

**دور القضاء الإداري  
في حماية حقوق المواطنين من زلزال الخصخصة  
ومدى تأثيره بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤  
بشأن تنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة**

إعداد

د/ رجب محمد السيد أحمد  
مدرس القانون العام  
كلية الحقوق - جامعة أسيوط



## مقدمة

أصبحت ظاهرة التوسع في قاعدة الملكية الخاصة للمشروعات والشركات على حساب الملكية العامة ( الخصخصة Privatisation ) تجتاح معظم دول العالم، وتعد بريطانيا أول دولة لجأت لتطبيق سياسة الخصخصة في أواخر السبعينيات من القرن الماضي، على يد رئيسة الوزراء البريطانية الشهيرة مارجريت تاتشر، وقد شملت هذه السياسة قطاعات مختلفة في المملكة المتحدة، كقطاع البترول والنقل والاتصالات والبريد وغيرها من القطاعات، وقد انتقل تطبيق برنامج الخصخصة – بعد نجاحه في بريطانيا - إلى العديد من الدول الأوربية كفرنسا وإيطاليا وأسبانيا وألمانيا... الخ<sup>(١)</sup>.

وقد وجدت الدول النامية نفسها مرغمة على تبني سياسة الخصخصة بعد تفكك المعسكر الاشتراكي، وبعد أن أصبح تبني هذه السياسة بمثابة شرط أساسي للحصول على الإعانات أو المساعدات الأمريكية، أو للاقتراض من المؤسسات المالية الدولية.

ففي مصر - بعد أن كان القطاع العام يسيطر على مختلف مجالات النشاط الاقتصادي<sup>(٢)</sup> - بدأت الحكومة مع مطلع الثمانينات من القرن الماضي تمهد الطريق لنظام الخصخصة، ومع مطلع التسعينات بدأت اتخاذ الإجراءات الفعلية لتطبيق هذا

(١) pour savoir plus voir Y. Guyon, les privatisation en France , en grande-Bretagne, en Allemagne et en Italie, thèse Nantes 1995; PP.120 et s. V. Wright; , les privatisation en Europe; droit économie; 2000; pp.104 et SS.

(٢) ففي دراسة وجد أن القطاع العام ظل حتى أواخر السبعينيات من القرن الماضي مسيطر سيطرة كاملة أو شبهه كاملة على قطاعات عديدة في الاقتصاد المصري ، فقد كان يمثل ٧٠ % من الاستثمارات و ٨٠ % من تجارة مصر الخارجية، و ٩٠ % من النظام المصرفي وقطاع التأمين و ٦٠ % من القيمة المضافة لقطاع الصناعة، راجع في ذلك د. أحمد ماهر، دليل المدير في الخصخصة، الناشر مركز التنمية الإدارية بكلية التجارة جامعة الإسكندرية، دون ذكر سنة نشر، ص ٧١.

النظام على أرض الواقع، وذلك بإصدار قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والذي حل محل القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن القطاع العام.

والجدير بالذكر أن لجوء حكومات دول العالم الثالث لبرنامج الخصخصة لم يكن وليد دراسات متقنة لسلبيات وإيجابيات هذا البرنامج، بل أنه في حقيقة الأمر جاء نتيجة للالتزامات المالية التي اجتاحت هذه الدول، والتي أعقبها ضغوط من قبل المؤسسات المالية الدولية<sup>(١)</sup>، ففي مصر فقد قبلت الحكومة الخصخصة من خلال المفاوضات مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، هذا فضلا عن الرغبة في الحصول على المنح المقدمة من الولايات المتحدة الأمريكية، وفقا لاتفاقية منحة مشروع الخصخصة المبرمة عام ١٩٩٤ بين هذه الأخيرة وبين جمهوريه مصر العربية والتي كانت مشروطة بتطبيق خصخصة القطاعات العامة<sup>(٢)</sup>.

وهذا يعني أن لجوء الحكومة المصرية لبرنامج الخصخصة لم يكن مبني على دراسات لكل الجوانب الإيجابية والسلبية لهذا البرنامج، لتحقق من مدى ملائمتها للوضع

(١) راجع د. منير إبراهيم هندی، الخصخصة : خلاصة التجارب الدولية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١١. راجع د. جندي محمد صفوت عامر، خصخصة الخدمات العامة مع إشارة خاصة للخدمات الصحية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة حلوان، ٢٠٠٩، ص ٤٢-٤٣.

(٢) الموقعة بالقاهرة بتاريخ ١٩٩٣/٩/٣٠، والصادر بالموافقة عليها قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٣٤ لسنة والتي حظيت بموافقة مجلس الشعب بتاريخ ١٩٩٤/٣/٨ وتصديق رئيس الجمهورية بتاريخ ١٩٩٤/٣/١٢ ونشرت بالجريدة الرسمية بقرار وزير الخارجية رقم ٣٩ لسنة ١٩٩٤ بتاريخ ١٩٩٤/٥/٥ وتم العمل بها اعتبارا من ١٩٩٤/٩/٣٠، وقد أوردت الاتفاقية أن هدفها مساعده الممنوح (جمهوريه مصر العربية) في تنفيذ برنامجه للخصخصة من خلال التطوير المؤسسي وتقديم المساعدة لبيع مشروعات وأصول عامه تبلغ ١٥٠ مشروعاً وأصل من الأصول الكبيرة التي تمتلكها الحكومة المصرية، للتفصيل عن هذه الاتفاقية راجع د. حمدي ياسين عكاشة، دور مجلس الدولة في كشف الخصخصة الفاسدة ومخططات بيع مصر، دون ذكر دار نشر، ٢٠١٤، ص ٦٢٨ وما بعدها.

الاقتصادي والاجتماعي في مصر، ولكنه كان فقط بهدف الحصول على المنح والقروض، وهو الأمر الذي أدى إلى بيع الشركات العامة دون مبرر سوى أرضا المؤسسات المالية الدولية والولايات المتحدة الأمريكية<sup>(١)</sup>.

والجدير بالذكر أن تصريحات المسؤولين كانت تؤكد في البداية أن القطاع العام لن يباع، نظرا لضخامته وقيمة أصوله، وأهمية المجالات التي تعمل من خلاله، فضلا عن كبر حجم العمالة التي تعمل فيه، وأن البيع سيقصر على المشروعات الصغيرة والخاسرة التي عمل فيها القطاع العام، مثل مشروعات بيع الأغذية وصيد الأسماك وبيع الدواجن، إلا أن الأمر كان مجرد مسكنات للمواطنين، من أجل مرور برنامج

(١) هذا ما أشار إليه القضاء الإداري في كل أحكامه التي قضى فيها ببطان عقود الخصخصة وذلك بقوله إن " تخير الشركات لإخضاعها للخصخصة لم تكن قائمة على الدراسة والتنظيم وإنما كانت اختياراً عشوائياً لا ضابط له ، فلم تكن ثمة ضرورة ملحة أوجبت التصرف في المال العام المملوك للدولة ببيع ( شركة مصر شبين الكوم للغزل والنسيج ، وشركة عمر أفندي، الشركة العربية للتجارة الخارجية وغيرها من الشركات التي كانت ضحية سياسة الخصخصة)، إذ لم تكن تمثل عبئاً على خزانة الدولة يعوق أداؤها لواجباتها المقررة قانوناً ، لاسيما وقد ثبت أنها كانت شركة رابحة، الأمر الذي يضحى معه تخير اللجنة الوزارية للخصخصة لشركة..... لخصختها اختياراً لا يبرره أي سند من القانون، ولا تكون خصخصة تلك الشركة إلا استجابة لمتطلبات تمويل الجهات الأجنبية لقرارات الخصخصة في مصر والتي كانت خير شاهد على التدخل السافر في الشؤون الاقتصادية الداخلية للبلاد وتسخير أموال المنح والهبات المشروطة للمساس بسيادة الوطن وتحقيق غايات الخصخصة دون النظر لأية اعتبارات اجتماعية ". راجع على سبيل المثال حكم بطلان عقد بيع شركة شبين الكوم للغزل والنسيج الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ ق المؤيد من حكم الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة ٢١ يناير ٢٠١٣ في الطعن رقم ١٨٣٤ و ٢٦٨٧ لسنة ٨٥ قضائية. وحكم بطلان عقد بيع شركة طنطا للكتان والزيوت الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١،

الخصخصة دون اعتراض، حيث اتضح فيما بعد أن زلزال الخصخصة لن يترك أي وحدة من وحدات القطاع العام، صغيرة أم كبيرة، ناجحة أم خاسرة<sup>(١)</sup>.

ولكي تجد الحكومة المبرر لخصخصة القطاع العام أمام الرأي العام، فقد تركت هذا القطاع يغرق في سوء الأداء وسوء الإدارة وضعف كفاءة قياداته وتفشى الفساد في أرجائه، مما عرضه للخسائر، وكان ذلك تمهيداً لطرحه للبيع للقطاع الخاص المصري والأجنبي، ضمن عملية التحول نحو الاقتصاد الرأسمالي الحر في مصر، بدلاً من إصلاح هذا القطاع، مع فتح المجال أمام القطاع الخاص للعمل في جميع قطاعات الاقتصاد<sup>(٢)</sup>.

وإذا كانت الخصخصة نجحت بشكل كبير في ازدهار اقتصاديات الدول الصناعية الكبرى، كما هو الحال في بريطانيا وفرنسا وألمانيا، فأنها على العكس أدت إلى زيادة تأخر الاقتصاد في دول العام الثالث....، ففي مصر أدت الخصخصة إلى انهيار الاقتصاد المصري، وذلك من خلال بيع مقدرات الوطن وأصوله - من شركات ومؤسسات - بابخس الأسعار<sup>(٣)</sup>.

(١) راجع د. محمود صبح، الخصخصة لمواجهة متطلبات البقاء وتحديات النمو، دون ذكر دار نشر، ١٩٩٥، ص ٨١. وقد أشارت محكمة القضاء الإداري بقولها " أن الشركة العربية للتجارة الخارجية كانت من ضمن ضحايا الخصخصة على الرغم من أنها كانت من أهم شركات القطاع العام في مجال التجارة الخارجية، وتحقق أرباحاً طائلة، وفقاً للميزانيات الرسمية، وأن البيع تم لصاحب العرض الوحيد، دون وجود مزاييدة حقيقية. راجع حكمها الصادر من الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٣ ديسمبر ٢٠١١، غير منشور.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ١١٤٩٢ لسنة ٦٥ قضائية الموافق ٢٠١١/٥/٧ غير منشور.

(٣) فعلى سبيل المثال فقد أشارت محكمة القضاء الإداري في حكمها ببطان عقد بيع شركة عمر أفندي أن هذه الشركة تحولت من شركة رابحة في ظل قطاع الأعمال العام حيث بلغ الفائض المراحل نحو ٥٤ مليون جنيه في ٢٠٠٥/٦/٣٠ بخلاف أرباح سنوية بنحو ٢,١ مليون جنيه في ٢٠٠٥/٦/٣٠، وأرباح سنوية أخرى بنحو ٢,٦ مليون جنيه في ٢٠٠٦/٦/٣٠ إلى شركة خاسره =

ومبعث الاختلاف في دور الخصخصة في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية،  
يكن في القائمين على إدارة ملف الخصخصة، ففي مصر كان هذا الملف يدار دون  
إتباع الإجراءات التي حددها القانون، فضلاً عن سعي القائمون على الخصخصة إلى  
تحقيق مصالحهم الخاصة على الصالح العام من عملية الخصخصة<sup>(١)</sup>، وهو الأمر الذي  
ترتب عليه أهدار العديد من الحقوق الدستورية للمواطنين، كالحق في العمل والأجر  
والحق في الصحة، فضلاً عن إهدار حقهم في المال العام، وغيرها من الحقوق.

لم يكن أمام المواطنين سوى اللجوء لحامي الحقوق والحريات العامة، ألا وهو  
مجلس الدولة، وكعادة هذا الأخير لم يخذلهم، ولكنه أنصفهم من خلال إصدار سلسلة

= تحت إدارة المشتري ، فبلغت الخسائر في ٢٠٠٩/٦/٣٠ نحو ٦١٣ مليون جنيه بما يعادل ٣٦  
مره من رأس المال. حكم محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى  
رقم ١١٤٩٢ لسنة ٦٥ قضائية الموافق ٢٠١١/٥/٧ ، راجع في التعليق على هذا الحكم المستشار/  
محمد أمين المهدي، والمستشار/ محمود فوزي عبد الباري، مفهوم المستثمر الحق في إطار  
الخصخصة والتحكيم، عرض وتحليل للأحدث من أحكام القضاء الإداري المصري، مجلة التحكيم ،  
العدد الثاني عشر، الأول من أكتوبر ٢٠١١، الاجتهاد القضائي المصري رقم ١، ص ٥٨٥.

(١) من القضايا التي تظهر الفساد الواضح وضوح الشمس ما حدث في بيع شركة النصر للمراجل  
البخارية وأوعية الضغط والتي أظهرته محكمة القضاء الإداري بقولها " وحيث إنه ومتى كان ما  
تقدم فإن إجراءات عملية بيع كافة أصول شركة النصر للمراجل البخارية وأوعية الضغط يكون قد  
شابهها عيب تعارض المصالح بمشاركة أحد أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة للصناعات  
الهندسية ( وهو المهندس / محمد عبد المحسن هلال شتا) في تلك الإجراءات التي أسفرت عن  
ترسية البيع والتعاقد عليه مع إحدى الشركات التي يساهم فيها نجله (هشام محمد شتا و خالد  
محمد شتا ، اللذين انفردا بالشركة بعد تخارج الشريك الأجنبي ) ثم انضمامه شخصياً إلى الشركة  
المشترية بالاستحواذ الكامل له ولنجليه على كامل أسهم الشركة المبيعة وقسمتها إلى شركتين  
إحداها برناسة أحد نجليه والثانية برناسته شخصياً مما جعل صفقة البيع لشركة المراجل البخارية  
وأوعية الضغط مشوبة بالفساد ، باظلة بطلاناً مطلقاً وما ترتب عليها من آثار. راجع حكمها الصادر  
من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٤٠٥١٠  
لسنة ٦٥ قضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١.

من الأحكام الذهبية أبطل من خلالها معظم عقود بيع أو تخصيص شركات القطاع العام والقضاء بعودتها للدولة من أجل الحفاظ على حقوق المواطنين<sup>(١)</sup>.

استمر الدور البارز للقضاء الإداري في مواجهة زلزال الخصخصة على حقوق الشعب المصري، وفي موقف غريب من رئيس الجمهورية السابق المستشار عدلي منصور حيث قام بإصدار القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، وقد كان الهدف الأساسي من إصدار هذا القانون هو تحصين

(١) ومن أهم الأحكام التي صدرت في هذا الصدد حكم بطلان بيع شركة عمر أفندي الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ١١٤٩٢ لسنة ٦٥ قضائية الموافق ٢٠١١/٥/٧ المؤيد من المحكمة الإدارية العليا بجلسة الأول من أغسطس ٢٠١٣ في الطعون أرقام ٤٣٤٨٠، ٣٥٠٩٢، ٤١١٤٤، ٣٥٠٩٥، ٣٣٩٦٣ لسنة ٥٧ ق، وحكم بطلان عقد بيع شركة المراجل البخارية الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٤٠٥١٠ لسنة ٦٥ قضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١ المؤيد من المحكمة الإدارية العليا بحكمها الصادر في دعاوى أرقام ١٩٧٦، ٢٦٧٧، ٢٦٨٨، ٢٦٩٩، لسنة ٥٨ قضائية. وحكم بطلان عقد بيع شركة شيبين الكوم للغزل والنسيج الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ ق المؤيد من حكم الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة ٢١ يناير ٢٠١٣ في الطعن رقمي ١٨٣٤ و ٢٦٨٧ لسنة ٨٥ قضائية. وحكم بطلان عقد بيع شركة طنطا للكتان والزيوت الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١، المؤيد من المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٨ سبتمبر ٢٠١٣ في الطعن رقمي ١٩٦ و ١٩٧٧ لسنة ٥٨ ق. حكم بطلان عقد بيع شركة النيل لحليج الأقطان الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٢ لسنة ٦٥ ق بجلسة ١٧ ديسمبر ٢٠١١ المؤيد من الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٩ سبتمبر ٢٠١٣ في الطعون أرقام ٨٢٥٩، ٨٢٦٣، ٨٧٣٥، ٨٨١٨، ٨٨١٦، ٨٨٠٨، ٨٧٦٣، ٨٧٦٢ لسنة ٥٨ ق. حكم بطلان عقد بيع الشركة العربية لتجارة الخارجية الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٣ ديسمبر ٢٠١١ المؤيد من الإدارية العليا بحكمها الصادر بجلسة الرابع من نوفمبر ٢٠١٣. وحكم عدم قبول بيع أرض مصنع قليوب في الدعوى رقم ٧٠٠٧ لسنة ٦٤ ق بجلسة ٥ مايو ٢٠١٢ هذه الأحكام غير منشورة.



عقود الخصخصة، الأمر الذي من شأنه إغلاق الطريق أمام المواطنين في اللجوء إلى القضاء الإداري لحماية حقوقهم من الآثار السلبية لهذه العقود.

في ضوء العرض المتقدم نحاول أن نلقي الضوء على الآثار السلبية للخصخصة على حقوق المواطنين المختلفة، والتعرف على الدور الذي لعبه القضاء الإداري في حماية هذه الحقوق من تلك الآثار، وما مدى تأثير هذا الدور بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ سالف الذكر، ولكن قبل ذلك يتعين علينا أن نلقي الضوء على مفهوم الخصخصة، على أن نختم البحث بمجموعة من الضمانات التي نراها كفيلة لتطبيق برنامج الخصخصة دون أي آثار سلبية على حقوق المواطنين، وهذا ما يقودنا إلى تقسيم الدراسة في هذا البحث لسبعة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: مفهوم الخصخصة.

الفصل الثاني: حماية القضاء الإداري للحق في العمل.

الفصل الثالث: حماية القضاء الإداري للحق في الأجر.

الفصل الرابع: حماية القضاء الإداري للحق في الصحة.

الفصل الرابع: حماية القضاء الإداري للحق في المال العام.

الفصل السادس: تحصين عقود الدولة وانهيار الحماية القضائية لحقوق المواطنين من الخصخصة.

الفصل السابع : الضمانات المقترحة لتطبيق برنامج الخصخصة في مصر.



## الفصل الأول

### مفهوم الخصخصة

ظهر العديد من المصطلحات للتعبير عن عملية تحويل بعض الوحدات أو الشركات الإنتاجية من نطاق أو ملكية القطاع العام إلى ملكية القطاع الخاص، من أبرزها الخصخصة والتخصيص والإستخصاص ونزع الملكية<sup>(١)</sup> والتخاصية<sup>(٢)</sup> العامة، وغيرها من المسميات، ولكن من أكثر هذه المصطلحات شيوعاً في الاستخدام مصطلح الخصخصة<sup>(٣)</sup>.

ورغم شيوع هذا المصطلح الأخير إلا الساحة القانونية لم تتفق على تعريف موحد له بل تعددت التعريفات، بالإضافة لذلك فقد تعددت المبررات التي قيلت لتبني سياسة الخصخصة، هذا ما سنتناوله في المبحث الأول، فإذا فرغنا من ذلك نتعرض في المبحث الثاني للأساس القانوني للخصخصة، وذلك على النحو التالي:

(١) راجع د، محسن أحمد الخضيرى، الخصخصة منهج اقتصادي متكامل لإدارة عمليات التحول إلى القطاع الخاص على مستوى الاقتصاد القومي والوحدة الاقتصادية، مكتبة الأنجلو المصرية القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٧.

(٢) كما هو الحالي في القانون الأردني والذي يسمى قانون التخاصية رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٠.

(٣) هذا ما تبناه مجمع اللغة العربية، محاضرات جلسات الدورة العربية، القاهرة ١٩٨٧، ص ١٣٥.

## المبحث الأول

### المقصود بالخصخصة ودوافعها

أسلفنا القول أن ظاهرة الخصخصة أصبحت ظاهرة عالمية اجتاحت الدول المتقدمة والنامية، وهذه الظاهرة ليست حديثة العهد، ولكنها ترجع في أصلها إلى ابن خلدون، عندما تحدث منذ أكثر من ستمائة عام عن أهمية اضطلاع القطاع الخاص بالإنتاج<sup>(١)</sup>، كما دعا إليها آدم سميث Adam Smith عام ١٧٧٦ في كتابه الشهير "ثورة الأمم"<sup>(٢)</sup>.

وعلى الرغم من قدم ظاهرة الخصخصة إلا أنه لم يتم الاتفاق على تعريف موحد لها، ولكن تعددت التعريفات التي قيلت في هذا الصدد (مطلب أول) فضلاً عن تعدد المبررات التي ابتدعت لفتح الباب على مصراعيه أمام هذه الظاهرة (مطلب ثاني) وهذا ما سنتناوله على النحو التالي:

## المطلب الأول

### المقصود بالخصخصة

لم تتفق الساحة القانونية على تعريف موحد للخصخصة، فالبعض يعرفها بأنها فلسفة اقتصادية حديثة ذات إستراتيجية، لتحويل عدد كبير من القطاعات الاقتصادية

(١) راجع د. عبد الله حسن رمضان حسن، فلسفة الخصخصة وأثرها على نظرية المرافق العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الزقازيق، ٢٠٠٨، ص ١٦.

(٢) راجع د. عوض شفيق عوض، الخصخصة، سنة ٢٠٠٠، ص ١. د. محمد مصطفى غنيم، (ترجمة) كتاب تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص... والتنمية الاقتصادية، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩١، ص ٥١ - ٥٤، مشار إليه لدى د. جندي محمد صفوت، مرجع سابق، ص ٤٠.

والخدمات الاجتماعية التي لا ترتبط بالسياسية العليا للدولة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وأساس ذلك أن الدولة بالمفهوم الاقتصادي الحديث ينبغي أن تهتم بالأمور السياسية والأمنية والاجتماعية والإدارية التي ترتبط بسياساتها العليا، أم باقي الأمور فيترك أمرها للقطاع الخاص، يديرها وفقا للقوانين واللوائح التي تضعها الدولة<sup>(١)</sup>.

وعرفها البعض الآخر بأنها عملية بيع للأصول العامة تكون نتيجتها تحويل ملكية أصل عام بشكل كامل أو جزئي إلى القطاع الخاص<sup>(٢)</sup>. وفي تعريف آخر يقول أن الخصخصة هي عمل من أعمال السيادة، ومظهر من مظاهرها، تختص بإجرائها السلطة التشريعية، وهي عملية تعني نقل ملكية المشروعات المملوكة للدولة كليا أو جزئيا إلى الملكية الخاصة للأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية، وذلك بهدف تحقيق ضرورات اجتماعية واقتصادية وسياسية.

وفي اتجاه آخر يعرف البعض الخصخصة بأنها سياسة تحويل المشروعات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وذلك في إطار قانوني منظم مع مراعاة البعد الاجتماعي للعمال المتأثرين بتطبيق سياسة الخصخصة، مع احتفاظ الدولة بوجودها في بعض الأنشطة الاقتصادية ذات البعد الاستراتيجي وممارسة دورا رقابيا<sup>(٣)</sup>.

(١) راجع د. شهاب حمد شيحان، إشكالية الخصخصة وانعكاساتها في رفع الأداء الاقتصادية (دراسة تحليلية تطبيقية) بحث بمجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية العدد الثاني ٢٠٠٨، ص ٤.

(2) Bos Dieter, Privation ; A theoretical treatment, Oxford, claren don press, 1992, p.2.

(٣) د. الحسن محمد سباق، أثر الخصخصة على حقوق العمال، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط ٢٠٠٦، ص ٣٦.

وفي تقارير البنك الدولي ( فيولستيك) فقد جاء تعريف الخصخصة بأنها " تحويل المشروعات العامة ذات الطابع التجاري والأنشطة أو الأصول المنتجة في الحكومة إلى سيطرة مجموعة الأغلبية أو الأقلية بالقطاع الخاص " (١). أما مؤسسة (إرنست ويونغ ) فتقول أن التخصيص يعني تحويل ملكية مؤسسات القطاع العام إلى شركات تدار على أسس تجارية أو بيع الأسهم المملوكة للحكومة في بعض الشركات المساهمة العامة - كلياً أو جزئياً - إلى القطاع الخاص " (٢).

وعلى صعيد الساحة القضائية فقد تواترت أحكام القضاء الإداري المصري على أن الخصخصة " تعنى فى مفهومها الفنى قيام الدولة بتحويل ملكيه المؤسسات العامة أو المشروعات العامة جزئياً أو كلياً إلى القطاع الخاص، وتهدف الخصخصة إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق والمنافسة، وتوسيع حجم القطاع الخاص والاعتماد عليه أكثر فى عملية النمو والتنمية، وعلى هذا فإن أسلوب الخصخصة يتضمن-إلى جانب تحويل ملكية المنشآت العامة إلى خاصة-التحول أيضاً فى أساليب العمل حيث يتم إتباع أساليب عمل جديدة تهتم فى المقام الأول بالمنافسة وتلبية احتياجات السوق، وهو ما يؤدي إلى الارتقاء بكفاءة وإنتاجية المؤسسات، كما أنه يتضمن إعطاء السوق الحر والقطاع الخاص الدور الأكبر فى المجتمع " (٣).

(١) مشار إليه لدى د. محمود السيد عرفات سليمان، أثر الخصخصة على السياسة الضريبية دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام المصري، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ١٧.

(٢) راجع د. عبد العزيز صالح بن جيتور، إدارة عمليات الخصخصة وأثرها في اقتصاديات الوطن العربي، دار الصفاء لنشر والتوزيع عمان الأردن، ١٩٩٧، ص ٢.

(٣) حكم محكم القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " فى الدعوى رقم ١١٤٩٢ لسنة ٦٥ قضائية الموافق ٢٠١١/٥/٧ غير منشور.

من استقراء التعريفات المتعددة التي قيلت للخصخصة نجد أن بعضها يضع تعريفاً ضيقاً لها، في حين أن البعض الآخر يتبنى تعريفاً موسعاً، ونحن من جانبنا نرى أن الخصخصة تعني بأنها عقد بمقتضاه تنقل الدولة ملكية أو إدارة مشروع من مشروعاتها - كلياً أو جزئياً - إلى شخص من أشخاص القانون الخاص (طبيعي أو اعتباري) غالباً ما يكون مستثمر، وذلك وفقاً للقواعد والضوابط القانونية التي تضعها الدولة.

من هذا التعريف يتضح أن الخصخصة لا تكون إلا بناء على عقد، وهذا ما يميزها عن التأميم الذي يكون فيه نقل المشروع من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة بالجبر بمقتضى قرار منفرد لجهة الإدارة<sup>(١)</sup>. وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في ١٩ يناير ١٩٨٤ بقوله أن التأميم وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور يتضمن نقل ملكية مشروع بقرار من السلطة العامة يخضع له المالك أو المالك، أما المساهمة في رأس مال المشروع فهي ليست تأميراً بالنظر إلى الطبيعة التعاقدية للعملية<sup>(٢)</sup>.

كما أن المستقر عليه في أحكام القضاء الإداري المصري أن عقد الخصخصة هو عقد إداري تتوافر فيه الشروط الثلاثة المطلوبة لاكتسابه الصفة الإدارية، ففي حكم محكمة القضاء الإداري الذي توصلت فيه لبطلان عقد بيع شركة عمر أفندي تقول المحكمة "..... وترتيباً على ما تقدم يكون العقد المبرم بين الشركة القابضة للتجارة بصفتها مفوضاً من وزير الاستثمار لتمثيل الدولة المالكة لأموال شركة عمر أفندي

(١) د. محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ١٢.

(2) CC; 19 Janvier 1984; p. 23.

وبين المستثمر المذكور بشخصه وبصفته ممثلاً لشركه أنوال المتحدة للتجارة هو عقد إداري تكاملت له جميع الشروط اللازمة للعقد الإداري<sup>(١)</sup>.

بالإضافة لذلك فإن الخصخصة كما يمكن تكون كاملة، أي تتضمن نقل ملكية مشروع وإدارته للشخص الخاص، فأنها يمكن أن تكون خصخصة جزئية أي مقصورة فقط على نقل إدارة هذا المشروع إلى هذا الأخير مع احتفاظ الدولة بملكيتها. وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري المصري في أحكامه الصادر ببطلان عقود الخصخصة وذلك بقوله أن " أهم أشكال الخصخصة تتحدد فيما يلي: أولاً:- البيع للجمهور (IPO) أو لمستثمر رئيسي من خلال بورصة الأوراق المالية.... ثانياً- البيع لمستثمر رئيسي بالتفاوض المباشر. ثالثاً- البيع لاتحادات العاملين المساهمين.... رابعاً :التصفية القانونية للشركات العامة وبيع مكوناتها كوحدات منفصلة أو كأصول منتجة لشركات ومستثمري القطاع الخاص. خامساً: تأجير الشركات والوحدات الإنتاجية والأصول للقطاع الخاص، لتشغيلها حيث تبقى الملكية للحكومة وتؤجر الأصول بمقابل للاستغلال من قبل المستثمرين.

## المطلب الثاني

### دوافع اللجوء لسياسة الخصخصة

أوجز القضاء الإداري المصري المبررات والدوافع الحقيقية التي ينبغي أن تراعيها الدولة التي تلجأ لتطبيق برنامج الخصخصة بقوله " تهدف الخصخصة إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق والمنافسة، وتخفيف الأعباء المالية عن الدول التي تعاني من الخسارة الكبيرة في شركات القطاع العام،

(١) حكم عمر افندي سالف الذكر.



وتوسيع حجم القطاع الخاص، والاعتماد عليه أكثر في عملية النمو والتنمية، وعلى هذا فإن أسلوب الخصخصة يتضمن - إلى جانب تحويل ملكية المنشآت العامة إلى خاصة - التحول أيضا في أساليب العمل حيث يتم إتباع أساليب عمل جديدة تهتم في المقام الأول بالمنافسة وتلبية احتياجات السوق وهو ما يؤدي إلى الارتقاء بكفاءة وإنتاجية المؤسسات، كما أنه يتضمن إعطاء السوق الحر والقطاع الخاص الدور الأكبر في المجتمع، وتتميز الخصخصة باستهدافها رفع الكفاءة الإنتاجية للمنشأة التي تم تخصيصها وتحسين أدائها، وتحسين نوعية وجودة الخدمات والسلع المقدمة للعملاء، وذلك من خلال الاقتراب من حاجات ورغبات العملاء، وترشيد التكاليف، وزيادة المنافسة بين الشركات، وزيادة فعالية الإدارة من خلال تقليص دور الدولة في إدارة المؤسسات العامة والتخلص من القيود الحكومية والروتينية والبيروقراطية، وتوسيع فرص الاستثمار المحلي والدولي، من خلال اجتذاب رؤوس الأموال المحلية والعالمية لشراء أو تأجير المشروعات أو الخدمات العامة، وإعادة توزيع مصادر وإيرادات الدولة بشكل أفضل<sup>(١)</sup>.

بعد عرض الأهداف والدوافع الحقيقية التي ينبغي أن تصاحب عمليات الخصخصة، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هل تم مراعاة ذلك من قبل الدول - لاسيما الدول النامية - في خصخصة مشروعاتها العامة؟

في الواقع أن مبررات ودوافع اللجوء لسياسية الخصخصة تختلف في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية، ففي الأولى نجد أن حكومات تلك الدول تسعى من وراء الخصخصة إلى تحقيق الأهداف التي حددها القضاء الإداري بأكملها، وذلك من

(١) هذا ما تردد في معظم أحكامه الصادرة بشأن بطلان عقود خصخصة شركات القطاع العام، راجع على سبيل المثال حكم محكمة القضاء الإداري ببطلان عقد بيع شركة مصر للغزل والنسيج في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ القضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١ غير منشور.

خلال تهيئة البيئة السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية قبل تبني نظام خصخصة المشروعات العامة.

أما في الدول النامية فإن لجوء حكومات هذه الدول إلى نظام الخصخصة - كما نوهنا سلفاً - تم دون دراسات ودون تهيئة البيئة المناسبة لهذا النظام الوافد من الدول الصناعية، كما أن اللجوء للخصخصة في دول العالم الثالث لم يكن وليد فكر اقتصادي داخلي أو ضرورات موضوعية، وكان الدافع الأساسي وراء ذلك هو الضغوط الخارجية، والتي تتمثل في ضغوط المؤسسات المالية الدولية، فضلاً عن ضغوط الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(١)</sup>، وذلك على النحو التالي:

#### أولاً: ضغوط المؤسسات المالية الدولية.

بعد تفكك المعسكر الشرقي الاشتراكي لم تجد الدول النامية أمامها طريق للحصول على الإعانات سوى اللجوء للدول الغربية، ولكن هذا بطبيعة الحال مشروط بإتباع السياسة الاقتصادية لهذه الأخيرة، والتي تتمثل بصفة أساسية في تطبيق سياسة توسيع ملكية القطاع الخاص. حيث ربطت المؤسسات المالية الدولية - ومن بينها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي - تقديم المساعدات والقروض بالتزام الدول المستفيدة بإجراء إصلاحات اقتصادية تتضمن توسيع ملكية القطاع الخاص على حساب القطاع العام<sup>(٢)</sup>.

(١) في هذا المعنى د. الحسن محمد سباق، مرجع سابق، ص ٧١، د. محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، ط ٤، ٢٠٠٤، ص ٣٥.

(2) J. Debandt, peut - on se passer du secteur public dans le processus d'industrialisation ? Revue du tiers Monde; n° 115; Juillet- septembre 1988; p. 929.

لم تكن الحكومة المصرية بعيدة عن ضغوط المؤسسات المالية الدولية، بل خضعت لها تماما وقبلت شروطها، من أجل الحصول على القروض والإعانات، وهذا ما أظهره صراحة القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامه بقوله " أن الشر المستطير الذي يصاحب الخصخصة المدمرة لاقتصاد الوطن هو الخصخصة القائمة على الإذعان لبيع القطاع العام بشروط المؤسسات الدولية لإعطاء القروض والتسهيلات الجديدة والسماح بإعادة الجدولة لبعض الديون الخارجية، سعياً نحو تصفية القطاع العام وعلى ذلك فإن عمليات الخصخصة ومنها خصخصة شركه عمر أفندي - وغيرها من الشركات التي كانت ضحية هذه العمليات - قد دارت بإشراف ورقابه وتمويل جهات أجنبية ووفقاً لتعليماتها وتوجيهاتها، وأسهمت أموال المنحة في الرغبة الجامحة لإتمام الخصخصة في أسرع وقت وعلى أي نحو بلوغاً لاستنفاد المبالغ المحددة بالمنحة وتجنب ما يسمى بالإخفاق الذي من شأنه استرداد ما عساه قد صرف من تلك المنحة الأمر الذي ما كان ينبغي على مجلس الشعب الذي كان يمثل الأمة أن يوافق على مثل تلك المنحة الماسة بسيادة الدولة والتدخل في شئونها الداخلية "

### ثانياً: ضغوط الولايات المتحدة الأمريكية

لم تكن الضغوط على الدول النامية من أجل تطبيق سياسة الخصخصة مقصورة على المؤسسات المالية الدولية، ولكنها مُورست أيضاً من قبل الدول الصناعية الكبرى، وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، والتي نادى بضرورة تحرير الاقتصاد في دول العالم الثالث، كحل للمشاكل الاقتصادية في هذه الدول، ولم تكتفي بذلك بل جعلت الخصخصة شرطاً أساسياً للحصول على المعونات الأمريكية.

وتتضح الإرادة الأجنبية في إخضاع السيادة المصرية لسياسات الخصخصة في تقرير أصدرته السفارة الأمريكية بالقاهرة في ١٩٩١ دعت فيه مباشرة إلى التخلي عن الملكية العامة حيث ورد بالتقرير: " إن انتشار نظام ملكية الدولة في القطاع الصناعي قد وضع عبئاً ثقيلاً على الاقتصاد القومي وعلى ميزانية الدولة، بما خلقه من مشروعات عديدة تتسم بقلّة الكفاءة، وتضخم العمالة بلا مبرر، ومن نظام الدعم والتحكم في تفاصيل النشاط الاقتصادي، بهدف حماية القطاع العام من المنافسة، الأمر الذي شجع على تبديد الموارد وشوه مسارها، وخنق الحافز على زيادة الإنتاج" (١).

وقد أظهر القضاء الإداري التأثير الأمريكي لتنفيذ برنامج الخصخصة في مصر في أكثر مناسبة وذلك بقوله أن عمليات الخصخصة التي تمت في مصر كانت " استجابة لمتطلبات تمويل الجهات الأجنبية لقرارات الخصخصة في مصر والتي كانت خير شاهد على التدخل السافر في الشؤون الاقتصادية الداخلية للبلاد وتسخير أموال المنح والهبات المشروطة للمساس بسيادة الوطن وتحقيق غايات الخصخصة دون النظر لأية اعتبارات اجتماعية، وذلك على ما تكشف عنه (اتفاقية منحة مشروع الخصخصة بين حكومتي جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية) - ممثلة في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. الموقعة بالقاهرة بتاريخ ١٩٩٣/٩/٣٠، والصادر بالموافقة عليها قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٣٤ لسنة ١٩٩٣.... والتي استهدفت مساعدة الممنوح (جمهورية مصر العربية) في تنفيذ برنامجه للخصخصة من خلال التطوير المؤسسي وتقديم المساعدة لبيع مشروعات وأصول عامة تبلغ ١٥٠ مشروعاً وأصل من الأصول الكبيرة التي تمتلكها الحكومة المصرية".

(١) مشار إليه في الأحكام الصادرة بشأن بطلان عقود الخصخصة سالفه الذكر.

## المبحث الثاني

### الأساس القانوني للخصخصة

إذا كانت الخصخصة أصبحت أمراً مفروضاً على اقتصاديات الدول النامية، فإن نجاحها يتوقف في المقام الأول على تهيئة البيئة المناسبة لها، لاسيما البيئة القانونية، وذلك من خلال تنظيمها تشريعياً بما يكفل وضع الضوابط التي تجعلها تسير في صالح شعوب هذه الدول، ويضمن عدم استخدامها كأداة بيد المنظمات المالية الدولية أو غيرها لسلب واستنزاف خيرات هذه الشعوب.

وقد انتهج المشرع في بعض الدول - كما هو الحال بالنسبة للمشرع الفرنسي - التنظيم الصريح لسياسة الخصخصة من خلال إصدار قانون كامل ومستقل ينظمها، في حين أن هناك بعض الأنظمة - كما هو الحال في النظام القانوني المصري - على الرغم من تبني حكومتها للخصخصة، إلا أن ذلك كان يتم دون وجود غطاء تشريعي ينظمها، هذا ما سنتناوله على النحو التالي:

## المطلب الأول

### التنظيم القانوني للخصخصة في فرنسا

منذ نهاية الحرب العالمية الأولى اتجهت الدولة الفرنسية نحو التوسع في التدخل في الأنشطة الاقتصادية، والسيطرة الكاملة على وسائل الإنتاج والمرافق المختلفة،

فضلا عن التوسع في سياسة تأمين المشروعات والشركات، وقد تعاضم دور القطاع العام، ليشمل كافة الأنشطة كالطاقة والتأمينات والنقل وغيرها<sup>(١)</sup>.

لم يستمر دور القطاع العام على هذا المستوى وتعرض للهجوم، لاسيما بعد ظهور التقارير الاقتصادية التي أبرزت مثالبه وعدم قدرته على مواكبة التطورات العالمية، أو منافسة المشروعات الخاصة في دول السوق الأوروبية المشتركة، ومن أبرز التقارير الصادرة في هذا الصدد تقارير الاقتصادي Nora في عام ١٩٦٧<sup>(٢)</sup>، هذا فضلاً عن التقارير الصادرة من ديوان المحاسبات<sup>(٣)</sup>.

وبعد صدور هذه التقارير بدأت الحكومة تدرك فشل القطاع العام في تحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة، فبدأت تتجه خطوة نحو تفعيل دور القطاع الخاص، الأمر الذي استتبع بيع فروع بعض الشركات، فضلاً عن تنازل مشروعات القطاع العام عن جزء من أصولها للقطاع الخاص. ونظرا لقناعة المشرع الفرنسي وإيمانه بدور القطاع الخاص كشريك في التنمية، فقد وضع ذلك في إطار قانوني وذلك بإصدار القانون رقم ٨٦ - ٧٩٣ في ٢ يوليو ١٩٨٦ بشأن تحول المشروعات العامة - لاسيما التي تم تأميمها من قبل - إلى القطاع الخاص<sup>(٤)</sup> وفي العام ذاته صدر القانون رقم ٨٦ - ٩١٢ في ٦ أغسطس ١٩٨٦ بشأن وضع الضوابط التي تكفل حماية المصالح الفرنسية في

(1) en ce sens voir R. Descartes; les privatisations en France, en All Emagne, en grande - Bretagne et en Italie, Paris, 1985, p. 24 - 25.

(2) Rapport sur les Entreprises publiques ( Avril 1967 Groupe de travail due Comite Interne In Istriel des Enterprise publiques, la Documentation Française, paris, 1968, p. 125.

(3) cité par D. Michel, les privatisations en France ; 1988, p.5.

(4) loi n°86-793 du 2 juillet 1986: J.O . 3 Juillet 1986, p. 8240.

ظل سياسة التحول نحو القطاع الخاص والمعدل بالقانون رقم ٩٣ - ٩٢٣ في ١٩ يوليو ١٩٩٣<sup>(١)</sup>.

وقد شجع المشرع الفرنسي على إصدار هذين القانونين وجود الغطاء الدستوري الصريح لعملية تحول ملكية المشروعات العامة إلى إلي القطاع الخاص، حيث تنص المادة ٣٤ من دستور فرنسا الحالي الصادر في ١٩٥٨ على أن " القانون يحدد القواعد المتعلقة بتأميم المشروعات، ونقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص " <sup>(٢)</sup>.

وتأكد دستورية قانون القانون رقم ٨٦ - ٧٩٣ في ٢ يوليو ١٩٨٦ بشأن تحول المشروعات العامة إلى القطاع الخاص بمقتضى قرار المجلس الدستوري الفرنسي والذي قضى بأن هذا القانون قد صدر وفقاً لأحكام نص المادة ٣٤ من الدستور الحالي لعام ١٩٥٨<sup>(٣)</sup>.

(1) la loi n°86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations., J.O 7 août 1986, p. 96695. modifiée par la loi n°93-923 du 19 juillet 1993.

(٢) فقد جاء النص باللغة الفرنسية على النحو التالي:

" La loi fixe également les règles concernant les nationalisation d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public a secteur privé ».

(3) C. C décision n°86-207 DC des 25-26 juin 1986, AJDA, 1986, p. 575 note J. Rivero.

## المطلب الثاني

### التنظيم القانوني للخصخصة في مصر

مع مطلع الستينيات من القرن العشرين صدرت القوانين الاشتراكية، ولجأت الدولة لاسيما في عام ١٩٦٣ و ١٩٦٤ نحو تطبيق نظام التأميم الكامل للعديد من المشروعات الكبيرة والصغيرة<sup>(١)</sup>، وتم إنشاء شركات القطاع العام، بغرض إدارة أموال الدولة التي ألت إليها عن طريق التأميم الذي شهدته البلاد، وقد أصبح القطاع العام في مصر مسيطر على مختلف مجالات النشاط الاقتصادي.

وهو الأمر الذي جعله كما تقول محكمة القضاء الإداري " يقوم بنجاحات مهمة مكنت مصر من بناء أعظم مشروعاتها علي مر العصور ومنها السد العالي، وبناء قواعد هامة للصناعة الثقيلة والصناعات الاستهلاكية، وتنمية وتطوير قطاع الصناعة، بل ومكنت مصر من مواجهة التحديات الخارجية المتمثلة في الأطماع الإسرائيلية خلال الفترة الحرجة ما بين حربي ١٩٦٧، و ١٩٧٣، التي أثبت الاقتصاد المصري خلالها وبالذات قطاعه الصناعي، قدرته علي تشكيل ركيزة أساسية للدولة"<sup>(٢)</sup>.

بيد أن القطاع العام لم يكن على قدر المسؤولية الموكولة إليه، حيث تم إسناد إدارته إلى قيادات لم تكن لديها أي دراية بأصول الإدارة الاقتصادية وأساليبها العلمية.

(١) راجع د. شمس مرغني علي : التحكيم في منازعات المشروعات العام « رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة عين شمس، عالم الكتب، عام ١٩٧٣ ، ص ٤٧٤ .

(٢) " راجع حكمها الصادر ببطان عقد بيع الشركة العربية للتجارة الخارجية الصادر من الدائرة السابعة في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٣ ديسمبر ٢٠١١ . حكم بطلان عقد بيع شركة النيل لحليج الأقطان بتاريخ ١٧ ديسمبر ٢٠١١ في الدعوى رقم ٣٧٥٤٢ لسنة ٦٥ قضائية.



هذا فضلا عن أن الحكومة تركت هذا القطاع يغرق في سوء الأداء وسوء الإدارة وضعف كفاءة قياداته وتفشى الفساد في أرجائه، مما عرضه للخسائر وكان ذلك تمهيداً لطرحة للبيع للقطاع الخاص المصري والأجنبي ضمن عملية التحول نحو الاقتصاد الرأسمالي الحر في مصر<sup>(١)</sup>.

وقد بدأت ملامح هذا التحول أو ما يسمى بالإصلاح الاقتصادي بصدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن الاستثمار العربي والأجنبي والمناطق الحرة، وبصدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ بتنظيم عمل هيئات القطاع العام والتي حلت محل المؤسسات العامة...، وقد تم التطبيق الفعلي لسياسة تحول الدولة نحو الأخذ بنظام السوق الحر، والاتجاه نحو الخصخصة بهدف فتح الطريق أمام القطاع الخاص للمشاركة في عملية التنمية الاقتصادية وذلك بصدور القانون رقم ٢٠٣ لعام ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام، وتكفلت المادة الأولى من هذا القانون بتحديد نطاق تطبيقه بالشركات القابضة والشركات التابعة لها، وبمقتضى نص المادة الثانية " تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣، كما تحل الشركات التابعة محل الشركات التي تشرف عليها هذه الهيئات، اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون دون حاجة لأي إجراء آخر " <sup>(٢)</sup>.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، هل يعتبر قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

قانوناً لتنظيم الخصخصة في مصر؟

(١) راجع أحكام القضاء الإداري الصادرة بشأن الخصخصة سالفه الذكر.

(٢) منشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٤ مكرر، بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٩١ ص ٣. وتجدر الإشارة إلي أنه بموجب هذا القانون تم تحويل ٣١٤ شركة من شركات القطاع العام إلى شركات قطاع الأعمال العام، وأصبحت تابعة ل ٢٧ شركة قابضة تم تخفيضها لاحقاً إلى ١٧ شركة قابضة راجع د. شهاب حسن شيحان، مرجع سابق، ص ١٢.

إذا كان الهدف الحقيقي لصدور هذا القانون هو توسيع ملكية القطاع الخاص من خلال فتح الطريق أمامه لشراء شركات القطاع العام، إلا أن الساحة الفقهية اتفقت – وبحق – على أنه لا يعتبر قانوننا للخصخصة<sup>(١)</sup>. حيث باستقراء نصوص هذا القانون يتضح أنه لا يتضمن أي تنظيم لهذه الأخيرة عدا ما ورد في نص المادة ٢٠ الذي يقول " تكون أسهم الشركة التابعة قابلة للتداول طبقاً للأحكام المبينة في اللائحة العامة ببورصات الأوراق المالية "

وبالتالي فإن عمليات الخصخصة التي تتم في مصر لا يوجد لها أي سند سوى ما يسمى " دليل الإجراءات والإرشادات العامة للحكومة المصرية لتوسيع الملكية وإعادة الهيكلة وحوافز العاملين والإدارة " <sup>(٢)</sup>، والمتفق عليه أن هذا الدليل ما هو إلا خطة عمل فلا يعد قانون ولا يرقى لمرتبة القرارات الإدارية، وبذلك لا يمكن الطعن عليه استقلاً<sup>(٣)</sup>. على الرغم من عدم مشروعيته نظراً لاحتوائه على قواعد قانونية عامة وخاصة في آن واحد، فمن ناحية تضمن بعض القواعد التي تتعلق بإجراءات الخصخصة، ومن ناحية أخرى احتوى على تحديد أسماء الشركات التي تكون محلاً للخصخصة، وبذلك فإن هذا الدليل قد سلب اختصاص المشرع<sup>(٤)</sup>.

(١) د. الحسن محمد سباق، مرجع سابق، ص ١٤٣، د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص ٤٢، د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٥٠. د. حسام الدين عبد الغني، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين في إطار برنامج الخصخصة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٦ - ٧.

(٢) هذا الدليل صادر من المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال في ١٤ فبراير ١٩٩٣.

(٣) د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص ٤٨، د. الحسن محمد سباق، مرجع سابق، ص ١٤٨، د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٢٧ - ٢٨. د. حسام الدين عبد الغني، مرجع سابق، ص ٦ - ٧.

(٤) د. الحسن محمد سباق، مرجع سابق، ص ١٤٨، د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٥٠.

وبالتالي لم يكن أمام المعارضون للخصخصة سوى الطعن في القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ أمام المحكمة الدستورية العليا، فقضت المحكمة بعدم مخالفة هذا القانون للدستور<sup>(١)</sup> وقالت أن هذا النعي مردود للآتي:

أولاً:- أن النصوص القانونية التي تقرها السلطة التشريعية انحرافاً بها عن مقاصد حددها الدستور، وتكبيها بالتالي لأغراض عيّن لها، تفترض أن تكون هذه المقاصد والأغراض من مكوناتها، فلا ينفصل بنيانها عنها، بل تشملها المطاعن الموضوعية بالنظر إلى اتساعها لكل عوار لا يرتبط بالأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور في النصوص القانونية.

ثانياً:- أن النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلاً نهائياً ودائماً لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقانقتها، فلا يكون تبنيها والإصرار عليها، ثم فرضها بألية عمياء إلا حرثاً في البحر بل يتعين فهمها على ضوء قيم أعلى غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واقتصادياً.

ثالثاً:- أن قهر النصوص الدستورية لإخضاعها لفلسفة بذاتها، يعارض تطويعها لأفاق جديدة تريد الجماعة بلوغها، فلا يكون الدستور كافلاً لها، بل حائلاً دون ضماناتها.

رابعاً:- أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يتطلبها الدستور، هدفها تغيير أشكال من الحياة من خلال منظومة متكامل روافدها، يكون التعليم فيها أكثر عمقاً وامتداداً، والبيئة التي نعيشها خالية من ملوثاتها بصورة أشمل، والفرص التي يتكافأ المواطنون في الحصول عليها أبعد نطاقاً، وتوكيد حرياتهم كافلاً حيويتها واكتمالها

(١) حكمها في الدعوى رقم ٧ لسنة ١٦ ق صدر في الأول من فبراير ١٩٩٧، الجريدة الرسمية العدد ٧ (تابع) في ١٣ فبراير ١٩٩٧. ص ٣ وما بعدها.

ومساواتهم في مباشرتها، وحياتهم الثقافية أكثر ثراءً ووعياً، ونظم معاشهم أفضل بمزاياها وعلو مستوياتها ومن ثم تتحقق التنمية - وميادينها متعددة - من خلال الاستثمار في رأس المال - مادياً كان أو بشرياً - لتقارنها زيادة في الدخل توجهها قدرة الجماعة في زمن معين على أن تتخطى عثراتها، وأن تكرر مواردها لإحداثها، وأن تكون مداخلتها تقدماً علمياً معززاً باستثماراتها التي يرتبط معدل النمو بزيادتها واستدامتها وتساعد إنتاجيتها، ضماناً لإفادة المواطنين منها، ولو بدرجات متفاوتة.

خامساً:- أن الاستثمار بمختلف صوره -العام منها والخاص- ليس إلا أموالاً تتدفق وسواء عبأتها الدولة أو كونها القطاع الخاص، فإنها تتكامل فيما بينها. ويعتبر تجميعها لازماً لضمان قاعدة إنتاجية أعرض وأعمق لا يكون التفريط فيها إلا ترفاً، ونكولاً عن قيم يدعو إليها التطور ويتطلبها وما تنص عليه المادة ٢٩ من الدستور من أشكال للملكية تتقدمها الملكية العامة، وتقوم إلى جانبها كل من الملكية التعاونية والملكية الخاصة، ليس إلا توزيعاً للأدوار فيما بينها لا يحول دون تساندها وخضوعها جميعاً لرقابة الشعب. ومقتضاها أن يكون الاستثمار العام قوداً للتقدم، معبداً الطريق إليه، فلا يقتصر على ميادين محدودة، بل يمتد إلى مواقع رئيسية تعمل الدولة من خلالها على تنفيذ مهامها السياسية والاجتماعية، ويندرج تحتها متطلباتها في مجال الدفاع والأمن والعدل والصحة والتعليم وحماية بيئتها ومواردها، وصون بنيتها الأساسية، والحد من نمو سكانها، وأداء خدماتها بوجه عام لغير القادرين، ولازمها أن تعزز قيادتها هذه بدعمها لأعباء يقصر الاستثمار الخاص عن تحملها.

سادساً:- أن تواصل التنمية وإثرائها لنواتجها -وعلى ما تنص عليه المادة ٣٠ من الدستور- إنما يمثل أصلاً يبيلوره الاستثمار العام. ولئن مهد هذا الاستثمار الطريق إلى الاستثمار الخاص، وكان جاذباً لقواه، إلا أنه أسبق منه وجوداً، وأبعد أثراً، إذ يمتد لميادين متعددة لا يقبل عليها الاستثمار الخاص أو يتردد في ولوجها، وإن كان تدفق

الاستثمار العام لمواجهتها لازماً ضماناً لسير الحياة وتطويراً لحركتها. بما مؤداه أن لكل من الاستثمارين العام والخاص دوره في التنمية، وإن كان أولهما قوة رئيسية للتقدم تتعد مداخلها، وليس لازماً أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها، ولا عليها أن تبقىها كلما كان تعثرها بادياً، أو كانت الأموال الموظفة فيها لا تغل عانداً مجزياً، أو كان ممكناً إعادة تشغيلها لاستخدامها على نحو أفضل. ولا مخالفة في ذلك للدستور، بل هو تكريس لتلك القيم التي يدعو إليها، وفي مقدمتها أن الاستثمار الأفضل والأجدر بالحماية، يرتبط دوماً بالدائرة التي يعمل فيها، وعلى تقدير أن الاستثمارين العام والخاص شريكان متكاملان، فلا يتزاحمان أو يتعارضان أو يتفرقان، بل يتولى كل منهما مهاماً يكون مؤهلاً لها وأقدر عليها وإن جاز القول بأن الاستثمار العام يثير قدرة المواطنين ويقظتهم وتميزهم، وعلى الأخص من خلال نقل التكنولوجيا وتطويرها وتعميمها

سابعاً: أن ما تنص عليه المادة ٢٠ من قانون شركات قطاع الأعمال العام من جواز تداول أسهم الشركات التابعة لشركات قابضة ولو آل هذا التداول إلى بيعها للقطاع الخاص- لا يمثل ردة عن الدور الرائد للاستثمار العام. بل هو صون لموارد لا يجوز تبديدها أو بعثتها، ضماناً لتواصل التنمية وترابط حلقاتها، في إطار من التعاون بين شركائها".

بعد استقراء هذا الحكم نرى أن المحكمة الدستورية العليا لم يحالفها التوفيق في قضائها بدستورية القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وذلك لعدة أمور تتمثل في الآتي:

أولاً: إن المحكمة قد أفاضت في عرض المزايا التي تعود من الخصخصة، وقد كان ينبغي عليها ترك هذا الأمر للمشرع، ولكن هذا أن دل فإنما يدل على أن المحكمة لم تقرر دستورية نظام الخصخصة من وجهة نظر دستورية بحتة<sup>(١)</sup>.

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٣٢ - ٣٣.

ثانياً: من استقراء البند الثاني من حكم الدستورية العليا يتضح أن المحكمة حاولت التوفيق بين نصوص الدستور التي يطغى عليها الطابع الاشتراكي، وبين الواقع الاقتصادي الذي يتجه بقوة نحو تحرير الاقتصاد وتبني سياسة الخصخصة. وتوصلت المحكمة إلى تغليب الواقع على الدستور، وذلك وفقاً لمذهب تطور التفسير بتطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية، ولا شك أن هذا التفسير يحمل في طياته تعديلاً وتجاوزاً لنصوص الدستور، وخلق قواعد قانونية جديدة، وفي هذا توسيع غير مأمون العاقبة لسلطة المفسر<sup>(١)</sup>. وهذا ما جعل البعض يوصف حكم الدستورية بأنه حكم أقرب للحكم التقويمي – أي تقييم النظام الاقتصادي الوارد في دستور ١٩٧١ - منه إلى حكم القانون أو الدستور<sup>(٢)</sup>.

ثالثاً: إن دستور ١٩٧١ - الذي كان قائماً وقت صدور قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ - أقام النظام الاقتصادي وفقاً لمبادئ النظام الاشتراكي، ويظهر ذلك في أكثر من موضع، ففي نص المادة ٢٣ يقول المشرع الدستوري " ينظم الاقتصاد القومي وفقاً لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل...." ويقول في المادة ٢٤ " يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج...." أما في المادة ٣٠ فيقول " ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات، وتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية، ويؤكد في المادة ٣٣ أن الملكية العامة في أساس النظام الاشتراكي.

كل هذا كان يوجب القضاء بعدم دستورية القانون رقم ٢٠٣ الصادر ١٩٩١، تطبيقاً للنصوص الدستورية سالفة الذكر، بصرف النظر عن ملائمة النظام الاشتراكي

(١) د. جابر جاد نصار، عقود البوت B. O. T والتطور الحديث لعقود الالتزام، دراسة نقدية للنظرية التقليدية لعقد الالتزام، ط ٢٠٠٢، ص ٧٤.

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٣٧-٣٨.

للوواقع الاقتصادي الجديد من عدمه<sup>(١)</sup>، وفي حالة عدم الملائمة فإن ذلك يتحمله النظام السياسي الذي كان قائما آنذاك من خلال إجراء تعديلاً دستورياً لتغيير النظام الاقتصادي ليكون رأسمالياً.

والجدير بالذكر أنه في التعديل الثالث لدستور ١٩٧١ عام ٢٠٠٧ أراد المشرع الدستوري التخلص من النظام الاشتراكي، حيث جاء نص المادة الأولى بعد تعديلها بقوله " جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة....". وتقول المادة الرابعة بعد تعديلها " يقوم الاقتصاد في جمهورية مصر العربية على تنمية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وكفالة الأشكال المختلفة للملكية ، والحفاظ على حقوق العمال " .

وفي دستور ٢٠١٤ تخلى المشرع عن النزعة الاشتراكية الصريحة لكي يتيح للجيل الحالي والأجيال القادمة حرية اختيار النظام الاقتصادي الذي يلاءم التطورات العالمية، حيث تقول المادة ٢٧ " يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الرخاء في البلاد من خلال التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، بما يكفل رفع معدل النمو الحقيقي للاقتصاد القومي، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة فرص العمل وتقليل معدلات البطالة، والقضاء على الفقر. ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة، ودعم محاور التنافس وتشجيع الاستثمار، والنمو المتوازن جغرافياً وقطاعياً وبيئياً، ومنع الممارسات الاحتكارية، مع مراعاة الاتزان المالي والتجاري والنظام الضريبي

(١) ففي حكم للمحكمة الدستورية العليا تقول إن الدستور " سواء بلغ غاية الآمال المعقودة عليه في مجال تنظيم العلاقة بين الدولة ومواطنيها أم كان قد أغفل بعد جوانبها أو تجنبها، فإن الدستور يظل دائماً فوق كل هامه، معتلياً القمة في مدارج التنظيم القانوني، باعتبار أن حدوده قيد على كل قاعدة تدنوه بما يحول دون خروجها عليه " حكمها في الدعوى رقم ٢٣ لسنة ١٥ ق ، الجريدة الرسمية العدد ٨ في ٢٤ فبراير ١٩٩٤، ص ٤٨٦.

العادل، وضبط آليات السوق، وكفالة الأنواع المختلفة للملكية، والتوازن بين مصالح الأطراف المختلفة، بما يحفظ حقوق العاملين ويحمى المستهلك.

وتقول المادة ٢٨ من الدستور ذاته " الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار، وتعمل على زيادة الإنتاج، وتشجيع التصدير، وتنظيم الاستيراد. وتولى الدولة اهتماماً خاصاً بالمشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر في كافة المجالات، وتعمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وتأهيله "

ورغم تخلي المشرع الدستوري عن النزعة الاشتراكية للنظام الاقتصادي بدء من ٢٠٠٧، إلا أن عمليات الخصخصة العشوائية والسريعة التي تمت في الفترة من ١٩٩١ حتى ٢٠١٠ لمقدرات الوطن حدثت دون غطاء تشريعي يحدد ضوابطها، ويكفل الحفاظ على مقدرات الوطن من زلازل الخصخصة المخطط من قبل المنظمات المالية الدولية والولايات المتحدة لسلب خيارات شعوب الدول النامية، ومن بينها خيارات الشعب المصري.

وبالتالي فأنا نناشد المشرع المصري بسرعة التدخل لإصدار تشريع كامل ينظم الخصخصة من جوانبها المختلفة، على غرار ما معمول به في فرنسا، على أن يراعي هذا التشريع مصالح أطراف الخصخصة الأربعة، الدولة (البائع) والشخص الخاص أو المستثمر (المشتري)، والعمال (الذين يعملون في المشروع المعروض للبيع) وأخيراً حماية المستهلك.

وفي ظل صمت المشرع غير المبرر عن تنظيم برنامج الخصخصة الذي اجتاح معظم القطاعات العامة، فقد برز الدور العظيم والحيوي لمجلس الدولة المصري في حماية حقوق المواطنين من الآثار السلبية لتطبيق هذا البرنامج، هذا ما سنتناوله في الفصول التالية:



## الفصل الثاني

### حماية القضاء الإداري للحق في العمل في ظل الخصخصة

المسلم به أن الحصول على العمل يعد من أهم ما يشغل بال الأفراد بمختلف اتجاهاتهم وميولهم ودرجاتهم العلمية، فالعمل يعد مدخلاً أساسياً للوصول للحياة الكريمة واللائقة، وبه تبنى شخصية الإنسان وذاتيته، ويعد بمثابة شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية...، بالإضافة لذلك فإن الحق في العمل يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحقوق الإنسان الأخرى، فالحق في الحياة يفقد قيمته إذا عاش الإنسان بلا عمل، كما أنه لا حديث عن الحق في التنمية في ظل انتشار البطالة<sup>(١)</sup>، ولا عن الحق في التعليم إذا لم يجد الإنسان مجال العمل الذي يحقق ذاتيته وطموحه العلمي.

وإيماناً بأهمية العمل لكل إنسان باعتباره حقاً وواجباً وشرفاً<sup>(٢)</sup> فقد حرصت المواثيق والاتفاقيات الدولية على كفالاته، كما أن الدساتير في مختلف الدول – ومن بينها دساتير مصر المتعاقبة - أكدت على الحق في العمل وجعلته في مصاف الحقوق الدستورية. وهذا ما استند إليه القضاء الإداري المصري لحماية الحق في العمل لاسيما في ظل سياسة الخصخصة، والذي كان من أخطر آثارها السلبية القضاء على هذا الحق، من خلال تشريد العمال والموظفين من المشروعات التي كانت ضحية لهذه السياسة.

(١) د. محمود سلامة جبر، الحماية الدستورية للحقوق الأساسية في العمل، دون ذكر دار نشر، سنة ٢٠٠٥، ص ١٧.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة ١٤ يناير سنة ٢٠٠٧ في القضية رقم ١٧٥ لسنة ٢٦ قضائية "دستورية

هذا ما سنتناوله بالتفصيل، ولكن قبل ذلك فأن الأمر يقتضي إلقاء الضوء على الحماية التي كفلها المشرع الوطني والدولي للحق في العمل، باعتبارها الأساس الذي استند إليه القضاء الإداري في أحكامه لحماية هذا الحق، وترتبا على ذلك نقسم هذا الفصل لمبحثين، على النحو التالي:

المبحث الأول: حماية المشرع للحق في العمل.

المبحث الثاني: حماية القضاء الإداري للحق في العمل.

## المبحث الأول

### حماية المشرع للحق في العمل

نوهنا أن التشريعات والمواثيق الدولية حرصت على النص صراحة على الحق في العمل، وقد أكدت دساتير الدول المختلفة هذا الحق وجعلته في مصاف حقوق الإنسان الدستورية، فعلى الصعيد الدولي تنص المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن " لكل فرد الحق في العمل، وله حرية اختياره بشروط عادلة مرضية، كما أن له الحق في الحماية من البطالة " وهذا ما أكدته الاتفاقية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية (مادة ٦ ، ١١) وعلى الصعيد العربي وجد الحق في العمل اهتماماً من قبل منظمة العمل العربية (مادة ٤) وأيضاً من قبل الميثاق العربي للعمل (مادة ١).

وعلى الصعيد الوطني فقد وجد الحق في العمل الاهتمام من قبل المشرع الدستور في الكثير من الدول<sup>(١)</sup> ففي مصر فقد حرصت دساتير مصر المتعاقبة على النص صراحة على الحق في العمل، فإذا بدأنا بدستور ١٩٥٦ نجد المادة ٥٢ تقول " للمصريين حق العمل وتعني الدولة بتوفيره " وقد أكد دستور ١٩٧١ على الحق في العمل، حيث تنص المادة ١٣ على أن " العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة، ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع. ولا يجوز فرض أي عمل جبراً على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل. وتنص المادة ١٤ على أن " الوظائف العامة حق للمواطنين، وتكليف للقائمين بها لخدمة

(١) راجع د. الحسن محمد سباق، مرجع سابق، ص ٦٧ - ٦٨.

الشعب، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون".

وفي دستور ٢٠١٤ فقد احتل الحق في العمل موقعا متميزا، حيث تقول المادة (١٢) " العمل حق، وواجب، وشرف تكفله الدولة. ولا يجوز إلزام أى مواطن بالعمل جبراً، إلا بمقتضى قانون، ولأداء خدمة عامة، لمدة محددة، وبمقابل عادل، ودون إخلال بالحقوق الأساسية للمكلفين بالعمل. أما المادة (١٣) فتلزم الدولة بالحفاظ على حقوق العمال، وتعمل على بناء علاقات عمل متوازنة بين طرفي العملية الإنتاجية، وتكفل سبل التفاوض الجماعي، وتعمل على حماية العمال من مخاطر العمل وتوافر شروط الأمن والسلامة والصحة المهنية، ويحظر فصلهم تعسفياً، وذلك كله على النحو الذى ينظمه القانون.

لم يكتفى المشرع الدستوري بذلك بل جعل الحق في العمل مبني على أساس الكفاءة دون وساطة أو محاباة، حيث تقول المادة (١٤) من دستور ٢٠١٤ " الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون".

## المبحث الثاني

### دور القضاء الإداري في حماية الحق في العمل

من أهم الآثار السلبية التي تترتب على تطبيق نظام الخصخصة انتهاك الحق في العمل، نتيجة تسريح العمال، وإغلاق بعض المصانع والمشروعات، فأول ما يفكر فيه المشتري لأي من مشروعات القطاع العام هو التخلص من العمالة الزائدة عن حاجة المشروع بهدف تحقيق أكبر قدر من الربح<sup>(١)</sup>.

فالخصخصة أصبحت رافداً جديداً للبطالة، ففي مصر وجد أن عدد من تم تسريحهم من العمال في الفترة من ١٩٩١ حتى عام ٢٠٠٢ حوالي ٦١٠ ألف عامل، سواء بسبب بلوغ السن القانونية أو بسبب المعاش المبكر الذي تم اللجوء إليه للتخلص من هؤلاء العمال<sup>(٢)</sup>. وفي فرنسا وصلت نسبة العمالة المستغني عنها حوالي نصف مليون عامل<sup>(٣)</sup>.

ففي عقود خصخصة شركات القطاع العام التي تمت في مصر ( كما حدث في بيع شركة مصر للغزل والنسيج ) تسمح قواعد التقييم للمشتريين بتصفية جانب من العمالة بناء على رغبته المطلقة وتحديده لما أسمته القواعد بالعمالة الزائدة وتحمل الشركة القابضة لتكلفة المعاش المبكر لتلك العمالة الزائدة عن الاتفاق مع المشتري على الاحتفاظ بالعمالة الموظفة عند الشراء، وخصم تلك التكلفة من ثمن الشراء المتفق

(1) voir M. Pliszkiwicz; privatisation et droit social en Pologne; Rev. De droit économique; n°3 ; 1992; p. 434 – 435.

(٢) المستشار/ حمدي ياسين عكاشة، دور مجلس الدولة في كشف الخصخصة الفاسدة ومخططات بيع مصر، دون ذكر دار نشر، ٢٠١٤، ص ٩٩.

(3) voir A. Jeunemditre, les privatisations en France, 1986 – 1992, les privatisations en Europe: Programmes et problèmes, pp. 106 et ss.

عليه، وهو ما أدى إلى التصفية لعدد كبير من العاملين وزيادة معدلات البطالة، وتحمل الدولة بتكلفة المعاش المبكر خصماً من ثمن الشراء الذي كان يتعين أن يكون ثمناً ناجزاً وكاملاً يتفق والقواعد الفنية المحاسبية لتقييم الأصول المباعة لا أن يكون ثمناً مخصوصاً منه تلك التكلفة، وبالتالي يكون الإدعاء بتخفيض مديونيات القطاع العام، غير قائم على جهود الخصخصة وإنما يتم أساساً من خلال بيع الشركات بمديونياتها، أو استخدام عائد بيع بعض الشركات التي تحقق أرباحاً كبيرة في سداد ديون شركات خاسرة، بما يشير إلى التوظيف السيئ لعائدات الخصخصة، وهو ما يبخس القيمة البيعية للأصول ويتعارض مع الثمن المحدد لتقييم الأصول المشتراه<sup>(١)</sup>.

كما ساعدت بعض عقود الخصخصة المستثمرين وشجعتهم على انتهاك قواعد التعاقد على نحو جسيم ينضح بعدم الاكتراث واللامبالاة وعدم احترام ضمانات وحوافز الاستثمار التي تمتع بها، وهو الأمر الذي جعل قرارات الخصخصة المطعون فيها والعقود المبرم على أساس هذه القرارات باطلة نظراً لاحتوائها على العديد من الانتهاكات الجسيمة...، وبتطبيق ذلك على عقد بيع شركة عمر أفندي نجد أن من أهم الانتهاكات التي اعترت هذا العقد تمثلت في الأوجه التالية:.... الوجه السادس- مخالفة المشتري لالتزاماته المتعلقة بكافة حقوق العمالة الموجودة بالشركة في ٢٠٠٥/٦/٣٠ والتي قام عليها أسلوب التقييم وتعليمات النائب العام وحكم المادة (١٢) من العقد والتي تمثلت فيما يلي :

(١) إنهاء خدمة ٢٤٣٣ عاملاً حتى ٢٠٠٩/٦/٣٠ بالمخالفة لحكم المادة (١٢) البندين أ و ب) اللتين قررتا التزام المشتري بعدم إنهاء خدمة أكثر من ١٢٠٠ عاملاً وفقاً لبرنامج المعاش المبكر وعدد ٦٠٠ عاملاً خلال السنوات الثلاث الأولى .

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإداري بشأن بطلان عقد بيع شركة مصر شبين الكوم للغزل والنسيج سالف الذكر.

(٢) تحميل شركه عمر أفندي تكلفة ما أنفق على العاملين المنتهية خدمتهم والبالغ قدرها نحو ٧٤ مليون جنيه بالمخالفة لحكم المادة (٢٢/٤/أ و ب) التي تقضى بأن يتحمل المشتري كل هذه التكلفة شخصياً.

(٣) عدم التزام المشتري بالتعويض المنصوص عليه بالفقرة (ب) من المادة (١٢) للعاملين المستغنى عنهم بالزيادة عن العدد الوارد بالفقرة (أ) .

(٤) عدم صرف مستحقات العاملين وأجورهم وحوافزهم ومكافآتهم على النحو المقرر قانوناً.

وهو الأمر الذي جعل محكمة القضاء الإداري تقضي ببطلان عقد بيع شركة عمر أفندي مع إعادة العاملين إلى أوضاعهم السابقة مع منحهم كامل مستحقاتهم وحقوقهم عن الفترة منذ إبرام العقد وحتى تاريخ تنفيذ هذا الحكم بكامل أجزائه، ويتحمل المشتري وحده كامل الديون والالتزامات التي رتبها خلال فترة نفاذ العقد. وسارت على النهج ذاته في أحكامها اللاحقة ومنها حكمها ببطلان عقد بيع شركة المراحل البخارية وأوعية الضغط سالف الذكر.

والجدير بالذكر أن القضاء الإداري لم يغفل حماية الحق في العمل حتى في أحكامه الصادرة بصحة عقود الخصخصة، ففي حكم قضية بيع شركة أسمنت بني سويف لشركة فينا نسير لافارج الفرنسية الصادر في ١٥ فبراير ٢٠١٤<sup>(١)</sup>، بعد أن قضت المحكمة بصحة هذا البيع لاتفاقه مع الإجراءات والقواعد الحاكمة لهذا التعاقد والمنصوص عليها في القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ التي التفتت المحكمة لإخلال الشركة الفرنسية بالتزامها الوارد في العقد بشأن الاحتفاظ بالعمالة، وقيامها بأنها خدمة ٤٥٢ من هذه الشركة.

(١) حكمها الصادر في ١٥ فبراير ٢٠١٤ في الدعوى رقم ٤٣٢١٣ لسنة ٦٥ قضائية الصادر من الدائرة السابعة (دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار) غير منشور.

وترتيباً على ذلك فقد قضت المحكمة بعودتهم للعمل حيث جاء قولها ".... أن ثمة التزام ورد بهذا القرار (قرار الخصخصة) وبالتعاقد مع الشركة الفرنسية، لم تقم الشركة باحترامه، بل أخلت به، وهو الالتزام بالمحافظة على العمالة بالشركة وعلى كفاه حقوقها حيث قامت الشركة بتصفية العمالة وتسريح العمال مقابل منحهم مكافآت زهيدة، وهو ما يعد مخالفة صريحة لقرار اللجنة الوزارية لقطاع الأعمال العام لتوسيع قاعدة الملكية المؤرخ ١٤/١/١٩٩٩ و يمثل في الوقت ذاته مخالفه لنص المادة ٥٤ من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ سالف الذكر والتي حددت حالات إنهاء الخدمة للعاملين بالشركات ومنها بلوغ السن القانونية (ستون عاماً)، وهو ما يتعين معه إلزام الشركة المذكورة بإعادة العاملين الذين تم إنهاء خدمتهم وكانوا مقبدين بكشوف المرتبات في ٣٠/٦/١٩٩٩، مع إجراء التسوية المالية اللازمة بين ما تم صرفه من مكافآت ومعاشات لهؤلاء العاملين وبين ما يعادل ما يستحقون من مرتبات وخلافه بافتراض بقائهم في الخدمة من تاريخ إنهاء الخدمة حتى تاريخ إعادتهم للعمل، تعويضاً لهم، وعليه تقضي المحكمة بالزام جهة الإدارة والمدعي عليهم السادس والسابع والثامن والتاسع بإعادة العاملين الي أعمالهم بالشركة المباعه ورفض ما عدا ذلك من طلبات في الدعوي ....".

وقد وجد ذلك تاييدا من قبل المحكمة الإدارية العليا وذلك بقولها " أن ما قضى به الحكم المطعون فيه (حكم القضاء الإداري ببطلان عقد بيع شركة طنطا للكتان والزيتون) من إعادة العمال يتفق وصحيح حكم القانون، وما قدمته الجهات الطاعنة أثناء مرحلة الطعن محكوم بقاعدة دستورية مفادها إن العمل حق دستوري ولا يجبر العامل على تركه دون سند يبرره، ونظر كل حالة على حده وفقاً لأحكام التشريعات المنظمة لعلاقات العمل... " (١).

(١) حكمها في الطعن رقم ١٩٦، ١٩٧ لسنة ٥٨ ق بجلسة ٢٨ سبتمبر ٢٠١٣ غير منشور.



بالإضافة لذلك فإن القضاء الإداري لم يكتفي بإصدار أحكام بإعادة العاملين ضحايا الخصخصة، ولكنه حرص على إلزام الإدارة بتنفيذ هذه الأحكام، ففي حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩ مايو ٢٠١٢ بشأن الطعن في القرار السلبي لجهة الإدارة بالامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ قضائية قضت المحكمة بأن تنفيذ الحكم الصادر في هذه الدعوى وفقاً لما سطرته أسبابه من إنه يترتب على انعدام القرار المطعون فيه للأسباب سالفه البيان بطلان العقد الذى تمخض عن هذا القرار. وينسحب هذا البطلان بحكم اللزوم على كامل الالتزامات التى ترتبت على العقد، وذلك وفقاً لحكم الفقرة الأولى من المادة (١٤٢) من القانون المدنى التى تنص على أنه " في حالتي إبطال العقد وبطلانه يعاد المتعاقدان إلى الحالة التى كانا عليها قبل التعاقد. فإذا كان هذا مستحيلاً جاز الحكم بتعويض عادل ". ذلك أن بطلان إجراءات البيع على النحو السالف بيانه تجعل جميع ما يترتب على هذه الإجراءات والعدم سواء فيضحي العقد المبرم بين الشركة القابضة (شركة القطن والتجارة الدولية) بصفتها مفوضة عن وزير الاستثمار الممثل للدولة مالكة الأموال محل البيع وبين السيد فؤاد إسكندر فرج وشركة إنفستيا القابضة للاستثمارات المالية هو الآخر والعدم سواء ولا ينتج ثمة أثر قانوني، بما يستوجب إعادة المتعاقدين إلى الحالة التى كانا عليها قبل التعاقد، فتسترد الدولة جميع أصول وفروع الشركة وكافة ممتلكاتها المسلمة للمشتريين مطهرة من كل الرهون التى سبق أن أجراها المشتري، وإعادة العاملين إلى أوضاعهم السابقة مع منحهم كامل مستحقاتهم وحقوقهم عن الفترة منذ إبرام العقد وحتى تاريخ تنفيذ هذا الحكم بكامل أجزائه، ويتحمل المشتري وحده كامل الديون والالتزامات التى رتبها خلال فترة نفاذ العقد، وكذا جميع الخسائر الناجمة عن سوء إدارته..<sup>(١)</sup>

(١) حكمها الصادر في الدعوى رقم ٣٢٧٦٨ لسنة ٦٦ الصادر في ١٩ مايو ٢٠١٢ من الدائرة السابعة ( دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار ) غير منشور.



### الفصل الثالث

#### حماية القضاء الإداري للحق في الأجر في ظل سياسة الخصخصة

اتضح لنا في ثنايا المبحث السابق مدى اهتمام المشرع الدولي والوطني بالحق في العمل، الأمر الذي جعله من أهم حقوق الإنسان، ولكن حتى يكتمل هذا الحق فلا بد أن يتبعه حق آخر وهو الحق في الأجر، فالحصول على الأجر يمثل بلا أدنى شك الهدف الأساسي من العمل، باعتباره المصدر الأساسي الذي يعول عليه العامل أو الموظف في معيشته هو وأسرته. وإيماناً بذلك فإن التشريعات والمواثيق الدولية والوطنية لم تقتصر على حماية الحق في الأجر، بل حرصت على أن يكون هذا الأجر عادلاً ويضمن الحياة الكريمة للعمال والموظفين.

وقد تتضمن سياسة الخصخصة بعض الآثار الإيجابية على أجور العمال، والتي من أبرزها تقريب الفوارق بين طبقة العمال وطبقة الملاك، نتيجة ما تتيحه هذه السياسة – في بعض أساليبها – للعمال من الحق في الاشتراك في الإدارة وشراء نسبة من أسهم الشركات التي يعملون بها، الأمر الذي يمكنهم من إيجاد مصادر إضافية لأجورهم<sup>(١)</sup>. هذا فضلاً عن ارتفاع أجور العمال الذين يستمروا في القطاعات التي خُصصت وذلك نظراً لارتفاع معدلات النمو فيها عن القطاعات العامة<sup>(٢)</sup>.

(١) في تفصيل ذلك راجع د. محمود السيد الناغي، دراسة للآثار الإيجابية للخصخصة على حقوق المالية للعمال، بحث مقدم لمؤتمر "الأوضاع القانونية والاقتصادية للعمال في ظل المتغيرات المحلية والعالمية" منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية تصدرها كلية الحقوق جامعة المنصورة المجلد الأول العدد ٢١ أبريل ١٩٩٧، ص ٧٤ وما بعدها.

(٢) د. الحسن محمد سابق، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

في مقابل ذلك يترتب على الخصخصة آثار سلبية خطيرة على الحق في الأجر، نتيجة كثرة الاستغناء عن العمال، الأمر الذي يترتب عليه فقدانهم لأجورهم والتي تمثل لأغلبهم - أن لم يكن لجميعهم - المصدر الوحيد للمعيشة، وهنا يظهر دور مجلس الدولة المصري في حماية الحق في الأجر من زلزال الخصخصة، هذا ما سنتناوله في المبحث الثاني، على نخصص المبحث الأول لتناول الحماية التشريعية للحق في الأجر، وذلك على النحو التالي:

## المبحث الأول

### الحماية التشريعية للحق في الأجر

وجد الحق في الأجر اهتماما بالغاً من التشريعات الدولية والوطنية، فعلى الصعيد الدولي فإن منظمة العمل الدولية منذ أن تأسست عام ١٩١٩ وهي تضع قضايا الأجور على رأس اهتماماتها، حيث أصدرت العديد من الاتفاقيات والتوصيات المرتبطة بمعايير ومستويات الأجور<sup>(١)</sup>.

بالإضافة لذلك فإن الاتفاقية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ والتي بدأ العمل بها في يناير ١٩٧٦ تعرضت للأجر العادل، حيث تقول المادة السابعة من هذه الاتفاقية " تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية تكفل على الخصوص:

(أ) مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى: ١- أجر منصف، ومكافأة متساوية لدى تساوى قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصاً تمتعها

(١) تجدر الإشارة أنه من بين ٦ اتفاقيات خاصة بالأجور أصدرتها منظمة العمل الدولية وقعت مصر على ٤ اتفاقيات منها، وتتمثل الاتفاقيات التي وقعت عليها مصر في هذا الشأن في الاتفاقية رقم ٢٦ بشأن طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور لعام ١٩٢٨ والاتفاقية رقم ٩٤ بشأن شروط العمل (العقود العامة) لعام ، الاتفاقية رقم ٩٥ : بشأن حماية الأجور ، ١٩٤٩ وقد تم التصديق على الاتفاقيات الثلاث عام ١٩٦٠ ، وأخيراً الاتفاقية رقم ١٣١ بشأن تحديد المستويات الدنيا للأجور في عام ١٩٧٠ وتم التصديق عليها ١٩٧٦ . راجع د. إشراق جمال زكي - اتفاقيات منظمة العمل الدولية لحقوق العمل تصديق مصر عليها وإدراجها قضائياً بالدستور - ٣ أغسطس ٢٠١٢ - ص ٩. مشار إليه لدى دار الخدمات النقابية والعمالية، حد أدنى عادل للأجور، يونيو ٢٠١٤ على الموقع الإلكتروني:

بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل، وتقاضيها أجراً يساوي أجر الرجل لدى تساوى العمل. ٢- عيشاً كريماً لهم ولأسرهم طبقاً لأحكام هذا العهد،

(ب) ظروف عمل تكفل السلامة والصحة. (ج) تساوى الجميع في فرص الترقية، داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى ملائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة. (د) الاستراحة وأوقات الفراغ، والتحديد المعقول لساعات العمل، والأجازات الدورية المدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية.

وعلى الصعيد الوطني فقد اهتمت المواثيق والساتير الوطنية المختلفة بالحق في الأجر، ففي دساتير مصر المتعاقبة لم يكتفي المشرع الدستوري بالنص على الحق في العمل، بل أنه حرص على أن يكون هذا العمل مقابل أجر عادل<sup>(١)</sup>.

وتنفيذاً لخطاب المشرع الدستوري فقد نص قانون العمل المصري رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ في المادة ٣٤ على أن " ينشأ مجلس قومي للأجور برئاسة وزير التخطيط، يختص بوضع الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة وبيجاد الوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار. كما يختص المجلس بوضع الحد الأدنى للعلاوات السنوية الدورية بما لا يقل عن ٧% من الأجر الأساسي الذي تحسب على أساسه اشتراكات التأمينات الاجتماعية... ويصدر رئيس مجلس الوزراء خلال ستين يوماً من تاريخ العمل بهذا القانون قراراً بتشكيل هذا المجلس، ويضم في عضويته الفئات الآتية:

١- أعضاء بحكم وظائفهم أو خبراتهم.

٢- أعضاء يمثلون أصحاب الأعمال تختارهم هذه المنظمات.

(١) راجع نص المادة ١٣ من دستور ١٩٧١، ونص ١٢ من دستور ٢٠١٤.

٣- أعضاء يمثلون الاتحاد العام لنقابات عمال مصر يختارهم الاتحاد.  
ويراعي أن يكون عدد أعضاء الفئة الأولى مساوياً لعدد أعضاء الفئتين الثانية والثالثة معاً وأن يتساوى عدد أعضاء كل من الفئتين الثانية والثالثة. ويحدد في القرار تشكيل المجلس واختصاصاته الأخرى ونظام العمل به».

وتنص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٨٣ لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء مجلس قومي للأجور على أن " يشكل مجلس قومي للأجور برئاسة وزير التخطيط وعضوية... " وتنص المادة الثالثة من ذات القرار على أن : يختص المجلس القومي للأجور بما يلي: وضع الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة والوسائل والتدابير التي تكفل تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار...".





## المبحث الثاني

### دور القضاء الإداري في حماية الحق في الأجر

نوهنا سلفاً أن من أخطر الآثار التي تترتب على تطبيق برنامج الخصخصة فقدان الكثير من العمال لمواقعهم الوظيفية، نتيجة الاستغناء عنهم من قبل أصحاب المشروعات التي دخلت في هذا البرنامج، وهو الأمر الذي يترتب عليه فقد هؤلاء العمال لمصدر رزقهم – والذي قد يكون الوحيد - المتمثل في الأجر.

وفي ظل تقاعس المشرع عن اتخاذ الإجراءات الكفيلة لحماية هؤلاء العمال، فقد ظهر الدور البارز لمجلس الدولة المصري لحماية الحق في الأجر من سياسة الخصخصة. وإذا كان هذا الدور ظهر بطريق غير مباشر من خلال ما رأيناه من القضاء بعودة العمال الذين تم تسريحهم إلى وظائفهم، فإنه أيضاً جاء بصورة مباشرة من خلال القضاء صراحة بسداد أجور ومستحقات هؤلاء العمال بأثر رجعي.

ففي حكم عقد بيع شركة عمر أفندي – سالف الذكر- بعد أن أظهرت محكمة القضاء الإداري المخالفات العديدة التي شابته عملية خصخصة هذه الشركة، ومن بينها عدم التزام المشتري بالتعويض المنصوص عليه في العقد للعاملين المستغنى عنهم، فضلاً عن عدم صرف مستحقات العاملين وأجورهم وحوافزهم ومكافآتهم على النحو المقرر قانوناً. جاء قولها " وحيث أن بطلان إجراءات البيع على النحو السالف بيانه تجعل جميع ما يترتب على هذه الإجراءات والعدم سواء فيضحي العقد المبرم بين الشركة القابضة للتجارة بصفتها مفوضه عن وزير الاستثمار الممثل للدولة مالكة الأموال محل البيع وبين السيد جميل القنبيط بشخصه وبصفته الممثل القانوني لشركه

أنوال هو الآخر والعدم سواء ولا ينتج ثمة أثر قانوني، بما يستوجب إعادة المتعاقدين إلى الحالة التي كان عليها قبل التعاقد فتسترد الدولة جميع أصول وفروع الشركة وكافة ممتلكاتها المسلمة للمشتري مطهرة من كل الرهون التي سبق أن أجراها المشتري، وإعادة العاملين إلى أوضاعهم السابقة مع منحهم كامل مستحقاتهم وحقوقهم عن الفترة منذ إبرام العقد وحتى تاريخ تنفيذ هذا الحكم بكامل أجزائه، ويتحمل المشتري وحده كامل الديون والالتزامات التي رتبها خلال فتره نفاذ العقد.

وقد استقر القضاء الإداري على النهج ذاته في أحكامه الصادرة ببطلان عقد بيع شركة طنطا للكتان والزيوت<sup>(١)</sup> وعقد شركة النصر للمراجل البخارية وأوعية الضغط<sup>(٢)</sup>، وحكم بطلان عقد بيع شركة مصر شبين الكوم للغزل والنسيج<sup>(٣)</sup> وغيرها من الأحكام.

### حرص القضاء الإداري على وضع حد أدنى للأجور

لم يكتفي مجلس الدولة المصري بالحفاظ على الحق في الأجر من سياسة الخصخصة ولكنه حرص على ضرورة وضع حد أدنى للأجور بما يكفل الحياة الكريمة للمواطنين، وهذا ما اتضح في الحكم التاريخي لمحكمة القضاء الإداري بتاريخ ٣٠ مارس ٢٠١٠<sup>(٤)</sup> والذي تقول فيه أن "الأجر العادل للعامل - وبغض النظر عن

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١، غير منشور.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٤٠٥١٠ لسنة ٦٥ القضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ القضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١ غير منشور.

(٤) حكمها الصادر من الدائرة الأولى في الدعوى رقم ٢١٦٠٦ لسنة ٦٣ ق، غير منشور.

الخلاف حول تحديده من مفهوم اقتصادي- يجب أن يضمن الحياة الكريمة للعامل ولأسرته التي يعولها، فكل من يعمل يجب أن يعيش حياة كريمة هو وأسرته من عائد عمله بمراعاة قيمة العمل الذي يقوم به وبما يتناسب مع الظروف الاقتصادية للمجتمع، وأن اختلفت هذه المعادلة فإن ذلك يكشف عن خلل اقتصادي واجتماعي، ولا سبيل إلى تحقيق الأجر العادل إلا بضمان حد أدنى لأجور العمال، فالعامل هو الطرف الضعيف في علاقة العمل وحمايته واجبة، الأمر الذي يستلزم ضمان حد أدنى للأجور، لا يجوز أن يقل عنه أجر أي عامل ويضمن الحياة الكريمة للعامل ويتناسب مع ظروف المعيشة والارتفاع المستمر في أسعار السلع والخدمات.

ومن حيث إن الدستور المصري قد تبنى مبدأ ضمان حد أدنى لأجور العمال على النحو السالف تفصيله لضمان تحقيق عدالة الأجور، وهذه الحماية الدستورية لأجور العمال ليست مجرد شعارات أو توجيهات مجردة من القيمة القانونية، ولكنها وردت في إطار دستوري جعلها في مصاف أعلى القواعد القانونية في تدرج البنين القانوني المصري، فلم يترك الدستور أمر ضمان حد أدنى لأجور العمال لإرادة المشرع إن شاء قرر هذا الحق إن شاء حجه عن العمال، ولكن نص الدستور على ضمان حد أدنى لأجور العمال كحق دستوري لهم ألقى على المشرع التزاماً بوضع حكم الدستور في هذا الشأن في إطار قانوني ينظم حدود هذا الحق ويكفل حمايته، كما حمل السلطة التنفيذية واجب تنفيذ نصوص الدستور والقانون لضمان حد أدنى لأجور العمال.

ومن حيث إن المشرع التزاماً منه بما أوجبه الدستور من ضمان حد أدنى للأجور، أوجب بدوره حد أدنى للأجور على النحو الوارد في المادة ٣٤ من قانون العمل، واعتبر الحد الأدنى للأجور متعلقاً بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفته، فإذا كانت علاقة خاصة ويتحدد الأجر باتفاق رب العمل والعمال إلا أنه لا يجوز أن يقل

الأجر عن الحد الأدنى للأجور، فقد نص المشرع في المادة (٥) من قانون العمل على إبطال كل شرط أو اتفاق يخالف قانون العمل إذا كان يتضمن انتقاصاً من حقوق العامل المقررة فيه، كما نص في المادة (٣٧) من قانون العمل على أنه " إذا تم الاتفاق على تحديد الأجر بالإنتاج أو العمولة وجب ألا يقل ما يحصل عليه العامل عن الحد الأدنى للأجور".

كما نص المشرع في المادة ٣٤ من قانون العمل المشار إليها على إنشاء مجلس قومي للأجور برئاسة وزير التخطيط، على أن يشكل بقرار من رئيس مجلس الوزراء ويتضمن في تشكيله أعضاء بحكم وظائفهم أو خبراتهم، وأعضاء يمثلون أصحاب الأعمال، وأعضاء يمثلون الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، ووضع ضوابط تشكيل المجلس المشار إليه، وأسند إليه الاختصاص بوضع الحد الأدنى للأجور على المستوي القومي بمراعاة نفقات المعيشة وبايجاد الوسائل والتدابير التي تحقيق التوازن بين الأجور والأسعار، وبالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي حددها المشرع أو التي يحددها رئيس مجلس الوزراء في قرار تشكيل المجلس، وقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٨٣ لسنة ٢٠٠٣ بتشكيل المجلس القومي للأجور برئاسة وزير التخطيط، وحدد اختصاصات المجلس ومن بينه الاختصاص الذي نص عليه المشرع بوضع الحد الأدنى للأجور، والاختصاص بإجراء الدراسات اللازمة لإعادة النظر في الحد الأدنى للأجور في مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات علي الأكثر.

ومن حيث إن مقتضى نص الدستور علي ضمان حد أدني للأجور، ونص المشرع في قانون العمل علي إنشاء مجلس قومي للأجور يختص بوضع الحد الأدنى للأجور، أن دور الدولة في هذا الشأن هو دور إيجابي وليس دوراً سلبياً، فإيجوز لجهة الإدارة أن تترك تحديد أجره العمال لهوي أرباب الأعمال من أصحاب رأس المال دون

التزام منهم بحد أدنى للأجور، مستغلين حاجة العمال إلي العمل، وإجبارهم علي تقاضي أجور غير عادلة، لا تتناسب مع الأعمال التي يؤديونها، ولا تساير ارتفاع الأسعار وزيادة نفقات المعيشة، وعلي جهة الإدارة أداء الالتزام المنوط بها دستورياً وقانونياً بضمان حقوق العمال وكفالة الأجر العادل لهم، وعليها واجب التدخل لضمان الحد الأدنى لأجور العمال، ولا يجوز لها أن تتخلي عن واجبها إهمالاً أو تواطؤاً، ويتعين علي المجلس القومي للأجور الالتزام بأحكام الدستور وبنص المادة ٣٤ من قانون العمل وأن يحدد الحد الأدنى للأجور التي يجب أن يتقاضاها العمال بما رعاة نفقات المعيشة وبما يحقق التوازن بين الأجور والأسعار، ولم يرخص المشرع للمجلس المشار إليه الامتناع عن تحديد الحد الأدنى للأجور، ولا يجوز له أن يمتنع عن مباشرة هذا الاختصاص – وهو مناط وعلّة إنشائه – أولاً كان معطاً لحكم الدستور الخاص بضمان حد أدنى للأجور، ولنص المادة ٣٤ من قانون العمل التي عهدت إليه تحديد الحد الأدنى للأجور، ولنص الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٨٣ لسنة ٢٠٠٣ والتي أسندت إلي المجلس إجراء الدراسات اللازمة لإعادة النظر في الحد الأدنى للأجور في مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات علي الأكثر، ولا سبيل إلي إعادة النظر في الحد الأدنى للأجور قبل تحديده أولاً وهو ما لم يقم به المجلس المشار إليه.



## الفصل الرابع

### دور القضاء الإداري في حماية الحق في الصحة من آثار الخصخصة

المسلم به أن هناك صلة وثيقة بين الحق في الصحة وبين حقوق الإنسان الأخرى، وأساس ذلك أن تمتع الإنسان بالصحة يعد ضرورة أساسية لممارسة الحق في العمل والحق في التعليم والحق في الغذاء والحق في ممارسة الرياضة وغيرها من الحقوق العامة. كما أن تحقيق الحق في الصحة على أرض الواقع يعتمد على تحقيق بعض الحقوق الأخرى، فلا حديث عن الحق في الصحة إذا انتهك حق الإنسان في الغذاء أو المياه النظيفة، أو حقه في مستوى المعيشة اللائق<sup>(١)</sup>.

بالإضافة لذلك فإن صحة الفرد تعتبر من المقومات الأساسية للمجتمع فهي مطلب أساسي من مطالب الحياة، وضرورة من ضرورات التنمية، فالإنسان الذي تتكامل له صحة نفسية وجسمية سليمة هو الإنسان الأقدر على العمل والإنتاج وتحقيق أهداف التنمية.

كما أن الدولة التي تبغي التنمية لا بد أن تعمل على حماية صحة مواطنيها ومنع المرض عنهم، وتوفير الخدمات اللازمة لسرعة اكتشاف أي خلل في صحتهم نتيجة المرض أو الإصابة أو تلوث البيئة، وتوفير العلاج الكامل لشفايتهم من

---

(١) راجع المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، برنامج الحق في الصحة أبريل ٢٠١٠ على الموقع الإلكتروني [www.eipr.org](http://www.eipr.org)

المرض ومضاعفاته، ولذلك فإن الرعاية الصحية يجب اعتبارها استثماراً في خطة التنمية<sup>(١)</sup>.

وإيماناً بذلك فقد اهتمت التشريعات والمواثيق الدولية والوطنية بالحق في الصحة، هذا ما سنتناوله في المبحث الأول، فإذا فرغنا من ذلك نتعرض لدور القضاء الإداري في حماية الحق في الصحة من الآثار السلبية للخصخصة في المبحث الثاني، وذلك على النحو التالي:

---

(١) في تفصيل العلاقة بين الصحة والتنمية راجع د. جندي محمد صفوت، خصخصة الخدمات مع إشارة خاصة للخدمات الصحية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة حلوان، سنة ٢٠٠٩، ص ١٠٧.



## المبحث الأول

### الحماية التشريعية للحق في الصحة

جاء أول اعتراف دولي بالحق في الصحة من قبل منظمة الصحة العالمية حيث جاء في دستورها أن " التمتع بأعلى مستويات الصحة التي يمكن الوصول إليها حق من الحقوق الجوهرية للإنسان، يجب التمتع به دون تمييز على أساس العرق أو الدين أو المعتقد السياسي أو الظرف الاجتماعي أو الاقتصادي "وقد توالى بعد ذلك المواثيق والإعلانات الدولية للتأكيد على الحق في الصحة، كالإعلان العالمي للحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ ( مادة ٢٥ ) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ ( مادة ١٢). وجاء إعلان ألما- آتا لعام ١٩٧٨ والذي تعهدت الدول من خلاله بوضع أنظمة صحية شاملة، وقد أطلقت معه منظمة الصحة العالمية شعار " الصحة للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ " وقد تلى ذلك أربعة مؤتمرات دولية ناقشت تعزيز الحق في الصحة، الأول كان في كندا ١٩٨٦ وآخرها في جاكارتا عام ١٩٩٧.

وعلى الصعيد الوطني فقد اهتمت التشريعات والدراسات بحق الإنسان في الصحة، ومن أقدم التشريعات في هذا المضمار قانون الصحة العامة البريطاني لعام ١٨٤٨ والقانون المكسيكي لعام ١٨٤٣<sup>(١)</sup>. وفي فرنسا فقد نص دستور ١٩٤٦ في

(١) راجع في ذلك الخطة الوطنية لحقوق الإنسان " الحق في الصحة " مجلس النواب اللبناني ( لجنة حقوق الإنسان النيابية ) تم إعداد المسود الأولى لهذه الدراسة د. إسماعيل سكرية ، د. حسني شبارو بتكليف من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيروت ٢٦-٧-٢٠٠٧، ص ٩.

مقدمته – التي تمسك بها الدستور الحالي لعام ١٩٥٨ - على أن الأمة تكفل للجميع حماية الصحة<sup>(١)</sup>.

لم تكتفي التشريعات الوطنية بالحرص على تقنين الحق في الصحة ولكنها توسعت في الفترة الأخيرة إلى النص على ضرورة تطبيق نظام التأمين الصحي الشامل لكل مواطنيها، من هذه الدول اليابان عام ١٩٥٨، وبلجيكا عام ١٩٦١، والنمسا عام ١٩٨٠، وألمانيا عام ١٩٨٨، وكوريا الجنوبية عام ١٩٨٩، وغيرها من الدول.

وفي مصر فإنه فضلا عن التزام الحكومة بالحق في الصحة وفقا للقانون الدولي<sup>(٢)</sup>، فقد اعترف المشرع الدستوري المصري بهذا الحق في دساتير مصر المتعاقبة، وكانت البداية في دساتير ما بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ كدستور ١٩٥٦ (مادة ١٧) وقد تناول دستور ١٩٧١ الحق في الصحة في أكثر من موضع فالمادة ١٦ كانت تقول " تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية في يسر وانتظام رفعا لمستواها. وجاء نص المادة ١٧ بقوله " تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي، ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيوخة للمواطنين جميعا، وذلك وفقا للقانون ".

(1) " Elle ( la nation) garantit à tous .... La protection de la santé " pour savoir plus voir F. Luhcaire , la protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, 1987, p. 307 et s/

(٢) امنها الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية عام ١٩٨٢، واتفاقية حقوق الطفل عام ١٩٩٠، واتفاقية إلغاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة لعام ١٩٨١، اتفاقية إلغاء كافة أشكال التمييز العرقي في عام ١٩٦٧، واتفاقية حماية حقوق الأشخاص ذوو الإعاقة ٢٠٠٨، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام ١٩٨٤، راجع في ذلك المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، الحق في الصحة ماذا يعني لسكان مصر، عدد أبريل ٢٠١٠ على الموقع الإلكتروني الآتي:

[www.eipr.org](http://www.eipr.org)

وبعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ فقد وجد الحق في الصحة اهتماماً كبيراً من قبل المشرع الدستور، ففي دستور ٢٠١٤ ، لم يكتفي المشرع بالنص على الحق في الصحة ولكنه ألزم الدولة بالحفاظ على المنشآت الصحية وتطويرها، فضلاً عن إلزامها بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة، حيث تنص المادة ١٨ على أن " لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن ٣% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية. وتلتزم الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المصريين يغطي كل الأمراض، وينظم القانون إسهام المواطنين في اشتراكاته أو إعفاءهم منها طبقاً لمعدلات دخولهم. ويجرم الامتناع عن تقديم العلاج بأشكاله المختلفة لكل إنسان في حالات الطوارئ أو الخطر على الحياة. وتلتزم الدولة بتحسين أوضاع الأطباء وهيئات التمريض والعاملين في القطاع الصحي. وتخضع جميع المنشآت الصحية، والمنتجات والمواد ووسائل الدعاية المتعلقة بالصحة لرقابة الدولة، وتشجع الدولة مشاركة القطاعين الخاص والأهلي في خدمات الرعاية الصحية وفقاً للقانون.

وقد صدر أول قانون للتأمين الصحي على العاملين في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة برقم ٧٥ لسنة ١٩٦٤ ونص في المادة الأولى منه على أن " ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية هيئة عامة مقرها مدينة القاهرة وهيئات فرعية تتولى شئون التأمين الصحي المنصوص عليه في هذا القانون ... ". ونفاذاً للمادة الأولى من هذا القانون صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٠٩ لسنة ١٩٦٤ في شأن إنشاء الهيئة العامة للتأمين الصحي وفروعها للعاملين في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة،

وقد حددت المادة الثانية من هذا القرار الغرض من إنشاء هذه الهيئة هو القيام بالتأمين الصحي للعاملين في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة - بذاتها أو عن طريق فروعها<sup>(١)</sup>.

بيد أن الهيئة العامة للتأمين الصحي لم تكون بعيدة عن زلزال الخصخصة، ولكن الحكومة المصرية أردت التخلي عن التزامها الدستوري بتوفير الحق في الصحة للمواطنين، وذلك من خلال السعي لإدراج هذه الهيئة ضمن برنامج الخصخصة، إلا أن مجلس الدولة المصري وقف في مواجهة ذلك بالمرصاد، هذا ما سنتناوله في المبحث القادم.

---

(١) وتتضح أهمية مرفق التأمين الصحي من خلال إحصائية وجد أن عدد المستفيدين من هذا المرفق بلغ في عام ٢٠٠٢ حوالي ٦٣٥، ٣٠ مليون منتفع، وقد زاد هذا العدد عام ٢٠٠٦ إلى ٩٢٩، ٣٦ مليون عام ٢٠٠٦، كما وصلت نسبة تغطية التأمين الصحي إلى حوالي ٩، ٥٠% من السكان، راجع د. جندي محمد صفوت، مرجع سابق ص ٢٦٠ - ٢٦١

## المبحث الثاني

### حماية القضاء الإداري للحق الصحة

استكمالاً للدور الحيوي لمجلس الدولة المصري في مواجهة الخصخصة الفاسدة على حقوق المواطنين، فقد حرص على حماية الحق في الصحة من هذه الخصخصة، ومن أهم الأحكام التي صدرت في هذا المضمار حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة ٢٠٠٨/٩/٤ والذي وقف فيه بالمرصاد ضد سعي الحكومة المصرية لخصخصة مرفق الهيئة العامة للتأمين الصحي<sup>(١)</sup>.

وتخلص وقائع القضية التي صدر فيها هذا الحكم أنه بتاريخ ٢١ مارس ٢٠٠٧ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٣٧ لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء الشركة المصرية القابضة للرعاية الصحية، ونص على أن تنقل كافة أصول المستشفيات والعيادات التابعة للهيئة العامة للتأمين الصحي للشركة القابضة والشركات التابعة لها، وعلى أن تعد أصول الشركة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة. ونعى المدعون على هذا القرار مخالفة الدستور والقانون والاتفاقيات الدولية لأنه حول أموال الهيئة العامة للتأمين الصحي إلى أموال خاصة مملوكة للدولة، في حين أنها أموال عامة مصدرها الاشتراكات التي تستقطع من قوت وعرق المصريين، فضلا عن تحويل الأصول والعاملين للشركة القابضة وهو ما يعد تغولا على السلطة التشريعية التي تملك وحدها هذا الحق، وإذا كان لرئيس الوزراء حق إنشاء الشركات القابضة وفقا لأحكام القانون

(١) حكمها الصادر في ٤ سبتمبر ٢٠٠٨ في الدعوي رقم ٢١٥٥٠ لسنة ٦١ ق، ورقم ٢١٦٦٥ لسنة ٦١ ق، ورقم ٢٢١٢ لسنة ٦١ ق، ورقم ٢٥٧٥٢ لسنة ٦١ ق، ورقم ٢٥٨٥٧ لسنة ٦١ ق، غير منشور.

رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فليس له حق تحويل إحدى الهيئات العامة إلى شركة قابضة، فهذا الحق معقود لرئيس الجمهورية وحده بعد موافقة مجلس الوزراء وفقاً لأحكام هذا القانون .

وأضاف المدعون أن ذلك يعد تخلياً من الدولة عن واجبها في حماية وتعزيز الحق في الصحة الملزمة به وفقاً للدستور ولقواعد المسؤولية الدولية بتبديدها على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عن الأمم المتحدة ، وتهديد هذا الحق والخطر الذي يحدق به بصور القرار المطعون فيه يبرر حاله الاستعجال في طلب وقف تنفيذه لمخالفته للقانون وللمواد ( ٨ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٤٦ ، ١٥٦ ) من دستور ١٩٧١ .

وقد انتصر القضاء الإداري للمدعين وحافظ على الحق في الصحة من زلزال الخصخصة، فبعد أن استعرضت محكمة القضاء الإداري نصوص دستور ١٩٧١ التي تلزم الدولة بكفالة الحق في الصحة وتوفير الخدمات الصحية (مادة ١٦-١٧)، والاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها مصر بشأن كفالة هذا الحق (أهمها الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية التي وقعت مصر في ٤ / ٨ / ١٩٦٧ وأقرتها في عام ١٩٨١ بالقرار الجمهوري ٥٣٧ لسنة ١٩٨١) جاء قولها " وحيث إن التأمين الصحي على رأس وسائل ومظاهر الحق في الصحة والذي بات يمثل حقاً من الحقوق الإنسانية في القوانين والتشريعات المنظمة لحقوق الإنسان على المستويين الداخلي والدولي، وذلك للارتباط الوثيق بين الحق في الصحة والحق في الحياة ، وكفالة الدولة للرعاية الصحية تحول دون أن يكون الحق في الصحة محلاً للاستثمار أو المساومة والاحتكار....".

كما جاء قولها " وحيث إن التأمين الصحي الاجتماعي ليس مجرد نظاما يتم فيه جمع اشتراكات وتأدية الخدمة الصحية، ولكنه تعدى هذا المفهوم ليصبح نظاما اجتماعيا، وإرثا حضاريا له البعد النفسي والسيكولوجي لدى المواطن ، وتأسل هذا الحق بالنص عليه في الدستور واجبا على الدولة كفالتة ، ومنذ إنشاء الهيئة العامة للتأمين الصحي في عام ١٩٦٤ كهيئة لها شخصيتها الاعتبارية وهى التي تقوم عن الدولة بأداء الخدمة الصحية لمنتفعي التأمين الصحي عن طريق مستشفياتها وعياداتها الطبية التي أصبحت من اشتراكات المؤمن عليهم وخصص صاحب العمل والحكومة صروحا طبية تشرب إليها نفوس المرضى وتتعلق به أمالهم فى الشفاء، ولكي تنهض بهذه المهمة أجازت لها التشريعات المشار إليها التعاقد مع المستشفيات الخاصة للحصول على خدمات للمرضى لا تقل في مستواها عما تؤديه مستشفيات وعيادات التأمين الصحي، وبقاء هذه المستشفيات والعيادات تبعا للهيئة فيه تحقيق لما نص عليه الدستور من كفالة الدولة للتأمين الصحي والاجتماعي، وضمانة لتحقيق المنافسة بين القطاع الخاص لدى استكمال هذه الخدمة منه، ومعيارا لتحديد التكلفة عند التعاقد معها، وبهذه المثابة فإن أداء الهيئة العامة للتأمين الصحي كخدمة التأمين الصحي إنما هو التزام على الدولة بالواجب الدستوري الذي وسده الدستور احتراماً لحق الفرد في الحياة والمحافظة على الصحة العامة للمواطنين باعتبارهما عنصرا من عناصر النظام العام، يوجب على الدولة دعم التأمين الاجتماعي الصحي وكفالة تقديم الخدمة الصحية للمواطنين وهو ما يمثل الحد الأدنى من المعادلة الإنسانية لهم، وهذا الواجب الدستوري الموسد إلى الدولة محظور عليها النكول عن القيام به أو الترخيص فيه بدعوى التطوير أو قصور الموازنة، أو غير ذلك من الأسباب التي تتذرع بها الإدارة لتحقيق أهداف تفرغ هذا الواجب من مضمونه " .

واستطرد المحكمة قائلة " وحيث أنه إزاء حيوية قواعد التأمين الصحي الاجتماعي وتعلقها بالنفع العام وبالمصالح الهامة في المجتمع وارتباطها بحماية الطبقات الضعيفة تحقيقاً لعدالة التوزيع فإن القواعد تنتمي إلى النظام العام بما أكد عليه الدستور ونصت عليه تشريعات التأمين الصحي والمواثيق والعهود الدولية مما جعل المشرع يصبغ على أموال التأمين الصحي حماية خاصة حيث قرر لها حق الامتياز على أموال المدين لدى تحصيلها وأجاز تحصيلها بطريق الحجز الإداري وأعفاها من الضرائب والعوائد والرسوم بكافة أنواعها وهو الأمر الذي لا يسوغ معه إمكان عدوان السلطة التنفيذية على الهيئة العامة للتأمين الصحي أو على أموالها وممتلكاتها أو حتى تتحمل هذه الهيئة من الالتزامات التي فرضها عليها الدستور والقانون ، ولا يتغير من هذه الوظيفة ومن بعد واجبات الهيئة ثمة دعاوى للتغيير بحسبان أن أية التغيير ومشروعيته محكومة بعدم الخروج على أهداف الهيئة المستقرة في وجدان المتعاملين بها.

وانتهت المحكمة بالقول بأن " القرار المطعون فيه وقد أنشأ شركة أسند إليها تقديم الخدمات الصحية لمنتفعي التأمين الصحي سلباً من الهيئة العامة للتأمين الصحي يكون قد خالف هدفاً اجتماعياً أوجبه الدستور ونصت عليه القوانين وتسعى الدولة إلى الحفاظ عليه ومد مظلمته إلى جميع المواطنين، مما يضحى معه هذا القرار بحسب الظاهر من الأوراق غير قائم على سببه مخالف لأحكام القانون، لما تضمنه من استلاب سلطة بم تقرر لمصدره، كما أنه يمثل اعتداءً صارخاً على حق دستوري وهو ما يرجح إلغاؤه عند الفصل في موضوع الدعوى ويتوافر معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه.



## الفصل الخامس

### حماية القضاء الإداري للمال العام من نظام الخصخصة

إن حماية المال العام ليس فقط من واجبات الموظف العام، بل هو واجب على كل مواطن، فالحفاظ على المال العام من شأنه الارتقاء بهذا الأخير في شتى مجالات الحياة، على النقيض من ذلك فإن إهدار المال العام بأي صورة من الصور، كاختلاسه أو سرقة أو غيرها من التصرفات من شأنه إهدار حقوق المواطنين الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها في المواثيق الدولية والداستير الوطنية، حيث يهدر الحق في التعليم والصحة والحق في العمل والحياة الكريمة وغيرها من الحقوق.

كما أن الحقوق السياسية – لاسيما الحق في الانتخاب - لن تكون بمنأى عن الخطورة ، حيث أن إهدار المال العام من شأنه انتشار البؤس والفقر، الأمر الذي يمكن الفاسدون باستغلال هذه الظروف من خلال الرشاوى الانتخابية والتأثير على المواطنين للوصول بنتائج الانتخابات كما يريدون، مما يجعلها غير معبرة عن حقيقة الرأي العام داخل المجتمع.

وإيماناً بأهمية المال العام فقد حرصت كافة الداستير والقوانين الوطنية على تظليله بحمايتها ضد أي سلوك من شأنه إهدار هذا المال (مبحث أول)، كما ظهر الدور البارز للقضاء الإداري المصري في هذا الصدد، لاسيما بعد اللجوء لتطبيق سياسية الخصخصة، والتي كانت تمثل الطريق الرئيسي أمام الفاسدين لبيع ممتلكات الشعب وثرواته بأبخس الأسعار (مبحث ثان)، وذلك على النحو التالي:

## المبحث الأول

### الحماية التشريعية للحق في المال العام

حرصت كافة الدساتير والمواثيق الوطنية<sup>(١)</sup> ومن قبلهم الشريعة الإسلامية الغراء على حماية المال العام<sup>(٢)</sup>. ففي مصر فقد حرص المشرع الدستوري في الدساتير المتعاقبة على حماية المال، وجعل ذلك واجبا على كل مواطن، فالمادة ٢٩ من دستور ١٩٧١ كانت تقول " تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة، وهي ثلاثة أنواع : الملكية العامة، والملكية التعاونية والملكية الخاصة. ". وتنص المادة ٣٠ من ذات الدستور على أن " الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام، ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات، ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية ". وجاء نص المادة ٣٣ بقوله " للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب علي كل مواطن وفقا للقانون باعتبارها سندا لقوة الوطن وأساسا للنظام الاشتراكي ومصدرا لرفاهية الشعب ".

وفي دستور ٢٠١٤ كان المشرع الدستوري أكثر حرصا على المال العام أيا كانت صورته، ففيما يتعلق بموارد الدولة الطبيعية جاء نص المادة ٣٣ بقوله " موارد الدولة الطبيعية ملك للشعب، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وحسن استغلالها، وعدم

(١) في تفصيل ذلك راجع د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ١٦ وما بعدها. في هذا المعنى راجع د. محمد عوض رضوان، حرمة المال العام في التشريعين الوضعي والإسلامي، دار النهضة العربية، ٢٠١١، ص ٦٩ - ٧٠.

(٢) لمزيد من التفصيل عن وسائل حماية المال العام في الإسلام راجع د. الشحات إبراهيم محمد منصور، حماية المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ط ١ سنة ٢٠١١، ص د. رفيق محمد سلام، مرجع سابق، ص ٢٥ وما بعدها.

استنزافها، ومراعاة حقوق الأجيال القادمة فيها. كما تلتزم الدولة بالعمل على الاستغلال الأمثل لمصادر الطاقة المتجددة، وتحفيز الاستثمار فيها، وتشجيع البحث العلمي المتعلق بها. وتعمل الدولة على تشجيع تصنيع المواد الأولية، وزيادة قيمتها المضافة وفقاً للجدوى الاقتصادية. ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة العامة، ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانون، ولمدة لا تتجاوز ثلاثين عاماً. ويكون منح حق استغلال المحاجر والمناجم الصغيرة والملاحات، أو منح التزام المرافق العامة لمدة لا تتجاوز خمسة عشر عاماً بناء على قانون. ويحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة.

وجاء نص المادة ٣٣ بإلزام الدولة بأن تحمي الملكية بأنواعها الثلاثة، الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك. وقد أضيف نص المادة (٣٤): حرمة للملكية العامة، بحيث لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقاً للقانون.

وقد كان ذلك بمثابة خطاب للمشرع العادي لإصدار القوانين التي تكفل حماية المال العام، وقد استجاب المشرع لذلك، حيث جاء نص المادة ٨٧ / ١ من القانون المدني بقوله " تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص " وتنص الفقرة الثانية على أن " هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم " .

وجاء نص المادة الثانية من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٣ بشأن حماية الأموال العامة وأيضاً المادة (١١٩) من قانون العقوبات ( مستبدلة بموجب القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ ) ، فإنه يعد مالاً عاماً كل مال مملوكاً أو خاضعاً لإدارة أو إشراف إحدى

الجهات الآتية: ( أ ) الدولة ووحدات الحكم المحلي . ( ب ) الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها. ( ج ) الاتحاد الاشتراكي والمؤسسات التابعة له. ( د ) النقابات والاتحادات. ( هـ ) المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام. ( و ) الجمعيات التعاونية. ( ز ) أية جهة ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة.

اتضح لنا من خلال استقراء النصوص القانونية سالفه الذكر مدى اهتمام المشرع المصري العادي والدستوري بحماية المال العام باعتباره حقاً مشتركاً لكل المواطنين، وهذا كان بمثابة سند قوي للقضاء الإداري للحكم ببطان عقود الخصخصة التي رأى فيها إهدار هذا المال أو التعدي عليه بأي صورة من الصور، وهذا هو موضوع المبحث القادم.

## المبحث الثاني

### حماية القضاء الإداري للحق في المال العام

لم يقتصر زلزال الخصخصة على هدم حق المواطنين في العمل وحقهم في الأجر والصحة، ولكنه كان أكثر قسوة على حقهم في المال العام، من خلال ما أدت إليه الخصخصة من التخلص من الشركات العامة وبيعها بابخس الأسعار، الأمر الذي أسفر عن أهدار لهذا المال.

ففي صفقة بيع شركة عمر أفندي أظهرت محكمة القضاء الإداري في حكمها - سالف الذكر - حجم المخالفات التي اعترت هذه الصفقة والتي وصلت " حداً من الجسامة أدى إلى إهدار المال العام والتفريط فيه ببيع أسهم شركة عمر أفندي بثمن لا يتناسب مطلقاً والحقوق والامتيازات التي حصل عليها المشتري، فضلاً عن تسليم المشتري عقارات مملوكة للشركة مجاناً ودون أي مقابل على النحو سالف البيان، والسماح له ببيع أصول ذات طابع أثرى وتاريخي وحضاري لا يجوز التصرف فيها، وتمكين المستثمر من بيع أصول الشركة بالقيمة السوقية رغم تقييمها على أساس التدفقات النقدية المخصومة، وتمكينه من التهرب الضريبي وتحميل الشركة قيمة الضرائب المستحقة الأداء منها شخصياً، وغيرها من المخالفات السالف بيانها وهي مخالفات من شأنها أن تهوى بالقرار المطعون فيه إلى درك الانعدام، ليصبح هو والعمل المادي سواء، فلا تلحقه أي حصانة، ولا يتقيد من ثم بالمواعيد المقررة لسحب وإلغاء القرارات الإدارية".

وفي بيع شركة مصر للغزل والنسيج فقد تم " بيع الأصول المادية والمعنوية لهذه الشركة - عدا الأرض- بمبلغ إجمالي قدره (١٧٤،٧ جنيهه) مائة وأربعة وسبعون مليون وسبعمائة ألف جنيه ، بينما كان التقييم المعتمد لقيمة الأصول المادية والمعنوية الذي أعدته لجنة التحقق من صحة التقييم على أساس القيمة السوقية (١٩٧٢٣٧٨٢٣ جنيهه) مائة وسبعة وتسعون مليون ومائتان وسبعة وثلاثون ألف وثمانمائة وثلاثة وعشرون جنيه ، وقد تم البيع والترسية على المشتري متضمناً إهدار المال العام بما يساوي الفارق بينهما وقدره (٢٢٥٣٨٨٢٣ جنيهه) اثنان وعشرون مليون خمسمائة وثمانية وثلاثون ألف وثمانمائة وثلاثة وعشرون جنيه ، وهو فارق في بيع أصول الشركة للمستثمر يُبطل قرارات الموافقة على هذا البيع الصادرة عن كل من اللجنة الوزارية للخصخصة ومن بعدها المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية برئاسة وزير المالية بالموافقة على التقييم والبيع باجتماعيها بتاريخ ١٤ أغسطس و ٥ سبتمبر ٢٠٠٦ ، ثم اعتماد مجلس الوزراء لهذه القرارات بما يجعل تلك القرارات وما ترتب عليها من خصخصة لشركة مصر شبين الكوم للغزل والنسيج باطلّة بطلاناً مطلقاً " (١).

كما أظهر القضاء الإداري المخالفات التي شابت عملية بيع شركة النيل لحليج الأقطان بقوله أن " تقييم أصول وخصوم شركة النيل لحليج الأقطان التابعة قد شابها العديد من المخالفات التي كشف عنها تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات-الإدارة العامة لمراقبة الحسابات- والذي أدى الى انخفاض القيمة السوقية والقيمة العادلة للسهم المعروف طرحه للبيع، والذي ما أنفك هادراً للمال المملوك للدولة بمبلغ مقداره (١٥٧ مليون جنيه)،بالإضافة إلى انخفاض القيمة السوقية للسهم المراد طرحه

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢١ سبتمبر ٢٠١١ ( الدائرة السابعة منازعات الاستثمار ) في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ القضائية، غير منشور.

للبيع، وهو ما أدى بحكم اللزوم إلى انخفاض قيمة عروض الشراء التي تلقتها الشركة القابضة بعد إعلانها عن البيع، والذي بلغ قيمة السهم في أعلاها بمبلغ ٢٤ جنيهاً، وذلك على النحو المبين سلفاً، الأمر الذي يلقي على عملية البيع في مهدها بظلال كثيف من الشك تحوطه مخالفات إهدار ملكية الشعب والغش ممن ولى أمر إدارة هذا المال استعمالاً واستغلالاً وتصرفاً، فضلاً عن مخالفتها للقواعد والمعايير الموضوعية لتوسيع قاعدة الملكية الخاصة في شركات قطاع الأعمال العام، ولما كانت عوائد هذا البيع تمثل مالا مملوكاً للدولة تديره استعمالاً واستغلالاً وتصرفاً نيابة عن الشعب، الأمر الذي تكون معه قد توافرت اعتبارات حالة تستدعيها مصلحة عامة تتعلق بكيان المجتمع مما يتعين دوماً مراعاتها، نزولاً على القاعدة الأصولية التي تقضى "بترتيب المصالح في ضوء مدارجها".

وتكررت المخالفات الجسيمة في بيع شركات القطاع العام الأخرى الأمر الذي ترتب عليه الإهدار الجسيم للمال العام، وهنا ظهر الدور البارز لمجلس الدولة المصري في حماية حق المواطنين في هذا المال، وذلك من خلال إصدار العديد من الأحكام التي أبطلت من خلالها عقود بيع المشروعات والشركات العامة التي تحمل في طياتها إهدار لأصول الوطن ومقدراته، واستنزاف لثروات الشعب المصري. ومن خلال استقراء هذه الأحكام نجد أن القضاء الإداري قد أستقر فيها على العديد من المبادئ والقواعد التي أراد من خلالها الحفاظ على المال العام<sup>(١)</sup>، تتمثل في الآتي:

(١) راجع الأحكام الآتية: حكم بطلان بيع شركة عمر أفندي الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ١١٤٩٢ لسنة ٦٥ قضائية الموافق ٢٠١١/٥/٧ ، وحكم بطلان عقد بيع شركة المراجل البخارية الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٤٠٥١٠ لسنة ٦٥ قضائية بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١. وحكم بطلان عقد بيع شركة شبين الكوم للغزل والنسيج الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٥١٧ لسنة ٦٥ ق ، وحكم بطلان عقد بيع شركة طنطا للكتان والزيوت الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات =

أولاً: اكتفى القضاء الإداري بصفة المواطنة في الشخص للجوء للقضاء لحماية المال العام وذلك بقوله أن " المشرع الدستوري ألقى على عاتق كل مواطن التزاماً بحماية الملكية العامة من أي اعتداء والذود عنها ضد كل من يحاول العبث بها أو انتهاك حرمتها، الأمر الذي من شأنه أن يجعل لكل مواطن صفة ومصلحة أكيدة في اللجوء للقضاء مطالباً بحماية الملكية العامة، سواء بإقامة الدعوى ابتداءً أو بالتدخل في دعوى مقامة بالفعل.

وهذا ما استقرت عليه محكمة القضاء الإداري في كافة أحكامها الصادرة بشأن بطلان عقود الخصخصة، وذلك بقولها " لما كانت الدعوى الصادرة فيها الحكم المطعون فيه تنصب على طلب الحكم ببطلان عقد بيع ٠٠٠ بناء على ما ساقه المدعيان من أسانيد حاصلها أن هذا البيع تم بمقابل بخس، وجاء ثمرة إجراءات غير صحيحة، فمن ثم فلا محيص من القول - بالنظر إلى حجم التصرف المطلوب الحكم ببطلانه وماله من انعكاس على حقوق المدعيين وغيرها في تراب هذا الوطن - بأن لكل مواطن مصري صفة ومصلحة في النعي على مثل هذا التصرف ولوج سبيل الدعوى القضائية دفاعاً عن حقه في هذا المال من دون أن تختلط دعواه في هذه الحالة بدعوى الحسبة. وبناء عليه يكون للمدعيين مصلحة حقيقية - وليست نظرية - في دعواهما التي طلبا فيها الحكم ببطلان عقد البيع المشار إليه بسند من أن إبرامه قد تم بخروج يواح على القانون أهدرت فيه قواعد المساواة وتكافؤ الفرص ٠٠٠ ولا ينال من

= الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٢١ سبتمبر ٢٠١١. وحكم بطلان عقد بيع شركة النيل لحليج الأقطان الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٢ لسنة ٦٥ ق بجلسة ١٧ ديسمبر ٢٠١١. وحكم بطلان عقد بيع الشركة العربية لتجارة الخارجية الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ ق بجلسة ٣ ديسمبر ٢٠١١. هذه الأحكام غير منشورة.



ذلك القول بأن هذا من شأنه السماح بدعاوي الشهرة والابتزاز، ذلك أن قبول الدعاوي إنما هو بملاك يد القضاء الإداري الذي يستطيع أن يميز الخبيث من الطيب والغث من السمين من الدعاوي التي تطرح في ساحته، على وفق ما يمليه صحيح حكم القانون ويظهره واقع الحال في الدعوي " (١).

وهذا ما وجد تأييدا من جانب المحكمة الإدارية العليا وذلك بقولها في حكم تأييد حكم القضاء الإداري ببطلان عقد بيع مدينتي " حيث أن مفاد ذلك أن الملكية العامة تتمثل في الأموال المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ومنها الهيئات العامة وأن هذه الأموال ملك الشعب بكل أفراده ملكية شيوع الأمر الذي يجعل لكل مواطن من أفراد هذا الشعب حقا في هذه الأموال، بل عليه أن يهب للدفاع عنها على وفق ما يقرره القانون أي بإتباع الإجراءات والرخص و الوسائل التي قررها القانون لكفالة هذه الحماية ومنها اللجوء إلي القضاء لاستصدار حكم قضائي يكون بمثابة السند التنفيذي الذي تتحقق به الحماية المنشودة " (٢).

ثانيا: أكدت محكمة القضاء الإداري على المبدأ القانوني والذي مفاده " أن الأموال العامة لا يمكن تملكها بالتقادم " وذلك بقولها " وحيث إنه وعن الدفع المبدي من شركة الخلود للتنمية العقارية والسياحية بسقوط الحق في إقامة الدعوى لمضي خمسة عشر سنة مدة التقادم الطويل المسقط ، فإن المادة (٣٧٤) من القانون المدني تنص على أن (يتقادم الالتزام بانقضاء خمس عشرة سنة فيما عدا الحالات التي ورد عنها نص خاص في القانون...)، وتنص المادة (١/٣٨٦) من القانون ذاته على أن (يترتب على التقادم انقضاء الالتزام ومع ذلك يتخلف في ذمة المدين التزام طبيعي) ،

(١) الإشارة السابقة.

(٢) حكمها بجلسة الأول من أغسطس ٢٠١٣ في الطعون أرقام ٤٣٤٨٠، ٣٥٠٩٢، ٤١١٤٤، ٣٥٠٩٥، ٣٣٩٦٣ لسنة ٥٧ ق، غير منشور.

كما أن المادة (٨٧) من القانون المدني - بحسبانها نصاً خاصاً يقيد القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة (٣٧٤) من القانون المدني قد نصت على أن (١) - تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. ٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة بأنه " ومن حيث إنه بناء على ما تقدم وكان الثابت مما لا خلاف عليه أن الشركة القابضة للقطن والتجارة الدولية حين تمارس ولاية البيع لمساهمات المال العام المملوك للدولة في الشركات التابعة- النيل لحليج الأقطان-إنما تمارس هذه الولاية لا بوصفها مالكة لهذا المال، وإنما مفوضة في ذلك البيع فقط نيابة عن الدولة، ولا أدل على ذلك من عودة حصيلة البيع إلى الخزنة العامة ممثلة في وزارة المالية وتعد بهذه المثابة صادرة عن هذه الجهات باعتبارها سلطة عامة، بحسبان أن مال الدولة عاما كان أو خاصا يكون مملوكا لا لمن يديره ولا لمن هو مخول مكنة استغلاله أو التصرف فيه، وإنما هو مملوك للدولة كشخص اعتباري عام، ومتى كان ذلك كذلك، وكانت شركة النيل لحليج الأقطان من الأموال المملوكة للدولة، فمن ثم فإنه لا يسوغ القول بتملك كل أو بعض أموالها بالتقادم، ولا يسرى في شأنه أحكام انقضاء الالتزام بالتقادم أي ما كان نوعه، الأمر الذي يغدو معه هذا الدفع فاقدا أساسه وسنده من صحيح حكم القانون خليقا بالرفض، وهو ما يتعين القضاء به<sup>(١)</sup>.

(١) حكمها ببطلان عقد بيع شركة النيل لحليج الأقطان الصادر من محكمة القضاء الإداري الدائرة السابعة " منازعات الاستثمار " في الدعوى رقم ٣٧٥٤٢ لسنة ٦٥ ق بجلسة ١٧ ديسمبر ٢٠١١.

ثالثاً: من المبادئ التي أرستها محكمة القضاء الإداري هو عدم جواز خضوع الشركات والأصول المؤممة أو المنزوع ملكيتها للمنفعة العامة لبرنامج الخصخصة، وذلك بقولها " ومن حيث إن المستفاد مما تقدم أن كل من التأميم و نزع الملكية للمنفعة العامة يتم بهما نقل ملكية الأموال المملوكة ملكية خاصة إلى ملكية الدولة وفقاً لما يقرره قانون التأميم أو القرار الجمهوري بنزع الملكية للمنفعة العامة وذلك بتعويض تؤوله الدولة التي آلت إليها الملكية الخاصة إلى مالكي الأرض أو المشروع ، وتحفظ تلك المشروعات بشخصيتها الاعتبارية السابقة وتستمر في مباشرة نشاطها ويظل نظامها القانوني وذمتها المالية مستقلين عن شخصية الدولة وذمتها المالية، وبذلك فإن الأموال التي تنزع ملكيتها للمنفعة العامة تعتبر من أموال الدولة العامة، ولا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم، وبالتالي لا تدخل ضمن أصول الشركة، كما أنه من المتعين احترام الغرض الذي نزعته من أجله ملكية العقار وعدم مجاوزته إلى أي غرض مغاير، وأساس ذلك هو ما حرص الدستور على تأكيده من صون للملكية الخاصة وعدم المساس بها إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون ، وأن حالات إنهاء تخصيص المال العام للمنفعة العامة المشار إليها في المادة (٨٨) من القانون المدني لا تنطبق إلا على الأموال العامة المملوكة للأشخاص العامة بهذا الوصف (ابتداءً) دون تلك التي نزع ملكيتها من الأفراد لتحقيق غرض معين ذي نفع عام ، والتي لا تفقد صفتها كأموال عامة إلا بانتهاء الغرض الذي خصصت من أجله تلك الأموال للمنفعة العامة طبقاً لصريح نص المادة (٨٨) المشار إليها ، والقول بغير ذلك يشكل انتهاكاً صارخاً لأحكام نزع الملكية للمنفعة العامة التي لم تتقرر إلا استثناءً وفي حدود معينة مما يتعين معه الاقتصار على تلك الحدود وعدم مجاوزتها.

واستطرد المحكمة قائلة " ومن ثم لا يجوز في مجال سياسات الخصخصة أن تكون الأرض المؤممة أو المنزوع ملكيتها للمنفعة العامة المقام عليها المشروع أو الشركة التابعة المراد خصصتها وطرحها للبيع محلاً للبيع من الدولة ممثلة في وزير قطاع الأعمال العام أو وزير المالية أو وزير الاستثمار أو مجلس الوزراء أو الشركات القابضة إلى المستثمر أو المشتري للشركة أو المشروع، أو محلاً للبيع من جانب المستثمر أو المشتري إلى الغير سواء احتفظ ذلك الغير بنشاط الشركة أو المشروع أو لم يحتفظ بذلك النشاط ، فالمال محل التأميم أو المال محل نزع الملكية قد صار في الملكية العامة للدولة، مخصصاً للغرض الذي حدده القانون أو القرار ، وليس في القانون ما يجعل للدولة - أياً من كان يمثلها - أن تخرجها من تلك الملكية إلى الملكية الخاصة للمشتري أو المستثمر أو للشركة الخاصة المشتري ، وبالتالي لا يجوز للأموال التي تنزع ملكيتها للمنفعة العامة أو التي تكون محلاً للتأميم بحسبانها من أموال الدولة العامة ، أن تكون محلاً للتصرف فيها ، أو الحجز عليها ، أو تملكها بالتقادم ، أو تغيير الغرض الذي تم على مقتضاه التأميم أو نزع الملكية ، كما لا تخضع تلك الأموال للتسجيل للغير بالشهر العقاري أو السجل العيني أو للرهن أياً كان نوعه ولا يترتب عليها للغير أي من الحقوق العينية التبعية سواء أكان رهناً رسمياً أو رهناً حيازياً أو حق اختصاص أو حق امتياز .

وقد وجد ذلك تأييداً من المحكمة الإدارية العليا وذلك بقولها " إذ تؤكد المحكمة على قناعتها بأن الجزء الذي كان محلاً للتأميم لا يسوغ التصرف فيه وفقاً لعمومية حكم المادة ٨٨ من القانون المدني بحسبان أن ذلك لا يخضع من إنزال حكم خاص على مال عام آل إلى الدولة عن طريق التأميم لاعتبارات اجتماعية وسياسية واقتصادية ولا

يغير أيلولة أموال الشركات التابعة إلى الشركات القابضة من أن يكون للمال المؤمم عصمة من التصرف أو رفع هذه الحصانة عنه...<sup>(١)</sup>.

رابعاً: كشف القضاء الإداري في أحكامه عن الضغوط التي تمارسها المؤسسات المالية الدولية، فضلاً عن ضغوط الولايات المتحدة الأمريكية على الحكومة المصرية من أجل الانسحاق وراء إغراءات القروض المقدمة منهما في بيع المشروعات والشركات العامة وذلك بقوله " أن الشر المستطير الذي يصاحب الخصخصة المدمرة لاقتصاد الوطن هو الخصخصة القائمة على الإذعان لبيع القطاع العام بشروط المؤسسات الدولية لإعطاء القروض والتسهيلات الجديدة والسماح بإعادة الجدولة لبعض الديون الخارجية، سعياً نحو تصفية القطاع العام ، وهي الخصخصة التي بدأت الحكومة برنامجها في مصر عام ١٩٩١ بإعلان جمهوري في خطاب رئيس الجمهورية السابق بمناسبة الاحتفال بعيد العمال في الأول من مايو ١٩٩١ بأن (الحكومة سوف تتبنى الخصخصة كسياسة رسمية بهدف خلق اقتصاد أكثر حرية) ، وعلى إثر ذلك تم إنشاء مكتب قطاع الأعمال العام في ١٩٩٢ بموجب اتفاقية بين برنامج التنمية للأمم المتحدة UNDP والحكومة المصرية للإشراف على برنامج الخصخصة ومتابعة تنفيذه ، والتنسيق لضمان توفير بيئة تنظيمية ملائمة للخصخصة وتسهيل عملية الرقابة ورفع التقارير للجهات العليا في الداخل والخارج، والتنسيق بين الجهود التي تبذلها الأطراف المتعددة من جانب الحكومة (بما فيها الشركات القابضة والشركات التابعة لها) والمانحين ومستشاريهم من الدول الأجنبية، ومن ثم اتضحت الإرادة الأجنبية في إخضاع السيادة المصرية لسياسات الخصخصة في تقرير أصدرته السفارة الأمريكية بالقاهرة في ١٩٩١ دعت فيه مباشرة إلى التخلي عن الملكية العامة حيث ورد

(١) حكمها الصادر بتأييد حكم القضاء الإداري ببطان عقد بيع شركة طنطا للكتان والزيتون في الطعن رقم ١٩٦، ١٩٧ لسنة ٥٨ ق بجلسة ٢٨ سبتمبر ٢٠١٣ غير منشور.

بالتقرير: " إن انتشار نظام ملكية الدولة في القطاع الصناعي قد وضع عبئاً ثقيلاً على الاقتصاد القومي وعلى ميزانية الدولة، بما خلقه من مشروعات عديدة تتسم بقلّة الكفاءة، وتضخم العمالة بلا مبرر، ومن نظام الدعم والتحكم في تفاصيل النشاط الاقتصادي، بهدف حماية القطاع العام من المنافسة، الأمر الذي شجع على تبديد الموارد وشوه مسارها، وخنق الحافز على زيادة الإنتاج "

وتأكيداً لذلك تقول محكمة القضاء الإداري " حيث إنه ولنن كانت العولمة دافعاً لخصخصة الشركات والملكية العامة في مصر ، فإن هذه المحكمة وقد هالها ما انطوت عليه الدعوى من معالم الفساد الذي عاث في أملاك الدولة وأموالها فاستباحها وأهدرها لتنوه إلى فساد جد خطير صاحب تنفيذ صفقة بيع شركة النصر للمراجل البخارية ألا وهو تمويل الجهات الأجنبية لقرارات الخصخصة في مصر الذي جاء ضمن حزمة من الإجراءات التزمت بها مصر للوصول إلى اتفاق مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ، للتخلص من نصف ديونها الخارجية مطلع تسعينيات القرن الماضي ، والتي كانت خير شاهد على التدخل السافر في الشؤون الاقتصادية الداخلية للبلاد وتسخير أموال المنح والهبات المشروطة للمساس بسيادة الوطن وتحقيق غايات الخصخصة دون النظر لأية اعتبارات اجتماعية "

خامساً: وضعت محكمة القضاء الإداري عدة ضوابط تكفل عدم انحراف جهة الإدارة في بيع المشروعات العامة أو تسئ استعمال الأموال العامة وذلك بقولها " ولنن كان للجهة الإدارية سلطة تقدير التصرف في المال المملوك للدولة أو تخير سبل استعماله ، إلا أن هذه السلطة ليست سلطة مطلقة ، وإنما هي سلطة يحدها عيب الانحراف في استعمال السلطة فيتعين أن تكون ثمة ضرورة ملحة أوجبت التصرف في المال العام المطلوب التصرف فيه لما يمثله من عبء على خزانة الدولة يعوق أدائها لواجباتها المقررة قانوناً ، وألا تكون الدولة ممثلة في الحكومات المصرية المتتابعة، قد

تركت هذا الشركة التي تقرر بيعها تغرق في سوء الأداء وسوء الإدارة وضعف كفاءة القيادات وتفشي الفساد بما يعرضها للخسائر، وأن تكون الدولة قد بذلت من الجهد ما يكفي لإصلاحها وإعادة هيكلتها، وألا يكون البيع لمجرد الانصياع لمتطلبات جهات أجنبية أو اتفاقيات دولية تمس سيادة القرار السياسي والاقتصادي للبلاد بغاية طرح الشركة ضمن قطاع الأعمال العام للبيع للقطاع الخاص المصري والأجنبي ضمن عملية التحول نحو الاقتصاد الرأسمالي الحر في وقت لم تكن الشركة تحتاج سوى بعض الإصلاح الرشيد.

سادسا: أوجب القضاء الإداري على الجهات الإدارية - في حالة عدم وجود قواعد أو ضوابط خاصة تحكم عمليات خصخصة الشركات العامة من قبل مجالس إدارتها - تطبيق القواعد الواردة في قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وذلك بقوله بأنه " بصدور قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ والعمل به، فقد سار هذا القانون بمثابة الشريعة العامة في شأن جميع التعاقدات التي تجريها وحدات الجهاز الإداري للدولة والأشخاص المعنوية العامة والتعاقدات المتصلة بالتصرف في المال العام بحسابه قد تضمن تنظيمًا جامعاً مانعاً لكل طرق وأساليب وإجراءات هذه التعاقدات وبالتالي يكون من حيث نطاق سريانه جامعاً لكل الوحدات الإدارية التي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة خدمية كانت أو اقتصادية، وجامعاً كذلك لكل أنواع التعاقدات التي تبرمها هذه الجهات، وأيضاً ما تجريه الدولة من تصرفات في المال العام عن طريق الشركات القابضة، ومانعاً من تطبيق أي أحكام قانونية أخرى على هذه التعاقدات سواء كانت هذه الأحكام عامة أو خاصة، بحسابه قد نص صراحة على إلغاء بعض القوانين التي كانت تنظم

طرق وإجراءات تلك التعاقدات، كما نص على إلغاء شامل لكل ما يخالفه من أحكام أخرى سابقة عليه تنظم التصرفات التي عناها بالتنظيم " (١).

سابعاً: ترتيباً على البند السابق فقد اعتبر القضاء الإداري أن القرارات الصادرة بخصخصة المال العام على نحو مخالف للقوانين واللوائح قرارات معدومة لا ترتب أي أثر ولا تنقيد من ثم بالمواعيد المقررة لسحب وإلغاء القرارات الإدارية، حيث جاء قوله وحيث " إنه في ضوء ما تقدم فإنه يكون من الثابت أن القرار المطعون فيه قد خالف أحكام القانون والقرارات المنظمة لبيع مساهمات المال العام المملوكة للدولة والبنوك وشركات قطاع الأعمال العام والأشخاص الاعتبارية العامة، وقد بلغت هذه المخالفات على نحو ما سلف بيانها حداً من الجسامه أدى إلى إهدار المال العام والتفريط فيه ببيع الأصول الثابت لشركة النصر للمراجل البخارية وأوعية الضغط بثمن لا يتناسب مطلقاً وقيمة الأصول والحقوق والامتيازات التي حصل عليها المشتري، وغيرها من المخالفات السالف بيانها، وهي مخالفات من شأنها أن تهوى بالقرار المطعون فيه إلى درك الانعدام، ليصبح هو والعمل المادي سواء، فلا تلحقه أي حصانة، ولا يتقيد من ثم بالمواعيد المقررة لسحب وإلغاء القرارات الإدارية...".

وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري بعدم قبول بيع أرض مصنع قليوب لشركة ( أورشارد تكستا ليز) للغزل والنسيج لعدم إتباع القواعد التي حددها

(١) في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية في الطعن رقم ٩٨٢٠ لسنة ٤٨ ق.ع جلسة ٢٠٠٣/٧/٦، وإفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم ٥٥ بتاريخ ٢٠٠١/٥/١٦ جلسة ٢٠٠١/٢/١٧ ملف ٥٨/١/٩٦، رقم ٢٢٤ بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٢ جلسة ٢٠٠٤/١/١٤ ملف ٧/٢/٢٢٧ وحكم محكمة القضاء الإداري في قضية مدينتي في الدعوى رقم ١٢٦٢٢ لسنة ٦٣ القضائية بتاريخ ٢٢ يونيو ٢٠١٠ غير منشور.



قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨<sup>(١)</sup> وجاء قولها " بأن مال الدولة بأجهزتها المختلفة - عاما كان أو خاص - مملوك لا لمن يديره ولا لمن هو مخول له مكنة التصرف فيه. إنما هو للدولة كشخص اعتباري عام. وبناءً عليه لا تصح إرادة أي من الجهات الإدارية القوامة على هذا المال إلا بشروط التفويض الصادرة إليها والمنظم لإرادتها من أحكام موضوعية وإجراءات وردت بالتشريعات، فالأمر أمر ولاية عامة وهو أمر نيابة لا تمارس إلا بشروطها المضروب وفي نظامها المعين وبالقيود الضابطة لها ..... ومن ثم فإنه يتعين الالتزام بأحكام قانون المناقصات والمزايدات عند التصرف في الأراضي المملوكة للدولة والهيئات العامة، ولا يجوز لأي جهة كانت مخالفة تلك القواعد الواردة بالقانون ولاحتة التنفيذية بإصدار ضوابط أو قرارات تنظم كيفية التصرف في تلك الأراضي بالمخالفة لأحكام القانون المشار إليه، وإلا أضحت - تلك الضوابط والموافقات - منعدمة ولا يجوز التعويل عليها أو الاعتداد بها".

ثامنا: ناشد القضاء الإداري الحكومة التي جاءت عقب ثورة ٢٥ بضرورة دراسة برنامج الخصخصة بعناية نظراً لآثاره الخطيرة على المجتمع المصري وذلك بقوله " وحيث إن المحكمة وقد فحصت مدى مشروعية القرار المطعون فيه كأحد القرارات التي تمخض عنها بيع أحد قلاع الصناعة في مصر، لتلحظ أن ثمة آثار ونتائج اقتصادية لبرنامج الخصخصة الذي تم تنفيذه من عام ١٩٩١ وحتى الآن، تهييب بحكومة ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ أن تضعها محل الدراسة والاهتمام سعياً نحو مجتمع العدالة الاجتماعية وحماية المال العام وتحفيزاً للاستثمار الجاد العامل على المشاركة في النهضة الاقتصادية ومحاسبة لكل من أسهم في تجريف الاقتصاد

(١) حكمها الصادر من الدائرة السابع (دائرة منازعات الاستثمار) في الدعوى رقم ٧٠٠٧ لسنة ٦٤ قضائية بتاريخ ٥ مايو ٢٠١٢ منشور لدى المستشار/ حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص ١٣٥٦ وما بعدها.

القومي، فلقد كان لسياسات الخصخصة وسبل تنفيذها تأثير جد خطير على الاستثمار، وعلى البطالة، وفي إهدار المال العام وشيوع الفساد، ثم على سيطرة رأس المال الأجنبي وتأثيره على متطلبات حماية الأمن القومي المصري، فقد أثر التنفيذ السلبي لسياسة الخصخصة على الاستثمار بقطع الطريق على تنفيذ استثمارات جديدة، حيث تحولت الاستثمارات إلى تمويل تداول أصول قائمة فعلياً، وهو ما دفع الاقتصاد إلى الجمود والركود، كما لم تستخدم الدولة حصيلة الخصخصة في بناء مشروعات إنتاجية جديدة، ذلك أن برنامج الخصخصة كان أقرب ما يكون إلى استهلاك رصيد الأصول الذي بنته الأجيال والحكومات السابقة لصالح تمويل الإنفاق الجاري للحكومة لتغطية عجزها عن توفير التمويل الضروري لهذا الإنفاق وبخاصة بسبب التهرب الضريبي لرجال الأعمال، وغياب المسؤولية الاجتماعية لهم، والعمل على حماية المستثمر الحق حسن النية بحصوله على ما عسى أن يكون قد أنفقه من أموال بغير إضرار بالمال العام، وبغير فساد في الحصول على العقود أو تخريب للاقتصاد.

كما حرص القضاء الإداري على إلزام الحكومة بتنفيذ الأحكام الصادرة ببطلان عقود الخصخصة. ففي حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩ مايو ٢٠١٢ بشأن الطعن في القرار السلبي لجهة الإدارة بالامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم ٣٧٥٤٠ لسنة ٦٥ قضائية قضت المحكمة " بأن تنفيذ الحكم الصادر في هذه الدعوى وفقاً لما سطرته أسبابه من إنه يترتب على انعدام القرار المطعون فيه للأسباب سالفه البيان بطلان العقد الذى تمخض عن هذا القرار. وينسحب هذا البطلان بحكم اللزوم على كامل الالتزامات التى ترتبت على العقد، وذلك وفقاً لحكم الفقرة الأولى من المادة (١٤٢) من القانون المدنى التى تنص على أنه " فى حالتى إبطال العقد وبطلانه يعاد المتعاقدان إلى الحالة التى كانا عليها قبل التعاقد. فإذا كان هذا مستحيلاً جاز الحكم بتعويض عادل ". ذلك أن بطلان إجراءات البيع على النحو السالف بيانه تجعل جميع ما

يترتب على هذه الإجراءات والعدم سواء فيضحي العقد المبرم بين الشركة القابضة (شركة القطن والتجارة الدولية) بصفتها مفوضة عن وزير الاستثمار الممثل للدولة مالكة الأموال محل البيع وبين السيد فؤاد إسكندر فرج وشركة إنفستيا القابضة للاستثمارات المالية هو الآخر والعدم سواء ولا ينتج ثمة أثر قانوني، بما يستوجب إعادة المتعاقدين إلى الحالة التي كانا عليها قبل التعاقد... فتسترد الدولة جميع أصول وفروع الشركة وكافة ممتلكاتها المسلمة للمشتريين مطهرة من كل الرهون التي سبق أن أجزاها المشتري..<sup>(١)</sup>

تاسعا: لم يغفل القضاء الإداري أن يهون من التخوفات التي انتابت الحكومة المصرية من لجوء المستثمرين إلى نظام التحكيم بعد بطلان عقودهم بشراء الشركات والمشروعات العامة، حيث قضى في بداية الأمر بعدم إمكانية اللجوء للتحكيم الداخلي لبطلان شرط التحكيم الوارد في عقود الخصخصة لعدم موافقة الوزير المختص وذلك بقوله " إن مفاد ما تقدم أن الأصل هو عدم جواز التحكيم في منازعات العقود الإدارية، وأن (موافقة الوزير) على شرط التحكيم في منازعات العقود الإدارية هي شرط جوهري يترتب على تخلفه بطلان الشرط ذاته ".

وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري " وحيث إنه متى كان ما تقدم جميعه، وكان العقد يبيع (شركة النصر للمراجل البخارية وأوعية الضغط – أو شركة طنطا للكتان والزيوت – أو شركة عمر أفندي – أو شركة مصر شبين الكوم للغزل والنسيج، وغيرها من الشركات التي تضمنت شرط تحكيم) المقضي ببطلانه تبعاً لبطلان وانعدام إجراءات قد تضمن شرطاً للتحكيم بين الطرفين في أي نزاع ينشأ عن العقد أو يتعلق به، وكان هذا الشرط لم ينل موافقة الوزير المختص (عملا بنص المادة الأولى

(١) حكمها الصادر في الدعوى رقم ٣٢٧٦٨ لسنة ٦٦ الصادر في ١٩ مايو ٢٠١٢ من الدائرة السابعة (دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار) غير منشور.

من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٩٧) ومن ثم يكون شرط التحكيم المشار إليه قد وقع باطلاً بطلاناً مطلقاً لا أثر له ويكون هو والعدم سواء وما يترتب على ذلك من آثار " (١).

وبالتالي لا يمكن للمستثمرين اللجوء للتحكيم المحلي لبطلان شرط التحكيم لعدم موافقة الوزير المختص أو من يقوم مقامه بالنسبة للأشخاص الاعتبارية العامة (٢)، كما لا يكون لهم الحق في اللجوء للتحكيم الدولي حيث تقول محكمة القضاء الإداري " ولا يجعل في مكنة المستثمر اللجوء إلى التحكيم الدولي أن تكون جمهورية مصر العربية قد انضمت إلى الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار بين الدول ورعايا دول أخرى (ICSID) الموقع عليها بواشنطن بتاريخ ١١ فبراير ١٩٧٢ والتي عمل بها اعتباراً من ٢ يونيو ١٩٧٢، والتي دخلت حيز التنفيذ بالنسبة لجمهورية مصر العربية بتاريخ ٢ يونيو ١٩٧٢، ذلك لأمر ثلاثة :

الأمر الأول: إن المستثمرين المشتركين للشركات سألغة الذكر (.....) لا تسري في شأنهم الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار بين الدول ورعايا

(١) تفصيل ذلك راجع رسالتنا بعنوان " حدود الرقابة القضائية على التحكيم في منازعات العقود الإدارية دراسة مقارنة ، مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط ٢٠١٠ ص ٢٠٢ وما بعدها.

(٢) الجدير بالذكر أن أثر الموافقة المتمثلة في موافقة الوزير المختص تجد أثرها في التحكيم الداخلي دون التحكيم الدولي، حيث استقرت أحكام هذا الأخير على أن الموافقات الأولية أو القيود التي تضعها القوانين الوطنية يتحصر تطبيقها في النطاق الداخلي ولا أثر لها في النطاق الدولي مراعاة لمبدأ حسن النية في التعامل انظر حكم التحكيم في القضية التحكيمية رقم ٣٨٢ بمركز القاهرة الإقليمي للتحكيم الدولي بالقاهرة بين الحكومة المصرية وشركة ماليكورب ليمتد الإنجليزية الصادر بتاريخ ٧ مارس ٢٠٠٦ ."

voir aussi Sentence CCI , N° 7263 de 1994, Yearbook 1997, p. 92 –CCI N°3881 de 1984, JDI 1986, p. 1096 –CC. N°3327 1981, JDI, 1982, p. 971 Note Y. Derains, CC N° 3879 1984, JDI, 1985 p. 232. CA, paris (1re ch. ) 13 Juin 1996 Rev. Arb.1997, p. 251. CA Paris. (1re ch. ) 24 fév 1994 Rev. Arb. 1995. p. 275 Note Y.Gaudemet, JDI, 1994, p. 432. Note. E.Gaillard

دول أخرى (ICSID) المشار إليها التي تستوجب لسريانها أن تتضمن المنازعة طرفان أولهما من دولة مضيئة للاستثمار وثانيهما مستثمر من رعايا دولة أخرى منضمة إلى الاتفاقية، ومن ثم افتقدت النزاعات في عقود خصخصة الشركات سالفة الذكر لأي عنصر أجنبي من رعايا أي دولة أجنبية من المنضمين لتلك الاتفاقية.

الأمر الثاني: أن الاختصاص المعفود للمركز الدولي لتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار المنصوص عليه في المادة (١) من الاتفاقية المشار إليها بنظر أية طلبات للتحكيم الدولي عن أية خلافات قانونية تنشأ مباشرة عن استثمار بين دولة متعاقدة وبين مواطن من دولة أخرى متعاقدة وفقاً للمادة (٢٥) من الاتفاقية لا يتحقق إلا إذا وافق طرفي النزاع "كتابة" على تقديمها للمركز، فإذا أعطى الطرفين موافقتهما لا يحق لأي منهما أن يسحب تلك الموافقة دون قبول من الطرف الآخر، والثابت أن أحداً من طرفي التعاقد حول (شركة النصر للمراجل البخارية وأوعية الضغط - وشركة طنطا للكتان والزيوت - وشركة عمر أفندي - شركة مصر شبين الكوم للغزل والنسيج وغيرها) لم يعط موافقته "كتابة" على تقديم المنازعات عن هذا العقد للمركز الدولي لتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار المنصوص عليه في المادة (١) من الاتفاقية، بل على العكس من ذلك فقد اتفق الطرفان على اللجوء عند النزاع إلى التحكيم المحلي الذي ثبت بطلانه للسبب السالف بيانه، كما أنه وفقاً لحكم المادة (٢٦) من الاتفاقية ذاتها تعتبر موافقة الأطراف على التحكيم في ظل هذه الاتفاقية موافقة على استبعاد أي علاج آخر ما لم ينص على خلاف ذلك، ومن ثم فقد تخير المتعاقدان التحكيم المحلي مستبعدين التحكيم الدولي المنصوص عليه في الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار بين الدول ورعايا دول أخرى (ICSID).

الأمر الثالث: أن المستقر عليه في نزاعات التحكيم أمام مركز تسوية منازعات الاستثمار بواشنطن (الإكسيد) أن "العقد المتحصل عليه بطريق الفساد غير جدير

بالحماية الدولية المقررة للاستثمارات الأجنبية والتي يغطيها وينظر منازعاتها مركز تسوية منازعات الاستثمار في واشنطن، لما فيها من مخالفة للنظام العام الدولي **ordre public international**، وللنظام العام الداخلي في جمهورية مصر العربية".

وقد استشهدت محكمة القضاء الإداري ببعض السوابق التحكيمية الصادرة عن هيئات التحكيم وفقاً لأحكام الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمار بين الدول ورعايا دول أخرى (ICSID) الموقع عليها بواشنطن بتاريخ ١١ فبراير ١٩٧٢، ومنها ما صدر عن مركز تسوية منازعات الاستثمار بواشنطن (الإكسيد) من هيئة التحكيم في القضية التحكيمية رقم [ICSID Case No. ARB/00/7]، بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٤ في النزاع القائم بين شركة **World Duty Free Limited** ضد الجمهورية الكينية حول قيام الحكومة الكينية بفسخ عقد التزام تطوير مطار كينيا الدولي، فقد بينت هيئة التحكيم في الفقرة ١٥٧ من الحكم أنه :

" وهدياً بما ورد في كل من القوانين الداخلية والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالفساد، وفي ضوء الأحكام الصادرة في الخصوص من المحاكم وهيئات التحكيم ، فإنه يكون قد وقر في ضمير هذه الهيئة أن جريمة الرشوة تخالف النظام العام الدولي في معظم ، إن لم يكن في جميع ، دول العالم ، ولهذا فإن الدعاوى المبنية على عقود الفساد أو على عقود تم التحصل عليها بطريق الفساد ، لا يمكن أن تحظى بتأييد هيئة التحكيم الماثلة " (١).

(١) وقد جاء النص باللغة الانجليزية كالآتي: "157. In light of domestic laws and international conventions relating to corruption, and in light of the decisions taken in this matter by courts and arbitral tribunals, this Tribunal is convinced that bribery is contrary to the international public policy of most, if not all, States or, to use another formula, to transnational public policy. Thus, claims based on contracts of corruption or on contracts obtained by corruption cannot be upheld by this Arbitral Tribunal."

الأمر الذي خلصت معه هيئة التحكيم في نهاية حكمها إلى أن: " أن الشركة المدعية ليس لها قانوناً الحق في طلباتها المقدمة أثناء هذه الإجراءات نتيجة للنظام العام الدولي والنظام العام الداخلي للقانون واجب التطبيق لكل من دولتي العقد " (١).

وعلى ذلك فإن ما شاب الإجراءات السابقة على التعاقد من مواطن الفساد والبطلان يكشف أن ( جاء ذلك في معظم أحكام بطلان عقود الخصخصة ) قد تم إبرامه مشوباً بالفساد وإهدار المال العام والمساس والإضرار بالاقتصاد القومي، ووفق سياسات اقتصادية قام عليها عدد كبير من المسؤولين عاثوا في الأرض فساداً فطالتهم الاتهامات الجسيمة بإهدار المال العام والتربح وتخريب الاقتصاد المصري حيث شاركهم نفر من المستثمرين لم يكن غايتهم الاستثمار الحق وإنما زيادة أرباحهم على حساب التزاماتهم العقدية وعلى حساب حقوق العمالة وإهدار المال العام واستباحته، الأمر الذي يجعل هذا العقد الباطل وفقاً لما استقر في مجال التحكيم الدولي أمام مركز تسوية منازعات الاستثمار بواشنطن (الأكسيد) عقداً تم التحصل عليه بطريق الفساد ، وهو ما يجعله ومنازعات المستثمر فيه غير جدير بالحماية الدولية المقررة للاستثمارات الأجنبية والتي يغطيها وينظر منازعاتها ذلك المركز ، لما في ذلك من مخالفة للنظام العام الدولي *ordre public international* ، وللنظام العام الداخلي في جمهورية مصر " .

عاشراً: كما لم يغفل القضاء الإداري أن يهون من التخوفات من تأثير بطلان عقود الخصخصة على مستقبل الاستثمارات في مصر وذلك بقوله " وحيث إنه وعن

(١) فقد جاء النص بالانجليزية كالآتي: (3) The Claimant is not legally entitled to maintain any of its pleaded claims in these proceedings as a matter of *ordre public international* and public policy under the contract's applicable laws."

أثر الحكم القضائي على مناخ الاستثمار فإن الحماية القانونية للمستثمر هي من أبرز الضمانات التي تحددو بالمستثمرين إلى إن يقرروا اتخاذ قرار الاستثمار، ومن ثم يكون تحفيز المستثمر الجاد بمنحه ضمانات الحماية من التعرض لمخاطر البلد المضيف، كالحروب أو التأميم أو المنع من تحويل ناتج الاستثمار إلى الخارج، هذه المخاطر لا تتعلق بالتعامل التجاري للمستثمر وسبل حصوله على تعاقداته في الدولة المضيفة ومدى حرصه على مصالحها الوطنية والاقتصادية، ومن ثم فإن المستثمر المخطئ والذي تعترى تعاقداته شبهات الفساد لا يمكن اعتباره مستثمراً حسن النية، لاسيما عندما يتكشف الغرض من التعاقد وأساليبه في انتهاك قوانين الدولة المضيفة وعدم المحافظة على النشاط محل الاستثمار والتعاضد عن تطويره ورعاية العاملين به، ومدى الإفساد والتخريب والتدمير الذي ألحقه بالمشروع المسند إليه، وعندما تشوب عملية التعاقد الفساد الفاحش، فإن صمت القضاء عن هذه الجرائم - فيما هو معروض عليه من أفضية، وعدم القضاء بما هو حق بداع الحفاظ على المستثمر، أو بذريعة الحفاظ على مناخ الاستثمار، لا يكون إلا إنكاراً للعدالة يُعاقب عليه القاضي، كما يعاقب عليه المدافعون عن المال العام والمطالبون بمستثمر حريص على حماية ورعاية مصالح الدولة المضيفة والمشاركة في تنميتها، ومن ثم لا يكون القضاء بالحق والعدل إلا حماية للمستثمر الجاد وتشجيعاً للاستثمار وتنقية لمناخه من المتسلفين والساعين لتدمير اقتصاديات الدولة المضيفة للاستثمار، ومن هنا فإنه يقع على عاتق الدولة ممثلة في السلطة التنفيذية تخير المستثمر الجاد ومنحه أقصى الضمانات، وألا تسمح للمنتمين إليها أن يتربحوا على حساب الدولة والاستثمار بأي إسهام في تخير مستثمر غير جاد، وأن تسارع إلى اتخاذ القرارات اللازمة والسريعة والحاسمة لتنقية أجواء الاستثمار من الغث والخبيث، قبل أن تصل المنازعة إلى القضاء، وأن تنفذ ما يصدر من الأحكام القضائية التي تصدر لمواجهة ذلك الفساد، وأن يطمئن المستثمر الجاد أنه في



حماية الدولة المضيفة، وحماية قضاء المشروعية لا يضيع له حق ولا يحرم من حافظ أو ميزة أو ضمان طالما التزم القانون واحترم حقوق العمل وحقوق الدولة المضيفة.

حادي عشر: كما حرص القضاء الإداري في كل أحكامه الصادرة بشأن بطلان عقود الخصخصة على أن يجعل هذه أحكامه بمثابة بلاغا لجهات التحقيق المنوط بها حماية المال العام، وذلك بقوله " وحيث إن المحكمة وهي تؤدي رسالتها القضائية قد تكشف لها ما تقدم من إهدار جسيم للمال العام وتجريف لأصول الاقتصاد المصري تم تحت قيادة العديد من الوزارات لأكبر عمليات تخريب للاقتصاد المصري وهي جرائم جنائية - إن ثبتت بعد تحقيقها. فضلاً عن كونها تمثل فساداً إدارياً يستوجب المساءلة، وتضارباً للمصالح في إسناد عملية البيع إلى الغير من ذوي القربى، وعملاً بحكم المادة (٢٥) من قانون الإجراءات الجنائية التي أوجبت على كل من علم بوقوع جريمة يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ النيابة العامة أو أحد مأموري الضبط القضائي عنها، والمادة (٢٦) من القانون ذاته التي أوجبت على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب، أن يبلغ عنها فوراً النيابة العامة، أو أقرب مأمور من مأموري الضبط القضائي"، فإن المحكمة تعتبر حكمها القضائي هذا بلاغاً لكل جهات التحقيق بالدولة، للنيابة العامة، ونيابة الأموال العامة، وإدارة الكسب غير المشروع، والنيابة الإدارية، لتتخذ كل جهة حيال هذا الأمر ما أوجبه عليها القانون وما يقي البلاد شر الفساد".



## الفصل السادس

### تحسين عقود الدولة وأثره على الحماية القضائية لحقوق المواطنين من المخصصة

اتضح لنا في ثنايا الفصول السابقة الدور الحيوي الذي لعبه القضاء الإداري المصري في حماية حقوق المواطنين – كالحق في العمل والأجر والحق في الصحة فضلا عن حماية المال العام- من الآثار السلبية للمخصصة...، بيد أن هذا الدور توقف، وذلك بعد صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة<sup>(١)</sup>.

حيث تقول المادة الأولى من هذا القانون " مع عدم الإخلال بحق التقاضي لأصحاب الحقوق الشخصية أو العينية على الأموال محل التعاقد، يكون الطعن ببطان العقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو أحد أجهزتها من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، وحدات الإدارة المحلية، والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تمتلكها الدولة أو تساهم فيها، أو الطعن بإلغاء القرارات أو الإجراءات التي أبرمت هذه العقود استناداً لها، وكذلك قرارات تخصيص العقارات من أطراف التعاقد دون غيرهم، وذلك ما لم يكن قد صدر حكم بات بإدانة طرفي التعاقد أو أحدهما في جريمة من جرائم المال العام المنصوص عليها بقانون العقوبات "

وتنص المادة الثانية من القانون ذاته على أنه " مع عدم الإخلال بالأحكام القضائية الباتة، تقضى المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعاوى أو الطعون

(١) الجريدة الرسمية العدد ١٦ مكرر (ح) في ٢٢ أبريل ٢٠١٤ ص ٣.

المتعلقة بالمنازعات المنصوص عليها بالمادة الأولى من القانون والمقامة أمامها بغير الطريق الذي حددته هذه المادة بما في ذلك الدعاوى والطعون المقامة قبل تاريخ العمل بهذا القانون".

وقد أحدث هذا القانون جدلاً واسعاً على الساحتين السياسية والقانونية، فضلاً عما أشاره على الساحة العمالية<sup>(١)</sup>، لانتهاكه العديد من النصوص الدستورية، فهذا القانون أنتهك نص المادة ٩٧ من دستور ٢٠١٤ من خلال أهدار حق التقاضي (مبحث أول) وتحسين قرارات إدارية لا يجوز تحسينها (مبحث ثان) هذا فضلاً عن الإخلال بنص المادة ٢٢٥ من الدستور ذاته بشأن مبدأ عدم رجعية القوانين (مبحث ثالث) وذلك على النحو التالي:

(١) فقد عقد المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية بالتعاون مع عدد من عمال الشركات التي تعرضت للبيع والخصخصة، مؤتمراً في ١٠ مايو ٢٠١٤ تحت عنوان "عمال ضد تحسين العقود الفاسدة لإعلان رفضهم للقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤"، والذي يمنع أي طرف خارج طرفي التعاقد من الطعن على عقود البيع والاستثمار التي تبرمها الدولة مع أي جهة أو مستثمر. وأعلن المشاركون أن القانون يشرع إهدار حق العمال والمدافعين عنهم في كشف شبهات الفساد بتلك العقود، مشيرين إلى أن القانون لا يقف عند هذا الحد بل أقر بوقف كل الطعون المنظورة حالياً أمام محكمة القضاء الإداري، بما يترتب عليه تحسين تعاقدات الدولة السابقة والاستمرار بإبرام المزيد من التعاقدات التي تهدر أصول الدولة وثرواتها الطبيعية، وهي حق للمواطنين ولهم بالتبعية حق الرقابة عليها. راجع موقع المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الآتي:

<http://ecesr.org/?p=768384>

## المبحث الأول

### الإخلال بحق التقاضي

يرجع الفضل لدستور ١٩٧١ في أنه يعتبر أول دستور في مصر ينص صراحة على حق التقاضي<sup>(١)</sup> وذلك بإفراده نصاً خاصاً لهذا الحق هو نص المادة ٦٨ والذي يقول " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا. ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء " (٢).

وقد حرص دستور ٢٠١٢ على النص على حق التقاضي (مادة ٧٥) وفي دستور ٢٠١٤ تكفل نص المادة ٩٧ بإقرار هذا الحق بقوله " التقاضي حق مصون

(١) حيث أن الدساتير السابقة على دستور ١٩٧١ كانت تكتفي بالنص على مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات لا تمييز بينهم، راجع المادة ٣ من دستور ١٩٢٣ والمادة الثالثة من الباب الثاني من دستور ١٩٣٠، والمادة ٣١ من دستور ١٩٥٦ والمادتين ٢٤ و ٢٨ من دستور ١٩٦٤، والحكمة من ذلك أن واضعي هذه الدساتير كان يرون أن حق التقاضي من الحقوق العامة والمبادئ الأساسية المستقرة في وجدان كل مجتمع إنساني، وحقيقة مسلم بها في كافة البلدان المتمدنة دون حاجة إلى النص عليه صراحة باعتباره عرفاً دستورياً مقررأ، وحقيقة دستورية مسلم بها. راجع د/ السيد عبد العال تمام، كفاءة حق التقاضي (دراسة مقارنة) في الشريعة الإسلامية وفي كل من السعودية ومصر وفرنسا، دار النهضة العربية، دون ذكر تاريخ نشر، ص ٢٦.

(٢) في دراسة متخصصة راجع د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفاءة حق التقاضي، منشأة المعارف بالإسكندرية، دون ذكر سنة نشر، د/ السيد عبد العال، المرجع السابق، د/ أحمد المليجي، كفاءة حق التقاضي - دراسة مقارنة- مجلة العدالة الصادرة بدولة الإمارات العربية، العدد ٤٦ سنة ١٣، يناير ١٩٨٦.

ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة".

من استقراء هذه النصوص نجد أن المشرع الدستوري حرص على الإقرار الصريح لحق التقاضي، إيماناً منه بأهميته في كفالة الحقوق والحريات العامة الأخرى، فبدون حق التقاضي تصبح كل الحقوق والحريات الواردة في صلب الدستور عبث وبلا ضمانات، باعتبار أن حق التقاضي يعد بمثابة الوسيلة التي من خلالها يلجأ الأفراد للقضاء للدفاع عن انتهاك حقوقهم وحرياتهم.

ورغم ذلك فبعد أقل من ثلاثة أشهر من إقرار دستور ٢٠١٤ فقد صُدمت الساحة القانونية والسياسية بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ والذي أغلق باب التقاضي أمام المواطنين للدفاع عن حقوقهم التي أهدرت أو التي ستهدر في المستقبل من عقود الخصخصة، وهو الأمر الذي أدى للطعن عليه بعدم الدستورية.

وهذا ما دفع محكمة القضاء الإداري إلى تأجيل نظر الدعاوي التي رفعت للطعن على عقود الخصخصة - كعقد بيع مصنع أسمنت أسيوط - إلى حين الفصل في مسألة دستورية هذا القانون من عدمه من قبل المحكمة الدستورية العليا، ففي حكمها الصادر في ١٠ مايو ٢٠١٤ تقول المحكمة " ومن حيث إن البين من الأوراق إن القرار المطعون فيه من القرارات المتعلقة بتعاقدات الدولة وقد صدر القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، وتضمن تحديداً حصرياً لمن له حق الطعن أمام المحاكم في هذه التصرفات وقصره على أطراف التعاقد، ولم يستثن القانون من هذا القيد أيًا من التصرفات ولو كان بالأمر المباشر، كما هو الحال

في الدعوى الماثلة، وإنه إذ قررت هذه المحكمة بجلستها المعقودة في ٣- ٥- ٢٠١٤ وقف نظر الدعوى رقم ٥٢١٣٧ لسنة ٦٦ ق بناء على طلب المدعين فيها، حتى يتم إقامة دعوى أمام المحكمة الدستورية العليا طعنا في دستورية القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ سالف البيان، وهو ذات القانون المثار في الدعوى الماثلة، الأمر الذي تقضى معه المحكمة بوقف الدعوى الماثلة عليقا لحين إقامة الطعن بدستورية القانون المذكور والفصل فيه " (١).

---

(١) حكمها في الدعوى رقم ١٠٥٩٠ لسنة ٦٥ ق والتي رفعت ضد القرار ١٣٢ الصادر بتاريخ ٢- ٩- ٢٠٠٧ من رئيس الجهاز التنفيذي للمهينة العامة للتنمية السياحية والمؤيد بالقرار رقم ٤٣ المؤرخ ٢٤ يوليو ٢٠٠٨ بالتخصص النهائي بمساحة ٣٢٢٩٩.٣٢٩٠ م ٢م والصادر لموقع مشروع الشركة المدعية بمركز حوالة / باجوش / الساحل الشمالي الغربي، والمعدل باتفاق الصلح المؤرخ ٨ من أبريل ٢٠١٢.





## المبحث الثاني

### تحسين قرارات إدارية لا يجوز تحصيلها

المسلم به أن جهة الإدارة تتمتع وهي بصدد أبرام العقود الإدارية بالعديد من السلطات والامتيازات التي لا مثيل لها في إطار عقود القانون الخاص، وهو الأمر الذي يخولها إصدار العديد من القرارات التي تكون لازمة لإتمام عملية التعاقد، ومن أمثلتها القرارات الصادرة بالتصاريح أو الأذن بالتعاقد أو بالموافقة عليه<sup>(١)</sup> والقرارات الخاصة بإجراء المزايدة أو رفض إجرائها<sup>(٢)</sup>، وغيرها من القرارات التي أصطلح على تسميتها بالقرارات المنفصلة عن العقد *les actes détachables*<sup>(٣)</sup>.

وإذا كانت هذه النوعية من القرارات تدخل ضمن عملية التعاقد، إلا أنها تصدر بالإرادة المنفردة وترتب آثارا قانونية وتتوافر فيها كل مقومات القرار الإداري، بما

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٤٣ لسنة ١ ق، جلسة ٢٥ نوفمبر ١٩٤٧ مجموعة السنة الثانية، ص ١٠٤.

(٢) CE, 13 juillet 1956, Bernadat, Rec, p. 333.

(3) pour savoir plus voir L. Elfatoui, les actes détachable dans la jurisprudence du tribunal administratif, FDSEP de Sousse, Tunis, 1998.

D. Capitant, simplification des recours contre les contrats administratifs, D. 2007, PP. 250 et ss.

وفي الفقه المصري راجع د. شعبان أحمد رمضان، مدى جواز الطعن بالإلغاء في منازعات العقود الإدارية دراسة تحليلية نقدية في النظامين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٢٦ وما بعدها، د. محمد عبد الحميد حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، مجلة مصر المعاصرة، السنة ٦٦، العدد ٣٦٣، أكتوبر ١٩٧٥. د. عبد الله سيد أحمد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد في القانون الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط، سنة ٢٠٠٨.

يسمح أن تكون محلاً لدعوى الإلغاء<sup>(١)</sup>. وبتطبيق ذلك على موضوع البحث فإن القرارات التي تصدرها الجهات الإدارية بشأن خصخصة المشروعات والشركات العامة ما هي إلا قرارات إدارية مكتملة الأركان، وبالتالي فإنها تكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

وتأكيداً لذلك فقد استقر هذا الأخير على ذلك بقوله " إن مفاد ما تقدم أن الجهات التي تتولى بيع مساهمات المال العام المملوكة للدولة والبنوك وشركات قطاع الأعمال العام والأشخاص الاعتبارية العامة، ومنها الشركة القابضة للتجارة إنما تقوم بإجراءات البيع نيابة عن الدولة وأشخاصها الاعتبارية العامة، وبتفويض منها، ومن ثم فإن القرارات التي تصدرها تلك الجهات في هذا الشأن ما هي في حقيقة الأمر إلا تعبيراً عن الإدارة الملزمة للدولة بقصد تنمية وتشجيع الاستثمار من خلال توسيع قاعدة ملكية شركات قطاع الأعمال العام تحقيقاً للمصلحة العامة، وتعد بهذه المثابة صادرة عن هذه الجهات باعتبارها سلطه عامه، وتكون الموافقة عليها من المجموعة الوزارية للسياسات الاقتصادية ثم اعتمادها من كل من اللجنة الوزارية للخصخصة ومجلس الوزراء قرارات إدارية مما يندرج الطعن عليها ضمن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري<sup>(٢)</sup>.

وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن " الثابت أن القرار المطعون فيه قد خالف أحكام القانون والقرارات المنظمة لبيع مساهمات المال العام المملوكة للدولة والبنوك وشركات قطاع الأعمال العام والأشخاص الاعتبارية العامة، وقد بلغت هذه المخالفات حداً من الجسامه أدى إلى إهدار المال العام والتفريط فيه ببيع أسهم شركه عمر أفندي بثمان لا يتناسب مطلقاً والحقوق والامتيازات التي حصل عليها المشتري، فضلاً عن تسليم المشتري عقارات مملوكة للشركة مجاناً ودون أي مقابل

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٧٤٣ لسنة ٧ ق بجلسته ١٩٥٦/١/٨ ص ١٣٥ - وحكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٦٦٦/٤ ق - جلسته ١٩٧٩/٤/١٤ م ١٥ سنة ١٧٨. (٢) راجع على سبيل حكم محكمة القضاء الإداري بشأن بطلان عقد بيع شركة عمر أفندي سالف الذكر.

على النحو سالف البيان، والسماح له ببيع أصول ذات طابع أثري وتاريخي وحضاري لا يجوز التصرف فيها، وتمكين المستثمر من بيع أصول الشركة بالقيمة السوقية رغم تقييمها على أساس التدفقات النقدية المخصومة، وتمكينه من التهرب الضريبي وتحميل الشركة قيمة الضرائب المستحقة الأداء منها شخصياً، وغيرها من المخالفات السالف بيانها وهي مخالفات من شأنها أن تهوى بالقرار المطعون فيه إلى درك الانعدام، ليصبح هو والعمل المادي سواء، فلا تلحقه أي حصانة، ولا يتقيد من ثم بالمواعيد المقررة لسحب وإلغاء القرارات الإدارية.

والجدير بالذكر أن الطعن بالإلغاء في هذا الصدد غير مقصور على أطراف العقد، ولكنه متاح للغير متى توافرت فيه شروط رفع دعوى الإلغاء لاسيما شرطي المصلحة والصفة، وتأكيد لذلك فقد استقر القضاء الإداري المصري في كافة أحكامه الصادر بشأن الخصخصة على الاكتفاء بتوافر صفة المواطنة للطعن بالإلغاء في قرارات بيع المال العام، كما أنه من باب أولى يكون متاح للعمال الذين يقع عليهم ضرر من عمليات الخصخصة<sup>(١)</sup>.

بيد أن هذا لم يكون على هوى السلطة الحاكمة والتي رضخت لضغوط المستثمرين، فأصدرت القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ سالف الذكر لكي تقصر حق الطعن بإلغاء القرارات أو الإجراءات التي أبرمت عقود الدولة أو أحد أشخاصها العامة استناداً لها، وكذلك قرارات تخصيص العقارات على أطراف التعاقد دون غيرهم.

وبما أن طرفي التعاقد ( الدولة والمتعاقد معها) من النادر اللجوء للطعن في عقود الخصخصة أو القرارات الصادرة بشأنها، الأمر الذي يجعلها محصنة من الطعن، وهذا فضلاً عن أنه انتهاكاً لحق التقاضي فإنه يمثل تحصيلاً لأعمال إدارية بالمخالفة لما هو مستقر عليه في دساتير مصر المتعاقبة، بدءاً من دستور ١٩٧١ (مادة ٦٨) مروراً بدستور ٢٠١٢ (مادة ٧٥) انتهاءً بدستور ٢٠١٤ (مادة ٩٧).

(١) في تفصيل ذلك راجع المستشار/ حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص ٣٢٩ وما بعدها.



## المبحث الثالث

## إهدار مبدأ عدم رجعية القوانين

الأصل أن حل مشكلة تنازع القوانين من حيث الزمان يقوم على مبدأ قانوني قديم، وهو مبدأ عدم رجعية القوانين *principe de la non rétroactivité des lois* والذي يعني أن القانون لا يسري بأثر رجعي، ولكنه يسري على الوقائع التي تحدث بعد تاريخ نفاذه<sup>(١)</sup>. ويهدف مبدأ عدم رجعية القوانين بصفة أساسية تحقيق اعتبارات العدالة، والتي تقتضي ألا يسري على الأفراد قانون جديد لم ينظموا سلوكهم وفقا له. بالإضافة لذلك فإن استقرار المعاملات بين الأفراد لا يمكن الوصول إليه إلا بتبني هذا المبدأ، وأساس ذلك أن تطبيق القانون بأثر رجعي يؤدي لتزعزع ثقة الأفراد في القانون وتضطرب مراكزهم القانونية، وتهدر حقوقهم التي اكتسبوها صحيحة وفقا للقانون الذي كان قائما<sup>(٢)</sup>.

وإيماننا بأهمية مبدأ عدم رجعية القوانين فقد تبنته أغلب التشريعات الحديثة<sup>(٣)</sup> وسار المشرع الدستوري المصري على النهج ذاته في الدساتير المتعاقبة، ففي دستور ١٩٥٦ نصت المادة ١٨٦ علي أنه " لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها. ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب". وقد تبني المشرع الدستوري ذلك النص في دستور ١٩٧١ (مادة ٨٧-٨٨). وفي

(١) راجع د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية (موجز النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق) مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٩٢، ص ١٣٣ - ١٣٤. د. محمد إبراهيم الدسوقي، النظرية العامة للقانون والحق مع دراسة للقانون الليبي، المكتبة الوطنية بينغازي ليبيا، ط ١ سنة ١٩٧٦، ص ١٤٢.

(٢) راجع د. محمد إبراهيم دسوقي، مرجع سابق، ١٤٢. د. توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص ١٣٣.

(٣) راجع د. توفيق حسن فرج، مرجع سابق، ص ١٣٣.

دستور ٢٠١٢ تبني المشرع الدستوري مبدأ عدم رجعية القوانين مع إضافة المواد الضريبية إلى المواد الجنائية، وهذا ما تم تبنيه في دستور ٢٠١٤ حيث تقول المادة ٢٢٥ " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا أُحدد لذلك ميعداً آخر. ولا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

يتضح من استقراء هذه النصوص أن المشرع الدستوري المصري سلك نهج التشريعات الحديثة في تبني مبدأ عدم رجعية القوانين، واستثناء من ذلك فقد خول للمشرع العادي سلطة الخروج على هذا المبدأ وذلك بتوافر شرطين أساسيين، الأول: - أن يكون ذلك في غير المواد الجنائية والضريبية. ثانياً: موافقة أغلبية ثلثي جميع أعضاء مجلس النواب.

وإذا كان المشرع الدستوري حظر على السلطة التشريعية - صاحبة الاختصاص الأصيل بسلطة التشريع - النص على الأثر الرجعي للقوانين إلا بموافقة أغلبية ثلثي جميع أعضائها الفعليين وليس الأغلبية الحاضرة فقط، فإنه من باب أولى يحظر على السلطة التنفيذية عندما تحل محل السلطة التشريعية - في المراحل الانتقالية أو في حالة الضرورة - النص على رجعية القوانين التي تصدرها باعتبار أن سلطتها هذه استثنائية وبالتالي لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها<sup>(١)</sup>.

ورغم ذلك فإن القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ الصادر من رئيس الجمهورية السابق في المرحلة الانتقالية خالف ذلك، من خلال قوله في نص المادة الثانية " مع عدم الإخلال بالأحكام القضائية الباتة، تقضى المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعاوى أو الطعون المتعلقة بالمنازعات المنصوص عليها بالمادة الأولى

(١) في هذا المعنى راجع د. عبد الناصر توفيق العطار، مدخل لدراسة القانون وتطبيق الشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية دون ذكر دار أو تاريخ للنشر، ص ٢٢٧.

من القانون والمقامة أمامها بغير الطريق الذي حددته هذه المادة بما في ذلك الدعاوى والطعون المقامة قبل تاريخ العمل بهذا القانون".

من استقراء هذا النص يتضح أن القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ يهدر حقاً أساسياً من حقوق الإنسان وهو الحق في الطعن، وهذا ما يخالف قواعد تطبيق مبدأ عدم رجعية القوانين، ومن بينها عدم المساس بالحقوق المكتسبة، وهذا ما جاء بتقرير هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة الإدارية العليا - الذي أوصى بإحالة هذا القانون للمحكمة الدستورية العليا وذلك بقوله " حيث إن من المبادئ المقررة في التشريع الحديث أن القانون لا تجرى أحكامه إلا على ما يقع من تاريخ نفاذه ولا تجرى على ما يكون قد وقع قبله ويعرف هذا المبدأ في الفقه بمبدأ عدم سريان القانون على الماضي أو عدم رجعية القوانين، فالأصل في كل قانون أنه لا يسرى على الماضي وإن كان هذا الأصل فإنه يجوز أن يسرى القانون بأثر رجعي شريطة ألا يؤدي ذلك إلى المساس بحق أو حقوق مكتسبة فالقاعدة العامة أن النصوص التشريعية التي تقيد قاعدة عدم سريان القوانين على الماضي لم تفرق بين القوانين بعضها البعض وإن كان سريانها على الماضي جائز فإنه مشروط بعدم مساسها بحق مكتسب فإذا كان في سريانها على الماضي مساس بحق مكتسب فهي لا تسرى إلا على المستقبل فإذا صدر قانون يلغى طريق من طرق الطعن كان مقرراً في القانون القديم فهو يسرى على الدعاوى القائمة التي لم يفصل فيها لأن حق الخصم في الطعن في الحكم إنما ينشأ بصدور الحكم وظالماً أن الحكم لم يصدر فلا حق لأحد في الطعن فيه فسريان القانون على هذه الدعاوى ليس فيه مساس بحق مكتسب ولكن القانون الجديد لا يسرى على الأحكام التي صدرت قبل نفاذه ولو لم يكن الطعن قد رفع لأن في سريانه عليها مساساً بحق مكتسب إذ بصدور الحكم ينشأ للمحكوم عليه حق الطعن فيه وتطبيق القاعدة المتقدمة مشروط بصدور الحكم قبل العمل بالقانون الجديد ولا يكفي أن تكون الدعوى قد رفعت في ظل القانون القديم إذا لم يصدر الحكم إلا بعد العمل بالقانون الجديد " (١).

(١) تقرير مفوضي الدولة بالمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٣٨٤ لسنة ٦٠ قضائية، مشار إليه بمذكرة الطعن بعدم دستورية القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ المرفوعة من السيد / عماد =

بالإضافة لذلك فإن القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ هو في حقيقته قانون إجرائي يعني بتنظيم طرق الطعن في عقود الدولة، وبالتالي فإنه وفقا للقواعد العامة للقانون فإن حكمه ينسحب بحكم طبيعته على الوقائع والمراكز التي تكونت بعد العمل به وسريان مفعوله، ولا يطبق على الدعاوى التي أقيمت قبل العمل به وفصل فيها بأحكام نهائية، وهذا ما لم يلتزم به القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤، حيث أنه باستقراء نص المادة الثانية من هذا القانون - سألقة الذكر - نجد أنه أوجب على المحكمة عدم قبول الدعاوى والطعون المتعلقة بالمنازعات المنصوص عليها بالمادة الأولى من القانون، وهو ما يعني أن هذا القانون يسري على ما فصل فيه من دعاوى وهذا ما يخالف القاعد المستقرة في وجدان المشرع الدستوري.

وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا بقولها " الأصل في القواعد القانونية الإجرائية التي يسنها المشرع محددًا بها وسائل اقتضاء الحقوق المتنازع عليها أنها تتصل في عمومها بمراكز قانونية تقبل بطبيعتها التعديل والتغير دون أن يرمى عمل المشرع بشأنها برجعية الأثر ومن ثم كان سريانها بأثر مباشر في المسائل التي تناولتها وهذه هي القاعدة التي رددتها المادة الأولى من قانون المرافعات بنصها على سريان أحكام هذا القانون على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى أو تم من إجراءاتها قبل العمل به لا استثناء من هذه القاعدة إلا في أحوال حددتها هذه المادة حصرا هو تلك التي يكون فيها القانون الجديد معدلا لميعاد كان قد بدأ قبل العمل به أو كان ملغياً أو منشئاً لطريق طعن في شأن حكم صدر قبل نفاذه أو كان معدلا لاختصاص قائم وبدأ العمل به بعد استواء الخصومة للفصل في موضوعها"<sup>(١)</sup>.

= عبد الكريم احمد الشباسي وآخرين ضد السيد رئيس مجلس الوزراء وآخرين على موقع المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية ( ECESR ).  
(١) حكمها في القضية رقم ٧٣ لسنة ١٩ قضاية دستورية بجلسة ٧ فبراير ١٩٩٨ جزء ٨ دستورية، ص ١٠٩٨.



## الفصل السابع

### الضمانات المقترحة لتطبيق الخصخصة في مصر

اتضح لنا سابقاً أن هناك العديد من الآثار السلبية التي تترتبت على تطبيق برنامج الخصخصة، ومن أهم هذه الآثار أهدار العديد من الحقوق العامة، كالحق في العمل والحق في الأجر، والحق في الصحة، هذا فضلاً عن أهدار حق المواطنين في المال العام. وقد رأينا أن كل ذلك كان تحت أعين مجلس الدولة المصري، الأمر الذي جعله يصدر العديد من الأحكام التي أبطلت من خلالها معظم عقود خصخصة الشركات العامة.

ورغم الدور العظيم لمجلس الدولة في مواجهة تيار الخصخصة إلا أن هذا الدور توقف تماماً بعد صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم بعض إجراءات الطعن على عقود الدولة، وهو الأمر الذي يقتضي تدخلاً تشريعياً، لعودة الأمور لنصابها الصحيح، ويكون ذلك من خلال إلغاء هذا القانون، والعودة مرة أخرى لإتاحة الحق في التقاضي للمواطنين بصفة عامة، وللعمال على وجه الخصوص - باعتباره من أبسط الحقوق الدستورية - للدفاع عن حقوقهم التي يمكن أن تمس من جراء فلسفة الخصخصة. هذا فضلاً عن ضرورة وضع قانون كامل لتنظيم عملية الخصخصة برمتها، وذلك على غرار العديد من التشريعات ومنها التشريع الفرنسي، على أن يراعي عدة ضمانات تكفل الوقاية من الآثار السلبية التي يمكن أن تترتب عليها.

وتتمثل أهم الضمانات التي نراها كفيلة للوقاية الآثار السلبية للخصخصة في حظر خصخصة المرافق القومية أو الدستورية (مبحث أول) وبالنسبة لخصخصة القطاعات الأخرى، فإن الحفاظ على المال العام يقتضي أن تكون خصخصة هذه القطاعات نظير ثمن عادل (مبحث ثان) ويحبد تطبيق الخصخصة الجزئية (مبحث ثالث) وفي جميع الأحوال ينبغي وضع الضمانات التي تكفل حقوق العمال في القطاعات التي تخضع للخصخصة، خاصة الحق في العمل والأجر (مبحث رابع) هذا ما سنتناوله على النحو التالي:

## المبحث الأول

### حظر خصخصة المرافق العامة القومية أو الدستورية

مع مطلع القرن العشرين، وتحديداً بعد الحرب العالمية الثانية توسعت الدولة في نشاطها، ليشمل مجالات كانت حكرًا على الأفراد، كالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وغيرها من المجالات التي تهدف في المقام الأول إشباع حاجات المواطنين، وتحقيق ذلك يكون من خلال مرافق الدولة ومؤسساتها المختلفة....، ومع نهاية هذا القرن بدأ التفكير في اللجوء لتطبيق سياسة خصخصة المرافق والمشروعات العامة، وهنا يطرح السؤال نفسه هل يؤثر ذلك على دور الدولة ويجعلها تتخلى عن التزامها بإشباع حاجات المواطنين؟

لا ريب أن تطبيق سياسة الخصخصة بعشوائية - كما هو حالها في مصر- يؤدي للتأثير الشديد على دور الدولة تجاه المواطن، فتهدر حقوقه الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الحقوق، فعلى صعيد الحقوق الاقتصادية فأن الدولة في ظل نظام الخصخصة تتخلى تدريجياً عن الدعم الاستهلاكي للسلع والخدمات، وهو الأمر الذي يترتب عليه ارتفاع نفقات المعيشة، لاسيما بالنسبة للطبقات الفقيرة والمتوسطة<sup>(١)</sup>. وعلى صعيد الحقوق الاجتماعية فأن الخصخصة - كما رأينا - أهدرت الحق في العمل والحق في الأجر، والحق في الصحة وغيرها من الحقوق.

ولمواجهة ذلك فأن الأمر يقتضي وضع ضوابط لعملية الخصخصة، تكفل الحفاظ على مرافق الدولة بما يضمن حق المواطنين في التمتع بها على قدم المساواة، لاسيما

(١) راجع د. عبد الله حسن رمضان، مرجع سابق، ص ٢٠٩ - ٢٠١٠.

المرافق القومية les services nationaux أو ما اصطلح على تسميتها بالمرافق الدستورية les services constitutionnels .

وقد ظهرت فكرة المرافق العامة الدستورية لأول مرة في حكم المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ٢٥ - ٢٦ يونيو ١٩٨٦، والذي جاء قوله أن المرافق العامة القومية تستمد أهميتها من مبادئ أو قواعد دستورية<sup>(١)</sup>.

ويقصد بالمرافق العامة القومية تلك التي تشمل خدماتها إقليم الدولة بأكمله، وتشرف عليها الأجهزة المركزية. وتنقسم هذه المرافق بدورها إلى نوعين: مرافق عامة قومية تضطلع بالوظائف المرتبطة بسيادة الدولة واستقلالها. ومرافق عامة قومية لا ترتبط بسيادة الدولة، كمرفق التعليم والصحة وغيرها<sup>(٢)</sup>.

وقد اتفقت الدول على اختلاف توجهاتها الاقتصادية والسياسية على ضرورة قيامها بالمرافق العامة القومية التي ترتبط بسيادتها كمرفق الدفاع والقضاء والعلاقات الخارجية والبوليس<sup>(٣)</sup>، وبالتالي فإن هذه المرافق لا تقبل إطلاقاً أن تكون محلاً للخصخصة<sup>(٤)</sup>.

(1) CC Dans sa décision n° 86- 207 de 25- 26 1986 dispos que " la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes et de règles de valeur constitutionnelle " voir J-L. Autin, "Les privatisations et la constitution", Revue de Science administrative de la Méditerranée Occidentale (RSAM-IRA de Bastia), No 24 – 25 mars 1989, pp. 4-11.

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٥٣.

(٣) راجع د. محمد المتولي، المرجع السابق، ص ٣٨. وفي هذا المعنى د. منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص ١٢٢. د. جندي محمد صفوت، مرجع سابق، ص ١٦.

(٢) en ce sens voir P. Esplugas; conseil constitutionnel et service, LGDJ, 1994, p. 46.

وتطبيقاً لذلك فإن مرفق الدفاع مثلاً لا يتصور أن يضطلع به سوى الدولة، وهذا ما أكدت عليه دساتير مصر المتعاقبة، وأخرها دستور ٢٠١٤، والذي يقول في المادة ٢٠٠ " القوات المسلحة ملك للشعب، مهمتها حماية البلاد، والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها، والدولة وحدها هي التي تنشئ هذه القوات، ويحظر على أي فرد أو هيئة أو جماعة إنشاء تشكيلات أو فرق أو تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية ". وهذا ما يسري على باقي المرافق التي ترتبط بسيادة الدولة كمرفق القضاء والشرطة وغيرها<sup>(١)</sup>.

أما المرافق العامة القومية غير المرتبطة بسيادة الدولة أو استقلالها على الرغم من أنها مكفولة دستورياً، كحق التعليم والصحة والثقافة وغيرها، إلا أنه يجوز للقطاع الخاص والمجتمع المدني أن يشارك الدولة في أداء خدماتها للمواطنين<sup>(٢)</sup>، فنجد مؤسسات التعليم الخاصة ( الجامعات - المدارس ) بجوار مؤسسات الدولة، وأيضا توجد المستشفيات الخاصة بجوار المستشفيات الحكومية<sup>(٣)</sup>.

إلا أنه ما يجب التنويه إليه أن قبول الخصخصة في هذه المرافق أو مشاركة القطاع الخاص للدولة في أداء خدماتها، لا يعني بأي حال من الأحوال إمكانية تخلي الدولة عن دورها أو ترك المرافق التي لا ترتبط بسيادتها كلية للقطاع الخاص، ولكن

(١) راجع في تفصيل ذلك د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٥٤ وما بعدها.

(٢) L. Favoreu, L.Philip, les grandes décisions du conseil constitutionnel, 8 éd, Dalloz, 1995, p.686.

(٣) فقد أجاز الدستور المصري وجود قطاع تعليم خاص بجوار القطاع الحكومي حيث تنص الفقرة الثانية من المادة ١٩ على أن " وتعمل الدولة على تشجيع إنشاء الجامعات الأهلية التي لا تستهدف الربح، وتلتزم الدولة بضمان جودة التعليم في الجامعات الخاصة والأهلية والتزامها بمعايير الجودة العالمية، وإعداد كوادرها من أعضاء هيئات التدريس والباحثين، وتخصيص نسبة كافية من عوائدها لتطوير العملية التعليمية والبحثية ". وهذا ما أجازته المجلس الدستوري في حكمه الآتي:

CC. 23 Nov 1977, n° 87 D.C, Rec. P. 42

الدولة ملتزمة من قبل المشرع الدستوري بتحقيق حاجات المواطنين في النواحي التعليمية<sup>(١)</sup> والصحية<sup>(٢)</sup> والثقافية<sup>(٣)</sup> وغيرها من الخدمات التي تؤديها هذه المرافق.

(١) حيث تنص المادة ١٩ من دستور مصر لعام ٢٠١٤ على أن " التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأسيس المنهج العلمي في التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية. والتعليم إلزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية، وفقاً للقانون "

(٢) وقد أكد دستور مصر لعام ٢٠١٤ على ضرورة الحفاظ على مرفق الصحة حيث تنص المادة ١٨ على " لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل. " كما أن مقدمة الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ تنص على أن الأمة تكفل للجميع حماية الصحة، وقد جاء النص بالفرنسية: Elle ,la nation, garantit à tous ..... la protection de la santé

(٣) تنص المادة (٤٨) من دستور ٢٠١٤ على أن " الثقافة حق لكل مواطن، تكفله الدولة وتلتزم بدعمه وبتاحة المواد الثقافية بجميع أنواعها لمختلف فئات الشعب، دون تمييز بسبب القدرة المالية أو الموقع الجغرافي أو غير ذلك. وتولى اهتماماً خاصاً بالمناطق النائية والفئات الأكثر احتياجاً. وتشجع الدولة حركة الترجمة من العربية وإليها "

## المبحث الثاني

### أن يكون البيع نظير ثمن عادل

إذا كان هناك حاجة ملحة لخصخصة بعض المشروعات أو الشركات العامة فأن أبسط قواعد المنطق تفترض أن يكون نقل ملكية هذه المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص نظير ثمن عادل، بمعنى عدم جواز بأي حال من الأحوال بيعها بأقل من قيمتها.

وقد كان للمجلس الدستوري الفرنسي فضل السبق في تكريس ذلك المبدأ، حيث يقول في حكمه الصادر في ٢٦ يونيو ١٩٨٦ " الأمر الذي يخالف الدستور أن يتم نقل أموال أو مشروعات تشكل جزءاً من الأموال العامة إلى أشخاص يهدفون إلى تحقيق النفع الخاص بأثمان تقل عن قيمتها " <sup>(١)</sup>.

---

(1) " La Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie des patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ". C.C 25-26 Juin 1986, précité. Aussi la décision n° 94 – 336 DC du 21 juillet 1994. Conseil constitutionnel réaffirme que l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ne concerne pas seulement la propriété privée mais aussi, à titre égal, la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques " voir M. Durupty, "Les privatisations en France", Notes et Etudes Documentaires No 4875 notamment p. 50.

وقد استند المجلس الدستوري في ذلك لنص المادة ١٧ من إعلان حقوق المواطن الصادر في ١٧٨٩ واعتبر أن الحماية التي تقرها هذه المادة للملكية لا تقتصر فقط على الملكية الخاصة، ولكنها تشمل أيضا حماية الملكية العامة<sup>(١)</sup>.

وإذا كان المبدأ المسلم به أن بيع الشركات العامة ينبغي أن يكون نظير ثمن عادل، فإن تحقيق ذلك على أرض الواقع يقتضي وضع الأسس التي على أساسها تقدر قيمة الشركة المطروحة للخصخصة، فضلا عن تحديد الجهة التي تتولى عملية التقدير، وأساس ذلك أن إتباع طرق موضوعية في تقويم المشروعات العامة يعد شرطا أساسيا لسلامة الخصخصة من الناحية الدستورية<sup>(٢)</sup>.

وهذا ما جعل القضاء الإداري يلزم الجهات الإدارية - في حالة عدم وجود قواعد أو ضوابط خاصة تحكم عمليات خصخصة الشركات العامة من قبل مجالس إدارتها - تطبيق القواعد الواردة في قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، باعتبار أن هذا القانون أصبح بمثابة الشريعة العامة في شأن جميع التعاقدات التي تجريها وحدات الجهاز الإداري للدولة والأشخاص المعنوية العامة والتعاقدات المتصلة بالتصرف في المال العام<sup>(٣)</sup>.

(1) L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 stipule dispos que " "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité".

(2) CC, 25 – 26 Juin 1986 précité. voir M. Durupty, "Les privatisations en France", Notes et Etudes Documentaires No 4875 notamment p. 50.

(٣) راجع حكم محكمة القضاء الإداري في قضية مدينتي - الدعوى رقم ١٢٦٢٢ لسنة ٦٣ القضائية - جلسة ٢٠١٠/٦/٢٢ - وحكم المحكمة الإدارية العليا في ذات القضية تأييداً لحكم محكمة القضاء الإداري الطعن رقم ٣٠٩٥٢ و ٣١٣١٤ لسنة ٥٦ القضائية عليا. جلسة ٢٠١٠/٩/١٤. وحكم محكمة القضاء الإداري ( دائرة منازعات الاستثمار ) في الدعوى رقم ٣٤٢٤٨ لسنة ٦٥ القضائية بتاريخ ٢١ نوفمبر ٢٠٠١.



وبالرجوع لقانون المناقصات والمزايدات نجد أن المشرع قد أفرد باباً كاملاً من هذا القانون هو الباب الثالث لتناول الأحكام التي يجب العمل بها في بيع العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات، حيث تقول المادة (٣٠) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ” يكون بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية، والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات بما في ذلك المنشآت السياحية والمقاصف، عن طريق مزيدة علنية عامة أو محلية أو بالمظاريف المغلقة. ومع ذلك يجوز استثناء وبقرار مسبب من السلطة المختصة، التعاقد بطريق الممارسة المحددة فيما يلي :

- أ- الأشياء التي يخشى عليها من التلف ببقاء تخزينها.
  - ب- حالات الاستعجال الطارئة التي لا تحتمل إتباع إجراءات المزايدة.
  - ج- الأصناف التي لم تقدم عنها أية عروض في المزايدات أو التي لم يصل ثمنها إلى الثمن الأساسي.
  - د- الحالات التي لا تتجاوز قيمتها الأساسية خمسين ألف جنيه.
- ويتم ذلك كله وفقاً للشروط والأوضاع التي تبينها اللائحة التنفيذية. ولا يجوز في أية حال تحويل المزايدة إلى ممارسة محدودة .
- ونصت المادة (٣١) من القانون المشار إليه على أنه ” يجوز في الحالات العاجلة التي لا تحتمل إتباع إجراءات المزايدة أو الممارسة المحدودة. أن يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر بناء على ترخيص من:
- أ- رئيس الهيئة، أو رئيس المصلحة ومن له سلطاته في الجهات الأخرى، وذلك فيما لا تتجاوز قيمة عشرين ألف جنيه.

ب- الوزير المختص، ومن له سلطاته، أو المحافظ فيما لا تجاوز قيمته خمسين ألف جنيه.

وجاء نص المادة (٣٢) من القانون ذاته بقوله ” تتولى الإجراءات في الحالات المنصوص عليها في هذا الباب لجان تشكل على النحو المقرر بالنسبة للجان فتح المظاريف ولجان البت في المناقصات، وتسري على البيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات بطريق الممارسة المحدودة ذات القواعد والإجراءات المنظمة للشراء بطريق الممارسة المحدودة، وذلك كله بما لا يتعارض مع طبيعة البيع أو التأجير أو الترخيص ”.

على أن تشكل - بقرار من السلطة المختصة - لجنة تضم الخبرات والتخصصات النوعية اللازمة، تكون مهمتها تحديد الثمن أو القيمة الأساسية لمحل التعاقد وفقاً للمعايير والضوابط التي تنص عليها اللائحة التنفيذية، على أن يكون الثمن أو القيمة الأساسية - سرياً ” ( مادة ٣٣).

ويكون إرساء المزايدة على مقدم أعلى سعر مستوف للشروط، بشرط ألا يقل عن الثمن أو القيمة الأساسية ” (مادة ٣٤). وتلغى المزايدة قبل البت فيها إذا استغنى عنها نهائياً، أو اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو لم تصل نتيجتها إلى الثمن أو القيمة الأساسية، كما يجوز إلغاؤها إذا لم يقدم سوى عرض وحيد مستوف للشروط. ويكون الإلغاء في هذه الحالات بقرار من الوزير المختص، ومن له سلطاته بناء على توصية لجنة البت، ويجب أن يشتمل قرار إرساء المزايدة أو إلغائها على الأسباب التي بني عليها. وتنظم اللائحة التنفيذية ما يتبع من إجراءات في حالة الإلغاء (مادة ٣٥).

بعد استعراض الضوابط والقواعد التي وضعها قانون المناقصات والمزايدات للتصرف في المال العام، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هل تمت عمليات خصخصة شركات القطاع العام في مصر وفقاً لهذه القواعد؟

الإجابة قطعاً تكون بالنفي، حيث أنه باستقراء أحكام القضاء الإداري نجد أن عمليات بيع شركات القطاع العام المختلفة تمت دون إتباع أية قواعد موضوعية محددة، وهو الأمر الذي ترتب عليه بيع هذه الشركات بثمن بخس لا يتناسب إطلاقاً مع قيمتها الكبيرة، كشركة عمر أفندي أو مدينتي أو مصنعي الاسمنت في أسيوط وبني سويف، وغيرها من المشروعات التي كانت تسعى الحكومة للتخلص منها وكأنها - كما عبرت محكمة القضاء الإداري في معظم أحكامها سالفة الذكر - رجسا من عمل الشيطان يجب التطهر منه بأي ثمن، أو بوصفهما ذنباً يلقي على الشركة والدولة واجب تقديم القربان للاستغفار عن ارتكابه، كل ذلك بهدف إرضاء جهات التمويل الأجنبية للحصول على المنحة<sup>(١)</sup>.

ففي عملية خصخصة شركة عمر أفندي - على سبيل المثال - تم تقييم هذه الشركة بطريقة "القيمة الحالية للتدفقات النقدية" التي تقوم على أساس أن الربح والتدفق النقدي المتوقع منه يعتبر داله على القيمة، وهذا ما يعد مخالفاً لقرار اللجنة الوزارية للخصخصة (المشكلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٦٥ لسنة ٢٠٠٠

(١) هذا ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري بقولها أن "عمليات الخصخصة ومنها خصخصة شركة عمر أفندي قد دارت بإشراف ورقابة وتمويل جهات أجنبية ووفقاً لتعليماتها وتوجيهاتها، وأسهمت أموال المنحة في الرغبة الجامحة لإتمام الخصخصة في أسرع وقت وعلى أي نحو بلوغاً لاستنفاد المبالغ المحددة بالمنحة وتجنب ما يسمى بالإخفاق الذي من شأنه استرداد ما عساه قد صرف من تلك المنحة الأمر الذي ما كان ينبغي على مجلس الشعب الذي كان يمثل الأمة أن يوافق على مثل تلك المنحة الماسية بسيادة الدولة والتدخل في شئونها الداخلية، وهو ذات ما كان يتعين معه على رئيس الجمهورية ألا يوافق عليها ابتداءً".

بتاريخ ٢٠/٨/٢٠٠٠) الذي قضى بتقييم الشركات محل برنامج الخصخصة على أساس "القيمة السوقية الحقيقية" وذلك بالطرح على السوق ومقارنة القيمة بالقيم السابقة.

كما أظهرت محكمة القضاء الإداري في العملية ذاتها البيع بثمن بخس لشركة عمر أفندي وذلك بقولها " والثابت من العرض المالي للعطاء الوحيد أن مقدم العطاء عرض شراء كامل أسهم شركه عمر أفندي بمبلغ ٥٠٤,٩٠٠,٠٠٠,٠٠٠ جنيهاً، في حين أن القيمة المقدرة لثمن الشركة بلغت، بعد مراعاة الملاحظات التي أبدتها لجنة التحقق من صحة إجراءات وقواعد التقييم المشكلة بقرار وزير قطاع الأعمال رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٣، مبلغ ٥٦٣١٠٥٨١٤ جنيه بعد إضافة علاوة بنسبه ١٠٠% من قيمه أراضى الفروع المملوكة للشركة . وبذلك تظل أسعار العطاء الوحيد أقل من الأسعار التي قدرتها جهة الإدارة لبيع الشركة، الأمر الذى كان يستدعى أن تقوم لجنة البت منذ البداية باستبعاد هذا العطاء لعدم توافر شروط قبول العطاء الوحيد فى شأنه، بدلاً من قبوله والدخول معه فى مفاوضات لتحسين سعره، وألا تعتمد السلطة المختصة ذلك القبول الفاسد والباطل الذى كان رائدة العجلة التي أتسم بها جميع المشاركون فى عملية البيع سعياً لإبرام الصفقة وبأى ثمن كان بما تسبب فى إهدار المال العام وتدمير منشأه رائده وربحه وتشريد عمالتها ونهب حقوقهم المشروعة.

### المبحث الثالث

#### اللجوء لتطبيق الخصخصة الجزئية

من خلال الخوض في الساحتين الفقهية والقضائية نجد أن هناك العديد من الأساليب التي يمكن اللجوء إليها لتطبيق خصخصة المرافق والمشروعات العامة، ويمكن رد هذه الأساليب لنوعين أساسيين، أساليب الخصخصة الكلية (مطلب أول) وأساليب الخصخصة الجزئية (مطلب الثاني)، وهذا ما سنتناوله على النحو التالي:

#### المطلب الأول

##### أساليب الخصخصة الكلية

يقصد بالخصخصة الكلية نقل ملكية المشروعات والشركات العامة إلى القطاع الخاص، بحيث يقوم هذا الأخير بتشغيل هذه المشروعات وإدارتها وفقا لأساليبه وآلياته الخاصة<sup>(١)</sup>. وتتعدد أساليب الخصخصة الكلية في الواقع العملي، حيث يمكن أن تأخذ أحد الأشكال الآتية:

أولاً: الاكتتاب العام: ويقصد به البيع للجمهور (IPO) أو لمستثمر رئيسي من خلال بورصة الأوراق المالية، ويتم هذا النوع من البيع من خلال طرح أسهم الشركات العامة في بورصة الأوراق المالية لأكثر عدد من الجمهور، ويحقق هذا النوع من البيع مفهوم توسيع قاعدة الملكية في عمليات الخصخصة، ويتوقف نجاحه على عوامل

(١) د. محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤ ص ٤٤.

كثيرة منها أساليب التقييم والقيم التي تطرح بها الأسهم ومدى نمو وتطور سوق المال ومؤسساته وأساليب إدارة السوق وكذلك نظافة البرنامج وعلانية وشفافية جميع الإجراءات<sup>(١)</sup>.

وقد طبق هذا الأسلوب في بريطانيا في عملية بيع مرفق الاتصالات British Telecom وحقق نجاحا باهرا لوجود أسواق مالية قوية<sup>(٢)</sup>، على النقيض من ذلك فإنه لم يحقق ذات النجاح في دول شرق أوروبا لغياب أو ضعف الأسواق المالية، الأمر الذي دفع هذه الدول إلى توزيع الأسهم مجانا أو بتكلفة منخفضة على العاملين بهدف تشجيعهم على التملك<sup>(٣)</sup>.

والجدير بالذكر أن أول تجارب الخصخصة في مصر تمت من خلال طريق الاكتتاب العام، وكانت من خلال خصخصة شركة مصر لصناعة الكيماويات عام ١٩٩٣ تحت الإشراف الكامل من بنك مصر<sup>(٤)</sup> وبعد ذلك أصبح طريق البيع لجمهور هو الشائع في خصخصة المشروعات العامة في مصر<sup>(٥)</sup>.

(١) راجع أحكام القضاء الإداري الصادرة بشأن الخصخصة سالفة الذكر.

(٢) د. أحمد جمال الدين موسى، فنون الخصخصة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد الثاني ١٩٩٢، ص ٥١٤.

G. Grimston, Privatization, Macro Economic And Modalities In V.V Ramanadha (Ed) Privatization Indeveloping Countries ( New York Rutledge, 1989, p. 105.

(٣) راجع د. محمد المتولي، مرجع سابق، هامش ص ٤٥.

(٤) في تفصيل ذلك راجع: د. محمود السيد عرفات سليمان، أثر الخصخصة على السياسات الضريبية دراسة مقارنة وتطبيقية على الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٧٨.

(٥) الجدير بالذكر أن الإجراءات التي يمر بها البيع للجمهور أو لمستثمر رئيسي التي تخيرتها اللجنة الوزارية للخصخصة، تتحصل فيما يلي:- ١- تقوم الشركات القابضة بإسناد عمليات تقييم الشركات التابعة لاستشاريين محليين وعالميين، ويتم التقييم من خلال الاستشاريين بالأسلوب الذي يتفق =

ثانيا: الاكتتاب الخاص أو الطرح الخاص، ويقصد به بيع أسهم المنشأة أو جزء منها لمستثمر واحد أو لمجموعة مختارة من المستثمرين، ويشمل أيضا البيع لمنشأة

= مع طبيعة نشاط الشركة. ويقوم المكتب الفني لوزير قطاع الأعمال العام بدور المنسق بين الاستشاريين ، كما يقوم خبراء من الشركات التابعة تحت إشراف الشركة القابضة المعنية بإجراء تقييمات مماثلة. ٢- يتم اعتماد هذه التقييمات من الجهاز المركزي للمحاسبات باعتباره بيت الخبرة المالي الوطني، والمراقب الوطني لحسابات الشركات العامة. ويتم هذا الاعتماد بعد المراجعة وأخذ كافة ملاحظاته موضع الاعتبار. ٣- تعرض هذه التقييمات بعد اعتمادها من الجهاز المركزي للمحاسبات على الجمعية العامة للشركة التابعة لدراستها واعتمادها، وتصدر القرارات بالإجماع. ٤- تعرض التقييمات بعد ذلك على مجلس إدارة الشركة القابضة للدراسة والاعتماد ويصدر القرار بالإجماع. ٥- بعد اعتماد تقييم الشركة من الجهات المذكورة تتم موافقة اللجنة الوزارية لقطاع الأعمال العام على بيع الشركة لمستثمر رئيسي ، وبعد موافقة الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة على البيع تقوم الشركة القابضة باختيار المروج أو تتولى القيام بنفسها بعملية الترويج والبيع. ٦- يقوم المروج أو الشركة القابضة (حسب الحالة) بإعداد مذكرات البيانات ومواد الترويج وإعلانات الترويج والبيع. ٧- تنشر إعلانات الترويج والبيع في الصحف المحلية والعالمية التي تتيح للمستثمر الإطلاع على كافة البيانات والوثائق والإفصاح عن الشركة المطروحة وتحدد له شروط البيع وتسمح له بالفحص الفني والمالي والقانوني للشركة المطروحة وإجراء التقييمات اللازمة من وجهة نظره كمشتري Due Delegation - ٨- يتقدم المشتري قبل نهاية المدة المحددة في الإعلان بعرضه الفني والمالي. ٩- تقوم الشركة القابضة بتشكيل لجنة لتلقى العروض وفحصها ويدعى لها ممثلو الجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية ويتم فض العروض في جلسة علنية. ١٠- تشكل لجنة للبت في العروض المقدمة بنفس الطريقة والتكوين الخاص بلجنة لتلقى العروض. وتتم عملية البت بعد تقييم فني ومالي دقيق. ١١- تحدد لجنة البت أفضل العروض من الناحية الفنية والمالية ويتم مفاوضة المشتري إذا كان العرض أقل من قيمة الشركة المعتمدة ، وتقدم اللجنة توصياتها، ويتم إخطار بورصة الأوراق المالية لعمل نشرة اكتتاب توظنة للطرح في البورصة. ١٢- تعرض توصية لجنة البت على مجلس إدارة الشركة القابضة الذي يدرس توصية اللجنة ويصدر قراره (بالإجماع). ١٣- يعرض قرار مجلس الإدارة على الجمعية العامة للشركة القابضة التي تصدر قرارها (بالإجماع). ١٤- يعرض قرار الجمعية العامة للشركة القابضة على وزير قطاع الأعمال ، ثم تتم موافقة مجلس الوزراء على عملية البيع. ١٥- تقوم الشركة القابضة بإعداد عقد البيع الذي يتم توقيعه مع المشتري نيابة عن الدولة مالكة المال العام. بعد أن يكون قد سدد الثمن المتفق عليه. أشارت لهذه الإجراءات أحكام القضاء الإداري الصادرة بشأن بطلان عقود الخصخصة سالفة الذكر.

أخرى قائمة بالفعل<sup>(١)</sup>. وتسمى هذه الطريقة البيع لمستثمر رئيسي أو استراتيجي بالتفاوض المباشر، وهو البيع الذي يتم في حالات الشركات الخاسرة أو بيع الشركات العامة كوحدات منفصلة أو في حالة عدم وجود سوق مالية نامية تصلح لتنفيذ عمليات الخصخصة<sup>(٢)</sup>.

ويفضل الكثير من المستثمرين هذه الطريقة لعدة أسباب، أبرزها عدم وجود التزام بنشر المعلومات كالتالي تفرض على المنشآت التي تطرح أسهمها في الاكتتاب العام، الأمر الذي يضيف نوعاً من السرية على أنشطة المنشأة، فضلاً عن توفير تكاليف نشر المعلومات، يضاف لذلك أن الطرح الخاص يتميز بقلّة عدد المساهمين الأمر الذي يسهل على جهة الإدارة اتخاذ القرارات التي تسهم في إنجاز عملية الخصخصة<sup>(٣)</sup>.

وقد أضاف البعض مزايا أخرى في الطرح الخاص تتمثل في أن المالك المحتمل للشركة أو المشروع المطروح للخصخصة يكون معروفاً، الأمر الذي يسهل عملية التفاوض معه، ومعرفة مدى قدرته على تزويد الشركة بالمهارات الإدارية والمستويات المتقدمة من التكنولوجيا، فضلاً عن قياس قدرته على الدخول في منافسات السوق<sup>(٤)</sup>.

رغم تقديرنا للمزايا التي يتمتع بها أسلوب الطرح الخاص، إلا أن هذا الأسلوب يثير العديد من التساؤلات حول شفافية عمليات البيع<sup>(٥)</sup>، وأضاف البعض الآخر تخوفه

(١) د. منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار (الدائرة السابعة) في الدعوى رقم ٤٣٢١٣ لسنة ٦٥ قضائية بجلسة ١٥ فبراير ٢٠١٤، غير منشور.

(٣) د. منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٤) د. محمود السيد عرفات، مرجع سابق، ص ٨٦-٨٧.

(٥) راجع ميرفت حسين، أثر الخصخصة على مستوى شركات قطاع الأعمال العام، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة ٢٠٠١، ص ٥٨.



من أن البيع بالتفاوض يتم في أغلب الأحوال بسعر أقل عنه إذا تم البيع بطريق المناقصة<sup>(١)</sup>.

ورغم هذه الانتقادات فقد وجد أسلوب الطرح الخاص مجالاً للتطبيق، فقد سلكته فرنسا عندما لجأت لخصخصة القناة الأولى للتلفزيون الفرنسي TFI والبنك الصناعي Banque Industrial ووكالة الإعلان Havas<sup>(٢)</sup>. وقد اتبعت هذه الطريقة في مصر لخصخصة بعض المشروعات العامة، نذكر منها، خصخصة الشركة المصرية لتعبئة الزجاجات (بيبيسي)، وشركة أسمنت بني سويف<sup>(٣)</sup>.

ثالثاً: البيع للعمال أو للموظفين (البيع لاتحادات العاملين المساهمين)<sup>(٤)</sup>: ويتم ذلك من خلال تخصيص حصة معينة من أسهم الشركة المطروحة للخصخصة للعاملين بها، أو بيعها بالكامل لهؤلاء العمال<sup>(٥)</sup> وغالباً ما يتم هذا البيع بتسهيلات ومزايا خاصة ومشجعة للعاملين، ويتطلب نجاح هذا الأسلوب تدريب العاملين والمديرين على التحول لإدارة المشروعات الخاصة<sup>(٦)</sup>.

(١) د. عوض شفيق جورج، المرجع السابق، ص ١٧.

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ١٧.

(٣) والجدير بالذكر أن محكمة القضاء الإداري قضت بصحة عقد بيع هذه الشركة لشركة لافراج الفرنسية حكمها الصادر من دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار (الدائرة السابعة) في الدعوى رقم ٤٣٢١٣ لسنة ٦٥ قضائية بجلسة ١٥ فبراير ٢٠١٤، غير منشور.

(٤) الجدير بالذكر أن الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر من أولى الدول التي أخذت بنظام تملك العاملين للأسهم في الشركات (نظام الإيسوب)، راجع في ذلك د. محمود فهمي، نظام تملك العاملين للأسهم (الإيسوب)، مجلة مصر المعاصرة العددان ١٨، ١٧ يوليو - أكتوبر ١٩٨٩ ص ٤٦٦.

(٥) في دراسة تفصيلية راجع د. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين، القاهرة ١٩٩٤، د. أنور الفزيح، مشاركة العمال في رأس مال الشركات المخصصة، بحث مقدم لمؤتمر خصخصة المشروعات العامة بين المعوقات والحلول، الذي نظم في الكويت في الفترة من ٧ - ٨ مارس ١٩٩٨.

(٦) راجع أحكام القضاء الإداري الصادرة بشأن الخصخصة

ويمكن لهذا الأسلوب أن يحقق العديد من المزايا، أهمها القضاء على مشكلة تسريح العمال أو العمالة الزائدة، كما يساعد على زيادة انتماء العمال للمنشأة التي يعملون بها، الأمر الذي يقلل من كثرة الإضرابات، وهذا ما حدث بالفعل في بريطانيا عندما امتنع الكثير من العمال عن المشاركة في الإضرابات التي نادى بها نقاباتهم وحزب العمل، بل أنهم ناصروا مارجريت تاتشر رئيسة الحكومة البريطانية في برامجها الاقتصادية والاجتماعية، كل ذلك بهدف الحرص على دفع الأقساط وعلى الاحتفاظ بالمكاسب التي اكتسبوها<sup>(١)</sup>.

ورغم المزايا التي يحققها أسلوب البيع للعمال أو الموظفين إلا أنه لا يخلو من المثالب، يأتي في مقدمتها رغبة العمال - ملاك الشركة الجدد - في التدخل في شؤون الإدارة، الأمر الذي يمثل مشكلة للمديرين في المستويات الوسطى، تجعلهم مجبرين على تعديل أنماط سلوكهم الإدارية حتى لو كانت جيدة، بل أن الأمر قد يصل في بعض الأحيان إلى تغيير بعض المشرفين أو المديرين لعدم قدرتهم على التعايش مع المناخ الجديد، وقد يصل التدخل في بعض الأحيان في شؤون الإدارة العليا، الأمر الذي يفرض عليها استشارة العمال في جميع قراراتها حتى ولو كانت ذات أهمية وتحتاج لسرعة اتخاذها، الأمر الذي يفضي إلى نتائج وخيمة على المنشأة ككل<sup>(٢)</sup>.

وتأكيدا لذلك فإن أسلوب البيع للعمال أو الموظفين لم ينجح في الكثير من الدول، ففي شيلي فقد فشلت الخصخصة بهذا الأسلوب في الكثير من الشركات، وقد أصبحت مجرد مرحلة تمهيدية لانتقال ملكية الشركة أو المنشأة إلى مستثمرين آخرين، الأمر

(١) راجع د. الحسن محمد محمد سباق، مرجع سابق، ص ١٨١

(٢) راجع د. منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص ١٦١ - ١٦٢.

الذي يؤدي في النهاية ليس فقط إهدار الأموال التي أستثمرها العمال، ولكن فقدان هؤلاء العمال لوظائفهم<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### أساليب الخصخصة الجزئية

قد تسعى الدولة إلى زيادة دور القطاع الخاص في تحسين الكفاءة الإدارية والتقنية دون أن يستتبع ذلك نقل ملكية المنشأة إلى هذا القطاع، وهذا ما يطلق عليه الخصخصة الجزئية، والتي تعني خصخصة الإدارة مع احتفاظ الدولة بالأصول أو بملكية المشروع<sup>(٢)</sup>، ويمكن أن يتم ذلك من خلال أسلوب التعاقد بين الدولة والقطاع الخاص، والذي يأخذ في الواقع العملي العديد من الأشكال أهمها:

أولاً: عقد التأجير: ويعني أن يتم الاتفاق بين الدولة وأحد أشخاص القانون الخاص، بمقتضاه يلتزم هذا الأخير (المستأجر Lessee) بدفع القيمة الإيجارية المتفق عليها للدولة، وفقاً لما هو متفق عليه في العقد، وذلك بصرف النظر عن نتائج الأعمال سواء حققت خسارة أو مكسب<sup>(٣)</sup>.

وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين نوعين من عقود التأجير، النوع الأول: يسمى عقد الإيجار التشغيلي Operating Lease بمقتضاه يتم تأجير أصول المنشأة أو

(1) C. Vuylsteke, Techniques of privatization of state – Owned Enterprises, Vol .1. Methods and Implementation . Word Bank Technical Paper N° 88 ; 1997; pp. 31- 34.

(٢) د. عوض شفيق، الخصخصة، دون ذكر دار نشر، سنة ٢٠٠٠، ص ٢٠، د. محمد المتولي، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٣) راجع د. محمود السيد عرفات سليمان، مرجع سابق، ص ١٢٢ - ١٢٣.

الشركة على أن تعود هذه الأصول مرة أخرى للمؤجر (الدولة)، الأمر الذي يمكن هذه الأخيرة من تأجير هذه الأصول أكثر من مرة. والنوع الثاني: عقد الإيجار الرأسمالي أو التمويلي Finance Lease ويعني قيام الدولة بتأجير منشأة معينة من منشأتها لفترة قد تصل لنهاية العمر الافتراضي لأصول هذه المنشأة، بحيث يبدو المستأجر وكأنه مالكا لهذه الأخيرة، الأمر الذي يلقي على عاتقه مسئولية صيانة أصولها....، وقد يجد هذا النوع معارضة سياسية أو من قبل عمال هذه المنشأة، نظرا لما قد ينطوي عليه هذا العقد من عملية بيع خفية للمنشأة أو خصخصة كاملة<sup>(١)</sup>.

ثانيا: عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) ويعني اتفاق بمقتضاه تعهد الدولة أو أحد أشخاصها العامة إلى أحد الأشخاص المعنوية الخاصة - سواء كان وطنيا أم أجنبيا أم مشترك منهما معا - بإنشاء مشروع معين على نفقته الخاصة، على أن يتولى إدارته لفترة معينة من الزمن وبشروط معينة تحت إشراف الدولة ورقابتها، بما يسمح له من استرداد تكاليف البناء فضلا عن تحقيق بعض الإرباح، على أن ينتقل هذا المشروع في نهاية مدة العقد إلى الدولة<sup>(٢)</sup>.

وقد انتشر نظام BOT في معظم دول العالم المتقدمة والنامية، وتعتبر مصر من أقدم الدول التي طبقت هذا النظام في صورته الأساسية، والتي تسمى عقد امتياز المرافق العامة، ولعل أول مشروع تم وفقا لهذا النظام هو مشروع شق قناة السويس

(١) راجع د. منير إبراهيم هندي، مرجع سابق، ص ١٧٩.

(٢) في دراسة متخصصة عن هذا العقد راجع د. دويب حسين صابر، الاتجاهات الحديثة في عقود الالتزام وتطبيقاتها على عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية " البوت" ، دار النهضة العربية، دون ذكر تاريخ النشر. د. محمد المتولي، خصخصة مشروعات الكهرباء بنظام BOT في مصر، مجلة البحوث الإدارية مركز البحوث أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، عدد يناير ٢٠٠١، ص ١٩. د. عمرو أحمد حسبو، تنفيذ التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقا لنظام ال BOT ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.

وإدارتها، وقد تم تطبيق هذا النظام بعد ذلك في الكثير من المجالات، كإنشاء المطارات ومحطات توليد الكهرباء ومحطات المياه وغيرها من المجالات<sup>(١)</sup>.

والجدير بالذكر أن عقد BOT هو صورة من صور عقد الالتزام، الأمر الذي جعل الفقه<sup>(٢)</sup> والقضاء<sup>(٣)</sup> يستقرا على تكييفه بأنه ذات طبيعة إدارية لاحتواءه على الشروط الثلاثة للعقد الإداري - كوجود الإدارة طرف العقد وارتباطه بمرفق عام واحتواءه على شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص- وبالتالي فإنه يخضع للقواعد التي تحكم العقود الإدارية.

رابعا: عقد الشراكة (PPP): وهو من أحدث العقود الإدارية التي ظهرت في معظم دول العالم<sup>(٤)</sup>، ويُقصد بهذا العقد أن يعهد أحد أشخاص القانون العام إلي أحد أشخاص القانون الخاص خلال مدة محددة القيام بمهمة إجمالية تتعلق بتمويل الاستثمارات الخاصة بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وصيانتها، وإذا اقتضى الأمر تأدية الخدمات للمرفق والمساهمة في أداء

(١) في تفصيل ذلك راجع د. عبد الله حسن رمضان، مرجع سابق، ص ١٠٧ وما بعدها.

(2) voir en doctrine français G. Vedel, Droit administratif, 5e édition, p. 230 et s

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٣٠ ديسمبر ١٩٧٧، مجموعة المكتب الفني مبدأ رقم ٢٣ ص ٢٧. حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٥ فبراير ١٩٦٥، السنة العاشرة ص ٢٥٩ مشار إليه لدى د. عبد الله حسن، مرجع سابق، ص ١١٠. المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٠/٢/٢٠، و جلسة ١٩٩٠/٣/١٣، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في العقود الإدارية في أربعين عاماً ص ١٤٧.

(4) L, article 1 de Ordonnance N° 2004-559 du 17 juin 2004 , dispose que « Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs..... ».

وظيفته المكلف بها في الأصل الشخص العام، مقابل مكافأة تدفعها الإدارة للمتعاقد طول مدة الفترة التعاقدية .<sup>(١)</sup>

ويؤرخ لظهور عقد الشراكة بصورة أساسية لعام ١٩٩٠ في المملكة المتحدة<sup>(٢)</sup> تحت قيادة رئيسة الحكومة مارجريت تاتشر، وكان يشار إليها بمصطلح

(١) وقد تكلفت المادة الأولى من المرسوم سالف ذكر والمادة ١٤١٤ من القانون العام للجماعات الإقليمية بوضع هذا التعريف ، والذي جاء بالفرنسية كالآتي « confier à un tiers ,pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission global relative au financement d'investissements immatériels , d'ouvrages ou d'équipements ainsi qu'a leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique , de la mission de service public dont elle est chargée ».

J. F. Brisson « l'adaptation : لمزيد من التفصيل عن النظام القانوني لهذا العقد انظر : des contrats administratifs aux besoins d'investissement immobilier sur le domaine public. Les aspects domaniaux des contrats de partenariat »AJDA, 2005 P, 591 – P.Delvolve « les contrats globaux » RFDA, 2004, p.1079 – F.Brenet, F. Melleray « les contrats de partenariat de l'ordonnance du 17 juin 2004 ».

Litec.2005-B.Tardivel « la place du contrats de partenariat dans l'ordre des contrats publics » PU. Montpellier, 2006, p.847 - F. Lichère « Les contrats de partenariat, Fausse nouveauté ou vraie libéralisation dans la commande publique ? » RDP 2004. pp.1547-1568.- J.-F. Auby « Le cas des contrats de partenariat. Ces nouveaux contrats étaient-ils nécessaires ? » RFDA 2004. pp.1095-1102.

(٢) د.عبد الله حسن رمضان، مرجع سابق، ص١٢٢.

Private Finance initiative ( PFI) <sup>(١)</sup>. وقد انتشر في العديد من دول العالم، فقد عرف النظام القانوني الفرنسي هذا النموذج من العقود ويطلق عليه مسمي عقد الشراكة العامة الخاصة (partenariats public privé)(ppp) ، والذي تم تنظيمه بمقتضى المرسوم رقم ٢٠٠٤ - ٥٥٩ الصادر بتاريخ ١٧ يونيو ٢٠٠٤ <sup>(٢)</sup>، وتم التصديق عليه بمقتضى القانون رقم ٢٠٠٤ - ١٣٤٣ الصادر بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٤ (٨م) <sup>(٣)</sup>.

وفي مصر بدأت الحكومة مع مطلع عام ٢٠٠٦ في تبني إستراتيجية شاملة لتشجيع المشاركة بين القطاعين العام والخاص، بهدف التوسع والزيادة في الاستثمارات الخاصة بمشروعات البنية الأساسية، وقد أوصت هذه الإستراتيجية بضرورة وضع إطار تشريعي ومؤسسي يهدف إلى تيسير سبل تنفيذ هذه المشروعات بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص، وقد تم تقنين ذلك فعليا بمقتضى القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة <sup>(٤)</sup>.

(١) راجع د. منى رمضان محمد بطيخ، الإطار القانوني لشرعية عقد المشاركة PPP والوسائل البديلة لتسوية منازعاته....، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ٢٠١١، ص ١٦. د. رجب محمود طاجن، عقود المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٩ - ٢٠.

(2) JO, 19 juin 2004, p.10994:

(3) voir L. Richer « droit des contrats administratifs, LGDJ, 6 éd, 2008. n° 1161 et s. pp. 671 et s .

(٤) الجريدة الرسمية العدد ١٩ مكرر (أ) في ١٨ مايو ٢٠١٠ السنة الثالثة والخمسون ص ٥. وقد صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بمقتضى قرار رئيس الوزراء رقم ٢٣٨ لسنة ٢٠١١، الجريدة الرسمية العدد ٣ مكرر (ب) في ٢٣ يناير ٢٠١١، ص ٢.

وقد عرفت المادة الأولى من هذا القانون عقد المشاركة بأنه عقد تبرمه الجهة الإدارية مع شركة المشروع وتعهد إليها بمقتضاه بالقيام بكل أو بعض الأعمال المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون. وجاء نص المادة الثانية بقوله للجهات الإدارية أن تبرم عقود مشاركة تعهد بمقتضاه إلى شركة المشروع تمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة وإتاحة خدماتها أو تمويل وتطوير هذه المرافق، مع الالتزام بصيانة ما يتم إنشاؤه أو تطويره. وتقديم الخدمات والتسهيلات اللازمة لكي يصبح المشروع صالحاً للاستخدام في الإنتاج أو تقديم الخدمة بانتظام واطراد طوال فترة التعاقد.

وقد حدد القانون مدة عقد المشاركة بحيث لا تقل عن خمس سنوات ولا تزيد عن ثلاثين سنة من تاريخ اكتمال أعمال البناء والتجهيز أو إتمام أعمال التطوير، مع ذلك يجوز لمجلس الوزراء بناء على توصية اللجنة العليا لشئون المشاركة المنصوص عليه في المادة ١٤ من هذا القانون الموافقة على إبرام عقد المشاركة لمدة تزيد على ثلاثين إذا اقتضت ذلك مصلحة عامة جوهرية. كما حدد القانون الحد الأدنى لقيمة بحيث لا تقل عن مائة مليون جنيه (مادة ٢).

بعد استعراض أساليب الخصخصة الكلية والجزئية، فأنا نرى تفضيل الأسلوب الأخير، ومبعث ذلك إنه إذا كانت الخصخصة ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحسين كفاءة المرافق العامة على نحو يجعلها قادرة على تقديم الخدمات بما يشبع حاجات الجمهور، وبالتالي فإن هذا الهدف يمكن تحقيقه من خلال الخصخصة الجزئية والتي يمكن أن تتم في أشكال عديدة من العقود والتي من أهمها عقدي BOT والشراكة (PPP). وهذا بلا شك يمكن أن يسهم في حل العديد من الآثار السلبية للخصخصة، كمشكلة العمالة وإهدار المال العام، فضلاً عن الحفاظ على مقدرات الوطن وثرواته.



### المبحث الثالث

#### ضمانات الحفاظ على حقي العمل والأجر

اتضح لنا سلفا الدور الذي لعبه القضاء الإداري المصري في حماية كل من الحق في العمل والحق من الآثار السلبية لنظام الخصخصة، ولكن رغم ذلك فإن الأمر يقتضي تدخلا تشريعيًا لوضع الضمانات الكفيلة للحفاظ على هذين الحقين، ولتسهيل مهمته في ذلك نعرض له بعض التجارب المقررة في هذا الصدد من قبل التشريعات المقارنة، المتقدمة منها والنامية، وذلك على النحو التالي:

#### المطلب الأول

##### تجارب الدول المتقدمة

أسفنا القول أن تيار الخصخصة انطلق من الدول المتقدمة، وقد أيقنت هذه الدول منذ تطبيق الخصخصة حجم المخاطر التي يمكن أن تترتب عليها، وأهمها مشكلة العمالة الزائدة، وبما أن هذه الدول تعمل في أغلب الأحوال على تحقيق مصالح مواطنيها فإنها اتخذت عددا من الإجراءات التي تحمي حقوق العمال حتى لا يعصفها تيار الخصخصة.

إذا بدأنا ببريطانيا - باعتبارها مهد سياسية الخصخصة - فنجد حكومتها اتخذت مجموعة من الضمانات التي تكفل في مجملها حماية حقوق العمال من هذه السياسة، من أهمها تشجيع العمال على تملك الأسهم في الشركات التي تخضع للخصخصة، وفي سبيل ذلك تقدم لهم قروض بدون فوائد للمساعدة على شراء هذه الأسهم، هذا فضلا

عن تقديم الأسهم المجانية في هذه الشركات، وقد ساعدت هذا الإجراءات على التغلب على مشكلة العمالة الزائدة، والتي يمكن أن تختفي تماما في ظل هذا الأسلوب، وفي بعض الأحيان أدت خصخصة بعض المشروعات كما هو الحال في خصخصة شركة جاجوار Jaguar البريطانية إلى خلق نحو ٢٠٠٠ فرصة عمل جديدة<sup>(١)</sup>.

وفي فرنسا فقد سلكت الحكومة أكثر من أسلوب للحد من الآثار السلبية للخصخصة على الحق في العمل والأجر<sup>(٢)</sup>، من بينها أولاً: استخدمت الحكومة الإعفاء الضريبي بشكل تصاعدي على المشروعات، وذلك حسب عدد العمال الذين يلتحقون بها، بحيث يزداد الإعفاء كلما زاد عدد العمال في هذه المشروعات، وهذا يعد بمثابة تشجيع للمشروعات على زيادة عدد العمال<sup>(٣)</sup>. ثانياً: منح الحكومة للعمالة المستغنى عنها إعانة بطالة عند التحاقه بعمل جديد، بحيث لا يتحمل صاحب العمل إلا الفرق بين الأجر وهذه الإعانة، وهذا يعد بمثابة تشجيع لصاحب العمل على الاحتفاظ بالعمالة<sup>(٤)</sup>. ثالثاً: استخدمت الحكومة فكرة العمل لبعض الوقت، ومضمونه تخفيض ساعات العمل، الأمر الذي يساعد على تشغيل أكبر عدد من ممكن من العمال.

(١) راجع د. الحسن محمد سباق، مرجع سابق، ص ١٧٨ وما بعدها. كما زادت حجم العمالة في خصخصة شركة هافيلاند Havilland الكندية وذلك بعد بيعها إلى لشركة بوينج، راجع د. منير إبراهيم فخري، مرجع سابق، ص ١١٧.

(2) voir J.C. Javilier, droit du travail , 2 éd , paris 1981, pp. 284 et s. F. Daudu, L'exigence de motivation end rait du travail, Revue de contrat , Avril 2004, P. 566. F. Weiss, les relations du travail en France, Paris, 1988; PP. 258 et s.

(3)A. Jeunemditire, op. cit. pp. 106 et s.

(4) voir hena, le contrôle judiciaire du motif économique de licenciement et le pouvoir d' organisation de l'employeur , thèse, paris 2, 1999, p. 213.

وفي ألمانيا لم يكتفي المشرع عند حد توفير الحماية ضد البطالة<sup>(١)</sup> ولكنه وضع الضمانات التي تكفل الحفاظ على الحقوق المالية التي كان يتقاضاها العمال قبل الخصخصة، ويكون ذلك من خلال مطالبة العمال في المشروعات التي ستخضع للخصخصة إلى إبرام عقود جديدة، ومن لا يرغب يسند أمره لشركة عمالية متخصصة بحيث تبقى على الترتيبات التعاقدية السابقة على عملية الخصخصة، في مقابل ذلك تقوم بتأجير خدمات العامل للشركة الجديدة التي حلت محل المرفق العام<sup>(٢)</sup>.

وفي روسيا اتخذت الحكومة العديد من الإجراءات لمواجهة مشكلة العمالة الزائدة التي تمخضت عن تطبيق نظام الخصخصة في هذه الدولة<sup>(٣)</sup>، من أهمها تقديم العديد من المزايا - كالمساعدات المادية فضلا عن الإعفاء من الضرائب - من أجل تشجيع العمالة الزائدة على العمل في المناطق التي تحتاج إلى تطوير، كالأقاليم الشرقية والشمالية، وفي سبيل تنفيذ ذلك فقد أنشاء المشرع صندوق خاص يمول من ميزانية الدولة يهدف إلى تنفيذ هذه السياسة<sup>(٤)</sup>.

(١) ففي إحصائية وجد أنه تم تخفيض عدد العمالة في القطاعات العامة التي خضعت للخصخصة في ألمانيا ما بين عام ١٩٩٤ إلى ١٩٩٧ من ٣٣٦ إلى ٢٢٥، راجع د. تاميم محمد سلوم، التخصيصية والتنمية الاقتصادية - أقطار عربية مختارة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ٧٩.

(2) C. Vuylsteke, op. cit. p. 136. J. Husmann, Allemagne la garantie des prestations et du financement d la sécurité par la privatisation partielle de la prevention des risques , sécurité social, Vol. 3, pp. 124 et s.

(٣) ففي إحصائية وجد أن عدد العمال الذين تم الاستغناء عنهم في ظل الخصخصة في روسيا في عام ١٩٩٢ حوالي ٢ مليون وقد وصل هذا العدد في النهاية العام ذاته لحوالي ٤ مليون، راجع في ذلك د. الحسن محمد محمد سباق، ص ١٩١.

(٤) راجع د. أحمد حسن البرعي، الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة، خطة قومية للعلاج، بحث بمجلة كلية الحقوق جامعة المنصورة المجلد الأول العدد الحادي والعشرين أبريل ١٩٩٧، ص ٢٠٠ وما بعدها.

وفي اليابان أصدر المشرع عدة قوانين تهدف في مجملها حماية حقوق العمال من تطبيق نظام الخصخصة، منها قانون يلزم القطاعين الحكومي والخاص بضرورة استيعاب العمالة التي يتم الاستغناء عنها، وقانون أخر يمنح مرتب لمدة عشرة شهور لمن يترك العمل، وقانون ثالث لتطبيق نظام التدريب التحويلي الذي يهدف إلى تأهيل العمال المستغني عنها لأعمال جديدة<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### تجارب الدول النامية<sup>(٢)</sup>.

سلكت العديد من الدول النامية ذات نهج الدول المتقدمة، وذلك من خلال اتخاذ العديد من الإجراءات التي تكفل الحفاظ على حقوق العمال المختلفة ومن أهمها بطبيعة الحال حقهم في الاحتفاظ بالعمل والأجر.

ففي بعض الدول - مثل سريلانكا والهند - ذهبت حكومتها لحد إصدار قانون لحماية العاملين المفصلين من الخدمة بسبب الخصخصة، وفي تشريعات أخرى كما هو الحال في القانون البرتغالي ينص المشرع على حجز جزء للعاملين بالمنشأة، وحتى لا يجد ذلك رفض من المستثمرين فقد يصاحبه نص يتضمن حصولهم على أسهم دون أن يكون لهم حق في التصويت<sup>(٣)</sup>.

(1) K. Fukui, Japanese national Railways Privatization study, the experience of Japan and lessons for developing countries. World Bank discussion paper, 1995, pp. 55 .

(٢) في تفصيل ذلك راجع د. الحسن محمد سباق، ص ١٩٥ وما بعدها.

(2) P. Guislain, Divestiture of state enterprises, An Overview of the legal frame Work, World Bank Technical Paper. 1998, p. 29.

وفي باكستان يكفل القانون للعاملين في الشركات التي تدخل في برنامج الخصخصة استمرار العمل بالشركة لمدة سنة، بعدها يحق لمن تنتهي خدمتهم الحصول على إعانة بطالة لمدة عامين، كما يمكن أن تتاح لهم فرصة التدريب والحصول على قروض ميسرة بما يتيح لهم فرص عمل مستقبلية<sup>(١)</sup>.

وعلى صعيد الدول العربية نجد في تونس اتخذت الحكومة عدة إجراءات لمعالجة مشكلة العمالة الزائدة منها، إعطاء العامل إعانة كلية أو جزئية لتنفيذ برامج تدريبية من شأنها إدخال تكنولوجيا لرفع إنتاجية العمال، الأمر الذي يساعدهم على الاستمرار في العمل. بالإضافة لذلك فقد تحملت الدولة حصة العامل في الضمان الاجتماعي بنسبة ١٧ % من الأجر لمدة خمس سنوات، وذلك بالنسبة للعاملين في بعض المناطق التي تسعى الحكومة لزيادة التنمية بها<sup>(٢)</sup>.

(١) راجع د. منير إبراهيم ، مرجع سابق، ص ٣٧.

(٢) راجع د. منى قاسم، الإصلاح الاقتصادي في مصر – دور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية، الهيئة العربية للكتاب، ١٩٩٨، ص ٢٠٩.

## الخاتمة

عرفنا من خلال موضوع البحث والذي يحمل عنوان " دور القضاء الإداري في حماية حقوق المواطنين في ظل نظام الخصخصة ومدى تأثيره بالقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ " أن ظاهرة الخصخصة أصبحت ظاهرة تجتاح كل دول العالم، النامية والمتقدمة، وقد أتت البوادر الأولى لهذه الظاهرة من قبل بريطانيا، وقد أدى نجاحها في هذه الدولة إلى انتقالها إلى باقي الدول الأوروبية والأمريكية، ومنها إلى الدول النامية ومن بينها مصر.

وإذا كانت الدول المتقدمة لجأت لتطبيق سياسة الخصخصة عن قناعة وبناء على دراسات متقنة من أجل تفعيل دورا القطاع الخاص في عملية التنمية، فإن الدول النامية وجدت نفسها مرغمة على تبني هذه السياسة، بعد أن أصبح ذلك بمثابة شرط أساسي للحصول على الإعانات والقروض من المؤسسات المالية الدولية. ففي مصر فقد قبلت الحكومة تطبيق برنامج الخصخصة من خلال المفاوضات مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، فضلا عن المفاوضات مع الولايات المتحدة الأمريكية، والتي أسفرت عن إبرام اتفاقية منحة مشروع الخصخصة عام ١٩٩٤ والتي اشترطت تقديم المعونات لهذا المشروع بتطبيق خصخصة شركات القطاع العام.

وهو الأمر الذي جعل الخصخصة تنجح بشكل كبير في ازدهار اقتصاديات الدول الصناعية الكبرى، وتفشل فشلا ذريعا في الدول النامية، من خلال ما أسهمت فيه من تأخر اقتصاديات هذه الدول، ففي مصر أدت الخصخصة إلى انهيار الاقتصاد المصري، وذلك من خلال بيع مقدرات الوطن وأصوله بابخس الأسعار....، وهو الأمر الذي ترتب

عليه أهدار العديد من الحقوق المكفولة دستوريا للمواطنين، كالحق في العمل والحق الأجر والحق في المال العام، والحق في الصحة والتعليم وغيرها من الحقوق.

لم يكن أمام المواطنين سوى اللجوء للقضاء الإداري باعتباره الملاذ الأول لهم لحماية حقوقهم، وكعادة هذا القضاء لم يخذلهم، ولكنه أنصفهم من خلال إصدار سلسلة من الأحكام الذهبية أبطل من خلالها معظم عقود بيع أو تخصيص شركات القطاع العام والقضاء بعودتها للدولة من أجل الحفاظ على حقوق المواطنين، واستمر الدور الحيوي لمجلس الدولة إلى أن صدر القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ والذي أدى إلى إضفاء حصانة شبه مطلقة على عقود الخصخصة، وذلك بحصر اللجوء للطعن في هذه العقود على طرفيها.

وللإلمام بكل هذه الموضوعات قسمت الدراسة لسبعة فصول، خصصنا الفصل الأول لتناول مفهوم الخصخصة. وقد اتضح لنا من خلاله عدم اتفاق الساحة القانونية على تعريف موحد للخصخصة، فالبعض يضع لها تعريفاً ضيقاً، في حين أن البعض الآخر يتبنى تعريفاً موسعاً، ونحن من جانبنا نرى أن الخصخصة تعني بأنها عقد بمقتضاه تنقل الدولة ملكية أو إدارة مشروع من مشروعاتها - كلياً أو جزئياً - إلى شخص من أشخاص القانون الخاص (طبيعي أو اعتباري) غالباً ما يكون مستثمر، وذلك وفقاً للقواعد والضوابط القانونية التي تضعها الدولة.

كما اتضح لنا أن دوافع الخصخصة تختلف من الدول المتقدمة عنها في الدول النامية، ففي الأولى تهدف سياسة التحول نحو القطاع الخاص إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق والمنافسة، وتخفيف الأعباء المالية عن الدول التي تعاني من الخسارة الكبيرة في شركات القطاع العام، في حين كان الدافع الأساسي - إن لم يكن الوحيد - للخصخصة في الدول النامية هو الحصول على

القروض من المؤسسات المالية الدولية، فضلا عن الإعانات من قبل الولايات المتحدة الأمريكية.

أما عن الأساس القانوني للخصخصة فنجد أن المشرع انتهج في بعض الدول - كما هو الحال بالنسبة للمشرع الفرنسي - التنظيم الصريح لسياسة الخصخصة من خلال إصدار قانون كامل ومستقل ينظمها، في حين أن هناك بعض الأنظمة - كما هو الحال في النظام القانوني المصري - على الرغم من تبني حكومتها للخصخصة، إلا أن ذلك كان يتم دون وجود غطاء تشريعي ينظمها.

وفي الفصلين الثاني والثالث تعرضنا لأثر الخصخصة على الحق في العمل والأجر، عرفنا من خلالهما أن أهم الآثار السلبية التي ترتبت على تطبيق نظام الخصخصة انتهاك الحق في العمل، نتيجة تسريح العمال، وإغلاق بعض المصانع والمشروعات، فأول ما يفكر فيه المشتري لأي من مشروعات القطاع العام هو التخلص من العمالة الزائدة عن حاجة المشروع بهدف تحقيق أكبر قدر من الربح. وهو الأمر الذي ترتب عليه فقد هؤلاء العمال لمصدر رزقهم - الذي قد يكون الوحيد - والمتمثل في الأجر.

وهنا ظهر الدور العظيم لمجلس الدولة المصري والذي لم يكتفي القضاء ببطلان عقود الخصخصة بل أنه حرص على القضاء بإعادة العاملين إلى أوضاعهم السابقة مع منحهم كامل مستحقاتهم وحقوقهم منذ تسريحهم حتى صدور أحكامه بهذا البطلان.

امتد الدور الحيوي للقضاء الإداري ليظلل بحمايته حق المواطنين في الصحة ( الفصل الرابع) وذلك من خلال الوقوف بالمرصاد ضد سعي الحكومة المصرية لخصخصة مرفق الهيئة العامة للتأمين الصحي باعتباره نظاما اجتماعيا، وإرثا حضاريا



له يبعث نوعاً من الطمأنينة لدى المواطن للحفاظ على حقا من أهم حقوقه المستقرة في وجدان المشرع الدستوري وهو الحق في الصحة.

وقد وجد الحفاظ على حق المواطنين في المال العام اهتماماً كبيراً في أحكام القضاء الإداري ( الفصل الخامس) فبعد أن أظهر هذا القضاء النوايا الخارجية ( المتمثلة في ضغوط المؤسسات المالية الدولية والولايات المتحدة الأمريكية، فضلا عن النوايا الداخلية ( المتمثلة في فساد القائمين على تطبيق برنامج الخصخصة) في الاستيلاء على أموال الشعب المصري وثرواته، فقد وضع عدة مبادئ هامة تكفل الحفاظ على المال العام من فساد الخصخصة. من أهمها أن مجلس الدولة اكتفى بتوافر صفة المواطنة في الشخص للجوء للقضاء لحماية المال العام، كما حظر على تملك الأموال العامة بالتقادم، والقضاء بعدم جواز خضوع الشركات والأصول المؤممة أو المنزوع ملكيتها للمنفعة العامة لبرنامج الخصخصة،

بالإضافة لذلك فقد استقر القضاء الإداري على أن سلطة الجهات الإدارية في التصرف في المال العام ليست سلطة مطلقة ، وإنما هي سلطة يحدها عيب الانحراف في استعمال السلطة، فيتعين أن تكون ثمة ضرورة ملحة أوجبت التصرف في المال العام المطلوب التصرف فيه لما يمثله من عبء على خزانة الدولة يعوق أدائها لواجباتها المقررة قانوناً ، وألا تكون الحكومات المصرية المتتابة قد تركت شركات القطاع العام التي تقرر بيعها تغرق في سوء الأداء وسوء الإدارة وضعف كفاءة القيادات وتفشي الفساد بما يعرضها للخسائر، وأن تكون الدولة قد بذلت من الجهد ما يكفي لإصلاحها وإعادة هيكلتها، وألا يكون البيع لمجرد الانصياع لمتطلبات جهات أجنبية أو اتفاقات دولية تمس سيادة القرار السياسي والاقتصادي للبلاد بغاية طرح الشركة ضمن قطاع الأعمال العام للبيع للقطاع الخاص المصري والأجنبي ضمن عملية

التحول نحو الاقتصاد الرأسمالي الحر في وقت لم تكن الشركة تحتاج سوى بعض الإصلاحات الرشيدة.

كما أوجب القضاء الإداري على الجهات الإدارية - في حالة عدم وجود قواعد أو ضوابط خاصة تحكم عمليات خصخصة الشركات العامة من قبل مجالس إدارتها - تطبيق القواعد الواردة في قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، على أساس أن قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ أصبح بمثابة الشريعة العامة في شأن جميع التعاقدات التي تجريها وحدات الجهاز الإداري للدولة والأشخاص المعنوية العامة والتعاقدات المتصلة بالتصرف في المال العام بحسابه قد تضمن تنظيمًا جامعًا مانعًا لكل طرق وأساليب وإجراءات هذه التعاقدات.

بيد أن دور مجلس الدولة في الوقوف في مواجهة الآثار السلبية للخصخصة على حقوق المواطنين توقف وذلك بعد صدور القرار بقانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم إجراءات الطعن في عقود الدولة (الفصل السادس) والذي أغلق طريق التقاضي أمام المواطنين للدفاع عن حقوقهم من فساد الخصخصة، وهذا ما يتعارض مع حق التقاضي المكفول دستوريا. هذا فضلا عن أنه نص المادة ٩٧ من دستور ٢٠١٤ وذلك بتحسين قرارات إدارية لا يجوز تحصيلها، كما أن هذا القانون أدخل بنص المادة ٢٢٥ من الدستور ذاته بشأن مبدأ عدم رجعية القوانين.

واختتم البحث بعرض لأهم الاقتراحات التي نراها كفيلة لنجاح تطبيق برنامج الخصخصة (الفصل السابع) وتتمثل أهم هذه الضمانات في حظر خصخصة المرافق القومية أو الدستورية، لاسيما التي ترتبط بسيادة الدولة كمرفق الجيش والشرطة والقضاء وغيرها، أما بالنسبة للمرافق القومية غير المرتبطة بسيادة الدولة كمرفق

التعليم والصحة، فإذا كان من الممكن مشاركة القطاع الخاص في القيام بمهام هذه المرافق إلا أن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال إمكانية تخلي الدولة عن دورها أو ترك هذه المرافق كلية للقطاع الخاص، ولكن الدولة ملتزمة من قبل المشرع الدستوري بتحقيق حاجات المواطنين في النواحي التعليمية والصحية والثقافية وغيرها من الخدمات التي تؤديها هذه المرافق.

إذا كان هناك حاجة ملحة لخصخصة بعض المشروعات أو الشركات العامة فإن أبسط قواعد المنطق تفترض أن يكون نقل ملكية هذه المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص نظير ثمن عادل، بمعنى عدم جواز بأي حال من الأحوال بيعها بأقل من قيمتها.

ويحذ تطبيق الخصخصة الجزئية، والتي تعني خصخصة الإدارة مع احتفاظ الدولة بالأصول أو بملكية المشروع، ويمكن أن يتم ذلك من خلال أسلوب التعاقد بين الدولة والقطاع الخاص، كإبرام عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) وعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص (partenariats public privé (ppp).

كما لم نغفل تقديم بعض الاقتراحات التي تكفل الحفاظ على حق المواطنين في العمل والأجر في ظل سياسة الخصخصة، وقد استهدينا في ذلك بالتجارب المقررة في التشريعات المقارنة، في الدول المتقدمة والنامية.

### قائمة المراجع

#### أولاً: مراجع باللغة العربية:

- د. أحمد جمال الدين موسى، فنون الخصخصة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد الثاني ١٩٩٢، ص ٥١٤.
- د. أحمد حسن البرعي، الخصخصة ومشكلة العمالة الزائدة، خطة قومية للعلاج، بحث بمجلة كلية الحقوق جامعة المنصورة المجلد الأول العدد الحادي والعشرين أبريل ١٩٩٧، ص ٢٠٠ وما بعدها.
- د. أحمد ماهر، دليل المدير في الخصخصة، الناشر مركز التنمية الإدارية بكلية التجارة جامعة الإسكندرية، دون ذكر سنة نشر.
- د. أحمد المليجي، كفالة حق التقاضي – دراسة مقارنة- مجلة العدالة الصادرة بدولة الإمارات العربية، العدد ٤٦ السنة ١٣، يناير ١٩٩٨
- د. الحسن محمد سباق، أثر الخصخصة على حقوق العمال، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط ٢٠٠٦.
- د. الشحات إبراهيم محمد منصور، حماية المال العام في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ط ١ سنة ٢٠١١.
- د. السيد عبد العال تمام، كفالة حق التقاضي (دراسة مقارنة) في الشريعة الإسلامية وفي كل من السعودية ومصر وفرنسا، دار النهضة العربية، دون ذكر تاريخ نشر.

- د. أنور الفزيع، مشاركة العمال في رأس مال الشركات المخصصة، بحث مقدم لمؤتمر خصخصة المشروعات العامة بين المعوقات والحلول، الذي نظم في الكويت في الفترة من ٧ - ٨ مارس ١٩٩٨.
- د. تاميم محمد سلوم ، التخصيصية والتنمية الاقتصادية - أقطار عربية مختارة ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد، ٢٠٠٨.
- د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية ( موجز النظرية العامة للقانون والنظرية العامة للحق) مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٩٢.
- د. جابر جاد نصار، عقود البوت B. O. T والتطور الحديث لعقود الالتزام، دراسة نقدية للنظرية التقليدية لعقد الالتزام، ط ٢٠٠٢.
- د. جندي محمد صفوت، خصخصة الخدمات مع إشارة خاصة للخدمات الصحية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة حلوان، سنة ٢٠٠٩.
- د. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال العام للعاملين، القاهرة ١٩٩٤.
- المستشار. حمدي ياسين عكاشة، دور مجلس الدولة في كشف الخصخصة الفاسدة ومخططات بيع مصر، دون ذكر دار نشر، ٢٠١٤.
- د. دويب حسين صابر، الاتجاهات الحديثة في عقود الالتزام وتطبيقاتها علي عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية " البوت " ، دار النهضة العربية، دون ذكر تاريخ النشر.
- د. رجب محمد السيد حدود الرقابة القضائية على التحكيم في منازعات العقود الإدارية دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط ٢٠١٠.

- د. رجب محمود طاجن، عقود المشاركة بين القطاعين الحكومي والخاص، دار النهضة العربية، ٢٠١٠.
- د. رفيق محمد سلام، الحماية الجنائية للمال العام دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
- د. شعبان أحمد رمضان، مدى جواز الطعن بالإلغاء في منازعات العقود الإدارية دراسة تحليلية نقدية في النظامين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
- د. شمس مرغني علي، التحكيم في منازعات المشروع العام « رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق - جامعة عين شمس، عالم الكتب، عام ١٩٧٣.
- د. شهاب حمد شيحان، إشكالية الخصخصة وانعكاساتها في رفع الأداء الاقتصادية ( دراسة تحليلية تطبيقية ) بحث بمجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية العدد الثاني ٢٠٠٨.
- د. عبد العزيز صالح بن جيتور، إدارة عمليات الخصخصة وأثرها في اقتصاديات الوطن العربي، دار الصفاء لنشر والتوزيع عمان الأردن، ١٩٩٧.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشأة المعارف بالإسكندرية، دون ذكر سنة نشر.
- د. عبد الله حسن رمضان حسن، فلسفة الخصخصة وأثرها على نظرية المرافق العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة الزقازيق، ٢٠٠٨.
- د. عبد الله سيد أحمد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقد في القانون الإداري، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسبوط، سنة ٢٠٠٨.

- د. عبد الناصر توفيق العطار، مدخل لدراسة القانون وتطبيق الشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية دون ذكر دار أو تاريخ للنشر.
- د. عمرو أحمد حسبو، تنفيذ التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام الـ BOT ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١.
- د. عوض شفيق، الخصخصة، دون ذكر دار نشر، سنة ٢٠٠٠.
- د. محسن أحمد الخضيرى، الخصخصة منهج اقتصادي متكامل لإدارة عمليات التحول إلى القطاع الخاص على مستوى الاقتصاد القومي والوحدة الاقتصادية، مكتبة الأنجلومصرية القاهرة ، ١٩٩٣.
- د. محمد إبراهيم الدسوقي، النظرية العامة للقانون والحق مع دراسة للقانون الليبي، المكتبة الوطنية ببنغازي ليبيا، ط ١ سنة ١٩٧٦.
- د. محمد المتولي، خصخصة مشروعات الكهرباء بنظام BOT في مصر، مجلة البحوث الإدارية مركز البحوث أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، عدد يناير ٢٠٠١، ص ١٩.
- \_\_\_\_\_ الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
- د. محمد عبد الحميد حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، مجلة مصر المعاصرة، السنة ٦٦، العدد ٣٦٣، أكتوبر ١٩٧٥.
- د. محمد عوض رضوان، حرمة المال العام في التشريعين الوضعي والإسلامي، دار النهضة العربية، ٢٠١١.

- د. محمد محمد عبد اللطيف، النظام الدستوري للخصخصة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- د. محمد مصطفى غنيم، (ترجمة) كتاب تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص... والتنمية الاقتصادية، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩١،
- د. محمود السيد الناغي، دراسة للأثار الإيجابية للخصخصة على حقوق المالية للعمال، بحث مقدم لمؤتمر " الأوضاع القانونية والاقتصادية للعمال في ظل المتغيرات المحلية والعالمية " منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية تصدرها كلية الحقوق جامعة المنصورة المجلد الأول العدد ٢١ أبريل ١٩٩٧، ص ٧٤ وما بعدها.
- د. محمود السيد عرفات سليمان، أثر الخصخصة على السياسة الضريبية دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام المصري، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٠٩.
- د. محمود سلامة جبر، الحماية الدستورية للحقوق الأساسية في العمل، دون ذكر دار نشر، سنة ٢٠٠٥.
- د. محمود فهمي، نظام تملك العاملين للأسهم ( الأيسوب)، مجلة مصر المعاصرة العددان ١٨، ١٧ يوليو - أكتوبر ١٩٨٩.
- د. منير إبراهيم هندي، الخصخصة : خلاصة التجارب الدولية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١١. راجع د. جندي محمد صفوت عامر، خصخصة الخدمات العامة مع إشارة خاصة للخدمات الصحية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة حلوان، ٢٠٠٩.



- 
- 
- د. منى رمضان محمد بطيخ، الإطار القانوني لشرعية عقد المشاركة PPP والوسائل البديلة لتسوية منازعاته...، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ٢٠١١
- د. منى قاسم، الإصلاح الاقتصادي في مصر – دور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية، الهيئة العربية للكتاب، ١٩٩٨.
- ميرفت حسين، أثر الخصخصة على مستوى شركات قطاع الأعمال العام، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة ٢٠٠١.

## II- Bibliographie en langue française :

- A. Jeunemditre, les privatisations en France, 1986 – 1992, les privatisations en Europe: Programmes et problèmes, pp. 106 et ss.
- B.Tardivel « la place du contrats de partenariat dans l'ordre des contrats publics » PU. Montpellier, 2006, p.847
- D. Capitant, simplification des recours contre les contrats administratifs , D. 2007, PP. 250 et ss.
- D. Michel, les privatisations en France ; 1988.
- F.Brenet, F. Melleray « les contrats de partenariat de l'ordonnance du 17 juin 2004 ». Litec.2005.

- 
- 
- F. Daudu, L'exigence de motivation end rait du travail, Revue de contrat , Avril 2004, P. 566. F. Weiss, les relations du travail en France, Paris, 1988; PP. 258 et s.
  - F. Luhcaire , la protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, 1987.
  - F. Lichère « Les contrats de partenariat, Fausse nouveauté ou vraie libéralisation dans la commande publique ? » RDP 2004. pp.1547-1568.-
  - J.C. Javilier, droit du travail , 2 éd , paris 1981, pp. 284 et s.
  - J. Debandt, peut – on se passer du secteur public dans le processus d'industrialisation ? Revue du tiers Monde; n° 115; Juillet- septembre 1988; p. 929.
  - J. F. Brisson « l'adaptation des contrats administratifs aux besoins d'investissement immobilier sur le domaine public. Les aspects domaniaux des contrats de partenariat »AJDA, 2005 P, 591.
  - J.-F. Auby « Le cas des contrats de partenariat. Ces nouveaux contrats étaient-ils nécessaires ? » RFDA 2004. pp.1095-1102.

- 
- 
- J.hena, le contrôle judiciaire du motif économique de licenciement et le pouvoir d' organisation de l'employeur ,thèse, paris 2, 1999.
  - J. Husmann, Allemagne la garantie des prestations et du financement d la sécurité par la privatisation partielle de la prevention des risques , sécurité social, Vol. 3, pp. 124 et s.
  - J-L. Autin, “Les privatisations et la constitution”, Revue de Science administrative de la Méditerranée Occidentale (RSAM-IRA de Bastia), No 24 – 25 mars 1989, pp. 4-11.
  - L. Elfatoui, les actes détachable dans la jurisprudence du tribunal administratif, FDSEP de Sousse, Tunis, 1998.
  - L. Favoreu, L.Philip, les grandes décisions du conseil constitutionnel, 8 éd, Dalloz, 1995.
  - L. Richer « droit des contrats administratifs, LGDJ, 6 éd, 2008.
  - M. Durupty, “Les privatisations en France”, Notes et Etudes Documentaires No 4875 notamment p. 50.
  - M. Pliszkiwicz; privatisation et droit social en Pologne; Rev. De droit économique; n°3 ; 1992; p. 434. – 435.
  - P.Delvolve « les contrats globaux » RFDA, 2004, p.1079.

- 
- 
- P. Esplugas; conseil constitutionnel et service, LGDJ, 1994.
  - Rapport sur les Entreprises publiques ( Avril 1967 Groupe de travail due Comite Interne In Istriel des Enterprise publiques, la Documentation Française, paris, 1968, p. 125.
  - R. Descartes; les privatisations en France, en All Emagne, en grande – Bretagne et en Italie, Paris, 1985,
  - Y. Guyon, les privatisation en France , en grande- Bretagne, en Allemagne et en Italie, thèse Nantes 1995; PP.120 et s. V. Wright; , les privatisation en Europe; droit économie; 2000

مراجع باللغة الانجليزية:

- Bos Dieter : Privation ; A theoretical treatment, Oxford, claren don press, 1992.
- C. Vuylsteke : Techniques of privatization of state – Owned Enterprises, Vol .1. Methods and Implementation . Word Bank Technical Paper N° 88 ; 1997.
- G. Grimston : Privatization, Macro Economic And Modalities In V.V Ramanadha (Ed) Privatization Indeveloping Countries ( New York Rutledge, 1989, p. 105.
- K. Fukui : Japanese national Railways Privatization study, the experience of Japan and lessons for developing countries. World Bank discussion paper, 1995, pp. 55.