# Effects of Exercising Public Authority Privileges of Administration in Administrative Contracts: A Comparative Study between Iraq and Iran

**Safaa Fahem Ali Al-Juhaishi[1], Dr. Ali Mashhadi[2]**

[1]PhD Student in Public Law Faculty Of Law University Of Qom
safaaali19955@gmail.com

[2]Associate Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Qom
droitenviro@gmail.com

**HOW TO CITE:**
Safaa Fahem Ali Al-Juhaishi, Dr. Ali Mashhadi (2026). Effects of Exercising Public Authority Privileges of Administration in Administrative Contracts: A Comparative Study between Iraq and Iran. International Journal of Special Education, 41(18s), 687-702

**ABSTRACT:**
This study examines the effects of the administration's exercise of public authority privileges in administrative contracts through a comparative analysis of Iraqi and Iranian law. These privileges constitute one of the most prominent features distinguishing administrative contracts from civil contracts. As the body responsible for ensuring the proper functioning of public services and protecting public funds, the administration enjoys exceptional powers in relation to its contracting party. These include the powers of supervision and direction, unilateral modification of contractual terms, imposition of administrative sanctions, withdrawal of work from the contractor, and unilateral termination or rescission of the contract whenever required by the public interest.

The research problem concerns the extent to which exercising these privileges affects the legal position of the contracting party and the financial equilibrium of the administrative contract, as well as the legal controls that prevent the abuse of such powers. The study also seeks to determine whether these privileges enhance the administration's effectiveness in executing administrative contracts or may impose an undue burden on the contracting party when not accompanied by adequate legal safeguards.

The study adopts a comparative analytical approach by examining the relevant legal provisions and jurisprudential and judicial trends in Iraq and Iran. The comparative analysis shows that the Iraqi legal system emphasizes the effects of administrative privileges through direct execution, administrative sanctions, and the withdrawal of work from the contractor. In contrast, the Iranian system tends to focus on regulating pre-contractual procedures, financial and regulatory safeguards, and oversight of the legality of administrative actions.

The study concludes that the effects of public authority privileges in administrative contracts are not limited to enabling the administration to ensure contractual performance and achieve the public interest; they also extend to the contracting party's rights and the contractual equilibrium. Accordingly, these privileges should not be understood as an expression of the administration's absolute superiority but as functional powers restricted by the

**COPYRIGHT STATEMENT:**
Copyright: © 2026 Authors.
Open access publication underthe terms and conditions of the Creative CommonsAttribution (CC BY) license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

principles of legality, proportionality, transparency, good faith, and the restoration of the contract's financial equilibrium whenever it is disrupted.
The study recommends that these privileges be regulated more clearly under Iraqi and Iranian law, with their effects precisely defined and adequate safeguards established for contracting parties. This would achieve an appropriate balance between protecting public services and strengthening confidence in contracting with the administration.

Keywords: Administrative contract, public authority privileges, public interest, financial equilibrium, judicial oversight, Iraq, Iran.

**المستخلص**:

يتناول هذا البحثُ آثارَ ممارسةِ الإدارة لامتيازاتِ السلطةِ العامة في العقود الإدارية، من خلال دراسةٍ مقارنةٍ بين القانونين العراقي والإيراني، باعتبار هذه الامتيازات من أبرز الخصائص التي تميّز العقدَ الإداري عن العقد المدني. فالإدارة، بوصفها الجهةَ المسؤولةَ عن ضمان حسن سير المرافق العامة وحماية المال العام، تتمتع بسلطاتٍ استثنائية في مواجهة المتعاقد معها، تتمثل في سلطة الرقابة والتوجيه، وتعديل شروط العقد، وفرض الجزاءات الإدارية، وسحب العمل، وإنهاء العقد أو فسخه بإرادةٍ منفردة متى اقتضت المصلحة العامة ذلك.وتتمثل إشكاليةُ البحث في بيان مدى تأثير ممارسة هذه الامتيازات في المركز القانوني للمتعاقد مع الإدارة، وفي التوازن المالي للعقد الإداري، مع بحث الضوابط القانونية التي تحول دون التعسف في استعمال هذه السلطات. كما يسعى البحث إلى بيان ما إذا كانت هذه الامتيازات تسهم في تعزيز فاعلية الإدارة في تنفيذ العقود الإدارية، أم أنها قد تشكل عبئًا على المتعاقد إذا لم تقترن بضماناتٍ قانونيةٍ كافية.واعتمد البحث المنهجَ التحليليَّ المقارن، من خلال دراسة النصوص القانونية والاتجاهات الفقهية والقضائية في كلٍّ من العراق وإيران. وتُظهر الدراسة المقارنة أن النظام العراقي يبرز فيه أثر امتيازات الإدارة من خلال التنفيذ المباشر، والجزاءات الإدارية، وسحب العمل، في حين يميل النظام الإيراني إلى التركيز على تنظيم الإجراءات السابقة على التعاقد، والضمانات المالية والتنظيمية، والرقابة على مشروعية التصرفات الإدارية.ويخلص البحث إلى أن آثار امتيازات السلطة العامة في العقود الإدارية لا تقتصر على تمكين الإدارة من ضمان تنفيذ العقد وتحقيق المصلحة العامة، بل تمتد إلى التأثير في حقوق المتعاقد والتوازن العقدي. لذلك، لا ينبغي أن تُفهم هذه الامتيازات بوصفها مظهرًا لتفوقٍ مطلقٍ للإدارة، وإنما بوصفها سلطاتٍ وظيفيةً مقيَّدةً بمبادئ المشروعية، والتناسب، والشفافية، وحسن النية، وإعادة التوازن المالي للعقد عند اختلاله.ويوصي البحث بضرورة تنظيم هذه الامتيازات بصورةٍ أكثر وضوحًا في القانونين العراقي والإيراني، وتحديد آثارها، وبيان الضمانات المقررة للمتعاقد في مواجهتها، بما يحقق التوازن بين حماية المرفق العام وتعزيز الثقة في التعاقد مع الإدارة.

الكلمات المفتاحية: العقد الإداري، امتيازات السلطة العامة، المصلحة العامة، التوازن المالي، الرقابة القضائية، العراق، إيران.

التمهيد:

تحتل العقود الإدارية مكانةً مركزيةً في القانون الإداري المعاصر، إذ تمثل إحدى الوسائل القانونية التي تمكّن الإدارة من تنفيذ وظائفها العامة، وإدارة المرافق العامة، وتحقيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة. فلم تعد الإدارة الحديثة تعتمد على القرارات الإدارية وحدها في مباشرة نشاطها، بل أصبحت تلجأ إلى التعاقد بوصفه أداةً قانونيةً مرنةً تتيح لها التعاون مع الأفراد والشركات والقطاع الخاص في إنجاز المشروعات العامة، وتقديم الخدمات، واستثمار الأموال العامة، وتطوير البنى التحتية. غير أن هذا التعاقد لا يخضع، في جميع أحواله، للمنطق ذاته الذي يحكم العقود المدنية؛ لأن الإدارة لا تتعاقد لتحقيق مصلحةٍ خاصةٍ مجردة، وإنما تتعاقد، في الغالب، لتحقيق غرضٍ عام يتصل بضمان حسن سير المرفق العام بانتظامٍ واطراد. ومن هنا نشأت خصوصية العقد الإداري، بوصفه عقدًا يجمع بين مبدأ الرضا التعاقدي من جهة، وامتيازات السلطة العامة من جهةٍ أخرى، الأمر الذي جعله مجالًا تتقاطع فيه مبادئ القانون العام مع قواعد الالتزامات التعاقدية.وتنبع أهمية العقود الإدارية من أنها لا تقتصر على إنشاء التزاماتٍ متبادلةٍ بين طرفين، بل تمتد آثارها إلى نطاقٍ أوسع يرتبط بحماية المصلحة العامة، وصون المال العام، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. فالمتعاقد مع الإدارة لا يتعامل مع شخصٍ قانوني عادي يسعى إلى تحقيق منفعةٍ خاصة، وإنما يتعامل مع جهةٍ عامة تتحمل مسؤولية إدارة مرفق عام، أو تنفيذ مشروعٍ عام، أو تقديم خدمةٍ ذات نفعٍ جماعي. ولذلك، فإن العلاقة التعاقدية الإدارية لا يمكن فهمها في ضوء مبدأ المساواة المدنية وحده؛ إذ قد تقتضي متطلبات المرفق العام أن تتدخل الإدارة في تنفيذ العقد، أو تعدل بعض شروطه، أو تفرض جزاءاتٍ إدارية، أو تسحب

العمل من المتعاقد، أو تنهي العقد عند الضرورة، أو تمارس عليه رقابةً وإشرافًا يتجاوزان ما هو مألوف في عقود القانون الخاص. وهذه الخصوصية لا تنفي الطبيعة العقدية للعلاقة، وإنما تضفي عليها طابعًا مزدوجًا، يقوم على الالتزام التعاقدي من جهة، وعلى امتيازاتٍ وظيفيةٍ مقررةٍ للإدارة من جهةٍ أخرى.وتتجلى أهمية هذا البحث في تناوله موضوعًا ذا انعكاساتٍ عمليةٍ مباشرة على الواقعين الإداري والاقتصادي؛ إذ إن إساءة استعمال الإدارة لامتيازاتها قد تؤدي إلى الإخلال بمبدأ الأمن القانوني، وتُضعف ثقة المستثمرين والمتعاملين مع الجهات الحكومية. كما أن كثيرًا من المنازعات الإدارية ينشأ نتيجة تعسف الإدارة في ممارسة سلطاتها الاستثنائية، الأمر الذي يثير التساؤل حول مدى كفاية الضمانات القانونية المقررة للمتعاقدين في مواجهة قراراتها. ومن ثم، فإن دراسة هذه المسألة لا تقتصر على الجانب النظري، بل تمتد إلى تحليل آثارها العملية في استقرار العقود الإدارية، وتحقيق التوازن بين مقتضيات السلطة العامة وحماية الحقوق الخاصة.كما تبرز أهمية هذا البحث في الحاجة إلى تطوير التشريعات والإجراءات القانونية المنظمة لممارسة الإدارة امتيازاتها، بما يحقق التوازن بين حماية المصلحة العامة وضمان حقوق المتعاقدين معها. ففي الوقت الذي يُعد فيه منح الإدارة سلطاتٍ استثنائيةً ضرورةً لضمان تنفيذ المشروعات العامة بكفاءةٍ وفاعلية، فإن ذلك لا ينبغي أن يكون على حساب مبادئ العدالة، والتناسب، وحماية الثقة المشروعة، والتوازن العقدي. ومن هذا المنطلق، يسعى البحث إلى تقديم تحليلٍ قانونيٍ معمق لامتيازات السلطة العامة، واقتراح السبل الكفيلة بتطوير الإطار القانوني المنظم لها في كلٍّ من العراق وإيران، من خلال دراسة مدى توافقها مع القواعد الدستورية والمبادئ العامة للعقود.ويهدف هذا البحث إلى تحليل طبيعة وآثار امتيازات السلطة العامة للإدارة في العقود الإدارية في القانونين العراقي والإيراني، من خلال دراسة الأسس القانونية التي تستند إليها هذه الامتيازات، وبيان مدى تأثيرها في استقرار العلاقات التعاقدية بين الإدارة والمتعاقدين معها، فضلًا عن تحليل الإشكاليات القانونية الناشئة عن ممارستها، وتقييم مدى انسجامها مع مبادئ العدالة، والمشروعية، والتناسب، وضمانات حماية حقوق الأطراف المتعاقدة..

## المبحث الأول

## الآثار القانونية لامتيازات السلطة العامة للإدارة في العقود الإدارية في القانون العراقي

تؤسس النظرة الفقهية العراقية لجزاءات العقد الإداري أثراً قانونياً مهماً، يتمثل في أن مصدر سلطة الإدارة في فرض الجزاء لا ينحصر في الشرط التعاقدي، بل يمتد إلى ما تملكه أصلاً من امتيازات السلطة العامة وسلطتها في تنظيم المرافق العامة. فالإدارة لا تتشدد مع المتعاقد لأنها طرف أقوى في المفاوضة، وإنما لأنها تتحمل مسؤولية ضمان انتظام المرفق ومنع اضطرابه نتيجة تقصير المتعاقد. ويترتب على ذلك أن الجزاء الإداري لا يعد مجرد جزاء خاص ناشئ عن اتفاق الطرفين، بل هو أثر من آثار الطبيعة العامة للعقد الإداري. وهذا الفهم يفسر سبب قدرة الإدارة على اتخاذ تدابير صارمة عند الإخلال، متى كان ذلك ضرورياً لحماية التنفيذ. غير أن هذه الصرامة لا تعني إطلاق السلطة، لأن الجزاء يبقى مقيداً بسبب مشروع وبقدر من التناسب مع الإخلال. ومن ثم فإن الأثر القانوني للامتياز يظهر في تمكين الإدارة من حماية المرفق بصورة فعالة، مع بقاء هذه الحماية مشروطة بألا تتحول إلى وسيلة لإرهاق المتعاقد خارج مقتضيات المصلحة العامة.[1] تتخذ الجزاءات المالية في التطبيق العراقي صوراً متعددة، من أبرزها الغرامات التأخيرية، ومصادرة كفالة حسن الأداء، والتعويض، وهي آثار يقصد بها الضغط على المتعاقد وحمله على التنفيذ الدقيق وفي المواعيد المحددة. وتدل هذه الأدوات على أن الامتياز الإداري لا يقتصر على توجيه الأوامر أو إصدار الإنذارات، بل ينتج أثراً مالياً مباشراً في ذمة المتعاقد، بحيث يصبح الإخلال سبباً لاقتطاع أو مطالبة أو تحميل مالي. وتبرز أهمية الغرامة التأخيرية في أنها تواجه الزمن بوصفه عنصراً أساسياً في العقد الإداري، لأن تأخر التنفيذ قد يضر بالمرفق ولو تم العمل في النهاية. أما مصادرة كفالة حسن الأداء فتعمل كضمان سابق يتحول عند الإخلال إلى وسيلة حماية للجهة الإدارية. ويؤدي التعويض وظيفة جبر الضرر الذي أصاب الإدارة أو المال العام. غير أن هذه الآثار، رغم مشروعيتها من حيث الأصل، ينبغي ألا تطبق آلياً من دون تقدير لسبب الإخلال ومداه، لأن الغرض منها ليس العقاب المجرد، بل إعادة الانضباط إلى التنفيذ.[2] يتجسد الجزاء الضاغط في عقود الأشغال العامة، وفق الاتجاه الفقهي العراقي، في سحب العمل من

[1] أسامة طه حسين ونجيب خلف أحمد، الجزاء الإداري العقدي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 2، 2019، ص 359

[2] ماجد حامد حمود الصراف، امتيازات الإدارة في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، 2023، ص 4.

المقاول عند إخلاله بالتزاماته، وهو من أكثر الآثار القانونية حساسية لأنه لا يقتصر على فرض عبء مالي، بل يمس استمرار المتعاقد في تنفيذ محل العقد. فالإدارة عندما تسحب العمل لا تكتفي بتسجيل المخالفة أو المطالبة بالجزاء، بل تنقل المشروع إلى مسار آخر بهدف تفادي استمرار التعثر أو منع تفاقم الضرر. وتظهر خصوصية هذا الأثر في أن عقد الأشغال العامة غالباً ما يرتبط بمشروع مادي له زمن وكلفة وتأثير على المرفق أو الخدمة العامة، مما يجعل التأخير أو سوء التنفيذ خطراً يتجاوز العلاقة الثنائية. غير أن سحب العمل لا يكون مشروعاً لمجرد رغبة الإدارة في استبدال المقاول، بل يتطلب إخلالاً يبرر هذا التدبير وغاية تتصل بحماية التنفيذ. وبذلك يمثل السحب أثراً تنفيذياً صارماً للامتياز، لكنه يظل محكوماً بضرورة الموازنة بين استمرار المشروع وحقوق المقاول، حتى لا يتحول من وسيلة إنقاذ إلى أداة إضرار.[1] يمتد الأثر القانوني لامتيازات الإدارة إلى حماية الاعتبار الشخصي في العقد الإداري، لأن الإدارة تختار المتعاقد بناء على كفاءته وصفاته الفنية والمالية وقدرته على تنفيذ الالتزام محل العقد. لذلك فإن إحلال غيره محله أو التعاقد من الباطن دون موافقتها يعد إخلالاً بالعقد الإداري ويفعل سلطتها الجزائية. وتظهر أهمية هذا الأثر في أن شخصية المتعاقد ليست عنصراً ثانوياً، بل تدخل في أساس الاختيار، خاصة عندما يكون العقد متصلاً بمرفق عام أو مشروع يحتاج إلى خبرة وملاءة وانضباط. فإذا تمكن المتعاقد من نقل التنفيذ إلى شخص آخر دون موافقة الإدارة، اختل الأساس الذي قامت عليه المفاضلة والاختيار، وقد تتعرض المصلحة العامة للخطر بسبب دخول منفذ لم يخضع للتقييم أو القبول. ومن هنا يكون تدخل الإدارة جزاءً على الإخلال بالاعتبار الشخصي، لا تعسفاً في تقييد حرية المتعاقد. غير أن هذا التدخل ينبغي أن يظل متناسباً مع طبيعة المخالفة ومدى تأثيرها في التنفيذ، لأن الغاية هي حماية حسن الأداء لا مجرد التمسك الشكلي بشرط المنع.[2]

**المطلب الأول**

**سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري**

ترتبط سلطة تعديل العقد الإداري بحدود الغاية التي تبرر امتيازات الإدارة، لأن كل تدخل في مسار العقد يجب أن يبقى موجهاً إلى حماية التنفيذ أو المرفق العام، لا إلى تحقيق منفعة خاصة للإدارة أو الإضرار بالمتعاقد. وتظهر هذه القاعدة بجلاء في تحليل سلطة سحب العمل من المقاول، وهي وإن كانت صورة أشد من مجرد التعديل، فإنها تكشف المنطق ذاته الذي يحكم جميع امتيازات الإدارة أثناء التنفيذ. فإذا استعملت الإدارة هذا التدبير لا لمعالجة تقصير يهدد المشروع أو لضمان استمرار المرفق، بل بقصد الإضرار بالمقاول أو تحقيق نفع مادي لها، كان القرار غير مشروع. وينطبق هذا المعيار على التعديل أيضاً، لأن التعديل الذي يغير أعباء العقد أو مدده أو شروطه لا يكتسب شرعيته من مجرد صدوره عن الإدارة، بل من ارتباطه بسبب عام حقيقي. فالإدارة لا تملك أن تتخذ التعديل وسيلة لإعادة توزيع المخاطر على المتعاقد بطريقة تعسفية، أو لإخفاء سوء تقديرها المالي، أو لتحقيق وفر غير مستند إلى مقتضيات المرفق. وبذلك يصبح قصد حماية المصلحة العامة معياراً داخلياً لمشروعية التعديل، لا مجرد تبرير لاحق يضاف إلى القرار الإداري.[3] تزداد أهمية رقابة التناسب على سلطة التعديل عندما يكون أثر القرار الإداري متصلاً بجزاء أو بعبء مالي يترتب على المتعاقد أثناء التنفيذ. فالتعديل قد يظهر في صورة تمديد مدة، أو تغيير طريقة التنفيذ، أو إعادة ترتيب الالتزامات المالية، أو فرض متطلبات إضافية بحجة حسن سير المرفق. وهذه الصور، إذا لم تضبط بمعيار التناسب، قد تؤدي إلى تحميل المتعاقد نتائج لا تتفق مع جسامة الإخلال أو مع طبيعة الحاجة الإدارية. ولا يقتصر التناسب هنا على مقارنة شكلية بين القرار والسبب، بل يتطلب فحص السياق الكامل للعقد، ومنها طبيعة المشروع، ومرحلة التنفيذ، ومدى مساهمة الإدارة أو الظروف العامة في ظهور الحاجة إلى التعديل، والآثار الاقتصادية المترتبة على الطرفين. فإذا كان الهدف حماية المرفق، فإن حماية المرفق لا تتحقق بإضعاف المتعاقد إلى

[1] محمد كاك الله سمايل، سلطة الإدارة في سحب العمل من المقاول في عقد الأشغال العامة، دراسة تحليلية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 33، 2020، ص 303 و306.

[2] رشا محمد جعفر الهاشمي، الآثار القانونية المترتبة على الإخلال بالعقد الإداري، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، المجلد 37، العدد 2، 2022، ص 195 و197-198.

[3] محمد كاك الله سمايل، سلطة الإدارة في سحب العمل من المقاول في عقد الأشغال العامة، دراسة تحليلية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 33، 2020، ص 328.

الحد الذي يعجز معه عن الاستمرار، لأن ذلك قد يؤدي إلى نتيجة معاكسة تتمثل في تعطيل التنفيذ أو زيادة كلفة النزاع. ومن ثم فإن سلطة التعديل لا تظل مشروعة لمجرد ارتباطها بالمصلحة العامة، بل يجب أن تمارس بطريقة متدرجة ومتوازنة تكشف أن الإدارة اختارت الوسيلة الأكثر ملاءمة والأقل إضراراً ضمن الإمكان القانوني والعملي.[1] تثير سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري مسألة الرقابة القضائية على آثار الامتيازات أثناء التنفيذ، ولا سيما في ضوء ميل منازعات المسؤولية العقدية وآثار الجزاءات في العراق إلى ولاية القضاء العادي مع تمتعه بسلطة واسعة في التعويض وفحص مشروعية الإجراءات المتخذة من الإدارة. وتدل هذه الصورة على أن التعديل الإداري، وإن نشأ عن امتياز من امتيازات السلطة العامة، لا يبقى خارج مجال المنازعة القضائية متى أدى إلى ضرر أو مساس بالمركز المالي للمتعاقد. فالقضاء، عند فحصه آثار القرار، لا يقتصر على تقدير التعويض، بل يستطيع أن ينظر في مدى مشروعية الإجراء من حيث السبب والغاية والتناسب. وتكمن أهمية ذلك في أن غياب قضاء إداري عقدي متخصص بصورة صريحة لا يعني غياب الرقابة، بل يعني أن الحماية قد تمارس عبر أدوات المسؤولية والتعويض أمام القضاء المختص. غير أن هذا الوضع يطرح حاجة منهجية إلى توحيد معايير فحص امتيازات الإدارة، لأن التعديل والجزاء وسحب العمل تشترك في كونها تدابير إدارية ذات آثار تعاقدية. ومن ثم فإن الرقابة القضائية تمثل ضمانة لازمة حتى لا تتحول سلطة التعديل إلى وسيلة لإعادة صياغة العقد بعيداً عن الضوابط الموضوعية.[2]

## المطلب الثاني

## سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري

ترتبط سلطة الإنهاء في القانون العراقي بمنظومة الجزاءات المالية التي تسبق الإنهاء أو ترافقه أو تمهد له، مثل الغرامات التأخيرية، ومصادرة كفالة حسن الأداء، والتعويض. فهذه الجزاءات تكشف أن الإدارة لا تنتقل دائماً مباشرة إلى إنهاء العقد، بل قد تستعمل وسائل مالية ضاغطة لحمل المتعاقد على التنفيذ الدقيق وفي المواعيد المحددة. ويؤدي هذا التدرج وظيفة مهمة، لأنه يمنح الإدارة قدرة على معالجة الخلل قبل أن يصبح الإنهاء ضرورياً، كما يمنح المتعاقد فرصة لتصحيح سلوكه تحت ضغط مشروع. غير أن هذه الأدوات المالية قد تتحول في بعض الحالات إلى مقدمة لإنهاء العلاقة إذا ثبت عجز المتعاقد أو استمراره في الإخلال، فتغدو جزءاً من مسار جزائي متكامل يبدأ بالضغط المالي وينتهي بالتدخل التنفيذي الأشد. ويظهر من ذلك أن الإنهاء الإداري ليس منفصلاً عن بقية الامتيازات، بل يتفاعل معها داخل نظام واحد هدفه حماية المرفق العام. لذلك تكون الغرامة أو المصادرة أو التعويض مشروعة بقدر ما تسعى إلى دفع التنفيذ أو جبر الضرر، لا إلى إرهاق المتعاقد بلا ضرورة.[3]

يعد سحب العمل من المقاول في عقود الأشغال العامة من أبرز الصور العملية لسلطة الإدارة في إنهاء التنفيذ الشخصي للمتعاقد المخل، وإن لم يكن دائماً إنهاءً كاملاً للعقد بمعناه النظري. فالإدارة، عند إخلال المقاول بالتزاماته، قد ترى أن استمرار التنفيذ بيده يهدد المشروع أو يزيد الكلفة أو يعطل المرفق، فتسحب العمل منه وتبحث عن وسيلة أخرى لإكماله. وتنبع قوة هذا الأثر من أنه يمس جوهر المركز التنفيذي للمقاول، إذ يفقد السيطرة على العمل الذي اختير لتنفيذه، وقد تترتب عليه آثار مالية لاحقة. غير أن سحب العمل لا يكون مشروعاً لمجرد وجود تأخر يسير أو مخالفة محدودة، بل يفترض إخلالاً مؤثراً يبرر هذا التدبير الصارم. ومن ثم فإن هذه السلطة تكشف العلاقة بين الإنهاء والضرورة، فكلما كان بقاء المقاول في التنفيذ سبباً في تعريض المرفق أو المشروع للخطر، اقترب السحب من المشروعية، وكلما استعمل دون سبب كاف، اقترب من التعسف. وبهذا يصبح سحب العمل وسيلة إنقاذ للمشروع لا مجرد عقوبة تعاقدية.[4] تظهر سلطة الإنهاء كذلك عند الإخلال بالاعتبار الشخصي في العقد الإداري، لأن الإدارة تختار المتعاقد بناء على كفاءته وصفاته الفنية والمالية وثقتها في قدرته على تنفيذ الالتزام. لذلك فإن إحلال غيره محله أو التعاقد من الباطن دون موافقة الإدارة يعد إخلالاً جوهرياً يبرر

[1] صلاح المرواني، رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية في العراق، دراسة مقارنة، مجلة المعهد، العدد 23، 2025، ص 253-272.

[2] رفاة كريم كربل وخضير عبد الحسين الخالدي، الاختصاص القضائي في إيقاع الجزاء على الإدارة المتعاقدة، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، العدد 31، 2021، ص 237 و252-255 و259-260.

[3] أسامة طه حسين ونجيب خلف أحمد، الجزاء الإداري العقدي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 2، 2019، ص 360-361.

[4] محمد كاك الله سمايل، سلطة الإدارة في سحب العمل من المقاول في عقد الأشغال العامة، دراسة تحليلية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 33، 2020، ص 303 و306.

تفعيل سلطتها الجزائية، وقد يفتح الطريق إلى إنهاء التنفيذ أو اتخاذ إجراء بديل. وتبرز أهمية هذه القاعدة في أن العقد الإداري لا يقوم على العرض المالي وحده، بل على شخصية المتعاقد من حيث الخبرة والملاءة والقدرة الفنية. فإذا سمح للمتعاقد أن ينقل التنفيذ إلى غيره دون موافقة الإدارة، فإن أساس الاختيار ينهار، وتتعرض المصلحة العامة لخطر تنفيذ العمل بواسطة شخص لم يخضع للتقييم أو القبول. غير أن استعمال سلطة الإنهاء في هذه الحالة يجب أن يرتبط بمدى خطورة الإحلال أو التعاقد من الباطن على حسن التنفيذ، لا بمجرد مخالفة شكلية لا أثر لها. وبذلك يحمي القانون الاعتبار الشخصي دون أن يجعله أداة جامدة لإهدار العقد متى أمكن تصحيح الوضع بضمانات كافية.[1]

**المطلب الثالث**

**الضمانات القانونية لحماية حقوق المتعاقدين**

تنشأ الحاجة إلى الضمانات القانونية من الأثر التأسيسي لامتيازات السلطة العامة، إذ إن هذه الامتيازات تخرج العقد من دائرة التعاقد المدني المألوف إلى دائرة العقد الإداري عندما تكون الإدارة طرفاً فيه، ويتصل بالمرفق العام، ويتضمن شروطاً استثنائية مثل التأمينات وغرامات التأخير. فهذا التحول في الطبيعة القانونية للعقد لا يغير طريقة تفسير الالتزامات فقط، بل يغير مركز الطرفين ويجعل الإدارة صاحبة سلطات لا يملكها المتعاقد الخاص. ومن ثم فإن حماية المتعاقد لا يمكن أن تقوم على إنكار الطبيعة الإدارية للعقد، بل على ضبط آثارها. فإذا كانت الشروط الاستثنائية معياراً لتمييز العقد الإداري، فإن الضمانات الإجرائية والرقابية تصبح لازمة لمنع تحول هذه الشروط إلى أدوات إذعان مطلق. وتدل التطبيقات القضائية العراقية على أن التمييز بين العقد المدني والعقد الإداري لا ينفصل عن فحص امتيازات الإدارة وآثارها، لأن الاعتراف بالامتياز يجب أن يقابله اعتراف بحق المتعاقد في العلم، والتناسب، والتعويض عند الاقتضاء، ومراجعة مشروعية الإجراء.[2]

تكتسب الضمانات القانونية معناها الحقيقي عندما يفهم الامتياز الإداري على أنه أداة لحماية المصلحة العامة لا ميزة شخصية للإدارة. فالإدارة لا تملك الجزاء أو التنفيذ المباشر أو وسائل الضغط المالي لأنها طرف أقوى يرغب في ترجيح مصلحته الخاصة، بل لأنها مسؤولة عن ضمان استقرار أداء المرافق العامة وعدم تعطيلها بسبب إخلال المتعاقد. وهذا الأساس الوظيفي للامتياز يضع في ذاته حداً لاستعماله، لأن كل سلطة لا تتجه إلى حماية المرفق أو المال العام تفقد مبررها. ومن هنا فإن ضمانات المتعاقد لا تقف عند الإجراءات السابقة، بل تشمل كذلك فحص غاية السلطة ذاتها. فإذا كان التدخل الإداري يستهدف استمرار الخدمة العامة أو منع الضرر، اقترب من المشروعية، أما إذا استعمل لتحقيق مصلحة إدارية ضيقة أو لإرهاق الطرف الخاص، فإنه يخرج عن وظيفته. لذلك فإن المصلحة العامة تؤدي دوراً مزدوجاً؛ فهي تبرر الامتياز من جهة، وتقيده من جهة أخرى، لأنها تمنع الإدارة من تحويل سلطاتها إلى وسائل ضغط غير مرتبطة بالوظيفة العامة.[3] تبدو أهمية الضمانات أكثر وضوحاً أمام سلطة الإدارة في فرض الجزاء على المتعاقد مباشرة عند الإخلال من غير توقف على استصدار حكم قضائي مسبق. فهذا الأثر يعبر عن عدم المساواة التقليدية بين طرفي العقد الإداري، لأن المتعاقد الخاص لا يملك في العلاقات المدنية سلطة مماثلة يوقع بها جزاءً على الطرف الآخر بإرادته المنفردة. غير أن هذه القدرة الاستثنائية لا تلغي ضرورة حماية المتعاقد، بل تجعلها أكثر إلحاحاً. ففرض الجزاء المباشر يجب أن يستند إلى إخلال محدد، وأن يصدر من جهة مختصة، وأن يكون متناسباً مع المخالفة، وأن يبقى قابلاً للمراجعة في ضوء قواعد المسؤولية والمشروعية. وتتمثل الضمانة هنا في أن التنفيذ المباشر لا يعني العصمة من الرقابة، وإنما يعني انتقال الرقابة غالباً إلى مرحلة لاحقة قد يطلب فيها المتعاقد إلغاء الأثر غير المشروع أو التعويض عنه. وبذلك لا تكون المباشرة في الجزاء نفياً للعدالة، بل استثناءً وظيفياً لا يكتمل إلا بإمكان مساءلة الإدارة عن سببه وحدوده ونتائجه.[4]

[1] رشا محمد جعفر الهاشمي، الآثار القانونية المترتبة على الإخلال بالعقد الإداري، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، المجلد 37، العدد 2، 2022، ص 195 و197-198.

[2] القانون الإداري، الموصل، 1989، ص 223-224؛ العقود الإدارية، بغداد، 1989، ص 17؛ مثبت في: مفهوم العقد الإداري، ضمن النظام القانوني لعقد استئجار الإدارة لخدمات الأشخاص في العراق، ص 18-20.

[3] امتيازات الإدارة في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، 2023، ص 4.

[4] الجزاء الإداري العقدي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 2، 2019، ص 357 و359.

## المبحث الثاني

## الآثار القانونية لامتيازات السلطة العامة للإدارة في العقود الإدارية في القانون الإيراني

تكشف العقود الإدارية الطويلة الأمد عن أثر قانوني آخر لامتيازات الإدارة، يتمثل في ضرورة عدم تجاهل التحولات الاقتصادية التي تطرأ بعد إبرام العقد. فحتى في نظام يعترف بامتيازات اقتدارية للإدارة، لا يمكن النظر إلى العقد الممتد زمنياً كما لو كان ثابتاً في ظروف لا تتبدل، لأن تغير الأسعار، وتبدل الأعباء، وتغير شروط التنفيذ قد يجعل الإبقاء على الالتزامات الأولى بصورة جامدة سبباً لاختلال التوازن العقدي وإضعاف قدرة المتعاقد على الاستمرار. وتظهر أهمية هذا التحليل في أنه لا ينكر حق الإدارة في إدارة المرفق، بل يفرض عليها أن تستعمل امتيازاتها بطريقة تراعي الواقع الاقتصادي الذي يحيط بالتنفيذ. فإذا كان الغرض من الامتياز ضمان استمرار الخدمة العامة، فإن تجاهل التغيرات الجوهرية قد يؤدي إلى نتيجة عكسية، إذ يعجز المتعاقد عن التنفيذ أو يهبط مستوى الأداء. لذلك فإن الأثر القانوني للامتياز لا ينبغي أن يكون تثبيتاً قهرياً للمخاطر على الطرف الخاص، بل تنظيماً مرناً يسمح بإعادة تقدير بعض الآثار عند تغير الأوضاع، مع بقاء المصلحة العامة معياراً حاكماً للتعديل أو التسوية.[1] تظهر مشكلة آثار امتيازات الإدارة بوضوح في عقود الاستثمار التي تكون الدولة طرفاً فيها، لأن المستثمر يخشى أن تستعمل الإدارة أدواتها الحاكمة لتغيير الشروط التي قبل على أساسها الدخول في العلاقة. ومن هنا تطرح شروط الثبات كوسيلة تهدف إلى الحد من أثر الامتيازات الاقتدارية وضمان درجة من الاستقرار القانوني والاقتصادي في مواجهة التدخلات اللاحقة. غير أن هذه الفكرة تكشف في الوقت ذاته التوتر العميق بين حاجتين؛ حاجة المستثمر إلى توقع مستقر يمكنه من تقدير المخاطر والعوائد، وحاجة الإدارة إلى الاحتفاظ بقدرتها على حماية المصلحة العامة وتكييف العقد مع متطلبات المرفق. ولذلك فإن الأثر القانوني للامتيازات في هذا المجال لا يقاس فقط بقدرة الإدارة على التدخل، بل بما يترتب على هذه القدرة من أثر في الثقة الاستثمارية. فإذا استعملت السلطة العامة على نحو مفاجئ أو غير متناسب، ضعف استعداد الطرف الخاص للمشاركة في المشروعات العامة. أما إذا قيدت بقيود موضوعية وشفافة، أمكن الجمع بين الاستثمار وحماية الصالح العام.[2] لا يعني الاعتراف بالحاجة إلى الاستقرار أن جميع صور شروط الثبات تكون مقبولة في العقود ذات الصلة بالإدارة، لأن بعض صورها الخاصة، كالتجميد، وعدم التدخل، وعدم السريان، تعد غير مبررة عندما تتعارض مع مبدأ سيادة القانون ومبدأ الاختصاص ومبدأ التلازم بين المنفعة والسلطة العامة ومبدأ قابلية الخدمات العامة للتكيف مع الحاجات المتجددة. وتكشف هذه النتيجة عن أثر قانوني مهم لامتيازات الإدارة، وهو أن السلطة العامة لا يجوز أن تقيد نفسها على نحو يلغي قدرتها المستقبلية على ممارسة اختصاصها المشروع. فالعقد الإداري لا يعيش خارج النظام القانوني العام، ولا يستطيع شرط تعاقدي أن يجمد تطور القواعد أو يمنع الإدارة من التدخل عندما تفرض الضرورات العامة ذلك. غير أن رفض الثبات المطلق لا يعني قبول التدخل المطلق، بل يعني أن الاستقرار يجب أن يصاغ في صورة متوازنة لا تعطل القانون ولا تترك المتعاقد فريسة للتغيير غير المتوقع. ومن ثم فإن الأثر الصحيح لامتيازات الإدارة هو منع الشروط التي تشل المرفق، مع الإبقاء على ضمانات تعويضية أو تنظيمية عند المساس الجوهري بالتوازن العقدي.[3]

### المطلب الأول

### سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري

لا يعني الاعتراف بالحاجة إلى الاستقرار أن كل صور شروط الاستقرار تكون مقبولة في العقود الإدارية أو في العقود التي تكون الدولة طرفاً فيها. فالاتجاه الذي يرفض صوراً خاصة مثل التجميد، وعدم التدخل، وعدم السريان، ينطلق من تعارض هذه الصور مع مبدأ سيادة القانون، ومبدأ الاختصاص، ومبدأ التلازم بين المنفعة والسلطة العامة، ومبدأ قابلية الخدمات العامة للتكيف مع الحاجات المتجددة. وهذا يبين أن سلطة الإدارة في التعديل لا يمكن تقييدها إلى حد يشل قدرتها على الاستجابة للتطورات القانونية والاجتماعية والفنية. فالمرفق العام بطبيعته يحتاج إلى التكيف، ولا يجوز أن يتحول العقد إلى قيد يمنع الإدارة من ممارسة اختصاصها المشروع كلما تغيرت الظروف أو تبدلت

[1] ولي رستمي، التعديل في العقود الإدارية، فصلية دراسات القانون العام، جامعة طهران، المجلد 45، العدد 2، 1394، ص 215.

[2] بيجن عباسي وعلي سهرابلو، شرط الثبات في عقود الاستثمار الأجنبية من منظور القانون الإداري، بحث القانون العام، المجلد 22، العدد 68، 1399، ص 111.

[3] بيجن عباسي وعلي سهرابلو، شرط الثبات في عقود الاستثمار الأجنبية من منظور القانون الإداري، بحث القانون العام، المجلد 22، العدد 68، 1399، ص 111.

متطلبات الخدمة. غير أن رفض الثبات المطلق لا يبرر التعديل المطلق، لأن السلطة العامة يجب أن تمارس ضمن حدود التناسب والتعويض عند الاقتضاء. ومن ثم فإن الموقف المتوازن يقوم على رفض الشروط التي تلغي اختصاص الإدارة، مع قبول أدوات تعاقدية تقلل الاضطراب وتمنح المتعاقد حماية معقولة من التغيير غير المتوقع أو غير المتناسب.[1] تكشف الأدبيات الجامعية الإيرانية أن امتيازات الإدارة ليست مسألة فرعية تلحق بالعقد الإداري من الخارج، بل تعد جزءاً من بنيته الماهوية ومصدراً أساسياً لاختلاف آثاره عن آثار العقد الخاص. وتظهر سلطة التعديل في هذا السياق بوصفها نتيجة طبيعية لهذا الاختلاف، لأن العقد الإداري يرتبط بوظيفة عامة لا يمكن حبسها دائماً في حدود الشروط الأولى للعقد. فإذا كان العقد الخاص يقوم غالباً على استقرار الإرادتين وتبادل المنافع، فإن العقد الإداري يقوم على توازن أكثر تعقيداً بين التزام المتعاقد واستمرار المرفق وتغير الحاجات العامة. ومن ثم فإن قدرة الإدارة على تعديل بعض آثار التنفيذ ليست انحرافاً عن العقد، بل مظهر من مظاهر طبيعته الخاصة، شريطة ألا تتحول إلى مساس بجوهر الرابطة أو إلى تحميل غير مبرر للطرف الخاص. وتساعد هذه الرؤية على فهم سبب اختلاف آثار العقد الإداري عن العقد المدني؛ فالتعديل فيه ليس مجرد استثناء عارض، بل أداة بنيوية تتيح للعقد أن يبقى صالحاً لأداء غايته العامة مع بقاء القيود القانونية المطلب الثاني والمالية ضامنة لعدم الانفلات.[2]

**سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري**

فالتسبيب في هذا المجال ليس إجراءً شكلياً، بل ضمانة جوهرية تمنع الإدارة من استعمال سلطة وقف المسار التعاقدي على نحو مبهم أو انتقائي. وتنبع أهمية التوثيق من أنه يجعل القرار قابلاً للفحص، إذ يمكن من خلاله التحقق مما إذا كان الإلغاء قد استند إلى سبب مرتبط بسلامة المنافسة أو تغير الحاجة العامة أو ظهور خلل في الإجراءات، أم أنه استعمل لإقصاء متنافس أو تفضيل آخر أو إعادة فتح المسار دون مبرر كاف. وبذلك يتحول التسبيب إلى حد داخلي للامتياز، لأنه يلزم الإدارة بإظهار الأساس الذي حملها على عدم الاستمرار. كما أن اشتراط المستندات يربط القرار بوقائع قابلة للإثبات، فلا يكفي إعلان المصلحة العامة في عبارة عامة، بل يجب أن تظهر عناصرها في ملف المناقصة. ومن ثم فإن سلطة الإلغاء، في القانون الإيراني، لا تكتمل إلا بتسبيبها وتوثيقها، لأن الامتياز غير المسبب يقترب من التعسف ولو صدر من جهة مختصة.

يبرز الإشكال الأعمق في مرحلة ما بعد التعاقد، حيث قد تؤدي سلطة الفسخ أو الانفساخ إلى اختلال التوازن الاقتصادي إذا صممت بصورة تجعل كفة الإدارة راجحة دائماً. فالعقد الإداري، وإن كان وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، لا يجوز أن يتحول إلى أداة لإهدار العدالة التعاقدية أو تحميل الطرف الخاص مخاطر غير محدودة باسم السلطة العامة. وإذا كان الفسخ ضرورياً في بعض الحالات لحماية المشروع أو منع استمرار إخلال جوهري، فإن إطلاقه دون قيود قد يضعف الثقة في التعاقد مع الدولة، ويجعل المتعاقدين يرفعون كلفة المخاطر أو يحجمون عن المشاركة في المشروعات العامة. ومن هنا يظهر أن سلطة الإنهاء لا تختبر فقط من زاوية حق الإدارة في حماية المرفق، بل كذلك من زاوية أثرها في التوازن الاقتصادي للعقد. فالإنهاء المشروع هو الذي يواجه سبباً حقيقياً ولا يجاوز ما تتطلبه المصلحة العامة، أما الإنهاء الذي يجعل الإدارة قادرة على قلب العلاقة في كل وقت فإنه يفقد العقد الإداري وظيفته التعاونية ويجعله مصدراً لعدم اليقين.[3] تزداد حساسية سلطة الإنهاء في القانون الإيراني بسبب أن التعديل العام للعقود الإدارية لا يحظى بقبول واسع ومطلق، بل يظهر في حالات محدودة واستثنائية. فحين لا يكون تعديل العقد متاحاً بصورة عامة لمواجهة كل تغير أو صعوبة، قد تميل الإدارة إلى استعمال أدوات أخرى، منها الإنهاء أو الإلغاء أو إعادة طرح المسار، لمعالجة تعثر التنفيذ أو عدم ملاءمة العقد. غير أن محدودية التعديل لا تبرر التوسع في الإنهاء، بل تفرض قدراً أعلى من الدقة في اختيار الوسيلة المناسبة. فإذا كانت المشكلة قابلة للمعالجة بتدبير محدود أو بتعديل استثنائي مشروع، فقد يكون الإنهاء إجراءً مبالغاً فيه. أما إذا كان استمرار العقد يؤدي إلى تعطيل المرفق أو إهدار المال العام أو استحالة عملية في التنفيذ، فإن الإنهاء قد يصبح الوسيلة الأوفق.

[1] بيجن عباسي وعلي سهرابلو، شرط الاستقرار في عقود الاستثمار الأجنبية من منظور القانون الإداري، بحث القانون العام، المجلد 22، العدد 68، 1399، ص 111.

[2] سيد علي رضا داودي، العقود الإدارية من منظور القواعد العامة للعقود، رسالة ماجستير، جامعة طهران، 1392، ص 16-17 و46-47.

[3] محمد ويژه ومحمدقاسم تنكستاني، حق الفسخ والانفساخ في عقود المقاولات الحكومية، تحليل موردى لمقررات الشروط العامة للمقاولة، دراسات القانون الخاص، المجلد 44، العدد 1، 1393، ص 105.

وتكشف هذه العلاقة بين التعديل والإنهاء أن الامتياز الإداري لا يقاس بذاته، بل بالمفاضلة بين الوسائل الممكنة. فكلما اتسع أثر القرار في المركز التعاقدي، زادت الحاجة إلى سبب أقوى وتسبيب أوضح ورقابة أشد على التناسب بين الوسيلة والغاية.[1]

**المطلب الثالث**

**الضمانات القانونية لحماية حقوق المتعاقدين**

تؤكد الأدبيات القانونية الإيرانية أن الفسخ الانفرادي الذي تمارسه الدولة في العقود الحكومية لا يعد حقاً عقدياً عادياً مماثلاً لحقوق الأطراف في القانون الخاص، بل يعد امتيازاً ناشئاً عن السيادة وعن مسؤولية الدولة في رفع الحاجات العامة وتأمين المنافع العامة. وتنبع الضمانة هنا من فهم مصدر السلطة لا من إنكارها؛ فإذا كان الفسخ يستند إلى وظيفة عامة، فإن استعماله يجب أن يبقى مقيداً بهذه الوظيفة. ومن ثم لا يجوز أن يتحول الامتياز إلى وسيلة لتغليب مصلحة الإدارة المالية أو التنظيمية الضيقة على حساب المتعاقد. فالإدارة لا تفسخ لأنها صاحبة إرادة أقوى، بل لأنها مسؤولة عن منع استمرار علاقة لم تعد تحقق الغرض العام أو تعطل تلبية حاجة عامة. وهذا التصور يوفر معياراً لحماية الطرف الخاص، إذ يمكن فحص قرار الفسخ من زاوية مدى اتصاله بالضرورة العامة لا من زاوية وجود سلطة شكلية فقط. وكلما ابتعد القرار عن هذه الضرورة، ضعفت مشروعيته ولو صدر عن جهة تملك الاختصاص.[2]

تكشف التحليلات المتعلقة بعقود المقاولات الحكومية أن المادة 48 تمنح المقام الإداري حقاً واسعاً في إنهاء المقاولة، وهو امتياز يتجاوز منطق العقد الخاص الذي لا يجيز عادة لأحد الطرفين إنهاء الرابطة بإرادته المنفردة على هذا النحو. غير أن اتساع هذه السلطة هو ذاته ما يجعل الضمانات أمراً لازماً، لأن الفسخ الواسع إذا لم يقيد بالسبب والتسبيب والتناسب قد يقلب العقد الإداري من أداة لتحقيق المصلحة العامة إلى وسيلة لإضعاف العدالة العقدية. فالمتعاقد في عقود المقاولة الحكومية يلتزم غالباً بنفقات وتجهيزات وخطط تنفيذية لا يمكن استرداد آثارها بسهولة، ولذلك فإن إنهاء العقد من جانب الإدارة دون مبرر كاف قد يرتب ضرراً اقتصادياً يتجاوز مصلحة الطرف الخاص إلى كلفة التعاقد العام مستقبلاً. ومن هنا ينبغي أن يفهم حق الإنهاء الواسع بوصفه سلطة استثنائية تستعمل عند الضرورة، لا قاعدة عادية لإدارة المخاطر على حساب المتعاقد. وتتمثل الضمانة في ربط الإنهاء بمصلحة عامة حقيقية وبمعالجة عادلة لآثاره المالية.[3]

**المبحث الثالث**

**الإشكالات العملية الناتجة عن امتيازات السلطة العامة في العقود الإدارية**

تتعلق إشكالية الرقابة الإدارية بتفاوت نطاقها بحسب طبيعة العقد، إذ تكون أضيق في عقود التوريد وأوسع في عقود الأشغال العامة، حيث تملك الإدارة متابعة الجوانب الفنية والمالية ومراحل التنفيذ كافة. وهذا التفاوت منطقي من حيث الأصل، لأن عقود الأشغال ترتبط غالباً بمشروع مستمر ومعقد يحتاج إلى تدخل ومتابعة أثناء التنفيذ، في حين قد يكون عقد التوريد أقل حاجة إلى رقابة تفصيلية ما دام محل الالتزام محدداً وقابلاً للفحص عند التسليم. غير أن الإشكال العملي يظهر عندما تتحول الرقابة الواسعة إلى تدخل يومي يربك المتعاقد أو يخل باستقلاله الفني أو يفرض عليه تعديلات غير منصوص عليها. كما تظهر المشكلة في أن الإدارة لا تملك التنازل عن هذا الحق، لأنه ملتحم بفكرة حماية المرفق العام، مما يجعل المتعاقد أمام سلطة مستمرة لا يستطيع استبعادها تعاقدياً. لذلك يجب أن تمارس الرقابة بقدر ما تقتضيه طبيعة العقد، بحيث تحمي المرفق من دون أن تتحول إلى إدارة مباشرة للمشروع على حساب المتعاقد.[4] تظهر إشكالية الثمن في العقود الإدارية عندما تتقاطع قاعدة نهائيته مع حاجة العقد إلى التكيف مع ظروف التنفيذ. فالثمن المتفق عليه يعد من الشروط الأساسية التي يقوم عليها العقد، ولا يجوز لأي من الطرفين الانفراد

[1] ولي رستمي، التعديل في العقود الإدارية، فصلية دراسات القانون العام، جامعة طهران، المجلد 45، العدد 2، 1394، ص 215.

[2] عادل إبراهيم بور أسنجان ونسيم سليماني نژاد، نظرية الضرورة التنفيذية في المعاملات الحكومية وتمييزها عن المفاهيم المشابهة، دراسة مقارنة في قوانين أستراليا وإنجلترا وأمريكا وإيران، بحث القانون العام، المجلد 22، العدد 70، 1400، ص 197.

[3] محمد ويژه ومحمدقاسم تنكستاني، حق الفسخ والانفساخ في عقود المقاولات الحكومية، تحليل لمقررات الشروط العامة للمقاولة، دراسات القانون الخاص، المجلد 44، العدد 1، 1393، ص 105.

[4] مازن دحام العاني، إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في القانون العراقي، دراسة مقارنة، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، 2019، ص 15–19.

بتعديله، لأن السماح بذلك قد يهدم اليقين المالي ويجعل المتعاقد أو الإدارة معرضين لتغيرات غير متوقعة في جوهر الالتزام. غير أن هذا المبدأ، مع أهميته، لا يلغي إمكان التعديل الاستثنائي باتفاق الطرفين أو في الحالات التي يجيزها القانون. وتكمن المشكلة العملية في تحديد الحد الفاصل بين حماية نهائية الثمن وبين معالجة الحالات التي يصبح فيها الإبقاء على الثمن الأصلي غير منصف أو غير ملائم للغرض العام. فإذا تمسك المتعاقد بالتعديل كلما زادت كلفة التنفيذ، اختل استقرار العقد. وإذا أصرت الإدارة على نهائية الثمن في كل حال، فقد تدفع المتعاقد إلى العجز أو إلى تنفيذ شكلي منخفض الجودة. لذلك يقتضي التوازن أن تبقى نهائية الثمن أصلاً، وأن يكون تعديلها استثناءً مقيداً بسبب قانوني أو اتفاقي واضح.[1] يرتبط حق المتعاقد في طلب إعادة التوازن المالي بكون الإدارة تملك سلطة التعديل والانفراد ببعض إجراءات التنفيذ، إذ لا يكون من العدل أن تتحمل الجهة الخاصة وحدها نتائج تدخل الإدارة أو تغير الأعباء الناشئة عن مقتضيات السلطة العامة. وتظهر هذه الحماية في حق المتعاقد في التعويض الكامل إذا استمر في التنفيذ رغم اختلال التوازن، أو في الفسخ إذا أصبح التنفيذ مستحيلاً، أو في الإعفاء من غرامة التأخير إذا ثبت أن فعل الإدارة هو سبب التأخر. وهذه الصور لا تنكر امتياز الإدارة، بل تجعل له مقابلاً قانونياً يحفظ العدالة العقدية. فالإدارة قد تضطر إلى إصدار أوامر أو اتخاذ إجراءات تؤثر في كلفة التنفيذ أو مدته، غير أن تحميل المتعاقد كل آثار ذلك يفرغ العقد من منطقه التعاوني ويجعل الامتياز مصدراً للإثراء أو للإضرار. ومن ثم فإن إعادة التوازن المالي تمثل ضمانة عملية ضد إساءة استعمال السلطة، لأنها توزع آثار التدخل المشروع بطريقة لا تعطل المرفق ولا تهدر حقوق المتعاقد.[2] تتجلى أكثر الإشكالات العملية حدة في الجزاءات الإدارية والمالية، لأن الغرامة التأخيرية تفرض بقرار إداري مباشر وتستحق بمجرد التأخير، كما أن سحب العمل أقر بوصفه من امتيازات الإدارة في العقد الإداري. وقد يزداد الأثر شدة عندما تجمع الإدارة بين أكثر من جزاء متى اختلف سبب كل منها، وهو أمر قد يكون مقبولاً إذا كان كل جزاء يستند إلى إخلال مستقل، لكنه يصبح خطراً إذا أدى إلى إرهاق المتعاقد على نحو يتجاوز مقتضيات المرفق. وتظهر الضمانة الأساسية هنا في مبدأ الشرعية والرقابة القضائية، إذ لا يجوز أن ينشأ الجزاء أو يطبق إلا وفق أساس قانوني أو عقدي مشروع، كما يعد باطلاً كل شرط يحرم المتعاقد من حق اللجوء إلى القضاء. ومن ثم فإن سلطة الإدارة في الجزاء لا تعني الانفراد النهائي بتحديد المسؤولية وآثارها، بل تعني امتلاك أداة مباشرة تخضع للمراجعة. وبذلك يبقى القضاء ضمانة لازمة لمنع تحول الامتياز الجزائي إلى وسيلة ضغط غير قابلة للتصحيح.[3]

## المطلب الأول

## تأثير امتيازات الإدارة على مبدأ التوازن التعاقدي

تزداد حساسية التوازن التعاقدي في العقود المرتبطة بالاستثمار الأجنبي، لأن امتيازات السلطة العامة تؤثر مباشرة في الأمن العقدي للمستثمر. فالقدرة على التأميم، أو المصادرة، أو التغيير الانفرادي، أو الإنهاء الانفرادي، تمثل صوراً من السلطة العامة التي قد تثير تردداً لدى المستثمر بشأن ثبات العلاقة التعاقدية. ولا تكمن المشكلة في مجرد وجود هذه السلطات، لأن الدولة قد تحتاج إليها لحماية المصلحة العامة، بل في عدم القدرة على التنبؤ بحدودها وآثارها. فالمستثمر يبني قراره على حسابات طويلة الأمد، وأي تدخل إداري مفاجئ قد يغير قيمة العقد أو جدواه الاقتصادية. لذلك يصبح التوازن في هذا المجال مرتبطاً بالثقة المشروعة، لا بمجرد النصوص المالية. فإذا استعملت الإدارة امتيازاتها في إطار شفاف ومسبب ومتناسب، أمكن الجمع بين السيادة والمشاركة الاستثمارية. أما إذا بقيت هذه الامتيازات غامضة أو واسعة الأثر، فإنها ترفع كلفة المخاطر وتضعف استقرار التعاقد مع الدولة.[4] يمتد أثر امتيازات السلطة العامة إلى مجال الاستخدام العام، حيث تكشف بعض العقود، على الرغم من مظهرها التعاقدي، عن خضوعها لنظام إداري وقانوني يحد من سلطان الإرادة. ففي هذا المجال، لا يكون الاتفاق وحده هو المحدد لطبيعة العلاقة وآثارها، لأن القانون قد يقرر الشروط والنتائج ويجعل إرادة الطرفين غير حاسمة في تحديد ماهية العقد. ويؤثر ذلك في التوازن التعاقدي على نحو خاص؛

[1] حسن محمد علي حسن البنان ووفاء محمود أحمد العبيدان، مبدأ نهائية الثمن في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 30، 2019، ص 327-328.

[2] رقية محمد عبيد، حقوق المتعاقد في مواجهة الإدارة، مجلة الجامعة العراقية، المجلد 73، العدد 6، 2025، ص 170-171.

[3] علي عبد غالي الفرطوسي، الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية والمالية في العقد الإداري، مجلة الجامعة العراقية، العدد 61، الجزء 1، 2023، ص 579 و584-585.

[4] بيجن عباسي وعلي سهرابلو، شرط الاستقرار في عقود الاستثمار الأجنبية من منظور القانون الإداري، بحث القانون العام، المجلد 22، العدد 68، 1399، ص 113-115.

فالمتعاقد قد يدخل العلاقة معتقداً أنها تقوم على منطق تعاقدي مألوف، ثم يجد أن مركزه محكوم بقواعد إدارية آمرة وباختصاص قضائي إداري في بعض الحالات. غير أن هذا الأثر يجد مبرره في ارتباط العلاقة بتنظيم المرفق العام والوظيفة العامة، لا في مجرد رغبة الإدارة في الانفراد بتحديد الآثار. ومن ثم فإن التوازن هنا لا يقوم على حرية تفاوضية كاملة، بل على خضوع الإدارة والقائم بالعمل معاً لنظام قانوني يهدف إلى انتظام الخدمة العامة مع بقاء الحق في الرقابة القضائية عند النزاع.[1] تؤدي امتيازات السلطة العامة إلى ضرورة رقابة خاصة على العقود الإدارية، لأن تركيز السلطة والموارد المالية في يد الإدارة قد يخلق بيئة قابلة للفساد أو التواطؤ أو إهدار المال العام. فالرقابة هنا ليست مجرد ضمان للمتعاقد، بل هي أيضاً وسيلة لحماية المجتمع من سوء استعمال الامتيازات التي تقررت أصلاً باسم المصلحة العامة. غير أن فاعلية الرقابة قد تتأثر بتعدد الجهات الرقابية وتشتتها، أو بتبعية بعض الأعضاء إدارياً، أو بغياب قانون جامع ومرجع مركزي ينسق معايير الفحص والمساءلة. وتظهر علاقة ذلك بالتوازن التعاقدي في أن المتعاقد لا يستطيع الاطمئنان إلى عدالة العلاقة إذا كانت الإدارة تملك سلطات واسعة دون رقابة فعالة وموحدة. كما أن المصلحة العامة نفسها تتضرر إذا ضعفت الرقابة، لأن الامتياز قد يتحول من وسيلة لحماية المال العام إلى مدخل لإهداره. ولذلك فإن التوازن لا يتحقق فقط داخل نص العقد، بل يحتاج إلى بنية رقابية قادرة على ضبط السلطة قبل التنفيذ وأثناءه وبعده.[2] في الفقه العراقي، يقوم مركز الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد على عدم المساواة الكاملة مع المتعاقد، لأن الإدارة تتعاقد بوصفها سلطة عامة لا بوصفها طرفاً خاصاً مجرداً. وهذا الاختلاف يفسر جواز تدخلها أثناء التنفيذ على نحو لا يعرفه القانون الخاص، ما دامت الغاية هي ترجيح المنفعة العامة على المنفعة الخاصة. غير أن عدم المساواة لا يعني انعدام التوازن، لأن العقد الإداري لا يسمح للإدارة بأن تستعمل امتيازاتها لمجرد توسيع مصلحتها المالية أو الفنية. فالتوازن في هذا السياق يتخذ صورة مختلفة؛ فهو يسمح للإدارة بالتدخل عند الحاجة، لكنه يقتضي ألا يكون هذا التدخل منفصلاً عن غاية المرفق أو غير متناسب مع متطلبات التنفيذ. ومن ثم فإن المتعاقد يقبل مركزاً أدنى من مركزه في العقد المدني، لكنه لا يقبل مركزاً مجرداً من الحماية. وبذلك يصبح مبدأ التوازن معياراً لتحديد الحد الفاصل بين التفوق الإداري المشروع والتدخل الذي يجاوز مقتضيات المصلحة العامة.[3] ترتبط مسألة التوازن أيضاً بمدى خضوع الإدارة لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين بالمعنى المدني الضيق. فالفقه العراقي يقرر أن الإدارة لا تتقيد بهذه القاعدة على نحو جامد، لأن حاجات المرفق العام المتغيرة قد تفرض تعديل بعض الشروط أثناء التنفيذ لمواءمة العقد مع مقتضيات المصلحة العامة. وتظهر الإشكالية في أن هذا التعديل قد يحافظ على المرفق، لكنه قد يخل بالحسابات المالية والفنية التي بنى عليها المتعاقد قبوله للعقد. لذلك لا يكون التوازن في العقد الإداري بمعنى منع التعديل، بل بمعنى ضبطه وربطه بحاجات حقيقية للمرفق، مع حفظ حق المتعاقد في التعويض أو إعادة التوازن عند زيادة الأعباء بصورة غير عادية. فالإدارة تحتاج إلى المرونة، والمتعاقد يحتاج إلى الاستقرار، ولا يتحقق التوازن إلا عندما يعمل المبدآن معاً. ومن هنا فإن امتياز التعديل لا يهدم العقد، بل يعيد تكييفه، بشرط ألا يتحول إلى تغيير جوهري في الالتزامات أو إلى تحميل منفرد للمخاطر.[4] تظهر الآثار القانونية لامتياز التعديل في اتساع مجاله ليشمل مقدار الأعمال أو السلع، وطرق التنفيذ، ومدد التنفيذ، بل إن التنظيم العراقي أجيز فيه للجهة المتعاقدة زيادة كميات السلع أو المواد أو الخدمات غير الاستشارية أو تعديل مواصفاتها الفنية بنسبة لا تزيد على عشرين في المئة من مبلغ العقد. وهذه الصلاحية تؤثر مباشرة في التوازن التعاقدي، لأنها تسمح بتغيير موضوع التنفيذ أو حجمه ضمن حد كمي محدد. وتبدو النسبة المقررة هنا محاولة لضبط الامتياز؛ فهي تمنح الإدارة مرونة في مواجهة تغير الحاجة، لكنها تمنعها من إعادة بناء العقد بالكامل تحت ستار التعديل. فالزيادة أو التعديل الفني قد يكونان ضروريين لضمان ملاءمة العقد للغرض العام، غير أن تجاوز الحد

[1] مرتضى نجات خواه وفرهنك فقيه لاريجاني، تأمل في صلاحية ديوان العدالة الإدارية في نظر الدعاوى الناشئة عن عقود الاستخدام، فصلية دراسات القانون العام، جامعة طهران، المجلد 46، العدد 2، 1395، ص 231-234.

[2] ميثم أبو طالبي نجف آبادي وولي رستمي وفرامرز أطراعي، تشخيص العلل البنيوية للجهات الرقابية الخاصة في قانون العقود الإدارية الإيراني، دراسات القانون العام، المجلد 53، العدد 3، 1402، ص 1277-1278 و1289-1290.

[3] صعب ناجي عبود ووليد عبد الرزاق خالد، الآثار القانونية لنفاذ العقد الإداري على الطرفين المتعاقدين، دراسة مقارنة، مجلة المعهد، العدد 15، 2023، ص 12.

[4] مازن دحام العاني، إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في القانون العراقي، دراسة مقارنة، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، 2019، ص 19-27.

المعقول قد يحول المتعاقد إلى منفذ لالتزام لم يقبله ابتداءً. ومن ثم فإن تحديد النسبة يمثل ضمانة للتوازن، لأنه يعترف بالسلطة الاستثنائية، لكنه يقيدها بسقف يمنع المساس الجوهري بموضوع العقد وبالمعادلة المالية التي قام عليها.[1]

**المطلب الثاني**

**تعسف الإدارة في استخدام امتيازاتها وآليات الرقابة عليها**

تظهر إحدى صور الوقاية من التعسف في تقييد حرية الإدارة في إبرام العقود، إذ لا تتمتع الإدارة بحرية تعاقدية مماثلة للأشخاص الخاصة، بل لا تستطيع التعاقد إلا في حدود الاختصاص القانوني وباتباع الإجراءات المقررة. وهذا القيد يبين أن امتيازات الإدارة لا تعني إطلاق إرادتها، بل على العكس تجعل إرادتها التعاقدية إرادة قانونية مقيدة. فالإدارة، بسبب اتصالها بالمال العام والمصلحة العامة، لا تستطيع اختيار المتعاقد أو موضوع العقد أو آثاره على أساس المصلحة الذاتية أو الملاءمة الفردية وحدها، وإنما يجب أن تتحرك داخل قواعد الاختصاص والتشريفات والغاية العامة. ومن هنا فإن التعسف قد يقع إذا تصرفت الإدارة كما لو كانت شخصاً خاصاً حراً، مع احتفاظها في الوقت نفسه بامتيازات السلطة العامة. فالآلية الوقائية الأولى هي رد الإرادة الإدارية إلى القانون، بحيث لا يكون العقد الإداري مجالاً لحرية مطلقة، بل مجالاً لاختصاص وظيفي محدد بحدوده الموضوعية والإجرائية.[2] يتصل التعسف كذلك بتفاوت نطاق الرقابة بحسب نوع العقد، إذ تكون أضيق في عقود التوريد وأوسع في عقود الأشغال العامة، حيث تملك الإدارة متابعة الجوانب الفنية والمالية ومراحل التنفيذ كافة. وهذا التفاوت مشروع في أصله، لأن طبيعة الأشغال العامة تفرض رقابة مستمرة على مراحل الإنجاز، بينما قد لا تحتاج عقود التوريد إلى رقابة بذات الدرجة. غير أن الخطر العملي يظهر عندما لا تراعي الإدارة هذا التفاوت، فتستعمل في عقد بسيط رقابة واسعة لا يبررها موضوعه، أو تفرط في إصدار التعليمات بما يخل بالتوازن الفني والمالي للعقد.

كما أن عدم جواز تنازل الإدارة عن حق الرقابة لا يعني عدم جواز مساءلتها عن سوء استعماله، لأن الحق الذي لا يقبل التنازل قد يقبل التقييد بالغاية والتناسب. وبذلك تصبح الرقابة على الرقابة ذاتها ضرورة، حتى لا يتحول امتياز المتابعة إلى وسيلة تعطيل أو ضغط، خصوصاً عندما يكون تدخل الإدارة سبباً في التأخير أو زيادة النفقات أو اضطراب برنامج التنفيذ.[3]

تظهر حدود التعسف في مجال التعديل من خلال قاعدة نهائية الثمن في العقود الإدارية، إذ يقرر الفقه العراقي أن الثمن المتفق عليه يصبح نهائياً، ولا يجوز لأي من الطرفين الانفراد بتعديله، لأنه من الشروط الأساسية التي يقوم عليها العقد. فالإدارة وإن تمتعت بسلطات استثنائية في التنفيذ، لا يجوز لها أن تستعمل امتيازاتها لتغيير المقابل المالي بإرادة منفردة خارج الحالات التي يجيزها القانون أو اتفاق الطرفين. وتؤدي هذه القاعدة دوراً رقابياً مهماً لأنها تمنع الإدارة من نقل أعباء مالية جديدة إلى المتعاقد بحجة المصلحة العامة دون أساس محدد. غير أن نهائية الثمن لا تعني الجمود المطلق، إذ قد يسمح القانون أو الاتفاق بتعديل استثنائي عند توافر سببه. ومن ثم فإن الحد الفاصل بين التعديل المشروع والتعسف يتمثل في وجود أساس قانوني أو اتفاقي واضح، وارتباط التغيير بضرورة حقيقية، وعدم المساس بجوهر المعادلة المالية التي قبل المتعاقد العقد على أساسها.[4] في القانون الإيراني، تكشف فكرة التعديل في العقود الإدارية طويلة الأمد عن آلية مزدوجة لمواجهة التعسف؛ فهي من جهة تسمح للإدارة باستعمال قدرة التعديل لحفظ استمرار الخدمة العامة في ظروف غير متوقعة، ومن جهة أخرى تمنعها من تجاهل الأثر الاقتصادي للتغيرات التي تطرأ أثناء التنفيذ. فطول مدة بعض العقود الإدارية وتبدل الأوضاع الاقتصادية خارج نطاق التوقع يجعلان الإصرار على الشروط الأولى بصورة جامدة سبباً لتعطيل المرفق أو إرهاق المتعاقد. غير أن قبول التعديل لا ينبغي أن يتحول إلى ذريعة لإعادة صياغة العقد لمصلحة الإدارة كلما تغير تقديرها. لذلك يكون التعديل المشروع هو الذي يستجيب لظروف حقيقية غير متوقعة، ويحافظ على استمرار الخدمة، ويراعي التوازن الاقتصادي للعلاقة. وبذلك تعمل نظرية

[1] صعب ناجي عبود ووليد عبد الرزاق خالد، الآثار القانونية لنفاذ العقد الإداري على الطرفين المتعاقدين، دراسة مقارنة، مجلة المعهد، العدد 15، 2023، ص 24-25.

[2] محمد جواد رضائي زاده، خصائص العقود الإدارية، فصلية الحقوق، مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 38، العدد 2، صيف 1387، ص 136.

[3] مازن دحام العاني، إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في القانون العراقي، دراسة مقارنة، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، 2019، ص 15- 19 .

[4] حسن محمد علي حسن البنان ووفاء محمود أحمد العبيدان، مبدأ نهائية الثمن في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 8، العدد 30، 2019، ص 327-328.

التعديل كآلية للحد من التعسف في اتجاهين؛ فهي تمنع المتعاقد من التمسك بجمود يضر بالمرفق، وتمنع الإدارة من استعمال التغيير لتقويض الاستقرار العقدي.[1] الحل لا يكمن في تجريد الإدارة من امتيازاتها، بل في إحاطة هذه الامتيازات بضمانات تجعلها قابلة للفحص والتصحيح. فالطعن القضائي في العراق يفتح مجالاً لمراجعة مشروعية القرارات التعاقدية، والتسبيب والتوثيق في إيران يمنعان الإلغاء أو التجديد غير المبرر، وتقييد حرية الإدارة بالتشريفات والاختصاص يمنع تحويل العقد الإداري إلى مجال لإرادة غير منضبطة، وحدود الرقابة ونهائية الثمن وضوابط التعديل تحول دون تحميل المتعاقد أعباء لا يبررها القانون أو المرفق. ومن ثم فإن التعسف يظهر كلما انفصل الامتياز عن مصدره الوظيفي، أو غاب التسبيب، أو تجاوز التدخل طبيعة العقد، أو أخلت الإدارة بالتوازن المالي دون مبرر. أما الرقابة الفعالة فتقوم على المشروعية، والتناسب، والشفافية، وإمكان اللجوء إلى القضاء، وربط كل سلطة بالغاية التي منحت لأجلها. وبذلك يبقى الامتياز ضرورة إدارية، لكنه لا يكون مشروعاً إلا عندما يعمل داخل حدود القانون والمصلحة العامة.

**المطلب الثالث**

**آفاق تطوير القوانين الإدارية في العراق وإيران لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحقوق المتعاقدين**

ينبغي أن يتجه التطوير في القانون العراقي إلى ترسيخ حق المتعاقد في إعادة التوازن المالي كلما مارست الإدارة سلطة التعديل أو انفردت ببعض إجراءات التنفيذ على نحو يزيد الأعباء أو يغير ظروف الوفاء. فمقابل الامتيازات التي تملكها الإدارة، يثبت للمتعاقد حق في التعويض الكامل إذا استمر في التنفيذ وتحمل أعباء إضافية، وحق في الفسخ إذا أصبح التنفيذ مستحيلاً، وحق في الإعفاء من غرامة التأخير إذا ثبت أن فعل الإدارة كان سبب التأخر. وهذه الحقوق لا تمثل قيداً معطلاً للمرفق العام، بل وسيلة لضمان استمراره؛ لأن المتعاقد الذي يتحمل آثار التدخل الإداري دون تعويض قد يعجز عن التنفيذ أو يرفع كلفة التعامل مع الدولة مستقبلاً. لذلك يقتضي التطوير التشريعي تحديد حالات إعادة التوازن بصورة أكثر وضوحاً، وتقرير إجراءات سريعة للنظر في طلبات التعويض أو الإعفاء، بحيث لا يظل المتعاقد مضطراً إلى انتظار نزاع طويل بعد اكتمال الضرر.[2] يتطلب تطوير القوانين الإدارية كذلك تبني مفهوم حديث للتوازن المالي لا يقوم على مساواة رقمية جامدة بين ما يتحمله المتعاقد وما يحصل عليه، بل على عدالة عقدية تعادل بين الأعباء والمزايا في ضوء طبيعة العقد ومخاطره. فهذا التصور يسمح بتعويض المتعاقد في حالات معينة، ولا سيما عند ظهور صعوبات مادية غير متوقعة تفرض عليه نفقات إضافية لم يكن في وسعه تقديرها عند الإبرام. ويكتسب هذا الاتجاه أهمية عملية في العقود الطويلة أو الفنية أو ذات الكلفة المتغيرة، إذ قد يؤدي التمسك الصارم بالمقابل المالي الأصلي إلى إضعاف التنفيذ أو توقفه. لذلك يمكن للمشرع العراقي أن يطور قواعد أكثر دقة لتحديد معنى الصعوبة غير المتوقعة، وشروط التعويض عنها، ونطاق مشاركة الإدارة في تحمل النفقات الإضافية. كما ينبغي أن يكون التعويض وسيلة لإعادة العقد إلى مستوى معقول من العدالة، لا طريقاً لتحقيق ربح زائد أو نقل كل المخاطر إلى الإدارة. وبهذا يصبح التوازن المالي أداة لاستمرار المرفق، لا مجرد حماية فردية للمتعاقد.[3] تقتضي آفاق التطوير في مجال الجزاءات الإدارية والمالية وضع ضوابط أوضح للغرامة التأخيرية وسحب العمل والجمع بين الجزاءات. فالفقه العراقي يبين أن الغرامة التأخيرية تفرض بقرار إداري مباشر وتستحق بمجرد التأخير، وأن سحب العمل أقر بوصفه من امتيازات الإدارة، كما أجاز الجمع بين أكثر من جزاء إذا اختلف سبب كل منها. غير أن اتساع هذه السلطة يستدعي تطويراً تشريعياً يربط كل جزاء بسببه المحدد، ويمنع تكرار الجزاء عن إخلال واحد، ويخضع التدبير لمبدأ التناسب. كما ينبغي النص صراحة على حق المتعاقد في الاعتراض القضائي أو الإداري على الجزاء من غير أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى تعطيل المرفق، ويمكن اعتماد نظام يسمح باستمرار التنفيذ مع حفظ الحق في التعويض أو رد المبالغ عند ثبوت عدم المشروعية. وبهذا تحفظ الإدارة وسيلة الضغط اللازمة لضمان التنفيذ، بينما لا يبقى المتعاقد في مواجهة جزاء مباشر لا يملك حياله وسيلة فعالة للمراجعة.[4] في التجربة الإيرانية، يقتضي تطوير القوانين الإدارية الانطلاق من أن العقد الإداري لا يقوم إلا بوجود شخص قانوني عام في أحد طرفيه، لأن هذا الحضور ينقل العلاقة من مستوى اتفاق

[1] ولي رستمي، التعديل في العقود الإدارية، فصلية دراسات القانون العام، جامعة طهران، المجلد 45، العدد 2، 1394، ص 215-217.

[2] رقية محمد عبيد، حقوق المتعاقد في مواجهة الإدارة، مجلة الجامعة العراقية، المجلد 73، العدد 6، 2025، ص 170-171.

[3] علي ثعبان عباس، إعادة التوازن المالي في العقد الإداري، مجلة المعهد، العدد 17، 2024، ص 256-257 و261 .

[4] علي عبد غالي الفرطوسي، الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية والمالية في العقد الإداري، مجلة الجامعة العراقية، العدد 61، الجزء 1، 2023، ص 579 و584-585.

خاص إلى دائرة القانون العام. غير أن مجرد وجود الشخص العام لا يكفي لتبرير كل امتياز، بل يجب أن يكون معياراً أولياً يفتح باب الفحص لا نتيجة نهائية تقرر الطبيعة الإدارية تلقائياً. لذلك يمكن تطوير التشريعات الإيرانية من خلال وضع تعريف عملي للعقد الإداري يحدد أثر حضور الشخص العام، ويميز بين عقود الدولة الخاصة وعقودها الإدارية. فالتوسع غير المنضبط في وصف العقود بالإدارية قد يؤدي إلى تحميل المتعاقدين امتيازات لا تبررها طبيعة العلاقة، بينما يؤدي التضييق المفرط إلى حرمان الإدارة من الأدوات اللازمة لحماية المرافق. وبذلك يصبح الحضور العام عنصراً ضرورياً، لكنه لا يكتمل إلا بارتباط موضوعي بالمصلحة العامة وبخضوع العلاقة لقواعد خاصة.[1]

**الخاتمة**

**النتائج**

1. أظهر البحث أن الركن المعنوي هو الضابط الأهم لمشروعية الامتياز، لأنه يربط السلطة بالمصلحة العامة ويمنع استعمالها لمصلحة مالية ضيقة أو لغرض تعسفي. فسلامة الغاية شرط لا يقل أهمية عن سلامة الشكل والاختصاص.

2. تبين أن سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري يجب ألا تفهم باعتبارها سلطة مطلقة، بل سلطة مقيدة بموضوع العقد، والتوازن المالي، والاعتمادات المالية، وضرورة عدم قلب طبيعة الالتزام الأصلي. فالتعديل المشروع هو الذي يحمي المرفق دون إهدار مركز المتعاقد.

3. ثبت أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد أو سحب العمل أو إلغاء المناقصة تمثل أخطر صور الامتيازات، لأنها تمس استمرار العلاقة التعاقدية ذاتها. ولذلك يجب أن تقترن بالسبب الجدي، والتسبيب، والتناسب، وضمان التعويض عند الاقتضاء.

4. أظهر البحث أن الرقابة القضائية تعد الضمان المركزي في مواجهة تعسف الإدارة، لكنها لا تكون فعالة إلا إذا كانت جهة الاختصاص واضحة ومؤهلة لفهم الطبيعة المزدوجة للعقد الإداري. فالنزاع الإداري العقدي يحتاج إلى رقابة تجمع بين منطق السلطة العامة ومنطق الالتزام التعاقدي.

5. تبين أن امتيازات الإدارة تؤثر مباشرة في الاستثمارات والتعاقدات مع القطاع الخاص، لأن اتساع سلطة التعديل أو الفسخ أو سحب الترخيص يرفع مستوى المخاطر. لذلك فإن جذب القطاع الخاص يتطلب توازناً بين سلطة الإدارة ووضوح الضمانات والتعويضات.

6. خلص البحث إلى أن مستقبل تنظيم امتيازات الإدارة في العراق وإيران ينبغي أن يقوم على تقنين دقيق، وتسبيب إلزامي، ورقابة متخصصة، وإعادة توازن مالي، وحماية المنافسة، وتحديد آثار الجزاءات والفسخ والتعديل بصورة تمنع الغموض والاجتهاد المتفرق.

[1] محمد جواد رضائي زاده، خصائص العقود الإدارية، فصلية الحقوق، مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 38، العدد 2، صيف 1387، ص 135-136.

**التوصيات**

1. يوصى بتقييد سلطة الإنهاء والفسخ الإداري بمعايير دقيقة، تميز بين الفسخ بسبب إخلال المتعاقد والإنهاء للمصلحة العامة. ويجب أن يسبق الجزاء الأشد إنذار واضح ومهلة مناسبة، مع بيان أثر الإنهاء في التعويض والضمانات والمستحقات المالية.

2. يوصى بتطوير نظام الضمانات في العقود الحكومية، بحيث يحدد نوع الضمان، ومقداره، وسبب تقديمه، وحالات مصادرته، وموعد الإفراج عنه. فالضمان يجب أن يبقى أداة لحماية حسن التنفيذ، لا وسيلة لاحتجاز أموال المتعاقد أو الضغط عليه خارج حدود الإخلال.

3. يوصى بتعزيز الشفافية والمنافسة في مرحلة ما قبل التعاقد، من خلال علانية المناقصات، وتوثيق الإجراءات، وإتاحة الاعتراض، ومنع تعارض المصالح، وحظر المحاباة. فامتياز الإدارة في اختيار المتعاقد لا يكون مشروعاً إلا إذا جرى داخل منافسة عادلة ومعلنة وقابلة للمراجعة.

4. يوصى بإدخال قواعد خاصة بالعقود الإدارية الإلكترونية، تشمل التوثيق الرقمي، والتوقيع الإلكتروني، وحجية السجلات الإلكترونية، وطرق الإثبات أمام القضاء الإداري. فالتطور الرقمي يمكن أن يعزز الشفافية والرقابة، بشرط أن تدعمه تعليمات تنفيذية واضحة وبنية قضائية مؤهلة.

**المصادر والمراجع**


أسامة طه حسين ونجيب خلف أحمد، الجزاء الإداري العقدي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، 2019.

امتيازات الإدارة في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، 2023.

بيجن عباسي وعلي سهرابلو، شرط الاستقرار في عقود الاستثمار الأجنبية من منظور القانون الإداري، بحث القانون العام، 1399.

الجزاء الإداري العقدي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، 2019.

حسن محمد علي حسن البنان ووفاء محمود أحمد العبيدان، مبدأ نهائية الثمن في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، 2019.

رشا محمد جعفر الهاشمي، الآثار القانونية المترتبة على الإخلال بالعقد الإداري، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية، 2022.

رفاة كريم كربل وخضير عبد الحسين الخالدي، الاختصاص القضائي في إيقاع الجزاء على الإدارة المتعاقدة، دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، 2021.

رقية محمد عبيد، حقوق المتعاقد في مواجهة الإدارة، مجلة الجامعة العراقية، 2025.

سيد علي رضا داودي، العقود الإدارية من منظور القواعد العامة للعقود، رسالة ماجستير، جامعة طهران، 1392.

صعب ناجي عبود ووليد عبد الرزاق خالد، الآثار القانونية لنفاذ العقد الإداري على الطرفين المتعاقدين، دراسة مقارنة، مجلة المعهد، 2023.

صلاح المرواني، رقابة التناسب على جزاءات العقود الإدارية في العراق، دراسة مقارنة، مجلة المعهد، 2025.

عادل إبراهيم بور أسنجان ونسيم سليماني نژاد، نظرية الضرورة التنفيذية في المعاملات الحكومية وتمييزها عن المفاهيم المشابهة، دراسة مقارنة في قوانين أستراليا وإنجلترا وأمريكا وإيران، بحث القانون العام، 1400.

علي ثعبان عباس، إعادة التوازن المالي في العقد الإداري، مجلة المعهد، 2024.

علي عبد غالي الفرطوسي، الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية والمالية في العقد الإداري، مجلة الجامعة العراقية، 2023.

القانون الإداري، الموصل، 1989؛ العقود الإدارية، بغداد، 1989؛ مثبت في: مفهوم العقد الإداري، ضمن النظام القانوني لعقد استئجار الإدارة لخدمات الأشخاص في العراق.

ماجد حامد حمود الصراف، امتيازات الإدارة في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، 2023.

مازن دحام العاني، إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في القانون العراقي، دراسة مقارنة، دار جليس الزمان للنشر والتوزيع، 2019.

محمد جواد رضائي زاده، خصائص العقود الإدارية، فصلية الحقوق، مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، صيف 1387.

محمد كاك الله سمايل، سلطة الإدارة في سحب العمل من المقاول في عقد الأشغال العامة، دراسة تحليلية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، 2020.

محمد ويژه ومحمدقاسم تنكستاني، حق الفسخ والانفساخ في عقود المقاولات الحكومية، تحليل موردى لمقررات الشروط العامة للمقاولة، دراسات القانون الخاص، 1393.

مرتضى نجات خواه وفرهنك فقيه لاريجاني، تأمل في صلاحية ديوان العدالة الإدارية في نظر الدعاوى الناشئة عن عقود الاستخدام، فصلية دراسات القانون العام، جامعة طهران، 1395.

ميثم أبو طالبي نجف آبادي وولي رستمي وفرامرز أطراعي، تشخيص العلل البنيوية للجهات الرقابية الخاصة في قانون العقود الإدارية الإيراني، دراسات القانون العام، 1402.

ولي رستمي، التعديل في العقود الإدارية، فصلية دراسات القانون العام، جامعة طهران، 1394.