Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 316-335
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

The Role of Iraqi Criminal Policy in Protecting Public Funds from Crimes of Embezzlement, Misappropriation, and Intentional Harm to the Public Interest: A Comparative Study

Mohammad Ali Haji Dehabadi*[*1], Muhannad Tahsin[2]

Abstract

This study examines the role of Iraqi criminal policy in protecting public funds against three major forms of occupational abuse: embezzlement, unlawful seizure, and intentional damage to the property or interests of public entities. These offences are approached not merely as financial losses but as conduct that undermines trust in public office and weakens the State's capacity to manage public services. The study distinguishes constitutional protection of public funds from the criminal-law mechanisms of incrimination, punishment, recovery, compensation, and institutional oversight. It analyzes Articles 315, 316, and 340 of the Iraqi Penal Code No. 111 of 1969, as amended, focusing on the offender's public capacity, the protected property or interest, the material conduct, criminal intent, and the legal boundaries separating embezzlement from unlawful seizure and intentional damage. It also evaluates the role of the Inclusion Law, the Federal Commission of Integrity, the Federal Board of Supreme Audit, and the judiciary in detecting violations, recovering losses, and reducing opportunities for recurrence. The study follows a descriptive and analytical method supported by relevant judicial and doctrinal materials. It concludes that Iraqi law provides a significant legislative basis for protection, yet effectiveness is affected by fragmented enforcement mechanisms, difficulties in assessing harm to public interests, and the need for stronger institutional prevention and financial tracing. The study therefore proposes a more integrated criminal policy linking incrimination, punishment, asset recovery, compensation, and preventive oversight.

Keywords:
Criminal Policy, Public Funds, Embezzlement, Unlawful Seizure, Intentional Damage.

1[*] Assistant Professor, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

2 PhD Student, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

Please Cite This Article As: Haji Dehabadi, MA & Tahsin, M (2026). "The Role of Iraqi Criminal Policy in Protecting Public Funds from Crimes of Embezzlement, Misappropriation, and Intentional Harm to the Public Interest: A Comparative Study". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 316-335.

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0)

مقاله بحثیه
(الصفحه ۳۱۶-۳۳۴)

دور السياسة الجنائية العراقية في حماية المال العام من جرائم الاختلاس والاستيلاء والإضرار المتعمد بالمصلحة العامة

محمدعلی حاجی ده آبادی*[۱]، مهند تحسين[۲]
۱. استاذ المساعد، كليه القانون، جامعه قم، قم، ايران.
۲. طالب دكتوراه، كليه القانون، جامعه قم، قم، ايران.

المخلص
تبحث هذه الدراسة في دور السياسة الجنائية العراقية في حماية المال العام من ثلاث صور رئيسية للاعتداء الوظيفي هي الاختلاس، والاستيلاء بغير حق، والإضرار المتعمد بأموال أو مصالح الجهات العامة، بوصفها جرائم لا تستنزف الموارد المالية فحسب، بل تمس الثقة بالوظيفة العامة وتضعف قدرة الدولة على إدارة المرافق وتقديم الخدمات. تنطلق الدراسة من التمييز بين الحماية الدستورية للمال العام وبين أدوات التجريم والعقاب والاسترداد والرقابة، ثم تحلل البنية القانونية للجرائم الواردة في المواد (٣١٥) و(٣١٦) و(٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، مع بيان صفة الجاني، وطبيعة المال أو المصلحة محل الحماية، والسلوك الإجرامي، والقصد الجنائي، والفروق التي تمنع الخلط بين الاختلاس والاستيلاء والإضرار العمدي. كما تتناول الدراسة وظيفة قانون التضمين، ودور هيئة النزاهة الاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي والقضاء في كشف الاعتداء واسترداد آثاره والحد من فرص تكراره. وتعتمد الدراسة المنهج الوصفي التحليلي مع الاستفادة من التطبيقات القضائية والاتجاهات الفقهية ذات الصلة. وتخلص إلى أن المنظومة العراقية تتضمن أساسا تشريعيا مهما للحماية، إلا أن فعاليتها تتأثر بتشتت أدوات المواجهة، وصعوبة تقدير الضرر في بعض صور الإضرار بالمصلحة، والحاجة إلى تطوير الوقاية المؤسسية وتتبع العائدات الإجرامية وتوحيد معايير الإحالة والتحقيق المالي. وتقترح الدراسة تعزيز التكامل بين التجريم والعقاب والاسترداد والرقابة الوقائية، بما يجعل حماية المال العام سياسة مستمرة لا رد فعل لاحقا على وقوع الجريمة.

الكلمات المفتاحية: السياسة الجنائية، المال العام، الاختلاس، الاستيلاء، الإضرار العمدي.

.

المقدمه

يتناول هذا البحث دور السياسة الجنائية العراقية في حماية المال العام من جرائم الاختلاس والاستيلاء والإضرار المتعمد بالمصلحة العامة. ولا يقصد بالسياسة الجنائية هنا مجرد النصوص العقابية، بل مجموع الخيارات التشريعية والإجرائية والرقابية التي تستهدف الوقاية من الاعتداء على المال العام، وتحديد السلوك المجرم، وملاحقة مرتكبيه، واسترداد الأموال وجبر الضرر. ويستند موضوع البحث إلى الحماية الدستورية المقررة للمال العام في المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وإلى الأحكام التجريمية الواردة، بوجه خاص، في المواد (٣١٥) و(٣١٦) و(٣٤٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، بما يفسر اختيار هذه الجرائم الثلاث بوصفها نماذج رئيسية للاعتداء الوظيفي على المال أو المصلحة العامة.[١]

تتجلى أهمية الموضوع في مستويين مترابطين؛ فعلى المستوى العلمي يساعد الجمع بين الاختلاس والاستيلاء والإضرار المتعمد ضمن إطار واحد على بيان الحدود القانونية الفاصلة بينها، ولاسيما من حيث صفة الجاني والحيازة واستغلال الوظيفة وطبيعة الضرر والقصد الجنائي. وعلى المستوى العملي تبرز أهمية الموضوع في ربط التجريم والعقاب بوسائل الوقاية والكشف المبكر والتضمين واسترداد الأموال، بما يتيح تقويم الحماية بوصفها منظومة متكاملة لا مجرد استجابة عقابية لاحقة لوقوع الاعتداء.

تناولت بعض الدراسات جوانب متفرقة من الموضوع؛ فبحث حميد عبد حمادي ضاحي المرعاوي سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي، ودرست رشا محمد جعفر الهاشمي فاعلية الإصلاحات التشريعية في حماية أموال الدولة، وركز أحمد علي أحمد النجم على استرداد عائدات جرائم الفساد، بينما تناول خالد مخلف طراد تجريم الإضرار الوظيفي بالمال العام في دراسة مقارنة. وتفيد هذه الدراسات في بناء الإطار النظري والتحليلي للبحث، إلا أن الدراسة الحالية تركز على الجمع بين الجرائم الثلاث محل البحث وتمييز بنيتها القانونية، ثم ربطها بآليات الرقابة والتضمين والاسترداد ضمن تقييم واحد للسياسة الجنائية العراقية.[٢]

تتمثل إشكالية البحث في تعدد النصوص والجهات والأدوات التي تتدخل في حماية المال العام، مع ضرورة المحافظة في الوقت نفسه على الفواصل الدقيقة بين صور التجريم وعدم تحويل كل مخالفة مالية أو إدارية إلى جريمة. وعليه يتمثل السؤال الرئيس في الآتي: كيف نظمت السياسة الجنائية العراقية حماية المال العام من جرائم الاختلاس والاستيلاء والإضرار المتعمد، وما مدى تكامل آليات التجريم والعقاب والاسترداد والرقابة في تحقيق هذه الحماية؟

يعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي من خلال عرض النصوص العراقية ذات الصلة وتحليل عناصر الجرائم محل الدراسة، مع الاستفادة من التطبيقات القضائية والدراسات القانونية المرتبطة بالموضوع. وقد قسم البحث إلى ثلاثة مباحث؛ يتناول الأول الإطار المفاهيمي والتشريعي للسياسة الجنائية في حماية المال العام، ويخصص الثاني للحماية الجنائية للمال العام من جرائم الاختلاس والاستيلاء والإضرار المتعمد، بينما يتناول الثالث تقييم فعالية السياسة الجنائية العراقية وسبل تطويرها، ثم تعرض الخاتمة وما تتضمنه من نتائج وتوصيات.

---

[١] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٢٧)؛ وقانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، المواد (٣١٥) و(٣١٦) و(٣٤٠).

[٢] حميد عبد حمادي ضاحي المرعاوي، «سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، ع١٥، ٢٠١٨، ص ٢٤٢–٢٦٢؛ رشا محمد جعفر الهاشمي، «مدى فاعلية الإصلاحات التشريعية في حماية أموال الدولة في العراق»، مجلة العلوم القانونية، مج٣٣، ع٥، ٢٠١٨، ص ٣٥٦–٣٨٣؛ أحمد علي أحمد النجم، «استرداد عائدات جرائم الفساد»، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، ع٤٧، ٢٠٢٤، ص ٢٦٥–٢٧٦؛ خالد مخلف طراد، «تجريم الإضرار الوظيفي بالمال العام: دراسة مقارنة»، مجلة المدارات العلمية، مج٤، ع٢، ٢٠٢٦، ص ٣٦١–٣٧٧.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والتشريعي للسياسة الجنائية في حماية المال العام

تتجاوز حماية المال العام فكرة صيانة الموجودات المملوكة للدولة بمعناها المحاسبي الضيق، لأنها تتصل مباشرة بقدرة السلطات العامة على أداء وظائفها وبثقة المجتمع في أن الموارد المخصصة للخدمة العامة لا تتحول إلى مجال للانتفاع الشخصي. ويكشف البناء الدستوري العراقي هذا المعنى حين يجعل للمال العام حرمة ويقرر أن حمايته واجب، ثم يحيل إلى القانون تنظيم حفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها. ومن هذه الزاوية لا تكون السياسة الجنائية بديلا عن الإدارة الرشيدة، وإنما هي الحلقة التي تتدخل عندما تتحول المخالفة إلى اعتداء يستحق التجريم أو عندما تقتضي خطورة السلوك استعمال أدوات التحقيق والعقوبة والاسترداد.[1]

تقوم فكرة السياسة الجنائية في هذا المجال على ثلاث دوائر متكاملة. الدائرة الأولى وقائية تستهدف تضييق فرص الجريمة بواسطة الرقابة والفصل بين الصلاحيات والتدقيق والشفافية. والدائرة الثانية تجريمية تحدد السلوك الذي يخرج من نطاق المخالفة الإدارية إلى نطاق الجريمة، وتضبط صفات الجاني والمال والنتيجة والقصد المطلوب. أما الدائرة الثالثة فهي دائرة الاستجابة اللاحقة التي تضم التحقيق والمحاكمة والعقاب واسترداد المال والتضمين وإزالة آثار الاعتداء. ويؤدي اختلال أي دائرة إلى إضعاف الدائرتين الأخريين؛ فالرقابة من دون جزاء مناسب قد تفقد الردع، والعقوبة من دون استرداد تترك أثر الجريمة قائما، والتجريم الواسع من دون دقة في الإثبات قد يخلق منازعات تضعف الثقة في المكافحة.

المطلب الأول: مفهوم المال العام وأساس حمايته الجنائية في العراق

يبدأ تحديد نطاق الحماية من فهم المقصود بالمال العام. فالمال الذي تستخدمه الدولة لا يكتسب القيمة القانونية الخاصة لمجرد وجوده في يد موظف، وإنما تتحدد أهميته من علاقته بالجهة العامة وبالغرض الذي خصص له وبالقواعد التي تضبط التصرف فيه. ولهذا فإن الحماية الجزائية للمال العام تنصرف إلى الأموال والقيم والمستندات التي تكون الدولة أو المؤسسات والهيئات المشمولة طرفا في ملكيتها أو إدارتها أو حيازتها، كما تمتد في بعض النصوص إلى أموال أشخاص آخرين متى عهد بها إلى الموظف بحكم الوظيفة. ويعني ذلك أن القانون يحمي أحيانا الوظيفة الائتمانية إلى جانب حق الملكية، فلا تصبح الصفة العامة للمال هي المعيار الوحيد للحماية.

ويكشف النظر إلى المال العام من زاوية وظيفته أن معيار الحماية لا ينبغي أن يتوقف عند صورة الملكية المجردة، لأن الأموال التي تديرها الدولة قد تكون مخصصة بعقود أو اعتمادات أو حسابات ذات غرض محدد، ويؤدي الانحراف بها إلى تعطيل غاية عامة حتى إذا بقيت قيمتها الاسمية داخل الجهاز الإداري. ولهذا يجب أن يسأل التحقيق، إلى جانب سؤال «كم نقص من المال؟»، سؤالا آخر هو «ما الوظيفة العامة التي تعطلت أو تعرضت للخطر؟». هذا المنهج يوسع فهم الضرر من غير أن يوسع التجريم خارج النص، لأنه لا ينشئ ركنا جديدا بل يساعد في تفسير أهمية المال وعلاقة السلوك بالمصلحة التي يحميها القانون. كما يفيد عند تقدير الأولويات الرقابية؛ فالأموال المرتبطة بالخدمات الصحية أو البنى التحتية أو الرواتب قد يكون الاعتداء عليها أشد أثرا من قيم متساوية موضوعة في حسابات لا تتصل بخدمة عاجلة.

تؤكد الدراسات الجنائية أن خصوصية المال العام ترجع إلى أن الاعتداء عليه ينعكس على جماعة غير محددة من المستفيدين، ولذلك لا يمكن قياس خطره دائما بقيمة المال محل الواقعة. فقد يكون المبلغ محدودا لكن السلوك يكشف عن قابلية نظامية للتلاعب، أو يقع في قطاع حساس، أو يرتبط

---

[1] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٢٧).

أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٢، ص ١٣، ١٧، ٣٥؛ حميد عبد حمادي ضاحي المرعاوي، «سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، ع١٥، ٢٠١٨، ص ٢٤٢–٢٦٢.

بممارسة متكررة تؤدي إلى تسرب أكبر. ويكتسب هذا الفهم أهمية عند تصميم السياسة الجنائية، لأن الردع لا ينبغي أن يتحرك فقط عند ظهور خسارة ضخمة، بل يجب أن يحمي قواعد الأمانة والإدارة التي تمنع تراكم الاعتداءات الصغيرة. وقد أبرز الفقه الحديث أن صون المال العام يرتبط أيضا بإصلاح البيئة الإدارية التي تسمح للفساد بالنمو.[1]

وتظهر أهمية التخصيص للمنفعة العامة في القضاء الدستوري العراقي أيضا؛ إذ ربطت المحكمة الاتحادية العليا حماية المال العام بالأثر الذي ينعكس على المصالح الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، واعتبرت أن المساس بالثروة العامة قد يتحول إلى ضرر عام يبرر اهتمام القضاء الدستوري بالمصلحة العامة. هذا الاتجاه يوسع الرؤية من مجرد ملكية الدولة إلى وظيفة المال داخل المجتمع. ومن ثم فإن السياسة الجنائية التي تلاحق الاختلاس أو الاستيلاء لا تحمي رقما في حساب حكومي فحسب، بل تحمي خدمة عامة وتمويلا ومشروعا وفرصة كان يفترض أن تعود منفعتها إلى الجمهور.

ويقتضي احترام مبدأ الشرعية في المقابل ألا تستعمل صفة «المال العام» بصورة افتراضية لمجرد أن أحد أطراف المعاملة جهة حكومية. فقد تكون الدولة دائنة أو مدينة أو حائزة أو أمينة، وقد تختلط في بعض المشروعات أموال عامة وخاصة أو حقوق عينية والتزامات تعاقدية. لذلك يجب تحديد المال محل الاتهام، وسند عائديته أو حيازته، والقاعدة التي تحكم التصرف فيه، والمرحلة التي خرج عندها الفعل عن حدود الترخيص. هذه الدقة ليست ترفا فنيا، بل تمنع اتساع الاتهام على نحو يربك الدفاع والمحكمة، وتساعد على اختيار الخبرة المالية الصحيحة. وكلما كان توصيف المال واضحا منذ محضر التحقيق الأول، أمكن بناء علاقة أكثر إحكاما بين النص الجنائي والواقعة، وأصبح الحكم أكثر قدرة على بيان سبب اعتبار السلوك اعتداء على مال أو مصلحة عامة محددة.

ويترتب على ذلك ضرورة التفرقة بين الحماية الجزائية والحماية المدنية أو الإدارية. فالقواعد المدنية تهدف في الأصل إلى إعادة التوازن وجبر الضرر، والقواعد الإدارية تضبط كيفية استعمال الأموال واتخاذ القرار، أما القانون الجنائي فيتدخل عندما يبلغ السلوك درجة من الخطورة واللوم تستدعي وصفه جريمة. هذه التفرقة مهمة حتى لا يصبح كل خطأ مالي جريمة، ولا يفلت في المقابل السلوك العمدي الجسيم تحت وصف المخالفة الإدارية. وتقوم السياسة الرشيدة على رسم الحدود التي تميز الخطأ الإداري، والخطأ الجسيم، والانحراف المتعمد، والتصرف الذي ينطوي على قصد تملك أو تمكين الغير من المال.

المطلب الثاني: مفهوم السياسة الجنائية وآلياتها في مجال المال العام

السياسة الجنائية ليست مجموعة العقوبات الواردة في قانون العقوبات، بل هي تصور الدولة لطريقة الوقاية من الجريمة وكشفها وملاحقتها والحد من آثارها. وفي جرائم المال العام تتسم هذه السياسة بطابع مركب، لأن الجريمة غالبا ما تنشأ داخل هيكل إداري منظم يملك مرتكبها فيه معلومات وصلاحيات لا يملكها الشخص الخارجي. ولهذا لا تكفي الأدوات الشرطية التقليدية، بل يلزم تدقيق مالي وتحليل مستندات وقراءة إجراءات الصرف والتعاقد وتحديد سلسلة الموافقات والمسؤوليات. ويشير جانب من الكتابات العربية إلى أن الحماية الفعالة للمال العام يجب أن تجمع بين الوقاية المؤسسية والجزاء حتى لا يتحول التجريم إلى معالجة متأخرة لأضرار كان يمكن منعها.[3]

---

[1] ياسر محمد سعيد قدو، الحماية الجنائية للمال العام وأسباب الفساد وسبل المكافحة والعلاج: دراسة تطبيقية، ط١، القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ٢٠١٨، ص ٦٣.

المحكمة الاتحادية العليا، القرار رقم (٤٩ وموحدتها ٨٣/اتحادية/٢٠٢٢)، الصادر في ٢١/٩/٢٠٢٢.

[3] أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٢، ص ١٣–١٧.

وتتطلب السياسة الجنائية الحديثة ترتيب أدواتها بحسب زمن التدخل. فالوقاية السابقة تهدف إلى تقليل فرصة الجريمة بواسطة الفصل بين الصلاحيات والرقابة والمراجعة، والكشف المبكر يتحرك عند ظهور مؤشر غير اعتيادي، والتحقيق يجمع الدليل ويحدد الأشخاص والأموال، أما العقاب والاسترداد فيعالجان النتيجة بعد ثبوت المسؤولية. الخلل يظهر عندما تعتمد الدولة على المرحلة الأخيرة وتترك المراحل السابقة ضعيفة؛ إذ يصبح الحكم الجنائي مهما من الناحية الرمزية لكنه يأتي بعد أن تكون الأموال قد انتقلت أو تفرقت الأدلة. لذلك ينبغي أن تقاس السياسة بقدرتها على تقصير الزمن بين ظهور المؤشر واتخاذ الإجراء المشروع، لا بعدد الملفات المفتوحة فقط. هذا التصور ينسجم مع طبيعة جرائم المال العام التي يمكن لخسارتها أن تتضاعف إذا استمر السلوك أشهرا قبل اكتشافه.

في الدائرة الوقائية، تتطلب السياسة الجنائية أن تصمم الإجراءات الإدارية بطريقة تقلل فرص الانفراد بالقرار أو الحيازة. فصل من يأمر بالصرف عن من ينفذه وعن من يسجل العملية وعن من يراجعها يخلق رقابة متبادلة، كما أن تدوير المواقع الحساسة والإجازات الإلزامية والمطابقات المفاجئة والرقابة الرقمية تساعد على كشف الأنماط غير المعتادة. ولا تعني هذه الإجراءات افتراض سوء النية في الموظفين، بل تعكس مبدأ إدارة المخاطر؛ فالوظيفة التي تمنح شخصا واحدا قدرة كاملة على إنشاء المعاملة واعتمادها وتنفيذها ومحو أثرها هي بنية عالية المخاطر بصرف النظر عن نزاهة شاغلها.

أما في الدائرة التجريمية، فالقاعدة الأساسية هي الدقة. قانون العقوبات العراقي خصص للاختلاس والاستيلاء والإضرار نصوصا مختلفة، وهو ما يدل على أن المشرع لم يرد دمج كل الاعتداءات المالية في عنوان واحد. ويجب أن تنعكس هذه التعددية في التحقيق؛ فيسأل المحقق أولا: هل كان المال في حيازة الجاني بسبب الوظيفة؟ أم وصل إليه نتيجة استغلال الوظيفة؟ أم لم ينتقل المال أصلا، وإنما أحدث الجاني ضررا بمال أو مصلحة الجهة؟ وتجيب هذه الأسئلة عن مسألة التكييف قبل الانتقال إلى مقدار العقوبة.[1]

كما أن التنسيق بين الجهات لا يعني دمج اختصاصاتها أو إلغاء استقلالها، بل إنشاء مسار معلوم لتبادل ما يسمح القانون بتبادله. فالمعلومة الرقابية قد تحتاج إلى تفسير محاسبي قبل أن تصل إلى جهة التحقيق، والجهة التحقيقية قد تحتاج إلى قرار قضائي للحصول على بيانات مصرفية أو رقمية، والقضاء يحتاج إلى تقرير فني يمكن مناقشته. إذا لم تحدد نقاط الانتقال بين هذه المراحل تضيع المسؤولية بين المؤسسات أو يتكرر العمل من البداية. ومن ثم يمكن اعتماد بروتوكولات إحالة تحدد الحد الأدنى من المستندات، وطريقة حفظ النسخ الأصلية، وهوية المسؤول عن الاتصال، والمدة المناسبة للرد، مع بقاء كل جهة داخل اختصاصها. بهذه الطريقة تتحول عبارة «تكامل الأجهزة» من مبدأ عام إلى سلسلة إجراءات قابلة للقياس والمراجعة.

وتتصل الدائرة اللاحقة بفكرة استعادة الوضع القانوني والمالي قدر الإمكان. فنجاح الدعوى الجزائية لا يكون كاملا إذا انتهت بإدانة الموظف وبقي المال خارج الخزانة أو انتقل إلى أسماء وواجهات يصعب التنفيذ عليها. لذلك تكتسب إجراءات الحجز والتتبع والتضمين والمطالبة بالتعويض أهمية موازية للعقوبة. كما يجب أن تظل هذه الإجراءات منضبطة بضمانات الدفاع وحقوق الغير حسن النية، لأن حماية المال العام لا تبرر مصادرة غير قانونية أو افتراضا عاما بأن كل مال للمتهم ناتج عن الجريمة.

---

[1] قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، المواد (٣١٥) و(٣١٦) و(٣٤٠) و(٣٤١).

[2] عبد الحكم فودة ومحمد أحمد محمد، جرائم الأموال العامة: الرشوة والجرائم الملحقة بها واختلاس المال العام والاستيلاء والغدر والتربح والعدوان والإهمال الجسيم والإضرار العمدي مقارنا بالتشريعات العربية، ط١، المنصورة: دار الفكر والقانون، ٢٠٠٩، ص ٤٨.

المطلب الثالث: البنية التشريعية والمؤسسية لحماية المال العام

تتوزع الحماية العراقية على تشريعات ومؤسسات متكاملة. فإلى جانب قانون العقوبات، يضع قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع إطارا لمواجهة قضايا الفساد والتحري عنها، كما يقوم ديوان الرقابة المالية الاتحادي بدور رقابي على التصرف في الأموال العامة وكفاءة الأداء المالي. وتزداد أهمية هذا التعدد عندما يتحول تقرير رقابي إلى مدخل للتحقيق الجزائي، أو عندما يكشف التحقيق الجزائي ضعفا نظاميا يحتاج إلى تعديل في إجراءات الجهة العامة. إن العلاقة المثلى ليست علاقة إحالة خطية تنتهي بتسليم الملف، بل علاقة تغذية راجعة تجعل كل قضية مصدرا لتحسين الضوابط ومنع تكرار النمط نفسه.[1]

ويظهر تعدد التشريعات المنظمة للمال العام حاجة عملية إلى خريطة قانونية موحدة تستخدمها جهات الرقابة والتحقيق. فالموظف المالي قد يخضع في الواقعة نفسها لقواعد الموازنة والتعاقد والتعليمات الداخلية وقانون التضمين وقانون العقوبات، وقد تكون بعض الآثار إدارية وبعضها مالية وبعضها جنائية. وجود دليل مؤسسي يبين وظيفة كل نظام ومتى ينتقل الملف من المخالفة الإدارية إلى الاشتباه الجنائي يقلل الخلط ويمنع معالجة جريمة محتملة بعقوبة انضباطية فقط، كما يمنع إحالة كل خطأ محاسبي إلى القضاء الجنائي. ويجب تحديث هذا الدليل كلما تغيرت القواعد، وأن يشرح بالأمثلة الفاصلة لا بالنصوص وحدها، لأن الصعوبة العملية تقع غالبا في منطقة التماس بين التقصير الإداري والقصد الجنائي.

ويحتل قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥ مكانا خاصا لأنه يتعامل مع الضرر الذي يصيب المال العام من زاوية جبره وتحميل الموظف أو المكلف بخدمة عامة تبعة الضرر وفق الضوابط القانونية. ويظهر من التطبيقات والشروح القضائية أن التضمين يمر بتحقيق إداري وتحديد للمسؤول والضرر ومبلغه وإصدار القرار وإتاحة سبل التظلم والطعن. وميزة هذا المسار أنه لا ينتظر دائما اكتمال المساءلة الجزائية حتى يثار جانب الجبر المالي، مع ضرورة عدم تحويله إلى مسؤولية آلية تقوم بمجرد وقوع الخسارة دون إثبات الخطأ والسببية.[2]

ويؤكد التنظيم المؤسسي أن التحقيق الإداري لا ينبغي أن يحل محل التحقيق الجزائي متى ظهرت شبهة جريمة. فالتحقيق الإداري يحدد المخالفة داخل الجهاز ويجمع الوثائق الأولية ويقيم المسؤولية الوظيفية، أما التحقيق الجزائي فيتم وفق ضمانات وإجراءات مختلفة ويبحث قيام الجريمة ونسبتها إلى متهم معين. التأخير في الإحالة قد يؤدي إلى ضياع سجلات أو تحريك أموال أو تنسيق روايات، بينما الإحالة المتسرعة من دون حفظ المستندات قد تضعف الملف. ولذلك فإن السياسة الفعالة تضع بروتوكولا واضحا لحفظ الأدلة وتجميد الصلاحيات الحساسة وإخطار الجهات المختصة عند بلوغ مؤشرات الشبهة حدا معقولا.

يجب أن تنتج كل قضية فساد أو اعتداء على المال العام «درسا مؤسسيا» بعد انتهائها. فالملف القضائي يبين أين كانت الثغرة: صلاحية منفردة، وثيقة لم يراجعها أحد، نظاما إلكترونيا يمكن تجاوزه، أو رقابة لاحقة لا تكتشف إلا بعد الصرف. إذا عولج الشخص ولم تعالج الثغرة، يمكن أن يعيدها شخص آخر. لذلك يفيد أن تلتزم الجهة المتضررة بإعداد خطة تصحيح محددة تتضمن الإجراء الذي سيتغير والجهة المسؤولة وموعد التنفيذ، وأن تتابع جهة الرقابة هذا التصحيح. لا يمس ذلك استقلال الحكم الجنائي، بل يترجم الوقائع التي كشفها إلى إصلاح إداري. وبهذا تصبح وظيفة القضاء جزءا من دورة تعلم تحمي المال مستقبلا، لا خاتمة منعزلة لواقعة سابقة.

قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥؛ وعواد حسين ياسين العبيدي، شرح قانون التضّمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥: دراسة تحليلية معززة بالتطبيقات القضائية، بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٩، ص ١٤٢.

كما تبرز أهمية الادعاء العام والقضاء في حماية المصلحة العامة عند الانتقال من مرحلة الرصد إلى مرحلة الإسناد القانوني. ويجب أن يظل القاضي بعيدا عن الاعتبارات الإعلامية والإدارية وأن يبني حكمه على عناصر الجريمة والأدلة المقبولة. حماية المال العام لا تتحقق بإدانة سريعة بقدر ما تتحقق بإدانة صحيحة قابلة للصمود أمام طرق الطعن، وبقرار مالي قابل للتنفيذ. ومن هنا يرتبط نجاح السياسة الجنائية بجودة التحقيق والتقارير الفنية وتسبيب القرارات، لا بمقدار الضجيج الذي يرافق القضية.

المبحث الثاني: الحماية الجنائية للمال العام من جرائم الاختلاس والاستيلاء والإضرار المتعمد

تجمع الجرائم الثلاث محل الدراسة كونها ترتبط بالوظيفة العامة وبالمساس بالمال أو المصلحة، لكنها تختلف في البناء القانوني اختلافا يمنع معاملتها كصور مترادفة. فالاختلاس يقوم على انقلاب يد الجاني على مال موجود في حيازته، والاستيلاء يقوم على استعمال الوظيفة للوصول إلى مال لم يكن بالضرورة في حيازته ابتداء، بينما تتسع جريمة الإضرار العمدي لتشمل الإضرار بأموال الجهة أو مصالحها ولو لم يتحقق انتقال أو تملك. وتظهر قيمة هذا التمييز في حماية مبدأ الشرعية وفي تحديد الدليل المطلوب، لأن ما يثبت الحيازة في الاختلاس يختلف عما يثبت استغلال الوظيفة في الاستيلاء أو النتيجة الضارة في المادة (٣٤٠).

المطلب الأول: جريمة الاختلاس في القانون العراقي

تنص المادة (٣١٥) من قانون العقوبات العراقي على معاقبة كل موظف أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالا أو متاعا أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد في حيازته، مع تشديد يرتبط ببعض الصفات الائتمانية الخاصة. ويكشف النص عن ركن مفترض يتمثل في صفة الجاني، وعن عنصر حاسم يتمثل في وجود المال في حيازته قبل الفعل. فالحيازة هنا ليست مصادفة مادية، وإنما ترتبط عادة بالوظيفة أو بالخدمة العامة التي أتاحت للجاني السيطرة على المال. لهذا تعد صفة الفاعل والحيازة من المسائل التي يجب إثباتها قبل البحث في فعل الاختلاس ذاته.

المقصود بالاختلاس في هذا السياق ليس مجرد نقل الشيء من مكان إلى آخر، بل تغيير الجاني نيته وعلاقته بالمال بما يتعارض مع سبب الحيازة المشروعة. فقد تكون يد الموظف في البداية يد أمانة أو إدارة أو تحصيل، ثم تتحول إلى سيطرة يتصرف فيها كما لو كان صاحب الحق أو يحجب المال عن الجهة المستحقة. ويجعل هذا التحول الجريمة قريبة من إساءة الائتمان، لكن خطورتها تزداد بسبب الصفة العامة للفاعل والوظيفة التي يساء استعمال الثقة الناشئة عنها. وقد أبرز الفقه المقارن أن صفة الفاعل ليست مجرد ظرف شخصي، بل عنصر يفسر التشديد لأن المال وصل إلى الجاني نتيجة ثقة قانونية مرتبطة بالخدمة العامة.[٢]

ويتطلب الركن المادي تحديد المال محل الاختلاس وإثبات وجوده في حيازة الجاني، ثم إثبات السلوك الذي يكشف عن قطع الصلة بين الحيازة المشروعة والغرض الذي سلم المال من أجله. وقد يكون ذلك بالسحب أو الإخفاء أو التغيير في السجلات أو الامتناع عن الرد مقترنا بقرائن تدل على نية الاستئثار. ولا تكفي المخالفة الدفترية وحدها إذا أمكن تفسيرها بخطأ محاسبي، لأن التجريم يستلزم الانتقال من الخطأ إلى السلوك العمدي. لذلك ينبغي أن تقارن القيود بالسجلات البنكية والجرد الفعلي ومستندات الاستلام والتسليم، وأن يفحص تسلسل الحيازة زمنيا حتى لا ينسب العجز إلى شخص لم يكن مسؤولا عنه.

رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٤، ص ١١٩.

رعد فجر فتيح خليفة الراوي، الظروف الاستثنائية وأثرها في المسؤولية الجزائية للموظف العمّومي في جريمة الاختلاس، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٧٤.

وتتصل الحيازة الوظيفية بمسألة العهدة الفعلية، لا بمجرد المسمى الوظيفي. فقد يكون الموظف مديرا لكنه لا يملك أي وصول مباشر أو صلاحية على الحساب أو المخزن، وقد يكون موظفا أدنى درجة لكنه يتسلم المال ويقيده ويحتفظ به بحكم العمل. لذلك يحتاج التحقيق إلى رسم مسار المال داخل الجهة: من استلمه، ومن قيده، ومن كان يملك مفتاح الخزانة أو بيانات الدخول، ومن صادق على الحركة، ومتى انتقلت العهدة. هذا الرسم يمنع نسبة العجز تلقائيا إلى أعلى مسؤول أو إلى الشخص الذي يظهر اسمه في النموذج، ويحدد اللحظة التي كانت فيها السيطرة القانونية والفعلية قائمة. كما يسمح بتحديد إمكان الاشتراك إذا ثبت أن أكثر من شخص قام بأفعال متكاملة مع علم مشترك، من دون تحويل العمل الجماعي في المؤسسة إلى مسؤولية جماعية مفترضة.

أما القصد الجنائي فيفترض علم الجاني بأن المال ليس له وأن وجوده في حيازته مرتبط بالوظيفة أو الخدمة، واتجاه إرادته إلى اختلاسه أو إخفائه. ويستخلص القصد من الظروف الخارجية لأن النية لا تدرك مباشرة؛ ومن القرائن المهمة إخفاء القيود، أو اصطناع مستندات، أو تحويل المال إلى حسابات شخصية، أو إنكار الاستلام رغم ثبوته، أو استعمال مبالغ الجباية في أغراض خاصة. وفي المقابل، فإن العجز الناتج عن خطأ غير عمدي أو ضعف نظام محاسبي لا يتحول وحده إلى اختلاس، وإن كان قد يثير مسؤولية من نوع آخر.

ويؤدي تشديد العقوبة عندما يكون الجاني من فئات ائتمنت بصورة خاصة على المال إلى تأكيد منطق الثقة الوظيفية. فالمحصل أو أمين الوديعة أو الصيرفي لا يملك فقط إمكان الوصول، بل يؤدي وظيفة جوهرها حفظ المال أو استلامه أو تسليمه، ولذلك يكون انقلاب هذه الثقة أكثر خطورة. وقد تناولت دراسات عراقية جريمة الاختلاس بوصفها نموذجا لفساد الوظيفة العامة، مبينة أن الحماية الجزائية تتجه إلى المال وإلى نزاهة الوظيفة معا.

ومن الناحية العملية، تظهر صعوبة التمييز بين الاختلاس والاستيلاء عندما يتعامل الموظف مع نظم إلكترونية تسمح له بإنشاء قيود أو تحويلات من دون حيازة مادية للنقد. هنا يجب تفسير الحيازة تفسيرا يتناسب مع طبيعة السيطرة القانونية والفعلية؛ فإذا كانت صلاحيات الموظف تمنحه سلطة مباشرة على الحساب أو القيمة وكان المال في عهدته الوظيفية، أمكن بحث الاختلاس، أما إذا استخدم صلاحية جانبية أو نفوذا وظيفيا للوصول إلى مال لم يكن تحت عهدته، فقد يكون الاستيلاء أقرب. ويجب أن يحسم التكييف بناء على بنية الاختصاص والسجل الإلكتروني، لا على التسمية التقنية للعملية.

وتزداد أهمية التحقق من النية عندما تكون الواقعة عبارة عن تسوية متأخرة أو حركة مصرفية ألغيت لاحقا أو فرق في الجرد. فقد توجد قرائن قوية على الاختلاس مثل إخفاء المستند أو إنشاء قيد صوري أو تحويل المال إلى حساب خاص، بينما توجد حالات لا تكشف إلا خطأ في التسجيل أو خللا في البرنامج. ومن هنا يجب أن يسبق الاستنتاج الجنائي فحص بدائل التفسير المعقولة، ثم استبعادها بالدليل. هذا الأسلوب لا يضعف مكافحة الاختلاس، بل يزيد صلابتها؛ لأن الإدانة التي تفسر سبب رفض الفرضيات البديلة تكون أكثر إقناعا وأقل عرضة للطعن. كما يشجع الإدارات على تحسين سجلاتها، لأن سوء التوثيق لا يضر الخزينة فقط بل يعقد أيضا إثبات الجريمة أو نفيها.

ومن المسائل الدقيقة في الاختلاس تحديد اللحظة التي تتحول فيها الحيازة الوظيفية المشروعة إلى حيازة جنائية. فالموظف قد يتأخر في التسوية أو يرتكب مخالفة حسابية من دون أن يكون قد غير نيته تجاه المال، وقد يقوم في المقابل بسلوك خارجي يكشف بوضوح عن ضم المال أو إخفائه أو التصرف فيه باعتباره ملكا له. لذلك ينبغي ألا يستدل على الاختلاس بمجرد العجز الحسابي إذا كان قابلا للتفسير بمستندات أو أخطاء إدارية، بل يجب البحث عن مظاهر الإرادة: التزوير، الإخفاء، إنشاء مستند غير صحيح، التحويل إلى حساب خاص، رفض الرد، أو أي فعل يكشف تحويل

نهلة عاشور منسي الكبيسي، «جريمة الاختلاس الوظيفي في ضوء قانون النزاهة العراقي: دراسة مقارنة»، مجلة الجامعة العراقية، ع٥٢، ج٣، ٢٠٢١، ص ٢٠٥–٢١٧.

اتجاه الحيازة. هذا الفصل ضروري لحماية المال العام وحماية الموظف في آن واحد، لأن قوة التجريم تتعزز عندما تبنى الإدانة على دليل إيجابي لا على افتراض ناشئ من النقص وحده.

ويفرض التطور المالي أيضا إعادة النظر في الصورة التقليدية للمال محل الاختلاس. فالأموال العامة اليوم قد تكون قيودا مصرفية، أرصدة إلكترونية، حقوقا ناشئة عن عقد، أدوات دفع أو سندات رقمية وليست دائما نقودا مادية في صندوق. ويجب تفسير النصوص في حدود مدلولها القانوني بما يستوعب القيم المالية التي تدخل فعلا في عهدة الموظف من دون خلق جريمة جديدة بالتفسير. كما ينبغي تحديث تعليمات الخزينة والسجلات بحيث تثبت العهدة الرقمية وتحدد من يملك صلاحية إنشاء العملية ومن يوافق عليها ومن ينفذها، لأن وضوح هذه الأدوار يجعل إثبات الحيازة الوظيفية والعلاقة السببية أكثر دقة.

وتستحق العهد المؤقتة والمخازن والجباية اهتماما خاصا في الوقاية من الاختلاس، لأن كثرة الحركات اليومية تخلق فرصا لإخفاء نقص صغير ضمن حجم كبير من العمليات. ويمكن تقليل الخطر بفرض التسوية اليومية أو الدورية، والمطابقة المفاجئة، والتناوب الوظيفي، ومنع بقاء الموظف نفسه في موقع الاستلام والتسجيل لمدة طويلة من دون مراجعة. ولا ينبغي أن ينظر إلى هذه الضوابط بوصفها تعبيرا عن عدم الثقة بالشخص، بل باعتبارها حماية للموظف من الاتهام أيضا؛ فوجود سجل مستقل يثبت الرصيد والتسليم يجعل اكتشاف الخلل أسرع ويحدد زمن حدوثه، ويمنع تحميل صاحب العهدة مسؤولية نقص نشأ بعد انتقال المال إلى شخص آخر.

المطلب الثاني: جريمة الاستيلاء على المال العام وتسهيله للغير

تقرر المادة (٣١٦) من قانون العقوبات تجريم استغلال الموظف أو المكلف بخدمة عامة لوظيفته في الاستيلاء بغير حق على مال أو متاع أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مملوك للدولة أو لجهات محددة، كما تجرم تسهيل ذلك للغير. ويظهر من النص أن مركز الثقل هو استغلال الوظيفة، أي أن الصفة العامة لا تكفي ما لم توجد علاقة بين الوظيفة وإمكان الاستيلاء. وهذه العلاقة قد تتمثل في سلطة اعتماد، أو أمر صرف، أو اطلاع على بيانات، أو تمكين من الدخول إلى مخزن أو حساب، أو قدرة على تجاوز إجراء رقابي.[1]

يختلف الاستيلاء عن الاختلاس في أن المال في الاستيلاء لا يلزم أن يكون في حيازة الجاني على أساس مشروع قبل الجريمة. الموظف يستعمل الوظيفة كجسر للوصول إلى المال، بينما في الاختلاس يبدأ من حيازة قائمة ثم ينحرف بها. وهذه التفرقة ليست لغوية بل تؤثر في الدليل؛ ففي الاستيلاء يجب إثبات كيف استغل الجاني سلطته أو اختصاصه أو ما توفر له بسبب الوظيفة، وأن هذا الاستغلال أدى إلى السيطرة غير المشروعة على المال. وقد تكون العملية مركبة وتنفذ عبر سلسلة معاملات تبدو صحيحة شكلا، وهو ما يجعل فحص المسار الإداري كاملا ضروريا.

وقد يتخذ الاستيلاء صورة استحقاق مالي مصطنع بدلا من نقل مال موجود؛ كأن ينشئ الموظف، باستغلال وظيفته، سببا غير صحيح للصرف أو يقبل مستندا يعلم أنه لا يمثل خدمة حقيقية أو كمية مسلمة. في هذه الصورة لا يكون التركيز على يد مادية امتدت إلى المال، بل على استخدام السلطة لإحداث انتقال قانوني أو حسابي بغير حق. لذلك يحتاج التحقيق إلى مقارنة المعاملة بالمتطلبات الأصلية للاستحقاق، وفحص من أنشأ البيانات ومن تحقق منها ومن صادق عليها، وعلاقة المستفيد بكل حلقة. وهذا التحليل يبرز خصوصية المادة (٣١٦) في مواجهة الوسائل الحديثة للاستيلاء، إذ يمكن أن يكون القرار الإداري أو الإذن الإلكتروني هو الأداة المباشرة التي تخرج المال من حيازة الجهة إلى الغير.

علي وليد صالح الدليمي، وبان صلاح عبد القادر الصالحي، «مخالفات الموظف المالي في أعماله القانونية»، مجلة العلوم القانونية، مج٣٦، ع٤، ٢٠٢١، ص ٣٥٩–٣٨٥.

بشرى سلمان حسين العبيدي، «التبعات الجزائية المترتبة على المخالفات الوظيفية: دراسة فيما يعد فسادا إداريا وماليا»، مجلة الحقوق، مج٣، ع٨–٩، ٢٠١٠، ص ١٣٥–١٧٦.

وتكتسب صورة تسهيل الاستيلاء للغير أهمية كبيرة في جرائم الفساد الحديثة، لأن الموظف قد يتجنب وضع المال باسمه ويكتفي بفتح الطريق لشخص أو شركة مرتبطة به أو بغيره. قد يصدر موافقة غير مستحقة، أو يتجاوز قيدا، أو يسلم معلومات سرية، أو يمتنع عمدا عن تطبيق رقابة لازمة، أو يعتمد مستندا يعلم بعدم صحته، فتتحقق الفائدة لدى الغير بينما يبقى الموظف بعيدا عن الحيازة النهائية. إدراج التسهيل يمنع تضييق المسؤولية على من يتلقى المال فقط ويجعل استغلال السلطة ذاته محلا للتجريم متى توافرت بقية العناصر.

ولا يعني ذلك أن كل قرار إداري خاطئ يحقق منفعة للغير يعد تسهيلا للاستيلاء. يجب إثبات عنصر عدم الحق وعلاقة الاستغلال والقصد الجنائي. قد يخطئ الموظف في تفسير تعليمة أو يعتمد تقديرا فنيا تبين لاحقا أنه غير موفق؛ هذه الوقائع لا تكفي بذاتها للقول إنه سهل الاستيلاء. ويجب التمييز بين الخطأ المهني، والتقصير الجسيم، والاتفاق أو التواطؤ العمدي. ويكتسب التسبيب الإداري ومحاضر اللجان والمراسلات السابقة واللاحقة أهمية في كشف ما إذا كان القرار نتاج تقدير معقول أو وسيلة مقصودة لتمكين الغير.

أما تسهيل الاستيلاء للغير فيكشف أن السياسة الجنائية لا تجعل المنفعة الشخصية شرطا وحيدا للخطر. فقد يتصرف الموظف لصالح قريب أو شركة أو شريك أو طرف وعده بمنفعة مستقبلية، وقد لا يحصل على شيء يمكن إثباته في ذمته. ومع ذلك يكون جوهر الانحراف قائما إذا استعمل الوظيفة لتمكين الغير من المال بغير حق. لهذا يجب أن يفحص التحقيق التواصل السابق واللاحق للقرار، والصلات المالية والشخصية، والتغيرات غير المعتادة في سير المعاملة، مع تجنب اعتبار القرابة أو التواصل وحدهما دليلا على الجريمة. المطلوب هو بناء سلسلة استدلال تجمع الصلاحية المستعملة بالفعل غير المشروع والنتيجة، وتبين علم الموظف بأن المستفيد لا يملك الحق الذي مكنه منه.

وتظهر التطبيقات القضائية المعاصرة أن المادة (٣١٦) ما زالت تستخدم في قضايا تتعلق بالاستيلاء على مبالغ مالية بواسطة استغلال الوظيفة، وهو ما يؤكد استمرار صلاحية النص الأساسية، مع تغير أدوات ارتكاب الجريمة من النقد المادي إلى الحسابات والصكوك والمنظومات الرقمية. وتبرز هنا حاجة التحقيق إلى مهارات تتبع مالي وفهم تقني، لأن استغلال الوظيفة قد يترك أثرا في سجلات الدخول والتعديل أكثر مما يترك أثرا ماديا تقليديا.

ومن منظور السياسة الجنائية، ينبغي ألا تقتصر مواجهة الاستيلاء على المتهم المباشر. إذا كانت الجريمة قد نجحت بسبب شركة واجهة أو حسابات وسيطة أو سلسلة تعاقدات صورية، فإن استرداد المال يتطلب تحليل المستفيد الحقيقي ومسار التحويل، مع استخدام قواعد الاشتراك والمسؤوليات الأخرى عند توافر شروطها. هذه المقاربة لا تعني توسيع الاتهام بلا دليل، بل تمنع الاكتفاء بحلقة الموظف إذا كان المال قد انتقل فعلا إلى شبكة من المنتفعين. وهنا تتقاطع مكافحة الاستيلاء مع مكافحة غسل الأموال واسترداد عائدات الفساد.

المطلب الثالث: جريمة الإضرار المتعمد بالمصلحة العامة

تنص المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات على معاقبة الموظف أو المكلف بخدمة عامة الذي يحدث عمدا ضررا بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل فيها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الأشخاص المعهود بها إليه. وتمتاز هذه الجريمة بأنها لا تشترط أن يستولي الجاني على المال أو ينتفع به، بل يكفي أن يتجه سلوكه عمدا إلى إحداث الضرر ضمن الحدود التي يرسمها النص. لذلك تكون الجريمة مهمة لسد فجوة بين الجرائم الاستيلائية وبين الأفعال التي تهدر قيمة أو مصلحة عامة من دون نقل المال إلى ذمة الجاني.[٢]

مجلس القضاء الأعلى، «جنايات مكافحة الفساد المركزية: السجن ست سنوات بحق مدانَين عن جريمة اختلاس مبالغ مالية»، ٢٠٢٥/٩/٢٩.

زينب أحمد عوين، «جريمة الإضرار العمدي بأموال الدولة: دراسة مقارنة في التشريعين العراقي والمصري»، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مج١١، ع٢١، ٢٠٠٨، ص ٧٣–١١١.

ويتسع محل الجريمة إلى «المصالح» إلى جانب الأموال، وهو اتساع يفرض على القضاء والتحقيق عناية مضاعفة. فالمصلحة قد تكون مالية مباشرة، كحق الجهة في مقابل أو غرامة أو ضمان، وقد تكون مرتبطة بمشروع أو عقد أو إجراء تؤدي الإضرار به إلى نتيجة اقتصادية قابلة للتحديد. لكن استخدام مفهوم المصلحة لا ينبغي أن يحول النص إلى وصف عام لكل قرار غير موفق؛ فلا بد من إثبات ضرر حقيقي أو محدد المعالم، وعلاقة سببية، وقصد إحداث الضرر. وقد أكدت الدراسات العراقية المقارنة أن سلامة تطبيق النص تتوقف على ضبط مفهوم الضرر وتجنب الخلط بينه وبين مجرد مخالفة قواعد الإدارة.[1]

ويطرح الإضرار بالمصلحة العامة مشكلة «الضرر الاحتمالي» مقابل الضرر المتحقق. السياسة الجنائية يجب أن تفرق بين قرار كان يحمل خطرا ثم لم ينتج عنه ضرر، وبين فعل أفضى فعلا إلى خسارة أو تفويت مصلحة قابلة للتحديد، ما لم ينص القانون على صورة شروع أو خطر مستقلة. فلا يكفي أن يقال إن القرار كان سيئا أو غير حكيم لإثبات المادة (٣٤٠)، بل يلزم ربط النتيجة بالفعل وتحديد أثرها. ويصبح هذا أكثر أهمية في المشروعات التي تتغير أسعارها أو مواعيدها بفعل عوامل سوقية أو قاهرة؛ إذ قد تنسب الإدارة كل فرق مالي إلى الموظف مع أن جزءا منه ناشئ عن سبب خارجي. الخبرة الفنية هنا يجب أن تفصل الأسباب وتبين النسبة التي يمكن إسنادها إلى السلوك محل الاتهام.

السلوك المادي في الإضرار العمدي يمكن أن يكون إيجابيا أو في بعض الصور امتناعا إذا كان على الموظف واجب قانوني محدد وكان امتناعه هو الوسيلة المقصودة لإحداث الضرر. من أمثلة ذلك تمرير عقد بشروط يعلم أنها تلحق خسارة بالجهة، أو إتلاف موجودات، أو تعطيل حق مالي، أو إسقاط ضمان مستحق من دون سند، أو ترك إجراء جوهري بقصد تمكين نتيجة ضارة. ويجب في كل صورة تحديد الفعل بدقة، لأن القول العام إن المتهم «أضر بالمصلحة» لا يغني عن وصف العملية والواجب الذي انحرف عنه والنتيجة التي أحدثها.

والقصد في المادة (٣٤٠) هو الحد الفاصل الأهم عن المادة (٣٤١) التي تعالج الخطأ الجسيم المؤدي إلى ضرر جسيم في صور معينة. فإذا كان الضرر ثمرة إهمال جسيم أو إساءة استعمال ناشئة عن تقصير غير مقصود، فإن وصف الإضرار العمدي لا يصح لمجرد جسامة النتيجة. ويقتضي القصد أن يكون الجاني عالما بعناصر السلوك وأن تتجه إرادته إلى إحداث الضرر أو قبول النتيجة في الحدود التي يقررها التفسير القضائي. وقد تناولت الدراسات المتعلقة بالمخالفات الوظيفية هذه الثنائية بوصفها ضرورية لمنع إهدار الفاصل بين المسؤولية العمدية وغير العمدية.

كما أن إثبات العمد يستفيد من القرائن المتعددة المتساندة بدلا من البحث عن اعتراف مباشر نادر. ومن هذه القرائن التحذير السابق من النتيجة، وتجاهل رأي فني ملزم أو تقرير رقابي، وتكرار القرار رغم ظهور الضرر، وإخفاء معلومات أساسية عن جهة الموافقة، أو وجود منفعة مرتبطة بالنتيجة. غير أن كل قرينة تحتاج إلى تفسير في سياقها؛ فمخالفة رأي استشاري غير ملزم لا تثبت القصد بذاتها، والقرار السريع في حالة طارئة قد يكون له مبرر. لذلك يجب أن يبنى القصد من مجموع الوقائع مع بيان لماذا تؤدي إلى استنتاج إرادة الإضرار أو القبول به وفق القانون، ولماذا لا تفسر على أنها مجرد إهمال أو تقدير خاطئ.

ويزداد تحدي الإثبات عندما يكون القرار صادرا عن لجنة أو سلسلة من الموظفين. فوجود التوقيع لا يعني أن صاحبه قصد الضرر، وقد تختلف المعلومات المتاحة لكل عضو. يجب تحليل الدور الفعلي: من قدم البيانات؟ من أخفى المعلومة؟ من حذر من الخطر؟ من يملك سلطة الاعتماد؟ وهل

---

[1] علي حمزة عسل الخفاجي، وشاكر عثمان داود، وصعب ناجي عبود الدليمي، «الآثار الجزائية لجريمة الإضرار بالمال العام»، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مج٨، ع٣، ٢٠١٦، ص ١٠-٦٧.

كانت النتيجة متوقعة ومعلومة؟ هذه الأسئلة تمنع إسناد المسؤولية جماعيا لمجرد الاشتراك في إجراء إداري، وتساعد على تحديد من ساهم عمدا ومن وقع في خطأ أو اعتمد بصورة مشروعة على خبرة فنية.[1]

ويعكس تجريم الإضرار العمدي اتجاها في السياسة الجنائية إلى حماية كفاءة إدارة المال العام لا مجرد حيازته. فالخسارة قد تحدث من خلال عقد سيئ النية أو تنازل غير مبرر أو قرار يبدد حقا للدولة من دون أن يختفي مبلغ من الخزينة في اللحظة ذاتها. ولذلك فإن المادة (٣٤٠) أداة مهمة، لكنها في الوقت نفسه تحتاج إلى استعمال منضبط حتى لا يصبح الخوف من الملاحقة عائقا أمام اتخاذ القرار الإداري المشروع. التوازن يتحقق بتحديد معيار الضرر والقصد والسببية، وبالتمييز بين مساحة التقدير الإداري وبين الانحراف العمدي.

المبحث الثالث: تقييم فعالية السياسة الجنائية العراقية وسبل تطويرها

تقييم السياسة الجنائية لا يتوقف عند سؤال وجود النصوص، بل ينتقل إلى قدرتها على العمل في الواقع. فقد تكون القواعد التجريمية واضحة نظريا، لكن تأخر اكتشاف الجريمة أو ضعف التوثيق أو صعوبة تقدير الضرر يجعل النتيجة العملية محدودة. وفي المقابل، قد تؤدي أجهزة رقابية فعالة إلى منع خسائر كبيرة قبل تحول المخالفة إلى جريمة مكتملة. لهذا يركز هذا المبحث على السياسة العقابية والاسترداد، ثم الوقاية والإثبات، وأخيرا مواطن القصور التي تستدعي تطويرا تشريعيا ومؤسسيا متوازنا.

المطلب الأول: السياسة العقابية واسترداد الأموال والتضمين

تؤدي العقوبة في جرائم المال العام وظائف متعددة: الردع العام للموظفين الذين تتاح لهم فرص مشابهة، والردع الخاص للفاعل، والتعبير عن خطورة خيانة الثقة الوظيفية، وحماية هيبة الإدارة. لكن فاعلية العقوبة لا تقاس بالشدة المجردة؛ فاحتمال الكشف وسرعة الفصل وتنفيذ الحكم عوامل قد تكون أكثر أثرا من رفع الحد العقابي وحده. وقد تناولت الأدبيات العراقية سياسة مكافحة الفساد المالي مبينة أن الردع يتطلب تكاملا بين النصوص والأجهزة وعدم الاكتفاء بالتصعيد العقابي.[2]

وفي الاختلاس والاستيلاء، تظهر أهمية إزالة المنفعة الإجرامية. إذا احتفظ الجاني أو من يرتبط به بالعائد بعد انتهاء الدعوى، فإن جزءا من الرسالة الردعية ينهار. لذلك يجب أن يرافق التحقيق في الفعل تحقيق مالي يحدد مكان المال وحركته والتحويلات اللاحقة. وقد تطورت الدراسات المعاصرة في العراق نحو التركيز على استرداد عائدات جرائم الفساد بوصفه أداة مستقلة ومكملة للملاحقة التقليدية، لما له من أثر في تجريد الجريمة من فائدتها الاقتصادية.

وتحتاج مرحلة الاسترداد إلى البدء بالتوازي مع التحقيق الموضوعي لا بعد صدور الحكم فقط، لأن الأموال ذات طبيعة سريعة الحركة ويمكن تحويلها إلى أصول أو توزيعها على حسابات متعددة. المقصود ليس افتراض إدانة المتهم، بل استخدام الإجراءات التحفظية التي يجيزها القانون عند توافر شروطها، مع رقابة قضائية ومراجعة دورية. وكلما تأخر التتبع أصبح إثبات الصلة بين الأصل والعائد أكثر صعوبة. ويمكن للخبرة المالية أن تبني خريطة تدفقات تحدد مصدر الأموال وتواريخ التحويل والمستفيدين، ثم تميز الأموال التي يرجح اتصالها بالفعل عن الذمة المالية المشروعة. هذا التمييز يحمي حق الدولة في الاسترداد وحق المتهم والغير في ألا تتجاوز التدابير نطاق الضرورة.[3]

---

[1] إبراهيم حميد كامل، وزينب أحمد عوين، «جرائم تجاوز الموظفين حدود وظائفهم»، مجلة النهرين للعلوم القانونية، مج٢٢، ع١، ٢٠٢٠، ص ٩٢–١١٧.

[2] حميد عبد حمادي ضاحي المرعاوي، «سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي»، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، ع١٥، ٢٠١٨، ص ٢٤٢–٢٦٢.

[3] أحمد علي أحمد النجم، «استرداد عائدات جرائم الفساد»، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، ع٤٧، ٢٠٢٤، ص ٢٦٥–٢٧٦.

ويعمل التضمين كأداة لجبر الضرر في نطاق العلاقة الوظيفية، ولا ينبغي الخلط بينه وبين العقوبة الجنائية. فالموظف قد يسأل ماليا عن ضرر أحدثه وفق شروط قانون التضمين حتى مع اختلاف الوصف الجزائي، كما قد تجتمع المساءلة الجنائية والمالية إذا تحققت شروط كل منهما. وقد أبرزت الدراسات الإجرائية لقانون التضمين أن فعاليته ترتبط بدقة تشكيل اللجنة والتحقيق وتحديد المسؤول والضرر ومقداره، وبإتاحة الطعن وفق القانون. ويجب ألا ينظر إلى التضمين بوصفه بديلا مريحا عن التحقيق الجنائي عندما توجد دلائل على الجريمة. فالتضمين يستهدف إعادة قيمة الضرر إلى الخزينة ضمن شروطه، بينما العقوبة تستجيب لانتهاك النظام العام والقصد الجنائي. وقد تتعايش المسؤوليتان لأن لكل واحدة غرضا مختلفا. وفي المقابل، لا ينبغي أن يؤدي فتح التحقيق الجنائي إلى تجميد مسار تحديد الخسارة بصورة غير لازمة، لأن تقدير الضرر قد يفيد المحكمة والاسترداد معا. الحل هو التنسيق الإجرائي بحيث تتبادل الجهات التقارير المقبولة قانونا، وتبقى سلطة كل جهة مستقلة في التحقق من عناصر مسؤوليتها. هذا الفصل المتكامل يمنع ضياع حق الدولة بين تعدد المسارات.

ومن المهم أن يتم حساب الضرر بطريقة مهنية، لأن المبالغة فيه قد تضعف مشروعية القرار، بينما التقليل منه يحمل الخزانة جزءا من الخسارة. في المال المفقود قد يبدو الحساب بسيطا، لكن الأمر يصبح أكثر تعقيدا في انخفاض قيمة أصل، أو تعطيل مشروع، أو إسقاط حق، أو تكلفة إصلاح، أو فقد فرصة تعاقدية. وفي هذه الصور يجب استخدام خبراء ومعايير قابلة للمراجعة وتحديد تاريخ التقييم، مع الفصل بين الضرر المباشر والمبالغ الافتراضية التي لا يثبت ارتباطها بالفعل.

كما ينبغي تنسيق التضمين مع إجراءات الاسترداد الجزائي والمدني حتى لا يحدث ازدواج في التحصيل أو تضارب في القرارات. الغاية هي إعادة المال لا خلق مصادر متوازية للحصول على مبالغ تتجاوز الضرر. فإذا استردت الجهة عين المال، ينبغي أن ينعكس ذلك على حساب ما تبقى من ضرر، وإذا صودرت عائدات معينة يجب توثيق العلاقة بينها وبين الالتزامات الأخرى. هذا التنسيق يحتاج سجلا موحدا للقضية يبين الأموال المحجوزة والمستردة والمبالغ المحكوم بها وما تم تحصيله فعلا.

المطلب الثاني: السياسة الوقائية والرقابية والإجرائية

تبدأ الوقاية الفعالة من تحليل مواطن الخطر داخل الدورة المالية. ليس كل موقع وظيفي متساويا في فرص ارتكاب الاختلاس أو الاستيلاء؛ فالمواقع التي تجمع الحيازة والتسجيل والموافقة أو تمنح صلاحيات واسعة على الأنظمة أكثر تعرضا. لذلك ينبغي تصنيف الوظائف الحساسة وتطبيق ضوابط إضافية عليها، مثل المصادقة المزدوجة، ومراجعة الصلاحيات دوريا، وتسجيل كل تعديل إلكتروني، وإجراء مطابقة مستقلة. هذه التدابير ليست بديلا عن الثقة وإنما وسيلة لحماية الموظف والمال معا لأنها تجعل المسؤوليات قابلة للتتبع.

ويلعب ديوان الرقابة المالية والرقابة الداخلية دورا في تحويل البيانات إلى مؤشرات مبكرة. التدقيق الحديث لا يقتصر على فحص عينة ورقية بعد نهاية السنة، بل يمكن أن يعتمد تحليل المعاملات وتحديد الأنماط الخارجة عن المعتاد: تجزئة المدفوعات، تكرار الموردين، التعديل بعد الاعتماد، المصروفات في أوقات غير معتادة، أو العلاقة بين مستخدمين وصلاحيات. وقد بينت دراسات حماية المال العام في العراق أن الإصلاح التشريعي وحده لا يكفي إذا لم يصاحبه تطبيق رقابي قادر على كشف المخاطر.[1]

ويشكل تصميم الصلاحيات الإلكترونية جزءا من الرقابة الحديثة. ينبغي أن يعتمد كل نظام مالي أو مخزني مبدأ أقل صلاحية ممكنة؛ فلا يمنح المستخدم إلا ما يحتاج إليه، ولا يستطيع الشخص نفسه إنشاء العملية واعتمادها وتسويتها من دون رقابة مستقلة. كما يجب تسجيل الدخول والتعديل والحذف

رشا محمد جعفر الهاشمي، «مدى فاعلية الإصلاحات التشريعية في حماية أموال الدولة في العراق»، مجلة العلوم القانونية، مج٣٣، ع٥، ٢٠١٨، ص ٣٥٦-٣٨٣.

ومحاولات الوصول، وحفظ السجلات لمدة تتناسب مع مدد المراجعة والتحقيق. وتفيد التنبيهات الآلية عند تغيير حساب المستفيد أو رفع حدود الصرف أو تنفيذ عملية خارج ساعات العمل المعتادة، بشرط أن يراجعها موظف مختص وألا تتحول إلى قرارات اتهام آلية. بهذه الضوابط يصبح النظام الإلكتروني حاجزا وقائيا ومصدرا للدليل عند وقوع الانحراف في الوقت نفسه.[1]

وتتطلب التحقيقات في جرائم المال العام الحفاظ على سلسلة الدليل، ولاسيما مع انتقال الإدارة إلى الأنظمة الرقمية. يجب حفظ النسخ الأصلية للسجلات الإلكترونية وسجلات الدخول وبيانات التعديل، وتوثيق من استخرجها ومتى، ومنع العبث بالحسابات فور وجود خطر معقول، مع عدم تعطيل المرفق أكثر مما تقتضيه الضرورة. وقد تناولت الدراسات المتعلقة بتجاوز الموظفين حدود وظائفهم أهمية ربط السلوك بصلاحياته القانونية الفعلية، وهو أمر يصبح أكثر وضوحا عند وجود سجل إلكتروني للصلاحيات والتنفيذ.[2]

وتحتاج الرقابة إلى استقلال عملي عن الوحدة التي تراجعها. فإذا كان المدقق الداخلي خاضعا إداريا وماليا للشخص الذي يفحص قراراته، فقد يتردد في إثارة الملاحظات الحساسة. لذلك يفيد أن يكون له خط مباشر إلى مستوى أعلى أو لجنة تدقيق، وأن توثق حالات الاعتراض وعدم الاستجابة. كما ينبغي تغيير نطاقات الفحص دوريا حتى لا تتحول العلاقة الطويلة بين المدقق والوحدة إلى ألفة تقلل الشك المهني. ولا تعني الاستقلالية الخصومة مع الإدارة؛ فهدف الرقابة هو اختبار الضوابط وتقديم تنبيه مبكر. وكلما كانت الملاحظات قابلة للتنفيذ ومحددة بالأولوية، زادت فرصة أن تتحول إلى إصلاح بدلا من ملفات ورقية متكررة.

ومن الأدوات الوقائية المهمة حماية قنوات الإبلاغ. الموظف الذي يلاحظ تلاعبا قد يمتلك المعلومة قبل أن تظهر في التدقيق، لكن خوفه من الانتقام قد يدفعه إلى الصمت. ولذلك ينبغي أن تكون قنوات الإبلاغ سرية، وأن تفصل جهة استقبال البلاغ عن التسلسل الإداري الذي قد يكون موضوع الشبهة، وأن توجد إجراءات لمنع الإجراءات الانتقامية. وفي الوقت نفسه يجب وضع ضوابط تمنع استخدام البلاغات الكيدية كسلاح وظيفي، من خلال فرز أولي مهني لا يكشف هوية المبلغ بلا ضرورة.

كما يمثل التخصص عاملا حاسما. قضايا الاختلاس والاستيلاء الحديثة قد تتضمن مصارف وعقودا ومحاسبة ونظما إلكترونية وشركات متعددة، فلا يستطيع التحقيق الاعتماد على المعرفة القانونية وحدها. فريق القضية يحتاج إلى محقق قانوني ومدقق مالي وخبير تقني عند الضرورة، مع لغة مشتركة تجعل التقرير الفني مفهوما للقاضي وقابلا للمناقشة من الدفاع. ويقلل هذا التكامل خطر أن تبقى المعلومة الفنية خارج البناء القانوني أو أن يصاغ الاتهام قبل فهم العملية الاقتصادية التي أنتجت الضرر.

المطلب الثالث: مواطن القصور ومقترحات التطوير

أول مواطن القصور يتمثل في تشتت المعلومات بين جهات متعددة. قد تمتلك الجهة الإدارية ملفا، ويمتلك ديوان الرقابة ملاحظات، وتملك هيئة النزاهة تحريات، وتملك المصارف حركة حساب، بينما لا تتجمع الصورة في الوقت المناسب. المطلوب ليس دمج المؤسسات في جهاز واحد، بل وضع قواعد اتصال وتبادل آمن للمعلومات تحفظ الاختصاص والسرية وتسمح بتكوين ملف مالي متكامل. ويمكن لنظام إلكتروني للقضايا الكبرى أن يسجل الطلبات والردود والأموال محل التتبع من دون إتاحة كل البيانات لكل مستخدم.

---

[1] تغريد محمد قدوري، وبيداء إبراهيم قادر، «الحماية الإجرائية للمال العام وفقا لقانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥»، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج٦، ع٢٢، ٢٠١٧، ص ٢٨٥-٣٣٧.

[2] إيناس مؤيد جاسم محمد، «الحماية القانونية للمال العام: دراسة مقارنة بين العراق ومصر»، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج١٣، ع٥١، ٢٠٢٤، ص ٩٩-١١٨.

الموطن الثاني هو صعوبة التعامل مع الضرر غير المباشر أو الضرر بالمصلحة. اتساع المادة (٣٤٠) مفيد في مواجهة صور الإضرار التي لا تتخذ شكل سرقة المال، لكنه قد يخلق اختلافا في تقدير الضرر. لذلك تبدو الحاجة إلى دليل وطني للخبرة في قضايا المال العام يحدد منهجيات تقدير الأصول، وتكلفة الإصلاح، والخسارة التعاقدية، وفوات الحق المالي، مع بيان ما لا يجوز إدخاله من افتراضات بعيدة. ويؤدي توحيد المنهج إلى تقليل التفاوت وتحسين قدرة المحكمة على مراجعة التقرير الفني.[1]

ومن أبرز مجالات التطوير إنشاء قاعدة معرفة قضائية ورقابية موضوعية لجرائم المال العام، لا تقتصر على نشر منطوق الحكم، بل تلخص بصورة منزوعة الهوية عناصر الواقعة والتكييف ومسائل الإثبات والمبدأ المستفاد. هذه القاعدة تساعد القضاة والمحققين والمحامين والمدققين على مقارنة الوقائع وتفادي التباين غير المبرر، كما تمكن الباحثين من تقييم اتجاه التطبيق الحقيقي للنصوص. ويجب أن تكون عملية النشر منتظمة ومصنفة حسب المادة القانونية ونوع المال والقطاع، مع حماية البيانات التي قد تضر التحقيقات أو الأشخاص. المعرفة المتراكمة تقلل اعتماد النظام على الخبرة الشخصية المتفرقة وتدعم اتساق السياسة الجنائية بمرور الوقت.

الموطن الثالث يتعلق باسترداد الأموال بعد انتقالها أو إخفائها. النجاح في إثبات الجريمة لا يضمن الوصول إلى العائدات، ولاسيما عندما تستخدم حسابات الغير أو الشركات أو التحويلات المتتابعة. ولهذا ينبغي أن يبدأ تتبع المال بالتوازي مع التحقيق الموضوعي، وأن تستخدم قواعد معرفة المستفيد الحقيقي والتعاون المصرفي والأوامر القضائية بصورة مبكرة. وتظهر أهمية هذا الاتجاه في الدراسات العراقية الحديثة التي تعالج العائدات الإجرامية باعتبارها هدفا أساسيا للمكافحة، لا نتيجة ثانوية للحكم.[2]

الموطن الرابع هو الحاجة إلى توازن يمنع الإفراط في التجريم الإداري. الخوف من المساءلة قد يدفع بعض الموظفين إلى الامتناع عن القرار حتى في الحالات التي تتطلب سرعة وتقديرا، وهو ما يضر المصلحة العامة أيضا. لذلك يجب أن تكون الملاحقة مبنية على دليل على العناصر الجنائية، لا على مجرد نتيجة اقتصادية سلبية. القرار الذي اتخذ وفق معلومات متاحة وبإجراءات سليمة وبلا قصد إضرار يجب ألا يقاس بمآله وحده، بينما القرار الذي بني على إخفاء بيانات أو تعارض مصالح أو تواطؤ يحتاج إلى استجابة مختلفة.

ويكتمل التطوير بوضع دورة مراجعة دورية تقيس أثر التشريع والإجراءات على مؤشرات محددة: مدة اكتشاف الجريمة، ونسبة استرداد العائدات، وتكرار المخالفات في الجهات نفسها، وعدد الملاحظات الرقابية التي تحولت إلى إجراءات تصحيح قبل وقوع خسارة، ونسبة الأحكام التي نقضت بسبب مشكلات في التكييف أو الإثبات. تحليل هذه المؤشرات يسمح بتحديد ما إذا كانت المشكلة في النص أم في التنفيذ أم في الموارد البشرية. فالتعديل التشريعي ليس دائما العلاج المناسب؛ أحيانا يكون تطبيق النص القائم أفضل إذا دعم بالتدريب والتقنية والتنسيق. سياسة جنائية قابلة للتقييم هي التي تغير أدواتها بناء على النتائج لا بناء على الانطباع وحده.

الموطن الخامس يرتبط بتحويل الأحكام والتقارير إلى تعلم مؤسسي. بعد انتهاء القضية يجب ألا يغلق الملف إداريا من دون مراجعة السبب الذي سمح بالجريمة: هل كانت الصلاحيات واسعة؟ هل غابت المطابقة؟ هل كان النظام يسمح بحذف سجل؟ هل لم توجد رقابة على التعاقد؟ ويجب

---

[1] محمد حسن مرعي، وجوان ناصح أمين، «الآثار الجزائية المترتبة على المساس بالمال العام: دراسة تحليلية مقارنة»، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج١٠، ع٣٨، ٢٠٢١، ص ٤١٥-٤٤٣.

[2] محسن قدير، وهيثم تركي عطية، «الإطار المفاهيمي للعائدات الإجرامية المتحصلة من جرائم الفساد»، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مج١٧، ع٦١، ٢٠٢٤، ص ٣١٣-٣٣٠.

تحويل الإجابة إلى تعديل في النظام. هذا المنهج يجعل كل قضية مكتشفة أداة لتقليل الاحتمال المستقبلي بدلا من أن تبقى واقعة منفردة. وقد أشارت الكتابات الحديثة بشأن تجريم الإضرار الوظيفي إلى ضرورة ربط السياسة العقابية بالإصلاح الوقائي للمؤسسات.

في المحصلة، لا تحتاج السياسة الجنائية العراقية إلى مزيد من النصوص بقدر حاجتها إلى تشغيل ما هو قائم ضمن منظومة متناسقة وإلى سد الثغرات المحددة التي تظهر بالتطبيق. فدقة التكييف، وجودة التحقيق المالي، وسرعة حفظ الأدلة، واسترداد العائدات، والرقابة المبنية على المخاطر، كلها أدوات تجعل مواد الاختلاس والاستيلاء والإضرار أكثر فاعلية. وعندما ترتبط هذه الأدوات بمساءلة عادلة وشفافة، تتحول حماية المال العام من خطاب عقابي إلى نظام مؤسسي يحفظ الموارد ويمنع الاعتداء ويستعيد ما يفقد منها.

الخاتمة

تكشف دراسة السياسة الجنائية العراقية في حماية المال العام أن الحماية لا يمكن اختزالها في مادة عقابية واحدة أو في تشديد العقوبة بعد وقوع الاعتداء، لأن المال العام يرتبط بوظيفة اجتماعية وإدارية ومالية تتأثر بكل انحراف في الحيازة أو الاستعمال أو القرار. ومن ثم فإن التجريم الوارد في قانون العقوبات يعمل داخل منظومة أوسع تبدأ من المبدأ الدستوري لحرمة المال العام، وتمر بالرقابة المالية والتحقيق الإداري والتحقيق الجزائي، وتنتهي عند الحكم بالعقوبة واسترداد المال وجبر الضرر. ويظهر من تحليل جرائم الاختلاس والاستيلاء والإضرار العمدي أن لكل منها نطاقا مستقلا يجب احترامه عند التكييف، وأن التوسع غير المنضبط في استخدام عنوان واحد على حساب الآخر يهدد مبدأ الشرعية بقدر ما يهدد فاعلية المكافحة.

كما يتضح أن كفاءة السياسة الجنائية لا تقاس بعدد الأحكام أو مقدار العقوبات وحدهما، بل بقدرة المؤسسات على تقليل فرص الجريمة، وحفظ الدليل المالي، وتحديد الضرر، وتعقب العائدات، ومنع بقاء مرتكب الاعتداء في موقع يسمح بإعادة إنتاج السلوك. ولهذا تبدو الحاجة قائمة إلى بناء اتصال مؤسسي دائم بين الجهات الرقابية والتحقيقية والقضائية، وإلى تحويل المعلومات المالية والإدارية إلى إنذار مبكر لا إلى ملفات تتحرك بعد استنزاف المال. وتؤكد الدراسة أن التطوير التشريعي المطلوب ينبغي أن يتجه إلى الدقة والتكامل وسرعة الاسترداد، لا إلى مجرد توسيع التجريم، بحيث تتحقق حماية المال العام من دون الإخلال بضمانات المتهم أو مبادئ التناسب والقانونية.

النتائج

١- تقوم الحماية العراقية للمال العام على أساس دستوري صريح يجعل حرمة المال العام وحمايته التزاما عاما، ثم تترجم هذه الحماية في نصوص جزائية ورقابية ومالية متعددة. ويمنح هذا التعدد السياسة الجنائية أدوات متنوعة، لكنه يتطلب تنسيقا واضحا حتى لا تتحول كثرة القواعد إلى تداخل في الاختصاص أو تفاوت في التكييف.

٢- تختلف جريمة الاختلاس عن الاستيلاء بغير حق في أن الاختلاس يفترض وجود المال في حيازة الموظف أو المكلف بخدمة عامة قبل فعل الاعتداء، في حين تركز جريمة الاستيلاء على استغلال الوظيفة للوصول غير المشروع إلى المال أو تسهيل ذلك للغير. وهذه التفرقة جوهرية في سلامة التكييف وإثبات عناصر الجريمة.

٣- تتميز جريمة الإضرار العمدي في المادة (٣٤٠) باتساع محل الحماية ليشمل الأموال والمصالح، وهو ما يسمح بمواجهة أفعال لا تقوم على نقل المال إلى الجاني، ولكنه يثير في الوقت نفسه صعوبة عملية في تحديد مفهوم الضرر بالمصلحة وقياسه وإثبات العلاقة السببية بين السلوك والنتيجة.

خالد مخلف طراد، «تجريم الإضرار الوظيفي بالمال العام: دراسة مقارنة»، مجلة المدارات العلمية، مج٤، ع٢، ٢٠٢٦، ص ٣٦١-٣٧٧.

٤- تؤدي آليات التضمين والاسترداد وظيفة لا تستطيع العقوبة وحدها تحقيقها، لأنها تعيد الاعتبار للجانب المالي للجريمة وتسعى إلى جبر الخزانة العامة. غير أن فعالية هذه الآليات تعتمد على التقدير الدقيق للضرر، وسرعة الإجراءات، وإمكان تعقب الأموال التي انتقلت إلى أطراف أخرى.

٥- تؤكد التجربة المؤسسية أن الردع الجنائي يتراجع إذا كان احتمال الكشف ضعيفا، ولو كانت العقوبات مشددة. لذلك تمثل الرقابة المبكرة، وفصل الصلاحيات، والتدقيق الإلكتروني، وحماية المبلغين، وربط قواعد البيانات المالية والإدارية عناصر مركزية في السياسة الوقائية لحماية المال العام.

٦- تحتاج السياسة الجنائية العراقية إلى معيار موحد يربط بين التحقيق الإداري والتحقيق المالي والتحقيق الجزائي منذ اللحظة الأولى للاشتباه، بحيث لا تضيع الأدلة ولا تتعارض التقديرات ولا يتأخر تجميد الأموال وتتبع العائدات، مع المحافظة على استقلال كل جهة وضمانات الدفاع.

التوصيات

١- اقتراح إعداد إطار وطني موحد لحماية المال العام يحدد بوضوح مسارات الإبلاغ والإحالة وتبادل المعلومات بين هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والادعاء العام والجهات التحقيقية، مع تحديد مدد إجرائية معقولة للحالات التي تنطوي على خطر تهريب الأموال أو إخفاء الأدلة.

٢- اقتراح تطوير الأدلة الإجرائية الخاصة بتمييز الاختلاس عن الاستيلاء والإضرار العمدي، بحيث تتضمن مؤشرات قانونية وعملية لعنصر الحيازة، واستغلال الوظيفة، وطبيعة الضرر، والقصد الجنائي، من أجل تقليل اختلاف التكييف بين الجهات التحقيقية وتحسين جودة قرارات الإحالة.

٣- اقتراح تعزيز التحقيق المالي الموازي في جرائم المال العام من بداية الدعوى، وربط البحث عن الجريمة بالبحث عن عائداتها والمستفيدين الحقيقيين منها، مع توسيع استخدام الوسائل القانونية للحجز والتجميد والاسترداد على نحو يحفظ حقوق الغير حسن النية.

٤- اقتراح تحديث نظم الرقابة الداخلية في الجهات العامة على أساس إدارة المخاطر، والفصل بين صلاحيات الأمر بالصرف والتنفيذ والتسجيل والمطابقة، مع اعتماد السجلات الرقمية القابلة للتدقيق والتنبيه الآلي إلى العمليات غير الاعتيادية التي قد تشير إلى اختلاس أو استيلاء أو إضرار.

٥- اقتراح وضع معايير فنية وطنية لتقدير الضرر بالمصلحة العامة في الجرائم التي لا ينتج عنها فقد نقدي مباشر، بحيث تستعين جهات التحقيق بخبرات مالية وفنية مستقلة وتبين عناصر الضرر القابل للإثبات، تجنبا للتقدير الافتراضي أو المبالغة التي قد تضعف الدعوى.

٦- اقتراح دعم التخصص القضائي والتحقيقي المستمر في جرائم المال العام، وإعداد برامج مشتركة للقضاة والمحققين والمدققين والخبراء تتناول أنماط الإخفاء الحديثة، وتحليل البيانات والعقود الحكومية، وتتبع الأموال، وصياغة التقارير الفنية بما يرفع من سرعة الفصل ودقة الإثبات.

المصادر والمراجع

التشريعات والقرارات القضائية

1. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
2. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
3. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.
4. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.
5. قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥.
6. المحكمة الاتحادية العليا، القرار رقم (٤٩ وموحدتها ٨٣/اتحادية/٢٠٢٢)، ٢٠٢٢/٩/٢١.

7. مجلس القضاء الأعلى، «جنايات مكافحة الفساد المركزية: السجن ست سنوات بحق مدانين عن جريمة اختلاس مبالغ مالية»، ٢٠٢٥/٩/٢٩.

الكتب والرسائل والأطاريح

8. الراوي، رعد فجر فتيح خليفة. الظروف الاستثنائية وأثرها في المسؤولية الجزائية للموظف العمومي في جريمة الاختلاس. رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠٠٥.

9. سرور، أحمد فتحي. أصول السياسة الجنائية. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٢.

10. سلام، رفيق محمد. الحماية الجنائية للمال العام. أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٤.

11. العبيدي، عواد حسين ياسين. شرح قانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥: دراسة تحليلية معززة بالتطبيقات القضائية. بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٩.

12. فودة، عبد الحكم، ومحمد أحمد محمد. جرائم الأموال العامة: الرشوة والجرائم الملحقة بها واختلاس المال العام والاستيلاء والغدر والتربح والعدوان والإهمال الجسيم والإضرار العمدي مقارنا بالتشريعات العربية. ط١. المنصورة: دار الفكر والقانون، ٢٠٠٩.

13. قدو، ياسر محمد سعيد. الحماية الجنائية للمال العام وأسباب الفساد وسبل المكافحة والعلاج: دراسة تطبيقية. ط١. القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ٢٠١٨.

البحوث والمقالات العلمية

14. الخفاجي، علي حمزة عسل، وشاكر عثمان داود، وصعب ناجي عبود الدليمي. «الآثار الجزائية لجريمة الإضرار بالمال العام». مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مج٨، ع٣، ٢٠١٦: ١٠-٦٧.

15. الدليمي، علي وليد صالح، وبان صلاح عبد القادر الصالحي. «مخالفات الموظف المالي في أعماله القانونية». مجلة العلوم القانونية، مج٣٦، ع٤، ٢٠٢١: ٣٥٩-٣٨٥.

16. طراد، خالد مخلف. «تجريم الإضرار الوظيفي بالمال العام: دراسة مقارنة». مجلة المدارات العلمية، مج٤، ع٢، ٢٠٢٦: ٣٦١-٣٧٧.

17. العبيدي، بشرى سلمان حسين. «التبعات الجزائية المترتبة على المخالفات الوظيفية: دراسة فيما يعد فسادا إداريا وماليا». مجلة الحقوق، مج٣، ع٨-٩، ٢٠١٠: ١٣٥-١٧٦.

18. عوين، زينب أحمد. «جريمة الإضرار العمدي بأموال الدولة: دراسة مقارنة في التشريعين العراقي والمصري». مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مج١١، ع٢١، ٢٠٠٨: ٧٣-١١١.

19. قدوري، تغريد محمد، وبيداء إبراهيم قادر. «الحماية الإجرائية للمال العام وفقا لقانون التضمين رقم (٣١) لسنة ٢٠١٥». مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج٦، ع٢٢، ٢٠١٧: ٢٨٥-٣٣٧.

20. قدير، محسن، وهيثم تركي عطية. «الإطار المفاهيمي للعائدات الإجرامية المتحصلة من جرائم الفساد». مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مج١٧، ع٦١، ٢٠٢٤: ٣١٣-٣٣٠.

21. كامل، إبراهيم حميد، وزينب أحمد عوين. «جرائم تجاوز الموظفين حدود وظائفهم». مجلة النهرين للعلوم القانونية، مج٢٢، ع١، ٢٠٢٠: ٩٢-١١٧.

22. الكبيسي، نهلة عاشور منسي. «جريمة الاختلاس الوظيفي في ضوء قانون النزاهة العراقي: دراسة مقارنة». مجلة الجامعة العراقية، ع٥٢، ج٣، ٢٠٢١: ٢٠٥-٢١٧.

23. محمد، إيناس مؤيد جاسم. «الحماية القانونية للمال العام: دراسة مقارنة بين العراق ومصر». مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج١٣، ع٥١، ٢٠٢٤: ٩٩-١١٨.

24. المرعاوي، حميد عبد حمادي ضاحي. «سياسة المشرع العراقي في مكافحة جرائم الفساد الإداري والمالي». مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، ع١٥، ٢٠١٨: ٢٤٢-٢٦٢.

25. مرعي، محمد حسن، وجوان ناصح أمين. «الآثار الجزائية المترتبة على المساس بالمال العام: دراسة تحليلية مقارنة». مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج١٠، ع٣٨، ٢٠٢١: ٤١٥-٤٤٣.

26. النجم، أحمد علي أحمد. «استرداد عائدات جرائم الفساد». مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، ع٤٧، ٢٠٢٤: ٢٦٥-٢٧٦.

27. الهاشمي، رشا محمد جعفر. «مدى فاعلية الإصلاحات التشريعية في حماية أموال الدولة في العراق». مجلة العلوم القانونية، مج٣٣، ع٥، ٢٠١٨: ٣٥٦-٣٨٣.