# الطبيعة القانونية للأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي في العراق

P-ISSN: 1680-9300
E-ISSN: 2790-2129
المجلد (26)، العدد (1)
ص.ص 119-126

**خالد مخلف طراد**

رئاسة ديوان الوقف السني/ مديرية اوقاف الانبار، العراق.

## المستخلص

الأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي في العراق تحتفظ بصفة المال العام حتى عند استغلالها لتحقيق موارد مالية، ما دام هذا الاستعمال مخصصاً لخدمة المصلحة العامة وتحت إشراف الدولة. ويختلف الاستعمال الاقتصادي عن الاستعمال العام التقليدي في كونه يهدف إلى تحقيق منفعة مالية إضافية للدولة دون الإخلال بالغرض العام للأملاك. تلتزم الإدارة بمبادئ الشفافية والمساواة والمشروعية عند منح حقوق الانتفاع أو إبرام العقود الاقتصادية، ما يحافظ على صفة المال العام ويحميه من الاستغلال غير المشروع. وتتحمل الدولة مسؤولية مباشرة في إدارة هذه الأملاك وضمان تحقيق الاستغلال الاقتصادي بطريقة تحقق التوازن بين تعزيز الموارد المالية وحماية المصلحة العامة، مع مراعاة حقوق الجمهور والالتزام بالقواعد القانونية.

**الكلمات المفتاحية:** الأملاك العامة، الاستعمال الاقتصادي، مسؤولية الدولة.

## 1. المقدمة

الأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي هي تلك الأموال التي تعود ملكيتها إلى الدولة أو إلى الأشخاص المعنوية العامة، والتي يتم استغلالها أو إدارتها أو تشغيلها بأسلوب اقتصادي يحقق عائداً مالياً، سواءً من خلال منح حقوق الانتفاع، أو إبرام عقود الاستثمار، أو غير ذلك من الصيغ القانونية التي يُجيزها القانون، مع استمرار خضوع هذه الأموال للنظام القانوني الخاص بالمال العام (مقلد، 2014). ويتميّز هذا الاستعمال بكونه لا ينطوي على نقل الملكية أو التصرف في المال العام، وإنما يهدف إلى تفعيل دوره الاقتصادي ضمن حدود يحددها المشرّع.

تكتسب الأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي أهمية خاصة في النظام القانوني العراقي، نظراً لما تمثله من مورد مالي وتشغيلي يسهم في دعم المرافق العامة وتحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية. إذ تتيح هذه الأملاك للدولة إمكانية الاستفادة من مواردها العامة بأسلوب قانوني منظم، يحقق المنفعة العامة ويعزز قدراتها المالية، دون الإخلال بالطابع العام لهذه الأموال أو المساس بالحماية القانونية المقررة لها.

ويُميّز الفقه القانوني بين الاستعمال العام التقليدي للأملاك العامة، الذي يقوم على تمكين الجمهور من الانتفاع المباشر بالمال العام، وبين الاستعمال الاقتصادي الذي يهدف إلى تحقيق عائد مالي للدولة، مع بقاء المال مخصصاً لتحقيق غاية عامة. ولا يقتصر هذا التمييز على الجانب الوظيفي فحسب، بل يمتد ليشمل آثاراً قانونية تتعلق بطبيعة العلاقة القانونية بين الإدارة والمنتفعين، وبنطاق الحقوق الممنوحة لهم، وبالقواعد القانونية الواجبة التطبيق، حيث يغلب الطابع الإداري على أغلب صور الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة (كباره،2010).

تحتفظ الأملاك العامة، سواءً خُصصت للاستعمال العام المباشر من قبل الجمهور أو للاستعمال الاقتصادي، بصفاتها القانونية الجوهرية التي تُميّز المال العام عن المال الخاص، ويترتب على ذلك خضوعها لمبادئ قانونية مستقرة، في مقدمتها عدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها، وضرورة تخصيصها لتحقيق الغاية العامة.

يقوم الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة على أساس قانوني يحدده المشرّع من خلال القوانين العامة والخاصة، فضلاً عن الأنظمة والتعليمات الإدارية التي تنظم كيفية إدارة هذه الأملاك واستثمارها. وتحدد هذه النصوص نطاق السلطة التقديرية الممنوحة

**مجلة بحوث مستقبلية**
المجلد 26، العدد 1 (2026).
أُستلم البحث في 26 كانون الثاني 2026؛ قُبل في 12 شباط 2026
ورقة بحث منتظمة: نُشرت في 16 شباط 2026
البريد الإلكتروني للمؤلف المراسل: 1khalidMukhlif@gmail.com


DOI: 10.61704/pr.599

للإدارة العامة، وتضع الضوابط التي تقيّد هذه السلطة، بما يمنع التعسف أو الانحراف في استعمالها، ويضمن توجيه الاستغلال الاقتصادي نحو تحقيق المنفعة العامة. كما تُمثّل هذه الضوابط لتحقيق الرقابة القانونية على تصرفات الإدارة، سواءً من خلال الرقابة الإدارية أو القضائية.

وتتمثّل أهمية التنظيم القانوني للأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي في كونه يُحدد الإطار الذي يسمح للدولة بتحقيق التوازن بين متطلبات الكفاءة الاقتصادية واعتبارات المشروعية القانونية. فالإدارة العامة، عند استثمار الأملاك العامة، لا تعمل بوصفها مالكاً خاصاً، وإنما تمارس سلطة قانونية مقيدة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. ويترتب على ذلك التزامها باحترام المبادئ العامة للقانون، وعلى رأسها مبدأ المشروعية، ومبدأ المساواة بين المنتفعين، ومبدأ الشفافية في إجراءات منح حقوق الانتفاع أو إبرام العقود الاقتصادية.

حيث يثير الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة مسألة مسؤولية الدولة عن إدارة هذه الأملاك، إذ تتحمل الدولة، بصفتها الجهة المالكة والمشرفة، مسؤولية قانونية مباشرة عن حسن الإدارة، وضمان تحقيق الاستغلال الاقتصادي في إطار قانوني سليم. وتشمل هذه المسؤولية الالتزام بصيانة المال العام، ومنع استغلاله بصورة غير مشروعة، وضمان عدم الإضرار بحقوق الجمهور أو المساس بالمصلحة العامة.

## 2. منهجية البحث

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي في دراسة النصوص الدستورية والتشريعية التي تنظم الأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي في العراق، وذلك من خلال تحليل أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة، وبيان مدى انسجامها مع المبادئ العامة التي تحكم المال العام. كما يعتمد على المنهج الوصفي لعرض الإطار القانوني الناظم لاستعمال الأملاك العامة لأغراض اقتصادية، وبيان صوره المختلفة وحدوده القانونية، بما يسهم في تقديم معالجة قانونية متكاملة لموضوع البحث.

### 1.2 أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في كون الأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي تُمثّل إحدى صور إدارة المال العام في الدولة، لما لها من دور مباشر في دعم الموارد المالية وضمان استمرارية المرافق العامة. كما يسهم البحث في توضيح الطبيعة القانونية لاستعمال الأملاك العامة لأغراض اقتصادية، وما يترتب على ذلك من آثار قانونية تمس صفة المال العام ومسؤولية الدولة عن إدارته واستثماره. ويتناول البحث كذلك حدود السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في هذا المجال، من خلال الكشف عن الضوابط القانونية والقضائية المفروضة عليها، بما يمنع الانحراف أو التعسف في استعمال السلطة ويعزز حماية المال العام.

### 2.2 إشكالية البحث

تُعد الأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي في العراق نموذجاً يجمع بين الطابع العام للمال العام وضرورة تحقيق عائد اقتصادي للدولة. إذ تتطلب الإدارة، عند الاستثمار أو منح حقوق الانتفاع لهذه الأملاك، الحفاظ على صفة المال العام وضمان استمرار الغاية العامة المخصصة لها، في حين يفرض القانون عليها سلطة تقديرية لإدارة الموارد وتحقيق المنفعة الاقتصادية.

وانطلاقاً من ذلك، تبرز إشكالية البحث الرئيسية وهي: إلى أي مدى نجح الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة في العراق في تحقيق التوازن بين متطلبات الاستغلال الاقتصادي، حماية صفة المال العام، وضمان المصلحة العامة.

### 3.2 خطة البحث

يتألف البحث من الاجزاء الاتية:

- الجزء الأول: الإطار القانوني للأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي في العراق
- المطلب الأول: التنظيم القانوني للأملاك العامة المستغلة اقتصادياً
- المطلب الثاني: التكييف القانوني لاستعمال الأملاك العامة في النشاط الاقتصادي
- الجزء الثاني: الإطار القانوني لاستعمال الأملاك العامة ذات الطابع الاقتصادي
- المطلب الأول: حدود سلطة الإدارة في استعمال الأملاك العامة ذات الطابع الاقتصادي
- المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة

## 3. الإطار القانوني للأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي في العراق

يشمل التنظيم القانوني للأملاك العامة المستغلة اقتصادياً مجموعة من القواعد الدستورية والتشريعات العامة، فالأساس الدستوري يقر بحق الدولة في امتلاك وإدارة الأموال العامة، ويحدد المبادئ العامة التي يجب أن تحكم استخدامها، بما في ذلك الحفاظ على صفة المال العام، وعدم جواز التصرف فيها بشكل يخرجها عن نطاق الملكية العامة، وضمان عدم المساس بالحقوق العامة والخاصة المرتبطة بها (عبود، 2022). ويُعد التشريع العراقي أداة رئيسية لضبط الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة، من خلال تحديد الإطار القانوني الذي يوازن بين تحقيق العائد الاقتصادي وحماية المال العام .

وتكمل القوانين الخاصة والأنظمة والتعليمات الإدارية هذا التنظيم من خلال وضع المعايير والإجراءات التي يجب أن تلتزم بها الإدارة عند منح حقوق الانتفاع أو إبرام العقود الاقتصادية، مع تحديد نطاق السلطة التقديرية الممنوحة لها، ووضع الضوابط القانونية التي تمنع أي تصرف تعسفي أو إخلال بصفة المال العام. ويتيح هذا التنظيم الجمع بين الكفاءة الاقتصادية للإدارة والالتزام بمبادئ القانون الإداري الأساسية، بما في ذلك الشفافية والمساواة والمشروعية، مع ضمان توجيه الاستغلال الاقتصادي نحو تحقيق الغاية العامة للمال العام.


DOI: 10.61704/pr.599

إذ تمنح الإدارة سلطة تقديرية تمكنها من اتخاذ القرارات المناسبة لتحقيق الاستغلال الاقتصادي الأمثل للأملاك العامة، لكنها في الوقت نفسه مقيدة بالضوابط القانونية والقضائية، بما يحمي المال العام ويضمن عدم الإضرار بحقوق الدولة والجمهور. فالتشريعات والأنظمة المرعية تحدد مدى هذه السلطة، وتفرض على الإدارة الالتزام بالحدود التي تضمن عدم التصرف العشوائي أو الإضرار بالمال العام، مع الحفاظ على حقوق الجمهور وحقوق الدولة.

يهدف هذا الجزء إلى دراسة التنظيم القانوني للأملاك العامة المستغلة اقتصادياً في العراق، وتحديد نطاق السلطة التقديرية للإدارة والقيود القانونية والقضائية المفروضة عليها.

## 1.3 المطلب الأول: التنظيم القانوني للأملاك العامة المستغلة اقتصادياً

تُعد الأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي جزءاً لا يتجزأ من المال العام في العراق، فهي أموال مملوكة للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة وتخضع للوائح القانونية الخاصة بحفظها وإدارتها، مع إمكانية استغلالها لتحقيق منفعة مالية إضافية بما يخدم المصلحة العامة ويعزز الموارد المالية للدولة. وتشمل هذه الأملاك الموارد العقارية، مثل الأراضي والمباني والموانئ والمطارات، والمرافق الاقتصادية العامة، بما في ذلك الشركات العامة والمصانع والموارد الطبيعية، التي يمكن منحها للاستثمار الاقتصادي أو الانتفاع المؤقت وفق ضوابط قانونية صارمة، دون إخراجها من نطاق الملكية العامة.

يؤكّد الدستور العراقي لعام 2005، على حرمة الأموال العامة وحمايتها كواجب على كل مواطن، مع تنظيم استغلالها وفق القوانين الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، وتحديد الحدود التي لا يجوز النزول عنها (الدستور العراقي، 2005)، وهو ما يفرض التزاماً دستورياً على جميع السلطات العامة بضمان استغلال الأملاك العامة في خدمة المصلحة العامة، مع الحفاظ على حقوق الجمهور والحقوق الخاصة المرتبطة بهذه الأموال، وعدم إخراجها عن نطاق الملكية العامة. ويترتب على ذلك أنّ أي عملية استثمار اقتصادي يجب أن تخضع لضوابط قانونية دقيقة تضمن عدم المساس بالطابع العام للمال، مع مراعاة حماية الحقوق المرتبطة بهذه الأملاك سواءً كانت عامة أو خاصة.

ويعزز قانون تنفيذ الأحكام رقم (23) لسنة 2005 حماية الأموال العامة من أي حجز أو إجراءات تنفيذية غير قانونية، سواءً كانت أموالاً منقولة أو غير منقولة مملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتباريين العامين أو الهيئات المحلية (قانون تنفيذ الاحكام،2005) ، كما أنّه من خلال الرجوع إلى نص المادة (1/248) من قانون المرافعات المدنية العراقي ونص المادة (62) من قانون التنفيذ العراقي رقم (45) لعام 1980 وتعديلاته اللتين حدد بموجبهما المشرع الأموال التي لا يجوز حجزها أو بيعها، نجد أنّ المشرع قد وسع من حكم هذه القاعدة لتشمل أموال الدولة كافة، لأنّ علّة المنع مشتركة بينهما. ويُعزز ذلك الحماية القانونية للأملاك العامة من التصرفات التي قد تُخل بصفة المال العام أو تهدد الاستغلال الاقتصادي المشروع لها.

ويكتمل التنظيم القانوني باستناد الإدارة العامة عند منح حقوق الانتفاع أو إبرام العقود الاقتصادية إلى قوانين خاصة مثل قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006، الذي يحدد شروط الاستثمار في الموارد العامة بما يضمن عدم الإضرار بالطابع العام للمال، ويُلزم الجهات الإدارية والمستثمرين بالالتزام بالضوابط القانونية والرقابية المقررة، بما يضمن عدم الإضرار بالطابع العام للمال، ويبرز العلاقة القانونية بين الإدارة والمستثمرين، ويضمن أن أي نشاط اقتصادي يخضع لمبدأ المشروعية وحماية الحقوق العامة والخاصة.

وكذلك يساهم قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 في تنظيم استغلال الأملاك العامة عبر الشركات المملوكة للدولة، بما يسمح بالاستثمار الاقتصادي مع ضمان عدم إخراج الملكية العامة من نطاقها القانوني، ويدعم هذا القانون الدور الاقتصادي للأملاك العامة مع الالتزام بالضوابط التشريعية، بحيث يتم توجيه الاستغلال الاقتصادي بما يخدم المصلحة العامة، ويضمن التوازن بين تحقيق الربح وحماية المال العام.

وتكتمل الصورة القانونية للمال العام عند استغلاله اقتصادياً من خلال الأنظمة والتعليمات الإدارية الصادرة عن الجهات التنفيذية المختصة، والتي تحدد إجراءات منح حقوق الانتفاع، وشروط العقود الاقتصادية، وآليات الرقابة على تنفيذها، بما يعزز مبادئ الشفافية والمساواة والمشروعية، ويضمن أن الإدارة لا تتجاوز حدود السلطة التقديرية الممنوحة لها.

يرى الباحث أنّ التنظيم القانوني للأملاك العامة المستغلة اقتصادياً يحقق توازناً دقيقاً بين حماية المال العام وتمكين الإدارة من استثماره لتعظيم الموارد المالية للدولة. كما يشدد على أنّ أي استغلال اقتصادي يجب أن يظل خاضعاً لمبدأ المشروعية والرقابة القانونية، لضمان استمرار المال في خدمة المصلحة العامة دون المساس بطبيعته العامة.

## 2.3 المطلب الثاني: التكييف القانوني لاستعمال الأملاك العامة في النشاط الاقتصادي

الاستعمال العام للأملاك العامة هو تمكين عموم الناس من الانتفاع بالمال العام بصورة مباشرة، متساوية، ومجانية في الأصل، أو مقابل رسم رمزي لا يفقد هذا الانتفاع طابعه العام. ويقوم هذا النوع من الاستعمال على فكرة الإتاحة العامة دون تمييز، بحيث يكون لكل فرد الحق في الانتفاع بالمال العام في الحدود التي رسمها القانون، ودون حاجة إلى ترخيص فردي خاص، ما دام الانتفاع يتم وفق الغاية التي خُصص المال من أجلها (جمعة، 2009). ومن الأمثلة الواضحة على ذلك استعمال الطرق العامة من قبل المواطنين في التنقل، واستعمال الجسور والساحات العامة والحدائق والمتنزهات التي تفتح أبوابها للجمهور، فضلاً عن استعمال الأنهار الصالحة للملاحة العامة، كدجلة والفرات، في حدود القوانين والأنظمة النافذة.

أمّا استعمال الاقتصادي للأملاك العامة هو ذلك النمط من الاستعمال الذي تقوم فيه الإدارة باستغلال المال العام بصورة تحقق لها عائداً مالياً، سواءً أكان هذا الاستغلال مباشراً من قبل الدولة، أم غير مباشر عن طريق تمكين الغير من الانتفاع بالمال العام مقابل بدل مالي محدد، مع بقاء المال مخصصاً للمنفعة العامة (العلاك، 2018). ويظهر الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة بوضوح في الحالات التي تسمح فيها الإدارة بإقامة أنشطة ذات طابع اقتصادي على أملاك عامة، كاستثمار أجزاء من الأملاك العامة بموجب عقود إيجار أو استثمار أو انتفاع. ومن الأمثلة على ذلك قيام الجهات المختصة بتأجير المحال التجارية داخل المطارات أو محطات النقل العامة، أو السماح باستثمار أجزاء من الأملاك العائدة للدولة لإقامة مرافق خدمية أو تجارية مقابل بدل مالي يعود إلى الخزينة العامة.


DOI: 10.61704/pr.599

يترتب على التمييز بين الاستعمال العام والاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة آثار قانونية تتصل بتحديد المركز القانوني للمنتفعين من جهة، وحدود سلطة الإدارة في إدارة هذه الأموال من جهة أخرى. فقد يجتمع النوعان في المال العام الواحد، إذ قد يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة من حيث الأصل، ومع ذلك يُنظم الانتفاع بجزء منه أو يُستغل على نحو يحقق مورداً مالياً للدولة. فالساحات العامة، على سبيل المثال، قد تظل مفتوحة لانتفاع الجمهور، مع السماح في الوقت ذاته بإقامة فعاليات مؤقتة أو نشاطات تجارية منظمة لقاء رسوم معينة، دون أن يؤدي ذلك إلى فقدان المال صفته العامة أو تحوله إلى مال خاص.

ويكمن الفارق الجوهري بين الاستعمالين في طبيعة العلاقة القانونية التي تنشأ بين الإدارة والمنتفع. ففي الاستعمال العام، تكون علاقة المنتفع بالإدارة علاقة تنظيمية تحكمها قواعد القانون العام، ولا يملك الفرد حقاً شخصياً أو عينياً على المال العام، بل مجرد رخصة عامة بالانتفاع يمكن للإدارة تنظيمها أو تقييدها حفاظاً على النظام العام والمصلحة العامة. أما في الاستعمال الاقتصادي، فإنّ العلاقة قد تأخذ طابعاً تعاقدياً، كما في عقود الإيجار أو الاستثمار، مع بقاء هذه العقود خاضعة لاعتبارات المصلحة العامة وللقواعد الآمرة التي تحكم المال العام.

كما يختلف الاستعمال الاقتصادي عن الاستعمال العام من حيث درجة تدخل الإدارة، إذ يقتضي الأول ممارسة الإدارة لسلطة تقديرية أوسع في اختيار أسلوب الاستغلال، وتحديد شروطه ومدته، وضمان تحقيق العائد المالي المناسب، في حين يقتصر دورها في الاستعمال العام على التنظيم والإشراف ومنع التعسف أو الإضرار بالغير.

لا يفقد المال العام صفته حتى في الحالات التي يُمنح فيها الغير حق الانتفاع أو الاستثمار، طالما أنّ هذا الحق يظل مؤقتاً ومقيداً بشروط تفرضها الإدارة، ولا يرقى إلى مرتبة التصرف الناقل للملكية. فعقود الإيجار أو الاستثمار التي تبرمها الإدارة بشأن أملاك عامة لا تنشئ للمستثمر سوى حقوق شخصية أو امتيازات محددة المدة، وتظل خاضعة لمبدأ تغليب المصلحة العامة، بما يجيز للإدارة تعديلها أو إنهاءها وفقاً للقانون إذا اقتضت الضرورة ذلك. ويترتب على الاحتفاظ بصفة المال العام، رغم الاستعمال الاقتصادي، استمرار خضوعه للخصائص القانونية التي تميّزه عن المال الخاص، فالأصل أنّ المال العام لا يجوز التصرف فيه بالبيع أو الرهن، ولا يجوز الحجز عليه، ولا تكتسب حيازته بالتقادم، حتى وإن كان مستغلاً اقتصادياً، فقيام الإدارة بتأجير جزء من المال العام أو استثماره لا يُعد تصرفاً ناقلاً للملكية، ولا يُخرج المال من نطاق الحماية القانونية المقررة للأموال العامة (الصفو، 2021).

## 4. الإطار القانوني لاستعمال الأملاك العامة ذات الطابع الاقتصادي

إنّ استعمال الأملاك العامة لأغراض اقتصادية يُعد من المسائل التي تفرض نفسها بقوة في نطاق القانون الإداري، نظراً لما ينطوي عليه من تداخل بين فكرة المال العام بوصفه وسيلة لتحقيق المنفعة العامة، وبين متطلبات الإدارة الحديثة التي تسعى إلى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة (جمعة، 2009).

ويترتب على التوازن بين الاستعمال الاقتصادي وحماية المال العام تحديات واضحة للإدارة العامة، إذ يتعين عليها أن توائم بين تطبيق القواعد القانونية التي تحكم تصرفاتها وبين الحاجة إلى تنظيم الاستفادة الاقتصادية من هذه الأملاك. ويظهر ذلك جلياً في كيفية وضع الضوابط القانونية التي تكفل استغلال الموارد العامة دون المساس بخصائصها القانونية، وكذلك في تنظيم العلاقة مع المستفيدين من هذه الأملاك، سواءً كان الاستغلال مباشراً من قبل الدولة أو من خلال تفويض الغير وفق عقود قانونية محددة، تظل خاضعة لمبدأ المشروعية والحفاظ على المصلحة العامة.

يُعتبر الالتزام بالقواعد القانونية والمبادئ المنظمة للمال العام عاملاً أساسياً لضمان حسن إدارة الاستعمال الاقتصادي، فالإدارة ملزمة بضمان أن يظل المال العام محتفظاً بطابعه القانوني أثناء تحقيق العائد المالي، وأن تُدار الموارد بطريقة تضمن عدم التفريط فيها أو إساءة استخدامها. يظهر هذا الالتزام على مسؤولية الإدارة القانونية، حيث يتحتم عليها اتخاذ الإجراءات المناسبة لمنع أي استخدام خارج المقصد العام للمال، وضمان أن تكون جميع العمليات الاستثمارية متوافقة مع المعايير القانونية التي تحمي حقوق المجتمع والمصلحة العامة.

يهدف هذا الجزء إلى دراسة حدود سلطة الإدارة في استعمال الأملاك العامة ذات الطابع الاقتصادي، مع توضيح الضوابط القانونية التي تحد من هذه السلطة لضمان التوازن بين الكفاءة الاقتصادية وحماية المال العام، وبيان الآثار القانونية المترتبة على الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة.

### 1.4 المطلب الأول: حدود سلطة الإدارة في استعمال الأملاك العامة ذات الطابع الاقتصادي

تُعد السلطة التقديرية للإدارة في إدارة الأملاك العامة ذات الطابع الاقتصادي من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري العراقي، لما تمثله من قدرة الإدارة على اتخاذ قرارات تنظيمية واستثمارية داخل حدود القانون. وهي قدرة تخوّل الجهة الإدارية ــ بصفتها ممثلة للقانون والسلطة العامة ــ أن تختار الأسلوب الأمثل لاستغلال المال العام اقتصادياً بما يخدم المصلحة العامة، دون أن تتجاوز الضوابط القانونية أو تمارس التصرفات التي تخرج المال العام عن طابعه القانوني (الأحوال، 2018). وتنبع هذه السلطة من مبادئ قانونية، أهمها مبدأ المشروعية الذي يوجب خضوع كل تصرف إداري في المال العام للنصوص القانونية، ومبدأ حماية المال العام الذي يحدد نطاق التصرف في موارد الدولة ويحد من إمكانية التفريط فيها، ومبدأ المصلحة العامة الذي يحدد الغاية التي من أجلها خُصص المال العام.

وقد نظم المشرّع العراقي السلطة التقديرية للإدارة، لا سيما في قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (21) لسنة 2013 المُعدّل، فرسم بهذا القانون حدوداً واضحة لطريقة بيع أو إيجار الأملاك العامة، وجعل ذلك مرهوناً بإجراءات قانونية معينة وثبوت المصلحة العامة، فقد قضى هذا القانون بأنّه لا يجوز بيع أو إيجار أملاك الدولة، المنقولة وغير المنقولة، إلّا بقرار الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من يخوله، عند تحقق المصلحة العامة (قانون بيع وايجار أموال الدولة العراقي، 2013) ، ما يعني أنّ تقدير المصلحة العامة واستثمار المال العام اقتصادياً يتطلّبان قراراً قانونياً معللاً يستند إلى نص يشترط توفر المصلحة العامة.

ومن أهم القيود القانونية على السلطة التقديرية إجراء المزايدة العلنية كآلية إلزامية للبيع أو الإيجار، ما لم ينص القانون على استثناء محدد، وتُعد هذه الإجراءات جزءًا من حدود السلطة التقديرية إذ تكفل العدالة وتمنع التمييز بين الراغبين في الانتفاع بالمال العام


DOI: 10.61704/pr.599

وتضمن حصول الدولة على عائد مالي عادل، ولتحقيق ذلك يشترط القانون مشاركة لجان تقدير متخصصة لتحديد البدلات المالية وفق معايير السوق، بحيث يكون القرار الإداري مبنياً على أساس موضوعي وقانوني بعيداً عن التقديرات المطلقة أو التعسفية.

وعلى سبيل المثال، إذا ما قررت وزارة النقل العراقية تأجير محلات تجارية داخل مبنى المطار في مطار بغداد الدولي أو مطار النجف الدولي، فإنّ الوزارة لا تملك حرية تقديرية مطلقة في تحديد القيمة الإيجارية أو شروط الانتفاع. فقد نصّ قانون بيع وإيجار أموال الدولة، وتعمل على الإعلان عن الفرص الاستثمارية وفق قواعد المزايدة العلنية، وتشكيل لجنة تقدير تتولى تحديد البدلات المالية وفق معايير السوق. كما لا يجدر بالوزارة أن تبرم عقوداً مباشرة مع شركات معيّنة دون طرح المنافسة، لأن ذلك من شأنه أن يخرج عن حدود السلطة التقديرية القانونية، ويفتح الباب أمام طعون قضائية تطالب بإلغاء القرار الإداري لمخالفته أحكام القانون.

وتجدر الإشارة إلى أنّ نطاق السلطة التقديرية يمتد أيضاً إلى تحديد مدة العقود وشروطها، وليس مقتصراً على تحديد البدلات المالية فقط. ففي البلديات العراقية، التي تدير أراضٍ عامة في الأسواق والمدن، تحدد الجهة الإدارية مدة عقد الإيجار، ونوع النشاط التجاري المسموح به، وساعات التشغيل، وشروط التأمين، مع التزام جميع هذه القرارات بمبدأ المشروعية، وضرورة مراعاة المصلحة العامة، وضمان عدم الإضرار بحقوق السكان في الانتفاع العام بالأملاك.

تخضع ممارسة السلطة التقديرية في استغلال الأملاك العامة ذات الطابع الاقتصادي لرقابتين أساسيتين: الرقابة المالية والرقابة القضائية. فالجهات الرقابية مثل الجهاز المركزي لمنظمة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي تراجع العقود الاستثمارية المنجزة لضمان أنّ البدلات المالية المتحققة تتماشى مع المعايير القانونية، وأن يكون هناك تفريط في المال العام. وإذا تبيّن وجود إخلالات أو تجاوزات، فإنّ هذه الأجهزة لديها صلاحية إحالة هذه الملفات أمام الجهات القضائية المختصة. وفي الوقت نفسه، يُمثل القضاء الإداري العراقي جهة رقابية على مشروعية القرارات الإدارية، وله أن يبطل القرار إذا تبيّن أنّ الإدارة تجاوزت حدود السلطة التقديرية، أو خالفت الإجراءات القانونية، أو لم تستند إلى أسباب موضوعية قانونية (العلاك، 2018).

يرى الباحث أنّ السلطة التقديرية للإدارة في استغلال الأملاك العامة ذات الطابع الاقتصادي في العراق سلطة محدودة قانونياً وليست مطلقة، إذ يجب أن تلتزم الإدارة بالضوابط التشريعية والدستورية التي ترسخ مبدأ المشروعية وحماية المال العام والمصلحة العامة.

## 2.4 المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة

تُمثّل الآثار القانونية الناشئة عن الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة في العراق نقطة التقاء بين حق الإدارة في استغلال الأموال العامة لتحقيق عوائد مالية وبين الالتزامات القانونية التي تكفل الحفاظ على طابع المال العام وعدم تحويله إلى ملك خاص.

ومن أبرز المبادئ القانونية المتأثرة بالاستعمال الاقتصادي، مبدأ عدم التصرف وعدم الحجز، الذي يفرض على الإدارة عدم التعامل مع المال العام كما لو كان ملكاً خاصاً، ومنع أي جهة أو فرد من السيطرة على هذه الأملاك بما يخل بالمصلحة العامة أو الغاية التي خُصص المال من أجلها (شيحا، 2017). ويظهر أثر هذا المبدأ بوضوح في جميع حالات الاستثمار الاقتصادي، إذ يجب على الإدارة ضمان أن أي عقد إيجار أو عقد استثمار للأملاك العامة لا يتضمن التنازل عن الحقوق العامة أو التفريط فيها، كما لا يجوز السماح باستخدام هذه الأملاك كضمان للديون الخاصة أو الالتزامات التعاقدية التي لا تتعلق بالمصلحة العامة.

وقد أكدت محكمة التمييز الاتحادية العراقية في قرارها رقم (249/الهيئة الموسعة المدنية/2021) أنّ الوحدة السكنية العقارية التشغيلية التي شُيدت لخدمة مرفق عام تُعد من الأموال العامة ولا يجوز البيع عليها، وأنّ عقد البيع الذي أُبرم بدون مصلحة عامة واضحة وبغير الإجراءات القانونية المقررة يُعدّ باطلاً لعدم جواز التصرف في الأموال العامة (قرار محكمة التمييز، 2021)، لأنّ ذلك يمسّ سير المرفق العام ويخالف مبدأ عدم التصرف في الأموال العامة الوارد نصّه في المادة (71) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المُعدّل . يؤكد هذا القرار على ضرورة التزام الإدارة بالضوابط القانونية عند استغلال الأملاك العامة اقتصادياً، ويبرز أنّ أي تجاوز لهذه الضوابط أو التفريط بالمصلحة العامة يؤدي إلى بطلان العقد، ممّا يعزز مبدأ حماية المال العام ومنع تحويله إلى ملك خاص.

ويترتب على الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة أثر قانوني مباشر على مسؤولية الدولة، إذ تتحمّل الإدارة العامة مسؤولية قانونية عن حسن إدارة هذه الأموال واستثمارها بما يحقق المصلحة العامة ويضمن عدم التفريط فيها أو الإضرار بها. فالإدارة مطالبة باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لحماية المال العام، سواءً من خلال الرقابة الداخلية أو الالتزام بالإجراءات القانونية المعتمدة، أو من خلال متابعة تنفيذ العقود الاستثمارية ومراقبة التزام المستفيدين بدفع البدلات المالية وفق المعايير القانونية المعتمدة، وضمان أن شروط العقود تحافظ على الغرض العام للأملاك المستثمرة.

ويظهر أثر الاستعمال الاقتصادي على مبدأ عدم التصرف بعدّة صور، أهمها؛ الالتزام بأن تظل الأملاك العامة محتفظة بصفاتها القانونية أثناء الانتفاع الاقتصادي، بحيث لا تتحول إلى ممتلكات خاصة للمستثمرين أو الجهات المستأجرة، وأن تبقى الحقوق العامة قائمة، مثل حق المرور أو الانتفاع بالأراضي العامة أو المحلات التجارية، بما يضمن استمرار الغاية العامة للمال وعدم الإضرار بالمصلحة العامة. كما يتضمن هذا المبدأ ضرورة ضبط العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمستفيد، بحيث يكون العقد خاضعاً للضوابط القانونية والرقابة القضائية والمالية، ويجب أن تحتوي العقود على شروط تمنع تجاوز المال العام أو استخدامه في أغراض غير المقررة، بما يشمل مدة الانتفاع وشروط الاستخدام ونوع النشاط الاقتصادي المسموح به، مع مراعاة حقوق المستفيدين الآخرين والمصلحة العامة (الصفو، 2021).

وتتسع مسؤولية الدولة لتشمل جميع الجهات الإدارية التي تتعامل مع الأملاك العامة ذات الطابع الاقتصادي، سواءً كانت وزارات أو بلديات أو جهات غير مرتبطة بوزارة، فهي مطالبة بضمان حسن إدارة الأموال العامة وتحقيق العوائد المالية، مع الالتزام بالحدود القانونية، ومنع أي تفريط أو إساءة استخدام. وتظهر هذه المسؤولية أيضاً في


DOI: 10.61704/pr.599

مراقبة العقود الاستثمارية، حيث يجب على الإدارة التأكد من أنّ البدلات المالية تتوافق مع المعايير القانونية وأنّ العقود لا تمنح امتيازات غير عادلة للمستفيدين، إشراف الأجهزة الرقابية المختصة على تنفيذ العقود الاستثمارية، ومعاينة الالتزام التام بالشروط القانونية والإدارية المقررة، وضمان عدم تجاوز حدود المال العام أو استخدامه لأغراض غير المقررة، بما يحفظ للمال العام صفاته القانونية ويضمن استمرار تحقيق الغاية العامة منه. وفي حالة الإخلال، تتحمّل الإدارة مسؤولية مباشرة، وقد يقود ذلك إلى إعادة العقد، أو تعديله بما يحقق المصلحة العامة، أو فرض عقوبات إدارية على المسؤولين المتجاوزين، ما يعكس جدية الدولة في حماية المال العام وضمان استدامة الاستعمال الاقتصادي المشروع له (بدير واخرون، 2015).

ويظهر أثر الاستعمال الاقتصادي على الآثار القانونية أيضاً في تنظيم العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمستفيد، إذ يجب أن يحتوي العقد على شروط واضحة ودقيقة تحدد الحقوق والواجبات للطرفين، وتمنع أي تجاوز للمال العام أو استخدامه لأغراض غير المقررة قانونياً، بما يشمل مدة الانتفاع، وشروط الاستخدام، ونوع النشاط الاقتصادي المسموح به، بالإضافة إلى مراعاة حقوق المستفيدين الآخرين وضمان حماية المصلحة العامة.

كما تلتزم الإدارة بضمان تحقيق التوازن بين العوائد المالية الناتجة عن الاستثمار وحماية الطابع العام للمال، بحيث يبقى الاستثمار وسيلة لتحقيق المنفعة العامة، وليس أداة لمكاسب خاصة لأي طرف، مع ضمان أن تظل الأموال المستثمرة محتفظة بصفاتها القانونية الأصلية. ويظهر هذا التوازن بوضوح في جميع عقود الاستثمار الخاصة بالمطارات والأسواق والمرافق العامة في مختلف المحافظات العراقية، حيث تُطبق الضوابط القانونية والإجرائية، ويخضع تنفيذ العقود للرقابة المالية والإدارية والقضائية، بما يضمن استمرارية المنفعة العامة وحماية المال العام من أي تجاوز أو تفريط.

وبذلك يتضح أنّ الآثار القانونية للاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة في العراق تشمل عدة جوانب مترابطة:

1) حماية مبدأ عدم التصرف وعدم الحجز، والذي يضمن أن المال العام يظل محتفظاً بصفاته القانونية الأصلية، ولا يمكن التعامل معه كملكية خاصة أو استخدامه كضمان للديون الخاصة، بما يحفظ الغاية العامة التي خصص من أجلها.
2) تحميل الإدارة مسؤولية كاملة عن حسن الإدارة والاستثمار، بحيث تلتزم كافة الجهات الإدارية – سواء كانت وزارات، بلديات، أو جهات غير مرتبطة بوزارة – باتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية المال العام ومتابعة تنفيذ العقود الاستثمارية، بما يشمل التأكد من الالتزام بالبدلات المالية وشروط العقود.

## 5. الخاتمة

سعى يتضح من دراسة البحث أنّ الأملاك العامة ذات الاستعمال الاقتصادي تُشكّل عنصراً هاماً في تحقيق التوازن بين حماية المال العام والاستفادة الاقتصادية منه بما يخدم المصلحة العامة. ويفرض الاستعمال الاقتصادي لهذه الأملاك على الإدارة التزاماً بضوابط قانونية وإجرائية تضمن الحفاظ على الصفات القانونية للمال العام وحماية الحقوق العامة. ويرتبط الاستعمال الاقتصادي بمسؤولية الإدارة ومبادئ الرقابة، بما يشمل الرقابة الداخلية والخارجية والقضاء الإداري، لضمان الالتزام بالقوانين وحماية الموارد. وأنّ أي إخلال بالشروط أو تجاوز السلطة التقديرية يؤدي إلى آثار قانونية ملموسة تشمل بطلان العقود وإعادة تقييم البدلات وتحميل المسؤولية.

### 1.5 النتائج

1) التنظيم القانوني للأملاك العامة المستغلة اقتصادياً يُمكّن الإدارة من استثمار الموارد العامة لتحقيق عوائد مالية مع الحفاظ على الطابع القانوني للمال العام، بما يعزز الاستفادة الاقتصادية دون الإضرار بالمصلحة العامة.
2) الاستعمال الاقتصادي للأملاك العامة يؤثر مباشرة على مبدأ عدم التصرف وعدم الحجز، ويجب أن تظل الأملاك العامة محتفظة بصفاتها القانونية وحقوق الانتفاع العامة، مع منع استخدامها كضمان للديون الخاصة أو المصالح الفردية.
3) يفرض الاستعمال الاقتصادي مسؤولية مباشرة على الإدارة لضمان عدم التفريط بالمال العام، وحماية الحقوق العامة، والالتزام بالشروط القانونية والإجرائية، مع تحمل المسؤولية في حالة الإخلال.

### 2.5 المقترحات

1) تعزيز الرقابة الداخلية والخارجية من خلال وضع تقارير دورية عن العقود الاستثمارية، تشمل متابعة الالتزام بالشروط القانونية والإدارية والتأكد من عدم وجود أي تجاوزات أو امتيازات غير عادلة.
2) وضع نظام متابعة شامل لجميع عقود الاستثمار، يشمل الرقابة المالية والقضائية والداخلية، مع تقييم مستمر للعوائد المالية والمصلحة العامة لضمان استدامة الموارد ومنع التجاوزات
3) تنظيم برامج تدريبية وورش عمل مستمرة للكوادر الإدارية والقانونية حول إدارة واستثمار الأملاك العامة، بما يعزز فهم القوانين والإجراءات ويقلل فرص التجاوز أو التفريط بالمال العام، مع رفع كفاءة الأداء الإداري.

**المصادر:**

الأحوال، صلاح عبد الحميد. (2018). الحماية الإجرائية للمال العام (ط1). منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
الصفو، نوفل علي عبد الله. (2021). المال العام ونظم حمايته (ط1). المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر.
العلاك، أرشد إبراهيم. (2018). الحماية القانونية للأملاك العامة: دراسة مقارنة (ط2). المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر.


DOI: 10.61704/pr.599

بدير، محمد علي، وآخرون. (2015). مبادئ وأحكام القانون الإداري (ط1). دار السنهوري، بغداد، العراق.
جمعة، أحمد محمود. (2009). النظام القانوني للأملاك العامة والخاصة المملوكة للدولة والأشخاص الاعتبارية والهيئات الاعتبارية (ط1). منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
شيحا، إبراهيم عبد العزيز. (2017). الأموال العامة (ط1). دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.
عبود، عمرو أحمد. (2022). المبادئ الدستورية في الأموال العامة: دراسة مقارنة (ط1). دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر.
كباره، نزيه. (2010). الملك العام والملك الخاص (ط1). المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان.
مقلد، مقلد مرتضى. (2014). أملاك الدولة العامة والخاصة فقهاً وقضاءً وتشريعاً (ط1). شركة دبوق العالمية للطباعة والتجارة العامة، بيروت، لبنان.

القوانين:

الدستور العراقي. (2005).
قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لسنة 2006.
قانون التنفيذ العراقي رقم (45) لسنة 1980 (المعدل).
قانون تنفيذ الأحكام العراقي رقم (23) لسنة 2005.
قانون الشركات العامة العراقي رقم (22) لسنة 1997 (المعدل).
قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (83) لسنة 1969.
القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 (المعدل).
قانون بيع وإيجار أموال الدولة العراقي رقم (21) لسنة 2013 (المعدل).

الاحكام القضائية:

محكمة التمييز الاتحادية العراقية. (2021). قرار رقم (249/الهيئة الموسعة المدنية/2021)، الصادر بتاريخ 2021/7/13. مجلس القضاء الأعلى، العراق.



DOI: 10.61704/pr.599

# The Legal Nature of Public Property with Economic Use in Iraq

P-ISSN: 1680-9300
E-ISSN: 2790-2129
Vol. (26), No. (1)
pp. 119-126

**Khalid M. Trad**
Presidency of the Sunni Endowment Office / Anbar Endowment Directorate, Iraq.

## Abstract:

Public property with economic use in Iraq retains its status as public funds even when utilized to generate financial resources, provided that such use is dedicated to serving the public interest and remains under state supervision. Economic use differs from traditional public use in that it aims to achieve additional financial benefits for the state without compromising the general purpose of the property.

The administration adheres to the principles of transparency, equality, and legality when granting usufruct rights or entering into economic contracts, thereby preserving the public character of the property and protecting it from unlawful exploitation. The state bears direct responsibility for managing these properties and ensuring their economic use in a manner that balances the enhancement of financial resources with the protection of the public interest, while respecting public rights and complying with applicable legal rules.

**Keywords:** Public Property, Economic Use, State Responsibility.

**How to Cite:** Trad, K. M. (2026). The Legal Nature of Public Property with Economic Use in Iraq. PROSPECTIVE RESEARCHES, 26(1), 119–126. https://doi.org/10.61704/pr.599



DOI: 10.61704/pr.599