

نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري

(في ضوء مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية العراقي لسنة ٢٠١٧)

أ.م.د. فرقد عبود العارضي

كلية القانون / جامعة القادسية

م. زينب صبري محمد الخزاعي

كلية القانون / جامعة القادسية

Professional Public Institutions in Administrative Law: A Study of the Draft Iraqi Professional Syndicates and Unions Law of 2017

Asst. Prof. Dr. Farkad Abood Alaridhy

University of Alqadisiyah / College of Law

Email: Farkad.abood@qu.edu.iq

Lect. Zainab Sabri Mohamed Alkozai

University of Alqadisiyah / College of Law

Email: Zainab.sabri@qu.edu.iq

الخلاص:

مع تطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية وظهور المذهب الاشتراكي، وتطور دور الدولة من حارسة إلى متدخلة ومحتكرة في النشاط الاقتصادي والمهني ومزاولته، مما أدى إلى تقييد حرية الأفراد على اعتبار أنها ملزمة بتسيير وتنظيم هذا النشاط، وهذا ما أثقل كاهلها مما دفعها إلى أن تستعين بأبناء المهنة نفسها وإشراكهم في إدارة هذه المرافق المهنية تحت إشرافها ورقابتها، وتخويلهم بعض امتيازات السلطة العامة، ويثير هذا الموضوع أهمية كبيرة لتحديد مفهوم المؤسسة المهنية وبيان خصائصها ومعرفة ماهية نظامها القانوني الواجب التطبيق على مختلف أعمالها وتصرفاتها، ولكونها من أحدث أنواع المرفق العام فهل تعتبر مؤسسة مهنية أم هي مجرد مرفق عام مهني؟ وهل تخضع قراراتها للقضاء الإداري أم القضاء العادي؟ أما مشكلة البحث فتتمثل بضرورة الموازنة بين مصلحة الدولة ومصلحة المنظمات المهنية، وبالتعرف على ماهية الأحكام القانونية التي تنظم نشاط هذه المؤسسات. **الكلمات المفتاحية:** المؤسسة العامة، القانون الإداري، النظرية العامة، النقابات والاتحادات المهنية.

Abstract:

In the evolving landscape of social and economic life, the rise of socialist ideologies, and the transformation of the state from a mere guardian to an active participant and regulator of economic and professional activities, individual freedoms have been curtailed. The rationale behind this curtailment is the belief that the state is obligated to manage and organize these activities. Consequently, the state has sought to involve professionals in the governance of these professional services, granting them certain privileges akin to public authorities. This study holds significant importance in clarifying the concept of professional institutions, delineating their characteristics, understanding the applicable legal framework governing their various actions, and determining whether they constitute genuine professional institutions or are merely professional public utilities. Moreover, the study aims to explore whether their decisions fall under the jurisdiction of administrative courts or regular judicial bodies. The research problem at hand revolves around the delicate balance needed between state interests and the interests of professional organizations, while also delving into the legal provisions governing the activities of these

institutions. Keywords: Public Institutions, Administrative Law, General Theory, Professional Syndicates and Unions.

المقدمة

إن موضوع البحث وإن كان قد تم تناوله من قبل عدد من الباحثين الآخرين؛ إلا أن ميزته تكمن في التطرق إليه ضمن مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية العراقي لسنة ٢٠١٧، والذي لم يرَ النور بعد كقانون له أهميته في حماية أصحاب المهن المنتمين إلى نقابات واتحادات تدافع عن حقوق وحرّيات المنتمين إليها في مواجهة التعسف الذي قد يطالهم من رؤوسهم، أو حتى من قبل الإدارة، لذلك فإن من الواجب التطرق إلى وضع المؤسسة العامة المهنية في إطار هذا المشروع ومحاولة التطرق إلى الجوانب الايجابية، وتلك السلبية التي قد يتضمنها من أجل الخروج بصيغة قانون نافذ خالياً في معظمه من الجوانب السلبية، التي قد تؤثر على حقوق وحرّيات أصحاب المهن، وتهدف هذه الدراسة إلى بيان ماهية المؤسسات المهنية وطبيعتها القانونية، وتقييم عمل ونشاط هذه المنظمات استناداً إلى القوانين المنظمة لها، وكيفية الرقابة عليها من قبل الجهات الإدارية والقضائية.

أهمية الموضوع وسبب اختياره:

تظهر أهمية الموضوع وسبب اختياره في التأكيد على أهمية دور المؤسسات المهنية في إدارة نشاط إداري معين يخص مهنة أو حرفة معينة، من أجل مؤازرة الدولة ومساعدتها في القيام بنشاطاتها المختلفة خصوصاً بعد ازدياد حجم تدخلها الضروري في تلبية مختلف الحاجات الاقتصادية والاجتماعية، وبشكل أخص بعد تنامي دور التكنولوجيا الحديثة والاعتماد على وسائل رقمية في اشباع تلك الحاجات مما يستوجب بذل جهود كبيرة ومضنية تتطلب موارد مالية وخبرة فنية معينة قد لا يمتلكها إلا أصحاب المهنة أو الحرفة المعنية بالأمر، وبالتالي يتطلب الأمر الاستعانة بهم من قبل الإدارة من أجل تحقيق غاياتها في تقديم الخدمة العامة للجمهور، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، وتبرز أهمية البحث من الناحية القانونية في بيان الموقف الذي تبناه المشرع العراقي من المؤسسات المهنية، وتحديد طبيعتها القانونية واختصاص القضاء الإداري في حسم منازعاتها وربط ذلك بموقف الفقه والقضاء.

مشكلة البحث:

- تظهر مشكلة البحث من عدة نواحي، جميعها متعلقة بالمؤسسة العامة المهنية في العراق، ومحاولة الإجابة على العديد من التساؤلات أهمها:
- ١- هل بالإمكان تحديد مفهوم المؤسسة العامة المهنية في التشريع العراقي بشكل واضح ودقيق؟ أم يبقى التعويل في تحديد مفهومها على الخصائص العامة لها، كتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وسلطة اتخاذ القرارات؟.
 - ٢- هل يوجد تشريع ينظم الحق في تأسيس النقابات والاتحادات المهنية وفقاً للمادة (٢٢) من الدستور العراقي؟.
 - ٣- ما هي الطبيعة القانونية لهذه المؤسسات؟ ومن هي المحكمة المختصة بنظر الطعون الواردة على قرارات المؤسسات المشار إليها؟ وهل توجد رقابة قضائية إدارية عليها باعتبار أن هذه المؤسسات من أشخاص القانون العام؟ ويختص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بها.
 - ٤- هل يوجد جهاز رقابي إداري يتبع لديوان الرقابة المالية يباشر مهمة الرقابة على كافة المؤسسات والمنظمات المهنية في العراق ويتحقق من صحة الإجراءات المالية لها من أجل حماية المال العام وتحقيق المصلحة العامة؟ وهل تمارس هيئة النزاهة اختصاص رقابي عليها؟.

منهجية البحث:

سوف نتبع في دراسة هذا البحث المنهج الوصفي والتحليلي للنصوص القانونية، لتحديد المفاهيم والمصطلحات القانونية المستخدمة، ومعرفة مدى حمايتها وكفالتها لحقوق وحرّيات أصحاب المهن.

خطة البحث:

وبناء على ما سبق ذكره أعلاه فقد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث؛ نتكلم في المبحث الأول عن مفهوم المؤسسة العامة المهنية من خلال مطلبين؛ نتعرض في الأول منهما إلى: التعريف بالمؤسسة العامة المهنية، أما الثاني فنتناول فيه: خصائص المؤسسة العامة المهنية وأركانها العامة، أما المبحث الثاني فنبحث فيه: التنظيم القانوني للمؤسسة العامة المهنية من حيث إنشاء المؤسسة وحلها في مطلب أول، والطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن المؤسسة المهنية في مطلب ثاني، أما المبحث الثالث فنخصصه: للرقابة على المؤسسة العامة المهنية، ونتكلم فيه عن الرقابة الإدارية في المطلب الأول، ثم الرقابة القضائية في المطلب الثاني، ومن بعد نخلص إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات، والتي نأمل

أن تأخذ صدها في تمكين المؤسسات المهنية من القيام بدورها إلى جانب الإدارة وتحت إشرافها ورقابتها، في تعزيز الحماية اللازمة لحقوق وحريات أصحاب المهن وبالتالي تحقيق المصلحة العامة.

المبحث الأول / ماهية المؤسسة العامة المهنية

مع بداية تبلور فكرة الدولة ساد مفهوم الدولة الحارسة، ولحقت زمنية طويلة ممتدة حتى مطلع القرن العشرين، وكانت المهام الأساسية للدولة هي حفظ الأمن والنظام والصحة والعدالة، على اعتبار أن ذلك يحقق الصالح العام؛ إلا أن ذلك لا يتوافق مع التطور الاقتصادي والاجتماعي، والذي يوجب تدخل الدولة في كافة الميادين لتقديم الخدمات وتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع إضافة إلى مهامها الأساسية؛ إلا أن ذلك أبرز مجموعة من المشاكل أهمها عجز الدولة عن تنظيم وتكوين الإدارات اللازمة لإدارة هذه المرافق، مما استوجب إنشاء منظمات عامة للقيام بهذه المهام، وقد تعددت الأنماط الخاصة بالإدارة والتنظيم في سبيل تحقيق الغرض والغاية من أنشائها؛ ألا وهو إشباع حاجات الجمهور وتوفير الخدمات الرئيسية لهم، ويعد نظام المؤسسة العامة المهنية من أهم وأحدث الوسائل لإدارة المرافق العامة في معظم البلدان، وسنحاول من خلال هذا المبحث التعرف على طبيعة النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية من خلال بيان تعريفها وخصائصها، وأهم الأركان العامة لها وذلك في مطلبين؛ نبحث في الأول منهما: تعريف المؤسسة العامة المهنية، وفي المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العامة المهنية وأركانها.

المطلب الأول / مفهوم المؤسسة العامة المهنية

سوف يتم تناول هذا المطلب في فرعين أساسيين؛ يتعلق الأول منهما بتعريف المؤسسة العامة المهنية، أما الثاني فيتعلق بالطبيعة القانونية للمؤسسة العامة المهنية، ووفقاً لما يلي:

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العامة المهنية

تعد المؤسسة العامة المهنية من أهم الوسائل التي ابتكرها الفكر الإداري للحد من الإدارة المركزية والتخفيف من غلوها، ويرى بعض الفقه بأن المؤسسة العامة ماهي إلا مرفق عام تم منحه الشخصية المعنوية، لتطبيق فكرة اللامركزية الإدارية، وتخضع إلى مبادئ القانون العام، ولها نظام قانوني خاص^١، وقد اختلف الفقهاء في تحديد مفهوم المؤسسة العامة ووضع تعريف لها في ظل غياب التعريف التشريعي والقضائي نظراً لبلورتها في وقت سريع، وبصورة عامة يمكن القول بأن المؤسسة في التعبير اللغوي هي جمعية أو شركة أسست لغاية معينة؛ كأن تكون عملية أو اقتصادية، أما التعريف الفقهي فقد عرفها بعضهم ومنهم العلامة الفرنسي هوريو (HAURIO) بأنها: مرفق عام متخصص يتمتع بالشخصية المعنوية ويمتاز عن الهيئات الإقليمية^٢، ومنهم من عرفها بأنها: ((شخص إداري عام تنشئه الدولة لإدارة مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية، ويتبع في إدارته أساليب القانون العام))^٣، أما الفقيه شابوس (CHAPUS) فقد عرفها بأنها: شخص متخصص من أشخاص القانون العام، وينطوي مفهومها على أزمة نظراً لعدم وجود معيار لتحديد هذا المفهوم^٤، وهناك من عدّها بأنها: شخص من أشخاص القانون العام يعهد إليه بإدارة مرفق عام لإشباع الحاجات المحدودة لجماعة معينة^٥، ويعرف الدكتور خالد خليل الظاهر المؤسسة العمومية بأنها: "أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، تنشؤها الدولة لإدارة مرفق عام، ويمنحها القانون قدراً كبيراً من الاستقلال المالي والإداري، وهي صورة من صور اللامركزية المرفقية." ومن خلال هذه التعريفات نلاحظ بأن الفقهاء قد ربطوا فكرة المؤسسة العامة بفكرة المرفق العام، فالأولى ليست إلا طريقة من طرق إدارة المرافق العامة بصورة مباشرة، وتتمتع بالشخصية المعنوية على اعتبار أنها منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية بأسلوب الإدارة اللامركزي، لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني^٦، وإلى جانب ذلك هناك بعض الفقه لا يشترط ملازمة أو ربط فكرة المؤسسة العامة بالمرفق العام من أجل تحديد مفهومها، وبالتالي فإن تعريفها يقتصر على الجانب المالي فقط للعملية الإدارية، متجاهلاً الجوانب المهمة الأخرى من العنصر البشري، ووسائل التشغيل والهيكلية التنظيمية^٧، كما يعرفها آخرون بأنها: تنظيم إداري يقوم بإدارة أموال الدولة بشكل مستقل وفقاً للأهداف التي يحددها التنظيم القانوني تحت رقابة الدولة^٨، ومن خلال ما تقدم يمكن تعريف المؤسسة العامة المهنية بأنها: هيئة عامة تنشأ من قبل الدولة من أجل إدارة نشاط معين وفقاً لتنظيم قانوني خاص، وتتمتع بالشخصية المعنوية وتكون خاضعة لرقابة السلطة المركزية، ويتفق الباحث مع التعريفات التقليدية التي يكاد يتفق عليها جلُّ فقه القانون الإداري لتحديد معنى المؤسسة العامة، هي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الإدارية، وتخصص في أعمال معينة طبقاً لقاعدة التخصص الوظيفي. أما في التشريع العراقي فقد استخدم المشرع العراقي مصطلحات عديدة لمفهوم المؤسسة العامة؛ مثل مصلحة ومشروع ومنشأة وشركة عامة، وهيئة عامة وهيئة عليا، وقد صدر القانون رقم (١٦٦) لسنة ١٩٦٥^٩، لينظم عمل المؤسسات العامة وتحديد الجهات الإدارية الخاضعة لها؛ إلا أن هذا القانون قد عدل أكثر من مرة واتسم بعدم

الاستقرار التنظيمي، مما انعكس على طبيعة ممارسة السلطة الخاصة بهذه المؤسسات، وعدم ثبات الصلاحيات والامتيازات الممنوحة لها، وبذلك لا يمكن تحديد مفهوم المؤسسة العامة المهنية في التشريع العراقي بشكل واضح ودقيق؛ بل يبقى التعويل على الخصائص العامة التي تم استنباطها، لتحديد مفهوم المؤسسة العامة من حيث كونها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وسلطة اتخاذ القرارات، وثم صدر العديد من القوانين المنظمة لأوضاع خاصة من المؤسسات العامة المهنية، كقانون نقابة الأطباء والمحامين والصيدلة والزراعيين وغيرها، وثم صدر قانون المنظمات الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ لتنظيم أي تشكيل لم يصدر بقانون خاص، وتنقسم المؤسسات العامة إلى مؤسسات إدارية واقتصادية واجتماعية ومهنية، فالمؤسسات العامة الإدارية هي تلك المرافق العامة التي تمارس نشاطاً إدارياً وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتخضع لقواعد القانون العام كما سبق ذكره كالجوامع والمعاهد، أما المؤسسات الاقتصادية والتي تكون إما تجارية أو صناعية فهي من أشخاص القانون العام، وتدير مرفق عام صناعي أو تجاري من أجل تحقيق المصلحة العامة، ولكن بطبيعة الحال يكون خضوعها لقواعد القانون الخاص أقرب من القانون العام، لاعتمادها على أساليب الإدارة الخاصة بشكل أكبر، في حين أن المؤسسات العامة الاجتماعية تتولى تقديم الخدمات الاجتماعية للمتفعين بها، وتتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس نشاطها في ظل وسائل القانون العام والخاص وفقاً لحدود معينة. أما المؤسسات العامة المهنية والتي هي مدار بحثنا هذا، فهي تلك المرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، والتي يكون موضوع نشاطها توجيه ورقابة النشاط المهني، من خلال هيئات مهنية ومنتمية للمهنة وتتمتع بامتيازات السلطة العامة^{١٠}.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمؤسسة العامة المهنية

لقد اعترف القضاء الإداري الفرنسي بوجود المؤسسات العامة المهنية متخذة شكلاً نقابياً يشرف على إدارتها مجالس منتخبة من أبناء المهنة الذين يكون انضمامهم إجبارياً، وتكون مهمة هذه النقابات مزوجة؛ إذ أنها تمثل المهنة لدى الدولة وغيرها من الهيئات العامة من جهة، وتتطاب بها مهمة الإشراف على التنظيم الداخلي للمهنة من جهة أخرى، ومن أجل أن تتمكن النقابات من أداء واجبها فقد أناط بها المشرع جملة من الصلاحيات القانونية، منها حق إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة لجميع أعضائها، والتي تكون إما قواعد تنظيمية تصدر بشكل لوائح، أو تعليمات يلزم جميع الأعضاء باحترامها والتقيدها بها، وإلا عد مرتكب للمخالفة التأديبية، أو قد تكون فردية خاصة بعضو معين من أعضائها، وبذلك تخضع النقابات المهنية كمؤسسة عامة إلى قواعد القانون العام، ولها في سبيل ذلك أيضاً الحق في وضع القواعد المنظمة لممارسة المهنة والرقابة وإصدار القرارات الانضباطية، والمؤسسات المهنية قد تكون إما إقليمية يقتصر نشاطها على بعض مناطق الدولة أو عامة قومية يشمل نشاطها كافة مناطق الدولة، ويمارس القضاء الإداري سلطة واسعة في الإشراف والرقابة على هذه المؤسسات، وتكون الهيئات الإدارية مسؤولة في حالة رفض قرار القيد أو تأخيره بدون مبرر قانوني مشروع، وكذلك الرقابة على مشروعية القرارات التأديبية الصادرة بحق الأعضاء من قبلها، كما يمكن للأعضاء كافة طلب إلغاء اللوائح والتعليمات التنظيمية الصادرة إن كانت غير مشروعة، وعلى ذلك فإن المؤسسات العامة المهنية تساعد الدولة في القيام بوظائفها، عن طريق التعبير عنها في تنظيم المهنة، وتخضع لنوع من الوصاية الإدارية تمارسه السلطة التنفيذية ضماناً للصالح العام^{١١}، ويلاحظ بأن فكرة المؤسسة العامة المهنية كمرق عام مفهوم شامل ينحدر منه مفهوم المنظمات المهنية بمختلف تخصصاتها الحرفية والمهنية، لاشتراكها في الخدمة العامة، لذا فهي بمثابة هيئة تشرف على تأطير مهنة معينة مبنية على اختصاص علمي تعمل على تنميتها وتطويرها باعتبارها خدمة عامة، وتمثلها لدى الغير من أفراد أو سلطات عامة، وتتمتع في سبيل ذلك بالشخصية المعنوية و ببعض مظاهر السلطة العامة، على اعتبار أنها مرفق عام متخصص^{١٢}، ولا بُدَّ من الإشارة إلى أن ما يتعلق بالأنشطة الخاصة بالأعضاء ورعاية مصالحهم والدفاع عنهم يخضع لأحكام القانون الخاص^{١٣}، لذا فهي مرافق عامة ينصب نشاطها على أبناء مهنة أو حرفة معينة في أشكال وصور متعددة يتم مراقبتها وتوجيهها من قبل هيئات عليا يخولها القانون ذلك بوسائل القانون العام، وحرص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٢٢) على كفالة الدولة لحق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية، والانضمام إليها بناء على قانون، وقد صدرت العديد من التشريعات الخاصة بذلك، كالاتحاد العام للجمعيات الفلاحية والأدباء والكتاب ونقابات العمال والنقابات المهنية للأطباء والصيدلة والمحامين، والاكاديميين والمحاسبين وغرف التجارة والصناعة وجمعية الحقوقيين، والجمعيات التعاونية وغيرها من الهيئات الإدارية، التي استطاعت أن تحقق لأعضائها مكاسب معنوية ومادية، وأن تؤسس لهم جمعيات لبناء المساكن ونوادي اجتماعية وثقافية، كما أسست بعضها ضمان اجتماعي وتقاعد لأعضائها، وقد حرص المشرع العراقي على تنظيم آلية العمل بهذه الهيئات التي تدير المرافق العامة المهنية وحدد أهدافها^{١٤}؛ إلا أنه بعد أحداث عام ٢٠٠٣ أصدر مجلس الحكم في العراق القرار رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤، والذي وضع بموجبه قيود كثيرة على حرية التنظيم النقابي، وأوكل مهمة الإشراف عليها من قبل لجنة شؤون المجتمع المدني في مجلس الحكم؛ إذ تشرف على تشكيل هذه المجالس، والتي كانت مؤقتة والأعداد لانتخابات جديدة بناء على قانون انتخاب يسنه مجلس الحكم^{١٥}،

ورغم ذلك استمرت الاتحادات المهنية والنقابات والجمعيات بممارسة نشاطها، بإشراف لجنة قضائية شكلت في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، واستمرت الجهود التشريعية في العراق، لتنظيم العمل النقابي ودعم وإقرار مبدأ الحرية النقابية بوصفه وسيلة لتحسين ظروف العمل، وإقرار السلم الاجتماعي وتكريس الحق في تأسيس النقابات والانضمام إليها وحمايتها، ولغرض انضمام العراق إلى اتفاقية الحرية النقابية وحماية التنظيم النقابي رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨ شرع القانون رقم (٨٧) لسنة ٢٠١٧^{١٦}، للإعلان عن هذا الانضمام^{١٧}، ولقد كان هذا الأمر محفزاً لتبني مشروع قانون خاص بالنقابات والاتحادات المهنية، والذي لم يدخل حيز النفاذ لحد كتابة هذه السطور، لوجود العديد من الملاحظات التشريعية على مسودته؛ إلا أنه ومع ذلك فإنه يعد محاولة جيدة لتنظيم الإطار القانوني لتأسيس النقابات والاتحادات المهنية، ولضمان حقوق ذوي المهن والحرف واكتساب العضوية فيها، من أجل إسهام هذه النقابات والاتحادات في عملية الاستثمار والتنمية ودعم الاقتصاد الوطني، وإلغاء القرارات السابقة الصادرة من مجلس الحكم، والتي كان فيها تقييد واضح لعمل هذه المؤسسات المهنية وتنظيمها^{١٨} ونستخلص مما سبق ذكره بأن الطبيعة القانونية للمؤسسات العامة المهنية يكون بوصفها مرافق عامة تنشئها الدولة بقانون، من أجل تنظيم ومراقبة نشاط مهني معين تحت إدارة ورقابة الدولة، وبالتالي فهي تكون قريبة إلى نظام الإدارة اللامركزية، الذي يهدف إلى التخفيف عن كاهل الدولة في تنظيم ورقابة مهن وحرف معينة، خصوصاً بعد تدخل الدولة في ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي المختلفة، وبشكل أخص بعد تطور الحياة واستخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة في كل ميادين النشاطات المهنية المختلفة، أنها تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص في آن واحد، وهي بذلك منظمات عامة تقوم على إدارة مرفق عام، فهي تخضع للقانون الإداري حال استخدامها لامتيازات السلطة العامة، وتخضع للقانون الخاص في علاقتها بموظفيها، وفي عقودها وأموالها.

المطلب الثاني / خصائص المؤسسة العامة المهنية وأركانها

ومن خلال ما تقدم تمتاز المؤسسات المهنية بأنها: تمثل المهنة لدى جميع الجهات، وأنها تضمن الانضباط الداخلي لأعضائها بموجب ما تتخذه من إجراءات وتدابير وتسيير التنظيم من قبل أعضاء المهنة أنفسهم، والانضمام الإجمالي لجميع الأعضاء.

وتمتاز المؤسسة العامة المهنية بجملة من الخصائص أهمها أنها منظمة عامة، وليست خاصة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، من خلال ما تمارسه من أنشطة ولها امتيازات السلطة العامة، فيما تتمتع به من حقوق وامتيازات كالرسوم وعنصر الإلزام في الانتماء لها والخضوع لأحكامها^{١٩}، على أن تقوم الدولة بإنشاء هذه المؤسسات ومنحها الصلاحيات والسلطات اللازمة لممارسة أعمالها، ومن خصائصها أيضاً هو الخضوع لمبدأ التخصص؛ أي: الالتزام بالأعمال والأنشطة المحددة في النصوص القانونية الخاصة بأنشائها، ولا يجوز القيام بأعمال أخرى أو الحياد عنها، ومن أجل تحقيق أهداف وأغراض معينة^{٢٠}، كما تتمتع المؤسسة المهنية بالاستقلال المالي والإداري نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية، وبالمقابل تتحمل نتائج أعمالها غير المشروعة أو الضارة بالغير؛ إلا أن هذا الاستقلال لا يكون كاملاً؛ بل يخضع إلى الرقابة والوصاية من قبل الدولة، والذي يمثل المرتكز الأساسي في علاقة المؤسسة المهنية مع السلطة المركزية، لضمان التزامها بحدود السلطة الممنوحة لها وخلق حالة التوازن أيضاً لكبح طغيان السلطة المركزية في إخضاعها، وتمارس السلطة المركزية أشكال متعددة من الرقابة على المؤسسات المهنية، سنتكلم عنها في المبحث الثالث من هذه الدراسة. ومن خلال ما تم بيانه في تعريف المؤسسة العامة المهنية في المطلب الأول نخلص إلى أن أهم أركانها هو وجود مرفق عام متخصص يدار من قبل هيئة أو منظمة عامة، تتمتع بالشخصية المعنوية القانونية يكون لها حق إقرار كل وارداتها ونفقاتها، ويكون لها محاسبة وموازنة مستقلة عن محاسبة الدولة وموازنتها وركن التخصص نحو تحقيق هدف معين ومحدد، وتوجيه أموالها في إطار الغرض الذي انشأت منه، مما ينتج عنه عدم جواز ممارسة الأنشطة الخارجة عن اختصاصها وعدم تقبل الهبات والتبرعات، وإذا تعددت الأغراض أو الأهداف التي أنشأ من أجلها لا بُدَّ من تصنيفها وحصرها في تخصص محدد^{٢١} وبالرجوع إلى التشريعات العراقية التي نظمت أحكام المؤسسات المهنية كقانون نقابة الأطباء رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤^{٢٢}، وقانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥^{٢٣}، وقانون نقابة المهندسين رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩^{٢٤}، وقانون نقابة الأكاديميين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧^{٢٥}، وغيرها من التشريعات نجد أنها أكدت على الخصائص والأركان العامة للمؤسسة العامة المهنية؛ إذ تؤسس بموجبها نقابات تتمتع بالشخصية المعنوية، وتهدف إلى تحقيق الصالح العام كما نصت في مواد التشريع على تحديد الاختصاصات والوسائل، التي تعمل بها هذه المؤسسات المهنية، وكذلك تتمتعها بالاستقلال المالي والإداري في الحدود التي رسمها القانون لها مع تخويل مجالسها كافة السلطات والصلاحيات الخاصة بإدارة المؤسسة، ورسم السياسة العامة لها ومحاسبة أعضائها في حالة إخلالهم بواجبات المهنة، أو القيام بأعمال ممنوعة أو التصرف بتصرفات تحط من قدر المهنة، ولا يمنع من مسألة العضو جنائياً متى ما شكل فعله جريمة يعاقب عليها القانون، كما يحق لها إصدار كافة اللوائح والتعليمات التنظيمية، وتخضع حساباتها إلى رقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية. ونرى أن الاتجاه التشريعي كان حسناً بقرائه لمشروع قانون موحد للنقابات والاتحادات المهنية قراءة أولى، وبانتظار إقراره نهائياً والموافقة عليه، على الرغم من

الملاحظات والانتقادات الموجهة إلى هذا المشروع؛ إلا أنه لا بُدُّ من تلائم هذه المتغيرات الجوهرية مع واقع البلاد، كما أن التصارع وتضارب المصالح والتدخلات السياسية إضافة إلى تعقيدات العملية التشريعية حال دون إدخال التطورات الضرورية في التنظيم النقابي، والأصل أن يكون هناك قاعدة موحدة فلسفياً وتطبيقياً في التنظيم النقابي المهني مع مراعاة خصوصية التفاصيل في كل نقابة، مما يمكن أن يؤدي إلى تضاربها مع القاعدة المبني عليها التشريع في نقابات أخرى، كما حسم هذا المشروع التكييف القانوني لهذه المؤسسات المهنية، والسلطة المختصة بالطعون، وهي محكمة القضاء الإداري، ويكون بذلك قد انتهج منهج مجلس الدولة المصري، والذي قرر صراحة أن النقابات المهنية هي أشخاص إدارية من أشخاص القانون العام؛ لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فتنشأ بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى، ولها أغراضها وأهدافها ذات النفع العام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهم دون سواهم حق احتكار هذه المهنة، وتعتبر قراراتها إدارية يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء، أما القانون الخاص فتسري قواعده على ما تمارسه هذه المؤسسات المهنية من نشاط يتعلق بالامتيازات الممنوحة للأعضاء؛ مثل الخدمات التقاعدية أو استغلال أموال النقابة وغيرها من أمور تتعلق بالنظام الداخلي لها^{٢٦}. وخلاصة القول إن المؤسسة العامة المهنية لا تتحقق إلا بوجود مرفق عام يدار من قبل مجموعة من الأفراد، لتحقيق غرض وأهداف معينة متخصصة تتولى توجيه هذا النشاط ووضع الخطط ورسم الخطوط العريضة للعمل، كما تمارس دورها الرقابي والإشراف على التنفيذ باستخدام الوسائل القانونية، وأساليب السلطة العامة التي خولها القانون ممارستها، وذلك تحقيقاً للنفع العام والمصلحة العامة، على أن تضطلع السلطة العامة في إنشاء هذا المرفق العام والغاءه وتحديد قواعده التنظيمية وسيره.

المبحث الثاني / التنظيم القانوني للمؤسسة العامة المهنية

سوف نتناول في هذا المبحث الآلية القانونية التي تم من خلالها إنشاء المؤسسة العامة المهنية، وكيفية إلغائها أو الطرق التي يتم فيها حل المؤسسة العامة المهنية، كما سنتناول بالبحث طبيعة القرارات التي تصدر عن المنظمات المهنية والتكييف القانوني لها.

المطلب الأول / إنشاء المؤسسة العامة المهنية وإلغائها

على اعتبار أن المؤسسات المهنية هي مرافق عامة وجدت لإشباع الحاجات العامة ولتحقيق الصالح العام، فلا بُدُّ من أن تنشأ بواسطة سلطة دستورية يكون لها الحق في منح هذه الصلاحيات والترخيص للمؤسسة المهنية^{٢٧}، ويتم ذلك من خلال الاعتراف الصريح المقرر من قبل هذه السلطة التشريعية لتحقيق غرض معين، ولا بُدُّ أن يكون هذا الإنشاء أو التأسيس بموجب قانون خاص، على اعتبار أن الدولة قد تخلت عن إدارة هذه الأنشطة لأصحاب أو أعضاء هذه المؤسسة أو المهنة، والقيام بمهمة تأطير وتنظيم، باعتبار أنها انتزعت هذه المهام من السلطة المركزية^{٢٨}، على أن يقترن ذلك بضمانات قانونية تحمي حرية الأفراد وتكفل حقوقهم المشروعة بموجب الدستور، وقد اختلفت التشريعات في الدول في تحديد الجهة المختصة في ذلك، ففي فرنسا يختص البرلمان وكذلك السلطة التنفيذية بإنشاء المنظمات المهنية طبقاً لدستور ١٩٥٧ نجد المادة ٣٤ منه حددت اختصاص البرلمان على سبيل الحصر، وحددت المسائل التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون، ومنها إنشاء طوائف المؤسسات العامة إلا بقانون، فالسلطة التشريعية هي المختصة أصلاً بإنشاء المؤسسات العامة، أما الفقه الفرنسي مجمع على اختصاص البرلمان؛ إذ يقول الأستاذ لوبدار "لا يمكن إنشاء مؤسسة عامة جديدة إلا بقانون"، وكذلك يشير الأستاذ بنوة إلى أن "إنشاء المؤسسات العامة لا يكون إلا بقانون"، وكذلك فعل المشرع المصري؛ إذ نص في المادة (٧٦) و(٧٧) من دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ على مبدأ حق إنشاء وتكوين الاتحادات والنقابات، والتي تنص على أن: "المادة (٧٦) إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتمارس نشاطها بحرية، وتسهم في رفع مستوى الكفاءة بين أعضائها والدفاع عن حقوقهم، وحماية مصالحهم، وتكفل الدولة استقلال النقابات والاتحادات، ولا يجوز حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي، ولا يجوز إنشاء المهنة سوى نقابة واحدة، ولا يجوز فرض الحراسة عليها أو تدخل الجهات الإدارية في شئونها، كما لا يجوز حل مجالس إدارتها؛ إلا بحكم قضائي، ويؤخذ رأياً في مشروعات القوانين المتعلقة بها." وكذلك الحال في التشريع العراقي؛ إذ نظم المشرع تأسيس العديد من النقابات المهنية بموجب القانون، كقانون نقابة الأطباء والمحامين والصيدلة والأكاديميين والمهندسين الزراعيين، والعديد من القوانين المنظمة لتأسيس النقابات، والمنظمات المهنية يشترط لتكوين النقابات أن يرتبط عملها بالشؤون المهنية، التي أنشأت من أجل الدفاع عنها، فقد أشارت المادة (٢٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ (٢٣) على "أولاً: لكل - فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات، والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه، ثانياً: لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق؛ إلا تلك التي ينص عليها القانون - وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو

النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم الخ"، وهذا ينسجم مع ما أشار إليه قانون التنظيم النقابي للعمال رقم (٥٢) لسنة ١٩٨٧ في المادة (١) منه إلى: "يهدف التنظيم النقابي للعمال إلى تحقيق ما يأتي:

١- حماية المهنة ورفع مستواها والدفاع عن مصالحها.

٢- تنمية الوعي السياسي والثقافي والمهني للعمال.

٣- المطالبة بحقوق المهنة وحقوق الأفراد المنتسبين إليها، وبناء عليه يخرج من أهداف النقابة النشاطات السياسية والتجارية والدينية) أشارت المادة (٢) من اتفاقية الحرية النقابية، وحماية حق التنظيم النقابي رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨ "للعامل وأصحاب العمل دون تمييز من أي نوع الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك دون أن يرتهن ذلك، بغير قواعد المنظمة المعنية الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق"، وبعد انضمام العراق إلى هذه الاتفاقية بموجب القانون رقم (٨٧) لسنة ٢٠١٧، والتي أشارت المادة (١) منه إلى: "تنظم جمهورية العراق إلى اتفاقية الحرية النقابية وحماية التنظيم النقابي رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨، والتي دخلت حيز النفاذ في ٤ / ٧ / ١٩٥٠" كما أشار قانون التنظيم النقابي العمالي رقم (٥٢) لسنة ١٩٨٧ في المادة (١٢) منه إلى: "ثانياً يقدم أعضاء الهيئة المؤسسة إلى وزارة العمل والشؤون - الاجتماعية طلباً يتضمن الافصاح عن رغبتهم في تأسيس نقابة لهم، ويرفق به خمس نسخ من المحضر والوثائق، التي تؤيد المعلومات الواردة فيه مع النظام الداخلي، خامساً تعتبر مصادقة الوزارة وإعلام الهيئة المؤسسة - بذلك إعلاناً بتأسيس النقابة".

وأن يكون هؤلاء العمال أو المستخدمين الذين يرغبون في تأسيس نقابة يشتغلون في الصناعات أو الحرف يعينها تأسيس هذه النقابة، وأن يكون عدد مقدمي طلب التأسيس عشرة أشخاص، وهم يعتبرون أعضاء هيئة تأسيسية للنقابة، ويبلغ أعضاء الهيئة التأسيسية الوزارة مباشرة أو عن طريق الجهة الإدارية المختصة في المحافظة عن رغبتهم في تأسيس نقابة لمهنتهم، ويجري هذا التبليغ بإعلام موقع من جميع أعضاء الهيئة التأسيسية ويتضمن إيضاحاً بهوياتهم الشخصية وأماكن عملهم وإقامتهم، ومرفقاً بالوثائق التي تثبت توفر الشروط المنصوص عليها في القانون، ويتضمن هذا الإعلام اسم النقابة وعنوان مكتبها وأغراض النقابة، والقواعد التي يلتزم بها أعضائها في تصريف أعمالها، كما تشترط القوانين المتعلقة بتكوين النقابات شروطاً تتعلق بالأشخاص الذين يرغبون في تأسيس نقابة، أو الانضمام إليها أو توصيل إليه أخيراً من اقتراح تشريع قانوني موحد للنقابات والاتحادات المهنية، وذلك استناداً إلى المواد (٢٢/ثالثاً) و(٦١/أولاً) و(٧٣/ثالثاً) من الدستور، فقد أشار القانون المقترح في المادة الرابعة منه في الفقرات (أولاً، ثانياً، ثالثاً) على منح الحق لذوي المهن وأصحاب الحرف تأسيس النقابات والاتحادات، بحسب المهنة أو الحرفة في بغداد، وللنقابة أو الاتحاد تأسيس فروع لهما في المحافظات، ولها الشخصية المعنوية ممثلة برئيسها أو من يخوله، ويحق للأشخاص الانتماء إلى أكثر من نقابة، ولكن لا يمكن ترأس أكثر من واحدة، على أن يتم إدارة التنظيم الداخلي للنقابة من خلال لجنة تسمى: (لجنة التأسيس) تتولى جملة من المهام^{٦٩}، على أن يقدم طلب التأسيس إلى الوزير المختص، أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، ويتم البت فيه خلال ٩٠ يوم من تاريخ تسجيله في مكتبه، وعند عدم البت فيه ضمن ذلك يعد قبولاً أما إذا تم رفضه، فيجب أن يكون قرار الرفض مسبباً كما يمكن أن يتم تقديم طلب جديد بعد زوال أسباب الرفض، ويمكن التظلم لدى رئيس الجهة القطاعية المختصة، وتكون نتيجة التظلم قابلة للطعن بها أمام محكمة القضاء الإداري خلال ٣٠ يوم من تاريخ التبليغ به^{٧٠}، رغم أن هذا النص لم يتضمن القيمة القانونية لحكم محكمة القضاء الإداري، هل هو بائناً أم قابل للطعن فيه تمييزاً وفقاً للقانون؟ ويجب على الهيئة المؤسسة الإعلان عن تأسيس النقابة بوسائل الإعلام المختلفة، وتدعو كل من تتوفر فيهم شروط الانتساب إلى الانضمام إليها، وتحديد موعد معين للاجتماع، كما أن لهذه الهيئات جملة من المهام تناولتها المادة (١٠) من القانون المقترح، كإقرار موازنة النقابة وحسابها الختامي وانتخاب مجلس النقابة وحلها وتصفيتها أو تعديل نظامها الداخلي، كما لها تأسيس اتحاد بالاتفاق مع نقابة أخرى، كما يمكن أن تنتهي هذه المؤسسات المهنية بأداة قانونية لها نفس القوة القانونية أو أقوى منها وفقاً لمبدأ تدرج القوانين، وقد تنقضي هذه المنظمات بالحل الدائم أو المؤقت أو بتحويل صلاحياتها إلى الجهة الوصية، لتتحول إلى مرفق عام تديره الدولة وبالرجوع إلى التتابع التشريعي في العراق لم نلمس إلغاء لمنظمات مهنية، وإنما تعديل لمنظوماتها القانونية من أجل مواكبة التغييرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد أحداث عام ٢٠٠٣، وصدور قرار مجلس الحكم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤، والذي نصَّ على حل مجالس إدارة الاتحادات والنقابات المهنية والمنظمات والجمعيات؛ نتيجة لسوء الإدارة وهدر الأموال العامة والتلاعب بالحسابات والاستثمارات غير القانونية للعقارات كما تم وضع اليد على أموال وممتلكات هذه الكيانات، مما دعت الحاجة إلى ضرورة الوقوف على هذه المشكلات وإيجاد حل قائم لها بسن قانون موحد، ويمكن أن تحل النقابة أو الاتحاد بموجب قرار مسبب من الهيئة العامة أو بحكم قضائي أو في حالة اندماجها مع نقابة أخرى بقرار من الهيئة العامة، ويمكن أن يحدد القانون أو النظام الداخلي للنقابة إجراءات حل النقابة أو الاتحاد^{٧١}، ونجد أن هذا النص بحاجة إلى إعادة النظر والصياغة؛ إذ أنه يشير إلى حل النقابة فقط

دون إجراءات أو أسباب حل الاتحاد، وكذلك لم يتطرق القانون المقترح إلى تحديد مصطلح الهيئة العامة أو أية إشارة لها، كما أن إعطاء الصلاحية في تنظيم هذه الإجراءات للقانون أو التنظيم الداخلي عبارة يكتنفها الغموض أيضاً، فهل يقصد بالقانون هو القانون الخاص بالنقابات والاتحادات المهنية أم قانون آخر؟ من خلال ما تقدم نجد أنه لا بُدَّ من شروط جوهرية أساسية لتأسيس النقابات أو المؤسسات المهنية، وشروط شكلية تنظيمية يتحدد من خلالها الهيكل التنظيمي النقابي قائم على أساس الوحدة أو التعددية النقابية، فلا يسمح القانون بقيام أكثر من نقابة واحدة لنفس المهنة لما يوفره ذلك من قوة واستقلال للمؤسسة، مع وجود نظام داخلي يحكم عملها كوائح تنظيمية وداخلية مع بيان السلطات التي تنظم عملها، سواء كانت هيئات عليا أو هيئات إدارية وقيادية، وهذا لا يمنع من مسألته قانوناً من قبل السلطة القضائية، وهناك طرق كثيرة لحلها إما بالإلغاء أو الدمج أو وفقاً لحكم قضائي.

المطلب الثاني / الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن المؤسسة العامة المهنية

بيننا سابقاً أن المؤسسات المهنية تتولى إدارة وتسيير المرافق العامة التي عهدت إليها الدولة القيام بها بموجب القوانين الخاصة المنظمة لها، من أجل رفع المستوى الفني والثقافي للمهنة ومتابعة نواحي تقدمها والدفاع عن مصالح أعضائها، وتحسين أحوالهم المادية ووضع اللوائح التنظيمية والقرارات الخاصة بالتأديب^{٣٢}، وتتبع المؤسسات المهنية وهي تمارس سلطاتها التنظيمية أسلوبيين؛ الأول: هو أن تكفي بإعداد وصياغة مشروع اللائحة أو تحرير نصها، ثم تبليغ السلطة التنفيذية بذلك، وهي عادة الوزارة التي تشرف على نشاط المؤسسة المهنية، أما الثاني: فهو أن تستمد هذه السلطة التنظيمية من القانون مباشرة لتمارسها بنفسها، ولا تحتاج إلى تدخل السلطة المركزية بذلك^{٣٣}. وهذا ما سار عليه المشرع العراقي في القوانين التنظيمية الخاصة بالنقابات والاتحادات المهنية؛ إذ خصص نصوص قانونية لتحديد صلاحيات الهيئات العامة في النقابة أو الاتحاد أو مجلس النقابة ولجان الانضباط، وأن تضع نظامها الداخلي بأغلبية عدد أعضائها حسب أحكام قانونها، من إنشاء وحل وقواعد سير العمل فيها، وتفاصيل إجراء الانتخابات ومدة العضوية وانتهائها وكافة الأمور المحاسبية والانضباطية، كما لها إصدار تعليمات وبيانات لتسهيل تنفيذ القانون الخاص بها^{٣٤}، فقد أشار إلى ذلك مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية؛ إذ يتولى مجلس التأسيس هذه المهام، ولكن كان الأولى بالمشرع فصل هذه الأحكام ببند خاص بالمسائل التنظيمية، وما تتولاه هذه الهيئات من مهام إضافة إلى جهات أخرى، كمجلس النقابة والنقيب؛ إذ عهدت إليه القوانين السابقة مجموعة من المهام إضافة إلى لجان الانضباط. أما طبيعة هذه اللوائح التنظيمية فهي قرارات إدارية صادرة عن مؤسسات مهنية الموكلة إليها مهمة إدارة المرفق العام وتسييره وتنظيمه، من خلال وضع شروط ممارسة المهنة ومراقبتها بحدود القانون، وإلا كانت غير مشروعة وقابلة للطعن فيها، بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على التمييز بين القرارات المتعلقة بقبول أو رفض طلب الالتحاق بالتنظيم المهني، وبين القرارات المتعلقة بالعقوبات التأديبية المفروضة على المخالفين، فقد اعتبرها أحكام قضائية يطعن بها عن طريق القضاء العادي، ولكن هل هناك حدود لهذه القرارات؟ أي: هل يكون للمؤسسة المهنية مطلق الحرية في تقييد أعضائها؟ من خلال أحكام مجلس الدولة الفرنسي نجد أنه يلزم على المنظمة المهنية احترام الحريات العامة وحقوق المواطنة، فلا يجوز هدر كرامته أو أثقالها بالقيود أثناء التنظيم^{٣٥}، وأيضاً ممكن أن ترد بعض القيود؛ ألا وهي وجوب احترام الأحكام التشريعية الشكلية القطعية، كما أن أي قيد لا تبرره قواعد المهنة يكون غير مشروع ويكون جزاءه البطلان^{٣٦} وإضافة إلى القرارات التنظيمية هناك القرارات الرقابية التي تصدر من المؤسسة المهنية عند مراجعة شروط الانضمام وكذلك مزاوله المهنة، فتراقب القيد في الجدول للتأكد من أن طالب الانتماء يكون مستجمعاً لكافة الشروط المطلوبة، والتي تم وضعها من قبل لرفع مستوى كفاءة المهنة^{٣٧}، وهذا ما يميز المؤسسة العامة المهنية عن غيرها بالانضمام الإلزامي إضافة إلى ذلك فإن هناك القرارات التأديبية الصادرة عن المنظمات المهنية، والتي حوّلها القانون إصدارها من أجل إتمام مهمة المرفق العام، وهو ما يفسر أساس هذه السلطة؛ إضافة إلى قواعد أخلاقيات المهنة والتي تفرض من خلال النظام الداخلي للمنظمة، والتي لا يمكن للعضو مخالفتها، وإلا تعرض للمسائلة التأديبية، ومنها على سبيل المثال ما تتمتع به نقابة المحامين من صلاحيات تأديبية واسعة؛ حيث تراقب تنفيذ قواعد المهنة ومعاقبة كل محام أخلَّ بواجبه أو التزامه المهني، وتوجه له العقوبات الانضباطية من إنذار وتوبيخ وتوقيف عن ممارسة المهنة أو الشطب من النقابة بصفة نهائية^{٣٨} وخالصة القول إن المنظمات المهنية تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص في آن واحد؛ كونها مؤسسات عامة تقوم على إدارة مرفق عام تخضع للقانون الإداري حال استخدامها لامتيازات السلطة العامة، وتخضع للقانون الخاص في علاقتها بموظفيها وفي عقودها وأموالها، وبما أن المشرع العراقي قد حدد اختصاصات القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام، والتي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب ذوي المصلحة المعلومة

والحالة وممكنة^{٣٩}، لذا فإن القرارات التي تصدرها النقابات والاتحادات المهنية عند ممارستها لامتيازات السلطة العامة قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري في العراق.

المبحث الثالث / الرقابة على المؤسسات العامة المهنية

في ضوء ما تم تناوله في المبحثين السابقين وجدنا أن المؤسسات المهنية تمارس العديد من الأنشطة والأعمال من أجل تحقيق الغايات والأهداف التي نشأت من أجلها، وتخضع هذه الأعمال إلى الرقابة، والتي تكون إما إدارية أو قضائية لضمان تأكد السلطة المركزية من مدى قيام هذه المنظمات بتنفيذ ما أوكل إليها من مهام، والتزامها بالأعمال والخطط للحد من القصور والانحراف الذي قد يصدر منها، وسنتناول هذا المبحث بمطلبين؛ نتكلم في الأول منهما عن: الرقابة الإدارية، أما في ثانيهما فسنعرض إلى: الرقابة القضائية على قرارات وأعمال المؤسسات العامة المهنية.

المطلب الأول / الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة المهنية

عرفنا من خلال ما تقدم أن للمؤسسات المهنية استقلال ذاتي ينبع من خلال منحها الشخصية المعنوية وسلطات الرقابة والتأديب؛ إلا أن هذا الاستقلال غير كامل، فهو مقيد بالرقابة الإدارية من قبل الجهات التي تتبع لها، سواء كانت وزارات أو جهات غير مرتبطة بوزارة، والتي أطلق عليها المشرع تعبير الجهة القطاعية، فهي التي تراقب عمل هذه المؤسسات وتحد من القصور والانحراف الذي قد يشوبها، فهي بشكل عام السلطات المقررة بموجب القانون لجهة عليا أو سلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية، وأعمالهم ونشاطاتهم بقصد حماية المصلحة العامة^{٤٠}، وهذه الرقابة تأخذ وسيلتين أو مظهرين، فهي إما أن تكون رقابة إدارية على أعمال وتصرفات المؤسسات المهنية، أو تكون رقابة إدارية على الأشخاص؛ أي: على الأعضاء المنتمين لهذه المؤسسات، فالرقابة على أعمال وتصرفات المنظمة المهنية، هي الرقابة على نظامها الداخلي وما يصدر عنها من لوائح وتنظيمات وتعليمات لتنظيم المهنة أو توجيه الأعضاء وتأديبهم، كما تقوم المؤسسة المهنية ذاتها بمراقبة التدابير والإجراءات، التي تتخذها أجهزتها التنظيمية من أجل ممارسة الاختصاصات المنوطة بها؛ حيث تتم هذه الرقابة على ممارسات الأعضاء وأثناء مزاوله المهنة، من خلال تدخل مجالسها بالتفتيش والمراقبة لضمان المحافظة على سمعة المهنة وصيانتها وفقاً للقوانين والأنظمة المنظمة لها ومن خلال قراءة النصوص التشريعية في القانون العراقي والمنظمة للمؤسسات والنقابات المهنية، نجد أنها خضعت فيما يتعلق بالشؤون المالية لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي^{٤١}، وقد تميزت الرقابة المالية والإدارية بأهمية كبيرة في عمل المؤسسات، وهي من أهم عناصر العملية الإدارية، ويهدف التحقق من إنجاز العملية الإدارية بكفاءة، وتبرز أهمية هذا النوع؛ كونها تقدم العون إلى الإدارات العليا في الوزارات والدوائر الحكومية، ومن أهم هذه الآليات هو ديوان الرقابة المالية، والذي تخضع له كافة المؤسسات التي تتصرف بالأموال جباية أو انفاقاً أو تخطيطاً وغيرها، وأي مخالفة مالية ناتجة عن أفعال وتصرفات متعلقة بخرق القوانين والأنظمة، والتعليمات والإهمال تؤدي إلى الضياع أو الهدر في الأموال العامة، وبالتالي الأضرار في الاقتصاد الوطني، وكذلك منح قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠^{٤٢}، لجهة الإدارة سلطات رقابية متعددة على منظمات المجتمع المدني، على اعتبار أنها مؤسسات مهنية لها الشخصية المعنوية وتمارس سلطة واسعة على الأفراد المنتمين لها توسع في بعضها وتضييق في البعض الآخر، وتلزم هذه المؤسسات بتقديم تقارير سنوية للدائرة المعنية يتضمن وصفاً دقيقاً لمصادر تمويلها ومعاملاتها المالية وحساباتها الختامية^{٤٣}.

المطلب الثاني / الرقابة القضائية على المؤسسات العامة المهنية

من أجل ضمان سيادة مبدأ الشرعية لا بُدَّ أن تمارس السلطات القضائية رقابة على المنظمات والمؤسسات المهنية، على اعتبار أنها أهم أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية لحياذ القضاء واستقلاله؛ حيث أن مفهوم الرقابة القضائية يندرج ضمن نطاق شمول ولاية القضاء على جميع الأشخاص، سواء كانت معنوية أم طبيعية، وهي من أساليب المدينيات الحديثة التي تقوم بها سلطة القضاء من خلال قضاتها الذين يتمتعون بالجدارة والموضوعية، على خلاف الرقابة الإدارية وتصدر أحكامها التي تتمتع بالحجية المطلقة، وهي حجية الأمر أو الشيء المقضي فيه، في مواجهة الأفراد والإدارة على حد سواء^{٤٤}، وهذه الرقابة إما تكون على أعمال المؤسسات المهنية بشكل مباشر على اعتبار أنها تخضع لولايتها العامة بحكم القانون المنظم لها، أو أن تكون الرقابة على ما يتخذ ضد هذه المؤسسات أو المنظمات من قرارات صادرة من جهات حكومية أخرى. وقد أخذ المشرع الفرنسي والمصري بنظام الرقابة القضائية على المؤسسات المهنية من ناحية تأسيسها ومنح المعونات والمساعدات المالية لها، وحق الاطلاع على نظمها الداخلية وحل المؤسسات، فإنه يخضع للطعن عليه أمام القضاء الإداري، ويكون عرضة للإلغاء^{٤٥}، أما القضاء المصري فقد خلق حلقة وسط بين الرقابة الإدارية والقضائية، بحيث أنشأ لجان خاصة بفض المنازعات بين المنظمات والجهات الإدارية لتسويتها بالطرق الودية،

قبل اللجوء إلى القضاء المتمثل بمحكمة القضاء الإداري^{٤٦}، كما يحق لهذه المنظمات الطعن بقرارات الجهات الإدارية أمام القضاء في حالة رفض طلب التأسيس أو اتخاذ أحد الإجراءات بحقها، وكذلك قرارات الحل وإلغاء التصرفات أو عزل مجلس الإدارة. أما رقابة القضاء الإداري العراقي على المنظمات والمؤسسات المهنية، فقد حدد أن القرارات المتعلقة بتأسيس المنظمات غير الحكومية يكون قابلاً للطعن لدى محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية^{٤٧}، وعلى الرغم من أن اختصاصات محكمة الاستئناف محددة في قانون المرافعات المدنية على سبيل الحصر، ولكون القرار هو قرار إداري تكتمل فيه جميع عناصر وأركان القرار الإداري عليه، لا بُدَّ أن يكون الطعن أمام محكمة القضاء الإداري، وقد تلاقى المشرع العراقي في مشروع القانون الجديد هذا القصور التشريعي؛ إذ نصت المادة (٦/٦) (خامساً) على أن يكون الطعن بقرار رفض التأسيس أمام محكمة القضاء الإداري خلال (٣٠) يوم من تاريخ التبليغ به، على اعتبار أنها من الدعاوى المستعجلة. وفيما يتعلق بحل المؤسسة المهنية فلم يجعل المشرع العراقي للإدارة أي سلطة في إصدار قرار الحل؛ بل جعلها من سلطة القضاء، ومنح جهة الإدارة رخصة طلب إصدار قرار الحل من القضاء، وذلك بناء على أسباب محددة، وهنا أيضاً لم يحدد المشرع المحكمة المختصة بإصدار قرار الحل، والأولى أن تكون محكمة البداية في ضوء الاختصاص المكاني، وقد نصت المادة (١٨) من مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية على حل النقابة أو الاتحاد، ويحدد القانون أو النظام الداخلي إجراءات حل النقابة أو الاتحاد دون ذكر المحكمة المختصة بإصدار الحكم القضائي، وأيضاً عدم وضوح لفظة (القانون) هل المقصود به هو مشروع القانون نفسه أم قانون آخر ينظم هذه المواد؟.

الخاتمة

وفي خاتمة البحث توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات نجملها بالآتي:

أولاً: النتائج:

- ١- إن ازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإدارتها وتسييرها لمرافق العامة بهذا الصدد، وبروز دور التكنولوجيا الحديثة في هذه المجالات أيضاً قد أبرز مجموعة من المشاكل أهمها عجز الدولة عن تنظيم وتكوين الإدارات اللازمة لإدارة هذه المرافق، مما استوجب إنشاء منظمات عامة للقيام بهذه المهام؛ حيث يعد نظام المؤسسة العامة المهنية من أهم وأحدث الوسائل لإدارة المرافق العامة في معظم البلدان.
- ٢- يمكن تعريف المؤسسة العامة المهنية بأنها: هيئة عامة تنشأ من قبل الدولة من أجل إدارة نشاط معين وفقاً لتنظيم قانوني خاص، وتتمتع بالشخصية المعنوية.
- ٣- تخضع النقابات المهنية كمؤسسة عامة إلى قواعد القانون العام، ولها في سبيل ذلك أيضاً الحق في وضع القواعد المنظمة لممارسة المهنة والرقابة وإصدار القرارات الانضباطية، وبالتالي فإن المؤسسات العامة المهنية تساعد الدولة وتخفف العبء عنها فيما يتعلق بالقيام بوظائفها، وذلك عن طريق التعبير عنها في تنظيم المهنة وتخضع لنوع من الوصاية الإدارية تمارسه السلطة التنفيذية ضماناً للصالح العام؛ ومع ذلك، فإن ما يتعلق بالأنشطة الخاصة بالأعضاء ورعاية مصالحهم والدفاع عنهم يخضع لأحكام القانون الخاص، فالقانون الخاص تسري قواعده على ما تمارسه هذه المؤسسات المهنية من نشاط يتعلق بالامتيازات الممنوحة للأعضاء؛ مثل الخدمات التقاعدية أو استغلال أموال النقابة وغيرها من أمور تتعلق بالنظام الداخلي لها.
- ٤- لقد حرص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٢٢) على كفالة الدولة لحق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية والانضمام إليها بناء على قانون، وقد صدرت العديد من التشريعات الخاصة بذلك، كالاتحاد العام للجمعيات الفلاحية والأدباء والكتاب ونقابات العمال وغيرها كثير، والتي استطاعت أن تحقق لأعضائها مكاسب معنوية ومادية، وأن تؤسس لهم جمعيات لبناء المساكن ونوادي اجتماعية وثقافية.
- ٥- من أهم خصائص المؤسسة العامة المهنية أنها منظمة عامة، وليست خاصة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وأنها تخضع لمبدأ التخصص؛ أي: القيام بالأعمال والتصرفات المحددة لها في القانون وفقاً لنوع المهنة أو الحرفة التي تدافع عنها، وأنها تتمتع بالاستقلال المالي اللازم للقيام بمهامها المحددة قانوناً، ومن أهم أركان أو عناصر المؤسسة المهنية، هي وجود مرفق عام متخصص تتم إدارته من قبل منظمة عامة لتحقيق أغراض المرفق العام، ويكون لها الحق في موازنة ومحاسبة مستقلة عن موازنة ومحاسبة الدولة، وكذلك يجب أن يتم تحديد وتخصيص الهدف الذي تسعى إليه وفقاً للقانون، فإذا كانت هناك عدة أهداف يجب تحديدها بهدف أو تخصص واحد يتلاءم مع طبيعة المهنة أو الحرفة.
- ٦- نرى أن الاتجاه التشريعي كان حسناً بقرائه لمشروع قانون موحد للنقابات والاتحادات المهنية قراءة أولى، وبانتظار إقراره نهائياً والموافقة عليه، على الرغم من الملاحظات والانتقادات الموجهة إلى هذا المشروع، والتي ينبغي تلافيتها لحماية لمصالح وحقوق وحرية أصحاب المهن

والحرف المختلفة، وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، وقد حسم هذا المشروع مسألة السلطة المختصة بالطعون، وبالتالي فقد أناطها بمحكمة القضاء الإداري.

٧- بما أن المشرع العراقي قد حدد اختصاصات القضاء الإداري في المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية، التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام، والتي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب ذوي المصلحة المعلومة والحالة وممكنة، لذا فإن القرارات التي تصدرها النقابات والاتحادات المهنية عند ممارستها لامتيازات السلطة العامة تكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري في العراق، أما ما يتعلق بأنشطتها وعلاقتها مع أعضائها أو تأديبهم، فيخضع لاختصاص القضاء العادي؛ ممثلاً بمحكمة البداية.

٨- لا بُدَّ من شروط جوهرية أساسية لتأسيس النقابات أو المؤسسات المهنية وشروط شكلية تنظيمية يتحدد من خلالها الهيكل التنظيمي النقابي قائم على أساس الوحدة أو التعددية النقابية، فلا يسمح القانون بقيام أكثر من نقابة واحدة لنفس المهنة، لما يوفره ذلك من قوة واستقلال للمؤسسة، مع وجود نظام داخلي يحكم عملها مع بيان السلطات التي تنظم عملها، سواء كانت هيئات عليا أو هيئات إدارية وقيادية، وهذا لا يمنع من مسانلتها قانوناً؛ بل وحلها الذي قد يكون إما بالإلغاء أو الدمج أو وفقاً لحكم قضائي.

٩- الرقابة الإدارية على أعمال المؤسسات العامة المهنية قد تكون على أعمالها وتصرفاتها، وقد تكون على الأشخاص أو الأعضاء المنتمين إليها، وفي العراق يمارس ديوان الرقابة المالية رقابة مالية مهمة جداً للمحافظة على المال العام، وبالتالي حماية المصلحة العامة.

١٠- إن الرقابة القضائية إما أن تكون على أعمال المؤسسات المهنية بشكل مباشر، على اعتبار أنها تخضع لولايتها العامة بحكم القانون المنظم لها، أو أن تكون الرقابة على ما يتخذ ضد هذه المؤسسات أو المنظمات من قرارات صادرة من جهات حكومية أخرى.

١١- فيما يتعلق بحل المؤسسة المهنية، لم يجعل المشرع العراقي للإدارة أي سلطة في إصدار قرار الحل؛ بل جعلها من سلطة القضاء، ومنح جهة الإدارة رخصة طلب إصدار قرار الحل من القضاء، وذلك بناء على أسباب محددة، ولكن المشرع في مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية لم يحدد المحكمة المختصة بإصدار قرار الحل، والأولى أن تكون محكمة البداية في ضوء الاختصاص المكاني.

ثانياً: التوصيات:

١- ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة تشريع قانون لتنظيم الحق في تأسيس النقابات والاتحادات المهنية والانضمام إليها وفق المادة (٢٢) من الدستور؛ كونه مطلباً دستورياً يجب الإيفاء به من جهة، وضرورة عملية من جهة أخرى، مع مراعاة إعادة النظر في القصور التشريعي من الناحية الصياغية والموضوعية.

٢- نأمل من المشرع العراقي ضرورة تحديد الطبيعة القانونية للمؤسسات المهنية بشكل واضح، وتحديد المحكمة المختصة بنظر القرارات الصادرة عنها من أجل إقامة التوازن بين الاستقلال والرقابة المفروضة عليها، والأولى أن يختص القضاء الإداري بذلك، على اعتبار أنها من أشخاص القانون العام، والنص على أن: النقابات المهنية هي أشخاص إدارية من أشخاص القانون العام، ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، واشتراك الأعضاء في النقابات أمر حتمي، ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة، ويترتب على ذلك أن قراراتها تعتبر إدارية مما يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء.

٣- ندعو المشرع العراقي إلى النص في القانون على عدالة التمثيل في الهيئات المهنية، والحد من ظاهرة الإقليمية والعنصرية، واعتماد القائمة النسبية باعتباره الأساس الأفضل في معظم النظم الانتخابية المستقرة في المجتمعات الديمقراطية، والقائم على أساسها.

٤- نهيىب بالمشرع العراقي إلى مراعاة إيجاد قاعدة موحدة فلسفياً وتطبيقياً لتنظيم النقابي المهني، مع مراعاة الأحكام الخاصة بكل نقابة، لعدم تعارض المسار التشريعي مع القاعدة المبني عليها التشريع في نقابات ومنظمات مهنية أخرى.

٥- ندعو المشرع العراقي إلى النص على استقلالية المنظمات والمؤسسات المهنية، وقيامها بعملها خدمة للمصلحة العامة، وذلك من خلال عزل العمل النقابي عن التكتل والتحزب الفئوي.

٦- ضرورة إيجاد الآليات التي تضمن تطبيق وفعالية برامج النقابات الهادفة لتحقيق التنمية السياسية، ودراسة وتحديد أهدافها بشكل دقيق وقابل للتحقيق.

- ٧- العمل على بناء جسور الثقة بين النقابات المهنية، فالمؤسسات المهنية تستمد قوتها وترابطها ووحدتها من الطبقة الممثلة لها، ومدى قدرتها على التأثير في الواقع الذي تعيشه، بما يضمن تحقيق أهدافها ومصالحها، من خلال إشاعة الثقافة السياسية الديمقراطية؛ فكراً وممارسة بدءاً من القواعد الجماهيرية وصولاً إلى الهيئات القيادية فيه.
- ٨- العمل على الشروع بالإصلاح السياسي الشامل من أجل ديمقراطية النظام السياسي، وتكريس التعددية والمشاركة في النقابات، وعدم جعلها حكراً على أشخاص معينين.
- ٩- ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة تفعيل دور الرقابة القضائية من خلال التفصيل في أحكام وقواعد المنازعات الإدارية الخاصة بالمنظمات المهنية، وتحديد جهات الاختصاص بكل منازعة، وكذلك توحيد مدة الطعون في مختلف القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية، والتي تختلف من مؤسسة إلى أخرى، لما فيها من حماية لحقوق المهنيين وطالبي الخدمة، وكذلك تعديل اختصاصات وصلاحيات القضاء الإداري العراقي، ليشمل النظر في صحة الأوامر والقرارات الصادرة من المنظمات المهنية.
- ١٠- ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة تضمين التشريعات والتنظيمات بالأحكام وقواعد المسؤولية؛ لضمان حقوق المهنيين، بالإضافة إلى حماية الغير في حال ما إذا تسببت المؤسسة بأضرار لهم.

الراجع:

أولاً: الكتب القانونية:

- ١- د. أعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، دبي، ٢٠٠٧.
- ٢- ألبرت سرحال ويوسف الجميل وزياد أيوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٠.
- ٣- د. أنور أحمد رسلان، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ٤- د. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، ط٢، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤.
- ٥- د. رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧.
- ٦- د. علي أحمد خليفة، نظرية المؤسسة العامة وقواعد تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- ٧- د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط٢، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧.
- ٨- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، ط٣، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥.
- ٩- د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات، ج٢، مطابع سجل العرب، ١٩٨٨.
- ١٠- د. محمد إبراهيم الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، ط١، ٢٠٠٧.
- ١١- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- ١٢- د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة طبع.
- ١٣- د. محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٧.
- ١٤- د. مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، ط١، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ١٥- د. مليكة الصروخ، نظرية المرافق العامة الكبرى، ط٢، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ١٩٩٢.
- ١٦- د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨.
- ١٧- هيام مروة وطارق المجذوب، الوجيز في القانون الإداري الخاص، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

- ١- ريمة بريش، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، ام البواقي، الجزائر، ٢٠١٢.
- ٢- عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥.
- ٣- محمد بكر قباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، اطروحة، جامعة القاهرة - كلية الحقوق، ١٩٦٢.

ثالثاً: البحوث المنشورة:

- ١- أحمد صفاء يحيى، التكيف القانوني للنقابات المهنية، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع عشر، ٢٠١٨.
 - ٢- د. عبد الرحمن عزوي، اختصاص القاضي الإداري بالرقابة على مشروعية قرارات المنظمات المهنية التنظيمية والفردية، المجلة القانونية التونسية، دار النشر الجامعي، العدد ٢٠١٢.
- رابعاً: القوانين والقرارات:**
- ١- قانون نقابة المهندسين رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩، اللوائح العراقية العدد ٢٧١٢ في ١٩٧٩/٥/٢٨.
 - ٢- قانون نقابة الأكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، اللوائح العراقية العدد ٤٤٤٧ في ٢٠١٧/٥/١٥.
 - ٣- قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥، اللوائح العراقية العدد ١٢١٣ في ١٩٦٥/١٢/٢٢.
 - ٤- قانون نقابة الأطباء رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤، اللوائح العراقية العدد ٣٠١٣ في ١٩٨٤/١٠/١.
 - ٥- قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠، اللوائح العراقية العدد ٤١٤٧ في ٢٠١٠/٣/٩.
 - ٦- تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠، اللوائح العراقية العدد ٤١٦٥ في ٢٠١٠/٩/٢٧.
 - ٧- مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية منشور في الموقع الرسمي للبرلمان العراقي parliament.iq.
 - ٨- قانون المؤسسات العامة رقم (١٦٦) لسنة ١٩٦٥ المعدل، اللوائح العراقية العدد ١٢٠٠ في ١٩٦٥/١٢/١.
 - ٩- قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، اللوائح العراقية العدد ٤٣٨٦ في ٢٠١٥/١١/٩.
 - ١٠- قانون نقابة الأطباء رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤، اللوائح العراقية العدد ٣٠١٣ في ١٩٨٤/١٠/١.
 - ١١- قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، اللوائح العراقية العدد ٢٧١٤ في ١٩٧٩/٦/١١.
 - ١٢- قانون إصدار الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢، الجريدة الرسمية العدد ٢٢ مكرر (أ) في ٢٠٠٢/٥/٥.
 - ١٣- قرار مجلس الحكم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤ في ٢٠٠٤/١/٧.
 - ١٤- اتفاقية الحرية النقابية وحماية التنظيم النقابي رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨، منشورة على موقع الأمم المتحدة:

<https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/freedom-association-and-protection-right-organize-convention#:~:text=1.,%D8%A3%D9%88%20%D9%8A%D8%AD%D9%88%D9%84%20%D8%AF%D9%88%D9%86%20%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%AA%D9%87%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%D8%A9>

خامساً: المصادر الفرنسية:

1- BENOIT François-Paul, Le droit administratif Français, Paris. Dalloz, 1968.

Books:

- Hamoud Al-Qaisi, A. (2007). Al-Wajeez fi Al-Qanoon Al-Idari [Summary in Administrative Law]. Dubai Police Academy.
- Serhal, A., Al-Jamil, Y., & Ayoub, Z. (2010). Al-Qanoon Al-Idari Al-Khas [Special Administrative Law]. Al-Halabi Legal Publications.
- Raslan, A. A. (1998). Al-Wajeez fi Al-Qanoon Al-Idari [Summary in Administrative Law]. Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
- Shata, H. M. (1984). Tator Wazifat Al-Dawla [The Evolution of the State's Function]. Diwan Al-Matba'at Al-Jamiya.
- Issa, R. (1987). Al-Nizam Al-Qanooni lil-Mu'assasat Al-Iqtisadiya Al-Ishtirakiya fi Al-Jaza'ir [The Legal System of Socialist Economic Institutions in Algeria]. Diwan Al-Matba'at Al-Jamiya.
- Khalifa, A. A. (2018). Nazariyat Al-Mu'assasa Al-Amma wa Qawa'id Tatbiqihha fi Lubnan [Theory of the Public Institution and its Application Rules in Lebanon]. Zein Legal Publications.
- Bouziane, A. (2007). Al-Wajeez fi Al-Qanoon Al-Idari [Summary in Administrative Law] (2nd ed.). Jusoor for Publishing and Distribution.
- Awabdeh, A. (2005). Al-Qanoon Al-Idari [Administrative Law] (3rd ed.). Diwan Al-Matba'at Al-Jamiya.
- Abdel-Barr, F. (1988). Dawr Majlis Al-Dawla Al-Masri fi Himayat Al-Huquq wal-Hurriyat [The Role of the Egyptian State Council in Protecting Rights and Freedoms] (Vol. 2). Matba'at Sijil Al-Arab.

- Al-Wakil, M. I. (2007). *Dawr Al-Qadaa Al-Idari wal-Dustouri fi Irssa Mu'assasat Al-Mujtama' Al-Madani* [The Role of Administrative and Constitutional Judiciary in Establishing Civil Society Institutions]. Dar Al-Fikr Al-Jamei (1st ed.).
- Abdel-Wahab, M. R. (2012). *Al-Nazariyat Al-Aamma lil-Qanoon Al-Idari* [General Theory of Administrative Law]. Dar Al-Jamea Al-Jadida.
- Jawad, M. A. (No publication year). *Al-Qadaa Al-Idari* [Administrative Judiciary]. Library Distribution, Baghdad.
- Abdel-Hamid, M. F. (1987). *Nazariyat Al-Marfaq Al-Amma fi Al-Qanoon Al-Jaza'iri bayn Al-Mafhum Al-Taqleedi wa Al-Ishtiraki* [The Theory of the Public Facility in Algerian Law between Traditional and Socialist Concepts]. Diwan Al-Matba'at Al-Jamiya.
- Abu Zeid, M. (2000). *Al-Wasit fi Al-Qanoon Al-Idari* [The Mediator in Administrative Law]. Dar Al-Arabiya for Publishing and Distribution.
- Al-Saroukh, M. (1992). *Nazariyat Al-Marafiq Al-Amma Al-Kubra* [Theory of Major Public Facilities] (2nd ed.). Matba'at Al-Najah Al-Jadida.
- Kanaan, N. (2008). *Al-Qanoon Al-Idari* [Administrative Law] (Vol. 1). Dar Al-Thaqafa wal-Nashr wal-Tawzi'.
- Marwa, H., & Al-Majzoub, T. (2015). *Al-Wajeez fi Al-Qanoon Al-Idari Al-Khas* [Summary in Special Administrative Law] (1st ed.). Zein Legal Publications.

Theses and Dissertations:

- Berriche, R. (2012). *Administrative Control over Public Facilities* (Master's thesis). Arabi Bin Mahdi University, Umm Al-Bouaghi, Algeria.
- Azzawi, A. (2015). *Administrative Licenses in Algerian Legislation* (Doctoral dissertation). Faculty of Law, University of Algiers.
- Qubani, M. B. (1962). *Theory of the Public Professional Institution in Administrative Law* (Doctoral dissertation). Cairo University, Faculty of Law.

Published Research:

- Yahya, A. S. (2018). *Legal Adaptation of Professional Associations*. University of Anbar Journal of Legal and Political Sciences, 14.
- Azzawi, A. (2012). *Jurisdiction of the Administrative Judge over the Legality of Decisions of Organizational and Individual Professional Organizations*. Tunisian Legal Journal, University Publications.

Laws and Decrees:

- Engineer's Syndicate Law No. 51 of 1979, Official Gazette of Iraq No. 2712, May 28, 1979.
- Iraqi Academics Syndicate Law No. 61 of 2017, Official Gazette of Iraq No. 4447, May 15, 2017.
- Advocates Law No. 173 of 1965, Official Gazette of Iraq No. 1213, December 22, 1965.
- Physicians Syndicate Law No. 81 of 1984, Official Gazette of Iraq No. 3013, October 1, 1984.
- Non-Governmental Organizations Law No. 12 of 2010, Official Gazette of Iraq No. 4147, March 9, 2010.
- Instructions for Facilitating the Implementation of the Non-Governmental Organizations Law No. 12 of 2010, Official Gazette of Iraq No. 4165, September 27, 2010.
- Draft Law on Trade Unions and Professional Associations published on the official website of the Iraqi Parliament (parliament.iq).
- Public Institutions Law No. 166 of 1965 (Amended), Official Gazette of Iraq No. 1200, December 1, 1965.
- Labor Law No. 37 of 2015, Official Gazette of Iraq No. 4386, November 9, 2015.
- Physicians Syndicate Law No. 81 of 1984, Official Gazette of Iraq No. 3013, October 1, 1984.
- Council of State Law No. 65 of 1979 (Amended), Official Gazette of Iraq No. 2714, June 11, 1979.
- Egyptian Law on the Establishment of Civil Societies and Institutions No. 84 of 2002, Official Gazette, No. 22, May 5, 2002.

Online Source:

- United Nations. (n.d.). Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention No. 87. [Webpage]. Retrieved from <https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/freedom-association-and-protection-right-organize-convention#:~:text=1.,%D8%A3%D9%88%20%D9%8A%D8%AD%D9%88%D9%84%20%D8%AF%D9%88%D9%86%20%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%AA%D9%87%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%D8%A9>

French Sources:

- François-Paul, B. (1968). Le droit administratif Français [French Administrative Law]. Dalloz.

هوامش البحث □

^١ ينظر/ د. محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٧، ص ٣١.

^٢ ينظر/ د. علي احمد خليفة، نظرية المؤسسة العامة وقواعد تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٦.

^٣ د. حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، ط٢، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٨٤، ص ٢٣.

^٤ أشار إليه/ هيام مروة وطارق المجذوب، الوجيز في القانون الإداري الخاص، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٥٦.

^٥ Voy. BENOIT François-Paul, Le droit administratif Français, Paris. Dalloz, 1968, p. 201.

^٦ ينظر/ د. عمار عوابدي، القانون الإداري، ط٣، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٣٠٧.

^٧ ينظر/ د. محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص ١٢٩.

^٨ ينظر/ د. رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٨٧، ص ٢٠.

^٩ قانون المؤسسات العامة رقم (١٦٦) لسنة ١٩٦٥ المعدل، الوقائع العراقية العدد ١٢٠٠ في ١٢/١/١٩٦٥.

^{١٠} ينظر/ د. مليكة الصروخ، نظرية المرافق العامة الكبرى، ط٢، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ١٩٩٢، ص ٣٠.

^{١١} ينظر/ د. أعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، دبي، ٢٠٠٧، ص ٤٥.

^{١٢} ينظر/ د. عبد الرحمن عزوي، اختصاص القاضي الإداري بالرقابة على مشروعية قرارات المنظمات المهنية التنظيمية والفردية، المجلة القانونية التونسية، دار النشر الجامعي، العدد ٢٠١٢، ص ٣٥.

^{١٣} ينظر/ د. أنور أحمد رسلان، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٣٠٠.

^{١٤} ينظر/ قانون العمل رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥، الوقائع العراقية العدد ٤٣٨٦ في ٩/١١/٢٠١٥.

^{١٥} ينظر/ قرار مجلس الحكم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤ في ٧/١/٢٠٠٤.

^{١٦} ينظر/ القانون رقم (٨٧) لسنة ٢٠١٧ المتعلق بانضمام جمهورية العراق إلى اتفاقية الحرية النقابية وحماية التنظيم النقابي، الوقائع العراقية العدد ٤٤٧٧ في ١٥/١/٢٠١٨.

^{١٧} ينظر/ اتفاقية الحرية النقابية وحماية التنظيم النقابي رقم (٨٧) لسنة ١٩٤٨، منشورة على موقع الأمم المتحدة

[https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/freedom-association-and-protection-right-organize-](https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/freedom-association-and-protection-right-organize-convention#:~:text=1.,%D8%A3%D9%88%20%D9%8A%D8%AD%D9%88%D9%84%20%D8%AF%D9%88%D9%86%20%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%AA%D9%87%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%D8%A9)

[organize-](https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/freedom-association-and-protection-right-organize-convention#:~:text=1.,%D8%A3%D9%88%20%D9%8A%D8%AD%D9%88%D9%84%20%D8%AF%D9%88%D9%86%20%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%AA%D9%87%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%D8%A9)

[convention#:~:text=1.,%D8%A3%D9%88%20%D9%8A%D8%AD%D9%88%D9%84%20%D8%AF%D9%88%D9%86%20%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%AA%D9%87%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%D8%A9](https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/freedom-association-and-protection-right-organize-convention#:~:text=1.,%D8%A3%D9%88%20%D9%8A%D8%AD%D9%88%D9%84%20%D8%AF%D9%88%D9%86%20%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%AA%D9%87%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%D8%A9)

[.parliament.iq](https://www.ohchr.org/ar/instruments-mechanisms/instruments/freedom-association-and-protection-right-organize-convention#:~:text=1.,%D8%A3%D9%88%20%D9%8A%D8%AD%D9%88%D9%84%20%D8%AF%D9%88%D9%86%20%D9%85%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B3%D8%AA%D9%87%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%D8%A9)

^{١٨} ينظر/ القراءة الأولى لمشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية، منشور في الموقع الرسمي للبرلمان العراقي parliament.iq.

^{١٩} ينظر/ محمد بكر قباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة - كلية الحقوق، ١٩٦٢، ص ١٧.

^{٢٠} ينظر/ د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط٢، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٣٥١.

- ٢١ ينظر/ ألبرت سرحال ويوسف الجميل وزياد أيوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٠، ص ١٣٥.
- ٢٢ قانون نقابة الاطباء رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤، الوقائع العراقية العدد ٣٠١٣ في ١/١٠/١٩٨٤.
- ٢٣ قانون المحاماة رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥، الوقائع العراقية العدد ١٢١٣ في ٢٢/١٢/١٩٦٥.
- ٢٤ قانون نقابة المهندسين رقم (٥١) لسنة ١٩٧٩، الوقائع العراقية العدد ٢٧١٢ في ٢٨/٥/١٩٧٩.
- ٢٥ قانون نقابة الأكاديميين العراقيين رقم (٦١) لسنة ٢٠١٧، الوقائع العراقية العدد ٤٤٤٧ في ١٥/٥/٢٠١٧.
- ٢٦ ينظر/ أحمد صفاء يحيى، التكييف القانوني للنقابات المهنية، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع عشر، ٢٠١٨، ص ٣٢٨.
- ٢٧ ينظر/ د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ٦٧٦-٦٧٧.
- ٢٨ ينظر/ د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٣٥٢.
- ٢٩ ينظر/ المادة ٥ من مشروع القانون لسنة ٢٠١٧.
- ٣٠ ينظر/ المادة ٦ من مشروع القانون الفقرات ١-٢-٣-٤-٥.
- ٣١ ينظر/ المادة ١٨ من مشروع القانون.
- ٣٢ ينظر/ د. محمد بكر قباني، المرجع السابق، ص ٢٦٣.
- ٣٣ ينظر/ عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥، ص ٥٥٢.
- ٣٤ كما أشارت إلى ذلك المادتان ٣٥ و٣٦ من قانون نقابة الأطباء رقم (٨١) لسنة ١٩٨٤، الوقائع العراقية العدد ٣٠١٣ في ١/١٠/١٩٨٤.
- ٣٥ ينظر/ د. مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، ط١، الدار العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٩٤.
- ٣٦ ينظر/ د. حماد محمد شطا، المرجع السابق، ص ٣٢٤.
- ٣٧ ينظر/ د. فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات، ج٢، مطابع سجل العرب، ١٩٨٨، ص ٦٣٧.
- ٣٨ ينظر/ المادة (١٠٩) من قانون المحاماة العراقي رقم (١٧٣) لسنة ١٩٦٥.
- ٣٩ ينظر/ المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، الوقائع العراقية العدد ٢٧١٤ في ١١/٦/١٩٧٩.
- ٤٠ ينظر/ ريمة بريش، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، الجزائر، ٢٠١٢، ص ١٣٥.
- ٤١ ينظر/ المادة (١٧) من مشروع قانون النقابات والاتحادات المهنية لسنة ٢٠١٧.
- ٤٢ قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠، الوقائع العراقية العدد ٤١٤٧ في ٩/٣/٢٠١٠.
- ٤٣ ينظر/ المادة (١٣) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠، الوقائع العراقية العدد ٤١٦٥ في ٢٧/٩/٢٠١٠.
- ٤٤ ينظر/ د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة طبع، ص ٧.
- ٤٥ ينظر/ د. محمد إبراهيم الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، ط١، ٢٠٠٧، ص ١٢٨٥.
- ٤٦ ينظر/ المادتان (الثانية، ٧) من قانون إصدار الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢، الجريدة الرسمية العدد ٢٢ مكرر (أ) في ٥/٥/٢٠٠٢.
- ٤٧ ينظر/ المادة (٧/٨) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠.