التوازن بين حقوق الأفراد والمصلحة العامة في القرارات الإدارية

Balancing individual rights and the public interest in administrative decisions

م.د عماد فوزي يوسف
Imad Fawzi Youssef
جامعة البصرة للنفط والغاز
University of Basra for Oil and Gas
Imad.fawzi@buog.edu.iq

الملخص

يتناول هذا البحث موضوع التوازن بين حقوق الأفراد والمصلحة العامة في إطار القرارات الإدارية، باعتباره من أهم الإشكاليات في القانون الإداري. ويهدف إلى بيان كيفية التوفيق بين سلطة الإدارة في تحقيق الصالح العام، وبين ضرورة احترام الحقوق والحريات التي كفلها الدستور والقانون.

وقد اعتمد البحث على المنهج التحليلي والوصفي، من خلال دراسة المفاهيم الأساسية المرتبطة بالقرار الإداري وحقوق الأفراد والمصلحة العامة، وتحليل الضمانات القانونية التي تكفل تحقيق هذا التوازن، مثل مبدأ المشروعية، ومبدأ التناسب، وعدم التعسف في استعمال السلطة، إضافة إلى دور الرقابة القضائية.

وتوصل البحث إلى أن التوازن بين حقوق الأفراد والمصلحة العامة متحقق من الناحية النظرية في النصوص القانونية، إلا أنه يواجه تحديات في التطبيق العملي، أبرزها اتساع السلطة التقديرية للإدارة وغموض مفهوم المصلحة العامة. كما أوصى البحث بضرورة تعزيز تسبيب القرارات الإدارية، وتفعيل الرقابة القضائية، وتطوير معايير واضحة لتحقيق هذا التوازن.

Abstract

This study examines the balance between individual rights and public interest within the framework of administrative decisions, as one of the most significant issues in administrative law. It aims to clarify how to reconcile the authority of the administration in achieving the public good with the necessity of respecting the rights and freedoms guaranteed by the constitution and law.

The research adopts both analytical and descriptive approaches by addressing the core concepts related to administrative decisions, individual rights, and public interest. It also analyzes the legal safeguards that ensure this balance, including the principle of legality, the principle of proportionality, the prohibition of abuse of power, and the role of judicial review.

The study concludes that while this balance is theoretically established in legal texts, it faces practical challenges, particularly due to the broad discretionary powers of the administration and the ambiguity of the concept of public interest. The study recommends strengthening the obligation to provide reasoning for administrative decisions, enhancing judicial oversight, and developing clearer standards to ensure an effective balance.

المقدمة

يشكّل التوازن بين حقوق الأفراد ومتطلبات المصلحة العامة أحد الإشكاليات المحورية في نطاق القانون الإداري إذ يقوم هذا الفرع من القانون أساسًا على تنظيم العلاقة بين السلطة العامة والأفراد في إطار يحقق الصالح العام دون الإخلال بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور. فالإدارة، بوصفها مرفقًا عامًا يسعى إلى تحقيق النفع العام، تتمتع بسلطات وامتيازات قانونية تمكّنها من التدخل في مراكز الأفراد القانونية من خلال ما تصدره من قرارات إدارية ملزمة، قد تمسّ في كثير من الأحيان بحقوقهم الأساسية.

غير أن هذه السلطة رغم ضرورتها لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد تثير تخوفًا مشروعًا من إمكانية الانحراف بها أو التعسف في استعمالها خاصة في ظل اتساع نطاق السلطة التقديرية للإدارة وغموض بعض المفاهيم المرتبطة بالمصلحة العامة، ومن ثمّ برزت الحاجة إلى إرساء ضوابط قانونية وقضائية تكفل تحقيق نوع من التوازن الدقيق بين مقتضيات الصالح العام ومتطلبات حماية الحقوق الفردية بحيث لا تتحول المصلحة العامة إلى ذريعة لانتهاك هذه الحقوق، ولا تصبح الحريات الفردية عائقًا أمام تحقيق أهداف الدولة.

وتتجلى أهمية هذا التوازن في كونه يعكس مدى التزام الدولة بمبدأ المشروعية وسيادة القانون، ويُعدّ معيارًا حاسمًا في تقييم مشروعية القرارات الإدارية، خاصة في المجالات التي تمارس فيها الإدارة سلطاتها التقديرية، مثل قرارات الضبط الإداري ونزع الملكية للمنفعة العامة.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في التوتر القائم بين اتساع سلطات الإدارة في سبيل تحقيق المصلحة العامة، وبين ضرورة احترام وصون حقوق الأفراد وحرياتهم، الأمر الذي يطرح تساؤلًا جوهريًا مفاده:

إلى أي مدى ينجح النظام القانوني في تحقيق توازن فعلي بين حقوق الأفراد ومتطلبات المصلحة العامة في القرارات الإدارية؟

ويتفرع عن هذا التساؤل عدد من الإشكاليات الفرعية، من أهمها:

- ما الحدود القانونية التي تقيد سلطة الإدارة في المساس بحقوق الأفراد؟

- ما مدى كفاية الضمانات القانونية والقضائية في منع تعسف الإدارة؟
- هل يحقق التطبيق العملي لهذا التوازن حماية حقيقية للحقوق، أم يظل مقصورًا على الإطار النظري؟

وعليه، يسعى هذا البحث إلى معالجة هذه الإشكالية من خلال تحليل الأسس القانونية للتوازن، وبيان آليات تحقيقه، وتقييم مدى فعاليته في الواقع العملي.

أهمية البحث

تتمثل أهمية هذا البحث في كونه يتناول إشكالية قانونية دقيقة تمسّ جوهر العلاقة بين الإدارة والأفراد، من خلال بحث كيفية تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمان حماية الحقوق والحريات الفردية. وتبرز أهميته علميًا في إثراء الفقه القانوني بتحليل هذا التوازن وبيان أسسه ومبادئه، لاسيما في ظل غموض مفهوم المصلحة العامة واتساع نطاق السلطة التقديرية للإدارة، كما تتجلى أهميته عمليًا في كونه يرتبط بالواقع التطبيقي للقرارات الإدارية التي تؤثر بشكل مباشر في مراكز الأفراد القانونية، ويسهم في تعزيز رقابة القضاء الإداري والحد من تعسف الإدارة، بما يدعم ترسيخ مبدأ المشروعية وسيادة القانون.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف، من أبرزها:

- بيان الإطار المفاهيمي لكل من حقوق الأفراد والمصلحة العامة في القانون الإداري .
- تحليل طبيعة العلاقة بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد في ضوء مبدأ المشروعية .
- تحديد الضوابط القانونية التي تحكم تدخل الإدارة في الحقوق والحريات .
- توضيح دور المبادئ القانونية، مثل مبدأ التناسب وعدم التعسف في استعمال السلطة، في تحقيق التوازن .
- تقييم مدى فعالية الرقابة القضائية في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة .
- الوقوف على أبرز التحديات التي تعيق تحقيق التوازن في التطبيق العملي، واقتراح معالجات قانونية لها .

منهجية البحث

اعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي بوصفه المنهج الرئيس، من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالقرارات الإدارية وحقوق الأفراد والمصلحة العامة، فضلًا عن استعراض الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية المرتبطة بالموضوع، وذلك بهدف الوقوف على الأسس القانونية التي تحكم هذا التوازن. كما تم توظيف المنهج الوصفي لعرض المفاهيم الأساسية وبيان خصائصها، إلى جانب الاستعانة بالمنهج التطبيقي من خلال دراسة بعض النماذج العملية لقرارات الإدارة، بما يسهم في تقييم مدى تحقق التوازن في الواقع العملي.

هيكلة البحث

اقتضت طبيعة البحث تقسيمه إلى مبحثين رئيسين:

- المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتوازن بين حقوق الأفراد والمصلحة العامة، ويتناول تعريف القرار الإداري وحقوق الأفراد ومفهوم المصلحة العامة وأساسها القانوني.
- المبحث الثاني: آليات تحقيق التوازن في القانون الإداري وتطبيقاته، ويتناول الضمانات القانونية كمبدأ المشروعية ومبدأ التناسب وعدم التعسف في استعمال السلطة، إضافة إلى التطبيقات العملية والتحديات التي تواجه تحقيق هذا التوازن.

ويُختتم البحث بخاتمة تتضمن أبرز النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للتوازن بين حقوق الأفراد والمصلحة العامة

يُعدّ تحديد الإطار المفاهيمي للتوازن بين حقوق الأفراد والمصلحة العامة أمرًا ضروريًا لفهم طبيعة العلاقة بين الإدارة والأفراد في القانون الإداري. إذ يقوم هذا التوازن على مجموعة من المفاهيم الأساسية، أبرزها القرار الإداري وحقوق الأفراد والمصلحة العامة، والتي تشكّل الأساس الذي تُبنى عليه مشروعية تصرفات الإدارة.

وعليه، يهدف هذا المبحث إلى بيان هذه المفاهيم وتوضيح عناصرها وخصائصها، تمهيدًا لفهم كيفية تحقيق التوازن بينها في التطبيق العملي.

المطلب الأول

ماهية القرار الإداري وحقوق الأفراد

يرتكز هذا المطلب على بيان الأساس المفاهيمي للعلاقة بين الإدارة والأفراد من خلال توضيح طبيعة القرار الإداري من جهة، ومفهوم حقوق الأفراد والأساس الدستوري لحمايتها من جهة أخرى، تمهيدًا لبناء تصور متوازن عن حدود سلطة الإدارة في مواجهة الحقوق والحريات.

الفرع الأول

تعريف القضاء الإداري وخصائصه

- **أولا: تعريف القرار الإداري في الفقه والقضاء**

شهدت الدولة منذ ظهورها بمفهومها الحديث تحولات جوهرية في وظائفها إذ لم تعد تقتصر على دورها التقليدي المتمثل في توفير الأمن والحماية وضمان الاستقرار غير أن هذا الدور لم يستمر طويلاً،حيث فرضت التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية واقعًا جديدًا دفع الدولة إلى توسيع نطاق تدخلها في مختلف مجالات الحياة. فقد أدى اتساع رقعة الدولة، وتزايد عدد السكان، وتوزعهم على أقاليم متعددة إلى خلق تحديات معقدة، مما استوجب على السلطة العامة (الإدارة العامة) إيجاد آليات فعالة لبسط نفوذها وتحقيق سيادتها، إلى جانب توسيع

نشاطها الإداري بهدف إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة، باعتبارها من الوظائف الأساسية للدولة في إطار دولة القانون والمؤسسات[1].

وفي سبيل القيام بهذه المهام المتزايدة، أصبح لزامًا على الدولة الاعتماد على مجموعة من الوسائل المتنوعة، التي قد تكون مؤسساتية تتمثل في الهيئات والأجهزة الإدارية، أو بشرية تتمثل في الموظفين العموميين، أو قانونية تمنحها القدرة على ممارسة أعمالها، سواء من خلال إصدار القرارات الإدارية أو إبرام العقود الإدارية.

ومن هذا المنطلق، منح القانون للسلطة الإدارية امتيازات خاصة تميزها عن الأفراد، حيث خولها سلطة إصدار القرارات الإدارية، سواء كانت تنظيمية أو فردية، بهدف تحقيق المصلحة العامة والعدالة داخل المجتمع، مع مراعاة المصالح الخاصة للأفراد عند الاقتضاء. وتتمتع هذه القرارات بقوة تنفيذية تتيح للإدارة فرضها طوعًا أو جبراً، ومن أبرز مظاهر هذه الامتيازات حق نزع الملكية للمنفعة العامة، والاستيلاء المؤقت على العقارات، والتنفيذ المباشر دون اللجوء المسبق إلى القضاء، فضلًا عن دورها في تنفيذ القوانين والمحافظة على النظام العام[2].

وتُعد القرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي تعتمدها الإدارة لتنظيم الحياة داخل المجتمع، إذ تصدر بإرادة منفردة من السلطة الإدارية، وتترتب عليها آثار قانونية من حقوق والتزامات دون الحاجة إلى موافقة الأفراد المعنيين بها. ويستند ذلك إلى ما يمنحه التشريع للإدارة من صلاحيات استثنائية تميزها عن قواعد القانون الخاص، بما يحقق حسن سير المرافق العامة وضمان تحقيق المصلحة العامة.[٣]

تجنّب المشرّع العراقي وضع تعريف تشريعي للقرار الإداري، فترك للفقه والقضاء مهمة بلورة مفهومه وحدوده. وقد استقر الفقه الإداري متأثرًا بتعريف مجلس الدولة الفرنسي لى أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة، في الشكل الذي يحدده القانون، عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معيّن، ابتغاء تحقيق مصلحة عامة[4].

وفي الفقه العراقي، عُرِّف القرار الإداري بأنه عمل قانوني يصدر بإرادة منفردة ملزمة من سلطة إدارية وطنية، بقصد إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قائم أو إنهائه، في إطار ما خوله القانون من اختصاصات. وتلتقي هذه التعريفات على عناصر مشتركة، أهمها صدور القرار عن جهة إدارية، وطبيعته كتصرف قانوني بإرادة منفردة، وترتبه مباشرة لأثر قانوني، واتصاله بالمصلحة العامة[5].

- **ثانيًا: خصائص القرار الإداري**

يتميز القرار الإداري في القانون الإداري العراقي بعدة خصائص تجعله مختلفًا عن الأعمال التشريعية والقضائية والأعمال المادية للإدارة[6]:

---

[1] - الحسيني، د. محمد طه ، وجيز القانون الإداري،، ٢٠٢٣، ص١٥.
[2] مصطفى، حامد ، مبادئ القانون الإداري العراقي، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٨، ص١٧
[٣] زروقة، فريد ، "دور القاضي الإداري في حماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة العامة"، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر – بسكرة، الموسم الجامعي ٢٠١٣/٢٠١٤، ص١٢
[4] اياد، جعفر فرج الله مهند. "القضاء الاداري العراقي واثره في حماية حقوق الافراد دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقه الاسلامي ."*مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية* ,م ١, عدد ١٦, مارس، ٢٠١٣, ص ٢٢٥
[5] الدليمي، صعب ناجي عبود ، "تعريف القرار الإداري وبيان خصائصه"، في: الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري في العراق، ص ٤٥-٥٥، منشور بتاريخ ١٢-٦-٢٠١٦، متاح على الرابط.https://mail.almerja.net/more.php?idm=50262 :
[6] جهاد، م .نورا عدنان ، "النفاذ المستقبلي في القرار الإداري"، ملحق مجلة الجامعة العراقية، العدد (٢/١٧)، جامعة بغداد، ص ٣٤.

١. أنه عمل قانوني بإرادة منفردة :يصـــدر القرار عن جانب واحد هو الإدارة، دون حاجة لرضـــا الأفراد المخاطَبين به، بخلاف العقود الإدارية التي تقوم على توافق الإرادتين.

٢. صـدوره عن جهة إدارية وطنية :لا يُعَد التصـرف قرارًا إداريًا إلا إذا صـدر عن شـخص من أشـخاص القانون العام يتمتع بصفة الإدارة، سواء في إطار الإدارة المركزية أو اللامركزية.

٣. إحداثه أثرًا قانونيًا :يتمثل جوهر القرار الإداري في تغيير المراكز القانونية للأفراد؛ بإنشـــاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه، مثل قرار التعيين أو النقل أو سحب الرخصة أو فرض الجزاء.

٤. اتصـــاله بالمصـــلحة العامة :القرار الإداري هو الأداة القانونية الرئيســـة التي تمكّن الإدارة من تحقيق أغراضـــها في إدارة المرافق العامة وخدمة الصـــالح العام، ولذلك يرتبط مشـــروعيته بكونه موجهًا إلى هذه الغاية لا إلى مصلحة خاصة أو غرض منحرف.

ومن المهم التمييز بين القرار الإداري والأعمال المادية للإدارة؛ فالأعمال المادية لا تنشـــئ أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية بذاتها، وإن ترتب عليها أحيانًا مسـؤولية الإدارة، بينما القرار الإداري يسـتهدف ابتداءً إحداث أثر قانوني ملزم.

المطلب الثاني

مفهوم المصلحة العامة وأساسها القانوني

يتسم مفهوم **المصلحة العامة** في القانون الدستوري بالتعدد والتنوع مقارنة بغيره من فروع القانون، إذ لا يوجد تعريف جامع مانع وشـامل لها، فضـلاً عن اختلاف مدلولها من دولة إلى أخرى، بل وحتى داخل الدولة الواحدة تبعاً لاختلاف الأزمنة والظروف. ولتحديد هذا المفهوم، يقتضـــي الأمر التمييز بين التعريف اللغوي والتعريف الاصطلاحي، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

مفهوم المصلحة العامة

أولاً: التعريف اللغوي:

المصلحة اسم جمعه (مصلحات) و(مصالح)، ويُقصد بها في اللغة الصلاح في مقابل الفساد، أو المنفعة[١] فيُقال: تضاربت المصالح أي تعارضت، كما يُقال صلح أمره أي أصبح حسنًا وزال عنه الفساد، ويُقال صلح الشيء أي أصـــبح نافعًا أو ملائمًا. أما المصـــلحة العامة فينصـــرف معناها إلى المنفعة العامة أو رفاهية الجميع، فيُقال: مجموعة المصالح العامة، أي الجهة التي تهدف إلى متابعة المصالح التي قد تُهمل لولا وجودها [2]

[١] ابن منظور، لسان العرب، دار احياء التراث العربي، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢٤٧٩
[2] تعريف ومعنى مصلحة في معجم المعاني الجامع، منشور على الرابط الالكتروني الآتي:
https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/

ثانياً: التعريف الاصطلاحي:

تباينت التعريفات الفقهية لمفهوم المصلحة نتيجة اختلاف الفقهاء في معالجته وتأصيله، حيث عرّفها البعض بأنها الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى إذا حُكم له بطلبه، فإذا انتفت هذه الفائدة فلا تُقبل الدعوى[١]. كما عرّفها آخرون بأنها الفائدة العملية المرجوة من طلب الحماية القضائية للمركز القانوني من أي تأثير أو ضرر مباشر وشخصي، أي أنها تمثل مكنة تخول صاحبها أو من يمثله الصفة اللازمة للمطالبة القضائية[٢]

أما فيما يتعلق بـــ المصلحة العامة، فتُلاحظ ندرة التعريفات المحددة لها، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب، أهمها اتساع هذا المفهوم وصعوبة حصره في تعريف دقيق، لافتقاره إلى عناصر ثابتة، واتصافه بقدر كبير من المرونة التي تجعله متغيرًا تبعًا لاختلاف الزمان والمكان، وكذلك لاختلاف النظم السياسية والفلسفات السائدة والعادات والتقاليد في كل مجتمع ،وقد عرّف بعض الفقه المصلحة العامة بأنها مجموع المصالح الراجحة التي تستهدف تحقيق نفع عام لكافة أفراد المجتمع وفقًا للقواعد العامة السائدة فيه غير أن هذا التعريف يُؤخذ عليه طابعه العام وعدم دقته، فضلًا عن خلوه من تحديد عناصر واضحة، مما يجعله غير مانع من اختلاط المفهوم بغيره من المصطلحات المشابهة.

ورغم أهمية هذا التوصيف، إلا أنه يُؤخذ عليه تبنيه معيار تغليب المصلحة العامة على غيرها من المصالح، في حين أن الاتجاه المعاصر في الأنظمة المقارنة يميل إلى تحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة والمصالح الفردية، بحيث لا يمكن اعتبار المصلحة العامة مجرد مجموع للمصالح الشخصية للأفراد.

الفرع الثاني

خصائص المصلحة العامة

تتميز المصلحة العامة بعدد من الخصائص التي يمكن إجمالها على النحو الآتي[3]:

١- **ارتباط المصلحة العامة بمبدأ المساواة والعدالة:** تقوم المصلحة العامة على أساس تحقيق المساواة والعدالة، إذ تلتزم السلطات العامة عند ممارستها لمهامها وصلاحياتها الدستورية والقانونية بتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الشخصية للأفراد. ويُعد هذا التوازن ضرورة تفرضها طبيعة النظام السياسي وفلسفة الحكم في الدولة، حيث يجب مراعاة المصالح المتعارضة داخل المجتمع وضمان استفادة الجميع من المصلحة العامة بشكل متكافئ، بما يحقق أداءً سليمًا للوظائف النيابية والحكومية، ويجسد مبدأ سيادة الشعب والتمثيل النيابي على نحو فعّال .

٢- **تحقيق النفع العام بوصفه الهدف الأساسي للمصلحة العامة:** يتمثل الهدف الجوهري للمصلحة العامة في تحقيق النفع العام لكافة المواطنين، حيث تلتزم السلطات العامة بتوجيه أعمالها نحو تحقيق هذا الهدف، بعيدًا عن المصالح الذاتية أو الشخصية. ويتسع مفهوم النفع العام ليشمل

---

[١] الجبوري، د. ماهر صالح علاوي ، القانون الإداري، مطبعة التعليم العالي، الموصل، ١٩٨٩، ص٢٥٣.
[٢] سعيد، ئامانج عارف كريم ، "الحماية القانونية للمصلحة العامة في التشريع العراقي"، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي العلمي الثالث لكلية الشريعة والقانون بطنطا بعنوان: حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، الجزء الأول، المنعقد يومي ٢١–٢٢ تشرين الأول ٢٠١٩،ص٧٢
[3] - الحسيني، د. محمد طه حسين ، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص٥٤.

مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويُبرر ذلك بأن الصلاحيات الممنوحة للسلطات العامة ليست امتيازات شخصية، وإنما هي تكليف لتحقيق المصلحة العامة. كما يُعد هذا الهدف شرطًا جوهريًا لدستورية وصحة جميع التصرفات الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يجب أن تستهدف هذه التصرفات تحقيق غاية محددة هي المصلحة العامة وفقًا لقاعدة تخصيص الأهداف، وإلا عُدّت مخالفة للدستور وقابلة للطعن والإلغاء القضائي مع ترتيب المسؤولية القانونية على ذلك.

٣- **الطبيعة الدستورية التنظيمية للمصلحة العامة:** لا تُعد العلاقة بين المصلحة العامة وغيرها من المصطلحات علاقة قانونية بحتة، خاصة في ظل عدم تحديد القانون العراقي قيودًا دقيقة لها، بل تُعد ذات طبيعة دستورية تنظيمية. إذ تلتزم السلطات الثلاث جميعها بتحقيق المصلحة العامة عند ممارستها لاختصاصاتها، وفي المقابل يقر الدستور مجموعة من الحقوق التي تمثل مصالح شخصية محمية للأفراد، مما يوجب تحقيق التوازن بينهما. وبالتالي، فإن المصلحة العامة لا تهدف إلى إلغاء الحقوق الفردية، بل إلى حمايتها ضمن إطار الحفاظ على النظام العام، مع بقاء رقابة القضاء الدستوري قائمة لضمان هذا التوازن ومنع أي تجاوز[1].

٤- **ارتباط المصلحة العامة بالنظام العام الدستوري:** تُعد المصلحة العامة من تطبيقات النظام العام الدستوري (١١)، حيث يتعين أن تكون جميع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات العامة متوافقة مع أحكام الدستور وموجهة لتحقيق المصلحة العامة. وفي حال مخالفة ذلك، يُعد التصرف انتهاكًا للدستور، مما يستوجب تدخل القضاء الدستوري لفرض رقابته وتصحيح هذا الانحراف أو إلغاء الإجراء المخالف.

الفرع الثالث

الأساس القانوني للمصلحة العامة في العراق

يختلف الأساس الدستوري للمصلحة العامة عن أساسها القانوني، لذلك يقتضي تناول هذا الموضوع من خلال بيان التأصيل الدستوري أولاً، ثم التأصيل القانوني لها.

أولا: التأصيل الدستوري للمصلحة العامة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

بالرجوع إلى دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أنه تضمن إشارات متعددة إلى مفهوم المصلحة العامة، حيث نصت المادة (٩٣/ ثالثاً) على كفالة القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن المباشر أمام المحكمة. ويُفهم من إطلاق عبارة "ذوي الشأن وغيرهم" أن المشرع الدستوري قصد التوسع في هذا المفهوم ليشمل المصلحة العامة، استناداً إلى القاعدة التفسيرية التي تقضي بأن النص المطلق يُؤخذ على إطلاقه ما لم يرد ما يقيده[2]. كما يستند التأصيل الدستوري أيضاً إلى نص المادة (٤٩/ أولاً) التي تقرر أن أعضاء مجلس النواب يمثلون الشعب العراقي بأكمله، وهو ما يعزز فكرة تمثيل المصلحة العامة. ومع ذلك، تبرز

[1] - راضي، د. مازن ليلو ، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٣، ص١٢٠ وما بعدها.

[2] رحيم، رعد عبود ، "أثر القانون الدستوري العراقي في رعاية المصلحة العامة"، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٧٠، العدد ٣، تموز ٢٠٢٤، ص ١٦

الحاجة إلى تعديل المادة (٩٣) لتتضمن نصاً صريحاً يعالج المصلحة العامة، خاصة في ظل امتناع المحكمة عن قبول بعض طعون النواب استناداً إليها.

ثانيا: التأصيل القانوني للمصلحة العامة

تناول المشرع العراقي شرط المصلحة في عدة قوانين وأنظمة، ويمكن بيان ذلك على النحو الآتي[1]:

في قانون المحكمة الاتحادية العليا نص قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٤/ ثانياً) على ضرورة توفر صفة "ذي المصلحة" لرفع الدعوى، ورغم إلغاء هذا النص لاحقاً، أعاد المشرع تأكيده في قانون التعديل رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، حيث نص على حق مجلس الوزراء وذوي الشأن في الطعن المباشر أمام المحكمة. ويُستفاد من ذلك اتساع مفهوم المصلحة ليشمل المصلحة العامة إلى جانب المصلحة الخاصة.

في قانون مجلس النواب وتشكيلاته أكد قانون مجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على الدور التمثيلي للنائب بوصفه ممثلاً للشعب بأكمله، حيث نص على انتخاب النواب بنسبة نائب لكل مائة ألف نسمة. كما أشار (قبل إلغاء بعض نصوصه) إلى أن النائب يمثل المصلحة العامة وله حق التقاضي أمام الجهات القضائية. وعلى الرغم من إلغاء هذا النص، فإن الصفة التمثيلية للنائب لا تزال تخوله اللجوء إلى القضاء دفاعاً عن المصلحة العامة عند مخالفة الدستور.

في النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا جاء النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ ليحدد شروط المصلحة، حيث نصت المادة (٢٠) على ضرورة توفر مصلحة مباشرة وحالة ومؤثرة للمدعي، كما أجازت المادة (٢٥) لكل ذي مصلحة الطعن المباشر في القوانين والإجراءات الاتحادية.إلا أن الإشارة الصريحة إلى "المصلحة العامة" وردت في المادة (٤٥)، التي أجازت للمحكمة العدول عن مبادئها السابقة كلما اقتضت المصلحة الدستورية والعامة ذلك، دون المساس بالمراكز القانونية المستقرة. كما أحال النظام إلى قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل، الذي اشترط في المادة (٦) أن تكون المصلحة معلومة وحالة وممكنة ومحققة، مع الاكتفاء بالمصلحة المحتملة في بعض الحالات.

وبناءً على ما تقدم، يتضح أن المشرع العراقي لم يضع تعريفاً صريحاً أو تنظيماً دقيقاً للمصلحة العامة كشرط مستقل للطعن، وإنما أشار إليها بصورة غير مباشرة، خاصة في سياق تبرير بعض الإجراءات أو العدول عن المبادئ القضائية، مما يدل على استمرار الغموض التشريعي في هذا المفهوم رغم أهميته في الرقابة الدستورية .

المبحث الثاني

آليات تحقيق التوازن في القانون العراقي وتطبيقاته

يتأسس تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد ومتطلبات المصلحة العامة في القانون الإداري العراقي على مجموعة من المبادئ والضمانات القانونية التي تحكم تصرفات الإدارة، وتخضعها لرقابة قضائية فعّالة تحول دون التعسف في استعمال السلطة. وتظهر أهمية هذه الآليات بصورة خاصة في المجالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية واسعة، مثل نزع الملكية للمنفعة العامة وقرارات الضبط الإداري، حيث يتقاطع الحفاظ على النظام العام مع واجب صون الحقوق والحريات الدستورية.

[1] الجبوري، د. نجيب خلف أحمد ، القانون الإداري، دار المسلة للنشر والتوزيع، العراق، ٢٠٢٢، ص٩٧

المطلب الأول

الضمانات القانونية لتحقيق التوازن

الفرع الأول :مبدأ المشروعية

يمثل مبدأ المشروعية القيد الأول على الإدارة، وهو في صيغته القانونية الدقيقة ـــ كما يعرّفه محمد طه حسين الحسيني "المبدأ الذي يقضي بوجوب كون الأعمال الصادرة عن الإدارة مستندةً إلى القانون وغير مخالفة له"[١]أي أن الإدارة لا تُسأل فقط عن عدم مخالفة النص، بل عن ضرورة استناد فعلها إلى قاعدة قانونية تجيزه من الأساس. وفي السياق العراقي، يرتبط هذا المعنى دستورياً بمبدأ سيادة القانون وبالحق في التقاضي وبضمان المعاملة العادلة في الإجراءات القضائية والإدارية، وبالنص الدستوري الذي يحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، مع جواز إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والافتاء والصياغة. ويفهم من ذلك أن المشروعية في العراق ليست رقابة شكلية فحسب، بل منظومة تشمل الاختصاص، والشكل، والسبب، والمحل، والغاية، وإمكان الطعن القضائي كضمانة نهائية.[٢]

يُعدّ مبدأ المشروعية نقطة الانطلاق في تحديد حدود سلطة الإدارة في مواجهة حقوق الأفراد؛ فالدولة القانونية، وفقًا للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، تقوم على خضوع السلطات كافة لحكم القانون، وعدم جواز اتخاذ أي قرار إداري إلا استنادًا إلى سند قانوني صحيح، وبهدف تحقيق المصلحة العامة التي رسمها المشرّع، ترتب على اتصال وظيفة الضبط الإداري بالحريات وجود علاقة وثيقة بينهما، ذلك لأن الحريات مقيدة بحدود؛ أبرزها تلك التي تفرضها مقتضيات الضبط الإداري، وإذا كان الضبط الإداري وظيفة ضرورية من وظائف الإدارة، وكانت الإدارة بحكم طابع الأمور تميل إلى الشطط في بعض الأحيان، لذا فلقد لزم تقييد تلك السلطة بقيود تمثل ضمانات قانونية، ويتحقق هذا الضمان بوضع قواعد دستورية وقانونية - نابعة من المبادئ الدستورية والتشريعية القائمة - تكفل الحريات في مواجهة سلطة الضبط الإداري، وتشكل تلك القواعد حدوداً وقيوداً على سلطة الضبط الإداري بما تضعه من أسس وضوابط تحكم سلامة الإجراء الضابط وسلامة سنده القانوني والدستوري

وفي القضاء الإداري العراقي يتجلى هذا المبدأ في صورتين مؤثرتين. الأولى أن محكمة القضاء الإداري ليست محكمة مشورة أو فحص تمهيدي، بل محكمة إلغاء تشترط أن يكون الأمر المطعون فيه قراراً إدارياً نهائياً منتجاً لأثر قانوني؛ وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في قرارها رقم /27إداري/تمييز/٢٠١٤ الصادر في 19/2/2015عندما قررت أن توصيات لجنة لم تُنفذ «لا ترقى إلى مستوى القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها»، لأنّها لم تُحدث أثراً قانونياً نهائياً. والثانية أنّ المشروعية الإجرائية ليست أمراً ثانوياً؛ ففي قرار منشور على موقع وزارة العدل صدر في 17/2/2014صادقت المحكمة الإدارية العليا على إلغاء عقوبة التوبيخ لأن الإدارة فرضتها من دون إجراء تحقيق إداري سابق وفق المادة ١٠ من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، وعدّت التحقيق «أحد ضمانات التقاضي للموظف». وهذا التطبيق يكشف أن المشروعية في العراق لا تقف عند مطابقة القرار للقانون موضوعاً، بل تشمل سلامة الطريق الذي وُلد به القرار .

ومع ذلك، فإن التطبيق العراقي ما يزال يعاني من فجوة بين مبدأ المشروعية كنص دستوري وبين فعاليته العملية؛ فبحث «الإصلاح التشريعي في النظام القانوني للقضاء الإداري العراقي» يذهب إلى أنّ حماية المشروعية تظل ناقصة ما دام القاضي الإداري محرومًا من أدواتٍ كافية لإلزام الإدارة بتنفيذ الأحكام ومتابعة

[١] الحسيني، محمد طه حسين ، ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرهما، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون/جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠١٩، ص ١٢٠

[٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد ١٩/ثالثاً وسادساً، ٤٤، ١٠٠، ١٠١

هذا التنفيذ. ومن ثمّ، فإن نقد التجربة العراقية لا يتجه إلى غياب المبدأ، بل إلى محدودية أدواته الجزائية والتنفيذية، وهي مسألة تمسّ التوازن ذاته لأن الحق الذي يُقضى به قضائياً ولا يُنفَّذ إدارياً يبقى حقاً نظرياً أكثر منه حقاً فعلياً.[١]

الفرع الثاني: الرقابة على سلطات الضبط الإداري كمظهر لتكريس مبدأ المشروعية:

إن سلطة الضبط الإداري هي أحد عناصر نشاط الإدارة، حيث تقوم الإدارة بتقييد النشاطات الخاصة بالأفراد بهدف صيانة النظام العام ، ونتيجة لخطورة الإجراءات والأعمال التي تتخذها السطات الإدارية أثناء ممارستها نشاطها الضبطي على الحقوق والحريات عمدت أغلب التشريعات إلى تكريس مبدأ الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية الضبطية، باعتبارها أفضل وأنجع وسية لحماية مبدأ المشروعية، وبالتالي حماية حقوق وحريات الأفراد من تعشف الإدارة وخروجها عن مبدأ المشروعية.كما تمثل رقابة القاضي الإداري على سلطات الضبط الإداري أهم ضمانة لتكريس مبدأ المشروعية وحماية الحقوق والحريات وكفالتها في مواجهة الإدارة[٢] ، ولا تنحصر رقابة القاضي الإداري على قرارات الضبط الإداري في رقابة المشروعية الداخلية للقرار الإداري.

فتمتد هذه الرقابة للتأكد من تقييد سلطات الإدارة بأغراض الضبط الإداري والأسباب الدافعة الصدور الإجراء الضبطي، والوسائل التي استخدمتها الإدارة للمحافظة على النظام العام، واختصاصات هيئات الضبط الإداري، ومدى اتباعها لقواعد الشكل في قراراتها وإجراءاتها، وبشأن رقابة القضاء على الضبط الإداري أصدرت محكمة التمييز في العراق القرار رقم (١٠٦٩) بتاريخ ٢٣/٤/١٩٧٣، وأشارت فيه بأن المحكمة وجدت بأن محكمة الصلح قضت برد دعوى المدعي؛ لأن من سلطات المميز عليه مدير بلدية الموصل المحافظة على سلامة وصحة المواطنين، وأن القرار الإداري الصادر منه بشأن منع مستأجر قطعة الأرض المرقمة (١٥٣) من المقاطعة (٣٩) من زراعتها بحجة تلوث مياه النهر بعد قراراً موافقاً للقانون؛ وذلك لأن الغرض من وراء قرار مدير بلدية الموصل هو المحافظة على سلامة وصحة المواطنين والحيلولة دون تلويث مياه النهر. وعليه فقد قررت محكمة التمييز تصديق الحكم المميز الصادر من محكمة الصلح، ورد الطعون التمييزية، وتحميل المميز المستأجر) رسم التمييز.[٣]

الفرع الثالث: مبدأ التناسب

يقوم مبدأ التناسب في القانون الإداري على فكرة بسيطة مضمونها أن القيود التي تفرضها الإدارة على حقوق الأفراد أو الجزاءات التي توقعها أو التدابير التي تتخذها، يجب ألا تتجاوز الحدّ اللازم لتحقيق الهدف المشروع الذي يقرره القانون، وألا يمكن استبدالها بوسيلة أخرى أقل مساسًا بالحقوق مع قدر مقبول من الفاعلية. وبذلك يتحول التناسب إلى أداة رقابية دقيقة على السلطة التقديرية، تمنع الإدارة من المغالاة في استعمال سلطاتها، وتلزمها باختيار الوسيلة الأخف ضررًا من بين الوسائل المتاحة لتحقيق المصلحة العامة.

وقد كرّس الفقه والقضاء الإداري – في العراق وفي التجارب المقارنة التي يستلهم منها – ثلاثة عناصر رئيسة لمبدأ التناسب: ملاءمة القرار للهدف (أي وجود صلة حقيقية بين الوسيلة المتخذة والغرض المشروع)، وضرورة القرار (عدم وجود بدائل أقل تقييدًا تحقق نفس الغرض)، ثم التناسب بمعناه الضيق من خلال الموازنة

---

[١] عباس، سجى محمد ، نصرالله غالب عطشان، الإصلاح التشريعي في النظام القانوني للقضاء الإداري العراقي، مجلة النهرين للعلوم القانونية، مج ١، ع ١، ٢٠٢٣،ص١١١

[٢] أحمد، مبكوتة، الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية، مجلة المعيار تصدر عن المركز الجامعي، العدد ٢٠١٧، ١ ص ١٤٥.

[٣] زيدان ،حيدر محمد ، عصام مبارك، "الضمانات الكفيلة للقاضي الإداري العراقي في تكريس مبدأ المشروعية"، المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٢٨، ٢٠٢٤، ص١٩

بين المنافع العامة المتحققة والأضرار التي يتحملها الأفراد. وتظهر هذه العناصر بوضوح في مجالات متعدّدة، من بينها: الجزاءات التأديبية على الموظفين، حيث يشترط أن يكون الجزاء متدرجًا ومتزنًا مع جسامة المخالفة؛ وجزاءات العقود الإدارية، حيث يخضع تقدير الغرامات التأخيرية والفسخ لرقابة قضائية على مدى تناسبها مع الإخلال التعاقدي؛ وكذلك في قرارات الضبط الإداري ونزع الملكية، حيث لا يُقبل – وفق مبدأ التناسب – فرض قيود واسعة أو إجراءات جذرية ما دام بالإمكان تحقيق نفس الهدف بوسائل أقل مساسًا بحقوق الأفراد[١]

وبهذا المعنى، يغدو مبدأ التناسب في القانون الإداري العراقي ضمانة مركزية لتحقيق التوازن بين حقوق الأفراد ومتطلبات سير المرافق العامة بانتظام واطراد؛ فالإدارة ملزمة عند اتخاذ قراراتها، وخاصة في مجال السلطة التقديرية، بأن تبرر اختيارها للوسيلة محل القرار، وأن تُظهر أن هذه الوسيلة ليست مفرطة في الشدة قياسًا إلى الخطر أو المصلحة المراد تحقيقها، وإلا تعرّض القرار لإبطال القضاء الإداري أو لتعديل آثاره بما يعيد التوازن إلى نصابه.

الفرع الرابع: مبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة

يقوم مبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة على فكرة مفادها أن الإدارة، وإن كانت تملك سلطة تقديرية في نطاقٍ معين، إلا أنها مقيّدة دائمًا بهدف وحيد هو تحقيق المصلحة العامة التي حدّدها القانون، ولا يجوز لها أن تجعل من هذه السلطة وسيلة لتحقيق أغراض أجنبية عن هذا الهدف. فعيب إساءة استعمال السلطة – أو الانحراف بالسلطة – يرد على ركن الغاية في القرار الإداري، ويقوم متى استُخدمت الأداة القانونية لتحقيق مصلحة خاصة، أو الانتقام من شخص معين، أو خدمة توجّه سياسي أو حزبي ضيق، أو الالتفاف على ضمانات مقررة للأفراد، مع أن القرار يبدو في ظاهره متفقًا مع الشكل والاختصاص.[٢]

ويُظهر التحليل الفقهي أن الانحراف بالسلطة يتخذ صورتين رئيستين: انحراف عن المصلحة العامة ذاتها، حين تستهدف الإدارة غاية لا علاقة لها بالصالح العام أصلًا؛ وانحراف عن «الهدف المخصص» الذي حدده المشرّع لنوع معيّن من القرارات، حتى لو كان الهدف الجديد في ذاته متعلقًا بمصلحة عامة أخرى. في الحالة الأولى يكون القرار صادرًا لتحقيق مصلحة خاصة أو تصفية حسابات، كاستعمال سلطة النقل أو العزل لمعاقبة موظف بسبب مواقفه الشخصية لا لمقتضيات سير المرفق؛ وفي الحالة الثانية يكون القرار موجهًا لمصلحة عامة مختلفة عن تلك التي خصص المشرّع هذه الأداة القانونية لأجلها، فيقع مخالفًا لقاعدة «تخصيص الأهداف» التي تقضي بأن لكل سلطة غاية محددة لا يجوز تجاوزها[3].

وتبرز خطورة هذا المبدأ في الواقع العملي؛ لأن عيب الانحراف بالسلطة عيب خفيّ ومستتر، لا يُستدل عليه عادة من منطوق القرار أو ديباجته، بل يُستخلص من جملة قرائن وملابسات: توقيت إصدار القرار، تدرّج الإجراءات السابقة عليه، وجود خصومة سابقة بين الإدارة وصاحب الشأن، عدم انسجام القرار مع سوابق إدارية مماثلة، أو انعدام المبرر الموضوعي الظاهر للقرار. ولهذا لا يُكتفى بمجرد الادعاء بسوء النية، بل يتعين على من يطعن في القرار أن يقدّم ما يكفي من دلائل وقرائن جدية تسمح للقاضي الإداري باستخلاص أن الهدف

---

[١] كريم ،زانا رؤوف حمه ، ناسو حمه شين عبد الكريم، "الترابط القانوني بين السلطة التقديرية للإدارة ومبدأ التناسب في القرار الإداري: دراسة تحليلية"، المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية، المجلد ٦، العدد ٢، كانون الأول ٢٠٢٢، ص119

[٢] حسين، كرار مجيد ، هيثم صالح عبد، *وسائل إثبات عيب الانحراف باستعمال السلطة في القانون العراقي*، مجلة كلية دجلة الجامعة للدراسات القانونية، مج ٧، ع ٢، ٢٠٢٤، ص ٢٧٩-٢٨٠

[3] الدليمي ،حبيب إبراهيم حمادة ، "تعريف عيب الانحراف باستعمال سلطة الضبط الإداري"، في *سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية*، ص ١٠٥–١٠٩، منشور بتاريخ ٢٠١٧/٤/٥، متاح على الرابط : https://ns1.almerja.com/more.php?idm=76038.

الحقيقي للقرار مغاير للهدف الذي يقرره القانون، مع مراعاة أن القاضـــي لا يســـتبدل تقديره بتقدير الإدارة إلا حيث يترجح لديه هذا الانحراف بوضوح[1].

ويُلاحظ أن مبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة يرتبط ارتباطًا وثيقًا بمبدأي المشروعية والتناسب؛ فخروج الإدارة عن الغاية التي رسمها القانون يُفقد القرار مشروعيته من حيث الأساس، في حين أن المبالغة في شدّة الإجراء أو العقوبة بما يتجاوز ما تقتضيه المصلحة العامة يُعدّ بدوره صورة من صور الانحراف في الاستعمال. لذلك يعمل القاضي الإداري – عند بسط رقابته على السلطة التقديرية – على فحص الغاية والسبب معًا، والتثبت من أن القرار يستند إلى معطيات واقعية صحيحة، وأنه موجَّه فعليًا لتحقيق المصلحة العامة التي حدّدها النص، لا إلى غاية أخرى مستترة مهما بدت صياغة القرار منسجمة مع شكليات القانون.

المطلب الثاني

التطبيقات العملية والتحديات

أولًا: تطبيقات نزع الملكية للمنفعة العامة

يُعدّ حق الملكية من الحقوق الدستورية ذات الطابع المالي الأصيل، وقد كفله دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بنص صريح في المادة (٢٣/ثانيًا)، التي تقضي بأنه «لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل». ويكشف هذا النص عن ثلاثة شروط متلازمة لمشروعية الاستملاك، تتمثل في ضرورة تحقق المنفعة العامة، وصدور قرار النزع استنادًا إلى قانون، واقترانه بتعويض عادل. وفي السياق ذاته، سار قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ في الاتجاه نفسه، إذ نص في مادته الأولى على أن من أهدافه «وضع قواعد وأسس موحدة للتعويض العادل عن العقارات المستملكة، تضمن حقوق أصحابها دون الإخلال بالمصلحة العامة». كما نظم في المواد (١٠–١٩) الإجراءات القضائية الخاصة بالاستملاك، بدءًا من تقديم الطلب إلى محكمة بداءة موقع العقار، مرورًا بإجراءات التبليغ والكشف وتشكيل هيئة تقدير برئاسة القاضي، وانتهاءً بإيداع بدل الاستملاك وتسجيل العقار، مع إضافة نسبة (٤٪) سنويًا إلى البدل في حال وضع اليد على العقار قبل إتمام الإيداع النهائي. وتدل هذه المنظومة التشريعية على أن المشرّع العراقي لم ينظر إلى التعويض بوصفه مجرد أثر مالي تابع، بل باعتباره عنصرًا جوهريًا في مشروعية الاستملاك ذاتها[2].

وعلى صعيد التطبيق الدستوري، يكتسب قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/١/٨ أهمية خاصة، إذ ذهبت المحكمة — استنادًا إلى الملخص القضائي المنشور، مع تعذر الاطلاع على النص الرسمي الكامل — إلى أن «تحسن موقع أو منفعة الجزء المتبقي من العقار وزيادة قيمته نتيجة الاستملاك يُعدّ من قبيل التعويض العادل» المقصود في النص الدستوري، وقررت عدم تعارض المادتين (٣٧ و٣٨) من قانون الاستملاك مع المادة (٢٣/ثانيًا) من الدستور. ويعكس هذا التوجه تفسيرًا موسعًا لمفهوم التعويض العادل، لا يقتصر على المقابل النقدي، بل يمتد ليشمل المنافع غير المباشرة المترتبة على الاستملاك. غير أن هذا الفهم، رغم انسجامه مع نصوص القانون، يظل محل نقاش من زاوية التوازن العملي، ذلك أن الزيادة المفترضة في قيمة الجزء المتبقي لا تتحقق دائمًا بصورة فعلية أو قابلة للانتفاع المباشر من قبل المالك

[1] شوايل، عاشور سليمان ، "عيب الانحراف بالسلطة وقاعدة تخصيص الأهداف"، مجلة دراسات قانونية، كلية القانون، جامعة بنغازي، العدد ١٩، كانون الثاني ٢٠١٦، ص ٥٠

[2] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

وقت نزع الملكية، فضـــلًا عما قد يعتري آليات التقدير من تفاوت يثير جدلًا بشـــأن مدى تحقيق العدالة الواقعية للتعويض[1].

وانطلاقًا من ذلك، تبرز إشـــكاليتان عمليتان رئيســـيتان في تطبيق نظام الاســـتملاك تتمثل الأولى في مســـألة التعويض، إذ إن النســـبة الإضـــافية المحددة قانونًا وعناصـــر التقدير المعتمدة قد لا تعكس بدقة القيمة الســـوقية الحقيقية للعقار، ولا الأضرار الفعلية التي تلحق بالمالك، سواء من حيث فقدان الانتفاع أو تفتيت الملكية، وهو ما يمكن اســـتخلاصـــه من تحليل المواد (١٣ و١٨ و١٩) ومن الفلســـفة العامة التي تقوم عليها المادة الأولى من القانون. أما الإشـــكالية الثانية فتتعلق بضـــعف الشـــفافية، حيث إن تقدير التعويض ينطوي على عناصـــر فنية واقتصادية وتخطيطية تستلزم الوضوح والتسبيب، وإلا تحوّل الاستملاك إلى مصدر نزاع مستمر ومساس بثقة الأفراد بالإدارة. ومن ثم، فإن معالجة هذه الإشـــكالات تقتضـــي تطوير قواعد أكثر وضـــوحًا وعلنية في تقييم التعويض، وتعزيز تسبيب قرارات هيئات التقدير، فضـلًا عن توسـيع نطاق الرقابة القضـائية الفعلية على كيفية احتساب عناصر البدل، بما يحقق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات حماية الملكية الخاصة.[٢]

ثانيًا: تطبيقات قرارات الضبط الإداري

يُعدّ الضبط الإداري المجال الذي تتجلى فيه بصورة يومية إشكالية الموازنة بين الحرية الفردية ومتطلبات النظام العام؛ إذ تلجأ الإدارة إلى تقييد بعض الأنشـطة الخاصـة لا بقصـد التنظيم المجرد، وإنما حمايةً لمقومات النظام العام المتمثلة في الأمن والصحة العامة والسكينة والسلامة العامة. وفي الفقه الإداري العراقي المعاصر، يُنظر إلى الضـبط الإداري بوصـفه نشـاطًا وثيق الصـلة بالحريات العامة، حيث إن المحافظة على النظام العام تقتضـي في الغالب فرض قيود عليها. كما أن الحماية الإدارية للسـكان والممتلكات اسـتنادًا إلى قانون الدفاع المدني رقم (٤٤) لسـنة ٢٠١٣، تشـمل جملة التدابير والإجراءات التي تتخذها الجهات المختصـة للحد من الخسـائر وحماية الأرواح والممتلكات في حالات السلم والحرب والكوارث[3].

وفي المجال الصـحي، يشـكل قانون الصـحة العامة رقم (٨٩) لسـنة ١٩٨١ إطارًا تشـريعيًا واضـحًا لممارسـة الضـبط الإداري، إذ خوّل الجهات الصـحية سـلطة وضـع الضـوابط والشـروط اللازمة لتنظيم عمل المحلات العامة، ومنح الرخص الصحية ومراقبة الالتزام بها. كما اشترط عدم جواز فتح بعض المحلات إلا بعد الحصول على الترخيص الصـــحي، ومنح الإدارة صـــلاحية إغلاق المحلات الخاضـــعة للرقابة في حال مخالفة أحكام القانون. وتُبرز هذه النصوص أن الضبط الإداري في مجالي الصحة والسلامة يستند إلى أساس قانوني صريح، يهدف إلى تحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وصون حقوق الأفراد[4].

وتبيّن الدراسات المقارنة التي تناولت الضبط الإداري في العراق أن الإفراط في اللجوء إلى تدابير الضبط، دون تسبيبٍ كافٍ أو مراعاة لبدائل أقل تقييدًا، يؤدي إلى انتقاص غير مبرر من الحقوق والحريات، ويزعزع الثقة في الإدارة. لذلك يُشـــترط لضـــمان التوازن أن تكون قرارات الضـــبط محددة من حيث الزمان والمكان والنطاق

---

[1] المحكمة الاتحادية العليا العراقية، قرار رقم ٢٥/اتحادية/٢٠٠٧، بتاريخ ٢٠٠٨/١/٨، بشأن التعويض العادل عن الاستملاك وفق المادة (٢٣/ثانياً) من الدستور، متاح على الرابط https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/135 :

[٢] قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١

[3] العطواني، زينب عزيز شعبان ، "الضبط الإداري لأعمال الحماية الإدارية في العراق"، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٣٦ (عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا/ الجزء الثالث)، كانون الأول ٢٠٢١، ص٤٢٢

[4] قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١

الموضـــوعي، وأن تُســـتند إلى وقائع مادية ثابتة ونصـــوص قانونية واضـــحة، مع إتاحة ســـبل التظلم الإداري والقضائي الفعّال أمام المتضررين[1].

ثالثًا: أبرز التحديات (توسع السلطة التقديرية، ضعف الرقابة)

على الرغم من وجود إطار دســتوري وتشــريعي يســمح في الأصــل بتحقيق توازن معقول بين حقوق الأفراد والمصـــلحة العامة، إلا أن الواقع العراقي يواجه جملة من التحديات التي تُضـــعف فعالية هذه الآليات. من أبرز هذه التحديات اتســـاع نطاق الســـلطة التقديرية للإدارة في مجالات عديدة، في ظل غموض بعض المفاهيم مثل «المصـــلحة العامة» و«النظام العام»، وعدم إلزام الإدارة في كثير من الأحيان بتســـبيب قراراتها على نحو مفصل، مما يفتح الباب أمام التعسف والانحراف في استعمال السلطة، وتشير الدراسات حول الحق في الإدارة الرشـــيدة في العراق إلى أن الفســـاد الإداري والمالي، وضـــعف اســـتقلال بعض أجهزة الرقابة، وانتشـــار البيروقراطية، وعدم الاستقرار السياسي والأمني، كلها عوامل تؤدي عمليًا إلى إضعاف الرقابة على أعمال الإدارة، سواء الرقابة الداخلية أو القضائية. كما أن محدودية الوعي القانوني لدى الأفراد، وصعوبات الوصول إلى القضـاء الإداري في بعض المناطق، تجعل كثيرًا من القرارات غير المشروعة تمر دون طعن، الأمر الذي ينعكس سلبًا على مستوى التوازن المحقق في الواقع[2].

رابعًا: تقدير مدى تحقق التوازن في التطبيق

يمكن القول إن التوازن بين حقوق الأفراد والمصـــلحة العامة في القانون الإداري العراقي متحقق في مســـتوى النصـــوص والمبادئ العامة، لكنه يظل نســـبيًا ومتفاوتًا في مســـتوى التطبيق العملي، تبعًا لمدى فعالية الرقابة القضائية والإدارية، ودرجة الالتزام بمبادئ الحوكمة الرشيدة. فكلما تعزز دور القضاء الإداري في بسط رقابته الموضـوعية على سـبب القرار وغايته وتناسـبه، وتم تطوير معايير أكثر دقة لتحديد مفهومَي المصـلحة العامة والنظام العام، اقترب النظام القانوني من تحقيق توازن حقيقي ومستقر، ويقتضي تطوير هذا التوازن العمل على ثلاثة مسارات متكاملة: استكمال البناء التشريعي بما يحدّ من إطلاق السلطة التقديرية ويُلزم الإدارة بالتسبيب؛ دعم اســتقلال القضــاء الإداري وتمكينه من أدوات رقابية متقدمة؛ وترســيخ ثقافة الإدارة الرشــيدة والشــفافية والمسـاءلة في الممارسـة اليومية للسـلطة. وبهذا تتحول مبادئ المشـروعية والتناسـب وعدم التعسـف من كونها قواعد نظرية إلى ضمانات عملية فعّالة تكفل حماية الحقوق وخدمة المصلحة العامة في آن واحد[3].

الخاتمة

في ختام هذا البحث، يتضح أن التوازن بين حقوق الأفراد ومتطلبات المصلحة العامة ليس مسألة نظرية مجردة، بل هو إشكالية عملية مستمرة تفرض نفسها في مختلف صور النشاط الإداري. فالإدارة، رغم ما تتمتع به من ســـلطات وامتيازات قانونية، تظل مقيدة بحدود المشـــروعية وملزمة باحترام الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، الأمر الذي يجعل تحقيق هذا التوازن معيارًا حقيقيًا لمدى التزام الدولة بسيادة القانون.

---

[1] سليمان ،محمود عبد ، علي مشهدي، "الحق في الإدارة الرشيدة كأحد حقوق المواطن في القانون الإداري العراقي"، مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية، المجلد ٦، العدد ١، آذار ٢٠٢٦، ص ٨٥٠.

[2] المرجع نفسه

[3] حيدر محمد زيدان، عصام مبارك، "الضمانات الكفيلة للقاضي الإداري العراقي في تكريس مبدأ المشروعية"، المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد٢٨، ٢٠٢٤ ،ص٢

وقد أظهر البحث أن الإطار القانوني في حد ذاته يوفر مجموعة من الضمانات المهمة لتحقيق هذا التوازن، مثل مبدأ المشروعية، ومبدأ التناسب، وعدم التعسف في استعمال السلطة، فضلًا عن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. غير أن الإشكال لا يكمن في غياب هذه القواعد، بل في مدى فاعليتها عند التطبيق، حيث تبرز تحديات تتعلق باتساع السلطة التقديرية للإدارة، وغموض مفهوم المصلحة العامة، وضعف التسبيب في بعض القرارات، وهو ما قد يؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد بصورة غير مبررة.

أولاً: أهم الاستنتاجات

- التوازن بين حقوق الأفراد والمصلحة العامة يُعدّ أساسًا جوهريًا في القانون الإداري، ولا يمكن تغليب أحدهما بشكل مطلق على حساب الآخر .
- تتمتع الإدارة بسلطات واسعة (خاصة السلطة التقديرية)، إلا أنها ليست مطلقة بل مقيدة بمبدأ المشروعية .
- يشكّل مبدأ التناسب وعدم التعسف في استعمال السلطة ضمانتين أساسيتين للحد من تجاوزات الإدارة .
- الرقابة القضائية تمثل الوسيلة الأهم لحماية حقوق الأفراد من القرارات الإدارية غير المشروعة .
- مفهوم المصلحة العامة يتسم بالغموض والمرونة، مما يفتح المجال لاختلاف تفسيره وأحيانًا إساءة استخدامه .
- التوازن بين حقوق الأفراد والمصلحة العامة متحقق نظريًا في النصوص القانونية، لكنه يواجه صعوبات في التطبيق العملي .
- ضعف تسبيب بعض القرارات الإدارية واتساع السلطة التقديرية يؤديان إلى احتمالات التعسف في استعمال السلطة .

ثانياً: أهم المقترحات

- ضرورة إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها بشكل واضح ومفصل، خاصة تلك التي تمسّ حقوق الأفراد .
- وضع معايير قانونية أكثر دقة لتحديد مفهوم المصلحة العامة والحد من غموضه .
- تعزيز دور القضاء الإداري وتوسيع نطاق رقابته على السلطة التقديرية للإدارة .
- تطوير آليات تنفيذ الأحكام القضائية لضمان فعاليتها وعدم بقائها نظرية .
- نشر الوعي القانوني لدى الأفراد بحقوقهم ووسائل الطعن في القرارات الإدارية .
- تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة داخل الإدارة للحد من التعسف والانحراف في استعمال السلطة .
- تقليص نطاق السلطة التقديرية للإدارة في بعض المجالات الحساسة التي تمسّ الحقوق والحريات الأساسية.

المراجع:

قائمة المراجع

أولًا: الكتب

- حامد مصطفى، *مبادئ القانون الإداري العراقي*، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٨، ص ١٧ .
- ابن منظور محمد بن مكرم، *لسان العرب*، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٨٨، ص ٢٤٧٩ .
- د. محمد طه حسين الحسيني، وجيز القانون الإداري،٢٠٢٣، ص١٥.
- د. محمد طه حسين الحسيني، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص٥٤.
- د. مازن ليلو راضي، الوسيط في القانون الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٣، ص١٢٠ وما بعدها.
- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، مطبعة التعليم العالي، الموصل، ١٩٨٩، ص٢٥٣.
- د. نجيب خلف أحمد الجبوري، القانون الإداري، دار المسلة للنشر والتوزيع، العراق، ٢٠٢٢، ص٩٧

ثانيًا: الرسائل الجامعية

- فريد زروقة، "دور القاضي الإداري في حماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة العامة"، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر – بسكرة، الموسم الجامعي ٢٠١٣/٢٠١٤، ص ١٢ .

ثالثًا: البحوث والمقالات العلمية

- جعفر فرج الله، مهند إياد، "القضاء الإداري العراقي وأثره في حماية حقوق الأفراد: دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقه الإسلامي"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١، العدد ١٦، آذار ٢٠١٣، ص ٢٢٥ .
- صعب ناجي عبود الدليمي، "تعريف القرار الإداري وبيان خصائصه"، في *الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري في العراق*، ص ٤٥-٥٥، منشور بتاريخ ٢٠١٦/٦/١٢، متاح على الرابط: https://mail.almerja.net/more.php?idm=50262.
- نورا عدنان جهاد، "النفاذ المستقبلي في القرار الإداري"، ملحق مجلة الجامعة العراقية، العدد (٢/١٧)، جامعة بغداد، ص ٣٤ .

- معروف عمر كل، هورامان محمد سعيد، "مدى سلطة الإدارة في تنظيم الحقوق والحريات العامة: دراسة مقارنة"، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد ١٠، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ١٥٤ .
- محمد طه حسين الحسيني، "ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرهما"، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠١٩، ص ١٢٠ .
- سجى محمد عباس، نصرالله غالب عطشان، "الإصلاح التشريعي في النظام القانوني للقضاء الإداري العراقي"، مجلة النهرين للعلوم القانونية، المجلد ١، العدد ١، ٢٠٢٣، ص ١١١ .
- مبكوتة أحمد، "الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية"، مجلة المعيار، العدد ١، ٢٠١٧، ص ١٤٥ .
- حيدر محمد زيدان، عصام مبارك، "الضمانات الكفيلة للقاضي الإداري العراقي في تكريس مبدأ المشروعية"، المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٢٨، ٢٠٢٤، ص ١٩ .
- زانا رؤوف حمه كريم، ناسو حمه شين عبد الكريم، "الترابط القانوني بين السلطة التقديرية للإدارة ومبدأ التناسب في القرار الإداري: دراسة تحليلية"، المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية، المجلد ٦، العدد ٢، كانون الأول ٢٠٢٢، ص ١١٩ .
- كرار مجيد حسين، هيثم صالح عبد، "وسائل إثبات عيب الانحراف باستعمال السلطة في القانون العراقي"، مجلة كلية دجلة الجامعة للدراسات القانونية، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠٢٤، ص ٢٧٩-٢٨٠ .
- عاشور سليمان شوايل، "عيب الانحراف بالسلطة وقاعدة تخصيص الأهداف"، مجلة دراسات قانونية، كلية القانون، جامعة بنغازي، العدد ١٩، كانون الثاني ٢٠١٦، ص ٥٠ .
- رعد عبود رحيم، "أثر القانون الدستوري العراقي في رعاية المصلحة العامة"، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٧٠، العدد ٣، تموز ٢٠٢٤، ص ١٦ .
- محمود عبد سليمان، علي مشهدي، "الحق في الإدارة الرشيدة كأحد حقوق المواطن في القانون الإداري العراقي"، مجلة الشرق الأوسط للدراسات القانونية والفقهية، المجلد ٦، العدد ١، آذار ٢٠٢٦، ص ٨٥٠ .
- زينب عزيز شعبان العطواني، "الضبط الإداري لأعمال الحماية الإدارية في العراق"، مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٣٦ (عدد خاص لبحوث التدريسيين مع طلبة الدراسات العليا/ الجزء الثالث)، كانون الأول ٢٠٢١، ص٤٢٢.
- حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، "تعريف عيب الانحراف باستعمال سلطة الضبط الإداري"، في *سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية*، ص ١٠٥–١٠٩، منشور بتاريخ ٢٠١٧/٤/٥، متاح على الرابط: https://ns1.almerja.com/more.php?idm=76038.

رابعًا: البحوث والمؤتمرات

- ئامانج عارف كريم سعيد، "الحماية القانونية للمصلحة العامة في التشريع العراقي"، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي العلمي الثالث لكلية الشريعة والقانون بطنطا بعنوان :*حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي*، الجزء الأول، المنعقد يومي ٢١–٢٢ تشرين الأول ٢٠١٩، ص ٧٢ .

خامسًا: التشريعات

- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد .(21–14)
- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (١٩/ثالثاً وسادساً، ٤٤، ١٠٠، ١٠١) .
- قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ .
- قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ .