تكـــريس الأمن القضـائى

الباحث/ أسـامة طـه حسين

طالب دكتوراه – كلية القانون

جامعة بغداد

(ISSN : 2537 - 0758)

تكريس الأمن القضائى

الباحث/ أسامة طه حسين

المقدمة

شهدت المرافق العامة الاقتصادية في العراق تغيّرات كثيرة، منها موجة التأميم التي حدثت عام 1964، والتي أدت إلى ازدياد عدد هذه المرافق نتيجة لازدياد تدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي. إلا أن تبني الحكومة العراقية لسياسة الخصخصة في عام 1987، من اجل خفض الإنفاق العام وتشجيع القطاع الخاص قد أدى إلى تقليص عدد المرافق العامة الاقتصادية وتغيير أسلوب إدارتها من الإدارة المباشرة إلى الإدارة غير المباشرة من خلال منح المرفق الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. غير أن التغيير الأكثر أهمية في العراق هو ما حدث بعد عام 2003 وصدور الدستور الاتحادي الدائم في عام 2005، الذي ألزم الدولة بإصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته[1]. وكذلك تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة[2]. إضافة إلى صدور قانون الاستثمار الاتحادي رقم (13) لسنة 2006 المعدل[3]، وصدور قانون الاستثمار في إقليم كوردستان رقم (4) لسنة 2006[4]. وكذلك صدور قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007[5]. وقد كان الهدف من هذه القوانين تشجيع القطاع الخاص الوطني والأجنبي للاستثمار في العراق وتحقيق التنمية الاقتصادية.

---

[1] المادة(25) من الدستور

[2] المادة (26) من الدستور

[3] منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4031 الصادرة في 2007/1/17، ص23.

[4] منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 62 الصادرة في 2006/8/27، ص22.

[5] منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4062 الصادرة في 2008/2/18، ص25.

ويفهم من ذلك أن العراق قد تخلى عن الاقتصاد الموجه أو المخطط مركزيا واتجه نحو اقتصاد السوق الحر والانفتاح الاقتصادي، وانتقل من مرحلة هيمنة القطاع العام إلى مرحلة يكون للقطاع الخاص دور فاعل فيها.

إلا أن التغيير في العراق لم يكن وليد تفاعل عوامل داخلية فحسب بل كان للعوامل الخارجية وأهمها مطالب المؤسسات المالية العالمية الدائنة للعراق مثل صندوق النقد والبنك الدوليين، اليد الطولى في إحداث هذا التغيير، مدفوعة بقناعات ومصالح شتى تلتقي حيناً وتختلف أحياناً أُخرى عن قناعات ومصالح الشعب العراقي، ولذلك لم يكن قرار الإصلاح الاقتصادي وليد رؤية عراقية خالصة، كما أن برنامج الإصلاح الاقتصادي كان بطيء وغير متكامل، وأصبح الإصلاح الاقتصادي بمثابة تخريب اقتصادي بسبب ممارسة الإصلاح دفعه واحدة وفي وقت واحد وعلى أربعة مسارات هي الإصلاح السياسي والاقتصادي والأمني والإداري، وكل واحدة منها كفيلة بتفكيك بلد حتى بافتراض ثبات المسارات الأُخرى[6].

ولاشك أن لمثل هذه التغيّرات التي طرأت على المرافق العامة الاقتصادية أثرها الكبير على المركز القانوني للعاملين فيها حيث يعتبر هؤلاء العنصر الأساسي في المرافق العامة الاقتصادية وبدونهم لا يمكن لهذه المرافق أن تمارس نشاطها ولذلك حرم القانون على العاملين في هذه المرافق الإضراب عن العمل وفرض عليهم عقوبات شديدة من اجل ضمان سير المرافق العامة بانتظام واستمرار، وبالمقابل حرم القانون الاعتداء على العاملين في هذه المرافق، وفرض عقوبات شديدة أيضاً على من يعتدي عليهم.

وبسبب موجة الاستثمار التي يشهدها العراق في الوقت الحاضر، أصبح تحديد المركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية من المسائل المهمة، وقد أثار هذا الموضوع العديد من الإشكاليات التي تستوجب وضع الحلول لها ومن أهمها اثر تغيّر أسلوب إدارة المرفق على المركز القانوني للعاملين فيه، كما أن قوانين الاستثمار اشترطت على المستثمر – كشخص خاص – استخدام نسبة معينة من

[6] د. عبد الحسين محمد العنكبي، الإصلاح الاقتصادي في العراق– تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، بدون دار نشر، بغداد، 2008، ص1–3.

(ISSN : 2537 - 0758)

موظفي المرفق موضوع الاستثمار للعمل لديه دون اشتراط خروجهم من ملاك الإدارة التي يعملون فيها . فكيف يستطيع المستثمر إدارة شؤون موظفي الدولة ؟

ومن اجل ذلك سنتناول بحث المركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية في كل من فرنسا ومصر ولبنان ومن ثم العراق ، لتحديد وضعهم القانوني في الدول المقارنة ومقارنة ذلك مع وضعهم في العراق. وسبب اختيار هذه الدول للمقارنة هو وجود قضاء إداري فيها شأنها شأن العراق. وستكون خطة البحث على النحو الأتي:

المطلب الأول: المركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية في الدول المقارنة.

المطلب الثاني: المركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية في العراق.

المطلب الأول
المركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية في الدول المقارنة

سنتناول في هذا المطلب بحث المركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية في فرعين وعلى النحو الأتي:

الفرع الأول: المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية

الفرع الثاني: المركز القانوني للغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية

الفرع الأول
المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية[7]

إن المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية قد يتغيّر بتغيّر أسلوب إدارة المرفق، ولذلك فإننا سنبحث في هذا الفرع المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية، واثر تغيّر أسلوب إدارة المرفق على المركز القانوني للعاملين فيه.

أولاً : المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية

[7] يعتبر جميع العاملين في المرافق العامة الاقتصادية في الأردن موظفون عموميون ويخضعون لإحكام القانون العام. د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن–عمان، 2010، ص325.

القاعدة في فرنسا أن العاملين في المرافق العامة الاقتصادية هم في مركز "الإجراء" الذي يحدده قانون العمل، ويختص القضاء العادي بالنظر في منازعاتهم[8].

غير أن هذه القاعدة يرد عليها استثناءين:

1.الاستثناء الأول: قرر هذا الاستثناء مجلس الدولة الفرنسي في قضية "لافريجر" حيث ذهب المجلس إلى انه يجب التمييز في المرافق العامة الاقتصادية التي تدار بأسلوب الاستغلال المباشر أو بأسلوب المؤسسة العامة بين من يتولى وظائف القيادة وبين من يتولى الوظائف التنفيذية، واعتبر المجلس أن من يمارس الوظائف الأولى هم "عاملون عموميون" وتثبت هذه الصفة لمدير الأقسام ورئيس المحاسبة فقط، أما من يمارس الوظائف الثانية فقد اعتبرهم مجلس الدولة الفرنسي "عاملون خصوصيون"[9].

غير أن اعتبار شاغلي وظائف القيادة من العاملين العموميين لا يعني أنهم من الموظفين العموميين، وذلك لان مركز الوظيفة العامة لا ينطبق على العاملين في المؤسسات العامة الاقتصادية[10].

ويرى الباحث انه لا يوجد مبرر للتفرقة بين من يشغل وظائف القيادة وبين من يشغل وظائف التنفيذ من العاملين، وذلك لأنه من الصعوبة بمكان وضع معيار للتمييز

---

(8) J-F.Auby, O.Raymundie, Le service public, Lemonterur, paris,2003,P. 225.

(9) C.E.26 Jan 1923, De Robert Lafregeyre, GAJA, P 242. D.Linotte, A. Mestre, services publics,et droit public economique, Liec,1982, P. 426.

كان مجلس الدولة الفرنسي في البداية يعطي وصف "عاملون عموميون" لجميع أعضاء مجلس إدارة المرفق، غير انه بعد قضية "جلينكيوس دي لابوه" قرر مجلس الدولة قصر هذا الوصف على مدير الأقسام ورئيس المحاسبة. انظر:

C.E. 18 AV. 1947, Jarrigian. S. 1948 III 33.

C.E. 8 Mars 1957 Jalenques delabeau, Rec, Leb, P. 158.

D. Linotte, A. Mestre, op. cit., P. 427.

(10) Y. Gaudemet, Traié, de droit administratif, paris, LGDJ,2001, P. 233.

(ISSN : 2537 - 0758)

بينهما بحيث لا يقع خلط ولبس، يضاف إلى ذلك أن هذه التفرقة لو كانت تقوم على أسس علمية لماذا تقتصر على المرافق العامة الاقتصادية دون غيرها؟[11]

2.الاستثناء الثاني: هذا الاستثناء هو استثناء تشريعي، حيث يجوز للمشرع أن يصدر قانوناً يخالف فيه ما اقره القضاء في اعتبار شاغلي وظائف التنفيذ من العاملين الخصوصيين، إذ يمكن أن يعهد المشرع إلى هؤلاء بمراكز خاضعة للقانون العام، وهذا ما حدث في قانون 6 تشرين الأول 1982 الخاص بأجهزة الدخل في المجال الزراعي للمؤسسات العامة الاقتصادية الذي نص في المادة الثانية منه على اعتبار العاملين في هذه الأجهزة من العاملين العموميين[12].

وما عدا هذين الاستثناءين فان جميع العاملين في المرافق العامة الاقتصادية يخضعون للقانون الخاص وبالذات قانون العمل، كما يخضعون لاختصاص القضاء

---

(11) ذهب جانب من الفقه المصري إلى تطبيق ما هو مقرر في فرنسا من التمييز بين من يشغل وظائف القيادة وبين من يشغل وظائف التنفيذ بالنسبة للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية، إلا أن مجلس الدولة المصري رفض إعمال هذه التفرقة. وقد قررت محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد "أن هذه التفرقة لا تقوم على أساس علمي، فمن العسير وضع مقياس لها بحيث لا يقع الخلط واللبس بين أفراد الطائفتين، يضاف إلى ذلك أن هذه التفرقة إن كانت قائمة على أساس منطقي فلماذا تقتصر على المصالح والمؤسسات العامة الاقتصادية دون غيرها" انظر: حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل،2005، ص231.

(12) بإمكان المشرع أن يمنح العاملين في بعض المرافق العامة الاقتصادية مركز تابعاً للقانون الخاص وهذا يعني أن المراكز الخاصة لا تفرض من جانب الدولة وحدها، بل يتم التفاوض بشأنها مع ممثلي المشروع، فإما أن تقرر بمرسوم بعد مشاورات مع النقابات العمالية الأكثر تمثيلا، أو أن يضعها مجلس الإدارة نفسه، بحيث يقتصر دور الدولة على الموافقة عليها، وهذه المراكز تعتبر بديلا عن اتفاقيات العمل الجماعية، غير أنها لا تضع العامل في وضع تنظيمي خاضع للقانون العام. انظر:

Y. Gaudemet, op. cit., P. 234.

د. صبا نعمان رشيد الويسي، سلطة صاحب العمل الإدارية في إطار المشروع، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص121.

العادي، حتى وان احتل العامل مركزا قياديا كمدير شركة مختلطة أو كان تعيينه بقرار وزاري أو صُدق على تعيينه من قبل الدولة وحددت رواتبه من قبلها[13].

وفي لبنان فان مركز العاملين في المرافق العامة الاقتصادية لا يختلف عن مركزهم في فرنسا وما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي اخذ به مجلس شورى الدولة اللبناني[14].

أما في مصر فان مركز العاملين في المرافق العامة الاقتصادية يختلف تماما عن مركزهم في فرنسا ولبنان. والقاعدة العامة في مصر أن العاملين في المرافق العامة الاقتصادية يخضعون للقانون العام ولاختصاص القضاء الإداري ويعتبرون موظفين عموميين[15].

وهذه القاعدة ترد عليها استثناءات أيضاً تتعلق بطبيعة الشخص المسؤول عن إدارة وتشغيل المرفق، فالمرافق العامة الاقتصادية التي تدار بأسلوب الامتياز أو بأسلوب الشركات التي تخضع للقانون رقم (203) لسنة 1991، يخضع العاملون فيها لإحكام قانون العمل ولاختصاص القضاء العادي[16].

ثانيا: أثر تغيّر أسلوب إدارة المرفق على المركز القانوني للعاملين فيه

في حالة تولي إدارة واستثمار المرفق العام الاقتصادي شخص معنوي عام، فان هذا التغيير لا يؤثر على المركز القانوني للعاملين في هذا المرفق، حيث تبقى هذه المراكز على حالها دون تغيير، فالعامل الذي له صفة الموظف أو العامل العام، أو الذي

---

[13] D. Linotte, A. Mestre, op. cit., P. 234.

[14] د. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص76.

[15] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، السكندرية، 2003 ، ص424.

[16] د. محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص110.

(ISSN : 2537 - 0758)

يخضع للقانون الخاص، يبقى محتفظاً بالصفة والوضعية القانونية التي كانت له قبل حصول التغيير[17].

غير أن الإشكالية التي تطرح في هذا السياق ترتبط بالحالة التي يتولى فيها إدارة واستثمار المرفق شخص خاص، فالقاعدة أن النظام القانوني الذي ينظم مركز العاملين في المرافق العامة الاقتصادية المستثمرة من قبل أشخاص القانون الخاص، هو المستمد من القانون الخاص وبالذات قانون العمل، لان هؤلاء العاملين على الرغم من مشاركتهم في تنفيذ مرفق عام إلا أنهم يخضعون للقانون الخاص، وقد كان القضاء الإداري الفرنسي واضحاً في هذا المجال حيث أعلن أن المستثمر – كشخص خاص – لا يمكنه أن يتعاقد مع عمال بصفة موظفين أو عاملين عموميين، وذلك لان المستثمر لا يعمل كوكيل عن السلطة العامة مانحة الامتياز[18]. وفي حالة تولي شخص خاص إدارة واستثمار المرفق العام الاقتصادي فان ذلك قد يؤدي إلى فقدان الكثير من الموظفين لوظائفهم التي كانوا يشغلونها عندما كان المرفق يدار من قبل السلطة العامة، ومن اجل تجنب الآثار السلبية لتغير أسلوب إدارة المرفق العام الاقتصادي وتولي شخص خاص إدارته، غالبا ما تنص القوانين المنظمة لهذا التغيير، وكذلك دفاتر شروط الامتياز على إلزام المستثمر باستخدام قسم من هؤلاء الموظفين للعمل لديه[19].

والسؤال الذي يثار هنا هو، هل أن معاودة استخدام الموظف أو العامل العام مجدداً في المرفق العام الاقتصادي الذي تولى إدارته شخص خاص، يعني خروج الموظف وجوباً من ملاك الوظيفة العامة التي كان يشغلها ؟

إن الإجابة على هذا السؤال تختلف باختلاف النظام القانوني المطبق في كل دولة.

ففي فرنسا توجد وضعية مزدوجة للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية تجمع ما بين نظام الوظيفة العامة من جهة ونظام العمل الخاضع لإحكام القانون الخاص –

---

[17] د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص362.

[18] د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار، المرافق العامة، المصدر السابق، ص363.

[19] د. صبا نعمان رشيد الويسي، المصدر السابق، ص147.

قانون العمل– من جهة أُخرى[20]. وقد عبر مجلس الدولة الفرنسي عن هذه الوضعية المزدوجة في رأيين له، أشار فيهما إلى جواز استخدام المستثمر لموظف أو عامل عام، دون اشتراط خروجه من ملاك الإدارة التي يعمل فيها، ففي رأيه الصادر عام 1993، قرر المجلس انه من الجائز استخدام موظفي الدولة في شركات مساهمة وفقا للشروط الآتية[21]:

1. أن يستهدف المستثمر تحقيق مرفق عام.
2. أن تكون الدولة مالكة لأغلبية رأسمال الشركة المساهمة.
3. أن تكون الغاية من استخدام الموظفين تامين استمرارية المرفق العام.

ويلاحظ على هذا الرأي أن مجلس الدولة الفرنسي اشترط أن يكون المرفق العام الاقتصادي مداراً بأسلوب شركات الاقتصاد المختلط حتى يصبح استخدام الموظفين فيه.

غير أن مجلس الدولة ما لبث أن تغيّر موقفه بفعل المرونة التي أبداها في رأيه الأخر الصادر عام 1995، حيث أجاز لرئيس المطبعة الوطنية، وأي شركة خاصة غير مختلطة تعيين موظفين عموميين للعمل لديها[22]. وقد سار الفقه مع ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في جواز استخدام موظفين عموميين في المرافق العامة الاقتصادية المستثمرة من قبل أشخاص القانون الخاص[23].

أما عن كيفية استخدام الموظف في هذه المرافق وطبيعة علاقته بالمستثمر؟ فان التجربة الفرنسية في هذا المجال بينت أن استخدام الموظف يكون بإحدى الوسائل الآتية[24]:

---

[20] J–F. Auby, O. Raymundie, op. cit., P. 225.

[21] Y. Gaudemet, op. cit., P. 335.

[22] R.Chapus, Droit administratife générak, Tome I, Montchrestien Delta, paris, 1995, P 525.

[23] انظر: د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، المصدر السابق، ص365.

[24] د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، المصدر السابق، ص366.

P.Grangereau, Les projets prives d'infrastructures dans les pays emergents, l'approche des preteures, RDA I,2001, P. 120.

(ISSN : 2537 - 0758)

1. الانتداب:

هو إعفاء الموظف مؤقتاً من مهام وظيفته الأصلية وإسناد وظيفة أو مهمة أُخرى إليه، على أن يحتفظ بحقه في الراتب والتدرج والترقية والترفيع والتقاعد في إدارته الأصلية. غير أن المشرع الفرنسي اشترط أن يتقاضى الموظف المنتدب راتبه من المستثمر وليس من السلطة العامة وفقا للعقد الموقع بينهما والذي يعتبر من العقود الخاصة ويختص القضاء العادي بالنظر في المنازعات الناشئة عنه. ويتم الانتداب بناءً على طلب الموظف ولمدة معينة غالباً ما ترتبط بمدة العقد الموقع بين السلطة العامة والمستثمر، وعند بلوغ الموظف سن التقاعد فانه يتقاضى تعويضه من الإدارة وليس من المستثمر. والموظف المنتدب طوال مدة انتدابه يخضع لأنظمة المشروع الخاص الذي يعمل لديه، ما عدا حالات العزل أو الصرف من الوظيفة، التي يبقى خاضعاً فيها لنظام الوظيفة العامة.

2. الوضع بالتصرف:

وهو إجراء يتم من خلاله إعفاء الموظف من مهامه والحاقة بوظائف أو مهام أُخرى. وهذا الإجراء يستلزم عقد اتفاق بين السلطة العامة والمستثمر يتضمن استخدام الموظف من قبل المستثمر وشروط ذلك. وبعد هذا الاتفاق يبرم عقد بين المستثمر والموظف يندرج في فئة عقود العمل، ووضع الموظف بالتصرف غالبا ما يكون بناء على طلبه، ويستمر بتقاضي راتبه من الإدارة وليس من المستثمر، إلا انه يتقاضى بعض التعويضات من المستثمر وفقا للاتفاق المبرم بين المستثمر والسلطة العامة. والموظف في هذه الحالة يبقى خاضعا لنظام الوظيفة العامة وخاصة ما يتعلق بالنظام التأديبي. ولا يستطيع المستثمر توقيع أية عقوبة عليه، غير انه بإمكانه الطلب من الإدارة اتخاذ ما يلزم من تدابير تأديبية إذا ما تطلب الأمر ذلك.

3. الوضع خارج الملاك:

وهو وضع الموظف بصورة مؤقتة خارج الملاك الوظيفي الذي ينتمي إليه من اجل الالتحاق بوظائف أو مهام أُخرى. والموظف في هذه الحالة يبقى محتفظا بحقه في التدرج في ملاكه، وكذلك تعويض التقاعد، إلا انه لا يتقاضى راتبه من الإدارة، وإنما

يحصل على اجر عمله من المستثمر الذي يعمل لديه ويخضع لجميع الأنظمة المتبعة في المشروع الخاصة.

أما في لبنان فان الوضع فيه مختلف تماماً عن فرنسا حيث لا يجوز استخدام عمال في المرافق العامة الاقتصادية المستثمرة من قبل أشخاص القانون الخاص بصفة موظفين أو عاملين عموميين، وإذا ما أرادت السلطة العامة أو المستثمر استخدام موظفين للعمل في المرافق العامة الاقتصادية المستثمرة من قبل أشخاص القانون الخاص، فانه يجب أن تصفى حقوقهم الوظيفية أولاً، ليصار بعد ذلك إلى التعاقد معهم وفقا للأنظمة الخاصة التي تراعي نشاط المستثمر[25].

الفرع الثاني

المركز القانوني للغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية

سنتناول في هذا الفرع المركز القانوني للمستفيدين من خدمات المرافق العامة الاقتصادية والمتعاقدين مع هذه المرافق والمتضررين من نشاطها ومستحقي الانتفاع منها وعلى النحو الأتي:

[25] نصت المادة 49 من القانون رقم (431) لسنة 2002 الخاص بتنظيم قطاع الاتصالات على انه "... في حال اختيار الموظف الالتحاق بالشركة وموافقة الشركة على ذلك تصفى حقوقه وفقا لإحكام هذا القانون، وينظم له عقدا وفقا للأنظمة المعتمدة من قبل الشركة". كما صدر القانون رقم (549) لسنة 2003 الخاص بتنظيم إدارة واستثمار مصافي طرابلس والزهراني الذي نص في المادة السابعة منه على انه "فور موافقة مجلس الوزراء على نتائج المزايدة تعتبر جميع عقود العمل الفردية وعقد العمل الجماعي وعلاقات العمل في مصافي طرابلس والزهراني منتهية حكما، ويتوجب على الدولة ممثلة بوزارة الطاقة والمياه أن تصفي فورا جميع حقوق العاملين والمستخدمين المصروفين وفقا لما ينص عليه عقد العمل الجماعي..." وذلك خلافا للقانون رقم (431) لسنة 2002 الذي أعطى الموظف والأجير والمتعاقد الخيار بين البقاء في عمله أو قبض تعويضه .د. وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، المصدر السابق، ص363- 364.

(ISSN : 2537 - 0758)

أولاً: المركز القانوني للمستفيدين من خدمات المرافق العامة الاقتصادية

استقر القضاء في فرنسا ومصر ولبنان على أن علاقة المستفيدين بالمرافق العامة الاقتصادية هي علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص، كما تخضع المنازعات الناشئة عنها للقضاء العادي[26].

ويخضع العقد المبرم بين المرفق العام الاقتصادي والمستفيدين من خدماته لإحكام القانون الخاص، حتى ولو كان العقد مبرما بين شخصين من أشخاص القانون العام، وحتى لو تضمن العقد شروطا استثنائية[27].

إلا انه يمكن للمستفيدين من خدمات المرفق العام الاقتصادي اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن بالقرارات التنظيمية الصادرة عن هذا المرفق لتجاوز حدود السلطة، وهذا

---

[26] أكدت محكمة التنازع الفرنسية على خضوع المستفيدين للقانون الخاص في حكمها الصادر عام 2000 حيث جاء فيه "أن النزاعات الفردية الناشئة عن العلاقة بين المرفق العام الاقتصادي من ناحية والمستفيدين من خدماته من ناحية أُخرى، تعد من روابط القانون الخاص وتخضع لاختصاص القضاء العادي". وفي مصر قررت المحكمة الإدارية العليا "أن عقد تركيب واستعمال التليفون المبرم بين الأفراد وهيئة المواصلات السلكية واللاسلكية يعتبر من عقود القانون الخاص وذلك استنادا إلى أن هذا العقد ليست له صلة بنشاط المرفق وتسييره أو تنظيمية" ويرى الباحث أن هذا التعليل محل نظر لان هذه العقود تتصل اتصالا وثيقا بنشاط المرفق بل هي أداة تنفيذ نشاط المرافق العامة الاقتصادية. وفي لبنان قررت محكمة التمييز أن "الدعاوى التي يقيمها المتعاقدون مع المصلحة أو المنتفعون منها، هي من اختصاص القضاء العدلي". وقد اخذ مجلس شورى الدولة اللبناني بهذا الاتجاه حيث أكد على أن علاقة المرفق العام الاقتصادي بالمستفيدين من خدماته تخرج عن صلاحية مجلس شورى الدولة. انظر:

J–F. Auby, O. Raymundie, op,. cit., P. 229.

جورج فوديل، وبيار دلفولفيه، القانون الداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص757. د. جورج سعد، القانون الاداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص451، د. محمد محمد عبد اللطيف، المصدر السابق، ص113.

[27] د. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص51.

ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي، أما القرارات غير التنظيمية أي القرارات الفردية والتي تتصل بإدارة وتشغيل المرفق العام الاقتصادي فتخضع لإحكام القانون الخاص ولاختصاص القضاء العادي[28].

ويذهب جانب من الفقه إلى أن المستفيد من خدمات المرفق العام الاقتصادي يوجد في مركز تعاقدي من مراكز القانون العام[29]. في حين يذهب آخرون إلى أن المستفيد يوجد في مركز تعاقدي من مراكز القانون الخاص[30]. بينما يذهب اتجاه ثالث– ونحن نؤيده – إلى أن مركز المستفيد هو مركز تنظيمي أو لائحي، تسري عليه كل التعديلات التي تتقرر لتنظيم المرفق العام الاقتصادي، وان هذا المركز اللائحي من مراكز القانون الخاص[31]. وأما العقد فهو مجرد وسيلة لإسناد هذا المركز التنظيمي.

والمستفيد من خدمات المرفق العام الاقتصادي يوجد في مركز لائحي سواء كان المرفق العام الاقتصادي يدار بأسلوب الإدارة المباشرة أو بأسلوب الشركات أو بالأسلوب التعاقدي[32].

ثانياً: المركز القانوني للمتعاقدين مع المرفق العام الاقتصادي

لتحديد المركز القانوني للمتعاقدين مع المرفق العام الاقتصادي، لابد من التمييز بين إدارة المرفق من قبل شخص عام وإدارته من قبل شخص خاص.

1. إدارة المرفق العام الاقتصادي من قبل شخص عام:

إن العقود المبرمة من قبل شخص عام يدير مرفقاً عاماً اقتصادياً تخضع لإحكام القانون الخاص ويختص القضاء العادي بالنظر في المنازعات الناشئة عنها، وذلك في

---

[28] جورج فوديل وبيار دلفولفية، المصدر السابق، ص758.

[29] د. محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، معهد البحوث والدراسات العربية– جامعة الدول العربية، القاهرة، 1970، ص165.

[30] د. سليمان محمد الطمّاوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966، ص47. عزت فوزي حنا، المرفق العام الاقتصادي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1992، ص27.

[31] د. محمد محمد عبد اللطيف، المصدر السابق، ص114.

[32] المصدر السابق، ص115.

(ISSN : 2537 - 0758)

حال لم تتضمن هذه العقود أية شروط استثنائية، ويكون مركز المتعاقدين في هذه الحالة خاضعاً لإحكام القانون الخاص. أما في حالة تضمن العقد شروطاً استثنائية فان العقد في هذه الحالة يعد من العقود الإدارية وتخضع المنازعات الناشئة عنه لاختصاص القضاء الإداري، ويكون مركز المتعاقدين في هذه الحالة خاضعاً لإحكام القانون العام ، وقد اخذ بهذا الاتجاه القضاء المصري واللبناني[33]. غير أن جانب من الفقه انتقد– بحق – هذا التوجه على أساس أن القاعدة المطبقة تقضي باعتبار جميع العقود التي تبرمها المرافق العامة الاقتصادية من العقود الخاصة حتى وان تضمنت شروطا استثنائية، ولا يوجد مسوغ قانوني أو منطقي لهذه التفرقة[34]. أما القضاء الفرنسي فقد أكد على أن العقود التي تبرمها المرافق العامة الاقتصادية مع العاملين لديها أو المستفيدين من خدماتها تعتبر من العقود العادية حتى وان تضمنت شروط استثنائية[35]. والجدير بالذكر أن بعض العقود تعتبر من العقود الإدارية وان لم تتضمن شروطا استثنائية مثل عقود الامتياز[36].

2. إدارة المرفق العام الاقتصادي من قبل شخص خاص:

تخضع العقود المبرمة من قبل شخص خاص يتولى إدارة مرفق عام اقتصادي لإحكام القانون الخاص حتى ولو تضمن العقد شروطاً استثنائية، لان المبدأ العام يقضي بإخضاع العقود المبرمة بين شخصين من أشخاص القانون الخاص لإحكام القانون الخاص، ويكون مركز المتعاقد في هذه الحالة خاضعاً لإحكام القانون الخاص، باستثناء الحالة التي يعمل فيها الشخص الخاص لحساب الشخص العام أو يكون مفوضاً من

---

[33] د. سليمان محمد الطمّاوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005، ص165. د. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2003، ص44.

[34] د. محمد محمد عبد اللطيف، المصدر السابق، ص116.

[35] د.مروان محي الدين القطب، المصدر السابق، ص 54.

[36] د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص160. د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات لباد، الجزائر، 2006، ص187.

قبله بصورة صريحة أو ضمنية، ففي هذه الحالة يعتبر العقد إداريا ويخضع لاختصاص القضاء الإداري[37].

ثالثا: المركز القانوني للغير المتضرر من نشاط المرافق العامة الاقتصادية

قد يسبب المرفق العام الاقتصادي ضرراً للغير بسبب ممارسته لنشاطه وفي هذه الحالة يجب التمييز بين إدارة المرفق من قبل شخص عام وبين إدارته من قبل شخص خاص.

1. إدارة المرفق العام الاقتصادي من قبل شخص عام

في حالة إدارة المرفق العام الاقتصادي من قبل شخص عام فان الجهة الوحيدة المختصة بنظر طالبات التعويض عن الأضرار التي يسببها هذا المرفق للغير ه القضاء الإداري، ويكون المتضرر في هذه الحالة في مركز قانوني تنظيمي يخضع لإحكام القانون العام[38].

2. إدارة المرفق العام الاقتصادي من قبل شخص خاص:

في هذه الحالة يكون المتضرر من نشاط المرافق العامة الاقتصادية في مركز قانوني خاضع لإحكام القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها المرافق العامة الاقتصادية بالغير، إلا إذا كان الضرر ناجما عن الأشغال العامة أو ممارسة امتيازات السلطة العامة مثل نزع الملكية، فينعقد الاختصاص في الحالتين الأخيرتين للقضاء الإداري[39].

رابعا: المركز القانوني لمستحقي الانتفاع من المرافق العامة الاقتصادية:

مستحق الانتفاع، هو الشخص المرشح للحصول على الخدمة،[40] أي بمعنى انه لم يحصل على هذه الخدمة بصفة شخصية. والمركز القانوني لمستحقي الانتفاع يختلف

---

[37] J–F. Auby, O. Raymundie, op. cit., P. 228.

[38] J– F. Auby, O. Raymundie, op. cit., P. 239.

[39] جورج سعد، المصدر السابق، ص452.

[40] عزت فوزي حنا، المصدر السابق، ص 264.

(ISSN : 2537 - 0758)

باختلاف طريقة إدارة المرفق العام الاقتصادي.[41] فبالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية التي تدار بأسلوب الإدارة المباشرة فان مستحقي الانتفاع في هذه الحالة يوجدون في مركز قانوني تنظيمي يخضع للقانون العام ، وذالك لأنه لاتوجد أية صلة خاصة تربط مستحقي الانتفاع بالمرفق، فهم يطالبون بالحصول على المنفعة أو الخدمة وفقاً لما يقضي به قانون المرفق ونظامه، وهذا هو الرأي الذي انعقد عليه إجماع فقهاء القانون العام في كل من فرنسا ومصر[42]. أما بالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية التي تدار بأسلوب الامتياز فقد اختلف القضاء والفقه في تحديد المركز القانوني لمستحقي الانتفاع في مواجهة هذه المرافق، بسبب وجود عقد الامتياز المبرم بين السلطة العامة والشركة صاحبة الامتياز.

فذهب القضاء في فرنسا – القضاء العادي والقضاء الإداري – إلى أن مستحق الانتفاع كالمنتفع في علاقته بالمرفق العام الاقتصادي، يوجد في مركز تعاقدي يخضع لإحكام القانون الخاص شأنه شأن أي عميل لشروع تجاري خاص، وذالك على أساس نظرية الاشتراط لمصلحة الغير. فعقد الامتياز يلزم الشركة صاحبة الامتياز بتقديم المنفعة المقررة في العقد لكل من يطلبها وفقاً للشروط المنصوص عليها فيه. غير أن بعض الفقهاء الفرنسيين عارضوا وبشدة الاستناد إلى هذه نظرية لتحديد المركز القانوني لمستحقي الانتفاع وتقرير حقهم في الحصول على المنفعة التي يقدمها المرفق العام الاقتصادي وخلصوا إلى القول بان نظرية الاشتراط لمصلحة الغير المعروفة في القانون المدني لاتصلح أساساً لتقرير حقوق مستحقي الانتفاع في الانتفاع بخدمات المرافق العامة الاقتصادية، وان مستحق الانتفاع لايعتبر في علاقته بهذه المرافق في مركز تعاقدي، وإنما يعتبر في مركز قانوني عام يحكمه قانون المرفق وحده، ويستوي في ذالك أن تكون الطريقة التي يدار بها المرفق هي طريقة الإدارة المباشرة أو طريقة الامتياز. أما بالنسبة لعقد الامتياز فهو في نظر مستحقي الانتفاع ليس عقداً وإنما يعتبر قانوناً من

---

[41] حسن محمد علي حسن البنان، المصدر السابق،ص 240.

[42] د.محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، المصدر السابق، ص 158-159.

الناحية المادية تستمد منه حقوقهم في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية[43]. أما في مصر فقد اخذ التشريع المصري – القانون المدني – بالمبادئ التي قررها القضاء الفرنسي في اعتبار مستحقي الانتفاع في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية في مركز تعاقدي يخضع لإحكام القانون الخاص بغض النظر عن طريقة إدارة المرفق العام الاقتصادي[44].

المطلب الثاني

المركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية في العراق

سنتبع في هذا المطلب الخطة التي اتبعناها عند بحث المركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية في الدول المقارنة حيث سنتناول بحث المركز القانوني لكل من العاملين في هذه المرافق والغير في فرع مستقل.

الفرع الأول

المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية

إن المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية – كما أسلفنا – قد يتغير بتغير أسلوب إدارة المرفق، ولذلك سنبحث تباعا المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية، واثر تغيّر أسلوب إدارة المرفق على المركز القانوني للعاملين فيه.

أولاً: المركز القانوني للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية

بيّنا فيما سبق أن العاملين في المرافق العامة الاقتصادية في كل من فرنسا ولبنان يعتبرون كقاعدة عامة في مركز الإجراء الذي يحدده قانون العمل ويختص القضاء العادي بنظر منازعاتهم، وهذه القاعدة يرد عليها استثناءين، الأول اقره مجلس الدولة الفرنسي واخذ به مجلس شورى الدولة في لبنان وهو التمييز في المرافق العامة

---

(43) J– F. Auby, O. Raymundie, op. cit., P. 410.

(44) أنظر د.محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، المصدر السابق، ص162. حسن محمد علي حسن البنان، المصدر السابق،ص 242.

(ISSN : 2537 - 0758)

الاقتصادية التي تدار بأسلوبي الاستغلال المباشر أو المؤسسة العامة بين العاملين الذي يشغلون وظائف القيادة حيث يعتبرون من العاملين العموميين مثل مدير الأقسام ورئيس المحاسبة، غير أنهم لا يعتبرون رغم ذلك من الموظفين العموميين، وبين العاملين الذين يشغلون وظائف التنفيذ حيث يعتبرون من العاملين الخصوصيين. أما الاستثناء الثاني فهو استثناء تشريعي حيث يجوز للمشرع الخروج على ما اقره القضاء من التمييز بين مركز العاملين في المرافق العامة الاقتصادية، في حين أن مصر لم تأخذ بهذا التمييز بين مركز العاملين، حيث يعتبر العاملون في المرافق الاقتصادية من الموظفين العموميين ويخضعون للقانون العام ولاختصاص القضاء الإداري باستثناء العاملين في المرافق العامة الاقتصادية التي تدار بأسلوب الامتياز أو بأسلوب الشركات التي تخضع للقانون رقم (203) لسنة 1991 حيث يخضع العاملون فيها لأحكام قانون العمل ولاختصاص القضاء العادي[45].

أما في العراق فان القاعدة العامة تقضي باعتبار جميع العاملين في المرافق العامة الاقتصادية من الموظفين العموميين، فهم في مركز قانوني تنظيمي تحكمه قواعد القانون الإداري، شأنهم شأن غيرهم من العاملين في المرافق العامة الأُخرى، ولا يوجد خلاف في هذا الشأن لان المشرع العراقي كان أكثر تحديداً لمركز العاملين في المرافق العامة الاقتصادية من المشرع في الدول المقارنة[46].

وفي هذا الشأن صدر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (150) لسنة 1987[47]، الذي حول جميع العمّال العاملين في دوائر الدولة والقطاع العام[48] إلى

---

[45] انظر الصفحة (5) من هذا البحث.

[46] انظر: د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الرابعة، المكتبة القانونية، بغداد، 2009، ص293. د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، 1969، ص122.

[47] منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3143 الصادرة في 1987/3/30، ص178.

[48] حلت تسمية "القطاع العام" محل تسمية "القطاع الاشتراكي" أينما وردت، بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (64) لسنة 2004.

موظفين عموميين حيث نصت المادة (1) منه على "يعتبر جميع العمال في دوائر الدولة والقطاع العام موظفين ويتساوون معهم في الحقوق والواجبات". كما نصت المادة (2) منه على "تسري على المشمولين بإحكام هذا القرار قوانين وأنظمة وقواعد الخدمة والتعليمات الصادرة بموجبها المطبقة على الموظفين في دوائر الدولة والقطاع العام".

ونلاحظ أيضاً أن المادة (44) من قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 المعدل، تنص على "يستمر العمل بقواعد الخدمة النافذة على منتسبي الشركات المشمولة بهذا القانون لحين صدور قواعد خدمة جديدة". وفي هذا الصدد أيضاً نص قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (10) لسنة 2010[49]، في المادة (25/ ثالثاً) على "على الوزارات الاتحادية كافة إيقاف التعيينات ضمن ملاك التشكيلات التابعة لها من الشركات العامة والهيئات الممولة ذاتياً والتي تتلقى منحة من الخزينة العامة الاتحادية على أن تحذف الدرجات الوظيفية ضمن مفردات ملاك الجهات مدار البحث عند شعورها بسبب النقل أو الإحالة إلى التقاعد أو الاستقالة أو الوفاة".

وبالرجوع إلى قانون العمل رقم (71) لسنة 1987 المعدل[50]، نجد أن المادة (8/ أولاً) منه قد نصت على "تسري أحكام هذا القانون على جميع العمّال في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني". وهذا يعني أن العاملين في المرافق العامة الاقتصادية غير مشمولين بأحكام هذا القانون باستثناء المرافق التي تدار بأسلوبي الامتياز وشركات الاقتصاد المختلط.

نستنتج مما تقدم أن العاملين في المرافق العامة الاقتصادية في العراق يعتبرون من الموظفين العموميين ويخضعون لإحكام قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل وقانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل، وغيرها من القوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم شؤون الخدمة المدنية، كما يخضعون في منازعاتهم لاختصاص مجلس الانضباط العام في مجلس شورى الدولة، وقد اصدر هذا المجلس أحكاماً كثيرة

[49] منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4141 الصادر في 2010/2/22، ص5.
[50] منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 3163 الصادر في 1987/8/17، ص139.

(ISSN : 2537 - 0758)

أكد فيها على اختصاصية بنظر منازعات العاملين في المرافق العامة الاقتصادية شأنهم شأن غيرهم من العاملين في المرافق العامة الأُخرى[51].

وإذا كانت القاعدة العامة تقضي باعتبار العاملين في المرافق العامة الاقتصادية من الموظفين العموميين، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء يتعلق بالعاملين في المرافق العامة الاقتصادية التي تدار بأسلوبي الامتياز والشركات المختلطة، حيث يعتبر العاملون في هذه المرافق في مركز تعاقدي ويخضعون لقواعد قانون العمل والاختصاص محاكم العمل أو محاكم البداءة إذا لم توجد محكمة عمل، كما يخضعون لقواعد قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971 المعدل، وهذا ما قضت به المادة (8/ أولاً) من قانون العمل رقم (71) لسنة 1987 المعدل[52]

---

[51] انظر مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة للأعوام (2006–2007–2008–2009–2010–2011) الصادرة عن وزارة العدل.

[52] تنص المادة (27/أولاً) من قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 المعدل، على "لمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير المالية وخلال سنة من تاريخ صدور القانون شمول أي من موظفي شركات القطاع المختلط المعينين قبل 2003/4/9 بإحكام هذا القانون". غير أن مجلس الوزراء لم يصدر منه أي قرار بهذا الشأن رغم مرور ما يقارب خمسة سنوات على صدور هذا القانون. ولذلك يرى الباحث أن عمال شركات الاقتصاد المختلط لا يخضعون لقانون التقاعد الموحد وإنما يخضعون لقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971 المعدل، كما إن عبارة "موظفي القطاع المختلط" التي استعملها المشرع في المادة (27/أولاً) من قانون التقاعد الموحد لوصف العاملين في هذا القطاع، هو وصف لا ينطبق عليهم، وذلك لان العاملين في القطاع المختلط هم في مركز تعاقدي يخضع لقانون العمل وليسوا في مركز تنظيمي يخضع للقانون العام، ولذلك فان العاملين في القطاع المختلط يعتبرون من العمال وليسوا من الموظفين ولا يسري عليهم قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (150) لسنة 1987، وذلك لان المادة (8) من هذا القرار قد نصت على "يقتصر سريان أحكام قانون العمل رقم (151) لسنة 1970 على عمال القطاع الخاص والمختلط والعاملين في القطاع التعاوني إلى حين صدور ما يحل محله". كما نصت المادة (1/9) من هذا القرار على "يقتصر اختصاص محاكم العمل على منازعات العمل في القطاع الخاص والمختلط والتعاوني". وقد صدر قانون العمل رقم (71) لسنة 1987 بعد هذا القرار وقد نظم كل ما يتعلق بشؤون العاملين في القطاع المختلط.

ثانيا : أثر تغير أسلوب إدارة المرفق على المركز القانوني للعاملين فيه

إذا كان التغيير في أسلوب إدارة المرفق العام الاقتصادي قد أدى إلى تولي شخص عام إدارة هذا المرفق فان هذا التغيير لا يكون له أي اثر على المركز القانوني للعاملين في هذا المرفق حيث يحتفظ كل منهم بصفته التي كانت له قبل التغيير. وفي هذا الصدد تنص المادة (25) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (10) لسنة 2010 على "أولاً: لوزير المالية الاتحادي نقل الدرجات الوظيفية والتخصيصات المالية للموظفين العاملين في الشركات والهيئات العامة الممولة ذاتياً إلى الجهات والدوائر الممولة مركزيا لتغطية احتياجاتها من الموظفين. ثانيا: على الوزارات الاتحادية كافة تزويد وزارة المالية الاتحادية بجدول تفصيلي يتضمن أعداد واختصاصات منتسبي الشركات التابعة لها والذين يمكن الاستغناء عن خدماتهم لنقلهم إلى الجهات والدوائر الممولة مركزيا والتي بحاجة إلى خدماتهم". أما إذا كان التغيير في أسلوب إدارة المرفق قد أدى إلى تولي شخص خاص الإدارة فان هذا التغيير قد يكون له تأثير مباشر على المركز القانوني للعاملين في هذه المرافق. ويوجد في العراق كما هو الحال في فرنسا وصفاً مزدوجاً للعاملين في المرافق العامة الاقتصادية يجمع ما بين نظام الوظيفة العامة من جهة ونظام العمل الخاضع لأحكام القانون الخاص– العمل– من جهة أُخرى. حيث اشترطت المادة (3) من قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007، على المستثمر استخدام ما لايقل عن (75%) من الموظفين العاملين في المرفق موضوع الاستثمار للعمل لدية دون اشتراط خروجهم من ملاك الإدارة التي يعملون فيها. كما أجازت اللجنة المركزية لتحويل الشركات العامة إلى شركات مساهمة التابعة لوزارة الصناعة والمعادن استخدام الموظفين للعمل تحت أمرة القطاع الخاص وفقا لنظام الإعارة على أن تتحمل الجهة التي استخدمتهم جميع رواتبهم ومستحقاتهم المالية، دون أن تشترط أيضاً خروجهم من ملاك الإدارة التي يعملون فيها[53].

[53] دراسة قامت بها اللجنة المركزية لتحويل الشركات العامة إلى شركات مساهمة بمساعدة بعض المستشارين الأميركيين بشان تحويل معمل سمنت الكوفة ومعمل سمنت سنجار إلى شركة مساهمة في تشرين الثاني من عام 2005، ص19 وقد حظيت هذه الدراسة بموافقة مجلس الوزراء.

(ISSN : 2537 - 0758)

كما أن العقود التي تبرم في الوقت الحاضر لإدارة المرافق العامة الاقتصادية تلزم المتعاقد – المستثمر – على استخدام نسبة معينة من الموظفين للعمل لديه قد تصل إلى (75%) من موظفي المرفق موضوع الاستثمار مع بقاء هؤلاء الموظفين على ملاك الإدارة المتعاقدة، ويلتزم المستثمر بدفع رواتبهم الشهرية وعلاواتهم السنوية وأية زيادة تطرأ عليها وفق السلم الوظيفي وقواعد الخدمة المعمول بها، ويقوم المستثمر باستقطاع التوقيفات التعاقدية أو أي استقطاعات أُخرى من رواتب الموظفين وإرسالها إلى الإدارة المتعاقد معها. ويتولى المستثمر إضافة إلى ذلك إدارة شؤون العاملين وفق قواعد الخدمة والتقاعد والانضباط المعمول بها، وإصدار الأوامر الإدارية بمنحهم العلاوات السنوية وترفيعهم وإحالتهم على التقاعد وفرض العقوبات الانضباطية عليهم أو منحهم تشكرات أو مكافآت وأية أمور أُخرى تخصهم، على أن يقوم المستثمر بإبلاغ الإدارة المتعاقد معها تحريراً بهذه الإجراءات، وبعد انتهاء العقد تحل الإدارة المتعاقدة محل المستثمر المتعاقد معه في ممارسة هذه الصلاحيات[54].

ويرى الباحث انه لا يجوز إعطاء المستثمر مثل هذه الصلاحيات تجاه موظفي الدولة وذلك لأنهم في مركز قانوني تنظيمي يخضع للقانون العام وليسوا في مركز تعاقدي يخضع لقانون العمل. فضلا عن أن المستثمر لا يعتبر وكيلا عن الإدارة في إدارة شؤون موظفيها. ولذلك نقترح في حالة تولي شخص خاص إدارة إحدى المرافق العامة الاقتصادية أن يتم نقل موظفي المرفق موضوع الاستثمار إلى إحدى المرافق العامة الأُخرى ويقوم المستثمر في هذه الحالة بإدارة واستثمار المرفق من خلال العمال الذين يتعاقد معهم، وإذا تعذر نقل هؤلاء الموظفين فنقترح إخراجهم من ملاك الإدارة التي

[54] نصت على ذلك المادة (10) من عقد تأهيل وتشغيل معمل سمنت كربلاء، المبرم بين الشركة العامة للاسمنت الجنوبية وبين شركة الرواد العراقية لإنتاج الإسمنت المحدودة وشركة لافارج الفرنسية، والمادة (5) من عقد استثمار سوق المنصور المركزي، المبرم بين الشركة العامة للأسواق المركزية وبين شركة طاقات الإماراتية للاستثمار المحدودة والمادة (17) من عقد إمرار حركة الاتصالات عبر العراق، المبرم بين الشركة العامة للاتصالات والبريد وبين شركة (أي كيو نيتوركس).

يعملون فيها وتصفية جميع حقوقهم الوظيفية ليصار بعد ذالك إلى تعاقدهم مع المستثمر للعمل لدية بصفة "أُجراء" بناءً على اتفاق يعقد بين الإدارة والمستثمر لهذا الغرض، ووفقاً للقوانين والأنظمة التي تنظم هذا الموضوع. وحسناً فعل المشرع العراقي عندما نص في المادة (14) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (10) لسنة 2010، على "أولاً: عند نقل الموظف من دائرة من دوائر الدولة الممولة مركزياً أو ذاتياً إلى القطاع الخاص تتحمل وزارة المالية الاتحادية نصف راتبه الذي يتقاضاه من الدوائر المنقولة منها لمدة سنتين اعتباراً من تاريخ نقله على أن تنقطع علاقته من دائرته نهائيا. ثانيا: تقوم الدائرة المنقولة منها الموظف بصرف نصف الراتب المنصوص عليه في الفقرة (أولاً) من هذه المادة إلى جهة القطاع الخاص المنقول إليها".

غير انه يؤخذ على هذا النص عدة ملاحظات منها أن نقل الموظف لا يكون إلا بين دوائر الدولة والقطاع العام حصراً ولا يوجد نقل من دوائر الدولة أو القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإذا ما أراد الموظف العمل في القطاع الخاص فيجب في هذه الحالة أن يستقيل من وظيفته وتصفي جميع حقوقه الوظيفية ثم يذهب بعد ذلك للعمل في القطاع الخاص وذلك لان الموظف تربطه بالدولة رابطة قانونية تنظيمية تسري عليها جميع القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالوظيفة العامة. أما العاملين في القطاع الخاص فإنهم يرتبطون مع صاحب العمل برابطة تعاقدية ينظمها قانون العمل والقوانين والأنظمة والتعليمات المكملة له.

يضاف إلى ذلك أن إخراج الموظف من نطاق الوظيفة العامة وإجباره على العمل في القطاع الخاص قد يسبب مشاكل كثيرة، وذلك بسبب ضعف القطاع الخاص العراقي وضعف التنظيم التشريعي لهذا القطاع.

ونحن نأمل من المشرع العراقي أن يكون أكثر دقة في تنظيم هذا الموضوع إضافة إلى ضرورة إصدار التشريعات اللازمة لتنظيم عملية التحول من الاقتصاد المخطط مركزيا إلى اقتصاد السوق، من اجل النهوض بالقطاع الخاص العراقي وتشجيع الأيدي العاملة على العمل فيه بدلا من تهافتها على الوظيفة العامة.

(ISSN : 2537 - 0758)

الفرع الثاني

المركز القانوني للغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية

سنتناول في هذا الفرع بحث المركز القانوني للمستفيدين من المرافق العامة الاقتصادية والمتعاقدين معها والمتضررين من نشاطها ومستحقي الانتفاع منها في أربعة نقاط تباعا وعلى النحو الأتي:

أولاً: المركز القانوني للمستفيدين من المرافق العامة الاقتصادية

يرى الباحث أن المستفيدين من المرافق العام الاقتصادية هم في مركز تنظيمي تسري عليه كل التعديلات التي تتقرر لتنظيم هذه المرافق، وان هذا المركز التنظيمي هو من مراكز القانون الخاص وأما بالنسبة للعقد المبرم بين المرفق العام الاقتصادي وبين المستفيدين من خدماته فهو مجرد وسيلة لإسناد هذا المركز التنظيمي. ودليلنا على ذلك أن المادة (2/891) من القانون المدني العراقي تنص على "الروابط التعاقدية بين القائم بالمرافق وعملائه لا تختلف سواء كان القائم به جهة حكومية أو ملتزما". كما تنص المادة (892) من هذا القانون على "ملتزم المرفق العام ملزماً بمقتضى العقد الذي يبرمه مع عملية بان يؤدي لهذا العميل على الوجه المألوف الخدمات المقابلة للأجر الذي يقبضه وفقاً للشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام وملحقاته وللشروط التي تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من قوانين". إضافة إلى ذلك تنص المادة (894) من هذا القانون أيضاً على "تعريفات الأسعار يجب أن يؤديها عملاء المرفق العام تستمد قوتها ونفاذها من وضع السلطة العامة لها أو تصديقها عليها".

ويخضع المستفيدون من المرافق العامة الاقتصادية لاختصاص القضاء العادي فيما يتعلق بمنازعاتهم مع هذه المرافق، ومع ذلك بإمكانهم اللجوء إلى محكمة القضاء الإداري للطعن بالقرارات الإدارية الصادرة عن هذه المرافق إذا كانت معيبة والمطالبة بالتعويض تبعا لذلك[55].

[55] انظر المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (106) لسنة 1989.

ثانيا: المركز القانوني للمتعاقدين مع المرافق العامة الاقتصادية

لتحديد المركز القانوني للمتعاقدين مع المرافق العامة الاقتصادية لابد من التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى: إدارة المرفق من قبل شخص عام:

إن العقود التي تبرم مع المرافق العامة الاقتصادية التي تدار بواسطة أشخاص القانون العام تعتبر عقودا إدارية إذا توافرت فيها الشروط المميزة لهذه العقود وهي أن تكون الإدارة طرفا في العقد، واتصال العقد بمرفق عام من حيث تنظيمه أو تسييره أو إدارته أو استغلاله، وان تتجه نية المتعاقدين- عند إبرام العقد- إلى الأخذ بأساليب القانون العام، أي تضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص. ويكون المتعاقدون في هذه الحالة في مركز قانوني عام. أما إذا تخلف احد هذه الشروط فان العقد يعتبر عقداً عادياً[56].

الحالة الثانية: إدارة المرفق من قبل شخص خاص

إذا كان المرفق العام الاقتصادي يدار بواسطة أشخاص القانون الخاص فان جميع العقود التي يبرمها الشخص القائم على إدارة المرفق تعتبر عقوداً عادية تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي باعتبار العقد المبرم بين شخصين من أشخاص القانون الخاص عقودا عادية، حتى ولو تضمنت هذه العقود شروطا استثنائية[57]. ويكون المتعاقدون تبعاً لذالك في مركز قانوني خاص.

ثالثا: المركز القانوني للغير المتضرر من نشاط المرافق العامة الاقتصادية

إن الغير المتضرر من نشاط المرافق العامة الاقتصادية في العراق يوجد في مركز قانوني خاص ويخضع لاختصاص القضاء العادي حتى وان كان المرفق مداراً من قبل شخص عام، وذالك لأن القضاء الإداري في العراق هو قضاء إلغاء ولا ينظر طلبات

---

[56] د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، المصدر السابق، ص480.

[57] د. علي محمد بدير ود. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، المصدر السابق، ص482.

(ISSN : 2537 - 0758)

التعويض بصفة أصلية وإنما بصفة تبعية لطلب إلغاء القرار الإداري وبناء على طلب المدعي[58]. غير انه بإمكان المتضرر من نشاط المرافق العامة الاقتصادية اللجوء إلى القضاء الإداري إذا كان الضرر ناجماً عن قرار إداري أصدره هذا المرفق فيجور له في هذه الحالة أن يطلب إلغاء هذا القرار وان يطلب التعويض عنه تبعاً لذالك.

ويرى الباحث أن حرمان محكمة القضاء الإداري من النظر بصورة مستقلة بطلبات التعويض يعتبر قصوراً كبيراً يعتري قانون مجلس شورى الدولة، ولذلك نقترح على المشرع العراقي تعديل اختصاص محكمة القضاء الإداري ليشمل النظر في جميع المنازعات الإدارية، ومنحها ولاية القضاء الكامل لكي تتمكن من نظر طلبات التعويض بصورة أصلية عن الأضرار التي تحدثها المرافق العامة الاقتصادية بالغير.

رابعا: المركز القانوني لمستحقي الانتفاع من المرافق العامة الاقتصادية:

يرى البعض أن مستحقي الانتفاع من المرافق العامة الاقتصادية هم في مركز قانوني تنظيمي من مراكز القانون العام ويستند في رأيه هذا إلى المدة (893) من القانون المدني رقم (40) لسنة 1951 المعدل [59]. ويرى الباحث أن مستحقي الانتفاع في مركز قانوني خاص يجد أساسه في نظرية الاشتراط لمصلحة الغير وذالك لان المادة (893) لم تتعرض إلى المركز القانوني لمستحقي الانتفاع وإنما أوجبت على صاحب امتياز المرفق العام تحقيق المساواة بين عملاء المرفق[60]. كما أن المادة

---

[58] المادة (7/ ثانيا/ ط) من قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم (106) لسنة 1989.

[59] حسن محمد علي حسن البنان، المصدر السابق،ص243.

[60] تنص المادة (893) من القانون المدني على "1- على ملتزم المرفق أن يحقق المساواة التامة بين عملائه، سواء في الخدمات أو في تقاضي الأجور. 2- ولاتحول المساواة دون أن تكون هناك معاملة خاصة تنطوي على تخفيض في الأجور أو إعفاء منها على أن ينتفع بهذه المعاملة من يطلب ذالك ممن تتوافر فيه شروط يعينها الملتزم بوجه عام، ولكن المساواة تحرم على الملتزم أن يمنح احد عملائه مميزات يرفض منحها للآخرين. 3- وكل تمييز لمصلحة احد العملاء يوجب على الملتزم أن يعوض الضرر الذي قد يصيب الغير من جراء ما يترتب على هذا التمييز من إخلال بالتوازن الطبيعي في المنافسة المشروعة."

(892) من القانون المدني قد نصت على "ملتزم المرفق العام ملزماً بمقتضى العقد الذي يبرمه مع عملية بان يؤدي لهذا العميل على الوجه المألوف الخدمات المقابلة للأجر الذي يقبضه وفقاً للشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام وملحقاته وللشروط التي تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من قوانين". واستنادا إلى هذا النص يمكن القول أن المركز القانوني لمستحقي الانتفاع في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية في ظل التشريع العراقي يعتبرون – كما هو الحال في الدول المقارنة – في مركز قانوني خاضع لإحكام القانون الخاص بغض النظر عن طريقة إدارة المرفق.

الخاتمة

يعد صدور قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006، وقانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007، نقطة تحول مهمة بالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية والمركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة هذه المرافق، في وقت يتجه فيه العراق نحو اقتصاد السوق الحر والانفتاح الاقتصادي، حيث اشترطت هذه القوانين على المستثمر استخدام نسبة معينة من موظفي المرفق موضوع الاستثمار للعمل لديه دون اشتراط خروجهم من ملاك الإدارة التي يعملون فيها.

وعلى الرغم من أن المرافق العامة الاقتصادية تضم ما يقارب المليون موظف فان موضوع المركز القانوني للعاملين والغير في مواجهة المرافق العامة الاقتصادية لا يزال ينقصه التنظيم التشريعي.

وبعد دراستنا المتواضعة التي تناولناها وفق منهج مقارن فقد توصلنا إلى النتائج والمقترحات الآتية:

1- القاعدة العامة في فرنسا ولبنان أن العاملين في المرافق العامة الاقتصادية يعتبرون في مركز الإجراء الذي يحدده قانون العمل ويختص القضاء العادي بنظر منازعاتهم. غير أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء يتعلق بالمرافق العامة الاقتصادية التي تدار بأسلوب الاستغلال المباشر أو بأسلوب المؤسسة العامة حيث يعتبر مدير الأقسام ورئيس المحاسبة فيها من العاملين العموميين إلا أنهم ليسوا من الموظفين العموميين.

(ISSN : 2537 - 0758)

2- القاعدة العامة في العراق ومصر أن العاملين في المرافق العامة الاقتصادية يعتبرون من الموظفين العموميين باستثناء المرافق التي تدار بواسطة أشخاص القانون الخاص حيث يعتبر العاملون فيها في مركز الإجراء.

3- إذا كان التغيير في أسلوب إدارة المرفق العام الاقتصادي قد أدى إلى تولي شخص عام إدارة المرفق فان هذا التغيير لا يكون له أي اثر على المركز القانوني للعاملين في هذه المرافق حيث يبقى كل منهم محتفظاً بالصفة التي كانت له قبل حصول التغيير.

4- إذا كان التغيير في أسلوب إدارة المرافق العام الاقتصادي قد أدى إلى تولي شخص خاص إدارة المرفق فان هذا التغيير يكون له اثر مباشر على العاملين في هذه المرافق. ففي فرنسا أجاز مجلس الدولة الفرنسي استخدام موظفين عموميين أو عاملين عموميين للعمل تحت إمرة القطاع الخاص دون اشتراط خروجهم من ملاك الإدارة التي يعملون فيها وذلك عن طريق الانتداب أو الوضع بالتصرف أو الوضع خارج الملاك. أما في مصر ولبنان فانه لايجوز للموظفين العمل في القطاع الخاص إلا إذا استقال الموظف من وظيفته وتم تصفية جميع حقوقه الوظيفية ففي هذه الحالة يجوز لهم العمل في القطاع الخاص.

5- في العراق أجازت قوانين الاستثمار وعقود إدارة واستثمار المرافق العامة الاقتصادية استخدام الموظفين للعمل في القطاع الخاص دون اشتراط خروجهم من ملاك الادارة التي يعملون فيها. إلا أن قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (10) لسنة 2010، قضى بوجوب قطع علاقة الموظف بوظيفته نهائياً إذا ما انتقل للعمل في القطاع الخاص.

6- نقترح في حالة تولي شخص خاص إدارة إحدى المرافق العامة الاقتصادية أن يتم نقل موظفي المرفق موضوع الاستثمار إلى إحدى المرافق العامة الأُخرى ويقوم المستثمر في هذه الحالة بإدارة واستثمار المرفق من خلال العمال الذين يتعاقد معهم، وإذا تعذر نقل هؤلاء الموظفين فنقترح إخراجهم من ملاك الإدارة التي يعملون فيها وتصفية جميع حقوقهم الوظيفية ليصار عد ذالك إلى تعاقدهم مع المستثمر للعمل لدية

بصفة "أُجراء" بناءً على اتفاق يعقد بين الإدارة والمستثمر لهذا الغرض، ووفقاً للقوانين والأنظمة التي تنظم هذا الموضوع.

7- استقر القضاء في فرنسا ومصر ولبنان والعراق على أن علاقة المستفيدين بالمرافق العامة الاقتصادية هي علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص ولاختصاص القضاء العادي.

8- إن المتعاقدين مع المرفق العام الاقتصادي يوجدون في مركز قانوني خاضع للقانون الخاص ولاختصاص القضاء العادي إلا إذا تضمن العقد شروطاً استثنائية ففي هذه الحالة يخضع المتعاقدون مع المرفق العام الاقتصادي للقانون العام ولاختصاص القضاء الإداري.

9- إن المتضررين من نشاط المرافق العامة الاقتصادية ومستحقي الانتفاع من هذه المرافق يوجدون في مركز قانوني خاص ويخضعون لاختصاص القضاء العادي.

10- نطالب المشرع العراقي بتعديل اختصاص محكمة القضاء الإداري ليشمل النظر في جميع المنازعات الإدارية، ومنحها ولاية القضاء الكامل لكي تتمكن من نظر طلبات التعويض بصفة أصلية عن الأضرار التي تحدثها المرافق العامة الاقتصادية بالغير.

قائمة المصادر

1- المصادر العربية

اولاً: الكتب

1- د. نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الاول، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن- عمان، 2010.

2- د. صبا نعمان رشيد الويسي، سلطة صاحب العمل الادارية في اطار المشروع، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

3- د. وليد حيدر جابر، طرق ادارة المرافق العامة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

4- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003.

(ISSN : 2537 - 0758)

5- د. محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في ادارة المرافق العامة، الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

6- د. وليد حيدر جابر، التفويض في ادارة واستثمار المرافق العامة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

7- د. جورج سعد، القانون الاداري العام والمنازعات الادارية، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.

8- د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الاولى، منشورات لباد، الجزائر، 2006.

9- د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

10- د. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

11- د. محمد فؤاد مهنا، حقوق الافراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1970.

12- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري، الطبعة الثامنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966.

13- د. سليمان محمد الطماوي،الاسس العامة للعقود الادارية ، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة،2005.

14- د. هيام مروة، القانون الاداري الخاص، الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2003.

15- د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، الطبعة الرابعة، المكتبة القانونية، بغداد، 2009.

ثانيا: الكتب المترجمة

1- جورج فوديل وبيار دلفولقية، القانون الاداري، الجزء الثاني، الطبعة الاولى، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح الجامعية

1- عزت فوزي حنا، المرفق العام الاقتصادي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1992.

2- حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابيلة قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، 2005.

رابعاً: البحوث والدراسات والعقود

1- د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد الاول، 1996.

2- دراسة بشأن تحويل معمل سمنت الكوفة ومعمل سمنت سنجار الى شركة مساهمة خاصة، قمت بها اللجنة المركزية لتحويل الشركات العامة الى شركات مساهمة بمساعدة بعض المستشارين الامريكيين، تشرين الثاني، 2005.

3- عقد تأهيل وتشغيل معمل سمنت كربلاء المبرم بين الشركة العامة للسمنت الجنوبية وبين شركة الرواد العراقية لانتاج السمنت المحدودة وشركة لافارج الفرنسية، بتاريخ 2010/4/27.

4- عقد استثمار سوق المنصور المركزي المبرم بين الشركة العامة للاسواق المركزية وبين شركة طاقات الاماراتية للاستثمار المحدودة، بتاريخ نيسان 2011.

5- عقد امرار حركة الاتصالات عبر العراقف، المبرم بين الشركة العامة للاتصالات والبريد وبين شركة (أي كيونيتورکس) لخدمات الانترنيت والتصالات والداتا، بتاريخ 2010/6/7.

خامساً: المجموعات

1- مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة للاعوام (2006-2007- 2008-2009-2010-2011) الصادرة عن وزارة العدل.

2- مجموعة القوانين والانظمة، وزارة البعدل، بغداد.

3- قاعدة التشريعات والتنظيمات العراقية الصادرة عن برنامج الامم المتحدة الانمائي (UN DP- POGAR) في 2008.

سادساً: الدوريات

1- مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد

(ISSN : 2537 - 0758)

2- مجلة مجلس شورى الدولة، وزارة العدل، بغداد
3- جريدة الوثائق العراقية، وزارة العدل، بغداد.

سابعاً: الوثائق

1- دستور العراق الاتحادي الصادر عام 2005 .
2- قانون الاستثمار الاتحادي رقم (13) لسنة 2006.
3- قانون الاستثمار لاقليم كوردستان رقم (4) لسنة 2006.
4- قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (64) لسنة 2007.
5- قانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979.
6- قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006.
7- قانون العمل رقم (71) لسنة 1987.
8- قانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم (39) لسنة 1971.
9- قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (10) لسنة 2010.
10- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960.
11- القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951.
12- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.
13- قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997.
14- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (150) في 1987/13/19. الخاص بتحويل العمال في دوائر الدولة والقطاع العام الى موظفين.

2- المصادر الفرنسية:

1- J. F. Auby, O. Raymundie, Le service public, Lemonterar, Paris, 2003.
2- D. Linotte, A. Mester, services publics, et droit public, economique, Liec, 1982.
3-Y. Gaudemet, Traite' dedroit administratif, Paris, LGDJ, 2001.
4- R. Chapus, Droit administratif ge'ne'ral, Tome I, Montchrestein Delta, Paris, 1995.
5- P. Grangereau, Les Projects Prive's d'infrastractures dans les pays emergents, l'approche des preteures, RDAI, 2001.