محمد طعمة حاتم البيضاني

الحماية الإدارية للأموال العامة

Administrative protection of public funds

نبذة عن الباحث :

تمهيد :

يعد المال العام من أهم دعائم الدولة، فهو الاداة المهم بيد الدولة لتحقيق النهوض والازدهار في المجالات المختلفة ولا سيما المجال الاقتصادي، لذا فأن المشرع في الدول المختلفة يقوم بتوفير الحماية للمال العام لارتباطه بكيان الدولة الاقتصادي المؤثر بدوره بكيانها السياسي، فاذا ما حدث خلل في نظام الدولة الاقتصادي فأنه سينعكس حتماً على نظامها السياسي.

وبناءاً على ما تقدم فأن حماية المال العام تُعد غاية اساسية تسعى الدول الى تحقيقها بكافة الوسائل لارتباطه بمصالحها العليا.

فالمال العام لا يعد الركيزة المؤثرة في حياة الدولة الاقتصادية فقط، بل يتعداها الى نواحي الحياة الاخرى السياسية والادارية والاجتماعية ، لذا حرصت الدول المختلفة على ان تضع لهذه الاموال حماية فعالة، وان تضع لها نظاماً قانونياً خاصاً، وبعبارة اخرى فان المال العام له اهمية كبرى في مباشرة الدولة لوظائفها المختلفة، ومن ثم تحقيق النفع العام، فوظائف الدولة اليوم تختلف كثيراً عن وظائفها في الماضي، فالدولة المعاصرة لم تعد وظيفتها مقصورة الى الدفاع والأمن والعدل، بل تعدت هذه الوظيفة وقامت بالمساهمة في النشاط الاقتصادي ،إن لم تكن هي المساهم الرئيسي فيه، وبناءً على الاهمية المتقدمة للمال العام، فقد

احتلت نظرية الاموال العامة مكاناً بارزاً بين موضوعات القانون بصورة عامة، والقانونين الاداري والمدني بصورة خاصة، وذلك بهدف تحديده وحمايته من التجاوز عليه من قبل الغير، وحتى من الدولة واشخاصها المعنوية العامة وموظفيها، فالمال العام باعتباره ملكاً للشعب له حرمة خاصة وعلى الدولة والأفراد حمايته والسهر على سلامته، ان نظرية الاموال العامة آخذت من اهتمام الفقه الشيء الكثير، فقد اهتم الفقه بتحديد معنى المال العام وانواع الاموال المملوكة للدولة وكيفية الانتفاع بها واستغلالها، ومن كل ما تقدم تبدو اهمية المال العام في دعم نشاط الدولة وممارستها لوظائفها المختلفة واستمرار عمل مرافقها العامة بإدارتها لخدماتها بشكل منظم.

وتأسياً على ما تقدم من أهمية بالغة لوظيفة المال العام وأثره في نشاط الدولة وما يحققه من نفع عام لكافة افراد المجتمع، وجدنا ضرورة في الحماية الادارية للأموال العامة بهدف تسليط الضوء على ما جاء في التشريع والفقه، من علامات واوجه توافق واختلاف ومعالجات ضرورية لجوانب معاملة المال العام، من معنى واستعمال وحماية مقررة للمال العام في ظل التشريع والقضاء.

ونتيجة تعرض الاموال العامة في العراق، بشكل واضح من سلب وإهدار لقيمتها يهدد كيان الدولة، وكان لذلك سبب دفعنا للبحث في موضوع المال العام كضرورة ملحة لتوضيح قيمته، وبيان مدى تأثير هدر المال العام او مجرد الاعتداء عليه، وما ينتج من ذلك جسامة للإضرار التي تخل بسير المرفق العام، ومن ثم الحرمان من خدماته التي تعود بالفائدة العامة للدولة والأفراد معاً.

وبناء على هذا فقد جاء هذا البحث بمبحثين الأول التعريف بالحماية الادارية واساسها وقد تضمن مطلبين الاول بحثنا فيه الحماية الادارية وفي الثاني الأساس الدستوري والتشريعي للأموال العامة، أما المبحث الثاني تناولنا فيه قواعد الحماية الادارية للأموال العامة في مطلبين، الاول تناولنا فيه التزام الادارة بصيانة الأموال العامة وفي المطلب الثاني التزام الادارة بتجديد الأموال العامة.

المبحث الاول : التعريف بالحماية الادارية واساسها

سوف نتناول في هذا المبحث التعريف بالحماية الادارية واساسها القانوني الدستوري والتشريعي لإعطائها تعريفاً محدداً وكالآتي:-

المطلب الاول- التعريف بالحماية الادارية .

المطلب الثاني- الاساس القانوني للحماية الادارية.

المطلب الاول: التعريف بالحماية الادارية [1]

نتناول هذا المطلب في فرعين، الاول هو تعريف الحماية الادارية ولارتباط موقف الفقه والقضاء من موضوع الحماية الادارية بإعطاء صورة أشمل للتعريف سوف نتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الحماية الادارية .

الحماية الادارية للأموال العامة، هو الالتزام الذي يقع على كاهل الدولة أو الشخص الاداري المالك للمال العام، باتخاذ كافة الإجراءات الادارية اللازمة للحفاظ على المال العام ومنع الاعتداء عليه من قبل الافراد.

فالحماية القانونية للأموال العامة في الدولة، تعد من أهم الموضوعات التي تعمل على تحسين وتطوير الكيان الاقتصادي الإداري في الدولة، لأن وظيفة الدولة الحديثة والمعاصرة ودورها في حياة المجتمع يختلفان عن وظيفتها ودورها في الماضي، فالدولة الحديثة لم تعد وظيفتها ودورها مقصورة على حفظ النظام العام فقط، بل تعدت الى المساهمة في النشاط الاقتصادي ومشاركة الأفراد في ممارسة هذا النشاط بأوجه عديدة ومختلفة.

فالحاق الصفة العامة بمالٍ من أموال الدولة، يخضعها لقواعد وأحكام قانونية خاصة تختلف عن القواعد والأحكام القانونية التي تخضع لها الأموال الخاصة المملوكة للأفراد، وذلك يرجع الى أهمية هذا المال بعد تخصيصه للمنفعة العامة.

والقواعد القانونية التي تخضع لها الأموال العامة، سواء أكانت مقررة بموجب القانون المدني أم القانون الجنائي، تدور وجوداً وعدماً مع تخصيص أو عدم تخصيص المال للنفع العام[٢].

وبذلك إذا ازيلت الصفة العامة عن أموال الدولة، دخلت هذه الاموال ضمن أموال الدولة الخاصة، وتحرم من الحماية المقررة للأموال العامة، وتخضع للكثير من القواعد القانونية المقرة في القانون الخاص، ولأهمية الأموال العامة وحتى تؤدي الغرض الذي من أجله تم تخصيص هذا المال وهو النفع العام، أتى القانون المدني وبعض التشريعات القانونية الخاصة بنصوص قانونية لحماية هذه الاموال، وكذلك القانون الجنائي جاءت نصوصه تأخذ بالجزاء الرادع لكل من تسول له نفسه الاعتداء على الأموال العامة.

فالعنصر الأساسي[٣] المميز للأموال العامة كما ذكرنا سالفاً هو تخصيصها للمنفعة العامة، مما يستدعي إحاطتها أيضاً بنوع من الحماية يختلف عن تلك المقررة لأموال الأفراد الخاصة، وتتبلور هذه الحماية في مجموعة من الإجراءات تلتزم بها الإدارة وتستهدف التجاوزات التي تنال من المال العام، حيث تتمتع الإدارة المكلفة بالأموال العامة في إطار اختصاصاتها بحق الرقابة الدائمة على استعمال الأموال الداخلة في أموال الدولة الخاصة و أموال الدولة العامة.

فعليه يجب على المشرع أن يكفل الحماية الواجبة للأموال العامة، والسبب في ذلك هو تخصيص المال للمنفعة العامة تخصيصاً فعلياً[٤]، فهو يهدف إلى تحقيق النفع العام ولا يهدف إلى نفع الفرد أو عدد من الأفراد بذواتهم، كما أنه بدون هذه الحماية القانونية للمال العام، ستتعرض المرافق العامة للتعطيل وتضعف قدرتها على أداء الخدمات العامة.

فحماية المال العام وحفظ كيانه من أهم عناصر المنفعة العامة سواءً كانت هذه الحماية ضد خطر خارجي أم داخلي تستهدف صيانة الجانب المادي أم المعنوي، وعليه فإن كل عمل من شأنه حماية المجتمع ضد الأخطار الخارجية المتمثلة في دفع هجوم أو عدوان خارجي أو كل عمل من شأنه حماية المجتمع ضد مصدرها سواء طبيعية كتوقي

الزلازل والفيضانات أو بفعل الإنسان كتوقي الغش ومحاربة الجريمة والتعديل أعمال التخريب، وكل عمل من شأنه مجابهة كل هذه الأخطار ودفعها عن المجتمع وحفظ كيانها يتطلب القيام بإجراءات عملية لحماية المال العام[٥].

والأموال العامة كما قلنا تخضع لنظام حماية أكثر شدة من النظام الذي تخضع له أموال الافراد الخاصة، لأن الأموال العامة تعد وسيلة الادارة في إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات، فالمجني عليه في جرائم الاعتداء على المال العام هو الدولة أو أحد الاشخاص المعنوية العامة لذا فقد شدد المشرع عقوبة هذه الجرائم وأخضعها لنصوص جزائية خاصة ولم يخضعها للنماذج القانونية العامة[٦]. كذلك فأن الحماية تضمن بقاء مكونات ذلك المال في مواجهة الأشخاص العامة والأفراد على السواء فلا تتصرف الإدارة كما يحلو لها ولا يتجاوز الأفراد عليه بحجة التقادم يستطيعون الادعاء بملكيته، هذا فضلاً عن إن الحماية واجبة لمنع اساءة استخدام المال من قبل المنتفعين به وفرض عقوبات جزائية على كل من يسيء اليه بالتجاوز عليه.

إنسجاماً مع ما تقدم تتدخل الإدارة لتنظيم الاستعمال العام للمال العام من خلال سلطة الضبط التي تمارسها الادارة، بهدف حماية وحدة وتكامل عناصر الأموال العامة المخصصة للاستعمال العام ضد صور الاستعمال السيء لهذه الأموال، والذي يعرضها لخطر التلف أو الضياع، ومثال ذلك ما تفرضه الإدارة من تحديد ثقل معين لسيارات النقل لإجازة مرورها على الطرق العامة، وإلزام المقاولين المتقدمين للأشغال العامة أو الخاصة المصرح بها بالطرق العامة والتي تقضي القيام بأعمال حفر، على إعادة رصف مناطق الحفر[٧].

وهذا النوع من الحماية يأتي ليكمل سلسلة الحماية التي يتمتع بها المال العام، فمما لا شك فيه أن أموال الدولة العامة والخاصة تعد من الوسائل المهمة التي تستعين بها الإدارة في أدائها لوظائفها، جنبًا إلى جنب مع وسائل أخرى أهمها الموظف العام وامتيازات السلطة العامة ومنها إصدار القرارات الإدارية وحق التنفيذ المباشر وغير المباشر وغير ذلك من الوسائل والامتيازات.

تتمثل الحماية الادارية للأموال العامة بالتزام الشخص الاداري المالك للمال العام، بإتخاذ كافة الاجراءات الادارية اللازمة للحفاظ على المال العام ومنع الاعتداء عليه من قبل الافراد.

وهناك ثمة اجراءات تقوم بها الجهة الادارية لحماية المال العام تتمثل بما يأتي:

أولاً: الحماية في مواجهة الادارة.

تتمثل في الالتزام الادارة بأعمال الحفظ والصيانة للأموال العامة إذ تتحمل الإدارة صيانة تلك الأموال الموضوعة تحت تصرفها، وتكون الادارة التي قصرت في اعمال الصيانة مسؤولة مسؤولية تقصيرية تجاه الغير[٨]، الذي من حقه المطالبة بالتعويض في حالة وقع ضرر عليه من هذا التقصير، علماً بان الجزاء المترتب على عدم الصيانة والحفظ ليس جزاء جنائي ولكن جزاء ذو طبيعة ادارية مستمد من القانون المدني، وهذا ما أخذ به المشرع الفرنسي[٩].

واتجهت الأحكام القضائية في فرنسا الى قصر دور اللوائح الخاصة بالضبط العام على حفظ النظام العام دون أن يمتد صيانة هذه الأموال لأن ذلك متروك للوائح الإدارية الخاصة[١٠]. علماً بأن أهم وسائل الحماية الادارية هي استعمال الادارة لسلطاتها الاستثنائية وهي الأخذ بالأسلوب المباشر مثل قيام الادارة بإخلاء المغتصب بالقوة.

ثانيا: وسائل الحماية في مواجهة الافراد.

هذه الوسائل تتمثل في الجزاءات التي توقع على الفرد الذي يلحق بالأموال العامة ضرر، وذلك نتيجة لاستعماله هذا المال خلافاً للقانون أو محاولة وضع يده عليه بقصد تملك هذا المال، وفي سبيل ذلك تقوم الجهة الادارية بوضع لوائح تسمى لوائح الضبط الاداري الخاصة لتنظيم استخدام الأموال العامة المملوكة لها وصيانتها[١١].

هذا بالإضافة الى ما تقضي به لوائح الضبط الاداري العام من جزاء يمكن فرضه على الافراد في حالة الاضرار بالمال العام[١٢].

وقد يرى بعض الفقه في فرنسا أن السند القانوني للإدارة في إصدار هذه اللوائح يتمثل في ما لها من حق الملكية، وقد انتقد هذا الرأي على أساس ان التشريعات تعطي هذا الحق لبعض الادارات التي لا تملك المال العام[١٣].

ثالثاً: سلطة الادارة في التنفيذ المباشر.

للإدارة سلطة التنفيذ المباشر في حالتين هما:

الحالة الاولى : تتمثل في وجود قانون أو لائحة يسمح للإدارة التنفيذ المباشر.

الحالة الثانية : في حالة وجود خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر، حيث يتعذر عليها مواجهة هذا الخطر باستخدام الطرق العادية[١٤].

ويعد امتياز الادارة في التنفيذ المباشر والجبري لقرارتها الادارية من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الادارة، وتجعلها في مركز يفوق مركز الافراد ذلك أن الأصل في علاقات القانون الخاص أنه ليس للفرد اقتضاء حقه بنفسه بل يجب عليه أن يلجأ الى القضاء ليحصل على حكم بحقه، ثم يطلب الى السلطات تنفيذه[١٥].

الفرع الثاني : موقف الفقه والقضاء من الحماية الادارية.

تعد عملية حماية المال العام إحدى المتطلبات التي تستلزمها تدابير الشأن العام والحياة العامة الموكلة إلى جهة الإدارة، التي لها كثير من الصلاحيات لحماية المال العام وهذا ما قضت به محكمة النقض المصرية حول صلاحية الادارة بالإلغاء العقود التي تبرمها مع الافراد في حال ما دعت المصلحة لذلك[١٦].

فحق الملكية الممنوح للشخص الاداري في المال العام هو حق مقيد بتخصيص الشيء للمنفعة العامة[١٧]، ولضمان بقاء المال المخصص للمنفعة العامة على الحالة التي يمكن معها أن تؤدي هذه الأموال الغرض المطلوب منها يجب على الجهة الادارية المالكة للمال العام منع الاعتداء على هذه الأموال المخصصة للمنفعة العامة والعمل على صيانة هذه الأموال بصفة دورية ومستمرة.

والملكية الثابتة للشخص الاداري في المال العام هي كالملكية العادية تحميها دعوى الاستحقاق التي تكون للمالك، كما تحمي حيازتها بدعاوى الحيازة[١٨]. زيادة على الحق في رفع الدعوى الجنائية ضد من يعتدي على المال العام، وإزالة آثار هذا الاعتداء بالطرق الادارية[١٩].

لذا جرى الفقه والقضاء في فرنسا على انه يحق للشخص الاداري حماية ملكيته للمال العام شأنه في ذلك شأن الأفراد، فيجوز له الالتجاء الى وسائل الحماية التي يقررها القانون الخاص لدفع اعتداء الأفراد على المال العام[٢٠].

وهناك من يرى ان الشخص الاداري يجمع بين دعوى الاستحقاق ودعاوى الحيازة وهي وسائل القانون الخاص في حماية الملكية والحيازة، وبين وسائل القانون العام، فيحق له رفع الدعوى الجنائية على من يعتدي على المال العام، وله ان يزيل آثار الاعتداء بالطرق الإدارية[٢١].

فكل اعتداء على الأموال العامة يستوجب العقاب عليه، حتى إذا لم يكن هذا الاعتداء متعمداً بل كان نتيجة إهمال او عدم احتياط، بل ان اغلب التشريعات لا تكتفي العقاب، وإنما تفرض على الذين يلجأون الى التعدي على الأموال العامة، إزالة اسباب هذا التعدي ومحو أثاره، حيث تعود الحالة الى ما كانت عليه قبل حدوث هذا التعدي[٢٢].

فالحماية الإدارية للمال العام تتطلب اتجاهين متساندين هما:

حماية المال العام من الموظف العام ، وحماية المال عن طريق الموظف العام

الحماية الأولى: المتعلقة بالموظف العام كون هذا الموظف هو المتصرف بحكم مسئوليته عن هذه الأموال، وعليه أن يعمل جاهداً على المحافظة على هذه الأموال ويسخرها في خدمة المجتمع.

أما الثانية: فهي الحماية الواجبة من قبل هذا الموظف ضد أي إهمال أو تقصير يؤثر على هذا المال من قبل الآخرين.

والمشرع العراقي أوجب على الموظف، المحافظة على أموال الدولة التي بحوزته أو تحت تصرفه، واستخدامها بصورة رشيدة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام ذي العدد (١٤) لسنة ١٩٩١[٢٣]، كذلك أوجب المشرع على الموظف أن يتحمل مسؤولية التعويض عن الضرر الذي لحق الخزينة نتيجة إهماله أو تقصيره أو مخالفته للقوانين والأنظمة والتعليمات[٢٤].

لذا يجب على الادارة إصدار القرارات واللوائح الادارية التي تنظم استخدام واستعمال هذه الاموال[٢٥]، من أجل الحفاظ على هذه الأموال أطول مدة ممكنة وعمل الاصلاحات الضرورية من أجل سلامة تلك الاموال، ولها في سبيل ذلك تدبير الاعتمادات المالية اللازمة لأعمال الصيانة، وتدريب العاملين بهذه الأموال أو المرافق العامة من أجل الحفاظ على سلامة سير هذه المرافق .

ويجب القول هنا، أن النظام القانوني الذي تخضع له الأموال العامة لا يقتصر على الاحكام الخاصة بأوجه الحماية المقررة لهذه الأموال، وإنما يتضمن الى جانب ذلك القواعد

والأحكام المتعلقة باستعمال واستغلال الأموال العامة وهذه القواعد لا يمكن تطبيقها إلا على هذه الأموال لأنها مخصصة للمنفعة العامة[٢٦].

والسلطة التي تتمتع بها الادارة هي سلطة استثنائية ممنوحة لها، لأنها المسؤولة عن تنفيذ القوانين الى جانب ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وما على الافراد الا واجبا لانصياع لأوامر الادارة في كل ما يتعلق بعمليات التنفيذ التي تقرر في مواجهتهم لذا فمن واجب الافراد في ظلال دولة الحديثة تقديم كل عون ومساعدة للإدارة[٢٧].

المطلب الثاني: الاساس القانوني للحماية الادارية

سنتناول في هذا المطلب الاساس القانوني للحماية الادارية بفرعين متمثلاً بالأساس الدستوري والتشريعي للمال العام وكما يلي:

الفرع الاول : الاساس الدستوري[٢٨].

تستند الادارة في حمايتها للمال العام على النصوص الدستورية التي جاءت لتمنح المال العام حماية ضمن نصوصها، وبعبارة أخرى فأن الادارة تعمل في هذا الميدان ضمن الاطار العام للحماية الدستورية للمال العام.

والمقصود بالحماية الدستورية للمال العام هو أن المشرع الدستوري نفسه أعطى للمال العام في نصوصه أهمية يترتب عليها عدم المساس بهذه الأموال من جانب الأفراد أو الدولة أو الأشخاص الادارية وذلك يرجع لأهمية النصوص التشريعية الدستورية، ووجوب احترام هذه النصوص، وعدم مخالفتها سواء من الأفراد أم من جانب السلطة التشريعية.

ويرجع حرص الدساتير على تناول حماية المال العام ضمن نصوصه لأهمية المال العام وضمان تأدية الوظيفة المطلوبة منه بعيداً على أي اعتداءات تقع عليه سواء من جانب الأفراد أم الهيئات، وفي العراق فأن المشرع العراقي لم يكتفي بتقرير الحماية المدنية والحماية الجنائية[٢٩] للمال العام في التقنين المدني والجنائي، وإنما حرص على وضع نصوص دستورية تفرض على المواطنين واجب احترام الملكية العامة وحمايتها.

ولأهمية هذه الاموال جاءت أغلب الدساتير العراقية بأحكام صريحة لحماية الأموال العامة وصيانتها، حيث ذكرت الاموال العامة في أغلب دساتير الدولة العراقية سواء اكانت دائمة أم مؤقتة.

ففي أول دستور[٣٠] صدر في الدولة العراقية الحديثة وهو دستور عام ١٩٢٥المعروف بالقانون الأساسي، نرى في المادة (٩٣)[٣١] منه ان المشرع العراقي نص على حماية المال العام وحصانته[٣٢].

ومع تعدد الانقلابات التي حدثت في العراق أعقب ذلك صدور عدة دساتير، منها صدور دستور (٤) نيسان ١٩٦٣[٣٣]، ثم دستور (٢٢) نيسان ١٩٦٤، ودستور (٢٩) نيسان ١٩٦٤، ثم دستور (٢١) ايلول ١٩٦٨[٣٤]، وهذه الدساتير التي صدرت قد وردت فيها إشارات الى الملكية العامة والثروات الطبيعية كونها ملكاً للشعب وصيانتها واجبة[٣٥]، ثم الدستور لعام ١٩٧٠ والذي ظل نافذا حتى سقوط النظام في ٢٠٠٣/٤/٩، وأشار صراحة في المادة (١٥) منه:((للأموال العامة ولممتلكات القطاع العام، حرمة خاصة، على الدولة وجميع أفراد

الشعب صيانتها والسهر على أمنها وحمايتها وكل تخريب فيها، أو عدوان عليها يعتبر تخريباً في كيان المجتمع وعدواناً عليه)).

وفي عام ٢٠٠٣ وبعد سقوط النظام البائد تم تشكيل مجلس الحكم الانتقالي في تموز عام ٢٠٠٣، حيث قام هذا المجلس بتشكيل لجنة دستورية وصدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، وألغي هذا القانون بصدور الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥[٣٦] بموجب المادة(١٤٣)، ونص على الاموال العامة بالمادة (٢٧) منه((اولاً: للأموال العامة حُرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن))[٣٧]، ثانياً تنظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال))[٣٨].

وتحتل القواعد الدستورية قمة النظام القانوني داخل الدولة، حيث نصت المادة (١٣/أولا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بانه ((يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق ويكون ملزماً في اخائه كافة وبدون استثناء))، لذا يتوجب على الإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية أن تلتزم بالمبادئ التي جاء بها الدستور، ولا يحق لها مخالفتها، وإلا عدت أعمالها مخالفة لمبدأ المشروعية مما يعرضها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار[٣٩].

غير أن هذه النصوص الدستورية وإن كانت قد أكدت على حماية المال العام، إلا أنها لم توضح وسائل أو صور هذه الحماية وربما يعود السبب في ذلك إلى كون الدستور مهمته وضع المبادئ والأسس التي تقوم عليها الدولة ومهمة تفصيل هذه المبادئ تعود للقانون.

الفرع الثاني : الاساس التشريعي[٤٠].

يُعد التشريع واحداً من أهم المصادر الشكلية للقانون، التي يستمد منها قوته الملزمة[٤١]، ومن خلال التشريع تستطيع الدولة أن تحد من الحريات وتفرض الجزاءات على كل من يخالف نصوص التشريع، لذلك انيطت هذه المهمة الى ممثلي الشعب لتقدير مدى انسجام هذه التشريعات مع القيم العليا السائدة في البلاد واتفاقها مع الدستور الذي يضمن الحريات الاساسية للمواطن.

ومما لا شك فيه ان التشريع يعتبر أداة التغيير السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدول كافة وخاصة في تلك التي شهدت تغييراً جذرياً في النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية حيث عُد التشريع أداة التغيير الأساس لتوجيه السلوك الانساني والنظام الاقتصادي[٤٢].

ونتيجة لفكرة أن الدولة تتولى حماية الأموال العامة بنصوص قانونية لضمان استغلالها بالطريقة الأصح من طرف الدولة والمؤسسات العمومية والأفراد خدمة للنفع العام، فإن المشرع قام بالإضافة إلى وجود الأحكام التي تحمي المال العام من التصرفات المدنية كعدم قابلية المال العام للتملك بالتقادم، وعدم قابليته أيضا للحجز عليه أو التصرف فيه، فإنه عني بتقرير حماية خاصة للمال العام وجعل من كل اعتداء أو تعطيلاً وإضرار بمنافعه العامة عقوبة جنائية يعاقب عليها طبقا من القانون الجنائي

العراقي، وذلك ليس فقط في حالة الاعتداء العمد بل وحتى في حالة الاعتداء الخطأ الناشئ عن الإهمال وعدم الحيطة.

والجدير بالذكر هنا ان المشرع في الدول المختلفة سلك اتجاهين بشأن تقنين قواعد حماية المال العام، فهناك اتجاه يذهب الى عدم تقنين قواعد حماية المال العام بتشريع واحد بل هي نصوص مبعثرة سواء في قانون العقوبات أو غيره من القوانين، كما أن الأموال العامة لا تعتبر في مرتبة واحدة من حيث تمتعها بهذه الحماية فهي تختلف فيما بينها بهذه الناحية، إذ تنصب الحماية بصورة واضحة على الأموال العامة الأكثر تعرضاً للجمهور، كالطرق العامة أو تلك التي يترتب على المساس بها الإضرار بمركز البلاد الاقتصادي، أو بمصلحة قومية لها[٤٣].

أما الاتجاه الثاني فيتمثل بأن بعض الدول قامت بإصدار تشريعات خاصة بالمال العام، وكذلك انشاء محاكم مختصة بالنظر بدعاوى المتعلقة بالمال العام حيث أوجد المشرع المصري قانونًا سمي بحماية الأموال العامة المعدلة بالقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٢، والذي تضمن تجريم أنواع مختلفة من الاعتداءات التي تقع على الأموال العامة، أما المشرع الكويتي اصدر قانون رقم(١) لسنة ١٩٩٣ بشأن حماية الأموال العامة، أما المشرع الاردني فأصدر قانون صيانة اموال الدولة رقم (٢٠) لعام ١٩٦٦ متضمنا كل ما يتعلق بصيانة المال العام حتى تشكيل محكمة مختصة في صيانة المال العام[٤٤].

كما واختلفت الدول فيما بينها في الأساليب أو الآليات التشريعية التي اتبعتها لحماية المال العام، تماماً كاختلافها في نظرتها إلى ذلك المال بحسب المذاهب الإقتصادية السائدة فيها، وإن كانت في معظمها قد اتفقت على وجود نوعين من الحماية القانونية وهما الحماية المدنية والحماية الجزائية، وإن أعطت بعض التشريعات للإدارة صلاحية معينة باتخاذ إجراءات إدارية محددة لحماية المال العام.

لذا حرص المشرع في الدول المختلفة على فرض حماية للأموال العامة في القوانين التجارية والادارية، تستمد قواعدها بالأصل من القانون المدني، إلا ان أقوى طريقة لإزالة الاعتداء على المال العام يكون بتطبيق قواعد القانون الجنائي، وذلك عن طريق إيقاع العقوبة المناسبة على الجاني.

ولابد من القول هنا ان الغرض الأساس من ممارسة الرقابة، على مختلف صورها من قبل الدولة، الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من قبل العاملين، بخصوص أموال الدولة والمشروعات العامة، في اثناء ممارستهم لواجبات وظائفهم او بسببها[٤٥].

وبناءاً على ما تقدم يمكن القول بوجود أساس جنائي للحماية الادارية تتمثل بالأحكام الواردة في التشريعات الجنائية، والتي تتعلق بحماية الأموال العامة، من خلال تجريم التعدي عليها، وتعريض من يقوم بذلك للعقوبات الجنائية، لذا يكون للإدارة سند تشريعي يخولها اتخاذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون التعدي على الأموال العامة[٤٦]، وسنبحث تباعاً الأساس الجنائي للحماية الإدارية في التشريعات في كل من فرنسا مصر والعراق.

أولاً: السند التشريعي الجنائي لحماية المال العام في فرنسا ومصر.

وسوف نتناول هذه موقف المشرع في فرنسا ثم مصر وكما يأتي:

آ- المشرع الفرنسي.

فقد تناول المشرع الفرنسي جرائم العدوان على المال العام في المواد (١٦٦-١٧٦)، من المبحث الثاني في الفصل الرابع من قانون العقوبات[٤٧]، الذي يحمل عنوان ((الجرائم المخلة بالشرف والجنايات والجنح التي يرتكبها الموظفون العموميون أثناء تأدية وظائفهم)، وفي فرنسا اليوم هناك قانون يطلق عليه اسم القانون الاقتصادي يتضمن مواد تعالج الجرائم الاقتصادية ولا سيما الجرائم الواقعة على المال العام[٤٨].

ب- المشرع المصري.

أورد المشرع الجنائي المصري في الكتاب الثاني من قانون العقوبات تحت عنوان (الجنايات والجنح المضرة بالمصلحة العمومية وبيان عقوباتها) وخصص لذلك المواد من (٧٧) حتى (٢٢٩)، وقد تناول المشرع في ذلك الإطار الجنايات والجنح المضرة بأمن الحكومة من جهة الخارج، ومن جهة الداخل، وهو ما جرى العمل على تسميتها (بالجرائم المضرة بأمن الدولة)، وتلاها بالجرائم المتعلقة بالمفرقعات، ثم جرائم الرشوة، وجرائم الاعتداء على المال العام، ثم الجرائم المتعلقة بأشخاص الموظفين العموميين سواء كانوا جناة (تعذيب، استعمال القسوة، أو تجاوز حدود الوظيفة.)، أم كانوا في موقف المعتدى عليه (مقاومة الحكام وعدم الامتثال لأوامرهم والتعدي عليهم.... ثم انتهاء بجرائم التزوير وجرائم تزييف العملة..)، ويتضح من ذلك، أن وصف هذه الجرائم بأنها مضرة بالمصلحة العامة، إنما يعود إلى الطابع الغالب على هذه الجرائم، مقارنة بجرائم الاعتداء على الأفراد أو جرائم الاعتداء على الأموال الخاصة، حيث أن الجريمة بصفة عامة أية جريمة لا تخلو من اعتداء على عدد من المصالح معاً[٤٩].

ثانياً: السند التشريعي الجنائي لحماية المال العام في العراق.

اتجه المشرع العراقي في قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ الى بسط الحماية على جميع أموال الدولة فلم يفرق بين الأموال العامة (الدومين العام) والأموال الخاصة (الدومين الخاص) وقد نص على جملة منها وهي:

١- المادة (١٩٧) تناولت جرائم التخريب او الهدم او الاتلاف او الاضرار عمداً بمباني او املاكاً عامة او مخصصة للدوائر والمصالح الحكومية او المرافق العامة او للجمعيات المعتبرة قانوناً ذات نفع عام او منشآت النفط او غيرها من منشآت الدولة الصناعية او الكهربائية او وسائل المواصلات او الجسور او السدود او أي مال له اهمية كبرى في الاقتصاد الوطني، ويحكم على الجاني في جميع الاحوال، بالإضافة الى عقوبة الاعدام او السجن، بدفع قيمة الشيء الذي خربه او اتلفه او اضر به.

٢- عالج المشرع العراقي جرائم الفساد المالي حيث نص على جريمة الاختلاس، والمقصود بالاختلاس استيلاء الموظف او المكلف بخدمة عامة الاموال التي تحت عهدته[٥٠].

٣- الإضرار بمصلحة الدولة للحصول على المنفعة[٥١].

٤- جريمة الانتفاع من الأشغال أو المقاولات او التعهدات[٥٢].

٥- عاقب المشرع العراقي الموظف أو المكلف بخدمة عامة على جرائم تسخير العمال[٥٣].

٦- جرم المشرع العراقي سلوك الموظف العام أو من في حكمه الذي يضر بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل أو يتصل بها بحكم وظيفتها والضرر قد يكون عمدياً وقد يكون نتيجة اهمال[٥٤].

٧- الجرائم ذات الخطر العام كالحريق والغرق والاعتداء على وسائل الاتصال وسلامة النقل والمواصلات العامة اذا ادت الى تعطيل مرفق عام او ضرر جسيم بالأموال[٥٥].

٨- حماية المستودعات وخزانات المياه العامة[٥٦].

٩- حماية المرافق العامة للماء والكهرباء والغاز وغير ذلك من الأعتداء عليها[٥٧].

١٠- عاقب المشرع العراقي الموظف أو المكلف بخدمة عامة على جرائم تسخير العمال ونلاحظ في المادة (٤٤٤) الفقرة (١١)، ان الحماية التي قررها قانون العقوبات العراقي ان المشرع لم يفرق بين أموال الدولة العامة والخاصة وإنما بسط حمايته على جميع أموال الدولة [٥٨].

١١- واعتبر جريمة السرقة الواقعة على اموال الدولة أو احدى المنشآت العامة أو احدى الشركات التي تسهم الدولة منها، ظرفاً مشدداً بغية تشديد العقوبة على مرتكب هذه الجريمة[٥٩].

١٢- قطع الأشجار المغروسة في الأماكن المعد للعبادة أو الاماكن المخصصة للمنفعة العامة دون اذن من سلطة مختصة[٦٠].

١٣- المخالفات المتعلقة بالطرق العامة والاماكن المخصصة للمنفعة العامة[٦١].

١٤- كما أولى المشرع العراقي عناية خاصة لجرائم الاختلاس التي تقع من قبل الموظف أو المكلف بخدمة عامة نظراً لمساس هذه الجرائم بالاقتصاد الوطني[٦٢].

وبالإضافة الى ما تقدم يمكن القول بأنه يوجد سند تشريعي للحماية الجنائية للمال العام خارج نصوص قانون العقوبات تتمثل بنصوص القوانين الآتية:

١. قانون الطرق العامة المرقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ حيث يهدف هذا القانون الى الحفاظ على سلامة الطرق العامة والجسور والتقاطعات والأنفاق وصيانتها ومنع التجاوز عليها[٦٣].

٢. قانون الآثار والتراث العراقي ذو العدد(٥٥) لسنة ٢٠٠٢ الذي خصص الفصل السادس منه لتقرير العقوبات الجزائية تجاه كل من يخل بالضوابط الخاصة بالآثار والتراث، أو الأضرار بها[٦٤].

٣. الافعال التي تؤدي الى الدمار الشامل أو الجزئي للمنشآت النفطية، بحيث تسبب توقف استعمالها كلياً أو جزئياً[٦٥].

٤. عدّ المشرع العراقي الاضرار بالمؤسسات العامة والاخلال بالوضع الأمني من قبيل الجرائم الإرهابية بحسب المادة(١)[٦٦] من قانون مكافحة الإرهاب رقم(٣١) لسنة ٢٠٠٥.

٥. قانون عقوبات قوى الأمن الداخلي رقم(١٤) لسنة ٢٠٠٨: حيث جاء في الفصل الثالث الفرع الأول جرائم الأضرار والتخريب والتحريض المادة(٣) الفقرة (ج) و(ز)يعاقب بالإعدام كل من:

- خرب أو دمر أو استخدام المقرات والأبنية والتجهيزات عمداً لغير الأغراض المخصصة لها، أو خلافاً للأوامر والتعليمات الصادرة إليه.
- خرب عمداً الاتصالات أو المواصلات أو الأسلحة أو الذخائر.

مما تقدم تبين لنا أن الحماية الجنائية للأموال العامة في التشريع العراقي مذكورة في مواد مختلفة من قانون العقوبات وفي القوانين الأخرى، ولأجل ذلك نرى أن المحافظة على أموال الدولة من التبديد والضياع والتخريب تقتضي قيام المشرع العراقي بإصدار تشريع خاص لحماية الأموال العامة، وما من شك في أن تبني المشرع العراقي لهذا الاتجاه يؤدي إلى توفير الحماية للازمة للأموال العامة بما ينسجم والتحولات التي يشهدها العراق، والتي يستلزم التأكيد على أهمية صيانة الأموال العامة باعتبارها أموال الشعب، وعدم التفريط بها أو إساءة استغلالها جريمة خطيرة ضد الدولة.

المبحث الثاني : قواعد الحماية الادارية للأموال العامة

تتمثل قواعد الحماية الادارية للمال العام والتي تقع على عاتق الجهة الادارية في الالتزام بصيانة المال العام، وكذلك في التزام الادارة بالإحلال والتجديد للأموال العامة وهذه الالتزامات تقع على عاتق الجهة الادارية سواء أكانت مالكة للمال العام أم حائزة عليه.

وسنبحث في هذا المبحث قواعد الحماية الادارية للمال العام في مطلبين نتناول في المطلب الأول التزام الادارة بصيانة الأموال العامة وفي المطلب الثاني التزام الادارة بتجديد الأموال العامة.

المطلب الاول: التزام الادارة بصيانة الأموال العامة

سنبحث في هذا المطلب التزام الادارة بصيانة الأموال العامة في فرعين الاول نتطرق فيه الى مضمون الالتزام والفرع الثاني الى موقف التشريعات من الالتزام بالصيانة وكما يأتي:-

الفرع الاول :مضمون الالتزام.

ان استعمال المال العام بصورة مستمرة قد يسبب له أضرار مادية تعيق استمراره بأداء الغرض المخصص له، مما قد يمثل عائق أمام ضمان استمرار تقديم الخدمات الى الأفراد، هذا ما يلقي على عاتق الإدارة مهمة صيانته لإعادة تأهيله وتجديده بغية أداء الغرض المخصص له بأكمل وجه، وتتحمل الإدارة أو موظفيها مسؤولية عدم صيانته فيما إذا نتج عن ذلك أضراراً بالغير، وهذا يُعد خير ضمان لصيانة المال العام[١٧].

فلضمان بقاء المال المخصص للمنفعة العامة على الحالة التي يمكن معها أن تؤدي هذه الأموال الغرض المطلوب منها، يجب على الجهة الادارية المالكة للمال العام الالتزام بمنع الاعتداء على هذه الأموال المخصصة للمنفعة العامة، والعمل على صيانة هذه الأموال بصفة دورية ومستمرة .

لذلك يلتزم الشخص الاداري بصيانة المال العام والحفاظ عليه سليماً صالحاً للاستعمال من أجل استمرار المال العام في أداء واجبه نحو المجتمع والمنفعة العامة، فالمحافظة على الأموال العامة وصيانتها يعتبر التزاما يقع على عاتق الإدارة، ولما كان المال العام هو ذلك المال المملوك للإدارة والمخصص لاستعمال الجمهور مباشرة أو عن طريق مرفق عام بشرط إعداده إعدادا خاصا، فإن خطر المساس بهذه الأموال يأتي من:

١. الأفراد المستعملين للأموال عامة وذلك بعدم احترامهم قواعد الاستعمال أو بالتعدي على الأموال العامة.

٢. وإما من الإدارة التي تدير المال العام، وذلك بإهمال المال العام وعدم صيانته ومراقبة استعماله.

لذلك حرص المشرع القانوني على واجب الإدارة المُسيِرة أو المستغلة لهذا المال، في السهر على حمايته والمحافظة عليه، كما أوجب على المستعملين والمستفيدين منه أن يقوموا بذلك وفقا للقانون، ويتحملون في ذلك مسؤولية الأضرار الناجمة من تصرفاتهم.

فالدولة أو الشخص الاداري المالك للمال العام، هو مسؤول مسؤولية كاملة عن إتخاذ الاجراءات اللازمة لصيانة وحماية المال العام، نتيجة استخدام أو استعمال الجميع لهذه الأموال، وله في سبيل ذلك أن يضع الشروط والضوابط اللازمة في سبيل تحقيق هذا الهدف، والتي تكفل سلامة هذه الأموال واستمرارها وحسن سيرها حتى تحقق الغرض المنشود منها طيلة مدة تخصيصها للمنفعة العامة.

وقد عُرف التزام الصيانة بأنه، إدامة المال العام وتحديثه، من خلال اصلاح وترميم الأضرار الناجمة عن الاستعمال الاعتيادي كافة وطبقاً للأهداف المخصصة[٦٨].

ويستهدف التزام الصيانة غرضين محددين يتمثلان بـــــ:

١. الحرص على سلامة هذه الأموال واستمرار تأدية المنفعة المطلوبة منها لأطول مدة ممكنة .

٢. عدم تعريض الأفراد لأي مخاطر ناجمة عن سوء حالة المال العام في أثناء قيامهم باستعمال هذه الأموال العامة مما يعرض الجهة الادارية للمسؤولية وتعويض ما لحق الأفراد من أضرار نتيجة ذلك[٦٩].

فعدم الصيانة قد يؤدي الى الإضرار بالمال العام أو المرفق العام، الذي سعى المشرع المدني والجنائي على حمايته بقواعد خاصة لا تتمتع بها أموال الأفراد، وان الالتزام بالصيانة والتجديد هو أمر ضروري، كون المرافق العامة تستلزم الاحلال والتجديد حتى تؤدي خدمات عامة بصفة مستمرة وتتمكن من أداء الغرض الذي انشأت او خصصت من اجله تلك المرافق العامة سواء أكانت مرفقية أم مصلحية أم إقليمية، وتؤدي عملها بانتظام واضطراد[٧٠].

فمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من أهم المبادئ التي يجب الحفاظ عليها والاعتراف بها للإدارة دون الحاجة الى النص عليها صراحة، وقد أقر القضاء الاداري في فرنسا ومصر هذا المبدأ في اوائل القرن العشرين وجعله أساساً لكثير من نظرياته التي صاغها وطبقها في مجال القانون الاداري [٧١].

فيقع على عاتق الدولة او الشخص الاداري العام الذي يملك المال العام الالتزام بواجب صيانة المال، كما يلتزم بتعويض الاضرار التي قد تلحق الافراد من جراء الاهمال في صيانة المال العام(٧٢).

وإن القانون أوجب على الادارة الاهتمام بالمال العام والاعتناء به وإصلاحه وتجديده، وذلك كي يبقى صالحاً للغاية المعد لها، وهذا الموجب يحمي المال العام ضد الادارة وضد إهمالها بوصفه مخصصاً لاستعمال الجميع او لإستعمال مرفق عام فضلاً عن أن هذا الاهمال قد يؤدي الى تحصيل الإدارة المسؤولية عن الاضرار التي تحصل لغير بنتيجة هذه الاعمال(٧٣).

والجدير بالذكر أن الاهمال في أعمال الصيانة والحفاظ على المال العام قد يكون من جانب الادارة، كما قد يكون من جانب الافراد في حالة التعاقد معهم من اجل صيانة المال العام(٧٤)، وكما ذكرنا سابقاً أن للإدارة او الشخص الاداري اتخاذ ما يزم من أجل صيانة أو حماية الأموال العامة، ولها في سبيل ذلك إصدار بعض القرارات واللوائح المتعلقة بصيانة الأموال العامة.

الفرع الثاني : موقف التشريعات المقارنة من مبدأ الصيانة.

يختلف موقف المشرع حيال التزام الادارة بصيانة الأموال العامة حيث يختلف الوضع في الدول موضوع المقارنة فرنسا ومصر عنه في العراق في تحديد دور الجهة الادارية من التزام بالصيانة، إلا أنهم يتفقون على الغرض الاساسي المتمثل بديمومة أداء المال العام لوظائفه التي وجد من أجلها وبقاء هذه الأموال للمنفعة العامة، وسوف نعرض موقف التشريعات المقارنة من هذا الموضوع وكما يأتي:

أولاً- الوضع في فرنسا:-

يرى المشرع الفرنسي ان من واجبات الادارة هو صيانة المال العام، والمحافظة عليه من التلف لكي يؤدي المنفعة التي من أجله خصص له، ويرى بأنه إذا كان المال العام مخصص للاستعمال الجماهيري المباشر، فأن الجهة الادارية المالكة للمال العام تلتزم بالصيانة والتحديث، أما إذا كان المال مخصص لمرفق عام فتتوزع الصيانة في هذه الحالة على الجهة الادارية المالكة والجهة الادارية التي تتولى إدارته(٧٥).

أما الإصلاحات الكبرى فتبقى مبدئيا على عاتق الشخصية العمومية المالكة، وإذا تسببت المصلحة أو الإدارة المخصص لها في فقدان الملك أو إتلافه، تحملت مسؤولية ذلك اتجاه الشخصية العمومية المالكة.

وهناك بعض الفقه من يرى ان واجب الصيانة يقع على عاتق جهة الادارة فقط، ما لم يكن هناك اتفاق بخلاف ذلك، ويرى بعضهم الآخر أن واجب الصيانة يقع على عاتق الجهة المالكة فقط ما لم يكن هناك اتفاق بخلاف ذلك(٧٦).

لقد فصل القضاء الإداري الفرنسي في هذه المسألة بالقول بعدم استطاعة المستفيد إجبار الإدارة المالكة على القيام بالصيانة، ولكن يمكنه القيام بها بنفسه، ويعود على المالك بتكاليف العملية، وهذا ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي(٧٧)، الذي لا نرى مانعا من تبنيه في العراق .

ويترتب عن مخالفة إلتزام الصيانة والمحافظة على الأموال العامة متابعات إدارية وقضائية تطبق على المخالف أو المتسبب في المخالفة.

أما بالنسبة للملكية الفردية فلا يلتزم صاحبها بصيانتها، ولا يعاقب على إهمالها، بخلاف الحال في الملكية العامة، حيث إن أي إهمال من جانب الإدارة يؤدي إلى إتلاف المال العام يعرضها للعقوبة، سواء بصفتها مالكة أم بصفتها مستفيدة من قرار التخصيص.

ثانياً- الوضع في مصر:-

أساس التزام الدولة أو الشخص الاداري بأعمال الصيانة للأموال العامة هو تملك الادارة لأموالها العامة، ولقد حرص المشرع المصري على ذلك بنص المادة (١١٦) مكرر (ب) من قانون العقوبات المصري ونص المادة (٥) من القانون (٣٥) لسنة ١٩٧٢ الخاص بحماية الأموال العامة، التي تضمنت تجريماً لإهمال الموظفين في صيانة الأموال العامة المعهود بها إليهم أو إساءة استخدامها بالصورة التي يترتب عليها تعطيل الانتفاع بها او يكون من شانه تعرض سلامة المال أو الأشخاص للخطر.

أما الضرر الذي يصيب المال فلا يعاقب عليه إلا في حالة الخطأ الجسيم الذي يرتكبه الموظف العام، ويلحق ضرراً جسيماً بأموال أو مصالح الجهة الادارية التي يعمل بها، وهي الجريمة المنصوص عليها في المادة (١١٦) مكرر(ب)((كل من أهمل فى صيانة أو استخدام أي مال من الأموال العامة معهود به إليه أو تدخل صيانته أو استخدامه... على نحو يعطل الانتفاع به أو يعرض سلامته أو سلامة الأشخاص للخطر.....))[٧٨].

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ست سنوات، إذا ترتب على هذا الإهمال وقوع حريق أو حادث أخر نشأت عنه وفاة شخص أو أكثر أو إصابة أكثر من ثلاثة أشخاص، وشدد المصري العقوبة في حال الظروف الطارئة كالحرب وغيرها، حيث تكون العقوبة السجن، إذا وقعت الجريمة المبينة بالفقرة السابقة فى زمن حرب على وسيلة من وسائل الإنتاج المخصصة للمجهود الحربي[٧٩].

ومن هذا المنطلق فقد اصبح من الضرورة أن يحاسب القانون على السلوك ولو لم يقع الضرر فعلاً، بل يكفي أن يكون هناك خطرٌ نتيجة لهذا السلوك، يكون من شأنه أن يهدد الأرواح والأموال، باعتبار أن مثل هذا السلوك من الجرائم التي لا يشترط فيها حدوث ضرر[٨٠].

وقد تضمن القانون المصري الذي شرع لحماية الأموال العامة المرقم (٣٥) لسنة ١٩٧٢ في المادة الخامسة منه، على معاقبة الموظف المهمل في صيانة واستخدام أي مال من الأموال العامة المعهودة اليه او تدخل في صيانته او استخدامه في نطاق اختصاصه، وذلك على نحو يعطل الانتفاع به، او يعرض سلامته أو سلامة الأشخاص للخطر، بالحبس مدة لا تتجاوز سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، واذا نتج عن ذلك ضرر جسيم بالمال العام تشددت العقوبة بحيث لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات[٨١].

ثالثاً- الوضع في العراق:-

نصت المادة (٤٧/ف٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بأنه:((تنظم بقانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال))، بحسب النص في أعلاه أناط المشرع الدستوري العراقي بالسلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب اصدار قانون يختص بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها، وبما انه لم يصدر نصاً صريحاً يوضح الجهة المسؤولة عن صيانة المال العام وإنما كانت هذه النصوص مبعثرة بين القوانين المختلفة، وبالاطلاع عليها، تبين لنا أنّ المشرع العراقي ذهب الى جعل صيانة الأموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر كمبدأ عام من مسؤولية الجهة الإدارية المالكة[٨٢].

كما قلنا سابقاً إنَّ المشرع العراقي لم يضع قانوناً بعينه لصيانة المال العام، وإنما جاءت النصوص التشريعية المتعلقة بذلك متفرقة في العديد من التشريعات الخاصة، وهي تشريعات متناثرة في القانون المدني وقانون العقوبات كما مر سابقاً، بالإضافة الى وجود نصوص في قوانين أخرى أوجدها المشرع العراقي لحماية الاموال العامة حيث قرر فيه عدة مبادئ منها، وبالاطلاع عليها نرى ان المشرع العراقي جعل صيانة الأموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر من مسؤولية الجهة الادارية المالكة كما في القوانين الآتية:

١. النصوص التشريعية المتعلقة بضبط وصيانة المال العام المتصلة بقانون صيانة شبكات الري والبزل رقم (١٢) ١٩٩٥ المعدل[٨٣]:

ان ايصال مياه الري الى الاراضي الزراعية وتشغيل شبكات الري والبزل الخاصة بها وصيانتها يكلف الدولة مبالغاً واعباء جسيمة سنويا، ولغرض مساهمة المزارعين المستفيدين من هذه المشاريع الحيوية فيتحمل جانب منها، جعل مسؤولية الصيانة من مسؤولية الهيئة العامة لتشغيل مشاريع الري كما في المادة (٥/ف١)[٨٤]، وفي نفس المادة (٥/ف٣-ج) أوجب على المنتفعين من المصدر المائي المشترك تأسيس جمعية لإدارة وتشغيل وصيانة المصدر المائي حيث جعل مسؤولية الصيانة على المنتفعين وليس الادارة.

٢. النصوص التشريعية المتعلقة بضبط الصيانة المتصلة بحماية الاثار والتراث:

جاء في الاسباب الموجبة لصدور قانون الاثار والتراث(رقم ٥٥) لسنة ٢٠٠٢[٨٥] ما يلي:((الحفاظ على الابنية التراثية والاثرية باعتبارها موروثا ثقافيا وعلميا يمثل الهوية الحضارية للشعب العراقي وذات صلة بنشوء حضارته عبر العصور المختلفة، ما يقتضي الحماية والصيانة وعدم التجاوز او التخريب كي يبقى منارا امام العالم)).

والمشرع العراقي في هذا القانون جعل صيانة الاثار والتراث من مسؤولية هيئة الاثار والتراث، حيث جاء في المادة (٢/ف٣) ان من مهام الهيئة هي ((صيانة الاثار والتراث والمواقع التاريخية من التلف والضرر والاضمحلال)) وسبب جعل صيانة الاثار من واجبات الادارة باعتبار ان تلك الاثار لها قيمة مادية ومعنوية عالية لا يمكن لأي جهة اخرى ان تحافظ عليها سوى الهيئة العامة للآثار والتراث.

٣. النصوص التشريعية المتعلقة بصيانة المال العام المتصل بالطرق العامة:

تعد خدمات الطرق احد شرايين الحياة الاساسية والتي تدل على تطور البلد ونموه الاقتصادي والحضاري، اما صيانة الطرق فأنها تحافظ على ديمومة الطرق بعد انشائها وتضمن استمرارها بالخدمة ما ينفذ وصيانة الطرق هيكل من أعمال لتتمكن الطرق من اداء وظائفها ومقاومة لحركة المرور ممتازة حالة بإجراء والظروف الجوية الصيانة الدورية او التصليحات الخاصة[٨٦].

فنظام إدارة صيانة الطرق هو أداة أو وسيلة تشغيل تهدف للمحافظة على استثمارات شبكات الطرق عن طريق الحفاظ على مستوى أداء الطرق وخدمتها بواسطة مجموعة النشاطات والجهود المنظمة في إدارة موارد الصيانة وتوجيهها للوصول إلى أمثل الفوائد الممكنة[٨٧].

وقد نص قانون الطرق العامة العراقي ذي الرقم (٣٥) لسنة٢٠٠٢[٨٨] المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٣في المادة (٢/اولا) أن من أهداف تشريع القانون هي: ((الحفاظ على سلامة الطرق العامة والجسور والتقطعات والانفاق وصيانتها ومنع التجاوز عليها))، وقد نصت المادة(٨) مكررة (للهيئة العامة للطرق والجسور حق استيفاء اجور عن مرور السيارات والشاحنات المارة على الطرق السريعة او الخاصة على وفق تعليمات خاصة تصدرها الوزارة وتعود ادارتها لغرض صيانة تلك الطرق او تطويرها على ان يكون هنالك طريق بديل يمكن استخدامه مجانا من قبل المواطنين)[٨٩]. وبذلك نجد أن المشرع العراقي قد أتى بقيود بشأن استعمال الطرق العامة الغرض منها الحفاظ على سلامة وصيانة الطرق العامة حتى تؤدي الغرض من تخصيصها للمنفعة العامة، كما حدد في المادة(١٠/ب) مكررة من قانون الطرق رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ اجور وزن من كل سيارة بمبلغ لا يقل عن (٢٠٠٠٠) عشرين الف دينار لمرة واحدة عن الحمولة الواحدة، ويحدد مبلغ لصيانة الطرق العامة للمحافظة المعنية[٩٠].

٤. تعليمات مهام وتقسيمات المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية[٩١]:

جعل من مهام شعبة الخدمات هو صيانة وإدامة السيارات والمكائن وتنظيم استخدامها[٩٢]، وجاء في المادة(١٠/ف٤أ) أيضاً انه من مهام شعبة الصيانة والإنشاءات هي (إجراء إعمال الصيانة لبناية المركز ومتابعة اعمال الصيانة الدورية للأجهزة والمعدات واعمال نصب الأجهزة الفنية والمختبرية في المركز وفروعه في المحافظات).

٥. النظام الداخلي للشركة العامة للموانئ العراقية:

جعل المشرع العراقي في المادة(١٧/ف٢) النظام الداخلي للشركة العامة للموانئ العراقية لسنة ٢٠٠١ من مهام شعبة الهندسة المدنية هو تنفيذ أعمال الهندسة المدنية للشركة وصيانة المباني والمخازن وأرصفة، وصيانة وتصليح معدات وأجهزة ومكائن الكهرباء والتكييف وصيانة خطوط الأنابيب وتشغيل وصيانة المضخات[٩٣]، كذلك تتولى شعبة الهندسة البحرية صيانة العائمة العائدة للشركة ودوائر الدولة الأخرى وتصليحها[٩٤].

٦. تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٣ مهام وتقسيمات دائرة التدريب المهني[٩٥]:

جاء في المادة(١٠/ف٢) من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٣ انه من مهام قسم الصيانة والإنشاءات في دائرة العمل والتدريب المهني هي:
أ- إجراء إعمال الصيانة لأبنية الدائرة ومتابعة إعمال الصيانة في باقي مراكز الدائرة.
ب- متابعة الصيانة الدورية للأجهزة والماكنات الموجودة في الدائرة ومراكزها .

٧. قانون المؤسسة العامة للإصلاح الاجتماعي[٩٦]:

جاء في المادة (٥/تاسعا) من القانون أنه من مهام قسم الصيانة والنقل في دائرة اصلاح الكبار هي (الاشراف على تشغيل مختلف الاجهزة والآلات وصيانتها وصيانة وادامة المباني والمنشآت ومختلف التأسيسات والاشراف على تنفيذ المقاولات الخاصة بصيانة الاجهزة الفنية كما يتولى الامور المتعلقة بتنظيم استعمال وسائط النقل وحفظها وصيانتها)

٨. النصوص التشريعية المتعلقة بضبط وصيانة المال العام المتصلة بقانون حماية نهر دجلة:

يخضع مجرى نهر دجلة للنظام القانوني الذي تخضع له الأموال العامة، ويجب على الدولة أو الجهة الادارية المختصة اتخاذ الاجراءات اللازمة للحفاظ على مجرى نهر دجلة وصيانته من التلوث والعمل على عدم إلقاء مخلفات مجرى النهر تعوق حركة الملاحة به، وقد نصت المادة(٣) من تعليمات منع التجاوز على خط تهذيب نهر دجلة داخل بغداد[٩٧] (تترك مسافة عمق (١٥) خمسة عشر مترا من حافة مقطع النهر..... باعتبارها محرمات لمجرى النهر وذلك لأغراض الصيانة ومراقبة المجرى) .

٩. النصوص التشريعية المتعلقة بضبط وصيانة المال العام في قانون العقوبات العراقي ذي الرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

المشرع العراقي في المادة(٣٤٠)[٩٨] من قانون العقوبات تناول الاضرار العمدي الذي يكون ناشئاً عن سلوك الموظف العام أو من في حكمه، فقد عمد المشرع في هذه المادة الى حماية المال العام بطريقين، الاول تقرير بعض الجرائم الخاصة التي تعاقب على أفعال مضرة محددة، وثانيها تقرير بعض الجرائم العامة التي تعاقب على مطلق الإضرار دون تحديد للأفعال التي يقع بها الإضرار[٩٩]، والمادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي تقابلها نص المادة (١١٦) مكرر(١) (ب) من قانون العقوبات المصري ذي الرقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل بالقانون رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٣، ويستفاد من النص اعلاه انه يوجب على كل موظف اتخاذ الحيطة والحذر في اثناء تأديته لعمله المتعلق بهذه الأموال والمصالح حتى لا يؤدي الاهمال والخطأ الى تلف وتهالك هذه الاموال وتعطيل الانتفاع بهذه المصالح، وبذلك أشار المشرع العراقي الى الصيانة بصورة غير مباشرة.

والمشرع العراقي[١٠٠] سار على نهج المشرع المصري، بأنه اشترط الخطأ الجسيم والضرر الجسيم كركنين متلازمين لوقوع الجريمة من الموظف او المكلف بخدمة عامة أضر بحكم وظيفته بأموال و مصالح الجهة التي يعمل بها أو بأموال أو مصالح الأشخاص المعهودة إليه واشترط أيضاً، أن يكون ناشئاً عن اهمال جسيم بإداء الوظيفة أو عن اساءة استعمال السلطة أو عن اخلال جسيم بواجبات الوظيفة[١٠١].

وأساس التجريم هو حرص المشرع على صيانة المال العام والمصلحة العامة، بأن يمنع الموظف من الافعال التي من شأنها المساس بهذا المال على نحو يضر بالدولة سواء كان ذلك بفعل إيجابي بشكل خطأ أم بفعل سلبي يتمثل في الإهمال في صيانة هذه الأحوال.

المطلب الثاني: التزام الادارة بإحلال وتجديد الأموال العامة

من واجبات الشخص الاداري هو المحافظة على المال العام الذي بيده، بل عليه تجديده وصيانته ليواكب التطور حتى يمكن الاستفادة منه، ومبدأ التطوير يبدو كأنه تطبيق لمبدأ الاستمرار والادامة إلا انه يختلف عنه باعتبار ان الاستمرار يعني متابعة العمل وفقاً لنظام المرفق العام بينما التطوير يفترض تعديل هذا النظام ويستمد هذا الحق المعطى للإدارة من السلطة التنظيمية التي تتمتع بها وتخولها وضع الأنظمة الملائمة لسير المرافق العامة بانتظام وبشكل يكفل لها تحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها[١٠٢].

فالإدارة من واجبتها الالتزام ليس فقط بصيانة المال العام بل بالإحلال والتجديد في مكونات المال العام لكي يؤدي وظائفه باستمرار وكفاءة عالية، بما يؤمن تحقيق المصلحة العامة، ولها كذلك سلطة وضع الانظمة والقرارات اللازمة لذلك[١٠٣].

باعتبار ان المصلحة العامة تتطور بتطور الزمن فكان ولابد ان للأموال العامة مواكبة مقتضيات هذا التطور لكي تستطيع تقديم الخدمات التي انشأت من أجلها على أكمل وجه.

وسنتناول في هذا المطلب فرعين الاول مخصص لمضمون الالتزام بالإحلال والتجديد وفي الفرع الثاني موقف التشريعات منه وكما يأتي:

الفرع الاول : مضمون الالتزام .

حتى يتسنى للإدارة أن تحافظ على المال الذي بحوزتها فإن لها وسيلتان الأولى قانونية والثانية مادية وكما يلي:

أولاً: الوسيلة القانونية للمحافظة على الأموال العامة.

تتمثل هذه الوسيلة في حق الإدارة في إصدار لوائح تنظيمية وتسمى بلوائح ضبط الصيانة[١٠٤] من خلال هذه الوسيلة تستطيع الادارة ليس فقط المحافظة على الأموال العامة من التلف بل وتجديدها وجعلها مواكبة للغاية المرجوة منها وهي النفع العام.

وتختلف هذه لوائح ضبط الصيانة عن لوائح الضبط الإداري العام[١٠٥] التي يقتصر دورها على حفظ النظام العام بمدلولاته الثلاث : الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة دون امتداد هذا الدور ليشمل صيانة الأموال العامة، لذلك حكم بعدم مشروعية قرارات الضبط العام التي تمنع سير السيارات في شارع معين، بحجة تجنب نفقات إصلاحها وصيانتها على أنه يجوز تطبيق هذه اللوائح – لوائح الضبط العام– إذا كانت تستهدف إلى جانب تجنب نفقات الحفظ والصيانة تأمين سهولة المرور[١٠٦].

وأيا ما كان الأمر فان الضبط الإداري نظام وقائي، تتولى فيه الإدارة حماية المجتمع من كل ما يمكن أن يخل بأمنه وسلامته وصحة أفراده وسكينتهم، ويتعلق بتقييد حريات وحقوق الأفراد بهدف حماية النظام العام في الدولة، وبهذا المعنى يتميز الضبط الإداري عن الضبط التشريعي والضبط القضائي(١٠٧)، وتشبه لوائح ضبط الصيانة لوائح

الضبط الإداري العام في أنها تحد من الحريات الفردية حرية الاستعمال، وإنها تحدد المخالفات والعقوبات الجزائية التي توقع على مرتكبي هذه المخالفات الواقعة على الملك العام(١٠٨).

ثانيا: الوسيلة المادية للمحافظة على الأموال العامة.

تتمثل في واجب الإدارة في القيام بالتجديد للأموال العامة والمحافظة عليها، ويتجسد هذا الواجب في تخصيص هذه الإدارة لمبالغ مالية من ميزانيتها ترصد لهذا التجديد، وتتبع الإدارة في سبيل ذلك إحدى طريقين هما:

- الطريق الأول: وهنا تنفذ الإدارة أعمال التجديد بواسطة عمالها، لكن لا تلجأ إلى هذه الطريقة إلا نادرا، وتفعل ذلك إذا كان هناك استعجالٌ ولأسباب تتعلق بالسرية أو عند عدم وجود من يقوم بالأعمال.

- الطريقة الثانية: تتمثل في الأسلوب التعاقدي الأكثر شيوعا، وهو اتفاق بين الإدارة واحد الأفراد (في الغالب مقاول أو شركة مقاولات) بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة مبانٍ أو منشآت عقارية لحساب احد الأشخاص الإدارية وتحقيق المنفعة عامة(١٠٩).

ولكي تكون هناك أشغال عامة يجب أن تتوافر الشروط الآتية :

١. يشمل ذلك أعمال البناء والترميم والصيانة الواردة على عقار وكذلك بناء الجسور وتعبيد الطرق وما إلى ذلك، ويخرج من نطاق الأشغال العامة العقود الواردة على منقول مهما كانت ضخامته(١١٠).

وقد توسع مجلس الدولة الفرنسي في مفهوم الأشغال العامة وأدخل في اختصاصه كثيراً من العقود التي تتعلق بصيانة الأموال العامة من قبيل أعمال التنظيف والرش في الطرق العامة، وعقود توريد ونقل المواد اللازمة للأشغال العامة، وكذلك عقود تقديم مساعدة مالية أو عينية لتنفيذ أشغال عامة (١١١).

٢. يجب أن تجرى هذه الأشغال لحساب شخص عام: أي أن تجرى هذه الأشغال لحساب شخص عام كالدولة أو البلدية، اي ليس بالضرورة أن يكون العقار مملوكاً للشخص المعنوي العام بل المهم ان يتم العمل لحسابه(١١٢).

٣. أن يكون الهدف من الأشغال العامة تحقيق نفع عام(١١٣):

لقد كان هذا الشرط اكثر الشروط تطورا، وكما نعرف انه لم يكن يطلق على الأشغال العامة هذا الوصف إلا إذا تعلقت بأموال مملوكة لشخص عام أي متعلقة بالدومين العام، ثم ارتبطت هذه الأشغال بفكرة المرفق العام بعد ذلك، ولكن حصلت هذه الأشغال على كل من الدومين العام والمرفق العام، ووضع معيارا جديدا هو تحقيق المنفعة العامة فمتى استهدفت الأشغال تحقيق هذه المنفعة أصبحت أشغالا عامة.

الفرع الثاني: موقف التشريعات المقارنة منه.

من أجل استمرار المال العام في خدمة المجتمع وتحقيق المنفعة العامة فأنه يجب على الجهة الملتزمة بالصيانة للمال العام أن تلتزم أيضاً بالإحلال والتجديد، فيقع هذا الالتزام على الشخص الاداري بالإحلال والتجديد في عناصر المال العام ليواكب التطور المستمر

ولأداء وظائفه بكفاءة عالية، وهذه القاعدة سارية في التشريعات المقارنة كما في التشريع الفرنسي والمصري والعراقي وكما يلي:

أولاً- وضع القاعدة في فرنسا:-

الجهة الملتزمة بالصيانة للمال العام تلتزم أيضاً بالإحلال والتجديد، فإذا كان المال العام مخصص للاستعمال الجماهيري المباشر فيقع الالتزام بالإحلال والتجديد على الجهة المالكة لهذا المال، وإذا كان المال العام مخصص لمرفق عام فيقع الالتزام بالإحلال على الجهة الادارية التي تقوم بإدارة المرفق[١١٤].

ثانياً- وضع القاعدة في مصر:-

تلتزم الجهة المالكة للمال العام، أو الجهة التي تحوزه بالإحلال والتجديد، وهذا يعني أن الجهة التي يقع عليها الالتزام بالصيانة يقع عليها كذلك الالتزام بالإحلال والتجديد للأموال العامة . المادة (١١٦)[١١٥] مكرر (ب) من قانون العقوبات المصري النافذ، قد تعرض للإهمال في الصيانة وخلت من تجريم الإخلال بالتزام بالإحلال والتجديد ولما كان - الإحلال والتجديد - يعد مكملاً لقاعدة الالتزام بالصيانة والإصلاح.

ثالثاً- وضع القاعدة في العراق:-

إن الفقرة (ج) من المادة (١٢) من تعليمات تنفيذ الموازنة رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢ للدولة العراقية نصت على أنه ((يراعى أجراء الصيانة الوقائية والدورية لموجودات الدولة المنقولة (الأثاث ،الأجهزة ،المكائن، الآلات) وغير المنقولة كالأبنية والعقارات وفق برنامج زمني يعد لذلك بما فيها صيانة الأثاث والأجهزة والمكائن والآلات))[١١٦] وهذه المادة جعلت صيانة الأموال العامة (الأموال المنقولة وغير المنقولة) من واجبات الادارة الملتزمة للمال العام ولم تشر إلى تجديد الأموال العامة، وبهذا النص نجد أن المشرع العراقي في القوانين المختلفة لم يتطرق الى مسألة الاحلال والتجديد، ونرى وجود قصور تشريعي يجب على المشرع العراقي تداركه من خلال اصدار التشريعات القانونية اللازمة بذلك .

النتيجة ان الالتزام بصيانة المال العامة يضفي حماية على الأموال العام، من جهة الادارة المالكة لهذه الأموال او التي تقوم بإدارة هذه المال، وكذلك بالنسبة للالتزام بالإحلال والتجديد يعمل على حماية للأموال العامة، لكي تساير وتواكب التقدم والتطور المستمر.

الخاتمة:

واجهنا في هذا البحث موضوعا الحماية الادري للأموال العامة واتضح لنا من خلال ذلك، أهمية هذه الدراسة ولاسيما بعد التطور البالغ واتساع وظيفة الدولة الاقتصادية، وبالنسبة لوسائل الحماية القانونية للأموال العامة فقد وجدنا أن التطور في وظيفة الدولة أدى إلى ارتقاء حماية المال العام الى مرتبة النص عليها في الدستور فأصبحت نتيجة لذلك مبدأ دستوريا تبنته الكثير من التشريعات والدساتير المعاصرة، وذلك يعكس الأهمية الكبيرة والدور الخطير للأموال العامة، باعتبارها اداة الدولة ووسيلتها الأساسية في مباشرة نشاطاتها الاقتصادية، وقد أدى ذلك التطور إلى انعكاساتها على صعيد التشريع العادي ولاسيما التشريع الجنائي، ويبدو ذلك واضحا في التشديد في

بعض مواد القوانين التي تنص على الحماية الجنائية للأموال العامة نظر الخطورة هذا التعدي على الأموال العامة ومساسها بكيان الدولة، وكذلك اعتبار جميع أموال العامة والخاصة خاضعة لهذه الحماية. وتقدير الخطورة الأموال العامة وحمايتها في العراق وخاصة في المرحلة الراهنة وان العراق لا زال في مرحلة التطور الاقتصادي، إذ أنه من المستحسن ان يكون هنا كقانون خاص او أي شكل تشريعي أخر يبين الحماية القانونية الكاملة للأموال العامة، كذلك يبين ما يعتبر من الأموال العامة وأموال الدولة ويضع معيارا يميز الأموال العامة عن الأموال الخاصة ويضع قاعدة عامة آذ ما انطبقت على أي مال في الدولة ما يعتبر مالا عاما من دون الرجوع إلى نصوص القوانين المقارنة أو القانون المدني أو قانون العقوبات الا لغرض اعتبارهم كمصادر الاستقاء القواعد الأساسية لهذا القانون، وكذلك الوضع في القانون إشكال التصرف المشروع في تلك الأموال والجهة التي تقوم به وأساليب أدارته ومعاينته وتطويره، والنص كذلك على أشكال الاعتداء على تلك الأموال والعقوبات التي تكون مناسبة مع شكل الاعتداء أو الفعل أو مع نوع المال الذي اعتدى علية والجهة التي تدير تلك الأموال وعائديته ومدى ضرورته للنفع العام والمجتمع.

تعرضت الى جملة من المقترحات وكما يلي:-

١- نقترح وضع القواعد المتعلقة بحماية المال العام بقانون واحد بدلاً من ان تكون متناثرة بين قوانين متعددة يصعب الرجوع اليها، وتشريع واحد يحمي المال العام من الخطر الذي قد يلحق به اسوة بالدول الاخرى كمصر والكويت وغيرها.

٢- وجود قانون متخصص في رئاسة الاستئناف يكون مختص بالنظر بالقضايا المتعلقة بالمال العام وذلك لسرعة البت بهذه القضايا مما ينعكس إيجاباً على موضوع حماية المال العام، مع ملاحظة أهمية موضوع تنفيذ الأحكام الصادرة باسترداد الأموال العامة من أيدي مغتصبيها أو من صدرت ضدهم أحكام بذلك مع التشديد على أن تضع المحاكم المختصة أحكاماً فاعلة وحقيقية يتحقق منها الردع والزجر والامتناع عن نهب المال العام.

٣- إلزام الوزارات والدوائر كافة بإجراء صيانة الموجودات من الأموال العامة، وان لا يتصرف شخص بأموال الدولة تصرفاً شخصياً كاستخدام السيارات العائدة لدوائر الدولة لنقل افراد عائلة الموظف خلافا للغرض المخصصة له وهو الاستخدام في المصلحة العامة.

٤- متابعة الديون المترتبة بذمة الافراد والشركات والدول الخاصة بالدولة، وتشجيع الافراد على دفعها عن طريق إلغاء الروتين وتسهيل إجراءات استيفاء الرسوم والضرائب، لكونها تشكل إيرادا مهما للخزينة العامة وتفعيل قانون بيع وإيجار أموال الدولة واستحصال المبالغ من الغرامات.

٥- استثمار المال العام من العقارات والأراضي الزراعية عن طريق تفعيل قانون الاستثمار وقانون إيجار الأراضي الزراعية وإعادة النظر في القوانين النافذة التي تعالج الحماية القانونية للمال العام.

٦- ان يكون لوسائل الإعلام المختلفة الدور المهم والبارز في حماية المال العام وتشجيع منظمات المجتمع المدني على تشجيع المواطنين في الحفاظ على المال العام وصيانته وإشاعة ثقافة الحرص لدى المواطن بان يكون حريصا على الحفاظ على المال العام وان يمنع أي اعتداء عليه وتشجيع الجيل الجديد من الحفاظ على الأموال العامة، وضرورة الاسهام الشعبي في حماية تلك الاموال من أي خطر يهددها، وتشجيع الاخبارات عن أي انتهاك او سوء تصرف بالأموال العامة من اية جهة كانت.

٧- التعاون مع ديوان الرقابة المالية وأجهزة القضاء وهيئة النزاهة ومكاتب المفتشين العموميين، في موافاتهم بكل ما يطلب منهم من وثائق ومستندات أثناء التحقيق في القضايا الماسة بالمال العام.

٨- منح الإدارة بعض السلطات ذات الطابع القضائي والتي لا تشكل إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات وفي الوقت ذاته يقتضيها النظام القانوني الخاص للأموال العامة الذي يرمي الى منح الإدارة امتيازات ترجح من خلالها المصلحة العامة المتمثلة بحماية المال العام على المصلحة الخاصة للأفراد.

الهوامش:

١- للمزيد من التفصيل أنظر:د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، حماية المال العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٧،ص٢٠٩ وما بعدها.

٢- د.نبيلة عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية ،الاتجاه الحديث لمجلس الدولة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، ١٩٩٣،ص ١٠.

٣- ذكرى عباس علي الدايني، وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون جامعة بغداد،٢٠٠٥،ص٢٨.

٤- انظر قرار محكمة النقض المصرية (تعتبر أموال عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الإعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضي قانوناً ورسماً وقرار من الوزير المختص يدلو علي ماجري به قضاء هذه المحكمة، علي أن المعيار في التعرف علي صفة المال العام ه والتخصيص للمنفعة العامة، وأن هذا التخصيص كما يكون بموجب قانون أو قرار يجوز أن يكون تخصيصا فعليا) الطعن رقم ٢٦٣ لسنة ٥٨ ق جلسة ٢٥/٩/١٩٨٩ س٤٠ ع ٢ ص ٨٢٩، منشور في موقع هيئة قضايا الدولة بموجب الرابط:http://sla.gov.eg/index

٥- د.عزت صديق طنيوس، نزع الملكية للمنفعة العامة –دراسة مقارنة- اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، ١٩٨٨ .، ص ٣٦.

٦- أنسام علي عبد الله، النظام القانوني للأموال العامة دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد ٢،بغداد،السنة العاشرة، العدد٢٥، ٢٠٠٥،ص٣٢٣.

٧-د. محمد صلاح عبد البديع السيد ،الوسيط في القانون الاداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة، ٢٠٠٤، ص٤٢٦.

٨-د.محمد علي احمد قطب ،الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام،ط١،ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة،٢٠٠٦، ص٢٤٩ .

(9)-André de Laubadère – Yves Gaudemet, Droit administratif des biens, Tome 2 , 11 édition , Delta ,2002,p.174.

(10)-4- TOURET (denis), droit public administratif, paris, rue saint jacques, 1995.p.115.

١١- د.محمد علي احمد قطب ،الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام ،مصدر سابق، ص٢٥٠ .

(12)- DELAUBADERE (André), op .cit . p 179.

(13)-C.E, 25 jan 1985, ville de grassecimontlaur et autres, Actualitéjuridique dedroit administratif N°34/ 1985.

١٤- للمزيد انظر: د. مازن راضي ليلو، القانون الاداري، بلا تاريخ ولا دار نشر،ط٣ ،ص١٤٣، ٨٩.د. مصطفى ابو زيد فهمي ،الوسيط في القانون الاداري ،الجزء الاول، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠،ص٤٨٠.

١٥- د.محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الاداري، مصدرسابق،ص٥٠٤.

١٦- (أن تصرف السلطة الإدارية في الأموال العامة لانتفاع الأفراد بها لا يكون إلا على سبيل الترخيص، وهذا يعتبر بذاته وبطبيعته مؤقتا وغير ملزم للسلطة العامة التي لها دائما لدواعي المصلحة العامة الحق في إلغائه والرجوع فيه ولو قبل حلول أجله)الطعن رقم ١٦١٣ لسنة ٥٢جلسة ٢٧/٤/١٩٨٩ س ٤٠ ع ٢ ص١٨٩،منشور في موقع هيئة قضايا الدولة بموجب الرابط:http://sla.gov.eg/index.aspx .

١٧-د. عبد الرزاق السنهوري ،الوسيط في القانون المدني ،لبنان ،منشورات الحلبي ط٣،٢٠٠٠،ص١٤٩.

١٨- محكمة النقض المصرية عرفت الحيازة((في عنصرها المادي تقتضى السيطرة الفعلية على الشيء الذى يجوز التعامل فيه، وهى في عنصرها المعنوي تستلزم نية اكتساب حق على هذا الشيء، وكانت الأموال العامة لا يصح أن تكون محلاً لحق خاص ومن ثم لا تخضع للحيازة، ولا تقبل الدعوى باسترداد حيازتها لورودها على هذا المال)) الطعن رقم ٢٧٧٣ لسنة ٦٢ ق-جلسة ٢٩/٤/١٩٩٣ س٤٤ ج٢،ص٣١٣،منشور في موقع هيئة قضايا الدولة بموجب الرابط:http://sla.gov.eg/index.aspx

١٩-للمزيد: انظر. د. نوفل علي الصفو، التعريف بأموال الدولة العامة، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق،مجلد ١،السنة التاسعة، العدد٢٠٠٤،٢٠،ص١٤١.ود.محمد عبد الحميد أبو زيد، حماية المال العام، مصدر سابق، ص١٠٤ وما بعدها.

٢٠- د.نوفل علي عبدالله صفو الدليمي ،الحماية الجزائية للمال العام ،مصدر سابق،ص١٠١.

٢١- انظر.د٠عبدالرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء ٨، مصدر سابق،ص١٤٤.

٢٢- د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري و المبادئ العامة في تنظيم و نشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية،١٩٧٨،ص٣٧٣ وما بعدها.

٢٣-نص المادة(٤) الفقرة (٦) (المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة).

٢٤- قرار مجلس شورى الدولة العراقي ،رقم القرار٢٠١٢/٨٩، بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٣،قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢،مطبعة الوقف الحديثة،بغداد،٢٠١٢،ص١٥٨.

٢٥- للإدارة أن تصدر لوائح تنظيمية عامة تجعل بمقتضاها السير في اتجاه واحد في أحد الطرق أو تحرم سير العربات التي تجرها الدواب في الشارع فلا يعتبر هذا منعا أو حضرا للاستعمال العام للأموال العامة أو لممارسة الحرية العامة ، كما أن لإدارة أن تمنع تنظيمات أخرى بقصد حماية المال العام و حمايته، ومثال ذلك أن تحدد الإدارة الحمولة معينة للسيارات في طريق معين أو عند مرورها فوق جسر معين.انظر:د.محمد صلاح عبد البديع السيد ،الوسيط في القانون الاداري ،مصدر سابق، ص٤٢٦.

٢٦- أنسام علي عبد الله، النظام القانوني للأموال العامة دراسة مقارنة، مصدر سابق،ص٣٠٨.

٢٧- ذكرى عباس علي الدايني، وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة،مصدر سابق،ص٥٥.

٢٨- تعد التشريعات الدستورية المصدر الأساسي للقانون الإداري، وتتضمن التشريعات الدستورية بعض الموضوعات المتعلقة بالقانون الإداري، كتنظيم الجهاز الإداري في الدولة ونشاطه وحقوق الأفراد وحرياتهم .أنظر: د.مازن راضي ليلو، القانون الاداري، مصدر سابق، ص٢١.للمزيد : د.ماهر صالح علاوي ،الوسيط في القانون الاداري ، بغداد، بلا دار نشر، ٢٠٠٩ ، ص٤٩.

٢٩- (المشرع القانوني قد اضفى حماية جنائية على دائرة واسعة من الأموال التي أعتبرها داخلة في نطاق الأموال العامة، أكبر بكثير من المفهوم الدقيق للمال العام، بحيث أمتدت هذه الحماية الى الأموال الخاصة للدولة والأشخاص العامة الأخرى، وكذلك أموال شركات القطاع العام، والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام)أنظر:د. عبد الغني بسيوني عبد الله ،النظرية العامة في القانون الاداري ،الاسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٣ ،.ص٦٢٠.

٣٠- للمزيد أنظر:د.إحسان حميد المفرجي، د.كطران زغير نعمة، د.رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، المكتبة القانونية،٢٠٠٧،ط ٢،.ص٣١٦.

٣١- نصت المادة (٩٣) على انه :((لا يجوز بيع أموال الدولة، أو تفويضها، أو إيجارها،أو التصرف بها بصورة أخرى إلا وفق القانون)).
٣٢- د.وليد بدر نجم المرشدي، عادل سالم الحيالي،الحماية القانونية للمال العام من آثار الفساد، ٢٠٠٨، بغداد، بحث مقدم ضمن أعمال المؤتمر السنوي لهيئة النزاهة،ص١١، منشور على موقع هيئة النزاهة العراقية: http://nazaha.iq.
٣٣- في الثامن من شباط ١٩٦٣ صدر قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم(٢) لسنة ١٩٦٣ ونشر في الوقائع العراقية بالعدد (٧٩٧) في ٢٥/ ٤/ ١٩٦٣ونصت المادة (١١) منه على ان ((للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن باعتبارها مصدراً لرفاهية الشعب وقوة الوطن)).
٣٤- للمزيد حول الموضوع أنظر:د.إحسان حميد المفرجي، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق،ص٣٥٥ وما يليها.
٣٥- د.صالح جواد الكاظم، د.علي غالب خضير، د.شفيق عبد الرزاق، النظام الدستوري في العراق، شركة أياد للطباعة الفنية، بغداد ،١٩٨١، ص٢٤.
٣٦- منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢،بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨.
٣٧-وأن هذه الفقرة تكاد تكون مطابقة لنص المادة (١٣٨) من الدستور الكويتي ((بين القانون الأحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأملاك)).
٣٨- يرى البعض ان المادة (٢٧) جعلت حماية الأموال العامة من مسؤولية المواطن وليس الدولة فضلا عن عدم توضيحها طبيعة هذه الأموال العامة. انظر: د. هلال أدريس مجيد، ملاحظات حول التوجهات الاقتصادية في الدستور العراقي، مقالة منشورة في موقع الجريدة:http://www.aljaredah.com .
٣٩- د.مازن راضي ليلو، القانون الاداري، مصدر سابق ،ص٢١.
٤٠- (يقصد بالتشريع كمصدر للقانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة، وقد تكون هذه السلطة، سلطة تأسيسية فيكون التشريع دستورياً، أما إذا كانت السلطة تشريعية في كون التشريع عادياً ويطلق عليه اصطلاح القانون، وأخيراً إذا كانت هذه السلطة تنفيذية فإننا نكون أمام ما يمكن تسميته بالتشريعات الفرعية أو اللوائح، ويتميز التشريع عن غيره من المصادر الأخرى بوضوحه وتحديده وسهولة تعديله). أنظر: د.مازن راضي ليلو، القانون الاداري، مصدر سابق، ص٢١.
٤١- د.رافد خلف البهادلي،د.عثمان سلمان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة ،منشورات الحلبي، بيروت،٢٠١٢،ص١٣.
٤٢- المصدر نفسه،ص٢٦.
٤٣- ٩٨. د. نواف كنعان ، القانون الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن ،ط١ ،٢٠٠٣،ص٣٨٥.
٤٤- نصت المادة (٣) من قانون صيانة اموال الدولة الاردني رقم (٢٠) لعام ١٩٦٦بانه: ((تشكل محكمة خاصة تسمى (محكمة صيانة أموال الدولة) برئاسة قاض برتبة قاضي تمييز وعضوية قاضيين يعينهم المجلس القضائي بالإضافة لوظائفهم، ويمثل الادعاء العام أمام المحكمة النائب العام أو المحامي العام المدني)).
٤٥- علاء يوسف اليعقوبي، حماية الأموال العامة في القانون الإداري، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية الحقوق جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص١٧٦.
٤٦- حسن جلوب كاظم الساعدي، وسائل الحماية الإدارية للمال العام في القانون العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد،٢٠١٣.ص٤٣.
٤٧- حسين عكلة الخفاجي ،الحماية القانونية للمال العام،ص٨، بحث منشور على الانترنت بموجب الرابط : http://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2010/05/18/.
٢- د.خالد خليل الظاهر، القانون الأداري ، الكتاب الثاني، ط١،١٩٩٧،بلا دار نشر،ص٣٢١.

٤٩-د.عمر الفاروق الحسيني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص في جرائم الاعتداء على المصلحة العامة، القاهرة، بدون دار نشر،٢٠٠٩.ص٤.
٥٠- راجع المادة (٣١٦) من قانون العقوبات العراقي .
٥١- المادة (٣١٨) (يعاقب بالسجن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة عهدت اليه المحافظة على مصلحة للجهة التي يعمل فيها في صفقة أو قضية فاضر بسوء نية أو تسبب بالاضرار لهذه المصلحة لي حصل على منفعة لنفسه أو لغيره).
٥٢- المادة (٣١٩) (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة انتقع مباشرة أو بالواسطة من الاشغال أو المقاولات أو التعهدات التي له شأن في اعدادها أو احالتها أو تنفيذها أو الاشراف عليها، ويعاقب بالعقوبة ذاتها اذا حصل على عمولة لنفسه أو لغيره بشأن من الشؤون المتقدمة).
٥٣- راجع المادة (٣٢٠) من قانون العقوبات العراقي.
٥٤- راجع المادة (٣٤٠) (٣٤١) من قانون العقوبات العراقي.
٥٥- راجع المواد (٣٤٢،٣٤٤) من قانون العقوبات العراقي .
٥٦- راجع المادة (٣٥٢) من قانون العقوبات العراقي.
٨- راجع المادة(٣٥٣) الفقرة(١،٢) على التوالي من قانون العقوبات العراقي .
١- راجع المادة (٣٥٥) الفقرة(١) من قانون العقوبات العراقي.
٢- نصت المادة (٤٤٤) الفقرة (١١) من قانون العقوبات العراقي ((يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس على السرقة التي تقع في احد الظروف التالية: اذا ارتكبت على شيء مملوك للدولة أو احدى المؤسسات العامة أو احدى الشركات التي تساهم الدولة في مالها بنصيب اذا توافر في السرقة ظرفان أو اكثر من هذه الظروف تكون العقوبة الحبس مدة لا تزيد على عشر سنين))..
٦٠- راجع المادة (٤٨٠) من قانون العقوبات العراقي .
٦١- راجع المواد (٤٨٧،٤٩٣) من قانون العقوبات العراقي .
٦٢- راجع المواد (٣٢١،٣١٥) من قانون العقوبات العراقي.
٦- راجع المادة (٢) الفقرة (١) من قانون الطرق العامة المرقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ .
٦٤ -راجع المادة (٤٠) من قانون الآثار والتراث العراقي ذو العدد (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.
٦٥- راجع المواد (٣- ٤) من قانون مكافحة تهريب النفط ومشتقاته رقم(٤١) لسنة ٢٠٠٨ .
٦٦- نص المادة (١)((كل فعل اجرامي يقوم به فرد او جماعة منظمة استهدف فردا او مجموعة افراد او جماعات او مؤسسات رسمية او غير رسمية (اوقع الأضرار بالممتلكات العامة) او الخاصة بغية الأخلال بالوضع الأمني او الاستقرار والوحدة الوطنية او ادخال الرعب او لخوف والفزع بين الناس او اثارة الفوضى تحقيقا لغايات ارهابية))،منشور في جريدة الوقائع العراقية، رقم العدد٤٠٠٩، بتاريخ٢٠٠٥/٩/١١.
٦٧- انظر:حسن جلوب كاظم الساعدي، وسائل الحماية الإدارية للمال العام في القانون العراقي،مصدر سابق،ص١٠٩.
٦٨- حيدر دوري عبود الكَريطي، حماية الطرق العامة في القانون الإداري،رسالة ماجستير مقدمة الى كليةالحقوق، جامعة النهرين، ١٩٩٧،ص٩.
٦٩- أنظر: د.محمد فاروق عبد الحميد ، المركز القانوني للمال العام ، مصدر سابق ، ص ٧١٥
٧٠-انظر: د.محمد علي احمد قطب ،الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام ،مصدر سابق، ص٢٤٤، كذلك: د.سامي جمال الدين، أصول القانون الاداري تنظيم السلطة الادارية والادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية،٢٠٠٩، ص٥٤٣.
٧١- د.ماجد راغب الحلو ،القانون الاداري ،مصدر سابق،ص٤١٨.

٧٢- د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري(دراسة مقارنة) الكتاب الثالث، أموال الادارة العامة وامتيازاتها ، ط٣، ١٩٧٣،ص٥٧١،علاء يوسف اليعقوبي ،حماية الأموال العامة في القانون الإداري، مصدر سابق،ص١٩٩.
٧٣-د. ألبرت سرحان، يوسف جميل، زياد أيوب، القانون الإداري الخاص ،منشورات الحلبي ،بيروت ، الطبعة الاولى ،٢٠١٠،ص٦٠٤.
٧٤- د.محمد عبد الحميد أبوزيد ، حماية المال العام ، مصدر سابق ، ص٧٣٤.
(75)-DELAUBADERE (André), op .cit , p ١٨٨.
٧٦-هذه الآراء نقلاً عن: د. ناصر خلف البخيت ،الحماية الجنائية للمال العام ،اطروحة دكتوراة، مقدمة الى كلية الحقوق جامعة القاهرة، ٢٠٠٨ .،ص٥٦.
(77)-DELAUBADERE (André), op .cit , p ١٦٧.
٧٨- المادة (١١٦) مكرراً (١) (ب) قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل بالقانون رقم(٩٥) لسنة ٢٠٠٣.
٧٩- انظر المادة(١١٦) قانون العقوبات المصري.
٨٠- د.محمد علي احمد قطب ،الموسوعة القانونية والأمنية في حماية المال العام ،مصدر سابق،ص٢٤٧.
٣- عبد الحسن عبد العزيز وطه مصطفى العشماوي ، الشامل في التشريعات الجنائية ، الناشر مؤسسة شباب الجامعة ، ط١ ، بلا تاريخ ، ص١٤٢ وما بعدها .
٨٢- انظر: حسن جلوب كاظم الساعدي، وسائل الحماية الإدارية للمال العام في القانون العراقي، مصدر سابق ،ص١١٣.
٨٣- نصت المادة (١) من قانون صيانة شبكات الري والبزل رقم (١٢) ١٩٩٥ المعدل (منه هدف هذا القانون الى صيانة شبكات الري والبزل ومنشاتها وتامين ادارتها وتشغيلها وفق التصاميم الموضوعة لها، وحماية الاراضي الزراعية المروية من اذى الاهمال او الملوحة والانخفاض الخصوبة وتحديد الجهات المسؤولة عن القيام بذلك) منشور في جريدة الوقائع العراقية، رقم العدد ٣٥٧٨ في ١٩٩٥/٨/٢٨.
٨٤- انظر :المادة (٥/ف١)(تكون الهيئة العامة لتشغيل مشاريع الري، والتي تعرف فيما بعد بـ(الهيئة) ومديريات الري في المحافظات مسؤولة عن صيانة الانهار والجداول والمنازل التالية ومنشاتها.....) عدلت هذه المادة بموجب قانون رقم (٦٧) و(١١) لسنة ٢٠١٢.
٨٥- منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد ٣٩٥٧ ، بتاريخ ٢٠٠٢/١١/١٨ ،ج٢،ص٥٦٦.
٨٦- جاسم عطية علوان، تحديد عيوب شارع (٨٠) بمدينة الحلة، بحث منشور في مجلة الكوفة الهندسية، المجلد الرابع،العدد الثاني،٢٠١٣،ص٢.
٨٧- محمد بن فريد حواري، تطوير نظام إدارة صيانة الطرق الحدودية في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير الى كلية الهندسة جامعة الملك سعود، الرياض، بلا دار نشر،٢٠٠٥ ،ص١٣،منشورة بموجب الرابط ادناه: http://ksu.edu.sa/sites/KSUArabic
٨٨- منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد٣٩٤٧،بتاريخ ٢٠٠٢/٩/٩،ص٤٥٦.
٨٩- تم اضافة المادة(٨)بموجب قانون التعديل الاول لقانون الطرق العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١٣ .
٩٠- راجع الفقرة (ت) من المادة (١٠) من قانون الطرق العامة رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.
٩١- منشور في جريدة الوقائع العراقية، رقم العدد: ٤١٢٤،بتاريخ: ٢٠٠٩/٦/٨.
٩٢- راجع المادة (١٠/ف٣ أ) من تعليمات مهام وتقسيمات المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية.
٩٣- راجع المادة (١٧/ف٣) من النظام الداخلي للشركة العامة للموانئ العراقية.
٩٤- المادة (١٧/ف٥) من النظام الداخلي للشركة العامة للموانئ العراقية.

٩٥- أصدرت التعليمات استناداً إلى أحكام المادة(١٢) من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦.

٩٦- منشور في جريدة الوقائع العراقية، رقم العدد:٣٠١٥، بتاريخ ١٩٨٤/١٠/١٥.

٩٧- تعليمات رقم (٢) لسنة ٢٠٠٠ ،منع التجاوز على خط تهذيب شر دجلة داخل بغداد، منشور في جريدة الوقائع العراقية ،العدد٣٨٥٣ بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٢٠.

٩٨- نصت المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي بالرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات أو بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة احدث عمدا ضررا بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل فيها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الاشخاص المعهود بها اليه).

٩٩- د.نوفل علي عبدالله صفو الدليمي ،الحماية الجزائية للمال العام ،مصدر سابق ،ص١٩٠ وما بعدها.

١٠٠- ذكرى عباس علي الدايني، وسائل الإدارة لإزالة التجاوز على الأموال العامة، مصدر سابق،ص.٧٠

٢- نصت المادة (٣٤١) من قانون العقوبات العراقي بالرقم (١١١) لسنة ١٩٦٩((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على ثلثمائة دينار كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه الجسيم في الحاق ضرر جسيم باموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو باموال أو مصالح الاشخاص المعهود اليه ان كان ذلك ناشئا عن اهمال جسيم باداء وظيفته أو عن اساءة استعمال السلطة أو عن اخلال جسيم بواجبات وظيفته)) عدلت المادة (٣٤١) بموجب قانون التعديل التاسع المرقم (٨) لسنة ١٩٨٤.

١٠٢- د.ألبرت سرحان، يوسف جميل، زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي، بيروت، الطبعة الاولى ،٢٠١٠،ص٦٤.

١٠٣- د.علي محمد بدير، وأخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري،ص٢٦٠ .

١٠٤- د.محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، مصدر سابق،ص٤٣٣.

١٠٥- تعتبر لوائح الضبط أهم أساليب وأبرز مظاهر لسلطة الضبط الاداري، وذلك لأنه عن طريقها تضع هيئة الضبط الاداري قواعد عامة موضوعية مجردة تقيد بها بعض اوجه النشاط الفردي في سبيل صيانة النظام العام، وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيد حرياتهم بالضرورة من الناحية العملية، لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفيها. أنظر: د.سامي جمال الدين، أصول القانون الاداري تنظيم السلطة الادارية والادارة، مصدر سابق،ص٥٠٤ وص ٥٠٥.

١٠٦- ٢٢.د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، القاهرة، دار النهضة العربية،١٩٩٤،ص١٠٢.

١٠٧- د.مازن راضي ليلو، القانون الاداري، مصدر سابق ،ص٨٢.

(108)-DELAUBADERE (André), op .cit .p173.

١٠٩- ٥٦.د. علي محمد بدير، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ١٩٩٣،ص٤٩٠ .

١١٠- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) الكتاب الثالث، مصدر سابق، ص ١٢٦.

٣- د.مازن راضي ليلو، القانون الاداري، مصدر سابق ،ص٢٤٠.

١١٢- د.علي محمد بدير، وأخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري،،ص٤٩٠

١١٣- د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري المصري والعربي دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٥٣٤.

١١٤- د. ناصر خلف البخيت ،الحماية الجنائية للمال العام ،مصدر سابق،ص٥٦.

١١٥- نص المادة (١١٦) مكرر (ب) ((كل من أهمل في صيانة أو استخدام أي مال من الأموال العامة معهود به إليه أو تدخل صيانته أو استخدامه في اختصاصه وذلك على نحو يعطل الانتفاع به أو يعرض سلامته أو سلامة الأشخاص للخطر يعاقب بالحبس)).

١١٦- تعليمات تنفيذ الموازنة رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢.