جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة بابل– كلية القانون

فرع القانون العام

التنظيم القانوني للمرافق المهنية في التشريع العراقي

"دراسة مقارنة"

أطروحة مقدمة

إلى مجلس كلية القانون– جامعة بابل

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في فلسفة القانون/ القانون العام

من قبل الطالب

اسعد موسى سكران إبراهيم

بإشراف الاستاذ المساعد الدكتور

رفاه كريم كربل

١٤٤٤هـ **٢٠٢٢م**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

(...وَيُهَيِّئْ لَكُم مِّنْ أَمْرِكُم مِّرْفَقًا)

صدق الله العلي العظيم

سـورة الكهـف / الآية ١٦

الإهداء

إلى قادة الأمم وأولياء النعم، إلى سلالة النبيين وصفوة المرسلين، وخيرة رب العالمين محمد الصادق الأمين، وعلي أمير المؤمنين، وفاطمة سيدة نساء العالمين و اولادهم المعصومين (عليهم صلوات الله اجمعين)... إكراماً وإجلالاً.

إلى الانفس الزكية... والارواح المطهرة

شهداء العراق جميعاً... عرفاناً بالجميل.

إلى ظلي ومأواي، اللذين حملاني في قلبيهما قبل الأكف

والديّ العزيزين... براً وإحساناً.

إلى من شاطرتني لحظات الجهد... وقاسمتني مرارة الالم و لذة الفرح

زوجتي الغالية.

إلى روحيَ التي بين جنبيَ... وسراجي الذي أنار سبيل رشادي

درة... ابنتي الغالية

لهم جميعاً أهدي هذه الاطروحة

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله والحمد حقه كما يستحقه حمداً كثيرا، والصلاة على محمد المصطفى وعلى آله وصحبه المصطفين الأبرار أفضل وأتم التسليم.

أما بعد...

لايسعني إلَا أن أتقدم بالشكر والامتنان إلى استاذتي الدكتورة رفاه كريم كربل التي اشرفت على اطروحتي هذه، فلها كل الشكر والتقدير على ما بذلته من جهود متميزة، وتوجيهات علمية، وروح التعاون ورحابة الصدر، مما كان له الاثر الواضح في انجاز الاطروحة بكل مراحلها.

و أتقدم بإسمى ايات الشكر والعرفان إلى رئاسة فرع القانون العام في كلية القانون/جامعة بابل المتمثلة بإستاذنا الدكتور اسماعيل صعصاع غيدان البديري المحترم وكافة اساتذة و موظفي الفرع لجهودهم الكبيرة خلال سنوات دراستنا فجزاهم الله افضل جزاء المحسنين.

وأيضا شكر وتقدير الى جميع اساتذتي الافاضل في جامعة بابل/كلية القانون، على ما قدموه لنا من جهود علمية في السنة التحضيرية لمرحلة الدكتوراه، فجزاهم الله عن ذلك افضل واوفى الجزاء.

و لا يفوتني أن أتوجه بالشكر الجزيل إلى المقومين العلميين واللغوي على تقويمهم لاطروحتنا هذه وإبداء ملاحظاتهم القيمة سائل العزيز الجليل أن يحفظهم ويرعاهم.

واخيرا الشكر الموصول الى كل من مد لي يد العون وساعدني في مسيرتي الدراسية، اهلي واصدقائي، لهم مني كل الشكر والتقدير، واسال الله تعالى لهم التوفيق والسداد في خطاهم.

الباحث

المستخلص

نتيجة التطور الذي حصل في نشاط الدولة وتحول دورها من الدور الحارس إلى الدور التدخلي، أخذت الدولة على عاتقها مسألة تنظيم مختلف الأنشطة بما فيها النشاط الفردي (ومن ضمنه المهن الحرة)،و أدى ذلك إلى ظهور مرافق عامة إلى جانب المرافق الإدارية، كالمرافق الاقتصادية، والمرافق المهنية، إذ أصبح النشاط الاقتصادي والمهني من الوظائف الأساسية للدولة المعاصرة.

إذ تعد المرافق المهنية نوع من أنواع المرافق العامة في الدولة، وهي جزء من التنظيم الإداري فيها، إذ تتولى هذه المرافق إدارة وتنظيم المهن الحرة والتي هي من اختصاص الدولة، إلا أنها تنازلت عن تنظيمها و إدارتها لصالح أصحاب المهن أنفسهم، كونهم أقدر و أعرف في إدارتها وتنظيمها وفق قواعد قانونية تصدر عن السلطة التشريعية في الدولة، وتمارس الوظيفة الإدارية فيها وفق مبادئ الديمقراطية والمساواة، مع احتفاظ الدولة بحقها في ممارسة الرقابة على إدارتها وتنظيمها

و بما ان المرافق المهنية وجدت لغاية معينة، وهي تنظيم المهن وحمايتها من الدخلاء والدفاع عن مصالح المهنيين من اعضائها وتأمين حياتهم ومستقبلهم، فهذه الاهداف لا يمكن ان تتحقق من دون ان تخضع هذه المرافق لتنظيم اداري محكوم بقانون يتضمن الاسس العامة الرئيسية لمعالم هذا التنظيم، إذ يلعب التنظيم الاداري للمرافق المهنية دوراً جوهرياً لاجل تحقيق الاهداف المقصودة من وجود المرافق المهنية، أضف الى ذلك فأن من الخصائص الاساسية للدولة القانونية ان تخضع مؤسساتها كافة حكامها ومحكوميها للقانون، لذا فأن وجود تنظيم اداري للمرافق المهنية هو ركن أساسي من أركانها ووسيلة ضرورية من وسائل تحقيق اهدافها.

ولا شك إن للرقابة بشكل عام اهمية بالغة في تحقيق نزاهة، وكفاءة، ومهنية الادارة في مختلف الاعمال التي تقوم بها الادارة، ومن ثم فذلك يصب في النتاج الحقيقي للدولة في مجمل النشاطات

الادارية، والمرفقية، والمهنية، فعندما تمارس المرافق المهنية نشاطاتها واعمالها تحتاج الى ادوات ووسائل لتحقيق اهدافها بوساطتها، ومن هذه الوسائل ما يصدر عنها من قرارات إدارية بإرادتها المنفردة لتحقق بها اغراضها، إذ تعد القرارات الادارية من أهم وسائل الادارة التي تستعين بها الدولة لتنظيم المرفق المهني التي تمارس به نشاطها والتي يترتب على صدورها آثار قانونية مهمة، سواء بأنشاء المراكز القانونية، أو تغيير مركز قانوني جديد، او تعديل مركز قانوني قائم، او الغاءه، وهذه القرارات هي اعمال انسانية، والعمل الانساني غالباً ما يكون عرضة للقصور أو الانحراف مما يؤدي الى المساس بحقوق الافراد في حالة ما اذا كان القرار مشوب بعيب من عيوب المشروعية، ولاجل حماية مبدأ المشروعية وبالتالي حماية الحقوق بشكل عام فلا بد من وجود رقابة على هذه المرافق شأنها شأن بقية المرافق العامة (الادارية والاقتصادية)، اضافة الى ذلك فلا توجد قيمة قانونية لهذه الرقابة ما لم تقترن بجزاء يحول دون انتهاك القواعد القانونية، لذا فأن المرافق المهنية بوصفها شخص معنوي تتحمل المسؤولية القانونية عن التصرفات التي تصدر منها والتي تؤدي الى الحاق ضرر بالغير، سواء كانت هذه التصرفات مشروعة او غير مشروعة

المحتويات

ت	الفصول	الموضوع	رقم الصفحة
١	المستخلص		هـ- و
٢	مقدمة		١-٦
٣	الفصل الاول	ماهية المرافق المهنية	٧-٩٥
٤	المبحث الاول	تعريف المرافق المهنية	٨-٥٧
٥	المطلب الاول	مفهوم المرافق المهنية	٩-٤٠
٦	الفرع الاول	تعريف المرافق المهنية واهميتها	٩-٢٨
٧	الفرع الثاني	انواع المرافق المهنية	٢٩-٤٠
٨	المطلب الثاني	ذاتية المرافق المهنية	٤١-٥٧
٩	الفرع الاول	خصائص المرافق المهنية	٤١-٥٢
١٠	الفرع الثاني	تمييز المرافق المهنية عما يشابهها	٥٣-٥٧
١١	المبحث الثاني	الطبيعة القانونية للمرافق المهنية واساسها	٥٧-٩٥
١٢	المطلب الاول	الطبيعة القانونية للمرافق المهنية	٥٨-٨٠
١٣	الفرع الاول	موقف التشريع من الطبيعة القانونية للمرافق المهنية	٥٩-٦٥
١٤	الفرع الثاني	موقف القضاء من الطبيعة القانونية للمرافق المهنية	٦٥-٧٥
١٥	الفرع الثالث	موقف الفقه من الطبيعة القانونية للمرافق المهنية	٧٦-٨٠
١٦	المطلب الثاني	اساس المرافق المهنية	٨٠-٩٥
١٧	الفرع الاول	الاساس الفلسفي للمرافق المهنية	٨١-٨٢
١٨	الفرع الثاني	الاساس القانوني للمرافق المهنية	٨٢-٩٥
١٩	الفصل الثاني	التنظيم الاداري والمالي للمرافق المهنية	٩٦-١٨٦
٢٠	المبحث الاول	التنظيم الاداري للمرافق المهنية	٩٧-١٤٨
٢١	المطلب الاول	التشكيل الاداري للمرافق المهنية	٩٧-١٢٠
٢٢	الفرع الاول	رئيس ومجلس ادارة المرافق المهنية	٩٨-١١٠
٢٣	الفرع الثاني	الاعضاء المنتمين والعاملين في المرافق المهنية	١١١-١٢٠
٢٤	المطلب الثاني	السلطات الادارية للمرافق المهنية	١٢٠-١٤٨
٢٥	الفرع الاول	السلطات التنظيمية للمرافق المهنية	١٢١-١٣٧
٢٦	الفرع الثاني	السلطات التأديبية للمرافق المهنية	١٣٧-١٤٨

٢٧	المبحث الثاني	التنظيم المالي للمرافق المهنية	١٤٨-١٨٦
٢٨	المطلب الاول	التكييف القانوني لاموال المرافق المهنية وحمايتها	١٤٩-١٦٦
٢٩	الفرع الاول	التكييف القانوني لاموال المرافق المهنية	١٤٩-١٥٤
٣٠	الفرع الثاني	الحماية القانونية لاموال المرافق المهنية	١٥٤-١٦٦
٣١	المطلب الثاني	ميزانية المرافق المهنية	١٦٦-١٨٥
٣٢	الفرع الاول	إيرادات ونفقات المرافق المهنية	١٦٧-١٧٩
٣٣	الفرع الثاني	وضع ميزانية المرافق المهنية	١٧٩-١٨٦
٣٤	الفصل الثالث	الرقابة على المرافق المهنية ومسؤوليتها	١٨٧-٢٦٥
٣٥	المبحث الاول	الرقابة على المرافق المهنية	١٨٨-٢٣٩
٣٦	المطلب الاول	الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية	١٨٨-٢١٩
٣٧	الفرع الاول	انواع الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية	١٨٩-٢٠٧
٣٨	الفرع الثاني	وسائل الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية	٢٠٧-٢١٩
٣٩	المطلب الثاني	الرقابة القضائية على المرافق المهنية	٢١٩-٢٣٩
٤٠	الفرع الاول	الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية للمرافق المهنية	٢٢٠-٢٢٥
٤١	الفرع الثاني	الرقابة القضائية على القرارات التأديبية للمرافق المهنية	٢٢٥-٢٣٩
٤٢	المبحث الثاني	مسؤولية المرافق المهنية والجزاء المترتب عليها	٢٣٩-٢٦٥
٤٣	المطلب الاول	مسؤولية المرافق المهنية	٢٤٠-٢٥٨
٤٤	الفرع الاول	مسؤولية المرافق المهنية على اساس الخطأ	٢٤١-٢٥٣
٤٥	الفرع الثاني	مسؤولية المرافق المهنية بدون خطأ	٢٥٣-٢٥٩
٤٦	المطلب الثاني	جزاء مسؤولية المرافق المهنية	٢٦٠-٢٦٥
٤٧	الفرع الاول	طبيعة التعويض كجزاء لمسؤولية المرافق المهنية	٢٦٠-٢٦٣
٤٨	الفرع الثاني	تقدير التعويض	٢٦٣-٢٦٥
٤٩	الخاتمة		٢٦٦-٢٧٣
٥٠	المصادر		٢٧٤-٢٩٧

مقدمة

اولاً- التعريف بالموضوع:

نتيجة للتطور الذي حصل في نشاط الدولة ودورها الذي تحول من دور حارس إلى دور تدخلي، أخذت الدولة على عاتقها مسألة تنظيم مختلف الأنشطة بما فيها النشاط الفردي (ومن ضمنه المهن الحرة)، وأدى ذلك إلى ظهور مرافق عامة إلى جانب المرافق الإدارية، كالمرافق الاقتصادية، والمرافق المهنية، إذ أصبح النشاط الاقتصادي والمهني من الوظائف الأساسية للدولة المعاصرة.

وهذا الاتجاه يمثل سياسة جديدة للتعاون بين السلطات الإدارية والأفراد والتي تمثل صورة من صور الديمقراطية الإدارية التي يشترك فيها الأفراد مع الإدارة، والتي يعتبرها أصحاب المهن أكثر أهمية من الديمقراطية السياسية وذلك لاشتراكهم مع السلطة العامة في إدارة مهنتهم.

وبسبب تعرض أصحاب المهن لمشاكل عديدة ولأجل الدفاع عن مصالحهم وحمايتها ظهرت المرافق المهنية عقب الحرب العالمية الثانية، إذ ظهرت في فرنسا ما يسمى بلجان تنظيم الإنتاج الصناعي عام ١٩٤٠، واستمر هذا النوع من المرافق بالتطور شيئاً فشيئاً إلى إن أصبحت جزءاً مهماً من التنظيم الإداري للدولة المعاصرة.

ثانياً- أهمية الدراسة:

يحتل موضوع الدراسة أهمية كبيرة كون إن نظرية المرافق العامة قد نالت اهتمام الكثير من المختصين في القانون العام، عكس ذلك نجد إن المرافق المهنية لم تنل الاهتمام الكافي من قبل التشريع والقضاء والفقه في العراق، على الرغم من الدور الكبير الذي تؤديه هذه المرافق وتأثيرها في مختلف اوجه النشاط الاداري، ومثالا على ذلك الدور الذي تقوم به نقابة المحاميين العراقيين (وهي من

المرافق المهنية) وتأثير ذلك على مرفق القضاء الذي هو من المرافق العامة المهمة جدا في الدولة، اذ تستطيع نقابة المحاميين بحكم اختصاصها اللصيق والمكمل لمرفق القضاء إن تؤثر عليه، سواء كان تأثيرا سلبياً او ايجابياً من خلال ما تصدره من قرارات ملزمة لاعضائها قد يؤدي بعضها إلى عرقلة سير مرفق القضاء، أضف إلى ذلك إن مهمة مرفق القضاء لاتكتمل و لا تتحقق اهدافها بدون وجود للمحامي والذي هو محور عمل نقابة المحاميين بوصفها من المرافق المهنية، ومن ثم يؤثر ذلك على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وكذلك الحال في مهنة الطب وغيرها من المهن التي تشكل مرافق عامة مهنية.

وكذلك تتمثل اهمية موضوع الدراسة في خطورة التنظيم القانوني للمرافق المهنية ودوره في حياة الافراد ونشاطهم المهني المتعلق بقوتهم اليومي ومدخولاتهم المادية، وحماية مصالحهم وحقوقهم.

ثالثاً- اشكالية الدراسة:

يثير موضوع الدراسة العديد من الاشكالات اهمها مايلي:

١- ان التنظيم القانوني الذي تخضع له المرافق العامة المهنية في العراق غير واضح المعالم، فهي من جهة تتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة، ابرزها احتكار تنظيم المهنة، ويكون لها حق اصدار قرارات ملزمة لاعضائها، وكذلك الحق في معاقبتهم تأديبيا تصل إلى حد منعهم من مزاولة مهنهم، وايضا تخضع اموالها لقواعد الحماية المقررة قانونا للاموال العامة، ومن جهة اخرى لاتعد قراراتها قرارات ادارية ولا تخضع لرقابة القضاء الاداري من حيث مشروعيتها، اذ لا تكون محلا للطعن بالالغاء امام القاضي الاداري اذا ماشابها عيب من عيوب مشروعية القرار الاداري، على الرغم من إن المرافق المهنية تتولى ادارة نشاط من الانشطة التي تدخل اصلا في صميم اختصاص الدولة كالطب والهندسة والمحاماة وهي مرافق عامة اصلا، وذلك على العكس من الانظمة القانونية المقارنة

في بعض الدول كفرنسا ومصر اذ تعد هذه الدول المرافق المهنية مرافق عامة، ويترتب على ذلك اعتبار قراراتها قرارات ادارية تدخل في نطاق اختصاص القضاء الاداري لفحص ومراقبة مشروعيتها.

٢- يثير موضوع تمييز المرافق المهنية اشكالية كبيرة كون إن المشرع العراقي قد خلط بينها وبين غيرها وهذا الامر غير ممكن،لانه من غير الجائز إن نعتبرها جميعها مرافق عامة ولا من الجائز إن نعتبرها جميعها عكس ذلك، لان ذلك يكون وفقا للنشاط الذي تتولى ادارته والاشراف عليه هذه المرافق، اذ إن الاتجاه السائد في كل من فرنسا ومصر هو إن النقابات المهنية تعد مرافق عامة بعكس النقابات العمالية التي تعتبر شخص من اشخاص القانون الخاص، وهذا التمييز غير موجود في التشريع العراقي.

٣- ومن المشكلات التي تتطرق لها الدراسة هو الرقابة التي تمارس على المرافق العامة المهنية، من حيث انواع الرقابة التي تمارس عليها، وكذلك الجهة القضائية المختصة في مراقبة مشروعية الاعمال التي تصدر عنها، كذلك لم ترسم تشريعات اغلب المرافق المهنية طريقاً للتظلم من قراراتها قبل اللجوء إلى القضاء وجعلت القضاء الطريق الاول والاخير للطعن في قراراتها.

٤- واخيراً يثير موضوع الدراسة إشكالية مسؤولية المرافق المهنية، فهل تخضع المرافق المهنية لقواعد المسؤولية المدنية ذاتها؟ ام تخضع لقواعد المسؤولية الادارية؟ ام تخضع لقواعد خاصة لمسؤوليتها؟

رابعاً- اهداف الدراسة:

تتجسد اهداف الدراسة بالتعرف على الطبيعة القانونية للمرافق المهنية، وموقف المشرع العراقي والمقارن من تكييفها القانوني، ومدى صحة هذا التكييف وانطباقه على طبيعة هذه المرافق واعمالها والسلطات التي تتمتع بها،لاجل التوصل إلى نتيجة مقتضاها معرفة التنظيم القانوني للمرافق المهنية ومن ثم النظام القانوني الذي تخضع له هذه المرافق والجهة القضائية المختصة للنظر في المنازعات

التي تنشئ عن نشاطها واعمالها، والرقابة التي تمارس عليها ووسائل هذه الرقابة وانواعها، وقواعد مسؤوليتها.

خامساً- منهجية الدراسة:

سوف نتبع في دراستنا المنهج التحليلي، وذلك من خلال التطرق إلى نصوص التشريعات والأحكام القضائية وآراء الفقهاء المتعلقة بموضوعنا وتحليلها، وكذلك سنعتمد على المنهج المقارن، أذ اننا سنقوم بعمل دراسة مقارنة لموضوع بحثنا في كل من العراق بوصفه بلد الدراسة ومقارنته في كل من فرنسا ومصر بوصفهما الدول محل المقارنة قدر تعلق الامر بالموضوع.

سادساً- الدراسات السابقة:

عند اطلاعنا على المصادر ذات العلاقة بموضوعنا وجدنا الدراسات التالية التي سبقنا بها الباحثين وهي:

١- عبد الكاظم فارس المالكي: النظام القانوني للمنظمات المهنية في التشريع العراقي(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون،١٩٩٧، وهي دراسة قديمة ولم تواكب التطور الحاصل في النظام القانوني والاداري الحالي، وقد تناول فيها الباحث الطبيعة القانونية للمنظمات المهنية، وقد خلط الباحث فيها بين النقابات المهنية والنقابات العمالية، كذلك فانه اغفل تحديد النظام الاداري والمالي فيها بشكل مفصل، وتطرق الباحث إلى الرقابة الغير قضائية وفقاً للنظام السياسي السائد آنذاك، إذ تطرق إلى رقابة حزب البعث المنحل ورقابة مجلس قيادة الثورة المنحل، مما جعل الدراسة خالية الفائدة بالوقت الحاضر، وايضاً اغفل الباحث فيها عن دراسة مسؤولية المرافق المهنية.

٢-اسراء طه جزاع: امتيازات السلطة العامة الممنوحة للمنظمات المهنية، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٩، تناولت الباحثة في دراستها تعريف المنظمات المهنية مجملاً من دون التطرق إلى انواعها او طبيعتها القانونية، وتناولت فيها الامتيازات الادارية والمالية، وكذلك الامتيازات المتعلقة بالعاملين فيها، وقد اعتبرت فيها الباحثة إن العاملين في المنظمات المهنية من الموظفين العموميين، وكانت دراستها مختصرة جداً ولم تعالج فيها المشكلات التي تواجه التنظيم القانوني للمرافق المهنية.

٣- احمد عيسى شاكر: الرقابة القضائية على قرارات المرافق المهنية(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٨، اقتصر الباحث فيها على تعريف المرافق المهنية، وانواعها، والرقابة القضائية على قراراتها، ولم يتطرق الباحث إلى اهمية المرافق المهنية ولا إلى نظامها الاداري والمالي، واغفل دراسة الرقابة غير القضائية وكذلك لم يتطرق إلى مسؤولية المرافق المهنية.

ونحن إذ نذكر ما سبقنا به الباحثين فإننا لا نرقى إن نكون في موضع الناقدين لما قدموه من جهود علمية مميزة تشكل طريقاً يستنار به لما تبعهم من دارسين، و إزاء ذلك نرى ضرورة تقديم دارسة شاملة لكل جزئيات الموضوع لغرض الوصول إلى تنظيم قانوني مكتمل الجوانب يستفاد منه علمياً وعملياً، ونسأل الله تعالى إن يوفقنا في مسعانا انه سميع مجيب.

سابعاً- هيكلية الدراسة:

سنقوم بدراسة موضوع الاطروحة من خلال تقسيمه على ثلاثة فصول تسبقها مقدمة وتعقبها خاتمة، نتناول في الفصل الاول ماهية المرافق المهنية، اذ سنتناول فيه التعريف بالمرافق المهنية في مبحث اول وكذلك اساس واهمية المرافق المهنية في مبحث ثاني، وفي الفصل الثاني منه نتطرق إلى

التنظيم الاداري والمالي للمرافق المهنية، ثم ننتقل إلى الفصل الثالث ونتناول فيها الرقابة على المرافق المهنية ومسؤوليتها، وذلك من خلال تقسيمه على مبحثين، نتناول في المبحث الاول منه الرقابة على المرافق المهنية، ونتناول في المبحث الثاني منه مسؤولية المرافق المهنية والجزاء المترتب عليها، ثم ننهي بحثنا بخاتمة تتضمن جملة من النتائج التي سنتوصل اليها والتوصيات التي ممكن إن نقدمها، ومن الله تعالى حسن التوفيق والسداد.

الفصل الأول

ماهية المرافق المهنية

تعد المرافق المهنية من أنواع المرافق العامة في الدولة، وهي جزء من التنظيم الإداري فيها، إذ تتولى هذه المرافق إدارة وتنظيم المهن الحرة والتي هي من اختصاص الدولة، إلا أنها تنازلت عن تنظيمها و إدارتها لصالح أصحاب المهن أنفسهم، كونهم أقدر و أعرف في إدارتها وتنظيمها وفق قواعد قانونية تصدر عن السلطة التشريعية في الدولة، وتمارس الوظيفة الإدارية فيها وفق مبادئ الديمقراطية والمساواة، مع احتفاظ الدولة بحقها في ممارسة الرقابة على إدارتها وتنظيمها، كذلك فأن طبيعة المرافق المهنية تثير العديد من التساؤلات والاختلافات في شأنها، وقد اختلف التشريع والقضاء والفقه في الدول محل الدراسة في مواقفهم ازاء ذلك، وللمرافق المهنية ايضاً خصائص تنماز بها عن غيرها من المؤسسات الاخرى وتمنحها ذاتية متميزة عن غيرها، ولها ايضاً اسس قانونية على مستوى التشريعات الداخلية والدولية تستند عليها في وجودها ككيان قانوني مستقل يتمتع بالشرعية القانونية لوجوده.

لذا كان علينا ان نستهل الدراسة بتحديد مفهوم المرافق المهنية وبيان اهميتها و أنواعها وخصائصها، وكذلك بيان الطبيعة القانونية لها، وموقف كل من التشريع والقضاء والفقه من ذلك، و أيضاً لابد من تناول أساس هذه المرافق من ناحية الأساس الفلسفي وتاريخ نشأتها، وكذلك أساسها القانوني،، لذا سوف نقسم هذا الفصل على مبحثين، نتناول في المبحث الأول تعريف المرافق المهنية، ونتناول في المبحث الثاني الطبيعة القانونية للمرافق المهنية و أساسها، وكما يأتي:

المبحث الأول

تعريف المرافق المهنية

تحتل المرافق المهنية اهمية بالغة، إذ تعد احد ابرز الامثلة على تحول دور الدولة من الدور الحارس الذي يقتصر على الامن والدفاع الى الدور التدخلي الذي من خلاله تدخلت الدولة في كافة الانشطة التي يزاولها الافراد، إذ تنوعت اشكال المرفق العام من المرفق العام الاداري الى المرفق العام الاقتصادي وكذلك المرفق العام المهني–موضوع الدراسة– إذ من خلاله تتدخل الدولة في تنظيم شؤون المهن تدخلاً تشريعياً ورقابياً، إذ تمنح الدولة لاصحاب المهن انفسهم وعن طريق التشريع ادارة وتنظيم شؤون مهنتهم بإنفسهم كونهم اقدر على ذلك بحكم عملهم، ومن جانب اخر تملك الدولة اتجاههم سلطة رقابية على اعمالهم بالقدر الذي تحقق فيه الموازنة بين سلطة الدولة بوصفها صاحبة الولاية العامة على جميع مرافق الدولة و استقلالية هذا النوع من المرافق.

ولابد في بداية دراستنا للمرافق العامة المهنية ان نتعرف على مفهوم المرفق المهني وماهيته وما تناوله التشريع والقضاء والفقه في هذا المجال، وما توصلت اليه الدراسات من تقديم تعريف للمرافق العامة المهنية، إذ سنتناول في هذا المبحث تعريف المرافق المهنية، من خلال التطرق الى مفهوم المرافق المهنية، الذي يتضمن تعريف المرافق المهنية واهميتها، وكذلك انواعها، ونتناول كذلك ذاتية المرافق المهنية والذي يتضمن دراسة خصائص المرافق المهنية وتمييزها عما يشابهها، لذا سنقسم دراستنا في هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الاول مفهوم المرافق المهنية، ونتناول في المطلب الثاني ذاتية المرافق المهنية، وكما يأتي:

المطلب الأول

مفهوم المرافق المهنية

لغرض اعطاء صورة واضحة عن مفهوم المرافق المهنية لابد ان نتطرق الى تعريف المرافق المهنية للوقوف على موقف التشريع والقضاء والفقه في الدول محل المقارنة من ذلك، وكذلك نتناول بيان الاهمية التي تحتلها المرافق المهنية ، فضلاً عن انواعها[١] التي سنبينها في هذا المطلب، وذلك من خلال تقسيم دراستنا فيه على فرعين، نتطرق في الفرع الاول تعريف المرافق المهنية واهميتها، ونوضح في الفرع الثاني انواع المرافق المهنية، وكما يأتي:

الفرع الأول

تعريف المرافق المهنية و اهميتها

نتناول في هذا الفرع تعريف المرافق المهنية، وكذلك نتناول اهمية المرافق المهنية، وذلك في البندين الاتيين:

أولاً- تعريف المرافق المهنية:

نتناول تعريف المرافق المهنية في كل من التشريع والقضاء والفقه، وذلك في النقاط الاتية:

أ- التعريف التشريعي للمرافق المهنية: عند البحث في التشريعات الخاصة بالدول محل المقارنة وكذلك التشريع العراقي لم نجد تعريفاً لمصطلح المرافق المهنية، وإنما أوردت تلك التشريعات تعريفات للنقابة

---

(١) احمد عيسى شاكر: الرقابة القضائية على قرارات المرافق المهنية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٨، ص٥٣.

المهنية، والغرف التجارية والصناعية، وهما من انواع المرافق المهنية، وسنذكر هذه التعريفات عند التطرق الى انواع المرافق المهنية في الفرع القادم من هذا المطلب.

ب- التعريف القضائي للمرافق المهنية: اما على مستوى القضاء، فلم نجد تعريفاً للمرافق المهنية عند البحث في الاحكام القضائية الصادرة عن محاكم الدول محل الدراسة، وانما هنالك بعض الاحكام القضائية التي اشارت الى بعض النقابات والغرف المهنية، منها قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي جاء فيه "... ان الغرض من نقابات المهنيين الصحيين هو وفقاً لنظامها الاساسي الجمع بين المهنيين الصحيين لضمان الدفاع الفردي والجماعي عن مصالحهم المهنية والاقتصادية والاجتماعية والاخلاقية..."[١]، وفي مصر فقد قضت محكمة النقض المصرية "... ان الغرف التجارية مؤسسات عامة خولها القانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥١ اختصاصات معينة..."[٢].

وفي العراق فقد جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا "... وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان اتحاد الغرف التجارية العراقية منظمة مهنية اقتصادية وفقا لما ورد في قانونها رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ وبذا فأن القرارات التي تصدر عنها تتخذ صفة القرارات الادارية..."[٣].

مما تقدم نستنتج ان القضاء لم يورد في احكامه تعريفاً للمرافق المهنية بينما اورد تعريفات للغرف والنقابات المهنية بوصفهما انواع المرافق المهنية، كما سنرى ذلك عند دراسة انواع المرافق المهنية.

---

(١) قرار مجلس الدولة الفرنسي في جلسة ١٦ مارس ٢٠١٨، منشور على الموقع الالكتروني للتشريع الفرنسي على الرابط التالي:**https://www.legifrance.gouv.fr**، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/١٤.

(٢) قرار محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (٤) لسنة (٢٧ قضائية) الصادر بتاريخ ١٩٦١/٧/٨، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة وعلى الرابط التالي:
https://www.cc.gov.eg/judgment_single?id=111646013&&ja=285363، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/١٦.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٩٧/اتحادية/٢٠١٩) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١١/١٢، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة وعلى الرابط التالي:**iraqfsc.iq**، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/١٧.

ج- التعريف الفقهي للمرافق المهنية: اورد الفقه تعريفات عديدة للمرافق المهنية نذكر منها ما اورده البعض من الفقه الفرنسي، إذ عرفها جانب من الفقه الفرنسي بأنها " نوع خاص من المرافق العامة التي تتميز بهيكلها النقابي، أي تدار من قبل اصحاب المهنة نفسها والمكلفة بمهام التوجيه المهني والانضباط الداخلي للمهنة"(١).

كما عرفت على اساس وجود مهنة محتاجة الى تنظيم خاص، بانها "نشاط ذو هدف، وهي تمثل درجة معينة او مستوى معين من التنظيم بحسب النظام السياسي والاقتصادي السائد في الدولة وفي مرحلة تاريخية ما"(٢).

وايضاً عرفها البعض الاخر بانها " تنظيمات تشمل بصفة اجبارية اعضاء احدى المهن الحرة التي بفضل السلطات الممنوحة لها بمقتضى القانون تتدخل في تنظيم ومراقبة الولوج للمهنة وممارستها"(٣).

اما موقف الفقه في مصر فعرف المرافق المهنية بانها " هيئات يكمن نشاطها في تنظيم المهن الرئيسية في الدولة بواسطة اعضاء المهنة انفسهم في شكل نقابات يتولى ادارتها مجالس منتخبة من بينهم"(٤).

---

(1)Andre Delaubadere: Manule de droitAdministratif، Paris،1969،p36.

(٢) **Robert Ducos: Grands services publics et enterprises ،Jean Marie Auby Nationals،1974،p218** أشار اليه،مأمون مؤذن: الاطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، الجزائر، ص١٩٧.

(٣) أشار اليه د.محمد حجاج: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن المنظمات المهنية- دراسة فقهية مقارنة، بحث منشور في مجلة المنار، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي، المغرب، ص١.

(٤) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص١٧٩.

كما عرفها البعض الاخر بانها " المرافق التي يكون موضوعها رقابة وتوجيه النشاط المهني والتي يعهد بادارتها عادة الى هيئات مهنية يرخص لها القانون بعض حقوق وامتيازات السلطة الادارية بهدف تنظيم المهنة ورعاية مصالح اعضائها حيث يكون لها وضع القواعد اللازمة لتنظيم ممارسة المهنة ومراقبة القيد في جداول المشتغلين بالمهنة وتوقيع الجزاءات التأديبية على الاعضاء المخالفين لقواعد مزاولة المهنة"(١).

كما عرفت بانها " مرافق عامة ينصب نشاطها على ابناء مهنة او حرفة معينة في اشكال وصور متعددة بحيث تراقب وتوجه نشاطها المهني بواسطة هيئات مهنية تخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة ويكون اعضائها ممن يمارسون المهنة"(٢).

اما في العراق فعرف البعض المرافق المهنية بانها " المرافق التي يكون موضوع نشاطها رقابة وتنظيم المهنة وتعهد ادارتها الى هيئات يخولها القانون حقوق وامتيازات السلطة العامة، وتتم ادارة شؤونها عن طريق مجالس منتخبة من المشتغلين بالمهنة كنقابة الاطباء ونقابة المهندسين ونقابة المحامين"(٣).

---

(١) د. سامي جمال الدين: مبادئ القانون الاداري، نظرية العمل الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص١٨٨.

(٢) د. نواف كنعان: القانون الاداري (الكتاب الاول)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٨، ص٣٢٩.

(٣) د. علي محمد بدير واخرون: مبادئ واحكام القانون الاداري،العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، من دون سنة نشر، ص٢٥٠.

وعرفت أيضاً بانها " نوع من المرافق العامة الحديثة من حيث الظهور والتي تأخذ شكل الاتحادات والنقابات القائمة في العراق والتي تدار من قبل مجالس منتخبة من القطاعات التي تمثلها تلك المهن او النقابات مثل اتحادات العمال والفلاحين والطلبة ونقابات الاطباء والصيادلة والمعلمين"(١).

وأخيرا عرفت بانها " المرافق التي تنشأ بقصد توجيه النشاط المهني ورعاية المصالح الخاصة بمهنة معينة وتتم ادارة هذه المرافق بواسطة هيئات اعضائها ممن يمارسون هذه المهنة ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة مثل نقابات المهندسين والمحامين والاطباء وغيرها من النقابات المهنية الاخرى"(٢).

مما تقدم نجد ان التعريفات السابقة بعضها يركز على الجانب العضوي للمرافق المهنية ويعرفها بانها هيئات او تنظيمات، والبعض الاخر يعرفها على اساس الجانب المادي او الموضوعي، اذ يعرفها على اساس وجود مهنة محتاجة الى تنظيم، مع اتجاههم الى الجمع بين المعيارين العضوي والمادي في التعريف.

ونحن لا نتفق مع ما طرحه بعض الفقه من تعريفات للمرافق المهنية من تلك التعريفات التي تقصر المرافق المهنية على النقابات، بينما هو في الحقيقة ان النقابات المهنية نوع واحد من انواع المرافق المهنية التي سوف يأتي ذكرها لاحقاً، كذلك لا نتفق مع التعريفات التي طرحها جانب اخر من الفقه، والذي اعتبر فيه اتحادات العمال والفلاحين والطلبة (وهي مؤسسات خاصة بحتة) من المرافق المهنية شأنها شأن نقابات الاطباء والصيادلة.

---

(١) د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، من دون دار نشر، ٢٠٠٩، ص١٩١.

(٢) د. مازن ليلو راضي: القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨، ص٧٣.

كذلك لا نتفق مع اغلب التعريفات التي اغفلت الجانب الرقابي على المرافق المهنية وهو من الجوانب الضروري الاشارة اليها في التعريف.

ومما تقدم نعرف المرافق المهنية بأنها(منظمة تنشأ بقانون وتدار بواسطة هيئات منتخبة من بين اعضائها تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ادارياً ومالياً وببعض امتيازات السلطة العامة ويكون موضوعها ادارة وتنظيم مهنة معينة مع خضوعها للرقابة في ممارسة سلطتها).

ثانياً- أهمية المرافق المهنية:

تحتل المرافق المهنية أهمية كبرى، على المستويين الدولي والداخلي، وتنبع هذه الأهمية من الدور الكبير الذي تقوم به هذه المرافق في مختلف المجالات (السياسية، الاقتصادية والاجتماعية)، وهذا الدور لا يكون مقتصراً على على النطاق الداخلي، بل يشمل النطاق الدولى أيضاً، وخصوصاً بعد التطور الكبير الذي حصل في العلاقات الدولية بين اشخاص القانون الدولي العام المختلفة والهيئات الاخرى التي تمارس نشاطاً ذو طبيعة دولية.

عليه سوف نتناول أهمية المرافق المهنية بشيء من التفصيل على المستوى الدولي و الداخلي، من خلال بيان أهمية المرافق المهنية دولياً، وأهميتها داخلياً.

أ- أهمية المرافق المهنية دولياً: بعد توسع العلاقات الدولية نتيجة التطور التكنولوجي والمعرفي الذي أدى إلى تطوير وسائل الاتصال الحديثة، والذي جعل العالم باكمله اشبه بقرية افتراضية صغيرة بفضل شبكة الانترنت وتطبيقاتها التي أدت إلى توثيق صلات التقارب بين الدول[١]، وقد أثر هذا التقارب

([١]) عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي: تطور التنظيمات النقابية في العراق، مقال منشور في جريدة الزمان على الرابط التالي: **azzman.com** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/١٢.

على جميع مؤسسات الدولة بما فيها المرافق المهنية، ويثار تساؤل بهذا الصدد عن مدى إنعكاس هذا التطور على المرافق المهنية؟ وهل لهذه المرافق أهمية بالنسبة للعلاقات الدولية؟.

وللإجابة على ذلك وبعد الاطلاع على التشريعات ذات العلاقة بموضوعنا وجدنا أن المرافق المهنية هي أيضاً تطورت على المستوى الدولي، ولم يقتصر نشاطها على إقليم دولة الموطن بل تعداه إلى الدول الاخرى، كذلك فإن هذه المرافق تحتل أهمية كبيرة بالنسبة للعلاقات الدولية تنبع من الضرورة العملية التي تتطلبها لأجل تحقيق الأهداف المناطة بها و وتتجسد الاهمية الدولية للمرافق المهنية في مجالين، الاول هو قبول العضوية، والثاني في مجال التعاون المشترك، وسوف نتطرق إلى هذين المجالين في النقطتين الاتيتين:

١- قبول الاعضاء: للمرافق المهنية دوراً في تنظيم مزاولة المهن بالنسبة لغير المواطنين المتمتعين بجنسية الدولة موطن المرفق المهني المعني، فهي تتمتع بموجب القوانين المنشئة والمنظمة لها بصلاحية قبول الاعضاء الاجانب، وفق شروط محددة في القانون، ففي فرنسا نص قانون الصحة العامة على السماح لغير الفرنسيين ممن هم رعايا دول الاتحاد الاوربي من الحصول على اجازة ممارسة مهنة الطب في فرنسا وفق شروط ذكرها القانون اعلاه، إذ نص على " قد يسمح للاشخاص الذين يستوفون الشروط التالية بممارسة الطب كبديل للطبيب... حاملي اللقب الذي يقر تدريباً طبياً اساسياً مكافئاً صادر عن دولة عضو في الاتحاد الاوروبي او طرف في اتفاقية الفضاء والاقتصاد الاوروبي..."[١]، وكذلك بالنسبة لمهنة المحاماة فقد نص المرسوم رقم (91-1197) المؤرخ 27

---

(١) المادة (**L4131-2**) من قانون الصحة العامة الفرنسي، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للتشريع الفرنسي على الرابط التالي:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072665/LEGISCTA000006155058/#LEGISCTA000006155058 ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٢٦.

نوفمبر 1991 بشأن تنظيم مهنة المحاماة على " ينطبق هذا العنوان على المحامين الذين هم من مواطني احدى الدول الاعضاء في المجموعة الاوربية او دولة اخرى طرف في اتفاقية المنطقة الاقتصادية الاوروبية او الاتحاد السويسري الذين حصلوا على مؤهلاتهم في احدى هذه الدول الاعضاء او الاطراف بخلاف فرنسا او في الاتحاد السويسري الذين يأتون لممارسة نشاطهم المهني في فرنسا بشكل دائم او عرضي بموجب لقبهم المهني الاصلي"[١] وبذلك فأن المشرع الفرنسي يسمح لرعايا الدول الاعضاء في الاتحاد الاوروبي بالانضمام إلى المرافق المهنية الفرنسية وفق ما تقدم ذكره.

وفي مصر فأن العضوية في المرافق المهنية غير مقتصرة على المصريين،و إنما تشمل غير المصريين أيضاً وفق شروط حددتها القوانين فقانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل نص على " يشترط فيمن يكون عضواً بالنقابة ما يأتي:

أ- إن يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية أو بإحدى الدول العربية أو الدول الاخرى، ويشترط المعاملة بالمثل وبموافقة الجهات المختصة..."[٢]، وكذلك نقابة المحاميين المصرية إذ نص قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على "مع عدم الاخلال بأحكام الاتفاقيات القضائية المبرمة بين مصر والدول العربية للمحامي من رعايا هذه الدول المرافعة أمام المحاكم المصرية بالاشتراك مع محامٍ مصري من الدرجة المقابلة للدرجة التي يحق له المرافعة

---

(١) البند **(200)** من المرسوم رقم **(91-1197)** المؤرخ **27** نوفمبر **1991** بشأن تنظيم مهنة المحاماة منشور على الموقع الالكتروني للتشريع الفرنسي على الرابط التالي:

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000356568/%D9%A2%D9%A0%D9%A2%D9%A2-%D9%A0%D9%A2%D9%A2%D9%A5/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٢٥.

(٢) المادة (٣) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣٠) الصادر بتاريخ ٢٤ يوليه ١٩٦٩.

امامها طبقاً لقانون بلده..." [١]، كذلك قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل نص على " يشترط فيمن يكون عضوا بالنقابة مايأتي... ب- إن يكون متمتعا بجنسية جمهورية مصر العربية ويجوز لمجلس النقابة إن يقبل عضوية النقابة رعايا الدول الذين تتوفر فيهم شروط العضوية بشرط المعاملة بالمثل..."[٢]، وقانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل نص على " إستثناء من احكام المادة الخامسة من هذا القانون للجنة القيد في جدول الصحفيين المنتسبين:

أ- الصحفيين العرب في جمهورية مصر العربية الذين يعملون في صحف تصدر فيها أو وكالات انباء تعمل فيها متى توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة الخامسة عدا شرط جنسية جمهورية مصر العربية.

ب- الصحفيين الاجانب المقيمين في جمهورية مصر العربية والذين يعلمون في صحف تصدر فيها أو وكالات انباء تعمل فيها متى توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة الخامسة عدا شرط جنسية جمهورية مصر العربية"[٣].

وفي العراق ايضاً فأن قوانين المرافق المهنية تسمح لانضمام الغير عراقيين لعضويتها وفق شروط ذكرتها القوانين ومنها، قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل، إذ نص على " يشترط في العضو إن يكون عراقي الجنسية حائزا على شهادة طب عراقية او مايعادلها وللنقابة قبول انتماء الاطباء العرب والاجانب الذين لم يحرموا من حق الممارسة في بلادهم بسبب اسائتهم للمهنة

---

(١) المادة (٢) من قانون المحاماة والادارات القانونية رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المصري المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (١٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٣/٣/٣١.

(٢) المادة (٣) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣٠) الصادر بتاريخ ٢٥ يوليو ١٩٧٤.

(٣) المادة (١٢) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

ومن تعامل بلادهم العراق بالمثل..."[١]، وكذلك قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل نص على " مع عدم الاخلال باحكام الاتفاقيات الخاصة المعقودة بين العراق والدول الاخرى: أ- يحق للمحامي المنتسب لاحدى نقابات المحامين في الاقطار العربية إن يترافع في قضايا معينة امام محاكم العراق في الدرجة المقابلة لدرجته بعد التثبت من استمراره على ممارسة المحاماة شرط المقابلة بالمثل وموافقة النقيب..."[٢].

ويلاحظ من النص المتقدم إن قانون المحاماة اجاز لمحامي الدول العربية مزاولة مهنة المحاماة من دون شرط الانتماء إلى نقابة المحاميين العراقيين والاكتفاء بصحة عضويته لنقابة محاميي بلده، ويعتبر ذلك من باب التعاون المشترك بين المرافق المهنية في العراق والدول العربية بشرط المعاملة بالمثل، اما قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي فأنه نص على " استثناء من احكام الفقرة (اولا) من المادة (٤) من القانون يحق للاكاديمي غير العراقي الانتماء إلى النقابة على إن يكون منتسباً إلى احدى الجامعات او المعاهد العراقية على إن لايحصل على منصب عضو المؤتمر العام وان تنطبق عليه الشروط في الفقرات (ثانياً) و (ثالثاً) و (رابعاً) من المادة (٤)"[٣].

---

(١) المادة (٤) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠١٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١٠/١.

(٢) المادة (٣) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (١٢١٣) الصادر بتاريخ ١٩٦٥/١٢/٢٢.

(٣) نصت المادة (٤) من القانون على " يشترط في عضو النقابة إن يكون:

اولا: عراقي الجنسية.

ثانياً: حاصلا على شهادة الماجستير او الدكتوراه او ما يعادلها.

ثالثاً: غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف و إن لاتكون خدمته في اي وظيفة او مهنة سابقة قد انتهت او انقطعت لاسباب مخلة بالامانة او النزاهة او الاخلاق.=

ونلاحظ على قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ انه قيد عضوية الغير عراقي في النقابة من حيث عدم اعتباره عضواً في المؤتمر العام للنقابة اضافة إلى وجوب توفر الشروط العامة للانتماء والتي ذكرتها المادة (٤) من القانون نفسه، أما قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل فقد نص على "للصحفي العربي في العراق الانتماء للنقابة إذا توفرت فيه شروط العضوية حسب احكام هذا القانون"[١].

مما تقدم نتوصل إلى اهمية المرافق المهنية دولياً من جانب قبول العضوية فيها للاجانب وفق شروط ذكرها القانون، ونجد إن اتجاه المشرع في فرنسا انه حدد الانتماء فقط لاعضاء الاتحاد الاوربي او ممن يرتبطون مع فرنسا باتفافيات تعاون مشترك بهذا الصدد، اما المشرع المصري والعراقي فيلاحظ عليه انه قدم تسهيلات لرعايا الدول العربية اكثر من رعايا الدول الاجنبية، ففي قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل و العراقي قبل المشرع مزاولة المهنة لرعايا الدول العربية من دون الانتماء إلى النقابة، بينما لم يمنح الاجانب هذه الميزة، واشترط المعاملة بالمثل بالنسبة للاجانب في شرط الانتماء للنقابات الاخرى مثل نقابتي الاطباء العراقية والمصرية، ونقابة الاكاديميين العراقيين.

٢- التعاون المشترك: للمرافق المهنية أهمية دولية في مجال التعاون المشترك أيضاً، إذ أن لها علاقات تعاون مع نظيرتها في بقية الدول التي تجمع بينها روابط مشتركة، ففي مصر نجد إن النقابات المهنية وبموجب قوانينها تشارك نظيرتها في الدول الاخرى بالعديد من مجالات التعاون

=رابعاً: يمارس التدريس في الجامعات والمعاهد العراقية المعترف بها من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي"، كذلك المادة (٢٦) من قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٤٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٥..

(١) المادة (٩) الفقرة (٣) من قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

المشترك، منها نقابة الصحفيين المصرية ، إذ بموجب قانونها رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل تعمل على توثيق علاقاتها مع المنظمات المماثلة في البلاد العربية، وكذلك تشارك في منظمات صحفية عالمية التي لها مواقف مساندة للدول العربية، وتسعى النقابة كذلك إلى أن تقيم علاقات وثيقة مع المؤسسات المماثلة لها[١].

وكذلك الحال بالنسبة لنقابة الاطباء المصرية، إذ أنها تعمل على تحقيق التعاون مع الجمعيات والنقابات والهيئات الطبية في بقية الدول والعمل معها على رفع المستوى الصحي للشعوب العربية، وكذلك الدفاع عن قضايا الاستقلال الوطني، والتقدم ، والوحدة العربية، وتقوية الصلات بين اطباء الدول عموماً او اطباء دول اسيا وافريقيا وامريكا اللاتينية على وجه الخصوص لغرض حل المشاكل الصحية وخدمة القضايا الانسانية والحرية والسلام[٢]،وبشأن الاتحادات المهنية في مصر فأن قانون الغرف التجارية رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المصري المعدل، جاء فيه " قيام الاتحاد العام للغرف التجارية بتنسيق العلاقات التجارية بين مصر والدول الاجنبية وكذلك المنظمات الدولية"[٣].

وفي العراق فأن الامر لايختلف عن مصر، إذ أن قوانين النقابات المهنية تضمنت نصوصاً تدل على التعاون المشترك فيما بين النقابات المهنية العراقية، ونظيرتها في الدول الاخرى، ومنها نقابة

---

(١) المادة (٣) الفقرة (ز) من قانون نقابة الصحفيين رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المصري المعدل.

(٢) المادة (٢) الفقرتين (ث، ج) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل ، وجاء في المادة (١٢٢) من قانون المحاماة والادارات القانونية رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المصري المعدل " للنقابة في سبيل تحقيق أهدافها المبينة بالمادة السابقة التعاون مع النقابات المهنية الاخرى والجمعيات القانونية العلمية، والمنظمات المماثلة في الدول العربية، واتحاداتها، تحقيقاً للاهداف القومية للامة العربية في إن يكون القانون في خدمة قضايا الحرية واداة لمناهضة الاستعمار والعنصرية بجميع أشكالها، وللنقابة ايضاً التعاون مع اتحادات المحامين ومنظماتها الدولية، لتبادل الخبرات حول نظام القضاء والمحاماة، والارتقاء بمستوى المهنة، وتأكيد رسالتها في الدفاع عن حقوق الانسان".

(٣) المادة (٤٢) مكررا(د) من قانون الغرف التجارية رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المصري المعدل.

الاطباء إذ جاء في قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل تحديد لاهداف النقابة، ومنها تقوية الصلة مع نقابات الاطباء في الدول العربية، وكذلك التعاون العلمي مع المنظمات والهيئات والجمعيات العربية والعالمية التي تتفق اهدافها معها، وكذلك المشاركة في الفعاليات والمؤتمرات العلمية والثقافية[١]، وكذلك نص قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل على " تمكين الصحفيين من اداء رسالتهم الصحفية وممارسة الحرية اللازمة للقيام بها في اطار المسؤولية الادبية وطبقاً لاحكام هذا القانون"[٢].

وبشأن الغرف المهنية فأن قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل حدد اهداف الاتحاد ومن ضمنها اقامة روابط مع الاتحادات والغرف الاجنبية والمنظمات المماثلة[٣]، وكذلك قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، جاء فيه تحديد لمهام الاتحاد ومنها عقد المؤتمرات والندوات الصناعية مع الدول العربية والاجنبية، وكذلك الاشتراك فيها، والتعاون مع الغرف التجارية العربية والاجنبية لغرض تنمية الانتاج في الوطن العربي وارساء أسس الوحدة الاقتصادية في الوطن العربي[٤].

مما تقدم نستنتج إن للمرافق المهنية اهمية كبيرة على مستوى العلاقات الدولية، كما لها على المستوى الوطني، وهذه الاهمية نابعة من الدور الاساسي الذي تقوم به هذه المرافق، فهي تتولى مهمة تنظيم و إدارة مرافق عامة تهدف من وراءها تحقيق المصلحة العامة.

---

(١) المادة (٢) البندين (سادساً وسابعاً) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل .

(٢) المادة (١) من القانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠١٧ قانون التعديل الرابع لقانون نقابة الصحفيين رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٤٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٤.

(٣) المادة (٣) الفقرة (٧) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٢٥٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٩/٥/١.

(٤) المادة (٣) الفقرتين (٨، ٩) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٤٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٩/٢.

ب- أهمية المرافق المهنية داخلياً: تحتل المرافق المهنية أهمية كبيرة على مستوى الاقليم الداخلي للدولة، إذ أنها تتولى إدارة وتنظيم نشاطاً مرفقياً عاماً يتعلق بحياة الافراد ومصالحهم الضرورية، وكذلك فأن لهذه المرافق دوراً كبيراً في مجال الشؤون السياسية والادارية، وعليه أرتئينا بيان أهمية المرافق المهنية داخلياً من خلال النقاط الثلاث الاتية:

١- دور المرافق المهنية في تنظيم المهن: تمارس المرافق المهنية دوراً تنظيمياً للمهن، يتمثل في السلطات التنظيمية التي تتمتع بها المرافق المهنية بموجب قوانينها، فمثلاً مهن الطب والصيدلة والمحاماة، وهي من المهن ذات الصلة الوثيقة بحياة الافراد وصحتهم وحقوقهم، فلا بد أن تكون ممارسة هذه المهن وفق تنظيمات قانونية تحدد الية ممارستها، وشروط ألأشخاص الذين يمارسونها، ففي فرنسا نص قانون الصحة العامة الفرنسي على " تساهم النقابات في تحسين ادارة النظام الصحي وتعزيز جودة الرعاية، وعلى وجه الخصوص تشارك في الاجراءات التالية:

1- التحليل والدراسة المتعلقة بالنظام الصحي وعلم الاوبئة وتقييم الاحتياجات الطبية.

2- تقييم السلوكيات المهنية بهدف رعاية الجودة.

3- تنظيم النظام الصحي..."[١]، وكذلك نص المرسوم الخاص بتنظيم مهنة المحاماة الفرنسي على " يحق للاشخاص المسجلين في قائمة المحامين الفرنسية الحصول على لقب محام"[٢]، وكذلك اوجب المرسوم لكي يتم تسجيل الاشخاص في قائمة المحامين الفرنسية إن يجتازوا بنجاح امتحان القبول

---

(١) المادة **(4-L4134)** من قانون الصحة العامة الفرنسي.

(٢) القسم **(154)** من المرسوم رقم **1197-91** المؤرخ في **27**نوفمبر **1991** بشأن تنظيم مهنة المحاماة في فرنسا.

المركز الذي تجريه نقابة المحامين والذي بين شروطه وآليته المرسوم اعلاه[١]، واما في مصر فقد نص قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل على "... لايجوز مزاولة المهنة بأية صورة من الصور الا بعد القيد في الجدول العام للنقابة والتسجيل بالنقابة الفرعية، كما إن استمرار القيد شرط من شروط مزاولة المهنة"[٢]، وكذلك قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل نص على " لايجوز لوزارات الدولة ومصالحها والهيئات والمؤسسات العامة والشركات والافراد إن تعين في وظائف المهندسين او إن تعهد بالاعمال الهندسية الا إلى الاشخاص المقيدة اسماؤهم في جدول النقابة..."[٣]، وكذلك قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل نص على " يعد محامياً من يقيد بجداول المحامين التي ينظمها هذا القانون، وفيما عدا المحامين بادارة قضايا الحكومة يحظر استخدام لقب محامي على غير هؤلاء"[٤].

اما في العراق فقد نص قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على " لا يجوز للطبيب ممارسة المهنة في العراق الا بعد انتمائه إلى النقابة وحصوله على شهادة التسجيل و

---

(١) نصت المادة **(39)** من المرسوم رقم **1197-91** بشأن تنظيم مهنة المحاماة في فرنسا على " يضم المجلس الوطني للنقابة لجنة التدريب المهني يرأسها رئيس المجلس الوطني او احد اعضاء المجلس ينتدبه ويشكل على النحو التالي:

1- ستة محامين ينتخبهم المجلس الوطني من بين اعضائه.

2- قاضيان يعينان بأمر من حافظ الاختام.

3- عضوان من مؤسسات التعليم العالي...".

فيما نص القسم **(51)** منه على " يجب إن يكون المرشحون قد اجتازوا بنجاح امتحان القبول المركز الذي يتم تحديد البرنامج وشروطه بامر مشترك من حافظ الاختام والوزير المسؤول عن التعليم العالي بعد التشاور مع المجلس الوطني لنقابة المحامين، ويشمل هذا الاختبار اختبارات قبول كتابية واختبار قول واحد او اكثر، ويتم تحديد مراكز الامتحانات من قبل رئيس الجامعة بعد استشارة امين الاختام...".

(٢) المادة (٣) الفقرة (ب) من قانون نقابة اطباء مصر رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) المادة (٧) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٤) المادة (٢) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

إجازة ممارسة المهنة"[١]، وما نص عليه قانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ العراقي على " يهدف هذا القانون إلى تحقيق ما يأتي... وضع الاسس الكفيلة بتنظيم ممارسة مهنتي التمريض والقبالة واداء اعضاء النقابة لواجباتهم في خدمة المجتمع وتطوير التمريض والقبالة في العراق..."[٢]، كذلك ما نص عليه قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل على " يكون الانتماء إلى نقابة المحامين اختيارياً لمن يريد ممارسة المحاماة وذلك بتسجيل اسمه في جدول المحامين"[٣]، فيما نص قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ على " تهدف النقابة إلى:

اولا: الارتقاء بمهنة التعليم العالي والبحث العلمي لتحقيق رسالتها في خدمة الوطن واجيال الامة..."[٤] وكذلك الحال بشأن بقية المهن التي تتصل بالمصالح الاقتصادية الضرورية للافراد، كالمهن التجارية والصناعية، وغيرها والتي تلعب المرافق المهنية دوراً رئيسياً في تنظيمها.

٢- دور المرافق المهنية بتمثيل المهن: تمارس المرافق المهنية دورها في تمثيل المهن والدفاع عن مصالح اعضائها امام السلطات العامة، ففي مصر نص قانون نقابة الاطباء على " النقيب هو الذي يمثل النقابة امام القضاء والجهات الادارية وفي علاقتها بالغير"[٥]، وكذلك قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل نص على " يمثل النقيب النقابة لدى الجهات القضائية والادارية ويقوم بتنفيذ قرارات مجلس النقابة وله إن ينيب عنه غيره من اعضاء هذا المجلس في بعض اختصاصاته"[٦]، ونص قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل

---

(١) المادة (٣) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٢) المادة (٢) البند (ثالثاً) من قانون نقابة التمريض العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٤) المادة (٣) البند (اولاً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

(٥) المادة (٢٨) الفقرة (١٤) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٦) المادة (٢٤) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

على " نقيب المحامين هو الذي يمثل المحامين ويتكلم باسمهم ويحافظ على كرامة النقابة وكرامة اعضائها ويراعي الالتزام بتقاليدها..."[١]، واخيرا نص قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل على " يقوم النقيب بتمثيل النقابة لدى الجهات القضائية والادارية..."[٢]، مما تقدم يتضح إن المشرع المصري جعل النقيب هو الممثل القانوني للمهنة فمنحه صلاحية تمثيل النقابة امام القضاء وامام الجهات الادارية المختلفة، إذ انه يحضر في الاجتماعات واللقاءات نيابة عن النقابة وعن اعضائها.

وفي العراق فقد نص قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على " اضافة إلى ما يخوله به مجلس النقابة من اختصاصات يتولى النقيب ما يأتي:

اولا:أ- تمثيل النقابة امام الجهات كافة..."[٣]، كذلك نص قانون نقابة المهندسين رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل على اختصاص النقيب بتمثيل النقابة امام الجهات الرسمية المختلفة، إذ نص على " للنقيب الصلاحيات التالي... ثانياً: تمثيل النقابة في المعاملات كافة لدى المراجع القضائية والادارية والهيئات الرسمية وشبه الرسمية والاهلية والمصادقة على المعاملات والوثائق الخاصة بالنقابة ويكون طرفاً في المسألة عن كل امر يخالف هذا القانون والانظمة الصادرة بموجبه..."[٤].

كذلك نص قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل على اختصاص نقيب المحاميين بتمثيل النقابة امام الجهات القضائية والادارية وابرام العقود باسمها، وكذلك التقاضي بنفسه او بواسطة من ينيبه هو من اعضاء النقابة، وان يكون مدعياً في كل ما يتعلق بالامور التي تمس

---

(١) المادة (١٣٨) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (٥٢) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

(٣) المادة (١٦) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٤) المادة (٢٣) من قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

كرامة النقابة او احد اعضائها[١]، كذلك قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل نص على " للنقيب الصلاحيات التالية...٢- تمثيل النقابة لدى المراجع القضائية والادارية والهيئات الرسمية وشبه الرسمية والاهلية بعد موافقة المجلس كما له المصادقة على العقود والمعاملات والوثائق الخاصة بالنقابة..."[٢]، ويلاحظ على قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل إن المشرع جعل صلاحية النقيب بهذا الشأن موقوفة على موافقة مجلس النقابة ولم ينص على ذلك في بقية قوانين المرافق المهنية، وكذلك تمارس المرافق المهنية دوراً كبيراً في مجال حماية مصالح وحقوق اعضائها، إذ إن المادة (٣٠) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل الزمت الجهات المعنية بإخبار النقابة عن أي شكوى تقدم ضد محامي، ومنعت الجهات التحقيقية بمباشرة التحقيق معه بدون إخبار النقابة بذلك، و أعطت الحق للنقيب او من ينوب عنه بإن يحضر الاستجواب والتحقيق مع المحامي[٣].

٣- دور المرافق المهنية في الشؤون السياسية والإدارية: للمرافق المهنية دوراً كبيراً في الشؤون السياسية في الدولة، وذلك وفق ما تمارسه بوصفها ممثلة للرأي العام وطبقاً للسياسة العامة للدولة وما تتبناه من مبادئ في نظام الحكم، ففي مصر نص قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل على " تعمل النقابة على تحقيق الاهداف التالية... ٢- تعبئة قوى اعضاء النقابة وتنظيم جهودهم في خدمة المجتمع لتحقيق الاهداف القومية واهداف التنمية الاقتصادية ومواجهة

---

(١) المادة (٨٩) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ العراقي، وكذلك الحال بشأن بقية المرافق المهنية، المادة (١٦) البند (اولاً) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل، والمادة (٢) الفقرة (١) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٣٥٨ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/١/١٠.

(٢) المادة (٢٤) من قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ١٧٩٣ الصادر بتاريخ ١٩٦٩/١٠/٢٧.

(٣) المادة (٣٠) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

مشكلات التطبيق واقتراح الحلول المناسبة لها والاشتراك الايجابي في العمل الوطني..."[١]، كذلك نص نص قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل على " تستهدف النقابة: أ- العمل على نشر وتعميق مبادئ الديمقراطية و المواطنة بين اعضائها..."[٢]، اما قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل فقد نص على " للنقابة في سبيل تحقيق اهدافها المبينة بالمادة السابقة التعاون مع النقابات المهنية الاخرى والجمعيات القانونية العلمية والمنظمات المماثلة في الدول العربية واتحاداتها تحقيقاً للاهداف القومية للامة العربية في إن يكون القانون في خدمة قضايا الحرية واداة لمناهضة الاستعمار والعنصرية بجميع اشكالها..."[٣].

وفي العراق فأن قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل لم ينص على تدخل نقابة الاطباء في العملية السياسية فلم يذكر ضمن اهداف النقابة ما يدل على ذلك بل جاءت نصوصه محددة لاهداف واختصاصات النقابة بتنظيم مهنة الطب والاهتمام باعضاء النقابة ولم يتطرق القانون إلى منحها دوراً في العملية السياسية، اما قانون المحاماة فمنح نقابة المحاميين دوراً بارزاً في العملية السياسية إذ انها تراقب العملية السياسية من خلال إشراكها في اللجان الرقابية على العمليات الانتخابية، مثل نقابة المحاميين العراقيين، إذ أنها تباشر من خلال اللجان الخاصة التي تشكلها الرقابة على الانتخابات البرلمانية[٤].

أضف إلى ذلك لها دور فعال في مراقبة أداء الادارة، والضغط عليها بكل ما يتعلق بحماية الحقوق والحريات العامة، من ذلك البيان الذي أصدرته نقابة المحاميين العراقيين بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٨،

---

(١) المادة (٢) الفقرة (٢) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٢) المادة (٣) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

(٣) المادة (١٢٢) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٤) د. وسام صبار العاني: القضاء الاداري، ط١، دار السنهوري للنشر، بغداد، ٢٠١٥، ص٧٣.

بشأن التظاهرات الشعبية المطالبة بالحقوق التي حدثت في الفترة أعلاه، إذ جاء في نص البيان " مواصلة من المحاميين ونقابتهم في التضامن والوقوف إلى جانب الشعب العراقي ومساندة مطالبه... فقد قرر مجلس النقابة بجلسته الاستثنائية رقم (١) والمنعقدة بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٨ ما يلي:

أولاً: دعوة جميع المحامين في جمهورية العراق إلى الامتناع عن الترافع امام جميع المحاكم القضائية..."

وكذلك تضمن البيان تشكيل لجان وفرق من المحاميين لغرض الدفاع عن المتظاهرين السلميين الموقوفين والمعتقلين[١].

مما تقدم اعلاه يتضح لنا إن المشرع المصري منح المرافق المهنية دوراً في العملية السياسية في الدولة وفي العراق فأن هذا الدور يبدو اقل وجوداً فيها ونحن نؤيد موقف المشرع العراقي بهذا المجال لكون المرافق المهنية تمتاز بالاستقلالية في تكوينها وعملها واهدافها واما في العمل الاداري فلها الاهمية الكبيرة في داخل اقليم الدولة، إذ إن دورها يشكل دوراً مكملاً او موقفاً لعمل المرافق العامة الاخرى.

---

(١) البيان الصادر من نقابة المحاميين العراقيين بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٨، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي على الرابط التالي: **https://lawyers.gov.iq/** ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/٥.

الفرع الثاني

أنواع المرافق المهنية

كما هو معلوم ان المرافق العامة تنقسم على ثلاثة انواع رئيسية حسب تنوع نشاطها وطبيعته، إذ تنقسم الى (المرافق الادارية، المرافق الاقتصادية والمرافق المهنية)[١]، والمرافق المهنية موضوع دراستنا.

لم يرد في التشريعات ذات العلاقة بموضوع دراستنا تقسيمات للمرافق المهنية، ويرجع السبب في ذلك حسب رأينا، الى عدم وجود قانون موحد يطبق على جميع انواع المرافق المهنية[٢]، إذ أن لكل منها قانون خاص بها، وقد أورد الفقه تقسيمات متعددة للمرافق المهنية، منها ما أورده البعض من الفقه الفرنسي، إذ يقسمها على (جمعيات الملاك النقابية، لجان التنظيم المهني، النقابات المهنية، الغرف المهنية، الاتحادات المهنية)[٣]ومنها ما اورده الفقه المصري المصري، إذ يقسمها على ثلاثة أنواع هي (النقابات المهنية، الغرف المهنية والاتحادات المهنية)[٤].

---

(١) د. محمد جمال مطلق الذنيبات: الوجيز في القانون الاداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص١٤٣.

(٢) أشار مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية العراقي لسنة ٢٠١٧ في المادة (١) على " يقصد بالمصطلحات الاتية لاغراض هذا القانون المعاني المبينة ازؤها : اولا– النقابة: منظمة مهنية يكفلها النظام الاجتماعي للدولة، ثانياً: الاتحاد منظمة اقتصادية او مهنية ...".

(3)Alfred Aulert: Regime legislatif، et financier des issociationssyndicales، Paris، 1894، P147.

(٤) د. محمد بكر القباني: نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الاداري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢، ص٢٤٨.

أما موقف الفقه العراقي، فقد قسمها البعض إلى (النقابات المهنية، النقابات العمالية والغرف المهنية)[١]، و أورد البعض من الباحثين تقسيم ثنائي لها إذ تشمل فقط (النقابات المهنية والغرف المهنية)[٢].

وينتقد الباحث ما أورده البعض من الفقه العراقي، إذ أدخل البعض النقابات العمالية ضمن المرافق المهنية، وهي لم تكن كذلك، وكذلك ننتقد الرأي الاخر الذي يقسمها الى نوعين فقط، متجاهلا الاتحادات المهنية، وهو تقسيم غير دقيق حسب تقديرنا، إذ أشارت النصوص القانونية الخاصة بالاتحادات المهنية الى تعريفها بأنها منظمة مهنية، ومن ذلك قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل إذ يعرف ألاتحاد الى " ألاتحاد منظمة مهنية..."[٣].

مما تقدم نود أن نبين أننا نؤيد ما أورده الفقه المصري من تقسيم المرافق المهنية إلى (النقابات المهنية، الغرف المهنية والاتحادات المهنية)، وسوف نتناول هذه الانواع الثلاث بشيء من التفصيل في البنود الثلاث الاتية:

أولاً- النقابات المهنية:

تعد النقابات المهنية النوع الابرز للمرافق المهنية، وقد أنشئت هذه ألنقابات بموجب قوانين خاصة بها، بينت الاغراض من هذه النقابات، وكذلك القواعد التي تحكمها، والهيئات التي تتولى ممارسة الوظيفة الادارية فيها، واختصاصات هذه الهيئات، ونتناول تعريف النقابات المهنية في النقاط الاتية:

---

(١) عبد الكاظم فارس المالكي: النظام القانوني للمنظمات المهنية في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧، ص٩٢.

(٢) احمد عيسى شاكر: مصدر سابق، ص٢٨.

(٣) المادة (١) البند (ثانياً) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

أ- التعريف التشريعي للنقابة المهنية: لم نجد في التشريعات الفرنسية (بقدر أطلاعنا حول الموضوع) تعريفاَ للنقابة المهنية، أما المشرع المصري فأنه ذكر تعريفاً لها في قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل ، إذ عرف نقابة المحامين بأنها " مؤسسة مهنية مستقلة، تضم المحامين في جمهورية مصر العربية والمقيدين بجداولها، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية ومقرها بالقاهرة"(١).

و اما في العراق فلم نجد تعريفياً للنقابة المهنية في التشريعات ذات الصلة بالموضوع سوى قانون نقابة المعلمين رقم (٧) لسنة ١٩٨٩ المعدل، أذ عرف النقابة بأنها " منظمة مهنية جماهيرية ذات نفع عام لها تملك الاموال المنقولة والعقار والقيام بجميع التصرفات القانونية لتحقيق أهدافها المنصوص عليها في هذا القانون ويمثلها نقيب المعلمين أو من يخوله"(٢).

واما قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، فانه لم يورد تعريفاً بالمعنى الدقيق للنقابة ألا أنه أورد وصفاً كاملاً لها، إذ نص على " تتألف نقابة المحامين من جميع المحامين المسجلة أسماؤهم في جداول المحامين وتتمتع بالشخصية المعنوية ويكون مقرها في بغداد ولها حق التملك والتصرف في الحقوق والاموال مطلقاً"(٣).

---

(١) المادة (١٢٠) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (٢) من قانون نقابة المعلمين العراقي رقم (٧) لسنة ١٩٨٩ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٢٤٣ الصادر بتاريخ ١٩٨٩/٢/٢٠.

(٣) المادة (٧٤) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، كذلك عرف مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية العراقي لسنة ٢٠١٧ في المادة (١) البند (اولاً) منه النقابة بانها (منظمة مهنية يكفلها النظام الاجتماعي للدولة).

ب- التعريف القضائي للنقابات المهنية: لم نجد في الاحكام القضائية الفرنسية (بقدرإطلاعنا حول الموضوع) تعريفاً للنقابة المهنية، و أما في مصر فأن المحكمة الدستورية العليا، عرفت النقابة المهنية بأنها " الاصل في النقابة المهنية هو أنها من أشخاص القانون العام تتوخى تنظيم شؤون المهنة وحمايتها من الدخلاء، مع ضمان حقوق اعضائها في ممارستها على مسؤوليتهم ولحسابهم الخاص"[١]، اما محكمة النقض المصرية ففي احد احكامها الحديثة تقول " ان النقابات المهنية من اشخاص القانون العام تقوم على ادارة مرفق عام..."[٢]

وفي العراق فأن محكمة التمييز الاتحادية اوردت في حكم لها وصفاً قانونيا للنقابات المهنية، إذ أعتبرتها من مؤسسات المجتمع المدني المستقلة التي نظم قانونها الخاص الاحكام المتعلقة بها[٣].

ونرى من حكم محكمة التمييز أنه لم يكون وصفه للنقابات المهنية وصفاً دقيقاً وكاملاً بل يشوبه الغموض والنقص فلم يتضمن تعريفها تعريفاً جامعاً مانعاً.

ج- التعريف الفقهي للنقابات المهنية: ذكر الفقه تعريفات عديدة للنقابات المهنية، ففي فرنسا عرفها البعض بانها " منظمات تتضمن أشخاصاً طبيعيين مستقلين لهم أنشطة مهنية مماثلة، ولهذه النقابات

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (٦) الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٤/١٥، منشور على الموقع الالكتروني على الرابط التالي:
http://atefsalem.net/articles.php?resultpage=30&cid=67، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٥.

(٢) قرار محكمة النقض المصرية رقم (١٣٣) لسنة (٣٧) قضائية الصادر بتاريخ ٦ نوفمبر ٢٠٢١، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٥ تابع أ) الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر ٢٠٢١.

(٣) حكم محكمة التمييز الاتحادية رقم (٩٦/السلطة التنفيذية/٢٠٠٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٣٠، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمحكمة التمييز الاتحادية على الرابط التالي:
https://www.hjc.iq/indexqanoun-ar.phpتاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٧.

سلطة تنظيمية فيما يتعلق بممارسة المهنة، وسلطة فرض الجزاءات التأديبية على اعضائها عند مخالفة هذه الاخيرة لقواعد ممارسة المهنة"[١].

وفي مصر عرفها بعض الفقه بأنها " هيئات اجبارية يرغم افراد المهن على الانضمام اليها"[٢].

ويعرفها اخرون بانها " جماعات تضم كل جماعة منها أبناء المهنة الواحدة ينتظمون في نقابة للدفاع عن مصالحهم المهنية، ولتنظيم العمل فيها والسعي في إصلاح شؤونها"[٣]، وتعرف ايضاً بانها " تجمعات من الافراد او الذين تنتظمهم وحدة المهنة او تماثلها تنشأ على اساس تطوعي واحيانا اجباري يمنحها القانون شخصية معنوية تمكيناً لها من رعاية المصلحة المشتركة لاعضاء المهن الواحدة او المهن المتقاربة والدفاع عليها"[٤]

وفي العراق فقد عرفها جانب من الفقه العراقي بأنها " سلطات إدارية يخولها القانون بعض حقوق السلطة العامة وامتيازاتها ويختار أعضاؤها من الافراد المشتغلين بالمهنة لتحقيق غرض محدد هو توجيه المهنة توجيهاً سليماً ورقابتها واخضاعها لمصلحتها التنظيمية"[٥]،ويعرفها جانب اخر بانها " هيأة قانونية تتكون من مجموعة من المنتسبين لمهنة معينة واحدة أو مهن متقاربة"[٦].

---

(1) Martin Lombard، Gilles Dumont: Droit administratif، Edition،Dalloz، 2011،p112.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي: الوجيز في القانون الاداري، الجزء الاول، نظرية المرافق العامة، ط١، من دون دار نشر، ١٩٥٧، ص٨٧.

(٣) د. عبد الرزاق احمد السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الخامس، دار احياء التراث العربي، بيروت، من دون سنة نشر، ص٢٣٢.

(٤) د. اماني قنديل: النقابات المهنية، سلسلة المعارف، المكتب العربي للمعارف، القاهرة، ١٩٩٥، ص٣.

(٥) عبد الكاظم فارس المالكي: مصدر سابق، ص١٠٧.

(٦) د. ابراهيم خليل احمد: الجمعيات والنوادي، دار حضارة العراق، الجزء الثالث عشر، بغداد، ١٩٨٥، ص١٤٥.

ويعرفها اخرون بأنها " مرافق عامة اطلق عليها المرافق العامة المهنية التي تمثل مصالح وتقوم باعمال تعترف الحكومة بانها من واجباتها"[١].

مما تقدم نلاحظ إن الفقه العراقي والمقارن ذكر تعريفات متعددة ومتغايرة في الالفاظ للنقابات المهنية، الا انها متقاربة في المعنى، وتركزت التعريفات على شكل النقابات المهنية و أداة إنشائها، و أشار البعض الى كيفية الانضمام اليها، و أختصاصاتها.

ونستطيع ان نضع تعريفاً للنقابات المهنية، إذ نعرفها بانها " منظمة مهنية مستقلة تنشأ وتنظم اوضاعها بقانون خاص، تستأثر بمهنة معينة، إذ تتولى تنظيمها والاشراف عليها، مع إخضاعها لقدر من الرقابة، وذلك لاجل تحقيق مصالح اعضائها والمصلحة العامة".

ثانياً- الغرف المهنية:

الغرف المهنية هي النوع الثاني من انواع المرافق المهنية وتحتل هذه الغرف أهمية بالغة بحكم الوظائف التي تمارسها، والتساؤلات التي ترد بشأن الغرف المهنية هي، هل ان الغرف المهنية نوع واحد ام لها انواع متعددة؟ وما هو موقف التشريع والقضاء والفقه من تعريف الغرف المهنية؟

وبخصوص انواع الغرف المهنية، فهي ليست نوع واحد بل هي تتمثل في نوعين رئيسيين هما (الغرف التجارية والغرف الصناعية)[٢].

واما بخصوص موقف التشريع والقضاء والفقه من تعريف الغرف المهنية فسوف نتناوله في النقاط الاتية:

---

(١) د. محمد يعقوب السعيدي: مبادئ القانون الاداري، مطبعة الزهراء، بغداد، من دون سنة طبع، ص٧٨.

(٢) محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص٢٨٠، عبد الكاظم فارس المالكي: مصدر سابق، ص٩٧.

أ- التعريف التشريعي: لم نجد في التشريعات الفرنسية المنظمة للغرف المهنية، تعريفاً لها، وانما تركت ذلك الى القضاء والفقه، اما في مصر فقد عرف المشرع المصري الغرف التجارية في القانون رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل بالقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٢، إذ عرفها بأنها " الهيئات التي تمثل في دوائر اختصاصها المصالح التجارية والصناعية والاقليمية لدى السلطات العامة وتعتبر هذه الغرف من المؤسسات العامة"[١]، وفي العراق فقد عرف قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، الغرفة التجارية بانها " منظمة اقتصادية مهنية تتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلال مالي واداري و يمثلها رئيس مجلس ادارتها او من يخوله"[٢].

وفيما يخص الغرف الصناعية، فلم نجد تعريفاً تشريعياً لها في القانون الفرنسي، وايضاً في التشريعات المصرية، فإن قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية، والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل، لم يورد تعريفاً للغرف الصناعية، و أنما أورد وصفاً كاملا للغرف الصناعية ، إذ نص على "تنشأ لكل صناعة أو مجموعة من الصناعات المتماثلة او المتقاربة أو المرتبطة غرفة صناعية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة و الاستقلال المالي و الاداري والفني، وتخضع لإشراف الاتحاد، وتعنى بالمصالح المشتركة لإعضائها وتمثيلهم لدى السلطات العامة بالتنسيق مع الاتحاد..."[٣].

أما موقف المشرع العراقي، فلم يورد تعريفاً للغرف الصناعية في قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، وانما اورد وصفاً عن تكوين هذه الغرف، إذ نص على "للاتحاد تأسيس غرفة صناعة في المحافظة إذا كان عدد المشاريع الصناعية المسجلة في المحافظة لايقل عن

---

(١) المادة (١) من القانون رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل بالقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٢، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٩٨) الصادر بتاريخ ١٩٥١/١٠/٢٥.

(٢) المادة (٧) البند (ثانياً) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٣) المادة (٢) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المصري المعدل، منشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٢١ مكرر/أ الصادر بتاريخ ٢٨ مايو ٢٠١٩.

(١٠٠) مئة مشروع"[١]،كما نص القانون على "تتالف الهيئة العامة لغرفة الصناعة في المحافظة من جميع الاعضاء المسجلين في الغرفة الذين أوفوا بالتزاماتهم بموجب احكام هذا القانون، وتتولى انتخاب مجلس غرفة الصناعة في المحافظة"[٢].

ب- التعريف القضائي: لم نجد في فرنسا تعريفاً قضائياً للغرف المهنية، وفي مصر فان محكمة النقض المصرية أوردت تعريفاً للغرف التجارية، في احد احكامها، الذي جاء فيه"... أن الغرف التجارية مؤسسات عامة خولها القانون رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ اختصاصات معينة..."[٣].

و أما في العراق فأن المحكمة الاتحادية العليا عرفت الغرف التجارية في احد قراراتها، إذ جاء فيه "... الغرف التجارية العراقية منظمة اقتصادية مهنية..."[٤].

ويلاحظ من حكم المحكمة الاتحادية العليا أعلاه انها وصفت الغرف التجارية بأنها منظمة اقتصادية مهنية، أي اعطتها صفة مزدوجة، فهي منظمة اقتصادية كونها تنظم الانشطة التجارية التي تحقق وارداً ربحياً، وكذلك وصفتها بأنها منظمة مهنية، إذ أنها تدخل ضمن أنواع المرافق المهنية بنص القانون.

---

(١) المادة (١١) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

(٢) المادة (١٠) قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

(٣) قرار محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (٤) الصادر بتاريخ ٨ يونيو ١٩٦١، منشور على موقع بوابة مصر للقانون والقضاء على الرابط :**laweg.net/default.aspx?action office** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٧/اتحادية/٢٠١٩) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١١/١٢، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط: **iraqfsc.iq** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٣ .

ج- التعريف الفقهي: أورد الفقه الفرنسي تعريفات عديدة للغرف المهنية، منها من عرفها بأنها " الهيئات التي تمثل في دوائر اختصاصها المصالح التجارية والصناعية لدى السلطات العامة"(١)، ويعرفها اخرون بانها " مؤسسات عامة مهنية بحكم تكوينها وغايتها، إذ يقوم أبناء المهنة بتكوينها و أدارتها، وهي تستهدف تحقيق المصالح المهنية"(٢)، وعرفها جانب اخر من الفقه الفرنسي بأنها "مؤسسة عامة ادارية ذات طابع طائفي مهني، أنشئت على أساس غرفة في كل أقليم وعلى الاقل غرفة في كل محافظة، وتكلف من جهة أولى تمثيل مصالح التجارة والصناعة لدى السلطات العامة، ومن جهة ثانية تنفيذ بعض المهمات الادارية ذات المنفعة الجماعية أو العامة"(٣).

و أما في مصر فلم نجد تعريف للغرف المهنية سوى تعريف واحد للغرف الصناعية على أنها "جمعيات مهنية تظم المنشئات الصناعية"(٤).

وفي العراق كذلك فلم نجد تعريف فقهي للغرف المهنية سوى تعريف واحد للغرفة التجارية بأنها " مؤسسة ذات شخصية حكمية تتالف من التجار لتمثيل المصالح التجارية وحمايتها"(٥).

---

(١) **Drossinis: Les chambers de commerce aletranger, paris, p15**، اشار اليه، د.محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص١٣٨.

(٢) د.محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص١٤٣.

(٣) جيرار كورنو: معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، ط٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص١١٦١.

(٤) د. بدوي ابراهيم حمودة: المؤسسات العامة في فرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، يناير، ١٩٥١، ص٥٧.

(٥) د. صلاح الدين الناهي و احمد عباس الشالجي: الموجز العملي والنظري في القانون التجاري العراقي والقوانين المالية الاخرى، ط٤، شركة الطبع والنشر الاهلية ذات المسؤولية المحدودة، بغداد، ١٩٥٨، ص٢١١.

مما تقدم ذكره من تعريفات فقهية للغرف المهنية يمكننا ان نعرفها بأنها " مؤسسات متخصصة بتنظيم المهن التجارية والصناعية وتتمتع بموجب قوانينها بشخصية معنوية و استقلال مالي و أداري وذلك بحدود تحقيق أهدافها المتصلة بتنظيم تلك المهن مع خضوعها لقدر معين من الرقابة".

ثالثاً- الاتحادات المهنية:

تعد الاتحادات المهنية النوع الثالث للمرافق المهنية، وهو يعتبر نتيجة لوجود النوعين السابقين للمرافق المهنية (النقابات المهنية و الغرف المهنية)، ففي فرنسا فلم نجد نص قانوني يجيز للنقابات والغرف المهنية ان تكون اتحادات مهنية، الا ان الفقه اشار الى ان المشرع الفرنسي قد اجاز للنقابات المهنية ان تكوّن فيما بينها إتحاداً مهنياً بهدف حماية المصالح الاقتصادية والمهنية المشتركة، ويسري على الاتحاد المهني الاحكام القانونية الخاصة بالنقابات المهنية الاعضاء المكونة للاتحاد، كذلك فللغرف المهنية في نطاق المقاطعات الفرنسية تكوين إتحاداً مهنياً يستهدف تحقيق أهداف مهنية مشتركة(١).

وفي مصر فقد أجاز المشرع المصري للغرف المهنية تكوين إتحاداً فيما بينها بقصد تحقيق أهداف ومصالح مشتركة من ذلك قانون تنظيم إتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩المعدل ، إذ جاء الباب الثالث منه تحت عنوان (إتحاد الصناعات المصرية) ونص القانون على "يكون للغرف الصناعية إتحاد يسمى إتحاد الصناعات المصرية تكون له الشخصية الاعتبارية العامة، ومقره الرئيس القاهرة الكبرى، ويتمتع بالاستقلال المالي والاداري والفني، ويقوم الاتحاد على العناية بالمصالح المشتركة للقائمين بالصناعة، ويتولى تنسيق أعمال الغرف الصناعية، ويشرف على حسن

(١) د. محمد احمد اسماعيل: القانون النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٦٩، و محمد بكر قباني: مصدر سابق، ص١٥١ وص١٥٣.

سير هذه الغرف..."[١]، وكذلك الحال بشأن الغرف التجارية ، إذ نص قانون الغرف التجارية رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المصري المعدل، على " يتكون من الغرف التجارية إتحاد عام يسمى الاتحاد العام للغرف التجارية... ويقوم بتنسيق جهود الغرف التجارية والنهوض بها..."[٢].

وفي العراق فقد أجاز المشرع العراقي للغرف المهنية تكوين إتحاداً مهنياً فيما بينها، إذ نص قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل على "يؤسس بهذا القانون إتحاد باسم (اتحاد الغرف التجارية العراقية) يتكون من مجموع الغرف التجارية العراقية..."[٣]، وكذلك عرّف القانون ذاته الاتحاد بأنه " منظمة اقتصادية ومهنية ويتمتع بالشخصية المعنوية وباستقلال مالي واداري ويمثله رئيس الاتحاد او من يخوله..."[٤]، وكذلك بشأن قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، إذ نص على "يؤسس اتحاد يسمى (اتحاد الصناعات العراقي) يكون مقره في بغداد... الاتحاد منظمة مهنية اقتصادية تنموية... للاتحاد تأسيس غرف صناعة في المحافظات"[٥].

ويلاحظ ان المشرع العراقي في قانون اتحاد الصناعات العراقي اعلاه جاء بحكم مغاير لنظيره المصري، وكذلك عكس ما جاء في قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل المشار اليه في أعلاه، إذ أجاز للاتحاد تأسيس غرف صناعة في المحافظات، وبذلك فأنه نص على تأسيس الاتحاد قبل تأسيس غرف الصناعة، وهذا خلافاً للقواعد العامة في كل من التشريع الفرنسي والمصري والعراقي في قانون اتحاد الغرف التجارية أعلاه.

---

(١) المادة (٣٥) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٢) المادة (٤٢) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.

(٣) المادة (١) البند (أولاً) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٤) المادة (١) البند (ثانياً) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٥) المادة (١) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

إضافة لما تقدم فأن المشرع العراقي أجاز تأسيس اتحادات مهنية بشكل مستقل ومختلف عما ذكر في التشريعات محل المقارنة، إذ اجاز لذوي النشاطات المهنية المختلفة تأسيس اتحادات مهنية مستقلة لغرض تحقيق أهداف مشتركة وحماية المصالح الذاتية للأعضاء.

وتأسيساً على ما تقدم نجد العديد من الاتحادات المهنية في العراق والمنشئة بموجب قوانين خاصة بها ومستقلة عن أي نقابة او غرفة مهنية، ومنها الاتحاد العام للادباء والكتاب العراقيين، إذ أن هذا الاتحاد أُنشئ بموجب القانون رقم (٧٠) لسنة ١٩٨٠ المعدل، ونص على "يؤسس بموجب هذا القانون اتحاد فني مهني يسمى (الاتحاد العام للادباء والكتاب)..."[١]، وكذلك اتحاد الحقوقيين العراقيين فأنه منشئ بموجب القانون رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١المعدل[٢]، وقد أُنشئت هذه الاتحادات بشكل مستقل و دون الارتباط بمرفق مهني اخر سواء كان نقابة او غرفة مهنية، و على عكس ذلك لايوجد في مصر اتحاد للادباء والكتاب مستقلاً، انما توجد نقابة تسمى النقابة العامة لاتحاد كتاب مصر، أُنشئت بموجب القانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٥ المعدل بالقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٨[٣]، ولم نجد في مصر اتحاد للحقوقين كما في العراق.

مما تقدم نجد أن الاتحادات المهنية هي نوع ثالث من انواع المرافق المهنية،و أن انشاء الاتحاد وتنظيمه يتم بقانون سواء كان الاتحاد مكون من نقابات او غرف مهنية او كان مستقلاً كما هو الشأن في بعض الاتحادات المهنية في العراق.

---

(١) المادة (١) من قانون اتحاد الادباء والكتاب العراقي رقم (٧٠) لسنة ١٩٨٠ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٧١) الصادر بتاريخ ١٩٨٠/٥/٥.

(٢) قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٦٦ بتاريخ ١٩٨٢/١/١١.

(٣) المادة (١) من قانون النقابة العامة لاتحاد كتاب مصر رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٥ المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣١) بتاريخ ٣١ يوليو ١٩٧٥.

المطلب الثاني

ذاتية المرافق المهنية

تمتاز المرافق المهنية كشخص معنوي بخصائص تمنحها كيان قانوني خاص بها تستقل به عن غيرها من الاشخاص المعنوية الاخرى، ومن جهة اخرى فأن المرافق المهنية قد تكون في ظاهر الرأي متشابهة نوعاً ما مع بعض الاشخاص المعنوية الاخرى، فمن ناحية قد تقترب من بعضها بطبيعة النشاط والاهداف، ومن ناحية اخرى تشابه بعضها الاخر بطريقة التشكيل الاداري، لذا سوف نتناول في هذا المطلب خصائص المرافق المهنية وتمييزها عما يشابهها، وذلك في الفرعين الاتيين:

الفرع الاول

خصائص المرافق المهنية

من تعريفات المرافق المهنية المتقدم ذكرها يمكننا القول بأن المرافق المهنية تمتاز بالعديد من الخصائص يمكن اجمالها في البنود الاتية:

اولاً- قانونية النشأة:

لابد للمرافق المهنية باختلاف انواعها ان تنشأ بقانون أو بناءً عليه، وبالتالي فلابد لوجود نص قانوني تنشأ بموجبه هذه المرافق، ومن الامثلة على نشأة المرافق المهنية بقانون، ما نص عليه المرسوم رقم **(91-1197)** المؤرخ في **27** نوفمبر **1991** بشأن تنظيم مهنة المحاماة في فرنسا، إذ نص على " يشكل المحامون الذين تم تأسيسهم بالقرب من كل محكمة قضائية نقابة محامين..."[١].

---

(١) البند **(1)** من المرسوم رقم **(91-1197)** المؤرخ في **27** نوفمبر **1991** بشأن تنظيم مهنة المحاماة الفرنسي.

وفي مصر نص قانون نقابة الاطباء على " تنشأ نقابة الاطباء لتكون لها الشخصية الاعتبارية وتباشر نشاطها..."[١]، كذلك قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل نص على قانونية نشأة نقابة الصحفيين، إذ نص على " تنشأ نقابة للصحفيين في جمهورية مصر العربية تكون لها الشخصية المعنوية..."[٢]، كذلك قانون نقابة المهندسين نص على " تنشأ نقابة تسمى نقابة المهندسين وتكون لها الشخصية الاعتبارية..."[٣].

وفي العراق فقد أكدت التشريعات على النشأة القانونية للمرافق المهنية، إذ نص قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على "تؤسس بموجب احكام هذا القانون نقابة تسمى نقابة الاطباء تتمتع بالشخصية المعنوية..."[٤]، كذلك قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل على نص على "تؤسس بموجب هذا القانون نقابة للصحفيين في العراق مركزها بغداد..."[٥].

وكذلك ما أشار أليه قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، اذ نص على "يؤسس اتحاد يسمى (اتحاد الصناعات العراقي) يكون مقره في بغداد..."[٦].

ومن الامثلة على نشأة المرافق المهنية بناءً على قانون،مانصت عليه المادة السابعة/ البند (اولا) من قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل على "تؤسس في مدينة بغداد وفي مركز كل محافظة غرفة تجارة بقرار من مجلس الاتحاد...".

---

(١) المادة (١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة (١) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

(٣) المادة (١) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٤) المادة (١) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٥) المادة (٢) من قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٦) المادة (١) البند (اولاً) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

إضافة الى العديد من النصوص القانونية الواردة في القوانين المنشأة للمرافق المهنية والتي تنص صراحة على انشائها بقانون او بناءً عليه، نخلص مما تقدم الى ان المرافق المهنية قانونية النشأة، بمعنى انه ضرورة وجود نص قانوني يضفي الشرعية القانونية لوجود هذه المرافق.

ثانياً- الشخصية المعنوية:

تتمتع المرافق المهنية بالشخصية المعنوية، كما تنشأ وتنظم اوضاعها بقانون، وقد نصت القوانين المنشأة للمرافق المهنية على تمتعها بالشخصية المعنوية، ففي مصر فقد نص قانون نقابة الاطباء على " تنشأ نقابة الاطباء لتكون لها الشخصية الاعتبارية..."[١]، وكذلك قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل نص على تمتع نقابة الصحفيين بالشخصية المعنوية المعترف بها قانوناً، إذ نص على " تنشأ نقابة للصحفيين في جمهورية مصر العربية تكون لها الشخصية الاعتبارية..."[٢]، وقانون نقابة المهندسين نص على " تنشأ نقابة تسمى نقابة المهندسين وتكون لها الشخصية الاعتبارية..."[٣]، واخيراً قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل نص على تمتع نقابة المحاميين بالشخصية المعنوية، إذ نص على " نقابة المحامين مؤسسة مهنية مستقلة... وتتمتع بالشخصية الاعتبارية..."[٤]، من النصوص المتقدم ذكرها يتضح لنا ان المشرع المصري قد منح المرافق المهنية الشخصية المعنوية المعتد بها قانوناً بموجب النص الصريح في قوانين المرافق المهنية المختلفة.

---

(١) المادة (١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة (١) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

(٣) المادة (١) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٤) المادة (١٢٠) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

وفي العراق فأن المشرع كذلك نص على تمتع المرافق المهنية بالشخصية المعنوية بموجب القوانين المنشأة لها، منها ما أشار اليه قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل، إذ نص على "تؤسس بموجب هذا القانون النقابة ويكون مركزها ببغداد وتتمتع بالشخصية المعنوية ولها حق تملك المنقول والعقار والتصرف بهما لتحقيق اغراضها ويمثلها النقيب"(١).

كما أشار قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل، الى الشخصية المعنوية إذ نص على "... للاتحاد شخصية معنوية لها حق تملك الاموال المنقولة والعقارات والتصرف بها لتحقيق اهدافه"(٢).

كذلك ما نص عليه قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي، إذ نص على " تؤسس بموجب هذا القانون نقابة تسمى (نقابة الاكاديميين العراقيين) تتمتع بالشخصية المعنوية..."(٣)

مما تقدم ذكره يتبين لنا ان المرافق المهنية تتمتع بالشخصية المعنوية، وما يترتب عليها من نتائج تتمثل بحق تملك المنقول والعقار والتصرف بهما وكذلك تمثيلها بواسطة شخص طبيعي، وكذلك يتبين لنا ان الشخصية المعنوية التي تتمتع بها المرافق المهنية محددة ومقيدة بتحقيق الاغراض التي من اجلها انشئت تلك المرافق.

ثالثاً- الاستقلالية والعمومية:

يقصد باستقلالية المرافق المهنية انها تتمتع بالاستقلال المالي والاداري الذي يمكنها من القيام بواجباتها وتحقيق اهدافها المنشودة، وكذلك مباشرة اختصاصاتها بارادتها المنفردة دون أي تدخل

---

(١) المادة (٢) الفقرة (١) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

(٢) المادة (١) من قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل.

(٣) المادة (٢) الفقرة (اولا) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

خارجي، هذا بالنسبة الى استقلالها الاداري، اما الاستقلال المالي، فيقصد به ان المرافق المهنية تتمتع باستقلال مالي اتجاه اموالها، فيكون لها حق إقرار وارداتها ونفقاتها، ويكون لها ميزانية مالية مستقلة[١]، ولنا ان نتسائل هل تتمتع المرافق المهنية بالاستقلال المالي والاداري بشكل مطلق ام مقيد؟

وللاجابة عن ذلك نذكر بعض الامثلة القانونية على منح المرافق المهنية الاستقلال المالي والاداري.

ففي مصر تنص القوانين الخاصة بالمرافق المهنية على الاستقلال المالي والاداري لها ومنها قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل، اذ نص على "نقابة المحامين مؤسسة مهنية مستقلة"[٢]، وكذلك قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، اذ نص على "الاتحاد منظمة اقتصادية مهنية ويتمتع ... باستقلال مالي واداري..."[٣].

ولابد من الاشارة الى ان الاستقلال المالي والاداري الذي تتمتع به المرافق المهنية ليس مطلقاً، وبالتالي فأن المرافق المذكورة لاتكون بمنأى عن الخضوع للرقابة بنوعيها سواء كانت قضائية ام غير قضائية.

واما العمومية فيقصد بها ان المرافق المهنية تتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة التي تتمثل في العديد من الاختصاصات التي تمارسها هذه المرافق اتجاه اعضائها والعاملين فيها، مثل حقها في

---

(١) د. البرت سرحان واخرون: القانون الاداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠، ص١٣٢.

(٢) المادة (١٢٠) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل .

(٣) المادة (١) البند (ثانياً) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

اصدار قرارات تنظيمية تتعلق بشؤون المهنة من حيث تحديد شروط ممارستها، او الولوج اليها، وكذلك حقها في إصدار قرارات تأديبية تتعلق بتأديب العاملين في المهنة محل اختصاصها.

ومن النصوص القانونية التي تجسد تمتع المرافق المهنية بامتيازات السلطة العامة، نص قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على " لايجوز لغير المحامين مزاولة اعمال المحامين..."[١]، ونص على انه "يعد محامياً من يقيد بجداول المحامين التي ينظمها هذا القانون... يحضر استخدام لقب المحامي على غير هؤلاء"[٢].

وعند مراجعة بعض نصوص القانون اعلاه نجد ان نقابة المحامين المصرية هي وحدها تملك حق قبول المحامين بواسطة لجنة خاصة تشكلها النقابة تسمى لجنة قبول المحامين، تكون برئاسة النقيب او وكيل النقابة[٣].

يتبين لنا مما ذكر اعلاه من حق نقابة المحامين المصرية وحدها تنظيم ممارسة مهنة المحاماة دون غيرها، وفي رأينا يعتبر ذلك جزءاً من امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها المرافق المهنية.

وفي العراق فان قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل كذلك ذكر في نصوصه ما يدل على تمتع النقابة بامتيازات السلطة العامة، اذ نص على "أ- يقدم طلب التسجيل بجدول المحامين مع الوثائق المثبتة لتوفر الشروط التي يتطلبها هذا القانون الى نقابة المحامين، ب- يقرر

---

(١) المادة (٣) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (٢) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٣) المادة (١٦) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل التي تنص على " يقدم طلب القيد بالجدول العام إلى لجنة قبول المحامين التي تشكل في النقابة العامة برئاسة النقيب او وكيل النقابة في حالة غيابه...".

مجلس النقابة قبول الطلب او رفضه..."[١]، من النص المتقدم يتبين لنا ان نقابة المحاميين تملك وحدها صلاحية قبول ممارسة مهنة المحاماة من عدمها، إذ يقدم الطلب الى مجلس النقابة مشفوعاً بالوثائق المطلوبة، وللمجلس قبول او رفض الطلب، ولاتملك أي جهة اخرى حق منح رخصة لمزاولة مهنة المحاماة غير نقابة المحاميين.

وكذلك نص على " لا يسجل اسم المحامي في جدول المحامين ما لم يدفع للنقابة رسم التسجيل وعلى المحامي ان يؤدي خلال شهر كانون الثاني من كل سنة بدل الاشتراك السنوي للنقابة"[٢]، وبذلك فأن النقابة تتمتع بامتياز تحصيل الرسوم، وهو من امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها المرافق المهنية بموجب القانون.

ويرى الباحث ان اهم مظهر من مظاهر تمتع المرافق المهنية بامتيازات السلطة العامة، هو حقها في استيفاء الرسوم مقابل تقديم خدماتها، مثال ذلك رسوم التسجيل في جدول المحامين، وبدلات الاشتراك السنوية التي تستوفيها نقابة المحامين العراقيين بموجب قانونها.

رابعاً- تحقق الديمقراطية الادارية:

من الخصائص المميزة للمرافق المهنية ان ادارتها ديمقراطية، وهذه الميزة تتضمن جانبين، الاول يتمثل في تشكيل جهة ادارة المرافق المهنية ابتداءً، ويتمثل الجانب الاخر في طريقة ممارسة الوظيفة الادارية فيها.

وبالنسبة للجانب الاول، ففي مصر فأن القوانين الخاصة بالمرافق المهنية تنص على تشكيل جهة ادارة المرافق المهنية باسلوب الانتخاب المباشر ومنها قانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل بشأن

---

(١) المادة (٦) الفقرتين (أ ، ب) من قانون المحاماة العراقي (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) المادة (٨) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

نقابة الاطباء في مصر، اذ نص على "يشكل مجلس النقابة من النقيب و ٢٤ عضواً ينتخبون من بين اعضاء النقابة..."[١]، وكذلك نص القانون ذاته على "... تجري الانتخابات لجميع المستويات النقابية عن طريق الانتخاب المباشر بالاقتراع السري"[٢]، كذلك قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل تضمن في نصوصه طريقة تشكيل الجهة الادارية لنقابة المحامين باسلوب الانتخاب السري المباشر[٣].

وفي العراق فقد نص قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على "يتولى المؤتمر العام... اولا- انتخاب النقيب واعضاء مجلس النقابة..."[٤]، كذلك قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل تضمن في نصوصه طريقة تشكيل ادارة نقابة المحامين باسلوب الانتخاب[٥]، وكذلك العديد من النصوص القانونية الواردة في القوانين الخاصة للمرافق المهنية الاخرى[٦].

وفيما يخص الجانب الثاني المتمثل في طريقة ممارسة الوظيفة الادارية في المرافق المهنية باسلوب ديمقراطي شبيهاً لنظام اللامركزية الادارية، اذ تمارس الوظيفة الادارية للمرافق المهنية بنفس

---

(١) المادة (١٨) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة (١٩) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) المادة (١٣٥) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٤) المادة (١١) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٥) نصت المادة (٧٧) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل على " تختص الهيئة العامة بما يلي... ٣- انتخاب مجلس النقابة وفق احكام هذا القانون".

(٦) نصت المادة (١٣) الفقرة (اولا) من قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي على " يتألف مجلس النقابة من النقيب ونائبه و تسعة اعضاء ينتخبهم المؤتمر العام من بين اعضائه" ، والمادة (١٣) من قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل نصت على " واجبات الهيئة العامة: ١- انتخاب النقيب ونائبي النقيب ومجلس النقابة...".

الطريقة التي تتم فيها ممارسة الوظيفة الادارية وفقاً لنظام اللامركزية الادارية، اذ ان هنالك مستويين للادارة، الاول مركزي والثاني محلي

ففي مصر يتجسد ذلك في نقابة المحامين المصرية، اذ نص قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على "يتولى شؤون النقابة الفرعية مجلس يشكل من نقيب وستة اعضاء تنتخبهم الجمعية العمومية للنقابة الفرعية من بين اعضائها..."(١).

وفي العراق فان قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، وان لم ينص صراحة على تشكيل ادارة لامركزية لنقابة المحامين في المحافظات، فأنه جرى العمل على تشكيل مجالس محلية منتخبة لادارة شؤون غرفة المحامين في كل محافظة، تسمى هيئة الانتداب، وذلك استناداً الى نص المادة (٨٧) من القانون والتي نصت على "... يتولى مجلس النقابة ادارة شؤونها... ومن ذلك مايلي... ٤-الاشراف على غرف المحامين وفقاً لقانون الجمعيات والانظمة الداخلية الخاصة بها..."(٢).

وقد أيد القضاء العراقي مشروعية تشكيل هيئات الانتداب، وذلك حسب ما جاء في قرار محكمة التمييز الاتحادية ذي العدد (٦٤/هيئة شؤون المحامين/٢٠١٩)، والذي صدر بناءً على طعن قدمه (س) على قرار مجلس نقابة المحامين المتخذ في الجلسة رقم (٦) بتاريخ ٢٠١٩/٤/٢٤، المتضمن اجراء انتخابات هيئات الانتداب في غرف المحامين، اذ جاء في قرار المحكمة "... ان مجلس نقابة المحامين كان قد اتخذه على وفق صلاحياته الواردة بالمادة السابعة والثمانون من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل والمتعلقة بادارة شؤون النقابة والنظر في كل مايتصل بالمحاماة ويؤمن

---

(١) المادة (١٥٢) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (٨٧) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

حقوق المحامين ويصون كرامتهم، لان قانون المحاماة لم ينص على اجراءات معينة لانتخاب هيئة الانتداب في غرف المحامين، وإذ ان نص الفقرة (٤) من المادة المذكورة والخاصة بأختيار المجلس لمن يندبه لادارة تلك الغرف قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية قرارها المرقم ٤٥/اتحادية/٢٠١٧ في ٢٠١٧/١/٢٠ وان يكون من حق المحامين اختيار من يمثلهم في غرف المحامين التي شملها القرار عن طريق الانتخاب ومع عدم وجود نصوص صريحة في قانون المحاماة تعالج هذه المسألة مما يجعل مجلس النقابة هو صاحب الاختصاص بالاعلان عن أجراء انتخابات هيئة الانتداب في غرف المحامين، ووضع الشروط لاجرائها وتحديد شروط المرشح على وفق الصلاحيات القانونية بإدارة شؤون النقابة عليه ولكل ما تقدم من اسباب واستناداً للمادة (١٦٨) من قانون المحاماة قرر تصديق القرار المميز ورد اللائحة التمييزية وأسبابها وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠١٩/٥/٢٧"[١].

وعلاوة على ما تقدم فأن أتخاذ القرارات المتعلقة بالمرافق المهنية يتم بأسلوب ديمقراطي، من ذلك ما نص عليه قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل، التي تنص على "تصدر قرارات الهيئة العامة بأغلبية اصوات الحاضرين"[٢].

وحسناً فعل المشرع العراقي عندما منح صلاحية اصدار قرارات الهيئة العامة باغلبية اصوات الحاضرين من اعضاء للمرافق المهنية بموجب قوانينها الخاصة، كذلك ما تضمنه في نصوصه على اتباع الاسلوب الديمقراطي في تشكيل وادارة هذه المرافق، وفي رأينا انه أخذ بهذا الاسلوب أيماناً بالدور الرئيسي الذي تقوم به هذه المرافق، وما فيه من تدخل وتنظيم لمصالح اعضاء هذه المرافق وممارسة اعمالهم المهنية.

---

(١) قرار محكمة التمييز الاتحادية ذي العدد (٦٤/هيئة شؤون المحامين/٢٠١٩) تسلسل ٦٥، قرار غير منشور.

(٢) المادة (٤) الفقرة (٣) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

خامساً- التخصص النوعي:

يقصد بالتخصص النوعي أن المرافق المهنية تختص بنوع معين من النشاط دون غيره، أي انها متخصصة بتحقيق أهداف محددة في القانون الخاص بها، وهي تعمل على تحقيق هذه الاهداف التي أنشئت من أجلها بالوسائل التي حددها قانونها.

ففي مصر أشار قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على التخصص النوعي لنقابة المحامين، إذ نص على " تعمل النقابة على تحقيق الاهداف الاتية وفق احكام هذا القانون ...أ- تنظيم ممارسة مهنة المحاماة وحسن ادائها..."[١].

من النص اعلاه يتضح ان نقابة المحامين تتولى تنظيم ممارسة مهنة المحاماة في مصر دون غيرها من المهن الاخرى، وكذلك نص قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل على " تعمل النقابة على تحقيق الاهداف التالية:

١- الارتقاء بالمستوى العلمي والمهني للمهندسين والمحافظة على كرامة المهنة ووضع وتطبيق الاسس الكفيلة بتنظيم ممارسة المهنة..."[٢].

وفي العراق فقد أشار قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل الى التخصص النوعي للنقابة إذ نص على " تعمل النقابة في اطار الاهداف والوسائل الاتية:

اولا- الارتقاء بمهنة الطب ورفع المستوى العلمي والمهني للاعضاء"[٣].

---

(١) المادة (١٢١) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (٢) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٣) المادة (٢) البند (اولا) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

من النص اعلاه يتبين ان نقابة الاطباء العراقية متخصصة بمهنة معينة فقط وهي مهنة الطب، إذ تعمل على الارتقاء بها ورفع المستوى العلمي والمهني للاعضاء، وهكذا الحال في بقية المرافق المهنية إذ أنها على أختلاف أنواعها تكون متخصصة بنوع معين من النشاط دون غيره.

و يرى الباحث أن التخصص النوعي للمرافق المهنية يعد من الاسباب التي تساعد على نجاح هذه المرافق، إذ ان مبدأ التخصص وتقسيم العمل يعد من مقومات النجاح في أي مؤسسة.

سادساً- الخصوع للرقابة:

ذكرنا سابقاً ان المرافق المهنية تتمتع بالاستقلال المالي والاداري، وان هذا الاستقلال لايعني اطلاق يدها دون قيد او شرط، بل ان هذه المرافق تخضع الى الرقابة، وهذه الرقابة تمارس من قبل جهات رقابية متعددة، والتي قد تكون جهات قضائية او غير قضائية، وقد أقرت القوانين الخاصة بالمرافق المهنية بهذه الرقابة، سواء كان ذلك صراحة او بشكل ضمني، ومن ذلك ما أشار اليه قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، إذ نص على "تخضع حسابات الاتحاد الى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية"[١]، يتضح مما تقدم ان الحسابات المالية للمرافق المهنية في العراق تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

---

(١) المادة (٣٦) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

الفرع الثاني

تمييز المرافق المهنية عما يشابهها

قد يبدو للوهلة الاولى إن المرافق المهنية تتشابه مع غيرها من المؤسسات، إلا أنه عند الخوض في تفاصيل كل منها سيظهر الاختلاف، ومن هذه المؤسسات، التنظيمات النقابية للعمال والجمعيات التعاونية، و المنظمات غير الحكومية.

اولاً- تمييز المرافق المهنية عن التنظيمات النقابية للعمال:

تعرَف التنظيمات النقابية للعمال بأنها تكتل عمالي في مواجهة اصحاب العمل للدفاع عن حقوقهم في مختلف المجالات ولاجل تحقيق السلم الاجتماعي بشكل عام[١]، ومن الامثلة على ذلك الاتحاد العام لنقابات العمال، وعلى الرغم من وجود العديد من اوجه التشابه بين المرافق المهنية والتنظيمات النقابية للعمال الا إن هنالك اوجه اختلاف بينهما:

أ- أوجه التشابه: تتشابه المرافق المهنية مع التنظيمات النقابية للعمال فيما يأتي:

١- إن كلاهما يمثل أصحاب المهنة ويسعى للحفاظ على مصالحها و حقوقها.

٢- إن كلاهما يتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري.

٣- يتم تشكيل كلاً منهما بطريق الانتخاب[٢].

ب- أوجه الاختلاف: تتمثل أوجه الاختلاف في النقاط الاتية:

---

(١) د. محمد علي الطائي: قانون العمل على وفق قانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، دار السنهوري للطباعة، بيروت، ٢٠١٨، ص١٥٩.

(٢) د.محمد علي الطائي: مصدر سابق، ص١٦٣.

١- تعتبر المرافق المهنية وفقاً للرأي الراجح من أشخاص القانون العام، بينما تعد التنظيمات النقابية للعمال من أشخاص القانون الخاص.

٢- تحتكر المرافق المهنية تنظيم مهنة ما بحيث لا يمكن ممارسة هذه المهنة الا بالانضمام إلى المرفق المهني المختص، و وفق شروط قانونية معينة غالباً ما تكون ذات صلة بمؤهل علمي معين كنقابة الاطباء والمحامين والصيادلة، بينما لا تحتكر التنظيمات النقابية للعمال ممارسة مهنة ما فيستطيع العمال مزاولة أعمالهم من دون شرط الانضمام إلى التنظيمات النقابية العمالية، وكذلك لا يشترط للانضمام إلى التنظيمات النقابية العمالية شروط تتعلق بمؤهل علمي معين.

٣- تتمتع المرافق المهنية ببعض امتيازات السلطة العامة، كسلطتها في منع او حرمان احد اعضائها من مزاولة المهنة، ولا تتمتع التنظيمات النقابية للعمال بهذه الصفة.

ثانياً- تمييز المرافق المهنية عن الجمعيات التعاونية:

تعرَف الجمعيات التعاونية بأنها حركة شعبية ديمقراطية ترعاها الدولة وتساهم في تنفيذ الخطة العامة للدولة في قطاع معين من القطاعات الخدمية، ومن الامثلة على الجمعيات التعاونية، الجمعيات التعاونية الزراعية في مصر[١]، وفي العراق الجمعيات الفلاحية[٢]، وقد تتشابه المرافق المهنية مع الجمعيات التعاونية في أوجه، وتختلف عنها في أوجه اخرى

---

(١) المادة (١) من قانون التعاون الزراعي المصري رقم (١٢٢) لسنة ١٩٨٠ المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٢٧) تابع (أ) الصادر بتاريخ ١ يوليو ١٩٨٠.

(٢) المادة (١) من قانون الجمعيات التعاونية رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

أ- أوجه الشبه

١- أن كلاً من المرافق المهنية، والجمعيات التعاونية تنشأ بقانون، يمنحها الشخصية المعنوية، ويحدد طبيعة عملها و أهدافها وتشكيلاتها،وسلطتها[١].

٢- تعامل الخدمة في المرافق المهنية والجمعيات التعاونية، معاملة الخدمة في الوظيفة العامة بمؤسسات الدولة الرسمية، إذ يتم أحتساب الخدمة المؤداة فيهما خدمة فعلية عند أحتساب سنوات الخدمة في الوظيفة العامة.

٣- تخضع المرافق المهنية والجمعيات التعاونية للرقابة الادارية والقضائية.

٤- تعد اموال المرافق المهنية والجمعيات التعاونية اموالاً عامة بنص القانون.

ب- أوجه الاختلاف: تختلف المرافق المهنية عن الجمعيات التعاونية فيما يأتي:

١- تختلف المرافق المهنية عن الجمعيات التعاونية من حيث الهدف، إذ يكون هدف المرافق المهنية تنظيم مهنة معينة والدفاع عن حقوق ومصالح اعضائها، بينما يكون الهدف من الجمعيات التعاونية تحسين الحالة الاقتصادية والاجتماعية للاعضاء عن طريق العمل المشترك وفقاً للمبادئ التعاونية[٢].

٢- تختلف المرافق المهنية عن الجمعيات التعاونية من حيث طبيعة العمل، إذ لا يكون الهدف الذي تتوخاه المرافق المهنية له علاقة بتحقيق ربح مادي، او اي هدف اقتصادي اخر، سوى تحقيق المصلحة العامة، بينما يكون عمل الجمعيات التعاونية ذو طبيعة اقتصادية.

٣- يشترط في الانضمام إلى المرافق المهنية شروط قانونية معينة،منها ما يرتبط بالحصول على مؤهل علمي معين، ولايشترط ذلك في الانضمام للجمعيات التعاونية.

---

(١) المادة (٢) من قانون التعاون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٢ المصري المعدل ، والمادة (١) من قانون نقابة الاطباء رقم (٨١) لسنة ١٩٨٠المعدل ، والمادة (١) من قانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ .

(٢) المادة (٧) من قانون التعاون المصري رقم (١٥) لسنة ١٩٩٢المعدل.

ومما تقدم نرى إن الجمعيات التعاونية تكون أقرب إلى المرافق الاقتصادية من المرافق المهنية.

ثالثاً- تمييز المرافق المهنية عن المنظمات غير الحكومية:

تعرَف المنظمة غير الحكومية بأنها " مجموعة من الاشخاص الطبيعية او المعنوية سجلت واكتسبت الشخصية المعنوية وفقا لاحكام القانون تسعى لتحقيق اغراض غير ربحية"[١]، ويوجد عدد كبير من المنظمات غير الحكومية في الدول محل المقارنة مثل منظمة التطوير والتنمية المصرية[٢]، وفي العراق مؤسسة العين للرعاية الاجتماعية[٣]، وغيرها، وقد تتشابه المرافق المهنية مع المنظمات غير الحكومية في موارد وتختلف عنها في موارد اخرى نذكرهما فيما يأتي:

أ- أوجه التشابه:

١- أهم وجه تشابه بين المرافق المهنية والمنظمات غير الحكومية، هو الاستقلال المالي والاداري الذي تتمتع به كليهما.

٢- كذلك تتشابه المرافق المهنية مع المنظمات غير الحكومية في انهما لايستهدفان تحقيق الربح[٤].

٣- تخضع كلاً من المرافق المهنية والمنظمات غير الحكومية لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية[٥].

---

(١) المادة (١) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ العراقي المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٤٧) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٩.

(٢) الموقع الالكتروني الرسمي للجمعية على الرابط التالي :**https://www.pdf-eg.com/ar/node/50** تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/٨.

(٣) الموقع الالكتروني الرسمي للمؤسسة على الرابط التالي :**https://www.aynyateem.com/about.php** تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٣/٨.

(٤) المادة (١) البند (اولاً) من قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المعدل.

(٥) المادة (٢٠) البند (اولاً) من قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المعدل.

ب- أوجه الاختلاف: تتجسد أوجه الاختلاف بين المرافق المهنية والمنظمات غير الحكومية فيما يأتي:

١- تنشأ المرافق المهنية بقانون بينما تنشأ المنظمات غير الحكومية بقرار يصدر من مجلس الوزراء بناءً على قانون.

٢- تقتصر الحدود الاقليمية لنشاط المرافق المهنية داخل اقليم الدولة، بينما يتعدى نشاط المنظمات غير الحكومية اقليم الدولة الواحدة.

٣- تعتبر المرافق المهنية من أشخاص القانون العام، وفقاً للرأي الراجح، بينما تعتبر المنظمات غير الحكومية من أشخاص القانون الخاص[١].

مما تقدم نجد إن المرافق المهنية لها ذاتية تتميز بها عن غيرها من المؤسسات، على الرغم من اقتراب البعض من هذه المؤسسات إلى المرافق المهنية، وكما ذكرنا اليه انفاً الا أن أوجه الاختلاف تكون ظاهرة للعيان في الكثير من المواضع التي ذكرناها في أعلاه.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للمرافق المهنية واساسها

يعد موضوع الطبيعة القانونية للمرافق المهنية من الموضوعات ذات الاهمية الكبرى والتي لابد من التطرق اليها في هذا المبحث لكون ان التشريعات محل المقارنة اختلفت في تحديد طبيعتها القانونية، فبعضها يعدها ذات طبيعة قانونية عامة، أي من اشخاص القانون العام، والبعض الاخر يعدها من اشخاص القانون الخاص، وكذلك فأن المرافق المهنية ذات أسس قانونية وفلسفية جعلت منها جزءاً

(١) المادة (١٢) من قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المعدل.

مهماً في التنظيم الاداري للدولة، لذلك سنتناول دراسة الطبيعة القانونية للمرافق المهنية، وذلك من خلال دراسة موقف كل من التشريع والقضاء والفقه من تحديد الطبيعة القانونية لها، وكذلك سنتناول الاساس الفلسفي والقانوني للمرافق المهنية، وذلك في المطلبين الآتيين

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للمرافق المهنية

ان تحديد الطبيعة القانونية للمرافق المهنية له فائدة عملية كبيرة إذ من خلال معرفة الطبيعة القانونية للمرافق المهنية نتوصل الى القانون الواجب التطبيق عليها وكذلك معرفة الجهة القضائية التي تتولى مسألة حل المنازعات التي تنشأ خلال ممارسة وظائفها، ويثير موضوع الطبيعة القانونية للمرافق المهنية جملة من التساؤلات هي:

ما المقصود بالطبيعة القانونية للمرافق المهنية؟

وما هو موقف التشريع والقضاء والفقه من تحديد الطبيعة القانونية للمرافق المهنية؟ وهل كان موقفهم موفقاً في تحديد الطبيعة القانونية لها، ام يشوبها بعض الغموض والنقص؟ وسوف نجيب عن التساؤلات أعلاه في هذا الفرع من دراستنا، و ابتداءً يقصد بالطبيعة القانونية، كما يعرّفه بعض الفقه بأنه "التكييف الشرعي الذي يجعله القانون للشخص"[١].

مما تقدم نستطيع القول بأن الطبيعة القانونية للمرافق المهنية " هو الوضع الذي يجعله القانون لها من حيث كونها شخص من اشخاص القانون العام ام من اشخاص القانون الخاص وما يترتب على ذلك من حقوق و التزامات عليها".

---

(١) د. زياد خالد المفرجي: الحق المكتسب في القانون الاداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، العددان (١٦-١٧)، المجلد الرابع، ٢٠١٢، ص٢٤٨.

و اما بخصوص موقف التشريع والقضاء والفقه من تحديد الطبيعة القانونية للمرافق المهنية فسوف نتناوله في الفروع الثلاث الاتية

الفرع الاول

موقف التشريع من الطبيعة القانونية للمرافق المهنية

ذكرنا فيما سبق إن انواع المرافق المهنية ثلاثة وهي (النقابات المهنية، الغرف المهنية والاتحادات المهنية)، وبالنسبة للطبيعة القانونية للنقابات المهنية فأن المشرع الفرنسي لم يتعرض الى تحديدها، من حيث كونها شخص من أشخاص القانون العام، ام من اشخاص القانون الخاص، على الرغم من أعترافه لها بالشخصية المعنوية وبأنها تقوم بادارة مرافق عامة[١].

بل ترك ذلك إلى أحكام القضاء واراء الفقه في هذا الصدد، أما في مصر فان المشرع المصري لم يتناول هو الاخر تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية على الرغم من اعترافه لها بالشخصية المعنوية وكذلك الحال في التشريع العراقي فأنه لم ينص على تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية من حيث كونها شخصاً من اشخاص القانون العام ام الخاص، بل أكتفى بالاعتراف للنقابات المهنية بالشخصية المعنوية، وكذلك أعترف بمنحها صفة النفع العام[٢].

وفي رأينا أن المشرع في التشريعات اعلاه و إن لم ينص صراحة على اعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، ألا أنه من الممكن أن يفهم ذلك ضمناً، ومن خلال بعض النصوص الواردة في القوانين الخاصة بالنقابات المهنية، والتي ينص بعضها على الانتماء الاجباري للنقابة المهنية

---

(١) عبد الكاظم فارس المالكي: مصدر سابق، ص٧٢.

(٢) المادة (٢) من قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٢٤٣ بتاريخ ١٩٧٩/٥/٩، وكذلك المادة (٢) من قانون نقابة المعلمين رقم (٧) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

وكذلك خضوع النقابات المهنية إلى رقابة القضاء الاداري، والبعض الاخر الذي ينص على أعتبار اموال النقابات المهنية، اموالاً عامة، وكذلك إشراك المشرع للادارة في بعض شؤون النقابات المهنية، ففي مصر وعلى سبيل المثال فقد نص قانون نقابة مهن التمريض على "يجوز للطالب إن يتظلم من القرار الذي يصدر برفض قيده إلى مجلس النقابة وذلك خلال ثلاثين يوماً التالية لتاريخ إعلانه بهذا القرار... ولمن صدر قرار برفض تظلمه إن يطعن فيه أمام محكمة القضاء الاداري خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلانه بالقرار..."[١].

من النص المتقدم يتضح لنا إن المشرع المصري أعتبر القرار الصادر عن مجلس نقابة مهن التمريض، قراراً إدارياً، إذ يتم التظلم منه ولائياً لدى الجهة مصدرة القرار ذاتها، وفي حالة رفض التظلم يمكن لطالب الانتماء ألطعن في قرار رفض التظلم الصادر عن المجلس ذاته أمام محكمة القضاء الإداري.

وفي نصوص أخرى أعتبر المشرع المصري أموال النقابات المهنية أموالاً عامة، من حيث عدم جواز الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، أو التصرف فيها، فقد نص قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل، على " لايجوز الحجز على مقار النقابة وفروعها"[٢].

---

(١) المادة (٥) من قانون نقابة مهن التمريض رقم (١١٥) لسنة ١٩٧٦ المصري المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد الصادر بتاريخ ١٩٧٦/١١/٩، وكذلك نص المادة (٣) منه والتي نصت على "... يجوز لمن صدر ضده قرار من مجلس هيئة الدرجة الثانية إن يطعن فيه أمام محكمة القضاء الاداري بمجلس الدولة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلانه بالقرار".،بالاضافة إلى نص المادة (٥) من قانون نقابة المهندسين رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المصري ، إذ نصت على " يجوز للطالب إن يتظلم من القرار الذي يصدر برفض قيده إلى مجلس النقابة... ولمن صدر قرار برفض تظلمه إن يطعن فيه أمام محكمة القضاء الاداري خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أعلانه بالقرار...".

(٢) المادة (٣١) من قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

وفي العراق فأن موقف المشرع العراقي جاء متناقضاً، ففي بعض نصوصه أعتبر القرارات التي تصدر عن النقابات المهنية، قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، فقد أشار قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل إلى حق كل من المتضرر ووزير الصحة ونقيب الاطباء بالتظلم من قرار لجنة الانضباط المشكلة بموجب القانون اعلاه أمام محكمة قضاء الموظفين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الحكم الوجاهي ومن تاريخ التبليغ به[١].

وفي نصوص أخرى أعتبر المشرع العراقي اموال النقابات المهنية اموالاً عامة فقد نص قانون نقابة الصيادلة رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل على "لايجوز حجز او بيع ممتلكات النقابة..."[٢].

وفي نصوص قانونية أخرى ناقض المشرع العراقي ما جاء به في قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل المشار اليه اعلاه إذ جاء في قانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ العراقي وهو بصدد تحديد الية الانتماء إلى النقابة واجراءات ذلك فقد نص على " لمن رفض طلبه الطعن بقرار الرفض امام محكمة التمييز الاتحادية خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغه او علمه بالقرار "[٣].

---

(١) المادة (٣٠) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤، إذ نصت المادة على "للوزير وللنقيب ولاطراف القضية الطعن في قرارات لجنة الانضباط لدى مجلس الانضباط العام خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الحكم الوجاهي ومن تاريخ التبلغ به من المحكوم عليه غيابياً أو الوزير او النقيب"، وجدير بالذكر إن المادة (٩) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل، نصت على "... تحل عبارة (محكمة قضاء الموظفين) محل عبارة (مجلس الانضباط العام) اينما وردت في القوانين والانظمة والتعليمات"، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٣ الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٧/٢٩.

(٢) المادة (٥٢) الفقرة (١) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

(٣) المادة (٦) من قانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ ، كذلك المادة (٧) البند (ثانياً) من قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

مما تقدم يتبين إن التشريع الفرنسي لم يتطرق إلى تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية من حيث كونها شخصاً من اشخاص القانون العام او الخاص، واما المشرع المصري وان لم ينص صراحة على اعتبار النقابات المهنية من اشخاص القانون العام الا انه اورد نصوصاً قانونية يفهم من خلالها انه اعتبرها من اشخاص القانون العام، كما ذكرنا سابقاً، واخيراً فأن المشرع العراقي لم يحدد صراحة الطبيعة القانونية للنقابات المهنية ذلك اما ضمناً فانه جاء متناقضاً، فتارة أعتبر قرارات النقابات المهنية قرارات ادارية واخضعها لطرق الطعن المقررة للقرار الاداري، وتارة اخرى لم يعتبرها كذلك واخضع تصرفاتها القانونية لرقابة القضاء العادي، كما بينا في أعلاه

و اما بالنسبة للغرف المهنية فيبدو موقف التشريع أكثر وضوحاً في تحديد طبيعتها القانونية، إذ أن التشريعات محل الدراسة أغلبها تناولت تحديد الطبيعة القانونية للغرف المهنية بالنص الصريح، ففي فرنسا يعتبر المشرع غرف التجارة والصناعة من عداد المؤسسات العامة، وذلك بموجب أحكام القانون التجاري الفرنسي، إذ يعتبر المشرع الغرف الفرنسية التجارية والصناعية والغرف التجارية والصناعية المحلية والاقليمية من المؤسسات العامة التي تخضع لرقابة الدولة[١].

وفي مصر فان المشرع أورد في قانون الغرف التجارية رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل، تحديداً للمركز القانوني للغرف التجارية، إذ نص على "تنشأ غرف تجارية... وتعتبر هذه الغرف من المؤسسات العامة"[٢]، واما الغرف الصناعية فان المشرع المصري لم يورد نصاً صريحاً لاعتبار الغرف الصناعية من أشخاص القانون العام، إلا أنه يمكن فهم ذلك ضمناً، وذلك وفق ما أشار له

---

(١) المادة (**L710-1**) من القانوني التجاري الفرنسي، ترجمة علي عبد الجبار رحيم المشهدي:كلية القانون، جامعة الكوفة، الدراسات العليا.

(٢) المادة (١) من قانون الغرف التجارية رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المصري المعدل بالقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٢، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣٤) الصادر بتاريخ ١٩٥١/١٠/٢٢

قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩المعدل ، إذ نص على "... وتعتبر اموال الغرف اموالاً عامة..."[١].

من النص اعلاه نستنتج إن المشرع المصري أعتبر أموال الغرف الصناعية أموالاً عامة فانها بالتالي تعد شخصاً من أشخاص القانون العام.

وفي العراق فان المشرع لم يحدد صراحة الطبيعة القانونية للغرف المهنية، بل أقتصر على النص على أعتبارها من المنظمات الاقتصادية المهنية التي تتمتع بالشخصية المعنوية[٢].

ومما تقدم يتضح لنا إن بعض التشريعات نص على اعتبار الغرف المهنية من اشخاص القانون العام، والبعض الاخر لم ينص على ذلك صراحة، ويبقى الامر متروكاً لاحكام القضاء، و اراء الفقهاء، وفي هذا الصدد نستطيع القول إن المشرع العراقي وان لم ينص صراحة على اعتبار هذه الغرف من اشخاص القانون العام، الا اننا نرجح أعتبارها كذلك وفقاً لقواعد الحماية التي يوفرها المشرع لاموال الغرف المهنية، من خلال النص على أعتبارها من الاموال العامة، وكذلك اخضاع حسابتها لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي[٣].

وفيما يخص الاتحادات المهنية، فقد ذكرنا فيما سبق إن المشرع الفرنسي أجاز للنقابات والغرف المهنية إن تكوّن اتحاداً مهنياً، وذلك لأجل تحقيق مصالح وغايات مشتركة، و أنه تسري الاحكام

---

(١) المادة (١٢) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المصري، ويذكر إن المادة (٢٨) من قانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٥ الملغاة بموجب القانون رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩، نصت صراحة على اعتبار الغرف الصناعية من المؤسسات العامة.

(٢) المادة (٧) البند (ثانياً) من قانون اتحاد الغرف التجارية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٣) نصت المادة (٣٦) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل على " تخضع حسابات الاتحاد إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية" ، ونصت المادة (١٨) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل على " تخضع حسابات الاتحاد والغرف إلى تدقيق ديوان الرقابة المالية".

القانونية الخاصة بالاعضاء على الاتحاد المكون، لذا فأن الطبيعة القانونية للاتحاد يحمل صفة الاعضاء المكونين له، ويعتبر إتحاد الجمعيات النقابية في فرنسا مؤسسة عامة شأنه في ذلك شأن الجمعيات النقابية المكوّنة له[١].

وفي مصر فأن المشرع لم ينص صراحة على الطبيعة القانونية للاتحادات المهنية، الا أنه يعتبرها من أشخاص القانون العام، وذلك لانها تجمع مقوّمات المؤسسة العامة، إذ تسري عليها الاحكام القانونية الخاصة بالنقابات او الغرف الاعضاء المكونين لها، وخضوعها للرقابة، ويؤيد جانب من الفقه هذا الرأي[٢]،بالاضافة إلى ما تقدم فأن قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل، اعتبر اموال الاتحاد اموالاً عامة، وكذلك يعتبر المشرع المصري اموال اتحاد الكتاب اموالاً عامة[٣]،نستنتج مما تقدم إن المشرع المصري يعتبر الاتحادات المهنية من اشخاص القانون العام، وان لم ينص على ذلك صراحة.

اما في العراق فان موقف المشرع العراقي يعتبر الاتحادات المهنية من اشخاص القانون العام، وذلك وفق ما نص عليه قانون الاتحاد العام للادباء والكتاب العراقي رقم (٧٠) لسنة ١٩٨٠ المعدل، إذ نص على " تعتبر اموال الاتحاد اموالاً عامة، ولايجوز حجزها، او تجميدها، او تصفيتها الا في الحدود المقررة في هذا القانون والقوانين التي تطبق على المؤسسات العامة"[٤]، كما نص قانون اتحاد

---

(١) محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص١٥١.

(٢) محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص٢٩٩.

(٣) المادة (٣٥) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، والمادة (٤٩) من قانون اتحاد الكتاب المصري رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٥ المعدل بالقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٨، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣١) الصادر بتاريخ ٣١ يوليو ١٩٧٥.

(٤) المادة (٢٤) من قانون الاتحاد العام للادباء والكتاب العراقي رقم (٧٠) لسنة ١٩٨٠ المعدل.

الصناعات العراقي على " تخضع حسابات الاتحاد إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية"[١]، كما نص قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل على " يطبق قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦ او اي قانون قد يحل محله عند النظر في القضايا في لجان الانضباط"[٢].

مما تقدم يتضح إن موقف المشرع العراقي يبدو واضحاً من اعتبار الاتحادات المهنية من اشخاص القانون العام، إذ نص على ذلك بصريح العبارة في قانون اتحاد الادباء والكتاب العراقي رقم (٧٠) لسنة ١٩٨٠ المعدل المشار اليه اعلاه، وكذلك عندما أخضع حسابات اتحاد الصناعات العراقي لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وايضاً ما جاء به قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل. إذ انه الزم لجان الانضباط وهي من تشكيلات اتحاد الحقوقيين[٣] بتطبيق قانون انضباط موظفي الدولة وليس قانون العمل.

الفرع الثاني

موقف القضاء من الطبيعة القانونية للمرافق المهنية

بعد بيان موقف التشريع من الطبيعة القانونية للمرافق المهنية، يأتي الان الدور لبيان موقف القضاء من تحديد الطبيعة القانونية لها، وبالنسبة لموقفه من الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، فتعد القضية المعروفة بقضية السيد (مونبرت) اولى القضايا التي تعرّض فيها القضاء الفرنسي لتحديد

---

(١) المادة (٣٦) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

(٢) المادة (١٨) من قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل، وجدير بالذكر إن قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ قد أُلغي بقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

(٣) المادة (١٦) من قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل.

الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، إذ جاء فيه "... إن لجان التنظيم وإن كان المشرع لم يجعلها مؤسسات عامة، فهي مكلفة بالمساهمة في تنفيذ مرفق عام، وتكون القرارات التي تتخذها في مجال اختصاصها سواء من خلال لائحة او بقرارات فردية، قرارات إدارية، وبذلك يختص مجلس الدولة بنظر الطعون التي يمكن إن تقام فيها..."(١)، و أوضح مفوّض الحكومة انذاك بشأن مسألة تحديد الطبيعة القانونية للجان التنظيم اعلاه " انها وبلا شك تتمتع بالشخصية المعنوية، ويستبعد كونها هيئات خاصة مكلفة بمهمة مرفق عام فأصلها المستمد من الدولة، و دورها في الادارة وسلطتها الجزائية تحول من دون ذلك، و لا يمكن اعتبارها مؤسسات عامة"(٢).

وتعد قضية مونبرت اولى القضايا التي ارست هذه المبادئ المتعلقة بالمرافق المهنية على الرغم من الغاء المشرع الفرنسي لجان التنظيم موضوع القضية اعلاه.

ويعد حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية الدكتور بوجوان اول حكم صادر بقضية تتعلق بالنقابات المهنية أذ جاء فيه" ... أن المشرع اراد إن يجعل من تنظيم المهنة الطبية، والرقابة على ممارستها مرفقاً عاماً، وانه اذا كان المجلس الاعلى لنقابة الاطباء ليس مؤسسة عامة فهو يساهم في تسيير المرفق المذكور، وأن لمجلس الدولة نظر الطعون في القرارات التي يتخذها المجلس المذكور

---

(١) قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية مونبرت الصادر بتاريخ ٣١يوليو ١٩٤٣، نقلاً عن مارسولون واخرون: احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي، ترجمة د. احمد يسري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط١٠، ١٩٩٥، ص٤٣٣.

(٢) د. فاطمة محمد الرزاز: التنظيم القانوني للجمعيات و المؤسسات الاهلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٠٢.

بهذه الصفة...، لذلك يكون طعن الدكتور بوجوان امام مجلس الدولة في قرار المجلس الاعلى الذي اقر قرار منعه من إن تكون له عيادات متعددة، والذي امر بأغلاق عيادته في بونتريو مقبولاً"[١].

وذهبت محكمة النقض الفرنسية في احد احكامها إلى إن " نقابة المحامين في باريس، من الاشخاص الاعتبارية للقانون الخاص المكلفة بتنفيذ مرفق عام"[٢]، وفي حكم حديث لمجلس الدولة الفرنسي جاء فيه "... ينبغي اعتبار نقابة التجمع الجديد على انها تدير بشكل مباشر مرفق عام..."[٣].

من الاحكام المذكورة اعلاه يتضح إن موقف القضاء الفرنسي من تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، هو اعتبارها من المرافق العامة، الا انه رغم ذلك لايعتبرها من المؤسسات العامة.

اما في مصر، فان القضاء المصري كان موقفه متباين ففي بعض احكامه كان يعتبر النقابات المهنية من المؤسسات العامة، و في البعض الاخر كان يعتبرها من المرافق العامة دون ان يعدها من المؤسسات العامة إذ اكدت المحكمة الادارية العليا المصرية إن النقابات المهنية مؤسسة عامة، إذ جاء فيه "١- ان تنظيم المهن الحرة، كالطب، والمحاماة، والهندسة، مما يدخل اصلاً في صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة، اذا رأت الدولة ان تتخلى عن هذا الامر لاعضاء المهنة انفسهم لانهم اقدر عليه مع تخويلهم نصيباً من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم

---

(١) قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية بوجوان الصادر في ١٩٤٣/٤/٢، نقلاً عن مارسولون واخرون: مصدر سابق، ص٤٤٧.

(٢) قرار محكمة النقض الفرنسية الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٧، نقلا عن مارسولون واخرون: مصدر سابق، ص٤٥٧.

(٣) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٦/١٧، منشور على صفحة الفيسبوك لموقع ابحاث قانونية بالعربي على الرابط التالي :

https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid02bFgvrGnCRKyCzqebGPspHFMKaLSCVgYRffcncCAJWitrzh24psSm9ihbtHjuoVw6l&id=1425445014355109

تاريخ الزيارة ٢٠٢١/١٢/١٥

مع الاحتفاظ بحقها في الاشراف والرقابة، تحقيقاً للصالح العام فان ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة، ٢- يخلص من استقراء نصوص القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٤٩م، الخاص بانشاء نقابات المهن الطبية انه قد اضفى على النقابة شخصية معنوية مستقلة، وخولها حقوقاً من نوع تختص به الهيئات الادارية العامة، فخولها حق احتكار المهنة وهي مرفق عام وقصرها على اعضائها دون سواهم... كما انها قد جمعت بين مقومات المؤسسات العامة وعناصرها من شخصية معنوية مستقلة و مرفق عام تقوم عليه مستعينة في ذلك بسلطات عامة شأنها في ذلك شأن كافة هيئات التمثيل المهني، ومن ثم فهي شخص إداري من أشخاص القانون العام"[١].

وفي حكم آخر لها، اعتبرت النقابات المهنية من المؤسسات العامة و من أشخاص القانون العام، إذ جاء فيه " القانون قد اضفى على كافة هيئات التمثيل المهني شخصية معنوية مستقلة... مما يدل على انها قد جمعت بين مقومات المؤسسة العامة وعناصرها، ومن ثم فهي شخص إداري من أشخاص القانون العام"[٢]. وفى حكم حديث نسبياً لها، اعتبرت فيه النقابات المهنية من أشخاص القانون العام دون ان تشير الى كونها من المؤسسات ألعامه، إذ جاء فيه " إن النقابات المهنية و منها نقابه المحامين تعتبر من أشخاص القانون العام وان ما تصدره مجالس إدارات هذه النقابات هي قرارات إدارية..."[٣].

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٥٨/٤/١٢، نقلاً عن د. ابراهيم طه الفياض: القانون الاداري، ط١، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت،١٩٨٨،ص٣٦.

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٧، نقلاً عن، حسين ابراهيم خليل و اسماعيل سيد اسماعيل: نقابة المحامين قلعة الحريات وحصن المحامين، ط١، من دون دار نشر، القاهرة، ٢٠١٢، ص٩.

(٣) قرار المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٤/١٠، منشور على الموقع الالكتروني **http://atefsalem.net/articles.php?resultpage=1&cid=70**، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٩.

في حكم اخر حديث لها، جاء فيه "... ما يصدر عن نقابه المحامين من قرارات تنظيمية عامة صادرة عن النقابة كشخص معنوي عام يدير مرفقاً عام... والتي يختص بنظر الطعن عليها مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بحسبانه صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية..."[١]. اما محكمة القضاء الإداري فإنها تعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام إلا أنها لا تعدها من المؤسسات العامة، إذ جاء في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٦ " إن نقابات المهن الحرة، ومنها نقابة المهن الهندسية لا تدخل في عداد المؤسسات العامة وان كانت تدخل في عداد الأشخاص المعنوية العامة"[٢]، وفي حكم آخر اعتبرتها من المؤسسات العامة إذ جاء فيه "ان نقابات المهن– على ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة– من أشخاص القانون العام... مما يدل على انها جمعت بين مقومات المؤسسات العامة وعناصرها من شخصية معنوية مستقلة و مرفق عام تقوم عليه مستعينة بذلك بسلطات عامة..."[٣]،وفي حكم حديث نسبياً لمحكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٦، اعتبرت فيه النقابات المهنية من أشخاص القانون العام إذ جاء فيه

"لما كان المدعى عليه– الحارس القضائي– مختصاً بصفته ممثلا للنقابة المدعى عليها وهي شخص معنوي له الشخصية القانونية العامة..."[٤].

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٨ يناير ٢٠٢٠، قرار غير منشور.

(٢) قرار محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٦، نقلاً عن د.سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام واعمال الادارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص٥٢.

(٣) قرار محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٥٧/١/٢٩، نقلاً عن، د.سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري، مصدر سابق، ص٣٧٠.

(٤) قرار محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٦، نقلاً عن د.قدري محمد محمود: المسؤولية التأديبية للاطباء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص٣١.

وهنالك فتوى صادرة عن قسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري، جاء فيها "ان النقابات المهنية وفقاً للتكييف القانوني السليم تعد من أشخاص القانون العام، وذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص... فهي تستهدف أساساً كفالة حسن سير وأداء الخدمات التي يقوم بها أعضائها للمواطنين..."(١).

اما محكمة النقض المصرية فقد اعتبرت النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، إذ جاء فيه "... إذ كان من المقرر ان النقابات المهنية هي من أشخاص القانون العام وان ما يصدر منها من قرارات في شان أعضائها تعد من القرارات الإدارية و كذلك كما تمتنع عن إصداره من قرارات يعد من قبيل القرارات الإدارية السلبية... ويكون الطعن عليه معقوداً لجهة القضاء الإداري بدون القضاء العادي..."(٢). من الإحكام القضائية المتقدم ذكرها في أعلاه نجد ان موقف القضاء الإداري المصري لم يسير على وتيرة واحدة في تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية فهو تارة يصفها بأنها من المؤسسات العامة وتارة أخرى يصفها بأنها فقط بالمرافق العامة وليست من المؤسسات العامة.

وفي العراق فان القضاء العراقي تثير أحكامه إشكالية كبيرة بشأن تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، ففي بعض أحكامه القديمة يعتبرها من اشخاص القانون العام، وفي بعض الاحكام الحديثة نسبياً لا يعتبرها كذلك، ففي حكم محكمة التمييز الاتحادية، اعتبرت فيه النقابات المهنية من أشخاص

---

(١) فتوى قسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري رقم (٢٧٨) الصادر بتاريخ ٢٠٤٤/٣/٣١، نقلاً عن، حسام حداد: النقابات المهنية بين الواقع والقانون، ورقة عمل حول ماهية النقابات المهنية، منشور على الموقع الالكتروني: **https://hossamhadad.wordpress.com/2013/02/04**/، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢٠.

(٢) قرار محكمة النقض المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/١١/١٨، منشور على الموقع الالكتروني: **http://www.laweg.net/Default.aspx?action=Office**، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢٠.

القانون العام، إذ جاء فيه "... نقابة المهن الطبية في العراق من أشخاص القانون العام وان قرارات النقابة تعتبر قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء"(١).

ولكن تغير إتجاه محكمة التمييز من التكييف القانوني أعلاه في إحكام حديثة لها غيرّت من الوصف القانوني للنقابات المهنية وجعلتها من أشخاص القانون الخاص إذ جاء فيه " نقابة المحامين هي من النقابات المهنية المستقلة والتي نظّم الأحكام المتعلقة بها قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ وهي غير مرتبطة بالسلطة التنفيذية، ولا تخضع لإحكام القانون الإداري وانه في حالة حصول خلاف يخص هذه المهنة فيكون النظر فيه من اختصاص محكمه البداءة"(٢).

وفي حكم احدث لها، جعلت فيه النقابات المهنية مستقلة غير مرتبطة بالمؤسسات العامة مطلقا، إذ جاء فيه " ان مجلس الوزراء قد اصبح هو الجهة الوحيدة المخولة قانوناً بتخصيص العقارات العائدة للكيانات المنحلة و الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة حصراً... فضلاً عن عدم جواز التخصيص لتلك العقارات لغير الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وان نقابة المهندسين غير تابعة لتلك الجهات وانما هي نقابه مهنية مستقلة لا ترتبط في الجهات الحكومية..."(٣).

---

(١) قرار محكمة التمييز الاتحادية الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٧/١٦، نقلاً عن، د. ابراهيم طه الفياض: العقود الادارية (النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي والمقارن)، جامعة الكويت، ١٩٧٧، ص٢٧.

(٢) قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٩٦/السلطة التنفيذية/٢٠٠٦، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٣٠، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمحكمة التمييز الاتحادية على الرابط: **http://iraqcas.hjc.iq** / تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢١

(٣) قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٢٣٣/تخصيص العقارات/٢٠١٠، الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٩/٢٠، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمحكمة التمييز الاتحادية على الرابط التالي: **http://iraqcas.hjc.iq**، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢١.

وفي حكم صادر عن محكمة استئناف بغداد/ الكرخ الاتحادية، جعلت المحكمة صلاحية النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات النقابات المهنية الى محكمة التمييز الاتحادية وهي جهة من جهات القضاء العادي وليس القضاء الإداري، إذ جاء في مبدأ الحكم "ان النظر تميزاً بقرار منع المحامي من مزاولة مهنة المحاماة الصادر من مجلس نقابة المحامين يكون من اختصاص محكمة التمييز الاتحادية..."[١]. و لم نجد في احكام القضاء الإداري في العراق أحكام قضائية تعرّضت الى تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية وان ما وجدناه من احكام تطرقت فقط الى موضوعات احتساب ممارسة بعض المهن التي تنص القوانين الخاصة بها باحتساب مدة ممارستها خدمة فعلية عند التعيين في الوظيفة العامة وكذلك منازعات ازدواج الراتب التقاعدي، ومن كل ما تقدم نستنتج موقف القضاء العراقي في الوقت الحالي يعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون الخاص، وتخضع المنازعات في شأنها الى القضاء العادي، إذ يتم الطعن في صحة تصرفاتها القانونية لدى محكمة التمييز الاتحادية، واتجاهه هذا عكس اتجاه الدول محل المقارنة إذ أنها و بغض النظر عن اعتبارها مؤسسات عامة ام لا فإنها تعترف لها صراحة بأنها تقوم بإدارة وتسيير مرفق عام، وتعتبر القرارات التي تصدر عنها قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء الاداري.

و أما بشأن الطبيعة القانونية للغرف المهنية، ففي فرنسا يعتبر القضاء الفرنسي الغرف المهنية مؤسسات عامة، وذلك في العديد من الاحكام القديمة والحديثة، ففي حكم صادر عن محكمة النقض الفرنسية، اعترفت فيه المحكمة بالغرف التجارية بانها مؤسسات عامة، إذ جاء في نص الحكم "ان

---

(١) قرار محكمة استئناف بغداد/ الكرخ الاتحادية المرقم ١٩١/طعن تمييزي/٢٠٠٨، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٣، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمحكمة التمييز الاتحادية على الرابط التالي: **http://iraqcas.hjc.iq/**، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢١.

الشارع يجعل هذه الغرف مرتبطة بالتنظيم الإداري للدولة ارتباطاً مباشراً، و وثيقًا وان الحكومة تتدخل في إدارتها تدخل مباشراً..."[١].

أما مجلس الدولة الفرنسي، فانه أيضاً أعتبر الغرف المهنية من المؤسسات العامة الإدارية، إذ اكد في حكم صادر عنه،على إن غرف التجارة والصناعة من المؤسسات العامة وبموجب هذه الصفة فهي تخضع لإحكام القانون العام[٢]، وفي حكم آخر له اكد فيه ما جاء في الحكم السابق اعلاه، إذ تضمن تحديد الطبيعة القانونية لغرف التجارة والصناعة بانها مؤسسات عامة إدارية وهي ملزمة بان تكون ممتثلة لإجراءات الإدارة الخاصة بمنح عقود الخدمات العامة[٣].

مما تقدم اعلاه يتضح موقف القضاء الفرنسي من تحديد الطبيعة القانونية من الغرف المهنية بانها تعتبر من المؤسسات الإدارية العامة اي انها شخص من أشخاص القانون العام.

وفي مصر فان القضاء المصري يعترف للغرف التجارية والصناعية بصفه المؤسسة العامة إذ جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية تحديد الطبيعة القانونية للغرف المهنية وكونها مؤسسة عامة، إذ جاء فيه "... ان الشارع اوجد الغرف التجارية بوصفها جهة من الجهات العامة تقوم بجانب السلطات العامة لتكون مرشداً او مشيراً في الامور التي تهم التجارة باعتبارها أشخاصاً معنوية من

---

(١) قرار محكمة النقض الفرنسية، الصادر بتاريخ ١٨٨٥/١٠/٢٨، نقلاً عن، محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص١٤١.

(٢) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٦٩/١٠/٢٣، نقلاً عن د. عصام نعمة اسماعيل: الطبيعة القانونية للقرار الاداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٦٥٣.

(٣) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٣/٢١، منشور على الموقع الالكتروني على الرابط التالي: **aca-europ-eu/wwjurifast web/docs** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٧.

أشخاص القانون العام عليها واجبات تشترك في إدارتها مع السلطات الحكومية"[١]، وفي حكم صادر عن محكمة النقض المصرية، إذ جاء في الحكم "... ان الغرف التجارية مؤسسات عامة خولها القانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥١ اختصاصات معينة... وعلى وجه العموم تعتبر الغرفة مسؤولة لدى مدير عام مصلحة التجارة الداخلية عن حسن أدارة السوق وله في ذلك اصدار ما يلزم من تعليمات... و يعتبر باطلاً ولا يعمل به كل قرار او اجراء يتخذ بالمخالفة لهذه التعليمات..."[٢]، وفي حكم اخر لها أيضاً أشارت الى ان القانون رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ بشان الغرف التجارية قد اعتبرها من المؤسسات العامة[٣].

مما تقدم نستنتج ان القضاء الاداري والعادي المصري يعترف للغرف المهنية بالشخصية القانونية العامة اي انها شخص من اشخاص القانون العام.

واما في العراق فلم نجد احكاماً قضائية تناولت تحديد الطبيعة القانونية للغرف المهنية، وهذا يعني انه موقف القضاء العراقي لا يزال غير مستقر على الطبيعة القانونية وهل هي من اشخاص القانون العام ام اشخاص القانون الخاص

---

(١) قرار محكمة القضاء الاداري المصرية رقم (١٥٤٤) الصادر بتاريخ ١٩٥٣/١/٢٦، نقلاً عن، د. حمدي ياسين عكاشة: القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، من دون دار نشر، الاسكندرية، ١٩٨٧، ص٢١٨.

(٢) حكم محكمة النقض المصرية بالطعن رقم (٤) الصادر بتاريخ ٨ يونيو ١٩٦١، منشور على موقع بوابة مصر للقانون على الرابط التالي: **http://www.laweg.net/Default.aspx?action=Office** ، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٧.

(٣) قرار محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (١٠٧) بتاريخ ١٥ فبراير ١٩٧٩، منشور على موقع بوابة مصر للقانون على الرابط التالي: **http://www.laweg.net/Default.aspx?action=Office**، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٧.

وفيما يخص موقف القضاء في الدول محل المقارنة من تحديد الطبيعة القانونية للاتحادات المهنية، فلم نجد احكاماً قضائية تعرّضت إلى تحديد الطبيعة القانونية لها، باستثناء حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في احد قراراتها، إذ جاء فيه "... يبين من استعراض النصوص المتقدمة إن الاتحاد العام للغرف التجارية المصرية هو مرفق عام من مرافق التمثيل المهني لدى السلطات العامة اعترف له المشرع بالشخصية الاعتبارية وهو منبثق من الغرف التجارية التي اعتبرها المشرع بالنص الصريح من المؤسسات العامة، ومن ثم لزم اعتباره بحكم القانون من المؤسسات العامة التي تزاول التمثيل المهني لدى السلطات العامة...)[١]، وجاء في الحكم نفسه "... إن الرجوع إلى النص في تحديد طبيعة المشروع من أهم المعايير للتميز بين المرافق العامة وبين المشروعات الخاصة..."[٢].

يتضح من الحكم وخصوصاً ما أشارت اليه الفقرة الثانية إن تحديد الطبيعة القانونية للاتحادات المهنية يتم بالرجوع إلى نص القانون الذي ينظمه وقد تم تناول موقف المشرع منه فيما سبق، إضافة لذلك فان حكم المحكمة الادارية العليا المصرية المشار اليه في أعلاه يعتبر الاتحادات المهنية من اشخاص القانون العام، و يؤيد الباحث اتجاه المحكمة في حكمها اعلاه كون إن الاتحادات المهنية تمارس نشاطاً مرفقياً لايختلف عما تمارسه النقابات والغرف المهنية.

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم (٧٤٥) الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٩، منشور على الموقع الرسمي لبوابة مصر للقانون وعلى الرابط التالي:

http://www.laweg.net/Default.aspx?action=Office، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٨.

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم (٧٤٥) الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٩، منشور على الموقع الرسمي لبوابة مصر للقانون وعلى الرابط التالي:

http://www.laweg.net/Default.aspx?action=Office، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/١٨

الفرع الثالث

موقف الفقه من الطبيعة القانونية للمرافق المهنية

بالنسبة لموقف الفقه الاداري، فقد اثار تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية على وجه الخصوص جدلاً كبيراً لاسيما بعد استقرار موقف القضاء على تكييف هذه النقابات المهنية، بأنها مرافق عامة ذات شخصية معنوية، الا انها لاتتمتع بصفة المؤسسة العامة مما دفع الفقه إلى التساؤل عن الطبيعة القانونية لها، وما هو طبيعته؟ سيما وان تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية له أثر مهم في تحديد النظام القانوني الذي تخضع له، وكذلك الجهة القضائية المختصة في حل المنازعات الخاصة بها.

ففي فرنسا تطابقت آراء بعض الفقهاء مع ما استقر عليه اتجاه القضاء الفرنسي، إذ يرى جانب من الفقه إن النقابات المهنية مجموعة من أشخاص القانون العام، الا انها ليست لها صفة المؤسسة العامة[١] ، ويقول جانب اخر من الفقه " أياً كان الامر فأن حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية بوجان يثبت انه يوجد إلى جانب الاشخاص الاقليمية والهيئات العامة مجموعة اخرى من اشخاص القانون العام هي النقابات المهنية، حيث تؤدي النقابات هذه خدمة عمومية، وهو ما يفسر عدم امكانية اعتبارها منفصلة تماماً عن ممارسة السلطة العامة"[٢].

فيما يرى جانب اخر من الفقه الفرنسي إن النقابات المهنية تعد شخصاً من اشخاص القانون الخاص، إذ يعتبر النقابات المهنية هيئات خاصة مكلفة بتنفيذ مرفق عام، ويعتبر هذا أسلوباً جديداً من

---

(1)Andre Delaubadere: Traite de droit administratif، edition، tom1، Paris، p669.

(2)Waline: Precis de droit administratif،leme edition،montchrestien، Paris، 1969، p308.

اساليب ادارة المرافق العامة الغير مباشرة[١]، ويؤيده الفقيه رينيه كونوا، إذ أنه ينكر الصفة العامة للنقابات المهنية، ويعتبرها من أشخاص القانون الخاص[٢].

واما في مصر، فيرى بعض الفقه المصري إن النقابات المهنية تعتبر من أشخاص القانون العام وما يصدر عنها من قرارات، تعتبر قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالالغاء أمام القضاء الاداري[٣].

فيما يرى اخرون إن النقابات المهنية تعد من أشخاص القانون الخاص، إذ يعدها هيئات مكلفة بنشاط يتعلق بتنظيم مهنة ما وهذا النشاط لايعتبر مرفق عام[٤].

وهناك من يرى إن النقابات المهنية ذات طبيعة مزدوجة فهي تمارس نشاطات بعضها تستدعي إن يكون القانون العام الاكثر ظهوراً، فكل ما يتعلق بتنظيم المهنة ونشاطها يحكمه قواعد القانون العام، بينما ما يتعلق بشؤون العاملين ومرتبات الاعضاء واستغلال اموال النقابة فتكون محكومة بقواعد القانون الخاص[٥].

اما في العراق، فإن الامر لا يختلف عن ما سبقه من اراء فقهية قيلت في الدول محل المقارنة، إذ يؤيد باحث عراقي الرأي القائل بأن النقابات المهنية تعد منظمات عامة تقوم بأدارة مرفق عام ومايدل على عموميتها اصل نشأتها ، وطبيعة اهدافها والسلطات المخولة لها، ومقدار الوسائل الادارية المفروضة عليها[٦]، وذلك بالاعتماد على المدلول الموضوعي للمرفق العام، الذي ينصرف إلى تعريف

---

(1)G.Vedel: Droit administratif، France، 1988، p771.

(٢) نقلاً عن، د. محمود محمد حافظ: القرار الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص٣٩.

(٣) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢٧٩.

(٤) د. محمود محمد حافظ: مصدر سابق، ص٣٩.

(٥) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص١٨٠.

(٦) عبد الكاظم فارس المالكي: مصدر سابق، ص١٢٩.

المرفق العام بأنه "النشاط الذي تقوم به الدولة او احدى الهيئات العامة وتتجه إلى تلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة"[١].

و يرى البعض من الفقه العراقي أن النقابات المهنية ذات طبيعة قانونية مزدوجة، ومن ثم فهي تتفق مع المرافق العامة الاقتصادية في ذلك، إلا إن القانون العام يطبق في نطاق اوسع بالنسبة للنقابات المهنية، ومن مظاهر ذلك امتيازات القانون العام التي تمارسها هذه النقابات[٢].

فيما يرى اخرون إن النقابات المهنية لا تعد الا من اشخاص القانون الخاص[٣].

و يؤيد الباحث الرأي القائل بإن النقابات المهنية تعد ذات طبيعة قانونية مزدوجة فهي من جهة تملك بعض امتيازات القانون العام ، ومنها حقها في احتكار تنظيم مهنة معينة، ومنح الاذن في ممارستها لمن تنطبق عليه شروطها، وكذلك سلطتها في إصدار قرارات تنظيمية وفردية ملزمة لإعضائها وخضوعها للرقابة الادارية ورقابة القضاء الاداري.

ومن جهة اخرى لايعد العاملين فيها موظفين عموميين ولاتنطبق عليهم قوانين الخدمة المدنية والملاك، وكذلك لايكون لها تخصيص مالي من الموازنة العامة للدولة، لذلك فأننا نميل إلى اعتبارها ذات طبيعة مزدوجة

---

(١) د. محمد علي بدير واخرون: مبادئ واحكام القانون الاداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، من دون سنة نشر، ص٢٤٠.

(٢) د. مازن ليلو راضي: مصدر سابق، ص٧٣.

(٣) د. شاب توما منصور: شرح قانون العمل، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٩٧، ص٧٩.

اما بخصوص الغرف المهنية، فيرى الفقه الفرنسي انها تتمتع بصفة المؤسسة العامة، كونها ترتبط أرتباطاً وثيقاً بالادارة، وتخضع ايضاً لرقابتها، شأنها شأن المؤسسات العامة الاخرى،[١]، وهو موقف مؤيد لاتجاه كل من المشرع والقضاء الفرنسيين.

وفي مصر فأن الفقه يرى إن الغرف المهنية تعد مؤسسات عامة، لانها تجمع كافة مقومات المؤسسة العامة، وتباشر نشاطاً مرفقياً، وتتمتع هذه الغرف بعموميتها من أصل نشأتها، وطبيعة عملها و أهدافها، والرقابة عليها[٢].

اما موقف الفقه العراقي، فيرى البعض إن الغرف المهنية تعتبر من اشخاص القانون العام، وذلك بالاستناد إلى اسلوب نشأتها، وارتباطها بالادارة، والزامية الانتماء اليها، واحتكارها تنظيم المهنة[٣]، وفي رأينا إن الغرف المهنية تعد من أشخاص القانون العام، وذلك للاسباب التي ذكرناها بخصوص النقابات المهنية، إضافة لذلك فأن اموال الغرف المهنية تعد اموالاً عامة، وذلك بنص القانون كما ذكرنا سابقاً.

واما بالنسبة للاتحادات المهنية، فيتفق الفقه في كلاً من فرنسا ومصر بانها تتمتع بصفة المؤسسة العامة وهي شخص من اشخاص القانون العام سواء اكانت مشكلة عن طريق اتحاد النقابات او عن طريق اتحاد غرف مهنية[٤].

---

(١) ومن هؤلاء الفقهاء (ديلوبادير، موريس هورنيه، واخرون)، عبد الكاظم فارس المالكي: مصدر سابق، ص٦٦.

(٢) د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص٩٠، د. مصطفى ابو زيد فهمي: القانون الاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، من دون سنة طبع، ص٢٢٥.

(٣) غازي فيصل مهدي: الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٨٥، ص٨٦.

(٤) محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص١٥٠ و ص٢٩٦.

وفي العراق فان الفقه ايضاً يرى إن الاتحادات المهنية تعد من أشخاص القانون العام، إذ انها أنشئت بقانون ونظمت اوضاعها بموجبه، وكذلك خضوعها لرقابة الحكومة، لذا فهي من أشخاص القانون العام، وتطبق عليها القواعد القانونية التي تطبق على هذه الاشخاص، وهي لاتقل اهمية عن أية مؤسسة عامة الا في اموالها، ومع ذلك فهي تعامل معاملة الاموال العامة(١).

ويؤيد الباحث عمومية الاتحادات المهنية، اي من اشخاص القانون العام، انطلاقاً من اعتباراها من المؤسسات العامة، وان اموالها تعد اموالاً عامة وما تقوم به من خدمات عامة، لكل هذه الاعتبارات نؤيد اتجاه المشرع في ذلك.

المطلب الثاني

أساس المرافق المهنية

ليست المرافق المهنية وليدة الصدفة المحضة، بل هي جاءت نتيجة لحاجة ملحة لوجودها فهي ذات جذور تأريخية تمتد عبر سنوات عديدة تطورت من خلاله تطوراً كبيراً إلى إن اصبحت كجزء مستقل وأساسي في التنظيم الاداري للدولة القانونية، لذلك سوف نتناول في هذا المطلب اساس المرافق المهنية الفلسفي وكذلك أساسها القانوني، وذلك من خلال تقسيم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول الاساس الفلسفي للمرافق المهنية ونتناول في الفرع الثاني الاساس القانوني للمرافق المهنية، وكما يأتي:

---

(١) حامد مصطفى: النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي، دار الجمهورية للنشر والطبع، بغداد، ١٩٦٥، ص٨٥-٨٦، و د.ايمان ثوابتي وريما سرور: ممارسة الحق النقابي في التشريع الجزائري، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص١٢٧.

الفرع الاول

الأساس الفلسفي للمرافق المهنية

يرجع اساس المرافق المهنية حسب رأي الباحث إلى التغيير الذي طرأ على نطاق سلطة الدولة، بعد إن اخذت تتدخل الدولة في مختلف الانشطة التي تلامس المجتمع بشكل مباشر(١)، وبعد أن مر نظام الدولة بمراحل عديدة تطورت فيها الانظمة السياسية الحاكمة ، وتطور نظام الحكم من الحكم المطلق الذي تندمج فيه شخصية الحاكم المسيطر على السلطة مع الدولة إلى نظام الحكم المقيد، وبعد نجاح الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ سعت هذه الثورة إلى القضاء على نظام الحكم المطلق، وعملت على تحقيق الفصل بين الدولة، والشخص الحاكم، وتحقيق نظام حكم ديمقراطي نابع اساسه من مبدأ سيادة الامة(٢).

وبعد انتشار المبأدى الديمقراطية التي تقوم على اساس تعاون المحكومين مع الحكام بدلاً من فكرة خضوع المحكومين لسلطة الحاكم، رافقتها حدوث الازمة الاقتصادية التي اكتسحت دول العالم في عام ١٩٢٩ مما جعل المذهب الفردي الذي كان سائداً انذاك عاجزاً عن تحقيق مبادئ العدالة والمساواة الفعلية للافراد، كل ذلك ادى إلى تطور دور الدولة وانتقاله إلى الدور التدخلي، فبدأت الدولة تتدخل في تنظيم الشؤون الخاصة بالافراد، فمارست انواع جديدة من الانشطة بعضها يماثل انشطة الافراد والمتمثل بالمرافق الاقتصادية، والبعض الاخر تدخلات في شؤون تنظيم المهن التي يزاولها الافراد(٣).

---

(١) د. احسان حميد المفرجي واخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، ط٣، الدار العربية للقانون، ٢٠١٠، ص١٥.

(٢) د.علي هادي حميد الشكراوي: النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص١٧.

(٣) عبد الكاظم فارس المالكي: مصدر سابق، ص٨٠.

وبما أن الافكار والمبادئ الديمقراطية كانت منتشرة انذاك فقد ارتأت الدولة إن تتخلى عن تنظيم المهن الحرة، والتي هي من اختصاصها الاصيل بوصفها قوامة على المصالح العامة لصالح افراد المهنة انفسهم، وخولتهم جزءً من امتيازات السلطة العامة لغرض تحقيق اهدافهم مع احتفاظ الدولة بحقها في الرقابة والاشراف على هذا التنظيم(١).

ويرى الباحث أن الدولة عندما تخلت عن تنظيم المرافق المهنية لصالح افراد المهنة انفسهم كان ذلك مبنياً على ثلاثة اسباب رئيسية اولها ضخامة المهام الملقاة على عاتق الدولة، فتنازلت عن هذا التنظيم لأجل تخفيف العبء عن كاهلها، والسبب الثاني إيمانا من الدولة بقدرة ابناء المهن على ادارة شؤون مهنتهم وادارتها كونهم اقرب اليها واعرف بها من الدولة، واما السبب الثالث فيتجسد في تحقيق الديمقراطية الادارية من خلال اشراك الافراد في التنظيم الاداري، وذلك من خلال اشراكهم في ادارة شؤون مهنتهم بأنفسهم مع اشراف و رقابة الدولة عليهم فأصبحت الانالمرافق المهنية جزءٍ مهماً من التنظيم الاداري في الدولة المعاصرة تمارس فيه دورا مهما في الميادين السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، واصبحت المرافق المهنية ضرورة لابد منها في الدولة القانونية.

الفرع الثاني

الأساس القانوني للمرافق المهنية

إن الأشخاص المعنوية لابد إن تكتسب صفتها الاعتبارية لتكون هيئة ذات كيان مستقل، ومعترف بها أمام الهيئات الأخرى، ويكون التعامل معها على أساسها هي ذاتها، أي بشكل منفصل عن الاعضاء المكونين لها، وهذه الصفة تكتسبها بموجب القانون، وبخلاف ذلك فلا شخصية قانونية لها.

---

(١) د.محمد فؤاد عبد الباسط، مصدر سابق، ص٤٤١.

أي أن الاشخاص المعنوية بشكل عام لابد وان تكتسب شرعية وجودها من القانون (بمعناه الواسع)، وكذلك الحال بالنسبة للمرافق المهنية بوصفها من الاشخاص المعنوية، لابد إن تكتسب الشرعية من القانون، لذلك سنتناول الاساس القانوني للمرافق المهنية في المواثيق الدولية وكذلك في القوانين الوطنية فيما يأتي:

اولاً- أساس المرافق المهنية في القانون الدولي:

اوجدت العديد من الاتفاقيات الدولية أساساً شرعياً للمرافق المهنية، و أهم هذه الاتفاقيات، الاعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٤٨/١٢/١٠، والذي يعتبر أهم المواثيق الدولية التي احتوت على المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان[١]، و نص الإعلان العالمي على "لكل شخص حق إنشاء النقابات مع اخرين والانضمام اليها من أجل حماية مصالحه"[٢]

وكذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إذ نص على " تتعهد الدول الاطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي: أ- حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع اخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحهة الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها، ولا يجوز اخضاع ممارسة هذا الحق لإي قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي لصيانة الامن القومي، او النظام العام او لحماية حقوق الاخرين وحرياتهم.

---

(١) د. حميد حنون خالد: حقوق الانسان، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٥، ص١٥٣.

(٢) المادة (٢٣) الفقرة (٤) من الإعلان العالمي لحقوق الانسان، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الامم المتحدة على الرابط التالي:

https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١.

ب- حق النقابات في إنشاء اتحادات او اتحادات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية، او الانضمام اليها.

ج- حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الامن القومي، او النظام العام، او لحماية حقوق الاخرين وحرياتهم..."[١].

مما تقدم نجد إن الاعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي يعد من أهم المواثيق الدولية في مجال حقوق الانسان، قد أقر الحق في إنشاء النقابات والحق في الانضمام اليها، إضافة إلى ماتضمنه الاعلان الزام الدول الاطراف بكفالة الحق في تكوين النقابات و الانضمام اليها دون قيود تنتقص من هذا الحق، سوى القيود التنظيمية اللازمة لصيانة الامن القومي، والنظام العام، وحماية حقوق الاخرين، كذلك الزم العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الدول الاطراف بكفالة هذا الحق، ولم يقتصر النص على حق إنشاء النقابات على ما ذكر اعلاه، بل نص على ذلك مواثيق دولية اخرى، كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إذ تضمن ايضاً الحق لكل فرد في إنشاء الجمعيات بما فيها النقابات وحرية الانضمام اليها[٢].

---

(١) المادة (٨) الفقرة (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للامم المتحدة المرقم (٢٢٠٠/د-٢١) بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٦، ودخل حيز النفاذ في ١٩٧٦/١/٣، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الامم المتحدة على الرابط التالي:
https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١.

(٢) المادة (٢٢) الفقرة (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للامم المتحدة المرقم (٢٢٠٠/د-٢١) بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٢، ودخل حيز النفاذ في ١٩٧٦/٣/٢٣، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الامم المتحدة على الرابط التالي:
https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١.

ولما تقدم نتوصل إلى نتيجة هامة مفادها إن المرافق المهنية وجدت اساساً لها في المواثيق الدولية التي تشكل مصدر اساسي من مصادر القانون الدولي العام كالاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية، وبذلك فإن للمرافق المهنية أساساً قانونياً نجده في القانون الدولي وفقاً لما تقدم ذكره انفا.

ثانياً- اساس المرافق المهنية في القانون الوطني:

ليست المرافق المهنية وليدة اليوم، و انما ظهرت منذ سنوات قديمة تمكنت خلال هذه الفترة التأريخية من القيام بدور فعال من أجل تنظيم المهن الحرة، والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية ففي فرنسا مر وجود المرافق المهنية بمراحل طويلة حتى تم الاعتراف بها قانوناً، إذ نشأت هذه المرافق في فرنسا اواخر القرن التاسع عشر، وكان لنظام الطوائف، واعقبته الثورة الفرنسية دوراً رئيسياً لنشأة المرافق المهنية في فرنسا[١] .

يقوم نظام الطوائف على اساس تنظيم خاص بمهنة معينة، ويقوم على مبدأ احتكار العمل على فئة معينة، ويكون الانضمام، أو الانسحاب من التنظيم المهني من الامور الصعبة[٢]، وبعد قيام الثورة الفرنسية التي جاءت بمبادئ (الحرية ، الاخاء، المساواة)، واتخذت شعار الحرية الفردية اساساً لها فقد الغت نظام الطوائف القائم قبل قيامها، إلا أنه رغم مافيه من مساوئ يبقى يشكل بمثابة البذرة الاولى لنشأة المرافق المهنية في فرنسا مع تأثير المبادئ التي جاءت به الثورة الفرنسية، وما كانت تدعو اليه من اطلاق حرية العمل، والحد من تدخل الدولة فيه، إذ تم اقرار مبدأ حرية العمل بعد الغاء نظام الطوائف بشكل رسمي، واعلان الحقوق والمواطن الذي تم اقراره كأثر للثورة الفرنسية، ومن المبادئ

---

(١) محمد ابراهيم خيري: الاطار القانوني للحرية النقابية بين الحرية والتقليد- النقابات العمالية والنقابات المهنية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، من دون مكان نشر، ٢٠١٥، ص١٧.

(٢) د. محمد عبد الخالق عمر: القانون النقابي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، من دون سنة طبع، ص٤٣.

التي جاء بها الاعلان هو الحرية الفردية، وفي الفترة ما بين سنة ١٨٨٤- ١٨٨٥م شكل العمال ما يسمى بالفيدرالية المحلية للمهن[١]، وقد تم تنظيم النقابات المهنية في فرنسا لأول مرة بموجب القانون الصادر في ١٨٨٤/٣/٣١، الذي أعترف لابناء المهن بحقهم في تكوين النقابات المهنية، وصدر بعد ذلك عدة قوانين نظمت النقابات المهنية في فرنسا،كان اخرها القانون الصادر في ١٩٢٧/٢/٢٥[٢].

اما الغرف المهنية فقد ظهرت في فرنسا قبل الثورة الفرنسية بسنوات عديدة، إذ أنشئت أول غرفة تجارية فيها في ١٥٩٩/٨/٥، بدون تدخل من جانب السلطة العامة، إذ اجتمع التجار في مرسيليا واختاروا أربعة أشخاص من بينهم يمثلونهم ويرعون مصالحهم المهنية، ثم أنشئت غرفاً تجارية أخرى بموجب الامر الصادر في ١٨٠٢/١٢/٢٥، وكانت الغاية منها امداد الحكومة بالمعلومات ذات الصلة بالتجارة، ورفع المقترحات بشأنها لغرض رفع مستواها، ثم نظمت بموجب القانون الصادر قي ١٨٥١/٩/٣، وبعدها في القانون الصادر في ١٨٩٨/٤/٩، اما الاتحادات المهنية فقد ظهرت لاول مرة في فرنسا بموجب القانون الصادر في ١٨٦٥/٦/٢١، الذي أجاز فيه للجمعيات النقابية المرخص بها إن تكون أتحاد فيما بينها[٣].

و أن الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ المعدل، وان لم ينص على المرافق المهنية صراحة، الا انه نص في المادة (٣٤) منه على "يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي: الحقوق المدنية والضمانات الاساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة والحرية والتعددية... كما ستحدد القوانين القواعد المتعلقة بما يلي: إنشاء فئات الكيانات القانونية العامة... تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص...".

---

(١) محمد ابراهيم خيري: مصدر سابق، ص٢٤.

(٢) د. محمد عبد الخالق عمر: مصدر سابق، ص٤٧.

(٣) محمد بكر قباني: مصدر سابق، ص١٣٧، و د. محمد احمد اسماعيل: مصدر سابق، ص٥٧.

ويرى جانباً من الفقه الفرنسي أن إنشاء المرافق العامة ومنها المرافق المهنية، في ظل دستور ١٩٥٨ يعد من اختصاص السلطة التشريعية وفقاً لنص المادة الدستورية أعلاه، أي بقانون او بناءً على قانون(١).

و أياً كانت الجهة المختصة في إنشاء المرافق العامة، فأننا نبحث عن الأساس القانوني لها في دستور فرنسا، وهو كما ذكرناه في النصوص الدستورية اعلاه.

وأما على مستوى القانون العادي فأننا نجد الأساس القانوني للمرافق المهنية في القوانين المنشئة لها، إذ انه كما قلنا فيما سبق إن من خصائص المرافق المهنية أنها قانونية النشأة، لذلك فأن المرافق المهنية في فرنسا تجد أساسها القانوني في قوانينها المنشئة لها، مثل نقابة المحامين التي أُنشئت بالمرسوم المؤرخ ١٩٢٠/٦/٢٠ المعدل بالقانون الصادر بتاريخ ١٩٤١/٦/٢٦، وكذلك الحال بشأن نقابة الاطباء التي أُنشئت بالقانون الصادر بتاريخ ١٩٤٠/١٠/٧، ونقابة الصيادلة المنشئة بالقانون الصادر بتاريخ ١٩٤٦/٤/١٨، والغرف التجارية التي أُنشئت بالقانون الصادر في ١٨٩٨/٤/٩(٢)، والعديد من انواع المرافق المهنية المنشأة بموجب القوانين الخاصة بها والتي تمنحها الشرعية القانونية لوجودها وتعترف لها بالشخصية المعنوية.

وفي مصر فأن حرية العمل قد أُقرت بموجب المرسوم الصادر في ١٨٩٠/١/٩، وفي بداية القرن التاسع عشر شعر أبناء المهن بضرورة وجود اتحاد مهني لاجل الدفاع عن مصالحهم، فبدأت النقابات المهنية بالظهور، وتكونت اول جمعية مهنية في ١٩٠٨/٨/٢، من عمال شركة (ماتوسيان) وبعدها كوّن عمال السجائر جمعية مهنية اخرى في نفس العام، وبسبب قيام الحرب العالمية الاولى، و إعلان

---

(١) د. علي خطار شنطاوي: نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، من دون مكان طبع، ١٩٩٠، ص٨٨.

(٢) نقلاً عن، محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص١١ و ص١٣٧.

الحماية البريطانية على مصر اصيبت الحركة المهنية بنكسة شديدة، إلا أنها عادت بعد أنتهاء الحرب[١]، وفي عام ١٩٢٣ صدر دستور مصر الملغى الذي كان يمنح الحق للمصريين بتكوين الجمعيات، ثم تبنى المشرع المصري النقابات المهنية لاول مرة بموجب القانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٤٢، و أعترف لها بالشخصية المعنوية، ومن ثم الغي القانون أعلاه بالقانون رقم (٣١٩) لسنة ١٩٥٢، ثم الغي بالقانون رقم (٩١) لسنة ١٩٥٩، ثم توالت القوانين الخاصة بتأسيس النقابات المهنية المختلفة، كالقانون رقم (٩٦) لسنة ١٩٥٧، الخاص بالمحاماة امام المحاكم، والقانون رقم (١٨٥) لسنة ١٩٥٥ قانون نقابة الصحفيين[٢]، واصبحت النقابات المهنية في الوقت الحاضر جزءاً مهماً من التنظيم الاداري في مصر، أما الغرف المهنية فقد أنشت أول غرفة مصرية للتجارة في القاهرة باسم (سر تجار القاهرة) عام ١٩١٣، ولكن مع نشوب الحرب العالمية الاولى عام ١٩١٤، تعرقل تكوينها، وفي عام ١٩١٩ قرر طائفة من تجار العاصمة المصرية، تأسيس غرفة تجارة مصرية في مدينة القاهرة، وكان الاشتراك في الغرفة أختياراًو وبعدها قررت وزارة المالية أعانة سنوية لغرفة التجارة المصرية قدرها الفان جنيهاً كمورد مالي لتغطية نفقاتها، وفي عام ١٩٥١ صدر قانون الغرف التجارية رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل، وهو ما يزال نافذاً لحد الان، ويبلغ عدد الغرف التجارية في جمهورية مصر العربية في الوقت الحاضر (٢٦) غرفة، بحيث يكون في كل محافظة غرفة تجارة مستقلة، يجمعها اتحاد عام للغرف التجارية، ويكون مقره في القاهرة[٣].

وفيما يخص الغرف الصناعية فانه في عام ١٩١٥ تشكلت لجنة التجارة والصناعة و أصدرت تقريرها الذي يعتبر الولادة الحقيقية للوعي الصناعي في مصر، وفي عام ١٩٢٢ تم تأسيس رابطة

---

(١) محمود جمال الدين زكي: الوجيز في قانون العمل، من دون دار نشر، من دون مكان نشر، ص٤٠٢.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي: مصدر سابق، ص٨٦.

(٣) لمحة تاريخية عن غرفة تجارة القاهرة، مقال منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لغرفة تجارة القاهرة على الرابط التالي: **cairo chamber.org.eg/page.aspx?id=2** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢١.

الصناعات في مصر، والذي يعتبر شريكاً للحكومة في تنفيذ سياسة التنمية الاقتصادية، وفي عام ١٩٢٧ تشكلت اول غرفة صناعة لتمثيل جميع الصناعيين العاملين في مجال الملاحة، وبعدها صدر القانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٤٧ الذي أُنشئ بموجبه اتحاد الغرف الصناعية والذي اطلق عليه تسمية اتحاد الصناعات المصرية، ويضم الاتحاد في الوقت الحاضر (١٩) غرفة صناعية، ويمثل قرابة (١٠٢٠٠٠) منشأة صناعية ينتمي ٩٠% منها للقطاع الخاص[١].

و بالنسبة للاساس القانوني للمرافق المهنية في دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ نجد إن الدستور نص على " إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون. وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتسهم في رفع مستوى الكفاءة بين اعضائها والدفاع عن حقوقهم وحماية مصالحهم. وتكفل الدولة استقلال النقابات والاتحادات،ولايجوز حل مجالس ادارتها إلا بحكم قضائي، ولاجوز إنشاء أي منها بالهيئات النظامية"[٢].

وكذلك نص على "ينظم القانون إنشاء النقابات المهنية وادارتها على أساس ديمقراطي، ويكفل استقلالها ويحدد مواردها، وطريقة قيد أعضائها،ومسائلتهم عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم المهني، وفقاً لمواثيق الشرف الاخلاقية والمهنية،ولاتنشأ لتنظيم المهنة سوى نقابة واحدة،ولايجوز فرض الحراسة

---

(١) لمحة تارخية عن اتحاد الصناعات المصرية، مقال منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لاتحاد الصناعات المصرية، على الرابط التالي: **fei.org.eg/index.php/ar/fei-ar/about-fei** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢١

(٢) المادة (٧٦) من دستور مصر الصادر عام ٢٠١٤ ، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣/أ) مكرر، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/١٨، ويشار إلى إن دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ الملغى، نصت المادة (٥٦) منه على " إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية..."، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣٦/أ) مكرر، الصادر بتاريخ ١٩٧١/٩/١٢.

عليها او تدخل الجهات الادارية في شؤونها، كما لايجوز حل مجالس ادارتها الا بحكم قضائي، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بها"[١].

مما تقدم يتضح أن دستور مصر لسنة ٢٠١٤، قد كفل أنشاء النقابات والاتحادات المهنية على أساس ديمقراطي، ومنحها الشخصية الاعتبارية وكفل ممارسة نشاطها بحرية،و ألزم الدولة بكفالة استقلال النقابات والاتحادات المهنية، ولم يجيز حل مجالس ادارتها الا بحكم صادر عن جهة قضائية مختصة، ولم يجيز انشائها بواسطة الهيئات النظامية.

إضافة لذلك فقد أحال الدستور مسألة تنظيم النقابات والاتحادات المهنية و ادارتها إلى القانون، وكذلك كفالة استقلالها وتحديد مواردها وطريقة تسجيل اعضائها، ومسائلتهم وفقاً لمواثيق الشرف الاخلاقية و المهنية، والزم الدستور بأن تكون لكل مهنة نقابة واحدة فقط، ولم يجيز فرض حراسة عليها ومنع تدخل الادارة في شؤونها، و أكد الدستور على عدم جواز حل مجالس ادارتها الا بواسطة القضاء المختص، وكذلك ألزم الحكومة عند ممارسة اختصاصها في إعداد مشروعات القوانين إن تأخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بها[٢].

اما على مستوى القانون العادي فأننا نجد الاساس القانوني للمرافق المهنية في القوانين المنشئة لكل منها، فبالنسبة للنقابات المهنية، فانها تنشأ بقانون يمنحها الشخصية الاعتبارية، مثل قانون نقابة الاطباء رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩، الذي نص على "تنشأ نقابة الاطباء لتكون لها الشخصية

---

(١) المادة (٧٧) من دستور مصر الصادر عام ٢٠١٤.

(٢) نصت المادة (١٦٧) من دستور مصر الصادر عام ٢٠١٤ أختصاصات الحكومة ومن بينها إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

الاعتبارية..."[١]، و كذلك بشأن نقابة الصحفيين إذ نجد أساسها القانوني في قانونها المرقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل، إذ نص على "تنشأ نقابة للصحفيين في جمهورية مصر العربية تكون لها الشخصية الاعتبارية..."[٢].

وكذلك الحال بشأن الغرف المهنية في مصر، فأن اساسها القانوني نجده في القوانين المنشئة لها، فبالنسبة للغرف التجارية فأنها مؤسسة بموجب القانون رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١، إذ نصت المادة (١) منه على " تنشأ غرف تجارية وتكون هذه الغرف هي الهيئات التي تمثل في دوائر أختصاصها المصالح التجارية والصناعية والاقليمية..." والمادة (٢) منه نصت على تمتع الغرف التجارية بالشخصية الاعتبارية، وفيما يخص الغرف الصناعية فأن قانونها رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩، نص على " تنشأ لكل صناعة أو مجموعة من الصناعات المتماثلة او المتقاربة او المرتبطة غرفة صناعية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة..."[٣]، وكذلك الحال بشأن الاتحادات المهنية فأن اساسها القانوني نجده أيضاً في القوانين الخاصة بها[٤]، و بشأن اتحاد الكتاب المصري فأن أساسه القانوني نجده في

---

(١) المادة (١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل ، وكذلك نقابة الاطباء البيطريين المصرية، إذ نصت المادة (١) من قانونها المرقم (٤٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل على " تنشأ نقابة للاطباء البيطريين تكون لها الشخصية الاعتبارية...".

(٢) المادة (١) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل، وكذلك نقابة المهندسين نجد أساسها القانوني في قانونها المرقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤، إذ نصت المادة (١) منه على " تنشأ نقابة تسمى نقابة المهندسين وتكون لها الشخصية الاعتبارية..."، ونقابة المحامين ايضاً نجد أساسها القانوني في قانون المحاماة والادارات القانونية رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣المعدل ، إذ نصت المادة (١٢٠) منه على (نقابة المحامين مؤسسة مهنية مستقلة... وتتمتع بالشخصية الاعتبارية...".

(٣) المادة (٢) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٤) نصت المادة (٤٢) من قانون الغرف التجارية رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المصري على " يتكون من الغرف التجارية اتحاد عام يسمى الاتحاد العام للغرف التجارية تكون له الشخصية الاعتبارية العامة..." ، كذلك قانون اتحاد=

القانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٩٥ المعدل إذ نص على "تنشأ في جمهورية مصر العربية نقابة تسمى (اتحاد الكتّاب) ويكون لهذا الاتحاد الشخصية الاعتبارية و مقره الرئيسي مدينة القاهرة)[١].

و قد ذكرنا فيما سبق ان الاتحادات المهنية في مصر لم تنشأ بشكل مستقل وانما عن طريق اتحاد مجموعة غرف مهنية او نقابات مهنية لذا جاءت تسمية اتحاد الكتاب بصفة نقابة كما اشارت له المادة (١) من قانون اتحاد كتاب مصر.

و أما في العراق، فعند استقلاله كدولة واحدة مستقلة عام ١٩٢١، بعد انهيار الدولة العثمانية وضع أول دستور للبلاد وهو القانون الاساسي العراقي في سنة ١٩٢٥، ونص على الحق في تأليف الجمعيات والانضمام اليها في الحدود التي يرسمها القانون[٢]، وكان في حينها تنظيمات قائمة لتنظيم بعض المهن مثل مهنة المحاماة، إذ كانت منظمة بموجب قانون المحامين الصادر عن ناظر العدلية في ١٩١٨/١/١٨، الذي بموجبه تم تنظيم ممارسة مهنة المحاماة من خلال الحصول على رخصة من ناظر العدلية وفق شروط خاصة تتعلق بالمؤهل العلمي وغيرها[٣]، وبعد زيادة عدد المحامين المسجلين لدى ناظر العدلية مما أقتضى تنظيم شؤون المهنة بشكل يناسب اعداد المحامين وما يتطلبه التطور في الدولة العراقية خصوصاً بعد اعلانها بشكل رسمي عام ١٩٢١، لذا أصدرت وزارة العدل نظام

=الصناعات المصرية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل إذ نصت المادة (٣٥) منه على " يكون من الغرف الصناعية اتحاد يسمى اتحاد الصناعات المصرية، تكون له الشخصية الاعتبارية العامة...".

(١) المادة (١) من قانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٥ المعدل الخاص بانشاء اتحاد الكتاب، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣١) الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٧/٣١.

(٢) المادة (١٢) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغى.

(٣) تغريد محمد قدوري: التنظيم القانوني لمهنة المحاماة في العراق– دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٢، ص٥٥، وتجدر الاشارة إلى إن المقصود بناظر العدلية انذاك هو منصب يعادل منصب وزير العدل يتم تعيينه من قبل الحاكم العام البريطاني في العراق، نقلاً عن، احمد زكي الخياط: تاريخ المحاماة في العراق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٣، ص٧٦.

نقابة المحامين في ١٩٢٥/١١/٩ الذي نص بموجبه على ضرورة تنظيم شؤون مهنة المحامين في نقابة واحدة، وبعدها صدر قانون نقابة المحامين في ١٩٣٣/٨/٢٤، الذي نص على تأسيس نقابة المحاميين، والزم جميع المحامين بالانتساب اليها، ثم صدرت عدة قوانين تنظم شؤون مهنة المحاماة كان اخرها قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥، وكذلك بشأن مهنة الطب، إذ كانت تتولى تنظيمها الجمعية العراقية الطبية التي تأسست عام ١٩٢١، وغيرها من التنظيمات المهنية الاخرى[١].

و أما بالنسبة للغرف المهنية الاخرى، فقد أُنشئت أول غرفة تجارية في بغداد عام ١٩٢٦، وباشرت اعمالها بموجب القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٢٦ الذي الغي بصدور القانون رقم (١٠٠) لسنة ١٩٦٩، ثم توالت القوانين المنظمة للغرف التجارية إلى إن صدر القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ الذي أصبحت بموجبه الغرف التجارية منظمات اقتصادية مهنية ترعى النشاط التجاري[٢].

و أما الغرف الصناعية فقد أُنشئت في العراق لاول مرة عام ١٩٥٦، الذي مثل القطاع الصناعي في العراق، وجرت عدة تعديلات على القانون كان اخرها قانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ الذي الغى بموجبه القانون السابق[٣]، وهو القانون النافذ في الوقت الحاضر والذي تسري احكامه على الغرف الصناعية واتحاد الصناعات العراقي.

---

(١) عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي: تطور التنظيمات النقابية في العراق، مقال منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لجريدة الزمان، على الرابط التالي: **azzaman.com** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢١.

(٢) نبذة تاريخية عن غرفة تجارة بغداد، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لغرفة تجارة بغداد على الرابط التالي: **bcc-iq.net** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢٢.

(٣) نبذة تاريخية عن اتحاد الصناعات العراقي، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لاتحاد الصناعات العراقي على الرابط التالي: **Iraq ifi.org** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٢/٢٢.

و اما دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ فقد نص على "تكفل الدولة حق تأسيس النقابات، والاتحادات المهنية، او الانضمام اليها، وينظم ذلك بقانون"[١].

وبذلك فأن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اوجد اساساً قانونياً للمرافق المهنية إذ انه الزم الدولة بكفالة الحق في تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، و أحال إلى القانون تنظيم هذا الحق، أما على مستوى القانون العادي فأن المرافق المهنية تجد أساسها القانوني في القوانين الخاصة بكل منها، مثل نقابة المحاميين العراقيين تجد أساسها في قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥، إذ جاء الباب السابع منه تحت عنوان نقابة المحامين، ونصت المادة (٧٤) منه على "تتألف نقابة المحامين من جميع المحامين المسجلة اسماؤهم في جداول المحامين وتتمتع بالشخصية المعنوية ويكون مركزها في بغداد..."، وغيرها من النقابات المهنية التي نصت قوانينها على اساس نشأتها[٢].

وبشأن الغرف المهنية فأن اساسها القانوني نجده في قوانينها المنشئة لها، فبالنسبة للغرف التجارية، فأن الباب الثاني من قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل جاء تحت عنوان الغرف التجارية و وجاء الفصل الاول منه تحت عنوان التأسيس والاهداف، ونصت المادة (٧) منه على "تؤسس في مدينة بغداد وفي مركز كل محافظة غرفة تجارة... الغرفة منظمة أقتصادية مهنية تتمتع بالشخصية المعنوية...".

---

(١) المادة (٢٢) البند (ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨، كذلك نصت المادة (١٣) الفقرة (ج) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى على " إن الحق بحرية الاجتماع السلمي وبحرية الانتماء في جمعيات هو حق مضمون، كما إن الحق بحرية تشكيل النقابات والاحزاب والانضمام اليها وفقاً للقانون هو حق مضمون"، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨١) الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/٢١/٣١.

(٢) كذلك نقابة الاطباء، إذ نصت المادة (١) البند (اولاً) من قانونها المرقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على " تؤسس بموجب أحكام هذا القانون نقابة تسمى نقابة الاطباء وتتمتع بالشخصية المعنوية ويكون مقرّها في بغداد"، وكذلك نقابة الصحفيين إذ نصت المادة (٢) من قانونها رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل على "تؤسس بموجب هذا القانون نقابة للصحفيين في العراق مركزها بغداد تتمتع بالشخصية المعنوية...".

وكذلك الحال بشأن الاتحادات المهنية، فبخصوص اتحاد الصناعات العراقي، إذ نص قانونه على "يؤسس اتحاد يسمى (اتحاد الصناعات العراقي) يكون مقره في بغداد ويتمتع بالشخصية المعنوية..."[١].

مما تقدم يتضح لنا مدى أهتمام المشرعين في العراق والدول محل المقارنة في منح المرافق المهنية الشرعية لوجودها من خلال كفالة الدساتير لانشائها وتنظيمها على أساس ديمقراطي مما يعكس دورها الكبير، وكذلك منحت القوانين العادية أساساً قانونياً للمرافق المهنية وفقاً لما جاءت به الدساتير من قواعد عامة تولى تفصيلها وفقاً لمبادئ الديمقراطية وكفالة الحقوق، وبذلك فأن المرافق المهنية بناءً على ما تحظى به من اهتمام دستوري وقانوني فأن هذا الاهتمام نابع من الدور الكبير الذي تقوم به هذه المرافق في الهيكل الاداري التنظيمي في الدولة القانونية.

---

(١) المادة (١) البند (اولاً) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، وكذلك بشأن اتحاد الغرف التجارية إذ نص قانونه المرقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، إذ نصت المادة (٢) البند (اولاً) منه على "يؤسس بهذا القانون اتحاد باسم (اتحاد الغرف التجارية العراقية) يتكون من مجموع الغرف التجارية العراقية".

الفصل الثاني

التنظيم الاداري والمالي للمرافق المهنية

يتمثل التنظيم الاداري في تحديد الاعمال المتنوعة التي تقوم بها المؤسسة عموماً، وبيان العلاقة بين القائمين عليها ومايتمتع به كل منهم من سلطات ومسؤوليات وتحديد الاجراءات المتبعة فيها[١]، وتزداد اهمية التنظيم الاداري بالنسبة للمؤسسة كون ان التنظيم الاداري يعد من اهم موضوعات الادارة، وتزداد اهميته كلما تضخم حجم المؤسسة واتسع فيها الجهاز الاداري الذي يقوم بالعمل الاداري، اما التنظيم المالي للمؤسسة فهو يتمثل في تحديد المصروفات التي تتطلبها العملية الادارية في المؤسسة وبيان الطرق المشروعة لتغطية هذه النفقات من خلال المصادر المتعددة للايرادات وعدم الاعتماد على مصدر واحد فقط.

وبشأن المرافق المهنية فهي شأنها شأن بقية المؤسسات لا يمكن ان تقوم من دون التنظيم الاداري والمالي لها، فهي تحتاج الى تنظيم اداري لتحديد اختصاصات وصلاحيات الاشخاص القائمين عليها، وكذلك تحتاج الى تنظيم لاموالها من جهة لتحديد مقدار الانفاق الذي تتطلبه العملية الادارية، ومن جهة اخرى تحديد ابواب الموارد التي يمكن من خلالها تغطية ماتحتاجه من نفقات، والموازنة بينهما.

ولابد لكل من التنظيم الاداري والمالي اساساً قانونياً يمنح الشرعية القانونية لهذا التنظيم، فلابد ان يستند التنظيم الاداري والمالي الى اسس قانونية تمثل شرعيته، لذا سوف نتناول في هذا الفصل دراسة التنظيم الاداري والمالي للمرافق المهنية، إذ سنتناول في المبحث الاول منه التنظيم الاداري لها، وبعدها نتناول في المبحث الثاني التنظيم المالي للمرافق المهنية.

---

(1)Dimock،dimock and Koenig، public administration، p.127.

المبحث الاول

التنظيم الاداري للمرافق المهنية

ان المرافق المهنية وجدت لغاية معينة، وهي تنظيم المهن وحمايتها من الدخلاء والدفاع عن مصالح المهنيين من اعضائها وتأمين حياتهم ومستقبلهم، وهذه الاهداف لا يمكن ان تتحقق من دون ان تخضع هذه المرافق لتنظيم اداري محكوم بقانون يتضمن الاسس العامة الرئيسية لمعالم هذا التنظيم، إذ يلعب التنظيم الاداري للمرافق المهنية دوراً جوهرياً لاجل تحقيق الاهداف المقصودة من وجود المرافق المهنية، أضف الى ذلك فأن من الخصائص الاساسية للدولة القانونية ان تخضع مؤسساتها كافة حكامها ومحكوميها للقانون، لذا فأن وجود تنظيم اداري للمرافق المهنية هو ركن أساسي من أركانها ووسيلة ضرورية من وسائل تحقيق اهدافها، لذا فقد تضمنت قوانين المرافق المهنية نصوصاً قانونية كثيرة بينت فيها التنظيم الاداري لها من ناحية تكوينه وطريقة تشكيله والعضوية فيه، لذا سوف نتناول في هذا المبحث دراسة التنظيم الاداري للمرافق المهنية، وذلك من خلال تقسيمه على مطلبين، نتناول في المطلب الاول منه التشكيل الاداري للمرافق المهنية، ونتناول في المطلب الثاني منه السلطات الادارية التي تمتلكها المرافق المهنية، وكما يأتي:

المطلب الاول

التشكيل الاداري للمرافق المهنية

نقصد بالتشكيل الاداري هو الهيكل التكويني للمنظمة المكون من البناء العضوي لها، أي الكيان المادي للمنظمة بشكل عام والمرافق المهنية بشكل خاص، وقد تضمنت قوانين المرافق المهنية بيان التشكيل الاداري لها، وكما ذكرنا سابقاً من خصائص المرافق المهنية ان تكون ادارتها ديمقراطية فهي

بناءً على ذلك تكون ادارتها جماعية عن طريق هيئة منتخبة وليس فردية، وكذلك تتكون من اعضاء منتمين لها وهم ابناء المهنة التي يتولى تنظيمها المرفق المهني، وكذلك اعضاء عاملين فيها،لذا سوف نتناول في هذا المطلب دراسة التشكيل الاداري للمرافق المهنية من خلال تقسيمه على فرعين، نتناول في الفرع الاول رئيس ومجلس ادارة المرافق المهنية، ونتناول في الفرع الثاني الاعضاء المنتمين والعاملين في المرافق المهنية، وكما يأتي:

الفرع الأول

رئيس ومجلس إدارة المرافق المهنية

خصائص المرافق المهنية متعددة، منها ان ادارتها ديمقراطية، إذ تمارس الوظيفة الادارية فيها بطريقة ديمقراطية وباسلوب اللامركزية الادارية، وبناءً على ذلك تقوم بهذه الوظيفة هيئة ادارية مركزية تشكل من قبل اعضاء المهنة انفسهم، وتختلف تسميات هذه الهيئة، ففي النقابات المهنية تسمى هذه الهيئة مجلس النقابة ويسمى رئيسها بالنقيب[١]، وفي الغرف المهنية تسمى مجلس الإدارة ويسمى

(١) المادة (١٢٣) من قانون المحاماة رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المصري المعدل، والمادة (١٨) من قانون نقابة الاطباء رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المصري المعدل ، و المادة (٨٣) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ العراقي المعدل، والمادة (١) البند (ثانيا) من قانون نقابة الاطباء رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ العراقي المعدل.

رئيسها برئيس الغرفة او رئيس مجلس الادارة[١]، واما في الاتحادات المهنية فيسمى مجلس الادارة بمجلس الاتحاد او المكتب التنفيذي او بمجلس ادارة الاتحاد ويسمى رئيسه برئيس الاتحاد[٢].

ونتناول فيما يلي الية اختيار رئيس واعضاء مجلس ادارة المرافق المهنية، والشروط الواجب توفرها فيمن يشغل منصب رئيس او عضو مجلس ادارة المرافق المهنية في البندين الاتيين:

اولاً- الية اختيار رئيس واعضاء مجلس ادارة المرافق المهنية:

يعد رئيس مجلس ادارة المرافق المهنية، الرئيس الاعلى فيه، إذ يتولى رئاسة اجتماعات الهيئة العامة ومجلس الادارة، وينفذ قراراتهما، ويقوم بالاشراف على العاملين في المرفق المهني، ويمثل المهنة امام الجهات القضائية والمؤسسات العامةوالخاصةالاخرى[٣].

ويتم اختيار الرئيس بطريقة الانتخاب وفقاً للقوانين الخاصة بالمرافق المهنية، وتختلف طريقة الانتخاب وفق النظام النقابي الذي يتبناه المشرع في داخل الدولة.

وفيما يتعلق بمجلس ادارة المرافق المهنية، فهو الهيئة الادارية التي تتولى مهمة ادارة شؤون المرفق المهني، وكل ما يتعلق بشؤون المهنة محل اختصاصه، وحقوق الاعضاء وكرامتهم، ويتم اختيار

---

(١) المادة (٢) من قانون الغرف التجارية رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المصري المعدل، والمادة (١٧) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المصري المعدل، والمادة (١٢) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، والمادة (٤) البند (ثالثاً) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

(٢) المادة (٤) البند (اولا) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، والمادة (١) البند (اولا) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، والمادة (٦) البند (ثانيا) من قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل.

(٣) د. ايمان ثوابتي و ريما سرور: مصدر سابق، ص١٠٧، و تغريد محمد قدوري: التنظيم القانوني لمهنة المحاماة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٢، ص٧٢.

مجلس الادارة بطريقة الانتخاب ايضاً من قبل اعضاء الهيئة العامة للمرفق المهني، إذ يختار ابناء المهنة انفسهم القائمين على ادارة المرفق المهني (نقابة مهنية، غرفة مهنية، اتحاد مهني) بطريقة ديمقراطية، وهذا خلافاً للمرافق العامة الادارية والاقتصادية، إذ يتم تعيين القائمين على رئاستها وادارتها من قبل السلطة المركزية[١]، ففي فرنسا نص القانون رقم **(1130-71)** المؤرخ في **31** ديسمبر **1971** بشأن تعديل بعض المهن القضائية على " تتم ادارة كل نقابة من قبل مجلس من النظام المنتخب لمدة ثلاث سنوات بالاقتراع السري ذي الاغلبية الثنائية من قبل جميع المحامين المسجلين في قائمة المحامين..."[٢]، وكذلك الامر رقم **(2138-45)** المؤرخ في **91** سبتمبر **1945** بشأن تنظيم مهنة المحاسبين على "يتم إنشاء مجلس اقليمي من رتبة المحاسبين القانونيين في كل من الدوائر الانتخابية الاقليمية ويتم انتخاب اعضاء المجلس بالاقتراع السري..."[٣].

وفي مصر كذلك نص قانون نقابة الاطباء على " تجري الانتخابات لجميع المستويات النقابية عن طريق الانتخاب المباشر بالاقتراع السري..."[٤]، وقانون نقابة المهندسين نص على " تجري الانتخابات لجميع المستويات النقابية عن طريق الانتخاب المباشر بالاقتراع السري..."[٥]، وقانون المحاماة ايضاً

---

(١) محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص١٩٨.

(٢) القسم **(15)** من القانون رقم **(1130-71)** المؤرخ في **31** ديسمبر **1971** بشأن تعديل بعض المهن القضائية والقانونية، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للتشريع الفرنسي على الرابط التالي:

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000039280391/

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١١.

(٣) القسم **(28)** من الامر رقم **(2138-45)** المؤرخ في **19** سبتمبر **1945** بشأن تنظيم مهنة المحاسبين، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للتشريع الفرنسي على الرابط التالي:

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006112959

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١١.

(٤) المادة (١٩) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٥) المادة (١١) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

نص على طريقة اختيار النقيب واعضاء مجلس النقابة بالانتخاب، إذ نص على " يجري الانتخاب لاختيار النقيب واعضاء مجلس النقابة العامة بدار النقابة ويكون الانتخاب بطريق الاقتراع السري المباشر وبالاغلبية النسبية"(١)

وفي العراق نص قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على " يجري انتخاب النقيب واعضاء مجلس النقابة وكيفية ادارة النقابة من قبل المؤتمر العام..."(٢)، ونص قانون المحاماة اختيار النقيب واعضاء مجلس النقابة بالانتخاب ايضاً، إذ نص على " ١- يجري الانتخاب لمناصب النقابة على الوجه التالي: أ- النقيب وحده بقائمة، ب- اعضاء المجلس الاصليون والاحتياط معاً بقائمة، ٣- تجري عملية الانتخاب للقائمتين المذكورتين في وقت واحد على إن يوضع صندوقان بلونين مختلفين يتفقان مع لوني اوراق التصويت"(٣).

مما تقدم يتضح لنا ان رئيس واعضاء مجلس ادارة المرافق المهنية، يتم اختيارهم بطريق الانتخاب السري المباشر من قبل اعضاء الهيئة العامة للمرفق المهني، وكذلك فانهما يعدان بمثابة المحرك الاساسي للعملية الادارية في المرافق المهنية.

ثانياً- شروط رئيس واعضاء مجلس ادارة المرافق المهنية:

تحدد القوانين الخاصة بالمرافق المهنية الشروط التي يجب ان تتوفر فيمن يرشح نفسه لمنصب رئاسة او عضوية مجلس ادارة المرافق المهنية، وقد تختلف عادة شروط الرئيس عن شروط العضوية، وتكون هذه الشروط اشد بالنسبة لرئاسة المرافق المهنية، وعلى اية حال عند الاطلاع على قوانين المرافق المهنية يمكننا اجمال شروط اختيار رئيس واعضاء مجلس ادارة المرافق المهنية فيما يأتي:

---

(١) المادة (١٣٥) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (١٣) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٣) المادة (٩٨) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

أ- ان يكون عضواً في الهيئة العامة للمرفق المهني مضى على عضويته مدة من الزمن: اجمعت القوانين الخاصة بالمرافق المهنية على ان لا يكون رئيس او عضو مجلس ادارة فيها إلا من كان عضواً في الهيئة العامة للمرفق المهني ذاته، وهذا يعتبر شرطاً بديهياً من شروط الترشيح في المرافق المهنية، وذلك لانه ليس من المنطق و المعقول ان يتولى ادارة المرافق المهنية اشخاص غرباء عن المهنة موضوع المرفق المهني، إذ ان السبب الرئيسي لوجود المرافق المهنية كجزء من التنظيم الاداري في الدولة هو لغرض تنظيم وادارة مهنة معينة بواسطة اصحاب المهنة انفسهم بعد ان تخلت الدولة عن حقها في تنظيمها لصالح اصحاب المهنة، ففي فرنسا نص القانون رقم **(1130-71)** المؤرخ في **31** ديسمبر **1971** على شروط النقيب و اعضاء مجلس نقابة المحامين منها إن يكون عضواً في الهيئة العامة للنقابة، الا إن القانون اعلاه لم يرد فيه تحديد مدة زمنية على عضوية المرشح لمنصب النقيب او عضو مجلس النقابة[١].

اما في مصر فقد نص قانون نقابة الاطباء رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل على هذا الشرط، إذ نص على " يشكل مجلس النقابة من النقيب و٢٤ عضوا ينتخبون من بين اعضاء النقابة..."[٢]، و قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل قد نص على " يشترط فيمن يرشح نفسه نقيباً ان يكون من المحامين اصحاب المكاتب الخاصة المقيدين امام محكمة النقض والذين امضوا في الاشتغال الفعلي بالمهنة اكثر من عشرين سنة متصلة بالاضافة الى الشروط العامة للترشيح لعضوية مجلس النقابة"[٣]، فيما نص على الشروط العامة لترشيح عضو مجلس النقابة ومن بينها العضوية في الهيئة العامة، إذ نص على " يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النقابة: ١-

---

(١) القسم **(15)** من القانون رقم **(1130-71)** المؤرخ في **31** ديسمبر **1971**.

(٢) المادة (١٨) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) المادة (١٣٢) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

ان يكون من اعضاء الجمعية العمومية الذين مضى على مزاولتهم المهنة سبع سنوات متصلة..."[١]، وقانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل نص على " يؤلف مجلس النقابة من النقيب وعدد لايقل عن خمسة واربعين عضواً ولا يزيد عن اثنين وستين عضواً من المقيدين بجدول النقابة..."[٢].

اما في العراق فأن قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل لم ينص صراحة على شرط العضوية في الهيئة العامة لنقابة الاطباء، الا ان ذلك يفهم ضمناً من مضمون نصه، إذ نص على " اولا: يشترط في النقيب ان يكون عراقي الجنسية بالولادة من ابوين عراقيين بالولادة ولديه ممارسة فعلية لاتقل عن خمس عشرة سنة، ثانياً: يشترط في عضو مجلس النقابة ان يكون عراقي الجنسية ولديه ممارسة فعلية لاتقل عن سبع سنوات..."[٣]، ويلاحظ على النص المتقدم ان قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل اشترط في النقيب ان يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين بالولادة ايضاً، فيما اكتفى بان يكون عضو مجلس النقابة عراقي الجنسية أي لم يشترط ان يكون بالولادة، إذ انه سمح للمتجنس ان يكون عضواً في مجلس نقابة الاطباء ولم يسمح له ان يرشح على مركزالنقيب، اما قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، فأنه يشترط ذات الشرط الذي نص عليه نظيره المشرع المصري في قانون المحاماة، إذ نص على " ١- يشترط فيمن ينتخب نقيباً او عضواً اصلياً او احتياطياً ان يكون من بين اعضاء الهيئة العامة...٢- مع مراعاة احكام المادة ٣٨: أ- لاينتخب نقيباً الا من مارس المحاماة مدة لاتقل عن عشر سنوات، ب-

---

(١) المادة (١٣٣) البند (اولاً) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (٢٢) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٣) المادة (١٤) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

لاينتخب عضواً اصلياً او احتياطياً الا من مارس المحاماة مدة لاتقل عن خمس سنوات"[١]، وقانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ نص على " يتألف مجلس النقابة من النقيب ونائبه و ٩ تسعة اعضاء ينتخبهم المؤتمر العام من بين اعضائه"[٢].

مما تقدم نستنتج ان المشرع في العراق والدول محل المقارنة اشترط العضوية في الهيئة العامة للمرفق المهني كشرط اول للترشيح لمنصب نقيب او عضو مجلس نقابة، ولم يكتف باشتراط اكتساب العضوية دون قيد او شرط، وانما اشترطت ان تمضي على عضوية المرشح مدة من الزمن كأن تكون سبعة او عشرة سنوات مارس فيها المرشح المهنة ممارسة فعلية خلالها، ونتيجة لهذا الشرط فأن المرشح يجب ان تتوفر فيه شروط اكتساب العضوية ابتداءً من حيث شروط الجنسية والاهلية القانونية والعمر و المؤهل العلمي حسب ما يتطلبه قانون المرفق المهني صاحب العلاقة.

ب- السمعة والخبرة في مجال اختصاصه: لم تشترط اغلب القوانين الخاصة بالمرافق المهنية صراحة على هذا الشرط، باستثناء قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، إذ نص على " يشترط في من يرشح لعضوية مجلس الاتحاد ومجلس ادارة غرفة الصناعة في المحافظة ان يكون... ثامناً: من ذوي السمعة والجيدة ومعروفاً بخبرته وكفايته المالية في الوسط الصناعي"[٣]، ويرى الباحث ان عدم النص الصريح على هذا الشرط لايجعل المرشح بمنأى عنه لكون ان السمعة والخبرة العملية في مجال اختصاصه تكون متحصلة من العضوية في المرفق المهني مدة من الزمن، إذ ان اكتساب العضوية مدة من الزمن في مرفق مهني معين يعطي لصاحبه خبرة في مجال مهنته التي مارسها مدة زمنية قد تكون سبعة او عشرة سنوات او اكثر او اقل من ذلك.

---

(١) المادة (٨٥) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) المادة (١٣) البند (اولاً) من قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي.

(٣) المادة (٢٠) البند (ثامناً) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

ج- غير ممنوع من الترشيح قانوناً: تنص قوانين المرافق المهنية ضمن شروط الترشيح لشغل رئاسة المرفق المهني او لعضوية مجالس الادارة فيه شروطاً تتضمن عدم توفر مانع من موانع الترشيح لشغلها، ومن هذه الموانع مايأتي:

١- تولي المنصب المرشح اليه المرات المحددة قانوناً: نصت اغلب قوانين المرافق المهنية من ضمن الشروط التي يجب ان تتوفر في رئيس المرافق المهنية (نقيباً، رئيس غرفة مهنية او رئيس اتحاد مهني) هو عدم جواز انتخابه اكثر من مرتين متتاليتين، إذ نص المشرع المصري في قانون نقابة الاطباء على "مدة النقيب اربع سنوات ولايجوز انتخابه اكثر من مرتين متتاليتين"[١]، وقانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل نص على "... لايجوز تجديد انتخاب النقيب لاكثر من دورتين متصلتين في ظل هذا القانون"[٢].

وفي العراق فأن قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل لم ينص على هذا الشرط، إذ جاء خلواً من تحديد لعدد الدورات التي يمكن ان يتولى فيها العضو منصب النقيب او عضو مجلس النقابة، فيما حدد البعض الاخر من القوانين مدد توالي شغل منصب الرئيس لاكثر من ثلاث مرات متتالية، إذ نص قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل على " لايجوز انتخاب النقيب لاكثر من ثلاث مرات متوالية"[٣]، وهذا يعني انه في حالة تحديد القانون لولاية رئيس او عضو مجلس ادارة المرافق المهنية فانه لايمكن للشخص الذي تولى المنصب وفق المدد التي يحددها المشرع ان يرشح مرة اخرى بعد انتهاء مدة ولايته المتكررة وفق احكام القانون صاحب العلاقة بالمرفق المهني، جدير بالذكر ان قرار لمجلس قيادة الثورة المنحل الرقم (١٨٠) لسنة ١٩٧٧ نص

---

(١) المادة (٢١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة (١٣٦) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٣) المادة (١٥) الفقرة (٣) من قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

على "١- يجوز اعادة انتخاب النقيب او الرئيس في النقابات والاتحادات المهنية لاكثر من مرة بصورة متتالية.٢- لا يعمل بأي نص يتعارض مع احكام هذا القرار...".

وبموجب هذا القرار اصبح بامكان الترشيح وشغل منصب النقيب او رئيس الاتحاد المهني او الغرفة المهنية مرات متعددة بغض النظر على ما يحدده القانون الخاص بالمرفق المهني ذاته، كون إن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل كان يحوز قوة القانون، وقد الغي هذا القرار بأثر رجعي بموجب القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٧، إذ نص على "يلغى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٨٠) في ١٩٧٧/٢/٢٨"[١]، ونص ايضاً على "ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وتسري احكامه ابتداءً من تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩"[٢]، وحسناً فعل المشرع عندما الغى القرار اعلاه وذلك لاجل تحقيق الديمقراطية في ادارة المرافق المهنية.

اما قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل فقد نص على " ينتخب النقيب و الاعضاء الاصليون والاحتياطيون لمدة سنتين ولا يجوز انتخاب النقيب اكثر من مرتين متتاليتين اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون"[٣]، من النص المتقدم اعلاه نستنتج ان المشرع العراقي في قانون المحاماة قد حدد مدة العضوية في مجلس نقابة المحاميين لدورة واحد ومدة تولي النقيب دورتين متتاليتين، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة التمييز الاتحادية" ...إن المميز يطعن في قرار مجلس نقابة المحمين بقبول ترشيح كل من المحامي(س) والمحامية(ع)، لعضوية مجلس النقابة للدورة الانتخابيةو لسنة٢٠٢٢، أذ تأيد من كتاب نقابة المحامين المرقم (١٩٥٥)، في ٢٠٢٢/٤/١٧ بأن للمرشحين

---

(١) المادة (١) القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٧، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٣

(٢) المادة (٢) من القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٨٤) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

المذكورين دورة انتخابية واحدة لسنة ٢٠١٩، واذ ان المادة الرابعة والثمانون من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل اوجبت انتخاب النقيب والاعضاء الاصليون والاحتياطيون لمدة سنتين.....، مما يعني ان المشرع في قانون المحاماة قيد العضوية في مجلس النقابة بدورة انتخابية واحدة فقط ولم يفرق في ذلك بين العضو الاصلي والاحتياط حتى تتهيأ لغيرهم من اعضاء الهيئة العامة فرصة تولي عضوية مجلس النقابة والمشاركة في ادارة شؤون نقابتهم ولا يستأثر بهذا المنصب اشخاص بعينهم من دون بقية المحامين انسجاماً مع ما تضمنته الاسباب الموجبة لقانون المحاماة في معرض تفسيرها وايضاحها لنص المادة المذكورة وهذا ما استقر عليه قضاء هذه الهيئة مما يجعل قبول ترشيح المحامين المذكورين اعلاه لدورة انتخابية ثانية مخالف للاصول واحكام القانون عليه ولكل ما تقدم من اسباب واستناداً للمادة (١٦٨) من قانون المحاماة قرر نقض القرار المطعون فيه وابطال ترشيح المحامين (س)، (ع) لعضوية مجلس نقابة المحامين في الدورة الانتخابية لسنة٢٠٢٢..." [١] .

ويعد هذا الشرط التفاته جيدة من المشرع وكذلك اتجاه المحكمة في قرارها اعلاه حينما حدد مدة تولي المنصب وذلك لاجل اتاحة الفرصة لجميع الاعضاء في المرفق المهني لتولي منصب رئيس او عضو مجلس ادارة في المرفق المهني المنتمي اليه، ومن القرارات الادارية في هذا الشأن نذكر قرار مجلس نقابة المحاميين العراقيين الصادر في الجلسة رقم (٧) بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٨و المتضمن رفع اسم المحامي (م،و،ف) المرشح لشغل منصب نقيب المحاميين وذلك لانه قد سبق و ان شغل منصب نقيب المحاميين لدورتين متتاليتين التي سبقت ترشيحه الذي تم ابطاله من قبل مجلس نقابة المحاميين[٢].

---

(١) قرار محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (٦٢/هيئة شؤون المحامين/ ٢٠٢٢)، الصادر بتاريخ٢٠٢٢/٤/١٩/، قرار غير منشور.

(٢) الفقرة (ثالثا) من قرار مجلس نقابة المحاميين العراقيين في الجلسة رقم (٧) بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٨، غير منشور.

٢- الحكم عليه بعقوبة: ويشمل هذا الشرط نوعين من العقوبات، النوع الاول وهو العقوبة الجزائية، وهي الجزاء الذي يقرر بموجب القانون الجنائي لمصلحة المجتمع على من ثبتت مسؤوليته عن جريمة ما لمنع ارتكابها مرة اخرى[١]، ومن ذلك ما نص عليه قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل، إذ نص على شروط رئيس او عضو مجلس ادارة الغرفة التجارية ومن بينها " الا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف والامانة، ما لم يكن قد رد اليه اعتباره"[٢].

واما النوع الاخر من العقوبات وهي العقوبة التأديبية، ويقصد بها الجزاء الوظيفي الذي يصيب الموظف عند ثبوت مسؤوليته في ارتكاب خطأ تأديبي معين توقع باسم الطائفة المنتمي لها لاجل تحقيق اهداف محددة سلفاً[٣]، وقوانين المرافق المهنية مليئة بالاحكام الانضباطية، ومثال على ذلك ما نص عليه قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل، اذ نص على " يشترط فيمن يرشح نفسه لمركز النقيب او عضوية مجلس النقابة... ولم تصدر ضده أحكام تاديبية خلال الثلاث سنوات السابقة"[٤]، وكذلك ما نص عليه قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل على " لاينتخب نقيباً او عضواً في مجلس النقابة او اللجنة الانضباطية او ينتخب ممثلاً للنقابة من حكم عليه بعقوبة المنع من الممارسة المهنية تزيد على الشهر الواحد مالم يمر على ذلك

---

(١) د. علي حسين الخلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، دار السنهوري للطباعة، بيروت، ٢٠١٥، ص٤٠٥.

(٢) المادة (٥) الفقرة (ب) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.

(٣) د. نواف كنعان: النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة جامعة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٨، ص٩٤.

(٤) المادة (٣٧) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

سنتان"[١]، وكذلك قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل إذ نص على " يشترط فيمن ينتخب نقيباً او عضواً اصلياً او احتياطياً إن يكون من بين اعضاء الهيئة العامة و إن لايكون قد حكم عليه بعقوبة المنع من ممارسة المحاماة مدة لاتزيد على (سنة) مالم يكن قد مضى على صدور الحكم (ثلاث) سنوات"[٢].

٣- مشمول باجراءات قانونية خاصة: ونقصد بهذا الصدد هو شمول المرشح لمنصب رئيس او عضو مجلس ادارة المرافق المهنية بأحكام قانون خاص تمنعه من الترشيح لشغل هكذا مناصب، ومن امثلة هذه الاجراءات الخاصة، هو شمول المرشح باحكام قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، إذ نص القانون على " تهدف الهيئة الى ما يأتي... ثانياً: تطهير مؤسسات القطاع الحكومي، والقطاع المختلط، ومؤسسات المجتمع المدني، والمجتمع العراقي، من منظومة حزب البعث تحت أي شكل من الاشكال"[٣]، وكذلك نص القانون على " يمنع من إشغال وظائف الدرجات الخاصة (مدير عام او مايعادلها فما فوق ومدراء الوحدات الادارية) كل من كان بدرجة عضو فما فوق في صفوف حزب البعث و أثرى على حساب المال العام"[٤].

ومن القرارات الادارية بهذا الصدد قرار الهيئة الوطنية العليا للمسائلة والعدالة، دائرة المتابعة والتنفيذ/ قسم المجتمع المدني بالعدد(م/ت/ج/٣٤٠٩/١١٥) الصادر في ٢٠١٩/٢/٢٦، المتضمن شمول السيد (م،ص،م) بإجراءات المسألة والعدالة، وبناء على هذا القرار تم استبعاد الموما اليه من الترشيح لانتخابات مجلس نقابة المحامين لعام ٢٠١٩، وفقاً لقرار مجلس نقابة المحامين العراقيين

---

(١) المادة (١٣) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

(٢) المادة المادة (٨٥) الفقرة (١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٣) المادة (٣) البند (ثالثاً) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمسائلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ العراقي المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦١) الصادرة بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٤.

(٤) المادة (٦) البند (ثامناً) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمسائلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ العراقي المعدل.

المتخذ بالجلسة رقم(٧) بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٨[١]، ومن الاحكام القضائية بهذا الصدد نذكر قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (١٠٨/تمييزية مساءلة وعدالة/٢٠١٩) في الطعن المقدم من قبل المحامي (ح، م، ع) الذي يطعن في قرار الهيئة الوطنية العليا للمساءلة الصادر ضده ، إذ جاء فيه " قدم المعترض اعلاه اعتراضاً امام هذه الهيئة بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٧ وطلب فيه نقض قرار الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة، قدم الممثل القانوني للهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة لائحته المؤرخة ٢٠١٩/٣/٣ والتي بين فيها ان المعترض حاصل على شارة الحزب التي منحت للرفاق لمن امضى (٢٥) سنة في حزب البعث المنحل كونه بدرجة عضو عامل في حزب البعث المنحل وطلب رد اعتراض المعترض والمصادقه على قرارهم بشموله وفق احكام المادة (٦/ثامناً) وبدلالة المادة (٣/ثانياً) من قانون المساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨، لدى التدقيق والمداولة وجدت هذه الهيئة ان المعترض غير مشمول بأجراءات قانون المساءلة والعدالة كونه من مواليد ١٩٧٧ وان شارة الحزب المنحل لا تمنح إلا بعد مضي (٢٥) عاماً على انتماءه الى الحزب المنحل مما تكون هناك إستحالة واقعية على الحصول على شارة الحزب عليه قرر قبول أعتراض المعترض ونقض قرار الهيئة الوطنية العيا للمساءلة والعدالة بشأن شموله وفق أحكام المادة (٦/ثامناً) و (٣/ثانياً) من قانون المساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ وأعتباره غير مشمول بإجراءاتها وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠١٩/٣/٥"[٢].

ولم نجد في تشريعات الدول محل المقارنة ما يشير إلى وجود إجراءات مماثلة لإجراءات المساءلة والعدالة في العراق، مما تقدم نلاحظ مدى اهتمام المشرع بشروط شغل منصب رئيس او عضو مجلس

---

(١) قرار الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة، دائرة المتابعة والتنفيذ، قسم المجتمع المدني، ذي العدد(م/ت/ج/١١٥/ ٣٤٠٩) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٦ غير منشور، وقرار مجلس نقابة المحامين العراقيين بالجلسة رقم (٧) بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٨ غير منشور.

(٢) قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (١٠٨/تمييزية مساءلة وعدالة/٢٠١٩)، غير منشور.

إدارة في المرافق المهنية، وهو أمر يدل على ألأهمية والدور الكبير الذي يمارسه هؤلاء في إدارة المرافق المهنية كجزء من التنظيم الإداري في الدولة.

الفرع الثاني

الاعضاء المنتمين والعاملين في المرافق المهنية

يتكون التشكيل الاداري للمرافق المهنية إضافة الى الرئيس ومجلس الادارة، الاعضاء المنتمين والعاملين في المرافق المهنية، إذ تشكلان هاتان الفئتان جزءاً مهماً في تشكيلها الاداري، إذ يعد الاعضاء المنتمين غاية المرافق المهنية، ويعد الاعضاء العاملين فيها الوسيلة لتحقيق تلك الغاية، وسوف نتناول كلا من الاعضاء المنتمين والعاملين في المرافق المهنية في الفقرتين الاتيين:

أولاً- الاعضاء المنتمين للمرافق المهنية:

يشكل الاعضاء المنتمين للمرافق المهنية الجزء الاساسي لها، ويطلق عليهم القانون الخاص بالمرفق المهني تسميات متعددة، ففي فرنسا يطلق عليهم تسمية الجمعية العمومية، إذ نص على ذلك الامر المرقم (١١٩٧) لسنة (٩١) المؤرخ ٢٧ نوفمبر ١٩٩١ الخاص بتنظيم مهنة المحاماة[١]، وفي مصر أيضاً يتم تسميتها بالجمعية العمومية[٢] كما في قانون نقابة الاطباء رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩

---

(١) المادة (٣) من الامر المرقم (١١٩٧) لسنة (٩١) المؤرخ ٢٧ نوفمبر ١٩٩١ الخاص بتنظيم مهنة المحاماة، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للتشريع الفرنسي على الرابط التالي:
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006922609، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٢٨.

(٢) المادة (١١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل، والمادة (١١) من قانون نقابة الاطباء البيطريين المصري رقم (٤٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل، والمادة (١٢٤) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل، والمادة (٣٧) من قانون اتحاد الصناعات المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩.

المصري، وقانون نقابة الاطباء البيطريين رقم (٤٨) لسنة ١٩٦٩ المصري المعدل، وقانون المحاماة رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المصري، وقانون اتحاد الصناعات رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المصري، وفي العراق تسمى الهيئة العامة[١]، وذلك كما في قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ العراقي المعدل وقانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠، وتسمى ايضاً المؤتمر العام[٢]، مثل قانون اتحاد الصناعات رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ العراقي المعدل، وقانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

ويكتسب الاعضاء المنتمين للمرافق المهنية بعد قبول انتمائهم للمرافق المهنية وفق شروط محددة قانوناً تتعلق بالجنسية والاهلية والمؤهل العلمي صفة العضوية في الجمعية العمومية او الهيئة العامة حسب تسمية القانون الخاص بالمرفق المنتمى اليه، وهذه الصفة تمنح صاحبها مجموعة من الحقوق وتفرض عليه مجموعة من الالتزامات، فمثلا يكتسب المنتمي لغرفة التجارة صفة التاجر، ويكتسب المنتمي لغرفة الصناعة صفة الصناعي، ويكتسب المنتمي لنقابة الاطباء صفة الطبيب، ويكتسب المنتمي لنقابة المحامين العراقيين صفة المحامي ويترتب على اكتساب المنتمي للمرفق المهني الصفة التي يمنحها إياه قانونه جملة من الحقوق والواجبات التي تفرض عليه، فيفرض على المنتمي لنقابة المحاميين على سبيل المثالجملة من الحقوق والواجبات، تتلخص حقوقه في الحق في تقديم المشورة القانونية[٣]، ذلك لان المشورة القانونية ذات اهمية كبيرة وتستغرق جزء كبير من وقت المحامي

---

(١) المادة (٧٤) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، والمادة (٨) من قانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ العراقي.

(٢) المادة (٤) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، والمادة (١٠) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٣) جاسم المظفر: مذكرات في العمل القانوني، منشورات وزارة التربية،ط١، بغداد، ١٩٨٧، ص٧١.

ونشاطه[١]، وقد نص قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل على حق المحاميين في تقديم المشورة القانونية، إذ نص على " لايجوز لغير المحامين المسجلين في جدول المحامين إبداء المشورة القانونية أو التوكل عن الغير..."[٢]، كذلك نص على الحق في الحصول على الاجر، ويطلق عليه تسمية الاتعاب، إذ نص القانون على " يستحق المحامي اتعاب محاماة عن قيامه بالاعمال التي كلف بها ويحق له استيفاء ما انفقه في صالح موكله"[٣]، ويستحق المحامي اتعابه كاملة سواء انتهت الدعوى بطريق الصلح او الحكم او باي سبب اخر[٤]، وايضاً نص قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل على الحق في الحصانة: إذ نص على "للمحامي إن يسلك الطريقة المشروعة التي يراها مناسبة في الدفاع عن موكله ولايكون مسؤولاً عما يورده في عريضة الدعوى أو مرافعاته الشفوية أو التحريرية مما يستلزمه حق الدفاع"[٥]، فيما اوجب قانون المحاماة على المؤسسات الرسمية كافة التي يمارس فيها المحامي عمله ان تبدي له الاهتمام والتقدير وتسهيل مهام عمله، وذلك على اعتبار ان عمل المحامي يمثل مرفقاً عاماً من الناحية المادية يتمثل في الدفاع والحماية لحقوق المواطنين ومصالحهم، إذ يجب ان يتم التعامل مع المحامي بما يليق بمكانته وشرف المهنة التي يمارسها وأهمية الخدمة التي يقدمها[٦].

---

(١) عبد الباقي محمود سوادي: مسؤولية المحامي المدنية عن اخطائه المهنية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ط١، ١٩٧٩، ص١٨٧.

(٢) المادة (٢٢) الفقرة (١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٣) المادة (٥٥) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٤) المادة (٥٨) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٥) المادة (٢٤) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٦) نصت المادة (٢٦) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل على " يجب إن ينال المحامي من المحاكم والدوائر الرسمية وشبه الرسمية والمراجع الاخرى التي يمارس مهنته امامها الرعاية والاهتمام اللائقين بكرامة المحاماة وان تقدم له التسهيلات التي يقتضيها القيام بواجبه ولايجوز إن تهمل طلباته بدون مسوغ قانوني".

كذلك تتمثل الحصانة في عدم جواز استجواب المحامي وإجراء التحقيق معه عن جريمة منسوبة اليه تتعلق بممارسة مهنته من دون اخبار نقابة المحاميين بذلك، واعتبر القانون ان أي اعتداء يقع على المحامي اثناء تأدية عمله او بسببها كالاعتداء الذي يقع على الموظف العام اثناء تأدية وظيفته او بسببها، وكذلك حرم القانون الحجز على كتب المحامي وموجوات مكتبه التي يستخدمها في ممارسة عمله[١]، واخيراً نص على الحق في المرتب التقاعدي، إذ نص قانون صندوق تقاعد المحامين رقم (٥٦) لسنة ١٩٨١ المعدل على حق المحامي ان يطلب احالته على التقاعد وفق الاحوال التي بينها القانون[٢]، ويعتبر هذا الحق من ابرز الحقوق التي يتمتع بها المنتمي لنقابة المحامين، إذ ان نقابة المحامين من المرافق العامة المهنية والخدمة فيها تعتبر خدمة عامة مؤداة في مرفق عام يجب ان تتكفل الدولة في كفالة حقه عند المرض او العجز و اوالاصابة او الموت[٣]،ويستحق عيال المحامي او المحامي المتقاعد الراتب التقاعدي وفق احكام القوانين النافذة ذات العلاقة[٤].

اما واجبات المحامي فيفرض قانون المحاماة على المحامي مجموعة من الواجبات تتمثل في علاقته بنقابته ومهنته، وعلاقته بالقضاء وكذلك علاقته بموكله، وفيما يخص واجبات المحامي اتجاه النقابة فيلتزم في ان يتقيد بمبادئ الشرف والاستقامة والنزاهة وان يقوم بواجباته المنصوص عليها في

---

(١) المواد (٢٩ ،٣٠ ،٣١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) نصت المادة (١٠) من قانون صندوق تقاعد المحامين رقم (٥٦) لسنة ١٩٨١ المعدل على " للمحامي المسجل في جدول المحامين إن يطلب احالته على التقاعد في احدى الاحوال الاتية:

أ- إن تكون المدة التي يستحق التقاعد عنها (ثلاثين) سنة أو أكثر، مستمرة او متقطعة.

ب- إن تكون المدة التي يستحق التقاعد عنها (خمس عشرة) سنة أو أكثر مستمرة أو متقطعة وعجز عن ممارسة المحاماة على أن يثبت العجز بتقرير من لجنة طبية رسمية.

ج- أن يكون قد أكمل (الثالثة والستين) من العمر وله مدة يستحق عنها التقاعد (خمس عشرة) سنة أو أكثر مستمرة أو متقطعة"، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٣٥) الصادر بتاريخ ١٩٨١/٦/٢٢.

(٣) المادة (١٢) من قانون صندوق تقاعد المحامين رقم (٥٦) لسنة ١٩٨١ العراقي المعدل.

(٤) المادة (١٧) الفقرة (١) من قانون صندوق تقاعد المحامين العراقي رقم (٥٦) لسنة ١٩٨١ المعدل.

القانون، كذلك الزم قانون المحاماة المحامي ان يكون لديه مكتب محاماة خاص لممارسة اعماله، وان يخبر النقابه بعنوانه، واعتبره محلاً للتبليغات الرسمية، وأستثنى المحامي المتمرن من هذا الواجب[١].

اما واجبات المحامي اتجاه القضاء فقد الزم القانون المحامي بأن يسلك في تعامله مع القضاء مسلكاً محترماً يتفق مع كرامة القضاء و ان يتجنب ما يؤدي الى تأخير حسم الدعاوى او ما يخل بسير العدالة[٢]، وذلك على اعتبار ان المحامي هو جزء من عملية تحقيق العدالة وارجاع الحقوق الى اصحابها، فعليه ان يكون متعاوناً لإجل تحقيق هذا الهدف الذي يعتبر هو فلسفة مرفق القضاء، كذلك فأن المحامي يعتبر مساعداً للقاضي في البحث عن العدالة وحسم المنازعة من خلال العرض الواضح والمنظم للنزاع والادلة التي يستند عليها الخصم[٣]، وأخيراً واجبات المحامي اتجاه موكليه فقد فرض قانون المحاماة على المحامي الدفاع عن موكليه بكل أمانة واخلاص وان يكون مسؤولاً قانوناً إذا تجاوز حدود الوكالة او اذا أرتكب خطئاً جسيماً[٤]، وان هذا الواجب يتمثل في عدم الاضرار بمركز موكله الذي يدافع عنه وذلك وفقاً لمبادئ الامانة والاخلاص، وكذلك المحافظة على سرية المعلومات التي تخص موكله الذي يعد من الالتزامات الاخلاقية لمهنة المحاماة[٥]، ويستمر هذا الواجب على المحامي حتى بعد حسم النزاع والفصل في الدعوى الموكل عنها أو انتهاء الوكالة لاي سبب كان، او احالة المحامي على التقاعد.

---

(١) المادة (٣٩) وما بعدها لغاية المادة (٤٩) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) المادة (٥٠) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٣) د.ضياء شيت خطاب: فن القضاء، مؤسسة الخليج للطباعة والنشر، الكويت، ١٩٨٤، ص٧٧.

(٤) المادة (٤٣) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٥) عمر محمد حلمي الشريدة: حق المتهم في الاستعانة بمحام، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٠، ص٣٣.

مما تقدم يتضح لنا ان الانتماء الى المرافق المهنية يفرض على الشخص المنتمي جملة من الحقوق والواجبات التي تفرض عليه بموجب القانون المنظم للمرفق المهني، وجدير بالذكر ان علاقة المنتمي بالمرفق المهني المنتمي اليه هي علاقة تنظيمية يخضع فيها المنتمي للقوانين والقرارات الخاصة بالمرفق المهني المنتمي اليه، وهي بذلك تشبه علاقة الموظف العام بالادارة.

ثانياً- الاعضاء العاملين في المرافق المهنية:

يثير هذا الموضوع العديد من الاشكالات التي تخص مركز العاملين في المرافق المهنية، فهل يعتبر العاملين في المرافق المهنية موظفين عموميين؟ ام مكلفين بخدمة عامة؟ ام عمال؟

ففي فرنسا فلم تحدد التشريعات ذات العلاقة بالموضوع الوضع القانوني للعاملين في المرافق المهنية وهل يعتبرون موظفين عموميين ام لا، وانما يمكن ان نفهم ذلك من التعريف الذي وضعه قانون التوظف الصادر في ١٩٨٤للموظف العام إذ نص على " الاشخاص الذين يعينون في وظائف دائمة بوصفهم موظفين عموميين اذا كانوا قد وضعوا في درجة من درجات الكادر في احدى الادارات المركزية، او في احدى الادارات الخارجية التابعة لها او في احدى المؤسسات العامة التابعة للسلطة المركزية[١].

من النص المتقدم يتبين ان المشرع الفرنسي يطلق وصف موظف عمومي على الاشخاص العاملين في الادارات المركزية او الادارات التابعة لها او في المؤسسات العامة التابعة للسلطة المركزية، وبما ان المشرع الفرنسي لايعترف للنقابات المهنية بصفة المؤسسة العامة ويعترف للغرف المهنية بهذه الصفة فأن ذلك يؤدي الى انه لايعتبر العاملين في النقابات المهنية واتحاداتها موظفين

---

(١) المادة(١) من قانون التوظف الفرنسي الصادر في ١٩٨٤، منشور على الموقع الالكتروني للتشريع الفرنسي على الرابط التالي**https://www.legifrance.gouv.fr**، تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/٣.

عموميين وذلك لانهم يزاولون نشاطاً خاصاً يخضعون فيه لقواعد القانون الخاص[١]، اما العاملين في الغرف المهنية واتحاداتها فهم يعتبرون موظفين عموميين وذلك لان المشرع الفرنسي يعتبر الغرف المهنية من المؤسسات العامة[٢]، وعلى مستوى القضاء نجد حكماً لمحكمة النقض الفرنسية بتاريخ ١٩٣٩/٣/١٣ إذ جاء فيه "ان العمال الذين تعينهم الغرف التجارية وهي مؤسسات عامة للقيام بصفة دائمة بتنفيذ المرافق الداخلة في اختصاصها يعتبرون موظفين عموميين"[٣].

ويؤيد الفقه الفرنسي الرأي القائل بان العاملين في النقابات المهنية لايعدون موظفين عموميين بينما يعد العاملين في الغرف المهنية موظفين عموميين[٤].

وفي مصر فأن الامر لا يختلف عن فرنسا، إذ إن المشرع المصري يعتبر النقابات المهنية من اشخاص القانون العام ولكنه لايعتبرها مؤسسات عامة، بخلاف الغرف المهنية التي اعتبرها بالنص الصريح مؤسسات عامة، كما بينا ذلك سابقاً، وبالتالي فأنه لايعتبر العاملين في النقابات المهنية موظفين عموميين ويعتبر عمال الغرف المهنية موظفين عموميين، وكذلك موقف القضاء المصري الذي كان متبايناً بشأن تحديد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية بينما كان موقفه واضحاً بشأن الغرف المهنية واعتبرها من المؤسسات العامة،وكذلك موقف الفقه المصري الذي كان متأرجحاً بين اعتبارها من المؤسسات العامة ام لا، مما تقدم يتضح إن المركز القانوني للعاملين في المرافق المهنية في مصر يكون متوقفاً على مدى اعتبار المرافق المهنية من المؤسسات العامة ام لا، فإذا كانت من

---

(١) د.مصطفى ابو زيد فهمي: الوجيز في القانون الاداري، نظرية المرافق العامة، ط١، ١٩٥٧، من دون دار نشر، ص٣١٦.

(٢) محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص٢٢٨.

(٣) قرار محكمة النقض الفرنسية بتاريخ ١٩٣٩/٣/١٣، نقلاً عن محمد بكر قباني، ص٢٢٧.

(4)Spiliotopoulos: La distinction des institutions publiques et des institutions priveesendroitfrancais،paris 1959، p94.

المؤسسات العامة فان ذلك يؤدي إلى اعتبار العاملين فيها موظفين عموميين، اما اذا لم تكون من المؤسسات العامة فان العاملين فيها لا يعدون موظفين عموميين. وفي العراق فأن موقف المشرع العراقي لم يكن واضحاً من اعتبار العاملين في المرافق المهنية موظفين عموميين، فتارة ينص على اعتبارهم عمال يخضعون لاحكام قانون العمل وتارة اخرى يساوي بينهم وبين الموظفين العموميين من ناحية الحقوق، إذ نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٣٥٠) لسنة ١٩٨١ على " يستحق العاملون في النقابات والاتحادات المهنية السلف التي يسمح للعاملين في دوائر الدولة والقطاع العام بالحصول عليها وفقاً لذات الشروط"[١].

واما قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل فقد نص على " تسري القواعد المقررة في قانون انضباط موظفي الدولة وقانون اصول المحاكمات الجزائية في الامور التي لم يرد بها نص في هذا القانون"[٢]، ثم جاء قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل ليحسم الامر لصالح قوانين العمل والضمان الاجتماعيإذ نص على " اولاً: تسري على العاملين في الاتحاد احكام قانون العمل رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ وقانون التقاعد والضمان الاجتماعي للعمال رقم ٣٩

---

(١) البند (١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٥٠) لسنة ١٩٨١، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٢٤) الصادر بتاريخ ١٩٨١/٤/٦.

(٢) المادة (٢٩) الفقرة (رابعاً) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل، كذلك المادة (٢٩) الفقرة (ثالثاً) من قانون نقابة اطباء الاسنان رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ العراقي المعدل نصت على " تسري القواعد المقررة في قانون انضباط موظفي الدولة وقانون اصول المحاكمات الجزائية في الامور التي لم يرد بها نص في هذا القانون"، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣١٥٣) الصادر بتاريخ ١٩٨٧/٦/٨.

لسنة ١٩٧١، ثانياً: لمجلس الاتحاد اصدار قواعد خدمة وانضباط خاصة لتنظيم شؤون العاملين في الاتحاد والغرف"[١].

من النص المتقدم نتوصل إلى نتيجة مفادها إن العاملين في المرافق المهنية في العراق يعدون عمال وليس موظفين وذلك استناداً إلى نص قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل انف الذكر.

مما تقدم يتضح لنا إن المركز القانوني للعاملين في المرافق المهنية في العراق هم عمال يخضعون للقواعد القانونية الخاصة بالعاملين في القطاع الخاص من ناحية العلاقة العقدية التي تربطهم بالمرفق المهني الذي يعملون به ، ومن ناحية حقوقهم وواجباتهم ، كذلك منح القانون اعلاه لمجلس ادارة الاتحاد إن يضع قواعد خاصة للعاملين فيه تتولى تنظيم ما يخص الخدمة والانضباط الخاصة بالعاملين فيه وفي الغرف المهنية التابعة له.

ولكل ماتقدم نتوصل إلى إن العاملين في المرافق المهنية بموجب القانون العراقي لايمكن عدهم من الموظفين العموميين، وذلك لاسباب عديدة تتمثل في:

أ- لاتعتبر المرافق المهنية في العراق مؤسسات عامة، وبالتالي لايمكن اعتبار العاملين فيها موظفين عموميين.

ب- لايتقاضى العاملين في المرافق المهنية اجور او مرتبات من اموال الدولة وليس لهم تخصيص مالي في الموازنة العامة للدولة، وانما تدفع اجورهم من اموال المرفق المهني الذي يعملون به.

---

(١) المادة (٢١) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، جدير بالذكر إن قانون العمل المشار اليه اعلاه قد الغي بموجب قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٨٦) الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١١/٩.

ج- يرتبط العاملين في المرافق المهنية بمؤسستهم بموجب عقد عمل، اي إن العلاقة الوظيفية هي علاقة عقدية وليست تنظيمية.

المطلب الثاني

السلطات الادارية للمرافق المهنية

سبق إن بينا إن المرافق المهنية تتولى مهمة ادارة وتسيير مرافق عامة تقوم بها نيابة عن الدولة التي كلفتها بها، وهي مهمة تنظيم ممارسة المهن وفق القوانين المنظمة لها، إذ تتولى إدارتها وتنظيمها وتسييرها نيابة عن الدولة وبتكليف منها، لذلك لابد وان تمنح المرافق المهنية الصلاحيات اللازمة للقيام بهذه المهمة التي تحتاج الى سلطة عامة تمارسها المرافق المهنية لفرض إرادتها في تنظيم المهنة، لذا فمن الطبيعي إن تتمتع سلطات المرافق المهنية ببعض امتيازات القانون العام التي تمكنها من القيام بهذه الوظيفة المهمة، وهي بهذا الصدد تعمل وفق القانون العام وليس القانون الخاص، كما سنرى ذلك، لذلك منحت القوانين ذات العلاقة بالمرافق المهنية سلطات ادارية واسعة تمارسها على اعضائها وحتى على الغير في كل ما يتعلق بتنظيم المهنة التي تتولى القيام بتنظيمها والاشراف عليها، وتتمثل السلطات الادارية للمرافق المهنية في مجالين رئيسيين هما، المجال التنظيمي والمجال التأديبي.

إذ تمارس المرافق المهنية سلطات تنظيمية واسعة في سبيل تنظيم ممارسة المهنة، وكذلك تمارس على اعضائها سلطة تأديبية الهدف منها احترام قواعد وأصول المهنة التى تتولى تنظيمها، ومعاقبة المخالفين لها، وسوف نتناول كلاً من السلطات التنظيمية والتأديبية للمرافق المهنية في الفرعين الاتيين:

الفرع الاول

السلطات التنظيمية للمرافق المهنية

تمارس المرافق المهنية وهي بصدد تنظيم المهنة سلطات تنظيمية واسعة تمنح لها بموجب القوانين المنشئة للمرافق المهنية، وهذه السلطات تعد من امتيازات القانون العام التي تتمتع بها المرافق المهنية[١]، وتمارس المرافق المهنية هذه السلطة من خلال اصدار القرارات الادارية التي تتمتع بصلاحية اصدارها وفق القوانين صاحبة العلاقة، إذ تتمتع المرافق المهنية بسلطة إصدار قرارات ادارية تنظيمية وفردية الهدف منها تنظيم المهنة.

إذ يعتبر القرار الاداري من الوسائل القانونية التي تستخدمها الادارة في سبيل القيام باعمالها وتحقيق اهدافها[٢]، إذ يمكن تعريف القرار الاداري " العمل الذي تصدره أي جهة بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني معين يتعلق بحق أو واجب اي شخص او اشخاص ويشمل رفض تلك الجهات او امتناعها قرار كانت ملزمة قانونا باتخاذه"[٣]،كماعرَف القضاء الاداري المصري القرار الاداري بانه " افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والانظمة واللوائح بقصد احداث اثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة"[٤].

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٢٩٧.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٥٧، ص١٣٣.

(٣) المادة (٣) من قانون القضاء الاداري السوداني لعام ٢٠٠٥، و تجدر الاشارة إن تشريعات الدول محل المقارنة لم تورد تعريف للقرار الاداري، بأستثناء ما ورد في قانون القضاء الاداري السوداني، نقلاً عن استاذنا الدكتور اسماعيل صعصاع غيدان البديري: محاضرات في القانون الاداري لطلبة الدكتوراه، القانون العام، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٨/٢٠١٩.

(٤) قرار محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٤٨/١/٧، نقلاً عن، د. مازن ليلو راضي: اصول القضاء الاداري، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، الديوانية، ٢٠١٦، ص٢٤٣.

ويورد الفقه تعريفات عديدة للقرار الاداري لسنا بصدد بيان اختلافها ونذكر منها بأن القرار الاداري، هو عمل قانوني يصدر عن السلطة الادارية من جانب واحد ويحدث أثر قانوني يؤدي إلى احداث تغيير في الوضع القانوني اما بإنشاء مركز قانوني جديد او تعديل او الغاء مركز قانوني قائم[١]، وتمارس المرافق المهنية سلطة إصدار القرار الاداري باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام تتمتع بأمتيازات السلطة العامة ومنها إصدار قرارات إدارية فردية وتنظيمية ينظم عمل المرافق المهنية، والقرار الفردي هو القرار الذي يخاطب فرداً او مجموعة أفراد معينين بذواتهم، اما القرار التنظيمي فهو القرار المتضمن مجموعة من القواعد العامة الموضوعية والمجردة التي تنطبق على عدد غير محدد من الاشخاص[٢]، وتمارس المرافق المهنية سلطتها التنظيمية من خلال اصدار القرارات الادارية الفردية والتنظيمية لغرض احداث أثر في المراكز القانونية اما بإنشاء مركز قانوني جديد مثل قرار قبول مجموعة محاميين في نقابة المحاميين او تعديل مركز قانوني قائم مثل قرار تغيير صلاحية محامي، او بالغاء مركز قانوني قائم كما في قرار شطب اسم محامي من سجل المحامين، و تتنوع القرارات الادارية التي تصدرها المرافق المهنية وكما يلي:

أولاً- قرارات قبول الاعضاء:

وتسمى ايضاً قرارات القيد في الجدول، ويمكن إن نعرَف قرار القيد في الجدول بإنه العمل الصادر من الجهة المختصة قانوناً في المرفق المهني، بعد تحقق شروط قانونية محددة ووفق اجراءات معينة رسمها القانون، يتم بموجبه قبول احد الاشخاص لعضوية المرفق المهني مما ينشئ له مركزاً قانونياً يمكنه من مزاولة المهنة، وسنتناول قرار قبول الاعضاء من خلال التطرق إلى شروط القرار والجهة المختصة باصدار قرار قبول الاعضاء والية اصداره، وذلك في النقطتين الاتيتين:

---

(١) د. شاب توما منصور: القانون الاداري، من دون دار نشر، بغداد، ١٩٨٠، ص٣٩٧.

(٢) د. سليمان الطماوي: مصدر سابق، ص٣١١.

أ- شروط قبول الاعضاء: من خلال استقراء النصوص القانونية في الدول محل المقارنة، ذات العلاقة بالمرافق المهنية يتضح لنا شروط قبول الاعضاء تتمثل في النقاط الاتية كما يأتي.

١- الجنسية: نصت اغلب قوانين المرافق المهنية على الجنسية كشرط لقبول العضوية فيها[١]، إذ يشترط في قبول انتماء الشخص إن يكون متمتعاً بجنسية البلد الذي ينتمي اليه المرفق المهني الراغب بالانتماء اليه، ومع ذلك تجيز بعض قوانين المرافق المهنية بقبول عضوية فئات اخرى من غير مواطني الدولة موطن المرفق المهني.

ففي فرنسا فقد اجازت بعض قوانين المرافق المهنية قبول العضوية فيها لمواطني دول الاتحاد الاوربي وكذلك مواطني الدول الاطراف في اتفاقية المنطقة الاقتصادية الاوربية، وأيضاً اجازت بعض القوانين قبول عضوية اللاجئين وعديمي الجنسية بشرط الاعتراف بهما من قبل المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية[٢]، وفي مصر ايضاً اجازت بعض التشريعات بالاضافة إلى قبول المواطنين المصريين قبول غير المصريين لعضوية المرافق المهنية، كقبول عضوية مواطني احدى الدول العربية لعضوية نقابة الاطباء المصرية بشرط المعاملة بالمثل[٣]، وفي العراق ايضاً يتم قبول عضوية مواطني الدول العربية المقيمين في العراق في الغرف المهنية بموافقة مجلس الادارة [٤]،وكذلك

---

(١) المادة (٥) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل ، والمادة (١٠/اولا) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، والمادة (١/١٣) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (١١/اولا) من القانون الخاص باصلاح بعض المهن القضائية والقانونية الصادر في ٣١ ديسمبر ١٩٧١، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للتشريع الفرنسي على الرابط التالي:

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000036850720/ تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/١٩.

(٣) المادة (٣) الفقرة (أ) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) المادة (١١) من قانون اتحاد الغرف التجارية والصناعية العراقي رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

قبول عضوية المواطن الفلسطيني المقيم في العراق ومواطني الدول العربية وكذلك قبول الاجانب بشرط المعاملة بالمثل لعضوية النقابات المهنية[١].

ويرى الباحث إن شرط الجنسية يعد شرطاً اساسياً لاكتساب عضوية المرافق المهنية كونها تمثل جزءاً من التنظيم الاداري للدولة وان اكتساب العضوية فيها يرتب حقوق والتزامات على درجة من الاهمية يتمتع بها الشخص مكتسب العضوية في المرافق المهنية.

٢- التحصيل العلمي: يشترط لقبول العضوية في المرافق المهنية الحصول على مؤهل علمي معين، فبالنسبة للنقابات المهنية فان قوانينها تشترط لقبول العضوية فيها إن يكون طالب الانتماء حاصل على مؤهل علمي معين ففي نقابة المحاميين يشترط إن يكون طالب الانتماء للنقابة حاصل على شهادة البكالوريوس في القانون او مايعادلها من احدى الجامعات المعترف بها، ففي فرنسا يشترط لطالب الانتماء إلى نقابة المحامين إن يكون طالب الانتماء علاوة على حصوله على المؤهل العلمي في القانون، إن يكون كذلك حاصلا على شهادة الكفاءة لمهنة المحاماة عن طريق اجتياز امتحان تجريه النقابة[٢].

اما في مصر فأن قانون المحاماة رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل يشترط لمن يطلب قيد اسمه في نقابة المحامين إن يكون حائزاً على شهادة الحقوق من احدى كليات الحقوق في الجامعات المصرية او

---

(١) المادة (٢) البند (اولاً) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، والمادة (٤) البند (اولاً) من قانون نقابة اطباء الاسنان رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

(٢) المادة (١١) الفقرتين (٣و ٤) من القانون رقم (**71-1130**) المؤرخ في **31**ديسمبر **1971** بشأن تعديل بعض المهن القضائية والقانونية.

ما يعادلها من الجامعات الاجنبية طبقاً لاحكام القوانين المعمول بها في مصر، ولم يشترط القانون إن يجتاز طالب الانتماء اي اختبار اخر لاثبات كفاءته المهنية[١].

وفي العراق فأن قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ اشترط فيمن يطلب الانتماء إلى نقابة المحامين إن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية الأولية في القانون او ما يعادلها من احدى الجامعات العراقية، او من احدى الجامعات العربية او الاجنبية المعترف بها في العراق، واشترط القانون فيمن يكون حاصل على الشهادة من غير الجامعات العراقية إن يجتاز امتحان اضافي في القوانين العراقية يتم تعيين مواده واجراءه من قبل مجلس النقابة[٢]، ولمحكمة التمييز الاتحادية قراراً تمييزاً بشأن التحصيل العلمي لطالب الانتماء للمرافق المهنية إذ جاء فيه " ولما كان المميز هو خريج كلية الشريعة وليس كلية القانون فتكون الشروط القانونية غير متوفرة فيه فيكون القرار المميز للاسباب التي استند اليها صحيحاً وموافقاً للقانون فقرر تصديقه ورد الاعتراضات التمييزية"[٣] وتشترط بعض النقابات المهنية إن يكون طالب الانتماء اليها حاصلاً على مؤهل علمي عالي وليس فقط مؤهل جامعي اولي مثل نقابة الاكاديميين العراقيين، إذ اشترط قانونها المرقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، إن يكون عضو النقابة حاصلاً على شهادة الماجستير او الدكتوراه او مايعادلها[٤]، وكذلك الحال بشأن بقية النقابات المهنية، إذ يشترط قانونها لأكتساب العضوية فيها مؤهلاً علمياً يتناسب مع المهنة التي تتولى تنظيمها كمهنة الطب والهندسة والصحافة والمحاماة كما رأينا اعلاه وغيرها من النقابات المنظمة للمهن، وأما فيما يخص الغرف المهنية فان قوانينها لم تشترط الحصول على مؤهل علمي معين لاكتساب العضوية فيها

---

(١) المادة (١٣) الفقرة (٣) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (٢) البند (ثانياً) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٣) قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (٤٤) الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٧، نقلا عن تغريد محمد قدوري، مصدر سابق، ص١٠٢.

(٤) المادة (٤) البند (ثانياً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

وانما جاءت الشروط المحددة للانتماء لها خالية من شرط المؤهل العلمي، وفي رأينا فان النقابات المهنية عندما تشترط مؤهلاً علميا معينا فأن هذا الشرط يعتبر من الشروط العملية التي تتعلق بممارسة المهنة التي يتم طلب الانتماء اليها، إذ انه ليس من الطبيعي إن يتم الانتماء لنقابة الاطباء والحصول على الامتيازات التي يمنحها الانتماء اليها لشخص لايحمل شهادة الطب لانه سوف يكون عاجزاً عن ممارسة مهنة الطب هذه المهنة ذات الاهمية القصوى والصلة الوثيقة بصحة الناس وحياتهم، وكذلك بشأن مهن المحاماة والهندسة والصحافة وغيرها.

٣-الاهلية: ويعد هذا الشرط من الشروط العامة لشغل أي وظيفة او ممارسة اي مهنة، إذ يجب إن يكون الشخص بالغ سن الرشد ومن غير إن يعتريه عارض من عوارض الاهلية كالجنون، العته او السفه، إذ إن ممارسة المهن كالمحاماة، والطب، والصيدلة تقتضي إدراك ووعي كاملين لاجل ممارسة المهنة على الوجه الكامل[١].

ويعتبر هذا الشرط حسب تقديرنا تحصيل حاصل يتم نتيجة لشرط المؤهل العلمي، فليس من المعقول إن يكون الشخص غير كامل الاهلية ويحصل على مؤهل علمي في الطب مثلا،لانه إبتداءً يشترط فيمن يلتحق بالدراسة في الجامعات إن يكون كامل الاهلية،اذ اشار قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل " يشترط في من يطلب قيد اسمه في الجدول العام إن يكون، متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة..."[٢]، كما اشار قانونالمحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥" يشترط فيمن يسجل أسمه في جدول المحامين أن يكون ، عراقياً...، و متمتعاً بالأهلية المدنية

(١) د. احمد هنيدي: المحاماة وفن المرافعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص٨٧.

(٢) المادة (١٣/ الفقرة٢) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل .

الكاملة"[١]، وقد ذكرت بعض قوانين المرافق المهنية على هذا الشرط وهو برأينا ذكر من باب التأكيد ليس إلا[٢].

٤- حسن السلوك والسيرة: تشترط معظم قوانين المرافق المهنية إن يكون طالب الانتماء حسن السلوك والسيرة، ففي فرنسا اخذ المشرع بهذا الشرط اذا اكد بشكل وجوبي إن يكون طالب الانتماء إلى نقابة الاطباء حسن السلوك والسيرة، ويقصد بهذا الشرط إن لايكون طالب الانتماء محكوم عليه بجناية او جنحة مخلة بالشرف [٣]،كما اشار قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل" على منح عضوية النقابة وقبول انتماء الاطباء العرب و الاجانب الذين لم يحرموا من حق الممارسة في بلادهم بسبب اساءتهم للمهنة"[٤]، ولا يقتصر هذا الشرط على مهنة معينة بل يشمل جميع المهن، كذلك يشمل هذا الشرط موظفي دوائر الدولة الاخرى من هم على علاقة بالمرافق المهنية،التي تشترط حسن السيرة والسلوك شرطاً أساسياً للتعيين في الوظائف العامة[٥]، وفي رأينا يعتبر هذا الشرط من الشروط المهمة لانها تتعلق بسمعة المهن التي تعمل المرافق المهنية من اجل الدفاع عنها وعن كرامتها، وكذلك يعتبر شرطاً مؤثراً على الاداء المهني لإعضاء المرافق المهنية بصورة عامة.

---

(١) المادة(٢/ اولاً) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) المادة (١٣) الفقرة (ب) من قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) المادة (**4221L-1**) من قانون الصحة العامة الفرنسي، والمادة (١٣) الفقرة (٤) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل، والمادة (٢) البند (خامساً) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٤) المادة (٤) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل. ويقابله نص المادة (٥/١٣) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل والذي نص" ان يكون محمود السيرة حسن السمعة..." والمادة(٢) البند (رابعاً) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل والذي نص" محمود السيرة حسن السمعة اهلاً للاحترام الواجب لمهنة المحاماة".

(٥) د. محمد الشافعي: القانون الاداري، عالم الكتاب، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٨٣.

و اخيراً مما تقدم نستنتج إن قرار قبول الاعضاء في المرافق المهنية ليس قرار مطلق من القيود بل إنه يخضع لمجموعة من الشروط التي يجب إن تتوافر فيمن يطلب الانتماء للمرافق المهنية، وان هذه الشروط متباينة المدى في توافرها حسب الاختصاص النوعي للمرفق المهني فعلى سبيل المثال إن قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥المعدل منع الجمع بين المحاماة وبين تقلد الوظائف العامة بشكل وجوبي[١]، بينما تجيز قوانين اخرى الجمع بين تقلد الوظائف العامة، و رئاسة النقابة، ففي حكم صادر من مجلس الدولة العراقي ورد فيه" لا يمنع الجمع بين رئاسة النقابة والوظيفة العامة مالم ينص على خلاف ذلك، ... حيث إن هناك قوانين نقابات لا تمنع الجمع بين عضوية النقابة والوظيفة العامة، مثل قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة١٩٧٩المعدل ، وقانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل ، وقانون نقابة المعلمين في جمهورية العراق رقم (٧) لسنة١٩٨٩، وحيث إن هناك قوانين تمنع الجمع بين عضوية النقابة والوظيفة العامة مثل قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥المعدل[٢] .

في قرار قضائي اخر صادر من مجلس الدولة العراقي " اجاز فيه للطبيب العمل في الدوائر الصحية التابعة لدوائر الصحة دون الانتماء إلى نقابة الاطباء، كما يمكن له بالاضافة إلى تقلده احد الوظائف العامة إن ينتمي إلى نقابة الاطباء ، فيسجل في سجل النقابة ويمنح شهادة تسجيل واجازة

---

(١) المادة (٤) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) القرار الصادر من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، رقم (٩٢) بتاريخ ٢٠١٤، نقلاً عن القاضي لفتة هامل العجيلي: قرارات مجلس شورى الدولة، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٨، ص٩٩.

ممارسة المهنة"[١]، وهذا يعني انه يمكن له إن يجمع بين تقلده الوظيفة العامة بالعمل في الدوائر الصحية، وبين الانتماء إلى النقابة.

ب- الجهة المختصة بإصدار قرار قبول الاعضاء والية إصداره: حددت قوانين المرافق المهنية الجهة المختصة بإصدار قرار قبول الاعضاء والية اصداره، ومن خلال استقراء النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع نلاحظ إن المشرع اناط سلطة قبول الاعضاء الجدد اما لمجلس الادارة او إلى لجنة مختصة تشكل لهذا الغرض، ففي فرنسا فأن المشرع منح مجلس نقابة المحاميين صلاحية البت بطلب القيد وإصدار قرار القبول او الرفض بشأنه، وذلك خلال شهرين من استلام الطلب، ويبلغ المجلس بقرار القبول إلى الجهات ذات العلاقة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخه، وفي حالة الرفض يبلغ صاحب الشأن وكذلك المدعي العام ايضاً خلال المدة نفسها، اما في حالة سكوت مجلس النقابة ومضي المدة المذكورة اعلاه فأن لصاحب الشأن إن يعتبره مرفوضاً[٢].

وكذلك الحال بشأن نقابة الاطباء الفرنسية، إذ إن المجلس المحلي للنقابة هو المختص بالبت بطلب القيد في النقابة، ويصدر المجلس قراره خلال ثلاثة اشهر من تاريخ تسلم الطلب[٣]، وفي مصر فان قانون المحاماة رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل نص على تشكيل لحنة خاصة تسمى لجنة قبول المحامين تختص بكل ما يتعلق بتسجيل المحامين في النقابة ، وتكون هذه اللجنة برئاسة النقيب او وكيل النقابة عند غياب النقيب وعضوية اربعة من المحامين المقبولين امام محكمة النقض او محاكم الاستئناف يتم اختيارهم من قبل مجلس النقابة، ويكون انعقاد اللجنة في الاقل مرة واحدة كل شهر،

---

(١) القرار الصادر من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة، رقم (٢٦) بتاريخ ٢٠١٥. نقلاً عن القاضي لفتة هامل العجيلي: مصدر سابق، ص١٥٠.

(٢) المادة (١٠٢) من المرسوم الفرنسي رقم (**91-1197**) المؤرخ في **27**نوفمبر **1991** بشأن تنظيم مهنة المحاماة.

(٣) المادة (**L4112-2**) من قانون الصحة العامة الفرنسي.

ويكتمل النصاب القانوني لانعقادها بحضور ثلاثة اعضاء على الاقل من بينهم الرئيس[١]، ويقدم طالب الانتماء طلباً إلى اللجنة وفي حالة توافر شروط القيد تصدر اللجنة قرارها بقبول القيد خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه، اما اذا اصدرت اللجنة قرارها برفض القيد فأوجب القانون في هذه الحالة إن يكون القرار مسبباً، ويخطر به صاحب الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره بخطاب مسجل مصحوب بعلم الوصول[٢]، وكذلك الحال بشأن نقابة الاطباء المصرية، فأن الجهة المختصة بإصدار قرار قبول الاعضاء هي لجنة القيد التي تشكل برئاسة وكيل النقابة وعضوين من مجلس النقابة يتم اختيارهم من قبل مجلس النقابة، التي يقدم لها طلب القيد لتصدر قرارها خلال مدة اقصاها شهر اما بالقبول او الرفض الذي يجب إن يكون مسبباً ويبلغ لصاحب الشأن خلال مدة اسبوعين من تاريخ صدوره[٣].

اما في العراق فأن المشرع العراقي أناط مهمة قبول الاعضاء واصدار قرار القبول لمجلس ادارة المرافق المهنية، فقانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل منح مجلس نقابة المحامين صلاحية قبول او رفض طلب القيد في النقابة، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب، وفي حالة رفض الطلب اوجب المشرع إن يكون قرار الرفض مسبباً، و اوجب القانون تبليغ صاحب الشأن ورئيس الادعاء العام بقرار القبول او الرفض، واعتبر المشرع العراقي سكوت مجلس النقابة مدة خمسة واربعين يوم عن موقفه من طلب القيد قبولاً له وليس رفضاً كما فعل ذلك المشرع الفرنسي[٤]، وبشأن نقابة الاطباء العراقية فأن المشرع في قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل ، نص على تشكيل لجنة تسمى لجنة البت في الطلب تتولى صلاحية النظر في طلبات

---

(١) المواد (١٢، ١٦، ١٧) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (١٨) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٣) المادة (٥) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) المادة (٦) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

الانتماء إلى نقابة الاطباء وإصدار قرار القبول او الرفض خلال خمسة عشر يوماً، و اوجب المشرع في حالة رفض الطلب إن يكون قراره في ذلك مسبباً[١]، وفيما يخص الغرف المهنية فعند إستقراء النصوص المتعلقة بالموضوع لم نجد ما يتضمن تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار القيد وآليته، إذ غفل المشرع في العراق عن ذكر الجهة المختصة بذلك واكتفى بذكر بعض النصوص المتعلقة بشروط الانتماء فقط دون تحديد الية الانتماء، وفي رأينا إن سكوت المشرع عن تحديد الجهة المختصة لا يمنع من إن يتولى مجلس ادارة الغرف المهنية من إن تمارس هذه الصلاحية بوصفها صاحبة الاختصاص الاصيل في تنظيم وادارة الغرف المهنية.

ثانياً- قرارات تنظيم شؤون المهنة:

تتولى المرافق المهنية سلطة تنظيم المهنة، ولأجل تحقيق هذا الغرض منحها المشرع سلطة تنظيم المهنة من خلال منحها سلطة إصدار قرارات إدارية ملزمة للأعضاء تنظم فيها ممارسة المهنة والإشراف عليها، وتنبع هذه السلطة من أساس هذه المرافق واعتبارها من المرافق العامة، ويتعين على أعضاء المرافق المهنية الانصياع لهذه القرارات وتنفيذها طالما كانت هذه القرارات مشروعة،ومن الامثلة عن القرارات الادارية الخاصة بتنظيم شؤون المهنة نذكر قرار نقابة المحاميين المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٣/٢٠ الخاص بتشكيل مجلس ادارة للاسكان، إذ جاء فيه " بعد الاطلاع على قانون المحاماة... قررنا تشكيل مجلس إدارة للاسكانيختص بإدارة كل مشروعات الإسكان واتخاذ ما يراه من قرارات"[٢]وحدد القرار اختصاصات المجلس وصلاحياته وتعيين من يراه وضبط ميزانية المشروعات، وكذلك قرار نقابة المحاميين العراقيين المرقم (٧٠٨) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١/٣٠

---

(١) المادة (٥) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٢) منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لنقابة المحاميين المصريين على الرابط التالي: **https://egyls.com/** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/٢.

المتضمن تنظيم ايام الدوام الرسمي في النقابة ، إذ جاء فيه " استناداً للصلاحية المخولة لنا ولضرورة العمل والمصلحة العامة قررنا ما يلي: اولا: اعتبار يوم السبت دواماً رسمياً في النقابة من الساعة (٨) صباحاً ولغاية الساعة الرابعة عصراً.

ثانياً: يكون الدوام الرسمي في النقابة للايام (السبت والاحد والاثنين والثلاثاء) فقط من كل اسبوع.

ثالثا": على الادارة تنفيذ ماجاء اعلاه..."[١]، وكذلك قرار نقابة اطباء العراق المرقم (م/٢٠٦٤/٢٦) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٥/٢٤ بغية منع بعض المستغلين للمهنة وحماية مصالح الناس من ابتزاز بعض الاطباء واستغلالهم مادياً بعيداً عن غاية وشرف المهنة جاء فيه " الزام جميع الاطباء في العيادات الخاصة بوضع لوحة واضحة بحجم ٥٠سم x ٥٠سم يكتب فيها التالي:

للمراجع الحرية في:

١- اختيار الصيدلية والمختبر المجاز رسمياً.

٢- اختيار عيادة الاشعة والسونار المجازة رسمياً.

٣- اختيار عيادة الفحوصات الساندة المجازة رسمياً."[٢]

مما تقدم نستنتج إن المرافق المهنية بإعتبارها من اشخاص القانون العام ومهمتها هي تنظيم المهن وحمايتها فهي تتمتع بسلطة اصدار قرارات ملزمة القصد منها تنظيم شؤون المهنة.

---

(١) قرار نقابة المحاميين العراقيين رقم (٧٠٨) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١/٣٠، منشور من قبل المكتب الاعلامي للنقابة على الرابط التالي: **https://lawyers.gov.iq**
تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/٥.

(٢) قرار نقابة اطباء العراق رقم (م/٢٠٦٤/٢٦) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٥/٢٤، منشور من قبل المكتب الاعلامي للنقابة على الرابط التالي: **https://www.ima.org.iq/ar** تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/٥ .

ثالثاً- قرار فرض الرسوم:

يعرف الرسم بأنه " مبلغ من النقود يدفعه الفرد إلى الدولة او غيرها من الهيئات العامة جبراً مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له"[١]، وتتمتع المرافق المهنية بسلطة تحصيل الرسوم من الاعضاء، وهذه السلطة تعد من امتيازات القانون العام التي منحت للمرافق المهنية بوصفها مرافق عامة، وتتمتع هذه المرافق بسلطة فرض الرسوم وتحصيلها بموجب قوانينها الخاصة، إذ تعد الرسوم من الموارد المالية الاساسية للمرافق المهنية، ومن الاحوال التي تفرض بها المرافق المهنية الرسوم هي رسوم القيد في المرافق المهنية، وكذلك رسوم تجديد الاشتراك السنوي فيها، وغيرها من الرسوم التي تفرضها المرافق المهنية مقابل الخدمات التي تقدمها لاعضائها او للغير، ويتعرض العضو المتخلف عن دفع الرسم لجزاءات تصل إلى حد المنع من مزاولة المهنة[٢].

ومن القرارات الادارية التي تبين صلاحية المرافق المهنية بشأن الرسوم وتنظيم الية تحصيلها نذكر قرار نقابة المحاميين العراقيين رقم (٨٨٦٠) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٧ وذلك بالنظر لانتهاء السنة المالية في النقابة ، جاء في القرار " استناداً إلى الصلاحية المخولة لنا قررنا: ١- ايقاف استلام كافة الايرادات والرسوم من قبل حسابات النقابة ايقافاً عاماً وشاملاً يوم الخميس الموافق ٢٠٢٠/١٢/٣١ بما فيها رسوم تجديد الاشتراك السنوي في النقابة. ٢- يكون الاربعاء الموافق

---

(١) د. رائد ناجي احمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٣، من دون دار نشر، بغداد، ٢٠١٧، ص٤٧.

(٢) المادة (٥١) من قانون اتحاد الصناعات المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل، والمادة (٢٥) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.، والمادة (١٢٤) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، والمادة (٢٩) من قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٢٠٢٠/١٢/٣٠ هو اليوم الاخير لاستلام رسوم تجديد الاشتراك في النقابة..."[١]، وجاء هذا القرار بمناسبة انتهاء السنة المالية للنقابة وبغية تنظيم موضوع تصفير حساباتها بناءً على توجيهات ديوان الرقابة المالية الاتحادي صدر القرار اعلاه،وفي رأينا إن صلاحية المرافق المهنية في فرض الرسوم مقابل ما تقدمه من خدمات سواء للاعضاء او غيرهم يعد دلالة واضحة على عمومية المرافق المهنية وما تؤديه من خدمة عامة تستهدف من خلالها تحقيق المصلحة العامة من خلال إشباع الحاجات العامة الضرورية للافراد.

رابعاً- قواعد السلوك المهني:

ذكرنا فيما سبق ان النقابات المهنية تمتلك سلطة اصدار قرارات تنظيمية ملزمة لاعضائها بموجب قوانين انشائها[٢].

ومن تلك القرارات هي قواعد السلوك المهني وهي مجموعة من القواعد والاصول المعروفة عند اصحاب المهنة والتي تلزم ممارسها إن يسلك سلوك معين قائم على الالتزام بها وتكون مراعاتها جزء من المحافظة على شرف المهنة ويعد عدم احترامها خروج عن المهنة واصولها[٣]، وقد منحت القوانين المنشئة للمرافق المهنية الحق لمجلس الادارة إن يصدر هذه القواعد كونه اعرف بسلوك المهنة وادابها

---

(١) قرار نقابة المحاميين العراقيين رقم (٨٨٦٠) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٧،منشور من قبل المكتب الاعلامي للنقابة،. وفي قرار قضائي صادر من مجلس الدولة العراقي اشار فيه إلى" اختصاص دوائر البلديات كلاً ضمن اختصاصها المكاني بأستيفاء رسم ممارسة المهنة من الاطباء وفقاً لقانون واردات البلديات رقم (١٣٠) لسنة١٩٦٣.القرار الصادر من مجلس شورى الدولة(مجلس الدولة حالياً، رقم (١١٩) بتاريخ ٢٠١٤.

(٢) المادة (٤١) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل، والمادة (١٧١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، والمادة (٣٦) من قانون نقابة اطباء الاسنان رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ العراقي المعدل، والمادة (٢٨) البند (ثانياً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

(٣) رشيد عبد الحميد ومحمود حياوي: اخلاقيات المهنة، ط١، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، الاردن، ١٩٨٥، ص١٠٥.

وتقاليدها، وتعد قواعد السلوك المهني من امتيازات القانون العام التي تتمتع بها المرافق المهنية والتي لها في سبيل تحقيق التزام الاعضاء بها إن تستخدم بعض وسائل القانون العام[١]، إذ يترتب على الاخلال بها فرض عقوبات تأديبية على المخالفين تصل إلى حد الحرمان من ممارسة المهنة، إذ جاء في البند (تاسعاً) من قواعد السلوك المهني التي اصدرتها نقابة المحاميين العراقيين بتاريخ ٢٠١٦/٥/٥ "كل مخالفة لهذه التعليمات تستوجب محاسبة المحامي سلوكياً".

وفي فرنسا فأن التشريعات ذات العلاقة عندما منحت المرافق المهنية سلطة اصدار قواعد السلوك المهني الا انها اشترطت ضرورة إن يتم اعتماد هذه القواعد من قبل جهات عليا مختصة، اي إن قواعد السلوك المهني لابد وان يتم اعطائها الصفة الرسمية من جهات مختصة كالوزير او مجلس الوزراء لكي تكتسب الصفة الرسمية، فمثلاً قانون الصحة العامة الفرنسي منح المجلس الوطني لنقابة الصيادلة الحق في تحضير ما يسمى بنظام الادبيات ويقرها بشكل نظام اداري ومن ثم تعرض على الوزير المختص ليقرها بعد مناقشتها مع الجهات المعنية[٢].

وفي مصر ايضاً يتم وضع مشروع لائحة تقاليد المهنة من قبل المرفق المهني المختص وترسل إلى الوزير المختص لكي يتم اصدارها من قبله واعطائها قوة النفاذ[٣]، ويعد هذا الاسلوب من صور اللامركزية الادارية الذي هو من خصائص ادارة المرافق المهنية،ففي حكم صادر من المحكمة الادارية

---

(١) رشيد عبد الحميد و محمود حياوي: مصدر سابق، ص١٠٦، و د. محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص١١٥.

(٢) المادة (**L.1-538**) من قانون الصحة العامة الفرنسي.

(٣) عبد الكاظم فارس المالكي: مصدر سابق، ص٢١٤.

العليا في مصر سارت هيئة التأديب الابتدائية للاطباء على نهج المحكمة جاء فيه " إن ادانة الطبيب ومعاقبته تأديبياً بالوقف عن مزاولة المهنة لمدة ستة اشهر بسبب مخالفته قواعد السلوك المهني"[١].

واما في العرق فقد منح المشرع العراقي المرافق المهنية سلطة وضع قواعد السلوك المهني من دون توقف نفاذها على تصديق سلطة اخرى وانما تستطيع المرافق المهنية وضع القواعد واقرارها واعطائها قوة النفاذ من دون حاجة إلى تصديق جهة اعلى[٢]، وقد اصدرت نقابة المحاميين العراقيين قواعد السلوك المهني المعدلة بتاريخ ٢٠١٦/٥/٥ إذ جاء فيها " استناداً لاحكام المادة (١٧١) من قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل ولغرض تسهيل تنفيذ احكامه..."[٣].

مما تقدم يتضح لنا إن المرافق المهنية في الدول محل المقارنة لاتملك وحدها سلطة وضع قواعد السلوك المهني، بل يتوقف إقرار هذه القواعد على جهات اخرى مختصة تمنح هذه القواعد قوة النفاذ، بينما الامر يختلف في العراق، إذ منح المشرع العراقي المرافق المهنية سلطة وضع وإقرار قواعد السلوك واعطائها قوة النفاذ من دون حاجة إلى تصديق جهات اخرى[٤]، وفي رأينا إن موقف المشرع في الدول المقارنة هو موقف سليم يتماشى مع مبادئ اللامركزية الادارية التي تعطي للسلطة المركزية حق الرقابة على السلطات اللامركزية والتي هي من خصائص المرافق المهنية إن تكون ادارتها لامركزية، إضافة إلى حماية اعضاء المرافق المهنية من تعسف واستبداد المرافق المهنية في وضع

---

(١) قرار هيئة التأديب الابتدائية للأطباء في مصر والصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٠/٣٠ في الدعوى رقم(١) لسنة ٢٠٠١، غير منشور، نقلاً عن د.علي عيسى الاحمد: المسؤولية التأديبية للأطباء في القانون المقارن،ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١١،٥٥٧.

(٢) احمد عيسى شاكر: مصدر سابق، ص٨٢.

(٣) منشورة من قبل نقابة المحاميين العراقيين، مكتب النقيب، وتنص المادة (١٧١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل على " لمجلس النقابة اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون".

(٤) عبد الكاظم فارس المالكي: مصدر سابق، ص١٢١.

قواعد السلوك المهني، وبالتالي يعد توقف نفاذ قواعد السلوك المهني على تصديق السلطة الاعلى امر ضروري لابد من مراعاته بالنسبة للمشرع العراقي.

الفرع الثاني

السلطات التأديبية للمرافق المهنية

تفرض القوانين الخاصة بالمرافق المهنية مجموعة من الواجبات على المنتمين لها، ويستلزم لضمان احترام هذه الواجبات إن تتمتع المرافق المهنية بسلطة محاسبة الاعضاء المخالفين لواجبات المهنة، وتسمى هذه السلطة بالسلطة التأديبية، وهي من سلطات القانون العام التي تتمتع بها المرافق المهنية بوصفها مرافق عامة.

ويمكن إن نعرَف السلطة التأديبية للمرافق المهنية بأنها " السلطة التي تمارسها اللجنة التأديبية في المرفق المهني على العضو المنتمي إليه بسبب مخالفته للواجبات التي يفرضها عليه قانون مهنته و أصولها او نتيجة ارتكاب خطأ مهني حرمه القانون"

وتتم ممارسة السلطة التأديبية من خلال مجلس مختص لهذا الامر يباشر سلطته ويصدر قراراته وفق الصلاحيات التي حددها له القانون، وسوف نتناول ذلك من خلال التطرق إلى كيفية تشكيل المجالس التأديبية والية عملها، وذلك من خلال البندين الاتيين:

اولا- تشكيل المجالس التأديبية:

يخضع تشكيل المجالس التأديبية لمبدأ المشروعية الذي يقتضي الخضوع للقانون في جميع التصرفات[١]، ويعني ذلك انه لايمكن إن يتم تشكيل المجلس التأديبي ومباشرة اعماله من دون إن

(١) د. علي سعد عمران: القضاء الاداري العراقي والمقارن، السنهوري للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١١، ص١٣.

يستند في ذلك إلى نص من القانون يتضمن تشكيله ويحدد اختصاصاته، وقد نصت القوانين الخاصة بالمرافق المهنية على تشكيل لجان خاصة للنظر في المخالفات التي يرتكبها منتسبي النقابات المهنية سواء كانوا منتمين او عاملين فيها، ففي فرنسا فقد نصقانون الصحة العامة الفرنسي على تشكيل المجلس التأديبي لنقابة الاطباء.

إذ يتكون من عضو عامل او شرفي من هيئة مستشاري المحاكم الادارية ومحاكم الاستئناف الادارية يتم اختياره من قبل رئيس مجلس الدولة بصفة رئيس للمجلس التأديبي، وتعيين واحد اخر احتياط، وعضوية تسعة اصليين وتسعة احتياط يتم اختيارهم بالانتخاب من قبل المجالس الاقليمية للنقابة[١]، وكذلك بشأن نقابة المحاميين، إذ جاء في القانون رقم (71-1130) المؤرخ 31 ديسمبر 1971 بشأن اصلاح بعض المهن القضائية والقانونية تشكيل مجلس تأديبي ضمن اختصاص كل محكمة استئناف للنظر في المخالفات والاخطاء التي يرتكبها المحامون ويعد مجلس نقابة المحامين في باريس مجلساً تأديبياً، ويتألف المجلس التأديبي من ممثلين عن مجالس الامر ضمن اختصاص محاكم الاستئناف، وكذلك يجوز تعيين رئيس النقابة السابق او اعضاء مجالس النقابة السابقين في مجلس تأديب ويختار المجلس رئيساً له من بين اعضائه[٢].

وكذلك الحال بشان بقية المرافق المهنية في فرنسا،والتي نصت القوانين الخاصة بها على تشكيل مجالس تأديبية داخل كل مرفق مهني لممارسة السلطة التأديبية على اعضائها،فنقابة الصيادلة الفرنسية

---

(١) المادة **(L4123-7)** والمادة **(L4234-7)** من قانون الصحة العامة الفرنسي.

(٢) المادة **(22)** والمادة **(1-22)** من القانون رقم **(71-1130)** المؤرخ **31** ديسمبر **1971** بشأن اصلاح بعض المهن القضائية والقانونية في فرنسا.

الزمت رئيس المجلس المحلي لهذه النقابة إن يحيل النزاع إلى الغرفة التأديبية ، او يحيل رئيس المجلس المركزي إلى هذا المجلس ذاته في تشكيله التأديبي[١].

وفي مصر فقد نصت كذلك قوانين المرافق المهنية على تشكيل مجالس تأديبية تمارس السلطة التأديبية فيها من ذلك نذكر قانون نقابة اطباء مصر رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل، إذ جاء الباب الخامس منه تحت عنوان النظام التأديبي[٢]، إذ تضمنت تفصيل النظام التأديبي في النقابة من ناحية تشكيل الهيئة التأديبية وصلاحياتها والعقوبات التي تملك فرضها على المخالفين، إذ نص على " تشكل لجنة التحقيق بالنقابة الفرعية من:

١- وكيل النقابة.

٢- عضو من النيابة الادارية على مستوى المحافظة.

٣- سكرتير النقابة الفرعية."[٣]، وكذلك نص على" تشكل بالنقابة هيئة تأديب ابتدائية تتكون من عضوين يختارهما مجلس النقابة من بين اعضائه و احد النواب بادارة الفتوى والتشريع بوزارة الصحة وتكون رئاستها لاقدم العضوين قيد ما لم يكن احدهما عضواً في هيئة مكتب النقابة فتكون له الرئاسة وترفع الدعوى امام هذه الهيئة بناءً على قرار من مجلس النقابة الفرعية او بقرار من مجلس النقابة او طلب النيابة العامة ويتولى رئيس لجنة التحقيق توجيه الاتهام امام الهيئة التأديبية"[٤].

---

(١) المادة (٥٠١٦) من قانون الصحة العامة الفرنسي- القسم التنظيمي.

(٢) المادة (٥١- ولغاية ٦٧) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل، والتي فصلت النظام التأديبي بشأن هذه النقابة.

(٣) المادة (٥٦) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) المادة (٥٧) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

يلاحظ على قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل انه اطلق تسمية الشكوى امام هيئة التأديب الابتدائية بالدعوى، وكذلك فانه اشرك وزارة الصحة في رئاسة او عضوية الهيئة،ويرى الباحث إن ذلك يدل ذلك على اهمية السلطة التأديبية وعموميتها، اما بشان نقابة المحامين المصرية، فقد نص قانون المحاماة رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المصري المعدل على حق النقابة في ممارسة السلطة التأديبية على اعضائها، إذ جاء الفصل الخامس من القانون تحت عنوان المسؤولية التأديبية وجاء مفصلاً لتنظيم حق النقابة في ممارستها لهذه السلطة، و العقوبات التي تملك النقابة فرضها على العضو المخالف، إذ نص على " يشكل مجلس النقابة الفرعية سنوياً لجنة او اكثر من بين اعضائه لتحقيق الشكاوى التي تقدم ضد المحامين، او تحال إلى المجلس من النقابة..."[١].

وكذلك نص القانون على تشكيل مجلس تأديبي يتكون من رئيس محكمة استئناف القاهرة او من ينوب عنه، وعضوية اثنين من مستشاري المحكمة تعينهما الجمعية العمومية لنقابة المحامين سنوياً، وعضوين من اعضاء مجلس النقابة يختار احدهما المحامي المرفوعة عليه الدعوى التأديبية والاخر يختاره مجلس النقابة[٢]،ويرى الباحث إن المشرع المصري عندما أشرك المحامي المرفوعة ضده الدعوى التأديبية في اختيار احد اعضاء اللجنة المشار اليه في اعلاه يكون بمثابة شكل من اشكال المساواة والحيادية في تشكيل اللجان التأديبية، وكذلك يدل على احترام المحامي ومكانته التي ينيطها به القانون، وقد جاء في حكم للمحكمة الادارية العليا المصرية مبررة اشراك عضوين من نقابة المحامين في اللجنة " إن الفصل فيما ينسب إلى المحامي من مسائل فنية تقتضي وجود عناصر من نقابة المحامين لها الدراية الفنية فيما يثار أمام الهيأة من أوجه في هذا الشأن... وان المشرع المصري بشكل

---

(١) المادة (١٠٥) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (١٠٧) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

عام قد انتهج هذا النهج في العديد من مجالس التأديب للكوادر الخاصة بحسبان أنهم أدرى بشؤونهم... وان تشكيل مجالس التأديب يعد من النظام العام لا يجوز الخروج عليه"[١].

ومما تجدر الاشارة اليه لم نجد في قوانين الغرف المهنية في مصر ما ينص على صلاحية الغرف المهنية في ممارسة السلطة التأديبية للاعضاء بإستثناء ما ورد في قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل، إذ جاء فيه النص على حالات اسقاط العضوية بواسطة اللجنة المختصة بفحص صحة انتخاب اعضاء مجلس ادارة الغرفة التجارية[٢]، ولم يذكر اي نص اخر يتضمن تمتع الغرف التجارية بالسلطة التأديبية، وذلك يعد قصوراً تشريعياً لا بد وان تتم معالجته من قبل المشرع، إذ إن السلطة التأديبية للمرافق المهنية من الامتيازات الاساسية التي منحها لها القانون.

و اما في العراق فأن قوانين المرافق المهنية لاتكاد تخلو من تنظيم السلطة التأديبية فيها، ففيما يخص النقابات المهنية فقد اجمعت قوانينها على النص على تشكيل اللجان الانضباطية ضمن النقابة تختص بممارسة السلطة التأديبية على الاعضاء المخالفين، فبالنسبة لنقابة الاطباء فقد نص قانونها المرقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على " اولاً: ينتخب اعضاء النقابة في كل محافظة بداية كل دورة لجنة انضباط تتكون من ثلاثة أعضاء وعضوين احتياط، ثانياً: تنتخب لجنة الانضباط رئيساً لها من بين اعضائها في اول جلسة تعقدها بعد الانتخاب مباشرة."[٣]، وكذلك الحال بشأن نقابة المحامين العراقيين، فقد جاء قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ العراقي المعدل، بإحكام تفصيلية للنظام التأديبي في النقابة، إذ جاء الباب الثامن منه تحت عنوان في السلطة التأديبية، وحدد هذا الباب

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٦/١٢، نقلاً عن وائل المحمود: المسؤولية التأديبية للمحامي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة حلب، كلية الحقوق، ٢٠١٢، ص٦٠، و د.حسن بوشنيه نبيل صقر: الدليل العملي للمحامي في المواد المدنية، دار الهدى الجزائر،٢٠٠٧، ص٩٨.

(٢) المادة (٣٨) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.

(٣) المادة (٢٤) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

الاحكام الخاصة بالسلطة التأديبية للنقابة من ناحية تشكيل اللجنة المختصة واختصاصاتها والعقوبات التي تفرضها، كما سنبين ذلك فيما بعد، وفيما يخص تشكيل اللجنة المختصة، إذ نص على " يكون تأديب المحامي من اختصاص مجلس يشكل في كل محكمة استئناف برئاسة رئيسها او نائبه وعضوية اثنين من المحامين يختارهما مجلس النقابة من غير اعضائهممن توافرت فيهم شروط العضوية فيه..."[١]، وكذلك الحال بشأن بقية النقابات المهنية في العراق، إذ نصت قوانينها على تشكيل اللجان الانضباطية التي تمارس السلطة التأديبية فيها[٢].

ومما تجدر الاشارة اليه إن قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقيين جاء خالياً من النص على تشكيل لجنة انضباطية تختص بتأديب الاعضاء المخالفين وأكتفى بالنص على " يصدر مجلس النقابة تعليمات يحدد فيه العقوبات الانضباطية والتأديبية التي تفرض على العضو المخالف"[٣]، ولم يحدد القانون المخالفات التأديبية ولا اللجنة المختصة بفرض العقوبات او الاجراءات التي تتبعها اللجنة وصلاحياتها، وكذلك لم يمنح القانون لمجلس النقابة تحديد ذلك بموجب التعليمات، إذ جاء النص محدداً فقط لتحديد العقوبات الانضباطية والتأديبية، إذ يرى الباحث ان منح مجلس النقابة تحديد العقوبات الانضباطية امر مخالف للمنطق القانوني إذ إن اعضاء مجلس النقابة هم أعضاء منتمين للنقابة وبالتالي فهم يخضعون لذات القانون وبالتالي فلا يمكن منحهم سلطة تحديد عقوبات لانهم ليسوا بمستوى اعلى من بقية اعضاء النقابة بل انهم جزء منهم وان تحديد العقوبات لابد وان يكون من اختصاص السلطة التشريعية حصراً إستناداًلمبدأ شرعية العقوبة المنصوص عليه في

---

(١) المادة (١١٠) الفقرة (١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) المادة (١٨) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل ، والمادة (٤٣) من قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل، والمادة (٢٧) من قانون نقابة التمريض العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (٢٨) البند (ثانياً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

الدستور[١] والقوانين ذات العلاقة، إذ يرى الفقه إن المشرع وحده يملك تحديد العقوبات التي توقع على المخالفين[٢]، ونحن بدورنا ننتقد موقف المشرع هذا ونعتبره قصوراً وندعوه إلى تعديل قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ وتضمينه على احكام تفصيلية للنظام التأديبي في النقابة شأنه شأن بقية النقابات المهنية في العراق والدول المقارنة.

وبشأن الغرف المهنية فعند إستقراء القوانين الخاصة بها في العراق نجدها قد جاءت خلواً من النص على النظام التأديبي للأعضاء شأنها في ذلك شأن الغرف المهنية في مصر،وندعو المشرع إلى الالتفات إلى هذه المسألة وتضمين قوانين الغرف المهنية على النظام التأديبي للأعضاء المنتمين لها.

ثانياً- آلية عمل المجالس التأديبية:

رسمت قوانين المرافق المهنية الآلية التي يتم إتباعها في عمل المجالس التأديبية،إبتداءً من مرحلة الشكوى لحين الفصل في الدعوى التأديبية، إذ تبدأ الدعوى التأديبية بشكوى وتنتهي بقرار حكم يفصل في الشكوى، اذ تعد الشكوى المحرك الأول للإجراءات التأديبية التي نصت عليها قوانين المرافق المهنية، ففي فرنسا يتم مباشرة الدعوى التأديبية من قبل المجلس الوطني للنقابة، او اتحادات الممارسين للمهنة التابعين للمجلس المحلي، إذ نص المرسوم الصادر تاريخ (٢٦) اكتوبر١٩٤٨ من قانون الصحة العامة الفرنسي على " الدعوى التأديبية ضد طبيب ... يتم رفعها بواسطة شكوى"[٣].

---

(١) نصت المادة (١٩) البند (ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على " لا جريمة ولا عقوبة الا بنص..."، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

(٢) د. علي حسين الخلف واخرون: المبادئ العامة في قانون العقوبات، السنهوري للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٥، ص٣٠.

(٣) نقلاً عن د. علي عيسى الاحمد: المسؤولية التأديبية للأطباء في القانون المقارن، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص٧١٧.

اما فيما يتعلق بنقابة المحامين في فرنسا منحت للمجلس التأديبي، ولنقيب المحامين، إن يحرك الدعوى التأديبية والتي قد تنتهي بعقوبة الفصل[١]، وهذا امر اتفقت عليه النقابات في فرنسا فنقابة الصيادلة يتم تحريك الشكوى من قبل عدة جهات[٢]ضد الصيدلي في حالة اخلاله بقواعد السلوك المهني و ارسالها إلى رئيس هيئة التأديب الابتدائية[٣]، وفي مصر اشار قانون نقابة الاطباء " يحاكم امام الهيئة التأديبية كل عضو اخل بأحكام هذا القانون، أو بأداب المهنة وتقاليدها او امتنع عن تنفيذ قرارات الجمعية العمومية للنقابات الفرعية، او قرارات مجالس النقابات الفرعية او ارتكب امور مخلة بشرف المهنة او تحط من قدرها او اهمل في عمل يتصل بمهنته"[٤]، كما اشارت إلى إن " يرفع مجلس النقابة الفرعية الدعوى التأديبية امام الهيئة التأديبية للنقابة"[٥]، كما اشار قانون نقابة الصيادلة رقم (٤٧) لسنة ١٩٦٩ المعدل في مصر إلى " يحاكم امام الهيئة التأديبية كل من اخل من الاعضاء بأحكام هذا القانون او بأداب المهنة وتقاليدها او امتنع عن تنفيذ قرارات الجمعية العمومي او مجلس النقابة او ارتكب امور مخلة بشرف المهنة...."[٦]، و" يرفع مجلس النقابة الفرعية الدعوى التأديبية امام الهيئة التأديبية المختصة"[٧]كما اشار قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة

---

(١) المادة (٢٢) من قانون تنظيم مهنة المحاماة الفرنسي رقم (٣١) لسنة١٩٧١.

(٢) وتجدر الاشارة إلى إن قانون الصحة العامة الفرنسي منح كلاً من (المدير العام للوكالة الفرنسية لسلامة الادوية والمنتجات الصحية، و وزير الصحة والسكان، وزير الضمان الاجتماعي، رئيس المجلس الوطني، المدير العام للوكالة الوطنية لسلامة الغذاء) حق تحريك الشكوى و ارسالها إلى النقيب في حال اخلال الصيدلي بقواعد السلوك المهني. المادة (**R4324-2**) من قانون الصحة العامة الفرنسي.

(٣) المادة (**R4234-2**) من قنون الصحة العامة الفرنسي.

(٤) المادة (٥١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٥) المادة (٥٣) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٦) المادة (٤٤) من قانون نقابة الصيادلة المصري رقم (٤٧) لسنة١٩٦٩ المعدل.

(٧) المادة (٤٦) من قانون نقابة الصيادلة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

١٩٨٣ المعدل على" يشكل مجلس النقابة الفرعية سنوياً لجنة أو اكثر من بين اعضائه للتحقيق في الشكاوى التي تقدم ضد المحامين[١].

اما في العراق فأن موقف المشرع العراقي جاء متفقاً مع نظيريه الفرنسي والمصري بشأن تحريك الدعوى التأديبية بواسطة الشكوى، إذ تضمن قانون المحاماة تحريك الشكوى يتم بواسطة قرار من مجلس النقابة، وكذلك قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل تضمن تقديم الشكوى إلى مجلس النقابة الذي يحيله بدوره إلى الفرع او اللجنة النقابية في المحافظة المختصة مكانياً[٢]، وتأتي بعد الشكوى مرحلة التحقيق وهو اجراء شكلي تتم المباشرة به بعد الشكوى بقصد الكشف عن صحة اسناد الشكوى للمشكو منه او لغيره، إذ تنص قوانين المرافق المهنية على تشكيل لجان خاصة بالتحقيق في الشكاوى التي تقدم ضد اعضائه، منها قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل ، إذ نص على " تحال جميع الشكاوى التي ترد إلى المجلس إلى لجان تحقيقية تؤلف بقرار منه ويكون احد اعضائها منسباً من قبل وزارة الصحة وعلى هذه اللجان إن تقرر احالتها إلى لجان الانضباط المختصة"[٣]، وينتهي التحقيق بإرسال نتيجته متضمنة التوصيات المناسبة مع موضوع الشكوى إلى مجلس النقابة لاتخاذ القرار المناسب بشأن الشكوى.

---

(١) المادة (١٠٥) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (١١١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، والمادة (٢٩) البند (اولاً) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل، والمادة (٤٤) من قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) المادة (٣٩٥) من قانون الصحة العامة الفرنسي، و المادة (٨١) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل، والمادة (١٩) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

اما المرحلة التي تلي التحقيق، فهي مرحلة النظر في الشكوى، وهذه المرحلة تكون مشابهة لمرحلة المحاكمة في المحاكم الجزائية، من ناحية حق الدفاع وسماع الشهود[١]، ولكنها تختلف عنها في جوانب معينة، من أهم اوجه الخلاف بينهما هو خضوع المحاكمات التأديبية لمبدأ سرية الجلسات، وهو مبدأ مغاير للأصل العام وهو علنية الجلسات، ويرى بعض الفقه إن الحكمة من جعلها سرية هو لاجل المحافظة على شعور وكرامة المشكو منه وعدم المساس بسمعته المهنية قبل البت في الشكوى[٢].

وتأتي المرحلة الاخيرة وهي مرحلة اصدار القرار التأديبي المناسب، وهو اما إن يقضي بإدانة المشكو منه او براءته ، ففي حكم صادر من المحكمة الادارية العليا في مصر ايدت فيه القرار الصادر من هيئة التأديب الابتدائية، إذ جاء فيه " ومن حيث إن المخالفة المنسوبة للطاعن والتي ادانه بها قرار هيئة التأديب الابتدائية وتابعه قرار هيئة التأديب الاستئنافية للأطباء هي ارتفاع صوته بطريقة ملفتة داخل محراب غرفة العمليات وتلفظه بعبارات لا تتماشى مع القيم النبيلة ، وذلك بالمخالفة لأحكام المادتين(٥ و ٢٤) من لائحة اداب وميثاق شرف مهنة الطب البشري الصادرة بقرار وزير الصحة رقم (٢٣٤) لسنة١٩٧٤...."[٣].

---

(١) المادة (١١٤) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الادارية الشاملة في الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص٢٦٨. و د.شعبان عبد الحكيم سلامة: الامر الرئاسي في القانون الاداري والفقه الاسلامي(دراسة مقارنة) ، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦،ص٥٠، و عاصم احمد عجيلة: طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، دار الكتب صنعاء، ٢٠٠٩، ص٩٤.

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا في مصر/ محكمة النقض(الدائرة المدنية):حكمها الصادر في ٢٠٠٧/١/٢٠، نقلاً عن د. علي عيسى الاحمد: المسؤولية التأديبية للأطباء في القانون المقارن، مصدر سابق، ص٥٣٤.

وتخضع العقوبات الانضباطية إلى مبدأ لاعقوبة الا بنص، فهي محددة بموجب القانون الخاص بالمرفق المهني[١]، فمثلا قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، نص على العقوبات التأديبية التي يمكن الحكم بها على المحامي المخالف، إذ نص على " العقوبات التأديبية التي يجوز الحكم بها على المحامي هي:

أ- التنبيه: ويكون بكتاب يوجه للمحامي يلفت فيه نظره إلى ما وقع منه ويطلب منه عدم تكراره مستقبلاً.

ب- المنع من ممارسة المحاماة لمدة لاتزيد عن سنة واحدة واعتباراً من تاريخ تبليغ المحامي بالحكم النهائي الصادر ضده.

ج- رفع الاسم من جداول المحامين ويترتب عليه فصل المحامي من عضوية النقابة وحرمانه من ممارسة المحاماة اعتباراً من تاريخ تبليغه بالحكم النهائي الصادر ضده"[٢]، إضافة لذلك لمجلس النقابة إن يصدر عقوبة لفت النظر او منع ممارسة مهنة مدة لاتزيد عن ثلاثة اشهر للمحامي الذي يخل بتقاليد المهنة وادابها[٣]، وتختلف العقوبات التأديبية أختلافاً طفيفاً بين بقية المرافق المهنية، إلا أنها تخضع جميعاً لمبدأ واحد كما قلنا مسبقاً وهو مبدأ لاعقوبة الا بنص، ومما تجدر الاشارة اليه، إن بعض قوانين المرافق المهنية منحت اللجنة التأديبية المختصة في حال إذا وجدت فعل العضو المشكو منه يشكل جريمة إن تحيله إلى المحكمة المختصة من ذلك قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١)

---

(١) د. عامر ابراهيم احمد الشمري: العقوبات الوظيفية(دراسة مقارنة)، ط٢، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ٦٥. و د. عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان، ١٠١،١٩٨٣. و د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الادارية، بلا دار ومكان نشر، ٢٠٠٧، ١٧٠.

(٢) المادة (١٠٩) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٣) المادة (١٢٣) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

لسنة ١٩٨٤ المعدل، إذ نص على "اذا وجدت لجنة الانضباط إن الفعل المنسوب إلى العضو يشكل جريمة فعليها إن تحيل القضية إلى المحكمة المختصة مع اوراق القضية..."[١].

ويرى الباحث إن هذا الاجراء يعد من القواعد العامة التي تلتزم بها اللجنة التأديبية في المرافق المهنية سواء نص عليها القانون الخاص بها او لم ينص، و اخيراً لابد من الاشارة إلى إن صدور القرار التأديبي من اللجنة التأديبية المختصة في المرافق المهنية هو ليس نهاية المطاف، وانما يخضع للطعن فيه امام المحاكم المختصة.

المبحث الثاني

التنظيم المالي للمرافق المهنية

تستعين المرافق المهنية في ممارسة اعمالها باموال منقولة وغير منقولة، إذ تعد الاموال من الوسائل التي تستخدمها المؤسسات لاجل تحقيق الاهداف التي أنشئت من اجلها، وذلك لاجل تغطية متطلبات ادارتها من حيث البنايات والاثاث وكذلك تغطية اجور ومرتبات العاملين فيها، وغيرها من الاحتياجات التي تتطلبها العملية الادارية فيها، ومثلما يخضع التنظيم الاداري للمرافق المهنية لقواعد قانونية تنظمه فأنه من الطبيعي إن تخضع هذه الاموال إلى قواعد قانونية تحكمها أيضاً، وعليه سوف نتناول في هذا المبحث التنظيم المالي للمرافق المهنية وذلك من خلال تقسيمه على مطلبين، نتناول في المطلب الاول التكييف القانوني لاموال المرافق المهنية وحمايتها، ونتناول في المطلب الثاني الميزانية المالية للمرافق المهنية، وكما يأتي

---

(١) المادة (٢٦) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

المطلب الاول

التكييف القانوني لاموال المرافق المهنية وحمايتها

نتناول في هذا المطلب التكييف القانوني لاموال المرافق المهنية من حيث مدى اعتبارها اموالاً عامة ام اموالاً خاصة، وكذلك نتناول الحماية القانونية التي يوفرها القانون لاموال المرافق المهنية، إذ لابد إن تتم حماية اموالها بالشكل الذي يمكنها من تحقيق اهدافها، وعليه سوف نقسم دراستنا في هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول منه التكييف القانوني لاموال المرافق المهنية، ونتناول في الفرع الثاني الحماية القانونية لاموال المرافق المهنية، وكما يأتي:

الفرع الاول

التكييف القانوني لاموال المرافق المهنية

ذكرنا فيما سبق إن المرافق المهنية من اشخاص القانون العام، وقد منحها القانون بعض وسائل القانون العام لاجل تحقيق الاهداف المناط بها، ومثلما ثار الخلاف حول الطبيعة القانونية للمرافق المهنية، ثار الخلاف كذلك حول التكييف القانوني لاموالهاإذ ترتبط طبيعة اموال المرافق المهنية ارتباطاً وثيقاً بطبيعتها القانونية[١]، فما هو التكييف القانوني لاموال المرافق المهنية، اي هل تعد اموال المرافق المهنية اموال عامة تخضع لقواعد القانون العام من حيث ادارتها والتصرف بها؟ ام انها تعد اموال خاصة تخضع للقواعد العامة التي تخضع لها اموال المؤسسات الخاصة؟ إذ إن الاموال العامة تخضع للقانون الاداري، بخلاف الاموال الخاصة فهي تخضع للقانون الخاص.

---

(١) د. ماهر صالح علاوي: تحولات القانون الاداري في ظل العولمة،ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن، ص١٧٧.

وللاجابة على هذا التساؤل لابد وان نتطرق ابتداءً إلى معايير تحديد المال العام، لنرى مدى انطباقها على اموال المرافق المهنية، ومن ثم نرى موقف التشريع من تكييف اموالها، وقد وضع الفقه معايير متعددة لتمييز المال العام عن المال الخاص نوردها في البنود التالية:

اولاً- معيار طبيعة المال:

يرى بعض الفقه(١)، إن طبيعة المال هي من يتم اعتمادها لتحديد نوع المال، فإذا كانت هذه الاموال مما لا يتملكها الافراد بحسب طبيعتها مثل الانهار والجسور والشوارع، فتكون اموال عامة، اما إذا كان من الممكن إن يتملكها الافراد فتكون اموال خاصة، ويسند الفقه اتجاهه اعلاه بما نص عليه القانون المدني الفرنسي في المادة (٥٣٨) إذ نصت على " تعتبر تبعيات للمجال العام الممرات والطرق والشوارع والانهار والانهار الصالحة للملاحة او العائمة و شواطئ وممرات البحر والموانئ والمرافئ والطرق، وعموماً جميع اجزاء التراب الفرنسي، لاتخضع للملكية الخاصة"(٢)، وفيمايخص المرافق المهنية فان هذا المعيار حسب رأي الباحث لا ينطبق على اموال المرافق المهنية، إذ إن المرافق المهنية لاتملك اموال ذات طبيعة لا يمكن إن يتملكها الافراد العاديين، فمهما كانت موارد المرافق المهنية ضخمة فلا تصل لدرجة انها تتملك انهار او جسور مثلاً، لان القانون منحها حق

---

(١) **Jeam Rivero: Droit administratif, Daloz, 1977, p346**، و د. محمود عاطف البنا: مبادئ القانون الاداري في الاموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، من دون سنة طبع، ص١٢،و د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري، مصدر سابق، ص٢٧.

(٢) المادة (٥٣٨) من القانون المدني الفرنسي، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للتشريع الفرنسي على الرابط التالي:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070721/LEGISCTA000006136243/#LEGISCTA000006136243 تاريخ الزيارة ٢/٤/٢٠٢٢.

تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة بحدود الغرض الذي أنشئت من اجله ولا يمكن لها إن تتعدى ذلك في تملك الاموال.

ثانياً- معيار التخصيص لاستعمال الجمهور مباشرة:

ذهب جانب اخر من الفقه إلى القول بإن المال لا يكون عام الا بتخصيصه لاستعمال الجمهور مباشرة، وذلك كالطرق والشوارع وغيرها،ولايختلف هذا المعيار عن سابقه، ويربط جانب كبير من الفقه هذين المعيارين مع بعضهما البعض(١)، وفي رأينا لا ينطبق هذا المعيار على اموال المرافق المهنية للاسباب التي ذكرناها في المعيار السابق.

ثالثاً- معيار التخصيص لخدمة مرفق عام:

اتجه جانب كبير من الفقه إلى اعتبار كل عقار او منقول تخصصه الدولة لمرفق عام من الاموال العامة، كالمباني الحكومية(٢)، وعند تطبيق هذا المعيار على المرافق المهنية وحسب رأي الباحث نجده ينطبق على اموالها العقارية، إذ انها تتملك عقارات تخصص لخدمتها ولاجل تحقيق اهدافها كمقرات النقابة المهنية ومكاتب الغرف المهنية، وبما إن هذه المرافق نوع من انواع المرافق العامة فان العقارات المخصصة لخدمتها تعد من الاموال العامة.

---

(١) **Walin: Trait de Droit administratif, 1963, p267**، ود. عبد الغني بسيوني: القانون الاداري، مصدر سابق، ص٥٨٧، ود. مصطفى ابو زيد فهمي: مصدر سابق، ص٥٨١.

(٢) **Partrice Chretien, Nicolas Chifflot, Maxim Tourbe, Droit administratif, Dalloz, 2016, p237** و د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص٢١٥، و د. محمد فؤاد مهنا: القانون الاداري العربي الديمقراطي، مطبعة الشاعر، ١٩٦٥، ص٦٨٤، و د. محمد علي بدير واخرون: مصدر سابق، ص٣٨٧.

رابعاً- معيار التخصيص لمنفعة عامة:

و يقصد بهذا المعيار إن الاموال تعتبر اموال عامة إذا تم تخصيصها لتحقيق المنفعة العامة[١].

وينطبق هذا المعيار حسب رأي الباحث على اموال المرافق المهنية، إذ انها تعمل لتحقيق مصلحة المهن وهي من المصالح العامة التي يستفاد منها عموم المجتمع.

ومما تقدم نستنتج إن المشرع الفرنسي قد تبنى معيار طبيعة المال لتحديد فيما اذا كان هذا المال عاماً ام خاصاً، كما ذكرنا ذلك في نص المادة (٥٣٨) سالف الذكر، اما المشرع المصري فقد تبنى المعيار الاخير في تحديد الطبيعة القانونية للاموال، اي معيار التخصيص للمنفعة العامة، إذ نص القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل على " تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او الاشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى قانون او مرسوم او قرار من الوزير المختص"[٢]، وفي العراق كذلك نص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على " تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للاشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون"[٣].

مما تقدم نجد إن معيار تحديد الاموال العامة في فرنسا هو طبيعة المال، اما في مصر والعراق فالمعيار المعتمد هو تبعية المال لمرفق عام و كذلك تخصيصه للمنفعة العامة، وهذا التخصيص يكون اما تخصيص فعلي، او تخصيص بمقتضى القانون، اي بنص صريح في القانون، وبما أن

---

(١) د. محمود عاطف البنا: مصدر سابق، ص١٥.

(٢) المادة (٨٧) الفقرة (١) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل.

(٣) المادة (٧١) الفقرة (١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٠١٥) الصادر بتاريخ ١٩٥١/٩/٨.

المرافق المهنية هي من المرافق العامة فأن الاموال التي تملكها تكون اموال عامة بشرط إن تخصصها للمنفعة العامة، فإذا اذا لم تخصصها للمنفعة العامة لا تعتبر اموال عامة.

واما موقف التشريعات من التكييف القانوني لاموالها ومدى اعتبارها أموال عامة، ففي فرنسا لم نجد تحديداً صريحاً لطبيعة اموال المرافق المهنية الا إن المستقر عليه اعتبار اموالها من الاموال العامة باعتبار انها مؤسسات عامة(١)، وفي مصر يعد المشرع اموال المرافق المهنية أموالا عامة باعتبار إن المرافق المهنية مؤسسات عامة ونتيجة لذلك تعد اموالها اموالا عامة، وقد نص قانون الهيئات العامة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ المصري المعدل على " تعتبر اموال الهيئة العامة اموالا عامة، وتجري عليها القواعد والاحكام المتعلقة بالاموال العامة ما لم ينص على خلاف ذلك..."(٢)، وتأكيداً على ذلك نص قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل على "... تعتبر اموال الغرف اموالاً عامة..."(٣) وكذلك نص على اعتبار اموال اتحاد الصناعات المصرية اموالاً عامة(٤).

يتضح من النصوص الوارد ذكرها أعلاه إن المشرع المصري يعتبر اموال المرافق المهنية اموالاً عامة بالنص الصريح إضافة إلى ما نص عليه قانون الهيئات العامة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ المصري

---

(1)Andere delaubadere، Traite de driot administatif، paris، 1969، p711.

(٢) المادة (١٤) من قانون الهيئات العامة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ المصري المعدل، منشور في الجريدة الرسمية ذي العدد (١٠٢) الصادر بتاريخ ٩ مايو ١٩٦٣.

(٣) المادة (٢) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٤) المادة (٣٥) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

المعدل اعلاه على اعتبار اموال الهيئات العامة اموالاً عامة وهو يشمل بطبيعة الحال المرافق المهنية بوصفها من الهيئات العامة في التنظيم الاداري.

إما موقف المشرع العراقي فأنه لم ينص صراحة على اعتبار اموال المرافق المهنية من الاموال العامة، الا انه على الرغم من ذلك فانها تعد اموال عامة حسب تقدير الباحث، وذلك من خلال ما نصت عليه هذه القوانين من حماية لاموالها ومنح ديونها امتياز على الديون الاخرى، وكذلك الاعفاءات الضريبية والحصانة التي نص عليها لاموالها المنقولة وغير المنقولة،كماسنرى ذلك لاحقاً.

مما تقدم نجد إن اموال المرافق المهنية يعدها المشرع في كل من فرنسا ومصر اموالاً عامة، وكذلك في العراق فان المشرع يشير إلى ذلك ضمناً[١]، وهو ما يعزز اتجاهنا المؤيد لعمومية المرافق المهنية، اي كونها من اشخاص القانون العام.

الفرع الثاني

الحماية القانونية لأموال المرافق المهنية

بما ان اموال المرافق المهنية هي اموال عامة، بالتالي فهي تخضع لاحكام القانون العام، وجاء اعتبارها من الاموال العامة ليس اعتباطاً او لإهواء شخصية وانما نتيجة للهدف الذي خصصت من اجله وهو تحقيق المنفعة العامة التي تهدف اليها المرافق المهنية، ولاجل إن تحقق هذه الاموال الاهداف المرجوة لابد وان تتمتع هذه الاموال بالحماية القانونية ضد تعرضها لاي عارض يعيق تحقيق الهدف الذي خصصت من أجله، لذلك اخضعت اموال المرافق المهنية إلى القانون العام، ومن صور هذا الخضوع هي الحماية التي يوفرها القانون لاموال المرافق المهنية.

([١]) المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل

وسنتناول الحماية القانونية لاموال المرافق المهنية من خلال تقسيم هذا الفرع على البندين الاتيين:

اولاً- صور الحماية القانونية لاموال المرافق المهنية:

تتمثل صور الحماية القانونية لاموال المرافق المهنية شأنها شأن بقية الاموال العامة في صورتين هما (الحماية المدنية والحماية الجنائية) وكذلك اضافت القوانين الخاصة بالمرافق المهنية صورة اخرى لحماية اموالها ونتناول كل من هذه الصور فيما يأتي:

أ- الحماية المدنية لاموال المرافق المهنية: توفر القوانين المدنية ذات العلاقة حماية للاموال العامة من خلال النص في متنها على هذه الحماية،وتتمثل صور الحماية المدنية لاموال المرافق المهنية[١] فيما يأتي:

١- عدم جواز التصرف في اموال المرافق المهنية: هذه الصورة من صور الحماية المدنية للاموال العامة وبمقتضاها لايمكن اجراء اي تصرف في المال العام يؤدي إلى انتقال ملكيته إلى الافراد او اشخاص القانون الخاص الاخرى، او ترتيب اي حق عيني عليه لايتفق مع ما خصص لاجله[٢].

ففي فرنسا فان قاعدة عدم جواز التصرف المال العام ذات اصل فقهي وقضائي وليس تشريعي، إذ انها تفتقد إلى نص تشريعي إذ استمر تطبيقها كقاعدة عرفية إلى إن تدخل المشرع الفرنسي في تقنين دومين الدولة والذي نص فيه صراحة على إن اموال الدومين العام تكون غير قابلة للحجز[٣].

اما في مصر فقد نص القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل على " ١- تعتبر اموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للاشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون

---

(١) المادة (٨٧) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل، والمادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٢) د.علي محمد بدير واخرون: مصدر سابق، ص٣٩٦.

(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: الاموال العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص٥٦٢.

مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى قانون او مرسوم او قرار من الوزير المختص، ٢- وهذه الاموال لايجوز التصرف فيها..."[١]، وفي العراق ايضاً نص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على نص مشابه لنظيره المصري، إذ نص على " ١- تعتبر اموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة او للاشخاص المعنوية والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون، ٢- وهذه الاموال لايجوز الحجز عليها..."[٢]، ويلاحظ من نص المشرع العراقي المتقدم الذكر إنه جاء مطلقاً بالنسبة للاشخاص المعنوية ولم يحدد تبعية الاموال للاشخاص المعنوية العامة كما فعل نظيره المصري في النص انف الذكر، وهذا يعني إن وصف المال العام ينصرف لاموال الاشخاص المعنوية بشكل عام بمجرد تخصيص هذا المال للمنفعة العامة، وبذلك فلا يجوز اجراء اي نوع من انواع التصرفات القانونية على المال العام والتي تؤدي إلى التأثير في ملكيتها، اما بالنسبة للتصرفات الصادرة من الجهة الادارية التابع لها المال العام لمصلحة جهة ادارية اخرى وبما لا يتعارض مع الهدف المخصص لاجله هذا المال فان هذا النوع من التصرفات يكون جائزاً، اضافة لذلك فإن للادارة إن تغير تخصيص المال العام من منفعة عامة إلى منفعة عامة اخرى، اما تصرفها في المال العام لصالح جهة خاصة فانه يكون باطلاً[٣].

وتستطيع الادارة التصرف في المال العام بشرط إن تقوم قبل ذلك بانهاءعموميته اما بالفعل او بمقتضى القانون او بانتهاء الغرض الذي خصص من اجله[٤]، وكذلك الحال بشأن المرافق المهنية

---

(١) المادة (٨٧) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل.

(٢) المادة (٧١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) د. سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص٢٢٥، و د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري، الكتاب الثالث، اموال الادارة العامة وامتيازاتها، ط٣، من دون دار نشر، القاهرة، ١٩٧٣، ص١٩.

(٤) المادة (٨٨) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل والمادة (٧٢) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

فانها لاتستطيع اجراء اي نوع من انواع التصرفات القانونية في اموالها تصرفاً يؤدي إلى إخراجها من صفتها العامة إلى خاصة، وتعد مثل هذه التصرفات باطلة فيما لو اقدمت عليها المرافق المهنية، وذلك باعتبار إن المرافق المهنية نوع من انواع المرافق العامة واموالها تعد اموال عامة كما مر بيانه.

٢- عدم جواز الحجز على اموال المرافق المهنية: بما إن الاموال العامة لايجوز التصرف فيها بالبيع او بترتيب اي حق عيني عليها، فان ذلك يرتب نتيجة منطقية تتمثل في عدم جواز الحجز على الاموال العامة، وذلك لان الحجز على الاموال يكون لغرض الوفاء بدين مترتب في ذمتها في حالة عدم الوفاء به، ففي مصر نص القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل على " ١- تعتبر اموالاً عامة... ، ٢- وهذه الاموال لايجوز التصرف فيها او الحجز عليها..."[١].

وفي العراق ايضاً نص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على " وهذه الاموال لايجوز التصرف فيها او الحجز عليها..."[٢]، ويرى بعض الفقه إن الحكمة من منع الحجز على الاموال العامة تتجسد في سلطة الدولة في وضع القوانين وتنفيذها وصيانة الحقوق وتحقيق العدالة فلا يتصور إن تماطل الدولة في تسديد الديون التي بذمتها كونها موثوق بيسارها وان الحجز يمس بهيبتها[٣]، ويرى الفقه إن هذه القاعدة تعد من النظام العام، إذ جاء في حكم محكمة الاستئناف المصرية المختلطة " إن الحجز على الاموال العامة الذي يجريه دائن قيد دينه في الميزانية هو حجز باطل بطلاناً مطلقاً ويترتب على ذلك إن يكون للقاضي إن يقضي بالبطلان من تلقاء نفسه ويجوز

---

(١) المادة (٨٧) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل.

(٢) المادة (٧١) الفقرة (٢) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) د.ابراهيم عبد العزيز شيحا: اصول القانون الاداري، مصدر سابق، ص١٩٧، و د. سعيد مبارك: احكام قانون التنفيذ المرقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠، ط١، من دون مكان نشر، ١٩٨٩، ص١٤٢.

لكل ذي مصلحة التمسك به وفي اي مرحلة كانت عليها هذه الاجراءات ولايصحح هذا البطلان بالاجازة..."[١].

لما تقدم يرى الباحث إن قاعدة عدم جواز الحجز على الاموال العامة الهدف منها حماية مبدأ انتظام سير المرفق العام وبما ان المرافق المهنية نوع من انواع المرافق العامة وتخضع لنفس المبادئ، لذا فان القاعدة اعلاه تسري ايضاً على اموال المرافق المهنية كونها تعد اموال عامة.

٣- عدم جواز تملك اموال المرافق المهنية بالتقادم: ويعني ذلك إن الاموال العامة لايتم تملكها بالتقادم مهما طالت مدة وضع اليد عليها، وهي نتيجة حتمية لصور الحماية السابقة إذ إن التملك بالتقادم هو صورة من صور نقل الملكية وهو امر غير جائز بالنسبة للاموال العامة، ففي مصر فأن موقف المشرع المصري اكد قاعدة عدم جواز تملك الاموال العامة بالتقادم، ونجد ذلك من خلال نص القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل ، إذ نص على "... وهذه الاموال لايجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم"[٢].

اما موقف المشرع العراقي فقد نص ايضاً على هذه القاعدة في القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل، إذ نص على "... وهذه الاموال لايجوز التصرف فيها او الحجز عليها او تملكها بالتقادم"[٣]، وفيما يخص موقف القضاء من هذه القاعدة فقد اورد العديد من الاحكام التي اكدت هذه القاعدة، فقد قضت محكمة النقض المصرية في احد احكامها على " وضع اليد على الاموال

---

(١) قرار محكمة الاستئناف المختلطة المصرية الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٢/٧، نقلاً عن د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، مصدر سابق، ص٦١١.

(٢) المادة (٨٧) الفقرة (٢) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل.

(٣) المادة (٧١) الفقرة (٢) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

العامة مهما طالت مدته لايكسب للملكية ما لم يقع بعد زوال صفة المال العام عنها..."[١]، وكذلك حكم المحكمة الادارية العليا المصرية، إذ جاء فيه "... ومن حيث الثابت من الكشوف الرسمية المستخرجة من سجلات مصلحة الضرائب العقارية إن قطعة الارض رقم ٨٠/٧٨ بحوض داير ناحية القناطر محل النزاع مقيدة بالسجلات العامة ومن ثم تعتبر من الاملاك العامة للدولة والتي لايجوز التصرف فيها او وضع اليد عليها او تملكها التقادم..."[٢].

و يرى الفقه إن الغاية من تقرير هذه الصورة من الحماية تتجسد في منع تجاوزات الافراد او الجهات الاخرى غير الدولة من الاعتداء على المال العام والتحجج بتملكه بالتقادم، إذ تستطيع الادارة استرداد المال العام ممن وضع يده عليه ولايستطيع واضع اليد إن يحمي يده بأية دعوى من دعاوى وضع اليد[٣]، وتنصرف هذه القاعدة على اموال المرافق المهنية لاعتبار اموال المرافق المهنية اموالاً عامة.

ب- الحماية الجنائية لاموال المرافق المهنية: لم يكتف المشرع في وضع قواعد الحماية المدنية للاموال العامة، وانما وضع كذلك قواعد خاصة بحماية الاموال العامة حماية جنائية، اي انه اعتبر الاعتداء عليها يشكل جريمة تعاقب عليها القوانين الجزائية، ولا نغفل الحماية الجنائية التي يوفرها القانون الجنائي للاموال بصورة عامة ضد اي اعتداء عليها، فهو يوفر حماية اكثر شدة للاموال العامة بشكل

---

(١) حكم محكمة النقض المصرية رقم (١٨٤) الصادر في ١٩٧٤/١/١٧، نقلا عن، د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: الاموال العامة، مصدر سابق، ص٥٩٠.

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم (٢٧٦) لسنة ١٩٨٧، نقلاً عن، د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: الاموال العامة، مصدر سابق، ص٥٩١.

(٣) د. محمد فاروق عبد الحميد: المركز القانوني للمال العام، دراسة مقارنة، ط١، مطبعة خطاب، القاهرة، ١٩٨٣، ص٩٥، و انسام علي عبدالله: النظام القانوني للاموال العامة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد الثاني، العدد (٢٥) السنة ٢٠٠٥، ص٣٢١.

خاص، إذ تكون حماية الاموال العامة اكبر واوسع نطاقاً، وذلك بهدف ضمان استمرار خدمة المرفق العامة وتحقيق المنفعة العامة التي تخصص لها الاموال العامة[١].

وفي مصر فقد نصت التشريعات الجنائية على تجريم الاعتداء على الاموال العامة ومنها القانون رقم (٦٣) لسنة ١٩٧٥ المعدل الخاص بتعديل بعض احكام قانوني العقوبات والاجراءات الجنائية، إذ جاء فيه تعديلاً للباب الرابع من قانون العقوبات المصري، إذ جاء الباب تحت عنوان اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، وجاء متضمناً لتحديد الجرائم والعقوبات لكل فعل يشكل اعتداء على المال العام[٢].

وقد نص القانون صراحة على شمول اموال المرافق المهنية بهذه الحماية، إذ نص على " يقصد بالاموال العامة في تطبيق احكام هذا الباب ما يكون كله او بعضه مملوكاً لاحدى الجهات الاتية او خاضعاً لاشرافها و لادارتها... ب- النقابات والاتحادات..."[٣]، وكذلك فعل المشرع العراقي في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، إذ نص على حماية الاموال العامة من الاعتداء عليها كإتلاف او تخريب الاثار والمباني وتعطيل المواصلات العامة وغيرها، من ذلك ما ورد في الباب السابع منه والتي جاءت تحت عنوان الجرائم ذات الخطر العام، وبالخصوص الفصل الثاني والذي جاء تحت عنوان الجرائم الخاصة بالغرق والمرافق العامة، إذ نص على " يعاقب بالسجن مدة لاتزيد على سبع سنوات او الحبس كل من احدث كسراً او اتلافاً او نحو ذلك في الالات او الانابيب

---

(١) د.سامي جمال الدين: مصدر سابق، ص٢٢٨.

(٢) منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣١) الصادر بتاريخ ٣١ يوليو ١٩٧٥، على الموقع الالكتروني الرسمي للمطابع الاميرية المصرية وعلى الرابط التالي:

http://alamiria.laa-eg.com/ETash/HafzaTash?AspxAutoDetectCookieSupport=1 ،

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٢٢.

(٣) المادة (١١٩) من القانون رقم (٦٣) لسنة ١٩٧٥ المصري المعدل.

او الاجهزة الخاصة بمرفق المياه او الكهرباء او الغاز او غيرها من المرافق العامة ..."[١]، وكذلك نص على حماية مشددة للاموال العامة من جرائم السرقة، إذ نص على " يعاقب بالسجن مدة لاتزيد على سبع سنوات او بالحبس على السرقة التي تقع في احد الظروف التالية... حادي عشر: اذا ارتكبت على شيء مملوك للدولة او احدى المؤسسات العامة..."[٢].

مما تقدم نجد إن المشرع في كل من قانون العقوبات المصري والعراقي قد نص على تجريم الاعتداء على الاموال العامة وشدد العقوبات المقررة لكل فعل يقع عليها او في داخلها، ويرى الباحث إن ما تقدم ينصرف على اموال ومباني المرافق المهنية لكونها تعد من الاموال العامة.

ج- الحماية الخاصة لاموال المرافق المهنية: إضافة إلى تمتع اموال المرافق المهنية بالحماية المدنية والجنائية شأنها في ذلك شأن بقية الاموال العامة،فانها تتمتع ايضاً بحماية خاصة لاموالها وردت في القوانين الضريبية والقوانين الخاصة بالمرافق المهنية، تتمثل في الاعفاءات الضريبية المنصوص عليها في قوانين الضريبة وكذلك القوانين الخاصة بالمرافق المهنية،إذتتمتع اموال المرافق المهنية بالاعفاءات الضريبية وذلك بموجب النص عليها في القوانين ذات العلاقة، ومنها القوانين الخاصة بالضريبة وكذلك تنص اغلب قوانين المرافق المهنية على منح اموالها المنقولة وغير المنقولة اعفاءات ضريبية، ففي مصر نص قانون الضريبة على العقارات المبنية (الضريبة العقارية) رقم (١٩٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

---

(١) المادة(٣٥٣) الفقرة (١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (١٧٧٨) الصادر بتاريخ ١٩٦٩/٩/١٥، وعدلت العقوبة المقررة في هذه المادة بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (٣١) لسنة ٢٠٠٣، إذ نصت الفقرة (١) من القسم (٤) منه على " تعدل العقوبات المنصوص عليها في المادة ٣٥٣(١) من قانون العقوبات والمفروضة على كل من يحطم او يدمر او يتلف بأي شكل كان مرافق المياه او الكهرباء او البترول او اية مرافق عامة اخرى، وسواء ادى او لم يؤد هذا التدمير او الإتلاف إلى تعطيل المرفق وتصبح العقوبة القصوى لمرتكبي تلك الجرائم، بموجب هذا التعديل، السجن مدى الحياة"، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٨٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/٩/١٠.

(٢) المادة (٤٤٤) البند (حادي عشر) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

على " ... تعفى من الضريبة... ج- المقار المملوكة للاحزاب السياسية والنقابات المهنية بشرط إن يتم استخدامها في الاغراض المخصصة لها..."[١].

و كذلك نصت قوانين المرافق المهنية على تمتع اموالها بالاعفاءات الضريبة، من ذلك ما نص عليه قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل على " تعفى نقابة المهندسين والنقابات الفرعية من جميع الضرائب والرسوم التي تفرضها الحكومة او اية سلطة عامة اخرى مهما كان نوعها او تسميتها وتعفى اموال النقابة والنقابات الفرعية الثابتة منها او المنقولة وجميع اموال صندوق المعاشات والاعانات والايرادات الاستثمارية من جميع الضرائب والرسوم التي تفرضها الحكومة او اية سلطة عامة ايا كان نوعها او تسميتها"[٢].

وكذلك نص قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على " يعفى المحامون، والنقابات الفرعية ، واللجان الفرعية وكافة المؤسسات التابعة للنقابة من كافة الضرائب والرسوم والدمغة والعوائد او غير ذلك من التكاليف المالية مهما كان نوعها وتعفى اموال النقابة والنقابات االفرعية الثابتة والمنقولة وجميع العمليات الاستثمارية مهما كان نوعها من جميع الضرائب والرسوم والدمغة والعوائد التي تفرضها الحكومة او اية سلطة عامة"[٣]، وايضاً نص قانون نقابة مهن التمريض رقم (١١٥) لسنة ١٩٧٦ المصري المعدل على " تعفى نقابة مهنة التمريض والنقابات الفرعية لها من كافة انواع الضرائب والرسوم التي تفرضها الحكومة او اي سلطة عامة اخرى ومهما كان نوعها او تسميتها وتعفى اموال النقابة والنقابات الفرعية واموال صندوق المعاشات

---

(١) المادة (١٨) الفقرة (ج) من قانون الضريبة على العقارات المبنية (الضريبة العقارية) رقم (١٩٦) لسنة ٢٠٠٨ المصري، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٢٥) مكرر الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٢٣.

(٢) المادة (٥١) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٣) المادة (١٧٥) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

والاعانات الثابتة منها او المنقولة وجميع الايرادات الاستثمارية من كافة انواع الضرائب والرسوم التي تفرضها الحكومة او اية سلطة عامة اخرى مهما كان نوعها او تسميتها"[١].

و يلاحظ من النص اعلاه إن المشرع المصري في قانون نقابة المهندسين قد منحها اعفاءات من الضريبة بصورة مطلقة من دون قيد او شرط معين، إذ انه منحها إعفاء من الضريبة على جميع الاموال الثابتة والمنقولة التابعة للنقابة او اي من المؤسسات التابعة لها، بخلاف ما جاء في قانون الضريبة على العقارات المبنية إذ انه قيد الاعفاء من الضريبة بأن تكون هذه الاموال تستخدم للاغراض المخصصة لها، وكذلك اكد المشرع المصري على عدم جواز الحجز على اموال المرافق المهنية في بعض النصوص القانونية الخاصة بالمرافق المهنية، منها قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل، إذ نص على " لايجوز الحجز على مقار النقابة وفروعها"[٢]، وهذا النص جاء تأكيداً لما ورد في القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل سالف الذكر بشأن الحماية المدنية للاموال العامة، ويرى الفقه إن منح المشرع الاعفاءات الضريبية للمرافق المهنية يعد من امتيازات السلطة العامة التي منحت لهذه المرافق[٣].

وفي العراق كذلك نص قانون ضريبة العقار العراقي رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل على "يعفى من الضريبة اعفاء تام مايلي... ١٠- العقارات التي تملكها الاحزاب السياسية والنقابات والاتحادات والجمعيات ذات النفع العام والاندية الرياضية بشرط إن تكون هذه الهيئات مرخصة للقيام بنشاطاتها

---

(١) المادة (٤٧) من قانون نقابة مهن التمريض المصري رقم (١١٥) لسنة ١٩٧٦ المعدل.

(٢) المادة (٣١) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

(٣) د.سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، من دون دار نشر، القاهرة،١٩٦٣،ص٨٨٧.

وفقا للقانون وان تكون هذه العقارات مخصصة ومستغلة لغايات تدخل مباشرة بنشاط تلك الهيئات"[١]، كذلك تضمنت قوانين المرافق المهنية على الاعفاءات الضريبة، ومنها قانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ العراقي، إذ نص على " تعفى النقابة من الضرائب والرسوم عدا ما يترتب على النشاط الاستثماري"[٢].

ويلاحظ من النص سالف الذكر ان المشرع العراقي انه استثنى الاموال التي تستحصل عليها النقابة المهنية عن ارباح الانشطة التجارية التي تقوم بها فتكون هذه الارباح غير مشمولة بالاعفاءات الضريبية، وهو بذلك لم يكن موقفه مشابهاً لموقف نظيره المصري الذي منح اموال المرافق المهنية اعفاءً من الضريبة دون قيد او شرط، كذلك اكد المشرع العراقي في نصوص قانونية اخرى على الحماية المدنية التي اوردها القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل والمتضمنة عدم جواز الحجز على الاموال العامة، إذ نص قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل على " لايجوز حجز او بيع ممتلكات النقابة الا اذا كان الدين ناشئاً عن ثمن المحجوز او المطلوب حجزه"[٣]، فيما نص قانون نقابة اطباء الاسنان رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ العراقي المعدل على "لايجوز حجز او بيع اموال النقابة الا اذا كان الدين ناشئاً عن ثمنها"[٤].

مما تقدم نستنتج إن المشرع المصري في قوانين المرافق المهنية قد منح هذه المرافق اعفاءات ضريبية على اموالها المنقولة وغير المنقولة من دون قيد او شرط، بينما منحها المشرع العراقي

---

(١) المادة (٣) الفقرة (١٠) من قانون ضريبة العقار رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٩ العراقي المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٥٩) الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٩/١١.

(٢) المادة (٣٤) من قانون نقابة التمريض العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (٥٢) الفقرة (١) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل.

(٤) المادة (٣٣) الفقرة (اولا) من قانون نقابة اطباء الاسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

اعفاءات ضريبية بشرط إن تكون هذه الاموال مستخدمة لتحقيق اغراض المرافق المهنية ولم يجيز الحجز على اموالها الا إذا كان الدين ناشئاً عن ثمن الاموال المطلوب حجزها.

ثانياً- مدى كفاية الحماية القانونية لاموال المرافق المهنية وضماناتها:

يلاحظ على المشرع انه قد وفر الحماية الكافية للاموال العامة عموماً وأموال المرافق المهنية على وجه الخصوص من خلال ما نص عليه من صور للحماية بانواعها الثلاث سالفة الذكر، إذ وفر المشرع حماية مدنية كافية لضمان استمرار سير المرفق المهني بأنتظام واطراد، إذ منع اجراء اي نوع من انواع التصرفات القانونية فيها، وكذلك منع تملكها بالتقادم وكذلك الحجز عليها، وبالتالي فان اموال المرافق المهنية تكون محصنة من اي اجراء يؤدي إلى عرقلة استمرارية عمله، كذلك جرَم المشرع اي نوع من انواع الاعتداء المادي على اموال المرافق المهنية بوصفها اموالاً عامة، إذ اعتبر مثل هذه الاعتداءات جرائم يستحق فاعلها العقاب.

وقد قرر المشرع لكل جريمة عقوبة وفقاً لمبدأ الشرعية الجزائية، واضافة لكل ذلك وفر المشرع حماية خاصة باموال المرافق المهنية تتمثل في منح اموالها المنقولة وغير المنقولة اعفاءات ضريبة نصت عليها قوانين الضريبة وكذلك القوانين الخاصة بالمرافق المهنية، من كل ماتقدم نتوصل إلى نتيجة مقتضاها كفاية الحماية القانونية لاموال المرافق المهنية، بشرط ضمان تطبيق قواعد الحماية هذه بشكل سليم وعادل.

واما فيما يخص ضمانات الحماية القانونية لاموال المرافق المهنية، فانها تتعدد بتعدد ضمانات تحقيق سيادة القانون وذلك وفقاً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في داخل الدولة[١]، وتبعاً للنظام السياسي فيها، وقد استقرت معظم الانظمة القانونية على اعتبار الرقابة الفعالة تشكل ضمانة حقيقية لتحقيق هذا المبدأ ومن ثم ضمانة حقيقية لحماية الاموال العامة ومن ضمنها اموال المرافق

(١) د. وسام صبار العاني: مصدر سابق، ص٧١.

المهنية، إذ يترتب بطلان التصرف كجزاء لمخالفة مبدأ المشروعية[١]، ويتم التحقق من المخالفة هذه من خلال تفعيل الدور الرقابي للاجهزة ذات العلاقة بالرقابة على الاموال العامة وحمايتها مثل ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة.

المطلب الثاني

ميزانية المرافق المهنية

ينبغي لاجل اكتمال التنظيم المالي لاموال المرافق المهنية إن توجد ميزانية مالية لها، وذلك لغرض تنظيم نفقاتها وايراداتها وعدم استعمال اموالها بشكل فوضوي مما يؤدي إلى هدرها وضياعها، وهذا الامر يتنافى مع متطلبات مبدأ المشروعية الذي تخضع له المؤسسات في الدولة القانونية، ولذا فقد نصت قوانين المرافق المهنية جميعها على الميزانية المالية للمرافق المهنية، وذلك من ناحية النص على الايرادات التي يمكن للمرافق المهنية استحصالها من خلال الابواب التي حددها لها قانونها الخاص بها، كذلك نص على النفقات التي يمكنها إن تصرفهاوأيضاً الجهة التي تملك صلاحية منح الاذن بصرف هذه الاموال وتحمل مسؤولية ذلك، لذا سوف نتناول في هذا المطلب الميزانيةالمالية للمرافق المهنية، وذلك من خلال دراسة الايرادات والنفقات المالية لها في فرع اول، ونتناول وضع الميزانية المالية للمرافق المهنية في فرع ثان، وكما يأتي:

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٥٧.

الفرع الاول

ايرادات ونفقات المرافق المهنية

نتناول في هذا الفرع الايرادات المالية التي تستطيع المرافق المهنية استحصالها من خلال الابواب التي اتاحها لها القانون ومن اهمها الرسوم، وكذلك والنفقات المالية التي تحتاجها المرافق المهنية في تسيير متطلباتها الاساسية، وسوف نتناول الايرادات والنفقات المالية في البندين الاتيين:

اولاً- ايرادات المرافق المهنية:

يقصد بالايرادات بشكل عام " مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من اجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي"[١]، ولكي تقوم المرافق المهنية بوظيفتها يتطلب ذلك حصولها على تمويل مالي لنفقاتها، اي إن تحصل على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها، وهذه الموارد هي التي يطلق عليها ايرادات المرافق المهنية[٢]، ومن التعريف انف الذكر للايرادات العامة يمكننا إن نضع تعريف لايرادات المرافق المهنية بانها " مجموعة الدخول التي تحصل عليها المرافق المهنية من المصادر المختلفة والمحددة قانوناً من اجل تغطية نفقاتها وتحقيق التوازن المالي".

وقد حددت التشريعات الخاصة بالمرافق المهنية الموارد المالية لها، إذ تستحصل المرافق المهنية ايراداتها المالية من خلال ابواب معينة حددها القانون الخاص بها، وذلك وفقاً لمبدأ المشروعية، إذ لا تستطيع المرافق المهنية اللجوء إلى غير تلك الابواب المحددة قانوناً لتنمية مواردها، وقد قسم الفقه هذه

---

(١) د. سوزي عدلي ناشد: الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص٨٥.

(٢) د.عادل العلي: المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ط٢، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان،٢٠١١، ص٩٧.

الايرادات إلى تقسيمات معينة ، فمنهم من قسمها إلى ايرادات دورية وايرادات غير دورية[١]، ومنهم من قسمها إلى ايرادات منتظمة وغير منتظمة[٢]، وكذلك قسمها البعض الاخر إلى ايرادات عادية وايرادات غير عادية[٣]، ونحن نرى التقسيم الانسب لهذه الايرادات هو الايرادات المنتظمة والايرادات العرضية، إذ نقصد بالايرادات المنتظمة هي تلك الايرادات التي تحصل عليها المرافق المهنية بشكل منتظم وفي مواعيد ثابتة ، مثل رسوم تجديد اشتراكات الاعضاء، ونقصد بالايرادات العرضية هي تلك الايرادات التي تحصل عليها المرافق المهنية بشكل عرضي وغير منتظمة في مواعيد ثابتة ، مثل التبرعات،وفيما يلي نوضح كلاً من الايرادات المنتظمة والايرادات العرضية في النقطتين الاتيتين:

أ- الايرادات المنتظمة: تتألف الايرادات المنتظمة او ما يسميها البعض بالايرادات العادية مما يأتي:

١- الرسوم: تعتبر الرسوم مورد هام من مواد المرافق المهنية، ففي فرنسا منح المشرع للمرافق المهنية سلطة تحصيل الرسوم بوصفها موارد مالية لها، إذ تتمتع الغرف التجارية الفرنسية بسلطة تحصيل رسوم على المرور، كمرور الركاب والبضائع خلال الموانئ الفرنسية[٤]، وفي مصر كذلك تتقاضى المرافق المهنية رسوماً مالية من اعضائها مقابل الخدمات التي تقدمها لهم، فمثلاً تتقاضى الغرف التجارية المصرية رسوماً مالية مقابل الشهادات التجارية التي تختص باصدارها[٥]،كذلك بشأن النقابات المهنية المصرية إذ تتمتع بسلطة تحصيل الرسوم من اعضائها، ومن أهم هذه الرسوم هي رسوم

---

(١) د.رفعت المحجوب: المالية العامة، النفقات العامة والايرادات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص١٨٣، و احمد صفاء الخطيب: مصدر سابق، ص٣٢٥.

(٢) د. عبد المنعم عبد الغني علي: المالية العامة والتشريع والضريبي، من دون دار نشر، اسيوط، ١٩٩٩، ص١٨٦،و عبد الكاظم فارس المالكي: مصدر سابق، ص١٥٩.

(٣) د.محمد دويدار: دراسات في الاقتصاد المالي، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٥، ص١٤٨، و محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص٢٢٩.

(٤) د. عادل العلي: مصدر سابق، ص١٨٦، و محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص٣٢١.

(٥) المادة (١٩) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.

الاشتراك في عضوية النقابات المهنية او ما تسمى برسوم القيد في المرافق المهنية[١]وغيرها من الرسوم، فمثلاً نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل تفرض الرسوم مقابل منح الدمغة الصحفية[٢]، وكذلك نقابة الاطباء المصرية إذ تستحصل الرسوم مقابل الدعاوى التي تقيمها للدفاع عن اعضائها[٣].

وفي العراق كذلك منح المشرع العراقي للمرافق المهنية حق تحصيل الرسوم من اعضائها، ومن اهمها ايضاً رسوم الاشتراك او القيد في المرافق المهنية[٤]،وتعد الرسوم من امتيازات القانون العام التي تتمتع به المرافق المهنية بوصفها من المرافق العامة التي يحكم علاقتها باعضائها القانون العام الذين يكونون في مركز تنظيمي يخضعون فيه لنظامها القانوني ولسلطتها من حيث الحقوق والواجبات.

٢- بدل الاشتراك السنوي: من البديهي إن الانتماء إلى المرافق المهنية يكون بإشتراك مالي يتم دفعه عند تسجيل القيد لاول مرة ويكون هذا الاشتراك محدداً بمدة من الزمن، وهذه المدة غالباً ما تكون سنة تقويمية واحدة، وبإنتهاء هذه المدة تنتهي العضوية في المرافق المهنية ما لم يتم تجديد الاشتراك في موعده المحدد، وقد نصت قوانين المرافق المهنية على مبلغ الاشتراك وفترة نفاذه ووقت تجديده،ففي

---

(١) المادة (٢١) الفقرة (أ) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل، والمادة (١٦٦) الفقرة (١) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل، والمادة (٧٧) الفقرة (أ) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة (٢١) الفقرة (ج) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

(٣) المادة (٧٧) الفقرة (ب) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) المادة (١٣) البند (اولاً) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، والمادة (١٢٤) الفقرة (١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، والمادة (٢٠) البند (اولاً) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل، والمادة (٢١) البند (اولاً) من قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي.

فرنسا نص المشرع على بدل الاشتراك السنوي كمصدر من مصادر الايرادات المالية لنقابة المحاميين الفرنسية ومنح المشرع مجلس نقابة المحاميين الوطني سلطة تحديد مقدار الاشتراك السنوي[١].

وفي مصر نصت القوانين الخاصة بالمرافق المهنية على بدلات الاشتراك في المرافق المهنية، منها قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل، إذ نص على " يؤدي كل تاجر شخصاً طبيعياً او اعتبارياً لكل غرفة تجارية يوجد له في دائرة اختصاصها المحل الرئيسي او المركز العام او الفرع او اكثر او وكالة او اكثر، اشتراكاً سنوياً بواقع ٢ في الالف من رأس المال المدفوع و المثبت بالسجل التجاري بما لا يقل عن اربعة وعشرين جنيهاً ولايجاوز الفي جنيه، كما يؤدي التاجر المتأخر عن سداد الاشتراك في المواعيد المقررة في اللائحة التنفيذية لهذا القانون تعويضاً سنوياً يعادل (٢٥%) من قيمة الاشتراك السنوي..."[٢].

يتضح مما تقدم ذكره إنه على كل تاجر سواء كان شخص طبيعي ام شركة تجارية إن يدفع اشتراكات سنوية لكل غرفة تجارية تابع النشاط التاجري لها مكانياً، وفق النص اعلاه، وكذلك يؤدي التاجر المتأخر عن دفع الاشتراك في موعده المحدد تعويضاً مالياً للغرفة التجارية المختصة مكانياً بنسبة(٢٥%) من مبلغ الاشتراك السنوي، وقد نصت قوانين المرافق المهنية الاخرى على هذا المصدر من مصادر الايرادات المالية لها، منها قانون اتحاد الصناعات المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل إذ نص على " تتكون اموال الغرفة من... ب- الاشتراكات السنوية التي يؤديها اعضاء الغرفة والتي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الادارة...[٣]، وكذلك قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل ، إذ نص على " تمول النقابة والنقابات الفرعية من الابواب الاتية: أ- حصة كل

---

(١) المادة (٣٧) من الامر عدد (**1197**) المؤرخ في **27** نوفمبر **1991** بشأن تنظيم مهنة المحاماة في فرنسا.

(٢) المادة (٢٥) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) المادة (٢٦) الفقرة (ب) من قانون اتحاد الصناعات المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

منها في الاشتراكات ورسم القيد..."[١]، وكذلك نص على الاشتراكات السنوية قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل، إذ نص على " تتكون موارد النقابة العامة أساساً من...٢- الاشتراكات السنوية، وفوائد الاشتراكات المتأخرة"[٢].

وفي العراق ايضاً نصت قوانين المرافق المهنية على الاشتراك السنوي كمورد مالي من موارد المرافق المهنية، إذ نص قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل على " تتكون مالية الغرفة من: اولا: بدلات اشتراك الاعضاء السنوية على وفق الجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون..."[٣]، كذلك نص قانون المحاماة على " تتألف مالية النقابة مما يأتي...٢- الاشتراكات السنوية..."[٤]و ايضاً قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي نص على " تتكون موارد النقابة مما يأتي: اولا: رسوم الانتماء والاشتراك"[٥]، واخيراً نص مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية العراقي لسنة ٢٠١٧ على " تتكون الموارد المالية للنقابة او الاتحاد مما يأتي... خامساً: اشتراكات الانتساب وتجديده".[٦].

٣- الايرادات الناجمة عن استثمار الاموال المنقولة والعقارية: نأتي إلى المصدر الثالث والاخير من المصادر المنتظمة للمرافق المهنية، ويقصد بالايرادات الناجمة عن استثمار الاموال المنقولة والعقارية ما يعود للمرفق المهني من ايرادات مالية متئاتية عن طريق استثمار اموال المرفق المهني المنقولة

---

(١) المادة (٧٧) الفقرة (أ) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة (١٦٦) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣المعدل.

(٣) المادة (١٣) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٤) المادة (١٢٤) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٥) المادة (٢١) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

(٦) المادة (١٦) من مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية العراقي لسنة ٢٠١٧، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي على الرابط التالي: **https://iq.parliament.iq/**
تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٢٨.

كتأجير عجلات او وسائل نقل تابعة إلى المرفق المهني والعقارية كتأجير دار او مبنى مملوك إلى المرفق المهني، وقد نصت قوانين المرافق المهنية على هذا المصدر من مصادر الايرادات المالية للمرافق المهنية، ففي مصر نصت قوانين المرافق المهنية على هذا المصدر من مصادر الايرادات المالية المنتظمة لها، فقد نص قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل على ان " تتكون اموال الغرفة مما يأتي... ٥- ايرادات المنشآت او المعاهد او المرافق التي تتولاها الغرفة..."[١]، وكذلك نص قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على " تتكون موارد النقابة أساساً من... ٤- عائد استثمار اموال النقابة..."[٢].

وفي العراق ايضاً نصت قوانين المرافق المهنية على هذا المصدر من الايرادات المالية المنتظمة، إذ جاء في قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل " تتكون مالية الغرفة من... ثانياً: الايرادات الناشئة عن استثمار اموالها بالطريقة التي يحددها النظام الداخلي..."[٣]، وكذلك قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي نص على " تتكون موارد النقابة مما يأتي... ثالثاً: الريع العائد من استثمار اموال النقابة..."[٤]،ولم ينص قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل على هذا المصدر صراحة وانما يمكن إن يفهم ضمناً من النص الاتي " تتألف مالية النقابة ممايأتي... ٦- التبرعات والموارد الاخرى المشروعة..."[٥]، ويرى الباحث إن النشاط الاستثماري من الموارد المشروعة التي يمكن لنقابة المحاميين القيام به وفقاً للنص المتقدم ذكره، كذلك نص مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية لسنة ٢٠١٧ على " تتكون الموارد المالية للنقابة او

---

(١) المادة (٢٦) الفقرة (٥) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.

(٢) المادة (١٦٦) الفقرة (٤) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٣) المادة (١٣) البند (ثانياً) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٤) المادة (٢١) البند (ثالثاً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

(٥) المادة (١٢٤) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

الاتحاد مما يأتي... ثانياً: الايرادات المتأتية من استثمار امواله..."[١]، مما تقدم نستنتج إن للمرافق المهنية موارد مالية تستحصلها بصورة منتظمة وفي مواعيد ثابتة قد يكون بعضها شهرياً او سنوياً او حسب ما ينص عليه القانون او الاتفاق المبرم بين المرفق المهني والطرف الاخر.

ب- الايرادات العرضية: تستحصل المرافق المهنية مواردها المالية بصورة منتظمة وفي مواعيد محددة ومعلومة، الا إن القوانين الخاصة بالمرافق المهنية قد حددت ابواب اخرى كمصادر للايرادات المالية لها، الا إن هذه المصادر غير منتظمة من حيث وقتها وتاريخها، فهي غير معلومة مسبقاً وانما تكون بشكل غير منتظم، وبغض النظر عن التسميات التي اطلقها الفقه عليها أرتينا إن نطلق عليها تسمية الايرادات العرضية، كونها تستحصل بشكل عرضي اوقد لا تستحصل في بعض الاحيان مطلقاً، إذ يرى جانب من الفقه إن هذه الايرادات هي نوع مكمل للايرادات العامة فهي لها دور ثانوي في تمويل الموازنات المالية للمؤسسات العامة[٢]، وهذه الايرادات هي كما يأتي:

١- المنح والاعانات: اجازت قوانين المرافق المهنية قبول المنح والاعانات التي تقدمها الجهات الرسمية وغير الرسمية، وتدخل ضمن الايرادات العامة للمرافق المهنية، ففي فرنسا تدخل المنح والاعانات في عداد الموارد المالية للمرافق المهنية على اساس تمتعها بحق تلقي الوصايا والهبات بشرط إن لايتضمن ذلك المساس بمبدأ التخصص الذي يحكم المرافق المهنية،ولم يشترط الحصول على اذن اداري لقبولها اذا لم تكن محملة بالتكاليف[٣]، وفي مصر كذلك سمح المشرع للمرافق المهنية قبول المنح والاعانات، فقد نص قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل

---

(١) المادة (١٦) البند (ثانياً) من مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية العراقي لسنة ٢٠١٧.

(٢) د.غازي عبد الرزاق النقاش: المالية العامة، ط٣، دار وائل للنشر، ٢٠٠٣، ص١٥٢، و د. عادل فليح العلي: مصدر سابق، ص١٣٢.

(٣) محمد بكر القباني: مصدر سابق، ص٢٣٤، د. عادل فليح العلي: مصدر سابق، ص١٣٤.

عليها كمصدر من مصادر الايرادات المالية للغرف التجارية، إذ نص القانون على " تتكون اموال الغرفة مما يأتي...٣- اعانات الحكومة ٤- الهبات والوصايا..."[١]و كذلك قانون اتحاد الصناعات المصري المعدل نص عليها كمورد من ايرادات الغرف الصناعية، إذ نص على " تتكون اموال الغرفة من... ج- المنح والتبرعات المقدمة من اي من المنشات اعضاء الغرف او من اصحاب هذه المنشات او من اي من الجهات التابعة للدولة، التي يصدر بقبولها قرار من مجلس ادارة الغرفة، اما في حالة تقديمها من غير الاشخاص والجهات المذكورة فلا يجوز لمجلس الادارة قبولها قبل الحصول على موافقة الوزير المختص..."[٢].

من النصين المتقدم ذكرهما يتبين إن المشرع المصري في قانون الغرف التجارية لم يقيد الغرفة التجارية بشأن قبول الاعانات والهبات الوصايا وانما ترك الامر من دون تحديد الية القبول او الرفض، بينما في قانون اتحاد الصناعات حدد قيود على الغرفة الصناعية لابد من الالتزام بها لقبول المنح والتبرعات، إذ ميز المشرع بين حالتين، الاولى المنح والتبرعات التي تقدمها المنشات الاعضاء او الجهات الحكومية التابعة للدولة فيشترط في هذه الحالة إن يصدر قرار عن مجلس ادارة الغرفة الصناعية يتضمن قبول المنحة او التبرع، اما اذا كانت مقدمة من غير الاعضاء او الجهات الحكومية لا يحق لمجلس ادارة الغرفة قبولها الا بعد موافقة الوزير المختص بشؤون الصناعة، كذلك الحال بشأن النقابات المهنية في مصر، اذ نصت قوانينها على المنح والاعانات كمصدر مالي لايرادات النقابات المهنية، كقانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل الذي نص على " تمول النقابة والنقابات الفرعية من الابواب الاتية... ج- التبرعات وغيرها"[٣]، كذلك نص قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل على "تتكون الموارد النقدية مما يأتي... و-الاعانات

(١) المادة (٢٦) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٢) المادة (٢٦) من قانون اتحاد الصناعات المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٣) المادة (٧٧) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

والتبرعات والهبات..."[١]، من النصوص المتقدم ذكرها يتضح لنا إن المشرع المصري قد نص على المنح والاعانات كنوع من انواع الايرادات المالية العرضية للمرافق المهنية في مصر.

وفي العراق كذلك نص المشرع العراقي على المنح والاعانات كمصدر من مصادر الموارد المالية للمرافق المهنية منها قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل ، إذ نص على " تتكون موارد الاتحاد من ... ثانياً: التبرعات والاعانات التي يقرها مجلس الاتحاد"[٢]، كذلك قانون اتحاد الصناعات العراقي نص على " تتكون الموارد المالية للاتحاد مما يأتي... ثالثاً: الاعانات والتبرعات والوصايا وفق القانون"[٣].

وبشأن النقابات المهنية فقد اورد المشرع العراقي نصوصاً قانونية اجاز فيها للنقابات المهنية قبول المنح والاعانات المالية، منها قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، إذ نص على "تتألف مالية النقابة مما يأتي...٣- ما تساهم به الحكومة على إن لايقل عن الفي دينار...٦- التبرعات والموارد الاخرى المشروعة..."[٤]،كذلك نص قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على " تتكون مالية النقابة من... م- المنح والهبات و أية ايرادات مالية اخرى"[٥]، وقانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ نص على " تتكون موارد النقابة ممايأتي... ثانياً: التبرعات والهبات والوصايا وفقاً للقانون..."[٦].

---

(١) المادة (٢١) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

(٢) المادة (٦) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٣) المادة (٣٤) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

(٤) المادة (١٢٤) الفقرتين (٣ و ٦) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٥) المادة (٢٠) الفقرة (م) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٦) المادة (٢١) البند (ثانياً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

مما تقدم يتضح لنا إن المشرع في العراق و الدول محل الدراسة قد اجاز للمرافق المهنية قبول المنح والاعانات المالية واعتمادها كمصدر من مصادرها المالية التي تنفقها في مجالات الانفاق المتعددة وفق القانون، وقد قيد المشرع في بعض الاحيان المرافق المهنية بقيود لابد من مراعاتها عند قبول المنح والاعانات، وكذلك تحديد الجهات التي يتم قبول المنح والاعانات منها دون غيرها.

٢- الموارد الاخرى: تنص قوانين المرافق المهنية على موارد مالية اخرى تستحصل منها المرافق المهنية موارد مالية تدخل ضمن ايراداتها، الا إن هذه الموارد هي ليست ثابتة في مواعيد محددة وتعتمد على نشاط المرفق المهني، ففي مصر نص قانون اتحاد الصناعات المصري على " تتكون اموال الغرفة من... د- الايرادات التي تحصل عليها الغرفة من املاكها العقارية او المنقولة ومقابل الخدمات والانشطة التي تقدمها لاعضائها او للغير وعائد ما تقيمه من معارض او اسواق"[١]، وفي العراق نص قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على " اولاً: تتكون مالية النقابة من... ح- ارباح المشاريع العلمية التي تقوم بها النقابة او تساهم فيها، ط- ارباح مطبوعات النقابة..."[٢]، و اضافة لما تقدم يكون من حق المرفق المهني منح القروض الداخلية والتي يحقق من خلالها ارباحاً مالية من خلال الفوائد المترتبة على مبلغ القرض[٣].

مما تقدم نتوصل إلى إن الايرادات المالية للمرافق المهنية محددة بموجب القوانين ذات العلاقة، إذاً فهي تخضع لمبدأ المشروعية ومن ثم فلا تستطيع هذه المرافق اللجوء إلى مصدر غير المصادر التي اجازها قانونها الخاص بها، وفي حالة إقدامها على استحصال مبالغ مالية بغير الطرق المحددة قانوناً تكون بذلك قد ارتكبت خطئاً يرتب مسؤوليتها القانونية نتيجة تجاوز حدود صلاحيتها القانونية.

---

(١) المادة (٢٦) الفقرة (د) من قانون اتحاد الصناعات المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩.

(٢) المادة (٢٠) الفقرة (اولاً) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٣) المادة (٣٤) البند (خامساً) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

ثانياً- نفقات المرافق المهنية:

تناولنا في النقطة السابقة الإيرادات المالية للمرافق المهنية، وفي هذه النقطة سنتناول النفقات المالية للمرافق المهنية، وقد قسم الفقه نفقات المرافق المهنية استناداً إلى النصوص التشريعية ذات العلاقة نفقات المرافق المهنية إلى النفقات المنتظمة والنفقات العرضية، وسوف نبين كلاً من هذين النوعين في النقطتين الاتيتين:

أ- النفقات المنتظمة: يعرفها جانب من الفقه بانها "النفقات العادية التي تنفقها المرافق المهنية في مواعيد ثابتة وبشكل منتظم"[١]، وتعرف ايضاً " النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في الموازنة المالية، اي كل سنة مالية ومن امثلتها مرتبات الموظفين واثمان الادوات اللازمة لسير المرفق، ونفقات تحصيل الضرائب وغيرها، ويقصد بالتكرار ليس تكرار الكمية او الحجم بل تكرار نوعها في كل ميزانية و إن اختلف مقدارها"[٢].

وهذه النفقات تتطلبها المرافق المهنية لكونها ضروريةلادارتهالاجل ضمان سيرها بإنتظام واطراد ولغرض تحقيق الاهداف التي أنشئت من اجلها هذه المرافق، وتتمثل هذه النفقات في النفقات الادارية والتي تشمل اجور المرتبات التي تمنحها لعمالها وموظفيها شهرياً، وكذلك النفقات التي تتطلبها العملية الادارية اليومية كالتجهيزات التي تتمثل في اجور صيانة ممتلكات المرفق المهني المنقولة وغير المنقولة واجور القرطاسية التي تتطلبها ادارة المرفق المهني بشكل مستمر[٣]، وتشمل النفقات المنتظمة ايضاً مخصصات صندوق التقاعد التابع للمرفق المهني، إذ يمول المرفق المهني بنسبة كبيرة من اموال هذا الصندوق من اموال المرفق المهني المرتبط به، وكذلك تشمل النفقات الادارية ايضاً ايجار

---

(١) د. السيد عبد المولى: المالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٤،ص٧٨.

(٢) د. كمال الدين حسين محمد: المالية العامة والتشريع الضريبي، من دون دار نشر، اسيوط، ٢٠٢٠، ص٣٤.

(٣) د.زكريا محمد بيومي: مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربي، القاهرة، ١٩٧٨، ص٨٢

المباني التي تشغلها المرافق المهنية سواء كان مبنى مشغول من قبل المقر الرئيسي او الفروع التابعة له في حالة لم تكن هذه المباني مملوكة له، واخيراً تشمل النفقات المنتظمة اقساط القروض التي تقترضها المرافق المهنية والفوائد المترتبة عليه، إذ تمثل هذه القروض ايرادات في سنة استلامها بينما تمثل نفقات في سنوات تسديد اقساطها وفوائدها.

ب- النفقات العرضية: وهي النفقات التي لاتتكرر بصورة دورية في الموازنة وذلك لعدم توقعها مسبقاً وانما تدعوا الحاجة اليها ومثالها نفقات الوباء او نفقات الحروب[١]،اوهي النفقات الغير العادية التي تنفقها المرافق المهنية بشكل غير منتظم وفي مواعيد غير ثابتة، وتتمثل هذه النفقات في المنح والاعانات التي تمنحها المرافق المهنية لاعضائها مثل المنح التي تمنحها بعض المرافق المهنية للاعضاء المتزوجين الجدد وكذلك الاعانات المالية التي تمنحها بعض المرافق المهنية لاعضائها في حالة مرضهم او في الحالات التي تقتضيها معالجتهم خارج البلد اضافة إلى المكافئات التي تمنحها بعض هذه المرافق نتيجة قيام احد اعضائها باعمال او ابتكارات علمية تستوجب مجازاته بمكافئات تشجيعية، وتشمل ايضاً النفقات العرضية التعويضات التي تدفعها المرافق المهنية نتيجة تقرير مسؤوليتها التقصيرية او العقدية بموجب الاحكام القانونية للمسؤولية التقصيرية والعقدية، إذ تكون هذه النفقات التي ذكرناها اعلاه نفقات غير منتظمة او غير ثابتة وانما تكون نتيجة تحقق امر معين يستوجب تغطيته باموال وهذا امر قد يتحقق او قد لا يتحقق وهو غير مقيد بمدة معينة وانما يكون نتيجة ظروف او عوامل متعددة، ولم نجد في التشريعات محل الدراسة النص على تحديد أوجه النفقات التي تؤديها المرافق المهنية وانما منحت لها سلطة تقديرية في ذلك.

---

(١) د. زكريا محمد بيومي: مصدر سابق، ص٨٣، و د.كمال الدين حسين محمد: مصدر سابق، ص٣٥.

ويرى الباحث إن عدم تقييد المرافق المهنية باوجه صرف محددة قانوناً يؤدي إلى توسع ادارة المرفق المهني في الكثير من الاحيان في هذه النفقات التي قد لاتكون ضرورية لعملها منها التوسع في مرتبات النقيب واعضاء مجلس النقابة، او المحاباة في صرف المنح والمكافئات، وقد نجد ذلك عند ملامسة الواقع النقابي في العراق، وبدورنا ندعو المشرع إلى تحديد اوجه الانفاق للمرافق المهنية لحماية المال العام وعدم التسبب في هدره.

الفرع الثاني

وضع ميزانية المرافق المهنية

لابد وان يكون لكل مؤسسة وسائل للقيام باعمالها، ومن وسائل المرافق المهنية هي الاموال، وهذه الاموال تحتاج إلى ادارة وتنظيم لكيفية استعمالها واستغلالها بالشكل الصحيح،فاصبح وجود ميزانية مالية مستقلة لها امر تقتضيه طبيعة الحال، والتساؤلات التي ترد بهذا الشأن عن طبيعة الميزانية المالية للمرافق المهنية؟ وما علاقتها بالموازنة العامة للدولة؟ وماهي مراحل اعدادها؟

وسوف نجيب عن التساؤلات اعلاه من خلال البندين الاتيين:

اولاً- علاقة ميزانية المرافق المهنية بالموازنة العامة وطبيعتها القانونية:

يتسائل البعض عن علاقة الميزانية المالية للمرافق المهنية بالموازنة العامة للدولة، ومدى انطباق القواعد العامة التي تحكم الموازنة العامة؟

والتساؤل الاخر بهذا الصدد عن الطبيعة القانونية لميزانية للمرافق المهنية، فهل هي قانون ام قرار اداري؟

وللاجابة عن هذين السؤالين سنقسم هذه الفقرة على النقطتين الاتيين:

أ- علاقة ميزانية المرافق المهنية بالموازنة العامة للدولة: تعد ميزانية المرافق المهنية استثناءً عن القواعد العامة التي تحكم الموازنة العامة للدولة، وبالخصوص قاعدة وحدة الموازنة، التي تقتضي إن تكون هنالك وثيقة واحدة تضم جميع النفقات والايرادات للدولة وليس إن تكون وثائق متعددة[١] إذ إن ميزانية المرافق المهنية من الميزانيات المالية المستقلة الخاصة بالمؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والاداري، فهي ميزانية مستقلة تخضع لأحكام خاصة بها تختلف عن الاحكام المتعلقة بالموازنة العامة، من حيث وضع التقديرات واقرارها واعتمادها، وكذلك من حيث القواعد المالية والمحاسبية التي تتبع في ادارتها، ومن حيث بداية السنة المالية ونهايتها، كذلك تحتفظ الميزانيات المالية المستقلة، ومنها ميزانية المرافق المهنية بفائض ايراداتها لنفسها دون إن تحول ذلك الفائض إلى الموازنة العامة للدولة كما تغطي العجز المالي الذي قد تعانيه بنفسها اما بالاعانات، او القروض [٢].

مما تقدم إن الميزانية المالية للمرافق المهنية هي ميزانية مستقلة عن الموازنة العامة للدولة تستند في استقلاليتها على الاستقلال المالي الذي تتمتع به المرافق المهنية بموجب قوانينها .

ب- الطبيعة القانونية لميزانية المرافق المهنية: فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لميزانية المرافق المهنية، فهي تختلف عن الطبيعة القانونية للموازنة العامة للدولة، إذ إن المتفق عليه إن الموازنة العامة هي عمل قانوني يصدر بقانون عن السلطة التشريعية في الدولة، إذ تمر الموازنة العامة للدولة بجميع المراحل التي يمر بها القانون من حيث اقتراحها من قبل السلطة التنفيذية وتجري مناقشتها واجراء

---

(١) د. احمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني، ط١، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣، ص٢٠٠، د.علي خليل وسليمان اللوزي: المالية العامة، دار زهران للنشر، عمان،٢٠٠٠، ص١٠٣.

(٢) د. عادل فليح العلي: المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص٥٢٩، د. عطية عبد الواحد السيد: الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص٩٤.

المناقلة بين ابوابها والتصويت عليها من قبل السلطة التشريعية، ويتم التصديق عليها واصدارها من قبل رئيس الجمهورية ونشرها في الجريدة الرسمية، فهي بذلك تأخذ صورة القانون بالمعنى الدقيق(١).

اما فيما يخص طبيعة الميزانية المالية للمرافق المهنية فيرى الباحث انها لا تأخذ صورة القانون، فهي تصدر من قبل الجهات المختصة في داخل المرافق المهني ولادخل للسلطات العامة في اي مرحلة من مراحلها، كما سنرى ذلك، وبما إن المرافق المهنية لاتملك سلطة وضع القانون، فهي تعد بذلك قرار اداري يصدر عن السلطة المختصة داخل المرفق المهني وليس قانون كما هو الحال في الموازنة العامة.

ثانياّ- مراحل اعداد الميزانية المالية للمرافق المهنية:

تمر الميزانية المالية للمرافق المهنية بمراحل ثلاث، وكما يأتي.

أ- مرحلة الاعداد: تعد هذه المرحلة اولى المراحل التي تمر بها الميزانية المالية للمرافق المهنية، إذ يتم في هذه المرحلة اعداد مسودة الميزانية على شكل نصوص قانونية تتمثل في وضع الواردات المتحصلة او التي يمكن تحصيلها خلال فترة معينة، وكذلك تخمين النفقات التي يحتاجها المرفق المهني خلال السنة المالية، وتتطلب هذه المرحلة اشراك اشخاص ذوي اختصاص وخبرة في مجالات القانون والاقتصاد وعلم المالية العامة،وتكون هذه المرحلة من اختصاص مجلس ادارة المرافق المهنية كونه هو المسؤول عن ادارة وتنفيذ السياسة العامة والاعرف والاقرب لاحتياجات المرفق المهني، ففي مصر نص قانون نقابة الاطباء على " يختص مجلس النقابة بمايأتي...٨- اعداد الميزانيات السنوية وحسابها

---

(١) د. مجيد عبد جعفر الكرخي: الموازنة العامة للدولة، وزارة التعليم والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، بغداد، ١٩٩٩، ص٨٤، د. جهاد خصاونة: المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٩، ص٢٢٧.

الختامي..."[١]، وكذلك نص قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على "... ويختص مجلس النقابة العامة وحده بما يأتي...٥- اعداد الموازنة التقديرية المجمعة للنقابة وحساباتها الختامية المجمعة..."[٢]، اما قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل فقد منح ايضاً مجلس النقابة صلاحية اعداد مشروع الميزانية المالية للنقابة إذ نص على " يختص مجلس النقابة بما يأتي... ٦- اعداد مشروع الميزانية السنوية والحساب الختامي لها..."[٣].

وفي العراق كذلك منح المشرع العراقي مجلس ادارة المرافق المهنية صلاحية اعداد مشروع ميزانية النقابة، ففي قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل نص على "... يتولى مجلس النقابة ادارة شؤونها وينظر في كل مايتعلق بالمحاماة ويؤمن حقوق المحامين ويصون كرامتهم ومن ذلك ما يلي... ٣- اعداد ميزانية النقابة عن السنتين التاليتين واعداد الحساب النهائي للميزانية السابقة بعد تدقيقه من قبل محاسب قانوني وعرضهما على الهيئة العامة لتصديقها..."[٤]، كذلك قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل نص على " يتولى مجلس النقابة الاختصاصات الاتية... و- اعداد الموازنة السنوية للنقابة..."[٥]، وقانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي نص على " يتولى مجلس النقابة القيام بالمهام الاتية... ثانياً: اعداد الموازنة السنوية للنقابة والحسابات الختامية وعرضها على المؤتمر العام..."[٦]، مما تقدم نستنتج إن الصلاحية في مرحلة اعداد الميزانية المالية للمرافق المهنية هي لمجلس ادارة المرفق المهني، وان هذه المرحلة تقتصر فقط

---

(١) المادة (٢٨) الفقرة (٨) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة (١٤٣) الفقرة (٥) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٣) المادة (٢٨) الفقرة (٦) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٤) المادة (٨٧) الفقرة (٣) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٥) المادة (١٥) الفقرة (د) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٦) المادة (١٩) الفقرة (ثانياً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

على الإعداد الأولي لبنود الميزانية المالية وبعدها تأتي مرحلة المناقشة والتصديق او الاقرار، كما سنرى.

ب- مرحلة المناقشة والتصديق: تعد هذه المرحلة الثانية لأعداد الميزانية المالية للمرافق المهنية، والتي بأتمامها تكون قد استكملت مراحلها، واصبحت جاهزة للتنفيذ، وتتولى الهيئة العامة للمرافق المهنية مناقشة وتصديق الميزانية المالية للمرافق المهنية وفق ما نصت علية قوانين ذات العلاقة، ففيما يتعلق بمناقشة الميزانية المالية فتتم في جلسة علنية يدعوا لها رئيس المرفق المهني في موعد محدد وتجتمع الهيئة العامة لمناقشة نصوص مسودة الميزانية التي تم اعدادها من قبل مجلس الادارة، ويكون من حق الهيئة العامة دراسة نصوصها ومناقشتها واجراء المناقلة بين ابوابها في الجلسة المخصصة للميزانية المالية، ويتم بعد ذلك التصويت عليها وبعد حصول موافقة اغلبية اعضاء الهيئة العامة عليها تصبح الميزانية المالية رسمية ويتم المصادقة عليها ونفاذها خلال المدة الزمنية المحددة لها.

ففي مصر نص قانون نقابة المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على "... تختص الجمعية العمومية في اجتماعها السنوي بما يأتي: ١- النظر في تقرير مجلس النقابة ومراقبي الحسابات عن الحساب الختامي للنقابة عن السنة المنتهية و إقرار الميزانية التقديرية عن السنة المقبلة"[١]، كذلك نص قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل على " تختص الجمعية العمومية بما يأتي... ٢- مناقشة الميزانية السنوية للسنة المنتهية و الاطلاع على مشروع ميزانية السنة التالية التي يعرضها مجلس النقابة واعتمادها..."[٢]، وقانون نقابة المهندسين

(١) المادة (١٢٦) الفقرة (١) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٢) المادة (١٦) الفقرة (٢) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل نص على " تختص الجمعية العمومية بما يلي... ٤- اعتماد الميزانية السنوية للنقابة وفروعها عن السنة المقبلة..."[١].

وفي العراق ايضاً منح المشرع العراقي صلاحية مناقشة و إقرار الميزانية المالية للهيئة العامة في المرافق المهنية، ففي قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل نص على " تختص الهيئة العامة بما يلي: ١- مناقشة اعمال مجلس النقابة وتصديق الحساب النهائي للميزانية السابقة و إقرار الميزانية السابقة و إقرار الميزانية الجديدة التي يعدها مجلس النقابة عن السنتين المقبلتين..."[٢]، فيما نص قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على " يتولى المؤتمر العام امور النقابة وعلى وجه الخصوص الامور الاتية... ثانياً: تصديق الموازنة السنوية، ثالثاً: مناقشة التقرير السنوي وشؤون النقابة وحساباتها..."[٣]، وقانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي نص ايضاً على صلاحية الهيئة العامة بإقرار الميزانية المالية للنقابة، إذ نص على " يتولى المؤتمر العام للنقابة القيام بالمهام الاتية... رابعاً: اقرار مشروع الموازنة السنوية للنقابة وتصديق الحسابات السنوية والختامية بعد اتمام تدقيقها من المحاسب القانوني..."[٤].

مما تقدم نستنتج إن المشرع في العراق والدول محل المقارنة منح الهيئة العامة للمرافق المهنية صلاحية مناقشة وتصديق الميزانية المالية لها، ويرى الباحث إن المشرع كان موفقاً في منح الهيئة العامة هذه الصلاحية حفاظاً على اموال المرفق المهني و منح الهيئة العامة سلطة رقابية على امواله،

---

(١) المادة (١٤) الفقرة (٤) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٢) المادة (٧٧) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٣) المادة (١١) الفقرتين (ثانياً وثالثاً) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٤) المادة (١٠) الفقرة (رابعاً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

إذ من خلال ذلك تتمكن الهيئة العامة من الاطلاع على مصروفات السنة المنتهية والقادمة، حسب الاحوال.

ج- مرحلة التنفيذ: تكون هذه المرحلة في بعض التشريعات من صلاحية الرئيس الاداري الاعلى للمرافق المهنية سواء كان نقيباً، أو رئيس غرفة، أو اتحاد مهني، وتكون من صلاحية مجلس الادارة في تشريعات اخرى، ويكون التنفيذ من خلال اقرار عمليات صرف الانفاق، او تحصيل الايرادات، فبالنسبة لتنفيذ عملية الانفاق فهو يلتزم بالنفقات المحددة فيها من حيث تحديد مبالغ الانفاق، والامر بصرفها وفقاً للأعتمادالمتوفر في الميزانية، اما فيما يتعلق بتنفيذ الايرادات فيباشرها الرئيس الاداري بالاعتماد على نصوص الميزانية التي نصت بموجبها على الايرادات المطلوب جبايتها وفق اجراءات ومدد محددة(١).

ففي مصر نص قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على "مجلس النقابة هو المهيمن على اموال النقابة وتحصيلها وحفظها ويقوم بإقرار او صرف النفقات التي تستلزمها شؤون النقابة في حدود الاعتمادات المقررة في الميزانية..."(٢)، اما التوقيع بالصرف فيكون من صلاحية النقيب او الوكيل وامين الصندوق او مساعده، فقد نص القانون على " ... يكون الصرف من حسابات النقابة وفق ما يقضي به النظام المالي للنقابة، وبتوقيع النقيب او الوكيل وامين الصندوق او الامين المساعد للصندوق"(٣)، وفي قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل منح المشرع الصلاحية في إقرار الانفاق لمجلس النقابة ايضاً، إذ نص على " مجلس النقابة هو

---

(١) د. رائد ناجي احمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢، ص١٢٤.

(٢) المادة (١٥٨) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٣) المادة (١٦٥) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

الامين على اموالها وتحصيلها وحفظها ويقوم بإقرار وصرف النفقات التي تستلزمها ادارة النقابة في حدود الميزانية المعتمدة"[١].

ولم يرد نص في القانون على يحدد الجهة المختصة بالتوقيع على اوامر الصرف، ويرى الباحث إن نقيب المهندسين هو المختص بذلك كونه جهة تنفيذية لقرارت مجلس النقابة كما نص على ذلك القانون نفسه، إذ نص على " يمثل النقيب النقابة لدى الجهات القضائية والادارية ويقوم بتنفيذ قرارات مجلس النقابة..."[٢]، وبما إن اوامر الصرف هي من قرارات مجلس النقابة، فيقوم النقيب بتنفيذها وفقاً لذلك.

اما في العراق فقد نص قانون المحاماة على صلاحية اقرار الانفاق لمجلس النقابة، إذ نص على " مجلس النقابة هو المسؤول عن اموال النقابة واستحصالها وحفظها وإقرار صرف النفقات التي تستلزمها ادارة النقابة ضمن الاعتمادات المرصدة في الميزانية"[٣]، فيما نص القانون على التأكيد على حصر صلاحية الانفاق لمجلس النقابة ومنح النقيب صلاحية توقيع هذه الاوامر، إذ نص على " ٢٠٠٠- لايجوز التصرف في شيء من اموال النقابة الا بقرار من مجلس النقابة، ٣- أوامر الايداع والصرف يوقعها النقيب و أمين الصندوق معا أو من ينوب عنهما بقرار من مجلس النقابة"[٤]، مما تقدم نستنتج إن صلاحية اقرار الصرف هي من اختصاص مجلس ادارة المرافق المهنية، بينما اوامر الصرف يوقعها رئيس المرفق المهني، ويرى الباحث إن المشرع عندما جعل صلاحية اقرار الصرف لمجلس الادارة فأنه يعد ذلك بمثابة رقابة ذاتية على اموال المرفق المهني في مواجهة النقيب.

---

(١) المادة (٤٩) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٢) المادة (٢٤) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٣) المادة (١٢٦) الفقرة (١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٤) المادة (١٢٨) الفقرتين (٢ و ٣) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

الفصل الثالث

الرقابة على المرافق المهنية ومسؤوليتها

لا شك إن للرقابة بشكل عام اهمية بالغة في تحقيق نزاهة، وكفاءة، ومهنية الادارة في مختلف الاعمال التي تقوم بها الادارة، ومن ثم فذلك يصب في النتاج الحقيقي للدولة في مجمل النشاطات الادارية، والمرفقية، والمهنية، فعندما تمارس المرافق المهنية نشاطاتها واعمالها تحتاج الى ادوات ووسائل لتحقيق اهدافها بواسطتها، ومن هذه الوسائل ما يصدر عنها من قرارات إدارية بإرادتها المنفردة لتحقق بها اغراضها، إذ تعد القرارات الادارية من أهم وسائل الادارة التي تستعين بها الدولة لتنظيم المرفق المهني التي تمارس به نشاطها والتي يترتب على صدورها آثار قانونية مهمة، سواء بأنشاء المراكز القانونية، أو تغيير مركز قانوني جديد، او تعديل مركز قانوني قائم، او الغاءه، وهذه القرارات هي اعمال انسانية، والعمل الانساني غالباً ما يكون عرضة للقصور أو الانحراف مما يؤدي الى المساس بحقوق الافراد في حالة ما اذا كان القرار مشوب بعيب من عيوب المشروعية.

ولاجل حماية مبدأ المشروعية وبالتالي حماية الحقوق بشكل عام فلا بد من وجود رقابة على هذه المرافق شأنها شأن بقية المرافق العامة (الادارية والاقتصادية)، اضافة الى ذلك فلا توجد قيمة قانونية لهذه الرقابة مالم تقترن بجزاء يحول دون انتهاك القواعد القانونية، لذا فأن المرافق المهنية بوصفها شخص معنوي تتحمل المسؤولية القانونية عن التصرفات التي تصدر منها والتي تؤدي الى الحاق ضرر بالغير، سواء كانت هذه التصرفات مشروعة او غير مشروعة، وبغية تسليط الضوء على ذلك سنتناول هذا الفصل في مبحثين نتناول في المبحث الاول الرقابة على المرافق المهنية، ليكون مدخلاً لنا لنتناول في المبحث الثاني المسؤولية القانونية للمرافق المهنية ، وكما يأتي.

المبحث الاول

الرقابة على المرافق المهنية

أن المرافق المهنية عندما تمارس نشاطاتها واعمالها تحتاج الى ادوات ووسائل لتحقيق اهدافها بواسطتها، وذكرنا ان من اهم هذه الوسائل هي ما يصدر عنها من قرارات إدارية بإرادتها المنفردة لتحقق بها اغراضها، والتي يترتب على صدورها آثار قانونية تغير بالمراكز القانونية، والقرار هو عمل انساني وكل عمل إنساني يكون عرضة للقصور أو الانحراف مما يؤدي الى ان يكون القرار مشوب بعيب من عيوب المشروعية، ولاجل حماية مبدأ المشروعية فلا بد من وجود رقابة على هذه المرافق، تختلف هذه الرقابة من حيث انواعها فقد تكون رقابة تمارس من قبل جهات سياسية او ادارية وقد تكون رقابة قضائية تمارس من قبل القضاء العادي او الاداري حسب نص القانون الذي يحدد الجهة القضائية المختصة بنظر الطعون التي تقدم ضد القرارات الادارية المعيبة التي تصدر عن المرفق المهني، وكذلك تتطلب الرقابة على المرافق المهنية وسائل لتفعيلها كالشكوى مثلاً، وعليه سوف نتناول في هذا المبحث الرقابة على المرافق المهنية، من حيث انواعها، ووسائلها، وذلك من خلال تقسيم المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الاول الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية، ونتناول في المطلب الثاني الرقابة القضائية على المرافق المهنية.

المطلب الاول

الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية

سبق ان ذكرنا أن الرقابة على المرافق المهنية ليست نوع واحد، بل هي عدة انواع منها ما يمارس من قبل جهات سياسية، ومنها ما يمارس من قبل جهات ادارية قد تكون خارج المرفق، او من ذات المرفق المهني، اضافة الى الرقابة القضائية، وفي هذا المطلب سوف نتناول الرقابة غير

القضائية على المرافق المهنية والتي تتمثل في الرقابة السياسية والرقابة الادارية، إذ تمارس الرقابة السياسية على المرافق المهنية اما بشكل مباشر من قبل الشعب وهو ما يعرف بالرقابة الشعبية، او تمارس بشكل غير مباشر عن طريق المجالس التشريعية النيابية وهو ما يعرف بالرقابة البرلمانية، اما الرقابة الادارية فهي اما رقابة رقابة إدارية ذاتية او بناءً على تظلم، وتندرج ضمنها رقابة الهيئات المستقلة، وسوف نتناول هذه الانواع من الرقابة على المرافق المهنية في هذا المطلب وذلك من خلال تقسيمه على فرعين، نتناول في الفرع الاول انواع الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية، ونتناول في الفرع الثاني وسائل الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية.

الفرع الاول

انواع الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية

الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية تتنوع أيضاً إلى انواع عدة نستطيع إن نقسمها على نوعين رئيسيين هما الرقابة السياسية، والرقابة الادارية، وتندرج ضمنها رقابة الهيئات المستقلة، وسوف نتناولهما في البندين الاتيين:

اولاً- الرقابة السياسية:

تمارس الرقابة السياسية على المرافق المهنية اما بشكل مباشر من قبل الشعب، او بشكل غير مباشر بواسطة من ينوب عنه، فهي تمارس بواسطة الشعب من خلال ممثليه في السلطة التشريعية، اي الرقابة البرلمانية التي يمارسها البرلمان، وكذلك تمارس من قبل الشعب مباشرة وهي تسمى الرقابة الشعبية[١] التي تمارس من خلال وسائل الاعلام الذي يعتبر احد أهم انواعها، او من خلال الرأي العام

---

(١) د. محمد الديداموني محمد عبد العال: الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٩٤.

الذي يكون خلال فترة زمنية معينة بشأن موضوع معين، وسوف نتناول نوعي الرقابة السياسية بشيء من التفصيل فيما يأتي:

أ- الرقابة البرلمانية: تعد الرقابة البرلمانية النوع الابرز والاهم في مجال الرقابة الشعبية، إذ يختص البرلمان بوصفه ممثلاً عن الشعب إضافة إلى اختصاصه الاصيل في مجال التشريع، فأنه يمارس اختصاص اصيل اخر في مجال الرقابة، فهو يراقب عمل الادارة وله في هذا الشأن الصلاحيات الكاملة المحددة بموجب الدستور والقوانين ذات العلاقة، والتساؤل الذي يرد بهذا الصدد هو كيف يمارس البرلمان اختصاصه الرقابي على المرافق المهنية ؟ إذ لم يرد في اغلب نصوص القوانين ذات العلاقة نصاً صريحاً يمنح البرلمان سلطة ممارسة الوظيفة الرقابية على المرافق المهنية، فهو لايملك حق توجيه السؤال لرئيس النقابة او استجوابه او سحب الثقة عنه او عن مجلس النقابة، فهل يستطيع البرلمان إن يمارس الرقابة على المرافق المهنية اذا كانت اشخاص معنوية عامة، او مرافق عامة تخضع للقانون العام؟

عند النظر إلى الجانب التشريعي الذي يمارسه البرلمان، فمن الممكن إن يملك البرلمان من خلاله سلطة رقابية على المرافق المهنية، حتى وان لم ينص على ذلك صراحةً في القوانين ذات العلاقة[١]، الا إن هذا الدور المهم يمكن استنتاجه من خلال ممارسة البرلمان للوظيفة التشريعية، ويكمن ذلك بواسطة تشريع القوانين الجديدة، فهو يمنح المرافق المهنية شرعية الوجود من خلال النص على إنشاء مرفق مهني معين بموجب قانون يصدر عنه، اي إن المرافق المهنية تخضع للرقابة بشكل غير مباشر، وفقاً لما يضعه البرلمان من تشريعات تنشئ المرفق المهني ابتداء، وما تقدم اعلاه يكون بمثابة رقابة سابقة للمرفق المهني من قبل السلطة التشريعية، اضافة إلى ما تقدم يمكن للسلطة التشريعية إن

(١) د. عصمت عبدالله الشيخ: الرقابة الدستورية والفكرة القانونية السائدة في المجتمع السياسي، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة حلوان، ٢٠١٨، ص٥٤٩.

تمارس الرقابة اللاحقة على المرافق المهنية ويكون ذلك اما بتعديل نص قانوني معين يشوبه القصور، او النقص، او الغموض، او بإلغاء قانون نقابي معين[١].

ولا يقتصر الامر على ذلك بل يشمل التشريع كذلك تنظيم المرفق المهني واختصاصات كل جهة فيه وصلاحيات رئيس واعضاء مجلس اداراته وحقوق المنتمين والعاملين فيه، وكذلك تحديد عدد المرات التي يتولى فيها رئيس المرفق المهني الرئاسة ومدى قابليتها للتجديد مرتين او اكثر من ذلك من عدمها، والشروط الواجب توفرها فيمن يرشح نفسه لشغل هذا المنصب، وايضاً يرسم الية تشكيل مجلس الادارة فيه والية عمل المرفق المهني ويحدد اهدافه ووسائل تحقيق هذه الاهداف والنظام الاداري والمالي والانضباطي داخل المرفق المهني، وتحديد الجهة التي تملك صلاحية قبول الاعضاء ومعاقبتهم وشطب اسمائهم من سجل القيد، وكذلك يملك البرلمان سلطة الغاء او دمج المرفق المهني اذا تطلبت ذلك ظروف معينة وكان القصد من ورائها تحقيق المصلحة العامة من خلال اصدار تشريع ينص على الالغاء او الدمج للمرفق المهني.

وقد اصدر المشرع في كل من فرنسا ومصر والعراق عدد كبير من التشريعات المؤسسة للمرافق المهنية فكانت بمثابة رقابة على مهام وصلاحيات المرافق المهنية، فحددت فيها الامور المهمة التي من شأنها تنظيم المرفق المهني كمدة رئاسة المرفق المهني وعدد المرات التي يجوز فيها للشخص الترشيح لشغل منصب رئيس او عضو مجلس ادارة المرفق المهني، من ذلك ما نص عليه الامر الصادر في فرنسا في (٥) مايو ١٩٤٥ والذي اشار على ضرورة تأسيس مؤسسة خاصة لنقابة الصيادلة، يرأسها المجلس الوطني والذي يعد بمثابة السلطة العليا في النقابة والذي يقوم بممارسة مهام

---

(١) د. محمد الديداموني محمد عبد العال: مصدر سابق، ص٩٦.

النقابة الموكلة اليه[١]، كما اشار قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل " تنشأ نقابة تسمى نقابة المهندسين، وتكون لها الشخصية الاعتبارية وتعتبر الهيئة الممثلة للمهندسين المتمتعين بجنسية جمهورية مصر العربية"[٢]، كما اشار قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل" يمثل المؤتمر العام اعضاء النقابة كافة في عموم القطر، وتتكون من النقيب، واعضاء مجلس النقابة، و رؤوساء واعضاء مجالس ومؤتمرات فروع النقابة"[٣]، عليه الفقرة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٨٠) لسنة ١٩٧٧ الملغي، إذ نصت على " يجوز اعادة انتخاب النقيب او الرئيس في النقابات والاتحادات المهنية،لاكثر من مرة بصورة متتالية"[٤].

مما تقدم نستنتج :-

١- إن للبرلمان من خلال وظيفته التشريعية، دور رقابي مهم، من خلال تشريع القوانين التي ينظم من خلالها عمل المرافق المهنية بكافة تفاصيله فيكون بمثابة رقيب سابق على التنظيم القانوني لعمل المرافق المهنية، يمكن إن نصفها بالرقابة السابقة على القواعد القانونية .

---

(١) المادة(**L.1-4231**)والمادة(**L2-4231**) من قانون الصحة العامة الفرنسي المنشور على قاعدة التشريعات الفرنسية(**eo.affich code/gouvfr.legifrange.www/http:**)، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٦.

(٢) المادة (١) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٣) المادة(١٧) البند (اولاً) من قانون نقابة المهندسين العراقي رقم ٥١ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٤) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٥٧٣) الصادر بتاريخ ١٩٧٧/٢/٢٨ وقد الغي القرار اعلاه بموجب القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٧ إذ نصت المادة (١) منه على " يلغى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٨٠) في ١٩٧٧/٢/٢٨" و نصت المادة (٢) منه على " ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وتسري احكامه ابتداء من تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٤٣٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٣.

٢- اضف إلى ذلك فله دور بارز في تعديل او الغاء قانون بأكمله، او بعض النصوص التي تشوبها الغموض، او النقص، او القصور فتكون السلطة التشريعية بمثابة رقيب لاحق وهو ما يعرف بالرقابة اللاحقة على القاعدة القانونية المنظمة لعمل المرفق المهني.

ب- الرقابة الشعبية: ذكرنا إن الرقابة الشعبية تمارس اما بواسطة وسائل الاعلام، او بواسطة الرأي العام، فمن خلال الاعلام فأنه يمارس دوراً رقابياً فاعلاً على اداء السلطات بشكل عام، وعلى الادارة كذلك، إذ يلعب الاعلام دوراً رئيسياً هاماً في هذا المجال، ويشكل وسيلة او اداة الرأي العام في تحقيق اغراضه، وذلك من خلال تقييم اداء الادارة ومن ضمنها المرافق العامة ومراقبة اعمالها عن طريق نقد تصرفاتها وتقييم نشاطاتها وكذلك ارشادها إلى الطريق السوي في حال الحياد عنه، فيرى جانب من الفقه إن الاعلام يمارس رقابة غير مباشرة على المرافق المهنية بما للاعلام من قوة ادبية كبيرة لا يمكن تجاهل وجودها من قبل القائمين على ادارة المرافق المهنية[١] وذلك لما تتمتع به وسائل الاعلام من حماية دستورية نصت عليها دساتير الدول محل المقارنة.

ففي فرنسا نصت المادة (١١) من اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر في ٢٦ اب ١٧٨٩ والملحق بدستور فرنسا على " إن حرية التعبير عن الافكار والاراء هي واحدة من اثمن حقوق الانسان بالتالي يجوز لاي مواطن إن يتكلم، يكتب، وينشر بحرية، باستثناء ما هو بمثابة اساءة استخدام لهذه الحرية في الحالات التي يحددها القانون"، وفي مصر اكد المشرع الدستوري على "حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والالكتروني مكفولة..."[٢]، وكذلك الحال في العراق فقد

---

(١) د.سعيد عبد الكريم الحكيم: الرقابة على اعمال الادارة في الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦،ص١٧٠.

(٢) المادة (٧٠) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر لعام ٢٠١٤.

نص دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ على "تكفل الدولة بما لايخل بالنظام العام والاداب... حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر..."[١].

مما تقدم نجد إن للاعلام بمختلف وسائله دور مهم في مجال الرقابة على المرافق المهنية من خلال ما يتم نشره من اخبار تتعلق بنشاط المرافق المهنية واعمالها، وخصوصاً بعد التطور الذي حصل في وسائل والتواصل الاجتماعي والتي تعد من اسرع الوسائل واكثرها حرية في نقل الاخبار، وقد منحت الدساتير حماية لما تقوم به وسائل الاعلام من اعمال تتعلق بنشر للاخبار والتعبير عن الاراء الناقدة والمقيمة لعمل الادارة.

اما فيما يخص الرأي العام فأنه يلعب دوراً رئيسياً في مجال الرقابة على المرافق المهنية، والرأي العام الذي نقصده بهذا الصدد هو ما يخص فئة معينة من فئات المجتمع وهم الاعضاء المنتمين للمرافق المهنية، إذ يحق لهؤلاء الاعضاء متابعة اعمال المرافق المهنية وتقييمها، والاعتراض على ما يعتبر مخالف لقانون المرفق المهني وذلك من خلال حق الاعضاء في التعبير عن الرأي المكفول دستورياً وذلك من خلال التظاهر والاعتصام والتعبير عن مطالبهم لادارة المرفق المهني المنتمين اليه، وقد كفلت الدساتير كذلك حق التعبير عن الرأي لمختلف فئات المجتمع بوجه عام، ففي فرنسا نصت المادة (١١) من اعلان حقوق الانسان والمواطن سالف الذكر على كفالة حرية التعبير عن الرأي، وكذلك في مصر فأن دستور مصر الصادر عام ٢٠١٤ كذلك كفل حرية التعبير عن الرأي وذلك من خلال النص على " حرية الفكر والرأي مكفولة ولكل انسان حق التعبير عن رأيه بالقول، او الكتابة، او التصوير، او غير ذلك من وسائل التعبير والنشر"[٢]، وكذلك دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

---

(١) المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦٥) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

النافذ نص على كفالة حرية التعبير عن الرأي، إذ نص على " تكفل الدولة بما لايخل بالنظام العام والاداب... حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل"[١].

يلاحظ على نص دستور جمهورية العراق اعلاه انه لم يحدد وسائل معينة للتعبير عن الرأي وهذا يعني من حق الشخص إن يعبر عن رأيه بأية وسيلة من وسائل التعبير عن الرأي بالقول او الكتابة او التصوير او النشر في مواقع التواصل الاجتماعي، وقد اشترط الدستور إن لايكون التعبير عن الرأي مخل بالنظام العام او الاداب.

مما تقدم نستنتج إن المرافق المهنية تخضع للرقابة السياسية بنوعيها سالفي الذكر، فهي شأنها شأن بقية المرافق العامة لا تكون بمنأى عن الرقابة التي يمارسها الشعب على السلطات في الدولة فهو كما بينا سابقاً يعتبر مصدر السلطات وأساس شرعيتها وما القانون بمعناه العام الا تعبير عن ارادة الشعب.

ثانياً- الرقابة الادارية:

نتناول في هذه الفقرة الرقابة الادارية على المرافق المهنية، كذلك نتناول رقابة الهيئات المستقلة على المرافق المهنية، وكما يأتي:

أ- الرقابة الادارية: هي التي تمارسها الادارة بنفسها لمراقبة اعمالها، والتأكد من مدى مشروعيتها، اي مطابقتها للقانون، او ملائمتها للظروف المحيطة بالتصرف[٢]، والتساؤل الذي يرد بهذا الشأن هل تخضع المرافق المهنية للرقابة الادارية؟ وما أثر خضوعها على مبدأ الاستقلال المالي والاداري الذي تتمتع به هذه المرافق؟.

---

(١) المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. محمد ابراهيم الدسوقي: الرقابة على اعمال الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٤١.

فقد ذكرنا سابقاً إن من خصائص المرافق المهنية هو الاستقلال المالي والاداري، وفي حال خضوع المرافق المهنية للرقابة الادارية هل تخضع لمستوى واحد من مستويات الرقابة الادارية ام لاكثر من مستوى؟ بمعنى اخر ما هي انواع الرقابة الادارية التي تخضع لها المرافق المهنية؟

في الحقيقة إن المرافق المهنية تخضع إلى حد ما للرقابة الادارية و أن الاستقلال الاداري والمالي للمرافق المهنية لا يعني انها تكون بمنأى عن تلك الرقابة، اي انها وان كانت مستقلة مالياً و ادارياً الا انها تخضع لقدر معين من رقابة الجهات التي تكون اعلى منها كالوزير او الهيئات الرقابية المستقلة، بالاضافة إلى خضوعها للرقابة الذاتية التي تمارسها المرافق المهنية على نفسها بذاتها وذلك لضمان مشروعية تصرفاتها من تلقاء نفسها، وهذه الرقابة قد تكون رقابة سابقة تسبق التصرف او رقابة لاحقة تلحق التصرف بعد صدوره، إذ تخضع المرافق المهنية إلى الرقابة من قبل الجهات الادارية الرقابية التي اناط بها المشرع مهمة مراقبة اعمال المرافق المهنية، وهذه الجهات قد تتمثل في وزارة معينة لها علاقة بالمرفق المهني منحها المشرع سلطة الرقابة على اعمال مرفق مهني معين، كما هو الشأن في وزارة التجارة وعلاقتها بالغرف التجارية، او وزارة الصحة وعلاقتها بنقابات الاطباء واطباء الاسنان والصيادلة، او تتمثل في الهيئات المستقلة كما هو الشأن في ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق.

ففيما يتعلق بموقف التشريع في فرنسا فعند النظر إلى موقف قانون الصحة العامة، وكذلك قانون نقابة الصيادلة الفرنسي فلم ينظم الرقابة الادارية على المرافق المهنية وفق قاعدة، او نص قانوني صريح، الا إن ذلك لا يعني غياب الرقابة الادارية على اعمال المرافق المهنية[١]، اذ يمكن استخلاص دورها المهم، والحيوي الذي تؤديه من خلال واجبات، ومهام المجلس الوطني للنقابة المتمثل بالدفاع

([١]) د. محمد الديداموني محمد عبد العال: مصدر سابق، ص١٠٣.

على القانون النقابي، والامتثال للقواعد القانونية المنظمة للسلوك المهني لأعضائها، اضافة إلى تنسيق اعمال مجالسها داخل فروعها المختلفة المتعلقة بالتنظيم النقابي. والمهني[١].

وتتدرج الرقابة الادارية بين تبليغ الوزارة المعنية باجراءات معينة فقط وحق التوجيه والاشراف إلى إن تصل إلى مرتبة المصادقة على بعض قرارات المرافق المهنية و اقالة رئيس او مجلس الادارة، ففي مصر فان قانون اتحاد الصناعات المصري الزم الغرف الصناعية بإخطار الوزارة المختصة بشؤون الصناعة بمواعيد اجتماعات جمعياتها العمومية ومجالس ادارتها ودعوتهما للاجتماع وكذلك الزم القانون الغرف الصناعية بابلاغ الوزارة بصورة من محاضر الاجتماعات وكذلك القرارات المتخذة خلال هذه الاجتماعات لمدة اقصاها سبعة ايام من تاريخ عقد الاجتماع[٢].

و اسند المشرع نشأة الغرف الصناعية إلى رئيس مجلس الوزراء باصدار قرار بذلك بعد موافقة مجلس الوزراء وبناءً على عرض رئيس مجلس ادارة اتحاد الصناعات المصرية[٣]، وكما نص المشرع في قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل، على إنشاء الغرف التجارية بقرار من الوزير المختص بشؤون التجارة الداخلية ومنحه سلطة تحديد مقر الغرفة ودائرة اختصاصها المكاني وعدد اعضائها، وكذلك منح القانون الوزير سلطة تعديل دوائر اختصاص الغرف[٤]، فيما الزم القانون التاجر اذا كان شخص معنوي إن يقوم بابلاغ الوزارة المختصة بشؤون التجارة الداخلية باسم الممثل القانوني او المفوض بتمثيل الشخص المعنوي[٥]، فيما جعل المشرع المصري بعض قرارات

---

(١) المادة(**L4231-2**) من قانون الصحة العامة الفرنسي، والمنشور على قاعدة التشريعات الفرنسي.

(٢) المادة (١٦) من قانون اتحاد الصناعات المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٣) المادة (٢) من قانون اتحاد الصناعات المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٤) المادة (٣) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩)لسنة١٩٥١ المعدل.

(٥) المادة (٥) الفقرة (د) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.

الغرف التجارية موقوفة على موافقة الوزير المختص بشؤون التجارة الداخلية مثل قرار اقالة العضو المتخلف عن الحضور ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مقبول[١].

وكذلك تمتد الرقابة الادارية على المرافق المهنية في بعض الاحيان إلى سلطة الادارة في تقرير بطلان القرارات المتخذة من قبل المرافق المهنية مثل سلطة الوزير المختص بشؤون التجارة الداخلية المصري في اصدار قرار ببطلان مداولات الغرف التجارية اذا حصلت هذه المداولات خارج مقر الغرفة او اذا تجاوزت فيها حدود اختصاصها او لم تراعي القانون ويتم اصدار قرار البطلان من قبل الوزير خلال ثلاثين يوم من تاريخ علم الوزارة بها وبعد تكليف الغرفة المعنية بتقديم ملاحظاتها حول هذه المداولات خلال اسبوع واحد فقط[٢]، فيما تصل هذه الرقابة إلى حد حل مجلس ادارة المرافق المهنية مثال ذلك ما نصت عليه المشرع بالمادة (٤٣) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل ايضاً إذ نصت على " يجوز بقرار مسبب من الوزير المختص بشؤون التجارة الداخلية حل مجلس ادارة الغرفة او مكتبها، إذا خالفت احكام المادة (٢٣) من هذا القانون، او اذا حدثت خلافات جوهرية تعوق عمل المجلس او انعقاده..."[٣].

واما في العراق فأن الرقابة الادارية على المرافق المهنية لا تكون بالمستوى نفسه في مصر بل إن المرافق المهنية في العراق تتمتع باستقلالية اكبر مما تتمتع به في مصر، فتقتصر الرقابة على التبليغ فقط او على تشكيل لجان تأسيسية بقرار من الوزير المختص، ففيما يخص قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ فقد نص على " يبلغ النقيب وزير التعليم العالي والبحث العلمي بنتيجة

---

(١) المادة (١٣) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٢) المادة (٢٤) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.

(٣) نصت المادة (٢٣) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل على " لايجوز للغرف التجارية إن تشتغل بالمضاربات او بالاعمال المضرة بالسوق او بالمسائل السياسية او الدينية ولا إن تقدم أية مساعدة أو معونة بالذات أو بالواسطة إلى الاحزاب السياسية".

الانتخابات خلال سبعة ايام من تاريخ اجرائها"[١]، وكذلك نص على " يشكل وزير التعليم العالي والبحث العلمي لجنة مؤقتة من (٥) خمسة اكاديميين من خمس جامعات مختلفة تتولى الدعوة لعقد مؤتمر مركزي للاكاديميين لانتخاب المؤتمر العام الاول للنقابة وتحل اللجنة وتنتهي اعمالها باعلان نتائج المؤتمر ويتولى المؤتمر المنتخب ادارة انتخاب مجلس ادارة النقابة والنقيب ونائبه باشراف قضائي"[٢]، ولمحكمة التمييز الاتحادية رأي بهذا الشأن، ففيقرار لها منعت السلطة التنفيذية من التدخل في اعمال المرافق المهنية باي شكل من الاشكال، اذ جاء فيه "... وحيث ان السلطة التنفيذية ممنوعة بموجب أحكام الدستور والقانون من التدخل في أعمال مؤسسات المجتمع المدني ومنها نقابة المحامين و لا يسوغ إصدار اي أمر او اتخاذ اي إجراء إلا إذا كان متفقاً وأحكام الدستور و القانون وحيث ان الحكم المميز استند الى أحكام دستورية وقانونية وحيثيات صحيحة قانوناً ومعزز المبدأ سيادة القانون وعليه قرر تصديق الحكم المميز ورد الطعنين التمييزيين وتحميل المميزين رسم التمييز وصدر القرار بالأكثرية بتاريخ ٦ / شعبان / ١٤٢٧ هـ الموافق ٢٠٠٦/٨/٣٠ م"[٣].

من حكم محكمة التمييز سالف الذكر يتبين إن المرافق المهنية في العراق تتمتع باستقلالية في ممارسة اعمالها اتجاه السلطة التنفيذية، اي لايمكن للسلطة التنفيذية إن تتدخل بأعمال المرافق المهنية في العراق فقط بالحدود التي رسمها القانون والتي تخص بعض التبليغات التي ذكرناها فيما سبق، وتقسم الرقابة الادارية على المرافق المهنية على نوعين هما، الرقابة الذاتية و الرقابة بناء على تظلم:

---

(١) المادة (١٦) البند (احدى عشر) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادة (٢٧) البند (اولاً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

(٣) قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (٩٦/السلطة التنفيذية/٢٠٠٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٣٠، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس القضاء الاعلى/ محكمة التمييز الاتحادية على الرابط التالي:
https://www.hjc.iq/indexqanoun-ar.php
تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٢.

١- الرقابة الذاتية: ويقصد بها إن تقوم الادارة بنفسها مراقبة التصرفات التي تصدر عنها من خلال مراقبة توافقها مع القانون وكذلك تناسبها مع الهدف الذي اصدرت من اجله، اي إنها رقابة مشروعية ورقابة ملائمة في الوقت نفسه، فهي رقابة تمارسها الادارة من تلقاء نفسها من دون حاجة إلى تدخل صاحب الشأن فيها، اي إن المرافق المهنية تباشر هذه الرقابة على اعمالها تلقائياً وذلك من خلال مراجعة تصرفاتها وتصحيح ما تقع فيه من أخطاء وتجاوزات على مبدأ المشروعية الملزمة باحترامه لضمان تنفيذ القوانين والانظمة واحترام الحدود التي ترسمها، وبذلك فأن المرافق المهنية واعمالا لهذه الرقابة تستطيع إن تسحب قراراتها او تعدلها او تلغيها، وتمارس هذه الرقابة اما بواسطة الرئيس الاداري وتسمى بالرقابة الرئاسية او تمارس من الجهة مصدرة القرار ذاتها وتسمى بالرقابة الولائية، او إن يتم اسناد هذه المهمة إلى لجنة مختصة تشكل من قبل المرفق المهني نفسه، وكذلك قد تكون هذه الرقابة سابقة على صدور التصرف او تكون لاحقة تباشر بعد صدور التصرف[١].

ففي مصر فعند الرجوع إلى القواعد القانونية الخاصة بالنقابات نجدها لا تخلو من الرقابة الادارية الذاتية على النقابات، فمثلاً قانون تنظيم مهنة الصيادلة المصري رقم(٤٧) لسنة ١٩٦٩ المعدل إذ اشار إلى "إن مناقشة السياسة العامة للنقابة، واقرار اللائحة الداخلية، ولائحة تقاليد المهنة التي يضعها مجلس النقابة، كما يصدر مجلس نقابة الصيادلة قراراً بأسقاط عضوية مجلس النقابة عن العضو اذا فقد شرط من شروط العضوية، اضافة إلى ادارة اموال النقابة، والهبات، والتبرعات"[٢]، إذ تتجلى الرقابة الادارية وفق هذا القانون بالمظاهر الذي ذكرت اعلاه، اضافةإلى ذلك فان قانون اتحاد الصناعات

---

(١) د.محمود خلف الجبوري: القضاء الاداري والدعوى الدستورية(دراسة مقارنة)، ط١، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠٠٨، ص٢٨، و د.عصام الدبس: القضاء الاداري و رقابته لأعمال الادارة (دراسة مقارنة)،ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص٣٨٣.

(٢) المواد (١٩، ٢٧،٢٩) من قانون نقابة الصيادلة المصري رقم(٤٧) لسنة ١٩٦٩ المعدل، والمنشور على الموقع الالكتروني على الرابط التالي: **http//: lawywregypt.net.** تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٢١.

المصري منح الجمعية العمومية غير العادية لغرفة الصناعة الصلاحية بالنظر في حل مجلس ادارة الغرفة او عزل اي من اعضائه وكذلك شطب عضوية احد اعضاء الجمعية العمومية، وله حق التوصية بالغاء الغرفة[١]، وكذلك منح القانون رئيس مجلس ادارة الغرفة الصناعية حق الاشراف على تنفيذ سياستها العامة وهو ما يعد بمثابة رقابة ذاتية على الغرفة الصناعية وله حق متابعة تصرفاتها ومدى انطباقها مع السياسة العامة للغرفة[٢]، وكذلك قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل منح الغرف التجارية الحق في الرقابة الذاتية التلقائية على اعضائها، إذ تستطيع الغرفة إن تعتبر العضو مستقيلاً اذا تخلف عن الحضور ثلاث جلسات متتالية لاجتماعاتها بدون عذر مقبول[٣]، اي إن القانون منح الحق للغرف التجارية إن تمارس دورها الرقابي من تلقاء نفسها وان تعتبر العضو المتخلف عن الحضور ثلاث جلسات متتالية مستقيلاً ولا يتوقف ذلك على تقديم طلب الاستقالة من قبل صاحب الشأن.

٢- الرقابة بناء على تظلم: يقصد بالتظلم الاداري الطلب الذي يقدمه المتضرر من القرار الاداري إلى الادارة يبين فيه اوجه مخالفته للقانون ومطالباً الغاءه، وهو اما يقدم إلى ذات الموظف الذي اصدره ويسمى بالتظلم الولائي، او يقدم إلى الرئيس الاداري للموظف الذي اصدره ويسمى بالتظلم الرئاسي، او قد يكون التظلم لدى لجنة مختصة تشكل وفق القانون[٤]، ويثار تساؤل هل تضمنت قوانين النقابات

---

(١) المادة (١٤) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٢) المادة (٢٤) من قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٣) المادة (١٣) من قانون الغرف التجارية المصري رقم(١٨٩) لسنة١٩٥١ المعدل.

(٤) د.عصام عبدالوهاب البرزنجي: القضاء الاداري، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص٧٥، و د.محمد علي ال ياسين: القانون الاداري، ط١، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، بلا سنة طبع، ص١٦٨.

ذات الصلة بالموضوع على التظلم قبل اللجوء إلى القضاء، وهل يعتبر هذا الالتماس الذي تجريه النقابات بشكل عام بمثابة رقابة ادارية للنقابات؟.

فعند النظر إلى القواعد القانونية الخاصة بالمرافق المهنية فأن قوانينها نصت على هذا النوع من التظلم بوصفه احد انواع الرقابة الادارية الذاتية على اعمالها، إذ جعل مجلس الدولة الفرنسي من التظلم حق لكل ذي مصلحة، فيشير في احد احكامه "كل قرار اداري يمكن إن يكون موضوعاً خلال مدة معينة لدعوى قضائية، أو لتظلم اداري، ولائي، رئاسي، وهذا التظلم يقطع ميعاد الطعن لتجاوز السلطة"[١]، وفي مصر فقد رسمت قوانين المرافق المهنية طرق التظلم من القرارات الصادرة عنها من خلال تحديد الجهات المختصة بنظر التظلمات والية عملها[٢].

منها قانون نقابة اطباء مصر رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل، إذ يحق لمن تم رفض طلبه للقيد في النقابة إن يتظلم من قرار الرفض امام مجلس نقابة الاطباء وذلك خلال مدة شهرين من تاريخ علمه بقرار الرفض، وكذلك منح القانون للطبيب العضو في النقابة إن يتظلم من قرار العقوبة التأديبية التي تفرض عليه وذلك امام مجلس النقابة خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه بالقرار[٣]، وكذلك قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل ، أذ منح الحق لطالب الانتماء إلى نقابة المحامين والذي تم رفض قيده في جدول النقابة إن يتظلم من القرار خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه بقرار الرفض، وذلك إلى لجنة القبول التي تفصل في التظلم بعد سماع اقوال

---

(1)jean-marieauby –robertducoslbidem, op-cit, p385 .

(٢) وجديراً بالذكر إن قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل اشترط التظلم الوجوبي قبل رفع دعوى الألغاء بالنسبة لقرارات معينة اشارت لها المادة (١٢) من القانون اعلاه " مثل الطلبات التي يقدمها ذو الشأن للطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، والطلبات التي قدمها الموظفون العموميون لألغاء القرارات الادارية الصادرة بأحالتهم على المعاش، او الاستيداع، او فصلهم بغير الطريق التأديبي، اضافة إلى القرارات التي يقدمها الموظفون العموميون لألغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية.

(٣) المادة (٥٥) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

المتظلم[١]، وأيضاً اعطى قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل الحق لمن صدر قرار برفض قيده في النقابة إن يتظلم من القرار خلال ثلاثين يوم من تبلغه فيه امام لجنة مختصة تشكل لهذا الغرض[٢].

و تجدر الاشارة إلى قضاء المحكمة الادارية في مصر قد ذهب في احد قراراته " على إن غاية التظلم الاداري هو افصاح المتظلم على إن يتمسك بحقه، ويطالب بأقتضائها، ولذلك فهو وسيلة اعتراض لدى السلطة الادارية او السلطة الرئاسية على القرار الاداري، قد تجديه في الحصول على حق او المركز القانوني الذي يطالب به من دون إن يتكبد عناء المنازعة الادارية[٣]، وبذلك لا يتفق الباحث مع اتجاه جانب من الفقه المصري الذي يرى إن اعضاء المرافق المهنية هم افراد عاديين، وليس موظفيين وبالتالي فالقرارات الادارية الصادرة من نقابات المهنية في مصر لا تعد قرارات صادرة ضد موظف عام فلا يجب التظلم منها قبل الطعن فيها[٤]، ذلك لان القوانين ذات الصلة بالموضوع كانت واضحة في الاشارة إلى التظلم من مسائل معينة قبل اللجوء إلى القضاء.

وفي العراق فان قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ ، اعطى الحق لمن رفض طلبه للانتماء للنقابة إن يعترض على قرار الرفض امام مجلس النقابة تحريرياً خلال ثلاثين يوم من تاريخ تبلغه بقرار الرفض وكذلك الزم القانون مجلس النقابة بالبت في الاعتراض خلال عشرة ايام فقط[٥]، وأيضاً قانون نقابة المعلمين العراقي رقم(٧) لسنة ١٩٨٩المعدل، نص على " يحق لمن رفض طلب

---

(١) المادة (١٩) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل

(٢) المادة (١٤) من قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

(٣) الحكم الصادر من المحكمة الادارية العليا المصرية/ رقم الدعوى رقم ٣٨٢(/٣٢) لسنة ١٩٩١ قضائية عليا- جلسة، ١٩٩١/٣/٣٠، نقلاً عن د.محمد ابراهيم خيري الوكيل: التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع، ص٦١.

(٤) د. محمد ابراهيم خيري الوكيل: التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، مصدر سابق، ص٦٧.

(٥) المادة (٦) البند (رابعاً) من قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ .

انتمائه الاعتراض على ذلك لدى الهيئة الادارية المركزية خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغه وعلى الهيئة الادارية إن تبت في الطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل الاعتراض في سجلاتها ويكون قرارها نهائيا"[١]، كذلك قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل، نص على " لصاحب الطلب المرفوض إن يعترض على قرار المجلس بكتاب موجه اليه يوضح فيه اسباب الاعتراض، وعلى المجلس إن ينظر في الاعتراض في اول اجتماع قادم له..."[٢].

مما تقدم نستنتج إن المرافق المهنية وان كانت تتمتع بالاستقلال المالي والاداري فأنها في الوقت نفسه تخضع لقدر من الرقابة الادارية، وان خضوعها إلى هذه الرقابة لا يعني هدم المبدأ الذي تقوم عليه والمتضمن استقلال شخصيتها القانونية المعنوية لان عدم اخضاعها إلى الرقابة يعني عدم تحقيق ضمانات مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الدولة القانونية بكافة سلطاتها واجهزته.

ب- رقابة الهيئات المستقلة على المرافق المهنية: إن رقابة الهيئات المستقلة على المرافق المهنية نجد مستواها اكثر موضوعاً في التشريع العراقي من موضوعات الرقابة الادارية، إذ اناط له المشرع اهمية كبيرة فقد نصت قوانين جميع المرافق المهنية على خضوع حساباتها لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وكذلك قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل نص على " تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الاتية... ثانياً: اية جهة ينص قانونها او نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان"[٣]، وعند الرجوع إلى قوانين المرافق المهنية نجدها قد نصت على خضوع اموالها لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي، فقانون اتحاد الغرف التجارية العراقي رقم (٤٣) لسنة

---

(١) المادة (٦) الفقرة (ب) من قانون نقابة المعلمين العراقي رقم (٧) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٢) المادة (٦) البند (ثالثاً) من قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

(٣) المادة (٨) البند (ثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) الصادر بتاريخ ٢٠١١/١١/١٤.

١٩٨٩ المعدل نص على " تخضع حسابات الاتحاد والغرف إلى تدقيق ديوان الرقابة المالية"[١]، وكذلك قانون اتحاد الصناعات العراقي، إذ نص على " تخضع حسابات الاتحاد الى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية"[٢]، والعديد من قوانين المرافق المهنية التي نصت على خضوع حساباتها لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية[٣].

وكذلك ما نص عليه قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، والذي عد بموجبه اي جريمة تقع على اموال المرافق المهنية من جرائم الفساد التي تخضع فيه إلى سلطة هيئة النزاهة، إذ نص القانون على " تعد قضية فساد الجرائم الاتية: ١- جرائم الفساد وبضمنها خيانة الامانة التي ترتكب من المنظمات غير الحكومية الممنوحة صفة النفع العام وفي الاتحادات والنقابات والجمعيات المهنية التي تسهم الدولة في اموالها او التي منحت اموالها صفة اموال عامة او التي منح منتسبوها صفة المكلفين بخدمة عامة..."[٤]، وكذلك الزم القانون رؤساء المرافق المهنية عند اشغالهم لوظائفهم اصالة او وكالة إن يقدموا اقرار عن ذمتهم المالية[٥]، فيما جاء في الاسباب الموجبة لتشريع القانون " ... لغرض مد صلاحيات هيئة النزاهة إلى الجرائم المرتكبة في الاتحادات والنقابات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات المهنية... شرع هذا القانون".

---

(١) المادة (١٨) من قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

(٢) المادة (٣٦) من قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

(٣) نصت المادة (٢٣/ثالثاً) من قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي " تخضع حسابات النقابة إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية"، والمادة (٣٥) من قانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ العراقي نصت على " تخضع حسابات النقابة إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية".

(٤) المادة (١) البند (ثالثاً) الفقرة (ب/١) من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ العراقي المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٨) الصادر بتاريخ ٢٠١١/١٢/٢٣.

(٥) المادة (١٦) البند (اولاً) الفقرة (ت) من قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ العراقي المعدل.

وقد احسن المشرع العراقي فعلاً عندما نص صراحة على مد رقابة هيئة النزاهة على المرافق المهنية لما تتمتع به من صلاحيات واسعة ومن القرارات القضائية التي تؤكد رقابة هيئة النزاهة على المرافق المهنية نذكر قرار محكمة التمييز الاتحادية في قرارها المرقم (٨/الهيئة الموسعة الجزائية/٢٠٢٠) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١/٢٧، إذ جاء فيه "لدى التدقيق والمداولة من الهيأة الموسعة الجزائية في محكمة التمييز الاتحادية. وجد ان قاضي محكمة تحقيق البصرة الثانية قرر بتاريخ ٢٠١٩/١١/١٤ احالة الأوراق التحقيقية الخاصة بالمشتكي (ز ح م ك) إلى محكمة تحقيق قضايا هيأة النزاهة في البصرة لإكمال التحقيق فيها حسب الاختصاص وقررت الاخيرة بتاريخ ٢٠١٩/١٢/١٥ عرض الموضوع على محكمة التمييز الاتحادية لتحديد المحكمة المختصة بنظر الدعوى ولدى امعان النظر من لدن هذه الهيأة في الشكوى فقد تبين انها تتعلق بقيام المتهم (س ت ك) بطلب مبلغ مالي مقداره اربعة الاف دولار من المشتكي مقابل تسوية الدعاوى المدعى بتسجيلها بحقه (المشتكي) كمتهم وحيث ان اختصاص هيأة النزاهة حددته المادة (١/ثالثاً) من قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة (٢٠١١) المعدل بالقانون رقم (٣٠) لسنة (٢٠١٩) وإذ ان المتهم (س ت ك) حسبما هو ثابت من الاوراق التحقيقية هارب ولم يتم القاء القبض عليه ولم يثبت انه من المنتسبين الى دوائر الدولة او القطاع العام او المنظمات غير الحكومية او الاتحادات او النقابات او الجمعيات التي مُنح منسوبوها صفة المكلفين بخدمة عامة وفقاً لما منصوص عليه في المادة آنفة الذكر عليه تكون محكمة تحقيق البصرة الثانية هي المختصة نوعياً بنظر الدعوى واكمال التحقيق فيها لذا واستناداً إلى أحكام المادة (١٣/أولاً–ب–٢) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة (١٩٧٩) المعدل قرر ايداع الأوراق التحقيقية لديها لإكمال التحقيق في الدعوى وفقاً للقانون والاشعار الى محكمة تحقيق قضايا هيأة النزاهة في البصرة بذلك وصدر القرار بالاتفاق في ٢/جمادي

الثاني/١٤٤١هـ الموافق ٢٠٢٠/١/٢٧م"[١]، من مضمون حكم محكمة التمييز الاتحادية متقدم الذكر يتضح ان هيئة النزاهة تفرض رقابتها على المرافق المهنية بموجب قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ العراقي المعدل، اضافة الى رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يمارس دوره الرقابي على المرافق المهنية.

الفرع الثاني

وسائل الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية

لكي تتم ممارسة الرقابة غير القضائية على المرافق المهنية فأنها تكون بحاجة إلى وسائل او ادوات من خلالها تتمكن الجهات الرقابية المختصة بمباشرة اختصاصاتها الرقابية عليها، وتختلف هذه الادوات او الوسائل باختلاف نوع الرقابة التي تتم مباشرتها، و سوف نتناول في هذا الفرع وسائل الرقابة غير القضائية، وذلك في البندين الاتيين:

اولاً- وسائل الرقابة السياسية:

يطلق عليها الرقابة البرلمانية، او الرقابة الشعبية، ولهذين النوعين وسائل تستخدمها لممارسة وظيفتها الرقابية، نتناولها بأيجاز في النقاط الاتية:

أ- وسائل الرقابة البرلمانية: يمارس البرلمان وظيفة اصيلة تمنح له بموجب الدستور، وهذه الوظيفة تتمثل في مجالين رئيسيين هما الوظيفة التشريعية، والوظيفة الرقابية التي يمارسها بوصفه ممثلاً عن الشعب مصدر السلطات وأساس شرعيتها، وبشأن الوظيفة الرقابية فأن البرلمان يحتاج إلى وسائل و

(١) قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم (٨/الهيئة الموسعة الجزائية/٢٠٢٠) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١/٢٧، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لمحكمة التمييز الاتحادية وعلى الرابط التالي:
https://www.hjc.iq/indexqanoun-ar.php تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٢٠.

أدوات يستخدمها لكي يتمكن من ممارسة وظيفته هذه[١]، فما هي الوسائل التي يملكها البرلمان لممارسة دوره الرقابي؟ وما هو أساس هذه الوسائل؟

يرى البعض من الباحثين إن الاعراف البرلمانية المعاصرة لا تأخذ بأسلوب محدد لوسائل الرقابة البرلمانية في مواجهة السلطة التنفيذية، بل تكون قريبة من اسلوب الاسترشاد، إذ يستطيع البرلمان إن يطور تلك الادوات او الوسائل بإبتكار ادوات جديدة تتماشى مع التطور الحاصل في العمل الاداري، كما ويرى جانب اخر من الباحثين إن هذه الوسائل تكون بمثابة تطبيقات عملية وفق ما تنظمه الدساتير وما تقتضيه طبيعة النظام السياسي في كل دولة[٢]، ويمكن اجمال هذه الوسائل في النقاط الاتية:

١- السؤال: يعتبر احد الوسائل التي يملكها البرلمان اتجاه السلطة التنفيذية هو السؤال البرلماني، إذ يمكن من خلاله متابعة النشاطات التي تمارسها جميع مؤسسات الدولة وبطريقة رسمية، ويعرفه بعض الفقه بأنه "العمل الذي يطلب به عضو البرلمان من أحد أعضاء السلطة التنفيذية إيضاحات في نقطة محددة"[٣]، وقد اخذ دستور مصر لسنة ٢٠١٤ بالسؤال البرلماني كوسيلة من وسائل ممارسة الرقابة البرلمانية، إذ نص على " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، او احد نوابه او احد الوزراء او نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في أختصاصهم وعليهم الاجابة عن هذه الاسئلة في دور الانعقاد ذاته..."[٤]، وكذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اخذ بالسؤال

---

(١) د.عصام الدبس: القضاء الاداري ورقابته لاعمال الادارة، مصدر سابق، ص٣٣٨.

(٢) حسن صالح مهدي: الرقابة السياسية على المحافظ في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٧، ص١٠٢.

(٣) د.رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص٦٧.

(٤) المادة (١٢٩) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

البرلماني، إذ نص على " لعضو مجلس النواب إن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم..."[١]، ولم نجد في بقية التشريعات المنظمة لعمل المرافق المهنية سواء في فرنسا، او مصر، او العراق ما يمنح البرلمان الحق في توجيه السؤال لرؤساء المرافق المهنية مما يعني إن هذه الوسيلة غير موجودة في العراق، وبقية الدول لممارسة البرلمان دوره الرقابي على المرافق المهنية.

٢- طرح موضوع عام للمناقشة: تهدف هذه الوسيلة إلى اجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بهدف الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، وقد اخذ دستور مصر بهذه الوسيلة من وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية، إذ نص على " يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الاقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه"[٢]، وكذلك اخذ الدستور العراقي بهذه الوسيلة، إذ نص على " يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الاقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات..."[٣].

من النصوص المتقدم ذكرها نجد إن هذه الوسيلة مقررة للبرلمان بموجب نصوص الدستور ويستطيع من خلالها البرلمان ممارسة وظيفته الرقابية على السلطة التنفيذية، ولم نجد في تشريعات المرافق المهنية مثل هذا الحق ونحن نرى إن عدم النص على ذلك لايعني إن تخرج المرافق المهنية عن رقابة البرلمان وذلك لولاية البرلمان العامة في المجالين التشريعي والرقابي.

---

(١) المادة (٦١) البند (سابعا) الفقرة (أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٣٢) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤.

(٣) المادة (٦١) الفقرة (سابعا/ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٣- التحقيق : ويراد به حق البرلمان في إجراء تحقيق[١] لفحص عمل من الأعمال أو التحقق من سياسة معينة للتعرف على المساوئ التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية حتى يتمكن من تقدير الوسائل اللازمة للقضاء على تلك المساوئ التي يكشف عنها التحقيق، لذلك تسمح الدساتير بأن يشكل البرلمان لجنة دائمة أو مؤقتة من أعضائه تقوم بمهمة التحقيق[٢].

٤- الاستجواب : يعد الاستجواب الأكثر خطورة بيد السلطة النيابية في مواجهة السلطة التنفيذية إذ انه يحمل في طياته الاتهام أو التقصير ، وكثيرا ما ينتهي الاستجواب بسحب الثقة من المستجوب[٣].

وقد اخذ دستور مصر لسنة ٢٠١٤ بالاستجواب، إذ نص على " لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او احد الوزراء او نوابهم لمحاسبتهم عن الشئون التي تدخل في اختصاصهم..."[٤]، وكذلك الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أذ اخذ بالاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، إذ نص في المادة (٦١) فقرة (سابعا/ج) على "لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرون عضو توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه".

وعند الرجوع إلى قوانين المرافق المهنية لم نجد فيها ما ينص على الاخذ بهذه الوسائل لممارسة البرلمان دوره الرقابي على المرافق المهنية، ويرى الباحث ان المرافق المهنية وان كانت قوانينها لم

---

(١) المادة (٣٢) البند (ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٣٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٥.

(٢) د.رافع خضر صالح شبر: مصدر سابق، ص٦٨.

(٣) د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية،ط١، مطبعة ايتراك للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٥٦.

(٤) المادة (١٣٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

تنص على ذلك صراحة الان انها بالرغم من ذلك فلم تكن بمنأى عن خضوعها لرقابة البرلمان وذلك من خلال الاختصاص التشريعي الذي يملكه البرلمان، إذ يستطيع البرلمان إن يعدل او يلغي بعض او جميع نصوص مواد قانونية تخص المرافق المهنية، او يشرع قوانين لها صلة بالمرافق المهنية كالقوانين التي تحدد ولاية النقيب او عضو مجلس النقابة، وكذلك القوانين التي تنص على منح اعضاء المرافق المهنية حق معين، والتشريعات حافلة بمثل هذه القوانين، فمثلا قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٨٠) لسنة ١٩٧٧ الملغى نص على " ١- يجوز اعادة انتخاب النقيب او الرئيس في النقابات والاتحادات لمهنية لاكثر من مرة بصورة متتالية.

٢- لايعمل باي نص يتعارض مع احكام هذا القرار..."[١]، وكذلك قانون احتساب ممارسة مهنة المحاماة رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٧، اذ نص على " تحتسب للمحامي المعين بوظيفة في دوائر الدولة مدة ممارسته مهنة المحاماة خدمة فعلية لأغراض التعيين وتحديد الراتب والتقاعد..."[٢]، إذ بموجب هذا القانون تلتزم نقابة المحاميين بتأييد ممارسة مهنة المحاماة للمحامي عند تعيينه في دوائر الدولة، وامتناعها عن ذلك يعرضها للمسؤولية القانونية.

مما تقدم نستنتج إن وسيلة الرقابة البرلمانية على المرافق المهنية هي ذاتها وسيلة البرلمان لتشريع القوانين، ويتم ذلك بالطريقتين المعروفتين وهما، مقترح القانون ومشروع القانون، اما مقترح القانون فيقدم من السلطة التنفيذية واما مشروع القانون فيقدم من البرلمان ذاته وبالطريقة التي يرسمها

---

(١) الغي هذا القرار بموجب القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٦ الذي نص على "١- يلغى قرار مجلس قيادة الثورة(المنحل) المرقم (١٨٠) لسنة ١٩٧٧...".

(٢) المادة (١) من قانون احتساب ممارسة مهنة المحاماة رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٧ العراقي، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٥٥) الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/١٢/٢٦.

الدستور[١]، وبذلك فأن البرلمان يستطيع فرض رقابته على المرافق المهنية بطريقة غير مباشرة وذلك من خلال الاختصاص التشريعي ذاته.

ب- وسائل الرقابة الشعبية: يمارس الشعب دوره الرقابي بواسطة وسائل الاعلام لتكوين الرأي العام، أذ يمارس الاعلام هذا الدور من خلال مختلف الوسائل المشروعة التي يستخدمها لايصال رسالته وتحقيق اغراضه[٢]، فهو يملك العديد من الوسائل خصوصاً بعد التطور الحاصل في وسائل التكنولوجيا والمعلومات والشبكة العنكبوتية، إذ ساعد هذا التطور الملحوظ الاعلام في تطوير وسائله التي يستخدمها في ممارسة وظائفه، فهو يملك وسائل مرئية كالقنوات الفضائية والمجلات والمنشورات الورقية التقليدية، ووسائل سمعية كالاذاعات والتسجيلات الصوتية المختلفة، كذلك فقد لعبت وسائل التواصل الاجتماعي دوراً رئيسياً في هذا الصدد، إذ أتجه إليها الإعلام مؤخراً في ممارسة وظائفه وذلك لما تتمتع به هذا الوسائل من سرعة في ايصال الخبر والمعلومة إلى المتلقي خصوصاً بعد إن تعززت هذه الوسائل بحماية قانونية وقضائية في مختلف دول العالم، وكذلك ما كفلته الدساتير ومواثيق حقوق الانسان من حرية الصحافة والاعلام وكذلك حرية التعبير عن الرأي وقبول الرأي الاخر، كل ذلك لعب دوراً مهماً ورئيسياً في مجال الاعلام ووسائل ممارسته لدوره الرقابي[٣].

وانطلاقاً مما تقدم لنا إن نتسائل هل للأعلام دور في الرقابة على المرافق المهنية، وماهي القيمة القانونية، أو اثر الرقابة التي تقدمها الوسائل الاعلامية بأعتبارها جهة رقابية على المرافق المهنية؟.

---

(١) نصت المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على " اولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء

ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة".

(٢) د.نجيب خلف احمد الجبوري، د. محمد علي جواد كاظم: القضاء الاداري، ط٦، بلا دار نشر، ٢٠١٦، ٥٥.، د.حمدعمر حمد: السلطة التقديرية للادارة ومدى رقابة القضاء الاداري عليها، ط١، اكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، ٢٠٠٣، ص٨٨.

(٣) د.فاروق احمد خماس: الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، بلا سنة نشر، ص٧٩.

لا يخفى إن الدساتير والمواثيق الدولية قد كفلت حرية التعبير عن الرأي من خلال مختلف الوسائل المشروعة، كالتظاهر السلمي، و الاحتجاجات، والاعتصامات التي يستطيع من خلالها الجمهور التعبير عن رأيهم حول مسألة معينة من المسائل التي تتعلق بحقوقهم، وكذلك الحال بشأن رقابة الرأي العام على المرافق المهنية، إذ يستطيع ابناء مهنة ما إن يعبروا عن رأيهم ويكونوا وسيلة ضغط على المرفق المهني المنتمين اليه لغرض الوصول إلى تحقيق مطالبهم بطريقة ديمقراطية، خصوصاً وان من خصائص المرافق المهنية إن ادارتها ديمقراطية.

إذ تعد وسائل الاعلام بما فيها الصحافة، او الاتصال بالجماهير، اضافة إلى الندوات، واللقاءات مع مسؤولين المرفق المهني من جانب، اضافة الى الاذاعة والتلفزيون وسيلة مهمة، وحيوية، للتعبير عن الرأي، من خلال البرامج التي تمكن من يهمه الامر في مناقشة اداء الاجهزة الادارية، بما فيها المرافق المهنية، وبالتالي هذا يشكل وسيلة وبشكل غير مباشر للرقابة على اعمال المرافق المهنية.

اضف إلى ذلك إن النقابات يمكن إن تمارس دورها الرقابي بنفسها اما بشكل مباشر، وذلك من خلال قيام نقابة معينة، واتحاد معين بتوجيه اتهام إلى اي جهاز اداري تابع لها، بسبب قيامه لا يتفق مع القانون[١].

كما يمكن للنقابات إن تمارس دورها الرقابي بشكل غير مباشر، ويكون ذلك عند الدفاع على حقوق الاعضاء المنتمين اليها امام الاجهزة الادارية في الدولة.

---

(١) د.نجيب خلف احمد الجبوري، د. محمد علي جواد كاظم: القضاء الاداري، مصدر سابق، ٦٠، و د.سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٢، ص٦٤.

إلا أنه من المأخذ على هذه الرقابة التي تقدمها وسائل الاعلام انها لا تتمكن من الغاء القرارات الادارية التي تخالف القواعد القانونية بشكل مباشر، وبالتالي نجدها ذات دور قليل الاهمية قياساً بالانواع الاخرى للرقابة.

ثانياً- وسائل الرقابة الادارية على المرافق المهنية:

بينا فيما سبق إن للادارة دور رقابي تمارسه على المرافق المهنية سواء كانت رقابةرقابة ذاتية، او بناء على تظلم، إذ تحتاج هذه الرقابة إلى وسائل من خلالها تمارس الادارة اختصاصها الرقابي، فما هي وسائل الادارة لممارسة دورها الرقابي؟

حدد القانون للادارة وسائل تستخدمها لممارسة وظيفتها الرقابية تتناسب مع اهمية هذا الاختصاص، وهذه الوسائل هي:

أ- التقرير الاداري: من البديهي إن تقوم المرافق المهنية بعمل التقارير الادارية لتوضح اوجه نشاطها، ويفترض في هذه التقارير إن تكون ذات شروط خاصة تراعى فيها المدد المحددة والمطلوب اصدار التقارير فيها، وقد تكون هذه التقارير دورية او عندما يتم الطلب منها ذلك من قبل الجهات المختصة بالرقابة[١]، وقد ألزمت قوانين المرافق المهنية بأن تقدم هذه التقارير إلى الجهات المختصة خلال مدد زمنية حددها القانون، وتتضمن هذه التقارير الادارية بياناً مفصلاً لنشاط المرفق المهني يمكن من خلاله تفعيل الدور الرقابي للادارة من خلال تشخيص مواطن الخلل او المخالفات القانونية التي تحصل اثناء اداء المرفق المهني لاعماله، إذ يتم اعدادها بالاعتماد على بيانات موجودة اساساً في السجلات الموجودة في المرفق المهني، ففي مصر الزم قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل مجلس نقابة الاطباء بعمل تقرير عن اعمال السنة المنتهية ويقدمه إلى الجمعية

(١) عبد الحكيم احمد الخزاعي: فن كتابة التقارير، دار الطلائع للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٥١.

العمومية للنقابة للنظر فيه[١]، وكذلك قانون اتحاد الصناعات المصري الزم الغرف الصناعية بعمل تقرير يتضمن جمع المعلومات والاحصاءات المتعلقة بنشاط الغرفة وتبويبها ونشرها وتزويد الحكومة بالمعلومات والبيانات والاراء المتعلقة بنشاط الغرفة متى ما تطلب منها ذلك[٢]، وفي العراق كذلك الزم قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل النقيب بإعداد التقرير السنوي عن نشاطات النقابة وتقديمه إلى مجلس النقابة في موعده المحدد، وكذلك قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي الزم مجلس النقابة بإعداد تقرير اداري سنوي عن اعمال مجلس النقابة ليتولى المؤتمر العام مناقشته واصدار القرارات اللازمة بشأنه[٣]، واخيراً قانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ العراقي الزم مجلس النقابة بتقديم تقرير سنوي لنشاطات النقابة وشؤونها تتولى الهيئة العامة للنقابة مناقشته واتخاذ الاجراء بشأنه[٤]، مما تقدم نجد إن القوانين ذات العلاقة قد الزمت المرافق المهنية بإعداد التقارير اللازمة لنشاطاتها وأعمالها لكي تتمكن الجهات الرقابية من استخدامه كوسيلة رقابية عليها، وبذلك فان التقرير الاداري الذي يقدمه المرفق المهني يعد بمثابة وسيلة من وسائل الرقابة الادارية عليها، إذ يتم الاعتماد على البيانات والمعلومات الموجودة فيه لتفعيل الرقابة الادارية على المرافق المهنية.

ب- التفتيش: وهو من وسائل الرقابة الادارية الذي يهتم بفحص الجوانب الشكلية لنشاطات محددة وفق خطة عمل تقود إلى نتائج يتم تدوينها بعد ذلك، ويتم فيه تقييم الاداء من النواحي الايجابية والسلبية، وقد يكون التفتيش سابقاً لاجل تفادي حصول المخالفات والفساد الاداري داخل المرفق، وقد يكون رادعاً ومانعاً لحدوث خلل ما في العمل، وكذلك قد يكون التفتيش اضطراري، وعند الاطلاع على

---

(١) المادة (١٦) الفقرة (١) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) المادة (٤) الفقرة (٤) من قانون اتحاد الصناعات المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٣) المادة (١٠) البند (ثانياً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

(٤) المادة (١٠) البند (ثامناً) من قانون نقابة التمريض العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠.

التشريعات ذات العلاقة في الدول محل الدراسة لم نجد ما ينص صراحة على صلاحية السلطة الادارية الرقابية بتفتيش المرافق المهنية بإستثناء ما نص عليه قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل، إذ نص على "للوزارة المختصة بشؤون التجارة الداخلية مراجعة حسابات الغرف التجارية والتفتيش على المرافق التابعة لها"[١]، وأيضا قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل نص على " لايجوز تفتيش مقار نقابة المحامين ونقاباتهم الفرعية او وضع اختام عليها الا بمعرفة احد اعضاء النيابة العامة، وبحضور نقيب المحامين او نقيب النقابة الفرعية او من يمثلها"[٢]، واما في العراق فلم نجد نصاً قانونياً في القوانين ذات العلاقة بدراستنا يذكر فيه التفتيش على المرافق المهنية، وندعو المشرع إلى الالتفات إلى هذه المسألة المهمة للرقابة على المرافق المهنية ويمنح السلطات الرقابية الادارية إن تقوم بتفتيش المقار التابعة للمرافق المهنية وفق اجراءات وشروط يحددها القانون.

ج- الشكاوى: وهي من أهم وسائل ممارسة الادارة لدورها الرقابي، إذ تتجسد الشكوى الادارية بالطلب المقدم إلى الاجهزة الرقابية المختصة بهدف لفت نظرها ازاء حادثة او واقعة او خلل معين في بعض التصرفات الصادرة عن المرفق، وتختلف تسمياتها مثل البلاغ او التظلم او الطعن، ويتم الاستفادة من هذه الوسيلة بوضع تنظيم دقيق يحكم كيفية تقديمها[٣]، وفي رأينا إن الشكوى لا تحتاج إلى النص عليها في القوانين وانما هي وسيلة بديهية من وسائل الرقابة على المؤسسات بشكل عام، والمرافق المهنية بشكل خاص.

---

(١) المادة (٤٧) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.

(٢) المادة (٢٢٤) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٣) د.موسى خليل: الادارة المعاصرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت،٢٠٠٥، ص١٨٩.

ففي فرنسا فقد جرى على تقديم الشكوى إلى القضاء ففي حكم صادر منها اشار إلى إن " للنقابات مصلحة جماعية يمكنها تقديم الشكوى اذا كان هناك ضرر يصيب الاعضاء المنتمين للنقابة، الا انه يجب التفرقة بين المصالح الفردية الشخصية الخاصة بالاعضاء، والمصالح الجماعية، فلا تقبل الدعوى بشأن المصالح الفردية لكونها مصلحة شخصية خاصة لاصحابها"[١]، ومع ذلك فقد نصت بعض قوانين المرافق المهنية على الشكوى والجهات المختصة بالنظر في الشكاوى منها ما نص عليه قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل، إذ نص على " يشكل مجلس النقابة الفرعية سنوياً لجنة او اكثر من بين اعضائه لتحقيق الشكاوى التي تقدم ضد المحامين، او تحال إلى المجلس من النقابة..."[٢].

وفي العراق كذلك نص قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل على " اذا قدمت شكوى إلى مجلس النقابة فيحيلها إلى الفرع ذي العلاقة او إلى اللجنة النقابية في المحافظة..."[٣]، وفي رأينا إنه على الرغم من عدم النص في اغلب قوانين المرافق المهنية على الشكوى بالنص الصريح الا انه لا يوجد من يمنع من اعتبارها من الوسائل المهمة لممارسة الدور الرقابي للادارة على المرافق المهنية.

د- الحسابات الختامية: تعتبر الحسابات الختامية احدى الوسائل التي يتم الاستعانة بها لمعرفة مدى كفاءة المرفق المهني في تحقيق اهدافه باستخدام الموارد المالية المتاحة، اي انها الوسيلة التي يستعان بها لمعرفة تأدية المهام و الوظائف الرئيسية على مختلف المستويات، ويأتي ذلك عن طريق كفاءة

---

(١) نقلاً عن د.سليمان الطماوي:القضاء الاداري (قضاء الالغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا سنة نشر، ص٤٩٢، و د.محمد فؤاد مهنا: القانون الاداري المصري والمقارن، ج١، مطبعة نصر، مصر، بلا سنة نشر، ص١١٥.

(٢) المادة (١٠٥) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

(٣) المادة (٢٩) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل .

الادارة المالية للمرفق[١]، فالحسابات الختامية تسعى بأن تبين مدى الانفاق ومبرراته وقد اخذت اغلب التشريعات بل جميعها ذات العلاقة بالمرافق المهنية بالحسابات الختامية والزمت مجلس الادارة في اعداده وتقديمه إلى الهيئة العامة للمرفق المهني لاجل اقراره والمصادقة عليه، ففي مصر الزم قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل، الغرفة بأن تضع الحساب الختامي للادارة المالية خلال ثلاثة أشهر كحد أقصى من انتهاء السنة المالية، ويعتمد الحساب الختامي بقرار من الوزير المختص بشؤون التجارة الداخلية[٢]، وكذلك الزم قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل مجلس النقابة بإعداد الحساب الختامي، إذ نص القانون على "يختص مجلس النقابة بما يأتي... اعداد الميزانيات السنوية والحساب الختامي"[٣].

وقد الزمت جميع قوانين المرافق المهنية في مصر إن تقدم مجالس اداراتها حساباً ختامياً عن كل سنة مالية منتهية، وفي العراق أيضا ألزمت قوانين المرافق المهنية إن تقدم مجالس ادارتها الحساب الختامي، من ذلك قانون اتحاد الغرف التجارية العراقي رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل، إذ نص على " يتولى مجلس الاتحاد ممارسة ما يأتي... اقرار الحسابات الختامية للاتحاد..."[٤] كذلك قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل وقانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ وقانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ وغيرها من قوانين المرافق المهنية التي نصت على

---

(١) د.مجيدالكرخي: تقويم الاداء في الوحدات الاقتصادية باستخدام النسب المالية، دار المناهج للنشر، الاردن،٢٠١٤، ص٣٥.

(٢) المادة (٣٢) من قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) المادة (٢٨) الفقرة (٨) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) المادة (٥) البند (ثالثاً) من قانون اتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

الحساب الختامي للسنة المالية للمرافق المهنية[1]، مما تقدم نستنتج إن قوانين المرافق المهنية الزمت مجالس ادارتها باعداد الحساب الختامي واعطت سلطة اقراره إلى الهيئة العامة للمرفق المهني ذاته، وتعد الحسابات الختامية وسيلة فعالة ورئيسية من وسائل الرقابة الادارية على المرافق المهنية في العراق والدول محل المقارنة.

و لإجل انجاح الرقابة الادارية على المرافق نرى ضرورة توفر بعض الضمانات اللازمة لانجاحها ونرى من هذه الضمانات هي الحياد والنزاهة في العمل الرقابي واعتماد الشفافية في الاجراءات الرقابية وكذلك التخصص في عمل اللجان الرقابية واخيراً كفالة حق التقاضي، اي الطعن القضائي في اجراءات الرقابة الادارية والقرارات المتخذة بشأن اي منها، وهو موضوعنا في المطلب القادم بإذنه تعالى.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على المرافق المهنية

يعد القضاء بجهتيه صمام الامان وحامي الحقوق والحريات، ومن أهم ضمانات مبدأ المشروعية في الدول القانونية، إذ يمتلك القضاء الامكانيات الكافية التي تؤهله لممارسة الدور الرقابي على مؤسسات الدولة كافة، وانطلاقاً من المبدأ المستقر قديماً وهو لا سلطان على القاضي غير القانون، فقد وفرت الدساتير والقوانين ذات العلاقة الضمانات الكافية لاستقلال وحياد القضاء، وذلك من خلال احاطة المؤسسة القضائية بكافة تفاصيلها بكل ما يضمن عدم التدخل والتأثير عليها، وذلك ابتداءً من شروط تعيين القضاة والحماية القانونية للقاضي، والامتيازات المالية والحصانة القانونية التي يتمتع بها

---

(١) المادة (١٠) البند (ثانياً) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل، والمادة (٢٣) من قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي، والمادة (١٠) البند (خامساً) من قانون نقابة التمريض العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠.

لضمان عدم التأثير عليه، وكذلك تعدد درجات التقاضي التي تعد من ضمانات نزاهة وحيدة القضاء في احكامه، وبالتالي فأن المرافق المهنية شأنها في ذلك شأن بقية ألأشخاص القانونية الطبيعية والمعنوية تخضع لرقابة القضاء، إذ لابد من خضوع هذه المرافق للرقابة القضائية وذلك لضمان الزام ادارتها بالحدود التي رسمها لها قانونها وعدم التجاوز عليه، وضمان حقوق الاعضاء العاملين والمنتمين للمرافق المهنية، لذلك سوف نتناول في هذا المطلب الرقابة القضائية على المرافق المهنية، وذلك من خلال التطرق إلى الرقابة التي يفرضها القضاء على تصرفات المرافق المهنية من خلال بيان الجهات القضائية المختصة بنظر الدعاوى وكذلك السلطات التي يملكها القضاء اتجاه المرافق المهنية، وعليه سوف نقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية للمرافق المهنية، ونتناول في الفرع الثاني الرقابة القضائية على القرارات التأديبية للمرافق المهنية، وكما يأتي:

الفرع الاول

الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية للمرافق المهنية

لم يستقر المشرع في كل من فرنسا ومصر والعراق على نمط معين في تحديد جهة القضاء المختصة بالنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات التنظيمية، فتارة يمنح القضاء الاداري صلاحية النظر في الطعن، وتارة يمنح القضاء العادي صلاحية النظر في ذلك، ففي فرنسا خص المشرع الفرنسي محكمة الاستئناف صلاحية النظر في الطعن المقدم ضد قرار رفض القيد بجدول المحامين سواء كان هذا القرار صريح او ضمني[١]، فصاحب المصلحة وللمدعي العام إن يطعن في قرار الصادر بشأن القيد في جدول النقابة سواء كان بالقبول او الرفض ولم يستقر المشرع الفرنسي على هذا

(١) المادة (١٠٢) من المرسوم رقم ٩١-١١٩٧ الصادر في ٢٧ نوفمبر ١٩٩١ بشأن تنظيم مهنة المحاماة في فرنسا.

الاتجاه ففي نقابة الاطباء الفرنسية منح المشرع مجلس الدولة صلاحية النظر في الطعن المقدم بقرار رفض القيد، فقد اجاز لصاحب المصلحة اللجوء إلى المجلس للطعن في القرار خلال مدة شهرين من تاريخ تبلغه برفض طلب القيد[١]، وكذلك الحال في نقابة الصيادلة فقد منح المشرع لمجلس الدولة صلاحية النظر في الطعون المقدمة ضد قرار قبول او رفض القيد في النقابة[٢]

وفي مصر ايضاً لم يستقر المشرع على اتجاه موحد بشأن الجهة القضائية المختصة بنظر الطعون في القرارات التنظيمية للمرافق المهنية، فهو جعل القضاء العادي الجهة المختصة بنظر الطعن في قرار رفض التظلم او القيد الصادر عن نقابة المحاميين، إذ نص قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل على "... ولطالب القيد إذا رفض تظلمه، او كانت قد انقضت مواعيد التظلم إن يطعن في القرار الصادر برفض التظلم او رفض القيد امام محكمة استئناف القاهرة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفض التظلم او من تاريخ انتهاء ميعاد التظلم على حسب الاحوال..."[٣]، وفي قانون نقابة الاطباء جعل المشرع محكمة النقض هي المختصة بنظر الطعن في قرار مجلس النقابة بشأن القيد إذ نص على "... لمن صدر قرار برفض تظلمه إن يطعن فيه امام محكمة النقض خلال ثمانية عشر يوماً من تاريخ اعلانه بالقرار"[٤]، ولم يستقر اتجاه المشرع المصري على منح جهة القضاء العادي صلاحية النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات المرافق المهنية، إذ جعل القضاء الاداري الجهة المختصة بنظر الطعن بقرارات رفض القيد الصادرة من بعض النقابات المهنية الاخرى، فقانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل نص على " ... ولمن صدر قرار برفض تظلمه إن يطعن فيه امام محكمة القضاء الاداري خلال ثلاثين يوما من

---

(١) المادة (**R4112-5-1**) من قانون الصحة العامة الفرنسي.

(2)Jean- Marie Auby- Robert Ducos، public droit،paris، 1974، p278.

(٣) المادة (١٩) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل .

(٤) المادة (٦) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

تاريخ اعلانه بالقرار..."[١]، ويرى الفقه المصري إن سبب الاختلاف في جهات القضاء المختص بالرقابة على القرارات التنظيمية للمرافق المهنية يرجع في رغبة المشرع في توزيع الاعباء بين الجهات القضائية بدلا من إن يقع عبء تحملها على جهة قضائية واحدة، ونحن لا نؤيد رأي الفقه في هذا الصدد، إذ انه لا يستند إلى معيار سليم من معايير توزيع الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء الاداري والعادي إضافة إلى إن الاتجاه المستقر عليه فقهاً وقضاءً إن قرارات المرافق المهنية في مصر هي قرارات إدارية وبالتالي فأن الجهة المختصة بالنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الادارية هو القضاء الاداري وليس القضاء العادي.

وفي العراق فأن المشرع لم يختلف عن نظيريه الفرنسي والمصري في موقفه اتجاه الرقابة على القرارات التنظيمية للمرافق المهنية، فهو يمنح جهة القضاء العادي صلاحية النظر في الطعون المقدمة على قرارات المرافق المهنية بأستثناء قانون الدلالة رقم (٥٨) لسنة ١٩٨٧ العراقي المعدل، إذ يمنح القضاء الاداري صلاحية النظر في الطعن ضد قرار الغرفة التجارية القاضي برفض طلب الدلال بالحصول على اجازة ممارسة مهنة الدلالة من الغرفة التجارية، إذ نص على " ... في حالة رفض الطلب او عدم البت فيه خلال المدة، لطالب الاجازة التظلم لدى المحكمة الادارية التي تقع الغرفة في دائرة اختصاصها خلال مدة خمسة عشر يوما من اليوم التالي لانتهاء الثلاثين يوما، ويكون قرار المحكمة باتاً"[٢]، اما قوانين المرافق المهنية فأنها منحت القضاء العادي صلاحية النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات المرافق المهنية التنظيمية، فمثلاً قانون نقابة الاكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧ العراقي منح محكمة البداءة المختصة مكانياً بصلاحية النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات

---

(١) المادة (٥) من قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

(٢) المادة (٥) البند (ثانياً) من قانون الدلالة العراقي رقم (٥٨) لسنة ١٩٨٧ المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣١٥٦) الصادر في ١٩٨٧/٦/٢٩.

التنظيمية للنقابة، إذ نص القانون على " في حال رفض الاعتراض يحق للمتقدم الطعن في قرار المجلس امام محكمة البداءة ضمن الاختصاص المكاني لمقر النقابة خلال (٣٠) ثلاثين يوما ويكون قرار محكمة البداءة قابلاً للتمييز امام محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية خلال (٣٠) ثلاثين يوما من تاريخ التبلغ بالقرار او عده مبلغاً ويكون القرار قطعياً"[١].

اما قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل فقد منح محكمة التمييز الاتحادية مهمة الرقابة على قرار رفض القيد في جدول النقابة، إذ نصت المادة (١٦٥) من القانون على " لوزير العدل ولما لايقل عن عشرة بالمائة من المحامين المسجلين الطعن في قرارات الهيئة العامة وفي قرار مجلس النقابة برفض طلب دعوتها إلى الاجتماع غير العادي وفي نتيجة الانتخاب وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعلان قرار الهيئة العامة او مجلس النقابة او من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب" وقد نصت المادة (١٦٨) على " يقدم الطعن إلى محكمة التمييز متضمناً الاسباب الموجبة لنقض القرار المطعون فيه في الميعاد المنصوص عليه في المواد السابقة و الا كان الطعن غير مقبول شكلاً وتفصل في الطعن هيئة مؤلفة من رئيس محكمة التمييز او احد نوابه وعضوية اربعة من حكامها ويكون قرارها قطعياً"، ومن الاحكام القضائية بهذا الصدد نذكر قرار محكمة استئناف بغداد الكرخ الاتحادية المرقم (١٩١/طعن تمييزي/٢٠٠٨) الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٣ الذي تضمن تحديد اختصاص محكمة التمييز الاتحادية صلاحية النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات نقابة المحامين، إذ جاء فيه " ان صلاحية نظر الطعن التمييزي من اختصاص محكمة التمييز الاتحادية استناداً للمادة العاشرة بعد المئة / الفقرة (١) من قانون المحاماة رقم ١٧٣ لسنة ١٩٦٥ المعدل وليس من اختصاص محكمة الاستئناف/بصفتها التمييزية عليه قرر احالة الطعن التمييزي مع الاوراق التحقيقية

---

(١) المادة (٦) البند (خامساً) من قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

الى محكمة التمييز الاتحادية لنظر الطعن التمييزي وفق الاختصاص والاحتفاظ للمميزة برسم التمييز واشعار نقابة المحامين بذلك وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠٠٨/٧/١٣"[١]

وكذلك الحال في بقية المرافق المهنية في العراق فقد منح المشرع القضاء العادي الصلاحية للنظر في الطعون المقدمة ضد قراراتها التنظيمية[٢]، وفي رأينا إن منح هذا الاختصاص لمحكمة التمييز هو محل انتقاد، إذ إن محكمة التمييز هي محكمة قانون وليست محكمة موضوع، وان طرح موضوع النزاع امامها يجعلها تكون محكمة موضوع فهي لاتنظر للطعن في القرار بأعتبارها محكمة قانون فحسب، بل باعتبارها محكمة موضوع، إذ تعيد النظر في النزاع من جميع جوانبه.

وفيما يخص صاحب المصلحة في الطعن في قرارات المرافق المهنية، فيشترط فيه إن يكون إضافة إلى الشروط العامة المتعلقة برافع الدعوى من حيث الاهلية والمصلحة فيشترط فيه إن تتوفر فيه الصفة القانونية، اي شرط العضوية في المرافق المهنية[٣]، ويقصد به إن يكون الطاعن عضواً في المرفق المهني الذي يتم الطعن في قراره، ومن الاحكام القضائية بهذا الشأن، قرار محكمة التمييز الاتحادية المتضمن عدم قبول الطعن المقدم من قبل شخص غير منتمي للمرفق المهني، إذ جاء فيه " أن المميز لم يجدد انتسابه إلى نقابة المعلمين لعام ٢٠٢٠، وان اخر هوية انتساب كانت له نافذة لغاية ٢٠١٩/١٢/٣١، فأنه بذلك لا يعد عضواً في اي من التشكيلات النقابية وان فقد عضويته في النقابة بحكم القانون عملاً بأحكام المادة (٢/٢٢) من قانون نقابة المعلمين العراقيين رقم(٧) لسنة

---

(١) قرار محكمة استئناف بغداد الكرخ الاتحادية المرقم (١٩١/طعن تمييزي/٢٠٠٨) الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٣، قرار غير منشور.

(٢) المادة (٦) البند (ثالثاً) من قانون نقابة المهندسين العراقي، والمادة (٤٤) الفقرة (٣) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦، والمادة (١٠) الفقرة (٢) من قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٣) د. رأفت فودة: اصول وفلسفة قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨ ص٣٩٣.

١٩٨٩ المعدل بالقانون رقم (٧١) لسنة ٢٠٠١، والمادة (٢) الفقرة (٥) من النظام الداخلي لنقابة المعلمين العراقيين، لأنه اذا تاخر العضو عن تسديد بدل الاشتراك السنوي بعد مرور ستة اشهر من السنة المالية الجديدة يفقد عضويته في النقابة، وتعتبر الهوية ملغاة مالم تجدد ويدفع ما عليه من اشتراكات متأخرة مضاعفة للفترة التي انقطع منها، وبناءً على ذلك ولكون المميز لم يعد عضوا في النقابة حكماً فليس له الحق في الطعن بأي قرار صادر عن نقابة المعلمين العراقيين لفقدانه شرط العضوية واصبح الطعن المقدم من قبله من غير ذي صفة قانونية وواجب الرد للسبب المذكور لذا قرر رد الطعن التمييزي لتقديمه من غير ذي صفة قانونية وتحميل المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق وبالاكثرية في ٢٧ صفر ١٤٤٢هـ الموافق ٢٠٢٠/١٢/١٤"[1]، من قرار المحكمة انف الذكر يتبين إن شرط الصفة القانونية هو شرط لازم لاقامة دعوى الغاء قرار المرافق المهنية وبخلافه ترد الدعوى لعدم توفر شرط الصفة في رافعها.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على القرارات التأديبية للمرافق المهنية

عندما منح المشرع المرافق المهنية سلطة تأديبية فأنه بالمقابل منح الاعضاء ضمانات في مواجهة هذه السلطة، تتمثل هذه الضمانات في حق العضو الصادر بحقه قرار تأديبي إن يلجأ إلى القضاء للطعن في القرار التأديبي الصادر ضده، ويثير موضوع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية للمرافق المهنية تساؤلات عديدة من هذه التساؤلات هي مايأتي:

---

(١) قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم (١٥٨/الهيئة الموسعة المدنية/٢٠٢٠) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٤، قرار غير منشور.

هل اتفقت التشريعات في الدول محل الدراسة على تحديد اختصاص احدى جهتي القضاء للنظر في الطعون الموجهة ضد القرار التأديبي؟ وهل إن طرق الطعن في القرار التأديبي واحدة ام اكثر؟

أن موقف تشريعات الدول محل الدراسة فيما يخص طرق الطعن في القرار التأديبي غير موحدة، ففي فرنسا ومصر تكون هناك طريقتين لممارسة القضاء رقابته على القرار التأديبي وهما (الطعن بالإلغاء والتماس إعادة النظر) اما في العراق فقرر المشرع طريقة واحدة لمراقبة مشروعية القرار التأديبي وهي الطعن بالإلغاء، وسوف نتناول الطريقتين أعلاه في البندين الاتيين:

اولاً- الطعن بالإلغاء:

من أهم اوجه الحماية القضائية لمبدأ المشروعية في القرار التأديبي هو الطعن بالالغاء، إذ يستطيع من صدر القرار التأديبي ضده إن يطعن فيه امام الجهة القضائية المختصة طالباً الغاءه إذا ما توافر سبباً يجدي لالغاءه، وقد نصت قوانين المرافق المهنية على هذه الطريقة من طرق الطعن في القرار التأديبي في كل من فرنسا ومصر والعراق، ففي فرنسا يختص مجلس الدولة بالغاء القرارات التأديبية الصادرة عن المرافق المهنية عن طريق الطعن بالنقض امام المجلس، إذ يطلب الطاعن من مجلس الدولة الغاء قرار تأديبي صدر ضده، ومن القوانين التي نصت على ذلك صراحة قانون الصحة العامة الفرنسي، إذ نص على " القرارات الصادرة عن الشعبة التأديبية بالمجلس الوطني لنقابة الاطباء لاتكون قابلة للطعن الا امام مجلس الدولة، ضمن شروط القانون العام"[١]، وتكون مدة الطعن بالالغاء شهرين من تاريخ التبليغ القرار، وتكون اوجه الطعن بالغاء القرار التأديبي هي اما نتيجة الخطأ في القانون او الوقائع او لعدم كفاية الاسباب التي استند اليها القرار التأديبي، ويبسط مجلس الدولة الفرنسي رقابته بأعتباره قاضي قانون وليس قاضي وقائع، فهو لاينظر الدعوى باعتباره محكمة موضوع، اي إن

---

(١) المادة (**L4122-3**) من قانون الصحة العامة الفرنسي.

مجلس الدولة لايستطيع إن يطلع على اي مستند جديد او إن ينظر طلبات جديدة لم تعرض على قاضي الموضوع، لذا فأن مجلس الدولة يعتبر قاضي نقض يبت في النزاع بدرجة اولى و اخيرة كونه الجهة الوحيدة التي حددها المشرع في النص القانوني انف الذكر للنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات التأديبية(١).

وفي مصر فقد نص قانون المحاماة على " للنيابة العامة وللمحامي المحكوم عليه حق الطعن في القرارات الصادرة من مجلس التأديب المنصوص عليه في المادة (١٠٧) وذلك خلال خمسة عشر يوماً بالنسبة إلى النيابة من تاريخ صدور القرار، وبالنسبة إلى المحامي من تاريخ اعلانه بالقرار او تسلمه صورته ويفصل في هذا الطعن مجلس يؤلف من اربعة من مستشاري محكمة النقض تعينهم جمعيتها العمومية كل سنة، ومن النقيب او وكيل النقابة وعضوين من مجلس النقابة وللمحامي الذي رفعت عليه الدعوى التأديبية إن يختار احد هذين العضوين، ولايجوز إن يشترك في المجلس احد اعضاء مجلس التأديب الذي اصدر القرار المطعون عليه، والقرار الذي يصدر يكون نهائيا"(٢).

وما يؤخذ على النص المتقدم انه اناط مهمة النظر في الطعن بالالغاء إلى مجلس خاص يشترك فيه القضاء الاداري و نقابة المحاميين المتمثلة بالنقيب او وكيل النقابة وعضوين من مجلس النقابة، وفي رأينا إن المشرع المصري لم يحسن صنعاً عندما اشرك نقابة المحامين في هذا المجلس لان هذا الاشراك حسب تقديرنا يخل بحيادية عمل المجلس وكذلك لايمكن إن يعد نوع من انواع الرقابة القضائية لانه ينافي مبدأ استقلال القضاء، وعليه يفضل إن يعدل المشرع النص اعلاه ويكون المجلس مؤلف من اعضاء جميعهم من قضاة محكمة النقض، وجدير بالذكر إن محكمة النقض من محاكم

---

(١) جورج فيدل و بيار دلفوفيه: القانون الاداري، ط١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص٩٤، والمادة (**L4122-3**) من قانون الصحة العامة الفرنسي.

(٢) المادة (١١٦) من قانون المحاماة والادارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

القضاء العادي وليس القضاء الاداري، وبذلك فأن المشرع المصري قد اخضع القرارات التأديبية لمجلس نقابة المحامين إلى رقابة القضاء العادي وليس الاداري.

اما فيما يخص بقية المرافق المهنية فلم نجد نص يحدد الجهة المختصة بنظر الطعن بالقرارات التأديبية، الا إن دائرة توحيد المبادئ[١] قضت بأنه " مجالس التأديب التي لا تخضع للتصديق من جهة اعلى يطعن بقراراتها امام المحكمة الادارية العليا مباشرة وبما إن هيئة التأديب الاستئنافية للاطباء تدخل ضمن هذه المجالس لذلك يكون الطعن في قراراتها امام المحكمة الادارية العليا على اعتبار إن قرارات مجالس التأديب اقرب إلى الاحكام منها إلى القرارات الادارية لذلك يطعن فيها كما يطعن في الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية امام المحكمة الادارية العليا[٢]

وقد استقر قضاء المحكمة الادارية العليا المصرية على ذلك، إذ جاء في حكم لها انه " ومن حيث انه عن الدفع بعدم جواز الطعن في قرار الهيئة التأديبية الاستئنافية من نقابة الاطباء بمذكرتها المقدمة بجلسة ١٩٩٦/١٢/٢١ وكذلك ما انتهى اليه تقرير هيئة مفوضي الدولة استناداً إلى إن هذا القرار نهائي فأن قضاء هذه المحكمة قد استقر على اختصاصها بالفصل في الطعون المقدمة عن

---

(١) دائرة توحيد المبادئ: هي احد تشكيلات المحكمة الادارية العليا المصرية نص عليها قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المصري المعدل، إذ نص على " اذا تبين لاحدى دوائر المحكمة الادارية العليا عند نظر الطعون انه صدرت منها او من احدى دوائر المحكمة احكام سابقة يخالف بعضها البعض او رأت العدول عن مبدأ قانوني قررته احكام سابقة صادرة من المحكمة الادارية العليا تعين عليها احالة الطعن إلى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من احد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة او الاقدم من نوابه..." المادة (٥٤ مكرر) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المصري المعدل، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٠) الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٠/١٥.

(٢) حكم دائرة توحيد المبادئ الصادر بتاريخ ١٩٨٥/١٢/١٥، نقلاً عن د. علي عيسى الاحمد: مصدر سابق، ص١١٤٥.

قرارات مجالس التأديب التي لاتخضع لتصديق سلطة اخرى باعتبار إن هذه القرارات تعتبر من قبيل الاحكام التأديبية[١]، وفي حكم حديث لها أكدت على إن الطعن بالقرارات النهائية لمجالس التأديب تخضع للطعن امام المحكمة الادارية العليا إذ جاء فيه " إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على إن اختصاص المحكمة الادارية العليا قاصراً على نظر الطعون المقامة من ذوي الشأن على الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري والمحاكم التأديبية وكذلك القرارات النهائية الصادرة من مجالس التأديب التي لاتخضع للتصديق من جهة ادارية..."[٢].

مما تقدم نتوصل إلى إن الاتجاه القضائي السائد في مصر إن تخضع القرارات النهائية لمجالس التأديب في المرافق المهنية للطعن امام المحكمة الادارية العليا، اما اذا كانت هذه القرارات ابتدائية وليست نهائية فلا تكون محلاً للطعن بها امام المحكمة الادارية العليا وذلك بالقياس على حكمها الذي جاء فيه " ومن حيث إن قرار مجلس التأديب الابتدائي المطعون فيه لايكون قرارا نهائياً من قرارات مجالس التأديب الجائز الطعن عليه مباشرةً امام المحكمة الادارية العليا، ومن ثم فإن طلب الغاء هذا القرار لايكون مقبولاً امام هذه المحكمة، مما يتعين معه القضاء بعدم قبول الطعن على قرار مجلس التأديب الابتدائي"[٣]، ويقصد بقرار مجلس التأديب الابتدائي هو القرار الذي يحتاج إلى تصديق جهة ادارية اعلى، إذ جاء في حكم المحكمة الادارية العليا المصرية انه " ومن حيث إن قرار مجلس التأديب الابتدائي لضباط الشرطة المطعون فيه لا يكون قراراً نهائياً من قرارات مجالس التأديب الجائز

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (١٨٧١) الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٣/١، نقلا عن، د.علي عيسى الاحمد، مصدر سابق، ص١١٤٦.

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (١٩٦٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٢٣، نقلا عن د.علي عيسى الاحمد: مصدر سابق، ص١١٤٧.

(٣) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (٦٧٢٩) الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١١/١٨، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمطابع الاميرية على الرابط التالي: **https://alamiria.laa-eg.com/ETash/MabdaCircle** تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢١.

الطعن عليه مباشرة امام المحكمة الادارية العليا ومن ثم فأن طلب الغاء هذا القرار لايكون مقبولاً امام هذه المحكمة مما يتعين معه القضاء بعدم قبول الطعن على قرار مجلس التأديب الابتدائي"[١]

وفيما يخص اصحاب الحق في تقديم الطعن للمحكمة، فيحق لكل من صدر ضده قرار مجلس التأديب، وكذلك للنقيب بوصفه ممثلا عن المرفق المهني [٢]، وإما ما يخص مواعيد الطعن فقد نصت المادة (٤٤) من قانون مجلس الدولة المصري على أن " ميعاد رفع الطعن امام المحكمة الادارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون"، وتبدأ هذه المدة من تاريخ صدور القرار التأديبي، وبشأن اختصاص المحكمة الادارية العليا المصرية في نظر الطعن فألاصل انها تقتصر على رقابة القانون وليس الوقائع كونها محكمة قانون الا إن احكامها بهذا الصدد قد استقرت على انها ليست فقط محكمة قانون بل محكمة موضوع ، و سلطة تأديبية ايضا، وهذا ما اكدته في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٤/٩، إذ جاء فيها" أن قضاء هذه المحكمة قد استقر بقضاء متواتر على إن الطعن امامها يفتح الباب لتزن الحكم المطعون فيه لميزان القانون وزناً مناطه استظهار وجه الحق وفقاً لصحيح حكم القانون بما تملكه المحكمة من سلطة تعديل الحكم المطعون فيه او الغاؤه، أو ايقاع العقوبة المناسبة لحقيقة ما اقترفه الطاعن من ذنب في ضوء ما قامت عليه واقعة الطعن من اسباب، وما احاطتها من ظروف وملابسات"[٣].

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (١٦٩٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٩/٢٣، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمطابع الاميرية على الرابط التالي: -**https://alamiria.laa eg.com/ETash/MabdaCircle** تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢١.

(٢) عبدالوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية ادارياً وقضائياً، دار الفكر العربي، القاهرة، ص٢٧٣.

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (٨١٥٤)الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٤/٩، نقلاً د.علي عيسى الاحمد ، مصدر سابق، ص١١٦٠.

وفي حكم اخر للمحكمة الادارية العليا المصرية يؤكد اختصاصها بالنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات التأديبية للمرافق المهنية، إذ جاء فيه " ومن حيث إن المستقر في قضاء المحكمة الادارية العليا انها تختص بالنظر في الطعون المقامة ضد قرارات مجالس التأديب في الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات العامة والنقابات المهنية ولو لم يكن هناك نص قانوني صريح يقضي باختصاصها بذلك، فهي تختص برقابة الاحكام الصادرة من مجالس تأديب العاملين بالمحاكم ومجالس تأديب العاملين في الهيئات العامة... ومجالس تأديب النقابات المهنية..."[١]

نلخص مما تقدم اعلاه إن الاتجاه السائد في القضاء المصري إن القضاء الاداري متمثلاً بالمحكمة الادارية العليا هو صاحب الاختصاص لممارسة الرقابة القضائية على القرارات التأديبية للمرافق المهنية ازاء سكوت المشرع عن ذكر ذلك، بأستثناء نقابة المحاميين والتي نص قانونها على صلاحية محكمة النقض في بسط الرقابة على قراراتها التأديبية .

وفي العراق فان المشرع لم يسير على اتجاه ثابت بشأن الطعن في القرارات التأديبية للمرافق المهنية، إذ انه في بعض الاحيان منح القضاء العادي صلاحية النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات التأديبية والحين الاخر منح القضاء الاداري هذه الصلاحية، ففي قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل منح المشرع محكمة التمييز صلاحية النظر بالطعن في القرار التأديبي الصادر عن نقابة المحامين في حالة مخالفته لمبدأ المشروعية، إذ نص على " لرئيس الادعاء العام ولمجلس النقابة وللمحامي صاحب المصلحة الطعن في القرارات الصادرة من مجلس التأديب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها بحق الحاضر ومن تاريخ التبليغ بها بحق الغائب ومن تاريخ

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (١٢٦١) الصادر بتاريخ ١٩٩١/٢/٢، نقلاً عن، د. محمد فؤاد عبد الباسط: القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،٢٠٠٥، ص٣٢٨.

وصولها إلى نقابة المحامين ورئيس الادعاء العام"[١] وكذلك نص على " يقدم الطعن إلى محكمة التمييز متضمناً الاسباب الموجبة لنقض القرار المطعون فيه... وتفصل في الطعن هيئة مؤلفة من رئيس محكمة التمييز او احد نوابه وعضوية اربعة من قضاتها ويكون قرارها قطعياً"[٢].

وفي قرار لمحكمة التمييز الاتحادية جاء فيه " لدى التدقيق والمداولة وجد بأن الطعن مقدم في مدته القانونية ولأشتماله على اسبابه قرر قبوله شكلاً وعند عطف النظر على القرار المطعون فيه تبين بأنه موافق للاصول واحكام القانون ذلك إن المادة (١٢١) من قانون المحاماة رقم(١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل، نصت على (لمن حكم عليه بعقوبة رفع الاسم من جدول المحاميين إن يطلب اعادة تسجيل اسمه فيه بعد انقضاء ثلاث سنوات على الاقل من التاريخ الذي اصبح فيه الحكم قطعيا، ولمجلس النقابة قبول الطلب اذا رأى إن المدة التي انقضت بعد صدور هذا الحكم كافية لاصلاح شأن المحكوم عليه ويجوز للمحامي في حالة رفض الطلب تجديده بعد سنتين)، واذ إن المميز سبق الحكم عليه بعقوبة رفع اسمه من جدول المحامين واصبح الحكم قطعياً بتصديقه تمييزاً بقرار المحكمة المرقم(٤٢/هيئة شؤون المحامين/ ٢٠١٥)، في ٢٠١٥/٩/١٣، وإذ أن مجلس النقابة رفض قبول طلبه بأعادة تسجيله في الجدول للأسباب التي اوردها في القرار المطعون فيه كون المميز اساء إلى النقابة من خلال المواقع الوهمية المنسوبة اليه بموجب قرارات من المحاكم العراقية وبذلك فإن المجلس استخدم صلاحياته القانونية وسلطته التقديرية في تحديد إن المدة التي انقضت بعد صدور العقوبة لم تكن كافية لاصلاح شأنه وبالتالي فأنه غير مؤهل للتسجيل في نقابة المحاميين مجدداً، لذا واستناداً للمادة(١٦٨) من قانون المحاماة قرر تصديق القرار المميز ورد اللائحة التمييزية واسبابها وتحميل

---

(١) المادة (١٦٧) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

(٢) المادة (١٦٨) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

المميز رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠٢١/١٢/٦م"[١] ، وكذلك الحال بشأن بقية المرافق المهنية، فقانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦، نص على " تميز القرارات الصادرة من لجنة الانضباط من قبل احد طرفي النزاع او مجلس النقابة او وزارة الصحة لدى محكمة تمييز العراق خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغ ذوي العلاقة بقرار الحكم ويكون قرارها قطعياً"[٢].

اما قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل فقد منح القضاء الاداري صلاحية النظر في الطعن بالغاء القرارات التأديبية، إذ نص القانون على " للوزير وللنقيب ولاطراف القضية الطعن في قرارات لجنة الانضباط لدى مجلس الانضباط العام خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الحكم الوجاهي ومن تاريخ التبلغ به من المحكوم عليه غيابيا او الوزير او النقيب"[٣] و أيضاً نص على " يحاكم النقيب ونائبه عند قيامه مقام النقيب في المخالفات الانضباطية الناشئة عن احكام هذا القانون امام مجلس الانضباط العام وتكون الاحالة من مجلس النقابة"[٤]، وكذلك الحال في قانون نقابة اطباء الاسنان رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ العراقي المعدل، إذ نصت المادة (٣٠) منه على نص مشابه لما اورده المشرع في قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل ، إذ انه منح القضاء الاداري صلاحية النظر في الطعن بالقرارات التأديبية الصادرة عن النقابة، واما في قانون الدلالة العراقي رقم (٥٨) لسنة ١٩٨٧ المعدل فلم يكن اتجاه المشرع واضحاً في تحديد الجهة القضائية المختصة في الطعن الموجه ضد القرار التأديبي الصادر عن غرفة التجارة او الصناعة المتضمن

---

(١) قرار محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (١٠٧/هيئة شؤون المحامين/٢٠٢١) بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٦، قرار غير منشور.

(٢) المادة (٣٢) الفقرة (١) من قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦.

(٣) المادة (٣٠) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل، وجدير بالذكر إن مجلس الانضباط العام هو في الوقت الحاضر يسمى محكمة قضاء الموظفين وذلك بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٤) المادة (٣١) من قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

الغاء اجازة ممارسة مهنة الدلالة، إذ نص القانون على "على غرفة التجارة والصناعة في حالة فقدان احد شروط ممارسة الدلال، الغاء الاجازة وللدلال التظلم من قرار الالغاء لدى المحكمة الادارية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغه بالقرار ويكون قرار المحكمة باتاً"[١]

ويؤخذ على النص المتقدم إن تحديد المحكمة الادارية المختصة لم يكن واضحاً، فعند تشريع القانون عام ١٩٨٧ لم تكن هناك محكمة ادارية في حينها لان العراق كان حينئذ من دول القضاء الموحد لحين تشكيل محكمة القضاء الاداري بموجب القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، ومن منظور اخر فلا نستطيع إن نفسر قصد المشرع انه يقصد في النص المحكمة الادارية العليا لكونه جعل قرار المحكمة باتاً لايمكن الطعن فيه، لانها لم تكن موجودة ايضاً، لذا ندعو المشرع العراقي إن يعدل نص المادة اعلاه بحيث يمنح جهة قضائية قائمة حالياً صلاحية النظر في الطعن بقرار الغاء الاجازة الصادر عن غرفة التجارة او الصناعة.

ولم نجد في بقية التشريعات العراقية ذات الصلة بالموضوع ما ينص على الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن المرافق المهنية امام اي جهة من جهات القضاء، فمثلاً قانون نقابة التمريض رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠ العراقي جاء خلواً من رسم اي طريق للطعن القضائي او التظلم من قرارات لجنة الانضباط المشكلة بموجبه، إذ جاء الفصل الثامن من القانون تحت عنوان انضباط الاعضاء وحددت المادتين (٢٧ و ٢٨) منه تشكيل لجنة الانضباط والعقوبات الانضباطية التي تملك فرضها، واشترطت إن يكون قرار فرض العقوبة تحريرياً ومسبباً، الا إنه لم يرسم طريقاً للتظلم او الطعن في قرارات هذه اللجنة، وهو ما يعد قصوراً تشريعياً لابد وان تتم معالجته لضمان حقوق الاعضاء اتجاه

---

(١) المادة (٥) الفقرة (اولاً) من قانون الدلالة العراقي رقم (٥٨) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

قرارات النقابة الغير مشروعة، ويرى الباحث إن محكمة التمييز الاتحادية وحسب القواعد العامة هي الجهة القضائية الاقرب للطعن في القرارات التأديبية لمجلس نقابة التمريض.

ثانياً- التماس اعادة النظر:

يعرف التماس اعادة النظر بأنه " طريق طعن غير عادي للطعن في الاحكام النهائية امام نفس المحكمة التي اصدرت الحكم المطعون فيه لسبب او اكثر من الاسباب التي ينص عليها القانون والتي لم تكن تدركها المحكمة وقت صدور الحكم [١]، وقد عرفت المحكمة الادارية العليا المصرية التماس اعادة النظر في حكم لها، إذ جاء فيه " طريق من طرق الطعن غير العادية قصد به المشرع إن يتيح الفرصة للمحكمة التي اصدرت الحكم الملتمس فيه النظر في ذلك الحكم في الاحوال التي اجاز المشرع الالتجاء إلى هذا الطريق من طرق الطعن بغية تدارك ما اعتور الحكم وتصحيحه اذا كان لذلك مجال وفي حدود الحالة التي انبنى عليها الالتماس"[٢]

وعند اطلاعنا على التشريعات ذات الصلة بموضوعنا وجدنا هذا الطريق مقرر في بعض النقابات في كلا من فرنسا ومصر ولم نجده في التشريع العراقي، ففي فرنسا اجاز المشرع تقديم طلب اعادة النظر في القرارات التأديبية لنقابة الاطباء الفرنسية التي تتضمن عقوبة المنع المؤقت او النهائي من ممارسة المهن الطبية[٣]، اي إن القرارات التأديبية التي تكون محلاً لطلب اعادة النظر تقتصر على قرار العقوبة بالمنع المؤقت او النهائي من ممارسة المهنة ولا يتعدى غيره من العقوبات كالتوبيخ او

---

(١) جلال احمد الادغم: التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض والادارية العليا، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٩، ص٣١٦، و،د.ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، مصدر سابق،ص٥٨٦.

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم (١١٠٢) الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٥/١٠، نقلا عن جلال احمد الادغم: مصدر سابق، ص٣١٧.

(٣) المادة (٣١) من مرسوم ٢٦ اكتوبر ١٩٤٨، نقلا عن د.علي عيسى الاحمد: مصدر سابق.

اللوم او غيرها، ويرى بعض الفقه الفرنسي إن الهدف من طلب اعادة النظر يجعل القضاء يعود عن قراره بسبب عيب جسيم يشوبه[١].

ويشترط في قبول طلب اعادة النظر كما ذكرنا إن يتعلق بقرار المنع المؤقت او النهائي من ممارسة المهنة فقط دون غيره من القرارات، وان يكون هذا القرار نهائياً، ولم يحدد المشرع ميعاد محدد لتقديم الطلب، ويقدم الطلب من قبل الملتمس نفسه ويكون ذلك في حالة ما اذا تم الاستناد في الحكم على شهادة شاهد زور قد حكم عليه بعقوبة شاهد الزور، او عندما ينكشف واقع او ظهور مستندات مؤثرة في الحكم وكانت مجهولة قبل صدوره مما تؤدي إلى ثبوت برائته[٢].

وفي مصر اشترط المشرع لقبول التماس اعادة النظر إن يتم الحصول على دلائل جديدة من شأنها ثبوت براءة الملتمس، والشرط الاخر يتمثل بموافقة مجلس النقابة على تقديمه، إذ نص قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل على " اذا حصل من اسقطت عضويته او اوقف عن مزاولة المهنة على ادلة جديدة تثبت براءته جاز بعد موافقة مجلس النقابة إن يطعن في القرار الصادر ضده بطريق التماس اعادة النظر امام هيئة التأديب الاستئنافية"[٣]، ويرى الباحث إن وقف تقديم الطلب على موافقة مجلس النقابة هو امر فيه مجافاة للعدالة وانتهاك لحق التقاضي، ولم يحدد المشرع المصري ميعاد لتقديم الطلب ويترتب على قبول الطلب زوال الحكم المطعون فيه، اما رفض الطلب فيؤدي إلى عدم امكانية تقديمه مرة اخرى الا بعد مرور سنة مع ضرورة توفر ادلة جديدة تؤيد صحة الطلب[٤].و ترى المحكمة الادارية العليا المصرية ان التماس اعادة النظر لايعد طعناً بالمعنى الدقيق للطعن، إذ قررت في حكم لها " إن الالتماس بطبيعته لا يتضمن طعناً في الحكم الملتمس فيه وانما

---

(١) جورج فيدل وبيار دلفوفيه: مصدر سابق، ص١٧٥.

(٢) د.علي عيسى الاحمد: مصدر سابق، ص١٠٦٣.

(٣) المادة (٦٥) من قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٤) المادة (٥٨) من قانون نقابة الصيادلة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

هو طلب باعادة النظر في الحكم لظهور حقائق بعد الحكم لو كانت قائمة وقت الحكم لما صدر هذا الحكم الملتمس فيه تعريضاً بحكمها او الحكم برفض الطعن فيه"[١]، وفي حكم اخر لها قضت " لا يقصد بالتماس اعادة النظر طرح الخصومة برمتها من جديد امام المحكمة ولكن يقصد به طرح العيوب التي استند اليها الطاعن في طعنه لذلك يرفع الالتماس امام ذات المحكمة التي اصدرت الحكم باعتبار انه ليس تجريحاً للحكم الصادر فيها و الا لما جاز لها إن تفصل في الخصومة من جديد بعد إن ابدت الرأي فيها ولكنه عرض لاسباب جديدة تجيز الالتماس ظهرت بعد الحكم ومن شأنها لو كانت تحت بصر المحكمة قبل صدوره لاثرت في الحكم المرفوع بشأنه الالتماس"[٢]

ويؤيد الفقه المصري اتجاه المحكمة الادارية العليا في اعتبار التماس اعادة النظر ليس طعناً بحد ذاته بل هو طريق استثنائي لاعادة النظر في الاحكام النهائية امام نفس المحكمة التي اصدرته ولعيوب تتعلق بالوقائع وليس بالقانون اذا ما توافرت لدى الطاعن[٣]

وفي العراق فلم ينص المشرع العراقي على التماس اعادة النظر في القرارات التأديبية على الرغم من تبني المشرع في قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل لطريق اعادة المحاكمة، إذ نص على " يجوز طلب اعادة المحاكمة في الدعاوى التي صدر فيها حكم بات بعقوبة او تدبير في جناية او جنحة في الاحوال الاتية:

١- اذا حكم على المتهم بجريمة قتل ثم وجد المدعى بقتله حيا.

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية بالطعن المرقم (٣٣٢٢) الصادر بتاريخ ١٩٩٤/١٠/١٥، نقلا عن، جلال احمد الادغم، مصدر سابق، ص٣٢٢.

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية بالطعن المرقم (٦٣٥٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٤

(٣) د. خميس السيد اسماعيل: موسوعة المحاكمات التأديبية امام مجلس الدولة، ط١، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩٨، ص٤٣٣.

٢- اذا كان قد حكم على شخص لارتكابه جريمة ثم صدر حكم بات على شخص اخر لارتكابه الجريمة نفسها وكان بين الحكمين تناقض من مقتضاه براءة احد المحكوم عليهما.

٣- اذا حكم على شخص استناداً إلى شهادة شاهد او رأي خبير او سند ثم صدر حكم بات على الشاهد او الخبير بعقوبة شهادة الزور عن هذه الشهادة او الرأي او صدر حكم بات بتزوير السند.

٤- إذا ظهرت بعد الحكم وقائع او قدمت مستندات كانت مجهولة وقت المحاكمة وكان من شأنها ثبوت براءة المحكوم عليه.

٥- إذا كان الحكم مبنياً على حكم نقض او الغي بعد ذلك بالطرق المقررة قانوناً.

٦- إذا كان قد صدر حكم بالادانة او البراءة او قرار نهائي بالافراج او ما في حكمهما عن الفعل نفسه سواء كون الفعل جريمة مستقلة او ظرفاً لها.

٧- إذا كانت قد سقطت الجريمة او العقوبة لاي سبب قانوني"[١]

وجدير بالذكر إن التماس اعادة النظر لايعتبر الطريق الاخير امام الشخص الصادر القرار التأديبي ضده، فيجوز له تقديم طلب اعادة القيد في جدول النقابة بعد مضي مدة معينة من صدور القرار التأديبي، ويكون للجهة المختصة سلطة تقديرية في قبول الطلب من عدمه، فقد نص قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل على " لمن حكم عليه بعقوبة رفع الاسم من جدول المحامين إن يطلب اعادة تسجيل اسمه بعد انقضاء ثلاث سنوات على الاقل من التاريخ الذي يصبح فيه الحكم قطعياً ولمجلس النقابة قبول الطلب إذا رأى إن المدة التي انقضت بعد صدور هذا الحكم

---

(١) المادة (٢٧٠) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ العراقي المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٠٠٤) الصادر بتاريخ ١٩٧١/٥/٣١.

كافية لاصلاح شأن المحامي المحكوم عليه ويجوز للمحامي في حالة رفض الطلب تجديده بعد مضي سنتين"[١].

المبحث الثاني

مسؤولية المرافق المهنية والجزاء المترتب عليها

تمارس المرافق المهنية اختصاصاتها من خلال القيام بالتصرفات والاعمال القانونية والمادية، وفي بعض الاحيان يؤدي قيامها بهذه الاعمال إن يصدر خطأ من جانبها يؤدي هذا الخطأ إلى الحاق ضرر بشخص، او مجموعة اشخاص نتيجة لهذا الخطأ، فقد يؤدي صدور تصرف معين من جانب المرفق المهني إلى تفويت مصلحة محققة لشخص من الاشخاص او فوات كسب له، مما يستوجب إثارة مسؤوليتها، اي إن تتحمل هذه المرافق مسؤولية جبر الضرر الذي الحقته نتيجة لتصرفها الخاطئ، وكذلك تثار مسؤولية المرافق المهنية بوصفها جزء من التنظيم الاداري ونوع من انواع المرافق العامة بدون خطأ صادر منها، وانما بمجرد الحاق ضرر معين نتيجة لتصرف صادر منها، فتتحمل هذه المرافق مسؤولية جبره، ويتم جبر الضرر بالتعويض سواء كان تعويضاً مادياً او عينياً، وسوف نتناول مسؤولية المرافق المهنية والنتائج المترتبة عليها من خلال تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نتناول في المطلب الاول مسؤولية المرافق المهنية، ونتناول في المطلب الثاني الجزاء المترتب على تحقق مسؤولية المرافق المهنية، وكما يأتي:

---

(١) المادة (١٢١) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

المطلب الاول

مسؤولية المرافق المهنية

أصبحت المرافق المهنية في الوقت الحاضر مسؤولة عن الكثير من اعمالها التي تصدر عنها، سواء كانت اعمال قانونية متمثلة بالقرارات الصادرة عنها او العقود التي تقوم بابرامها، او اعمال مادية، فإذا سببت هذه الاعمال ضرراً لشخص اخر طبيعي او معنوي فانها تلتزم بتعويض المضرور عما اصابه من ضرر، وفي الواقع انه اذا كانت المرافق العامة بشكل عام تتحمل مسؤولية تعويض الضرر الحاصل نتيجة وقوع خطأ صادر عنها، الا انها بعد ذلك اصبحت ملزمة بتعويض الاضرار التي تحصل نتيجة اعمالها المشروعة أيضاً، اي تتحمل جبر الضرر دون خطأ منها في حالة توفرت العلاقة السببية بين تصرفها المشروع والضرر الحاصل.

وقد اقام القضاء الاداري الفرنسي نظرية مستقلة للمسؤولية الادارية عن اعمالها وضع فيها القواعد الملائمة لموازنة المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة، وكان الدور الكبير في استقلالية قواعد هذه المسؤولية في حكم روتشلد الصادر في ٦ ديسمبر عام ١٨٥٥ وحكم بلانكو الصادر بتاريخ ٨ فبراير ١٨٧٣ الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية، الذي اكدت فيه "مسؤولية الادارة عن الاضرار التي تصيب الافراد بفعل الاشخاص الذين تستخدمهم المرافق العامة والتي لا يمكن إن تخضع في ذلك للقواعد التي اقرها القانون المدني الذي يحكم علاقات الافراد فيما بينهم فمسؤولية الدولة لها قواعدها الخاصة التي تتنوع وفقاً لحاجات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة"[١]

---

(١) قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية **Blanco** الصادر بتاريخ **8** فبراير **1873**، نقلا عن، د.ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، مصدر سابق،٤٤٧.

وسوف نتناول المسؤولية بناءً على خطأ المرافق المهنية، ومسؤوليتها بدون خطأ وذلك في الفرعين الاتيين:

الفرع الاول

مسؤولية المرافق المهنية القائمة على أساس الخطأ

يقصد بمسؤولية المرافق المهنية القائمة على اساس الخطأ ان يصدر عن المرافق المهنية تصرف قانوني او عمل مادي معين مخالف لقواعد المشروعية ويترتب على أثره ضرر يوجب تعويضه، إذ تقوم مسؤولية المرافق العامة وفقاً للأساس المنطقي نتيجة لخطأ واقع منها يؤدي إلى الحاق ضرر بالافراد، مما يوجب عليها تعويضهم عن ذلك الضرر، وسوف نتناول في البنود الثلاث الاتية اركان تحقق المسؤولية القائمة على اساس خطأ المرافق المهنية، وهي (الخطأ الواقع من المرفق المهني، الضرر الذي يصيب الافراد والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر).

اولاً- الخطأ:

ويقصد به مخالفة احكام القانون سواء كانت هذه المخالفة تتمثل في عمل مادي او تصرف قانوني ايجابي او سلبي، وان المرافق المهنية بوصفها شخص معنوي لا تخطأ الا بواسطة موظفيها، وبهذا الصدد تقول المحكمة الادارية العليا المصرية في احد فتواها " ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على إن مناط مسئولية الادارة عن اعمالها هو وقوع خطأ من جانبها بأن يكون القرار الصادر منها معيباً بعيب من العيوب المقرر قانوناً او إن يكون تصرفها في مجال ممارستها لاحكام القانون العام وقع بمخالفة لاحكامه..."[1]، ويثار تساؤل بهذا الصدد مقتضاه انه هل تتحمل المرافق المهنية

---

(١) فتوى المحكمة الادارية العليا المصرية رقم (٢٨١٧/٢/٣٢) الصادرة بتاريخ ١٩٩٧/٦/٤، نقلاً عن د.محمد ماهر ابو العينين: التعويض عن اعمال السلطات العامة، التعويض عن اعمال السلطة التنفيذية وفقاً لقضاء محاكم النقض=

مسؤولية الاخطاء التي تصدر عن العاملين فيها بشكل مطلق؟ ام إن هنالك انواع معينة من الاخطاء تتحملها المرافق المهنية وانواع اخرى يتحمل مسؤوليتها الشخص مرتكب الخطأ نفسه؟

في الحقيقة يختلف خطأ العاملين في المرافق المهنية فقد يكون خطأ شخصي يتحمله مرتكبه بنفسه، او قد يكون خطئاً مرفقياً يقع عبء تحمله على المرفق المهني، فالخطأ الشخصي هو الذي ينسب إلى الشخص ذاته، اما الخطأ المرفقي فهو ينسب إلى المرفق المهني الذي يعمل فيه هذا الشخص، وبذلك تقرر المحكمة الادارية العليا المصرية فياحداحكامهاعلى " من حيث انه في هذا الشأن فقد استقر قضاء هذه المحكمة على التفرقة بين الخطأ الشخصي الذي يتحمل العامل نتيجته والخطأ المرفق او المصلحي الذي تتحمل الجهة الادارية الاضرار الناتجة عنه ويعتبر الخطأ شخصياً اذا كان الفعل الضار مصطبغاً بطابع شخصي يكشف عن الانسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره اما اذا كان الفعل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب فان الخطأ يكون خطأ مصلحياً..."[١]، وقد وضع الفقه الفرنسي معايير للتميز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي نتناولها فيما يأتي:

أ- معيار جسامة الخطأ (معيار جيز): من الفقهاء الفرنسيين الذي نادوا بهذا المعيار هو الفقيه جيز، وطبقاً لهذا المعيار يعتبر الخطأ شخصياً إذا بلغ حداً من الجسامة لايمكن معه اعتباره خطئاً عادياً يتعرض له اي موظف عند القيام بعمله، من ذلك الاهمال في حماية شخص مهدد بالاغتيال[٢]، وينتقد وينتقد هذا المعيار لانه لا يفسر ما جرى عليه القضاء من اعتبار بعض الاخطاء شخصية رغم عدم

=والدستورية والادارية العليا (دراسة تحليلية وفقهية)، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ج١، من دون سنة نشر، ص٣٦٣.

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في حكمها الصادر بالطعن رقم (٢٧٩١ لسنة ٤٠ ق عليا) الصادر بجلسة ١٩٩٧/٢/١٥، نقلا عن، د. محمد ماهر ابو العينين: مصدر سابق، ص٣٥٨.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الادارية: دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص٢٤٠.

جسامتها، وإن هذا المعيار لايصلح لتحديد نوع الخطأ فيما إذا كان مرفقياً او شخصياً لعدم وجود فاصل محدد يبين إن الخطأ الواقع جسيم من عدمه مما يفسح المجال الواسع امام الاجتهاد في تحديد درجة جسامة الخطأ، وكذلك فليس من الثابت اعتبار كل خطأ جسيم هو خطأ شخصي وبالعكس.

ب- معيار النزوات الشخصية: يعد هذا المعيار اقدم المعايير التي نادى بها الفقه، ومن هؤلاء الفقيه الفرنسي لافيريير، وبموجبه يعتبر الخطأ شخصي إذا كان العمل الضار مطبوعاً بطابع شخصي يكشف عن رغبات الانسان الشخصية، او تحقيق منفعة شخصية، ويعتبر الخطأ مرفقياً إذا كان الفعل غير مطبوع بطابع شخصي ويدل على إن الموظف عرضة للخطأ والصواب[١]، وينتقد هذا المعيار كونه معياراً شخصياً صعب التطبيق بدقة، وإن هذا المعيار وان كال صالحاً نوعاً ما لتحديد نوع الخطأ الواقع إلا انه صعب التطبيق لانه معيار نفسي يكمن داخل النفس البشرية ويحتاج إلى سلطة تقديرية لتطبيقه مما يفسح المجال للتعسف في تقدير ذلك مما قد يؤدي إلى المحاباة او عدم المساواة على حساب الموظف او على حساب الادارة حسب الاحوال.

ج- معيار الغاية (معيار دوجي): يقوم هذا المعيار على أساس الغاية التي يتوخاها الموظف بتصرفه، فاذا كان الموظف قد تصرف بحسن نية لتحقيق اغراض الوظيفة فأن عمله يدخل ضمن الخطأ المرفقي، اما اذا كانت الغاية من تصرفه تحقيق اهداف شخصية ليس لها علاقة باعمال الوظيفة فأن خطئه يدخل ضمن الخطأ الشخصي ويتحمل الموظف المخالف مسؤولية تصرفه هذا[٢] وينتقد هذا المعيار بأنه معيار نفسي وشخصي يؤدي إلى نتائج غير منطقية لانه يعتبر الخطأ مرفقياً مهما كانت

---

(1)Laferriere: Traite de la Juridiction administratif،Paries، p648.

(٢) **Duguit: Traite de dritconstitutionnel,op.cit,P262**. ود. محسن خليل: القضاء الاداري ورقابته لاعمال الادارة، القاهرة، ١٩٨٢، ص١٩٤.

جسماته اذا ما ارتكب بحسن نية، ولا يحبذ الفقه هذا المعيار ايضاً للمبررات التي ذكرناها في المعيار السابق اعلاه.

د- معيار الانفصال عن الوظيفة (معيار هوريو): وفق هذا المعيار يكون الخطأ مرفقي اذا كان ضمن اعمال الوظيفة ولايمكن فصله عنها، اما أذا لم يكن من ضمن اعمال الوظيفة ويمكن فصله عنها فيكون الخطأ شخصياً، وقد نادى بهذا المعيار الفقيه الفرنسي هوريو[١]، وينتقد هذا المعيار كونه يعتبر الخطأ الجسيم مرفقياً ما دام غير قابل للانفصال عن الوظيفة، ويؤيد بعض الفقه هذا المعيار[٢].

الا ان القضاء الاداري الفرنسي لم يتقيد بمعيار واحد للتميز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وهو يحرص على معالجة كل حالة تعرض امامه على حدة بما يتلائم مع طبيعتها، إذ طبق معيار النزوات الشخصية وعد الخطأ شخصياً في حال كان الفعل الضار منطوي على انتقام او سوء قصد بدافع العداء والضغينة بين من صدر عنه الفعل ومن الحق به ضرر، كذلك اخذ بمعيار علاقة الانفصال عن الوظيفة وعد الخطأ شخصياً اذا كان الفعل الضار قد ارتكب خارج الصلة عن الوظيفة او على هامش اداء الوظيفة كحادث يتسبب فيه عامل في المجلس البلدي اثناء سيره بدراجة خارج وقت الخدمة[٣] وقد استقر على اعتبار الخطأ شخصياً في ثلاثة احوال هما، إن يكون الخطأ منفصل عن المرفق، وان يكون عمدياً ولا يحقق المصلحة العامة، واخيراً إن يكون جسيما حتى وان كان محققاً للمصلحة العامة[٤]، وقد سار على ذلك القضاء الاداري في مصر فهو لم يأخذ بمعيار واحد للتميز

---

(١) **Hauriou: Precis de droit administratif,op.cit ,p371**، و د.جورج شفيق ساري: مسؤولية الدولة عن اعمال سلطاتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١٦٨.

(٢) د.ماجد راغب الحلو: الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

(٣) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٤٤/١٠/٢٧، نقلا عن استاذتنا، د.رفاه كريم كربل: دعوى التعويض عن القرارات غير المشروعة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد/ كلية القانون،٢٠٠٩، ص٤١.

(٤) د. محمود خلف الجبوري: القضاء الاداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،١٩٩٨، ص١٥٨.

بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ومن الاحكام القضائية بهذا الشأن حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الذي جاء فيه " ... لاتوجد ثمة قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة تفصل بوجه قاطع بين الاخطاء الوظيفية والاخطاء الشخصية وانما يتحدد كل نوع من هذه الاخطاء في كل حالة على حدة تبعاً لما يستخلصه القاضي من ظروفها وملابساتها مستهدياً في ذلك بعدد من المعايير منها نية الموظف ومبلغ الخطأ من الجسامة والدافع إلى ارتكابه"[١] ويؤيد الفقه اتجاه القضاء اعلاه في عدم تبني معيار محدد لتحديد الخطأ المرفقي، إذ يقول انه " بما إن قواعد المسؤولية الادارية تختلف عن قواعد المسؤولية المدنية وان نشاط الادارة الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة ليس نشاطاً جامداً بل هو متطور ومستمر الامر الذي يتطلب من القاضي الاداري مراعاة ذلك وان لايكون اسير النصوص القانونية كالقاضي المدني وانما عليه إن يضع الحل المناسب لكل قضية تعرض عليه بما يحقق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة"[٢]، ويؤيد الباحث ما جاء اعلاه إذ انه من الصواب عدم تقيد القاضي الاداري وهو قاضي انشائي بنصوص قانونية محددة.

مما تقدم يتضح لنا إن المرافق المهنية تتحمل المسؤولية عن الخطأ المرفقي الذي يصدر عن العاملين فيها، اما اذا كان الخطأ الصادر عنهم هو خطأ شخصي فيقع عبء مسؤوليته عليهم شخصياً وليس على المرفق المهني الذي ينتمون اليه، بمعنى تتحمل المرافق المهنية مسؤولية جبر الضرر الواقع نتيجة لخطأ مرفقي، بينما لا تتحمل جبر الضرر الواقع نتيجة لخطأ شخصي انما يتحمل جبره مرتكبه بنفسه.

---

(١) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٦٩/٣/٣٠، نقلاً عن، استاذتنا د.رفاه كريم كربل: مصدر سابق، ص٤٢.

(٢) استاذنا د. اسماعيل صعصاع غيدان: مسؤولية الادارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٣، ص١٤٦.

اما في حالة انتفاء الخطأ من جانب الادارة فلا نكون امام تحقق الركن الاول من اركان المسؤولية، اي تنتفي مسؤوليتها في هذه الحال، وبالتالي فلا يمكن الحكم عليها بالتعويض عن تصرفها المشروع، ومن الاحكام القضائية بصدد انتفاء ركن الخطأ ما قضت به المحكمة الادارية العليا المصرية إذ جاء في حكمها " ومن حيث إن ما ينسبه الطاعنون إلى المطعون ضده من خطأ... امر لايجد سنده من الواقع حيث لم يثبت ذلك من اوراق الدعوى التي خلت من دليل يثبت تعمد جهة الادارة الامتناع العمل المطلوب في المدة اللازمة لذلك، كما إن المدة التي استغرقتها جهة الادارة مدة معقولة في اطار الجاري عليه العمل في الجهاز الاداري، ولاتعد بالتالي مدة تعمدت احالتها الجهة الادارية ولكن الامر مرجعه إلى بطأ الجهاز الاداري فيه ادانة لعمله وبطء الروتين الاداري وبذلك فان مسلك جهة الادارة لا يقترفه وصف التصرف غير المشروع والسلوك الخاطئ وتبعاً لذلك ينتفي ركن الخطأ في جانبها وهو ما يؤدي إلى عدم تكامل اركان المسؤولية التقصيرية في حقها ومن حيث انه على مقتضى ماتقدم يكون طلب التعويض غير قائم على سند صحيح من الواقع والقانون الامر الذي يكون معه الحكم المطعون فيه قد انتهى إلى رفض الدعوى موضوعاً قد اصاب في النتيجة التي انتهى اليها وفقاً لصحيح حكم القانون ما يتعين معه رفض الطعن الماثل لعدم استناده على أساس صحيح"[١].

من قرار المحكمة اعلاه يتضح إن ركن الخطأ هو الركن الاول من اركان المسؤولية وفي حال انتفاءه فلا تتحقق بدونه.

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٢٧ لسنة ٤٧ ق) الصادر بجلسة ٢٠٠٤/٣/١٣، نقلا عن، د.محمد ماهر ابو العينين، مصدر سابق، ص٢٢٨.

ثانياً- الضرر:

يقصد بالضرر هو الاذى او الاعتداء الذي يصيب الانسان بحقوقه او مصالحه المشروعة سواء كانت مصالح مالية او عاطفية او جسدية[١]، إذ إن خطأ المرافق المهنية لا يكون وحده مناط إثارة مسؤوليتها، فلا بد من إن يؤدي هذا الخطأ إلى حدوث ضرر كنتيجة او أثر مترتب عليه، اي إن يحدث الضرر بناءً على خطأ المرافق المهنية فلولا وقوع الخطأ من جانبها لما حدث ذلك الضرر، ففي ذلك قضت المحكمة الادارية العليا المصرية ان " مناط مسؤولية الادارة عن القرارات الادارية الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها، بأن يكون القرار الاداري غير مشروع ويلحق صاحب الشأن ضرر وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر..."[٢].

وفي حكم اخر جاء فيه " ومن حيث انه عن طلب التعويض فأنه يشترط لقيام مسئولية الجهة الادارية عن طلب التعويض توافر اركان المسئولية التقصيرية المتمثلة في الخطأ والضرر وعلاقة سببية بينهما، و إذ كان الثابت مما تقدم إن الجهة الادارية قد أخلت بالتزامها قبل المطعون ضده الاول سواء بالنسبة لتسليم العين او رد المبالغ التي قام بدفعها وذلك دون سند أو مبرر قانوني، فأن الخطأ في جانبها يضحى ثابتاً ومتحققاً، وأذ كان هذا الخطأ من شأنه الحاق ضرر بالمطعون ضده المذكور نتيجة عدم تمكنه من استلام المحل المتعاقد عليه واستغلاله في الغرض الذي تعاقد من اجله وكذلك عدم استفادته من المبالغ التي قام بسدادها مدة تربو إلى عشر سنوات إلى جانب ما عاناه من الام نفسية ومشاق في سبيل الحصول على حقه ومن ثم فأن الاركان والعناصر الموجبة لقيام مسؤولية

---

(١) د. عبد الرزاق السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني ، ج١، نظرية الالتزام، ط١، ١٩٥٢، ص٩٧٠.

(٢) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٥ نقلاً عن، د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص٢٦٤.

الجهة الادارية عن تعويض المذكور قد توافرت، مما يتعين معه القضاء بالزامها بالتعويض المناسب عما اصاب المطعون ضده الاول من اضرار، وذلك على النحو الذي قدرته محكمة اول درجة"[١]

و نتساءل هنا هل إن الضرر الذي يتحقق نتيجة خطأ الادارة هو نوع واحد ام انواع متعددة؟ وهل توجد شروط معينة لابد إن تتوفر في الضرر المترتب على خطأ الادارة لكي يعتبر متحققاً؟

وسوف نجيب عن هذين السؤالين من خلال النقطتين الاتيتين:

أ- انواع الضرر: في الحقيقة وعند التمعن في قرار المحكمة انف الذكر نجد إن الضرر الموجب لمسؤولية الادارة عموماً و مسؤولية المرافق المهنية على وجه الخصوص ليس نوعاً واحداً وانما يكون على نوعين، النوع الاول هو الضرر المادي الذي يصيب مال الشخص، والنوع الاخر من الضرر هو الضرر المعنوي، وهو الضرر الذي يصيب الشخص في كيانه وذاته، وهو ما نجده في نص الحكم المذكور اعلاه "... وكذلك عدم استفادته من المبالغ التى قام بسدادها مدة تربو إلى عشر سنوات إلى جانب ما عاناه من الام نفسية ومشاق في سبيل الحصول على حقه..."، او سواء كان اعتداء على جسمه او على سمعته[٢]، اي هو الضرر ذو الاثر النفسي.

ب- شروط الضرر: يشترط في الضرر لكي تتحقق مسؤولية المرافق المهنية على ضوءه الشروط الاتية:

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (٨٢٢٣ لسنة ٤٧ ق) الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٢/١، نقلاً عن، د.محمد ماهر ابو العينين، مصدر سابق، ص٢٢٦.

(٢) د.ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، مصدر سابق،ص٤٧٨.

١- إن يكون الضرر محققاً: اي إن يكون ضرر مؤكد، لان التعويض يكون على مقدار الضرر الواقع بالفعل، اي إنه لا يمكن إن يكون ضرر محتمل لكي يكون مناط لإثارة مسؤولية المرافق المهنية[١]، ونرى إن الضرر المحتمل يمكن إن يكون محلاً لإثارة مسؤولية المرافق المهنية في حال تكون الظروف المرافقة له تدل على قوة حصول الضرر في حال اذا ما ابقى المرفق المهني على إجراءه الخاطئ.

٢- إن يكون الضرر خاصاً: يقصد به إن يلحق هذا الضرر بفرد معين او مجموعة من افراد معينين بشكل خاص، اي انه لا يكون ضرر عام يصيب المجتمع لانه يدخل ضمن ما يسمى بالاعباء العامة التي يتحملها الجميع من دون تعويض[٢]، بمعنى إن يلحق الضرر بمصلحة خاصة بشخص او مجموعة معينة من الاشخاص.

٣- اي يقع الضرر على حق مشروع: اي إن الضرر يجب إن يكون قد وقع على حق من الحقوق التي كفلها الدستور والقوانين ذات العلاقة وليس إن يكون واقعاً على حق غير مشروع[٣]، مثل قرار منع مزاولة مهنة الصيدلة من الصيدلي الذي يبيع حبوب مخدرة او غير مجازة صحياً، فهكذا قرار لايكون محلاً للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق الصيدلي نتيجة قرار المنع لانه قد وقع على حق غير مشروع.

٤- ان يكون الضرر قابل للتقييم بالنقود: اي إن يمكن إن يتم جبر الضرر من خلال تقييمه بالنقود، إذ تكمن اهمية ذلك في امكانية التعويض عن هذا الضرر من خلال امكانية تقديره، وهذا الشرط لا يثير أية إشكالية اذا ما كنا بصدد الضرر المادي، اما إذا كان الضرر معنوي اي الضرر الذي يصيب

---

(١) د.وسام صبار العاني: مصدر سابق، ص٣٣٦.

(٢) د.مازن ليلو راضي: اصول القضاء الاداري، دارنيبور للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٧، من دون سنة نشر، ص٣٩٩.

(٣) د. مازن ليلو راضي: مصدر سابق، ص٤٠٠.

الشعور والعاطفة فإن القضاء الاداري الفرنسي تأخر في الاعتراف بالتعويض عنه بحجة صعوبة تقدير التعويض عنه وان اي مبلغ نقدي لايمكن إن يعوض الضرر المعنوي، إلا أنه حسم الموقف نهائياً إلى إن الضرر المعنوي قابل للتعويض[١]، ففي قراره الصادر في قضية Letisserand اعترف لاول مرة بالتعويض عن الضرر المعنوي، وتتلخص وقائع هذه القضية في إن سيارة تابعة إلى الحكومة صدمت دراجة وقتلت راكب الدراجة وطفل كان بين يديه، فرفع والد الشخص دعوى طالب بالتعويض عن الضرر المعنوي الذي اصابه نتيجة موت ابنه وحفيده، وان لم يكن اصيب بضرر مادي الا إن مجلس الدولة الفرنسي قضى بانه "رغم انه لم يثبت إن موت السيد لوتيسيران قد سبب ضرراً مادياً لابيه ولم يترتب عليه تغيير في ظروف معيشته فأن الالم النفسي الذي تحمله لفقده ولده في وقت مبكر قد سبب له ضرراً معنوياً يقدر بمبلغ الف فرنك فرنسي"[٢]، وفي مصر ايضاً قضت المحكمة الادارية العليا بانه "... اما الاضرار التي اصابت شخصه من جراء اعتقاله ومست كرامته واعتباره والالام النفسية التي صاحبت ذلك وما بذلته من ذات نفسه لدرء ما لحق به من هوان فذلك من قبيل الاضرار الادبية التي لحقته من جراء القرار والتي يقتضي له التعويض عنها..."[٣].

وفي العراق ايضاً اتجه القضاء العراقي بتقرير التعويض عن الاضرار المعنوية التي تصيب المتضرر من اعمال الادارة، فقررت محكمة التمييز في احد احكامها بانه " لدى التدقيق والمداولة وجد إن الاعتراضات التمييزية لا سند لها من القانون وذلك لثبوت تعرض ابن المدعي لحادث جراء سقوط السياج... لذا يكون المدعى عليه مسؤولاً عن تعويض ابن المدعي عن الاضرار البدنية

---

(١) د. سعاد الشرقاوي: المسؤولية الادارية، ط٢، دار المعارف للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ص٢٤١.

(٢) قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ **24** نوفمبر **1961**، نقلا عن، د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، مصدر سابق، ٤٧٩.

(٣) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٥/٢٧، نقلاً عن، استاذنا د.اسماعيل صعصاع غيدان: مصدر سابق، ص١٠٨.

والنفسية..."[١]، ويمكن إن يتم تقدير الضرر المعنوي من خلال السلطة التقديرية للقاضي عند النظر في كل حالة على حدة.

ثالثاً- العلاقة السببية بين الخطأ والضرر:

تعد العلاقة السببية اساس المسؤولية إذ انه لايمكن إن يتصور ضرر ناتج عن خطأ ما لم تكن هناك علاقة سببية تجعل الخطأ على الضرر سبباً لوقوعه، لذا فأن مناط المسؤولية وجوهرها هو العلاقة السببية[٢]، وتعرف العلاقة السببية بانها "الرابطة المباشرة ما بين الخطأ الذي يرتكبه المسؤول والضرر الذي يصيب المضرور"[٣]، والقاعدة السائدة في المسؤولية المدنية إنه لا يسأل الشخص عن ضرر لم يكن نتيجة مباشرة لخطئه.

وقد تبنى ذلك القضاء الاداري ايضاً في تحديد مناط المسؤولية الادارية، فلا مجال لقيام المسؤولية الادارية الا بتوافر العناصر الثلاث (خطأ، ضرر، وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر)، وبصدد اركان المسؤولية الثلاث قضت المحكمة الادارية العليا المصرية انه " من حيث إن أساس مسؤولية الادارة عن التعويض عن اعمالها وفقاً لمبادئ القانون العام في المسؤولية الادارية هو توافر ثلاثة اركان هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، وذلك إذا ثبت إن الخطأ مرفقي وهو ماينسب إلى المرفق ولو قام به مادياً احد اتباعه، ما دام لم يثبت الخطأ الشخصي في جانبه ويقوم الخطأ على أساس إن المرفق ذاته هو الذي يتسبب في الضرر لانه لم يؤد الخدمة وفقاً للقواعد التي يقتضيها السير العادي للامور وهو ما يسمى بخطأ المرفق العام وحيث إنه يترتب على خطأ الجهة الادارية

---

(١) قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (٢٦٨/مدنية ثالثة) الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٩/١٢، نقلا عن، د.اسماعيل صعصاع غيدان: مصدر سابق، ص١٠٠.

(٢) د. احمد حسن الحياري: المسؤولية المدنية الطبية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص١٣١.

(٣) د. عبد الرزاق السنهوري: مصدر سابق، ص٩٩٠.

واهمالها انهيار المصرف وغرق الارض بالمنطقة فأن ركن الخطأ يعتبر متوافراً في الدعوى المشار اليها، واما ركن الضرر فأن الثابت من تقرير الخبير المنتدب في الطعن الماثل إن الاضرار المادية التي اصابت الطاعن تساوي ثمانين جنيهاً لاغير فضلاً عن الاضرار الادبية التي حاقت به، وحيث إن الاضرار التي لحقت بالطاعن هي نتيجة خطأ الادارة فأن اركان المسؤولية تغدو متوافرة، ومن حيث انه عن تقرير التعويض فأن المحكمة تقرر الاضرار المادية والادبية التي حاقت بالطاعن بمبلغ مائتي جنيه"[١]، وبذلك فأن العلاقة السببية هي الركن الثالث من اركان المسؤولية الادارية، ويقع عبء اثبات العلاقة السببية على المضرور لغرض اقامة المسؤولية تجاه المخطئ، وعليه إن يثبت إن خطأ الاخير هو الذي سبب الضرر الذي الحق به، بكل الطرق والوسائل القانونية الممكنة، ويستطيع الطرف الاول إن ينفي العلاقة السببية وعليه اثبات ذلك ايضاً.

مما تقدم يتضح انه لكي تسأل المرافق المهنية وتلزم بالتعويض يجب إلى جانب توافر ركني الخطأ والضرر وجوب توفر العلاقة السببية بين نشاط المرفق المهني والضرر الواقع، وعلى المدعي اثبات إن نشاط المرفق المهني قد تسبب في حدوث الضرر، ويستطيع المرفق المهني إن ينفي وجود العلاقة السببية بين الخطأ والضرر في ثلاث حالات هي (القوة القاهرة، خطأ المتضرر،خطأ الغير)، ففي حالة وقوع الضرر بسبب القوة القاهرة قضت محكمة النقض الفرنسية بانه " اذا استجمع خصائص القوة القاهرة فانه يقطع علاقة السببية ويعفي من المسؤولية تماما اما اذا استجمع خطأ المضرور خصائص القوة القاهرة بل اقتصر دوره على مجرد المساهمة في وقوع الضرر فان الاعفاء من المسؤولية يكون

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بالطعن المرقم (١٦٠٦ لسنة ٤٥ق) الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٥/١٠، نقلا عن، د.محمد ماهر ابو العينين: مصدر سابق، ص ٢٢٧.

جزئياً"[١]، وتنقطع العلاقة السببية ايضاً بسبب خطأ المتضرر نفسه، فإذا ثبت إن فعل المضرور وحده هو الذي تسبب بالضرر فتنتفي العلاقة السببية، او خطأ شخص اخر غير المرفق المهني فلا تكون هناك علاقة سببية قائمة لإثارة مسؤولية المرافق المهنية.

الفرع الثاني

مسؤولية المرافق المهنية بدون خطأ

تتحمل المرافق المهنية المسؤولية عن اعمالها المشروعة، وهي تسمى المسؤولية من دون خطأ او المسؤولية على اساس المخاطر او تحمل التبعة، إذ قد يرتب نشاط المرافق المهنية المشروع ضرراً في مصالح الاعضاء مما يؤدي الى فوات حق او مصلحة للمضرور.

والتساؤل الذي يرد بهذا المجال ماهي خصائص هذه المسؤولية؟ وما هو الاساس القانوني لها؟

وما هو اتجاه القضاء والفقه الاداري في كل من العراق والدول محل المقارنة من المسؤولية من دون خطأ؟ وسوف نجيب عن هذه التساؤلات من خلال البنود الثلاث الاتية:

اولاً- خصائص المسؤولية من دون خطأ:

تتميز مسؤولية المرافق المهنية من دون خطأ بالخصائص الاتية:

أ- مسؤولية تكميلية: اي انها ذات طابع مكمل لمسؤولية المرافق المهنية، وذلك بسبب عجز الاساس العام للمسؤولية وهو الخطأ عن شموله لكثير من الحالات، بمعنى اخر إن القضاء الاداري لايحكم

---

(١) قرار محكمة النقض الفرنسية الصادر بتاريخ **19** اكتوبر **1991**، نقلا عن، د. عبد الحميد ثروت: تعويض الحوادث الطبية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٤٣.

على الادارة بالتعويض في جميع الحالات وانما يقتصر على حالات خاصة يكون شرط الخطأ فيها متعارضاً تعارضاً صارخاً مع العدالة[١].

ب- مسؤولية من النظام العام: اي انها يمكن إثارتها في اي حالة كانت عليها الدعوى، وفي اي مرحلة من مراحلها، ويمكن للقاضي اثارتها من تلقاء نفسه[٢].

ج- مسؤولية ذات شروط خاصة: إن الضرر الذي يثير المسؤولية من دون خطأ يجب إن يكون خاص وجسيم واستثنائي، ويجب كذلك إن يصيب هذا الضرر فرد او افراد معينين وان يكون على درجة من الجسامة[٣].

ثانياً- اساس المسؤولية من دون خطأ:

تقوم المسؤولية الادارية من دون خطأ على أساس تحمل المخاطر، إذ يرى البعض إن أساس تحقق المسؤولية من دون خطأ هو فكرة المخاطر، فعندما تقوم المرافق المهنية باعمال معينة فأنها تتحمل جانب من مخاطر الاضرار الناجمة تجاه الافراد، اي إن القضاء الاداري يحكم بمسؤولية الادارة ويلزمها بالتعويض لمجرد حدوث الضرر حتى في عدم وجود الخطأ من جانبها[٤].

وتقوم فكرة المخاطر على اساس إن المرافق المهنية عندما تمارس نشاط ما فلا يجوز إن يتحمل ضرره من وقع عليه وحده وانما يتحمله الجميع تحقيقاً لمبدأ المساواة، وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الاداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٦، ص٢١٢، و د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص٢٨١.

(٢) د. رمزي طه الشاعر: مصدر سابق، ص١٩٤.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي: مصدر سابق، ص٢١٦، و، د.ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٤٩٢.

(٤) د. محمود خلف الجبوري: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص١٦٣.

شرطين لتحقق هذه الفكرة، الشرط الاول يتمثل في إن يكون الضرر قد وقع على فرد او افراد معينين وليس عدد غير محدود، والشرط الثاني يجب إن يكون الضرر غير عادي لايمكن ارجاعه إلى الخطأ المرفقي[١].

ثالثاً- اتجاه القضاء والفقه الاداري من المسؤولية من دون خطأ:

اعترف القضاء الاداري في فرنسا بهذا النوع من المسؤولية، فقد اقام مجلس الدولة الفرنسي بجانب مسؤولية الادارة القائمة على الخطأ، مسؤولية اخرى تقوم بغير خطأ على أساس المخاطر او تحمل التبعة، اي إن هذه المسؤولية تقوم على ركنين فقط، الضرر والعلاقة السببية بين الضرر والتصرف المشروع للمرفق المهني[٢]، ومن الاحكام القضائية لمجلس الدولة الفرنسي بشأن مسؤولية الادارة من دون خطأ ما قرره المجلس في احد احكامه الذي حمل به الادارة المسؤولية عن تعويض عامل عن المخاطر التي انشئت عن مشاركته في تسيير المرافق العامة وقد اصيب العامل بشضية من الحديد المحمي اثناء العمل وانه لم يتمكن من اثبات اي خطأ من جانب الادارة الا إن المجلس قضى بمسؤوليته عن تعويض العامل عن الضرر الذي لحق به[٣]، وقد عارض بعض الفقه الفرنسي موقف مجلس الدولة في اقامة المسؤولية بدون خطأ، إذ اعتبر ذلك اعتداء على سيادة الدولة إذ انها (المسؤولية من دون خطأ) حسب وجهة نظره ليست مسؤولية بالمعنى الدقيق وانما نوع من انواع التأمين يتكفل به المشرع وينص على تعويض الاضرار التي تنشئ عن نشاط الادارة المشروع[٤]، بينما

---

(١) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الاداري،ط٢، مؤسسة النبراس للنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٣، ص٢٢٨.

(٢) د.محمد عبد العال السناري: دعوى التعويض ودعوى الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٢، ص١٦٠.

(٣) قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية **Cam** الصادر بتاريخ **21** يونيو **1895**، نقلاً عن، د. ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٤٨٥.

(4)Hauriou: Precis de droit administratif, op.cit, p391.

يرى جانب اخر من الفقه الفرنسي إن هذا النوع من المسؤولية لايمس سيادة الدولة ولنظرية المسؤولية بدون خطأ مبررات كافية لبقائها وان مجلس الدولة جعلها استثناء وليست قاعدة عامة[١].

اما في مصر فأن القضاء الاداري المصري لم يتجه اتجاه موحد بهذا الشأن وتعارضت احكامه بين مؤيد ومنكر لهذا النوع من المسؤولية[٢]، ومن الاحكام القضائية المؤيدة للمسؤولية بدون خطأ حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الذي جاء فيه "... لايجوز للقرار الاداري في الاصل إن يعطل تنفيذ حكم خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة او تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص ولكن بمراعاة إن تقدر الضرورة بقدرها وان يعوض صاحب الشأن اذا كان لذلك وجه"[٣]، ومن الاحكام القضائية التي انكر فيها مجلس الدولة المصري المسؤولية بدون خطأ، قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الذي جاء فيه " إن مناط مساءلة الحكومة بالتعويض عن القرارات الادارية هو قيام خطأ من جانبها بأن يكون القرار الاداري غير مشروع وان يترتب عليه ضرر وان تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر فإذا كان القرار سليماً مطابقاً للقانون فلا تسأل عنه الادارة مهما بلغ الضرر الذي يترتب عليه لانتفاء ركن الخطأ"[٤]، ويرى جانب من الفقه انه لايوجد ما يمنع

---

(1)Jean Rivero: Droit administratif،PrecisDalloz، 1970، p261.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الادارية،مصدر سابق،ص٢٧٦.

(٣) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في القضية رقم (٧٢٤) للسنة القضائية الثالثة، نقلاً عن، مجموعة المباديء القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا، السنة الرابعة، ص٥٣٣، نقلا عن، الموقع الالكتروني للموسوعة القانونية للتشريعات والاحكام المصرية على الرابط التالي:
https://egyption-law.com/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/١٢.

(٤) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ٣١/مايو/١٩٦٠، نقلا عن،، الموقع الالكتروني للموسوعة القانونية للتشريعات والاحكام المصرية على الرابط التالي:
https://egyption-law.com/ ٢٠٢٢/٢/١٢.

من الاخذ بمسؤولية الادارة من دون خطأ وقدم مبررات عديدة منها إن الاخذ بها لايجعلها الاصل العام وانما هي الاستثناء والاصل هو المسؤولية بناءاً على الخطأ[١].

اما في العراق فأن المشرع العراقي يطبق قواعد المسؤولية المدنية فيما يتعلق بمسؤولية الادارة ويعدها مسؤولية عن عمل الغير من جهة، إذ نص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على "١- الحكومة والبلديات والمؤسسات الاخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يستغل احد المؤسسات الصناعية او التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم اذا كان الضرر ناشئا عن تعد وقع منهم اثناء قيامهم بخدماتهم.

٢- ويستطيع المخدوم إن يتخلص من المسؤولية اذا اثبت انه بذل ما ينبغي من العناية لمنع وقوع الضرر او إن الضرر كان لابد واقعا حتى لو بذل هذه العناية"[٢].

ومن جهة اخرى فأنه اخذ بفكرة المخاطر ايضاً، إذ نص على " كل من كان تحت تصرفه الات ميكانيكية او اشياء اخرى تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها يكون مسؤولاً عما يحدث من ضرر بسبب ما يلقي او يسقط من هذا المسكن ما لم يثبت انه اتخذ الحيطة الكافية لمنع وقوع الضرر"[٣]، من واضح النصوص اعلاه إن المرافق المهنية بوصفها مؤسسة تقوم بخدمة عامة فهي تتحمل المسؤولية المدنية عن الضرر الذي يحدثه العاملين فيها وفقاً لما جاء في نصوص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل انف الذكر، وقد أيدت محكمة التمييز الاتحادية فكرة المسؤولية على اساس المخاطر، إذ قضت بـ " إن الثابت من اوراق الدعوى إن ابن المميز عليهما قد

---

(١) د. رمزي طه الشاعر: الوجيز في قضاء التعويض، من دون دار نشر، القاهرة، ٢٠١٥، ص٢٣٦، ود. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص٢٨٠.

(٢) المادة (٢١٩) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) المادة (٢٣١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

صعقه التيار الكهربائي عند امساكه السلك الذي يربط العمود الكهربائي بالارض لتثبيته وحيث إن المادة (٢٣١) مدني نص على انه... ولما كانت الاسلاك الكهربائية والاعمدة التي تحملها من الاشياء التي تتطلب عناية خاصة للوقاية من ضررها نظراً لما في التيار الكهربائي المار بالاسلاك من خطر على الارواح لذا يكون المدعي عليه مسؤولاً عما يصيب الغير من ضرر بسبب التيار الكهربائي فيسأل عن تعويض المميز عليهما عما اصابه من ضرر بسبب وفاة ولدهما الصغير.. لذا يستحقان تعويضاً عن الضرر الادبي استناداً إلى المادة ٢/٢٠٥ مدني..."[١].

وفيما يخص القضاء الاداري العراقي فأنه اخذ بفكرة الخطأ المفترض من جانب الادارة، وذلك لاجل حماية الغير المضرور من عمل الادارة في حال كان البحث عن وجود الخطأ كركن من اركان المسؤولية شديد الوطأة على الطرف المتضرر، لذلك افترض وقوع الخطأ في هذه الحالة دون حاجة إلى اقامة الدليل على ذلك، وقد انتقلت هذه الفكرة من القانون المدني إلى القانون الاداري، إذ طبقت في المسؤولية عن عمل الغير وعن الاشياء التي تكون في حراسة شخص بمجرد وقوع الضرر بفعل الاشخاص التابعين له على اساس افتراض التقصير من جانبه[٢].

وقد حسم المشرع في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل، اوجه الطعن في القرار الاداري، إذ نص على " يعد من اسباب الطعن في الاوامر والقرارات بوجه خاص مايأتي: ١- إن يتضمن الامر او القرار خرقا او مخالفة للقانون او الانظمة او التعليمات او الانظمة الداخلية، ٢- إن يكون الامر او القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص او معيبا في شكله او في الاجراءات او في محله او سببه، ٣- إن يتضمن الامر او القرار خطأ في تطبيق القانون او الانظمة او التعليمات او

---

(١) نقلاً عن د. غازي فيصل مهدي و د.عدنان عاجل عبيد: مصدر سابق، ص٢٢٨.

(٢) د.ابراهيم طه الفياض: مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها في العراق، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ١٩٧٣، ص١٨.

الانظمة الداخلية او في تفسيرها او فيه اساءة او تعسف في استعمال السلطة او الانحراف عنها"[١]، ونص القانون كذلك على " تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها ولها إن تقرر رد الطعن او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي"[٢].

من النصين المتقدمين ذكرهما يتضح إن المشرع العراقي في قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل قد حدد اسباب الطعن في القرارات الادارية بشكل حصري وانه لم يجيز تقديم الطعن في غير هذه الاسباب، اضافة لذلك فأن الحكم بالتعويض يكون بناءاً على طلب المدعي المتضمن طلب الالغاء إن كان للتعويض مقتضى، اما في مجال القانون المدني و القضاء العادي فيكون من حق المتضرر من عمل الادارة اللجوء إلى القضاء العادي وطلب التعويض، كما مر بيان ذلك، ويرى الفقه انه لا يمكن في العراق البحث عن فكرة اقامة المسؤولية الادارية دون خطأ في نطاق التشريع والقضاء الاداريين[٣].

وبذلك فأن مسؤولية المرافق المهنية الموجبة للتعويض تكون وفقاً لنصوص القانون المدني ومن اختصاص القضاء العادي وليس الاداري.

---

(١) المادة (٧) البند (خامساً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) المادة (٧) البند (ثامناً) الفقرة (أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) د. وسام صبار العاني: مصدر سابق، ص٣٤٢، و، د.غازي فيصل مهدي، و،د. عدنان عاجل عبيد: مصدر سابق، ص٢٣١.

المطلب الثاني

جزاء مسؤولية المرافق المهنية

عندما تتحقق مسؤولية المرافق المهنية بأركانها فأن ذلك يؤدي إلى ضرورة مجازاتها عن هذه المسؤولية، وان هذا الجزاء المترتب على تحققها هو التعويض، فالتعويض هو "جزاء مسؤولية الادارة عن تصرفاتها فلا بد من جبر الضرر الذي يلحق بالمضرور سواء كان هذا الضرر مادي او معنوي"[١] اي إن المرفق المهني المسؤول يجب عليه تعويض الشخص المضرور عن التصرف الذي قامت به، سواء كان تصرفاً صحيحاً والحق ضرر أو تصرفاً خاطئاً والحق ضرر ايضاً، والتعويض بالاصل العام يكون تعويضاً نقدياً اي بدفع مبلغ معين من المال، ولابد من وجود قواعد ومحددات للتعويض يجب مراعاتها عند تقديره، لذا سوف نتناول في هذا المطلب طبيعة التعويض كجزاء لمسؤولية المرافق المهنية وقواعد تقديره، وذلك من خلال تقسيم المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول طبيعة التعويض كجزاء لمسؤولية المرافق المهنية، ونتناول في الفرع الثاني تقدير التعويض، وكما يأتي:

الفرع الاول

طبيعة التعويض كجزاء لمسؤولية المرافق المهنية

إن الضرر الذي يثير مسؤولية المرافق المهنية يتم جبره عن طريق التعويض، وفي الاعم الاغلب يكون هذا التعويض نقدياً، لأن التعويض العيني المتمثل في الاجبار على اداء عمل معين قليل

---

(١) د. رفاه كريم كربل: مصدر سابق، ص٥٨.

الحصول في هذا المجال إلا انه لا يكون غير ممكناً بشكل مطلق إذ قد يجيز القانون بطريقة او اخرى للقاضي بأن يأمر بإعادة الحال إلى ما كان عليه، أو الحكم بأداء امر معين على سبيل التعويض[١].

فالقاعدة العامة في القانون المدني إن التعويض يكون نقداً كما اجاز التعويض العيني اي الامر بإداء عمل معين وذلك بناءاً على طلب المتضرر[٢]، ففي مصر نص القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل على " يقدر التعويض بالنقد على انه يجوز للقاضي تبعاً للظروف وبناء على طلب المضرور إن يأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه او إن يحكم باداء امر معين متصل بالعمل غير المشروع وذلك على سبيل التعويض"[٣] وفي العراق كذلك نص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على " يقدر التعويض بالنقد على انه يجوز للمحكمة تبعاً للظروف وبناءاً على طلب المتضرر إن تأمر باعادة الحالة إلى ما كانت عليه او إن تحكم باداء امر معين او برد المثل في المثليات وذلك على سبيل التعويض"[٤]، هذا فيما يخص التعويض في مجال القانون المدني.

اما في مجال القانون الاداري فالقاعدة العامة في التعويض هي التعويض النقدي، لأن التعويض العيني يكون من شأنه ازالة تصرفات ادارية قد تتطلب المصلحة العامة عدم إزالتها ، كذلك فإن التعويض النقدي يحقق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي باستقلالية الادارة عن القضاء[٥]، ففي فرنسا ومصر فان القاعدة العامة في القانون الاداري هي التعويض نقداً، وقد طبق مجلس الدولة

---

(١) د. مازن ليلو راضي: مصدر سابق، ص٤١٤.

(٢) د. رمزي طه الشاعر: مصدر سابق، ص٣٢٨، و د. رفاه كريم كربل: مصدر سابق، ص٥٩.

(٣) المادة (١٧١) الفقرة (٢) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل.

(٤) المادة (٢٠٩) الفقرة (٢) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٥) د. مازن ليلو راضي: مصدر سابق،ص٤١٥.

الفرنسي قاعدة التعويض النقدي في احكامه، منها رفضه طلب التعويض العيني المتمثل في طلب المضرور بنشر قرار في الصحف والاذاعة[١].

واستثناء من القاعدة سالفة الذكر في فرنسا يتم اللجوء إلى التعويض العيني في حالة الاعتداء المادي، إذ يتمتع القاضي الاداري بكامل سلطاته تجاه الادارة في حالة الاعتداء المادي من جانبها لما فيه من خروج صارخ لمبدأ المشروعية ومن الامثلة على ذلك مصادرة الصحف دون وجه حق، والاعتداء على الاملاك الخاصة، ويحكم القضاء الاداري الفرنسي في هذه الاحوال على الادارة اما بالتعويض النقدي، أو القيام بعمل معين ويكون القصد منه تخيير الادارة بين الدفع النقدي او الرجوع عن تصرفها[٢].

وفي العراق فان المشرع العراقي قد منح القاضي الاداري سلطات واسعة تجاه الادارة قد تصل إلى توجيه الاوامر والنواهي للعمل او الامتناع عن عمل معين، إذ نص قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل على " تبت محكمة القضاء الاداري في الطعن المقدم اليها ولها إن تقرر رد الطعن او الغاء او تعديل الامر او القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناءاً على طلب المدعي"[٣].

وبشأن التعويض عن الضرر الذي تحدثه المرافق المهنية في العراق فإن اختصاص النظر في دعاوى طلب التعويض عن الاضرار التي تسببها الادارة بشكل عام والمرافق المهنية بشكل خاص يكون من اختصاص القضاء العادي وليس الاداري، سواء كانت مدعية او مدعى عليها، اي إن التعويض يكون نقدياً او عينياً حسبما يقضي به القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٤٧/١١/٦، نقلاً عن، د.رفاه كريم كربل: مصدر سابق، ٥٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو:القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٤٩٥.

(٣) المادة (٧) البند (ثامناً) الفقر (أ) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل.

المعدل سالف الذكر، من ذلك ما قضت به محكمة بداءة الكوت في دعوى اقامتها نقابة المعلمين العراقيين ضد احد الاشخاص المتجاوزين على املاكها، إذ قضت بالتعويض العيني وبإعادة الحال لما كانت عليه فقررت " ...لكل ما تقدم قرر الحكم بالزام المدعى عليه بتخلية المحل رقم (٣٩) المشيد على جزء من العقار المرقم ٤٤٩/٣ السراي وتسليمه للمدعي نقيب المعلمين العراقيين اضافة لوظيفته خالياً من الشواغل وتحميله الرسوم والمصاريف واتعاب المحاماة لوكيل المدعي..."[١]، و نجد في قرار محكمة البداءة انف الذكر إن المحكمة قد قضت بالتعويض العيني المتمثل في تخلية المحل وتسليمه إلى المدعي.

الفرع الثاني

تقدير التعويض

يتم تقدير التعويض على أساس جسامة الضرر الذي حصل بسبب تصرف المرافق المهنية، والاصل فيه إن يغطي ما لحق المتضرر من خسارة وما فاته من كسب، فقد نص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على " تقدر المحكمة التعويض في جميع الاحوال بقدر ما لحق المتضرر من ضرر وما فاته من كسب بشرط إن يكون هذا نتيجة طبيعية للعمل غير المشروع"[٢]، وتكون العبرة في تحديد مقداره بوقت صدور الحكم به وذلك لان الحكم كثيراً ما يتأخر صدوره لمدة طويلة تكون خلالها قيمة العملة تغيرت واقعياً او رسمياً[٣]، وبشأن مدى تحديد التعويض فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي إن الموظف يستحق راتبه عن الفترة التي كان مفصولاً فيها على الرغم

---

(١) حكم محكمة بداءة الكوت المرقم (١٠٦٢/ب/٢٠١٩) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٦/١١، قرار غير منشور.

(٢) المادة (٢٠٧) الفقرة (١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

(٣) د. رمزي طه الشاعر: مصدر سابق، ص٣٤٨.

من عدم قيامه بمهام الوظيفة، الا إن المجلس قد عدل عن موقفه إلى إن يكون مدى التعويض إن يكون تعويضاً يراعي تقدير الضرر الحقيقي الذي اصاب الموظف، يأخذ بنظر الاعتبار درجة الخطأ المنسوب إلى الموظف والادارة على حد سواء(١).

وفي مصر ايضاً يؤيد القضاء الاداري المصري هذا الاتجاه ففي قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٣ يناير ١٩٦٢ تقول " إن الغاء قرار الفصل يجعل الرابطة الوظيفية لاتزال قائمة بين الادارة والموظف بكافة آثارها، ومن هذه الاثار حقه في المرتب الا أن هذا الحق لا يعود اليه تلقائياً بعودة الرابطة بعد إنفصالها بل يخضع لاعتبارات اخرى أهمها إن هذا الحق يقابله واجب هو اداءه العمل وقد حيل بينه وبين اداءه بالفصل الا إن صغر سنه كان يمكنه من إن يباشر عملاً او نشاطاً يغنم منه مكاسب تعوضه عن الحرمان من رواتبه طول هذه المدة وهي مدة ليست بالقصيرة، ومن ثم فأن المحكمة أزاء ذلك تقدر له تعويضاً جزافياً مبلغ مائتي جنيه، وفي هذا المبلغ التعويض الكافي عن حرمانه من راتبه طوال مدة الفصل"(٢).

ويرى الفقه إن العبرة في تقدير التعويض تكون متعلقة بمقدار الضرر الواقع على المتضرر وليس بمقدار جسامة الخطأ إذ إن الخطأ يعتد به لتقرير قيام المسؤولية او عدمها وليس لتقدير مقدار التعويض(٣)، وكذلك فأن الفقه يضع ثلاث قواعد رئيسية لابد من مراعاتها عند تقدير التعويض، وهي مقدار الضرر الفعلي الذي اصاب المتضرر ودرجة الخطأ المنسوب إلى الادارة واخيراً درجة الاخطاء

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الادارية، مصدر سابق، ص٢٨٢.

(٢) نقلاً عن،د.ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٤٩٦.

(٣) د. عبد الرزاق احمد السنهوري: مصدر سابق، ص١١٠١.

المنسوبة للموظف[١]، واذا لم يتيسر للمحكمة تحديد مقدار التعويض بشكل كافي فلها إن تقرر الاحتفاظ بحق المتضرر بالمطالبة باعادة النظر في تقدير التعويض خلال مدة معقولة تراها المحكمة[٢].

مما تقدم نستنتج إن التعويض عن الضرر الموجب لمسؤولية الادارة يتم تقديره على اساس جسامة ذلك الضرر الذي لحق بالمضرور وتكون العبرة في تحديد مقداره وقت صدور الحكم وليس وقت تحققه لتفادي التغييرات الواقعية او الرسمية في العملة بين الوقتين.

---

(١) د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الاداري، مصدر سابق، ص٤٩٦، ود. رمزي طه الشاعر: مصدر سابق، ص٣٤١.

(٢) المادة (٢٠٨) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

الخاتمة

سنعرض من خلال الخاتمة اهم الاستنتاجات التي خلصنا اليها من دراستنا، ولتتحقق الفائدة العلمية منها لابد من ان تتكلل بعض المقترحات التي سنتولى استعراضها في ادناه:

اولاً- الاستنتاجات:

توصلت الدراسة إلى جملة من الاستنتاجات نوجزها في النقاط الاتية:

١- لم يحدد المشرع العراقي بشكل واضح وصريح الطبيعة القانونية للمرافق المهنية من حيث كونها من اشخاص القانون العام ام من اشخاص القانون الخاص، وقد ترك ذلك إلى القضاء والفقه والذي لم يستقر بهذا الصدد على اتجاه ثابت، ايضاً.

٢- إن المرافق المهنية تنشأ بقانون ينص صراحة على انشائها ويحدد شكلها وطريقة تكوينها واختصاص القائمين على ادارتها وصلاحياتهم وفقاً لمبدأ المشروعية، وكذلك يمنحها الشخصية المعنوية المعتد بها وما يترتب عليها من نتائج كحق التقاضي والتملك، وكذلك يمنحها القانون الاستقلال المالي والاداري، ويعتبر اساسها القانوني، إضافة إلى اساسها في القانون الدولي.

٣- إن المرافق المهنية ليست نوع واحد بل هي على ثلاثة انواع (النقابات المهنية، الغرف المهنية والاتحادات المهنية) وان لكل مهنة تنشأ نقابة مهنية، والغرف المهنية هي مؤسسات مهنية وتقسم في العراق إلى (الغرف التجارية والغرف الصناعية)، اما الاتحاد المهني فهو ايضاً مؤسسة مهنية يقوم بذاته ولا يقوم بناءً على اتحاد نقابتين او غرفتين او اكثر.

٤- توصلنا إلى إن الانتماء إلى المرافق المهنية في العراق هو اختياري لمن يريد ممارسة المهنة، فمثلا في قانون المحاماة لا يحق لاي شخص ممارسة مهنة المحاماة من دون الانتماء إلى نقابة

المحاميين، اما في بعض المرافق المهنية فيجوز ممارسة المهنة من دون الانتماء اليها، مثل نقابة المعلمين، والغرف التجارية والصناعية، فيحق لكل منهم ممارسة مهن التدريس خارج مؤسسات الدولة، وللتجار والصناعيين ممارسهة مهنهم من دون الانتماء للمرافق المهنية ذات الصلة بنشاطهم المهني، وبالتالي يكونون بمنأى عن الخضوع للنظام القانوني الخاص بالمهنة التي يمارسونها، ولم يحدد المشرع جزاء على من يخالف هذا الشرط.

٥- لم يحدد المشرع في العراق و الدول محل المقارنة نصاباً قانونياً لانعقاد جلسات الهيئة العامة للمرافق المهنية، فيمكن إن ينعقد الاجتماع حتى وان كانت نسبة مشاركة الاعضاء الحاضرين قليلة ويتم اتخاذ القرارات باغلبية الحاضرين فقط.

٦- جعل المشرع في العراق والدول محل المقارنة المشاركة في انتخاب رئيس واعضاء مجلس ادارة المرافق المهنية اختياري وليس واجب على اعضاء الهيئة العامة للمرافق المهنية، وكذلك لم يحدد المشرع في العراق والدول محل المقارنة نسبة معينة لنجاح العملية الانتخابية.

٧- تعتبر اموال المرافق المهنية اموال عامة، وبالتالي فهي تتمتع بوسائل الحماية التي يوفرها القانون للمال العام، إذ يكون لها حماية مدنية من التصرف او الحجز او التملك بالتقادم، كذلك تتمتع اموالها بالحماية الجنائية، إذ يجرم القانون الجنائي اي اعتداء على اموالها ويعده بذلك اعتداءً على المال العام، كذلك يكون لها ميزانية مالية مستقلة، تستقل المرافق المهنية بوضعها وتقدير حجم الايرادات التي تحتاجها لتغطية نفقاتها، من خلال الابواب التي حددها لها القانون، فهي لاتستطيع إن تحصل على اموال كايرادات من دون إن يكون لها سند من القانون، كذلك لاتستطيع صرف هذه الاموال إلا بالطريقة التي رسمها لها قانونها.

٨- لم يحدد المشرع الحقوق المالية وامتيازات رئيس واعضاء مجلس ادارة المرافق المهنية، وترك تحديدها لمجلس الادارة انفسهم من دون ضابط محدد وكذلك لم يحدد اسلوب يمكن من خلاله لاعضاء الهيئة العامة معرفة مقدار هذه الحقوق والامتيازات كون إن هذه الاموال تشكل اشتراكات الاعضاء مصدراً رئيسياً من مصادرها.

٩- لم يحدد المشرع العراقي قواعد قانونية خاصة بمسؤولية رئيس المرافق المهنية (النقيب او رئيس الغرفة او الاتحاد المهني) فلا يوجد تنظيم قانوني لحالات اثارة مسؤوليته وتحديد العقوبات التي تفرض عليه عند ارتكابه الافعال التي لا تتلائم مع طبيعة عمله كإن تثار مسؤوليته عند خيانته للامانة التي تنيطه بها الهيئة العامة، وهي الحفاظ على حقوقهم وحقوق مهنتهم.

١٠- اناط المشرع لمجلس ادارة المرافق المهنية تشكيل المجالس التأديبية بقرار يصدر عنها، ولم يحدد المشرع شروط اعضاء هذه اللجان بل تركها من دون ضابط محدد لاختيار اعضائها، فلم يشترط المشرع إن يتمتع عضو المجالس التأديبية بشرط تخصص معين، او الخبرة او الكفاءة والنزاهة، وغير ذلك من الشروط التي يجب إن تتوافر في عضو المجالس التأديبية والتي تتناسب مع مهامه.

١١- ضعف الرقابة الادارية على المرافق المهنية في العراق وعدم وجود جهة ادارية مختصة بالرقابة الادارية على المرافق المهنية وان القضاء هو الذي يتولى مهمة النظر في الطعون بقراراتها ابتداءً وانتهاءً.

١٢- إن محكمة التمييز (وهي محكمة قضاء عادي) هي المحكمة المختصة بالنظر في الطعون التي تقدم ضد قرارات المرافق المهنية سواء كانت قرارات تدخل في سلطاتها التنظيمية او التأديبية، ولادخل للقضاء الاداري فيها الا في حدود جداً ضيقة نصت عليها بعض قوانين المرافق المهنية، مثل قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل عندما منح مجلس الانضباط العام (محكمة

قضاء الموظفين حالياً) صلاحية النظر في الطعون التي توجه ضد القرارات التأديبية التي تصدر عن نقابة الاطباء.

١٣- تتحمل المرافق المهنية المسؤولية عن تصرفاتها غير المشروعة، وذلك عند تحقق اركان المسؤولية وهي (الخطأ، الضرر والعلاقة السببية)، كذلك فقد طبق المشرع العراقي القواعد الخاصة بشأن المسؤولية المدنية التي اوردها القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل على مسؤولية المرافق المهنية واعتبرها مسؤولية عن عمل الغير، او مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعه.

ثانياً- المقترحات:

١- ندعو المشرع العراقي إن يحدد الطبيعة القانونية للمرافق المهنية واعتبارها من اشخاص القانون العام بشكل واضح وصريح، وذلك استناداً إلى المبادئ العامة في القانون الاداري الحديث التي تقسم المرافق العامة إلى المرافق الادارية والمرافق الاقتصادية والمرافق المهنية، ونقترح على المشرع العراقي النص الاتي (تعد النقابة المهنية والغرفة المهنية من اشخاص القانون العام ويسري عليهما ما يسري على المؤسسات العامة من قواعد قانونية بما يحقق الغرض الذي انشئت من اجله).

٢- نقترح على المشرع العراقي إن يجعل الاتحادات المهنية قائمة عن طريق اتحاد نقابتين او اكثر او غرفتين او اكثر وان لا يكون اتحاد قائم بذاته، ونقترح على المشرع العراقي النص الاتي (يتكون الاتحاد المهني من اتحاد نقابتين او اكثر او غرفتين او اكثر على ان يكون بين اعضاء الاتحاد المهني توافق في الاهداف و طبيعة العمل).

٣- ندعو المشرع العراقي إلى جعل الانتماء إلى المرافق المهنية بشكل عام اجباري لمن يريد ممارسة المهنة وليس اختياري كما هو الحال في بعض المرافق المهنية مثل نقابة المعلمين ونقابة الاكاديميين

وكذلك الغرف التجارية والصناعية، فمثلا نقترح إن يضع المشرع شرط لممارسة مهنة التدريس الخصوصي في معاهد التقوية وهو الانتماء إلى نقابة المعلمين العراقيين ، وكذلك الحال بشأن ممارسة المهن التجارية والصناعية، لغرض تنظيم هذه المهن بشكل واسع وحماية حقوق اصحاب العلاقة، على غرار ما نهجه المشرع العراقي في قوانين نقابات الاطباء والصيادلة وقانون المحاماة وغيرها.

٤- نقترح على المشرع العراقي إن يحدد النصاب القانوني لاجتماع اعضاء الهيئة العامة للمرفق المهني، بحيث لاينجح انعقاد الاجتماع من دون تحققه لضمان مشاركة اغلبية اعضاء الهيئة العامة في اتخاذ القرارات التي تمس مصالحهم عموماً، ولابد وان تتحقق الديمقراطية الصحيحة في ادارة المرافق المهنية التي من خصائصها إن تكون ادارتها ديمقراطية، وليس ارستقراطية، ونقترح على المشرع العراقي بهذا الشأن النص الاتي (يصح انعقاد اجتماع الهيئة العامة للنقابة او الاتحاد المهني بحضور الاغلبية المطلقة لاعضاءه وفي حال عدم تحقق النصاب القانوني يؤجل الاجتماع إلى اليوم الذي يليه ويصح انعقاده في اليوم التالي بعدد الحاضرين).

٥- نقترح على المشرع العراقي إن يجعل المشاركة في انتخابات المرافق المهنية الخاصة باختيار رئيس واعضاء مجلس الادارة بنسبة معينة من مجموع اعضاء الهيئة العامة المسجلين رسمياً في سجلاتها، بحيث لاتتم الانتخابات ولا تعتمد نتائجها اذا كانت نسبة المشاركة ادنى من النسبة المطلوبة، كإن تكون نسبة المشاركة المقبولة ٥٠% من عدد اعضاء الهيئة العامة للمرفق المهني، ونقترح على المشرع العراقي بهذا الصدد النص الاتي (تعد انتخابات رئيس واعضاء مجلس الادارة ناجحة بمشاركة الاغلبية البسيطة لاعضاء الهيئة العامة) .

٦- نقترح على المشرع العراقي تحديد الحقوق المالية والامتيازات التي يتمتع بها رئيس واعضاء مجلس ادارة المرافق المهنية وعدم تركها من دون ضابط معين، كون إن هذه المناصب خدمية الغرض منها

تقديم الخدمة للمهنة وتمثيلها وادارتها وتطبيق التشريعات الخاصة بها تحقيقاً للمصلحة العامة وليس من الصواب إن يتمتع بحقوق وامتيازات مبالغ بها يرجع تقديرها إلى مجلس الادارة انفسهم، ونقترح على المشرع العراقي بهذا الصدد النص الاتي (اولاً: يستحق رئيس النقابة او الغرفة المهنية مقابل خدمته مكافئة شهرية تعادل مايتقاضاه المدير العام من راتب ومخصصات.

ثانياً: يستحق اعضاء مجلس النقابة او الغرفة المهنية مقابل خدمتهم في المجلس مكافئة شهرية تعادل ما يتقاضاه معاون مدير عام من راتب ومخصصات).

٧- ندعو المشرع العراقي إن يلزم رئيس المرفق المهني بأداء اليمين عند فوزه بالانتخابات امام اعضاء الهيئة العامة بأن يمارس اعماله بكل تفاني واخلاص ويرعى مصالح المهنة وابنائها وان يمثلها التمثيل الصحيح، وكذلك يجرم المشرع بعض الافعال التي قد تصدر منه خلال عمله او بسببه، كإن يعاقب على الافعال (خيانة الامانة، الحنث باليمين او غيرها) وبذلك يعطي المشرع لمنصب الرئيس اهمية وحماية قانونية خاصة تختلف عن العقوبات الانضباطية التي تفرض على اي عضو اخر من اعضاء الهيئة العامة.

٨- نقترح على المشرع العراقي إن ينص على تشكيل المجالس التأديبية في المرافق المهنية بطريق يضمن اختيار عناصر كفوءة ومشهود لها بالخبرة والنزاهة والاستقامة ثابتة من خلال مسيرتهم المهنية، وان يكون من بين اعضائها مختصون في مجال القانون والادارة بغض النظر عن طبيعة المرفق المهني ونقترح على المشرع العراقي النص الاتي (يتم تشكيل المجلس التأديبي للنقابة او الغرفة المهنية من رئيس وعضوين وفق الشروط الاتية:

أ- إن يكون حسن السيرة من المشهود له بالكفاءة والاستقامة والنزاهة من خلال مسيرته المهنية.

ب- إن يكون احدهم من ذوي الخبرة والتخصص في مجال القانون.

ج- إن يكون احدهم من ذوي الخبرة في مجال الادارة).

٩- ندعو المشرع العراقي إلى توفير اكبر قدر من الرقابة الادارية على المرافق المهنية وذلك من خلال تشريع القوانين التي تخضعها إلى الرقابة الادارية، إذ ندعو الى تأسيس جهة او دائرة ترتبط برئاسة الوزراء على غرار دائرة المنظمات غير الحكومية، ونقترح إن تسمى بدائرة المنظمات المهنية، تتولى مهمة الرقابة الادارية على جميع المرافق المهنية، وذلك لتخفيف الكاهل عن القضاء من خلال تقليل عدد الدعاوى والطعون التي تقدم ضد قرارات المرافق المهنية، في حال إذا ما تم ارجاع الحقوق لاصحابها من خلال الادارة.

١٠- نقترح على المشرع العراقي تعديل نص المادة (٧) البند (رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ العراقي وتكون بالصيغة التالية (تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات العامة التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة...) وذلك كي تمتد رقابة محكمة القضاء الاداري لتشمل القرارات الفردية والتنظيمية التي تصدر عن المرافق المهنية في مجال اختصاصها التنظيمي.

١١- وكذلك نقترح على المشرع العراقي تعديل نص البند (تاسعاً) الفقرة (ب) من المادة اعلاه بإضافة الفقرة التالية (تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الاتية... ب- النظر في الدعاوى التي يقيمها صاحب المصلحة للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ او في قوانين النقابات والغرف المهنية) وذلك كي تمتد رقابة محكمة قضاء الموظفين رقابتها على القرارات التي تصدرها المرافق المهنية في مجال اختصاصها التأديبي، إذ انه ليس من الصواب جعل محكمة التمييز (وهي محكمة قانون وليس

محكمة موضوع) الجهة المختصة الاولى والاخيرة بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات المرافق المهنية، ذلك إن محكمة التمييز جهة قضائية تختص بالنظر في الطعون المقدمة ضد الاحكام القضائية التي تصدرها المحاكم ادنى منها درجة وليس النظر في صحة الاوامر والقرارات التي تصدرها المرافق العامة، بما فيها المرافق المهنية.

١٢- ندعو المشرع العراقي إلى بيان صلاحيات ديوان الرقابة المالية الاتحادي بشكل مفصل اتجاه المرافق المهنية وان يلزم المرافق المهنية بتذليل العقبات امام الديوان لممارسة مهامه، كذلك الزام الديوان بتقديم تقارير مفصلة كل فترة زمنية معينة قد تكون سنة حسب تحديد المشرع وان تعلن في وسائل الاعلام حول ما توصل اليه من خلال ممارسة دوره الرقابي على اموال المرافق المهنية.

المصادر

- **القران الكريم**

اولاً- الكتب العربية:

١- د. ابراهيم خليل احمد: الجمعيات والنوادي، دار حضارة العراق، الجزء الثالث عشر، بغداد، ١٩٨٥.

٢- د. ابراهيم طه الفياض: العقود الادارية (النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي والمقارن)، جامعة الكويت، ١٩٧٧.

٣- د. ابراهيم طه الفياض: القانون الاداري، ط١، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت،١٩٨٨.

٤- د. ابراهيم طه الفياض: مسؤولية الادارة عن اعمال موظفيها في العراق، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ١٩٧٣.

٥- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: الاموال العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢.

٦- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، اصول القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، من دون سنة نشر.

٧- د. احسان حميد المفرجي واخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، ط٣، الدار العربية للقانون، ٢٠١٠.

٨- د.احمد حسن الحياري: المسؤولية المدنية الطبية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.

٩- د.احمد خلف حسين الدخيل: المالية العامة من منظور قانوني، ط١، مطبعة جامعة تكريت، العراق، ٢٠١٣.

١٠- د. احمد زكي الخياط: تاريخ المحاماة في العراق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٣.

١١- د. احمد هنيدي: المحاماة وفن المرافعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٩.

١٢- د. اماني قنديل: النقابات المهنية، سلسلة المعارف، المكتب العربي للمعارف، القاهرة، ١٩٩٥.

١٣- د. بدوي ابراهيم حمودة: المؤسسات العامة في فرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، يناير، ١٩٥١.

١٤- د. البرت سرحان واخرون: القانون الاداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠.

١٥- جاسم المظفر: مذكرات في العمل القانوني، منشورات وزارة التربية،ط١، بغداد، ١٩٨٧.

١٦- د. جلال احمد الادغم: التأديب في ضوء قضاء محكمتي النقض والادارية العليا، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠٠٩.

١٧- د. جهاد خصاونة: المالية العامة والتشريع الضريبي، دار وائل للنشر، عمان، ١٩٩٩.

١٨- جورج شفيق ساري: مسؤولية الدولة عن اعمال سلطاتها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.

١٩- جورج فيدل و بياردلفوفيه: القانون الاداري، ط١، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١.

٢٠- جيرار كورنو: معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، ط٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.

٢١- حامد مصطفى: النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي، دار الجمهورية للنشر والطبع، بغداد، ١٩٦٥.

٢٢- د. حسن بوشنيه نبيل صقر: الدليل العملي للمحامي في المواد المدنية، دار الهدى الجزائر،٢٠٠٧.

٢٣- د. حسين ابراهيم خليل و اسماعيل سيد اسماعيل: نقابة المحامين قلعة الحريات وحصن المحامين، ط١، من دون دار نشر، القاهرة، ٢٠١٢.

٢٤- د. حمد عمر حمد: السلطة التقديرية للادارة ومدى رقابة القضاء الاداري عليها، ط١، اكاديمية نايف العربية للعلوم الامنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، ٢٠٠٣.

٢٥- د. حمدي ياسين عكاشة: القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، من دون دار نشر، الاسكندرية، ١٩٨٧.

٢٦- د. حميد حنون خالد: حقوق الانسان، دار السنهوري للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٥.

٢٧- د. خميس السيد اسماعيل: موسوعة المحاكمات التأديبية امام مجلس الدولة، ط١، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ١٩٩٨.

٢٨- د. رأفت فودة: اصول وفلسفة قضاء الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.

٢٩- د. رأفت فودة: عناصر وجود القرار الاداري- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

٣٠- د. رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.

٣١- د. رائد ناجي احمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢.

٣٢- د. رائد ناجي احمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٣، من دون دار نشر، بغداد، ٢٠١٧.

٣٣- د. رشيد عبد الحميد ومحمود حياوي: اخلاقيات المهنة، ط١، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، الاردن، ١٩٨٥.

٣٤- د. رفعت المحجوب: المالية العامة، النفقات العامة والايرادات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.

٣٥- د. رمزي طه الشاعر: الوجيز في قضاء التعويض، من دون دار نشر، القاهرة، ٢٠١٥.

٣٦- د. زكريا محمد بيومي: مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربي، القاهرة، ١٩٧٨.

٣٧- د. سامي جمال الدين: مبادئ القانون الاداري، نظرية العمل الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٣.

٣٨- د. سعاد الشرقاوي: المسؤولية الادارية،ط٢،دار المعارف للنشر والتوزيع، الاسكندرية.

٣٩- د. سعيد عبد الكريم الحكيم: الرقابة على اعمال الادارة في الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.

٤٠- د. سعيد مبارك: احكام قانون التنفيذ المرقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠، ط١، من دون مكان نشر، ١٩٨٩.

٤١- د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري (اموال الادارة العامة وامتيازاتها)، ط٣، من دون دار نشر، القاهرة، ١٩٧٣.

٤٢- د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام واعمال الادارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.

٤٣- د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩

٤٤- د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الاداري، دراسة مقارنة، من دون دار نشر، القاهرة،١٩٦٣.

٤٥- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الاداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٦.

٤٦- د. سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٥٧.

٤٧- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري، ط٢، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٢.

٤٨- د. سوزي عدلي ناشد: الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٠.

٤٩- د. شاب توما منصور: القانون الاداري، من دون دار نشر، بغداد، ١٩٨٠.

٥٠- د. شاب توما منصور: شرح قانون العمل، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٩٧.

٥١- د. شعبان عبد الحكيم سلامة: الامر الرئاسي في القانون الاداري والفقه الاسلامي(دراسة مقارنة) ، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦.

٥٢- د. صلاح الدين الناهي و د. احمد عباس الشالجي: الموجز العملي والنظري في القانون التجاري العراقي والقوانين المالية الاخرى، ط٤، شركة الطبع والنشر الاهلية ذات المسؤولية المحدودة، بغداد، ١٩٥٨.

٥٣- د. ضياء شيت خطاب: فن القضاء، مؤسسة الخليج للطباعة والنشر، الكويت، ١٩٨٤.

٥٤- د. عبد المولى السيد: المالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٤.

٥٥- د. عادل العلي: المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ط٢، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان،٢٠١١.

٥٦- د. عادل فليح العلي: المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.

٥٧- د. عاصم احمد عجيلة: طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، دار الكتب صنعاء، ٢٠٠٩.

٥٨- د. عامر ابراهيم احمد الشمري: العقوبات الوظيفية(دراسة مقارنة)، ط٢، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.

٥٩- د. عبد الباقي محمود سوادي: مسؤولية المحامي المدنية عن اخطائه المهنية، دار الحرية للطباعة، بغداد، ط١، ١٩٧٩.

٦٠- عبد الحكيم احمد الخزاعي: فن كتابة التقارير، دار الطلائع للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩.

٦١- د. عبد الحميد ثروت: تعويض الحوادث الطبية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٧.

٦٢- د. عبد الرزاق احمد السنهوري: الوسيط في شرح القانون المدني، دار احياء التراث العربي، بيروت، ١٩٥٢.

٦٣- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الادارية الشاملة في الغاء القرار الاداري وتأديب الموظف العام، دار محمود للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.

٦٤- د. عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان،١٩٨٣.

٦٥- د. عبد المنعم عبد الغني علي: المالية العامة والتشريع والضريبي، من دون دار نشر، اسيوط، ١٩٩٩.

٦٦- د. عبد الوهاب البنداري: طرق الطعن في العقوبات التأديبية ادارياً وقضائياً، دار الفكر العربي، القاهرة.

٦٧- د. عصام الدبس: القضاء الاداري و رقابته لأعمال الادارة (دراسة مقارنة)،ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.

٦٨- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي: القضاء الاداري، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٠.

٦٩- د. عصام نعمة اسماعيل: الطبيعة القانونية للقرار الاداري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.

٧٠- د. عطية عبد الواحد السيد: الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.

٧١- د.علي حسين الخلف، د. سلطان عبد القادر الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، دار السنهوري للطباعة، بيروت، ٢٠١٥.

٧٢- د. علي خطار شنطاوي: نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، من دون مكان طبع، ١٩٩٠.

٧٣- د. علي خليل و د. سليمان اللوزي: المالية العامة، دار زهران للنشر، عمان،٢٠٠٠.

٧٤- د. علي سعد عمران: القضاء الاداري العراقي والمقارن، السنهوري للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١١.

٧٥- د. علي عيسى الاحمد: المسؤولية التأديبية للأطباء في القانون المقارن، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.

٧٦- د. علي محمد بدير واخرون: مبادئ واحكام القانون الاداري،العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، من دون سنة نشر.

٧٧- د. علي هادي حميد الشكراوي: النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.

٧٨- د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية،ط١، مطبعة ايتراك للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٨.

٧٩- د. غازي عبد الرزاق النقاش: المالية العامة، ط٣، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٣.

٨٠- د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد: القضاء الاداري،ط٢، مؤسسة النبراس للنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٣.

٨١- د. فاروق احمد خماس: الرقابة على اعمال الادارة، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، بلا سنة نشر.

٨٢- د. قدري محمد محمود: المسؤولية التأديبية للاطباء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.

٨٣- د. كمال الدين حسين محمد: المالية العامة والتشريع الضريبي، من دون دار نشر، اسيوط، ٢٠٢٠.

٨٤- لفتة هامل العجيلي: قرارات مجلس شورى الدولة، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٨.

٨٥- د. ماجد راغب الحلو: الدعاوى الادارية: دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٥.

٨٦- د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

٨٧- مارسولون واخرون: احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي، ترجمة د. احمد يسري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط١٠، ١٩٩٥.

٨٨- د. مازن ليلو راضي: اصول القضاء الاداري، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، الديوانية، ٢٠١٦.

٨٩- د. مازن ليلو راضي: القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، ٢٠٠٨.

٩٠- د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الاداري، من دون دار نشر، ٢٠٠٩.

٩١- د. ماهر صالح علاوي: تحولات القانون الاداري في ظل العولمة،ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن.

٩٢- د. مجيد الكرخي: تقويم الاداء في الوحدات الاقتصادية باستخدام النسب المالية، دار المناهج للنشر، الاردن،٢٠١٤.

٩٣- د. مجيد عبد جعفر الكرخي: الموازنة العامة للدولة، وزارة التعليم والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، بغداد، ١٩٩٩.

٩٤- د. محسن خليل: القضاء الاداري ورقابته لاعمال الادارة، القاهرة، ١٩٨٢.

٩٥- د. محمد ابراهيم الدسوقي: الرقابة على اعمال الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

٩٦- د. محمد ابراهيم خيري الوكيل: التظلم الاداري في ضوء اراء الفقه واحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع.

٩٧- د. محمد ابراهيم خيري: الاطار القانوني للحرية النقابية بين الحرية والتقليد- النقابات العمالية والنقابات المهنية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، من دون مكان نشر، ٢٠١٥.

٩٨- د. محمد الديداموني محمد عبد العال: الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

٩٩- د. محمد بكر القباني: نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الاداري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٢.

١٠٠- د. محمد جمال مطلق الذنيبات: الوجيز في القانون الاداري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.

١٠١- د. محمد دويدار: دراسات في الاقتصاد المالي، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٥.

١٠٢- د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ واحكام القانون الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

١٠٣- د. محمد سعد فودة : النظام القانوني للعقوبات الادارية، بلا دار ومكان نشر، ٢٠٠٧.

١٠٤- د. محمد عبد العال السناري: دعوى التعويض ودعوى الالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٢.

١٠٥- د. محمد علي ال ياسين: القانون الاداري، ط١، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، بلا سنة طبع.

١٠٦- د. محمد علي الطائي: قانون العمل على وفق قانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، دار السنهوري للطباعة، بيروت، ٢٠١٨.

١٠٧- د. محمد فاروق عبد الحميد: المركز القانوني للمال العام، دراسة مقارنة، ط١، مطبعة خطاب، القاهرة، ١٩٨٣.

١٠٨- د. محمد فؤاد عبد الباسط: القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥.

١٠٩- د. محمد فؤاد مهنا: القانون الاداري العربي الديمقراطي، مطبعة الشاعر، ١٩٦٥.

١١٠- د. محمد فؤاد مهنا: القانون الاداري المصري والمقارن، ج١، مطبعة نصر، مصر، بلا سنة نشر.

١١١- د. محمد ماهر ابو العينين: التعويض عن اعمال السلطات العامة، التعويض عن اعمال السلطة التنفيذية وفقاً لقضاء محاكم النقض والدستورية والادارية العليا (دراسة تحليلية وفقهية)، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ج١، من دون سنة نشر.

١١٢- د. محمود جمال الدين زكي: الوجيز في قانون العمل، من دون دار نشر، من دون مكان نشر.

١١٣- د. محمود خلف الجبوري: القضاء الاداري والدعوى الدستورية(دراسة مقارنة)، ط١، دار الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠٠٨.

١١٤- د. محمود عاطف البنا: مبادئ القانون الاداري في الاموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، من دون سنة طبع.

١١٥- د. محمود محمد حافظ: القرار الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.

١١٦- د. مصطفى ابو زيد فهمي: القانون الاداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، من دون سنة طبع.

١١٧- د. مصطفى ابو زيد فهمي: الوجيز في القانون الاداري، الجزء الاول، نظرية المرافق العامة، ط١، من دون دار نشر، ١٩٥٧.

١١٨- موسى خليل: الادارة المعاصرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت،٢٠٠٥.

١١٩- د. نجيب خلف احمد الجبوري، د. محمد علي جواد كاظم: القضاء الاداري، ط٦، بلا دار نشر، ٢٠١٦.

١٢٠- د. نواف كنعان: القانون الاداري (الكتاب الاول)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٨.

١٢١- د. نواف كنعان: النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة جامعة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، ٢٠٠٨.

١٢٢- د. وسام صبار العاني: القضاء الاداري، ط١، دار السنهوري للنشر، بغداد، ٢٠١٥.

ثانياً- الاطاريح والرسائل الجامعية:

١- احمد عيسى شاكر: الرقابة القضائية على قرارات المرافق العامة-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٨.

٢- اسماعيل صعصاع غيدان: مسؤولية الادارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٣.

٣- تغريد محمد قدوري: التنظيم القانوني لمهنة المحاماة في العراق- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠٠٢.

٤- حسن صالح مهدي: الرقابة السياسية على المحافظ في العراق، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٧.

٥- رفاه كريم كربل: دعوى التعويض عن القرارات غير المشروعة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد/ كلية القانون،٢٠٠٩.

٦- عبد الكاظم فارس المالكي: النظام القانوني للمنظمات المهنية في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧.

٧- عمر محمد حلمي الشريدة: حق المتهم في الاستعانة بمحام، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٠.

٨- غازي فيصل مهدي: الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٨٥.

٩- مأمون مؤذن: الاطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، الجزائر.

١٠- وائل المحمود: المسؤولية التأديبية للمحامي، دراسة مقارنة،اطروحة دكتوراه، جامعة حلب، كلية الحقوق، ٢٠١٢.

ثالثاً- البحوث والمقالات العلمية:

١- د. اسماعيل صعصاع غيدان البديري: محاضرات في القانون الاداري لطلبة الدكتوراه، القانون العام، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٨/٢٠١٩.

٢- انسام علي عبدالله: النظام القانوني للاموال العامة، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد الثاني، العدد (٢٥) السنة ٢٠٠٥.

٣- د. زياد خالد المفرجي: الحق المكتسب في القانون الاداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، العددان (١٦-١٧)، المجلد الرابع، ٢٠١٢.

٤- د. عبد الوهاب عبد الرزاق التحافي: تطور التنظيمات النقابية في العراق، مقال منشور في جريدة الزمان.

٥- عصمت عبدالله الشيخ: الرقابة الدستورية والفكرة القانونية السائدة في المجتمع السياسي، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة حلوان، ٢٠١٨.

٦- محمد حجاج: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن المنظمات المهنية- دراسة فقهية مقارنة، بحث منشور في مجلة المنار، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي، المغرب.

رابعاً- المواثيق الدولية:

١- الإعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٧٨.

٢- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للامم المتحدة المرقم (٢٢٠٠/د-٢١) بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٦، ودخل حيز النفاذ في ١٩٧٦/١/٣.

٣- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للامم المتحدة المرقم (٢٢٠٠/د-٢١) بتاريخ ١٩٦٦/١٢/١٢.

خامساً- الدساتير:

١- القانون الاساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥ الملغى.

٢- دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨.

٣- دستور جمهورية مصر الصادر عام ١٩٧١ الملغى.

٤- دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

٥- دستور مصر الصادر عام ٢٠١٤.

سادساً- القوانين:

١- قانون نقابة المحامين رقم (٦١) لسنة ١٩٣٣ الملغى.

٢- قانون انضباط موظفي الدولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ الملغى.

٣- الامر رقم **(2138-45)** المؤرخ في **19** سبتمبر **1945** بشأن تنظيم مهنة المحاسبين.

٤- قانون التوظف الفرنسي الصادر في ١٩/١٠/ ١٩٤٦

٥- القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل

٦- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل.

٧- قانون الغرف التجارية المصري رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١المعدل.

٨- قانون ضريبة العقار العراقي رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٩ المعدل.

٩- قانون الهيئات العامة المصري رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ المعدل.

١٠- قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥ المعدل.

١١- قانون نقابة الصيادلة العراقي رقم (١١٢) لسنة ١٩٦٦ المعدل

١٢- قانون نقابة الاطباء البيطريين المصري رقم (٤٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل

١٣- قانون نقابة الاطباء المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

١٤- قانون نقابة الصيادلة المصري رقم (٤٧) لسنة١٩٦٩ المعدل.

١٥- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

١٦- قانون نقابة الصحفيين العراقي رقم (١٧٨) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

١٧- قانون نقابة الصحفيين المصري رقم (٧٦) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

١٨- قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

١٩- القانون رقم (**1130-71**) المؤرخ في **31** ديسمبر **1971** بشأن تعديل بعض المهن القضائية والقانونية.

٢٠- قانون نقابة المهندسين المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٤ المعدل.

٢١- قانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٥ الخاص بانشاء اتحاد الكتاب المعدل.

٢٢- قانون نقابة مهن التمريض المصري رقم (١١٥) لسنة ١٩٧٦ المعدل.

٢٣- قانون نقابة المهندسين العراقي رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٢٤- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٢٥- القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

٢٦- قانون اتحاد الادباء والكتاب العراقي رقم (٧٠) لسنة ١٩٨٠ المعدل.

٢٧- قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

٢٨- قانون التعاون الزراعي المصري رقم (١٢٢) لسنة ١٩٨٠ المعدل.

٢٩- قانون اتحاد الحقوقيين العراقيين رقم (١٣٧) لسنة ١٩٨١ المعدل.

٣٠- قانون صندوق تقاعد المحامين رقم (٥٦) لسنة ١٩٨١ المعدل.

٣١- قانون المحاماة والإدارات القانونية المصري رقم (١٧) لسنة ١٩٨٣ المعدل.

٣٢- قانون نقابة الاطباء العراقي رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤ المعدل.

٣٣- قانون الدلالة العراقي رقم (٥٨) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

٣٤- قانون نقابة اطباء الاسنان العراقي رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٧ المعدل.

٣٥- قانون إتحاد الغرف التجارية العراقية رقم (٤٣) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

٣٦- قانون نقابة المعلمين العراقي رقم (٧) لسنة ١٩٨٩ المعدل.

٣٧- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

٣٨-المرسوم رقم (**91-1197**) المؤرخ في **27**نوفمبر **1991** بشأن تنظيم مهنة المحاماة.

٣٩- قانون التعاون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٢

٤٠- قانون الجمعيات التعاونية رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٢.

٤١- قانون اتحاد الصناعات العراقي رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

٤٢- امر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (٣١) لسنة ٢٠٠٣

٤٣- قانون القضاء الاداري السوداني لعام ٢٠٠٥.

٤٤- قانون احتساب ممارسة مهنة المحاماة العراقي رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٧ .

٤٥- قانون الهيئة الوطنية العليا للمسائلة والعدالة العراقي رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٤٦- قانون الضريبة على العقارات المبنية (الضريبة العقارية) المصري رقم (١٩٦) لسنة ٢٠٠٨.

٤٧- قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ المعدل.

٤٨- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.

٤٩- قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

٥٠- قانون العمل العراقي رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.

٥١- قانون نقابة الاكاديميين العراقي رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧.

٥٢- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل.

٥٣- مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية العراقي لسنة ٢٠١٧

٥٤- القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٧ لمجلس قيادة الثورة المنحل.

٥٥- قانون تنظيم اتحاد الصناعات المصرية والغرف الصناعية المصري رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

٥٦- قانون نقابة التمريض العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠٢٠.

٥٧- قانون الصحة العامة الفرنسي.

٥٨- القانوني التجاري الفرنسي.

٥٩- القانون المدني الفرنسي.

سابعاً- الانظمة والتعليمات:

١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ المعدل.

ثامناً- الاحكام القضائية:

١- قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية **Blanco** الصادر بتاريخ **8** فبراير **1873.**

٢- قرار محكمة النقض الفرنسية، الصادر بتاريخ ١٨٨٥/١٠/٢٨.

٣- قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية **Cam** الصادر بتاريخ **21** يونيو **1895.**

٤- قرار محكمة النقض الفرنسية بتاريخ ١٩٣٩/٣/١٣.

٥- قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية مونبير الصادر بتاريخ ٣١يوليو ١٩٤٠.

٦- قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية بوجوان الصادر في ١٩٤٣/٤/٢.

٧- قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٤٤/١٠/٢٧.

٨- قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٤٧/١١/٦.

٩- قرار محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٤٨/١/٧.

١٠- قرار محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٦.

١١- قرار محكمة القضاء الاداري المصرية رقم (١٥٤٤) الصادر بتاريخ ١٩٥٣/١/٢٦.

١٢- قرار محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٥٧/١/٢٩.

١٣- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٥٨/٤/١٢.

١٤- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ٣١/مايو/١٩٦٠.

١٥- قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ **24** نوفمبر **1961.**

١٦- قرار محكمة النقض المصرية بالطعن رقم (٤) الصادر بتاريخ ٨ يونيو ١٩٦١.

١٧- قرار محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (٤) الصادر بتاريخ ٨ يونيو ١٩٦١.

١٨- قرار محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (٤) لسنة (٢٧ قضائية) الصادر بتاريخ ١٩٦١/٧/٨

١٩- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم (٧٤٥) الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٢/٢٩.

٢٠- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٣/٢٧.

٢١- قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٦٩/١٠/٢٣.

٢٢- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٦٩/٣/٣٠.

٢٣- قرار محكمة النقض المصرية رقم (١٨٤) الصادر في ١٩٧٤/١/١٧.

٢٤- قرار محكمة التمييز الاتحادية الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٧/١٦.

٢٥- قرار محكمة الاستئناف المختلطة المصرية الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٢/٧.

٢٦- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٥/٢٧.

٢٧- قرار محكمة النقض المصرية في الطعن رقم (١٠٧) بتاريخ ١٥ فبراير ١٩٧٩.

٢٨- قرار دائرة توحيد المبادئ في مجلس الدولة المصري الصادر بتاريخ ١٩٨٥/١٢/١٥.

٢٩- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم (١١٠٢) الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٥/١٠.

٣٠- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم (٢٧٦) لسنة ١٩٨٧.

٣١- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (١٢٦١) الصادر بتاريخ ١٩٩١/٢/٢.

٣٢- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية/ رقم الدعوى رقم (٣٢/٣٨٢) لسنة ١٩٩١ قضائية عليا- جلسة، ١٩٩١/٣/٣٠.

٣٣- قرار محكمة النقض الفرنسية الصادر بتاريخ **19** اكتوبر **1991**.

٣٤- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية بالطعن المرقم (٣٣٢٢) الصادر بتاريخ ١٩٩٤/١٠/١٥.

٣٥- قرار المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (٦) الصادر بتاريخ ١٩٩٥/٤/١٥.

٣٦- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (١٨٧١) الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٣/١.

٣٧- فتوى المحكمة الادارية العليا المصرية رقم (٢٨١٧/٢/٣٢) الصادرة بتاريخ ١٩٩٧/٦/٤.

٣٨- قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (٤٤) الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٧.

٣٩- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في حكمها الصادر بالطعن رقم (٢٧٩١ لسنة ٤٠ ق عليا) الصادر بجلسة ١٩٩٧/٢/١٥.

٤٠- قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (٢٦٨/مدنية ثالثة) الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٩/١٢

٤١- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (٦٧٢٩) الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١١/١٨.

٤٢- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بالطعن المرقم (١٦٠٦ لسنة ٤٥ق) الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٥/١٠.

٤٣- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (٨٢٢٣ لسنة ٤٧ ق) الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٢/١.

٤٤- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم (١٢٧ لسنة ٤٧ ق) الصادر بجلسة ٢٠٠٤/٣/١٣.

٤٥- فتوى قسمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة المصري رقم (٢٧٨) الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٣١.

٤٦- قرار محكمة القضاء الاداري المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٦.

٤٧- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٦/١٢.

٤٨- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (٨١٥٤)الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٤/٩.

٤٩- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية بالطعن المرقم (٦٣٥٢) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٤

٥٠- قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٩٦/السلطة التنفيذية/٢٠٠٦، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٣٠.

٥١- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (١٩٦٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٢٣.

٥٢- قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (٩٦/السلطة التنفيذية/٢٠٠٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٣٠.

٥٣- قرار محكمة النقض الفرنسية الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٧.

٥٤- قرار محكمة النقض المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/١١/١٨.

٥٥- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن المرقم (١٦٩٦) الصادر بتاريخ ٢٠٠٧/٩/٢٣.

٥٦- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية/ محكمة النقض(الدائرة المدنية):حكمها الصادر في ٢٠٠٧/١/٢٠، غير منشور.

٥٧- قرار محكمة استئناف بغداد الكرخ الاتحادية المرقم (١٩١/طعن تمييزي/٢٠٠٨) الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٣، قرار غير منشور.

٥٨- قرار محكمة استئناف بغداد/ الكرخ الاتحادية المرقم ١٩١/طعن تمييزي/٢٠٠٨، الصادر بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٣.

٥٩- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٥.

٦٠- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٤/١٠.

٦١- قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم ٢٣٣/تخصيص العقارات/٢٠١٠، الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٩/٢٠.

٦٢- قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٣/٢١.

٦٣- قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٦/١٧.

٦٤- قرار مجلس الدولة الفرنسي في جلسة ١٦ مارس ٢٠١٨.

٦٥- قرار مجلس الدولة الفرنسي في جلسة ١٦ مارس ٢٠١٨.

٦٦- قرار مجلس الدولة الفرنسي في جلسة ١٦ مارس ٢٠١٨.

٦٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٩٧/اتحادية/٢٠١٩) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١١/١٢.

٦٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٧/اتحادية/٢٠١٩) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/١١/١٢.

٦٩- قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم (١٠٨/تمييزية مساءلة وعدالة/٢٠١٩)، غير منشور.

٧٠- قرار محكمة بداءة الكوت المرقم (١٠٦٢/ب/٢٠١٩) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٦/١١، قرار غير منشور.

٧١- قرار محكمة التمييز الاتحادية ذي العدد (٦٤/هيئة شؤون المحامين/٢٠١٩) تسلسل ٦٥، قرار غير منشور

٧٢- قرار المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر بتاريخ ١٨ يناير ٢٠٢٠، قرار غير منشور.

٧٣- قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم (١٥٨/الهيئة الموسعة المدنية/٢٠٢٠) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٤، قرار غير منشور.

٧٤- قرار محكمة التمييز الاتحادية المرقم (٨/الهيئة الموسعة الجزائية/٢٠٢٠) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١/٢٧.

٧٥- قرار محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (١٠٧/هيئة شؤون المحامين/٢٠٢١) بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٦.

٧٦- قرار محكمة النقض المصرية رقم (١٣٣) لسنة (٣٧) قضائية الصادر بتاريخ ٦ نوفمبر ٢٠٢١.

٧٧- قرار محكمة التمييز الاتحادية بالعدد (٦٢/هيئة شؤون المحامين/ ٢٠٢٢)، الصادر بتاريخ٢٠٢٢/٤/١٩/، قرار غير منشور.

تاسعاً- القرارات:

١- قرار الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة، دائرة المتابعة والتنفيذ، قسم المجتمع المدني، ذي العدد(م/ت/ج/١١٥/ ٣٤٠٩) الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٦ غير منشور.

٢- قرار نقابة المحاميين العراقيين رقم (٨٨٦٠) الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٧.

٣- قرار مجلس نقابة المحامين العراقيين بالجلسة رقم (٧) بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٨ غير منشور.

٤- قرار نقابة المحاميين العراقيين رقم (٧٠٨) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١/٣٠.

٥- قرار نقابة اطباء العراق رقم (م/٢٠٦٤/٢٦) الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٥/٢٤.

٦- قرار مجلس نقابة المحاميين العراقيين في الجلسة رقم (٧) بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٨، غير منشور.

٧- قرار هيئة التأديب الابتدائية للأطباء في مصر والصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٠/٣٠ في الدعوى رقم(١) لسنة ٢٠٠١.

عاشراً- المصادر الاجنبية:

1-Alfred Aulert: Regime legislatif، et financier des issociationssyndicales، Paris، 1894.

2-Andre Delaubadere: Manule de droitAdministratif، Paris،1969.

3-Dimock،dimock and Koenig، public administration.

4-Drossinis: Les chambers de commerce aletranger، Paris.

5-G.Vedel: Droit administratif، France، 1988.

6-Jeam Rivero،Droit administratif، Dalloz1977.

7-Jean- Marie Auby- Robert Ducos، public droit،paris، 1974.

8-Jean Marie Auby، Robert Ducos: Grands services publics et enterprises Nationals.

9-Jean Rivero: Droit administratif،PrecisDalloz، 1970.

10-Laferriere: Traite de la Juridiction administratif،Paries.

11-Martin Lombard، Gilles Dumont: Droit administratif، Edition،Dalloz، 2011.

12- Partrice Chretien، Nicolas Chifflot، Maxim Tourbe،Droit administratif،Dalloz، 2016.

13-Spiliotopoulos: La distinction des institutions publiques et des institutions priveesendroitfrancais،paris 1959.

14-Waline: Precis de droit administratif،leme edition،montchrestien، Paris، 1969.

احدى عشر- المواقع الالكترونية:

١- الموقع الالكتروني الرسمي لاتحاد الصناعات العراقي **Iraq ifi.org**

٢- الموقع الالكتروني الرسمي لاتحاد الصناعات المصرية

fei.org.eg/index.php/ar/fei-ar/about-fei

٣- الموقع الالكتروني الرسمي لجريدة الزمان**azzaman.com**

٤- الموقع الالكتروني الرسمي لغرفة تجارة القاهرة

cairo chamber.org.eg/page.aspx?id=2

٥- الموقع الالكتروني الرسمي لغرفة تجارة بغداد **bcc-iq.net**

٦- الموقع الالكتروني الرسمي للتشريع الفرنسي**https://www.legifrance.gouv.fr**

٧- الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا العراقية: **iraqfsc.iq**

٨- الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الادارية العليا المصريةhttp://atefsalem.net/articles

٩- الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية العليا المصرية

http://atefsalem.net/articles.php?resultpage=30&cid=67.

١٠- الموقع الالكتروني الرسمي للمطابع الاميرية على الرابط التالي:

https://alamiria.laa-eg.com/ETash/MabdaCircle

١١- الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس القضاء الاعلى

https://www.hjc.iq/indexqanoun-ar.php

١٢- الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي https://iq.parliament.iq/

١٣- الموقع الالكتروني الرسمي لمحكمة التمييز الاتحادية http://iraqcas.hjc.iq/

١٤- الموقع الالكتروني الرسمي لمحكمة النقض المصرية

http://www.laweg.net/Default.aspx?action=Office.

١٥- الموقع الالكتروني الرسمي لمنظمة الامم المتحدة على الرابط:

https://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/index.html،

١٦- الموقع الالكتروني الرسمي لمؤسسة العين للرعاية الاجتماعية :

https://www.aynyateem.com/about.php

١٧- الموقع الالكتروني الرسمي لنقابة المحاميين العراقيينhttps://lawyers.gov.iq

١٨- الموقع الالكتروني الرسمي لنقابة المحاميين المصريين https://egyls.com

١٩- الموقع الالكتروني الرسمي لمحكمة النقض المصرية

https://www.cc.gov.eg/judgment_single?id=111646013&&ja=285363

Abstract:

As a result of the development that took place in the activity of the state and the transformation of its role from the guard role to the intervening role، the state took upon itself the issue of organizing various activities، including individual activity (including free professions)، and this led to the emergence of public facilities besides administratif facilities، such as economic facilities، and professional facilities، as economic and professional activity has become one of the basic functions of the contemporary state.

As professional facilities are a type of public utilities in the state، and they are part of its administratif organization، as these facilities manage and organize free professions that are within the jurisdiction of the state، but they have given up their organization and management in favor of the professionals themselves، being more capable and knowledgeable in It is managed and organized according to legal rules issued by the legislative authority in the state، and the administratif function is exercised in it in accordance with the principles of democracy and equality، while the state retains its right to exercise control over its management and organization.

And since professional facilities existed for a specific purpose، which is to organize professions، protect them from intruders، defend the interests of its members' professionals and secure their lives and future، these goals cannot be achieved without these facilities being subject to an administratif regulation governed by a law that includes the main general foundations of the features of this organization، as The administratif organization of professional facilities plays an essential role in order to achieve the intended goals of the existence of professional facilities. In addition، one of the basic characteristics of the legal state is that its institutions subject all its rulers and governed to the law، so the existence of an administratif organization of

professional facilities is an essential pillar of its pillars and a necessary means of achieving its goals،

There is no doubt that oversight in general is of great importance in achieving the integrity، efficiency، and professionalism of the administration in the various works carried out by the administration، and then this will flow into the real production of the state in the totality of administratif، facility، and professional activities. Tools and means to achieve its goals through its mediation، and among these means are the administratif decisions issued by it unilaterally to achieve its purposes. Legal centers، or changing a new legal center، or amending an existing legal center، or canceling it، and these decisions are humanitarian actions، and humanitarian work is often subject to shortcomings or deviations، which leads to compromising the rights of individuals in the event that the decision is tainted by a defect of legitimacy And in order to protect the principle of legality and thus protect rights in general، there must be control over these facilities، like other public facilities (administratif and economic)، in addition to that، there is no legal value for these facilities. Oversight is not accompanied by a penalty that prevents the violation of legal rules. Therefore، professional facilities، as a legal person، bear legal responsibility for the behaviors issued by them that lead to harm to others، whether these behaviors are legitimate or illegal.

The Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

University of Babylon - College of Law

Public Law Branch

Legal regulation of professional facilities in Iraqi legislation

"A comparative study"

dissertation introduction

To the Council of the College of Law - University of Babylon

It is part of the requirements for obtaining a PhD in Philosophy of Law/Public Law

by the student

Asaad Musa Sakran Ibrahim

Under the supervision of the assistant professor, Dr

Rafah Karim Karbel

1444 AH **2022 AD**