

الأساس الدستوري لتصرف الدولة في بيع وإيجار أموالها العقارية

الباحث: أحمد عدنان عطا

أ. د. مخلص محمود حسين

كلية الامام الكاظم (ع)

الكلمات المفتاحية: تصرف، بيع، إيجار

الملخص:

يُعد الأصل في أموال الدولة العامة أنها غير قابلة للتصرف، نظراً لتخصيصها لتحقيق المنفعة العامة، إلا أنَّ المشرّع أورد استثناء على هذا الحظر، يتمثل في جواز التصرف بها متى ما زال تخصيصها للمنفعة العامة بطرق انتهاء التخصيص الواردة في القانون، لتتحول بذلك إلى أموال خاصة بالدولة، ويترب على هذا التحول خضوع تلك الأموال لأحكام خاصة تمكن الدولة من التصرف بموجبها، كالبيع أو الإيجار، ضمن إطار قانوني خاص تضع شروطاً وضوابط محددة لتنظيم تلك التصرفات.

المقدمة:

تُعد أملاك الدولة أحد الركائز الجوهرية التي تعتمد عليها السياسات الاقتصادية والإدارية في النظم القانونية كافة، لما لها من دور فعال في دعم النمو الاقتصادي وتعزيز موارد الدولة، وقد حرص المشرّع على تنظيم آليات التصرف في هذه الأموال، سواء بالبيع أو الإيجار من خلال وضع مجموعة من الضوابط التي تكفل حماية أموال الدولة وتحقيق المصلحة العامة، ومن بين أهم هذه الضوابط، اشتراط أن يتم التصرف في أملاك الدولة عن طريق المزايدة العلنية، ومع ذلك أجاز المشرّع في بعض الحالات الاستثنائية الخروج عن هذه الضوابط والسماح بالتصرف في تلك الأموال من دون طريقة المزايدة العلنية، وفقاً لشروط وضوابط محددة.

الأهمية:

تتجلى أهمية هذا الدراسة في ضرورة تناول الإطار القانوني الحاكم لتصرفات الدولة في أملاكها، كالبيع والإيجار، وما يرتبط بها من ضوابط تشريعية تهدف إلى إزالة الغموض والتباين الذي قد يعتري هذه النصوص التي تنظم تلك التصرفات، ويُعد هذا الأمر ضماناً جوهرياً لحماية أملاك الدولة وصونها من أي تصرف من شأنه الاضرار بالمصلحة العامة أو المساس بها.

الإشكالية:

تكمّن إشكالية الدراسة في تصرفات الدولة في أموالها العقارية الخاصة، إشكالية قانونية ذات أبعاد دستورية وقانونية متعددة، تتمحور حول مدى خضوع هذه التصرفات للضوابط الدستورية والقانونية المنظمة لتلك الأموال، ومدى التزام الدولة بالقيود المفروضة عند إدارة تلك الأموال، وسيتم طرح الإشكالية من خلال مجموعة من التساؤلات البحثية التي سيتم معالجتها في سياق الدراسة وكما يأتي:

- 1- كيف يتم تصرف الدولة في أموالها الخاصة؟
- 2- ماهي القيود المفروضة على هذا التصرف؟
- 3- ما هي أشكال هذه التصرفات؟ وهل يوجد استثناء على تلك التصرفات؟

المنهجية:

اعتمدت الدراسة على المنهجين التحليلي والمقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة في التشريع العراقي ذات الصلة بموضوع الدراسة، مقارنتها بما يقابلها في التشريع المصري، مع الاستعانة بالأحكام القضائية والآراء الفقهية ذات العلاقة، كلما اقتضى السياق ذلك.

الخطة:

انطلاقاً مما تقدّم من مقدمة تمهيدية وأهمية الموضوع وإشكاليته والمنهج المعتمد، بغية الإحاطة بمختلف جوانب الدراسة، وتُختتم الدراسة بخاتمة تتضمن أبرز النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها، لذلك سنشرع بتقسيم هذه الدراسة الى مبحثين: تناول في المبحث الأول: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة، فقد تم تقسيمه إلى مطلبين: تناولنا في المطلب الأول: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة بطريقة المزايدة العلنية، وتناولنا في المطلب الثاني: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة من دون طريقة المزايدة العلنية، أما المبحث الثاني تناولنا به: إيجار الملكية العقارية الخاصة بالدولة، وقسمنا هذا المبحث إلى مطلبين: تناولنا في المطلب الأول: إيجار الملكية العقارية الخاصة بالدولة بطريقة المزايدة العلنية، أما المطلب الثاني تناولنا به: إيجار الملكية العقارية الخاصة بالدولة من دون طريقة المزايدة العلنية.

المبحث الأول: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة

نصت (المادة /27/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ على أنها" تنظم بقانون، الاحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال"⁽¹⁾.

وكذلك ذهب المُشرّع الدستوري المصري في (المادة 32) من دستور جمهورية مصر والتي نصت على أنها "...ويحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك"⁽²⁾. وبذلك تنص النصوص الدستورية على تنظيم تصرف الدولة في أملاكها الخاصة، سواء بالبيع أو الإيجار أو باقي التصرفات الأخرى، وذلك بموجب قوانين خاصة تُحدد الإجراءات والشروط اللازمة لمثل هذه التصرفات.

وبذلك قام المُشرّع العراقي بتنظيم تلك التصرفات في قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقية رقم (21) لسنة 2013 المعدّل.

أما المُشرّع المصري لم يصدر تشريع موحد ينظم جميع أشكال تصرف الدولة في أملاكها الخاصة، بل تناثرت الأحكام في عدة تشريعات مختلفة، من بينها لائحة بيع أملاك الميري الحرة الصادرة في أغسطس لسنة 1902، والقانون رقم 100 لسنة 1964، وقرارات جمهورية كقرار رقم 549 لسنة 1976، وقرار 531 لسنة 1981، بالإضافة الى قوانين أخرى مثل قانون رقم 143 لسنة 1984، وقرارات وزارية مثل قرار 857 لسنة 1985، فضلاً عن قوانين لاحقة مثل قانون رقم 7 لسنة 1991، والقانون رقم 5 لسنة 1996، وقانون رقم 144 لسنة 2017 المعدل في 9 ديسمبر 2024 والمصادق عليه من قبل مجلس الشيوخ المصري وقانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019.

إنّ حق الدولة في أموالها الخاصة يُعد حق ملكية حقيقياً يمنحها صلاحية القيام بمجموعة من التصرفات، ومن بين هذه التصرفات الواردة على أموال الدولة الخاصة الى تصرفات ناقلة للملكية (البيع)، وأخرى غير ناقلة لها، وتُعد التصرفات الناقلة للملكية هي تلك التي تؤدي الى خروج المال من ذمة مالكة وانتقاله الى ذمة شخص آخر⁽³⁾. وبذلك تمتلك الدولة الإمكانيات التي تمكنها من تنظيم عملها، بما في ذلك التصرف في أملاكها الخاصة، فمن حقها أن تتصرف في هذه الأملاك سواء بالبيع أو الإيجار وفقاً للإجراءات والشروط التي يحددها القانون.

فعرّف المُشرّع العراقي البيع في القانون المدني العراقي في نص (المادة 506) على أنها "مبادلة مال بمال"⁽⁴⁾.

أما المُشرّع المصري فقد عرف البيع في القانون المدني المصري في نص (المادة 418) على أنها "البيع عقد يلتزم به البائع أن ينقل للمشتري ملكية شيء أو حقاً مالياً آخر في مقابل ثمن نقدي"⁽⁵⁾. حيث يتضح من النصوص القانونية أعلاه أن المُشرّع العراقي قد وسع مفهوم البيع، حيث لم يشترط أن

يكون المقابل نقدياً، مما يتيح تفسيره ليشمل المقايضة، وفي قبال ذلك ضيق المُشَرِّع المصري نطاق البيع، إذ اشترط أن يكون المقابل ثمناً نقدياً، مما يمنع الخلط بين البيع والمقايضة، وبذلك نميل الى ما اقره المُشَرِّع المصري في تعريف البيع، نظراً لما يتميز به من دقة وتحديد أكبر مقارنة بتعريف المُشَرِّع العراقي، الذي جاء بصياغة أكثر شمولاً ومرونة في التفسير.

لا يختلف المقصود "بمصطلح البيع" في القوانين المدنية عن القوانين الخاصة التي نظمت بيع أموال الدولة الخاصة، مع ترجيح القوانين الخاصة عند وجود تعارض، وقد يحدث لبس لدى البعض عند سماع مصطلح "تمليك الدولة لأموالها لأشخاص معينين" مما يثير التساؤل حول الفرق بين البيع والتمليك؟ في البيع تهدف الدولة الى تحقيق ربح مادي من خلال استغلال أموالها تماماً كما يفعل الافراد في القطاع الخاص الذين يستثمرون ممتلكاتهم لتحقيق أرباح، الا أن الفرق يكمن في أن الدولة تقوم بتوجيه هذه الأرباح الى أوجه الانفاق المتعددة التي تحددها في قوانين الموازنة السنوية، على عكس القطاع الخاص الذي يوجه أرباحه لمصالحه الخاصة، أما التملك قد لا تهدف الدولة الى تحقيق ربح مادي، بل تسعى لتحقيق أهداف وغايات أخرى، مثل تعزيز الاستقرار المجتمعي أو تحقيق العدالة، فعندما تقوم الدولة بتمليك أراض سكنية الى فئات معينة في المجتمع، مثل عوائل الشهداء أو العسكريين أو أساتذة الجامعات أو الموظفين، فإن هدفها يكون تلبية احتياجات هذه الفئات ودعمهم، وليس تحقيق ربح مادي⁽⁶⁾. وقد يكون التملك مقابل بدل مالي، أما وفقاً للقيمة الحقيقية للعقار أو بأقل من قيمته الحقيقية، أو قد يكون التملك بدون بدل، كما في حالة تملك الأراضي التي تُقام عليها المشاريع السكنية خارج التصميم الأساسي للمدن، ويأتي ذلك بهدف تخفيف الازدحام في المدن وانشاء مدن جديدة خارج التصميم الأساسي لتلبية الاحتياجات السكنية⁽⁷⁾. وبذلك يتم بيع الأموال الخاصة بالدولة (العقارات) إما عن طريق المزايدة العلنية، أو قد يتم بيعها مباشرة دون اللجوء الى طريقة المزايدة العلنية. وعليه سنشرع في تقسيم هذا الطلب الى فرعين: نتناول في الفرع الأول: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة بطريقة المزايدة العلنية، ونتناول بالفرع الثاني: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة من دون طريقة المزايدة العلنية. ووفقاً لذلك سنشرع في تقسيم هذا المبحث الى مطلبين: نتناول في المطلب الأول: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة بطريقة المزايدة العلنية، ونتناول في المطلب الثاني: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة من دون طريقة المزايدة العلنية.

المطلب الأول: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة بطريقة المزايدة العلنية

يُعد البيع بالمزاد العلني، أو ما يُعرف ببيع المزايدة، من التصرفات المشروعة والجائزة شرعاً وقانوناً، خاصة أن هذا النوع من البيوع لا يقتصر على الأفراد فقط، فقد تبنته الحكومات والإدارات كوسيلة للحصول على أعلى الإيرادات، وذلك من خلال تعزيز قدرة الدولة على تحصيل الأموال لخزينتها عبر طرح التعاقدات في مزاد عام وفتح الفرصة للتنافس بين المزايدين⁽⁸⁾.

فقد عرف البيع بالمزاد على أنه "طريقة بمقتضاها تلتزم الإدارة باختيار أفضل من يتقدمون للتعاقد معها شروطاً سواء من الناحية المالية أو ناحية الخدمة المطلوبة أداؤها"⁽⁹⁾. وبذلك لا يُعتمد بأي تصرف يتعلق بأموال الدولة، سواء كان بيعاً أو إيجاراً، إلا إذا صدر أمر أو قرار من الجهات الإدارية المختصة يسمح بهذا البيع⁽¹⁰⁾. إذا رغبت الإدارة في التصرف ببيع عقار ما يتوجب تسجيل هذا العقار في دائرة تسجيل العقاري المختص، باسم الوزارة أو الجهة المستقلة غير المرتبطة بوزارة، أي باسم الجهة التي تطلب البيع⁽¹¹⁾. أما إذا كان العقار مملوكاً للدولة (وزارة المالية) ولكنه مخصص لوزارة أو جهة معينة غير مرتبطة بوزارة، فإن هذه الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة، لا تُعد مالكة له، ولا يحق لها بيعه، حيث أن حق التصرف فيه يقتصر على الوزارة أو الجهة المالكة له⁽¹²⁾. بالإضافة إلى ذلك فقد نصت (المادة 2) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة على أنها "...على أن تحدد في القرار أنواع وأوصاف وكميات الأموال المراد بيعها أو إيجارها"⁽¹³⁾. وكذلك اوجب المشرع المصري في نص (المادة 5) والتي نصت على أنها "... العقارات التي يشرع في بيعها مع بيان الثمن الأساسي المقدر لها ومقدار الضريبة التي تربط عليها والكيفية التي سيحصل بها البيع..."⁽¹⁴⁾. وبالتالي يجب أن يتضمن قرار البيع المعلومات الكافية عن الأموال المراد بيعها، كما يجب أن يشمل القرار أوصاف هذه الأموال ومكانها وموقعها ومساحتها ومشتملاتها وعددها وحالتها، بالإضافة إلى الكمية المحددة للأموال المراد بيعها.

حيث قبل البدء في عملية البيع وفق الإجراءات المنصوص عليها في القانون، يجب الحصول على صورة حديثة لقيد العقار من الدائرة العقارية المختصة مع تضمين إشارة في القيد تفيد بتخصيص العقار لوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ومسجلة باسمها حق الرقبة، وبذلك فقد نصت (المادة 3) من قانون التسجيل العقاري على أنها "1- التصرف العقاري هو كل تصرف من شأنه انشاء حق من الحقوق العينية الأصلية والتبعية أو نقله أو تغييره أو زواله وكل تصرف مقرر لحق من الحقوق المذكورة. 2- لا ينعقد التصرف العقاري إلا بالتسجيل في دائرة التسجيل العقاري"⁽¹⁵⁾. وكذلك نصت (المادة 10) من نفس القانون على أنها "1- تعتمد السجلات العقارية

وصورها المصدقة وسنداتها أساساً لأثبات حق الملكية والحقوق العقارية الأخرى وتعتبر حجة على الناس كافة بما دون فيها ما لم يطعن فيها بالتزوير، ولا يقبل الطعن بالصورية في التصرفات المسجلة فيها...⁽¹⁶⁾. ونصت (المادة 2) من تعليمات رقم 4 لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة على أنها "يشترط لبيع العقار أن يكون مسجلاً في دائرة التسجيل العقاري المختصة باسم الوزارة أو الجهة المعنية"⁽¹⁷⁾ كما يجب مخاطبة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة للحصول على موافقة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يفوضه أي منهما على عملية البيع أو الإيجار، وفقاً لما نصت عليه (المادة 2) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة⁽¹⁸⁾.

أما بالنسبة للعقارات الواقعة في محافظة بغداد، فيتطلب الأمر الحصول على كتاب من أمانة بغداد يوضح طبيعة استعمال العقار، سواء كان سكنياً أو تجارياً أو صناعياً، وفيما يخص العقارات الموجودة في المحافظات الأخرى، فإن هذه المهمة تقع على عاتق مديرية التخطيط العمراني في كل محافظة⁽¹⁹⁾. وبذلك يتطلب الأمر الوقوف على رأي وزارة الزراعة لتحديد ما إذا كانت الأراضي المراد بيعها مشمولة بأحكام قانون الإصلاح الزراعي أم لا، وفي حال كانت مشمولة بهذه الأحكام، يجب رفع يد وزارة الزراعة عنها ونقل صلاحية التصرف بها إلى الوزارة صاحبة العلاقة، ووفقاً لذلك نصت (المادة 1/ثانياً) على أنها "أراضي الإصلاح الزراعي المعرفة في (المادة الأولى) من قانون الإصلاح الزراعي رقم 117 لسنة 1970 والتي هي تحت إدارته ما لم يتقرر رفع يده عنها وترك التصرف فيها لوزارة المالية⁽²⁰⁾". فإن أراضي الإصلاح الزراعية تُستثنى من أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، طالما بقيت تحت إشراف وزارة الزراعة ولا يتم تطبيق هذه الأحكام إلا في حال قررت الوزارة رفع يدها عنها وإعادةها إلى مالكيها الأصلي وهو وزارة المالية.

وقد سبق لوزارة المالية أن استوضحت من مجلس الدولة في شأن إمكانية بيع قطعة أرض تعود ملكيتها لوزارة المالية وقد آلت لها عن طريق المصادرة، فأصدر قراره المرقم (2013/21) في (2013/3/13) الذي نص "تستوضح وزارة المالية/ دائرة عقارات الدولة بكتابها المرقم (29313) في (2011/11/14) الرأي من مجلس الدولة استناداً إلى حكم البند (خامساً) من (المادة 6) من قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979 في شأن إمكانية بيع القطعة المرقمة (92م53) بایبوخت/ نینوی وفق أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (973) لسنة 1985 لكونها من الأموال المصادرة وبالمزايدة العلنية واستناداً إلى قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 32 لسنة 1986. حيث بينت وزارة الزراعة/ الدائرة القانونية بكتابها المرقم (9434) في (2013/3/12) بأنه يتعذر

بيع القطعة المستوضح عنها إذا كانت زراعية من وزارة المالية وفق القرار رقم (973) لسنة 1985 لحصول موافقة الأمانة العامة لمجلس الوزراء بموجب كتابها المرقم (39649) في (2011/11/11) على تولي وزارة الزراعة التصرف بالأراضي المصادرة والمحجوزة (الزراعية منها) وفق التشريعات الزراعية النافذة. وبينت دائرة التسجيل العقاري بكتابها المرقم (0351/2/6/5/أ) في (2013/1/28) بأنه لا يوجد مانع من تطبيق أحكام القرار رقم (973) لسنة 1985 في بيع القطعة المذكورة آنفاً وعن طريق المزايدة العلنية. وحيث لم يتضمن السند المذكور آنفاً كون عائديتها لأغراض الإصلاح الزراعي، ولم يتضمن أية إشارة للغرض المذكور آنفاً وحيث أن حق التصرف في القطعة المستوضح عنها عاد الى وزارة المالية بعد المصادرة، وحيث إن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (973) لسنة 1985 تضمن بيع العقارات المصادرة خلال مدة معينة من تاريخ التسجيل واستثنى العقارات التي يتم تخصيصها من ديوان الرئاسة، وحيث إن قرار مجلس الوزراء رقم (407) لسنة 2012 أطلق بيع العقارات العائدة لوزارة المالية والبلديات والاشغال العامة وأمانة بغداد واستثنائها من قرار إيقاف البيع المرقم (317) لسنة 2011، وتأسيساً على ما تقدم من أسباب، يرى المجلس: لوزارة المالية بيع القطعة المستوضح عنها وفق القانون.⁽²¹⁾

أما بالنسبة الى الأراضي الواقعة داخل كردون المدن في جمهورية مصر العربية، فيجوز للمحافظ المختص، بعد الحصول على موافقة مجلس المحافظين ووفقاً للضوابط المقررة، أن يضع قواعد خاصة للتصرف في الأراضي المعدة للبناء والمملوكة للدولة أو لوحدات الحكم المحلي ضمن نطاق المحافظة، وتدخل بضمها الأراضي القابلة للاستصلاح الزراعي، بالإضافة الى تنظيم قواعد استصلاح هذه الأراضي وتوزيعها، وأن تمنح الأولوية في التصرف لأبناء المحافظة المقيمين والعاملين داخلها، وبهذا يكون القانون قد منح المحافظين سلطة التصرف في الأراضي الواقعة داخل الكردون العمراني للمدن.⁽²²⁾

منع المشرع العراقي أشخاص محددين المشاركة في المزايدة العلنية على أموال الدولة المعروضة للبيع أو الإيجار، كما ورد في نص (المادة 4) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة، والتي نصت على أنها "لا يجوز لمنتسبي الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو القطاع العام الذين اتخذوا قراراً بالبيع أو إيجار أموال الجهة التي ينتسبون اليها وكذلك أعضاء لجنتي التقدير والبيع والإيجار شراء أو استئجار هذه الأموال بطريق المزايدة العلنية ويسري ذلك على ازواجهم واقاربهم حتى الدرجة الرابع"⁽²³⁾. وفي هذا السياق وجه البعض انتقادات لنص المادة آنفة الذكر لاقصرار منع المشاركة في المزايدات على منتسبي الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أو القطاع العام الذين

اتخذوا قراراً ببيع أو إيجار أموال الجهة التي ينتسبون إليها من الاشتراك في المزايدة العلنية لشراء أو استئجار تلك الأموال، دون شمول هذا المنع لسائر المنتسبين، وقد استند المنتقدون في ذلك إلى النطاق الأوسع للاستثناءات التي كان منصوص عليها في القانون الملغى رقم (17) لسنة 1967 الخاص ببيع وإيجار عقارات الحكومة، والذي تم الغاؤه بالقانون رقم (32) لسنة 1986، حيث كان القانون الملغى يمنع المشاركة على جميع الوزراء و موظفي الإدارة في المحافظة الواقع ضمن حدودها العقار ومنتسبو دائرة عقارات الدولة ووزارة المالية والهيئة العامة للضرائب والهيئة العامة للجمارك⁽²⁴⁾. وأيضاً يستندون من جهة أخرى، إلى نص (المادة 5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، والتي نصت على انها " ... رابعاً: الاشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع أو اتخذ قراراً ببيع أو إيجار تلك الأموال، أو كان موظفاً في المديرية العامة أو ما يعادلها التي تعود إليها تلك الأموال..."⁽²⁵⁾. وبذلك فقد طعن قاضي محكمة تحقيق الناصرية المختصة بقضايا النزاهة في رئاسة محكمة استئناف ذي قار الاتحادية، بمناسبة نظره القضية المرقمة (73/ق/4/2021) المتعلقة (بقيام احد موظفي شعبة الأملاك في مديرية بلدية الناصرية بالدخول في احدى المزايدات لغرض شراء عقار بعد أن قامت الدائرة المذكورة بعرضه للبيع، وعند اتخاذ الإجراءات القانونية بحق أعضاء لجنة المزايدة لقيامهم بالسماح للموظف المذكور بالدخول في المزايدة لغرض شراء العقار خلافاً (للمادة 5) من قانون انضباط موظفي الدولة...ويرى أن الموظف هو مكلف بخدمة عامة وأن الأموال الخاصة بدائرته عهدت إدارتها إليه على سبيل الأمانة وأن السماح له بشراء تلك الأموال هو مخالفة دستورية لوجود المحابة ولكونه وسيلة لاستغلال تلك الأموال ويفتح أبواب الفساد المالي والإداري وإثارة الشك والطعن في نزاهة الموظف من قبل الأشخاص المزايد، لا سيما أن نص المادة المذكورة اعطى الأفضلية للموظف الذي يرغب في شراء العقار المعروض للبيع...)⁽²⁶⁾.

ووفقاً لذلك فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا برد الطعن وذلك بناءً على " ... تجد المحكمة الاتحادية العليا عدم وجود ما يستوجب التصدي له لعدم مخالفته المبادئ الواردة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لا سيما مبدأ (المساواة) المنصوص عليه في (المادة 14) منه التي نصت على (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب...)، إلا أن تلك المساواة لا تعني انطباق القاعدة القانونية

على الكافة حتى أولئك الذين لم تتوافر فيهم شروط انطباقها، وإنما تسري على من توافرت فيه المكنات والشروط والمؤهلات التي تمكنه من الخضوع لأحكامها من دون الاخلال بصفة العمومية والتجريد التي يجب أن تتمتع بها تلك القاعدة،... وأن المصلحة العامة تقتضي دعم الموظفين ذوي الدخل المحدود المستمرين بالخدمة في دوائر الدولة ممن يشغلون العقارات العائدة لدوائرهم وتمكينهم من شرائها وفقاً لأحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013، وحتى بعد أحالتهم على التقاعد وتفضيلهم على غيرهم من موظفي الدوائر الأخرى والمواطنين، لضمان حياة حرة كريمة للموظفين العموميين وعوائلهم أثناء الخدمة وبعدها، كونهم من ذوي الدخل المحدود...⁽²⁷⁾.

كما أن الدستور لجمهورية العراق النافذ، فقد منع بعض الأشخاص ذوي الدرجات العليا في الدولة من بيع أو شراء أموال الدولة بموجب (المادة 127) والتي نصت على أنها "لا يجوز لرئيس الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، وأعضاء السلطة القضائية، وأصحاب الدرجات الخاصة، أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم، أو أن يقاضوها عليها أو أن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين"⁽²⁸⁾.

وبذلك يكشف نص المادة أعلاه على حرص المشرع الدستوري على تحصين وحماية أموال الدولة، ومنع استغلال شاغلي المناصب العليا للاستيلاء على أموال الدولة أو التصرف بها خلافاً للقوانين.

أن موقف المشرع المصري يتشابه في بعض الحالات مع موقف نظيره العراقي في حظر مشاركة أعضاء لجنة التقدير في تحديد القيمة التقديرية لبيع العقار أو الثمن الأساسي له، تحقيقاً لمبدأ الحياد وتفادي تضارب المصالح، فقد نصت (المادة 26) من قانون رقم (182) لسنة 2018 على أنها "مع عدم الاخلال بأحكام القانون رقم (106) لسنة 2013، في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، وكذلك القواعد الحاكمة للسلوك الوظيفي والمهني، يحظر على الموظفين والعاملين بالجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون التقدم بالذات أو بالواسطة بطلبات أو عروض لتلك الجهات، ولا يجوز شراء أصناف منهم أو تكليف بأعمال... كما يحظر على الموظفين والعاملين بالجهات المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة الدخول بالذات أو بالواسطة في المزايدات بأنواعها..."⁽²⁹⁾. وكذلك نص (المادة 26) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الدولة رقم (182) لسنة 2018، والتي نصت على أنها "مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم (106) لسنة

2013، في شأن حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة، وكذلك القواعد الحاكمة للسلوك الوظيفي والمهني، يحظر على الموظفين والعاملين بالجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون بالذات أو بالواسطة بعهادات أو عروض لتلك الجهات، ولا يجوز شراء أصناف منهم أو تكليفهم بأعمال... كما يحظر على الموظفين والعاملين بالجهات المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، الدخول بالذات أو بالواسطة في المزايدات بأنواعها إلا إذا كانت الأصناف المشتراة لاستعمالهم الخاص، وكانت مطروحة للبيع عن طريق جهات إدارية أخرى غير جهة عملهم ولا تخضع لإشراف هذه الجهة⁽³⁰⁾. وكذلك نص (المادة 36) من قانون رقم (7) لسنة 1991، والتي نصت على أنها "يجري المزايدة طبقاً للإجراءات الآتية: أ- إذا كان من بين الحاضرين في جلسة المزايدة للتزايد أي شخص تربطه صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة بأحد أعضاء، لجنة المزايدة العلني فعلى العضو أن ينبه باقي أعضاء اللجنة إلى ذلك قبل التزايد مع تنحيه عن اللجنة ويحل العضو الاحتياطي محله ولا ترتب على ذلك في حالة رسو المزايدة على هذا القريب الغاء التصرف مع عدم الإخلال بمسؤولية العضو التأديبية..."⁽³¹⁾. كما أن دستور جمهورية مصر لسنة 2014، فقد منع بعض الأشخاص ذوي الدرجات العليا في الدولة من بيع أو شراء أموال الدولة فقد نص في (المادة 145) على أنها "يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية ... ولا أن يشتري، أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أي من اشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا أن يؤجرها، أو يبيعها شيئاً من أمواله، ولا أن يقايضها عليه... ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات"⁽³²⁾. وكذلك نص (المادة 166) من ذات التشريع والتي نصت على أنها "يحدد القانون مرتب رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة... ولا أن يشتري، أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أي من اشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا أن يؤجرها، أو يبيعها شيئاً من أمواله، ولا أن يقايضها عليه... ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات. ويتعين على رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة تقديم إقرار ذمة مالية عند توليهم وتكرهم مناصبهم وفي نهاية كل عام، وينشر في الجريدة الرسمية"⁽³³⁾.

وقد بين قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي النافذ في نص (المادة 5) على أنها " لا يجوز لغير العراقي شراء مال من أموال الدولة غير المنقولة مع مراعاة أحكام قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل"⁽³⁴⁾ وبذلك تقضي هذه المادة بمنع غير المواطنين العراقيين من امتلاك العقارات في العراق، ولكن ليس بصورة مطلقة لكون يوجد استثناء والذي نص عليه قانون الاستثمار.

أما في مصر فقد نص قانون تنظيم تملك غير المصريين للعقارات المبنية والأراضي الفضاء في (المادة الثانية) على أنها "يجوز لغير المصري تملك العقارات، مبنية كانت أو أرض فضاء، بالشروط الاتية: 1- أن يكون التملك لعقارين على الأكثر في جميع أنحاء الجمهورية بقصد السكنى الخاصة له ولأسرته، وذلك دون اخلال بحق تملك العقارات اللازمة لمزاولة النشاط الخاص المرخص به من السلطات المصرية المختصة... 2- لا تزيد مساحة كل عقار على أربعة الاف متر مربع. 3- لا يكون العقار من العقارات المعتبرة أثرا في احكام قانون حماية الاثار... ولمجلس الوزراء أن يضع شروطاً وقواعد خاصة بالتملك في المناطق السياحية والمجتمعات العمرانية الى يحددها"⁽³⁵⁾. وبذلك سمح القانون المصري للأجانب بشراء العقارات في مصر ولكن ضمن القيود والشروط المبينة، وذلك بهدف تشجيع الاستثمار وتنشيط السوق العقاري.

حيث يشترط قانون بيع وإيجار أموال الدولة في العراق، في بيع الأموال العقارية المملوكة للدولة عبر مزايادة علنية، وفق الاجراءات النظامية المحددة التي يجب اتباعها بدقة، وبذلك نصت (المادة 3) من القانون على أنها "يجري بيع وإيجار أموال الدولة عن طريق المزايادة العلنية وفق الإجراءات المرسومة في هذا القانون، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"⁽³⁶⁾.

أما المشرع المصري فقد ذهب في نص (المادة 7) والتي نصت على أنها "يكون التعاقد على بيع أو تأجير المنقولات والعقارات والمشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية، والترخيص بالانتفاع أو استغلال العقارات والمشروعات ومن ذلك المنشآت السياحية والمقاصف، عن طريق مزايادة علنية عامة أو محلية أو بالمظاريف المغلقة..."⁽³⁷⁾. وبذلك فان الأصل في بيع أملاك الدولة الخاصة أن يكون بالمزاد العلني أو بواسطة مظاريف مختومة، واستثناء على ذلك أجاز المشرع بيع بعض أملاك الدولة بالممارسة في حالات التي أشار إليها، فاذا تم البيع على خلاف تلك القواعد وجب الحكم بالبطلان"⁽³⁸⁾.

حيث يتم تقدير الأملاك العقارية الخاصة بالدولة وفق قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي المراد بيعها بالمزايادة العلنية، عن طريق اللجنة المعنية التي يطلق عليها (لجنة تقدير بيع أو إيجار أموال الدولة العقارية)، والتي حددها قانون بيع وإيجار أموال الدولة في نص (المادة 6) من القانون، والتي نصت على أنها "يجري بيع وإيجار أموال الدولة غير المنقولة من قبل لجان تشكل بقرار من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من يخوله أي منهما"⁽³⁹⁾. وقد نصت (المادة 7) على الضوابط المنظمة لتشكيل اللجنة المختصة بتقدير أملاك الدولة العقارية"⁽⁴⁰⁾. وقد أوجبت تلك المادة أن تتكون اللجنة من موظفين منتسبين للدائرة المالكة

للعقار، ولا يكتمل نصاها الا بحضورهم جميعاً، وتتخذ قراراتهم بالأكثرية، ويرافق اللجنة موظف في كَأَن يكون (مهندساً أو مساحاً) لتحديد موقع العقار وتطبيق المخطط وتزويد اللجنة بالمعلومات اللازمة، كما يُشترط حضور موظف حسابي من وزارة المالية دون التقيد بمقر عمله، ويجوز الاستعانة بخبير فني مختص في الحالات التي تتطلب ذلك، ويُعد تقريره استشارياً غير ملزم للجنة⁽⁴¹⁾. وبذلك تكون مهام لجان التقدير وفق ما جاء في نص (المادة 8) من القانون ذاته على أنها "تتولى اللجنة المنصوص عليها في المادة 7 من هذا القانون: أولاً اجراء الكشف على المال غير المنقول لتحديد رقمه وموقعه وجنسه ونوعه وحدوده واوصافه، ومشمولاته ومساحته- وتثبيت ما أنشئ عليه من حدوث أو ما زرع أو غرس فيه"⁽⁴²⁾. وبذلك تُعد أوصاف العقار عناصر جوهرية تشمل موقعه ضمن منطقة أو مقاطعة معينة، وحدوده الفاصلة عن العقارات المجاورة، ونوعه من حيث الملكية، (ملكية خاصة أو تابعة للدولة ومخصصة لجهة معينة)، إضافة الى طبيعته من حيث الاستخدام كَأَن يكون داراً أو فندقاً أو ارضاً زراعية، كما تُحدد مساحة العقار بوحدات قياس مختلفة، وتُدرج مشمولاته من إنشاءات أو غراس، فضلاً عن الحقوق المترتبة عليه أو له كحق المرور، وتبقى هذه الاوصاف قابلة للتغيير وفقاً للضوابط القانونية والتخطيط العمراني كتحويل صفة الملكية أو تغيير نوع الاستخدام⁽⁴³⁾. أما الفقرة ثانياً من المادة ذاتها والتي نصت على أنها "تقدير قيمة المال غير المنقول أو بدل ايجاره وتسترشد اللجنة بالقيمة المقدرة له من دائرة التسجيل العقاري و باقيام العقارات المجاورة أو المماثلة أو بدلات بيعها أو ايجارها السنوي الحقيقي أو المقدر لأغراض الضريبة، ولها الاستعانة بمن ترى من الخبراء وتتخذ قرارها بالاتفاق أو بالأكثرية"⁽⁴⁴⁾. وبذلك تنظم هذه الفقرة آلية تقدير قيمة العقارات من قبل اللجنة المختصة، مستندة الى معايير متعددة كالقيمة المقدرة من دائرة التسجيل العقاري وأسعار العقارات المشابهة أو المجاورة وبدلات الإيجار أو البيع، كما تتيح للجنة الاستعانة بخبراء، وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بالأغلبية، بما يضمن دقة التقدير وشرعية القرار. أما الفقرة الثالثة من ذات المادة نصت على أنها "تنظم اللجنة محضراً يتضمن المعلومات المنصوص عليها من البندين (أولاً) و(ثانياً) من هذه المادة يوقع من أعضاء اللجنة وموظف التسجيل العقاري والخبراء أن وجدوا، ولا يعد هذا التقدير قطعياً الا بتصديقه من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من يخوله أي منهما"⁽⁴⁵⁾. ولتيسير تنفيذ أحكام هذه المادة من القانون، فقد ورد في (المادة 5) من التعليمات رقم (4) لسنة 2017 والتي نصت على أنها "إذا قرر الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما بيع العقار

أو إيجاره تتولى الدائرة المعنية تهيئة المعلومات التالية للاسترشاد بها في عملية تقدير قيمته أو بدل إيجاره وتسليمها الى لجنة التقدير لتقوم بإجراءات التقدير في الحالتين الاتيتين: أولاً: في حالة البيع: أ. اقيام العقارات المجاورة أو المماثلة في المنطقة نفسها أو بدلات بيعها مع بيان تواريخ ذلك. ب - القيمة المقدرة للعقار في دائرة التسجيل العقاري حسب آخر تقدير له بموجب قانون تقدير قيمة العقار ومنافعه رقم 85 لسنة 1978 مع بيان تاريخ التقدير. ج- صورة السجل العقاري للعقار مع خارطته...⁽⁴⁶⁾. ووفقاً لذلك فقد نصت (المادة 29) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة، على أنها " ... ثانياً- تنظم اللجنة محضراً يتضمن أوصاف المال المنقول وقيمه المقدرة يوقع من أعضاء لجنة التقدير والخبراء أن وجدوا، ولا يعد هذا التقدير قطعياً الا بتصديقه من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما"⁽⁴⁷⁾. ويتضح من ذلك أن تقدير القيمة لا يُعد نهائياً الا بعد مصادقة الوزير المختص، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من يخوله أي منهما، كما يجوز لهم طلب إعادة التقدير من اللجنة إذا تبين أن التقدير غير مناسب، خاصة اذا لم تستند اللجنة إلى أسس واضحة، ومن الطبيعي أن يميل الوزير غالباً الى تبني رأي مستشاريه أو اللجان المشكلة داخل الوزارة بشأن مثل هذه المسائل⁽⁴⁸⁾. وبعد انتهاء لجنة الكشف والتقدير من أعمالها والتصديق على محضرها، يحال المحضر الى لجنة البيع والإيجار المشكلة وفق لأحكام (المادة 9) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة والتي نصت على أنها " تشكل لجنة البيع والإيجار من 3 ثلاثة موظفين من ذوي الخبرة لا يقل العنوان الوظيفي لأي منهم عن مدير أو رئيس ملاحظين أو ممن له خدمة وظيفية لا تقل عن 10 عشر سنوات تتولى إجراءات بيع الأموال غير المنقولة أو ايجارها وفقاً لأحكام هذا القانون"⁽⁴⁹⁾.

ووفقاً لذلك نصت (المادة 10) من ذات القانون على أنها" لا يجوز الجمع بين عضوية لجنة (التقدير) المشكلة بموجب المادة (7/اولاً) ولجنة (البيع والإيجار) المشكلة بموجب المادة 9 من هذا القانون"⁽⁵⁰⁾. وبذلك تهدف هذه المادة الى تعزيز الشفافية ومنع تضارب المصالح من خلال الفصل بين لجنتي التقدير والبيع أو الإيجار، بما يضمن نزاهة الإجراءات وحسن إدارة ممتلكات الدولة.

أما في مصر فقد ذهب المشرع المصري في نص (المادة 15) والتي نصت على أنها" تشكل بقرار من السلطة المختصة لجنة تضم الخبرات والتخصصات النوعية اللازمة، وتتولى إعداد القيمة التقديرية أو الثمن الأساسي للعملية محل التعاقد من خلال دراسة السوق وتعاقدات الجهة الإدارية أن وجدت، أخذاً في الاعتبار المواصفات التي تتناسب واحتياجاتها، وذلك قبل البدء في اتخاذ إجراءات الطرح. كما تتولى في حالة البيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو الاستغلال

تحديد الثمن أو القيمة الأساسية لمحل العقد. وفي جميع الأحوال، يجب اعتماد القيمة التقديرية أو الثمن الأساسي من السلطة المختصة، وتكون سرية فيما عدا الحالة المنصوص عليها في (المادة 71) من هذا القانون. ولا يجوز أن يشارك أعضاء اللجنة التي وضعت القيمة التقديرية أو الثمن الأساسي في أي من اللجان الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون للعملية ذاتها⁽⁵¹⁾.

وكذلك نصت (المادة 24) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الدولة، والتي تنص على أنها "في حالات البيع أو التأجير للمنقولات والعقارات و المشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية والترخيص بالانتفاع أو بالاستغلال تشكل بقرار من السلطة المختصة لجان متخصصة لتصنيف وتخطيط وتوصيف موضوع التعاقد من ذوي الخبرة الفنية ذات الصلة بموضوع التعاقد ويجوز لها حال عدم توافرهم الاستعانة بمن تراه من الجهات الإدارية الأخرى أو من المكاتب الاستشارية، على ألا يقل عدد أعضاء اللجنة عن ثلاثة أعضاء ولا يجاوز سبعة وبما يتناسب مع طبيعة وحجم موضوع التعاقد، ما لم تر السلطة المختصة غير ذلك بناءً على أسباب واضحة وموثقة، وتحدد السلطة المختصة موعد انتهاء تلك اللجان من أعمالها"⁽⁵²⁾.
تباشر لجنة البيع والإيجار الخاصة بأموال الدولة العراقية مهامها بعد اشعارها بموافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، واعتماد تقرير لجنة التقدير من الجهة المختصة، لتقوم بأعداد قائمة البيع أو الإيجار وفقاً لما نصت عليه (المادة 9/أولاً) من تعليمات رقم (4) لسنة 2017، والتي تنص على أنها "يراعي عند بيع وإيجار الأموال غير المنقولة ما يأتي: أولاً: تتولى لجنة البيع والإيجار تنظيم قائمة للمزايدة وفق النموذج المعد لهذا الغرض وفي ضوء اوصاف العقار المثبتة من لجنة التقدير وتبقى لدى الدائرة المعنية لاطلاع جميع الراغبين عليها خلال مدة المزايدة بعد موافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما على بيع العقار أو إيجاره و ورد تقرير لجنة التقدير ومصادقه الوزير عليه..."⁽⁵³⁾.

وكذلك المُشَرِّع المصري، فلا بد من تحديد موجز عن اوصاف موضوع البيع، والاعلان عنه وبذلك نصت (المادة 26) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الدولة، والتي نصت على أنها "في حالة بيع أو تأجير العقارات أو الترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات والمشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية، بما في ذلك المنشآت السياحية والمقاصف يجب وضع وصف دقيق لموضوع التعاقد ومراعاة أهمية وتميز موقع محل التعاقد ومساحته وحالته وعمره وتكلفة إنشائه واستهلاكاته واسم الشهرة إن وجد."⁽⁵⁴⁾ وقد بينت (المادة

12) من اللائحة المذكورة البيانات التي يجب أن يتضمنها الإعلان وهي: الجهة التي تقدم اليها العطاءات، اخر موعد لتقديمها، الصنف أو العمل المطلوب، مبلغ التأمين المؤقت ونسبة التأمين النهائي، ثمن كراسة الشروط وملحقاتها، اية بيانات أخرى تراها الجهة الإدارية ضرورية لصالح العمل⁽⁵⁵⁾.

يعلن عن بيع الأموال غير المنقولة الخاصة الدولة العراقية من خلال مزايادة علنية تُنشر في صحيفة يومية محلية، مع تعليق نسخة من الإعلان في الدائرة المختصة، وأخرى في موقع العقار، ويجوز نشرها بوسائل الاعلام اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ويتضمن الإعلان وصف المال المعروض للبيع، وتاريخ وساعة المزاد، وشروط المشاركة، وموقع انعقادها، إضافة الى قيمة التأمينات المطلوبة، ويتم البيع وفقاً للتسلسل المذكور في الإعلان، وتفتح قائمة المزايدة لمدة ثلاثين يوماً تبدأ من اليوم التالي للنشر، ويجوز للراغبين في الشراء مراجعة الدائرة المختصة لأبداء رغبتهم بذلك، شريطة إيداع تأمين لا يقل عن (20%) من القيمة التقديرية للعقار قبل المشاركة في المزايدة⁽⁵⁶⁾. وقد نصت (المادة/12/سادساً) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة على أنها "لا تجري مزايدة البيع أو الإيجار الا ضمن الوحدة الإدارية التي يقع فيها المال غير المنقول وللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما أن يقرر عند الضرورة اجراء المزايدة في مركز المحافظة التي يقع فيها المال غير المنقول"⁽⁵⁷⁾. وبذلك استوضحت وزارة المالية من مجلس الدولة بكتابها ذي العدد (5414) بتاريخ 1991/8/5 حول ما اذا كان بالإمكان اجراء المزايدة في مركز المحافظة والاشارة الى ذلك في اعلان البيع رغم وقوع العقار في قضاء أو ناحية تابعة للمحافظة ذاتها أم انه يقتضي اجراء المزايدة في مركز الناحية أو القضاء الذي يقع فيه العقار، وأنها جرت بشكل أصولي وبموجب التعليمات النافذة وذلك في ضوء أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة. حيث جاء قرار مجلس الدولة و المتضمن "إن إجراء مزايدة البيع أو الإيجار ضمن الوحدة الإدارية التي يقع فيها العقار من الإجراءات المرسومة في قانون بيع وإيجار أموال الدولة، لذلك فإن مخالفتها تعتبر مخالفة له، وبالتالي تعتبر المزايدة التي لم يلتزم فيها بهذه الإجراءات باطلة ولا يعتد بها قانوناً، لدى يرى المجلس وجوب اجراء مزايدة بيع العقار في مركز الناحية أو القضاء الذي يقع فيه العقار وأن اجراءها في مركز المحافظة رغم الإشارة الى ذلك في اعلان البيع يعتبر اخلافاً جوهرياً في الإجراءات التي رسمها القانون وبالتالي تعتبر هذه المخالفة سبباً قانونياً كافياً لإبطال معاملة البيع ومن ثم إعادة تسجيل العقار باسم وزارة المالية حتى وأن توافرت فيها لإجراءات الأخرى التي نص عليها قانون بيع وإيجار أموال الدولة والتعليمات الصادرة

بموجبه⁽⁵⁸⁾. وبذلك يترتب على مخالفة الجهة المختصة للإجراءات الشكلية أو الموضوعية المقررة، بطلان عملية البيع لعد التقيد بالأحكام القانونية المنظمة لها. ووفقاً لذلك فقد استثنى من القواعد العامة ما يتعلق بحالة الضرورة، حيث أجاز القانون اجراء المزايدة في مركز المحافظة التي يقع فيها العقار، وقد اعطى المشرع هذه الصلاحية للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من يفوضه أي منهما⁽⁵⁹⁾.

أما المشرع المصري فنص في قانون رقم 100 لسنة 1902، في (المادة 5) على أنها "يعلن العموم عن العقارات التي يشرع في بيعها بواسطة إعلانات تلصق على أبواب المديرية والمركز التابعة لها أو المحافظة واقسامها وعلى أبواب بيوت عمد النواحي وفي النواحي الكائنة بها العقارات والمطروحة للبيع يراعي أن تلصق الإعلانات المذكورة ايضاً على أبواب بيوت المشايخ وفي النقط المعتاد مرور العامة فيها بكثرة وتعلن الأهالي بالإعلانات المذكورة بطريقة المناذاة ويجب درج هذه الإعلانات بعبارة وجيزة في الجريدتين الرسميتين العربية والانجليزية. ويتوضح بهذه الإعلانات العقارات التي يشرع في بيعها مع بيان الثمن الأساسي المقدر لها ومقدار الضريبة التي تربط عليها والكيفية التي سيحصل بها البيع أن كانت بطريقة المزاد العلني ... ويتبين اليوم والساعة المحددين لفتح وقفل جلسة المزاد..."⁽⁶⁰⁾.

وبذلك أن بيع أملاك الدولة الخاصة المطروحة في المزايدة لا يتم الا بالتصديق عليها ولا يعد رسو المزاد وايداع الثمن الا ايجاباً من الراسي عليه المزاد وبذلك قضت محكمة النقض المصرية في قرارها والذي جاء به " ... على ما جرى به قضاء هذه المحكمة- أن بيع أملاك الحكومة الخاصة المطروحة في المزايدة لا يتم ركن القبول فيها الا بالتصديق على البيع من وزارة المالية ولا يعتبر رسو المزاد وايداع مبلغ التأمين الا ايجاباً صادراً من الراسي عليه المزاد وإذا لم يثبت حصول تصديق على البيع المطعون عليه فان هذا البيع لا يكون باتاً وتظل الأرض المبيعة على ملك البائع لما كان ذلك..."⁽⁶¹⁾. وفي قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي تراجع مستندات المزايدين للتحقق من أهليتهم، وتجري المزايدة علناً بشرط الا تبدأ بأقل من (70%) من القيمة التقديرية، بهدف تحفيز التنافس للوصول الى القيمة المقدرة أو تجاوزها، وإذا تحقق ذلك تحيل لجنة البيع العقار لأعلى مزايد، ويعتبر العرض الذي لا يزداد عليه خلال خمس دقائق نهائياً وملزماً مسقطاً لأي خيارات أخرى، ويعد قرار اللجنة قبولاً معلقاً على شرط تصديق الوزير المختص أو رئيس الجهة المعنية أو من ينيبه أي منهما⁽⁶²⁾.

وقد يطرح تساؤل حول مدى جواز إحالة العقار، في حال تقدم مزاييد واحد قدم القيمة التقديرية كاملة، فهل تمتلك لجنة البيع والايجار تقرير الإحالة، أم يلزمها ذلك بإعادة المزايدة؟ رغم سكوت النص القانوني صراحة، الا أن تحليل مواده يظهر أن المشرع ربط إبرام البيع بتحقيق المصلحة العامة، وبناءً عليه فإن المزايدة تُعد قانونية حتى مع وجود مزاييد واحد، ما دام قد قدم عرضاً لا يقل عن قيمة التقدير وبذلك تمثل القيمة التقديرية التي تحددها لجنة التقدير غالباً القيمة الحقيقية للمال المراد بيعه وهو ما تؤكدُه (المادة 13) من القانون⁽⁶³⁾. والتي نصت على أنها "أولاً إذا لم يبلغ بدل بيع المال غير المنقول أو إيجاره نتيجة المزايدة العلنية القيمة المقدرة له من لجنة التقدير تمدد المزايدة لمدة (15) خمسة عشر يوماً تبدأ من اليوم التالي لنشر الإعلان في الصحيفة أو تاريخ صدوره في حالة عدم خضوعه للنشر"⁽⁶⁴⁾. وبالتالي فإن قرار لجنة البيع بالإحالة لا تعد نهائية الا بعد مصادقة الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من ينيبه أي منهما، ولا يجوز اصدار قرار بالمصادقة أو الرفض قبل انقضاء مدة (5) خمسة أيام من تاريخ الإحالة، وهي ما يعرف عنها بفترة (كسر القرار)، التي تبدأ من تاريخ صدور قرار الإحالة⁽⁶⁵⁾.

أما في مصر فقد تبني نهجاً مختلفاً عن نظيره العراقي، في إجراءات المزايدة العلنية، حيث نصت (المادة 143) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، والتي نصت على أنها "على لجنة المزايدة أن للمتزايدين في بداية جلسة المزايدة العلنية العامة البيانات والمواصفات الكافية عن موضوع البيع، أو التأجير... دون ذكر الثمن الأساسي ثم تتولى إجراءات التزايد مع المتزايدين من خلال جولة أو عدة جولات في الجلسة ذاتها للوصول لأعلى سعر مستوفي الشروط... ويكون ترسية المزايدة على أعلى سعر مستوفي للشروط وبشرط الا يقل عن الثمن الأساسي، وتحرر لجنة المزايدة محضراً بإجراءاتها فيه قيمة التأمينات المؤقتة المؤداة من المتزايدين وما تم رده وما تم مصادرته، ويتم التوقيع من جميع أعضاء اللجنة ورئيسها على المحضر. وتعتمد قرارات وتوصيات لجنة المزايدة من السلطة المختصة"⁽⁶⁶⁾. وبذلك يرم التعاقد وفقاً لإجراءات منظمة تعتمد أسلوب المزاد العلني، والتي تمر بثلاث مراحل رئيسية، تبدأ بمرحلة تمهيدية قبل الطرح ويتم من خلالها اعلام الراغبين بالمشاركة بكافة البيانات والمواصفات المتعلقة بموضوع المزايدة دون الإفصاح عن السعر، ومن بعدها يتم مرحلة الطرح التي تتم عبر جولة أو عدة جولات تهدف الى الوصول الى أعلى عرض يطابق الشروط المحددة، وتختتم العملية بمرحلة الترسية والتعاقد، وبذلك يرسى العطاء على أعلى عرض الذي استوفي الشروط، شريطة لا يقل السعر عن القيمة الأساسية المحددة مسبقاً⁽⁶⁷⁾. وعلى خلاف المشرع العراقي لا يجوز فتح

المزايدة على تقديم عطاء وحيد فقد نصت (المادة 38) من ذات القانون على أنها "تلغى المزايدة قبل البت فيها اذا استغنى عنها نهائياً، أو اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو لم تصل نتيجتها الى الثمن أو القيمة الأساسية، أو اذا تبين للجهة الإدارية وجود توافق بين المتزايدين أو ممارسات احتيال أو فساد أو احتكار، ويجوز الغاؤها اذا لم يقدم سوى عرض وحيد مستوف للشروط"⁽⁶⁸⁾ وقد حددت (المادة 14) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات، المدة الممنوحة للمشتريين في المزايدة العامة، مهلة لا تقل عن عشرة أيام لتقديم عطاءاتهم، تبدأ من تاريخ أول إعلان ينشر في الصحف اليومية، ويجوز بعد الحصول على موافقة الجهة المختصة تقليص هذه المهلة شريطة ألا تقل عن خمسة أيام، وترك هذا الامر الى السلطة المختصة وفقاً لما تراه مناسباً⁽⁶⁹⁾. وإذا بلغ الوقت المحدد لإقفال جلسة المزاد اثناء استمرار المزايدة بين شخصين أو أكثر، وجب مواصلة المزايدة بينهما، وفي حالة لم يتقدم أحد بعرض أعلى خلال خمسة دقائق، تلتزم اللجنة بالبيع لصالح العرض الأعلى، كما لا يجوز بعد الإعلان عن قفل المزايدة قبول أي عرض جديد آخر⁽⁷⁰⁾. وقد يجوز البيع بطرق استثنائية من القاعدة العامة المتمثلة بالمزايدة العامة، وتتخذ أشكال متعددة مثل المزايدة بالمظاريف المغلقة أو المزايدة المحدودة أو المزايدة المحلية، وتكون المزايدة بالمظاريف المغلقة: أي تلقي العطاءات في مظاريف مغلقة تقوم اللجنة المختصة بفتحها، ثم ترسى المزايدة على مقدم العرض الأعلى، شريطة أن يكون عرضه مستوفياً للشروط المحددة ومطابقاً للثمن الأساسي المعتمد⁽⁷¹⁾. أما المزايدة المحدودة: فقد بينها (المادة 68) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، والتي نصت على أنها "يكون التعاقد بطريقة المزايدة المحدودة في أي من الحالات الآتية: 4- الحالات التي سبق عرضها في مزايدة علنية عامة أو مزايدة بالمظاريف المغلقة لأكثر من مرة، ولم تقدم عنها أي عروض أو لم يصل ثمنها الأساسي، وانتهت دراسة الجهة الإدارية الى مناسبة تغيير طريقة الطرح"⁽⁷²⁾. أما المزايدة المحلية، التي بينها (المادة 69) من ذات القانون والتي نصت على أنها "يكون التعاقد بطريقة المزايدة المحلية فيما لا يجاوز ثمنه الأساسي ستمائة ألف جنيه، ويقتصر الاشتراك فيها على المتزايدين المحليين الذين يقع نشاطهم داخل المحافظة التي ينفذ بدائلتها موضع التعاقد"⁽⁷³⁾.

المطلب الثاني: بيع الملكية العقارية الخاصة بالدولة من دون طريقة المزايدة العلنية

يقصد ببيع العقار بدون المزايدة العلنية "هو انتقال ملكية العقار من المالك (أي الدائرة المالكة) إلى المشتري لقاء ثمن عن طريق مساومة مباشرة مع اخذ بعين الاعتبار إجراءات المرسومة في قانون بيع وإيجار أموال الدولة بشأنه"⁽⁷⁴⁾.

أما في مصر حيث يتم بيع أملاك الدولة دون مزايدة علني، وتُعتبر استثناء عن الأصل الذي يتم به البيع، وهو الاتفاق المباشر.

قام المشرع العراقي بتنظيم الإجراءات الخاصة ببيع العقارات العائدة لأحدى دوائر الدولة دون اللجوء الى المزايدة العلنية، وذلك من خلال (المادة 25) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة، والتي بينتها المادة المشار إليها آنفاً، حيث أجاز القانون تصرف الدولة في أموالها العقارية من دون مزايدة علنية، وإلى دوائر الدولة والقطاع العام وذلك في حال أن يستخدم للأغراض الرسمية للدائرة، بشرط الحصول على موافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وببدل لا يقل عن (50%) من القيمة الحقيقية المقدرة من قبل اللجنة المختصة وذلك استناداً الى الأسعار السائدة للعقارات المماثلة والمجاورة، وكذلك يشترط موافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على تلك القيمة المقدرة من قبل اللجنة، كما يجوز للدولة التصرف في العقارات السكنية والمملوكة لها وبيعها الى الدوائر الحكومية ودوائر القطاع العام دون اللجوء للمزايدة العلنية، وذلك وفقاً الى القيمة الحقيقية المقدرة من قبل اللجنة المختصة وحسب الأسعار المتداولة للعقارات المجاورة والمماثلة لها، وبموافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، لغرض إعادة بيعها لموظفي تلك الدوائر عن طريق المزايدة العلنية، وكذلك خول القانون بعد الحصول على موافقة الوزير المختص، بيع الأراضي المخصصة لأغراض السكن مقابل بدلها الحقيقي، من دون اللجوء الى المزايدة العلنية، ووفقاً للأسعار السائدة للعقارات المجاورة والمماثلة لها، وبموجب اللجنة المختصة في هذا القانون، بشرط أن يكون المستفيد من هذا البيع من الأشخاص الحاملين الجنسية العراقية وألا يكونوا هم أو أزواجهم أو أولادهم القاصرون مالكين لدار أو شقة أو قطعة أرض سكنية بشكل مستقل، وألا يكونوا قد سبق لهم الحصول على وحدة سكنية أو قطعة أرض من الدولة أو من الجمعيات التعاونية للإسكان، كما منح القانون الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية التصرف بفضلات الطرق والمساحات الزائدة الناشئة عن أي مصدر آخر والتي تقل مساحتها عن الحد الأدنى المطلوب للإفراز ولا يمكن تقسيمها بصورة مستقلة، ويجوز كذلك بيع القطع التي يمكن إفرازها والتي تتمتع بواجهة على الطريق العام بوصفها قطعة مستقلة، وذلك وفقاً لأحكام هذا القانون⁽⁷⁵⁾. وبذلك يقسم بيع عقارات الدولة دون مزايدة علنية بموجب هذا القانون، الى أربعة اقسام كما ورد في نص المادة المشار إليها. وبذلك اشترطت هذه المادة أن يتم بيع العقار إلى دوائر الدولة والقطاع العام على أن يكون الغرض من البيع استخدام العقار لأغراض رسمية ويقصد

بذلك أي اتخاذها مقرأً لها أو لفروعها دون استغلالها لأغراض تجارية مثلاً، واشترطت أيضاً موافقة الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبط بالوزارة، دون إمكانية تفويض هذه الصلاحية لغيرهما، كما يجب تقدير القيمة الحقيقية للعقار، وبيع بمبلغ مناسب لا يقل عن (50%) من هذه القيمة، ولتمييز مصطلح (دوائر الدولة، دوائر القطاع العام) التي إشارة إليها المادة، فإن دوائر الدولة يقصد بها دوائر التي يتم تمويلها مركزياً، وهي غير معنية بالإنتاج أو الأرباح والخسائر، أما دوائر القطاع العام فقصد بها هي التي يتم تمويلها ذاتياً، كالشركات العامة التي تملكها الدولة بالكامل وتكون مهتمة بالإنتاج والربح والخسارة⁽⁷⁶⁾. وبذلك يهدف من شراء الدولة لتلك العقارات إلى إعادة بيعها لموظفيها، بهدف توفير الوحدات السكنية لهم، وتشجيع الموظفين، واستبعادهم من كل ما يمس بالوظيفة كرشو والاختلاس، ويتم البيع لهم عن طريق المزايدة العلنية، وفقاً للإجراءات التي نص عليها القانون، وقصر حق المشاركة في المزايدة على منتسبي الدائرة الحكومية المشتري فقط⁽⁷⁷⁾.

وقد طعن أحد أعضاء مجلس النواب امام المحكمة الاتحادية العليا في نص (المادة 25) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة، كونه نائب عن الشعب وطلب الحكم بعدم دستورية (المادة 25)، وقد جاء قرار المحكمة الاتحادية العليا والمتضمن "...فإن ما جاء في المادة (25) مكرر من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (12) لسنة 2013 المعدل، يتعارض مع أحكام (المادة 27) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 مما يقتضي الحكم بعدم دستوريته. ثالثاً إن ما جاء في (المادة 25) يخالف مبدأ المساواة وفقاً لما جاء في (المادة 14) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، حيث يتبين لنا من خلال المراجعة السريعة لكافة إعلانات الحقوق التي أعقبت الثورات وصولاً الى الإعلانات العالمية لحقوق الانسان وحتى نصوص اغلب الدساتير دول العالم تظهر لنا بوضوح المرتبة التي يحتلها مبدأ المساواة في تلك النصوص لا سيما لجهة عدم جواز التمييز بين الناس على أساس عرقي أو ديني أو ثقافي، ... أن تطبيق مبدأ المساواة لا يتفق وأحكام (المادة 25) مكرر من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل إذ أن منح وزير المالية صلاحية بيع وإيجار الأراضي الزراعية التي تقع خارج حدود محرمات الطرق المقطوع عنها الحصة المائبة بدون مزايدة علنية قد يؤدي الى ترجيح مشتري على اخر لأسباب اجتماعية أو شخصية حيث لا يوجد قيد على ذلك لا سيما أن النص المذكور آنفاً لم يقيد بشروط معينة مما يقتضي الحكم بعدم دستوريته. ولما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا الاتي: الحكم بعدم دستورية وإلغاء المادة (25) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل بالقانون رقم

(21) لسنة 2016 التي تنص على ((لوزير المالية بيع أو إيجار الأراضي الزراعية التي تقع خارج حدود محرمات الطرق المقطوع عنها الحصة المائية بدون مزايدة علنية وعلى وزير الزراعة رفع يد الإصلاح الزراعي عن تلك الأراضي وتسجيل بدلات البيع والإيجار إيراداً نهائياً لخزينة الدولة على أن تراعي حقوق الارتفاق))⁽⁷⁸⁾.

أما في مصر فقد بين قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم (182) لسنة 2018، في (المادة 71) حالة استثنائية وهو الاتفاق المباشر، على التعاقد على بيع وتأجير المنقولات والعقارات، والتي نصت على أنها "يجوز في الحالات الطارئة أو العاجلة التي لا تحتمل إتباع إجراءات المزايدة بجميع أنواعها، أن يتم التعاقد على بيع أو تأجير المنقولات أو العقارات أو المشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية أو الترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات والمشروعات بما في ذلك المنشآت السياحية والمقاصف بطريق الاتفاق المباشر من خلال لجنة مشكلة لهذا الغرض بناءً على ترخيص من: 1- رئيس الهيئة، أو رئيس المصلحة ومن له سلطاته في الجهات الادارية الاخرى أو رئيس الصندوق، وذلك فيما لا تجاوز قيمته خمسمائة الف جنيه. 2- الوزير، ومن له سلطاته أو المحافظ فيما لا تجاوز قيمته مليون جنيه. ويجوز استثناء من أحكام الفقرة السابقة وبموافقة الوزير المختص بالجهة الادارية، في الحالات التي سبق عرضها في مزايدة علنية عامة أو بالمظاريف المغلقة لأكثر من مرة، ولم تقدم عنها عروض أو لم يصل ثمنها الاساسي أن يتم البيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو بالاستعمال بالاتفاق المباشر وذلك على النحو الاتي: 1- العقارات التي لا تجاوز قيمتها مليوني جنيه، يتم اعلان الثمن الاساسي، وبشرط الا يقل سعر البيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو الاستغلال عن هذا الثمن الاساسي... وذلك كله بشرط أن يتم التعاقد مع مقدم العرض الافضل شروطاً والأعلى سعراً. ولا يجوز لأي من هذه السلطات التفويض في الاختصاصات الممنوحة لها للتعاقد بهذا الطريقة. ويجب على إدارة التعاقدات توثيق مبررات إتباع طريق الاتفاق المباشر، وذلك على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون"⁽⁷⁹⁾. كما أجاز القانون التعامل بالاتفاق المباشر بين الجهات الحكومية لتحقيق المصلحة العامة، حيث نصت (المادة 80) من ذات القانون على أنها "يجوز التعامل بالاتفاق المباشر على العقارات بالبيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو بالاستغلال في حالات الضرورة، لتحقيق اعتبارات اجتماعية أو اقتصادية تقتضيها المصلحة العامة، وذلك بالاتفاق بين وزير المالية والوزير المختص بالجهة الإدارية أو المحافظ المختص، بناءً على مبررات تبديها الوزارة أو المحافظة طالبة الترخيص بالتعامل مع اقتراح مقابل التعامل

وأسلوب السداد، على أن تتحقق اللجنة العليا للتقييم بالهيئة العامة للخدمات الحكومية من مناسبة هذا المقابل، ويعرض وزير المالية ما تنتهي اليه اللجنة على مجلس الوزراء للاعتماد. وذلك كله وفقاً للقواعد والضوابط والشروط التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية⁽⁸⁰⁾.

وحيث رأى مجلس الدولة المصري، أن اللجوء الى التعاقد عبر الاتفاق المباشر يعتبر من القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، وهو ما ايدته المحكمة الإدارية العليا في أحكامها والتي قضت بأنها "ولما كان الثابت من الأوراق أن الطعن ضده كان يرتبط بالجهة بعقد استغلال كازينو... لمدة عشر سنوات امتدت الى 1999/10/13 وأنه بانتهاء هذه المدة تكون قد انقضت علاقته بتلك الجهة... اذا قدرت واختارت أن يكون استغلال هذا الكازينو عن طريق الغير، فان سلطتها في اختيار الأسلوب اللازم لذلك ليست مطلقة بحيث تلجأ لأي الطرق متى تشاء، وانما هي سلطة مقيدة تخضع لسلطات القانون وما يضعه من ضوابط يتعين عليها الالتزام بها وعدم الحياد عنها، والا كان ملكها خاطئ وخارجاً عن حدود المشروعية ويكون لكل ذي مصلحة الطعن عليه أمام القضاء...والطعن الخاص بسلامة قرار الجهة الإدارية في اتخاذ أسلوب التعاقد بالاتفاق المباشر كوسيلة لاستغلال الكازينو محل النزاع فإن المشرع جعل الأصل في استغلال المنشآت السياحية بما في ذلك المقاصف عن طريق المزايدة أو بالممارسة المحدودة في حالات معينة، واجاز في الحالات العاجلة التي لا تحتل اتباع إجراءاتها أن يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر فيما لا تجاوز قيمته المنصوص عليها قانوناً وما زاد هذه الحدود يجب طرحه في مزايدة أو ممارسة محدودة... وإذا اخذ الحكم المطعون فيه بهذا النظر وقضى بإلغاء القرار المطعون فيه فانه يكون قد أصاب وجه الحق ويكون الطعن عليه غير قائم على أساس من القانون حرياً بالرفض"⁽⁸¹⁾. كما حظر على الموظفين بالدولة شراء أملاك الدولة الخاصة الا بطريق المزاد العلني، "وحيث أن مؤدى أحكام المادتين الأولى والثانية من لائحة شروط وقيود بيع أملاك الحكومة الحرة الصادر في 31 من أغسطس سنة 1902، وقرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 18 من مارس سنة 1942 ثم قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 1943/1/31 أن يعتبر الأصل في بيع أملاك الحكومة الخاصة أن يكون بالمزاد العلني أو بواسطة مظاريف مختومة وأن المشرع وأن استثنى من هذا الأصل بعض أملاك الحكومة فأباح بيعها بالممارسة... وكانت العلة من حظر البيع للموظفين بالممارسة هي ضمان حسن التصرف في أموال الحكومة موضوع الاستثناء الأول المنصوص عليه بالقرار الصادر 1943/1/31، فأن هذا يستوجب حظر البيع بالممارسة لموظفي

الحكومة بالنسبة لهذا الاستثناء سواء في ذلك تحققت المظنة التي تكتنفه باللجوء الى أساليب غير سليمة أم لم تتحقق. وإذا وقعت المخالفة وجب الحكم بإبطال البيع⁽⁸²⁾. وكذلك أجاز القانون التصرف بأموال الدولة بالمجان بقصد تحقيق غرض ذي نفع العامة، ولا يجوز التصرف بغير الغرض الذي من أجله خصص ذلك التصرف، فقد نصت (المادة 1) من قانون رقم 29 لسنة 1985، والتي نصت على أنها "يجوز التصرف بالمجان في مال من أموال الدولة الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار أسى أو أقل من اجر المثل، الى شخص طبيعي أو معنوي، بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام. ويكون التصرف أو التأجير بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة اللجنة المالية بوزارة الخزانة. ويصدر بالتصرف أو التأجير قرار من رئيس الجمهورية إذا جاوزت قيمة المال المتنازع عنه ألف جنيه، ومن الوزير المختص إذا لم تجاوز القيمة المقدر المذكور"⁽⁸³⁾. كما أجاز قانون رقم 144 لسنة 2017 المعدل في 9 ديسمبر 2024 والمصادق عليه من قبل مجلس الشيوخ المصري، التصرف بالأراضي المملوكة للدولة بالاتفاق المباشر لواضع اليد عليها حيث نصت (المادة الثانية) على أنها "... يُمنح لها الحق في التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة عن طريق الاتفاق المباشر وذلك بعد موافقة وزارة الدفاع وفقاً للشروط والقواعد المتعلقة بشؤون الدفاع عن الدولة حيث نصت على: ويجوز لها التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة والخاضعة لولايتها بطريق الاتفاق المباشر لواضع اليد الذي قام بالبناء عليها، بالفعل أو لمن قام باستصلاحها أو باستزراعها بالفعل، وكذلك المتخللات وزوائد التنظيم قبل تاريخ 2023/10/15، وذلك بعد موافقة وزارة الدفاع وفق الشروط والقواعد التي تتطلبها شؤون الدفاع عن الدولة... ولا تسري على هذا التصرف أحكام قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة الصادرة بالقانون رقم (182) لسنة 2018، الا فيما لم يرد في شأنه نص خاص في هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه وذلك كله وفقاً للقواعد وبالضوابط والشروط والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون"⁽⁸⁴⁾.

المبحث الثاني: إيجار الملكية العقارية الخاصة بالدولة

عرف المشرع العراقي عقد الإيجار في القانون المدني في نص (المادة 722) والتي نصت على أنها "الايجار تملك منافعاً معلومة بعوض معلوم لمدة معلومة وبه يلتزم المؤجر أن يمكن المستأجر من الانتفاع بالماجور"⁽⁸⁵⁾.

أما المُشرّع المصري فقد عرف عقد الإيجار في القانون المدني في نص (المادة 558) والتي نصت على أنها "عقد يلتزم المؤجر بمقتضاه أن يمكن المستأجر من الانتفاع بشيء معين لقاء أجر معلوم"⁽⁸⁶⁾.

حيث تقوم الدولة بأجراء تصرفات متعددة على أملاكها العقارية الخاصة، ومن ضمن هذه التصرفات تأجير تلك الأملاك، ويُعد التأجير من التصرفات التي لا تنقل ملكية المال، بل تضعه مؤقتاً تحت تصرف شخص طبيعي أو اعتباري، وفق شروط محددة، ويتطلب تأجير أملاك الدولة المرور بإجراءات منظمة تشمل مراحل تمهيدية ولاحقة، ويتم تأجير أملاك الدولة العقارية بطريقتين: أما من خلال مزيدة علنية، أو بطريقة مباشرة دون مزيدة علنية، وبذلك بحسب ما تقتضيه القوانين والأنظمة المعمول بها، وتمارس الدولة هذا الحق في التأجير بما يتوافق مع القواعد القانونية التي تنظم تصرفاتها في أملاكها العقارية الخاصة. وبذلك سنشرع في تقسيم هذا المبحث الى مطلبين: نتناول بالمطلب الأول: إيجار الملكية العقارية الخاصة بالدولة بطريقة المزيدة العلنية، ونتناول بالمطلب الثاني: إيجار الملكية العقارية الخاصة بالدولة من دون طريقة المزيدة العلنية.

المطلب الأول: إيجار الملكية العقارية الخاصة بالدولة بطريقة المزيدة العلنية

نظم المُشرّع العراقي تأجير أملاك الدولة العقارية الخاصة ضمن أحكام قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل، وهي نفس القواعد القانونية التي سبق وأن تم تطبيقها على بيع هذه الأملاك، إذ أن النصوص التي عالجت مسألة البيع هي ذاتها التي نظمت التأجير، مما يعكس توجهاً تشريعياً نحو التوحيد والاتساق في تنظيم التصرفات التي ترد على أملاك الدولة الخاصة⁽⁸⁷⁾.

وكذلك موقف المُشرّع المصري، في شأن تأجير أملاك الدولة الخاصة، اتخذ مثل القواعد المنظمة لعملية بيع أملاك الدولة الخاصة، قانون رقم (182) لسنة 2018 ولائحته التنفيذية رقم (692) لسنة 2019، حيث نصت (المادة 7/2ف2) على أنها "2... يكون التعاقد على البيع أو التأجير المنقولات أو العقارات أو المشروعات التي ليس لها شخصية اعتبارية... عن طريق مزيدة علنية عامة أو مزيدة بالمظاريف المغلقة ويجوز استثناء بقرار مسبب من السلطة المختصة بناءً على عرض إدارة التعاقدات اجراء هذا التعاقد بإحدى الطرق الاتية: أ- المزيدة المحدودة ب- المزيدة المحلية ج- الاتفاق المباشر. ويجوز للجهة الإدارية التعاقد على احتياجاتها باتباع أي من طرق التعاقد الواردة بالفقرة الأولى من هذه المادة للوصول الى ابرام اتفاق اطارى وفقاً لحكم

المادة (65) من هذا القانون. ولا يجوز باي حال تحويل أي من طرق التعاقد المنصوص عليها في هذه المادة الى طريق تعاقد اخر. وفي جميع الحالات يتم التعاقد في الحدود وفقاً للشروط والقواعد والإجراءات الواردة بهذا القانون ولأئحته التنفيذية.⁽⁸⁸⁾ وكذلك نصت (المادة 141) من على أنها "يعمل في شأن التعاقد بطريقة المزايدة العلنية العامة على البيع وتأجير المنقولات والعقارات والمشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية، والترخيص بالانتفاع أو الاستغلال العقارات والمشروعات..."⁽⁸⁹⁾.

منع قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي بعض الأشخاص من المشاركة في المزايدة العلنية لتأجير العقارات الخاصة بالدولة وفق (المادة 4) من ذات القانون، وقد بين القانون كيفية تشكيل لجنة التقدير الخاصة بتأجير أملاك الدولة الخاصة وفق (المادة 6) من ذات القانون، وتتولى اللجنة مهمة الكشف على الأموال العقارية الخاصة بالدولة، وذلك بهدف تحديد موقعه ورقمه ونوعه وحدوده ومساحته ومواصفاته، وما أقيم عليه من منشآت أو تعديلات، كما تختص هذه اللجنة بتقدير بدل الإيجار المناسب لهذا المال، مستنداً في ذلك بالتقديرات الصادرة عن دائرة التسجيل العقاري، أو بقيم عقارات مماثلة مجاورة وبدلات إيجارها السنوية الحقيقية أو التقديرية لأغراض مشابها، ويجوز الاستعانة بالخبراء من قبل اللجنة عند الحاجة، وتتخذ قراراتها بالأغلبية، وتقوم اللجنة بتنظيم محضر رسمي يتضمن جميع المعلومات المذكورة، ويوقع من قبل أعضائها وموظف التسجيل العقاري والخبراء أن وجدوا، ولا يعد هذا التقدير نهائياً الا بعد تصديقه من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير مرتبطة بوزارة أو من يفوضه أي منهما بذلك⁽⁹⁰⁾.

أما المشرع المصري، فقد حظر على الموظفين والعاملين في الجهات الإدارية المكلفة بعملية التأجير وحتى الدراجة الرابعة، المشاركة في تقديم العطاءات سواء بصورة مباشرة أو بواسطة، وتشكل لجنة معنية بالتقدير والكشف بقرار من الجهة المختصة، في اعداد تقرير مفصل حول المال المراد إيجاره، ويجب أن يتضمن وصفاً دقيقاً له من حيث طبيعته وأهميته و موقعه و مساحته وحالته الانشائية، وذلك بهدف تحديد قيمته الحقيقية أو السعر الأساسي للعقد⁽⁹¹⁾. وكذلك اشترط القانون إجراء المزايدة ضمن الوحدة الإدارية التي يقع فيها المال غير المنقول مع إمكانية السماح بأجرائها في المركز المحافظة بقرار من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخول أي منهما، ويُعلن عن المزايدة لمدة (30) ثلاثين يوماً، ويجب أن يشمل وصفاً دقيقاً للعقار المراد إيجاره، وتجري المزايدة علناً، ويجب ألا تفتح المزايدة ببذل أقل من

(70%) من القيمة المقدرة، وفي حال لم يتم بلوغ هذه النسبة تمدد المزايدة الى (15) خمسة عشر يوماً إضافية، وإذا لم يحقق بدل الإيجار (80%) من القيمة التقديرية، يعرض الامر على الوزير أو رئيس الجهة المختصة للبت فيه، ولا تعد هذه الحالة نهائية أو نافذة الا بعد تصديق الجهات المخولة⁽⁹²⁾.

أما المشرّع المصري، فقد أجاز في سياق تنظيم تأجير العقارات الخاصة بالدولة، أن يحدد مبلغ التأمين المؤقت وفقاً لطبيعة وقيمة وأهمية المزايدة، وتتولى اللجنة المختصة تقدير الثمن الحقيقي أو الأساسي بحسب الأحوال، على ألا يُفصح عن الثمن اثناء جلسات المزايدة، وتجري المزايدة بهدف الوصول الى أعلى سعر مستوفي الشروط، بشرط ألا يقل عن الثمن الأساسي المحدد وقد تمتد المزايدة لعدة جولات حتى تصل الى الثمن الأساسي، وإذا لم تحقق المزايدة الحد الأدنى من الثمن الأساسي يجوز الى اللجنة الغاؤها وعلان عن فتح مزايدة جديدة خلال عشرة أيام من تاريخ الإعلان، وفي حال تعذر الوصول الى الثمن الأساسي مرة أخرى، يجوز اللجوء الى طرق استثنائية للبيع، أو التأجير مثل المزايدة بالمظاريف المغلقة، أو المزايدة المحدودة، وذلك استناداً إلى (المادة 68) من اللائحة التنفيذية لقرار وزير المالية رقم (692) لسنة 2019⁽⁹³⁾. ونصت (المادة 20) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي، على أن الأصل في دفع بدل الإيجار يكون السداد الكامل مع المصاريف، خلال (30) يوماً من تاريخ الإحالة القطعية، بعد التصديق من الجهة المختصة قانوناً، لكن قد أجاز المشرّع للوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يفوضه أي منهما، الموافقة على تقسيط بدل الإيجار بناءً على طلب المستأجر، بشرط أن يتم سداد الأقساط قبل ثلاثة أشهر من نهاية السنة، ووفق الإجراءات المحددة المادة أنفاً في حالة مدة الإيجار سنة واحدة⁽⁹⁴⁾. وتكمن الحكمة من تحديد هذه المهلة لتمكين الإدارة من اتخاذ الإجراءات اللازمة لتأجير العقار للعام التالي دون حدوث فراغ زمني بين نهاية عقد الإيجار السابق وبداية العقد الجديد، مما يجنب اثاره مشكلات قانونية، أبرزها تحديد الوضع القانوني للمستأجر في حال استمر في الانتفاع بالعقار بعد انتهاء مدة العقد⁽⁹⁵⁾. أما إذا كانت مدة الإيجار أكثر من سنة واحدة، كذلك جعل المشرّع الأصل في التسديد بأن يكون مقدماً ودفعه واحدة خلال (30) يوم من تاريخ الإحالة القطعية، والمصادق عليها من قبل الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يفوضه أي منهما، وقد أجاز المشرّع في السماح بالتسديد بالتقسيط وفق الإجراءات المشار إليها في (المادة 20) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم (21) لسنة 2018، على أن يتم التسديد بالكامل قبل انتهاء مدة الإيجار بـ (6) ستة أشهر، ولذلك لنفس

الأسباب التي سبق وذكرها⁽⁹⁶⁾. أما إذا تأخر المستأجر عن التسديد مبلغ بدل الإيجار فنصت (المادة 21) من ذات القانون على أنها "إذا تأخر المستأجر عن تسديد أحد الأقساط في موعدها يحمل القسط المتأخر غرامة بما يعادل سعر الفائدة التأخيرية التي تستوفها المصارف الحكومية حسب طبيعة استعمال العقار وإذا تكرّر ذلك فللوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما بعد انذار المستأجر، الغاء التقسيط واستيفاء ما تبقى من بدل الإيجار والغرامة بما يعادل سعر الفائدة المستحقة دفعة واحدة وفق قانون تحصيل الديون الحكومية"⁽⁹⁷⁾. وكذلك نصت (المادة 19) من تعليمات رقم (4) لسنة 2017، على أنها "أولاً: يسلم المأجور الى المستأجر بعد تسديده بدل الإيجار وفق احكام القانون كامل المصاريف و ابرام عقد الإيجار معه وفق نموذج تعدّه الوزارة. ثانياً: يلتزم المستأجر بتوقيع عقد الإيجار خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ التسديد وبخلاف ذلك تلغى الأقساط ويسدد البديل دفعة واحدة"⁽⁹⁸⁾. وكذلك نصت (المادة 22) من القانون بيع وإيجار أموال الدولة على أنها "لا يسلم المأجور الى المستأجر قبل تسديده بدل الإيجار وفقاً لأحكام المادة (20) من هذا القانون"⁽⁹⁹⁾. وبذلك يُعد المستأجر ناكلاً في حال عدم توقيع العقد في المدة المحددة من القانون، ولا يسمح للناكل الاشتراك في المزايدة التي تسبب نكوله في اعادتها.

أما المُشرّع المصري، فقد أوضح في قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، في نص (المادة/40/ف5) على أنها "في حالة تأجير المنقولات والعقارات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات والمشروعات: يجب على من يرسو عليه المزايدة في العقود التي لا تزيد مدتها على ثلاث سنوات أن يقدم تأميناً نهائياً بما يعادل (10%) من القيمة الكلية الراسي بها المزايدة عن مدة العقد بالكامل وذلك فور رسو المزايدة، ويجب أن يظل التأمين سارياً طوال مدة العقد، فإذا زادت مدة العقد على ثلاث سنوات يحسب قيمة العقد عن الثلاث سنوات الأولى، ويجدد هذا التأمين قبل بداية الثلاث سنوات التالية أو الفترة المتبقية من العقد أيهما أقل، وذلك بمراعاة الزيادة السنوية في قيمة التعاقد المنصوص عليه بالعقد. ويكون التأمين النهائي ضامناً لتنفيذ العقد..."⁽¹⁰⁰⁾. وفي حال عدم سداد التأمين النهائي فقد بينت (المادة 41) من ذات القانون والتي نصت على أنها "إذا لم يقيم صاحب العطاء الفائز بأداء التأمين النهائي خلال المهلة المحددة، جاز للجهة الإدارية، بموجب اخطار بكتاب يرسل له... ودون حاجة لاتخاذ أي اجراء اخر، إلغاء العقد أو تنفيذه بواسطة أحد مقدمي العطاءات التالية لعطائه بحسب ترتيب أولوياتها. ويصبح التأمين المؤقت في جميع الحالات من حق الجهة الإدارية، كما يكون لها أن

تخصم قيمة كل خسارة تلحق بها إذا تبين أنه المتسبب فيها من أي مبالغ مستحقة أو تستحق لديها لصاحب هذا العطاء، وفي حالة عدم كفايتها تلجأ الى خصمها من مستحقاته لدى أي جهة إدارية أخرى، أياً كان سبب الاستحقاق، وذلك كله مع عدم الاخلال بحقها في الرجوع عليه قضائياً بما لم تتمكن من استيفائه من حقوق بالطريق الإداري⁽¹⁰¹⁾.

المطلب الثاني: إيجار الملكية العقارية الخاصة بالدولة من دون طريقة المزايدة العلنية

أجاز قانون بيع وإيجار أموال الدولة في العراق، تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة دون الحاجة لأجراء مزايدة علنية وذلك استناداً الى احكام (المادة 26) والتي نصت على أنها " أولاً: يجوز ايجار الأموال غير المنقولة بالبدل الحقيقي وحسب بدلات الايجار السائدة لمثيلاتها والمجاورة بدون مزايدة علنية بقرار من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يخوله أي منهما الى الجهات الاتية: أ- منتسبو دوائر الدولة والقطاع العام بالنسبة للوحدات السكنية المملوكة للدولة. ب- دوائر الدولة والقطاع العام والنقابات والاتحادات والمنظمات والجمعيات لغرض استغلال المال غير المنقول المؤجر دائرة أو مقراً لأعمالها أو لأغراضها المنصوص عليها في القوانين. ج- مستاجرو حوانيت الجيش الواقعة في الثكنات والمستودعات والمدارس والمستشفيات العسكرية وغيرها ومستاجرو الحوانيت في دوائر الدولة والقطاع العام التي لها ظروف خاصة تستوجب مراعاة الدقة في اختيار المستأجر. د- أصحاب الأملاك المجاورة للشواطئ المملوكة للدولة إذا كانت الشواطئ المراد استئجارها متصلة بها وليس لها طريق للمرور الا عبر هذه الأملاك. هـ - مستاجرو العقارات المخصصة لإنتاج الخبز والصمون بعد انتهاء مدة عقد الايجار الأول المبرم نتيجة المزايدة العلنية، و- مستاجرو الأراضي المملوكة للدولة لغرض انشاء محطات الاستراحة ومحطات تعبئة الوقود الواقعة على الطرق الخارجية خارج حدود البلدية المشمولة بضوابط تأجير الارضي على الطرق الخارجية لتشييد محطات الاستراحة عليها للمرة الأولى فقط وتخضع لإجراءات المزايدة العلنية بعد انتهاء مدة الايجار. ز- شركات القطاع الخاص المتخصصة بمنظومات الاتصالات الحائزة على الاجارة الأصولية والمتعاقدة مع الجهات المختصة لغرض اقامة ابراج مشروع الهاتف النقال وقاعات لمشروع الهاتف اللاسلكي وقاعات استخدام محطات (VSAT) التي تربط بالبدالات..."⁽¹⁰²⁾. فضلاً عن الاحكام الخاصة التي نظمها المادة أنفات الذكر.

أما موقف المُشرّع المصر، في البيع دون المزايدة العلني أي بالطريقة المباشرة فقد نصت (المادة 71) على أنها "يجوز في الحالات الطارئة أو العاجلة التي لا تحتل إتباع إجراءات المزايدة بجميع

أنواعها، أن يتم التعاقد على البيع أو تأجير المنقولات أو العقارات أو المشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية أو الترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات والمشروعات بطريق الاتفاق المباشر من خلال لجنة مشكلة لهذا الغرض بناءً على ترخيص من: 1- رئيس الهيئة، أو رئيس الصندوق، وذلك فيما لا تجاوز قيمته خمسمائة ألف جنيه. ويجوز استثناء من أحكام الفقرة السابقة وبموافقة الوزير المختص بالجهة الإدارية، في الحالات التي سبق عرضها في مزيدة علنية عامة أو بالمظاريف المغلقة لأكثر من مرة، ولم تقدم عنها عروض أو لم يصل ثمنها إلى الثمن الأساسي أن يتم البيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو بالاستغلال بالاتفاق المباشر وذلك على النحو الآتي: 1- العقارات التي لا تجاوز قيمتها مليوني جنيه، يتم إعلان الثمن الأساسي، وبشرط ألا يقل سعر البيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو الاستغلال عن هذا الثمن الأساسي... وذلك كله بشرط أن يتم التعاقد مع مقدم العرض الأفضل شروطاً والأعلى سعراً. ولا يجوز لأي من هذه السلطات التفويض في الاختصاصات الممنوحة لها للتعاقد بهذا الطريق. ويجب على إدارة التعاقدات توثيق مبررات اتباع طريق الاتفاق المباشر، وذلك على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون⁽¹⁰³⁾. وكذلك أجاز التصرف بالاتفاق المباشر في العقارات الخاصة بالدولة لتحقيق اعتبارات المصلحة العامة، حيث نصت (المادة 80) على أنها "يجوز التعامل بالاتفاق المباشر على العقارات بالبيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو بالاستغلال في حالات الضرورة، لتحقيق اعتبارات اجتماعية أو اقتصادية تقتضيها المصلحة العامة، وذلك بالاتفاق بين وزير المالية والوزير المختص بالجهة الإدارية أو المحافظ المختص، بناءً على مبررات تبديها الوزارة أو المحافظة طالبة الترخيص بالتعامل مع اقتراح مقابل التعامل وأسلوب السداد، على أن تتحقق اللجنة العليا للتقييم بالهيئة العامة للخدمات الحكومية من مناسبة هذا المقابل، ويعرض وزير المالية ما تنتهي إليه اللجنة على مجلس الوزراء للاعتماد. وذلك كله وفقاً للقواعد وبالضوابط والشروط التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية"⁽¹⁰⁴⁾.

وبهذا يتبين لنا أن كلاً من المشرع العراقي والمصري، قد تبنيا توجهاً متقارباً في تنظيم قواعد بيع وإيجار أملاك الدولة الخاصة، إلا أن المشرع العراقي قد جعل وضع هذه القواعد في إطار تشريعي موحد من خلال قانون مستقل، في حين جاءت معالجة المشرع المصري لأحكام التصرف في هذه الأملاك موزعة بين عدة قوانين متباينة.

ونحن نؤيد نهج المشرع العراقي الذي يُعتبر أكثر ملاءمة لما يتسم به من وضوح تشريعي وتكامل نصوصه، مما يسهل الرجوع اليه ويعزز من انضباط التطبيق القانوني، اما التعدد والتشتت في النصوص المصرية، فقد يؤدي الى تناقض الاحكام وصعوبة التنفيذ، بالإضافة الى تعقيد اجراءات الرقابة القضائية والإدارية، ورغم ما يوفره النظام المصري من مرونة وتعدد في مصادر التنظيم، فإن الإطار الموحد الذي اعتمدته المشرع العراقي يبرز كخيار أكثر وضوح من الناحيتين التشريعية والإدارية، نظراً لما يحققه من وضوح واستقرار في تنظيم التصرف بأموال الدولة الخاصة.

الخاتمة:

بعد الانتهاء من بحثنا الموسوم بـ (الأسس الدستورية لتصرف الدولة في أموالها العقارية" دراسة مقارنة")، وبيان أحكامها في القانون العراقي والتشريعات المقارنة، يصبح من الضروري تقديم نظرة عامة تتناول أبرز الأفكار التي ناقشتها الدراسة، وقد أتاح هذا العرض للباحث فرصة لتحليل مواقف تلك التشريعات، والكشف عن أبرز مواطن القوة والقصور فيها، لا سيما في القانون العراقي بالمقارنة مع القوانين الأخرى محل الدراسة، كما تم الوقوف عند أوجه النقص التي تستدعي المعالجة في التشريع العراقي، وذلك من خلال استعراض الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة وطرح مجموعة من المقترحات التي تُعد في ضوء الدراسة ممكنة وذات جدوى لمعالجة الإشكاليات المطروحة.

أولاً: الاستنتاجات: توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات التي يمكن أيجازها بالآتي:

1- أجاز قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل، وقانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019، التصرف في أموال الدولة الخاصة، إلا أن تلك التصرفات تكون مقيدة بشروط وضوابط تضمن تحقيق المصلحة العامة وحماية أموال الدولة.

2- يُعد إجراء المزايدة العلنية هو الأصل في تصرف الدولة بأموالها الخاصة، اذ يمثل الضمانة الأساسية لتحقيق الشفافية وتكافؤ الفرص، إلا أن المشرع قد أورد استثناءات محددة على هذا الأصل فقد أجاز التصرف في أموال الدولة الخاصة من دون المزايدة العلنية، وذلك في حالات استثنائية وفقاً لشروط وضوابط نص عليها القانون صراحة.

3- حظر كل من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ودستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل، وقانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، على فئات معينة من الأشخاص التصرف في أموال الدولة سواء عن طريق الاستئجار أو الشراء أو الاشتراك في المزايدات العلنية، وقد امتد هذا الحظر ليشمل أقاربهم حتى الدرجة الرابعة، وذلك لحماية أملاك الدولة من محاولات الاستغلال التي قد يمارسها ذوو النفوذ أو أصحاب المناصب العامة، من خلال موقعهم الوظيفي لتحقيق منافع شخصية أو منح امتيازات لذويهم، على حساب المصلحة العامة، ومبدأ المساواة في الفرص.

ثانياً: المقترحات: توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من المقترحات التي يمكن أيجازها بالآتي:

1- أن المشرع العراقي نص في (المادة 1) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل، على أنها "ولاً- تسري أحكام هذا القانون على أموال الدولة، المنقولة وغير المنقولة عند بيعها أو إيجارها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك." يلاحظ أن النص القانوني السابق استخدم مصطلح (أموال الدولة) دون بيان دقيق لنوع هذه الأموال، مما أدى إلى الخلط بين الأموال العامة والأموال الخاصة العائدة للدولة، وهو ما يثل قصوراً تشريعياً كان من المفترض تلافيه من خلال تحديد أن المقصود هو (الأموال الخاصة بالدولة)، وذلك ليتضح نطاق التي يرمي المشرع إلى تنظيمها في إطار قانون بيع وإيجار أموال الدولة، وبناءً على ذلك نهيب المشرع بتعديل النص ليتضمن إشارة صريحة إلى (الأموال الخاصة بالدولة)، تجنباً لأي لبس في التطبيق أو التفسير، وليكون على النحو التالي: (تسري أحكام هذا القانون على أموال الدولة الخاصة، المنقولة وغير المنقولة عند بيعها أو إيجارها، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك).

2- نأمل من المشرع العراقي معالجة التقصير التشريعي الوارد في نص (المادة 5/ رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وذلك من خلال توحيد مع (المادة 4) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المعدل، من حيث الفئات المحظورة من المشاركة في المزايدات العلنية، ونرى بأن يعاد صياغة منطوق نص (المادة 5/ رابعاً) من قانون موظفي الدولة، لتكون على النحو التالي: (يُحظر على الموظف العام، الاشتراك في المزايدات التي تجرئها دوائر الدولة والقطاع العام لبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة إذا كان مخولاً قانوناً بالتصديق على البيع لاعتبار الإحالة قطعية أو كان عضواً في لجان التقدير أو البيع ويسري ذلك

على أزواجهم واقاربهم الى الدرجة الرابعة، أو اتخذ قراراً ببيع أو إيجار تلك الأموال، أو كان موظفاً في المديرية العامة أو ما يُعادلها التي تعود إليها تلك الأموال).

الهوامش:

- 1- ينظر المادة 27 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ
- 2- ينظر المادة 32 من دستور جمهورية مصر لسنة 2014 المعدل والنافذ
- 3- بوشيري مريم، النظام القانوني لبيع الأملاك الخاصة للدولة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2021، ص 23
- 4- ينظر المادة 506 من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل والنافذ
- 5- ينظر المادة 418 من القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 المعدل والنافذ
- 6- حيدر داود حمدالله الحسيني، شرح قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، ط2، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2022، ص 112
- 7- ينظر المادة 9 و10 من قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل والنافذ
- 8- بوشيري مريم، النظام القانوني لبيع الأملاك الخاصة للدولة، المصدر السابق، ص 24
- 9- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، مصر، 1991، ص 239
- 10- ينظر المادة 2 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ، وقانون رقم 100 لسنة 1964 الخاص بشأن بعض التصرفات الخاصة بأموال الدولة، والمادة 1 من قانون رقم 144 لسنة 2017
- 11- هشام هشام عبد الحسن، سلطة الإدارة في التصرف بالأموال العامة دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص 143
- 12- حيدر داود حمدالله الحسيني، شرح قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، المصدر السابق، ص 80
- 13- ينظر المادة 2 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 14- ينظر المادة 5 من قانون رقم 100 لسنة 1902 بشأن لائحة شروط وقيود بيع أملاك الميرى الحرة
- 15- ينظر المادة 3 من قانون التسجيل العقاري العراقي رقم 43 لسنة 1971 النافذ
- 16- ينظر المادة 10 من قانون التسجيل العقاري العراقي رقم 43 لسنة 1971 النافذ
- 17- ينظر المادة 2 من تعليمات رقم 4 لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة
- 18- ينظر المادة 2 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 19- ينظر المادة 15 من قانون امانة بغداد رقم 16 لسنة 1995 النافذ
- 20- ينظر المادة 1 من تعليمات رقم 4 لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة النافذ
- 21- قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة، صادرة من المجلس نفسه عام 2013 غير منشورة

- 22- أسامة عثمان، احكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 123
- 23- ينظر المادة 4 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 24- حيدر داود حمد الله الحسيني، شرح قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، المصدر السابق، ص 84
- 25- ينظر المادة 5 من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل والنافذ
- 26- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 213 / اتحادية/ 2021 منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية في 2022/2/9 تاريخ الزيارة 2025/4/30
- 27- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 213 / اتحادية/ 2021 منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية في 2022/2/9 تاريخ الزيارة 2025/4/30
- 28- ينظر المادة 127 من دستور جمهورية العراق النافذ
- 29- ينظر المادة 26 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019
- 30- ينظر المادة 39 من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادرة بالقانون رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم 1367 لسنة 1998
- 31- ينظر المادة 36 من قانون رقم 7 لسنة 1991 في شأن بعض احكام المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة
- 32- ينظر المادة 154 من دستور جمهورية مصر لسنة 2014 النافذ
- 33- ينظر المادة 166 من دستور جمهورية مصر لسنة 2014 النافذ
- 34- ينظر المادة 5 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 35- ينظر المادة الثانية من قانون رقم 230 لسنة 1996 بتنظيم تملك غير المصريين للعقارات المبنية والأراضي الفضاء
- 36- ينظر المادة 3 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 37- ينظر المادة 7 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة
- 38- أسامة عثمان، احكام التصرف في أملاك الدولة العامة والخاصة في ضوء القضاء والفقه، المصدر السابق، ص 120
- 39- ينظر المادة 6 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 40- نصت المادة 7 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ على انها " أولاً- تشكل لجنة التقدير من 3 ثلاثة موظفين من ذوي الخبرة لا تقل وظيفة أي منهم عن الدرجة الخامسة. ثانياً- يرافق اللجنة المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة موظف من دائرة التسجيل العقاري وموظف حسابي من منتسبي وزارة المالية. ثالثاً- للجنة الاستعانة بخبير مختص"
- 41- حيدر داود حمدالله الحسيني، شرح قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، المصدر السابق، ص 88

- 42- ينظر المادة 8 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
43 إبراهيم عمر إبراهيم خؤشناو، شرح قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ دراسة تحليلية نقدية مقارنة، دار السنهوري، بيروت، 2022، ص 35
- 44 ينظر المادة 8 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
45 ينظر المادة 8 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
46- ينظر المادة 5 من تعليمات رقم 4 لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة
47- ينظر المادة 29 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
48- حيدر داود حمدالله الحسيني، شرح قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، المصدر السابق، ص 100
- 49- ينظر المادة 9 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
50- ينظر المادة 10 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
51- ينظر المادة 15 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019
52- ينظر المادة 24 من اللائحة التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 682 لسنة 2019 لقانون من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة
53- ينظر المادة 9 من تعليمات رقم 4 لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة
54- ينظر المادة 26 من اللائحة التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 682 لسنة 2019 لقانون من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة
55- ينظر المادة 12 من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادرة بالقانون رقم 89 لسنة 1998
56- ينظر المادة 12 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
57- ينظر المادة 12 فقره سادساً من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
58- فتوى مجلس شورى الدولة المرقم 32 لسنة 1991 غير منشورة نقلاً عن عصمت عبد المجيد بكر، المصدر السابق، ص 35
- 59- ينظر المادة 12 فقرة سادساً من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
60- ينظر المادة 5 من قانون رقم 100 لسنة 1902 بشأن لائحة شروط وقيود بيع أملاك الميري الحرة
61- قرار الطعن 309 لسنة 57 ق – جلسة 1990/12/25 غير منشور
62- ينظر المادة 12 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
63- إبراهيم عمر إبراهيم خؤشناو، شرح قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ دراسة تحليلية نقدية مقارنة، المصدر السابق، ص 73
- 64- ينظر المادة 15 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
65- ينظر المادة 14 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ

- 66- ينظر المادة 143 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019
- 67- أحمد البوشي، طرق ابرام العقود الإدارية وفقاً لأحكام القانون رقم 182 لسنة 2018 بشأن تنظيم العقود التي تبرمها الجهات العامة، المجلة الدولية للبحوث المتقدمة في القانون والحوكمة، المجلد2، العدد1، 2020، ص 86
- 68- ينظر المادة 38 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019
- 69- ينظر المادة 14 من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادرة بالقانون رقم 89 لسنة 1998 ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم 1367 لسنة 1998
- 70- ينظر المادة 12 من قانون بيع الأملاك الاميري سنة 1902، قرار نظارة المالية مراقبة أملاك الاميري منشور نمرة 161 املاك
- 71- ينظر المادة 7 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019
- 72- ينظر المادة 68 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019
- 73- ينظر المادة 69 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية بقرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019
- 74- براهيم عمر إبراهيم خؤشناو، شرح قانون بيع وايجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ دراسة تحليلية نقدية مقارنة، المصدر السابق نفسه، ص 138
- 75- ينظر المادة 25 من قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 76- حيدر داود حمدالله الحسيني، شرح قانون بيع وايجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، المصدر السابق، ص 277
- 77- إبراهيم عمر إبراهيم خؤشناو، شرح قانون بيع وايجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ دراسة تحليلية نقدية مقارنة، المصدر السابق، ص 149
- 78- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 17/ اتحادية/ 2023 والمنشور على الموقع الالكتروني الخاصة بالمحكمة الاتحادية العليا تاريخ النشر 2023/3/8 تاريخ الزيارة 2025/4/25
- 79- ينظر المادة 71 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة
- 80- ينظر المادة 80 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة
- 81- قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2784 لسنة 49 ق.ع، تاريخ الجلسة 2006/6/13، الدائرة الثالثة، غير منشور
- 82- الطعن 35 لسنة 32 ق – جلسة 1966/10/25- س 17 ص 1573، غير منشور

- 83- ينظر المادة 1 من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 29 لسنة 1958 في شأن قواعد التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة في الإقليم المصري
- 84- ينظر المادة 2 من قانون رقم 144 لسنة 2017 المعدل في 2024/2/9 المصادق عليه من قبل مجلس الشيوخ المصري
- 85- ينظر المادة 722 من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل والنافذ
- 86- ينظر المادة 558 من القانون المدني المصري رقم 131 لسنة 1948 المعدل والنافذ
- 87- ينظر المادة 3 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 88- ينظر المادة 7 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة
- 89- ينظر المادة 141 من قرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019 باللائحة التنفيذية لقانون رقم 182 لسنة 2018
- 90- ينظر المادة 4 والمادة 6 والمادة 7 والمادة 8 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 91- ينظر المادة 15 والمادة 26 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، والمادة 26 من قرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019 باللائحة التنفيذية لقانون رقم 182 لسنة 2018
- 92- ينظر المادة 13 والمادة 14 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 93- ينظر المادة 31 والمادة 68 والمادة 143 من قرار وزير المالية رقم 692 لسنة 2019 باللائحة التنفيذية لقانون رقم 182 لسنة 2018
- 94- ينظر المادة 20 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 95- جبار وحيد حسن، شرح قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، الناشر صباح صادق جعفر الانباري، الطبعة الأولى، 2017، ص 54
- 96- حيدر داود حمدالله الحسيني، شرح قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 21 لسنة 2013، المصدر السابق، ص 335
- 97- ينظر المادة 21 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 98- ينظر المادة 19 من تعليمات رقم 4 لسنة 2017 تسهيل تنفيذ قانون بيع وإيجار أموال الدولة
- 99- ينظر المادة 22 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 100- ينظر المادة 40 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة
- 101- ينظر المادة 41 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة
- 102- ينظر المادة 26 من قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم 21 لسنة 2013 المعدل والنافذ
- 103- ينظر المادة 71 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة

104- ينظر المادة 80 من قانون رقم 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة

المصادر العربية باللغة الانكليزية

1. -See Article 27 of the Constitution of the Republic of Iraq of 2005 in force.
2. -See Article 32 of the Constitution of the Republic of Egypt of 2014, as amended and in force.
3. -Boucherbi Maryam, The Legal System for the Sale of Private State Property, Dar Al-Hamed for Publishing and Distribution, First Edition, Amman, 2021, p. 23
4. -See Article 506 of the Iraqi Civil Code No. 40 of 1951, as amended and in force.
5. -See Article 418 of the Egyptian Civil Code No. 131 of 1948, as amended and in force.
6. -Haider Daoud Hamdallah Al-Hussaini, Explanation of the Law on the Sale and Lease of State Property No. 21 of 2013, 2nd ed., Comparative Law Library, Baghdad, 2022, p. 112.
7. -See Articles 9 and 10 of the Iraqi Investment Law No. 13 of 2006, as amended and in force.
8. -Boucherbi Maryam, The Legal System for the Sale of Private Property to the State, previous source, p. 24.
9. -Suleiman Muhammad Al-Tamawi, General Foundations of Administrative Contracts, Ain Shams University Press, Fifth Edition, Egypt, 1991, p. 239.
10. -See Article 2 of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and in force, Law No. 100 of 1964 regarding some transactions related to state property, and Article 1 of Law No. 144 of 2017.
11. -Hisham Hisham Abdel Hassan, The Authority of the Administration in Disposing of Public Funds: A Comparative Study, previous source, p. 143.
12. -Haider Daoud Hamdallah Al-Hussaini, Explanation of the Law on the Sale and Lease of State Property No. 21 of 2013, previous source, p. 80.
13. -See Article 2 of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and in force.
14. -See Article 5 of Law No. 100 of 1902 regarding the regulations of conditions and restrictions for the sale of free state property.
15. -See Article 3 of the Iraqi Real Estate Registration Law No. 43 of 1971 in force.
16. -See Article 10 of the Iraqi Real Estate Registration Law No. 43 of 1971 in force.
17. -See Article 2 of Instruction No. 4 of 2017 facilitating the implementation of the State Property Sale and Lease Law.
18. -See Article 2 of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and in force.
19. -See Article 15 of the Baghdad Municipality Law No. 16 of 1995 in force.
20. -See Article 1 of Instruction No. 4 of 2017 Facilitating the Implementation of the Law on the Sale and Lease of State Assets in force.
21. -Decisions and Fatwas of the State Shura Council, issued by the same council in 2013, unpublished.
22. -Osama Othman, Provisions for Disposal of Public and Private State Property in Light of the Judiciary and Jurisprudence, Manshaat Al-Maaref, Alexandria, 1987, p. 123.
23. -See Article 4 of the Law on the Sale and Lease of State Assets No. 21 of 2013, as amended and effective.
24. -Haider Daoud Hamad Allah Al-Hussaini, Explanation of the Law on the Sale and Lease of State Property No. 21 of 2013, previous source, p. 84.

25. -See Article 5 of the State and Public Sector Employees Discipline Law No. 14 of 1991, as amended and effective.
26. -Federal Supreme Court Decision No. 213/Federal/2021, published on the Federal Court website on February 9, 2022, date of visit: April 30, 2025.
27. -Federal Supreme Court Decision No. 213/Federal/2021, published on the Federal Court website on February 9, 2022, date of visit: April 30, 2025.
28. -See Article 127 of the Constitution of the Republic of Iraq, in force.
29. --See Article 26 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities and its Executive Regulations, issued by Finance Minister Decision No. 692 of 2019.
30. -See Article 39 of the Tenders and Auctions Regulation Law, issued by Law No. 89 of 1998, and its Executive Regulations, issued by Finance Minister Decision No. 1367 of 1998.
31. -See Article 36 of Law No. 7 of 1991 regarding some provisions related to private state property.
32. See Article 154 of the current Constitution of the Republic of Egypt of 2014.
33. See Article 166 of the current Constitution of the Republic of Egypt of 2014.
34. -See Article 5 of the Sale and Lease of State Property Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
35. -See Article 2 of Law No. 230 of 1996 Regulating the Ownership of Built Real Estate and Vacant Land by Non-Egyptians.
36. -See Article 3 of the Sale and Lease of State Property Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
37. -See Article 7 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities.
38. -Osama Othman, Provisions for Disposal of Public and Private State Property in Light of Judicial and Jurisprudential Jurisprudence, previous source, p. 120.
39. -See Article 6 of Law No. 21 of 2013 on the Sale and Lease of State Property, as amended and effective.
40. -Article 7 of the State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and effective, stipulates that: "First, the assessment committee shall be formed of three experienced employees, none of whom shall hold a position less than the fifth grade. Second, the committee stipulated in Clause One of this Article shall be accompanied by an employee from the Real Estate Registration Department and an accounting employee from the Ministry of Finance. Third, the committee shall seek the assistance of a specialized expert."
41. -Haider Daoud Hamdallah Al-Husseini, Explanation of the Law on the Sale and Lease of State Assets No. 21 of 2013, previous source, p. 88
42. -See Article 8 of the Law on the Sale and Lease of State Assets No. 21 of 2013, as amended and effective.
43. -Ibrahim Omar Ibrahim Khoshnaw, Explanation of the Iraqi Law on the Sale and Lease of State Assets No. 21 of 2013, as amended and effective: A Critical and Comparative Analytical Study, Dar Al-Sanhouri, Beirut, 2022, p. 35
44. -See Article 8 of the State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
45. -See Article 8 of the State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and effective.

46. -See Article 5 of Instructions No. 4 of 2017 Facilitating the Implementation of the State Property Sale and Lease Law.
47. -See Article 29 of the State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
48. Haider Daoud Hamdallah Al-Husseini, Explanation of the Sale and Lease of State Assets Law No. 21 of 2013, previous source, p. 100.
49. See Article 9 of the Sale and Lease of State Assets Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
50. See Article 10 of the Sale and Lease of State Assets Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
51. See Article 15 of Law No. 182 of 2018 issuing the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities and its Executive Regulations, pursuant to Finance Minister Decision No. 692 of 2019.
52. See Article 24 of the Executive Regulations of Finance Minister Decision No. 682 of 2019 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities.
53. See Article 9 of Instructions No. 4 of 2017 facilitating the implementation of the Law on the Sale and Lease of State Assets.
54. See Article 26 of the Executive Regulations of Finance Minister Decision No. 682 of 2019 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities.
55. See Article 12 of the Executive Regulations of the Tenders and Auctions Law issued by Law No. 89 of 1998.
56. See Article 12 of the Sale and Lease of State Assets Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
57. See Article 12, Paragraph Six of the Sale and Lease of State Assets Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
58. Unpublished State Shura Council Fatwa No. 32 of 1991, quoted from Ismat Abdel Majeed Bakr, the previous source, p. 35.
59. See Article 12, Paragraph Six of Law No. 21 of 2013 Concerning the Sale and Lease of State Property, as amended and effective.
60. See Article 5 of Law No. 100 of 1902 Concerning the Regulations for the Conditions and Restrictions of the Sale of Free State Property.
61. Appeal Decision No. 309 of 57 Q - Session of 12/25/1990, unpublished.
62. See Article 12 of Law No. 21 of 2013 Concerning the Sale and Lease of State Property, as amended and effective.
63. Ibrahim Omar Ibrahim Khoshnaw, Explanation of the Iraqi Law on the Sale and Lease of State Assets No. 21 of 2013, as amended and effective: A Critical and Comparative Analytical Study, previous source, p. 73.
64. See Article 15 of the Law on the Sale and Lease of State Assets No. 21 of 2013, as amended and effective.
65. See Article 14 of the Law on the Sale and Lease of State Assets No. 21 of 2013, as amended and effective.
66. See Article 143 of Law No. 182 of 2018 regulating contracts concluded by public entities and its executive regulations, issued by Finance Minister Decision No. 692 of 2019.
67. Ahmed Al-Boushi, Methods of Concluding Administrative Contracts in Accordance with the Provisions of Law No. 182 of 2018 Regulating Contracts Concluded by Public Entities,

- International Journal of Advanced Research in Law and Governance, Volume 2, Issue 1, 2020, p. 86.
68. See Article 38 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities and its Executive Regulations, issued by Finance Minister Decision No. 692 of 2019.
 69. See Article 14 of the Tenders and Auctions Regulation Law, issued by Law No. 89 of 1998, and its Executive Regulations, issued by Finance Minister Decision No. 1367 of 1998.
 70. See Article 12 of the Amiri Property Sale Law of 1902, Decision of the Ministry of Finance, Monitoring Amiri Property, Publication No. 161.
 71. -See Article 7 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities and its Executive Regulations, pursuant to Finance Minister Decision No. 692 of 2019.
 72. -See Article 68 of Law No. 182 of 2018. promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities and its Executive Regulations, pursuant to Finance Minister Decision No. 692 of 2019.
 73. -See Article 69 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities and its Executive Regulations, pursuant to Finance Minister Decision No. 692 of 2019.
 74. -Ibrahim Omar Ibrahim Khoshnaw, Explanation of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and enforced: A Critical and Comparative Analytical Study, the same source, p. 138.
 75. -See Article 25 of the State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
 76. -Haider Dawood Hamdallah Al-Husseini, Explanation of the State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, op. cit., p. 277.
 77. -Ibrahim Omar Ibrahim Khoshnaw, Explanation of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and effective: A Comparative Critical Analytical Study, op. cit., p. 149.
 78. -Federal Supreme Court Decision No. 17/Federal/2023, published on the Federal Supreme Court website, date of publication: March 8, 2023, date of visit: April 25, 2025.
 79. -See Article 71 of Law No. 182 of 2018 issuing the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities.
 80. -See Article 80 of Law No. 182 of 2018 issuing the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities.
 81. -Decision of the Supreme Administrative Court in Appeal No. 2784 of 49 Q.C., session dated June 13, 2006, Third Circuit, unpublished.
 82. -Appeal No. 35 of 32 Q.C. - session dated October 25, 1966, Issue 17, p. 1573, unpublished.
 83. -See Article 1 of Presidential Decree Law No. 29 of 1958 regarding the rules for free disposal of state-owned real estate and the transfer of its movable assets within Egyptian territory.
 84. See Article 2 of Law No. 144 of 2017, amended on February 9, 2024, ratified by the Egyptian Senate.
 85. See Article 722 of the Iraqi Civil Code No. 40 of 1951, amended and effective.
 86. See Article 558 of the Egyptian Civil Code No. 131 of 1948, amended and effective.
 87. See Article 3 of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, amended and effective.

88. See Article 7 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities.
89. See Article 141 of Finance Minister Decision No. 692 of 2019 regarding the executive regulations of Law No. 182 of 2018.
90. See Articles 4, 6, 7, and 8 of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
91. See Articles 15 and 26 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities, and Article 26 of Finance Minister Decision No. 692 of 2019 regarding the executive regulations of Law No. 182 of 2018.
92. See Articles 13 and 14 of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and in force.
93. See Articles 31, 68, and 143 of Finance Minister Decision No. 692 of 2019 regarding the executive regulations of Law No. 182 of 2018.
94. See Article 20 of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
95. Jabbar Wahid Hassan, Explanation of State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, published by Sabah Sadiq Jaafar Al-Anbari, First Edition, 2017, p. 54.
96. Haider Daoud Hamdallah Al-Hussaini, Explanation of the Law on the Sale and Lease of State Assets No. 21 of 2013, previous source, p. 335.
97. See Article 21 of the Iraqi Law on the Sale and Lease of State Assets No. 21 of 2013, as amended and effective.
98. See Article 19 of Instructions No. 4 of 2017 Facilitating the Implementation of the Law on the Sale and Lease of State Assets.
99. See Article 40 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Bodies.
100. See Article 41 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Bodies.
101. See Article 26 of the Iraqi State Property Sale and Lease Law No. 21 of 2013, as amended and effective.
102. See Article 71 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities.
103. See Article 80 of Law No. 182 of 2018 promulgating the Law Regulating Contracts Concluded by Public Entities.

The constitutional basis for the state's disposal of the sale and lease of its real estate assets

Ahmed Adnan Atta

Prof. Dr. Mukhlis Mahmoud Hussein

Imam al-Kadhim College



ahmed.adnanata@iku.edu.iq

Keywords: Behavior, Sale, Rent

Summary:

The general state funds are considered non-disposable; given that they are allocated to achieve the public benefit. However, the legislator has provided an exception to this prohibition, which is the permissibility of disposing of them as long as their allocation for the public benefit is no longer in accordance with the methods of ending the allocation stipulated in the law, so that they are transformed into state funds, This transformation results in these funds being subject to special provisions that enable the state to dispose of them, such as by sale or lease, within a special legal framework that sets specific conditions and controls to regulate these transactions .