

القرارات الادارية المنشئة لدين الدولة

Administrative decisions establishing the state's debt

د. وليد مرزة المخزومي¹، م.م محمد خزعل عباس الجبوري²Mohammed Khazal Abbas¹, Pro.D. Waleed Mirza Al-Makhzoumi²¹ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (العراق)، alarindas@yahoo.com² وزارة التربية (العراق)، mk_a1989@yahoo.com

تاريخ النشر: 2022/09/30

تاريخ القبول: 2022/06/03

تاريخ الاستلام: 2022/04/29

ملخص: تتجسد أموال الدولة بحقوقها التي تكون لها قيمة مادية، سواء أكانت تلك الحقوق شخصية ام عينية، فهي بالتالي محتاجة لكليهما للقيام بأنشطتها. كما ان الدولة تباشر نوعين من الاعمال منها ما يوصف بانه قانوني ومنها المادي. ولما كان القرار الاداري ابرز عمل قانوني تباشره في حياتها اليومية، فان لهذا القرار المكنة الكافية لانشاء دين (حق شخصي) للدولة في ذمة الغير ولها ان تقتضيه بكافة الوسائل التي منحها القانون لها.

كلمات مفتاحية: القرار الاداري، دين الدولة، حق الدائنية مصادر الحق، اسباب الالتزام.

Abstract: State funds are embodied by their rights that have a material value, whether those rights are personal or in kind, and therefore it needs both to carry out its activities. The state also undertakes two types of business, some of which are described as legal, and some of which are material. And since the administrative decision is the most prominent legal action that she undertakes in her daily life, this decision has sufficient capacity to establish a debt (personal right) for the state in the custody of others and it may require it by all the means granted by the law.

Keywords: Administrative decision, state debt, right of creditors, sources of right, reasons for commitment.

المؤلف المرسل: أ.د. وليد مرزة المخزومي alarindas@yahoo.com

1. مقدمة:

تعتبر القرارات الادارية من اهم وسائل مباشرة الوظيفة الادارية، ومظهراً من اخطر مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الادارة، والتي ترجح كفتها على كفة الافراد والتي يفسرها بل يبررها انها تعمل باسم المجموع، وتستهدف في كل ما تعمل تحقيق الصالح العام (حافظ، 1985، ص 6).

وإذا كان هذا شأن القرارات الادارية عموماً، فان القرار الاداري الذي يكون سبباً في نشوء الدين في ذمة الغير لصالح الدولة يعد في مقدمة تلك السلطات ذات الخطورة والاهمية الكبرى التي تتمتع بها الادارة العامة والمخولة لها من قبل القانون، ذلك لأنه يمثل مرحلة متقدمة من السلطات والامتيازات التي تمنح للدولة قبالة الاشخاص.

والقرار الإداري كما لا يخفى قد يصدر عن الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية (وهو ما سنتناوله في دراستنا باعتباره القرار المنشئ للدين بذاته)، كما قد يصدر عن سلطة مقيدة للإدارة.

وتجدر الملاحظة ان الدين الذي يتحقق في ذمة الاشخاص بموجب قرار اداري لا ينحصر في ذلك القرار الذي يصدر عن الجهة المختصة عند تمتعها بسلطة تقديرية في اصداره، اذ ان بعض القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة مقيدة ينشأ عنها ديناً للدولة ايضاً، الا ان صفة الانشاء في هذه الحالة لا تنسب الى قرار الادارة بل تنسب الى القانون مباشرة، باعتبار ان الادارة لم تقم باي عمل خلاق يستحق ان ينسب اليه الاثر المترتب على ما تتخذه من قرارات، فنقول حينئذ ان القانون هو المصدر المباشر للدين، اي تجتمع فيه معاني (المصدرية والسببية) في آن.

ومن ابرز الأمثلة على القرار الإداري الصادر عن سلطة مقيدة والذي يخلف في ذات الوقت ديناً في ذمة الغير قرار فرض الضريبة اذ يعد المثل البارز للدين الذي يصدر به قرار من جهة الادارة، ومع ذلك فلا يعتبر هذا القرار المصدر المباشر له، بل يظل القانون هو مصدره المباشر، فجهة الادارة لم تكن تملك اصدار هذا القرار او عدم اصداره، ولم تكن تملك تحديد مضمون هذا القرار او تحديد محل التزام المكلف، ومع ذلك فيذهب الفقيه (Jeze) الى ان قرار فرض الضريبة يعد مصدراً للالتزام بدفعها (تناغو، 1972، ص 20).

وكذلك القرار الصادر عن الإدارة بموجب سلطة مقيدة متضمناً لزام شخص معين بدفع مبلغ من المال بصورة غرامة إدارية مثلاً.

وبعد العرض المتقدم فنتناول بالدراسة القرار الإداري الصادر عن الإدارة استناداً لسلطتها التقديرية باعتباره القرار الذي يصح وصفه بالمنشئ للدين دون القرار الصادر عن سلطة مقيدة للإدارة، وذلك في نقطتين متبعين في ذلك المنهج الوصفي من خلال توضيح المفاهيم والحقائق والمنهج التحليلي عند التعرض للنصوص القانونية.

2. التعريف بالقرار الإداري المنشئ لدين الدولة

1.2 ماهية القرار الإداري المنشئ:

عُرف القرار الإداري عموماً بتعريفات متعددة فقد جهد الفقه المقارن في إيراد تعريفات له، فعرف بانه (افصاح الإدارة عن ارادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين أو اللوائح، وذلك بقصد أحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة) (القطار، دون سنة طبع، ص 609).

كما عرف بانه (افصاح عن ارادة منفردة، يصدر من سلطة ادارية، ويرتب اثاراً قانونية) (الحلو، 1996، ص 498).

وقد نعى الدكتور محمد فؤاد مهنا على إيراد تعبير (الافصاح) في تعريف القرار الإداري باعتبار ان القرار قد يكون ضمناً فيستفاد من سكوت الإدارة عن الافصاح عن رأيها فذهب الى تعريف القرار الإداري بانه (عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة احدى السلطات الادارية في الدولة ويحدث اثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد او تعديل او الغاء وضع قانوني قائم) (مهنا، دون سنة طبع، ص 670).

وعرف القرار الإداري ايضاً بانه (عمل قانوني تصدره جهة ادارية بإرادتها المنفردة بغية أحداث تغيير في الوضع القانوني بإنشاء مركز قانوني جديد او تعديل او الغاء مركز قانوني قائم) (الجبوري، 1991، ص 19).

وأي ما كان تعريف القرار الإداري فهو لا يخرج عن كونه (عمل قانوني يصدر عن السلطات الادارية في الدولة، بإرادتها المنفردة، ويقصد أحداث اثر معين).

وبعد ان عرفنا ما هو القرار الاداري بوجه عام فيلزم بيان ماهية القرار المنشئ او الموجب للدين في ذمة الغير لصالح الدولة ومن ثم بيان عناصره، ولعل من المناسب قبل ذلك ان نتساءل عن الكيفية التي يُنشئ بها القرار الاداري الدين، قبل بيان ماهيته والوقوف على ابرز عناصره.

يذهب الدكتور تناغو بعد تبنيه لمبدأ السببية للقول بان العقل لا يرضى ان يعترف بمصدر (سبب) للحق الا اذا كان كافياً لإنشاء الحق (حق الدائنية للدولة في حالتنا)، ولازماً لإنشائه في نفس الوقت، ويكون المصدر كافياً لإنشاء الحق اذا لم تشترك عوامل اخرى معه في احداث الاثر، ويكون المصدر لازماً لإنشاء الحق اذا كانت لا تغني عنه عوامل اخرى (تناغو، 1972، ص 19).

اي يشترط هذا الفقيه لانطباق المعايير المتقدمة على القرار الاداري، ان يكون هذا القرار قد صدر عن سلطة تقديرية ممنوحة لرجل الادارة، ذلك لان السلطة التقديرية هي من تجعل القرار الاداري كافياً ولازماً لإنشاء الحق، وانها تعني ان رجل الادارة قام بعمل ارادي خلاق، يستحق معه ان ينسب اليه الاثر الذي ترتب على قراره، اذ ان صدور القرار الاداري عن رجل الادارة في حدود اختصاصه المقيد يعد تطبيقاً لياً للقانون، فلم تفصل بين القانون والاثـر اي قوة خلاقة يمكن ان ينسب اليها هذا الاثر بصفة مباشرة (تناغو، 1972، ص 20).

واذ نتفق مع الدكتور (تناغو) بالقول ان القرار الاداري يصلح ان يكون سبباً للحق (الدين)، عند منح القانون لرجل الادارة صلاحية الاختيار بين عدة فروض (أي عند تمتعه بسلطة تقديرية في اصدار القرار). كما في حالة تعدد الخيارات التي قد يكون من بينها ما يلزم من اللجوء اليه ترتب عبء مالي في ذمة الغير لصالح الدولة، او بتك المشـرع الخيار لرجل الإدارة في تحديد مقدار هذا العبء المالي. فتكون ارادته في هذه الحالة ذات أهمية كبرى في تحديد اثر القرار، بل ويناط بها اختيار الانسب من بين الفروض التي يضعها القانون فلا يعود هناك مجال للشك بان القرار الاداري يستحق توصيف المنشئ.

الا انه وفيما تقدم من كلام هذا الفقيه الكبير من رؤى ما يستلزم الوقوف عندها وامعان النظر

فيها:

فلا يصح ان يفهم من القول بان المصدر (السبب) يجب ان يكون كافياً ولازماً بان المقصود من هذين التعبيرين ان الكفاية واللزوم ذاتيين متحققين خارج الذهن، وان بين السبب المتمثل بالقرار الاداري، والاثـر المتمثل بالدين علاقة سببية حتمية، والا لما احتجنا الى النص

عليه اساساً، اذ ان الذهاب الى هكذا تصور يؤدي بنا الى اعتبار القانون مجرد اداة تقريرية لما هو موجود في الواقع فقط، شأنه شأن بعض القوانين العلمية.

ذلك ان القانون هو من يقيم تلك العلاقة بين ما نعهده سبباً (القرار الإداري الناجم عن سلطة تقديرية)، والاثر المترتب عليه (الدين).

ولذلك ينبغي ان لا يفهم من تعبير السبب (القرار) المنشئ للدين، ان الانشاء صفة ذاتية فيه، فيجب ان يحمل الكلام على معنى ترتب الدين عند سببه (أي عند صدور القرار) لا به، فالسبب وسيلة تفضي الى تكلف بأداء واجب وانشغال ذمة شخص وترتب حق لشخص اخر، فالالتزام والحق الشخصي (الدين) وصفان يثبتان عند تحقق شروط معينة اشتراطها القانون (المهداوي، 1992، ص 27).

وعلى ذلك واجابةً عن التساؤل المطروح حول كيفية انشاء القرار الاداري للدين في ذمة الغير لصالح الدولة، نقول ان القانون في الحقيقة هو الذي ينشئ الدين في ذمة الغير سواء اصدر القرار من الإدارة عن سلطتها التقديرية ام المقيدة، على ان هذا الانشاء في حالة صدور القرار عن سلطة تقديرية لا يتم الا من خلال أعمال رجل الإدارة لإرادته في اختيار الفرض الذي ينتج عنه تكليف الغير بأداء مالي للدولة، لذا كان من الممكن نسبة الانشاء الى القرار الإداري التقديري، لا باعتبار هذا القرار مصدراً للدين بل باعتباره سبباً له، كما هو الحال في نسبة الالتزام (الدين) الى العقد او الكسب دون سبب .. الخ باعتبارها اسباباً للدين في مجال القانون الخاص.

واستناداً الى ما تقدم يمكن تعريف القرار الاداري المنشئ للدين بانه (عمل قانوني صادر عن الادارة بإرادتها المنفردة وبالاستناد الى اختصاصها التقديري، الممنوح لها قانوناً، والذي يترتب عليه تحمل الغير لأداء مالي لصالح الدولة او احدى اجهزتها).

2.2 عناصر القرار الاداري المنشئ

يمكن استخراج عناصر القرار الاداري المنشئ لدين الدولة من خلال ما ورد في تعريفه انف الذكر،

ونعرض لها في الاتي:

اولاً: ان يكون عمل قانوني صادر عن الادارة:

ان اول ما يميز القرار الإداري هو كونه عملاً قانونياً، وان وصفه بالقانوني يبعد عن الذهن الاعمال المادية التي تصدر عن الإدارة والاعمال التمهيدية التي تسبق صدور القرار الإداري (الجبوري و كاظم، بدون سنة طبع، ص 54). وكذلك الاعمال اللاحقة على صدور القرار الإداري من اجل تنفيذه او تفسيره (عبد الوهاب، 2005، ص 245).

ولكي يكون هذا العمل القانوني ادارياً فيجب ان يصدر من شخص من الاشخاص الادارية العامة، ويقوم بالعمل ممثل الشخص المعنوي العام المختص في القيام بهذا العمل، وعندما يتصرف ممثل الشخص المعنوي فانه يقوم بالعمل باسم الشخص المعنوي الذي يمثله ولحسابه، ولا يغير من وصف العمل ان يكون ممثل الادارة فرداً واحداً او مجموعة افراد فالمهم انهم يتصرفون ويقومون بالعمل باسم شخص اداري عام (الجبوري، القرار الاداري، 1991، ص 22).

ثانياً : ان يكون صادراً عن الادارة بإرادتها المنفردة :

فيجب ان يصدر القرار من جانب الادارة وحدها، وهو ما يميز القرار الاداري عن العقد الاداري الذي يصدر باتفاق ارادتين سواء اكانت هاتين الارادتين لشخصين من اشخاص القانون العام او كان احدهما شخص من اشخاص القانون الخاص (راضي، 2010، ص 20).

ويكون القرار الإداري منتجاً لآثاره القانونية بمجرد صدوره ولا يحتاج إلى أي إجراء آخر وإلا عُده عملاً تحضيرياً (Bonnard, 1993, p.237)، والقرارات الادارية قد تتعلق بفرد أو مجموعة أفراد معينين بذواتهم، وقد تتعلق بحالة أو بحالات معينة، فلا يهم عدد المخاطبين في هذه القرارات وإنما المهم هو أن يكون الأفراد معروفين بذواتهم وصفاتهم (Vedel –Delvolve, 1982, p. 251).

ثالثاً: ان يكون عملاً تقديرياً استناداً للقانون:

ومعنى ذلك ان يكون القرار صادراً عن سلطة تقديرية مقررة للإدارة ويمكن القول ان السلطة التقديرية بوجه عام هي (قدرة الادارة على اعمال ارادة حرة في مباشرة النشاط الاداري) ((مهنا، دون سنة طبع، ص 784). ذلك ان فكرة التقدير تدور حول تحديد وبيان الحالات التي تتمتع الادارة فيها بجزية التصرف دون ان تحدد القاعدة القانونية المسلك الواجب اتباعه مسبقاً (الفهداوي، 2000، ص 50)، ولكن ما هو مصدر تلك السلطة وما هو اساسها وما هي مظاهر وجودها في القرار الاداري، هي اسئلة سنجيب عنها بإيجاز قدر تعلق الامر بموضوع دراستنا في الآتي:

أ- في مصدر السلطة التقديرية:

ان الشخص الذي يباشر سلطته التقديرية في تطبيق القانون لا يستمد هذه السلطة من ذاته، ولكنه يستمدّها من القاعدة القانونية المرنة التي يقوم بتطبيقها، فالسلطة التقديرية تظهر بمناسبة تطبيق قاعدة قانونية، وتباشر في حدود هذه القاعدة ومن ثم فان مباشرة هذه السلطة تخضع دائماً لمبدأ الشرعية، اي سيادة القانون (تناغو، بدون سنة طبع، ص 56).

وعلى ذلك فان مصدر السلطة التقديرية هو التشريع، والتشريع وحده هو من يحدد للإدارة حرية الاختيار بين عدة فروض، فيمنحها سلطة اختيار الانسب من بينها بهدف تحقيق النفع العام. ولا مجال للقول بوجود مصدر اخر للسلطة التقديرية وخاصة في حالتنا هذه، اي عندما يكون للإدارة سلطة فرض عبء اداء مالي على الغير لصالحها.

وان كان من الفقه من يذهب الى عد القضاء احد مصادر السلطة التقديرية او تقييد سلطة الادارة لما يتمتع به هذا القضاء من دور انشائي (البرزنجي، 1971، ص 115).

ب- في اساس السلطة التقديرية (مبرر منحها) :

ان الاصل (وطبقاً لمبادئ التنظيم الاداري) ان يكون للسلطة الادارية حرية اعمال ارادتها في مباشرة اختصاصاتها، لأنه بدون هذه الحرية لا يمكن ان نتصور قيام ادارة سليمة قادرة على تحقيق اهدافها، ولا يشترط ان تكون الحرية التي تتمتع بها الادارة حرية مطلقة، فقد تفرض بعض القيود على حريتها في العمل دون ان يتعارض ذلك مع التنظيم الاداري السليم (مهنا، دون سنة طبع، ص 785).

لذا فيكفي لتبرير منح السلطة التقديرية للإدارة هو طبيعة ما تقوم به من نشاط، وان تضيق الخناق عليها وتقييد سلطتها يؤدي الى شل حركتها وبالتالي الى هدم دورها وتعطيل نشاطها بالمرّة.

ج- مظاهر التقدير في اركان القرار الاداري :

سبق القول ان التقدير يجد سنده في القانون، الا ان مظاهر التقدير يمكن ان تظهر او تتجسد في

احد أركان للقرار الاداري ونعرض لها بإيجاز في الاتي:

1- في ركن الاختصاص: من المتفق عليه فقهاً وقضاءً انه لا يوجد في ركن الاختصاص اية

سلطة تقديرية للإدارة، فالقانون هو الذي يحدد الاختصاص على وجه الدقة (الفهداوي، 2000،

ص52)، وذلك بموجب قواعد أمرة مرتبطة بالنظام العام ليس للإدارة الخروج عنها (حسن، 1969،

ص467).

2- في ركن الشكل والاجراءات: الاصل ان الادارة غير ملزمة باتباع شكل معين للإفصاح عن ارادتها الا اذا حدد القانون ذلك. وبالتالي فان للإدارة ان تعرب عن ارادتها بالشكل الذي تراه مناسباً ما لم ينص القانون على طريقة او شكل يجب ان تظهر به هذه الارادة غير ان هذا الامر ليس بالمطلق انما هو قاصر على الاشكال غير الجوهرية لان قواعد الشكل والاجراءات تشكل ضمانات لحماية الادارة من التسرع في اعمالها كما وضعت لحماية المخاطبين بذلك القرار فضلاً عن ضرورة هذه القواعد لحسن رقابة القضاء على قرارات الادارة (عبد اللطيف, 1996, ص1).

وعلى ذلك فمتى ما كان الشكل متطلباً رئيسياً فُيدت سلطة الإدارة في اتخاذ الشكل الذي تريد، فيجب ان تتبع حينئذ الشكل المحدد قانوناً.

3- في ركن الغاية: الغاية هي الاثر او النتيجة التي تسعى الادارة الى تحصيلها من وراء اصدار القرار وغاية القرار الاداري انما تتمحور حول المصلحة العامة, ويذهب غالب الفقه الى اعتبار الغاية من عناصر التقييد في القرار الاداري, باعتبارها الحد الخارجي والاطار الذي يحيط بالعمل الاداري (العقيلي, 2008, ص 49).

4- في ركن السبب: السبب ركن موضوعي خارجي عن القرار الاداري وسابق عليه يتجسد في الواقعة القانونية او المادية التي تدفع الادارة ناحية اصدار القرار (جمال الدين, 2004, ص 499). والسبب قد يكون محدداً تشريعاً بشكل لا يكون للإدارة تجاهه اي تقدير ولكن متى ما ترك المشرع للإدارة حرية اختيار اسباب قرارها من دون ان يقيدتها بأسباب معينة فهنا تكون للإدارة سلطة تقديرية في الاختيار وان كان ذلك تحت رقابة القضاء (ابو زيد فهمي, 1999, ص 67).

5- في ركن المحل: ان محل القرار الإداري هو الأثر الذي ينتج عنه مباشرة وفي الحال، وهو موضوع القرار الإداري او مادته، وبعبارة أخرى هو ما يتضمنه القرار من قواعد او أوامر فردية (منصور، 1980، ص 405). ويتمتع رجل الادارة بسلطة واسعة في تقدير محل القرار الاداري (اثره)، اذا لم تقيدته قاعدة قانونية. او عندما تتخلى القاعدة القانونية عن تحديد المحل، الا ان المحل يجب ان يكون في ذات

الوقت ممكناً وجائزاً من الناحية القانونية، سواء اكان القرار الصادر عن الادارة قراراً تقديرياً او صادر عن سلطة مقيدة (الفهداوي، 2000، ص 56).

رابعاً : ان يرتب ديناً في ذمة الغير لصالح الدولة :

تبين لنا مما تقدم عرضه ان القرار الاداري عمل قانوني يصدر عن إرادة منفردة، وهو بهذا الاعتبار يجب ان يستهدف احداث اثر قانوني، وان القرار الاداري الذي نتناوله في دراستنا هذه يستهدف انشاء حق دائنية للدولة قبل غيرها من الاشخاص، اي انه يوجب في ذمة الغير اداء مالي، وبالتالي فان هذا الأثر يعد عنصراً اساسياً في تكوين القرار الإداري المنشئ.

3. صور القرارات الادارية المنشئة للديون

ذكرنا بان القرار الإداري الذي يرتب ديناً في ذمة الاخرين لصالح الدولة والذي يستحق ان يسبغ عليه وصف المنشئ هو القرار الذي يصدر عن سلطة تقديرية ممنوحة للإدارة المختصة، وان هذا القرار الذي يجعل منه القانون سبباً في قيام الدين بذمة الغير قد يكون قراراً تنظيمياً وقد يكون فردياً.

وهذا التمييز غاية في الاهمية في حالة كون القرار الإداري تنظيمي فقد يكون هذا القرار غير ذاتي النفاذ والانطباق على الحالات الفردية فيحتاج عندئذ ان يُلحق بعمل قانوني اخر وهو القرار الفردي، فيسند هذا الاخير نص القرار التنظيمي الى واقعة متعينة ومشخصة، ومع ذلك تظل نسبة الانشاء الى القرار التنظيمي دون الفردي.

ذلك لكون الأثر الذي يترتب على القرار الفردي (قرار الاسناد) في هذه الحالة لا يعتبر ناشئاً عنه، وانما يعتبر ناشئاً عن القرار التنظيمي الذي صدر وفقاً له، حيث لم تفصل بين القرار التنظيمي والاثر (ترتب دين بذمة الغير) اي قوة او ارادة خلاقة يمكن ان ينسب اليها هذا الأثر بصفة مباشرة (تناغو، 1972، ص 20).

فالقرار الفردي في هذه الحالة لا يعدو ان يكون قراراً صادراً عن سلطة مقيدة، ولا تخرج الادارة في هذه الصورة عن كونها اداة لإنفاذ القرار التنظيمي دون ان يكون لها الخيار في تطبيقه من عدمه، اذا ما تحققت شرائطه وانتفت موانع تطبيقه.

وفيما يلي اهم الصور التي تم الوقوف عليها في ثنايا التشريعات العديدة التي تم الاطلاع عليها،
فنعرض لها في الاتي:

1.3 القرارات المنشئة للديون المتخذة صيغة أجور:

نتناول في هذه النقطة دور القرار الاداري في انشاء دين الدولة عندما يتخذ صورة اجر تقتضيه
الدولة من الاخرين المتعاملين معها، وكما في الامثلة الاتية:

أ- نصت المادة (١٣٩) من قانون الطيران المدني رقم (١٤٨) لسنة ١٩٧٤ المعدل (منشور في
الوقائع العراقية بالعدد ٢٤١٥ في 18/11/1974) على انه (تحدد بنظام الجهة التي تتولى ما يأتي: 1-
الاجور التي يجب دفعها مقابل استعمال المطارات المفتوحة للاستعمال العام او اشغال اجزاء منها، وكذلك
مقابل تسهيلات الملاحة الجوية، واية خدمات اخرى تقدمها سلطات المطار المدني. 2- تعيين الاجور
التي يجب استيفاؤها عن البرقيات التي ترسلها شركات الطيران العاملة في الدولة الى خارجها او
داخلها...).

فتشير هذه المادة بجلاء الى ان النظام وهو (قرار تنظيمي) يتم من خلاله تحديد الاجور التي تدفع
مقابل استعمال المطارات او اشغال اجزاء منها، وما يجب دفعه من اجور مقابل تسهيلات الملاحة الجوية
بالإضافة لأية خدمات تقدمها سلطات الطيران المدني، كما لها تحديد الاجور التي تستوفى عما ترسله
شركات الطيران العاملة في الدولة من برقيات.

ب- نصت المادة (6) من قانون الدار العراقية للأزياء رقم (100) لسنة 1983 (منشور في
الوقائع العراقية بالعدد 2969 في 28/11/1983) على انه (اولاً: يتولى مجلس الادارة شؤون الدار بوجه
عام ويخطط سياستها العامة ضمن الاهداف التي حددها القانون وله بوجه خاص ممارسة ما يأتي: .. ز -
تحديد الاجور عن الخدمات التي تقوم بها الدار).

وبذلك فقد اناط القانون تحديد الاجور التي يتقاضاها الدار عما يقدمه من خدمات بصدور قرار
اداري عن مجلس الادارة في هذه الدار. فجعل هذا النص من قرار مجلس ادارة المؤسسة بتحديد الاجور
سبباً في ثبوت الدين في ذمة الاخرين عما يتلقوه من خدمات تقدمها هذه المؤسسة.

ج- اعطى قانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم (91) لسنة 1988 المعدل (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3219 في 12/9/1988) للمنشأة العامة للمسح الجيولوجي والتحري المعدني صلاحية تحديد اجور الكشف الموقعي عن كل مقلع تقوم بالكشف عليه وذلك بتعليمات تصدر عنها (أي بقرار تنظيمي) حيث نصت الفقرة (7) من المادة (11) من القانون المذكور على انه (تستوفى اجور الكشف الموقعي عن كل مقلع وبموجب تعليمات تصدرها المنشأة).

د- جاءت المادة (9) من قانون الموائى رقم (21) لسنة 1995 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3590 في 20/11/1995) لتعلق امر تحديد اجور وعوائد وبدلات خدمات الموائى والمرافى، التي تقدمها المنشأة العامة لموائى العراق، على قرار يصدر من وزير النقل، حيث نصت على انه (تحدد بموافقة الوزير بناء على اقتراح المدير العام للاجور والعوائد وبدلات خدمات الموائى والمرافى).

هـ- قضت المادة (4) من قانون الهيئة العامة للمناطق الحرة رقم 3 لسنة 1998 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3722 في 18/5/1998) بانه (اولا - يتولى مجلس الادارة ما يأتي: .. 5 - تحديد رسوم واجور الخدمات المقدمة في المناطق الحرة وبدلات ايجار واستغلال المرافق الخاصة بها)، وقد جعلت المادة (6) من تلك الاجور جزء من مالية الهيئة حيث نصت على (اولا - تتكون موارد الهيئة من: .. 2 - اجور الخدمات).

وعلى ذلك فان الاجور ههنا تتحد بقرار اداري يصدر عن مجلس الادارة المكون في الهيئة العامة للمناطق الحرة.

و- اعطى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (169) لسنة 1998 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3746 في 2/11/1998) (قرار تأسيس الكلية التربوية المفتوحة) لوزير التربية صلاحية تحديد اجور الدراسة في الكلية التربوية المفتوحة بقرار تنظيمي يصدر بصورة تعليمات على ان يتم عرض الموضوع قبل اصدار القرار على هيئة الرأي في الوزارة ذاتها وكما جاء بنص المادة (8) منه حيث ذكرت بانه (للووزير اصدار تعليمات بعد عرضها على هيئة الراي في الوزارة، تتضمن ما يأتي: .. ب - تحديد الاجور الدراسية).

ز- اعطى قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011 المعدل (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 4217 في 2011/11/14) لمجلس الديوان صلاحية تحديد الاجور التي يستوفيهها الديوان عن التدقيق الذي يمارسه على الجهات الخاضعة لرقابته من غير القطاع الحكومي، بموجب قرار اداري تنظيمي يتخذ شكل (تعليمات او ضوابط)، وذلك وفقاً لما نص عليه البند (ب) من الفقرة (سادساً) من المادة (28) منه، حيث جاء فيها (للمجلس إقرار تعليمات او ضوابط استيفاء أجور التدقيق من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان من غير القطاع الحكومي).

ح- جاءت الفقرة (ثانياً) من المادة (27) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 4550 في 2019/8/5) لتنص على انه (تحدد الأجور لقاء الخدمات التي تقدمها دوائر الدولة من الرئيس الاعلى وفق القوانين والتعليمات والأنظمة النافذة).

وبذلك فقد اعطى حكم هذه المادة سلطة تقديرية للوزير في تحديد المبالغ المالية التي تؤدي مقابل ما تقدمه الدائرة من خدمات، الا ان هذا التقدير يجب ان لا يخرج عن التشريعات النافذة، فاذا ما جاء نص يقيد من سلطة الرئيس الأعلى في تحديد الأجور فان القرار الصادر عنه في هذه الحالة يعد قراراً ادارياً صادراً عن سلطة مقيدة وليست تقديرية.

وهو الحال نفسه في الدول المقارنة الاخرى ففي الامارات العربية المتحدة مثلاً صدر قرار مجلس الوزراء رقم (39) لسنة 2017 المنظم لأجور الخدمات التي تقدمها الهيئة الاتحادية للضرائب التي تُستوفى نظير الخدمات التي تقدمها الهيئة الاتحادية للضرائب للمتعاملين معها، حيث جعل خدمتي التسجيل الضريبي وإصدار شهادة التسجيل الضريبي الإلكتروني مجانيين، بينما سيتم تحصيل اجور مقدارها (500) درهم عن كل شهادة عند التقدم بطلب إصدار شهادة تسجيل ضريبي ورقية ومصدقة، في حين تبلغ اجور خدمة تسجيل الوكيل الضريبي في سجل الوكلاء الضريبيين (3,000) درهم لمدة 3 سنوات، وسيتم تحصيل اجور مقدارها (3,000) درهم مقابل تجديد تسجيل الوكيل الضريبي في سجل الوكلاء الضريبيين لمدة 3 سنوات (منشور على الموقع الالكتروني لوزارة المالية الاماراتية).

2.3 القرارات المنشئة للديون المتخذة صيغة غرامة:

يمكن للإدارة ان تصدر من القرارات الادارية المنشئة للديون والتي تتخذ او تتضمن معنى الغرامة ومثالها ما يأتي:

أ- نصت الفقرة (2) من المادة (6) من قانون تنظيم ذبح الحيوانات رقم (22) لسنة 1972 المعدل (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 2112 في 1972/3/26) على انه ان (للووزير او من يخوله ان يقرر، في المخالفات البسيطة التي لا تحال الى المحكمة، غلق المجزرة او محل بيع اللحوم مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً او فرض غرامة لا تزيد على (300) (ثلاثمائة دينار) او بهما معا). وذلك حال مخالفة احكام هذا القانون.

يعطي هذا النص الصلاحية لوزير الزراعة بفرض غرامة أي تقرير حق دائنية للدولة، وذلك بموجب قرار اداري فردي يصدر وفقاً لسلطته التقديرية المخولة له بموجب احكام القانون المشار اليه.

ب- نصت الفقرة (تاسعاً) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (127) لسنة 1994 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3527 في 1994/9/12) المتضمن استحداث الهيئة العامة لإدارة النقل الخاص على انه (لمدير عام الهيئة فرض غرامة مالية مقدارها (1000) الف دينار على المخالفين لأحكام البندين (سابعاً وتاسعاً) من هذا القرار، ويكون قراره بهذا الشأن باتاً وله مضاعفة مبلغ الغرامة في حالة تكرار المخالفة).

فتمنح هذه الفقرة مدير عام الهيئة صلاحية فرض غرامة مالية بموجب قرار اداري يصدر عنه عند مخالفة حكم الفقرتين المذكورتين في المادة اعلاه. وقد جاء فيهما الاتي:

نصت الفقرة (سابعاً) على انه (تسجل السيارات المشمولة بأحكام هذا القرار في مكاتب النقل الخاص والعمل تحت ادارتها واشرفها)، كما نصت الفقرة (تاسعاً) على انه (للهيئة اقتراح تحديد اجور نقل الركاب في السيارات المشمولة بأحكام هذا القرار، وتعتبر هذه الاجور نافذة من تاريخ مصادقة وزير النقل والمواصلات عليها).

ج- نصت الفقرة (2) من المادة (42) قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3982 في 2004/3/6) على انه (اذا قرر البنك المركزي العراقي شخصاً ما بممارس نشاطاً لم يستصدر له الترخيص او التصريح او التسجيل اللازم من البنك المركزي العراقي الذي يقتضيه القانون يقوم البنك المركزي العراقي بإعلان مثل هذا الشخص بصدور امر يأمره فيه بسرعة التوقف عن ممارسة مثل هذه النشاط ويكون الأمر مشفوع ببيان يوضح الحقائق والأسانيد القانونية التي تثبت وقوع مخالفة القانون، كما يطالب الشخص في هذا الامر بتقديم رد مكتوب خلال ثلاثة أيام من تاريخ استلام الاعلان بالقرار واذا تبين البنك المركزي العراقي بعد المراجعة على الرد وفي اي حال من الاحوال في غضون اسبوع واحد من تاريخ الاعلان بالقرار ان النشاط لم يتوقف يجوز للبنك المركزي العراقي ان يفرض غرامات ادارية على مثل هذا الشخص تحدد قيمتها بموجب الفقرتين رقم (٢) ورقم (٣) من المادة ٦٢).

وبالرجوع الى احكام المادة (62) والتي نصت على انه (1 - يكون للبنك المركزي العراقي سلطة تطبيق هذا القانون والقانون المصري وغيرها من اللوائح التنظيمية و الاوامر التي يصدرها البنك المركزي العراقي بموجب هذين القانونين، وذلك عن طريق فرض عقوبات ادارية على حاملين التراخيص والموظفين والمديرين ووكلاء حاملي التراخيص، وله ان يفرض العقوبات على كل شخص ملزم بموجب هذا القانون او بموجب القانون المصري او اللوائح التنظيمية او الاوامر التي يصدرها البنك المركزي العراقي بموجب هذين القانونين بالقيام بعمل ما او الامتناع عن القيام بهذا العمل، حتى اذا لم يكن حاملاً لترخيص او موظفاً لدى هيئة مرخصة او وكيلها. 2- تعتبر العقوبات المنصوص عليها في احكام هذه المادة عقوبات مدنية وليست جنائية في طبيعتها ويجوز للبنك المركزي العراقي اي يفرض العقوبات الادارية مباشرة بموجب سلطته التقديرية على ان لا تزيد قيمة الغرامات المفروضة عن عشرة ملايين دينار للمخالفة الواحدة، كما يجوز للبنك المركزي العراقي وبناء على سلطته التقديرية ان يقوم بفرض عقوبات ادارية يومية على كل يوم تستمر فيه المخالفة حتى يقرر البنك المركزي العراقي ان الالتزام بالقانون قد تحقق. ويقوم البنك المركزي العراقي قبل ان يفرض عقوبات ادارية على اي طرف ما بتقديم بيان مفصل للشخص الذي تطبق عليه العقوبة، يوضح

فيه الحقائق والاسانيد القانونية التي تثبت وقوع المخالفة, و يعطي البنك المركزي العراقي صاحب الشأن فرصة كافية لتقديم الحقائق و الحجج التي يستند اليها هو في طلب عدم فرض العقوبات, و يقوم البنك المركزي العراقي بإصدار اللوائح التي تحدد الاجراءات التي يتخذها في سبيل قيامه بفرض العقوبات الادارية. 3 - عندما يتخذ البنك المركزي العراقي قراراً بفرض عقوبات ادارية و يحدد قيمة الغرامة يأخذ البنك المركزي العراقي ما يلي بعين الاعتبار: حدة المخالفة وعدد مرات ارتكابها والاضرار التي لحقت بالمودعين او باي اشخاص اخرين بسبب هذه المخالفة و الربح الذي جناه الشخص المعاقب بالغرامة من وراء السلوك الذي اتاه و الموارد المالية لهذا الشخص و اية ظروف مخففة , و اية عوامل او ظروف اخرى يتراءى البنك المركزي العراقي انها ذات صلة. (..).

نجد انما قد حددت بدقة طبيعة الغرامات التي من الممكن ان يفرضها البنك المركزي، كما قد صرحت بمنح البنك السلطة التقديرية في ذلك مع تحديد سقف اعلى للعقوبة عن المخالفة الواحدة، على ان يتم مراعاة بعض الاعتبارات التي إشارات اليها المادة المذكورة، فجعلت هذه المادة من الغرامات التي يفرضها البنك المركزي عقوبات إدارية صراحةً، وبالتالي فهي تصدر بصورة قرار اداري ينشئ عنه حق دائمية على الغير لصالح الدولة.

د- حددت الفقرة (1) من المادة (7) من القانون المؤقت لأسواق الاوراق المالية رقم (74) لسنة 2004 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 3983 في 2004/6/1) موارد السوق ومن بين تلك الموارد ما جاء في (د) من الفقرة المذكورة والتي نصت على انه (غرامات يفرضها السوق على اولئك الاشخاص الخاضعين لاختصاصه والذين يرتكبون اعمالا تخالف هذا القانون او القواعد او التعليمات الخاصة بالسوق او الهيئة)، وقد جاء في المادة (6) من ذات القانون الاتي (يجوز لمجلس الادارة ان يؤدي بنفسه او يخول مدراء او اداريين او مسؤولي ادارة السوق للقيام بالاتي: .. ل - المشاركة في اجراءات الانضباط الداخلي المتعلق بالقضايا ذات الطبيعة الرسمية وغير الرسمية ومنها فرض غرامات والتعليق استناداً الى قواعد السوق وهذا القانون المؤقت).

وبذلك فيمكن لمجلس الإدارة او من يخوله ان يفرض غرامات مالية، وتعد هذه الغرامات احدى موارد تلك السوق، وذلك بقرار اداري يصدر عنه او عمن يخوله.

هـ- نصت المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 4142 في 2010/1/25) على انه (أولاً : للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (10) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإندار وفي حالة عدم الامتثال للوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على (30) ثلاثين يوماً قابلة للتמיד حتى إزالة المخالفة. ثانياً : مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة للوزير أو من يخوله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن (1000000) مليون دينار ولا تزيد على (10000000) عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى إزالة المخالفة على كل من خالف أحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات والبيانات الصادرة بموجبه).

وبذلك فقد جوزت هذه المادة للوزير او من يخوله اصدار قرار اداري بإنشاء حق دائنية للدولة على الجهة التي تتسبب في تلوث للبيئة، عن طريق منحه صلاحية فرض غرامة مالية عليها.

و- اعطت الفقرة (ثانياً) من المادة (15) من قانون وزارة الكهرباء رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٧ (منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٤٣ في 2017/4/17) لوزير الكهرباء صلاحية فرض غرامة مالية تصاعدية بموجب قرار يصدر بشكل (تعليمات) عن وزارة الكهرباء، في حالة التجاوز على اي مكون من مكونات المنظومة الكهربائية، حيث نصت المادة اعلاه على ما يلي (لوزير او من يخوله اتخاذ الاجراءات التالية في حالة التجاوز على أي من مكونات المنظومة الكهربائية: اولاً: مصادرة الادوات و المعدات المستخدمة من المتجاوزين و قطع التيار الكهربائي عنهم بقدر حالة التجاوز. ثانيا: فرض غرامة مالية تصاعدية حسب تعليمات تصدرها الوزارة. ثالثاً: تحميل المتجاوزين اجور قطع التيار الكهربائي والكلف الناجمة عن ذلك بما فيها اجور لجان معالجة حالات التجاوز. رابعاً: تحريك الشكوى الجزائية ضد المتجاوزين وفقاً للقانون بعد استنفاد الاجراءات المنصوص عليها في البندين (اولاً) و (ثانياً) من هذه المادة).

وهو الاتجاه الذي يلاحظ في القانون المقارن فالقانون الاماراتي يزخر بالأمثلة على القرارات المنشئة للديون المتخذة صورة الغرامات الادارية التي توقعها الادارة بارادتها المنفردة ومنها:

أ- نص الفقرة (ج) من المادة (25) الموسومة بالجزاءات التأديبية من القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2019 (منشور على الموقع الالكتروني لهيئة صحة دبي) النافذ والخاص باستخدام تقنية المعلومات والاتصالات في المجالات الصحية، والتي فرضت عقوبة الغرامة التي لا تقل عن الف درهم ولا تزيد على مليون درهم على كل منشأة تقدم خدمة صحية او تعمل في مجال البحوث الصحية متى ما خالفت احكام هذا القانون او الأنظمة والقرارات الصادرة بموجبه.

ب- القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2015 (منشور على الموقع الالكتروني لمعهد دبي القضائي) المعدل لأحكام القانون الاتحادي رقم (9) لسنة 2006 في شأن نظام السجل السكاني وبطاقة الهوية والذي اورد الغرامة في النصوص الاتية:

- نصت المادة (16) والتي جاء فيها بانه (يصدر مجلس الوزراء بناءً على اقتراح المجلس قراراً يحدد فيه الغرامات التي توقعها الهيئة على كل من يخالف أي حكم من أحكام المادتين (6) و(10) من هذا القانون، بما لا يزيد على ألف درهم، وتتعدد الغرامة بتعدد الأشخاص الذين وقعت المخالفة بشأنهم).

وهذا وقد نصت المادة (6) المشار اليها على الاتي (مع مراعاة حكم الفقرة الأولى من المادة (4) من هذا القانون، يلتزم الأفراد المقيدون في نظام السجل السكاني بإبلاغ الهيئة عن أي تغيير أو تعديل في البيانات الفردية أو الوقاعات المدنية المتعلقة بهم خلال الموعد وطبقاً للإجراءات التي يحددها المجلس بناءً على اقتراح المدير العام، وعلى من يتلقى البلاغ إعطاء المبلغ ما يفيد ذلك بعد التحقيق من شخصيته. وفي جميع الأحوال يكون الإبلاغ من صاحب الشأن أو من ينوب عنه وفقاً لما يقرره المجلس بناءً على اقتراح المدير العام)، كما نصت المادة (10) على الاتي (مع مراعاة أحكام المادة (9) من هذا القانون، وفيما عدا حالات الضرورة التي يحددها مجلس الإدارة بناءً على اقتراح المدير العام، يحظر قبول أو استخدام أو استبقاء أحد سواءً بصفة موظف أو مستخدم أو عامل أو طالب أو بأية صفة أخرى إلا إذا كان

حاصلاً على البطاقة. ويجدد تاريخ سريان هذا الحظر والآلية التي يتم بموجبها تطبيقه، بقرار يصدر عن المجلس بناءً على اقتراح المدير العام وينشر في الجريدة الرسمية).

- نص المادة (17) والتي ذهب المشرع فيها الى القول بانه (يعاقب بغرامة لا تزيد على خمسة آلاف درهم كل من يخالف حكم المادة (7) من هذا القانون).

وهذا وقد نصت المادة (7) على الاتي (للهيئة أن تطلب من الأفراد وكذلك الأشخاص الاعتبارية الخاصة المشمولة بأحكام هذا القانون الإدلاء بما لديهم من بيانات أو معلومات تتعلق بهم، متى كان ذلك لازماً لنظام السجل السكاني أو لغيره من سجلات الهيئة، وتحدد إجراءات ومواعيد ذلك بقرار من الرئيس بعد موافقة المجلس).

3.3 القرارات المنشئة للديون المتخذة صيغة تضمين مالي:

يعرف التضمين بانه (اصطلاح قانوني من وضع الشارع للدلالة على الزامه الشخص بضمان ما اصاب المال العام من ضرر بتعديه عمداً أو خطأ بأمر تصدره الادارة جبراً عند الاقتضاء من دون الحاجة الى اللجوء الى القضاء حماية لذلك المال واصلاحاً لما اصابه من ضرر) (المخزومي، 2009، ص 110). فقد يأتي الموظف او المكلف بخدمة عامة فعلاً يؤدي الى ضرر يصيب مالية الدولة، وعلى الرغم من كون فعله هذا يشكل فعلاً ضاراً بالغير (الدولة)، الا ان المشرع العراقي لم يترك امر جبر الضرر الذي تتكبدته الخزينة العامة لتحكمه القواعد العامة للمسؤولية التقصيرية في القانوني المدني، حيث بادر وبموجب تشريعات متعددة ومنتالية الى تنظيم اقتضاء التعويض عن الضرر الذي قد يسببه فعل الموظف او المكلف بخدمة عامة بمالية الدولة.

فقد نظم احكامه بقانون التضمين رقم (31) لسنة 2015 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد 4380 في 2015/9/14) النافذ، اذ نصت المادة الاولى منه على انه (يضمن الموظف أو المكلف بخدمة عامة قيمة الإضرار التي تكبدتها الخزينة العامة بسبب إهماله أو تقصيره أو مخالفة القوانين و القرارات و الأنظمة و التعليمات)، كما نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (2) منه على (يصدر الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ قراره بناء على توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب البند (أولاً) من هذه المادة).

فالتضمنين يكون بموجب قرار صادر من الرئيس الاعلى في الجهة التي اصابها الضرر بناءً على توصيات اللجنة المشكلة للتحقيق بموضوع الضرر.

وعند امعان النظر بالأحكام الواردة في القانون المذكور نجد ان المشرع قد امر بتشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق في الموضوع وحدد الاجراءات التي يتوجب عليها اتخاذها واهمها تحديد المسؤول عن احداث الضرر وجسامة الفعل المرتكب ومبلغ التضمنين، وقد بين القانون الكيفية التي يُحدد بها مبلغ التضمنين ومدة عمل اللجنة والمصادقة على محضرها وغيرها من الامور بصورة قواعد امرة دون ان يفسح المجال للتقدير عند اتخاذ القرار الاداري بالتضمنين.

حيث تنص الفقرة (ثانياً) من المادة (2) من قانون التضمنين على انه (تتولى اللجنة التحقيقية ما

يأتي :

أ - التحقيق تحريراً مع المشمول بأحكام هذا القانون و تدوين أقواله و أقوال الشهود و لها الاطلاع على جميع المستندات و البيانات التي ترى ضرورة الاطلاع عليها و تحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات و ما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة إما بتضمنين الموظف أو بعدم تضمينه. ب - تحديد المسؤول عن أحداث الضرر و جسامة الفعل المرتكب و تحديد مبلغ التضمنين. (..).

وتنص المادة (3) من ذات القانون على انه (يحدد مبلغ التضمنين على وفق الأسعار السائدة بتاريخ مصادقة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو المحافظ على قرار اللجنة التحقيقية .. على إن تستكمل إجراءات التحقيق و المصادقة خلال مدة لأتزيد على (٩٠) يوماً من تاريخ حصول الضرر). وبذلك فان القرار الاداري الصادر عن الادارة بتضمنين الموظف الذي ارتكب فعلاً أدى لإيقاع الضرر بمالية الدولة يكون من قبيل القرارات الصادرة عن سلطة مقيدة، فينسب الدين وهذا الحال الى القانون باعتباره المصدر المباشر له. ويكون مبلغ التضمنين واجب السداد باعتبار ان محل الدين هو الاداء الواجب على المضمّن.

ومن بين ابرز التطبيقات التشريعية التي وقفنا عليها في هذا المجال ايضاً ما جاء بنص الفقرة (2) من

المادة (13) من قانون ادارة الاوقاف رقم (64) لسنة 1966 (منشور في الوقائع العراقية بالعدد ١٢٩٣ في 1966/7/31) والتي اجازت لوزير الاوقاف تضمين مستأجر العقار الموقوف حالة اخلاله بالعقد المبرم بينه وبين الاوقاف، او في حالة مخالفته لأحكام القوانين والانظمة والتعليمات، حيث نصت المادة

اعلاه على انه (للووزير او من يخوله اتخاذ الاجراءات الاتية في حالة اخلال المستأجر للعقار الموقوف بالتزاماته التعاقدية او مخالفته لأحكام القوانين او الانظمة او التعليمات: 1 - وضع اليد على العقار الموقوف وتخليته وفق الاجراءات التنفيذية بعد انتهاء مدة (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ المستأجر بأمر التخلية وقوم مديرية التنفيذ المختصة بتنفيذه . 2 - تضمن المستأجر ضعف قيمة الاضرار التي احدثها بالعقار الموقوف او بموجوداته). هذا وقد تم حل وزارة الاوقاف بموجب قرار مجلس الحكم رقم 29 لسنة 2003، وانشئت دواوين ثلاثة بموجب القوانين (56 لسنة 2012 و 57 لسنة 2012 و 58 لسنة 2012) والمنشورة جميعها في الوقائع العراقية بالعدد 4245 في 2012/10/15، والتي نص كلاً منها على ان رئيس الديوان بدرجة وزير، فيصبح الاختصاص اعلاه منوطاً برئيس كل ديوان على حدة، وبما يقع ضمن اختصاصه.

يلاحظ من تأمل النص أعلاه ان القانون المذكور قد أجاز تضمين المستأجر للعقار العائد للأوقاف اذا ما اخل بالعقد المبرم بينهما او حال مخالفته لأحكام القوانين والأنظمة الحاكمة للعلاقة بينهما. وبالرغم من وجود العلاقة التعاقدية بين كل من الأوقاف والمستأجر الا ان مصدر الحق بالتضمن هو القانون وان فعل المستأجر المتضمن معنى الاخلال هو السبب الذي قد يحرك إرادة رجل الإدارة في اتخاذ القرار بتضمين المستأجر.

وعلى ذلك فان القرار الصادر بالتضمن في هذه الحالة يعد قراراً ادارياً صادراً عن سلطة تقديرية ممنوحة لرجل الإدارة بموجب القانون.

نلاحظ من خلال العرض المتقدم ان موضوع الدين قد كان مبالغ نقدية فقط، دون باقي موضوعات الدين الأخرى كالأعمال والخدمات، ولا يعني ذلك بالضرورة ان القرار الإداري لا ينشئ ديناً في ذمة الغير الا بهذه الصورة فقط، ولكن الاستقراء المتواضع الذي اجريناه اوصلنا الى هذه التطبيقات فقط، ولا مانع عقلي او قانوني من ان يرتب القرار الإداري ديناً في ذمة الغير بصورة عمل او غيره.

4. خاتمة:

عند ختام دراستنا هذه نخلص الى نتيجة محققة مفادها ان دين الدولة هو جزء من المال العام العائد للدولة، فيشتمل المال العام حينئذ على كل من الحق الشخصي للدولة (دينها) والحق العيني العائد لها. وان القرار الإداري قادر على انشاء دين للدولة، بل له ان يكون مصدراً مستقلاً للحق بالمعنى الواسع ايضاً، وان صور هذه الديون متعددة تكاد تمتنع عن الحصر، وعلى ذلك فنعرض لبعض المقترحات في الآتي:

1. النص تشريعاً على كون القرار الاداري المنشئ للدين مصدراً مستقلاً عن باقي مصادر الالتزام (الدين) الأخرى.
2. تشريع قانون خاص يهدف لتنظيم وتحدد مصادر دين الدولة وكيفيات تحصيلها، بما يضمن حقوق الدولة والمتعاملين معها على حدٍ سواء.

5. قائمة المراجع:

— المراجع العربية:

- البرزنجي، عصام عبد الوهاب، 1971، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- تناغو، سمير عبد السيد، 1972، القرار الاداري مصدر للحق، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- تناغو، سمير عبد السيد، دون سنة طبع، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- الجبوري، ماهر صالح، 1991، القرار الاداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد.
- الجبوري، نجيب خلف احمد و كاظم، محمد علي، دون سنة طبع، القضاء الاداري، الجامعة المستنصرية، بغداد.
- جمال الدين، سامي، 2004، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية.
- حافظ، محمود محمد، 1985، القرار الاداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة.
- حسن، عبد الفتاح، 1969، القانون الاداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة.

- الحلو، ماجد راغب، 1996، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.
- راضي، مازن ليلو، 2010، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، مركز اجاث القانون المقارن، اربيل.
- عبد اللطيف، محمد، 1996، تسبيب القرارات الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- عبد الوهاب، محمد رفعت، 2005، القضاء الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- العطار، فؤاد، دون سنة طبع، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- العقيلي، ابراهيم سالم، 2008، اساءة استعمال السلطة في القرارات الادارية، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان.
- فهمي، مصطفى ابو زيد، 1999، القضاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- منصور، شاب توما، 1980، القانون الإداري، دار العراق للطبع والنشر، بغداد.
- مهنا، محمد فؤاد، دون سنة طبع، مبادئ واحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية.
- **الاطروحات:**
- المهداوي، علي احمد صالح، 1992، نظرية السبب مقارنة بين الفقه الاسلامي والفقه القانوني المدني، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق.
- د. الفهداوي، علي حسين، 2000، الاتجاهات الحديثة في الرقابة على السلطة القديرية للإدارة (دراسة مقارنة)، جامعة بغداد، كلية القانون.
- **المقالات:**
- المخزومي، وليد مرزة، 2009، التضمين في القانون العراقي (معناه، حكمه واسبابه وتطبيقاته في الوظيفة العامة)، مجلة العلوم القانونية، المجلد الرابع والعشرون (العدد الثاني)؛
- **المواقع الالكترونية:**
- الموقع الالكتروني لوزارة المالية الاماراتية:

<https://www.mof.gov.ae/ar/lawsAndPolitics/CabinetResolutions/pages/federaltaxauthorityservicefees.aspx>

- الموقع الالكتروني لهيئة الصحة دبي:

<https://www.dha.gov.ae>.

- الموقع الالكتروني لمعهد دبي القضائي:

<http://www.dji.gov.ae/Lists/DJIBooks/Attachments/48/13.pdf>

- المراجع الاجنبية:

- Bonnard. R : Precis de droit administratif quatreime edition 1993.

- Georges Vedel – Dierre Delvolve, droit Admini stratif, France, 1982.