المقدمة

يعد الاستقرار القانوني من أهم شروط ومقومات النجاح الاقتصادي والذي تبتغيه الإدارة في تصرفاتها إذ أن النشاط الاقتصادي يتمخض في نهاية الأمر على تحديد مراكز قانونية للأفراد والمشروعات و بقدر ما تكون هذا المراكز واضحة ومحددة ومعترف بها وتحظى باحترام من جانب السلطة العامة والمجتمع بقدر ما يمكن أن تتم الأعمال في سهولة ويسر وبقدر ما يشوب هذه الأمور من غموض أو خلط أو عدم يقين بقدر ما تترتب تلك الأعمال بل وقد تتوقف تماماً هذا وان الاستقرار القانوني للمراكز القانونية والذي يعد ثبات نسبي لتلك العلاقات القانونية إذ يولد شعور بين المتعاقدين بالطمأنينة والأمن مما يمكن الأشخاص من التصرف وفق قواعد وأنظمة قانونية قائمة بأعمالها وترتيب أوضاعها على ضوء منها من دون التعرض لمفاجئات أو تصرفات مباغتة صادرة عن السلطات العامة يكون من شأنها زعزعة الطمأنينة أو العصف بهذا الاستقرار .

فاستمرار قوانين قديمة لا تتفق مع العصر واحتياجاته يعد مظهرا من مظاهر عدم الاستقرار القانوني.

إن تحقيق الاستقرار القانوني يضمن للمتعاقدين ان لا يواجهان وبشكل متكرر متقلبات وتغيرات وتحولات في طريقة المعالجة القانونية لأي قضية من القضايا التي تهمه, إذ يكون الاستقرار القانوني في مجالين الأول استقرار التشريع إذ لا يفاجئ المتعاقد بتعديل التشريع من وقت لأخر والثاني استقرار الاجتهاد القضائي بمعنى استقرار المعالجة القضائية بنسق واحد.

وان تحقيق الاستقرار القانوني وفق مفهوم الأمن القانوني يعد مرتكزاً له ويجعل من مهمة المشرع أولاً والقضاء ثانياً أمام تحديات ضرورة الدراسة المستفيضة لأي مشروع بقانون أو مبدأ قضائي بمعنى ألا يكون النيل من استقرار القانون أو الاجتهاد امر عادياً مألوفاً .

هذا وان ما يؤثر على استقرار العقد قانونياً هو الاختلال في التوازن المالي للعقد وخاصة العقود طويلة الأجل مما يجعل من الصعب تنفيذها دون الحاق ضرراً بالغاً بالمتعاقد , ويقصد بالتوازن المالي للعقد هو أن تكون حقوق والتزامات الأطراف وقت إنشاء العقد قد نشأت بطريقة تجعلها متوازنة مالياً وتتجه الإرادة المشتركة للمتعاقدين لحظة إبرام العقد إلى استمرار هذا التوازن المالي وحتى إتمام التنفيذ للعقد إذ أن من طبيعة العقود الإدارية أنها تحقق بقدر الإمكان توازناً بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع جهة الإدارة بين المزايا التي ينتفع بها بوصف نصوص العقد تؤلف من مجموعها كلاً من مقتضيات التلازم بين مصالح الطرفين المتعاقدين وعلى هذا اذا ما واجه المتعاقد مع جهة الإدارة أخطاراً سواء كانت اقتصادية أو طبيعة أو إدارية فانه يكون له الحق في أن يلجأ إلى القضاء لإعادة التوازن المالي للعقد .

ويعود اختلال التوازن المالي للعقد إلى أسباب رئيسة وأهمها كافة الأزمات المالية أو ما يسمى في بعض الأحيان الأزمات الاقتصادية التي تلقي بظلالها على الأنشطة سواء الحكومية أو الخاصة وما يستلزم معه اتخاذ مجموعة من التدابير الاقتصادية والاجتماعية والقانونية للتكيف مع مخرجات هذه الأزمة , وتعد العقود الإدارية من اكثر الأعمال الإدارية التي تتأثر سلباً بمثل هذه الظروف كونها أنشأت وتم الاتفاق على بنودها في ظل ظروف اقتصادية مغايرة تماماً للظروف التي يتوجب معها الوفاء بهذه الالتزامات وهذا ما دفع المشرع والقضاء لخلق نظرية قانونية للتعامل مع الظروف الاقتصادية المتقلبة وغير المستقرة ولها أهميتها الخاصة بوصفها جاءت لضمان مبدأ هام من المبادئ العامة للقانون وهو مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد وعدم الانقطاع .

لهذا اصبح لازماً بأن يكون هناك موازنة بين مصالح الطرفين المتعاقدين إنشاء مرحلة تنفيذ العقد الإداري ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمحافظة على سير المرافق العامة إذ حدث تداخلاً واحياناً تعارضاً بين حق الإدارة المتعاقدة في ممارسة صلاحياتها باسم السلطة العامة أثناء تنفيذ العقد لكونها صاحبة الاختصاص في سير المرفق العام وبين حقوق المتعاقد مع الإدارية في عدم إخلال الإدارة التزاماتها التعاقدية أو تنفيذها بصورة تعسفية والأمر الذي يؤدي إلى الحاق ضرراً بالغاً بالمتعاقد معها مما ينبغي على الإدارة بيان الخدمة التي ينبغي على عملها مراعاتها حتى تكفل تنفيذ العقد على نحو سليم وعدم التعرض للمصالح المشروعة للمتعاقد مع الإدارة ومساعدته في تنفيذ العقد طبقاً للشروط المتحقق عليها ومن تعسف من جانبها .

إن وجود الإدارة طرفاً في العلاقة القانونية مع الأفراد بما يتمتع به من سلطات وامتيازات كثيرة لا شك يؤدي في بعض الأحيان إلى ارتكاب بعض الأخطاء عندما تصدر منها قرارات عاجلة من دون مراعاة الظروف التي تحيط بالعقد بحيث تتجاهل بعض القواعد القانونية التي أوجدها المشروع حفاظاً على مصلحة الأفراد ولما كانت الإدارة في اتصال مستمر مع الأفراد فقد تؤدي هذه الأخطاء إلى الإضرار بهم ومن مقتضيات العدالة ومقوماتها أن تخضع الإدارة لحكم القانون وان تكون كلمة القانون هي العليا ولابد لذلك من تنظيم رقابة قضائية على أعمال الإدارة تضمن سيادة حكم القانون أن تركيز على موضوع التوازن العقدي يحقق استقرارا في العقد ويصبح التوازن مبدأ وهدفاً في آن واحد كما ان التوازن المعقود به هو المساواة أو التكافؤ بين اطراف التعاقد.

وان أهمية دراسة الاستقرار القانوني في ميدان العقود الإدارية تعد أهمية بالغة إذ تؤدي إلى عدم الاضطراب في التعامل.

وقد حمل القضاء على كاهله عين تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة التي تسعى الإدارة لتحقيقها بين حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة اذا ما اعتدت على هذه الحقوق .

إذ أن دور القضاء الإداري يشمل في رقابة الإدارة وتصرفاتها وقراراتها حتى تضمن بذلك احترام سيادة القانون ومشروع من جانب الإدارة حيث ان هذه الرقابة لا تتحقق ألا من خلال تقديم طعون ودعاوى من ذوي المصلحة من الأفراد الذين يلجؤون إلى القضاء لإدانة القرارات غير المشروعة اخرت بحقوقهم .

أولاً:- أهمية البحث

إن دراسة موضوع الاستقرار القانوني هو في حقيقة الأمر دراسة لروح القانون ، لان القانون الذي يسعى إلى تحقيق الاستقرار هو في حقيقة قانون لا وجود له ولا ينتج أثره إلا في الحياة العملية أو في الواقع .
إذ يعد الاستقرار القانوني من الغايات الأساسية التي تهدف إلى تحقيقها الأنظمة القانونية ،جميعها لان تحقيق الاستقرار القانوني يؤدي بالقطع إلى تحقيق السكينة واليقين والثبات في المراكز القانونية . وبالفعل لهذه الغاية يسعى أليها كل نظام قانوني ، ويسعى النص على الأليات التي تحقق هذه الغاية .
فالاستقرار القانوني لا يعني فقط تحقيق الثبات والاستقرار للقاعدة القانونية فحسب بل لابد وأن يحوي في طياته قيمة العدالة ، وأن ضرورة هذا المبدأ تتجلى في احلال نظام قانوني محل الفوضى ، وبالتالي يؤدي ذلك إلى وضع أليات إلى تحقيق الاستقرار القانوني وخاصة في العصر الحديث وحيث هذه الطفرة الهائلة في التعديلات التشريعية وفي ظل الظروف الاقتصادية الجديدة والمستجدات العصرية وهذا الذي نأمله من المشرع العراقي أخذه بنظر الاعتبار وتحقيقه فظلاً عن ذلك فأن قيمة مبدأ الاستقرار القانوني تحتل حيزاً أساسياً عند وضع التشريع لان القانون بوصفه الأداة الأساسية لتنظيم العلاقات بين الأفراد و المجتمع.
لذا يجب أن يكون هذا التنظيم محققاً للاستقرار والانضباط في المراكز القانونية.
و تتجلى دراستنا بأن الهدف الأساس هو لحماية المراكز القانونية القائمة لطرفي العقد الإداري والحفاظ على تلك العلاقة وعدم العصف بهذا الاستقرار القائم لسلامة تنفيذ العقد للأسباب التي أبرم من أجلها.

ثانياً :- أهداف البحث

ان الغاية التي ترمي الوصول أليها من إعداد هذه الرسالة تتجسد في الوصول إلى نتيجة مقتضاها انه يجب ان يكون هناك توازن حقيقي للعلاقة العقدية بين الإدارة والمتعاقد معها من حيث ما يقدمه المتعاقد وما يستحقه من أموال الجزء ما قدمته إلى جانب ذلك ما يتوجب على المتعاقد من تنفيذ العقد بأتم وجه وحسن في التنفيذ دون وجود أي مشكلة فنية أو غيرها كتوفير الوسائل القانونية كافة لحماية العقد و أطرافه من التعرض إلى مفاجأة مالية لتعصف بتلك العلاقة العقدية مع توفير ضمانات للطرفين في حال حدوث صعوبات والتي تكون خارج إرادتها وماهية الحلول اللازمة لذلك .

ثالثا :- مشكلة البحث

إن موضوع الاستقرار القانوني له الأهمية على الصعيد القانوني لأنه السبيل لإيجاد الحلول للمشاكل التي تستجد وتظهر وخاصة في موضوع دراستنا ومدى تأثيره على العقود الإدارية ، إذ بوجود هذا المبدأ يمكن الوصول بالقانون نحو الكمال ، لان الاستقرار لا يتم إلا من خلال تحقيق القيم القانونية كالعدالة والحرية في إجراء التصرفات القانونية .
هذا من جانب ومن جانب أخر فأن فكرة الاستقرار القانوني تعد من أهم شروط ومقومات النجاح الاقتصادي بحيث يؤدي ذلك إلى أن تكون المراكز القانونية الناجمة عن النشاط الاقتصادي واضحة وفعاله وغير معرضة للاهتزاز والمفاجئات فينبغي أن تكون هناك فكرة واضحة لتلك المراكز ليس في الحاضر فقط وإنما في المستقبل أيضاً أن تزايد حاجة الدولة لتمويل مشاريعها وتحقيق تنميتها الاقتصادية لجأت الدولة إلى اعتماد أداة لتحقيق هذا الهدف إذ تلجأ إلى عملية أبرام العقود الإدارية مع الأفراد أو جهات قطاعية أخر ، مما أدى بالإدارة إلى إيجاد ضمانات للمتعاقد معها متمثلة في استقرار نسبي للتشريعات الخاصة في تنظيم عملية العقود والذي تلتزم بموجبه الإدارة بعدم تطبيق أي تشريع جديد أو نظام أو قرار على العقد الذي تبرمه مع المتعاقد معها .

رابعا:- خطة البحث

ان دراسة موضوع هذه الرسالة يتطلب توزيعها على فصلين وكالاتي:-

الفصل الأول (الاطار القانوني للاستقرار بالعقد الإداري) ويندرج ضمنه مبحثين :-

المبحث الأول :- التعريف بمفهوم الاستقرار القانوني وتمييزه عن مفاهيم أخر .

المبحث الثاني :- الأثر القانوني لتغيير الظروف على تنفيذ العقد الإداري .

الفصل الثاني (التوازن المالي وضمانات استقرار العقد الإداري) ويندرج ضمنه مبحثين :-

المبحث الأول :- ضمانات التوازن المالي للعقد الإداري .

المبحث الثاني :- الضمانات القضائية للمتعاقد مع الإدارة .

ثم نعرج على الخاتمة ونبين ما استنتجناه من خلالها موضحاً ذلك بالتوصيات .