AL- Rafidain University

PISSN: (1681-6870); EISSN: (2790-2293)

مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم

Available online at: https://www.jrucs.iq

JRUCS

Journal of AL-Rafidain University College for Sciences

الحماية الجزائية للعقود العامة في القوانين العراقية والمقارنة

م. د. نبراس عزيز شحاذه

Nibras.aziz78@gmail.com

المديرية العامة لتربية الكرخ الأولى، وزارة التربية، بغداد، العراق

المستخلص

يتناول هذا البحث الدور الحيوي الذي تؤديه العقود العامة، على عدها من الوسائل القانونية التي تعتمد عليها الدولة في إدارة المرافق العامة وتنفيذ المشروعات الاقتصادية والخدمية وتلبية احتياجات المجتمع الأساسية، فالعقد العام لا يمثل مجرد علاقة تعاقدية بين الإدارة والمتعاقد؛ بل يعد أداة لتحقيق المصلحة العامة وحماية المال العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام واستمرار، كما يوضح هذا البحث في أن الإخلال بالعقود العامة لا يقتصر أثره على أطراف العقد، وإنما يمتد ليؤثر في الثقة العامة بالإدارة وكفاءة الإنفاق العام ومبادئ الشفافية والمساواة بين المتنافسين، ويشير كذلك إلى أن القواعد المدنية والإدارية تمنح الإدارة وسائل متعددة لمواجهة إخلال المتعاقد بالتزاماته، مثل فسخ العقد وفرض الغرامات التأخيرية وسحب العمل والإدراج في القائمة السوداء، غير أن هذه الجزاءات قد لا تكون كافية عندما يتخذ الإخلال طابعًا جنائيًا كالغش والرشوة والتلاعب بالمواصفات والإضرار العمدي بالمال العام، وبذلك تبرز أهمية تدخل القانون الجزائي كوسيلة ردع استثنائية تهدف إلى حماية المصالح العليا المرتبطة بالعقد العام وصيانة النظام العام وتعزيز النزاهة والشفافية في إدارة العقود العامة.

معلومات البحث

تواريخ البحث:
تاريخ تقديم البحث: 2026/5/19
تاريخ قبول البحث: 2026/6/3
تاريخ رفع البحث على الموقع: 2026/6/30

الكلمات المفتاحية:
جزاءات العقد الاداري، حماية العقد الإداري.

للمراسلة:
م. د. نبراس عزيز شحاذه
Nibras.aziz78@gmail.com

DOI: https://doi.org/10.55562/jrucs.v59i1.12

المقدمة

تُعد العقود العامة من أهم الوسائل القانونية التي تعتمدها الدولة في إدارة مرافقها العامة، وتنفيذ مشروعاتها الاقتصادية والخدمية، وتلبية الحاجات الأساسية للمجتمع؛ فهي ليست مجرد روابط تعاقدية تنشأ بين الإدارة والمتعاقد معها، وإنما تمثل أداة من أدوات تحقيق المصلحة العامة، ووسيلة لحماية المال العام، وضمان استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد، ومن ثم، فإن أي إخلال جسيم بهذه العقود لا يقف أثره عند حدود العلاقة التعاقدية، بل يمتد ليصيب الثقة العامة بالإدارة، ويؤثر في كفاءة الإنفاق العام، ويهدد مبدأ الشفافية والمساواة بين المتنافسين.

وإذا كانت القواعد المدنية والإدارية تكفل للإدارة وسائل متعددة لمواجهة إخلال المتعاقد بالتزاماته، كفسخ العقد، أو سحب العمل، أو فرض الغرامات التأخيرية، أو إدراج المتعاقد في القائمة السوداء، فإن هذه الجزاءات قد لا تكون كافية في مواجهة الأفعال التي تتجاوز مجرد الإخلال العقدي إلى مستوى الاعتداء الجنائي، كالغش، والتواطؤ، والرشوة، والتلاعب بالمواصفات، والإضرار العمدي بالمال العام، والإخلال بتنفيذ العقود ذات الأهمية الأمنية أو الاقتصادية ومن هنا تظهر الحاجة إلى تدخل القانون الجنائي على عده وسيلة الردع الاستثنائية والتي لا تُستخدم لمجرد حماية العقد، وإنما لحماية المصالح العليا التي يقوم عليها العقد العام.

أولا: اهمية الموضوع

ان الحماية الجزائية للعقود العامة قد ازدادت أهميتها في ظل زيادة واتساع دور الدولة التعاقدي، وتزايد حجم الإنفاق العام، وتعقّد المشاريع الحكومية، وتداخل القطاعين العام والخاص في تنفيذ المرافق والخدمات، كما أن صور الفساد المرتبطة بالعقود

العامة لم تعد تقتصر على مرحلة التنفيذ، بل قد تظهر منذ مرحلة الإعلان، وإعداد المواصفات، وتقدير الكلفة، وتقييم العطاءات، وإحالة العقد، وقد تمتد إلى مرحلة التسليم والاستلام والصرف المالي، لذلك فإن الاقتصار على تجريم بعض الأفعال التقليدية دون وضع إطار جنائي متكامل لحماية جميع مراحل التعاقد العام يُعد قصوراً تشريعياً يحتاج إلى معالجة دقيقة.

ثانيا: إشكالية موضوع البحث

تكمن إشكالية البحث في أن التشريع العراقي، وإن كان قد وفر بعض صور الحماية الجزائية للعقود الحكومية من خلال نصوص متفرقة في قانون العقوبات، ولا سيما ما يتعلق بالإخلال بتنفيذ العقود في زمن الحرب، والإخلال بحرية المناقصات، والانتفاع من العقود الحكومية، وإفشاء الأسرار، إلا أن هذه الحماية تبدو غير مكتملة؛ لأنها لا تنظم الحماية الجزائية للعقود العامة في نص جامع، ولا تمتد بالوضوح الكافي إلى جميع مراحل العقد، ولا تميز بصورة دقيقة بين الإخلال العقدي البسيط الذي تكفي لمعالجته الجزاءات الإدارية، وبين الإخلال الجسيم الذي يستوجب المسؤولية الجزائية،ومن هنا يمكن صياغة مشكلة البحث بالتساؤل الآتي: "هل تكفي النصوص الجزائية العراقية النافذة لتوفير حماية جنائية فعالة للعقود العامة، أم أن طبيعة هذه العقود وما يحيط بها من مخاطر فساد وإضرار بالمال العام تستوجب تدخلاً تشريعياً خاصاً ينظم صور التجريم والعقاب بصورة أكثر دقة وشمولاً؟"

ثالثا: الأسئلة البحثية للموضوع

يتفرع عن إشكالية البحث مجموعة من الأسئلة البحثية، وكما يلي :

1. ما المقصود بالحماية الجزائية للعقود العامة؟ وما المصالح التي تستهدف هذه الحماية صيانتها؟
2. وما حدود التمييز بين المسؤولية العقدية والمسؤولية الجزائية في هذا المجال؟
3. ما موقف التشريعات المقارنة، ولا سيما التشريع المصري والإماراتي، من تجريم الإخلال والغش في تنفيذ العقود العامة؟
4. هل يمكن للمشرع العراقي أن يستفيد من هذه التجارب في بناء نصوص أكثر إحاطة وفاعلية؟

رابعا: منهج الموضوع

يعتمد البحث على المنهج الوصفي بطريق المقارنة من خلال تفكيك وتحليل النصوص القانونية الجزائية ذات الصلة في القانون العراقي، والمنهج المقارن من خلال الموازنة مع مواقف التشريعين المصري والإماراتي، بهدف تقويم مدى كفاية النصوص النافذة، واقتراح بدائل تشريعية أكثر ملاءمة لطبيعة العقود العامة ومخاطرها وما تتسم من نتائج على المصلحة العامة.

خامسا: الخطة المنهجية للموضوع

ان دراسة هذا الموضوع تقتضي من الباحثة تقسيم الدراسة الى مطلبين، إذ سيخصص الأول منها لدراسة التعريف بالعقود العامة وبيان أهم الاهداف التي تسعى إليها، بينما الثاني سيخصص لبيان الحماية الجزائية للعقود العامة في القانون المصري والاماراتي، وموقف المشرع العراقي منها.

المطلب الأول: التعريف بالحماية الجزائية للعقود العامة

تتمثل الحماية الجزائية للعقود العامة في فرض الجزاء الجنائي على كل فعل أو سلوك من شأنه المساس بالمصالح التي يهدف العقد الإداري إلى تحقيقها، فالحماية الجزائية لا تنصب على العقد الإداري بحد ذاته بقدر ما تتجه إلى حماية الغاية التي أُبرم من أجلها، والمتمثلة في تحقيق المصلحة العامة وصيانة المال العام، لذلك، فإن التجريم في هذا المجال يستهدف حماية النزاهة والشفافية وضمان حسن تنفيذ العقود الإدارية بما يحقق أهداف المرافق العامة، ولا تقتصر هذه الحماية على فئة معينة، بل تمتد لتشمل كل شخص يرتبط بالعملية التعاقدية ويصدر عنه سلوك غير مشروع، سواء كان موظفاً عاماً، أو مكلفاً بخدمة عامة، أو متعاقداً مع الإدارة، أو متعاقداً من الباطن، أو غيرهم ممن لهم صلة بتنفيذ العقد الإداري، ويهدف ذلك إلى إقرار جزاء جنائي رادع يكفل مواجهة مختلف صور الانحراف أو الفساد التي قد تمس بها العقود العامة، وبما يضمن حماية المصلحة العامة وتحقيق الثقة في التعاقدات الإدارية[1]، وتنطلق اهمية الحماية الجزائية للعقود العامة كون ان طبيعة الجزاءات الجزائية تتسم بقوة الردع والإيلام، مما تختلف عن الجزاءات الإدارية التي تفرضها الإدارة على المتعاقد المخالف لالتزاماته التعاقدية، إذ يتم اللجوء إلى الحماية الجزائية في الحالات التي لا تتحقق فيها الجزاءات الإدارية الأثر الكافي في الردع أو في حماية المصلحة العامة المرتبطة بالعقد الإداري، على عدها الاداة لتأمين العقود الإدارية والتأكيد على سلامة تنفيذها، مع ضمان استمرار المرفق العام في أداء مهامه بانتظام واطراد، وذلك من خلال مواجهة صور التأخير أو الإهمال في تنفيذ الأعمال، وإلزام أطراف العقد بتنفيذ التزاماتهم بحسن نية ونزاهة، بعيداً عن الغش أو التحايل أو التدليس، بما يسهم في حماية المال العام وتحقيق الكفاءة في التعاقدات العامة[2].

لذا ترى الباحثة بإن العقود العامة تحتل أهمية بالغة في نشاط الإدارة، إذ تُعد الوسيلة القانونية التي تعتمدها الدولة والجهات العامة في إدارة المرافق العامة وتوفير الخدمات وتنفيذ المشروعات التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة، ونظراً لما تنطوي عليه هذه العقود من ارتباط مباشر بالمال العام وبحسن سير المرافق العامة، فقد أصبحت عرضة للعديد من صور الاعتداء والانحراف، كالغش والفساد والإخلال بالالتزامات التعاقدية، الأمر الذي يهدد كفاءة الإدارة ويؤثر سلباً في تحقيق أهدافها، ولغرض توضيح ذلك

[1] د. محمد جبريل ابراهيم، الحماية الجنائية للعقود الادارية- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بدون سنة، ص9.

[2] د. علي عادل إسماعيل ،الحماية الجنائية لأعمال الإدارة القانونية في التشريع العراقي ، محاضرات القيت على طلبة معهد العلمين للدراسات العليا للعام الدراسي 2016-2017 ،دراسة الماجستير ،غير مطبوعة ،ص2.

ستقسم الباحثة هذا المطلب إلى فرعين، إذ ستتطرق إلى بيان التعريف للحماية الجزائية الموضوعية للعقود العامة في فرع أول، ثم ستتناول نماذجًا من الاهداف الخاصة بتلك الحماية، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف بالحماية الجزائية للعقود العامة

لغرض بيان هذا الفرع سنتطرق إلى تعريف الحماية الجزائية للعقود العامة ضمن منطوقها اللغوي، ثم سنتطرق إلى بيان الموقف الاصطلاحي منها، وعلى النحو الآتي:

- **أولاً: تعريف الحماية الجزائية للعقود العامة لغة:** لما كان مصطلح الموضوع المبحوث بالحماية الجزائية الموضوعية للعقود العامة يتكون من أكثر من كلمة، مما يقتضي بيان تعريف كل منها لغويًا، وعلى النحو الآتي:

1. مصطلح الحماية: تعرف لغويًا بأنها المنع والدفاع، فهي تأتي من الفعل (حمى)، فيقال حمى الشيء فلانا، وحميا وحماية، أي بمعنى منعه ودفعه عما يضره[3].
2. مصطلح الجزائية: هي مصطلح مأخوذ من فعل الجناية ،التي تعني الذنب والجرم وكل ما يفعله الانسان مما يستوجب عليه العقاب، وهي كذلك احتياط مع من يحميه، أو ما يحميه، ويناظر واجباً لمن يؤمنه على وقاية شخص أو مال ضد المخاطر وضمان أمنه وسلامته عن طريق وسائل قانونية أو مادية[4].
3. مصطلح العقود، فهي كلمة اصلها يعود الى الاسم (عقود) في صورة جمع تكسير وجذرها (عقد)، وهي ما يطلق عليها تسمية (الصفقات)، إذ تتسم بالعمومية أن يبرمها الأشخاص العامة مع المزودين، والتي يخضع إبرامها لإجراءات وشروط محددة بموجب التشريعات النافذة[5].

- **ثانياً: التعريف الاصطلاحي للحماية الجزائية للعقود العامة:** لغرض توضيح معنى الحماية الجزائية للعقود العامة، سنتناول موقف كل من التشريع والقضاء والفقه في ذلك، وعلى النحو الآتي:

1. **التعريف التشريعي**: لم يعرف المشرع العراقي وكذلك المصري أو الاماراتي في مضمون نصوص قانون العقوبات الخاص بهم مصطلح الحماية الجزائية للعقود العامة، وانما اقتصر على بيان الافعال التي تشكل اعتداءات تقع عليها فضلا عن بيان العقوبات التي تقابل تلك الاعتداءات والظروف والاحوال التي تحيط بها، وحسن ما فعل المشرع الجنائي؛ لان ليس من واجب المشرع عمل تعريف المصطلحات بسبب كونه يثير الإشكالات ويجعل النصوص غامضة عند التطبيق، وهذا الامر غير موجود في الموضوع المبحوث، حيث ان مفرداته واضحة تشريعياً من جهة، وبعضها من اختصاص تشريعات أخرى غير عقابية من جهة أخرى، وهي التي يتم الرجوع اليها لتحديد المعنى المقصود، ثم إن التعريف التشريعي يعني التضييق، والتضيق يعني جمود النصوص وعدم مواكبتها للحداثة، لذلك ترك هذا الامر للفقه والقضاء في تحديده[6].
2. **التعريف القضائي:** لم تعرف المحاكم الجزائية العراقية أو المصرية أو الاماراتية ما يعرف بالحماية الجزائية للعقود العامة، إلا إنه ومن خلال اطلاعنا على القرارات القضائية، وجدت الباحثة تعريفاً للعقد الاداري، ذلك حسب ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا في مصر، إذ عرفته بإنه: (هو الذي يكون أحد طرفيه شخصا معنويا، إذ يتعاقد بوصفه سلطة عامة، وأن يتصل بنشاط مرفق عام يقصد تسييره أو تنظيمه، وأن يتسم بالطابع الممتد للعقود الإدارية، وهو انتهاج أسلوب القانون العام)[7]، وبذلك تستنتج الباحثة بإن الحماية الجزائية للعقد الإداري أمرً ضروريً، كون اتجاه المحكمة الدستورية قد وضعت الأسس العامة للماهية التي تبتغى من ورائه، إذ جعلت منه الوسيلة التي من خلالها تقوم الإدارة على تسيير المرفق العام، لذا لا بد من أن يحاط بحماية ذات طابع جزائي، يحقق ما يبتغيه من هدف.

أما بصدد موقف القضاء الاماراتي، فقد عدت المحكمة الاتحادية العليا في الامارات بإن العقود العامة عقود ادارية، ينبغي أن تحقق معيارين اساسيين هما: ضرورة وجود شخص معنوي عام طرفاً في العقد، وأن تستخدم الإدارة في العقد أساليب وامتيازات القانون العام[8]، وفي قرار أخر أكدت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات بأن العقد المبرم بين شخص معنوي وأشخاص القانون العام وبين أحد الأفراد لا يستلزم بذاته اعتبار العقد من العقود الإدارية، بل أن المعيار المميز لهذه العقود عما عداها من عقود القانون الخاص في صفة التعاقد، بل في موضوع العقد نفسه بأن يتصل بتسيير مرفق عام وأن تظهر منها في الأخذ في شأنه بأسلوب القانون العام[9]، ومن خلال اطلاع الباحثة على ما جاء بموقف القضاء الاماراتي، بإن إساس العقد الإداري هو أن تؤديه الدولة بهدف يتعلق بالمصلحة العامة، ومن هنا نؤكد على ضرورة حماية هذا العقد ضمن الناحية الجزائية.

اما القضاء العراقي، فكان لمحكمة التمييز موقفًا صريحاً للعقود العامة، إذ أكدت في أحدى قرارتها بإن: (إن العقد المبرم بين الطرفين ينطبق عليه وصف انه عقد إداري لان الإدارة قصدت به تسيير مرفق من مرافق الدولة وسلكت في ذلك طريق المناقصة بشروط خاصة ...)[10]، وتستنتج الباحثة بإن القضاء العراقي اتجه ذات الموقف الذي سار عليه الموقف المصري والاماراتي،

---

[3] ابن منظور، لسان العرب، ج14، لبنان، بيروت، 1989، ص197.
[4] جيرار كورتو، معاجم المصطلحات القانونية، ط2، مجد للدراسات ، لبنان، بيروت، 2009، ص726.
[5] معجم المعاني الجامع، مفردة العقود العامة، نقلاً عن المنوصع الالكتروني، https://www.almaany.com تاريخ الزيارة 2026/1/2.
[6] د محمود احمد ،مبادئ القانون الجنائي ،مطبعة كوثران ،مشهد، ايران، ،2025، ص14.
[7] حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر في القضية رقم 5360 في 1987.
[8] د. موسى شحادة، العقود الادارية في دولة الامارات العربية المتحدة، محاضرات القيت على طلبة كلية القانون جامعة الشارقة، 2001.
[9] الطعن رقم /3، لسنة 1976. نقلاً عن : د. منى ادلبي، الاحكام القانونية لعقد التوريد في التشريع الاماراتي، بحث منشور في كلية القانون - جامعة الشارقة، العدد 10.21608، 2019.
[10] د حلمي مجيد الحمدي ، كيفية تمييز العقد الإداري عن غيره ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية و السياسية جامعة بغداد ، كلية القانون و السياسة ، المجلد الخامس ، العددان الأول و الثاني سنة 1986 ص284.

حينما منح وظيفة مخصصة للعقد الإداري حينما أكد على تعلقه بالمصلحة العامة، لذا نرى ضرورة أن تكون هنالك حماية جزائية للعقود العامة؛ ذلك لما لها من أهمية واسعة للمصلحة العامة وحماية للمال العام.

3. **التعريف الفقهي:** تصدى الفقه ببيان تعريف الحماية الجزائية للعقود الادارية بأكثر من موقف، إذ نرد البعض منها، وهي متماثلة في هدفها، والتي تتخذ بتقرير العقاب ضد الاعتداءات التي تنال من المصالح التي تهدف اليها العقود من اجل تحقيقها، فإن أصل الحماية ليس منصباً على العقود الإدارية بالتحديد؛ بل على المصلحة التي تهدف إلى تحقيقها، والمتمثلة بالمصلحة العامة والمحافظة على المال العام[11]، وعرفت ايضاً بانها: دفاع قانون العقوبات أو القوانين العقابية الخاصة عن الحقوق أو المصالح المحمية، من جميع الأفعال غير المشروعة التي من شأنها أن تؤدي إلى النيل منها عن طريق ما يقرره قانون من عقوبات[12]. كما عرفت بانها: (مجموعة القواعد والنصوص القانونية الجزائية التي يضعها المشرّع لحماية العقود التي تبرمها الدولة أو الجهات العامة، ذلك من خلال تجريم الأفعال التي تمس سلامة إجراءات التعاقد أو تنفيذ العقد أو المال العام المرتبط به، وفرض العقوبات على مرتكبيها بهدف ضمان النزاهة والشفافية وحماية المصلحة العامة) [13]، ومن خلال كل ذلك، تطرح الباحثة تعريفًا للحماية الجزائية للعقود العامة بإنها: مجموعة احكام وقواعد جزائية، يضعها المشرع لحماية العقود التي تبرمها الدولة أو الجهات العامة، من السلوكيات غير المشروعة، والتي قد تمس نزاهتها أو أموالها أو حسن سير المرفق العام، وذلك من خلال تجريم بعض الافعال وفرض عقوبات على مرتكبيها.

الفرع الثاني: اهداف الحماية الجزائية للعقود الإدارية

تعد العقود العامة من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في إدارة المرافق العامة وتنفيذ المشاريع وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي يقتضي إحاطتها بنظام قانوني يضمن سلامة إجراءاتها وحماية أهدافها.

ونظرًا لما تنطوي عليه هذه العقود من اتصال مباشر بالمال العام والمصلحة العامة، فقد حرص المشرّع على توفير حماية جنائية فعّالة لها، بهدف مكافحة صور الفساد والتلاعب التي قد ترافق عمليات التعاقد، كالرشوة والتزوير واستغلال النفوذ والإضرار العمدي بالمال العام. وتتمثل غاية هذه الحماية في تعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمنافسة المشروعة، فضلًا عن ترسيخ الثقة بالإدارة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومن ثمّ، أصبحت الحماية الجنائية للعقود العامة ضرورة قانونية تهدف إلى صون المصلحة العامة وتحقيق العدالة وحماية الموارد المالية للدولة من أي اعتداء أو استغلال غير مشروع، لذا هنالك جملة من الاهداف التي يسعى إليها المشرع الجزائي إلى تحقيقها حينما أقر تلك الحماية من أبرزها:

- **أولا: حماية المال العام من الاختلاس أو التبديد أو الاستغلال غير المشروع أثناء إبرام وتنفيذ العقود الإدارية:** تعد حماية المال العام من الاختلاس والتبديد والاستغلال غير المشروع أثناء إبرام وتنفيذ العقود الإدارية ركيزة أساسية لضمان نزاهة المرفق العام وحسن سير المرافق العمومية، وتتم هذه الحماية من خلال منظومة متكاملة تشمل آليات رقابية، وإجراءات قانونية، وحماية جزائية (جنائية)، وفق أسس تتمثل البعض منها في:

1. **الحماية أثناء إبرام العقود الإدارية (مرحلة ما قبل التعاقد):** إذ تتركز الجهود في هذه المرحلة على ضمان الشفافية وتكافؤ الفرص لمنع التواطؤ أو الرشوة، كذلك في اعتماد المناقصات والمزايدات كقاعدة عامة لضمان الحصول على أفضل الشروط والأسعار، والحد من "التعاقد المباشر" الذي قد يفتح باباً للفساد، كذلك الشفافية والإفصاح من خلال استخدام بوابات الصفقات العمومية الإلكترونية للإعلان عن المناقصات، مما يتيح الرقابة الشعبية والمنافسة العادلة، وايضاً تحليل العروض بمهنية، التي تتم من خلال تشكيل لجان فنية ومالية متخصصة لتقييم العروض بعيداً عن ضغوط المحسوبية [14].
2. **الحماية أثناء تنفيذ العقود الإدارية (مرحلة الرقابة):** إذ تتمتع الإدارة بسلطات واسعة للرقابة على تنفيذ العقد لضمان عدم هدر الأموال، وتشمل الرقابة الإدارية المباشرة، بمعنى حق الإدارة في دخول أماكن العمل والمخازن والورش، وفحص مستندات الصرف، واستلام التقارير الدورية من المتعاقد، كذلك الرقابة المالية (السابقة واللاحقة) والتي يقوم ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين (سابقًا) بفحص مستندات الصرف قبل وبعد الدفع للتأكد من مطابقتها للعقد[15].

- **ثانيًا: تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين المتنافسين في الحصول على العقود الإدارية دون تمييز أو تفضيل غير مشروع[16]:** تعد أحد أهم المبادئ في القانون الإداري وعقود الإدارة، ويقصد بتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين المتنافسين في الحصول على العقود الإدارية دون تمييز أو تفضيل غير مشروع، حيث أن الجهة الإدارية عندما تقوم بإبرام عقود (مثل عقود الأشغال العامة أو التوريد أو الخدمات)، تؤديها وفق هذه المبأدئ، وإن الهدف من ذلك هو لضمان الشفافية في التعاقدات الإدارية ومكافحة الفساد والمحسوبية بغية تحقيق أفضل قيمة للمال العام وبما تعزيز الثقة في الإدارة العامة، ولغرض توضيحها بصورة مقتضبة ستتناولها الباحثة وفق ما يلي:

1. **المساواة بين المتقدمين:** إذ يجب معاملة جميع المتنافسين على قدم المساواة، بحيث لا يُمنح أي متقدم أفضلية بسبب، القرابة أو العلاقات الشخصية، أو الانتماء السياسي أو الاجتماعي، أو النفوذ أو الوساطة.

---

[11] د. محمد جبريل ابراهيم، مرجع سابق، ص6.

[12] بوليس فهمي، جرائم العدوان على المال العام في التشريع المصري بين النظرية والتطبيق، الهيئة المصرية، مصر، 2020، ص23.

[13] للمزيد يتنظر: د. سامي حسن نجم الحمداني ،اثر العقد الإداري بالنسبة للغير ص 10 منشور على الرابط الالكتروني https://ns1.almerja.com/more.php?idm=50009 ، أخر زيارة بتاريخ 2026/5/2.

[14] للمزيد ينظر: د. صفاء فتوح جمعة، العقد الاداري الالكتروني، دار الفكروالقانون، 2014، مصر، ص64 وما يليها.

[15] محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية: دراسة تحليلية، دار الفكر العربي، مصر، 2018، ص96.

[16] وفاء محمود أحمد البيواتي، المقابل المالي في العقود الإدارية: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018، ص50.

2. **تكافؤ الفرص:** بمعنى يجب أن تتاح نفس الشروط والإمكانات لجميع الراغبين في التعاقد، مثل: نفس المعلومات في إعلان المناقصة، كذلك نفس المعايير في التقييم، كذلك نفس المواعيد والآجال لتقديم العروض.
3. **منع التمييز غير المشروع:** إذ يُمنع على الإدارة أن تميّز بين المتنافسين إلا إذا كان التمييز مبنياً على أسس موضوعية وقانونية، مثال ذلك :الخبرة الفنية، أو القدرة المالية، أو الجودة أو الكفاءة.

مما تقدم، يتضح للباحثة بإن الاهداف التي يسعى إليها المشرع جميعها تكمن في مهمة اساسية، إلا وهي تحقيق المساواة بين الافراد في تكافؤ الفرص، وضرورة مكافحة الفساد، بالأخص حينما تكون هناك حوكمة الكترونية في اجراءات التقاعد من قبل الإدارة، لذا فالحماية الجزائية هي الفيصل والسد الأمين لتمام تحقيق الأهداف التي يسعى إليها المشرع لكل من تسول له نفسه في العبث بمقدرات الأموال العامة والمصلحة العامة.

المطلب الثاني: الحماية الجزائية للعقود العامة في القانون المصري والاماراتي وموقف المشرع العراقي منها

نظراً لأهمية العقود التي تبرمها الجهات العامة، فقد قرر المشرع الجزائي في العراق والدول المقارنة فرض حماية جنائية وإدارية لها؛ بهدف منع أي إخلال يمكن ان يمسها، فيؤدي الى عرقلة إبرامها أو تنفيذها، إذ من الممكن أن ينتج عن هذا الإخلال في تنفيذ هذه العقود الإضرار بالمال العام أوالمصلحة العامة التي تهدف إلى تحقيقها، مع الأشارة إلى إن هناك من يرى بأن ليس كل سلوك يخل بتنفيذ العقد الإداري يتحتم معالجته بالتدخل الجنائي، كون هناك افعال مخلة بتنفيذ العقد الاداري تجدي معها الحلول الإدارية كالتأخير في التنفيذ أو عدم مطابقة المواصفات الطفيفة، وهنالك سلوكيات واخلالات عقدية ما لا يجدي معها غير العقاب الجنائي مثل التحايل أو الغش أوالتدليس، وهذا النوع من السلوك الإجرامي لا بد من أن تكون هنالك حماية جنائية كافية تتصدى له، وذلك لحماية العقود العامة وضمان سلامتها وضمان تحقيق الهدف الذي أبرمت من أجله[17]، وهذا الاتجاه تؤيده الباحثة، إلا ان ذلك يتطلب توافر عوامل اساسية ومهمة منها، إمكانية الإدارة من اتخاذ قرار حول الاجراءات المخالفة للعقود الإدارية حتى لو كان هناك اخلالاً طفيفاً وبالأخص في العقود ذات الاهمية الكبرى، مما يتوجب اعلام المحاكم الجزائية بخصوصه.

ولغرض الاحاطة بالموضوع سنتناول موقف القانون المصري والاماراتي من تلك العقوبات، مع بيان الموقف العراقي منها، مع الأشارة إلى اقتصار البحث على الجزاء الجنائي فقط دون الإداري، وعلى النحو الأتي:

الفرع الأول: الحماية للعقد الإداري في القانون المصري والاماراتي

لغرض توضيح هذا الفرع سيتم تقسيمه إلى بيان موقف المشرع المصري والمشرع الاماراتي بخصوص التجاوزات التي قد تطرأ على العقد الإداري وكما يلي:

- **أولاً: الحماية الجزائية للعقد الإداري في القانون المصري:** لا شك أن الإخلال بالتعاقدات مع الجهة الإدارية تترتب عليه أضرارً بالأموال العامة، أو بالمصلحة العامة للأدارة، إلا أن سلطة الجهة الإدارية المتعاقدة لا تصل إلى حد توقيع عقوبات جنائية علي المتعاقد المقصر، فإذا حدث هذا الإخلال التعاقدي والذي يمثل في ذات الوقت فعلاً جنائياً، يكون للجهة الإدارية تحويل المخالفة للنيابة العامة والتي تقوم بدورها في تقديم المتعاقد المقصر للمحكمة المختصة، إذ يمثل ذلك الاخلال جريمة جنائية وفقاً لكل الأسس انطلاقاً في أن للمال العام قدسية يحرص المشرع دائماً على كفالة حمايتها[18]؛ من اجل تحقيق مبررات الحماية الجزائية للعقود الإدارية، ومنها على سبيل المثال:

1. تحقيق الردع الكامل بإنعقاد المسؤولية الجزائية على المتعاقد المخالف.
2. عدم كفاية الجزاءات الادارية لتحقيق حسن سير المرفق العام.
3. اجبار المتعاقد مع الادارة على احكام الرقابة على تابعيه ومسؤوليته عنهم.
4. تخفيف العبء على الجهة الادارية في الرقابة والاشراف.
5. ضعف الادارة في متابعة الاجراءات القانونية.

أما بصدد موقف القانون الجنائي المصري من الحماية التطبيقية للعقود العامة، إذ تجسد وفقاً لما نصت عليه المادة 116 مكررا (ج) من قانون العقوبات، التي نصت على: "كل من اخل عمداً بتنفيذ كل أو بعض الالتزامات التي يفرضها عليه عقد مقاولة أو نقل أو توريد أو التزام أو اشغال عامة ارتبط مع أحدى الجهات المبينة في المادة 119 أو مع أحدى شركات المساهمة ويترتب على ذلك ضرر جسيم، أو اذا ارتكب أي غش في تنفيذ هذا العقد يعاقب بالسجن .. وتكون العقوبة السجن المؤبد أو المشدد اذا ارتكبت الجريمة في زمن حرب وترتبت عليها اضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها..... وكل من استعمل أو ورد بضاعة أو مواد مغشوشة أو فاسدة تنفيذاً لاي من العقود سالفة الذكر ولم يثبت علمه بغشها أو فسادها يعاقب بالحبس أو الغرامة التي لا تتجاوز الف جنيه أو احدى هاتين العقوبتيين وذلك ما لم يثبت انه لم يكن في مقدور العلم بالغش أو الفساد، ويعاقب على الجاني بغرامة تساوي قيمة الضرر المترتب على الجريمة ويعاقب بذات العقوبة سالفة الذكر على حسب الاحوال المتعاقدون من الباطن والوكلاء والوسطاء اذا كان الاخلال بتنفيذ الالتزام أو الغش راجعاً الى فعلهم"[19]، حيث يتضح للباحثة بإن هذه المادة تقوم على فكرة أن العقود المرتبطة بالدولة أو بالمصلحة العامة لا تعد مجرد علاقات مدنية عادية، بل ترتبط بحماية الاقتصاد الوطني والمال العام، لذلك فإن الإخلال العمدي بتنفيذها أو الغش فيها يتحول من مجرد مسؤولية مدنية إلى جريمة جنائية، فالمشرع أكد على معاقبة كل من يتعمد عدم تنفيذ التزاماته التعاقدية أو ينفذها بطريقة مغشوشة إذا ترتب على ذلك ضرر جسيم، لأن هذا السلوك يهدد حسن سير المرافق العامة والثقة في العقود العامة، ليس هذا فحسب بل شدد العقوبة إذا وقعت الجريمة في زمن الحرب وأضرت

[17] د. محمد جبريل ابراهيم، ، مرجع سابق، ص11.
[18] المصدر نفسه، ص13.
[19] للمزيد ينظر: قانون العقوبات المصري النافذ.

بالمركز الاقتصادي للدولة أو بمصلحة قومية، على عد أن هذه الأفعال تمس الأمن الاقتصادي للدولة، كذلك شمل النص مسؤولية واسعة، سواء كانوا المقاولين من الباطن والوكلاء والوسطاء، وجعل استعمال المواد المغشوشة أو الفاسدة موجباً للعقاب حتى مع عدم ثبوت العلم بالغش ما لم يثبت المتهم أنه لم يكن قادراً على اكتشافه، وهو ما يعكس اتجاه المشرع إلى تشديد الحماية الجنائية للعقود العامة ومنع أي عبث يمس المال العام أو الاقتصاد الوطني.

كذلك يتضح من هذه المادة على أنها تكاد تغطي جميع المخالفات الجسيمة التي يرتكبها المتعاقد أثناء تنفيذ العقود الإدارية وغيرها[20]، لذا فالمشرع اشترط في الخطأ التعاقدي حتى يعد جريمة جنائية أن يقوم المتعاقد بالإخلال المستمد من العقد وأن يتعمد ارتكاب هذا الإخلال وأن يترتب على هذا الإخلال ضرر جسيم أو أن يلجأ إلى استعمال الغش في تنفيذ التزاماته العقدية، التي قد تصل العقوبة بها الى السجن مدة لا تزيد عن (10- 15) سنة، إن ثبت للمحكمة استخدام وسائل للغش مع الحكم بالرد أو التعويض عما نسب اليه من قيمة ضرر قد لحقها بالجهة المتعاقد معها، ولم يشترط المشرع القصد الجنائي المقرر في هذه المادة كما في بعض عقود التوريد، ومن الأمثلة أيضاً على الخطأ التعاقدي الذي يعد بمثابة جريمة جنائية في نطاق قانون المناقصات والمزايدات الملغي المصري رقم (9) لسنة 1983، وحسب ما ذهبت إليه المادة (27) والتي تنص صراحة على أنه إذا لجأ المتعاقد الرشوة سواء بنفسه أو بواسطة غيره بطريق مباشر أو غير مباشر فهنا يعد الفعل جنائيا، كما يفسخ العقد إدارياً[21].

وبذلك فالمشرع المصري اكد على الحماية الجزائية للعقود الإدارية، من خلال التضيق من أنواع العقود محل الحماية فحددها في خمسة عقود فقط علي سبيل الحصر، هي، الأشغال العامة والنقل والتوريد والإلتزام والمقاولة، في حين أنه وسع في نطاق التجريم من حيث موضوع هذه الحماية الجزائية لتشمل كل إخلال يقع من المتعاقد يتسبب عنه ضرر للجهة الإدارية، بالإضافة إلى الغش أو التدليس أو التحايل الذي يقع من المتعاقد، ومن ثم فإن المشرع قد جرم تصرفات أو سلوكيات لم تكن في ذهن المشرع الجنائي من قبل، ولم تكن في محل أهتمامه، وهي التي تتمثل في التأخير عن التنفيذ أو الإخلال به، أو التنفيذ ولكن بصورة غير مطابقة للمواصفات، مع ضرورة حدوث الضرر الجسيم[22]، لذا ومن اجل استكمال النموذج القانوني للجريمة (جريمة الاخلال بالالتزام التعاقدي بموجب قانون العقوبات المصري) لا بد من تحقيق الركن المادي والمتمثل في الامتناع عن التنفيذ الجزئي أو الكلي، أو تنفيذ الالتزام على نحو يخالف العقد أو القانون وان يترتب عليه تحقيق الضرر الجسيم والذي يعد نتيجة، مع وجود علاقة سببية بين الفعل والضرر، فضلاً عن تحقق الركن المعنوي والذي يتمثل في القصد الجنائي هو اتجاه ارادة الجاني الى الاخلال بالعقد مع علمه بذلك الاخلال، فعندها يتحمل المخل المسؤولية القانونية الجزائية ويترك للمحكمة المختصة فرض الجزاء المناسب، وبذلك استطاع المشرع الجزائي المصري في ان يمنح حماية جزائية للعقود الإدارية تفادياً لما قد يشوبها من سلوكيات أو افعال خارج نطاق القانون.

- **ثانياً: الحماية الجزائية للعقد العام في القانون الاماراتي:** قرر المشرع الاماراتي وضع حماية قانونية للعقود التي تبرمها الادارة مع الغير، إذ جرم أفعال الغش في تنفيذ هذه العقود، ذلك بموجب قانون العقوبات الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 الملغي وحسب ما نصت عليه المادة (164) من قانون العقوبات، والتي أكدت على: "يعاقب بالسجن مدة لا تقل عن عشر سنوات ولا تزيد على خمس وعشرين سنة كل من أخل عمداً في زمن الحرب بتنفيذ كل أو بعض الالتزامات التي يفرضها عليه عقد مقاولة أو نقل أو توريد أو التزام أو أشغال عامة أو أية عقود أخرى ارتبط بها مع الحكومة الحاجات للقوات المسلحة أو لوقاية المدنيين أو لتموينهم أو ارتكب أي غش في تنفيذها.... فإذا وقعت الجريمة بقصد الإضرار بالدفاع عن الدولة أو بعمليات القوات المسلحة كانت العقوبة الإعدام أو السجن المؤبد"[23]، وبذلك يتضح للباحثة بإن المادة (164) من قانون العقوبات الإماراتي (الملغي) قد جاءت لحماية الدولة من الأفعال التي قد تضر بالمصلحة العامة أثناء الحرب، وبالأخص ما يتعلق بالعقود التي تبرمها الحكومة لتأمين احتياجات القوات المسلحة أو المدنيين، فالمشرع رأى أن هذه العقود لا تمثل مجرد علاقات مالية أو تجارية عادية، وإنما ترتبط بأمن الدولة وسلامة المجتمع، لذلك منحها حماية جنائية اضاف عليها عنصر التشديد، ويقصد بالإخلال العمدي أن يقوم المتعاقد مع الحكومة بعدم تنفيذ التزاماته المتفق عليها بشكل متعمد، كأن يمتنع عن تسليم المواد المطلوبة، أو يتأخر في التنفيذ، أو ينفذ العقد بطريقة مخالفة لما تم الاتفاق عليه وهو يعلم بذلك، كما شمل النص بحالات الغش في التنفيذ، مثل، استخدام مواد رديئة أو غير مطابقة للمواصفات، أو التلاعب بالكميات أو الجودة لتحقيق منفعة خاصة على حساب الدولة، وقد اشترطت المادة أن تقع هذه الأفعال في زمن الحرب، لأن الدولة في هذه الظروف تكون بحاجة ماسة إلى انتظام الخدمات أو الامدادات المرتبطة بحماية المدنيين، وأن أي إخلال بها قد يؤدي إلى أضرار خطيرة تمس الأمن الوطني أو قدرة القوات المسلحة على أداء مهامها، لذا قررت المادة عقوبة شديدة تتمثل في السجن لمدة تتراوح بين عشر سنوات وخمس وعشرين سنة لكل من يرتكب هذا الإخلال أو الغش عمداً، ثم شددت العقوبة أكثر إذا ثبت أن الجاني كان يقصد الإضرار بالدفاع عن الدولة أو بعمليات القوات المسلحة، ففي هذه الحالة قد تصل العقوبة إلى الإعدام أو السجن المؤبد، لأن الفعل هنا لا ينظر إليه فقط كإخلال بعقد، بل كاعتداء مباشر على أمن الدولة ومصالحها العليا التي يتوجب انزال أشد العقوبات على مرتكبها.

ليس هذا فحسب، بل من خلال الاطلاع على التعديل الخاص بقانون العقوبات الاماراتي وحسب ما نص عليه في المادة (266) من قانون الجرائم والعقوبات لدولة الامارات العربية المتحدة وفق أحدث تعديل المنصوص عليه بموجب القانون الاتحادي رقم

[20] د. محمد جبريل إبراهيم، مرجع سابق، ص11.
[21] د رمسيس بهنام، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، منشأة المعارف ، الاسكندرية، ص124.
[22] . محمد جبريل إبراهيم، ص9- ص10.
[23] قانون العقوبات الاماراتي رقم (3) لسنة 1987 الملغي.

(36) لسنة 2022، إذ عد الجرائم التي تقع على عقود الادارة العامة من الجرائم التي تلحق ضرراً بالمال العام[24]، إذ نصت المادة المشار اليها انفاً على : " يعاقب بالسجن المؤقت مدة لا تزيد على خمس سنوات من ارتكب عمداً غشاً في تنفيذ كل أو بعض الالتزامات التي يفرضها عليه عقد المقاولة أو التوريد أو غيره من العقود الادارية ارتبط بها مع الحكومة أو احدى الجهات المنصوص عليها في المادة (5) وتكون العقوبة السجن المؤقت إذا ترتب على الجريمة ضرر جسيم أو اذا كان الغرض من العقد الوفاء بمتطلبات الدفاع والأمن متى ما كان الجاني عالماً بهذا الخصوص"[25]، وبذلك يتضح للباحثة بإن نص المادة 266 من قانون العقوبات الإماراتي الاتحادي أكد على تجريم الغش المتعمد في تنفيذ العقود الإدارية التي تبرم مع الحكومة أو الجهات العامة، مثل عقود المقاولات أو التوريد أو غيرها من العقود المرتبطة بالمصلحة العامة، والمقصود بالغش، هو أن يقوم المتعاقد بتنفيذ التزاماته بطريقة مخالفة لما تم الاتفاق عليه بقصد الخداع أو تحقيق منفعة غير مشروعة، كأن يستخدم مواد أقل جودة من المتفق عليها، أو يسلم كميات ناقصة، أو ينفذ الأعمال على خلاف المواصفات الفنية المحددة في العقد، إذ تقرر هذه المادة عقوبة السجن المؤقت لمدة لا تزيد على خمس سنوات إذا ارتكب المتعاقد هذا الغش عمداً، أي مع تحقق العلم والارادة بتحقيق الخداع أو الإخلال بالعقد، ولا يشترط أن يكون الغش شاملاً لكل الالتزامات، بل يكفي أن يقع في جزء منها، ثم شددت المادة العقوبة فجعلتها السجن المؤقت بصورة أشد إذا ترتب على الغش ضرر جسيم، كإلحاق خسائر كبيرة بالدولة أو تعرض سلامة الأفراد أو المنشآت للخطر، أو إذا كان العقد متعلقاً بمتطلبات الدفاع أو الأمن، مثل العقود الخاصة بالمعدات العسكرية أو الأنظمة الأمنية، بشرط أن يكون الجاني عالماً بأن العقد يخص هذا المجال.

كما اورد في المادة (267) من ذات القانون على: " فضلاً عن العقوبات المقررة للجرائم المنصوص عليها سابقاً من هذا الفصل يحكم على الجاني بالرد وبغرامة مساوية لقيمة المال موضوع الجريمة والمتحصلة منها على ان لا تقل عن 50000 خمسين الف درهم"، ويضاف اليها نص المادة (268) والتي نصت على: "يعاقب بالحبس وبغرامة لا تزيد عن 50000 خمسين الف درهم أو بأحدى العقوبيتن كل موظف أو مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه في الحاق ضرر بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهودة الى تلك الجهة"، ويضاف اليها المادة (269) التي أكدت على سريان هذا القانون إذا كان الجاني من مواطني الدولة أو اذا وقعت من موظف في القطاع العام أو الخاص أو وقعت على مال عام ، مع التأكيد على عدم انقضاء تلك الجريمة أو اسقاط عقوبتها سواء ما يتعلق بالحق المدني الناشئ عنها(26)، مع المعاقبة في الشروع الناجم عن تلك الافعال وحسب ما أكدت عليه المادة (271)، وهذا يدل بإن المشرع الاماراتي وبموجب القانون الجزائي أكد على توفير اهمية قصوى للعقود التي تبرمها الجهات الإدارية مع الغير، فإن ارتكبت فيها مثل هذه السلوكيات تعرض مرتكبها لطائلة النص العقابي، ويترك للمحكمة المختصة الأمر في تحديد مقدار العقوبة.

الفرع الثاني: موقف التشريع العراقي من حماية العقود الإدارية

وفر المشرع العراقي للعقد الاداري حماية جنائية من خلال صلب قانون العقوبات النافذ، حال قيام المتعاقد مع الإدارة بجرائم يمكن ان تمس بها العقود الحكومية، وبالأخص تلك التي يقوم بها المكلف بخدمة عامة بعد ان كان من الواجب عليه ان يلتزم بتنفيذ عمله الوظيفي بالشكل القانوني المطلوب منه وليس العكس، ليس هذا فحسب، بل أكدت قوانين خاصة على حماية تلك العقود العامة وفق نصوص خاصة، والتي سنتناولها وفق فقرتين، وعلى النحو الاتي:

- **أولاً: موقف قانون العقوبات العراقي من حماية العقود الحكومية:** أكد المشرع الجزائي العراقي مجموعة من النصوص العقابية الخاصة بحماية العقود الحكومية، منها:

1. **نص المادة (174) التي تتعلق بجريمة الاخلال بتنفيذ العقود الحكومية:** إذ نص المشرع العراقي على جريمة الاخلال بتنفيذ العقود الحكومية في قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل[27]، أذ أكدت المادة حالة الاخلال بتنفيذ العقد الحكومي في زمن الحرب من قبل المتعاقد مع الجهة الادارية وعدم تنفيذ الالتزامات الواردة في العقد والجزاءات التي يوقعها المشرع على الجاني، فقد اشارت إلى فقرتها الاولى بعقوبة السجن مدة لا تزيد عن عشر سنوات الى كل من اخل عمدا في زمن الحرب او الحركات العسكرية بتنفيذ كل او بعض الالتزامات التي يفرضها عقد المقاولة او نقل او تجهيز او التزام او اشغال عامة ارتبط به مع الحكومة او احدى المؤسسات العامة ذات النفع العام، اما الفقرة الثانية فقد أكدت على عقوبة السجن المؤقت كل من ارتكب عمدا في زمن الحرب غشا في تنفيذ عقد من العقود المذكورة في الفقرة الأولى اعلاه، كما شدد المشرع العقوبة في الفقرة الثالثة من المادة ذاتها لتكون الاعدام في حالة الاخلال او الغش بقصد الاضرار بالدفاع عن البلاد او القوات المسلحة، لذا يلاحظ بان هذه المادة مهمة جداً كونها تضع جزاءات جنائية تصل الى عقوبة الاعدام في حال تشديد العقوبة الى كل سلوك اجرامي يهدف من خلاله الجاني الى تحقيق منافع شخصية والاضرار بمصالح الدولة وبذلك فهي تشكل حماية جنائية للعقود التي تبرمها الحكومة في زمن الحرب.
2. **نص المادة (336) المتعلقة بالاخلال بحرية وسلامة المزايدات والمناقصات:** اوضحت هذه المادة الجزاء الجنائي الذي يفرضه المشرع المتمثل بالحبس والغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين حالة اتباع وسائل الغش او أي طريقة غير قانونية من قبل موظف او مكلف بخدمة عامة، بهدف الاضرار بالمصالح الحكومية او بالمتعاقد الاخر او لتحقيق منفعة له من جراء ما يقوم به من مخالفة لالتزاماته التي يفرضها عليه القانون، كما وضع المشرع العقوبة ذاتها على من ارتكب الفعل ذاته وكان من غير

[24] قانون الجرائم والعقوبات لدولة الامارات العربية المتحدة النافذ.
[25] المرجع نفسه.
[26] قانون الجرائم والعقوبات لدولة الامارات العربية المتحدة النافذ.
[27] قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 (المعدل). كذلك ينظر: د. رجاء الشريف ووجدان حسين، مظاهر الجرائم الواقعة على العقود الادارية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، المجلد/72، العدد3، 2025 ، ص418.

الموظفين او المكلفين بخدمة عامة، وبذلك نرى أن هذه المادة قد وفرت الجزاء الجنائي المناسب والحماية الجزائية اللازمة لتحقيق الردع اللازم لكل من يمس بالتعاقدات الحكومية ايا كانت صفته لما لهذه التعاقدات الدور الكبير من تحقيق الرفاهية الاقتصادية وتقديم الخدمات للبلاد[28].

3. **نص المادة (319) والمتعلقة بجريمة الانتفاع من العقود الحكومية:** تناول المشرع العراقي في المادة اعلاه من قانون العقوبات النافذ حالة الانتفاع من عقود المقاولات او الاشغال او التعهدات من قبل الموظف او المكلف بخدمة عامة وكان لهذا الاخير شأن في اعدادها او احالتها او تنفيذها او الاشراف عليها وجعل عقوبته السجن مدة لا تزيد على عشر سنوات او الحبس لما يسببه من هدر في المال العام مما يترتب عليه الاضرار بالمصلحة العامة[29].
4. **نص المادة (327) المتعلقة بجريمة افشاء الاسرار في العقود الحكومة:** تطرق المشرع العراقي في نص المادة اعلاه الى مسألة غاية الاهمية وهي افشاء بعض الامور السرية التي يرتكبها المتعاقد مع الادارة او احد مستخدميه بحكم عمله وارتباطه التعاقدي مع الادارة في عقدي المقاولة والعمل، اذ فرض المشرع جزاء جنائياً يتمثل بعقوبة الحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة التي لا تزيد على ثلاثمائة دينار او باحداهما، لذا نجد من خلال المادة اعلاه ان المشرع العراقي يعالج مسالة افشاء الامور السرية من قبل المتعاقد مع الادارة في عقدين هما المقاولة والعمل، والتي اشارت لهما المادة دون العقود الادارية الاخرى لذا نجد انه من الضروري ان يعالج الموضوع في بقية العقود الادارية الاخرى لاهمية العقد الاداري وضرورة تنفيذه على الوجه الاكمل الذي يحمي ويؤمن سير المرفق العام وتقديم الخدمة للمواطنين[30].

مما تقدم، تلاحظ الباحثة بإن المشرع العراقي وضمن القانون الجزائي قد وضع حماية جزائية للعقد الإداري وذلك من أجل المحافظة على نظام وتيرة العمل داخل الجهات العامة، وصولاً الى ضمان المحافظة على المال العام.

- **ثانياً: الحماية الجزائية للعقود العامة في القوانين الخاصة:** وضع المشرع العراقي قوانين خاصة خارج نطاق قانون العقوبات بهدف حماية العقود الحكومية والمصالح المتحققة في تنفيذها، ومن امثلة تلك القوانين في العراق هي :

1. **قانون التعديل الخامس لقانون صيانة شبكات الري والبزل رقم 12 لسنة 1995:** [31] اذ نصت المادة (10) بان تكون العقوبة الحبس مدة لاتزيد عن ستة اشهر مع التعويض عن الاضرار ان وجدت لمن تكررت مخالفته وفقا لاحكام البند ثانيا من المادة (6) من هذا القانون التي تلزم المزارع بعدم الاضرار بالجداول والمبازل ومنشات الري بعد ان يتعاقد مع الدولة، علما ان المادة (11) كانت قد خولت مدير عام الهيئة ومديري الري في المحافظات صلاحية قاضي جنح لفرض الغرامة وتوقيف المخالف ان كانت تستوجب العقوبة ذلك، الا ان قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (30/اتحادية /2012) كان قد عد نص المادة (11) من القانون اعلاه معطلا استنادا لنص المادة (87) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 لان صلاحية التحقيق والتوقيف والمحاكمة اصبح حصرياً بالقضاء ولا يجوز ممارسته غيرهم، إذ يتضح للباحثة وعلى الرغم من أهمية هذا النص، واثره في الحفاظ على العقد الإداري، نرى ضرورة تفعيله على شكل غرامات للجهات المختصة.
2. **قانون الانتاج الزراعي وتنميته رقم (71) لسنة 1978 المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 1983:** اذ نصت المادة (14) منه يعاقب المستفيد من اراضي الاصلاح الزراعي بغرامة عند ثبوت مخالفته التعليمات والاوامر الصادرة من الجهة المختصة وعند الامتناع عن دفعها تستبدل الغرامة بالحبس وفقا لقانون اصول المحاكمات الجزائية.
3. **تعليمات تسجيل وتصنيف شركات المقاولات والمقاولين رقم (3) لسنة 2009:** اذ نصت المادة (15) من التعليمات اعلاه لوزير التخطيط بناء على طلب مسبب من الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وضع شركة المقاولات او اسم المقاول في القائمة السوداء لمدة لا تزيد عن سنتين في حالات منها التعامل مع الشركات الاجنبية المقاطعة او ثبوت رشوة احد منتسبي الحكومة او تقديم معلومات مغايرة للحقيقة او مخالفة شروط المقاولة او اتباع اساليب المنافسة غير المشروعة ، اذ تعد هذه صورة اخرى للجزاءات الجزائية في العقود الادارية وصحيح ان هذه العقوبة غير موجودة ضمن نصوص قانون العقوبات العراقي الا انها من العقوبات الاقتصادية لا سيما ان السلوك الآثم الموجب لفرضها يحمل صفات السلوك المجرم قانونا ومن ثم فان هذه العقوبة يمكن عدها جزاء جنائيا يحمل معنى الردع والزجر.

مما تقدم اعلاه، يتضح للباحثة بأن النصوص القانونية محل الدراسة اتخذت اتجاهاً تشريعياً على نحوً تتعزز به حماية المرفق العام والعقد الإداري من خلال الجمع بين الجزاءات الإدارية والجنائية والاقتصادية، ولا سيما في قطاعات الري والإصلاح الزراعي والمقاولات العامة، إذ اشار قانون صيانة شبكات الري والبزل رقم (12) لسنة 1995 المعدل على عقوبة الحبس والتعويض عند تكرار الإضرار بمنشآت الري حين التعاقد معها، بما يعكس منح حماية جنائية للمرفق العام وتحقيق الردع التدريجي، إلا أن منح الإدارة صلاحية التوقيف وفرض العقوبات بموجب المادة (11) أثار إشكالاً دستورياً، مما دفع المحكمة الاتحادية العليا إلى تعطيل النص انسجاماً مع مبدأ الفصل بين السلطات وحصر الاختصاص القضائي بالقضاء وحده.

كما تضمن قانون الإنتاج الزراعي وتنميته رقم (71) لسنة 1978 المعدل فرض غرامة على مخالفة التعليمات الزراعية مع إمكانية استبدالها بالحبس عند الامتناع عن الدفع، وهو ما يعكس تداخلاً بين المسؤولية الإدارية والجزاء الجنائي بهدف ضمان تنفيذ السياسة الزراعية للدولة، رغم ما قد يثيره ذلك من إشكال يتعلق بمبدأ التناسب بين المخالفة والعقوبة.

---

[28] د. محمد حسن مرعي، مرجع سابق، ص117.

[29] للمزيد ينظر: شيماء محمد جاسم الموسوي، الحماية الجنائية للعقود، بحث منشور على الموقع الالكتروني، https://ns1.almerja.com/more.php?idm=244814 تمت الزيارة بتاريخ 2026/5/22.

[30] زيد ثابت الربيعي، مخاطر التجريم والعقاب عن افشاء الاسرار الحكومية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة الامام جعفر الصادق، 2021، ص113 وما يليها.

[31] قانون صيانة شبكات الري والبزل رقم (12) لسنة ١٩٩٥ المعدل.

أما تعليمات تسجيل وتصنيف شركات المقاولات والمقاولين رقم (3) لسنة 2009، فقد قررت جزاء الإدراج في "القائمة السوداء" بحق المقاولين المخالفين، وهو جزاء اقتصادي وإداري ذو طبيعة ردعية يهدف إلى حماية نزاهة التعاقدات العامة وضمان حسن تنفيذها، ويقترب هذا الجزاء من العقوبات الجنائية من حيث أثره الردعي، رغم بقائه ضمن نطاق الجزاءات الإدارية، الأمر الذي يستلزم إخضاعه لضمانات قانونية كالتسبيب وحق الدفاع والرقابة القضائية.

وبصورة عامة، تعكس هذه النصوص تطور مفهوم الجزاء في العقود الإدارية، إذ لم يعد مقتصراً على التعويض أو الفسخ، وإنما امتد إلى وسائل ردعية متعددة تهدف إلى حماية المال العام وضمان انتظام سير المرافق العامة، مع ضرورة انسجامها مع المبادئ الدستورية وضمانات الشرعية والتناسب.

الخاتمة

ان الدراسة انتهت الى مجموعة من استنتاجات ومقترحات وهي كمايلي :-

- **أولا: الاستنتاجات**

1. يتضح من خلال دراسة الحماية الجزائية للعقود العامة أن هذه الحماية لم تعد ترفاً تشريعياً أو استثناءً محدوداً، بل أصبحت ضرورة تفرضها طبيعة العقود التي تبرمها الدولة، وما ترتبط به من مال عام ومرافق عامة ومصالح اقتصادية واجتماعية وأمنية. فالعقد العام، وإن كان يقوم في ظاهره على رابطة تعاقدية، إلا أنه في حقيقته يرتبط بوظيفة الدولة في تحقيق المصلحة العامة، ولذلك فإن الاعتداء عليه قد يشكل اعتداءً غير مباشر على انتظام المرفق العام، وعلى الثقة في الإدارة، وعلى مبدأ المنافسة المشروعة.
2. تبين أن الحماية الجزائية لا ينبغي أن تنصرف إلى كل مخالفة عقدية؛ لأن توسيع التجريم دون ضوابط يؤدي إلى الخلط بين المسؤولية المدنية أو الإدارية والمسؤولية الجزائية، ويجعل القانون الجنائي أداة ضغط في المنازعات التعاقدية. وإنما ينبغي أن يقتصر التدخل الجنائي على الأفعال التي تنطوي على غش، أو تواطؤ، أو قصد إضرار، أو مساس جسيم بالمال العام، أو إخلال متعمد بتنفيذ الالتزامات الجوهرية للعقد، أو تأثير غير مشروع في المنافسة والشفافية.
3. ظهر أن التشريعات المقارنة تميل إلى تقرير حماية جنائية واضحة للعقود التي تبرمها الإدارة، ولا سيما في حالات الغش أو الإخلال العمدي أو تحقق الضرر الجسيم. أما في العراق، فإن النصوص المتفرقة في قانون العقوبات والقوانين الخاصة توفر حماية جزئية، لكنها لا ترقى إلى مستوى التنظيم المتكامل؛ إذ إن بعض النصوص ترتبط بظروف استثنائية كزمن الحرب، وبعضها يعالج أفعالاً محددة كالغش في المناقصات أو الانتفاع من العقود، في حين تبقى صور أخرى من الانحراف التعاقدي بحاجة إلى معالجة تشريعية صريحة.
4. أن المشرع العراقي بحاجة إلى تطوير الحماية الجزائية للعقود العامة من خلال نصوص أكثر شمولاً ودقة، تراعي مراحل التعاقد كافة، ابتداءً من الإعداد والإعلان والمنافسة، مروراً بالإحالة والتنفيذ، وانتهاءً بالتسليم والصرف والرقابة اللاحقة. كما ينبغي أن تمتد المسؤولية إلى كل من أسهم في الفعل الجرمي، سواء كان موظفاً عاماً، أو مكلفاً بخدمة عامة، أو متعاقداً أصلياً، أو متعاقداً من الباطن، أو وسيطاً، أو خبيراً، أو عضواً في لجنة فنية أو مالية.

- **ثانيا: المقترحات**

1. تعديل متن قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 بإضافة مادة للقانون تجرم الإخلال العمدي الجسيم بتنفيذ العقود العامة وتكون صياغتها كما يلي: (يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنوات كل من أخل عمداً، كلياً أو جزئياً، بتنفيذ التزام جوهري يفرضه عليه عقد عام أبرمه مع الدولة أو إحدى الجهات العامة أو الهيئات أو المؤسسات الممولة من المال العام، متى ترتب على ذلك ضرر جسيم بالمال العام أو تعطيل مرفق عام أو الإضرار بمصلحة عامة جوهرية وتكون العقوبة السجن مدة لا تقل عن عشر سنوات إذا كان العقد متعلقاً بمشروعات البنى التحتية، أو الصحة العامة، أو الأمن، أو الدفاع، أو الطاقة، أو الغذاء، أو الخدمات الأساسية).
2. تعديل متن قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 بإضافة مادة للقانون تجرم الغش في تنفيذ العقود العامة (يعاقب بالسجن كل من ارتكب غشاً في تنفيذ عقد عام، سواء تمثل الغش في استعمال مواد غير مطابقة للمواصفات، أو تقديم بيانات أو شهادات أو فحوصات غير صحيحة، أو تنفيذ العمل على خلاف الشروط الفنية أو الجوهرية المتفق عليها، أو إخفاء عيوب مؤثرة في محل العقد. ولا يشترط لقيام الجريمة تحقق الضرر الفعلي إذا كان الغش من شأنه تعريض المال العام أو سلامة الأفراد أو انتظام المرفق العام للخطر وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا ترتب على الغش ضرر جسيم أو وفاة أو تعطيل مرفق عام أو إهدار كبير في المال العام)
3. تعديل متن قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 بإضافة مادة للقانون تجرم الأفعال الاجرامية الماسة بمرحلة اعداد العقود وتقديم العطاءات والاحالة وكما يلي (يعاقب بالحبس وبالغرامة كل من استعمل الغش أو التواطؤ أو قدم معلومات غير صحيحة أو اتفق مع غيره بقصد التأثير في إجراءات الإعلان أو التنافس أو التقييم أو الإحالة في العقود العامة، وتكون العقوبة السجن مدة لا تزيد على سبع سنوات إذا وقع الفعل من موظف عام أو مكلف بخدمة عامة أو عضو في لجنة فتح أو تحليل أو إحالة العطاءات، أو إذا ترتب على الفعل إقصاء متنافس مستحق أو إحالة العقد إلى غير المستحق)
4. تضاف مادة الى قانون العقوبات العراقي ملحقه بالمواد المقترحة أعلاه لتكون كمایاتي ((تسري أحكام المواد السابقة على المتعاقد الأصلي والمتعاقد من الباطن والوسيط والوكيل والاستشاري والخبير وكل من أسهم بأي صفة في ارتكاب الفعل الجرمي المتعلق بالعقد العام، متى كان عالماً بطبيعة الفعل أو اشترك فيه أو سهل وقوعه.))

5. تضاف مادة الى قانون العقوبات العراقي ملحقه بالمواد المقترحة أعلاه لتكون كما يلي ((تحكم المحكمة، فضلاً عن العقوبة الأصلية))، بما يأتي:

أ. رد الأموال أو المنافع المتحصلة من الجريمة.
ب. التعويض عن الضرر الذي أصاب الجهة العامة.
ت. الحرمان من التعاقد مع الدولة مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على عشر سنوات.
ث. نشر الحكم في الوسائل التي تحددها المحكمة.
ج. مصادرة المواد أو الأدوات أو المستندات أو الأجهزة التي استعملت في ارتكاب الجريمة.

المصادر

- **أولا: المعاجم**

[1] ابن منظور، لسان العرب، ج14، لبنان، بيروت، 1989.
[2] جيرار كورتو، معاجم المصطلحات القانونية، ط2، مجد للدراسات ، لبنان، بيروت، 2009.

- **ثانيا: الكتب**

[1] بوليس فهمي، جرائم العدوان على المال العام في التشريع المصري بين النظرية والتطبيق، الهيئة المصرية، مصر، 2020.
[2] د. رمسيس بهنام، الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، منشأة المعارف ، الاسكندرية.
[3] د. صفاء فتوح جمعة، العقد الاداري الالكتروني، دار الفكروالقانون، 2014، مصر.
[4] د. محمد جبريل ابراهيم، الحماية الجنائية للعقود الادارية- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية.
[5] د. محمد حسن مرعي، الجزاءات الجنائية والمالية في العقود الإدارية، دراسة تحليلية، دار الفكر العربي، مصر، 2018.
[6] د. محمود احمد الرحيمي ،مبادئ القانون الجنائي ،مطبعة كوثران ، صنعة شرسعتي ،مشهد ،2025.
[7] وفاء محمود أحمد البيواتي، المقابل المالي في العقود الإدارية: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، 2018.

- **ثالثا: البحوث والمحاضرات**

[1] د.حلمي مجيد الحمدي، كيفية تمييز العقد الإداري عن غيره، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية و السياسية جامعة بغداد، كلية القانون و السياسة، المجلد الخامس، العددان الأول و الثاني سنة 1986.
[2] د. رجاء الشريف ووجدان حسين، مظاهر الجرائم الواقعة على العقود الادارية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، المجلد/72، العدد3، 2025 .
[3] د. علي عادل إسماعيل، الحماية الجنائية لأعمال الإدارة القانونية في التشريع العراقي، محاضرات القيت على طلبة معهد العلمين للدراسات العليا للعام الدراسي 2016-2017،دراسة الماجستير، غير مطبوعة .
[4] د. منى ادلبي، الاحكام القانونية لعقد التوريد في التشريع الاماراتي، بحث منشور في كلية القانون - جامعة الشارقة، العدد 10.21608، 2019.
[5] د. موسى شحادة، العقود الادارية في دولة الامارات العربية المتحدة، محاضرات القيت على طلبة كلية القانون جامعة الشارقة، 2001.

- **رابعا: القوانين والقرارات**

[1] قانون الانتاج الزراعي وتنميته رقم (71) لسنة 1978 المعدل بالقانون رقم (14) لسنة 1983.
[2] قانون الجرائم والعقوبات لدولة الامارات العربية المتحدة النافذ.
[3] قانون العقوبات الاماراتي رقم (3) لسنة 1987 الملغي.
[4] قانون العقوبات العراقي النافذ.
[5] قانون العقوبات المصري النافذ.
[6] قانون صيانة شبكات الري والبزل رقم (12) لسنة 1995 المعدل.
[7] قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 5360 في 1987.

- **خامسا: البحوث الالكترونية**

[1] زيد ثابت الربيعي، مخاطر التجريم والعقاب عن افشاء الاسرار الحكومية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة الامام جعفر الصادق، 2021.
[2] سامي حسن نجم الحمداني ،اثر العقد الإداري بالنسبة للغير ص 10 منشور على الرابط الالكتروني:
https://ns1.almerja.com/more.php?idm=50009
[3] شيماء محمد جاسم الموسوي، الحماية الجنائية للعقود، بحث منشور على الموقع الالكتروني:
https://ns1.almerja.com/more.php?idm=244814 .
[4] معجم المعاني الجامع، مفردة العقود العامة، نقلاً عن الموقع الالكتروني:
https://www.almaany.com.

Journal of AL-Rafidain University College for Sciences (2026); Issue 59; pp. 142 – 152

AL- Rafidain University

PISSN: (1681-6870); EISSN: (2790-2293)
Journal of AL-Rafidain University College for Sciences
Available online at: https://www.jrucs.iq

JRUCS
Journal of AL-Rafidain University College for Sciences

Criminal Protection of Public Contracts in Iraqi and Comparative Laws

Dr. Nibras A. Shahadeh
Nibras.aziz78@gmail.com
General Directorate of Education of Karkh 1, Ministry of Education, Baghdad, Iraq

Article Information

Article History:
Received: May, 19, 2026
Accepted: June, 3, 2026
Available Online: June, 30, 2026

Keywords:
Administrative contract penalties، protection of the administrative contract.

Correspondence:
Dr. Nibras A. Shahadeh
Nibras.aziz78@gmail.com

Abstract

This research examines the vital role of public contracts as legal instruments used by the state to manage public facilities, implement economic and service projects, and meet the basic needs of society. A public contract is not merely a contractual relationship between the administration and the contractor; rather, it is a tool for achieving the public interest, protecting public funds, and ensuring the regular and continuous operation of public facilities. This research also clarifies that breaches of public contracts affect the contracting parties and impact public trust in the administration, the efficiency of public spending, and the principles of transparency and equality among competitors. Furthermore, it points out that civil and administrative rules provide the administration with various means to address contractor breaches, such as contract termination, imposing late penalties, withdrawing work, and blacklisting. However, these penalties may not be sufficient when the breach takes on a criminal character, such as fraud, bribery, manipulation of specifications, and deliberate damage to public funds. Thus, the importance of criminal law intervention becomes apparent as an exceptional deterrent aimed at protecting the higher interests associated with public contracts, maintaining public order, and promoting integrity and transparency in the management of these contracts.

DOI: https://doi.org/10.55562/jrucs.v59i1.12