضل وفي ذلك كله تحقيق للمصلحة العامة وبالتالي تحقيق حماية للمال العام.

### ثانياً: مبدأ حرية المنافسة في العقد الإداري

يعني مبدأ حرية التقدم أو حرية الدخول إلى المنافسة في العقد الإداري، هو حرية دخول المناقصة أو الممارسة التي تعلن عنها الإدارة في الحدود التي يقرها القانون، ولا تستطيع الإدارة أن تمنع أحد الأفراد أو المشروعات من التقدم إلى المناقصة أو الممارسة، طالما توفرت فيه الشروط القانونية<sup>(3)</sup>.

وفي ذلك نص نظام المشتريات الحكومية لسنة 2019، على وجوب تطبيق مبدأ حرية المنافسة على إجراءات الإعلان وإعطاء فرص متكافئة للجهات القادرة المؤهلة للقيام بتنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات الفنية كلما كان ذلك ممكناً وبالطريقة التي تراها الجهة المختصة مناسبة مع مراعاة إعطاء مدة كافية للمقاولين والمستشارين لدراسة وثائق العطاءات وتقديم العروض التي تتناسب وطبيعة الأشغال او الخدمات الفنية المطلوبة.

---

(1) هاشم، عامر نعمة، الأصول القانونية لإبرام العقود الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016ص47.

(2) ساعد، رحيمة الصغير، العقد الإداري الإلكتروني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص66 .

(3) الجبوري، محمود، العقود الإدارية، عمان، دار الثقافة للتوزيع والنشر، 2010، ص63.

وفي العراق فقد أكدت المادة (4) الأمر رقم (87) لسنة 2004 العراقي الخاص بالعقود الحكومية العامة، على إن العقود الحكومية تحال وفقاً للأسس الممكنة للمنافسة، وباعتبار مبدأ حرية المنافسة من أهم هذه المبادئ، فإن ذلك يؤكد على وجوب إتباعه عند إبرام العقد الإداري، وهذا ما أكدته تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (1) لسنة 2008 المعدلة في نص المادة (4) وإن لم يذكر مبدأ حرية المنافسة بشكل صريح إلا إن الدعوة العامة التي تجري بالعمومية التنافسية الكاملة هي ما يؤكد على هذا المبدأ ، مع تقيده بأسلوبي العرض الوحيد والدعوة المباشرة في هذه التعليمات حيث ينتفي مبدأ حرية المنافسة في هذين الأسلوبين من التعاقد في نص المادة (4 / رابعاً ، وخامساً) من التعليمات أعلاه.

كما يقضي مبدأ حرية المنافسة بين المتنافسين على التعاقد مع الإدارة وقوف الإدارة موقفاً حيادياً إزاء المتنافسين واستخدام صلاحياتها وسلطاتها وفقاً لما يقرره القانون الناظم لإبرام التعاقد فضلاً عن ضرورة الإعلان عن التعاقد للكافة حتى يتمكن الجميع من المنافسة على التعاقد وعدم حصره بطائفة معينة (1) .

### ثالثاً: مبدأ العلانية في العقود الإدارية

يتطلب طرح العطاء إعلان العطاء للكافة ومعنى ذلك أنه يجب أن لا يكون طرح العطاء سرياً من خلال الإعلان لكي يتمكن الكافة من خلاله معرفة أن الإدارة سوف تبيع أو تشتري أو تؤجر أو سوف تقوم بشغل عام، وهذا يقتضي أن يتم بيان الإجراءات والشروط والأسس التي على أساسها سيتم التنافس بين المتقدمين على التعاقد<sup>(2)</sup>. حيث أشارت تعليمات تنظيم المشتريات الحكومية لسنة 2019 إلى ذلك.

وقد نص نظام المشتريات الحكومية الأردني على ان يتم طرح العطاء بطريق الإعلان عنه وكلما كان ذلك مفيداً وعملياً ولكن لا يتم الإعلان عن طرح أي عطاء إلا إذا كانت المخصصات المالية متوفرة، أما نظام المشتريات الحكومية الأردني الجديد فقد

(1) هاشم، عامر نعمة، الأصول القانونية لإبرام العقود الإدارية، ص166.

(2) كنعان، نواف، النظام القانوني لإبرام العقود الإدارية، عمان، دار الثقافة، 2013، ص496.

نص على أن يطرح المدير العام أو الأمين العام حسب مقتضى الحال العطاء ويحدد ثمناً لوثائق دعوة العطاء وأن تحدد آلية الإعلان أو وسيلته وفقاً لتعليمات تصدر لهذه الغاية.

وقد اكدت على هذا المفهوم محكمة العدل العليا من خلال ما قضت به بالقول: "أن عقود المناقصة تتم بتوجيه دعوة المناقصين للتعاقد ويعتبر تقديم العطاء إيجاباً وإرساء المناقصة قبولاً، وإن صدور قرار القائد العام للقوات المسلحة بفسخ قرار إرساء المناقصة بعد انعقاد العقد بوصفه أحد طرفيه يجعل النزاع في هذه الحالة حقوقياً لا إدارياً ويعود النظر فيه إلى المحاكم الحقوقية ويخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا"<sup>(1)</sup>.

ولقد سار المشرع العراقي على النهج نفسه الذي سار عليه المشرع الأردني فقد أكد على إمكانية الإعلان عن المناقصات أو المزايدات وفق ما نصت المادة ( 3 / ثالثاً / ب) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (1) لسنة 2008 المعدلة، كما أكد على هذا المبدأ قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم (32) لسنة 1986 المعدل الخاص بالمزايدات العامة وفق ما ورد في نص المادة (9 / ثالثاً) منه، وعليه يرى الباحث أن لجنة بيع الأموال المنقولة الحكومية قرر لها المشرع الإعلان عن بيعها وهذا مسلك محمود للمشرع العراقي لأن فيه حماية للمصلحة العامة والمال العام من الاعتداء عليه كبيعته لجهة معينة بقصد التنفيـع وبأقل الأسعار.

ومهما يكن فإن الإعلان عن العطاء يعتبر من أهم إجراءات مبدأ العلانية لأنه يحقق فرصاً متساوية للمتقدمين للتعاقد فضلاً عن إتاحة الفرصة للتنافس فيما بينهم، ومن شأن الإعلان عن العطاء منع إبرام العقود الإدارية في أجواء الشك والريبة وهذا يحقق أفضل النتائج للإدارة العامة لأن هدف الأخيرة من العقد هو تحقيق المصلحة من إبرامه، وهذا يأتي من خلال الإعلان عن العطاء ليتقدم الكافة للعطاء ومن ثم اختيار أفضل المتقدمين للعطاء من حيث القدرة المالية والفنية وبالتالي تحقيق الهدف من العطاء بأقصى درجات الحرفية<sup>(2)</sup>.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1998/24، منشورات مركز عدالة.

(2) كنعان، نواف، النظام القانوني لإبرام العقود الإدارية، ص 497 .

وعليه يرى الباحث أن هذا المبدأ هو إجراء مهم في المناقصات العمومية ، فالمناقصة هي للعموم ، أي لعموم من تتوافر فيهم شروط الاشتراك ، إذ يعد هذا المبدأ لتمكين الأفراد ومن لهم الرغبة في الاشتراك ، ويمكنهم من الحصول على دفتر الشروط وما تنوي الإدارة إنجازه بعملية الإشهار هذه تتم في حالة إذا كان طلب العروض مفتوحاً، فأعلان وغير ذلك من المبادئ الإدارية التي يجب على الإدارة العامة التقيد بها عند إجراء أي تعاقد فيه تحقيق للمصلحة العامة وبالتالي يوفر الحماية للمال العام وذلك لأن الالتزام بهذه المبادئ يضمن وصول المتعاقد الأفضل لتنفيذ الأعمال التي تطلبها الإدارة العامة وبالتالي سير المرفق العام بانتظام واطراد مما ينعكس كل ذلك بالأخير على حماية المال العام من الإهدار في حال لو تم التعاقد مع شخص غير كفؤ.

### 2.1.2 سلطات الإدارة في العقود الإدارية للحفاظ على المال العام

تتمتع الإدارة بوصفها طرفاً في العقد الإداري بسلطات استثنائية لا يوجد لها مثيل في عقود القانون الخاص، وهذه السلطات متعددة المظاهر ومتباينة الأوضاع، ومن أهم مظاهر هذه السلطات الممنوحة للإدارة في نطاق العقود الإدارية من أجل الحفاظ على المال العام ما يلي:

#### أولاً: حق الإدارة في إدخال تعديلات على شروط العقد

حين تتعاقد الإدارة وتبرم عقداً إدارياً لا ينبغي النظر إليها باعتبارها متعاقدًا عادياً ذلك أنها وهي تتعاقد لا تسعى إلى تحقيق غرض آخر سوى تحقيق هدف واحد وهو المصلحة العامة، بمعنى أن الإدارة تعاقدت لتحقيق المصلحة العامة وتعديل عقودها الإدارية لتحقيق المصلحة ذاتها<sup>(1)</sup>.

وقد استقر الفقه الإداري في الأردن على أن للإدارة حق تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة ودون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، وإن الإدارة لا تستند في مباشرة هذه السلطة إلى نصوص العقد بل إلى امتيازات السلطة العامة التي تملكها وعلى الأخص

(1) قبيلات، حمدي سليمان، القانون الإداري، ص325.

سلطتها الضابطة لسير المرافق العامة وضمان استمرارها وانتظامها تحقيقاً للمصلحة (1). وفي العراق كذلك تمثل سلطة الإدارة في تعديل العقد أو تعديل طريقة تنفيذه الطابع الرئيسي لنظام العقود الإدارية، بل هي أبرز الخصائص التي تميز نظام العقود الإدارية عن نظام العقود المدنية (2).

وتتمتع الإدارة في مجال العقود الإدارية بحرية التصرف التي لا مقابل لها في القانون الخاص فتستطيع توقيع الجزاء بنفسها، دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، على النحو المألوف في القانون الخاص (3)، حيث يجمع غالبية الفقه الإداري سواء في الأردن والعراق على هذا الحق للإدارة، وباستعمال سلطتها في التنفيذ المباشر بنفسها.

وتلجأ الإدارة إلى فرض جزاءات إدارية على المتعاقد معها، وتتعدد هذه الجزاءات حيث يوقع بعضها والعقد مستمراً دون أن تؤثر في إنهاءه وهي الجزاءات المالية والجزاءات الضاغطة، في حين أن بعض هذه الجزاءات عند توقيعها تؤثر في العقد وتنتهي بموجبه الرابطة العقدية وهذه هي الجزاءات الفاسخة (4).

#### ثانياً: حق الإدارة في الإشراف والتوجيه والرقابة على تنفيذ العقود

تمتع الإدارة بحق الرقابة والإشراف على تنفيذ العقد، كما تملك سلطة توجيه المتعاقد وإصدار الأوامر والتعليمات اللازمة لهذا التنفيذ، وغالباً ما تشترط الإدارة ضمن نصوص عقودها الإدارية أو في دفاتر الشروط العامة والخاصة التي تحيل عليها، حقها

---

(1) كنعان، نواف، النظام القانوني لإبرام العقود الإدارية، ص358.

(2) البنان، حسن محمد علي، والنعمي، أبو بكر أحمد، أثر النظام القانوني لإبرام العقود الإدارية في حماية المال العام: دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد 5، الإصدار 19، 2016، ص58

(3) الحلفي، هشام محمد محمود، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية، مجلة كلية التربية السياسية، الجامعة المستنصرية، العراق، المجلد 23، الإصدار 97، 2017، ص962.

(4) قبيلات، حمدي سليمان، القانون الإداري، ص325.

في إصدار القرارات التنفيذية التي تخضع التنفيذ لتوجيهها وتراقب المتعاقد في تنفيذ التزاماته، فالإدارة عندما تتعاقد مع الأشخاص لا تتخلى عن مسئوليتها للمتعاقد معها، إنما تعاون المتعاقد في تسيير المرفق تحت إشرافها ورقابتها، ويكون لزاماً عليها الرقابة والتوجيه أثناء عمل المتعاقد في تنفيذ العقد<sup>(1)</sup>.

وحق الإدارة في الرقابة والتوجيه يختلف في مداه من عقد إداري إلى آخر، فهي محدودة في عقد التوريد وأكثر اتساعاً في عقود الأشغال العامة إذ أن الإدارة غالباً ما تمارس هذه السلطة عن طريق إرسال مهندسيها لزيارة موقع العمل والتأكد من سير العمل وفقاً للمدى الزمني المحدد ووفقاً للمواصفات المذكورة في العقد وإصدار الأوامر المناسبة في هذا المجال. شريطة أن تكون هذه التعليمات لازمة لتنفيذ العمل<sup>(2)</sup>.

وخلاصة ما سبق يرى الباحث أن الأساس القانوني لاستعمال الإدارة صلاحياتها في تعديل العقد الإداري أو فرض عقوبات أو حقها في الإشراف على تنفيذها يكمن في الشروط الاستثنائية التي يتضمنها العقد الإداري سواء كانت شروطاً منطبقة بطابع السلطة العامة أو شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وهذه الشروط الاستثنائية يتم وضعها بغاية تحقيق المصلحة العامة وانتظام سير المرافق العامة وبالتالي النتيجة المحصلة هي حماية المال العام.

## 2.2 الجزاءات الإدارية المالية لإزالة التعدي على المال العام في نطاق العقود الإدارية

أن الحفاظ على المال العام يتطلب إعطاء الإدارة العامة سلطات استثنائية حتى تستطيع أن تمارس هذا العمل خاصة في مجال العقود الإدارية التي تبرمها من أجل تسيير المرافق العامة، وهذا بالفعل ما هو معمول به في الأردن والعراق حيث يحق للإدارة إيقاع جملة من الجزاءات الإدارية المالية في حال التعدي على المال العام من قبل

---

(1) هاشم، عامر نعمة، الأصول القانونية لإبرام العقود الإدارية، ص 170.

(2) حمد، عادل عمران، الجهات التي تباشر الإدارة من خلالها الرقابة على تنفيذ العقود الإدارية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد 20، الإصدار 2، 2018، ص 245.

المتعاقد معها، دون اللجوء إلى القضاء، حيث أن ممارسة الإدارة لسلطتها في توقيع الجزاءات بنفسها هو أمر ضروري لما لهذه الجزاءات من تأثير فعال في حماية المال العام<sup>(1)</sup>.

والجدير ذكره ان الإدارة العامة وهي تمارس حقها في توقيع الجزاءات المالية الإدارية للحفاظ على المال لا تكون سلطتها مطلقة دون رقيب، بل تخضع في ذلك لرقابة القضاء لمنع تعسف الإدارة وتدارك أخطائها وتعيديها على حقوق الآخرين أو مخالفتها للقانون بحجة المحافظة على المال العام<sup>(2)</sup>.

وتعد الجزاءات المالية من الجزاءات التي يحق للإدارة توقيعها في أثناء تنفيذ عقودها الإدارية حفاظاً على المال العام، والجزاءات المالية جزاءات لا تنهي العلاقة التعاقدية، وإن كانت تصحب في بعض الحالات مع جزاء الفسخ، حيث عادة ما تتضمن آثار الفسخ استقطاع الإدارة لمستحققاتها المالية<sup>(3)</sup>.

ومما ينبغي قوله مقدماً، إن الجزاءات المالية تختلف عن مثيلتها من الجزاءات المالية المعروفة في قواعد القانون الخاص، التي تطبق في مجال العقود المدنية اختلافاً كبيراً، وذلك من حيث الأحكام التي يخضع لها كل نوع منها، وتختلف عنها أيضاً، من ناحية أن جهة الإدارة تمتلك توقيعها مباشرة من دون الالتجاء إلى القضاء، كما أن هذا النوع من الجزاءات يهدف في المقام الأول إلى تغطية الضرر الحقيقي الذي يلحق بالإدارة

---

<sup>1</sup> خشمان، توفيق مشاوش، والحسين، محمد يوسف، العقود الإدارية وجزاءاتها في فقه القضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، ملحق 3، 2016، ص1343.

<sup>2</sup> الطماوي، سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، بيروت، 2005، ط7، ص240.

<sup>3</sup> خشمان، توفيق مشاوش، والحسين، محمد يوسف، العقود الإدارية وجزاءاتها في فقه القضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن، ص1347.

نتيجة خطأ المتعاقد في العقد الإداري، إضافة إلى ذلك أنها تفرض عقاباً على المتعاقد بقطع النظر عن أي ضرر قد يلحق بالإدارة، وذلك نتيجة لتقصيره في تنفيذ التزاماته<sup>(1)</sup>. ويعتبر أهم أنواع الجزاءات المالية التي أجاز المشرع الأردني للإدارة إيقاعها من أجل الحفاظ على المال العام هي جزاء غرامة التأخير، وجزاء التعويض ومصادرة التأمين، وسيتم شرح هذه الجزاءات المالية الإدارية على النحو الآتي:

### 1.2.2 جزاء غرامة التأخير

يتميز نظام جزاء غرامة التأخير بأنه كثيراً ما يرد في العقود الإدارية، ويطبق بالنسبة إلى أي نوع من التزامات المتعاقد مع الإدارة، مع أنه يكثر استعماله . وعلى الأخص . كجزاء على التأخير في تنفيذ الالتزام<sup>(2)</sup>. وقد عرفت الغرامات التأثيرية بانها: "مجموعة من الأموال تقدرها الإدارة مقدماً تتضمنها نصوص العقد بصفته جزاءً يفرض على الطرف الآخر إذا تراخى أو تأخر في التنفيذ"<sup>(3)</sup>. ويفهم من خلال التعريف السابق أن غرامات التأخير هي عبارة عن تعويضات جزافية منصوص عليها مقدماً في العقد الإداري وتستحقها الإدارة تلقائياً جراء وقوع الإخلال من جانب المتعاقد معها وبصرف النظر عما أصابها ضرر من ذلك أو عدمه. ومما ينبغي قوله أن غرامة التأخير وإن كانت هي الصورة الغالبة للغرامات في العقود الإدارية كافة، إلا أنه يجب أن يكون ملحوظاً أن كل تعويض محدد ينص عليه في العقد مقدماً يعتبر من قبيل الغرامات وليس من قبيل التعويضات<sup>(1)</sup>.

---

<sup>1</sup> العنزى، عبد الله نواف، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص114

<sup>2</sup> المعمري، محمد بن سعيد بن محمد، الرقابة القضائية على العقود الإدارية والجزاءات المفروض فيها، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2017، ص168.

<sup>3</sup> العنزى، عبد الله نواف، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، ص125.

وقد نصت على هذا الجزاء المادة (53) من نظام المشتريات الحكومية الموحد لسنة 2019 في الأردن<sup>(2)</sup>، والتي جاء فيها: "مع مراعاة أحكام المادة (101) من النظام إذا تأخر المتعهد في تنفيذ العقد عن المدة المحددة في وثائق الشراء فعلى الجهة المستفيدة فرض غرامة التأخير المنصوص عليها في وثائق الشراء"<sup>(3)</sup>. وقد اكدت محكمة التمييز الأردنية حق الإدارة في إيقاع هذا الجزاء في أحد احكامها التي تضمن ما يلي: "... من حق المدعية المطالبة بغرامة التأخير وفقاً للاتفاقية المعقودة ما بين الجهة المدعية والمدعى عليها والمتضمنة موعد التسليم ومقدار الغرامة دون أن تكون مكلفة بإثبات الضرر لأن الضرر متحقق وهو التأخير في التسليم"<sup>(4)</sup>.

وفي العراق نجد أن شروط المقاوله لأعمال الهندسة الكهربائية والميكانيكية والكيمائية 1988 وتعديلاته نصت على هذا الجزاء من خلال ما ورد في المادة (30) منها والتي جاء فيها: "إلا إذا عجز المقاول عن إكمال الأعمال... أو خلال المدة التي جرى تمديدها فعنده على المقاول أن يدفع إلى صاحب العمل المبلغ المحدد باعتباره غرامة

---

<sup>1</sup> عبد العال، حسين درويش، الجزاءات المالية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 25.

<sup>2</sup> نظام المشتريات الحكومية رقم (28) لسنة 2019، صدر وتم نشره في الجريدة الرسمية في عددها رقم 5572 في الأول من أيار لسنة 2019 تم فيه توحيد جميع أنظمة اللوازم وأنظمة الأشغال تحت مظلة واحدة.

وشمل جميع الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بالإضافة إلى الشركات المملوكة للحكومة بالكامل والجامعات الرسمية والبلديات وأمانة عمان.

<sup>3</sup> وقد نصت المادة (101) من نظام المشتريات الحكومية لسنة 2019 على أنه: "للجنة الشراء أن تنقص أو تزيد كميات اللوازم المطلوبة في وثائق الشراء قبل الإحالة دون الرجوع إلى المناقص أو بعد الإحالة بموافقة المتعهد الخطية على أن لا يتجاوز مجموع الزيادة أو النقصان (25%) من الكمية المطلوبة سواء قبل الإحالة أو بعدها".

<sup>4</sup> محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية قرار رقم 2002/3271 (هيئة خماسية) صادر بتاريخ 2/2، 2003م، منشورات مركز عدالة.

تأخيرية عن هذا التأخير في العمل"، وكذلك أشارت لها المادة (1/48) من شروط المقاوله وأعمال الهندسة المدنية العراقي 1992.

وعلى ذلك فإن أهم ما يميز جزء غرامة التأخير أنها تطبق بمجرد حصول التأخير بمقتضى قرار إداري من دون الحاجة إلى الالتجاء إلى القضاء للحكم بتوقيعها، فهي تستحق من دون حاجة من جانب الإدارة إلى إثبات أن ضرراً ما قد أصابها، فهي توقع بمجرد حصول التأخير ومن دون حاجة إلى تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أي إجراء آخر، فهي جزء مالي له طابع تهديدي يستهدف حث المتعاقد مع الإدارة وإجباره على احترام مدد التنفيذ لما لذلك من أهمية في مجال إنشاء المرافق العامة وتسييرها وبالتالي الحفاظ على المال العام<sup>(1)</sup>.

ومما سبق يجد الباحث أن غرامة التأخير عبارة عن مبلغ نقدي يحدد في العادة في العقد الإداري بنسبة معينة من قيمة الأعمال أجاز المشرع للإدارة أن تفرضه إذا ما أخل المتعاقد معها بميعاد تنفيذ التزاماته التعاقدية وذلك ضماناً لانتظام سير المرفق العام وبالتالي تحقيق نتيجة أسمى وهي الحفاظ على المال العام من الهدر والضياع بسبب التأخير.

## 2.2.2 جزاء مصادرة التأمين

يعرف هذا النوع من الجزاءات المالية الإدارية بأنه عبارة عن: " مبالغ مالية تودع لدى جهة الإدارة، تتوقى بها الأخطار التي يرتكبها المتعاقد بصدد تنفيذ العقد الإداري، ويضمن لها ملاءمتها لمواجهة المسؤوليات الناتجة عن تقصيره"<sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> شطناوي، علي خطار، صلاحية الإدارة في فرض غرامات التأخير بحق المتعاقد معها، بحث منشور، مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد الأول، سنة 24، 2002، ص145.

<sup>2</sup> طلبه، عبد الله، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، سورية، 1999، ص335.

وفي هذا الاتجاه، نظم المشرع الأردني في التشريعات الحديثة المتعلقة بالعقود الإدارية أحكام هذا الجزاء، حيث نصت المادة (60/ ج) من نظام المشتريات الحكومية الموحد لسنة 2019 على هذا الجزاء، حيث جاء فيها: "على لجنة الشراء التي أحالت العطاء مصادرة قيمة تأمين حسن التنفيذ أو أي جزء منه بشكل يتناسب مع قيمة اللوازم غير الموردة أو غير المستبدلة على ألا يقل ذلك عن (10%) من قيمة اللوازم غير الموردة أو غير المستبدلة ويعتبر هذا المبلغ إيراداً للخزينة". كما نصت الفقرة (د) من ذات المادة على أنه: "لا تسري أحكام الفقرة (ج) من هذه المادة على المواد المتأخرة التي تم توريدها وتسري عليها أحكام المادة (57) من هذه التعليمات"<sup>(1)</sup>.

وفي العراق حددت تعليمات تنفيذ ومتابعة مشاريع وأعمال خطط التنمية القومية لسنة 2005، في المادة (7/ غرفة 5) مبلغ التأمين المؤقت بمبلغ مقطوع يتراوح ما بين (2-5%) من الكلفة التخمينية للمشروع، أما قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 32 لسنة 1986 العراقي فقد حدد في المادة (9/ فقرة 2) منه مقدار التأمينات التي يجب على المتقدم للمزايدة ايداعها لدى جهة الإدارة المختصة بما لا يقل عن (20%) من القيمة المقدرة وفي حال نكول المتقدم الذي رست عليه المزايدة ولم تحصل راغب آخر بالشراء أو الاستئجار تعد التأمينات التي دفعها الناكّل إيراداً إلى الجهة الإدارية مالكة المال المنقول<sup>(2)</sup>.

كما أشارت تعليمات المشاريع المدنية الحكومية في العراق في المادة (7/ فقرة 3) من على هذا الجزاء بقولها: "للجهة الإدارية المتعاقدة أن تقوم بمصادرة التأمين المودع لديها أيّاً كانت صفته بقرار صادر منها عن طريق التنفيذ المباشر من دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء في حالة وقوع الإخلال من جانب المتعاقد وحق الإدارة هذا ثابت

---

<sup>1</sup> نصت المادة (57) من نظام المشتريات الحكومية رقم (28) لسنة 2019، على أنه: "يتم فحص اللوازم الموردة وإجراءات التجارب عليها لمعرفة مدى مطابقتها للمواصفات بالطريقة المحددة في عقد الشراء".

<sup>2</sup> الجبوري، ماهر، القانون الإداري، الجزء الثاني، مطبعة زين الحقوقية، بغداد، 1999، ص154.

سواء تم النص عليه في شروط العقد أو أن لم تنص ولا تلزم الإدارة بإثبات الضرر الذي لحق بها وإنما يعد الضرر مفترض غير قابل لإثبات العكس".

ومما سبق نجد أن التشريع الأردني والعراقي متفقان من حيث إقرار هذا الجزاء وأن للإدارة المتعاقدة حق مصادرة التأمينات كجزاء عن تأخير المتعاقد مع الإدارة لأن التأخير سيكون سبباً في تعطيل سير المرفق العام أو أنه يجعل المرفق العام يتعاقد مع شخص آخر مما يتسبب مصاريف ونفقات إضافية وفي ذلك تعدي على المال العام.

وعلى ذلك نجد أن أهم ما يميز جزاء مصادرة التأمينات أن الإدارة تتمتع به، حتى لو لم ينص عليه صراحة في العقد، إذا أن ما يتضمنه النظام القانوني للعقد الإداري، فمن غير المتصور قيام هذا الضمان ما لم يكن للإدارة حق مصادرة التأمين، وهذا الجزاء يتم بقرار إداري تصدره الجهة الإدارية المختصة عن طريق التنفيذ المباشر من دون حاجة اللجوء للقضاء، كما أن الإدارة لا تملك حق التنازل عنه، كما أنها غير ملزمة بإثبات الضرر الذي لحقها جراء التأخير وفرض هذا الجزاء<sup>(1)</sup>.

### 3.2.2 جزاء التعويض

يعتبر التعويض الجزاء الأصيل للإخلال بالالتزامات التعاقدية، وذلك إذا لم ينص العقد على جزاءات مالية لموجهة هذا الإخلال، فالتعويض يعمل على جبر الضرر الذي تتعرض له الإدارة نتيجة تقصير الطرف الآخر المتعاقد معها، كما أن التعويض مبدأ عام لا يكون محددًا مقدماً في العقد، وإلا أصبح في حكم الغرامات والقول بغير ذلك يعتبر مخالف لقواعد وأحكام نظرية الجزاءات في العقود الإدارية<sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> خشمان، توفيق مشاوش، والحسين، محمد يوسف، العقود الإدارية وجزائها في فقه القضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن، ص1348.

<sup>2</sup> بوفجلة، بن عبد المالك، النظام القانوني للتعويض في العقود الإدارية، قراءة في تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، دفاتر السياسة والقانون، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، العدد 17، 2017، ص123.

والتعويض عبارة عن مبلغ من المال يلتزم بأدائه الطرف المخل بتنفيذ التزامات التعاقدية أتجاه الطرف الآخر المتضرر، هذا ويشترط لغرض فرض جزاء التعويض كجزاء إداري أن تتحقق كل أركان المسؤولية العقدية القائمة على وجود خطأ من جانب المتعاقد مع الإدارة، ويستوي أن يكون الخطأ جسيم أم يسير لأن الإدارة تستهدف من خلال إبرام العقود تحقيق المصلحة العامة، فأى إخلال في هذا السير للمصلحة العامة يمثل خطأ من جانب المتعاقد، وضرراً بالمصلحة العامة التي تسعى جاهدة للمحافظة عليها، فضلاً عن ذلك يجب أن يلحق هذا الخطأ ضرراً بالمتعاقد الاخر (الإدارة) وهنا يجب أن يتم إثبات الخطأ الصادر من المتعاقد، وقيمة الضرر الذي لحق بالإدارة لغرض أمكانية تحديد قيمة التعويض، مما يقتضي وخلاف الأصل الذي يقضي أن التعويض كجزاء إداري يجب أن تحدد قيمته في العقد، ولكن يبدو أن الأفضل هو لجوء الإدارة إلى القضاء لغرض الحصول عليه، ويؤخذ بنظر الاعتبار لغرض فرض التعويض الوقت الذي حصل فيه الضرر، كما يخفض من قيمة التعويض فيما لو اشترك مع خطأ المتعاقد خطأ الإدارة، كما يجب أن يكون التعويض جابراً للخسارة اللاحقة والكسب الفائت لما هو ثابت في القواعد العامة<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك تقترب أحكام التعويض في العقود الإدارية، من فكرة التعويض في قواعد القانون الخاص، فيما يتعلق بكيفية تقدير التعويض وفي اشتراط ركن الضرر، ولكن النظامين يختلفان فيما يتعلق بطريقة تحديده وكيفية تحصيله، حيث أن الإدارة في حالة عدم وجود نص في العقد يعالج مسألة التعويض لها أن تحدد قيمة التعويض الذي تستحقه نتيجة الضرر الذي أصابها من جراء إخلال المتعاقد معها بتنفيذ التزاماته وإبرادتها المنفردة، كما ويجوز لها ان تترك أمر تقدير قيمة التعويض للجهة القضائية، وللمتعاقد أن ينازع في هذا الأمر أمام القضاء، غير أن تقدير قيمة التعويض في مجال عقود القانون الخاص تكون مناطة بالقضاء فقط وهنا يكمن الاختلاف عنه في القانون الإداري<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> هاشم، حسين، الجزاءات المالية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص158.

<sup>2</sup> الطماوي، سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة، ص214.

وقد جاء نص المادة (60/ فقرة أ، ب) من نظام المشتريات الحكومية الموحد الأردني لسنة 2019م، تأكيداً على سلطة الإدارة في تقدير التعويض حيث جاء في نص المادة بأنه: "

أ- إذا لم يقدّم المتعهد بتنفيذ التزاماته جميعها بموجب العقد أو أي جزء منها أو تأخر بتنفيذ ما التزم به بالموعد المحدد بالعقد أو قصر في استبدال اللوازم المرفوضة بأخرى مطابقة، فللجنة الشراء شراء اللوازم أو الخدمات موضوع العقد أو أي جزء منها بالموصفات والخصائص ذاتها أو شراء بديل عنها بالخصائص والاستعمالات ذاتها دون أن تقل عنها سوية وفقاً لأحكام النظام، وفي هذه الحالة يتم تحميل المتعهد فروق الأسعار والنفقات الإضافية وأي خسارة أو مصاريف أو أي عطل أو ضرر يلحق بالجهة المستفيدة أو دائرة المشتريات الحكومية دون الحاجة إلى أي إنذار.

ب- في حال قامت الجهة المستفيدة وفي الحالات المستعجلة بشراء اللوازم والخدمات موضوع العقد أو أي جزء منها من خلال لجان الشراء المشكّلة لديها نتيجة إخلال المتعهد بالتزاماته المشار إليها بالفقرة (أ) من هذه المادة يتم تحميل المتعهد فروق الأسعار الناجمة عن عملية الشراء بقرار من لجنة الشراء التي أحالت العطاء وعلى الجهة المستفيدة اعلام لجنة الشراء بالكميات التي تم شراؤها من الجهة المستفيدة لحسمها من الكميات التي سيتم شراؤها على حساب المتعهد".

ونستنتج من نص المادة السابقة أن المشرع الأردني قد رتب التعويض كجزاء على الخطأ العقدي من قبل المتعاقد مع الإدارة واعطى الإدارة حق تحصيل التعويض وتقديره في حال لحق الإدارة ضرر من هذا الخطأ العقدي من قبل المتعاقد معها.

### 3.2 الوسائل الإدارية لحماية المال العام وإزالة التعدي عليه في نطاق القرارات الإدارية

لم يقف المشرع الأردني والعراقي مكتوفي الأيدي إزاء الاعتداءات التي تقع على المال العام، فقد خول الجهات الإدارية سلطة إصدار قرارات إدارية واجبة النفاذ بغية إزالة التعدي الذي وقع على المال العام من قبل الأفراد أو ممن يتصف بصفة الموظف العام أو

من في حكمه، وذلك بالطرق الإدارية دون اللجوء إلى القضاء وانتظار الحصول على حكم قضائي يتعين نفاذه، ومن خلال هذا المبحث سيتم تسليط الضوء على الوسائل الإدارية التي يمكن اتخاذها لحماية المال وإزالة التعدي عليه في نطاق القرارات الإدارية، وذلك وفق التقسيم الآتي:

### 1.3.2 التنظيم القانوني للقرارات الإدارية كوسيلة لإزالة التجاوز على المال العام

تعتبر المهمة الأساسية للدولة، هي تحقيق المصلحة العامة، وهي وظيفة اجتماعية كبرى لا يتم بلوغها إلا في نطاق دولة الحق والقانون والمؤسسات، فإذا كان دور الدولة قديماً يتمثل في ضمان الاستقرار والأمن داخل المجتمع، فإنها اليوم وعلى عكس ذلك، وتقديراً لجسامة المهام الملقة على عاتقها، تحتاج إلى مجموعة من الوسائل تستعين بها للقيام بهذه المسؤولية، على أحسن وجه، فهذه الوسائل قد تكون ذات طابع مؤسساتي، وقد تكون ذات طابع إنساني يتكون من مجموعة من الأشخاص، وقد تكون ذات طابع قانوني تمكنها من القيام ببعض التصرفات والأعمال، قد تكون قرارات إدارية أو عقود إدارية<sup>(1)</sup>.

وبعبارة أخرى فالقانون عهد للسلطة الإدارية امتيازات هامة تتمثل أساساً في إصدار القرارات الإدارية تنظيمية كانت أم فردية ترمي إلى تحقيق أهداف القانون في المجتمع وهي العدالة والمصالح العامة للجماعة. وأيضاً المصالح الخاصة للأفراد حسب الأحوال، فهذه الامتيازات تخول للإدارة درجة أعلى من الفرد وغير متساوية له بحيث تنفذ قراراتها طواعية أو إكراها كحقها في نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاستيلاء المؤقت على العقارات وحقها في الالتجاء القهري والمباشر دون السعي إلى المحاكم وانتظار صدور حكم بالإضافة إلى تنفيذ القوانين والمحافظة على النظام والمال العام<sup>(2)</sup>.

---

(1) ليلو، مازن راضي، الوجيز في القانون الإداري، ط5، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2014. ص158.

(2) الحلفي، هشام محمد محمود، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية، ص246.

والقرارات الإدارية هي الأعمال القانونية التي تتدخل الإدارة بواسطتها، وذلك بهدف تنظيم الحياة داخل المجتمع، تحدها في ذلك غاية أسمى تتمثل في تحقيق المصلحة العامة، وتتميز هذه القرارات بكونها وسيلة تستعملها انطلاقاً من إرادتها المنفردة، حيث تقوم بسن أعمال بمحض إرادتها وتترتب عليها حقوق وواجبات ولا يتطلب دخولها حيز التنفيذ توفر رضى الأفراد أو الجماعات المعنية بها، وذلك نظراً لكونها تقوم على أساس ما يخوله التشريع للإدارة من صلاحيات غير مألوفة في القانون العادي<sup>(1)</sup>.

بيد أن أوجه تحقيق هذا النشاط لا ينحصر فقط في تلك الامتيازات التي تعطي للإدارة الحرية في التقدير بمحض اختيارها، فالمصلحة العامة قد تقتضي تدخلها من عدمه وفي حالة تدخلها وفق أي الوسائل تقوم بذلك وتمتد كذلك لتشمل ما يفرضه المشرع على الإدارة من قيود ترد على حريتها في تحديد أساليب ممارسة نشاطها فتحرم بعض الأساليب عليها وتشترب بصدد موضوع ما اتخاذ إجراءات معينة لا تستطيع أن تحيد عليها وهي قيود يقصد المشرع منها الحد من حرية الإدارة وسلطاتها وبين حقوق وحرية الأفراد، علاوة على حماية الأفراد من تحكم الإدارة واستبدادها وتحيزها<sup>(2)</sup>.

فالجهة الإدارية المنوط بها الحفاظ على الأموال العامة تملك صلاحيات اتخاذ القرارات التي تكفل هذه الحماية سواء تعلقت هذه الصلاحيات بإزالة تعديات على المال العام أو مطالبة المعتدي بمقابل انتفاع المساحات موضوع التعدي، لذلك وتعتبر القرارات الإدارية من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدتها من القانون العام، وأيضاً وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، وإمكانية البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور دون حاجة إلى الحصول على رضا ذوي الشأن أو حتى معاونتهم،

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، 1999، ص252.

(2) عوابدي، عمار، نظرية القرار الإداري، دار هومة، الجزائر، 2015، ص23-24.

وذلك بإنشاء حقوق للأفراد أو فرض التزامات عليهم، هذا بالإضافة إلى قدرة الإدارة على تنفيذها تنفيذا مباشراً وبالقوة الجبرية<sup>(1)</sup>.

وقد نص الدستور الأردني الحالي على حق السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة وإصدار قرارات بموجبها من أجل مراقبة وتخصيص وإنفاق الأموال العامة حيث نصت المادة (114) من الدستور الأردني على أنه: "المجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الدولة".

وكذلك الدستور العراقي 2005م، فقد نصت المادة (80) منه على أنه: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين. ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.....".

وبناءً عليه يحق للإدارة لغاية تحقيق هدفها في المحافظة على المال العام إصدار أنظمة وقرارات فردية من أجل المحافظة على المال العام، ومن أبرز الأمثلة على القرارات الإدارية التي تتخذها السلطة الإدارية من أجل المحافظة على الأموال العامة قراراتها في مجال المناقصة العامة، فعندما ترى السلطة الإدارية أنه ليس من مصلحة الدولة إبرام مناقصة مع شخص ما لها أن تصدر قرار برفض تلك المناقصة لأن إبرامها سيؤثر على المال العام. حيث أنه إذا كان التوقيع على العقد الإداري بصورة عامة يستلزم إصدار قرار إداري سواء صدر الأخير بصورة صريحة أم ضمنية، فإن نقض التوقيع على ذلك العقد يتطلب أيضاً صدور قرار إداري بذلك، والذي يمكن أن يصدر بشكل صريح أو ضمني، ويعد من القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري إذ لا يوجد ما يمنع من الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري<sup>(2)</sup>.

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا سابقاً) الأردنية على أن "القرار الإداري الصادر برفض إبرام العقد الإداري يعد قراراً إدارياً قابلاً للانفصال عن العقد

(1) ليلو، مازن راضي، الوجيز في القانون الإداري، ص 160.

(2) الطبطبائي، عادل، المصدر السابق، ص 29.

الإداري، وبالتالي يمكن الطعن فيه بدعوى الإلغاء. وعليه قد قبلت المحكمة الطعن بالإلغاء الموجه من المستدعي ضد قرار رفض إحالة العطاء عليه، ويلتقي رفض إبرام عقد إشراف على مكتبة جامعة اليرموك مع المستدعي، وإبرامه مع شخص آخر<sup>(1)</sup>.

ويجب أن يكون القرار الإداري الصادر للمحافظة على المال العام إضافة إلى توافر أركانه العامة من اختصاص وسبب ومحل مشروع وغيرها، لا بد أن يكون متوافقاً مع القانون وإلا كان عرضة للطعن بالإلغاء أمام القضاء، حيث وفي العراق قامت محكمة القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة بإبرام العقد والمتضمن رفض الإدارة التصديق على قرار إرساء المزايدة التي تمت لغرض بيع إحدى الدور العائدة لها، بعدما تين للمحكمة أن القرار الإداري بالرفض قد صدر نتيجة خطأ في تطبيق أحكام القانون، والذي يعد سبباً من أسباب الطعن أمام محكمة القضاء الإداري<sup>(2)</sup>. وفي حكم آخر ذهبت إلى إلغاء القرار الإداري الصادر برفض التعاقد مع المدعى مباشرة وبالأسعار السائدة، دون إجراء مزايدة بهذا المجال، طالما أن القانون قد أوجب ذلك بأحكام أمره لا تجوز مخالفتها، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه والمتضمن الامتناع عن التعاقد مع المدعين والأشخاص الثلاثة على الأرض موضوع الدعوى، مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب موجب تعلن فيه<sup>(3)</sup>.

كما أن للإدارة الحق في تنفيذ قراراتها في مجال الحفاظ على المال العام بالقوة الجبرية، عند الاقتضاء دون الحصول على إذن سابق من القضاء، ويعتبر التنفيذ المباشر من أخطر وسائل الضبط الإداري التي خولها القانون للإدارة إذ تستطيع تنفيذ قراراتها على

---

<sup>1</sup> المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا سابقاً) الأردنية، قرارها رقم 98/453، مجلة المحاميين الأردنيين، العدد 9، 10، السنة 47، لسنة 1999، ص 2943.

<sup>2</sup> القضية رقم 72 قضاء إداري عراقي في 1991/6/8، غير منشور، كذلك حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 10/ قضاء إداري في 1991/12/31، غير منشور.

<sup>3</sup> زيدان، على الدين والسيد، محمد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، المجلد الرابع، المكتبة الفنيل لإصدارات القانونية، القاهرة، 2009، ص 70.

الإفراء مباشرة دون اللجوء إلى اتخاذ الإجراءات القضائية وقد يمتد التنفيذ المباشر إلى استعمال القوة والجبر إذا تقاعس الأفراد عن تنفيذ قرارات الإدارة اختياراً<sup>(1)</sup>.

كما خول القانون الإدارة هذا الامتياز لغاية أساسية هي تحقيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد والحفاظ على كيانها واستقرارها وبهذا يتحقق هدف حماية المال العام، فحينما تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر فأنها تفعل ذلك على مسؤوليتها لذا يتعين عليها أن تتحرى الدقة في اتخاذ هذه الإجراءات لأنه في حال خطأها تعرض نفسها للمسؤولية<sup>(2)</sup>.

ويمكن حصر الحالات التي يجوز فيها للإدارة اللجوء إلى أسلوب التنفيذ المباشر لقراراتها في حالتين، وهما<sup>(3)</sup>:

1. وجود نص صريح في القوانين أو اللوائح يبيح للإدارة استخدام هذا الحق، كالنصوص التي تخول الإدارة الخصم من مرتب الموظف، لسبب يتعلق بأداء الوظيفة أو لاسترداد ما صرف إليه بغير حق، وكذلك حق الإدارة في إغلاق المحل العام غير المرخص، وحق الحاكم الإداري في إزالة التعدادات على أموال الدولة وأملكها.
2. حالة الضرورة: ويقصد بها قيام حالة شاذة أو خطر جسيم يهدد النظام العام، يتعذر دفعه بالطرق القانونية العادية، لذا يجوز للإدارة اتخاذ إجراء على وجه السرعة لمواجهة، وفي هذه الحالة يحق لجهة الإدارة أن تلجأ إلى أسلوب التنفيذ المباشر رغم دعم وجود نص قانوني وفقاً للقاعدة المستقرة التي تقضي أن "الضرورات تبيح المحظورات". ومثال على حالة الضرورة، نجد أن الإدارة له الحق في إصدارات قرارات إدارية مبتغاها نزع ملكية شخص معين، من أجل تحقيق المنفعة العامة، فقد حددت القوانين ذات الصلة

---

<sup>(1)</sup>. رضوان، محمد عوض، حرمة المال العام في التشريعات الوضعية والاسلامية، دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، مصر، 2011، ص9.

<sup>(2)</sup> حسن، محمد قدرى، القانون الإداري، ط1، دار إثراء للنشر والتوزيع الاردن، 2009، ص279.

<sup>(3)</sup> المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا سابقاً) الأردنية، قرارها رقم 98/453، مجلة المحاميين الأردنيين، العدد 9، 10، السنة 47، لسنة 1999، ص 2943.

بهذا الموضوع مجموعة من الاجراءات تنتهي لإصدار قرارات إدارية بنزع ملكية العقار للمنفعة العامة.

ففي العراق فان قانون الاستملاك العراقي رقم 12 لسنة 1981 حدد اجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة بعد ان بين ثلاثة انواع من الاستملاك اولها الاستملاك الرضائي ويتم بالاتفاق بين الادارة ومالك العقار على ان يقدر بدل العقار من قبل لجنة تسمى هيئة التقدير الذي يصبح قرارها باتاً ملزماً للطرفين اذا لم يتم الاعتراض عليه خلال عشرة ايام امام رئيس هيئة التقدير ويعتبر الاتفاق بين الطرفين وقرار هيئة التقدير وايداع بدل العقار في دائرة التسجيل العقاري اساساً للتسجيل في السجل العقاري واذا لم يسدد بدل العقار خلال ستين يوماً من تاريخ تبليغ الادارة بقرار هيئة التقدير يستطيع صاحب العقار الغاء موافقته على الاستملاك (25) ، اما بالنسبة للاستملاك القضائي فان دوائر الدولة تستطيع نزع ملكية العقار عن طريق تقديم طلب الى محكمة البداية التي يقع العقار في دائرتها مع صورة قيد العقار واسماء مالكيه ثم تعين المحكمة موعداً للنظر في طلب الاستملاك خلال عشرة ايام بعد دعوة الطرفين للحضور ، وبعد اكمال كافة المستملاك يصار الى تقدير التعويض من قبل هيئة التقدير التي تشكل من قاضي محكمة البداية رئيساً وعضوية رئيس دائرة التسجيل العقاري او من ينوب عنه ورئيس دائرة الضريبة او من ينوب عنه وممثل عن المستمسكات وممثل عن المستملاك منه ، ويقدر التعويض بعد ان تستمع الهيئة الى اقوال الطرفين او من ينوب عنهما او من كان حاضراً منهما ، ولا تقدر الهيئة التعويض الا بعد اجراء الكشف على العقار وتستطيع الاستعانة بالخبراء لهذا الغرض وتفصل المحكمة في طلب الاستملاك على وجه الاستعجال ويفهم الطرفين بالقرار ثم يدفع بدل الاستملاك نقداً الى المحكمة التي بدورها تشعر دائرة التسجيل العقاري بتسجيل العقار المستملاك بعد اكتساب قرار الاستملاك درجة البتات.

وهناك في العراق ما يسمى بالاستملاك الاداري في حالة كون العقار يعود لدوائر الدولة (عدا الاوقاف) حيث يجري استملاكه ادارياً ويقدر التعويض باتفاق الطرفين ويفصل الوزير المختص في الخلاف الناشئ عن الاستملاك الاداري إذا كان العقار تابعاً لدوائر

وزارته ويفصل مجلس الوزراء في الخلاف اذا كان الطرفان من وزارات مختلفة ويكون القرار الصادر باتاً واذا لم يتفق الطرفان على مبلغ التعويض فيجوز لأي منهما ان يطلب من هيئة التقدير تقديره استناداً الى قانون الاستملاك ويكون القرار الصادر باتاً.

ويجب أن تكون هذه القرارات في نزع الملكية لتحقيق المصلحة العامة ومقابل تعويض عادل وخلاف ذلك تكون عرضة للطعن، وفي العراق قامت محكمة القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة بإبرام العقد والمتضمن رفض الإدارة التصديق على قرار إرساء المزايدة التي تمت لغرض بيع إحدى الدور العائدة لها، بعدما تين للمحكمة أن القرار الإداري بالرفض قد صدر نتيجة خطأ في تطبيق أحكام القانون، والذي يعد سبباً من أسباب الطعن أمام محكمة القضاء الإداري<sup>(1)</sup>.

وفي حكم آخر ذهبت إلى إلغاء القرار الإداري الصادر برفض التعاقد مع المدعى مباشرة وبالأسعار السائدة، دون إجراء مزايدة بهذا المجال، طالما أن القانون قد أوجب ذلك بأحكام أمره لا تجوز مخالفتها، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه والمتضمن الامتناع عن التعاقد مع المدعين والأشخاص الثلاثة على الأرض موضوع الدعوى، مخالفاً للقانون ومشوباً بعييب موجب تعلن فيه<sup>(2)</sup>.

### 2.3.2 القرارات الإدارية الاستثنائية كوسيلة لإزالة التعدي على المال العام

منح المشرع الأردني والعراقي سلطات استثنائية للإدارة لإصدار القرارات الإدارية ليس فقط من أجل صيانة وحماية المال العام بقصد حمايته من العبث والاعتداء، بل منح المشرع الإدارة الحق في إصدار أوامر التنظيم الفردية والعامة الملزمة للأفراد بتنفيذها جبراً بقصد الحفاظ على المال العام، وهذه القرارات والأوامر هي:

---

<sup>1</sup>القضية رقم 72 قضاء إداري عراقي في 1991/6/8، غير منشور، كذلك حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 10/ قضاء إداري في 1991/12/31، غير منشور.

<sup>2</sup> زيدان، على الدين والسيد، محمد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، ص 211.

## أولاً: التنفيذ المباشر

يحق للإدارة أن تصدر الأوامر ذات الصفة الملزمة للأفراد وتنفيذها بحقهم جبراً إذا لم ينفذها الأفراد باختيارهم، لذلك كان التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية بصرف النظر عن نوعها وسيلة من الوسائل الاستثنائية المعطاة للإدارة لحماية الأموال العامة، فالتنفيذ المباشر هو: "حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها بالقوة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء"<sup>(1)</sup>، أو هو: "أن تملك الإدارة تقرير حقوقها قبل الأفراد بمقتضى قرارات إدارية تصدرها وتنفذها بإرادتها وحدها دون حاجة لتدخل القضاء"<sup>(2)</sup>.

وتعتبر وسيلة التنفيذ المباشر من الوسائل الاستثنائية التي منحت للإدارة لضمان الحفاظ على أملاكها العامة مما يجعلها صاحبة امتياز تتمتع به الإدارة وتجعلها بمركز تتفوق به على الأفراد إلى حد بعيد، بحيث يتغير موقف هؤلاء الأفراد الذين كانوا لولا التنفيذ المباشر في موقف المدعى عليهم ليصبحوا في موقف المدعين أمام القضاء بحيث لا يتدخل القضاء إلا بعد التنفيذ كما أنه لا يتدخل من تلقاء نفسه إلا بناءً على دعوى الأفراد ذو الشأن ومن ثم يقع عليهم عبء الإثبات الذي كان واجباً على الإدارة لولا التنفيذ المباشر<sup>(3)</sup>.

ويتجلى التنفيذ المباشر كوسيلة من وسائل الإدارة في حماية المال العام عندما تحدد تلك الإدارة أملاكها بقرار إداري (قرار تنظيمي) فإن هذا القرار ينفذ فور صدوره بحيث تصبح الأملاك الداخلة في التحديد أملاكاً عامة يعتبر كل اعتداء يقع عليها بعد ذلك اعتداءً على أموال عامة يحث للإدارة منعه دون حاجة إلى استصدار حكم من القضاء<sup>(4)</sup>.

---

<sup>1</sup> خشمان، توفيق مشاوش، والحسين، محمد يوسف، العقود الإدارية وجزائها في فقه القضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن، ص44.

<sup>2</sup> شيحا، إبراهيم، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص449 وما بعدها.

<sup>3</sup> الخلايلة، محمد علي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، 2010، ص183.

<sup>4</sup> شطناوي، علي خطار، صلاحية الإدارة في فرض غرامات التأخير بحق المتعاقد معها، ص65.

كما يتجلى التنفيذ المباشر كوسيلة من وسائل الحماية الإدارية للمال العام في قدرة الإدارة على تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عنها المتعلقة بإزالة التعديات التي وقعت على أملاك الدولة أو الخاصة وأياً كان شكل هذه التعديات أو حجمها فلإدارة تنفيذ هذه القرارات بالطريق المباشر في حدود القوانين واللوائح، وأن هذه القوة في التنفيذ تبقى قائمة حتى ولو كان ذلك القرار معيباً<sup>(1)</sup>.

وفي الأردن يقصد بالتنفيذ المباشر هو التنفيذ الجبري بواسطة الإدارة في تنفيذها لقراراتها الإدارية جبراً دون اللجوء إلى القضاء، وهذه المسألة من أخطر وأهم الامتيازات التي تتمتع الإدارة في ممارستها لنشاطها، والتنفيذ المباشر للقرارات الإدارية هو استثناء عن الأصل، ولا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه، لذلك يجب أن يكون القرار مشروعاً أصلاً ونافاً بحق المخاطبين، وأن يرفض الأفراد المخاطبين تنفيذه طوعاً، وأن لا تستخدم الإدارة إلا القدر اللازم من القوة لتنفيذ القرارات جبراً<sup>(2)</sup>.

وفي العراق يقصد بالتنفيذ المباشر: "قدرة الادارة عندما تتخذ قراراً ادارياً ان تطبقه مباشرة بنفسها عن طريق الاكراه مستعملةً في ذلك القوة ضد الافراد الراضين لهذا القرار"، وتعد هذه الوسيلة من اهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الادارية في مزاولتها لنشاطها. إذا تستطيع الادارة ان تنفذ قراراتها بالقوة الجبرية عند الاقتضاء إذا رفض الافراد تنفيذها اختيارياً ودون حاجة الى اذن من القضاء، الا ان حق الادارة في تنفيذ قراراتها مباشرة وبالقوة يعد وسيلة استثنائية لذلك لا تلجا اليها الادارة الا في حالات معينة<sup>(3)</sup>. وهذه الحالات هي ما يلي:

**1. وجود نص قانوني صريح** يخول سلطة تنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً دون حاجة الى اذن سابق من القضاء، وفي الأردن تعددت النصوص التي تمنح الإدارة الحق في استعمال

<sup>1</sup> الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3، 2007، ص888.

<sup>2</sup> شياح، إبراهيم، الأموال العامة، ص454.

<sup>3</sup> عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص645.

التنفيذ المباشر ومن ذلك قانون تنظيم القرى والمدن والأبنية بما فيه نص المادة (38/5/أ، ب، ج، د، هـ، و). وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية العليا حالياً) بقرارها الذي جاء فيه: "يستفاد من أحكام المادة 38 من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لسنة 1966 أن المشرع قد رسم الطريق لمراقبة الأعمار والأبنية وأجاز للجنة المحلية للتنظيم إذا تبين لها أن أي إعمار أو إنشاء جرى بدون رخصة أو خلافاً لمضمونها أو خلافاً لأنظمة والأوامر لأي مخطط تنظيمي أن يصدر إخطاراً تنفيذياً للمالك ويقوم بإبلاغه وعلى المالك أن يتقيد بالاحترام ويوقف الإعمار ولخ ..... وفي غير هذه الحالات يحال المخالف للمحكمة المختصة عملاً بالفقرة الثامنة من المادة ذاتها والتي بدورها تقضي بالعقوبة وإزالة البناء مع استمرار الغرامة بواقع خمسة دنائير عن كل يوم وذلك حسب واقع الحال.....".<sup>(1)</sup>

وهناك مجموعة من التعليمات في العراق تتيح للإدارة حق التنفيذ الجبري ومنها قرار تنظيمي تعليمات رقم 15 لسنة 2001 حول إزالة التجاوزات الواقعة على العقارات العائدة للدولة والبلديات في العراق حيث نصت المادة 6 من القرار رقم 154 لعام 2001 على أنه: "تتولى اللجنة المشكلة بموجب المادة 5 من هذه التعليمات ما يأتي:

أ- اتخاذ الإجراءات الفورية لإزالة التجاوز الواقع بعد تاريخ نفاذ القرار المذكور على نفقة المتجاوز خلال مدة 15 يوماً من تاريخ ورود الإيعاز إليها بإزالته وفق أحكام القرار المذكور. ب- تقدير أجر المثل عن مدة التجاوز وقيمة الأضرار الناجمة عنه. ج- إلزام المتجاوز بتسديد نفقات إزالة التجاوز وقيمة الأضرار الناجمة عنه وضعف أجر المثل صفقة واحدة خلال مدة لا تتجاوز عشر أيام من تاريخ تبليغه بذلك وفي حالة عدم التسديد يتم حجزه بقرار من رئيس الوحدة الإدارية ولا يطلق سراحه إلا بعد تسديده المبلغ كاملاً صفقة واحدة".

2. أن يرفض من صدر بحقهم القرار تنفيذه والالتزام به ولم تكن لدى الجهة المختصة مصدر القرار اية وسيلة أخرى غير تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشراً لتكفل احترامه ولو لم

<sup>1</sup> (محكمة العدل العليا قرار رقم 99/45، صادر بتاريخ 2000/1/3، منشورات قسطاس.

يتطرق القانون الى هذه الوسيلة. في حالة لم ينص المشرع على جزاءات جنائية تترتب على الافراد عن تنفيذ القرار الاداري او لان هذا الجزاء وضع موضع التنفيذ ولم يجد نفعاً في حمل الافراد على الالتزام بالقرار<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك فالنصوص القانونية تهدف إلى تحقيق الأغراض المعينة وذلك عن طريق تنفيذها ولكن قد توجد نصوص قانونية خالية من الجزاء عند امتناع المتجاوزين عند تنفيذ القرارات الإدارية للإدارة وهذا الموقف يسمح للإدارة أن تباشر بنفسها إجراءات التنفيذ ودون تدخل القضاء، وفي حال كانت اللائحة الإدارية خالية من أي نص عقابي تجد الإدارة نفسها ملزمة بتوقيع العقوبات المقررة في قانون العقوبات، وفق ما ورد في المادة (240) من قانون العقوبات العراقي والتي جاء فيها: " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة اشهر او بغرامة لا تزيد على مائة دينار كل من خالف الأوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او من مجالس البلدية او هيئة رسمية او شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية او لم يمثل اوامر اية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الاخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها القانون".

3. في حالة الضرورة والاستعجال يجوز للإدارة أن تلجأ الى التنفيذ المباشر في حالة وجود خطر يهدد الامن العام او الصحة العامة او السكينة العامة، بشرط ان يكون هذا الخطر حقيقياً وحالاً ويتعذر على الادارة مواجهته بالطرق العادية. وان يكون الهدف من هو تحقيق لمصلحة العامة<sup>(2)</sup>.

وعلى ذلك يمكن للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر إذا ما وجدت هر يستوجب دفعه ولا يمكن لها ذلك إلا بوسيلة غير اعتيادية لغرض تحقيق المصلحة العامة العاجلة ولدفع خطر جسيم أو محتمل الوقوع في الحالات التي لم يتم إصدار ترخيص من قبل المشرع، وذلك حفاظاً على هيبة القانون من أن يخترق، فالإدارة تلجأ إلى التنفيذ المباشر

<sup>1</sup> شياح، إبراهيم، الأموال العامة، ص446.

<sup>2</sup> الطماوي، سليمان محمد، نشاط الإدارة: المرافق العامة والأموال العامة: الموظفون، رسائل الإدارة، المسؤولية الإدارية، دار الفكر العربي، ط1، 1952، ص262.

في كافة الظروف الاستثنائية والمستعجلة كحالات الفيضانات والأوبئة واضطراب الأمن الداخلي للبلاد.

وقد أصدر المشرع العراقي مجموعة من القوانين تبيح للإدارة حق التنفيذ المباشر، وذلك يدل على حرص المشرع العراقي على توسيع نطاق أحقية الإدارة في التنفيذ المباشر الجبري الذي يبتغي من ورائه تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على سير المرفق العام، وكذلك قرر الضمانات اللازمة للأفراد خوفاً من تعسف الإدارة في استخدام هذا الحق، وهناك تشريعات مهمة في العراق خولت الجهات الإدارية التنفيذ الجبري لقراراتها هي قوانين التضمين، التي تهدف إلى حماية الأموال العامة من الاعتداء والتجاوز، وتحويل الإدارية باستردادها من التجاوز عليها، ومنها قانون التضمين رقم 12 لسنة 2006 ومن بعده قانون التضمين رقم 31 لسنة 2015 فقد نصت المادة (1) منه على أنه: "يضمن الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الأضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفته القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات"، كما تجدر الإشارة إلى قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم 56 لسنة 1977 حيث بينت الفقرة 7 من المادة 1 على مجالات تطبيق هذا القانون وخصت بالذكر المبالغ المحكوم بها للدوائر الرسمية.

وكذلك لقانون البلديات العراقي رقم 165 لعام 1964 دور فعال يبيح للجهات الإدارية استخدام التنفيذ الجبري وإزالة أي اعتداء على الأموال العامة من خلال إلزام أصحاب الأراضي المتروكة بغزالة الأتربة والقاذورات وفي حالة امتناعهم تقوم الإدارة بإزالتها على نفقتهم، إذ جاء في المادة (48) منه أن للمجلس أن يقرر: "1- إلزام أصحاب الأراضي الفضاء والخرائب المفتوحة بإزالة ما يوجد....."

ومما سبق يرى الباحث ان الإدارة وعندما تستخدم حقها في التنفيذ المباشر في حالة الضرورة أن تصح إجراءاتها باتخاذ الإجراء القانوني اللازم حتى يكون تدخلها موافقاً للنصوص القانونية التي تحكم الواقعة التي تدخلت بها الإدارة طبقاً لنظرية الضرورة.

كما أن لجوء الإدارة إلى سلطة التنفيذ المباشر لتنفيذ القرارات الإدارية الخاصة بإزالة التجاوز على أموال الدولة قد تمس حقوق الأفراد وحررياتهم إذ تعسفت في استعمال هذه السلطة، وأن الرقابة القضائية مع أهميتها إلا أنها لاحقة لعملية التنفيذ المباشر، وليست سابقة، وأت وقوع الضرر بالنسبة للأفراد محتمل جداً لذلك قام المشرع بالإحاطة لهذه السلطة بنوعين من الضمانات، أولها: الضمانات المعاصرة للتنفيذ الجبري وهي التظلم الإداري، وقد أشار المشرع العراقي للتظلم الإداري بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 15 لسنة 1979 حيث بينت المادة (7) من القانون رقم 17 لسنة 2013 بقولها: "أ- يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال 30 يوماً من تاريخ تبليغه الأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال 30 يوماً من تاريخ التسجيل التظلم لديها. ب- عند عدم البت في التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتلم أن يقدم طعنه إلى المحكمة خلال 60 يوم من تاريخ رفض التظلم حقيقةً أو حكماً وعلى المحكمة تسجيل الطعن لديها.....".

ويمكن أيضاً لجانب التظلم وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون بها، لكن قانون مجلس الدولة العراقي لم ينص صراحةً على سلطة محاكم الدولة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون بها، إلا إنه صدرت عدة أحكام للقضاء الإداري العراقي يقرر فيها وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وكذلك من الضمانات أيضاً سحب قرار التنفيذ المباشر، وهناك أيضاً ضمانات لاحقة لعملية التنفيذ المباشر الجبري ومنها دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

## ثانياً: الحجز الإداري

يعتبر الحجز الإداري من أهم الامتيازات والوسائل التي خولها القانون للجهات الإدارية لاقتضاء حقها قبل الأفراد حيث أجاز لها وفي حالات محددة ومتى توافرت شروط معينة اقتضاء حقها بنفسها دون اللجوء للقضاء بالحجز الإداري باعتباره وسيلة من وسائل الإدارة في حماية المال العام<sup>(1)</sup>.

وفي الأردن تم إقرار هذا الحق الاستثنائي المقرر لمصلحة الإدارة من خلال قانون تحصيل الأموال الأميرية والذي أجاز للحكومة اتخاذ إجراءات الحجز على أموال الأفراد في سبيل تحصيل ما عليهم من أموال بسرعة دون اللجوء إلى القضاء مع وضع الضوابط والشروط لاستخدام هذا الحق ومن ذلك نشر أسماء الأشخاص والمبالغ المطلوبة منهم في الجريدة الرسمية وعدم الحجز على أموالهم الجائز حجزها قانوناً إلا بعد مضي 60 يوماً من تاريخ ذلك النشر وبيعها بعد سنة من تاريخ الحجز<sup>(2)</sup>.

وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية العليا حالياً) بقرارها، بأنه: "إن إقدام الحكومة على إجراءات حجز أموال المستدعي تسديداً للدين المقتضى بقانون تحصيل الأموال الأميرية يعطيه الحق بمراجعة محاكم الحقوق العادية لإبطال هذه الإجراءات...."<sup>(3)</sup>.

وفي العراق نجد أن المشرع العراقي نظم إجراءات الحجز التنفيذي في قانون التنفيذ العراقي رقم 45 لعام 1980 ويقع هذا الحجز على الأموال المنقولة أو على ما للمدين لدى الغير أو على الرواتب والمخصصات أو على العقار في حال كان للدولة دين عليه.

---

<sup>1</sup> فريحات، محمد أحمد، الحماية القانونية للمال العام، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1999، ص114.

<sup>2</sup> شطناوي، علي خطار، صلاحية الإدارة في فرض غرامات التأخير بحق المتعاقد معها، ص413.

<sup>3</sup> قرار محكمة العدل العليا رقم 2002/54، صادر بتاريخ 2002 /4/3: منشورات مركز قسطاس.

### ثالثاً: توجيه الإنذارات الرسمية

لابد للإدارة قبل شروعها بالتنفيذ المباشر لقرارها الإداري من توجيه إنذار رسمي للمتجاوز الممتنع عن تنفيذ القرار الإداري بإزالة التجاوز، وأن التنفيذ المباشر لا يمنح الإدارة سلطة مطلقة بل تنقيد عند البدء بضوابط ومبادئ قانونية وبعد خروج الإدارة عن تلك الضوابط خروجاً على مبدأ المشروعية<sup>(1)</sup>.

فالإدارة ملزمة بتوجيه إنذار رسمي للمتجاوز قبل البدء بعملية التنفيذ المباشر والتي يجب أن يسبقها قرار إداري يقضي بوجود واقعة تستدعي التنفيذ، والتأكد من مطابقة الوقائع القانونية والمادية التي دفعتها إلى تنفيذ الأمر الإداري وإلا تعرضت قرارات الإدارة للطعن فيها. وفيها هذا قضت محكمة تمييز العراق بأن: "الإنذار الموجه من المدعي مدير أوقاف منطقة بغداد إضافة لوظيفته لدى محكمة بداءة الأعظمية عن تجاوز المدعي عليه في تصرفه بالعرضة الوقفية المرقمة 1 من عرصات (ت) للمدة 1996/9/22 حتى 1996/6/1، والذي حدد فيه المدعي أجر المثل عن مدة التجاوز غير ملزم للمدعي عليه وذلك لأن الإنذار ليس من متطلبات دعوى أجر المثل الذي يحدد برأي الخبير ولا يمكن أن يتعين بالإنذار"<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> حسين، محمود خلف، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1998، ص 210.

<sup>(2)</sup> قرار محكمة العدل العليا رقم 2002/54، صادر بتاريخ 4/3/2002: منشورات مركز قسطاس.

## الفصل الثالث

### الوسائل الرقابية المالية والإدارية لمنع التجاوز على المال العام

من الخطأ الاعتقاد ان محاربة الفساد الإداري والاعتداء على المال العام والحد من آثاره السلبية على المجتمع والحكومة والدولة يتحقق عن طريق الإصلاحات الإدارية وحدها، لكون النتائج التي يحدثه الفساد الإداري والتعدي على المال العام معقدة ومتشعبة، كما أن هذا النوع من الجرائم له مخاطر حقيقية تهدد الحريات والحقوق العامة، ويحرم الإنسان من استحقاقه في الحقوق والخدمات الضرورية، فهو يصادر ويلغي وينقل ما يستحقه شخص ما إلى شخص آخر نتيجة لأسباب مادية أو فئوية أو حزبية أو عصبية أو قبلية أو دينية ويفرغها من حقوقها ويكدها ويضاعفها نتيجة لسلوك أفراد معينين.

ولما كان الاعتداء على المال العام يمارس بأنماط جديدة ومستحدثة ومتطورة أحياناً، لذا يتطلب لملاحقتها وبتزها أساليب متنوعة ومتعددة أيضاً، منها استحداث هيئات ومؤسسات وتشريع قوانين خاصة تختص بمكافحتها ومنع حدوثها وإزالة الاعتداء عليها، فقد يختلف نوعها وشكلها من دولة إلى أخرى حسب الثقافة السائدة والعرف المتبع وقوة تنفيذ القانون وكفاءة الأجهزة التحقيقية والقضائية فضلاً عن دور الإعلام المسؤول ومدى تأثير منظمات المجتمع المدني في مكافحة الاعتداء على المال العام<sup>(1)</sup>.

ولذلك تحتل الرقابة المالية والإدارية على أعمال الوظيفة العامة أهمية كبيرة في دول العالم كافة، إذ يشكل الفساد المالي والإداري المعوق الأساسي للنهوض بالعملية الإدارية في أي مجتمع ويشل الوظيفة العامة في البلد ورغبةً من المشرع في إزالة هذه المعوقات أعطى الاختصاص في مكافحة تلك الأفعال لأجهزة مختصة في ذلك<sup>(2)</sup>. وفي العراق يعد موضوع الرقابة على الأموال العامة من المواضيع ذات الأهمية وزاد الاهتمام

<sup>(1)</sup> علاوي، ماهر صالح، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب، بغداد، 2007، ص164.

<sup>(2)</sup> الزهيري، مهدي حمدي، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في إنهاء علاقته الوظيفية (أطروحة دكتوراه)، جامعة، بغداد، 2014، ص 15.

بها في العراق بعد التغييرات التي حدثت في سنة 2003 ورغبة من المشرع في الاهتمام بالجانب الرقابي باعتبار أن الرقابة تحقق المصلحة العامة في الدولة وذلك لكشفها مواطن الخلل والقصور في الجانب الإداري، وتعاضم المصالح العامة التي تحققها الرقابة دفع بالمشرع إلى إنشاء الأجهزة الرقابية وإعطائها الاختصاص في الرقابة على أعمال الإدارة ومكافحة الفساد المالي والإداري والوقاية منه والتأكد من سلامة أموال الدولة وحسن أداء الموظف للوظيفة العامة<sup>(1)</sup>.

وقد أوجد المشرع العراقي العديد من الأجهزة الرقابية؛ وذلك للكشف عن مظاهر وحالات الفساد والاعتداء على المال العام إذ تعتبر هذه الأجهزة مسؤولة عن تطبيق قوانين مكافحة الفساد المالي والإداري في الوظيفة العامة بغية رفع مستوى النزاهة والمحافظة على المال العام، ونظراً لانتشار وشيوع ظاهرة الانحراف والفساد المالي والإداري للوظيفة العامة في العراق خلال العشر سنوات الأخيرة لأسباب مختلفة فقد أعاد المشرع تنظيم الجهاز الرقابي وأنشأ أجهزة رقابية أخرى بعد عام 2003، كما أنشأت العديد من الأجهزة الرقابية في الأردن، وعليه سيقوم الباحث توضيح الأجهزة الرقابية المالية والإدارية المختصة في التشريع العراقي والأردني في هذا الفصل وذلك من خلال المبحثين الآتيين وذلك كما يلي:

**المبحث الأول: الأجهزة الرقابية المالية والإدارية في العراق**

**المبحث الثاني: الأجهزة الرقابية المالية والإدارية في الأردن**

---

<sup>(1)</sup> علاوي، ماهر صالح، ماجد جاسم محمد، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، 2013، ص8.

### 1.3 الأجهزة الرقابية المالية والإدارية في العراق

سيقوم الباحث من خلال هذا المبحث بتوضيح الأجهزة الرقابية في العراق ودور كل جهاز في معالجة التجاوز والاعتداء على المال العام ومحاربة الفساد المالي والإداري، وذلك من خلال تسليط الضوء على كل جهاز وذلك من خلال المطالب الآتية:

#### 1.1.3 دور ديوان الرقابة المالية ودوره في منع التعدي على المال العام

يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادي الجهاز الرقابي الذي يملك خبرة وتاريخ في الإجراءات الرقابية المالية والإدارية ويتولى الديوان الرقابة على المؤسسات والدوائر والمشاريع العامة ومراجعة عملها حفاظاً على الأموال العامة ومتابعة طرق صرفها نيابة عن الشعب أو نيابة عن مجلس النواب ممثل الشعب، لذا سيتناول الباحث في هذا المطلب تشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادي والأساس القانوني لعمله في منع التعدي على المال العام، وذلك كما يلي:

#### أولاً: تشكيل ديوان الرقابة المالية الاتحادي

بموجب قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي يتكون ديوان الرقابة المالية الاتحادي من مجلس الرقابة المالية ورئيس الديوان ونواب الرئيس ودوائر الديوان<sup>(1)</sup>، لذا سنوضح كيفية تأليف المجلس ونحيط بشيء من التفصيل أثناء البحث في صلاحيات رئيس الديوان ونواب الرئيس بوصفهم يؤلفون المجلس بالإضافة إلى دوائر الديوان.

#### 1. مجلس الرقابة المالية

يعد هذا المجلس الجهة الأعلى في ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يقع عليه تنظيم عمل الديوان ويتألف من رئيس الديوان رئيساً للمجلس ونواب رئيس الديوان والمدراء العاميين في دوائر الديوان أعضاء فيه<sup>(2)</sup>، وينعقد بدعوة من رئيس أو ثلث أعضائه ويكتمل

<sup>(1)</sup> ينظر المادة (19) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.

<sup>(2)</sup> ينظر المادة (20/أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011

النصاب فيه بحضور ما لا يقل عن ثلثي أعضائه ويكون انعقاده مرة واحدة في الشهر على الأقل<sup>(1)</sup>.

وتتخذ القرارات في هذا المجلس بأغلبية عدد أعضائه الحاضرين<sup>(2)</sup>، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس ويبدو أن إعطاء الأفضلية للجانب الذي فيه رئيس المجلس باعتبار أن رئيس المجلس الذي هو رئيس الديوان تتوفر فيه شروط فنيه وخبرة معينة قد لا تتوفر في أعضاء المجلس ، فالمجلس هو الذي يدير نشاط الديوان من النواحي الفنية والعملية وأسلوب إدارة مجلس الرقابة عن طريق الأغلبية يوافق مع ما ذهب إليه بعض الكتاب من إدارة الجهاز الرقابي بواسطة كوادر إدارية مختصة ، فالقانون يرسم نظام معين تتخذ القرارات وفقه وهناك تمييز وضع في القانون بين اختصاصات المجلس واختصاصات رئيسه<sup>(3)</sup>.

وهذا الأسلوب أخذ به المشرع العراقي. فمجلس الرقابة المالية في ديوان الرقابة المالية الاتحادي يضم إدارات مختصة سنبينها لاحقاً.

## 2. رئيس الديوان ونائبه

لكل جهاز سواء كان رقابياً أو غير رقابي رئيس يدير عمله الإداري ويتأسر اجتماعات ومناقشات ذلك الجهاز؛ وذلك لكي يتحمل المسؤولية عن عدم قيام الجهاز بالدور المطلوب منه، فرئيس ديوان الرقابة المالية هو الشخص المسؤول عن عمل الديوان، فالدول تختلف في منح الدرجة الوظيفية والعنوان الوظيفي لرئيس جهازها الرقابي المالي أياً كانت التسمية التي تطلق على ذلك الجهاز في الدولة ، وهذا الاختلاف ينتج حسب نظام الدولة السياسي فقسم من الدول تمنح درجة وزير لرئيس الجهاز الرقابي كما عليه الحال في العراق وقسم آخر من الدول تمنحه درجة خاصة وهي اقل من درجة

<sup>(1)</sup> ينظر المادة (20/ ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011

<sup>(2)</sup> ينظر المادة (20) ثالثاً من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (31) لسنة 2011

<sup>(3)</sup> جابر، عبد الرؤوف، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة المالية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، 2004، ص 118.

الوزير كما هو الحال في الأردن ولبنان ، والبعض الآخر من الدول تمنحه درجة مدير عام كما في اليمن<sup>(1)</sup>.

ولم يوفر المشرع العراقي الحصانة لرئيس الديوان ونائبيه عكس قانون رقم 194 لسنة 1980 في المادة (16) حيث منع إعفاء الرئيس ونوابه إلا بقرار من مجلس قيادة الثورة المنحل أو بقرار من المحكمة بارتكاب جريمة، كما اعتبرهم معفيين من التبعات القانونية فيما يتعلق بتصرفاتهم الرسمية في أداء مهامهم.

### 3. دوائر الديوان

يتشكل الديوان بالإضافة إلى المجلس ورئيس الديوان من دوائر ترتبط برئيسه وعدد هذه الدوائر هو ثماني دوائر مركزية ، وقد أعطى المشرع للديوان تنظيم أموره الداخلية وأعطاه خاصية تحديد نطاق عمل دوائر الديوان وقواعد تنظيمها وفق التوجهات العامة للدولة<sup>(2)</sup>، كذلك جعل المشرع تنظيم وارتباط الدوائر خاضع لقرار مجلس الديوان<sup>(3)</sup>، ونصت المادة السادسة والثلاثون على أن يكون للديوان نظام داخلي يحدد هيكل دوائر الديوان وواجباته واختصاصاته واشترط نشره في الجريدة الرسمية<sup>(4)</sup>، واستجابة لهذا النص صدر نظام داخلي للديوان والذي حدد هيكلية الديوان ودوائره ، وسلك المشرع مسلك يحمده عليه من وجهة نظرنا عندما جعل تنظيم دوائر الديوان واختصاصاتها في النظام الداخلي الذي يصدره الديوان لا في القانون الذي يضعه على الرغم من أن المشرع نص على هذه الدوائر في القانون؛ وإصدار النظام الداخلي من اختصاصات الديوان يسهل عمل الديوان ويجعله مواكب للتطور كي لا يتوقف على إرادة أحد خارج سلطة الديوان عندما يحتاج إلى تعديله كما أن إصدار النظام الداخلي من داخل الديوان الذي يضم مختصين في

---

<sup>(1)</sup>شكري، فهمي محمود، الرقابة المالية العليا ، ط1 ، دار مجدلاوي ، عمان ، الأردن 1988، ص 66.

<sup>(2)</sup>ينظر المادة (21/ رابعا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011.

<sup>(3)</sup>ينظر المادة (27/ ثانيا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011.

<sup>(4)</sup>ينظر المادة (36/ ثانيا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011.

العمل الرقابي يجعله هذا النظام يواكب مسيرة عملهم بصورة سريعة، كما أن لو توقف إصدار النظام الداخلي على موافقة السلطة التشريعية يبطل عمل الديوان ويصعب عليه تعديله بما لا يتناسب مع التطورات المحيطة.

### ثانياً: طبيعة الرقابة التي يمارسها الديوان

لديوان الرقابة المالية الاتحادي مجموعة من الاختصاصات أو الصلاحيات التي تمكنه من أداء الرقابة المالية على الجهات الخاضعة له بيسر وبصورة تجعل عمله الرقابي يساعد على تطوير أداء الجهات المشمولة برقابته ويستمد ديوان الرقابة المالية مهامه وصلاحياته من القانون رقم (31) لسنة 2011 المعدل الذي يوضح بشكل تفصيلي هذه المهام والصلاحيات ، ومن خلال نصوص هذا القانون يظهر أن الديوان مسؤولاً بصورة مباشرة على رقابة الأموال العامة أينما وجدت فلا بد من تلك المهام والصلاحيات حتى يمارس حقه الرقابي بصورة قانونية محددة، ولكي نتعرف على صور الرقابة التي يمارسها من خلال تلك المهام والصلاحيات وذلك كما يلي:

#### 1. مهام ديوان الرقابة المالية الاتحادي

"هنالك عدد من المهام التي أشار إليها قانون الديوان التي يستطيع القيام بها لتمتعه بالاستقلال المالي والإداري والشخصية المعنوية التي تمكنه من القيام بمجموعة من التصرفات القانونية وأداء المهام المطلوبة منه" ويمكن تحديد هذه المهام بالآتي:

1- يراقب ويدقق سجلات الحسابات في الدوائر الخاضعة له كذلك له ان يبسط رقابته على نشاطات وأعمال الجهات الخاضعة للرقابة والتحقيق من سلامة تصرفاتها المالية، ولا يقتصر على ذلك هذا، بل يمتد في الرقابة على فاعلية تطبيق القوانين والتعليمات والأنظمة على الأموال التي تصرف وكان الأجر أن يحدد فاعلية التطبيق بالقوانين والأنظمة والتعليمات المالية فقط وعدم ترك المجال واسعاً من دون تحديد من قبل المشرع

بالصيغة التي عليها<sup>(1)</sup>، وفي سبيل أداء هذه المهمة منح القانون للديوان وسائل تمكنه من أداء اختصاصه في هذه المهمة الرقابية وحتى يستطيع مباشرة تلك المهمة على الجهات الإدارية أو غير الإدارية الخاضعة لرقابته بنجاح وهذه الوسائل هي كالآتي:

أ- الفحص والتدقيق لمعاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتماد المقدرة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقييم مردوداتها<sup>(2)</sup>، الذي لا يجيز للإدارات أن تتخذ عملاً أو قراراً خلاف القانون.

ب- منح الديوان لتأدية عمله الرقابي وسيلة إبداء الرأي في القوائم والتقارير والبيانات المالية المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية إلى الجهات الخاضعة لرقابته لبيان فيما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية حتى تعكس حقيقة المركز المالي وعوائد النفقات المالية<sup>(3)</sup>.

2- رقابة تقييم الأداء للجهات الخاضعة لرقابته<sup>(4)</sup>، من أجل حسن إدارة الأموال العامة وتنظيم النشاط الإداري للجهات الخاضعة لرقابته يقوم الديوان بمهمة رقابة تقييم الأداء لها لأنه بواسطة رقابة تقييم صحة الأداء يمارس الديوان رقابة مالية شاملة عليها<sup>(5)</sup>.

3- مهمة تقديم العون الفني في المجالات الرقابية والمحاسبية والإدارية وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية<sup>(1)</sup>. كما تم الإشارة سابقاً أن الهدف الرئيسي لديوان الرقابة المالية

---

<sup>1</sup>في القانون السابق للديوان رقم (6) لسنة 1990 حدد هذه المهمة بالتأكد من سلامة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية، لان الديوان مختص في الرقابة المالية فقط وعدم ذكر كلمة المالية في نص المادة السادسة يجعل عمل الديوان واسع ويتأكد من تطبيق القوانين المالية وغير المالية.

<sup>2</sup>ينظر المادة (6/أولاً/ أ) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل .

<sup>3</sup>ينظر المادة (6/أولاً/ ج) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

<sup>4</sup>ينظر المادة (6/ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم 31 لسنة 2011

<sup>5</sup>كاظم، كريمة علي ، الرقابة المالية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد ، 1999، ص95.

<sup>1</sup>ينظر المادة (6/ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

الاتحادي هو تحقيق الرقابة الفعالة على الأموال العامة للدولة لحمايتها ومنع العبث بها واستخدامها الاستخدام الصحيح وفقا للأغراض التي خصصت لأجلها.

4- تقويم الخطط والسياسات الاقتصادية والمالية المقررة للدولة لتحقيق الأهداف المرسومة<sup>(1)</sup>.

ومن الأهداف التي يسعى إليها ديوان الرقابة المالية الاتحادي استقلالية الاقتصاد ودعم نموه واستقراره<sup>(2)</sup>، وهذا الهدف لا يتحقق إلا من خلال أداء هذه المهمة، فالسياسة المالية تعني بتحديد المصادر المالية للدولة وأوجه إنفاقها، وعرفت السياسة المالية تحديد الدولة لمصادر دخلها وأوجه الصرف لهذا الدخل من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ونجاح سياساتها الاقتصادية المتبعة<sup>(3)</sup> ويقصد بها كذلك مجموعة الإجراءات التي تضعها السلطات المختصة في الدولة في المجال المالي للتحقق من استخدام الإيرادات العامة والنفقات العامة مع أهداف السياسة الاقتصادية للدولة<sup>(4)</sup>.

## 2. صلاحيات ديوان الرقابة المالية الاتحادي

منح المشرع العراقي ديوان الرقابة المالية الاتحادي عدة صلاحيات لتمكنه من أداء واجبه في الرقابة على الجهات والمؤسسات الخاضعة لرقابته<sup>(1)</sup> هذه الصلاحيات نص عليها قانون الديوان وعلى الشكل الآتي:

<sup>(1)</sup> ينظر: المادة (6 / رابعا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

<sup>(2)</sup> ينظر: المادة (4 / ثالثا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي النافذ.

<sup>(3)</sup> ينظر: السياسة المالية وأدواتها وأثرها على الموقع [www.tadawul.net](http://www.tadawul.net).

<sup>(4)</sup> دارواسي، مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر كلية العلوم الاقتصادية قسم الاقتصاد 2005-2006، ص23.

<sup>(1)</sup> لمعرفة الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي ينظر المادة (8) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011 المعدل واستثنى هذا القانون السلطة القضائية فيما يتعلق باختصاصها القضائي من الخضوع لرقابة وتدقيق الديوان ينظر المادة (9) من نفس القانون.

1- لديوان الرقابة المالية الاتحادي في سبيل أداء الأهداف المطلوبة منه صلاحية الاطلاع على كافة السجلات والوثائق والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله الإشراف عليها وإجراء الجرد الميداني والحصول على جميع الإيضاحات والمعلومات والإجابات في المستويات الإدارية والفنية والمهنية في حدود ما هو اللازم لأداء مهامه<sup>(1)</sup> وهذه الصلاحية تمكن الديوان وتساعده في أداء المهام المطلوبة منه والكشف عن حالات الهدر وسوء استعمال الأموال العامة من خلال الجرد الذي يقوم به، وهذه الصلاحية أعطيت لأجهزة الرقابة المالية في أغلب الدول، فضلا عن سلطته المتمثلة في حصوله على الإجابة في كل الاستفسارات والمعلومات والإيضاحات المطلوبة لأداء مهامه التي تزيد من نشاط الديوان في ممارسة عمله وأداء مهامه.

2- كما حوّل المشرّع ديوان الرقابة المالية الاتحادي وأعطى له صلاحية تدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني، ويحق لرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لإجراء التدقيق وإعداد التقارير المتعلقة بالبرامج السرية والنفقات الأمنية<sup>(2)</sup>، وبموجب هذه الصلاحية فإن الديوان يكون له دور مهم وضروري في تدقيق البرامج السرية والنفقات الأمنية التي غالبا لا تكون متاحة للاطلاع عليها من قبل الرأي العام للضرورات الأمنية، وما يلاحظ على المشرّع العراقي انه جعل الديوان يدقق البرامج السرية ولم يبين ما هي تلك البرامج ؟ أو يعطي وصفاً أو خصائص تلك البرامج، ومن الذي يضعها؟ وما طبيعتها؟ هل هي ذات طبيعة عسكرية أو ذات تأثير على الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

3- صلاحية القيام بعملية الفحص للمنح والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات استنادا إلى قرار من مجلس الرقابة المالية والتحقق من كونها وظفت مع الغرض الذي قدمت لأجله<sup>(1)</sup>، وفقاً لهذا الصلاحية للديوان يجب أن لا يقوم الديوان بهذه الصلاحية بصورة تلقائية وإنما يتوقف على قرار من مجلس الرقابة المالية في الديوان ان

---

<sup>(1)</sup> ينظر المادة (13/أولا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

<sup>(2)</sup> ينظر المادة (13/ثانيا) من قانون الديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

<sup>(1)</sup> ينظر المادة (13/ثالثا) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

منح الاذن للقيام بعملية الفحص فالديوان يباشر صلاحيته لفحص المنح والاعانات والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات والقروض للتأكد والتحقق من كونها موافقة مع الأغراض التي قدمت لأجلها.

### 3. صور الرقابة التي يمارسها ديوان الرقابة المالية الاتحادي

هناك صوراً للرقابة يمارسها الديوان خلال عمله الرقابي يقوم من خلالها الفحص والتدقيق للنفقات للتأكد من أنها مطابقة للاعتمادات المحددة في الموازنة العامة للدولة ومن خلال عمله يظهر لنا صور الرقابة التي يمارسها ووفق الصور الآتية:

**الصورة الأولى:** يمارس الديوان الرقابة الحسابية ورقابة المشروعية للقوانين المالية ويمارس الديوان الرقابة المحاسبية من خلال مراجعة الدفاتر والسجلات الحسابية ومستندات الصرف للجهات الخاضعة لرقابته للتأكد من تطابق المبالغ المصروفة مع الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة، والتأكد من توريد المبالغ أو الإيرادات إلى الجهات المعنية بتحصيلها وفقاً لما هو مقرر في الموازنة<sup>(1)</sup> وتؤدي هذه الصورة من الرقابة إلى اكتشاف الغش والتزوير والأخطاء الفنية والمخالفات المالية من قبل الديوان، وقد أعطى القانون إلى الديوان عند ممارسة الرقابة المحاسبية الحق في إبداء الرأي إلى الجهات الخاضعة له<sup>(1)</sup>، تعكس هذه الصورة من الرقابة حقيقة المركز المالي والتدفقات المالية للجهات الخاضعة إلى رقابة الديوان.

أما رقابة المشروعية فيمارسها الديوان من خلال مطابقة التصرف ذي الأثر المالي للجهات الخاضعة لرقابته مع القوانين والأنظمة والتعليمات المالية، ويقوم الديوان بالتأكد من مراعاة الجهات الخاضعة له للقوانين فهو يقوم برقابة نفقات وإيرادات الإدارات ومدى

---

<sup>(1)</sup> عبد الكريم صادق بركات وحامد عبد المجيد دراز، مبادئ علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة بغداد، 2004، ص196.

<sup>(1)</sup> ينظر المادة (6/ج) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل.

توافقها مع القوانين المالية أياً كانت مرتبتها<sup>(1)</sup> وعندما يقوم الديوان بممارسة الرقابة المشروعية لا يمكن له ممارسة رقابة ملائمة التصرف المالي مع الأهداف المحددة له في الموازنة وإنما يكفي بمعرفة صحة التصرف المالي مع القوانين المالية فقط ، وانسجاماً مع التطورات في العمل الرقابي يقوم الديوان بممارسة الجمع بين الرقابة المشروعية والحسابية، ويمارس الديوان صور الرقابة السابقة على الموازنة العامة المخصصة للجهات الخاضعة آلية على أساس ان الموازنة تحدد إيرادات الدولة ونفقاتها<sup>(2)</sup> التي تتولى الانفاق على المشروعات والبرامج خلال مدة معينة.

**الصورة الثانية:** يمارس الديوان من حيث التوقيت صوراً متعددة من الرقابة، من خلال استخدام صلاحية فحص المنح والاعانات والقروض والاستثمارات والتسهيلات بقرار من مجلس الرقابة، حيث يمارس الرقابة السابقة في هذه الحالة ليتأكد من موافقتها مع الاغراض التي منحت لأجلها، فيقوم الديوان بفحص وتقويم التصرف المالي قبل صدوره من الادارة لتجنب الوقوع في الخطأ وهذا يساعد على الوقاية من الاضرار التي تحدث قبل وقوعها وتلافي الاخطاء<sup>(3)</sup> وهذه الحالة الوحيدة التي يمارس الديوان الرقابة السابقة فيها؛ لان الديوان يقوم برقابة النفقات العامة فلم تتفق تلك النفقات قبل التنفيذ حتى تنهض المهمة الرقابية للديوان فلا يمكن القيام بالرقابة المالية قبل حدوث واقعة تنفيذ النفقات.

ويرى الباحث بان الديوان عندما يمارس مهامه وصلاحياته المحددة في القانون فانه يقوم بصور متعددة للرقابة تبعاً لمستوى الأداء أو الصلاحية التي يقوم بها وهذه الصور لا تشكل اختلافاً في الرقابة التي يقوم بها ولم تعرقل عمله الرقابي، فيقوم الديوان بالرقابة الكاملة الحسابية لنفقات الدولة المقررة في الموازنة وكذلك رقابته ملزمة للجهات ذات

---

<sup>(1)</sup> فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2008، ص73.

<sup>(2)</sup> حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005، مكتب السيسبان للطبع والنشر، بغداد، 2014، ص152.

<sup>(3)</sup> شكري، فهمي محمود، الرقابة المالية العليا، ص25.

العلاقة ويمكن له ان يمارس الرقابة لتأكد من تحقيق الأغراض المحددة للإئفاق العام فيقوم الديوان بمراجعة كافة المستندات الحسابية للجهات الخاضعة له وتقويمها فالديوان يضع خطة لعمل الرقابة في سبيل الحفاظ على المال العام وتحسين الأداء للأجهزة الخاضعة له فيقوم بتنفيذ خطة العمل الرقابي ومستوى المهام الرقابية<sup>(1)</sup> كما يمارس الديوان الرقابة الداخلية على أعماله من خلال قسم الرقابة الداخلية<sup>(2)</sup> ويمارس الديوان الرقابة تلقائياً من خلال مراجعة وتدقيق المعاملات المالية، من دون الحاجة إلى تقديم شكوى أو طلب<sup>(3)</sup> ، كذلك يمكن للجهات الأخرى تقديم طلب أو إبلاغ الديوان لممارسة الرقابة على الجهات الخاضعة له.

### 2.1.3 دور هيئة النزاهة العراقية في منع التعدي على المال العام

تعتبر هيئة النزاهة من المؤسسات الحديثة في مكافحة الفساد في العراق تم تشكيلها بالأمر رقم (55) لسنة 2004 الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المعدل فكانت تعرف بمفوضية النزاهة العامة<sup>(1)</sup>. وبعد فترة صدر الدستور العراقي ونص على انشاء هيئة النزاهة، واستمر العمل في الأمر (55) لسنة 2004 في تنظيم هيئة النزاهة إلى ان صدر القانون الجديد لها سنة 2011 لذا سنوضح هيئة النزاهة من خلال ما يلي:

---

<sup>(1)</sup> انجاد، عبد الستار حمد، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2004، ص143.

<sup>(2)</sup> ينظر المادة (11) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالية رقم (1) لسنة 2012.

<sup>(3)</sup> جواد، محمد علي، ونجيب خلف احمد، القضاء الاداري، مكتبة الغفران ، بغداد، 2010، ص47.

<sup>(1)</sup> ينظر: قسم (1) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 55 لسنة 2004 الذي نصَّ على انشاء مفوضية عراقية تعنى بالنزاهة ولديها القدرة على تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة.

## أولاً: تشكيل هيئة النزاهة

ان النظام القانوني الخاص بتشكيل هيئة النزاهة استند في صياغته القانونية على تأثير دولي فضمن صياغته العديد من الأفكار المستوحاة من الاتفاقيات المتعلقة بمكافحة الفساد وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>(1)</sup>، فأخذت تلك الهيئة مسؤولية محاربة ظاهرة الفساد المالي والإداري التي تعتبر من الظواهر الخطرة على أمن واستقرار الوظيفة العامة والمجتمع العراقي<sup>(2)</sup>. ولهذه الهيئة تشكيلات تختص بإدارة شؤونها لذا سوف نوضح تشكيلاتها بالشكل الآتي:

أ. رئاسة هيئة النزاهة ونواب الرئيس لابد من أن يكون لأي مؤسسة أو هيئة رئيس اداري يتولى إدارة الهيئة أو المؤسسة ويعاونه بعض من نوابه في إدارتها. بغض النظر عن التسميات التي تطلق عليهم سواء كانت التسمية مديرها العام أم رئيسها أو نوابه أو معاونيه فرئيس الهيئة ونوابه يمثلان قمة الهرم الإداري لهيئة النزاهة ويعتبر بدرجة وزير<sup>(3)</sup>. ويعاونه نائبان اثنان في إدارة الهيئة بدرجة وكيل وزير.

ترتبط دوائر الهيئة بهم بحسب اختصاصهم<sup>(1)</sup>. أما عن كيفية تعيينهم فيتم تعيين رئيس هيئة النزاهة الذي هو بدرجة وزير من قبل مجلس النواب الذي يقوم بتشكيل لجنة من أعضاء لجنة النزاهة واللجنة القانونية في المجلس وعدد أعضاء هذه اللجنة تسع أعضاء يتم عن طريق هذه اللجنة ترشيح ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس هيئة النزاهة<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> من هذه الأفكار ترويج وتدعيم التدابير الرامية لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة والمسائلة للإدارة السليمة ، ينظر: المادة (1) من الاتفاقية.

<sup>(2)</sup> الجوفي، عادل جابر، الفساد الإداري وتطبيقاته في العراق، ط2، مكتبة الفكر، النجف، 2007، ص52-54.

<sup>(3)</sup> (ينظر المادة) (4 /ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

<sup>(1)</sup> هناك هيئة عامة للنزاهة خاصة بإقليم كردستان العراق اصدر قانونا الذي يحمل الرقم (3) لسنة 2011 خاص عملها بداخل الإقليم والقانون لم يحدد أوجه التعاون بين هيئة النزاهة الاتحادية وهيئة النزاهة الإقليم كردستان فكل هيئة تقوم بعملها بعيدة عن أعمال الهيئة الأخرى.

<sup>(2)</sup> ينظر المادة (4/أولاً وثانياً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل

ب. **دوائر هيئة النزاهة:** تتكون الهيئة بموجب القانون النافذ من العديد من الدوائر في مركز الهيئة وهذه الدوائر محدد اختصاصها في القانون والشروط الواجب توفرها فيمن يتولى إدارة الدائرة محددة كذلك فالقانون أضاف دوائر للهيئة كذلك إضافة منصب النائب الثاني خالف ما كان عليه في قانون الهيئة السابق<sup>(1)</sup>. فالمشروع العراقي في القانون الجديد حسناً فعل عندما حدد اختصاص ودرجة كل مدير من مدراء الدوائر في الهيئة؛ لان هذا يساعد في تحقيق الغاية من إنشاء كل دائرة من دوائر الهيئة بواسطة تولي الشخص المناسب للمنصب المناسب وارتباط هذه الدوائر بنواب الرئيس حسب اختصاص كل نائب.

### ثانياً: اختصاصات هيئة النزاهة

انشئت هذه الهيئة لغرض مكافحة الانحراف والفساد المالي والاداري والحد منه قدر الإمكان ورفع مستوى النزاهة والمحافظة على المال العام فتتولى الهيئة تطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة<sup>(2)</sup>.

ولا تكفي الهيئة بهذا وانما تتولى التوعية والتثقيف ضد الفساد والانحراف الوظيفي بجميع أشكاله بوصفه يحد ويوقى من جريمة الانحراف والفساد الوظيفي، باعتبار ان نشر الوعي الأمني والثقافي والقانوني يحد من الجريمة<sup>(1)</sup>، ورغبة المشرع في تفعيل دور هيئة النزاهة بما يمكنها من محاسبة المسؤولين والموظفين والمتهمين في قضايا الفساد المالي والاداري لذلك اعطاها العديد من الاختصاصات لمواجهة الانحراف الوظيفي والفساد الإداري والوقاية منه، وتعمل هذه الهيئة في سبيل المساهمة في منع الانحراف الوظيفي

---

<sup>(1)</sup> في الأمر التنظيمي رقم 55 لسنة 2004 الملغي الخاص بمفوضية النزاهة فان كان هناك نائب واحد للرئيس للهيئة يرأس كل دائرة مدير عام ينظر القسم (الخامس) من الأمر بينما القانون الحالي إضافة ثلاثة دوائر جديدة للهيئة

<sup>(2)</sup> الأمر رقم 55 لسنة 2004 القسم 1 والقسم 2.

<sup>(1)</sup> العيسوي، عبد الرحمن، سبل مكافحة الجريمة، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص2.

والفساد ومكافحته بالوقاية منه واعتماد الشفافية في ادارة شؤون الحكم في البلاد على كافة الاصعدة<sup>(1)</sup> ولها في سبيل اداء اعمالها واهدافها ممارسة الاختصاصات التالية:

**1. الاختصاص التحقيقي:** يعد هذا الاختصاص من الاختصاصات المهمة للهيئة والذي بموجبه تُعدّ انها تمارس اختصاص شبه قضائي في قضايا الفساد المالي والاداري فتتولى بواسطة ممثلها القانوني وتحت اشراف قاضي التحقيق المختص ممارسة هذا الاختصاص، في حدود قانونها ووفقا لأحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية النافذ المعدل<sup>(2)</sup> وممارسة المحققين في الهيئة التحقيق تحت اشراف قاضي التحقيق المختص هو عمل جيد ؛ لان القاضي هو الذي يحدد الوصف القانوني للجريمة وهو الذي يتأكد من توفير، العلاقة بين الفعل الإجرامي والأحكام القانونية المتوفرة التي تنطبق على الفعل الإجرامي<sup>(3)</sup> وللهيئة في سبيل ممارسة هذا الاختصاص اعطاها القانون وسيلة تلقي الشكاوى والإخباريات المتعلقة في جرائم الفساد المالي والاداري<sup>(4)</sup>، وتتولى الهيئة متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققوها بالتحقيق فيها بواسطة ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة رسمية تصدر له من رئيسها<sup>(1)</sup>، نرى من الافضل ان تتابع الهيئة قضايا الفساد بواسطة محققها وليس عن طريق محامي ؛ لان القضية تصبح تحت تصرف شخص لا يرتبط بالوظيفة بصورة مباشرة ويقوم بمتابعة القضية مقابل الارباح التي تعود عليه ، والهيئة تعتبر طرفاً في أي

---

<sup>(1)</sup> ينظر المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 المعدل.

<sup>(2)</sup> ينظر المادة (3/5أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

<sup>(3)</sup> الياس ابو عيد، نظرية الاختصاص في أصول المحاكمات المدنية والجزائية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2014، ص434 .

<sup>(4)</sup> ينظر المادة (13) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

<sup>(1)</sup> ينظر المادة (3/ ثانياً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 المعدل.

قضية فساد مالي أو اداري ولها حق الطعن في الأحكام والقرارات الصادرة في قضايا الفساد المالي والاداري<sup>(1)</sup>.

**ثانياً: الاختصاصات المختلفة للهيئة:** للهيئة القيام بأي عمل يساهم في الوقاية من الانحراف والفساد الإداري ومكافحته بشرط ان يكون العمل ضروري للوقاية والمكافحة من الفساد وان يكون العمل فاعلاً ومناسباً لتحقيق أهداف الهيئة<sup>(2)</sup>.

ويرى الباحث انه من الضرورة مكافحة الانحراف والفساد الإداري والمالي والوقاية منه وعلاجه، لذلك يجب أن يحدد رئيس الهيئة بناءً على أسباب معقولة كذلك يمكن لرؤساء الدوائر في الهيئة أن يوضحوا لرئيسها بان العمل ضروري ويستوجب القيام به للوقاية من الانحراف والفساد الإداري ومكافحته وعلاجه ورئيس الهيئة يعطيهم الموافقة للقيام بذلك العمل، أمّا شرط أن يكون العمل فاعلاً ومناسباً لتحقيق أهداف الهيئة يرى الباحث انه شرط زائد ويؤدي إلى تأخير العمل لان تحديد أن يكون العمل فاعلاً ومناسباً لا يأتي قبل القيام به وإنما يتحدد فاعلية وتناسب العمل المتعلق في مكافحته الفساد والوقاية منه يأتي بعد الانتهاء من العمل.

وللهيئة كذلك اختصاص المساهمة في استرداد الأموال الناشئة من الفساد المالي والإداري من الخارج كذلك تقوم بمتابعة المتهمين في عمليات الفساد في الخارج وإخضاعهم للقانون العراقي وتقوم بهذا الاختصاص دائرة الاسترداد<sup>(1)</sup>.

وهيئة النزاهة عندما تمارس اختصاصاتها عليها أن تحترم الاختصاصات الإدارية للجهات الخاضعة لرقابتها، وعليها أن تعمل من دون التدخل في عمل الوزارات أو

---

<sup>(1)</sup> ينظر المادة (1) من قانون هيئة النزاهة قضايا الفساد التي تتولى الهيئة ممارسة الاختصاص التحقيقي فيها محددة في هذه المادة على سبيل الحصر.

<sup>(2)</sup> ينظر المادة (3/سابعاً)، من قانون هيئة النزاهة .

<sup>(1)</sup> ينظر مجلة النهار، العدد (12) الصادرة في كانون الأول لعام 2014 ، ص10.

المؤسسات الرسمية وتحترم اختصاصات القيادات الإدارية في تلك المؤسسات والوزارات وتحترم موظفيها القانونيين<sup>(1)</sup>.

وتمارس هيئة النزاهة في الغالب مرحلة الرقابة اللاحقة للعمل الوظيفي الذي فيه انحراف وفساد مالي وإداري فبعد اكتشاف حالات الانحرافات المالية والإدارية من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي، يقوم بإبلاغ الهيئة والهيئة تمارس رقابتها والتحقق في هذه الحالة وتأتي الرقابة اللاحقة التي تمارسها الهيئة وذلك لطبيعة عملها وإجراءاتها الجنائية.

---

<sup>(1)</sup>ينظر قرار مجلس شورى الدولة رقم (97) لسنة 2012، قرارات و فتاوى مجلس شورى الدولة لسنة 2012، ص 167.

### 2.3 الأجهزة الرقابية في الاردن

تعد الرقابة عملية إدارية تتمحور حول مقارنة ما تم القيام به فعليا ومقارنته بما هو مخطط له، وذلك للتأكد من ان الأداء الفعلي يتم وفقا للخطة المرسومة والسياسات والمعايير الموضوعية، لاكتشاف الانحرافات وتحليلها للتعرف على الأسباب التي أدت إلى حدوثها والتقرير حولها للمستويات الإدارية المعنية، لاتخاذ القرارات التصحيحية بشأنها، ولتوضيح الأجهزة الرقابية في الأردن سنوزع هذا المبحث على مطلبين سنخصص الأول منه للمبحث في ديوان المحاسبة الأردني، والثاني لنتناول هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وذلك كما يلي:

### 1.2.3 ديوان المحاسبة الأردني

عند الحديث عن المال العام لابد من التطرف للغاية من وراء استخدامه والبحث في مقاصد صرفه، فأينما وجد المال العام يجب أن يهدف استغلاله لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع، ولذلك كان لابد من إيجاد الوسائل المناسبة للتأكد من أن الإنفاق مشروع ويهدف لتحقيق الصالح العام، وحتى يتم ذلك يجب تفعيل سبل حماية المال العام من خلال وضع السياسات الرقابية الفاعلة التي من شأنها حماية هذا المال ورعاية المصلحة العامة أثناء استخدامه، خصوصاً مع التطور المتسارع في الحياة العملية، وتدخل التكنولوجيا في كل تفاصيل الحياة اليومية، والتي جعلت من السرعة والدقة والكفاءة أسساً يجب أن تستخدم في إدارتنا للوصول بها إلى مراتب عالية من النظام وتحقيق المصلحة العامة، ولأن الأموال العامة والموارد السيادية ملك لجميع أفراد المجتمع ويتم إدارتها عن طريق السلطة التنفيذية كان لابد من الرقابة الخارجية في مجال الخدمات العامة.

أنشأ ديوان المحاسبة من منطلق المادة (119) من الدستور الأردني والتي تنص على أنه: يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها"، وتطبيقاً لذلك صدر قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 بهدف التأكد من صيانة وسلامة المال العام والمحافظة عليه والتثبت من استخدامه في المجالات المخصصة له ووفق القواعد القانونية والمالية والمحاسبية المقررة<sup>(1)</sup>.

ولتفعيل الرقابة على المال العام فقد وجدت وسائل وإجراءات لحماية المال العام والتأكد من صرفه فيما يهدف لتحقيق المصلحة العامة، ولضبط أنظمة الحسابات الحكومية في الأجهزة الحكومية عن طرق للتعبير عن آلية الصرف والإنفاق، وتوضيح سير العمل، ويعد النظام المحاسبي الحكومي مرآة لما يتم من أنشطة وفعاليات في الأجهزة على مستوى الدولة، خصوصاً إذا تم تبويب وتنظيم العمل وفق الخطط الموضوعة له مما يحقق النتائج المبتغاة في التقارير النهائية بحيث تكون دقيقة وواضحة، فلا بد من تفعيل الجانب الرقابي على الحسابات الحكومية للدولة حيث أن الإيرادات والمصروفات والنفقات كل هذه مؤشرات توضح كيفية سير الأعمال في الجهات المختلفة ويعد تنظيم هذه الحسابات والمصروفات والمعلومات المالية من الأهمية القصوى حيث تعكس مدى تحقيق الأهداف التي تم لأجلها إنفاق المال العام<sup>(2)</sup>.

ويعد ديوان المحاسبة أقدم وأعلى جهاز رقابي في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث يعود تاريخ انشاء هذا الجهاز إلى عام 1931، وذلك بصدور قانون تدقيق وتحقيق الحسابات، الذي نص على ارتباط مدير دائرة وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء، واناظ بها المسؤولية فحص جميع حسابات الحكومة وتدقيقها والتحقق منها، سواء ما يتعلق منها

---

<sup>(1)</sup> أبو المكارم، وصفي عبد الفتاح، المحاسبة الحكومية، الدار الجامعية، بيروت، 1999، ص190.

<sup>(2)</sup> كنعان، نواف، القانون الإداري، دار الثقافة، ط1، الكتاب الأول، عمان، 2011، ص203

بالإيرادات أو النفقات العامة أو السلف والأموال الخاصة، إلى ان صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية عام 1952، الذي نص على انشاء ديوان المحاسبة بقانون<sup>(1)</sup>. كما يعد ديوان المحاسبة الأردني مؤسسة مستقلة وجهازاً رقابياً مالياً على الأموال العامة وواردات الدولة ونفقاتها، حيث يقوم بالتدقيق على الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمستقلة والمجالس البلدية ومجالس المحافظات وأمانة عمان الكبرى وأي جهة يقرها مجلس الوزراء والشركات التي تمتلكها الحكومة بما نسبته (50%) من رأس مال الشركات<sup>(2)</sup>.

ويتولى ديوان المحاسبة باعتباره وكيل السلطة التشريعية أعمال الرقابة الخارجية على أنشطة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية والمجالس البلدية والقروية، وذلك بموجب قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952م، استناداً لأحكام المادة (119) من الدستور الأردني الذي قضي بتحويل تدقيق وتحقيق الحسابات إلى دائرة مستقلة باسم ديوان المحاسبة وسمي بقانون ديوان المحاسبة، وقد توالى التشريعات بالتعديل على مهام الديوان وواجباته، وصلاحياته كما تأثرت هذه المهام والواجبات ببلاغات رئيس الديوان المتلاحقة بالتشريعات في النواحي الأخرى في الدولة.

لكن في المجلد نجد أساس عمل ديوان المحاسبة في الرقابة على المال العام من التعدي عليه وإزالة التعدي يكمن في نص الدستور الأردني المادة (119) التي أسندت مسؤولية الرقابة الخارجية على الأموال العامة لديوان المحاسبة وتنص هذه المادة الدستورية وفق آخر التعديلات الدستورية 2011م، بأنه "يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها:

---

<sup>1</sup> جامعة الدول العربية، النظام المحاسبي الحكومي الموحد للدول العربية، الندوة العلمية المنعقدة في تونس 2016، حزيران، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 2010، ص13.

<sup>2</sup> المبيضين، عقله محمد يوسف، النظام المحاسبي الحكومي وإدارته، المفاهيم والأسس والنظريات والتطبيق العملي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص123.

1- يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلسي الأعيان والنواب تقريراً عاماً يتضمن المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وآراءه وملاحظاته وذلك في بدء كل دورة عادية وكلما طلب أحد المجلسين منه ذلك.

2- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة".

ونستنتج من ذلك أن ديوان المحاسبة اعطي مسؤولية الرقابة الخارجية على الأموال العامة بسند دستوري لا يجوز مخالفته، وهنا نتحدث عن الرقابة المالية على المال العام أياً كان نقداً أو عيناً، كلما ان ناك تصرفاً قد وقع على المال العام وجبت رقابة ديوان المحاسبة عليه، فالأصل أنه مشمول برقابة الديوان على الإنفاق، والصرف والمخالفات المرتكبة باستغلاله بصورة غير مشروعة تطاله رقابة الديوان.

وبناءً على ذلك أصدر المشرع الأردني قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وذلك مع صدور الدستور الأردن، وقام الديوان بتنفيذ ومتابعة عدد من المهام الرقابية وفقاً للخطط التدقيق السنوية والشهرية المعدة والمنبثقة عن استراتيجية الديوان للأعوام 2009-2014 والمتمثلة في رفع كفاءات عمليات وأساليب التدقيق بما يتفق مع المعايير المحاسبية الدولية للرقابة المالية، ووضع آليات لمتابعة سير العمليات الرقابية وتعزيز استخدام التكنولوجيا في تنفيذ المهام الرقابية ومراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها والتثبت من طرق صرفها والتحقق من سلامة مشروعيتها واستخدام الموارد المتاحة بما ينعكس بشكل إيجابي على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتركيز على الملفات والحسابات النوعية ذات الأثر المالي الكبير على المالية العامة مسترشداً بأفضل المعايير والممارسات المهنية الدولية في التدقيق<sup>(1)</sup>.

وفيما تشكيل ديوان المحاسبة، فقد نص الدستور الأردني على تشكيل ديوان يسمى ديوان المحاسبة لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، بموجب قانون ينظم هذا الأمر، وعند صدور قانون ديوان المحاسبة استناداً للمادة (119) من الدستور إذ حدد الأحكام الخاصة بكيفية تكوين الديوان، ونوعية السلطة الدستورية العامة التابع إليها

<sup>1</sup> التقرير السنوي التاسع والستون، لسنة 2019، أهم إنجازات ديوان المحاسبة، ص24.

رئاسياً، ولما كانت المهام الرقابية لديوان المحاسبة تتركز في فرض رقابته المالية على الأجهزة والإدارات التابعة للسلطة التنفيذية أساساً، فقد كان من المنطقي عدم تبعيته لهذه السلطة والنظر في أمر الحاقه بسلطة دستورية عامة، ذات اختصاص رقابي عام في الدولة، ومن هنا الحق المشرع الأردني ديوان المحاسبة بمجلس النواب، حيث أكد القانون عدم تبعية الديوان لإحدى السلطات العامة التنفيذية، ويعتبر الهدف الرئيسي من انشاء ديوان المحاسبة هو فرض الرقابة الإدارية على عمل الحكومية والجهات التابعة لها في الإنفاق العام، وتشمل هذه الرقابة واردات الدولة ونفقاتها المتحققة من تلك العقود، وذلك للتأكد من سلامة ومشروعية الدولة وتنفيذ مشروعاتها<sup>(1)</sup>.

أما مهام ديوان المحاسبة فإنه يمارس ديوان المحاسبة الرقابة القانونية والمحاسبية والمالية والاقتصادية والرقابة الفنية ورقابة الأداء والرقابة الإدارية، حيث تتيح المواد (13-14) من قانون ديوان المحاسبة لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي والإداري، وأن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين وتتعلق بالأمر المالية أو الإدارية وله أن يطلب تزويده وبكل ما يريد من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له مساس بأعمال دائرته<sup>(2)</sup>.

وفي ضوء قانون الديوان رقم (28) لسنة 1952 وتعديلاته يمكن استعراض مهام وصلاحيات الديوان ونطاق رقابته على النحو التالي:

1. مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها وحسابات الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات.
2. تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للأجهزة الخاضعة لرقابته.
3. الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة انفاقها بصورة قانونية وفاعلة.

---

<sup>1</sup> المناصير، منير يوسف حامد، مدى تمتع ديوان المحاسبة الأردني بالاستقلالية : دراسة مقارنة، مجلة جامعة القدس المفتوحة للبحوث الإدارية والاقتصادية ، مج3، ع9، 2019، ص106.

<sup>2</sup> قانون ديوان المحاسبة نصوص المواد (13-14).

4. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

5. التثبت من ان القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقاً للتشريعات النافذة.

6. تقديم تقرير سنوي عن الحساب الخاص بكل سنة مالية إلى مجلس النواب يتضمن آراءه وملحوظاته ويبين المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك.

ومن خلال ما سبق وما تضمنته النصوص القانونية السابقة نجد ان اختصاص ديوان المحاسبة الأردني قد تشكل بموجب قانون ويعتبر مستقلاً إلى حد ما وله سلطة رقابية على الجهات الحكومية أي على المؤسسات العامة وعلى الموظفين العموميين، للتأكد بان المرافق العامة تقدم الخدمة العامة كما رسم لها، وانه في عملها روعيت سلامة التطبيق الصحيح للقوانين والانظمة للتأكد من عدم وجود انحراف في الوظيفة العامة أو وجود فساد إداري ومالي في الوظيفة العامة.

وفي سبيل القيام بمهامه المشار إليها يملك الديوان الصلاحيات التالية<sup>(1)</sup>:

1. التدقيق في الحسابات وبجرد النقد والطابع والوثائق والمستندات ذات القيمة المالية إضافة إلى جرد اللوازم في أية دائرة.

2. تدقيق أي مستند أو سجل أو أوراق لازمة لتحقيق قناعة كاملة بدقتها، والاطلاع على المعاملات الحسابية والمالية في جميع الدوائر في أي دور من أدوارها سواء ما يتعلق منها بالإيرادات أو النفقات كما وله حق الاتصال المباشر بالموظفين الموكول إليهم أمر هذه الحسابات ومراسلتهم.

3. التدقيق بصورة يتأكد منها بان الحسابات جارية وفقاً للأصول الصحيحة وان التدابير المتخذة للحيلولة دون الشذوذ والتلاعب كافية وفعالة، وله ان يوجه النظر إلى أي

---

<sup>1</sup> أنظر المادة (3) من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وتعديلاته، للمزيد أنظر "كنعان، نواف، القانون الإداري، ص 204.

نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري، وان يتثبت من ان القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والحسابات معمول بها بدقة، وان يلفت النظر إلى أي تقصير أو خطأ وان يبين رأيه في كفاية الانظمة والتعليمات لتحقيق أغراض القوانين المالية.

4. الاطلاع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء كانوا ماليين أو إداريين، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية، وان يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر مما له مساس بأعمال دائرته.

5. لرئيس ديوان المحاسبة ان يستعين بمستشارين وخبراء واختصاصيين في الأمور التي تستدعي معرفتها خبرة فنية.

**كما يشمل نطاق عمل الديوان الجهات التالية<sup>(1)</sup>:**

1- تشمل رقابة ديوان المحاسبة ما يلي:

أ- الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة.

ب- المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة.

ج- أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها اذا كانت اموال هذه الجهة تاخذ حكم الاموال العامة او ان جبايتها تمت بموجب احكام القانون.

د- الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (50%) فاكثر من اسهمها.

وعليه يرى الباحث ان ديوان المحاسبة الأردني يتمتع بأهمية كبيرة، نظراً لأنه أقدم وأعلى جهاز رقابي في المملكة الأردنية الهاشمية.

كما ساهم القانون المعدل لقانون ديوان المحاسبة لعام 2007 في زيادة صلاحيات الديوان في الرقابة الإدارية، حيث تعطي المادة (13) من القانون الحق لرئيس الديوان أن يوجه الظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري ولو تعلق في الأمور المالية، وكذلك الرقابة القانونية تتم بمطابقة الآثار المالية للقانون أو بمعنى أدق مطابقتها لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه شكلاً وموضوعاً، وأما الرقابة المحاسبية فتتم بتدقيق

<sup>1</sup> نص المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952.

مختلف الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية، وكذلك التدقيق في تفاصيل تحصيلات الإيرادات وحساب النفقات وسلامة القيود ومطابقتها للقواعد والأطر المحاسبية والرقابة الاقتصادية، حيث يقوم الديوان بمراجعة نشاطات السلطات العامة والمؤسسات والدوائر لجهة نفقاتها الإنمائية ومراقبة النفقات للمشاريع الكبرى والاهتمام في القضايا الكبرى والمشاركة في اللجان التي تبحث وتناقض القضايا الاقتصادية العامة، ويعمل ديوان المحاسبة على الرقابة الفنية والأداء إلى أي خلال أو انحراف يراه في هذه المشاريع ويخاطب الدوائر المختصة لبيان أسباب التعثر والتأخير لاتخاذ الإجراءات المناسبة يمارس ديوان المحاسبة الرقابة القانونية والمحاسبية والمالية والاقتصادية والرقابة الفنية ورقابة الأداء والرقابة الإدارية، حيث تتيح المواد (14-13) من قانون ديوان المحاسبة لرئيس الديوان أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي والإداري، وأن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أو إداريين وتتعلق بالأمور المالية أو الإدارية وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له مساس بأعمال دائرته<sup>(1)</sup>.

### 2.2.3 هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية

انشئت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية لضمان مكافحة الفساد المالي والإداري، حيث تولي اهتماماً كبيراً للوقاية من الفساد وذلك من خلال رسم السياسات القوية لتعزيز دور النزاهة والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، وتسعى الحكومة الأردنية في سبيل تجفيف منابع الفساد، والتقليل من أثاره السلبية على جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وتتمثل الطبيعة القانونية لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالنصوص القانونية التي تتعلق بنشأتها كهيئة مستقلة انسجاماً مع الإرادة السياسية في الأردن لمكافحة الفساد، إذ صدر قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006، تم تعديله في

<sup>1</sup> الحراشنة، عبد المجيد، الفساد الإداري، دار مجدلاوي للنشر، عمان، 2013، ص 63.

(2016) بمقتضى قانون رقم (13) لسنة 2016 حيث نصت المادة (3) في الفقرة (أ) منه على "ان تنشأ في المملكة هيئة تسمى "هيئة النزاهة ومكافحة الفساد" تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني"<sup>(1)</sup>، وكذلك تهدف إلى ضمان الالتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد<sup>(2)</sup>. وجاء هذا التعديل استجابة لمصادقة الأردن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2004.

وقد حدد هذا القانون أهداف ومهام الهيئة والأفعال التي تعد فسادا بالإضافة إلى انه تم وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد خلال الأعوام من 2008-2012، وتتمتع الهيئة بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، كما تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت، وقد باشرت الهيئة عملها بتاريخ 2007/3/19، وجاء انشاؤها كهيئة مستقلة وذلك بعد مصادقة الأردن على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الأول من آب لعام 2004، وعليه صدر قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد<sup>(3)</sup>.

وفيما يتعلق برؤية هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردنية فقد وضعت رؤية شاملة ورسالة محددة وخططا واستراتيجيات لتحديد آلية العمل في محاربة الفساد، وتبنت الرؤية فكرة تطوير وتنفيذ سياسات فعالة لمكافحة الفساد الإداري في العقود الحكومية واجتثاثه من الجذور في جميع الأماكن التي قد تكون بيئة مناسبة لنموه وتكاثره، في سبيل الحد من انتشاره في دوائر الدولة والمجتمع على حد سواء وهذا يحتاج لتعاقد وتعاون الكثير من الجهات للتوصل لتغيير الثقافة المجتمعية العامة حتى يصبح الفساد غريبا وتقوم هذه

---

<sup>1</sup>الفقرة (أولاً) من المادة (3) قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

<sup>2</sup>المادة (3) قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016

<sup>3</sup>التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2010، المملكة الأردنية الهاشمية، الفصل الأول التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد، ص 8.

الرقابة على التنسيق مع جميع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لاتخاذ الإجراءات المناسبة للوقاية من الفساد في العقود الحكومية والقضاء عليه، وتهدف الهيئة من خلال رؤيتها إلى ان تشكل هيئة كفؤة فعالة في مجال مكافحة الفساد وتجفيف منابعه، والوقاية منه وتعزيز مبادئ النزاهة بالمجتمع وترسيخ ثقة الناس بالمؤسسات الوطنية وتكريس عمل النصوص القانونية المتعلقة بتفعيل الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية<sup>(1)</sup>.

وتسعى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن لمحاربة قضايا الفساد المالي والإداري التي تقع من اشخاص الوظيفة العامة، لأن ذلك يجعل هناك فجوة كبيرة في المصادقية في المؤسسات العامة والسلطة العليا، وانعدام الثقة بمؤسسات الدولة المختصة بإبرام العقود الحكومية، وكذلك الهيئات التي تتولى الرقابة عليها، لذلك تمثلت رؤية الهيئة لوقف مصادر الفساد وتدعيم النزاهة في المجتمع وإعادة الثقة بالمؤسسات الوطنية، وهدفت الهيئة إلى وضع وتنفيذ سياسات فاعلة وذلك لمكافحة الفساد والوقاية منه، إلى جانب العمل على كشف مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة إذا ما شكلت اعتداء على حقوق الغير فضلا عن توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص وكذلك مكافحة اغتيال الشخصية<sup>(2)</sup>.

### أولاً: تشكيل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد واستقلاليتها

شكلت أجهزة الرقابة الإدارية لتنظيم العمل العام في الدول ولمحاربة الفساد على المستوى المحلي والدولي، فعلى المستوى المحلي وجدت هذه الأجهزة لتساعد في عملية الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية بحيث تقوم بالإشراف على العمل العام في الدولة، فمؤسسات القطاع الحكومي والعام كانت تعتبر في السابق موطن المنشأ لممارسات الفساد، غير انه في الوقت الحالي أصبحت تركز ممارسات الفساد على

---

<sup>(1)</sup> الكلوب، مجد ابراهيم محمد، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية، عمان، الأردن، 2013، ص 135.

<sup>(2)</sup> التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2010، المملكة الأردنية الهاشمية، الفصل الأول التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد الأردني، ص 9.

المنطقة الرمادية التي يتداخل ويتفاعل ويتعامل فيها القطاع الحكومي والقطاع الخاص معاً، باعتبارها المفصل الرئيس الذي تتعرض فيه ممارسات الفساد وتتنامى وتتفاقم، ولذلك وضعت القوانين والانظمة حتى تسهل عمل هذه الأجهزة وتجعل الرقابة فاعلة ومؤثرة على أرض الواقع وبالأخص فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية<sup>(1)</sup>.

أما عن استقلاليه هيئة النزاهة ومكافحة الفساد، فترتبط هيئة النزاهة ومكافحة الفساد برئيس الوزراء وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وأداري ولها القيام بكل التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق اهدافها، وتمتع الهيئة باستقلالية وحرية دون أي تأثير او تدخل من أي جهة<sup>(2)</sup>، هذا ما نصت عليه مواد قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد السابقة الذكر، حيث يتولى إدارة الهيئة والإشراف على شؤونها مجلس يتكون من رئيس وأربعة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يحمل أي منهم أي جنسية أخرى ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنسيب رئيس الوزراء<sup>(3)</sup>.

وقد نصت المادة (6) من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد لتؤكد على عدم الاستقلالية للموظفين وللهيئة حيث نصت هذه المادة على ان يحدد راتب كل من الرئيس والأعضاء وسائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء<sup>(4)</sup>.

ان المشكلة الحقيقية تتجسد في عدم استقلالية الهيئة وذلك من خلال نصوص القانون التي تفرض تبعيتها للسلطة التنفيذية وبذلك نعود ونقيد عمل الهيئة وأعضاء مجلسها بتبعيتها للسلطة التنفيذية وهذه مشكلة تجعل عمل الهيئة عقيماً لا جدوى منه.

---

<sup>1</sup> الكلوب، مجد إبراهيم محمد، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، ص 135.

<sup>2</sup> الفقرة (أ) من المادة (6) قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016

<sup>3</sup> الفقرة (أ) من المادة (6) من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

<sup>4</sup> الفقرة (ج) من المادة (6) من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

وجاءت المادة (7) فقد نصت على ان لمجلس الوزراء بناء على تنسيب من مجلس الهيئة إنهاء خدمة الرئيس أو أي عضو من أعضائه خلال مدة المجلس في حال إذا أخل بواجباته الوظيفية والمهام الموكلة له، أو قام بعمل يمس الشرف أو الكرامة، أو إذا ارتكب أي فعل أو تصرف يخل بمبادئ النزاهة الوطنية أو يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام القانون، أو إذا تغيب عن اجتماعات المجلس ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة خلال السنة الواحدة دون عذر يقبله المجلس<sup>(1)</sup>.

وإذا دققنا النظر في هذه المادة نجدها فضفاضة جدا فكيف تستطيع ان تحاسب احد الوزراء الفاسدين مثلا أو حتى رئيس الوزراء طالما لديه الصلاحية بان يقوم بانهاء خدمات أي عضو من المجلس وهذه مادة خطيرة جدا تجعل الهيئة وأعضاءها ورئيسها في تبعية قاتلة للسلطة التنفيذية وكأننا نعود فنلغي كل ما ذكرناه من صلاحيات واستقلالية<sup>(2)</sup>.

لذلك يرى الباحث بانه لا بد من العمل على تعديل النصوص القانونية بما يحقق فاعليتها حقا على ارض الواقع العملي ويجب إلغاء كل ما يقيدھا ويجعلها عديمة الجدوى في معالجة الفساد على العقود الحكومية، فالتعديل التشريعي بمنح الهيئة الاستقلال التام عن السلطة التنفيذية وعن مجلس الوزراء أصبح أمرا ضروريا لا بد منه، حتى تستطيع ان تقوم الهيئة بدورها في مكافحة الفساد بشكل صحيح هذا إلى جانب ان يتم ربط الهيئة بالسلطة التشريعية.

### ثانياً: اختصاصات هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردني

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد هي الجهة المسؤولة عن ملاحقة كل من يرتكب أفعال الفساد المحرمة وفقا لأحكام القانون كما انها معنية بتجفيف منابع الفساد وتوعية المواطنين بآثاره السلبية الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية<sup>(3)</sup>.

---

<sup>1</sup>الفقرة (أ) من المادة (7) من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

<sup>2</sup> الكلوب، مجد إبراهيم محمد، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، ص 154.

<sup>3</sup> الفقرة 2/أ من المادة (11) من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

والهيئة تباشر نشاطها في أكثر من دائرة تتعاون لكي تعالج القضايا التي ترد للهيئة من خلال تقسيم المهام والمسؤوليات، ولمعرفة كيفية التعامل مع قضايا الفساد التي ترد للهيئة سيتم الاطلاع على آلية عمل الهيئة في التجريم واناذ القانون فيما يأتي، ويوجد لدى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد دائرة تسمى بدائرة المعلومات والتحقيق التي من خلالها يقوم المحققون بالتحقيق في القضايا التي تحال إليهم وتنقسم هذه الدائرة إلى قسمين هما قسم المعلومات وقسم التحقيقات وتقوم الهيئة بمجموعة من الأعمال والاختصاصات بشأن المحافظة على المال العام وإزالة التعدي عليه، وهي كالتالي:

1. التحري عن الفساد بجميع أشكاله المالي والإداري.
2. الكشف عن المخالفات وتجاوزات وجمع أدلة التحقيق والمباشرة فيه والسير بالإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة.
3. تلقي الإخباريات المحالة إليها وملاحقة كل من يخالف القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل، حيث جاءت نصوص هذا القانون لحماية المال العام، وقد ذكرت الفقرة (أ) من المادة (4) من القانون أعلاه ان الهدف من القانون هو وضع سياسات فعالة وتنفيذها وترسيخها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه.
4. المساهمة في استرداد الاموال المتحصلة عن افعال الفساد سواء كانت الاموال داخل المملكة او خارجها وتسليمها لمستحقيها وفه التشريعات ذات العلاقة.<sup>(1)</sup>

---

<sup>1</sup> نص المواد (4) و(8) من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد رقم (13) لسنة 2016.

ومن خلال ما سبق يرى الباحث أن الأجهزة الرقابية في العراق والأردن لا تمارس فقط الدور الرقابي في المحافظة على المال العام ومنع التعدي عليه بل أنها أيضاً تقوم بدور علاجي لجرائم الاعتداء على المال العام من قبل الموظف العام وتعمل على معالجة هذا الاعتداء إما بالتحقيق وتلقي الشكاوي بخصوص جرائم المال العام، وكذلك تحويل المخالفين للجهات المعنية لمحاكمته، كما تساهم تلك الجهات أيضاً بالمحافظة على المال العام من خلال القيام بواجب استرداد الأموال المنهوبة محل جرائم الاعتداء والفساد المالي والإداري الذي يقع من أشخاص الوظيفة العامة.

## الخاتمة

وفي خاتمة هذه الدراسة التي تم من خلالها دراسة موضوع الوسائل المقررة للإدارة في إزالة التجاوز عن الأموال العامة للدولة، وتطرقنا من خلال هذه الدراسة إلى تحديد ماهية الأموال العامة وأهميتها فهي تعد عماد الدولة ودليل قوتها والأموال العامة لازمة لسير المرافق العامة، وذلك لتحقيق المنفعة العامة للأفراد، وأصبحت الأموال العامة ترتقي مكانة سامية وهي الوريد الذي يغذي الدولة ومؤسساتها، وبينت الدراسة أن حماية الأموال العامة أصبحت ضرورة ملحة للحفاظ عليها من أي تجاوز أو اعتداء وأن اعتبار أي مال من الأموال العامة وجوب ملكيته للدولة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة وليس كل ما تملكه الدولة من أموال تعد أموالاً عامة، وأي أي تجاوز على هذه الأموال جرمته التشريعات ومنحت الإدارة وسائل كافية وملاءمة لإزالة هذا التجاوز، كما أوجد المشرع مجموعة من الأجهزة الرقابية المالية لمنع التجاوز على المال العام سواء من قبل الموظف العام أو من غيره، وبناءً على ما سبق توصل الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات والتي يمكن إجمالها على النحو الآتي:

### النتائج والتوصيات:

#### أولاً: النتائج

1. أن التشريع الأردني والعراقي متفقان على أن للإدارة المتعاقدة حقاً مصادرة التأمينات كجزاء عن تأخير المتعاقد مع الإدارة؛ لأن التأخير سيكون سبباً في تعطيل سير المرفق العام، أو أنه يجعل المرفق العام يتعاقد مع شخص آخر مما يتسبب بمصاريف ونفقات إضافية وفي ذلك تعد على المال العام.
2. يتطلب الحفاظ على المال العام، إعطاء الإدارة العامة سلطات استثنائية حتى تستطيع أن تمارس هذا العمل خاصة في مجال العقود الإدارية التي تبرمها من أجل تسيير المرافق العامة، وهذا بالفعل ما هو معمول به في الأردن والعراق، حيث يحق للإدارة إيقاع جملة من الجزاءات الإدارية المالية في حال التعدي على المال العام من قبل المتعاقد معها، دون اللجوء إلى القضاء، حيث أن ممارسة الإدارة لسلطتها في توقيع

الجزاءات بنفسها هو أمر ضروري لما لهذه الجزاءات من تأثير فعال في حماية المال العام.

3. أن الدستور العراقي الجديد 2005، سار في الاتجاه الحديث الذي تبناه الفقه، وهو ضرورة أن تكون أملاك الدولة جميعها من الأموال العامة وأنه لم يفرق بين أموال الدولة الخاصة وأموالها العامة حيث ورد في الفقرة الأولى من المادة السابعة والعشرين عبارة: "للأموال العامة" وجاء في الفقرة الثانية من هذه المادة عبارة "أملاك الدولة" مما يعني أن الدستور أخذ بالتوجه الجديد للفقه باعتبار كل أملاك الدولة أموالاً عامة.

4. للإدارة وسيلتان قانونيان لإزالة التجاوز والتعدي على الأموال العامة إما عن طريق إصدار قرار إداري بإزالة التجاوز أو إقامة دعوى قضائية.

5. إن إزالة التجاوز والتعدي كوسيلة ممنوحة للإدارة ومقارنتها مع نزع الملكية والاستيلاء المؤقت والغصب يحكمهم مبدأ واحد وهو تحقيق المصلحة العامة. وبما أن التنفيذ المباشر الذي يعدم من الامتيازات الخطرة في يد الإدارة لذلك يجب عليها اتخاذ الحيطة والحذر وعدم استعماله إلا في حالة موافقة المشرع في الحالات الطبيعية أو بدون موافقة المشرع في الظروف الاستثنائية.

6. أخذ المشرع الأردني بمبدأ المسؤولية عن الخطأ المفترض في الجرائم المالية حيث نصت المادة (18/أ) من قانون الصناعة والتجارة رقم (18) لسنة 1998 على أنه: "يُعتبر كل من صاحب المحل ومديره مسؤولاً عن أية مخالفة لأحكام هذا القانون حسب مقتضى الحال"، وفي الاتجاه ذاته سارع المشرع الأردني في المادة الخامسة فقرة (أ) من قانون الجرائم الاقتصادية.

7. أن المشرع العراقي كان موفقاً في اشتراطه جسامه الخطأ في نص المادة (341) من قانون العقوبات وعدم اكتفائه بالخطأ المطلق لتحقيق الجريمة، لأن ذلك سوف يؤدي إلى عد الخطأ الإداري بمنزلة الخطأ الجزائي، مما قد يؤدي إلى عرقلة استمرار العمل الإداري.

8. أن الأجهزة الرقابية في العراق والأردن لا تمارس فقط الدور الرقابي في المحافظة على المال العام ومنع التعدي عليه بل أنها أيضاً تقوم بدور علاجي لجرائم الاعتداء على المال العام من قبل الموظف العام وتعمل على معالجة هذا الاعتداء إما بالتحقيق وتلقي الشكاوي بخصوص جرائم المال العام، وكذلك تحويل المخالفين للجهات المعنية لمحاكمته، كما تساهم تلك الجهات أيضاً بالمحافظة على المال العام من خلال القيام بواجب استرداد الأموال المنهوبة محل جرائم الاعتداء والفساد المالي والإداري الذي يقع من أشخاص الوظيفة العامة.

### ثانياً: التوصيات

1. نقترح على المشرع العراقي تشريع قانون يتضمن الإجراءات الكفيلة بإزالة التجاوزات على المال العام وأسس تقدير التعويضات ليكون المرجع في ذلك دون إيراد ذلك في تشريعات وقرارات متعددة، واعتماد بعض النماذج من الدول العربية مثل القانون الإماراتي.
2. ضرورة قيام المشرع الأردني والعراقي بمراعاة التنوع في العقوبة بحسب خطورة الجريمة وذلك من خلال تشديد عقوبة جرائم الانتفاع الواقعة من قبل الموظف العام بحيث تكون عقوبتها أشد من عقوبة جرائم الاعتداء على الأموال الخاصة كالسرقة وخيانة الأمانة.
3. يوصي الباحث المشرع الأردني والعراقي بتوحيد القرارات التي تصدرها الإدارة بإزالة التجاوزات على الأموال العامة عن طريق التنفيذ المباشر من خلال تشكيل هيئة إدارية مختصة لهذا الغرض وترجع إليها جميع الجهات الإدارية بوصفها جهة صاحبة الاختصاص.
4. يوصي الباحث المشرع الأردني والعراقي بوضع العقوبات القانونية الرادعة ومعاقبة الموظفين المنحرفين في أداء وظائفهم مستغلين السلطة الوظيفية في الاعتداء على المال العام ليكون ردعاً للمفسدين ولاسيما في المجتمعات التي تتغير أنظمة الحكم فيها فجأة لأن فساد وانحراف الموظف له نتائج سلبية خطيرة على المجتمع كونه يقوم بوظيفة عامة لخدمة المجتمع.

5. يوصي الباحث بعدم تبعية أجهزة المراقبة والمختصة بمكافحة الفساد الإداري والمالي لأي جهة حكومية وأن يكون التعيين فيها والعزل بناءً على إجراءات خاصة لا تحتكم لقرار رئيس وزراء أو وزير.

6. من أجل تسهيل الكشف عن جرائم الاعتداء على المال العام التي ترتكب في الأغلب في الخفاء؛ نقترح أن ينصّ المشرّع على الإعفاء من العقاب أو تخفيفه لمن يبلغ عنها من الجناة أو يعترف بها، وذلك من أجل تسهيل مهمة الكشف عن الجناة، واستكمالاً للنهج الذي انتهجه المشرّع بموجب قرار مجلس قيادة الثورة ذي الرقم (265) الصادر بتاريخ 1999/12/30 القاضي بمنح مكافأة نقدية لمن يخبر عن جريمة سرقة أو اختلاس أموال الدولة.

7. نقترح تعديل نص المادة (317 عقوبات) من خلال السماح للمحكمة بتخفيف عقوبة المادتين (315، 316) عقوبات؛ فيما إذا كان المال المختلس أو المستولى عليه ضئيلاً دون الحاجة إلى تحديد قيمة معيّنة لموضوع الجريمة؛ لأن ذلك يتطلب تدخل المشرّع المستمر لتعديل النص بما يتلاءم مع التطورات الاقتصادية.

## قائمة المراجع والمصادر

### أولاً: الكتب

- ابن منظور، محمد بن مكرم، (2003) لسان العرب، دار صادر، بيروت، باب الميم.
- أبو المكارم، وصفي عبد الفتاح (1999). المحاسبة الحكومية، الدار الجامعية، بيروت.
- جابر، عبد الرؤوف (2004). دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة المالية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت
- الجبوري، ماهر، القانون الإداري (1999). الجزء الثاني، مطبعة زين الحقوقية، بغداد.
- الجبوري، محمود، (2010). العقود الإدارية، عمان، دار الثقافة للتوزيع والنشر.
- جواد، محمد علي، ونجيب خلف احمد (2010). القضاء الاداري، مكتبة الغفران ، بغداد.
- الجوفي، عادل جابر (2007). الفساد الإداري وتطبيقاته في العراق، ط2، مكتبة الفكر، النجف.
- الحديثي، فخري عبد الرزاق (2010) الموسوعة الجزئية شرح قانون العقوبات الجرائم الواقعة على الاشخاص، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان.
- الحراشنة، عبد المجيد (2013). الفساد الإداري، دار مجدلاوي للنشر، عمان.
- حسبو، عمر (2005). القضاء الإدارية، مكتبة قصر الزعفران، طنطا.
- حسن، محمد قدری، القانون الإداري، ط1، دار إثراء للنشر والتوزيع الاردن، 2009.
- حسني، محمود نجيب (1975) جرائم الاعتداء على الأموال في قانون العقوبات اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت.
- حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005، مكتب السيسبان للطبع والنشر، بغداد.
- الخليلة، محمد علي، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان
- الرازي، محمد بن أبي بكر (1953) مختار الصحاح، المطبعة الأميرية القاهرة.
- رضوان، محمد عوض (2011). حرمة المال العام في التشريعات الوضعية والاسلامية، دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، مصر.

ساعد، رحيمة الصغير (2010). **العقد الإداري الإلكتروني**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

شطناوي، على خطار (2008). **مسؤولية الإدارة العامة من أعمالها الضارة**، ط1، دار وائل لنشر، عمان.

شكري، فهمي محمود، **الرقابة المالية العليا**، ط1، دار مجدلاوي، عمان، الأردن 1988.

الشوا، محمد، (1999). **المسؤولية الجزائية الناشئة عن المشروعات الاقتصادية الخاصة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

شيحا، إبراهيم، (2002). **الأموال العامة**، منشأة المعارف، الإسكندرية.  
الصفو، نوفل على عبد الله، **الحماية الجزائية للمال العام**، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2015.

طلبه، عبد الله (1999). **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، سورية.

الطماوي، سليمان محمد، **الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، بيروت، 2005، ط7.

الطماوي، سليمان محمد (1999). **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، مصر.

الطماوي، سليمان محمد، **نشاط الإدارة: المرافق العامة والأموال العامة: الموظفون**، رسائل الإدارة، المسؤولية الإدارية، دار الفكر العربي، ط1، 1952.

الطماوي، سليمان (2007). **مبادئ القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3.  
عبد العال، حسين درويش (2010). **الجزاءات المالية في العقود الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

عبد الكريم صادق بركات وحامد عبد المجيد دراز (2004). **مبادئ علم المالية العامة**، مؤسسة شباب الجامعة بغداد.

- عبد الله، عبد الغني بسيوني (2003). النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- العتوم، منصور (2004). المسؤولية التأديبية للموظف العام: دراسة مقارنة، ط2، مطبعة الشرق، عمان.
- علاوي، ماهر صالح (2007)، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب، بغداد.
- العنزي، عبد الله نواف (2010). النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- عوابدي، عمار، نظرية القرار الإداري، دار هومة، الجزائر، 2015.
- عودة، عبد القادر، التشريع الجزائري الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، مؤسسة الرسالة، ط12، بيروت، 1999.
- العيسوي، عبد الرحمن (2006). سبل مكافحة الجريمة، ط1 ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- فاروق احمد خماس (2008). الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل.
- كاظم، كريمة علي ، الرقابة المالية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد ، 1999.
- كامل، شريف (2008). المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- كبيرة، مصطفى كامل، (1998). الجرائم التموينية، القاهرة، دار النهضة العربية .
- كنعان، نواف، القانون الإداري، دار الثقافة، ط1، الكتاب الأول، عمان، 2011.
- كنعان، نواف، النظام القانوني لإبرام العقود الإدارية، عمان، دار الثقافة، 2013.
- ليلو، مازن راضي (2014) الوجيز في القانون الإداري، ط5، دار المطبوعات الجامعية، مصر.

المبيضين، عقله محمد يوسف (2002). النظام المحاسبي الحكومي وإدارته، المفاهيم والأسس والنظريات والتطبيق العملي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.

المعمري، محمد بن سعيد بن محمد (2017). الرقابة القضائية على العقود الإدارية والجزاءات المفروض فيها، دار الجامعة الجديدة، مصر.

مهدي، عبد الرؤوف، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية، دراسة مقارنة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1997.

النجيفي، مصطفى (2011). العقود الإدارية والتحكيم، الأفاق المشرقة ناشرون، الشارقة.

نصار، جابر جاد، العقود الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط3، 2015.

نمور، محمد سعيد (2010). الموجز في الجرائم الواقعة على الأموال في قانون العقوبات الأردني، ط2، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان.

النوايسة، عبد الاله (2004). الجرائم الواقعة على الأموال، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان.

هاشم، حسين، الجزاءات المالية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.

هاشم، عامر نعمة، الأصول القانونية لإبرام العقود الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016..

الياس ابو عيد، نظرية الاختصاص في أصول المحاكمات المدنية والجزائية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2014.

يعقوب، محمد داوود، المسؤولية في القانون الجزائي الاقتصادي، دراسة مقارنة، الأوائل للنشر، سوريا، 2010.

ثانياً: الرسائل الجامعية

انجاد، عبد الستار حمد (2004). رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة في الدولة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين.

دارواسي، مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر كلية العلوم الاقتصادية قسم الاقتصاد 2005-2006.

الزهيري، مهدي حمدي، أثر الجريمة التي يرتكبها الموظف العام في إنهاء علاقته الوظيفية (أطروحة دكتوراه)، جامعة، بغداد، 2014.

الفريحات، محمد أحمد عبد المحسن، الحماية القانونية للمال العام ، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 1996.

فريحات، محمد أحمد، الحماية القانونية للمال العام، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 1999.

الكلوب، مجد ابراهيم محمد، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، أطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية، عمان، الأردن، 2013.

الهمشري، محمود، المسؤولية عن فعل الغير، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، 1996.

#### ثالثاً: المجلات والأبحاث والتقارير

البنان، حسن محمد علي، والنعي، أبو بكر أحمد، أثر النظام القانوني لإبرام العقود الإدارية في حماية المال العام: دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد 5، الاصدار 19، 2016.

بوفجلة، بن عبد المالك، النظام القانوني للتعويض في العقود الإدارية، قراءة في تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، دفا تر السياسة والقانون، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، العدد 17، 2017.

التقرير السنوي التاسع والستون، لسنة 2019، أهم إنجازات ديوان المحاسبة.

التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2010، المملكة الأردنية الهاشمية، الفصل الأول التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد.

التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2010، المملكة الأردنية الهاشمية، الفصل الأول التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد الأردني.

جامعة الدول العربية، النظام المحاسبي الحكومي الموحد للدول العربية، الندوة العلمية المنعقدة في تونس 2016، حزيران، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 2010.

حسين، عدلي، نظرة عامة إلى الجرائم المتعلقة بنشاط الائتمان للبنوك، المجلة الجزائرية القومية، المجلد 31، ع1، 1988.

الحلبي، هشام محمد محمود، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية، مجلة كلية التربية السياسية، الجامعة المستنصرية، العراق، المجلد 23، الإصدار 97، 2017.

حمد، عادل عمران، الجهات التي تباشر الإدارة من خلالها الرقابة على تنفيذ العقود الإدارية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، المجلد 20، الإصدار 2، 2018.

خشمان، توفيق مشاوش، والحسين، محمد يوسف، العقود الإدارية وجزاءاتها في فقه القضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 43، ملحق 3، 2016.

زيدان، على الدين والسيد، محمد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، المجلد الرابع، المكتبة الفنيل لإصدارات القانونية، القاهرة، 2009.

شطناوي، علي خطار، صلاحية الإدارة في فرض غرامات التأخير بحق المتعاقد معها، بحث منشور، مجلة الحقوق جامعة الكويت، العدد الأول، سنة 24، 2002.

علاوي، ماهر صالح، ماجد جاسم محمد، اختصاصات هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، 2013.

عوض، محمد محي الدين ، دراسات في القانون الدولي الجزائي، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 3، 1965.

القضاة، فياض، الفساد في القطاع الخاص، بحث منشور على الموقع الالكتروني لهيئة مكافحة الفساد، <http://www.jacc.gov.jo> ، ص1.

المناصير، منير يوسف حامد، مدى تمتع ديوان المحاسبة الأردني بالاستقلالية: دراسة مقارنة، مجلة جامعة القدس المفتوحة للبحوث الإدارية والاقتصادية، مج3، ع9، 2019.

الناشي، عبد الكريم محمد، اسلوب تنفيذ الأعمال والمشاريع الانشائية بطريقة التعاقد، بحث منشور في مجلة المالية، ج4، بغداد، 2009.

المعلومات الشخصية:

الاسم: فليح حسن محمد الجبوري

التخصص: الحقوق

القسم: القانون العام

هاتف: +9647700484234