العدد
6
شهر آب
2026

مجلة كلية الطف
للعلوم الانسانية والاجتماعية

ISSN (2959-0256)

الجزء الاول

النظام القانوني لسير المرافق العامة

م.م. احمد سندس
جامعة ابن سينا للعلوم الطبية والصيدلانية، بغداد، العراق
م.د. سيف سعد مهيدي
جامعة ابن سينا للعلوم الطبية والصيدلانية، بغداد، العراق

Legal Regulations for the Operation of Public Utilities

فخري Ahmad.alaraji@ibnsina.edu.iq
Saifsaad19@ibnsina.edu.iq

المستخلص:

يتناول هذا البحث النظام القانوني لسير المرافق العامة من خلال دراسة تحليلية مقارنة بين التشريعات العراقية والمصرية والفرنسية وبعض التشريعات العربية الاخرى، اذ تشكل المرافق العامة الركيزة الاساسية التي تقوم عليها الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة المعاصرة، وتستمد اهميتها من كونها الاداة الرئيسية التي تعتمدها جهة الادارة في اشباع الحاجات العامة للافراد وتحقيق المصلحة العامة. ويعالج البحث مفهوم المرافق العامة من خلال بيان تعريفها وفق المعيارين العضوي والمادي وتحديد اركانها المتمثلة في وجود السلطة العامة وتحقيق المصلحة العامة وانتظام واستمرار المرفق، فضلاً عن بيان انواعها المتعددة التي تشمل المرافق الادارية والاقتصادية والمهنية. كما يبحث في المبادئ القانونية الثلاثة الكبرى التي تحكم سير المرافق العامة وتضمن ادائها لوظائفها على الوجه الامثل، وهي مبدأ الانتظام والاستمرار الذي يستلزم تحريم اضراب الموظفين وتنظيم استقالتهم وتطبيق نظرية الظروف الطارئة، ومبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة الذي يخول جهة الادارة صلاحية تعديل المراكز القانونية للموظفين والعقود الادارية بما يتلاءم مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، ومبدأ المساواة بين الافراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة الذي يمثل تطبيقاً للمساواة الدستورية التي اقرتها دساتير العراق ومصر وفرنسا. وقد خلص البحث الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات التي تهدف الى تطوير الإطار القانوني المنظم لسير المرافق العامة في العراق بما يكفل تقديم افضل الخدمات الى المواطنين.

الكلمات المفتاحية: المرافق العامة، الانتظام والاستمرار، المساواة، الظروف المستجدة، القانون الاداري، الموظف العام، العقود الإدارية.

Abstract

This study examines the legal framework governing the operation of public utilities through a comparative analytical approach، drawing upon Iraqi، Egyptian، French، and select Arab legislation. Public utilities constitute the fundamental pillar upon which the economic and social life of the modern state is built، deriving their significance from serving as the primary instrument through which administrative authorities fulfill public needs and advance the public interest. The research addresses the concept of public utilities by elucidating their definition under both the organic and functional criteria، identifying their essential elements—namely، the presence of public authority، the pursuit of public interest، and the regularity and continuity of service—as well as delineating their various classifications، including administrative، economic، and professional utilities. Furthermore، the study investigates the three cardinal legal principles governing the operation of public utilities: the principle of continuity and regularity، which necessitates the prohibition of civil servant strikes، the regulation of resignations، and the

العدد
6
شهر آب
2026

مجلة كلية الطف
للعلوم الانسانية والاجتماعية

ISSN (2959-0256)

الجزء الاول

application of the doctrine of changed circumstances; the principle of adaptability، which empowers administrative authorities to modify the legal status of public employees and administrative contracts in response to evolving economic and social conditions; and the principle of equality in access to public services، which represents a practical application of the constitutional guarantee of equality enshrined in the constitutions of Iraq، Egypt، and France. The study concludes with a series of findings and recommendations aimed at enhancing the legal framework regulating public utility operations in Iraq to ensure optimal service delivery to citizens.

Keywords: Public Utilities، Continuity and Regularity، Equality، Changing Circumstances، Administrative Law، Public Employee، Administrative Contracts

المقدمة

اولاً/ موضوع البحث:

تعد المرافق العامة شريان مهم لحياة الاقتصادية والاجتماعية في جميع دول العالم فلا بد من المحافظة على هذا الشريان لمهم عن طريق ادارة بطرق القانونية السليمة من اجل تقديم افضل الخدمات الى الافراد وهذا يستلزم على القائمين على ادارة المرفق توفير كافة المستلزمات الالتزام بالقانونين التي تحافظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد واتخاذ كافة الاجراءات القانونية بحق من يحاول تعطيل هذا المرافق التي تمس حياة الافراد اليومية وفي سبيل تحقيق هذا الامر فان على جهة الادارة اتتبع الطرق القانونية السليمة من اجل ادارة هذه المرافق.

ثانياً/ أهمية البحث:

إن المرافق العامة تمثل قوة الدولة وازدهارها كما يتطلع لها افراد المجتمع من اجل تلبيه احتياجاتهم اليومية وبالتالي فان اي تعطيل بالتلك المرافق يؤدي الى تعطيل مصالح المجتمع وبالتالي الاضرار بالدولة ومن اجل تجنب هذا الامر لابد ان تقوم جهة الادارة بمتابعة والحرص على سير المرافق العامة بالانتظام ومحاسبة المقصرين كما يجب عليها ان تقوم بمواكبة الظروف المستجدة في ادارة سير المرافق العامة من اجل تقديم افضل الخدمات للجمهور، وبذلك فان هذا الموضوع يعد من المواضيع المهمه لجهة الادارة والجمهور على حد سوى.

ثالثاً: أهداف البحث:

يهدف البحث الى بيان مفهوم المرافق العامة ومناقشة الطرق السليمة التي تضمن سير المرافق العامة بانتظام وسبل مواجهة الصعوبات التي تواجه جهة الادارة في ادارة المرفق وكيفية مواجهة الظروف المستجدة ثم نبين كيف تقوم جهة الادارة بتطبيق مبدا المساواة عند تقديم الخدمات للجمهور وبعد تسليط الضوء على هذا الموضوع نقوم بتقديم مجموعة من النتائج والتوصيات التي ممكن ان تذلل الصعوبات امام جهة الادارة عندما تقديم خدماتها الى الجمهور.

رابعاً/ اشكالية البحث:

ان زيادة المرافق العامة تطورها وارتفاع حجم الخدمات التي تقوم بتقديمها هذه المرافق اسهم في ظهور العديد من المشاكل التي تواجه ههذا المراف من ما يتطلب ايجاد معالجة لتلك المشاكل من اجل استمرار تقديم الخدمات بافضل صورة، فهذه الدراسة تهدف الى وضع أفضل الحلول الوسائل من اجل المحافظة على سير تلك المرافق التي لا غنى عنها من خلال تباع الطرق القانونية التي يجب على جهة الادارة عدم تجاوزها.

خامساً/ منهج البحث:

العدد
6
شهر آب
2026

مجلة كلية الطف
للعلوم الانسانية والاجتماعية

ISSN (2959-0256)

الجزء الاول

لكل بحث علمي طبيعته مختلفة، كما إن مناهج البحث العلمي وادواته تختلف من دراسة الى اخرى، لذلك فقد تم اعتمادنا في دراسة هذا البحث على ثلاثة مناهج مختلفة بهدف اقناع موضوع البحث والالمام بجوانبه المختلفة، ولتحقيق هذه الغاية اتبعنا ما يلي:

1. المنهج المقارن: حيث يقوم هذا المنهج على اجراء دراسة مقارنة بين مواقف التشريعات والقوانين في بعض دول محل الدراسة.

2. المنهج التحليلي: يقوم هذا المنهج العلمي على تحليل الآراء الفقهية ومناقشتها والوقوف على أحدث مواقف التشريعات واستنباط النتائج العلمية.

3. المنهج التطبيقي: إن بحث موضوع حماية المال العام لا يعالج مسائله نظرية، إنما يعالج مسائلة موجودة على ارض الواقع، وبذلك سوف نعزز البحث بمجموعة من القوانين التي عالجت الموضوع في دول محل دراسة.

سادساً/ خطة البحث:

تتضمن خطة البحث المقدمة ، وقد قسمنا البحث على ثلاث مطالب، الاول: مفهوم المرافق العامة، والمطلب الثاني: الحفاظ على مبدا سير المرافق العامة بانتظام واستمراره، والمطلب الثالث: الحفاظ على مبدا مواكبة المرفق العامة للظروف المستجده، والمطلب الرابع: تطبيق مبدا المساواة بين الافراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، ونختمها بخاتمة تتضمن اهم النتائج والتوصيات.

المطلب الأول: مفهوم المرافق العامة

ان تحديد مفهوم المرفق العام يتطلب تعريف المرفق العام وبيان اركان هذا المرفق ومن ثم يجب تحديد انواع المرافق العامة تحديد دقيق حتى لا يتم الخلط بين مفهوم المرافق العام والافكار التي تتشابة الى حد كبير مع هذا المرفق وضء ما تقدم سوف نبحث هذا المواضيع في الاتي:

اولا: تعريف المرافق العامة:

ان تعريف المقصود بالمرافق العامة شانه في ذلك شان اي موضوع قانوني اخر لم يتفق الفقه على مفهوم محدد للمرفق العام بل انقسم الفقه الى اتجاهين لتحديد فقد ذهب **الاتجاه الاول** الى الاخذ بالمعيار العضوي وعرفه بانه عبارة عن الجهاز أو المؤسسة الادارية بشكل عام[1] ومن خلال هذا تعريف يمكن القول اينما وجدت مؤسسة ادارية حكومية وجد المرفق العام طالما ان هذه المؤسسات وجدت اساساً لغرض تقديم الخدمات الى الجمهور.

بينما ذهب الاتجاه الثاني من الفقه فقد اخذ بالمعيار المادي وعرف المرفق العام بانه عبارة كل نشاط يهدف الى تحقيق المصلحة العامة الى جمهور[2] فهذا الاتجاه يعتمد في تحديد مفهوم المرفق العام على النشاط الذي يقوم به المرفق فطالما ان المرفق يستهدف اشباع حاجات العامة للجمهور او تحقيق المصالح العامة فهو مرفق عام وبخلاف ذلك لا يعد مرفقاً عاماً وهذا المفهوم تجاهل شرط يجب ان تكون جهة الادارة طرفاً في تنظيم المرفق وبالتالي يؤدي هذا المفهوم الى الخلط بين فكرة المرفق العام وفكرة المصلحة العامة ففكرة المصلحة العامة يمكن ان يتبنها ويديرها الافراد العاديين في المجتمع على عكس فكرة المرفق العام الذي يشترط ان يقوم بإدارته جهة الادارة (الدولة)[3]. نرى ان الاتجاه الاول في تعريف المرفق العام هو اقرب الى الواقع حيث ان شرط وجود جهة الادارة كطرف في ادارة المرفق هو شرط اساسي ذلك ان المرافق العام غالباً لا تستهدف في تقديم خدماتها تحقيق الربح بقدر ما تستهدف تحقيق المصلحة العامة كما ان وجود جهة الادارة في ادارة المرفق يعد ضمان اساسي في استمرار المرفق بتقديم خدماته بشكر مستمر دون انقطاع فهو خاضع الى رقابة السلطة العامة في الدولة. اما الاتجاه الثاني فهو لم يكن دقيق في وصف وتحديد معنى المرفق العام فهو لم يشترط ان تكون جهة طرفاً في ادارة المرفق وبالتالي وفق هذا المفهوم اي منظمة او شخص يقدم خدمة عام يمكن عدة هذا النشاط من قبيل المرافق وبذلك اصبح هذا الاتجاه لا يتناسب مع مفهوم المرفق العام.

العدد
6
شهر آب
2026

مجلة كلية الطف
للعلوم الانسانية والاجتماعية

ISSN (2959-0256)

الجزء الاول

ثانياً: اركان المرافق العامة: يقوم المرفق العام على عدد من الاركان الاساسية والتي لا يمكن تجاهلها وتتمثل هذه الاركان في الاتي:

1. السلطة العامة: يكاد الفقه والقضاء يجمع على ضرورة وجود جهة الادارة في اي نشاط يستهدف تحقيق المصلحة العامة حتى يدخل من مفهوم المرافق العامة، ويشمل مفهوم الادارة الاشخاص المعنوية العامة مثل المحافظات المدن او النقابات المهنية والتي اعترف لها القضاء بالشخصية المعنوية(4).
2. تحقيق المصلحة العامة: ان جهة الادارة عنده قيامها بإدارة المرافق العامة تستهدف تحقيق المصلحة العامة من خلال تقديم الخدمات الى الجمهور واشباع حاجاته ورغباته وهذه الخدمات تشمل تقديم خدمة الكهرباء والماء والوقود والصحة والتعليم والنقل وغيرها من الخدمات الاخرى فهذه الاعمال تعد من الركائز الاساسية في ادارة المرافق العامة.
3. انتظام واستمرار المرفق: يشترط في عنده قيام الادارة بنشاط معين ان يكون هذا النشاط منظم ومستمر بالإضافة الى انه يستهدف تحقيق المصلحة العامة حتى يعد هذا النشاط الذي تقوم به جهة الادارة من قبيل المرافق العامة.

ثالثا: انواع المرافق العامة: تتنوع المرافق العامة حسب النشاط التي تقوم به جهة الادارة فهناك مرافق عامة ادارية الى جانب المرافق العامة الاقتصادية كما هناك مرافق قومية واخرى محلية وهذا ما سوف نبينه في الاتي:

1. المرافق العامة الادارية: تعد المرافق العامة الادارية من المرافق المهمة في القانون الاداري فهي تستهدف الدفاع عن الدولة وحماية امنها في المجال الداخلي والخارجي مثل مرفق الدفاع والقضاء والشرطة وغيرها وهذه المرافق تخضع الى القانون الادارية ويمكن لجهة الادارة في حالات استثنائية اللجوء الى القانون الخاص(5).

2.المرافق الاقتصادية والتجارية: يقصد بالمرافق العامة الاقتصادية والتجارية هي تلك المرافق التي تتعلق بإنتاج المواد الاقتصادية او التجارية مثل صناعة الادوية، او تقديم الخدمات للجمهور مثل مرافق السكك الحديدية والقطارات وغيرها من المرافق الاخرى.

3. المرافق المهنية: هي المرافق التي تنظم انشطة مهن معينة وغالباً ما يكون الانضمام الى هذه المهن بصورة اجباري وليست اختيارية وتتخذ هذه المرافق شكل نقابي حيث يشرف على ادارتها مجلس ادارة منتخب (6).

رأي الباحث: ان المرافق العامة على مختلف انواع تسهم في تقديم خدمات الى الجمهور وتهدف في ذلك الى استمرار الحياة وتقديم أفضل ما يمكن تقديم وهذا المرافق غالبا ما تستهدف من تقديم تلك الخدمات الربح.

المطلب الثاني

الحفاظ على مبدا سير المرافق العامة بانتظام واستمرار

ان الهدف الرئيسي من انشاء المرافق العامة هي تقديم الخدمات العامة وتحقيق رغبات الجمهور وهذا الذي يعطي للمشروع وفق المرفق العام وهو الذي يميزه عن المشاريع الخاصة والتي يباشرها الافراد، ولكي يتصف المشروع بوصف المرفق العام لابد من تأدية تلك الخدمات الى المنتفعين من الجمهور بصورة منتظمة ومستمرة، ويعد مبدا سير المرافق العامة بانتظام واستمرار من صنع القضاء الاداري الفرنسي والذي هدفه من وضع هذا المبدأ مان سير المرافق العامة في اداء اغراض النفع العام دون انقطاع (7).

ان هذا المبدأ الذ ي اقره القضاء لا يحتاج الى النص عليه في الدساتير، وهذا يسري على كافة المرافق العامة سوا التي تدار من اشخاص القانون العام او تلك التي تدار من اشخاص القانون الخاص، وهنا على جهة الادارة مراقبة سير تلك المرافق وتوجيهها بما يضمن تقديمها افل الخدمات الى الافراد، حيث يترتب على مبدا سير المرفق العام بانتظام عدد من **النتائج اهمها:**

تحريم اضراب الموظفين:
يمكن تعريف الاضراب بانه التوقف الجماعي عن العمل بسبب وجود مطالب معينة او نزاع مع الادارة

العدد
6
شهر آب
2026

مجلة كلية الطف
للعلوم الانسانية والاجتماعية

ISSN (2959-0256)

الجزء الاول

بهدف الضغط عليها لتحقيق مطالب الموفين او العاملين.

وعرفت محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر في 1969 الاضراب بانه التوقف المدبر عن العمل بقصد تحقيق مجموعة من المطالب التي تخص العاملين[8].

وفي العراق لم يتطرق قانون العمل النافذ رقم 37 لسنة 201 الى تعريف الاضراب غيره ان المشرع العراقي حرم الاضراب عندما نص علية في المادة (364 فقرة أ) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 والتي نص على "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار او بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة او امتنع عمدا عن واجب من واجبات وظيفته او عمله متى كان من شان الترك او الامتناع ان يجعل حياة الناس او صحتهم او امنهم في خطر او كان من شان ذلك ان يحدث اضطرابا او فتنة بين الناس او اذا عطل مرفقا عاما[9].

رأي الباحث: نؤيد تحريم العام للموظفين ذلك ان تقديم الخدمات بشكل منتظم يستوجب استمرار المرافق العامة بصورة مستمرة بما يضمن تحقيق النفع العام الى الجمهور.

1- تنظيم استقالة الموظفين:

الاستقالة تعني رغبة الموظف في ترك العمل بصورة نهائية او ترك الوظيفة العامة وهي بذلك تختلف عن الاضراب والذي يعني توقف الموظفين عن اداء واجباتهم بصورة مؤقتة بهدف الضغط على جهة الادارة لتحقيق مطالبهم[10]، كما ان الاستقالة تختلف عن الاضراب بكونها حق مشروع للموظف على عكس الاضراب الذي يعد محرم في معظم القوانين مل القانون العراقي والمصري والفرنسي وغيرها من القوانين.

وقد نظم المشرع العراقي الاستقالة عن طريق النص عليها في المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 حيث اعطى للموظف حق تقديم الاستقالة من الوظيفة العامة بطلب تحريري يقدمة الى المسؤول المختص على المسؤول ان يبت بالاستقالة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً حيث يعد الموظف بعد انتهاء المدة المذكورة منفك بمجرد انتهائها ما لم يصدر امر بقبول الاستقالة قبل ذلك [11]، وبنفس اتجاه القانون العراقي ذهب المشرع المصري والبحريني غير ان المشرع الاردني قد اعتبر ان عدم اجابة الموظف عن الاستقالة خلال مدة ثلاثين يوماً تعد رفضاً لطلب الاستقالة[12].

وفي ضوء ما تقدم يتبين لنا ان الاستقالة التي تكون بناءً على طلب الموظف يشترط في الموظف انتظار المدة المحددة للبت بالاستقالة او البت بها ذلك تطبيقاً لمبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد ولا يحق له الانقطاع قبل ذلك[13].

1. نظرية الظروف الطارئة:

ان نظرية الظروف الطارئة ظهرت في فرنسا سنة 1916 وتهدف هذه النظرية لى تخفيف العبء على المتعاقد مع الدولة واعادة التوازن المالي الى العقد الحكومي في حال حدوث ظرف طارئ يستوجب ذلك ويجب ان يكون الظرف الطارئ غير متوقع الحدوث عند ابرام العقد ونتيجة حدوث هذا الظرف اصبح تنفيذ المتعاقد لالتزامه مرهقاً، غير ان هذا التخفيف لا يعفي المتعاقد من تنفيذ التزاماته التعاقدية، وقد اخذت بهذه النظرية كل من مصر والعراق ومعظم دول العالم حتى تتفق مع مبادى العدل والانصاف.

المطلب الثالث

الحفاظ على مبدا مواكبة المرفق العامة للظروف المستجدة

بهدف حماية المرفق ومواكبة الظروف، وبالتالي نقوم سلطة الادارة بكل الوسائل المتاحة لها من اجل مواكبة الظروف المستجدة لغرض تحقيق المصلحة العامة بما لها من سلطة وضع الانظمة والقرارات التي من شئنها ان تسهم في تطوير المرافق العامة لغرض تقديم الخدمات الى الجمهور على الوجه المطلوب وهنا عليها اختيار افضل الطرق لإدارة المرفق استجابة الى التطورات الاقتصادية واتساع نطاق الخدمات وزيادة متطلبات الجمهور، كمل عليها ان تقوم بتعديل نظام ادارة المرفق كل فترة بما ينسجم مع الوسائل الحديثة في ادارة المرافق العامة، كما ان لجهة الادارة بما لها

العدد
6
شهر آب
2026

مجلة كلية الطف
للعلوم الانسانية والاجتماعية

ISSN (2959-0256)

الجزء الاول

من سلطة عامة ان تقوم بالغاء احد المرفق العامة بإرادتها المنفردة [14]،وبالتالي يترتب على قاعدة مواكبة المرفق العام للحاجات المستجدة الاثار التالية:

1. تعديل مركز الموظفين العموميين: الأصل ان الموظفين العموميين في مركز قانوني تنظيمي ويرتب بالإدارة برابطة قانونية تربطها التشريعات الخاصة بالخدمة المدنية وليس في مركز تعاقدي ، وهذا ما استقره علية القضاء الاداري الفرنسي، والعراقي وقد اكدت محكمة التمييز في العراق هذا الامر في حكمها المرقم 275/ح/ 965 والصادر في 1965/7/12 حيث نص الحكم على " ان مركز الموظف هو مركز تنظيمي وعلاقة الحكومة بموظفيها هي علاقة تنظيمية عامة تحكمها القوانين والانظمة" ويتبين من هذا التكييف ان المرفق العام قابل للتغير والتعديل وهذا من شانه تعديل القواعد القانونية للوظائف العامة باثر مباشر وعلى جميع الموظفين وبالتالي لا يحق للموظف التمسك بالنظام الذي كان خاضع له عند التعين، ويترتب على هذا الامر ان الموظف لو نقل من وزارة الى اخرى وفقد بعض الامتيازات لا يحق له ان يعترض على هذا الامر [15].

2. تعديل العقود الادارية: تعد سلطة الادارة في تعديل العود الادارية براداتها المنفردة من أهم ما يميز هذه العقود عن غيرها من العقود الاخرى ويعد حق الادارة في التعديل حق ثابت سواء نص عليه في العقد او لم ينص علية رغم ان هناك جانب الفقه ذهب الى ضرورة تضمينه هذا الشرط في العقد وبالتالي فان جهة الادارة غالبا من تقوم بتضمين هذا الشرط في عقودها نظر لأهمية هذا الحق في انتظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد ففي مصر على سبيل المثال حصر المشرع المصري النص على هذا الشرط في المادة (78) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات رقم 89 لسنة 1998 والتي تنص على " يحقق للجهة الادارية تعديل كميات او حجم عودها بالزيادة او النقص في حدود 25% بالنسبة لكل بند بذات الشروط والاسعار دون ان يكون للمتعاقد مع هذه الجهات الحق في المطالبة بأي تعويض عن ذلك" اذن فحق التعديل يتأسس على مقتضيات سير المرفق العام ومواكبة الظروف المستجدة والتي تتطلب ان يكون المرفق قابلاً للتطور والتغيير [16].

رأي الباحث: نؤيد سلطة جهة الادارة بتعديل عقودها بإرادتها المنفردة من اجل مواكبة الظروف المستجدة من اجل تحقيق المصلحة العامة وهذا ما ذهب اليه القضاء العراقي والمصري والفرنسي.

3. أثر مبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة على حقوق المنتفعين: ان من حق جهة الادارة تعديل في قواعد سير المرافق العامة بإرادتها المنفردة وبالتالي ليس من حق الافراد الاحتجاج على هذا التغير فمن حق جهة الادارة على سبيل المثال تغيير ادارة المؤسسة العامة الى الادارة المباشر بما ينسجم مع التطورات الحاصلة في سير المرافق العامة بإرادتها المنفردة.

المطلب الرابع

تطبيق مبدا المساواة بين الافراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة

يقصد بمبدا المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة ان جميع افراد المجتمع ممن هم في نفس المراكز لهم الحق في الانتفاع بخدمات المرافق العامة دون تميز بينهم وقد اقرت هذا الحق معظم القوانين ودساتير العالم بما فيها دستور جمهورية العراق لعام 2005 حيث نص على ان " العراقيون متساوون امام القانون دون تميز بسبب الجنس، او العرق او القومية او الاصل، او اللون او المذهب الو المعتقد او الراي الاقتصادي والاجتماعي" [17].

وفي مصر فقد نص الدستور المصري لسنة 2014 على ان " المواطنين لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والوجبات العامة، تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة او الجنس، او الاصل او العرق او اللون او اللغة او الاعاقة او المستوى الاجتماعي او الانتماء السياسي او الجغرافية او لأي سبب اخر [18].

العدد
6
شهر آب
2026

مجلة كلية الطف
للعلوم الانسانية والاجتماعية

ISSN (2959-0256)

الجزء الاول

كما نصت على هذا المبدأ الثورة الفرنسية في المادة الاولى من وثيقة حقوق الانسان والمواطن لسنة 1789 حيث تنص الوثيقة على " يولد الناس ويعيشون احراراً متساوين في الحقوق" [19].

يتضح مما تقدم ان مبدا المساواة مبدا دستوري ويعني به المساواة بين الافراد في الحقوق والحريات العامة ومن هنا على الجهات القائمة على ادارة المرافق العامة الالتزام بتأدية خدمات الى الجمهور بشكل متساوي دون تمييز ما دامت تتوافر فيه الشروط القانونية للاستفادة من تلك الخدمات[20].

ومما تجدر الاشارة له ان المساواة تتوقف بين الافراد في الانتفاع بخدمات المرفق العام بل تصل الى المساواة بينهم في تحمل الاعباء ففي حالة كون الانتفاع من خدمة معينة مقابل رسم فيجب ان يتحمل جميع المستفيدين الرسوم على قدم المساواة دون تمييز بينهم، ويمكن ان يستثنى من ذلك الفقراء وكبار السن والمتقاعدين وغيرهم وهذا الاستثناء يعد من مبادى العدالة الاجتماعية في مراعاة ظروف الاجتماعية والاقتصادية للأفراد[21].

الخاتمة: في نهاية هذا البحث توصلنا الى مجموعة من الاستنتاجات، فضلاً عن تقديم المقترحات التي قد تسهم في تطوير النظام القانوني لسير المرافق العامة:

اولاً: الاستنتاجات

1- توصلنا الى ان مفهوم المرفق العام لم يحظَ باتفاق فقهي موحد، اذ انقسم الفقه الاداري بين الاخذ بالمعيار العضوي الذي يركز على الجهاز الاداري القائم على ادارة المرفق والمعيار المادي الذي يعتمد على طبيعة النشاط المقدم، وقد تبين ان المعيار العضوي هو الاقرب الى الدقة لأنه يشترط وجود جهة الادارة كطرف اساسي في تنظيم المرفق وادارته وهو ما يميز المرفق العام عن المشاريع الخاصة التي قد تستهدف تحقيق المصلحة العامة دون ان تخضع لرقابة السلطة العامة.

2- تبين ان مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واستمرار يمثل ركيزة جوهرية في القانون الاداري، وهو من صنع القضاء الاداري الفرنسي ولا يحتاج الى نص دستوري صريح لتطبيقه، ويترتب على هذا المبدأ نتائج قانونية بالغة الاهمية اهمها تحريم اضراب الموظفين العموميين وتنظيم استقالتهم بما يضمن عدم انقطاع الخدمة العامة، وقد حرص المشرع العراقي في المادة (364 فقرة أ) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 على تجريم ترك الموظف لعمله اذا ترتب على ذلك تعطيل مرفق عام او تعريض حياة الناس وصحتهم للخطر.

3- استنتجنا ان مبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدة يخول جهة الادارة سلطة تقديرية واسعة في تعديل القواعد القانونية المنظمة للمرفق بما يتلاءم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية، ويشمل ذلك تعديل المراكز القانونية للموظفين العموميين بأثر مباشر دون ان يحق لهم التمسك بالنظام السابق، فضلاً عن حق جهة الادارة في تعديل العقود الادارية بارادتها المنفردة وهو ما اكده المشرع المصري في المادة (78) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات رقم 89 لسنة 1998 واستقر عليه القضاء الاداري العراقي والفرنسي.

4- خلصنا الى ان مبدأ المساواة بين الافراد في الانتفاع بخدمات المرافق العامة يعد مبدأً دستورياً اقرته دساتير العراق لعام 2005 في المادة (14) ومصر لعام 2014 في المادة (53) ووثيقة حقوق الانسان والمواطن الفرنسية لسنة 1789، ويقتضي هذا المبدأ معاملة جميع الافراد الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية على قدم المساواة في الحصول على خدمات المرفق العام، مع جواز استثناء الفئات الضعيفة كالفقراء وكبار السن تطبيقاً لمبادئ العدالة الاجتماعية.

5- لاحظنا ان نظرية الظروف الطارئة التي نشأت في فرنسا سنة 1916 تمثل ضمانة قانونية مهمة لاستمرار سير المرافق العامة، اذ تهدف الى اعادة التوازن المالي الى العقد الاداري عند حدوث ظرف غير متوقع يجعل تنفيذ الالتزامات التعاقدية مرهقاً للمتعاقد مع الادارة،

العدد
6
شهر آب
2026

مجلة كلية الطف
للعلوم الانسانية والاجتماعية

ISSN (2959-0256)

الجزء الاول

وقد اخذت بهذه النظرية القوانين العراقية والمصرية على حد سواء بما يتفق مع مبادئ العدل والانصاف.

ثانياً: المقترحات

1- نقترح على المشرع العراقي تضمين قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 نصاً صريحاً يكفل حق المرافق العامة في الاستمرار بتقديم خدماتها بانتظام واطراد، وذلك بإضافة مادة جديدة تنص على ان سير المرافق العامة بانتظام واستمرار يعد من المبادئ العامة الملزمة لجميع الجهات الادارية ويترتب على مخالفته المسؤولية التأديبية والمدنية.

2- نوصي بتعديل قانون العمل العراقي النافذ رقم (37) لسنة 2015 بحيث يتضمن تعريفاً قانونياً واضحاً ومحدداً للاضراب يبين عناصره وشروطه والاثار المترتبة عليه، سداً للفراغ التشريعي الذي يعتري هذا القانون في معالجة ظاهرة الاضراب عن العمل في المرافق العامة.

3- نقترح اصدار تشريع عراقي خاص ينظم المرافق العامة بصورة شاملة ومتكاملة يتضمن تعريفاً دقيقاً للمرفق العام واركانه وانواعه والمبادئ التي تحكم سيره والعقوبات المترتبة على تعطيله، وذلك على غرار التشريعات المقارنة في مصر وفرنسا التي افردت تنظيماً قانونياً متكاملاً للمرافق العامة.

4- نوصي بتفعيل الرقابة القضائية على قرارات جهة الادارة المتعلقة بتعديل العقود الادارية بارادتها المنفردة من خلال توسيع اختصاص محكمة القضاء الاداري في العراق للنظر في الطعون المتعلقة بمشروعية هذه القرارات وضمان عدم تعسف جهة الادارة في استخدام سلطتها التقديرية بما يخل بالتوازن المالي للعقد.

قائمة المصادر

اولاً: الكتب

1- د. ادريس البصري واخرون، القانون الاداري المغربي، المطبعة الملكية، ط4، الرباط، سنة 1988.

2- د. برهان زريق، القرار الاداري وتمييزه من قرار الادارة، ط1، بدون دار نشر، سنة 2016.

3- د. جابر جاد نصار، العقود الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

4- د. سعاد الشرقاوي، القانون الاداري وتحرير الاقتصاد، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.

5- د. سعيد نحيلي، القانون الاداري المبادئ العامة، ج1، منشورات جامعة البعث، سورية، سنة 2013.

6- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون، مبادئ واحكام القانون الاداري، بدون دار نشر، سنة 1993.

7- علي الدين زيد، محمد السيد احمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الاداري، ج2، المكتب الفني الاصدارات القانونية، بدون سنة نشر.

8- د. محمد طه حسين الحسني، وجيز القانون الاداري، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف، سنة 2023.

9- د. محمد المتولى، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2004.

10- د. محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2017.

11- ناصر لباد، الاساسي في القانون الاداري، ط1، دار المجد للنشر والتوزيع، بدون سنة او مكان نشر.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

1- صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، سنة 2015.

2- عبدلي عبد القادر، مبدأ المساواة امام المرافق العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد الحقوق، المركز الجامعي، الجزائر، سنة 2023.

3- منى عصري حمد، الاساليب التقليدية والحديثة لتسيير المرافق العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق الجامعة الاسلامية، لبنان، سنة 2019.

ثالثاً: البحوث والمقالات

1- احمد عبد الرزاق حمزة، الاضراب عن العمل وموقف المشرع العراقي في قانون العمل النافذ رقم 37 لسنة 2015، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، سنة 2020.

2- د. احمد كامل علي علي الشوبكي، اثر التكنولوجيا في تحسين اداء المرفق العام، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق جامعة طنطا، المؤتمر العلمي الثامن، التكنولوجيا والقانون، مصر.

3- د. رمزي محمود هيلات، الاستقالة كسبب من اسباب انتهاء الخدمة الوظيفية في التشريع البحريني دراسة مقارنة، المجلة الاردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد 12، العدد 3، لسنة 2020.

4- د. علي بن موسى علي فقيهي، المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة وعلاقتها بالادارة الالكترونية في النظام السعودي، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الاسلامية والعربية للبنات، الاسكندرية، المجلد التاسع، العدد 36.

رابعاً: القوانين والتشريعات

1- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.

2- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960.

3- قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة 2015.

4- اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات المصري رقم 89 لسنة 1998.

خامساً: الدساتير

1- دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005.

2- دستور جمهورية مصر العربية النافذ لعام 2014.

3- وثيقة حقوق الانسان والمواطن الفرنسية لسنة 1789.

سادساً: القرارات القضائية

1- حكم محكمة النقض المصرية الصادر سنة 1969 بشأن تعريف الاضراب.

2- حكم محكمة التمييز العراقية المرقم 275/ح/965 والصادر في 1965/7/12 بشأن المركز القانوني للموظف العام.

[1]) ناصر لباد، الاساسي في القانون الاداري، ط1، دار المجد للنشر والتوزيع، بدون سنة او مكان نشر، ص 147، د. سعيد نحيلي، القانون الاداري المبادئ العامة،ج1، منشورات جامعة البعث، سورية، سنة 2013 ، ص 70.

[2]) د. سعاد الشرقاوي، القانون الاداري وتحرير الاقتصاد، دار النهة العربية، القاهرة، 1994، ص 155، د. برهان زريق، القرار الاداري وتمييزه من قرار الادارة، ط1، بدور دار نشر، سنة 2016، ص 283 وما بعدها.

[3]) د. محمد المتولى، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق ، ط1 ، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2004، ص6.

[4]) د. جابر جاد نصار، العقود الادارية، دار النة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 33 وما بعدها.

[5]) منى عصري حمد، الاساليب التليدية والحديثة لتسيير المرافق العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق الجامعة الاسلامية، لبنان، سنة 2019، ص11.

العدد
6
شهر آب
2026

مجلة كلية الطف
للعلوم الانسانية والاجتماعية

ISSN (2959-0256)

الجزء الاول

[6]) د. علي بن موسى علي فقيهي، المبادى الضابطة لسير المرافق العامة وعلاقتها بالادارة الالكترونية في النظام السعودي، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات الاسلامية والعربية للبنات، الاسكندرية، الملجد التاسع، العدد36، لبنان، ص186.

[7]) د. احمد كامل علي علي الشوبكى ، اثر التكنولوجيا في تحسين اداء المرفق العام، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق جامعة طنطا، المؤتمر العلمي الثامن، التكنولوجيا والقانون، مصر، ص297، د. ادريس البصري واخرون، القانون الاداري المغربي، المطبعة الملكية، ط4، الرباط، سنة 1988، ص 242 وما بعدها.

[8]) احمد عبد الرزاق حمزة، الاضراب عن العمل وموقف المشرع العراقي في قانون العمل النافذ رقم 37 لسنة 2015، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والساسية، جامعة عمار ثليجي، الجزائر، المجلد الرابع، العدد الثاني، سنة 2020، ص536.

[9]) المادة (364 فقرة أ) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.

[10]) د. رمزي محمود هيلات، الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية في التشريع البحريني دراسة مقارنة، المجلة الاردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد 12، العدد 3، لسنة 2020 ص 253.

[11]) المادة (35) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960.

[12]) د. رمزي محمود هيلات، المرجع السابق، ص 258.

[13]) د. محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2017، ص 256.

[14]) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون، مبادئ واحكام القانون الإداري، بدون دار نشر، سنة 1993، ص 260.

[15]) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي واخرون، المرجع السابق، ص 261وما بعدها.

[16]) د. جابر جاد نصار، العقود الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 274 وما بعدها، علي الدين زيد، محمد السيد احمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الاداري، ج 2 ، المكتب الفني الاصدارات القانونية، ص 878 وما بعدها.

[17]) المادة (14) من دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005.

[18]) المادة (53) من دستور جمهورية مصر العربية النافذ لعام 2014.

[19]) صديقي عبد الرزاق، مبدأ المساواة في خدمات المرافق العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح ورفلة، الجزائر ، سنة 2015، ص 11.

[20]) عبدلي عبد القادر، مبدأ المساواة امام المرافق العامة، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد الحقوق ، المركز الجامعي، الجزائر سنة 2023 ، ص 45.

[21]) د. محمد طه حسين الحسني، وجيز القانون الاداري، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف، سنة 2023 ، ص 139.