جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية الحقوق

المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

البحث مقدم الى مجلس كلية الحقوق
وهي جزء من متطلبات نيل درجة البكالوريوس في القانون

اعداد
الطالب عبدالرحمن محمد اديب

اشراف

أ.د سجى محمد عباس

للعام الدراسي 2023-2024

"طه:25-28"

إهداء

اهدي هذا العمل المتواضع إلى كل من أضاء بعلمه عقل غيره أو هدى بالجواب الصحيح حيرة سائليه فاظهر بسماحته تواضع العلماء.

أخصّ بالاهداء

إلى من سعى و شقى لانعم بالراحة والهناء ، إلذي لم يبخل بشيء من أ جل دفعي نحو طرًق إلنّجاح ، إلذي علّممني إن إرتقي سلّمّ إلحياة بحكمة و صبر ، إلى وإلدي طيب الله ثراه وتغمد الله روحه بالجنة

إلى ملاكي في إلحياة .. إلى معنى إلحب و إلعطاء ، إلى بسمة إلحياة و سرّ إلموجود. إلى من كان دعائها سرّ نجاحي و حنانها بلسم لجرإحي أ مي إلحبيبة ،

إلى من حبهنّ يجري في عروقي و بوجودهن في حياتي إكتسب قوة و محبة لا حدود لها اختي , الى اخي الذي اشد به ازري ، إلى كل إلعائلة، إلى من سرنا سويا نشق الطرًق معا نحو إلنّجاح زملائي في الدراسه

الحمد و الشّكر لله سبحانه و تعالى الّذي لا ينتهي اليه حمد الحامدين و لديه يزيد شكر الشاكرين، فقد وفّقنا
الله تبارك وتعالى العليم الحكيم الذي نساله من علمه الواسع و فضله الكريم أن يرزقنا العلم و التقوى و أن يجعل عملنا خالصا لوجهه الكريم ، الذي لولاه لما وفقنا في انجاز هذا العمل ، وصلاة والسلام على رسول الله سيدنا محمّد وعلى ال بيته و صحبه أجمعين ، أما بعد...
لابد لنا و نحن نخطو الخطوات الاخيرة في الحياة الجامعية ، من وقفة نعبر فيها عن مدى امتناننا لاستاذتنا الكريمة التي قدمت لنا الكثير ، مستغرقة في ذلك جهودا كبيرة في بناء جيل الغد الأستاذة المشرفة ا.د سجى محمد عباس
التي لم تبخل علينا بتوجيهاتها , وارشادتها ونصائحها بكل تقدير واحترام نشكرها على الجهود التي بذلتها من اجل تقديم هذا البحث.

المقدمة

بسم الله الرّحمن الرّحيم، الحمد لله رب العالمين، حمداً كثيراً طيّباً مباركاً فيه، وله الحمد لا نحصي ثناءً عليه كما أثنى على نفسه جلّ جلاله، والصّلاة والسّلام على خير الخلق، وعلى آله وصحبه وسلم:

ترجع فكرة جودة الخدمات المقدمة من مؤسسة أو هيئة ما إلى القواعد المطبقة على الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص لجماهير المتعاملين معه المعروفين باسم المستهلكين أوالزبائن. ولقد انتقلت هذه الفكرة بطريقة متسارعة إلى نطاق القانون العام، حيث أصبح المواطن يطالب بالحصول على خدمة متميزة وجيدة من المرافق العامة التي يتعامل معها. وينطبق هذا على المرافق العامة بأنواعها سواء كانت مرافق إدارية أو مرافق إقتصادية وتجارية أو مرافق تقدم خدمات نوعية أو متخصصة كمرفق الصحة ومرفق العدالة ومرفق الشرطة ... إلخ فلم يعد المواطن يقنع بمجرد الحصول على الخدمة من المرفق العام المكلف بأدائها، بل ً لمعايير الجودة العالمية.أصبح يطمح في الحصول على خدمة جيدة وفقا ولقد إستجابت بعض الحكومات لهذه المطالب في ظل المنافسة المحتدمة والمتواصلة مع القطاع الخاص، والذي أضحى يقدم العديد من الخدمات التي كانت تحتكرها المرافق العامة لاسيما في المجال الإقتصادي والتجاري والصحي وفي مجال الإتصالات وغيرها، فكان على الإدارة محاولة تقديم حوافز لحث المواطنين على طلب الخدمة منها، وحتى في الخدمات التي تحتكرها الإدارة بوصفها سلطة عامة مثل خدمات التوثيق والأمن والعدالة والحالة المدنية ً والتراخيص الإدارية... إلخ وتحرص الإدارة عند تقديم هذه الخدمات إلى الإرتقاء بجودتها إرضاء اللمواطن وتحقيقا لعلاقة جيدة بين المواطن والحكومة حتى يسود الأمن الإجتماعي والاستقرار.

اهمية البحث

كل نشاط يوصف بالمرفق العام يخضع لمجموعة من المبادئ العامة التي استخلصها الفقه من أحكام القضاء الإداري باعتبارها من الضرو ارت الجوهرية للمرفق العام ، بصرف عن نوع المرفق وموضوع النشاط الذي يؤديه في سبيل تلبية احتياج الأفراد وأداء الخدمات العامة ولما كانت الغاية ألساسية من إنشاء المرافق العامة هو إشباع الحجات العامة للناس وتقديم الخدمات العامة الالزمة لهم وهذا لا يتحقق بمجرد إنشاء المرفق العام وتنظيمه من قبل السلطات العامة ، وإنما يقع على عاتق تلك السلطات العمل على متابعة نشاطه بصورة دائمة ومنتظمة بحيث تتمكن من تلبية حاجات الأفراد اليومية المتجددة فلابد من معرفه اهم المبادى التي تحكم سير تلك المرافق وهو ما سوف نبينه في بحثنا هذا

إشكالية البحث

ان مبادى المرفق العام لابد من معرفه كيفية تاثيرها على اعمال المرفق العام كي يقوم المرفق بواجبه باكمل وجه وتطويرا له وتطبيق هذه المبادى بشكل دقيق فينعكس ايجابا على المصلحه العامه كون المرفق العام منظومه متكامله متفرعه يصعب السيطره عليه بدون مغرفه اسس عمله ومبادىه وعناصره الجوهريه فتطرقنا الى المرفق العام بشكل اجمالي مع بعض تفصيلاته وبالتالي تجنب ما قد من شانه ان يعرقل عمل المرفق وبالتالي الاضرار بالمصلحة العامة

هيكلية البحث

يقسم البحث بالشكل الاتي

المبحث الأول:التعريف المرفق العام

المطلب الأول: تعريف المرفق العام

- الفرع الاول: تعريف المرفق العام فقها
- الفرع الثاني:تعريف المرفق العام تشريعا
- المطلب الثاني:عناصر المرفق العام وانواعه
  - الفرع الاول:عناصر المرفق العام
  - الفرع الثاني:انواع المرافق العامة

المبحث الثاني: المبادى التي تحكم سير المرافق العامةوالاثر المترتب عليها

- ☐ المطلب الأول: مبدا دوام سيرالمرفق العام بانتظام واطراد
  - الفرع الاول:المقصود بمبدأ دوام سير المرفق العام بإنتظام واطراد
  - الفرع الثاني:الأثر المترتب على مبدا دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد
- ☐ المطلب الثاني:مبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة
  - الفرع الأول:المقصود بمبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة
  - الفرع الثاني:الاثر المترتب على مبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة

المبحث الاول:التعريف المرفق العام

سوف نتكلم في هذا المبحث عن تعريف المرفق العام وذاك في المطلب الاول وعن عناصره وانواعه في المطلب الثاني

المطلب الاول: تعريف المرفق العام

نتطرق في هذا المطلب الى تعريف المرفق العام تشريعا وفقها وذاك في الفرعين الاول والثاني

الفرع الاول :تعريف المرفق العام فقها

ليس من السهل تعريف المرفق العام، ولعل صعوبة تعريفه تعود إلى إن عبارة المرفق العام مبهمة ولها معنى عضوي و أخر موضوعي [1].المعنى العضوي ويفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع

---

[1] ريمون اودان- النزاع الإداري-ترجمة سيدي الضياف-مركز النشر الجامعي – تونس 2000 – ص 316.

للمزيد ينظر :

د. محمود محمد حافظ – نظرية المرفق العام – دار النهضة العربية – 1981 – 1982 – ص 16 .

د. محمد فؤاد مهنا – القانون الإداري المصري والمقارن – ج1. ص 89 وما بعدها .

د. ثروت بدوي – مبادئ القانون الإداري 1968 – ص 80 وما بعدها.

الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري. أما المعنى الموضوعي فيتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة. وعلى ذلك يمكن القول بأن المرفق العام هو في حالة السكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين ، أما في حالة الحركة فهو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه. وقد تراوح التعريف بين هذين المعنيين فقد أكد بعض الفقهاء على العنصر العضوي للمرفق العام، بينما تناوله البعض الأخر من الناحية الوظيفية أو الموضوعية , وبعد أن كان القضاء الإداري في فرنسا ومصر يتبنى المعنى العضوي، تطورت أحكامه للجميع بين المعنيين، ثم استقر فيما بعد على المعنى الموضوعي .وفي ذلك يعرف الأستاذ "رفيرو" المرفق العام بمعناه الوظيفي بأنه نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام.ويعرفه الدكتور طعيمة الجرف بأنه " نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور[2]. غير أن تطور الحياة الإدارية، والتغيرات الكبيرة التي طرأت في القواعد التي تقوم عليها فكرة المرافق العامة أدى إلى ظهور المرافق العامة الاقتصادية أو التجارية التي يمكن أن تدار بواسطة الأفراد أو المشروعات الخاصة مما قاد إلى انفصال العنصر العضوي عن الموضوعي وأصبح من حق الإدارة أن تنظم نشاط معين في صورة مرفق عام وتعهد به إلى الأفراد فيتوافر فيه العنصر الموضوعي دون العضوي.وقد اعترف مجلس الدولة في فرنسا للمرافق الاقتصادية والتجارية بصفة المرفق العام، بل أطلق هذه الصفة على بعض المشروعات الخاصة ذات النفع العام التي تخضع لترخيص أداري مقيد ببعض الشروط، وفق ما يعرف بفكرة المرافق العامة الفعلية [3].وفي الاتجاه ذاته اعترف القضاء الإداري في مصر للمرافق الاقتصادية بصفة المرافق العامة وأخضعها لنظام القانون العام وعلى العموم يمكن الجمع بين المعنى العضوي والوظيفي للوصول إلى تعريف سليم للمرفق العام لوجود التقاء بين المعنيين ، عندما تسعى الهيئات العامة التابعة لشخص من أشخاص القانون العام إلى تحقيق النفع العام وإشباع حاجات الأفراد، وهذا يحصل دائماً في المرافق العامة الإدارية.

ومن خلال ذلك يمكن ان نعرف المرفق العام بأنه النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة أو تعهد به لأخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام

الفرع الثاني:تعريف المرفق العام تشريعا

لم يعرف المشرع سواء القانوني أو الدستوري المرافق العامة سواء الادارية أم غيرها ، الا أن المادة 891 من القانون المدني العراقي عرفت صورة من صور ادارة المرافق العامة الاقتصادية وهي الالتزام ، اذ نصت على انه " عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية ويكون هذا العقد بين الحكومة وبين فرد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق مدة محددة من الزمن بمقتضى قانون " . ولقد عرفت الفقرة 10 من المادة الأولى من القانون رقم (11) لسنة 1974 قانون التعديل السابع لقانون إدارة البلديات رقم 165 لسنة 1964 المرافق العامة بانها " المشاريع التي تؤدي خدمات أو منافع عامة وتتولى إدارتها الحكومة أو إحدى الهيئات التابعة لها إدارة مباشرة أو غير مباشرة

---

[2] د طعيمة الجرف – القانون الإداري – 1985 – ص 53

[3] محمود محمد حافظ – نظرية المرفق العام – المصدر السابق – ص 16

المطلب الثاني:عناصر المرفق العام وانواعه

سوف نتكلم في هذا المطلب عن عناصر المرفق العام في الفرع الاول وفي الفرع الثاني عن انواعه

الفرع الاول:عناصر المرفق العام

العناصر الأساسية اللازمة لوجود المرفق العام، هي ثلاثة عناصر

أولاً: إنه نشاط تتولاه الدولة أو احد الأشخاص العامة الأخرى (المحافظة، البلدية...) بصورة مباشرة أو قد تعهد به إلى الأفراد أو القطاع الخاص لكن تحت اشرافها و رقابتها . ويتبين من التأكيد على نشاط المرفق العام ترجيح النظرة المادية للمرفق العام على النظرة العضوية[4]

ثانياً: إن يكون الغرض هو تحقيق المصلحة العامه

يعد تحقيق المصلحة العامة العنصر الأساسي من عناصر المرفق العامُ حيث يمثل هذا العنصر علة وجود المرفق وسبب إنشائه،[5] ويجمع الفقه على انه لابد من إن يهدف المشروع إلى تحقيق الصالح العام حتى يكتسب صفة المرفق العام . ويقصد بالنفع العام إشباع حاجات عامة أو تقديم خدمات عامة، قد تكون مادية كتوفير المياه والكهرباء، أو معنوية كتوفير الأمن والتعليم. ويميز عنصر النفع العام بين المرافق العامة والمشروعات الأخرى التي تقوم بها الدولة لتحقيق مصالحها الخاصة كما في أستثمارها لأموالها الخاصة

واختلف فقه القانون العام حول طبيعة الصالح العام الذي يميز المرافق العامة. حيث يرى جانب منه إن المشروعات التي تقوم الدولة بإنشائها تعتبر مرافق عامة لأنها تحقق وجهاً من وجوه النفع العام التي عجز الأفراد والقطاع الخاص عن القيام بها أو التي لا يستطيعون تحقيقها على أكمل وجه . عليه فأن المشروعات الصناعية والتجارية التي تنشؤها الدولة لا تعتبرُ وبناء مرافق عامة إذا كان هدفها الأساسي تحقيق الربح بواسطة المنافسة مع القطاعُ عد مرافق عامة إذا كانت تهدف إلى توجيه هذا القطاع نحو الخاص، ولكنها ت تحقيق الأهداف العامة للدولة . أما الجانب الأخر فقد ذهب إلى أنه لا يشترط إن يكون النفع العام الذي يهدف تحقيقه المرفق العام هو مما يعجز الأفراد أو القطاع الخاص عن القيام به، إذ إن كل مشروع تقوم الدولة بإنشائه ويحقق الصالح العام يعتبر مرفق اً عام اً سواء كان هذا النفع مما تقدر المشروعات على تحقيقه أم لا. وينطبق ذلك على جميع المرافق العامة سواء أكانت إدارية أو اقتصادية يستطيع الأفراد والقطاع الخاص عن القيام بها أم لا . ويترتب على أستهداف المرفق العام تحقيق الصالح العام، عدم استهدافه تحقيق الربح بصفةٍ أساسية [6]. أما إذا كانت تحقق ربحاً دون إن يكون ذلك هو هدفها نما كنتيجة لنوعية نشاطها الاقتصادي فلا يغير ذلك من صفتها ِ الأساسيه كمرافق عامه. [7]ولا يشترط لأعتبار المشروع مرفقاً عاما إن يقوم بتقديم خدماته للأفراد مجاناً بلا مقابل إذ قد ترى الدولة فرض

---

[4] الدكتور محمد علي ال ياسين , القانون الاداري,الطبغة الاولى,المكتبه الحديثه للطباعه والنشر , بيروت,1973 ص24

[5] الدكتور غصام البرزنجي ,مبادى واحكام القانون الاداري , العاتك لصناعه الكتب,القاهرة,2007,ص247

[6] الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله,الوسيط في النظم السياسه والقانون الدستوري ,الكتاب الاول طبع في مطابع السعدني 2004,ص415

[7] الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري،دار المطبوعات الجامعية الاسكندريه 1987 ص 401

رسوم معينه على المنتفعين ببعض الخدمات كالرسوم الجامعية وهي لا تمثل المقابل الحقيقي للخدمة المؤداة[8]

ثالثاً: خضوع المرفق العام للسلطة العامة

إن تحقيق المصلحة العامة من قبل مشروع معين لا يعتبر كافياً لإضفاء صفة المرفق العام عليه، ما لم يكن هذا المشروع خاضعاً للسلطة العامة، بمعنى إن يكون للدولة أو الأشخاص العامة الأخرى الكلمة النهائية في إنشائه وتنظيمه لغائه وذلك بقانون يصدر بإنشاء المرفق أو بـ ِ وا على قانون يخول إحدى ً ناء سلطات الدولة إنشاءه ويكون لها مهمة الفصل في تنظيمه أو إلغائه . غير إن القول بذلك لا يمنع الدولة إن تعهد بأمر تنظيمه إلى أحد أشخاص القانون الخاص مع أحتفاظها بحقها في الإشراف على المشروع وتوجيهه كما هو الحال بإدارة المرفق العام بطريق الأمتياز أو الاستغلال المختلط .

الفرع الثاني:انواع المرافق العامة

1-المرافق الإدارية : هي المرافق التي تتسم بالطابع الإداري البحت مثل : مرافق الأمن والدفاع والقضاء والأوقاف والصحة والتعليم والخارجية فهي مرافق حكومية لا تقوم بعمليات اقتصادية وإنما تتولى الأنشطة العامة على مستوى الدولة بدون ربح ، و لا يزاول الأفراد هذه الأنشطة العامة إما لعجزهم عن ذلك أو لأنه لا يعود عليهم بالربح المادي ، وتخضع هذه المرافق لأحكام القانون الإداري لأنها تمارس نشاطها بوسائل وامتيازات القانون العام (كإصدار القرارات الإدارية،وإبرام العقود الإدارية ، ونزع الملكية للمنفعة العامة ، والاستيلاء المؤقت على العقارات ...إلخ) ويعدها بعض الشراح مجالا عاما لأحكام القانون الإداري[9]

2- المرافق الاقتصادية: وهي نوع من أنواع المرافق العامة يمارس نشاطاً صناعياً أو زراعياً أو تجارياً أو مالياً مثل :مشروعات الكهرباء والنقل والبريد والتلغراف والمياه والتليفونات..الخ ، وهي مرافق تخضع في نشاطها لأحكام كل من القانون الإداري و القانون الخاص ويعود سبب خضوعها للقانون الإداري إلى أنها تستخدم سلطات وأساليب القانون العام طالما ظلت حكومية ولم يتم تخصيصها- حيث تتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية ، ويكون لها حق نزع الملكية للمنفعة العامة...الخ والسبب الثاني أن هذه المرافق تخضع للقواعد الضابطة لسير المرافق العامة مثل قابلية المرفق للتغيير، وضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد، والمساواة بين المنتفعين أمام خدمات المرافق العامة[10] والمنازعات التي تنشأ عن ممارستها للنشاط الإداري تخضع لرقابة ديوان المظالم ، والمرافق الاقتصادية تخضع من جانب آخر لأحكام القانون الخاص حيث تسري أحكام هذا القانون على العقود غير الإدارية أي تلك التي لم تتضمن شروطاً غير مألوفة ، وبالنسبة للعاملين يخضع الرؤساء (من المديرين والمحاسبين وغيرهم) لأحكام نظام الخدمة المدنية أو أنظمة المؤسسات العامة أما العمال فهم يخضعون لأحكام **القانون** الخاص (نظام العمل والعمال) وتبعا لنص القانون , **ويسري** القانون الخاص أيضاً على دعاوى المسؤولية المترتبة على النشاط الاقتصادي للمرفق

---

[8] عبد الغني بسيوني، مصدرسابق ،ص4

[9] د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية 1987م ، ص 407 وما بعدها،د. طعيمه الجرف ، القانون الإداري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، 1970م ، ص 255، د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، 1986 ، مطبعة جامعة عين شمس ، ص 327.

[10] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، 1986 ، مطبعة جامعة عين شمس ، ص 231

3- مرافق عامة مهنية وطنية.

وتقسم من ناحية نطاقها الإقليمي إلى:

- مرافق عامة وطنية.
- مرافق عامة محلية

وتقسم أيضا من ناحية حرية الاختيار في الإنشاء إلى:

- مرافق عامة إجبارية: كالأمن والقضاء مثلا.
- مرافق عامة اختيارية.

المبحث الثاني: المبادى التي تحكم سير المرافق العامة والاثر لبمترتب عليها

نتكلم في مبحثنا هذا عن مبدا دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد في المطلب الاول ومبدا مواكبه المرفق العام للظروف المستجده في المطلب الثاني.

المطلب الاول : مبدا دوام سيرالمرفق العام بانتظام واطراد

نذكر في هذا المطلب اهم مبدا من المبادى التي تحكم سير المرفق العام من خلال المقصود به في الفرع الاول واثاره في الفرع الثاني

الفرع الاول: المقصود بمبدأ دوام سير المرفق العام بإنتظام واطراد

تقوم المرافق العامة بتقديم خدمات أساسية للمواطنين، ويرتب الأفراد نظام حياتهم على ما تقدمه المرافق العامة لهذه الخدمات مما يتعين استمرار سيرها بحيث لا يؤدي توقفها إلى حدوث خلل في نظام حياة الأفراد[11] وهذا لا يتوقف عند انشاء المرافق العامة وتنظيمها فقط من قبل السلطات العامة وانما يقع على عاتقها العمل على متابعة نشاطها بصورة دائمة ومنتظمة بحيث تتمكن من تلبية حاجات الافراد اليومية المتطورة خاصة وان الافراد رتبوا أوضاعهم على ضوء ذلك و كل توقف في عمل هذه المرافق سيؤدي إلى الحاق الضرر بمصالحهم كما هو الحال في اعتماد الافراد على مرافق الماء والكهرباء والنقل...[12] على ما تقدم اصبح من اليسير ان نتصور الاثار السلبية التي تنجم عنً وبناء تعطيل او توقف هذه المرافق عن اداء عملها[13]، لذا اجمع الفقهاء على ان أُولى القواعد التي يجب ان تحكم جميع المرافق العامة هي انتظامها في سيرها دون انقطاع حتى يجد المواطن الخدمة التي يؤديها المرفق بصورة مستمرة وفي المكان والزمان المقرر [14]. ان مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد من المبادئ التي اقرها القضاء ولا يحتاج إلى تأكيد بموجب نصوص الدستور او القانون وهو يطبق على جميع المرافق

---

[11] ماجد ر اغب الحلو،مصدر سابق ص 412

[12] عصام البرزنجي واخرون، مصدر سابق، ص -255-256

[13] محمد علي آل ياسين، مصدر سابق، ص ٤

[14] سليمان الطماوي، مصدر سابق ص ، ١٤٧-١٤٦

العامة (الإدارية، الاقتصادية، المهنية) دار من قبلُ وكذلك المرافق التي ت الأفراد او القطاع الخاص ، ويقع على عاتق السلطة الإدارية توجيه ومراقبة سير المرافق العامة بالشكل الذي يؤمن تقديم الخدمات العامة للافراد بصورة مستمر

الفرع الثاني:الاثر المترتب على دوام سير المرفق العام بإنتظام واطراد

1-تحريم الإضراب

تحريم الإضراب والذي يقصد بالإضراب توقف بعض او جميع الموظفين في مرفق معين عن إداء عملهم لمدة معينة كوسيلة لحمل الإدارة على تلبية طلباتهم دون ان تنصرف نيتهم إلى ترك العمل بصورة نهائيةُ[15]عطل سير المرافق العامة رغم اهميتها البالغة وتتمثل خطورة الإضراب في انه ي بالنسبة للمواطنين لما تقدمه لهم من خدمات ضرورية وهي في الغالب تحتكر تقديم بعض الخدمات مما يعني عجز الافراد عن حصولهم عليها من غيرها ، ويكفي لتقدير هذه الإهمية تصور ما يحدث من خلل واضطراب في حالة توقف مرفق الماء والكهرباء او النقل عن العمل نتيجة اضراب عماله [16]. لذلك استقر الفقه والقضاء على تحريم الاضراب في المرافق العامة ضماناً لسيرها بأنتظام واطراد[17] . َرم الاضراب لذا تدخل المشرع بعد الحرب العالمية الثانية في اغلب دول العالم وحً لمبدأ سير المرافق العامة وحماية له من تهديد العاملين فيها[18] تأكيدا ، ومنهم المشرع العراقي في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل حيث قضى:" عاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مليون دينار اوُ ي بأحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقاله او امتنع عمدا ن منً عن واجب من واجبات وظيفته او عمله متى كا شأن الترك او الامتناع ان يجعل حياة الناس او صحتهم أو امنهم في خطر او كان من شأن ذلك ان يحدث اضطراباً او فتنه بين الناس او اذا عطل مرفقاً عاماً"[19]

2-تنظيم حالة الاستقالة الاستقالة

هي افصاح الموظف عن رغبته في ترك الوظيفة نهائياً. وهي بهذا الوصف تختلف عن الأضراب الذي هو امتناع الموظف عن مزاولة اعمال الوظيفة بصورة مؤقته مع التمسك بها . كما ان الاستقالة عمل فردي يقوم به الموظف الذي يترك الوظيفة، بينما يكون الاضراب عمل جماعي . ُعد الاستقالة عملاً مباحاً يمكن القيام به وفقاً للقانون في حين ان الاضراب جريمة يعاقب عليها القانون[20] مكن ان تؤثر الاستقالة في سير المرافق العامة خاصة اذا حدثت في وقت غيرُ وي مناسب وقبل ان تكون الإدارة مستعدة لشغل الفراغ الذي ينتج عنها ، لذلك وجب تنظيمها على نحو يوفق بين كفالة مبدأ سير المرفق العام بإنتظام وبين حق الموظف في ترك الوظيفة[21]ومن مستلزمات الاستقالة تقديم المو ظف طلب تحريري إلى مرجعه المختص يتطلب البت فيه خلال مده لا تتجاوز ٣٠ يوم ويعتبر الموظف منفكاً بأنتهائهاً الا أذا صدر القبول قبلها. للقبول فيجوز قبولها من أما اذا حدد الموظف موعدا تاريخ ذلك

---

[15] مازن ليلو راضي، القانون الإداري ، مؤسسة c.l.p.o. – . دهوك٢٠٠٩، ص، 3
[16] ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص 4
[17] محمد علي ال ياسين، مصدر سابق، ص 47-48
[18] ماجد راغب الحلو، مصدر سابق ، ص 413
[19] المادة (٣٦٤ / اولا
[20] عصام البرزنجي وآخرون، مصدر سابق،ص259
[21] ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص421

الموعد أو قبله . وما تجدر الأشاره إليه ان الاستقاله ليس لها أثر الا اذا قبلها المرجع المختص ولا يسري أثرها الا بعد التاريخ المحدد لها.[22]

3-نظرية الظروف الطارئه

اما بشأن نظرية الظروف الطارئه فهي من ابتداع القضاء الإداري الفرنسي وذلك عندما صدر حكم مجلس الدولة في قضية (غار بوردو) في ٣٠ اذار ،١٩١٦ ويتلخص الحكم في تخفيف العبء عن المتعاقد مع الإدارة من خلال أعادة التوازن المالي للعقد الإداري في حالة وجود ظروف طارئه غير متوقعه عند ابرام العقد تجعل تنفيذ الالتزام مرهقاً دون اعفاء المتعاقد من تنفيذ التزامه، كما هو الحال بالنسبة للقوة القاهرة او صدور تشريعات من الدولة تؤدي إلى هذا الارهاق وتسمى هذه الحالة بـ (فعل الامير). وقد طبق القضاء العراقي هذا المبدأ في إحكامه الحديثة بهدف استمرار سير المرافق العامة بإنتظام واطراد[23]

المطلب الثاني:مبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة

خصصنا هذا المطلب لمعرفه المقصود بمبدا مواكبه المرفق العام للظروف المستجده في الفرع الاول واثاره من خلال الفرع الثاني

الفرع الاول: المقصود بمبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة

الأصل ان الادارة العامة تهدف إلى تحقيق الصالح العام من خلال نشاطها ويقوم هذا الاصل حتى يثبت العكس[24] ، ولذلك تتولى السلطة الإدارية تنظيم ٍدارة المرافق العامه بالوسيلة التي تراها كفيله لأنتظام سيرها، ولها وضع)٢(الأنظمة والقرارات اللازمة لتأمين المصلحة العامة[25] ومن الطبيعي ان القواعد المنظمة لسير المرافق العامة توضع بقصد تمكين هذه المرافق من تحقيق النفع العام بأفضل طريقة ممكنه وفقاً للظروف والاحوال المصاحبه لوضعها، فأذا تغيرت هذه الظروف بطريقة ما بحيث تجعل هذه القواعد عاجزه عن تسيير المرافق العامه بنفس القدرة السابقة او تجعلها قاصرة عن تحقيق اهدافها التي وجدت من اجلها ، فمن الطبيعي ان تمنح السلطة الإدارية[26] حق تعديل النظام الذي وضع في ظروف معينة إلى نظام يحقق الاغراض المرجوة منه في الظروف الجديدة كأستعمال وسائل حديثة استجابة لزيادة الطلبات على بعض الخدمات او لتحسين نو عيتها او استعمال وسائل حديثة تحل محل الاساليب التقليدية التي لم تعد قادرة على مواكبة التطور . كما تملك الإدارة سلطة تعديل القواعد الضابطة لسير المرافق العامة دون التقيد بحقوق الافراد الخاصة التي قد تتاثر بهذا التعديل ولا يحد من سلطتها في هذا المجال سوى اعتبارات المصلحة العامة . لذا فأن حق السلطات العامة في اجراء التعديلات المتعلقة بالمرافق العامه لايقف عند تنظيم هذا المرفق او تنفيذ نشاطه فقط بل يتعداه إلى حقها في إلغاء المرفق ذاته دون ان يكون لأحد حق الاعتراض على هذا الإجراء

الفرع الثاني:الاثر المترتب على مبدا مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة

---

[22] عصام البرزنجي وآخرون ، مصدر سابق، ص 259
[23] مصدر نفسه ، ص260
[24] محمد علي آل ياسين، مصدر سابق، ص 54
[25] عصام البرزنجي، مصدر سابق، ص260
[26] عبد الغني بسيوني ، مصدر سابق ، ص 440

ويترتب على اقرار هذا المبدأ مجموعة من الإثار وهي :- -١ سريان تعديل القواعد القانونية للوظيفة العامة بأثر مباشر على جميع الموظفين لأن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة، وعليه لايحق لأي موظف ان يتمسك في النظام الذي كان يخضع له عند التعيين، فلو تم نقل موظف من ملاك وزارة إلى ملاك وزارة أُخرى فلا يجوز والحالة هذه ان يعترض على قرار النقل وان ترتب عليه فقدانه لبعض الامتيازات

٢ حق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة دون ان يحتج المتعاقد معها بقاعدة ((العقد شريعة المتعاقدين)) اذ لا تتقيد الإدارة بهذا القاعدة، ولذا يمكن للإدارة تعديل عقودها لتتمكن من تلبية التغيير المستمر في المرافق التي تديرها[27]

٣ - وفيما يخص أثر اقرار هذا المبدأ على حقوق المنتفعين في المرافق العامة، فعلى سبيل المثال اذا قامت الإدارة بتغيير إدارة المرفق العام من إدارة المؤسسة العامة إلى الإدارة المباشرة فيخضع المنتفعين لهذا التغيير مباشرة دون ان يكون لهم حق الاحتجاج على ذلك[28]

الخاتمة

المرفق العام من المواضيع الأساسية في القانون الإداري حيث أنه أخذ كمعيار لتحديد مفهوم هذا الأخير. و عليه فإن المرفق العام يعتبر نواة القانون الإداري من الجانب القانوني. إن ما يمكن أن نستخلصه مما سبق أنه لا يمكن كون للمرفق العام مفهوم جامع و مانع. و بشكل مجرد و حيادي إلا في ضوء الأهداف و الغايات الإدارية، الاجتماعية، و الاقتصادية. والمبادى الاساسيه التي يرتكز عليها التي تحدد له مسبقا. وان المرافق العامه هي صمام الامان للمصلحه العامه وحمايه الحكومه والشعب من خلال رضا الاخير عما تقدمه فذكرنا في بحثنا عن المقصود بالمرفق العام وعناصره الاساسيه ولاسيما الهدف الذي هو غايه نفيسه في الوسط الاداري للتنظيم الحكومي ومبادئه المهمه التي يرتكز عليها

النتائج

يتضح مما تقدم ان المرفق العام منظومه اساسيه وجوهريه لخدمه اي بلد بمجالات شتى و ينطوي بالضرورة كل تنظيم لعمل قائم على جميع المستويات على المسئولية والثقة و الاستقلالية و ضمن هذا الإطار فقط يمكن للمرافق العامة المحددة أن تأخذ معناها وفائدتها الكاملة، ولذلك فإن وضع سياسة طموحة لجودة الخدمة العامة يتطلب مراجعة شاملة لعمل الهياكل الإدارية فيما يتعلق بمبادئه التي يرتكز عليها و بالطبع لكي تؤثر تؤثر التغيرات الضرورية على الأساليب على والقواعد لذا فإن المبادى التي تحكم سير المرافق هي المسولة الى درجه معينه بنجاح عمل المرافق العامة .

التوصيات

إشراك الموظفين – بقدر الإمكان – في تطوير السياسة المعمول بها في الإدارات التي ينتمون إليها.

- نقل ومشاركة الخبرات مع الدول المتقدمة. - تقليل و اختزال التسلسل الإداري قدر الإمكان.

---

[27] مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص28

[28] عصام البرزنجي ، مصدر سابق ص، 262-263

- تقليل الفحوصات المسبقة إلى الحد الأدنى وتقليلها في جميع الاجراءات إلى أقصى حد ممكن.

- تعميم تقرير سنوى ودورى لمستوى الأداء الوظيفى. - التنفيذ التدريجي لأنظمة المكافآت الجماعية.

- التأكيد من أن برامج التدريب المعمول بها تتكيف باستمرار مع الأداء المتوقع ومع المستجدات الحديثة.

- تطبيق المبادئ الاساسيه بشكل دقيق وحسب ما معمول به في الدول المتقدمه والاستفاده من تجاربهم .

Principles governing the operation of public facilities

Public facilities are considered the basic structure for achieving public benefits, and definitions are almost unanimous: “The activity issued by the administration with the aim of satisfying public needs and which is subject to the organization supervision and control of the state The principles that govern its operation are for the sake of facilitation and lack of complexity of administrative procedures and the absence of inflation in the legislation and regulations that govern the work of public facilities, which creates misunderstanding and ambiguity among the citizen and leads to poor relations Between him and the administration

المصادر باللغة العربية

1-د. ثروت بدوي – مبادئ القانون الإداري 1968

2- ريمون اودان- النزاع الإداري-ترجمة سيدي الضياف-مركز النشر الجامعي – تونس 2000 – ص 316.

3-د.سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، 1986 ، مطبعة جامعة عين شمس

4-د. طعيمة الجرف – القانون الإداري – 1985

5-د.عبد الغني بسيوني عبد الله,الوسيط في النظم السياسه والقانون الدستوري ,الكتاب الاول طبع في مطابع السعدني 2004,

6-د.عصام البرزنجي ,مبادى واحكام القانون الاداري , العاتك لصناعه الكتب,القاهرة,2007,

7-د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري،دار المطبوعات الجامعية الاسكندريه 1987

8- د.مازن ليلو راضي، القانون الإداري ، مؤسسة c.l.p.o. – . دهوك٢٠٠٩،

9-د. محمود محمد حافظ – نظرية المرفق العام – دار النهضة العربية – 1981 – 1982

10-د. محمد علي ال ياسين , القانون الاداري,الطبغة الاولى,المكتبه الحديثه للطباعه والنشر , بيروت,1973

11-د.محمد فؤاد مهنا – القانون الإداري المصري والمقارن – ج1

الحمد لله