

11-2021

الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة على ضوء التشريع وأحكام القضاء بدولة الإمارات العربية المتحدة

حسن سعدون حسن الخلفة الدليمي

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_theses

 Part of the Law Commons

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

القانون العام

الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة على ضوء التشريع وأحكام القضاء
بدولة الإمارات العربية المتحدة

حسن سعدون حسن الخلفة الدليمي

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور مجدي عبد الحميد شعيب

نوفمبر 2021

إقرارُ أصالةِ الأطروحةِ

أنا حسن سعدون حسن الخلفة الدليمي، الموقع أدناه، طالبُ دراساتٍ عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة الجامعية بعنوان **"الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة على ضوء التشريع وأحكام القضاء بدولة الإمارات العربية المتحدة"**، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هي العملُ البحثيُّ الأصليُّ الذي قمتُ بإعداده تحت إشرافِ أ.د. مجدي عبد الحميد شعيب، أستاذ دكتور في كلية القانون. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنتُ بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهادُ بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارضٍ محتملٍ مع مصالح المؤسسة التي أعملُ فيها بما يتعلقُ بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/ أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالب:  التاريخ: 2021/11/14

حقوق النشر © 2021 حسن سعدون حسن الخلفة الدليمي
حقوق النشر محفوظة

لجنة الإشراف

- (1) المشرف الرئيسي (رئيس اللجنة): أ.د. مجدي عبد الحميد شعيب
الدرجة: أستاذ دكتور
قسم القانون العام
كلية القانون
- (2) عضو مناقش الداخلي: أ.د. أحمد شوقي محمود
الدرجة: أستاذ دكتور
قسم القانون العام
كلية القانون
- (3) عضو مناقش خارجي : د. علياء زكريا
الدرجة: أستاذ مساعد
قسم القانون العام
جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا – الإمارات العربية المتحدة

إجازة أطروحة الماجستير

أجيزت أطروحة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

(1) المشرف (رئيس اللجنة): أ.د. مجدي شعيب

الدرجة : أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: DR. Magdi Shouaib التاريخ: 16/11/2021

(2) عضو داخلي: أ.د. أحمد شوقي محمود

الدرجة : أستاذ

قسم القانون العام

كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة

التوقيع: Prof. Ahmed Shawky Mahmoud التاريخ: 16/11/2021

(3) عضو خارجي: د. علياء زكريا


الدرجة : أستاذ مساعد

جامعة العين للعلوم والتكنولوجيا

التوقيع: Alia Ali Zakaria التاريخ: 15/11/2021

اعتمدت الأطروحة من قبل:

عميد كلية القانون: الأستاذ الدكتور / محمد حسن علي محمد

التوقيع:  التاريخ: 14/12/2021

عميد كلية الدراسات العليا: الأستاذ الدكتور / علي المرزوقي

التوقيع:  التاريخ: 6/4/2022

النسخة رقم — من —

المُلخَص

تتناول هذه الدراسة البحث في الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة في دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال سبر أغوار التشريعات الاتحادية والمحلية المتعلقة بتلك الشركات للتعرف على المفهوم القانوني لهذه الشركات ووضع تعريف جامع لها وتحديد أنواعها وما يميزها عن ما يشتهر بها ونشأة هذه الشركات وتطورها، كما تناولت الدراسة إشكالية الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة فقها وقضاءً وتطرقت إلى الأحكام والآراء القضائية والفقهية المتضاربة بشأن اعتبار هذا النوع من الشركات شخص من أشخاص القانون العام أم شخصاً من أشخاص القانون الخاص.

ومن أهم النتائج التي توصلت لها هذه الدراسة أن الشركات المملوكة للدولة قد أصبحت تدخل في جميع المجالات التي تريدها الدولة تطويرها، وأن اتجاه القضاء إلى تطبيق قواعد قانون تنظيم علاقات العمل على العاملين بتلك الشركات هو أمر يفرضه واقع الفراغ التشريعي وانعدام التنظيم القانوني الموحد لهذه الشركات، كما خلصت الدراسة إلى أنه ونظراً لاتساع دائرة المشروعات العامة ومنها الشركات الحكومية وازدياد أهميتها فقد إهتّم المفكرين وفقهاء القانون بدراسة الوضع القانوني لهذه الشركات وقد تباينت آراؤهم بين من يعتبرها من أشخاص القانون العام وبين من اعتبرها من أشخاص القانون الخاص وإن الاختلاف في تحديد الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة يعود إلى الغموض الذي شاب التشريع في الاعتراف لتلك الشركات بالشخصية الاعتبارية العامة.

ومن أهم التوصيات التي وردت في ختام الرسالة هي التوصية بتشريع قانون اتحادي لتنظيم الشركات المملوكة للدولة ليحدد مرجعيتها القانونية والقواعد القانونية التي تخضع لها وينظم شؤونها الداخلية وتعاملاتها مع الغير ويحدد مركزها وشكلها القانوني، وهذا المطلب يكون ضرورياً لتغطية الفراغ التشريعي الخاص بالتنظيم القانوني لهذا النوع من الشركات أو على الأقل يتم تشريع قانون للموارد البشرية لتنظيم العلاقة ما بين هذه الشركات والعاملين فيها كما تمّ التوصية بأن يتم الاعتراف

للشركات المملوكة للدولة بالشخصية الاعتبارية العامة أسوة بالأصل (الجهات الإدارية التي تتبع لها هذه الشركات) والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة.

كلمات البحث الرئيسية: الشركات المملوكة للدولة، الشركات الحكومية، أشخاص القانون العام، أشخاص القانون الخاص، الشخصية الاعتبارية العامة.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

Legal Nature of State-Owned Companies In Light of Legislation and the Provisions of the Judiciary in the United Arab Emirates

Abstract

This study seeks to investigate the Legal Nature of the state-owned companies in the United Arab Emirates by delving into federal and local regulations related to these companies to identify the legal concept of such companies and put an all-compassing definition of them, detailing their types and what distinguishes them from similar companies, as well as the rise and development of state-owned companies. The study also addresses the issue of the legal nature of state-owned companies jurisprudentially and legally, touching on conflicting judicial rules and opinions on whether to consider these companies as public law or private law corporate bodies. One of the key findings of this study is that state-owned companies are now entering all areas that the state wants to develop, and that the judiciary's tendency to apply the provisions of the labor relations law on the employees of these companies has become a fact necessitated by the regulatory gap and the absence of a standard regulatory framework for these companies. The study has also concluded that due to the wide scope of public projects, including government companies, and their growing importance, legislators and judiciary thinkers have grown an interest in studying the legal status of these companies. Their views were different, between those who considered these companies public law bodies and those who considered them private law bodies and that the difference in identifying the legal nature of state-owned companies is attributed to the ambiguity of the legislation in acknowledging the public legal personality of such companies.

A key recommendation at the conclusion of the study is the recommendation to enact a federal law to regulate state-owned companies, defining their legal point of reference and the legal rules that govern them and regulating their internal affairs and their dealings with third parties as well as identifying their legal position and form. This prerequisite is necessary to bridge the legislative gap in terms of the legal regulation

of this kind of companies. At least a human resources law should be enacted to regulate the relationship between these companies and their employees. It was also recommended to acknowledge the public corporate personality of these companies, just as the origin (the administrative bodies to whom these companies report), which is enjoys the public legal personality.

Keywords: State-Owned Companies, Government Companies, Public Law Persons. Private Law Persons, Public Legal Personality.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بعزته وجلاله تتم الصالحات، يارب لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك ولعظيم سلطانك، الحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذا العمل.

أود أن أوجه جزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى الأساتذة الأفاضل والإداريين في جامعة الإمارات العربية المتحدة لجهودهم ودعمهم المتواصل خلال دراستي في برنامج الماجستير وأخص بالذكر مشرف الرسالة البروفسور / مجدي عبد الحميد شعيب، كذلك أشكر كل من ساندني خلال فترة إعداد هذه الأطروحة وكان لي خير معين في رحلة الدراسة، إليهم جميعاً أهدي ثمرة جهدي ونجاحي في برنامج الماجستير.

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع
إلى من رفعت روحهما إلى رحمة البارئ عز وجل... والداي.. رحمهما الله
ربّ ارحمهما كما ربياني صغيرا وأكرم نزلهما وأرزقهما الجنة
إلى أرواح الأكرم منا جميعا الشهداء الأبرار ومنهم إخواني الشهيدين محسن وسند وإلى روح أخي
الكبير المرحوم ضيف سعدون الخلفة رحمهم الله جميعا
إلى القريبين من القلب والفؤاد . . زوجتي وأولادي وإخواني حفظهم الله جميعا
إلى جميع الباحثين عن العلم والمعرفة.

قائمة المحتويات

i.....	العنوان
ii.....	إقرار أصالة الأطروحة
iii.....	حقوق الملكية والنشر
iv.....	لجنة الإشراف
v.....	إجازة أطروحة الماجستير
vii.....	الملخص
ix.....	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
xi.....	شكر وتقدير
xii.....	الإهداء
xiii.....	قائمة المحتويات
1.....	المقدمة
3.....	إشكالية البحث
4.....	أهمية البحث
5.....	أهداف البحث
6.....	منهج البحث
7.....	الفصل الأول: الإطار القانوني للشركات المملوكة للدولة ونشأتها
8.....	المبحث الأول: المفهوم القانوني للشركات المملوكة للدولة
8.....	المطلب الأول: تعريف الشركات المملوكة للدولة
21.....	المطلب الثاني: أنواع الشركات المملوكة للدولة
	الفرع الأول: أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث
22.....	نسبة تملك الدولة فيها
	الفرع الثاني: أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث
26.....	جهة تأسيسها

	الفرع الثالث: أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث
28	شكلها القانوني
29	المطلب الثالث: تمييز الشركات المملوكة للدولة عن ما يشتهبه بها
	الفرع الأول: التمييز بين الشركات المملوكة للدولة
30	والمؤسسة العامة
	الفرع الثاني: التمييز بين الشركات المملوكة للدولة
32	والشركات المساهمة
	الفرع الثالث: التمييز بين الشركات المملوكة للدولة
33	والجمعية ذات النفع العام
34	المبحث الثاني: نشأة وتطور الشركات المملوكة للدولة
35	المطلب الأول: ظهور فكرة القطاع العام والمؤسسة العامة
40	المطلب الثاني: ظهور فكرة شركات الاقتصاد المختلط وعقود الشراكة
46	الفصل الثاني: التكييف القانوني للشركات المملوكة للدولة فقهاً وقضاءً
	المبحث الأول: الآراء الفقهية التي ثارت حول التكييف القانوني للشركات المملوكة
48	للدولة
	المطلب الأول: الرأي القائل بأن الشركات المملوكة للدولة شخص من
49	أشخاص القانون الخاص
	المطلب الثاني: الرأي القائل بأن الشركات المملوكة للدولة شخص من
51	أشخاص القانون العام
	المطلب الثالث: الرأي القائل بازدواجية المعايير في الأخذ بقواعد القانون
56	العام الخاص معاً
58	المبحث الثاني: موقف القضاء من التكييف القانوني للشركات المملوكة للدولة
	المطلب الأول: الاتجاه القاضي بأن الشركات المملوكة للدولة من
60	أشخاص القانون الخاص

المطلب الثاني: الاتجاه القاضي بان الشركات المملوكة للدولة من أشخاص القانون العام.....	70
المطلب الثالث: ازدواجية المعايير في الأخذ بقواعد القانون العام والقانون الخاص معا.....	78
الخاتمة.....	82
أولاً: النتائج.....	83
ثانياً: التوصيات.....	85
المراجع.....	88

المقدمة

لقد كانت الحكومات في الدول المختلفة تتولى المهام السياسية والإدارية للدولة دون التدخل في النشاط الاقتصادي، إلا أنها ونتيجة للتطور الحاصل في حياة المجتمعات فقد بدأت الدولة تتدخل في بعض الأنشطة الاقتصادية المهمة التي تتعلق بمرفق عام لذلك نشأت لدى الدول فكرة تأسيس المرافق العامة وهذه المرافق قد تديرها مؤسسات أو هيئات أو قد تديرها شركات يتم تأسيسها من قبل الدولة، حيث نشأت الشركات وتطورت بصورة مواكبة للتغيرات في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي مرت بها المجتمعات في العصر الحديث، لذلك أصبح تدخل الدولة مرغوبا به وحتميا لحماية مصالحها ومقاومة عدد من الأزمات المالية التي من الممكن أن تمر بها، وبذلك اتجهت عدد من الدول إلى إنشاء شركات مملوكة لها كليا أو جزئيا لغرض دعم بعض المشروعات العامة لتحقيق النفع العام أو الجمع بين تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الربح أو إدارة قطاعات بالمشاركة مع القطاع الخاص أو التدخل في مجالات لا يرغب القطاع الخاص الاستثمار فيها بسبب قلة الإمكانيات، لذلك تدخلت الدولة وأنشأت شركات تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة والذمة المالية المستقلة تغطي مختلف القطاعات الاقتصادية، وعلى الرغم من الاختلاف حول الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة إلا أن هناك العديد من الآراء في الفقه قد ذهبوا إلى أن تلك الشركات هي مؤسسات عامة وتعتبر من أجهزة الدولة الإدارية لأنها تقوم على إدارة المرافق العامة وثبوت عنصر النفع العام، وهي بذلك تخضع للأحكام العامة في القانون الإداري. ولقد مارست هذه المرافق الاقتصادية أدوارا مهمة انعكست آثارها على الفرد ووجهة الإدارة، وعلى الطبيعة القانونية الخاصة بإدارة الدولة بدخول عنصر جديد على العناصر التي تستند إليها الحكومات في إدارة دولهم، وهذا العنصر هو تحقيق هذه المؤسسات والشركات المملوكة لها أرباح أو خسائر، مما يدفعها للبحث عن وسائل وأنشطة أخرى تدعم ديمومتها واستمراريتها في السوق فقامت هذه المؤسسات والشركات في

الدخول ببعض الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها القطاع الخاص في الأصل، إلى أن وجدت نفسها تنافس هذا القطاع في الكثير من الأنشطة الاقتصادية.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة ونتيجة للتطور الاقتصادي الذي شهدته الدولة كان تأسيس الشركات الحكومية ضرورةً لمواكبة هذا التطور ولتكون تلك الشركات بمثابة الأذرع التي تدفع نحو استدامة التنمية الاقتصادية وتنمية موارد الدولة وتقديم أفضل الخدمات للجمهور، فتعددت أشكال تلك الشركات مثلما تنوعت طرق تأسيسها وبالتالي أصبح مسمى الشركات المملوكة للدولة في دولة الإمارات العربية المتحدة يحتاج إلى تفسير وتفصيل من خلال سبر أغوار التشريعات الاتحادية والمحلية المتعلقة بتلك الشركات، وبنظرة عامة على الشركات المملوكة للدولة فإنه يمكن تقسيم هذه الشركات إلى ثلاثة أنواع تبعاً لطريقة تأسيسها وعلاقتها بالحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية وهذه الأنواع هي كما يأتي:

1- الشركات التي يتم تأسيسها بقانون وتم تحديد نظامها الداخلي أو مرجعيتها القانونية بنفس القانون أو طبقاً للائحة التنفيذية لقانون تأسيسها.

2- الشركات التي يتم تأسيسها بقانون إلا أن نظامها الداخلي ومرجعيتها القانونية لم يتم تحديدها بقانون.

3- الشركات التي لم يتم تأسيسها بقانون، ولكن أقتصر تأسيسها على تنظيم عقود تأسيس لها وترخيصها لتمارس أنشطتها طبقاً لضوابط أنظمة الترخيص المتبعة في دوائر التنمية الاقتصادية في الدولة. وهذه الشركات إما أن يكون رأسمالها أو جزء منه من جهة حكومية وتخضع لإشراف وإدارة هذه الجهة وإما أن تكون خاضعة فقط لإشراف وإدارة جهة حكومية ورأسمالها مدفوع من إحدى مؤسسات النفع العام أو من أحد صناديق التكافل في الوزارات والهيئات والمنشآت الحكومية.

والمهم في بحثنا هذا هو التعرف على الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة، وذلك لغرض محاولة التوصل إلى تنظيم قانوني جامع لكافة أنواع الشركات المملوكة للدولة يقضي على التباين الحاصل في قواعد تنظيمها من شركة إلى أخرى وعلى الأخص بأن هذه الشركات قد اتخذت أشكالاً قانونية تماثل الأشكال القانونية للشركات الخاصة المدرجة في قانون الشركات الاتحادي الإماراتي ويتبع في تأسيس أغلبها ذات إجراءات تسجيل الشركات الخاصة في دوائر التنمية الاقتصادية لكل إمارة من إمارات الدولة، وأن إيجاد هذا التنظيم القانوني الجامع للشركات المملوكة للدولة سوف يسهل على المتعاملين معها سواء كانوا من الجهات الحكومية أو الأفراد معرفة القوانين والأنظمة التي تخضع لها هذه الشركات بما يحقق نوعاً من الاطمئنان لدى الغير عند التعامل معها وخاصة بأن معظم الشركات المملوكة للدولة تقوم بإدارة مرافق اقتصادية عامة، كما يسهل مهمة القضاء عند نظره القضايا المعروضة عليه والتي تتعلق بتعاملات هذه الشركات مع الغير أو ما يتعلق منها بعلاقة العمل التي تربطها بالعاملين لديها.

إشكالية البحث

تتوافر للشركات المملوكة للدولة مقومات فكرة المؤسسة العامة وعناصرها، وهي الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وخضوعها لرقابة جهة الإدارة وقيامها على إدارة مرافق عامة، لوجود صفة النفع العام في أغلب هذه الشركات، وبالتالي فإن مثل هذه الشركات لا تكون خاضعة خضوعاً تاماً لقواعد القانون الخاص حيث تقتضي الصفة العامة لهذه الشركات حتماً استبعاد تطبيق بعض هذه القواعد كنظام الإفلاس في حال لم تنص تشريعات إنشائها أو عقودها التأسيسية أو أنظمتها الأساسية على إخضاعها لأحكام قانون الإفلاس، ومن هنا تتمثل الإشكالية في ماهية الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة، محاولة منا لإيجاد الحل بعد تسليط الضوء على المشكلة التي تواجه تلك الشركات والعاملين بها والمتمثلة في ما أوردته كافة

التشريعات المنشئة للشركات المملوكة للدولة والتي أشارت إلى تمتعها بالشخصية الاعتبارية، بدون أن تحدد طبيعة هذه الشخصية الاعتبارية، هل هي عامة أم خاصة؟!

لذلك تناول هذا البحث موضوع إشكالية تحديد الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة حيث تتركز هذه الإشكالية حول التساؤلات التالية:

التساؤل الرئيس

ماهية التكييف القانوني للشركات المملوكة للدولة فقها وقضاء؟ وهل تعد الشركات المملوكة للدولة شخصا من أشخاص القانون العام أم شخصا من أشخاص القانون الخاص؟

التساؤلات الفرعية

- 1- ما هي الشركات المملوكة للدولة وما هي أنواعها؟
- 2- هل يثبت لمن يعمل في تلك الشركات صفة الموظف العام؟
- 3- هل العقود التي تبرمها تلك الشركات هي عقود إدارية؟
- 4- هل تعتبر أموال هذه الشركات أموال عامة؟

هذه كلها تساؤلات تفرزها إشكالية البحث مع تساؤلات أخرى سيحاول هذا البحث معالجتها والإجابة عليها. ومن هنا ينبغي تناول موضوع البحث طبقاً للتشريعات الاتحادية والمحلية وأحكام القضاء بدولة الإمارات العربية المتحدة.

أهمية البحث

الشركات المملوكة للدولة باعتبارها الأدوات التي تستخدمها الدولة لإدارة المشروعات التي تقوم بالإنتاج المباشر للسلع والخدمات أو الاستثمار المباشر في عمليات تجارية أو مالية أو صناعية مماثلة للأنشطة التي تقوم بها الشركات الخاصة، فالشركة العامة هي مشروع عام يعمل وفقاً للمبادئ

التجارية تملكه الدولة كلياً أو جزئياً ويخضع للرقابة الفعالة لإحدى السلطات الحكومية الاتحادية أو المحلية.

ويمكن التمييز بين نوعين رئيسيين من تلك الشركات بحسب نسبة تملك الدولة من رأس مالها، أحدهما الشركات المملوكة ملكية كاملة للدولة، والأخرى المملوكة ملكية جزئية للدولة، إذ تضمن ملكية النسبة الأكبر من رأس مال الشركة المختلطة للدولة حق تعيين الأغلبية من أعضاء مجالس إدارتها. وكنتيجة لقيام الحاجات والضرورات والمبررات التي أنشئت المشاريع العامة من أجلها والتي لا تزال قائمة إلى وقتنا الحالي فإنه لا يحتمل إلغاء هذه الشركات أو الاستغناء عنها، فالشركات المملوكة للدولة أنشئت لتستمر على الأقل خلال المستقبل القريب، لذلك أصلحت الهياكل التنظيمية والمالية لهذه الشركات، ومنحت الاستقلال المالي والإداري المناسب، وحددت أهدافها بشكل واضح ودقيق والسماح لها بالعمل في سوق تنافسي، بناءً عليه كان من الضروري الاعتراف لها صراحةً بالشخصية الاعتبارية العامة وعدها من أشخاص القانون العام.

وعليه، تكمن هنا أهمية الموضوع محل البحث في تحديد الطبيعة القانونية للشركات العامة وعدها من أشخاص القانون العام وإضفاء الشخصية الاعتبارية العامة عليها، فقد كان تأسيس الشركات الحكومية ضرورةً لمواكبة التطور الاقتصادي الذي شهدته دولة الإمارات العربية المتحدة ولتكون تلك الشركات بمثابة الأذرع التي تدفع نحو استدامة التنمية الاقتصادية وتنمية موارد الدولة وتقديم أفضل الخدمات للجمهور.

أهداف البحث

1- تعريف الشركات المملوكة للدولة وتحديد مفهومها القانوني ونشأتها في دولة الإمارات العربية

المتحدة.

2- معرفة أنواع الشركات المملوكة للدولة.

3- التعرف على الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة.

منهج البحث

لتحقيق أهداف هذا البحث والإجابة عن تساؤلاته، تم استخدام المنهج التحليلي، باعتبار أن هذا المنهج من أنسب المناهج لتوضيح إشكالية الدراسة وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية التي وردت في التشريعات الإماراتية والتشريعات المقارنة والمرتبطة بموضوع البحث والأحكام والمبادئ التي استقر عليها القضاء في هذا الشأن، وكذلك الآراء الفقهية المتعلقة بموضوع الدراسة. والانتهاء بالتعرف على ماهية الشركات المملوكة للدولة والتعرض إلى طبيعتها القانونية.

الفصل الأول: الإطار القانوني للشركات المملوكة للدولة ونشأتها

يتصف العمل الإداري بالاستقلالية عن النشاطات الخاصة، حيث إنه يقوم على استخدام الإدارة امتيازات السلطة العامة لتحقيق أهداف المصلحة العامة وسيطرت هذه الفكرة على العمل الإداري فترة طويلة من الزمن وهي أن فكرة المصلحة العامة لا يمكن أن تتحقق إلا عن طريق الإدارة العامة وباستخدام امتيازات السلطة العامة. وإن الشركات المملوكة للدولة هيئات عامة تعبر عن صيغة قانونية للمشروعات العامة وفقا لمفهومها الحديث حيث وجدت الدولة نفسها ملزمة بإقامتها للوفاء بمتطلبات لا يستطيع الفرد أن يقوم بها.

ولابد للموائمة بين أمرين كون الشركات العامة مملوكة للدولة وكونها تقوم بمهام اقتصادية من نظام قانوني خاص وتميز يأخذ من تلك القواعد التي تأخذ بها الدولة في إدارة المرافق العامة، لذلك فإنها تلبس لبوس الشركات التجارية في نشاطها اليومي وتخضع في تشكيلها ومهامها وأهدافها لأحكام القانون العام.

وعليه يرجع اختيار الدولة لشكل شركة المساهمة (شركة عامة ذات الرأسمال العمومي وشركات الاقتصاد المختلط)، لاقتناعها بصلاحيه الوسائل الرأسمالية، وأنه يجب للدولة حين تمارس أساليب الإنتاج والتداول المختلفة أن تتخذ أحد الأشكال السائدة في القطاع الخاص الذي ولدت وترعرعت فيه تلك الأساليب.

وبناء عليه يمكن تناول نشأة الشركات المملوكة للدولة ومفهومها القانوني في هذا الفصل وذلك من خلال مبحثين الأول يبحث في المفهوم القانوني للشركات المملوكة للدولة، والثاني يتناول تطور نشأة الشركات المملوكة للدولة، وذلك وفق التفصيل التالي:

المبحث الأول: المفهوم القانوني للشركات المملوكة للدولة.

المبحث الثاني: نشأة وتطور الشركات المملوكة للدولة.

المبحث الأول: المفهوم القانوني للشركات المملوكة للدولة

أنّ الشركات المملوكة للدولة يتم تأسيسها من قبل الدولة لإشباع حاجات اقتصادية عامة أو لإدارة مرفق عام يصعب على القطاع الخاص إدارته بالمستوى المطلوب أو لأغراض النهوض بالتنمية الاقتصادية للدولة في قطاع معين قد يكون تجارياً أو صناعياً أو مالياً، وبذلك فإنها تخضع لإشراف مباشر من الجهة الحكومية المنشئة لها وبالتالي فإن جانب منها يخضع للقوانين والقواعد الإدارية المنظمة للجهة الحكومية التي تتبع لها، كما أنها في جانب آخر تخضع لقواعد القانون الخاص، وحتى يتحدد المفهوم القانوني للشركات المملوكة للدولة في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن الباحث يرى أنّ ذلك يمكن أن يتم من خلال سبر أغوار التشريعات الاتحادية والمحلية المتعلقة بهذه الشركات وآراء الفقهاء الذين تناولوا في مؤلفاتهم القانونية هذا النوع من الشركات.

وعليه يمكن تناول المفهوم القانوني للشركات المملوكة للدولة من خلال بيان تعريف الشركات المملوكة للدولة في المطلب الأول، وأنواعها في المطلب الثاني، وتمييزها عن ما يشتهى بها في المطلب الثالث، وذلك وفق التفصيل التالي:

المطلب الأول: تعريف الشركات المملوكة للدولة.

المطلب الثاني: أنواع الشركات المملوكة للدولة.

المطلب الثالث: تمييز الشركات المملوكة للدولة عن ما يشتهى بها.

المطلب الأول: تعريف الشركات المملوكة للدولة

نتيجة لازدياد تدخل الدولة في عدة مجالات من النشاط الاقتصادي فقد تطور مفهوم الشركات المملوكة للدولة وأصبح ينطوي على عدة معاني ومصطلحات لذلك وقبل أن نخوض في موضوع تعريف هذا النوع من الشركات لا بد لنا أن نشير إلى أنّ الشركات المملوكة للدولة ممكن أن يطلق

عليها تسمية الشركات الحكومية أو الشركات شبه الحكومية وفي بعض الدول العربية تسمى شركات القطاع العام أو الشركات العامة وفي بعض الدول الأخرى تسمى الشركات الوطنية، ولكن الباحث يجد أن مصطلح الشركات المملوكة للدولة هو مصطلح أعم وأشمل من التسميات الأخرى والأقرب للواقع فقد تكون الشركة مملوكة للدولة كلياً أو جزئياً، كما أنه المصطلح الأكثر ملائمة في بعض الدول التي لا يوجد لديها تنظيم قانوني موحد وجامع لهذا النوع من الشركات، غير أن بعض الدول العربية مثل مصر والعراق قد نظمت شؤون الشركات المملوكة للدولة وحددت تسميتها حيث أطلق عليها المشرع العراقي مصطلح الشركات العامة وذلك بموجب قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 الذي عرف الشركة العامة في المادة (22) منه على أنها: (الوحدة الاقتصادية الممولة ذاتياً المملوكة للدولة بالكامل والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتعمل وفق أسس اقتصادية). غير أننا نجد هنا أن المشرع العراقي قد أخذ بالمعنى الضيق لمصطلح الشركة العامة عندما حصره على الوحدة الاقتصادية المملوكة للدولة بالكامل بينما نجد بأن المشرع المصري الذي جاء بمصطلح شركات قطاع الأعمال العام قد أخذ بمعنى أوسع لهذا النوع من الشركات لأنه لم يقصر هذا المصطلح على الشركات التي تمتلك الدولة كامل رأس مالها بل شمل أيضاً الشركات التي تمتلك الدولة فيها حصص تزيد عن 51% من رأس مالها⁽¹⁾.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن أغلب القوانين الاتحادية والمحلية أطلقت تسمية الشركات الحكومية أو الشركات شبه الحكومية على الشركات المملوكة للدولة، كما نجد في بعض التشريعات بأن المشرع الإماراتي أطلق عليها تسمية الشركة العامة⁽²⁾. ولم يقصر هذا المصطلح على الشركات المملوكة للدولة بالكامل ولكنه امتد ليشمل الشركات التي تساهم الحكومة في رأس

(1) المادة (18) من قانون هيئات القطاع العام وشركاته رقم (97) لسنة 1983.

(2) نصت المادة (42-ب) من قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2019 بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومية الاتحادية على ما يلي "تعفى كل المؤسسات والشركات العامة التي تساهم الحكومة في رأس مالها بنسبة لا تقل عن (51%) والمشتريات التي تتم باستخدام أسلوب المسابقة من تقديم كفالة التأمين الابتدائي أو الضمان بحسن التنفيذ (التأمين النهائي)".

مالها بنسبة لا تقل عن 51%، بل إن المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2018 في شأن الدين العام جاء بمصطلح الشركات المملوكة للحكومة بالكامل واعتبرها من الجهات الحكومية في دولة الإمارات العربية المتحدة وذلك عندما نص في المادة (1) منه على تعريف الجهات الحكومية بأنها: "الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة بالكامل من قبل الحكومة أو من قبل جهة تابعة لها مملوكة بالكامل من قبل الحكومة".

وهنا نلاحظ أن المشرع الاتحادي لم يقصر مصطلح الشركات المملوكة بالكامل على الشركات المملوكة للحكومة الاتحادية بصورة مباشرة فقط ولكنه شمل الشركات التي تملكها أي جهة تابعة للحكومة مملوكة بالكامل من قبل الحكومة وهذه الجهة قد تكون هيئة أو مؤسسة أو شركة مملوكة بالكامل للحكومة مما يستتبع ذلك بأن التعريف المذكور شمل حتى الشركات التابعة للشركات المملوكة بالكامل من قبل الدولة. أما على صعيد التشريعات المحلية فإنه تم تحديد تعريف للشركات المملوكة للدولة في قوانين الأنظمة المالية لعدد من إمارات الدولة فقد اتجه المشرع في إمارة أبوظبي إلى تحديد نوعين من الشركات المملوكة للدولة، وهاذين النوعين هما الشركات الحكومية والشركات التابعة التي جاء بهما القانون رقم (1) لسنة 2017 بشأن النظام المالي لحكومة أبوظبي الذي عرف الشركات الحكومية بأنها: "الشركات المملوكة بالكامل وبشكل مباشر من الحكومة أو الجهات الحكومية"، كما عرف الشركات التابعة بأنها: "الشركات التي تساهم فيها المؤسسات أو الشركات الحكومية بشكل مباشر أو غير مباشر منفردة أو بصفة مشتركة بنسبة تزيد على 50% من رأس مالها"⁽¹⁾.

في حين أن قانون الموارد البشرية لإمارة أبوظبي قد عرف الشركات الحكومية بأنها: "الشركات المملوكة بالكامل للحكومة أو التي تساهم فيها بنسبة 51% فأكثر من رأس المال"⁽²⁾.

(1) المادة (1) من القانون رقم (1) لسنة 2017 بشأن النظام المالي لحكومة أبوظبي.

(2) المادة (1) - التعاريف - من القانون رقم (6) لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي.

كما أخذ بنفس هذا التعريف للشركات الحكومية القانون رقم (7) لسنة 2015 بشأن إنشاء هيئة الموارد البشرية لإمارة أبوظبي⁽¹⁾.

وفي إمارة دبي أورد النظام المالي لحكومة دبي الصادر بالقانون رقم (1) لسنة 2016 مفهوم الشركات الحكومية بأنها: "تشمل المؤسسات التجارية والشركات المملوكة بشكل كامل أو جزئي للحكومة أو الجهات الحكومية"⁽²⁾.

وهنا نجد أن المشرع المحلي في إمارة دبي قد وسع مفهوم الشركات الحكومية عندما لم يقصر هذا المصطلح على الشركات المملوكة بالكامل من قبل الحكومة أو الجهات الحكومية وإنما شمل الشركات المملوكة لهذه الجهات بشكل جزئي، ويتمثل التوسع هنا بأن المشرع لم يحدد نسبة تملك الحكومة أو الجهات الحكومية من رأس مال الشركة وتركها دون تحديد وإذا أخذنا هذا النص على عمومه فإن الشركات التي تمتلك فيها الجهات الحكومية في إمارة دبي نسبة 1% ممكن أن تكون من الشركات الحكومية طبقاً لنص تعريف تلك الشركات الوارد بالقانون المتقدم الذكر. أما المشرع المحلي في إمارة الشارقة فقد عرف الشركات الحكومية بأنها: "الأشخاص الاعتبارية المملوكة بشكل كامل أو جزئي للحكومة وتمول موازنتها من الخزينة العامة وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتساهم في تنمية الاقتصاد الوطني وتمارس عملاً ذا طابع اقتصادي أو تجاري"⁽³⁾.

ومن جميع التعاريف التي وردت في التشريعات الاتحادية والمحلية التي استعرضناها والتي يمكن تصنيفها بأنها من التشريعات الإدارية فإن الباحث يرى بأنه يمكن تعريف الشركات المملوكة للدولة بما يلي:

(1) جاء تعريف الشركات الحكومية في المادة (1) من القانون رقم (7) لسنة 2015 بشأن إنشاء هيئة الموارد البشرية لإمارة أبوظبي ما يلي: "الشركات الحكومية : الشركات المملوكة بالكامل للحكومة أو التي تساهم فيها بنسبة 51% فأكثر من رأس المال".

(2) المادة (1) من القانون رقم (1) لسنة 2016 بشأن النظام المالي لحكومة دبي.

(3) أنظر تعريف الشركات الحكومية في المادة (1) من القانون رقم (4) لسنة 2017 م بشأن النظام المالي لحكومة الشارقة.

(هي الشركات المملوكة بشكل كامل أو جزئي من قبل الحكومة الاتحادية أو المحلية أو إحدى الهيئات والجهات التابعة لهما ويكون رأس مالها مدفوعا بالكامل أو بشكل جزئي من قبل هذه الجهات وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري وتساهم في تنمية الاقتصاد الوطني).

وإذا عدنا إلى تعريف الشركة في إطار القوانين المدنية والخاصة نجد أن قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة قد عرف الشركة بأنها: "عقد يلتزم بمقتضاه شخصان أو أكثر بأن يسهم كل منهم في مشروع مالي بتقديم حصة من مال أو من عمل لاستثمار ذلك المشروع واقتسام ما قد ينشأ عنه من ربح أو خسارة" (1).

لذلك وبصورة عامة فإن الشركة عبارة عن عقد يلتزم بموجبه شخصان أو أكثر، لأن قانون المعاملات المدنية الإماراتي استوجب لتكوين الشركة وجود أكثر من شريك أو ما يعرف بتعدد الشركاء. أما الشركة المملوكة للدولة فإنها تعتبر استثناءً واضحاً عن تعدد الشركاء (2).

ومبدأ تعدد الشركاء شرط أساسي في تكوين العقد في القانون المدني ويعني ذلك أنه يجب أن يكون هناك أكثر من شخص واحد يربط بينهما إيجاب وقبول ليتكون بينهما عقد الشركة أو أي عقد آخر.

وعليه وفي هذا الإطار فإنه يجب انتفاء الصفة العقدية عن الشركة العامة المملوكة بالكامل للدولة حيث إنها مكونة من شخص واحد هو الدولة أو أحد أشخاصها العامة ولا يختلف الوضع عند تأسيس الشركة العامة من أكثر من شخص عام واحد حيث لا يعدو أن يكون تعددا شكليا لشخص واحد هو الدولة (3). ويستتبع بالضرورة انتفاء تعدد الشركاء أن تنتفي هنا نية المضاربة أو اقتسام الأرباح (4).

(1) المادة (654) من القانون الاتحادي رقم (5) لسنة 1985 وتعديلاته بشأن إصدار قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة.

(2) د. فيروز سامي عمر، شركة الشخص الواحد، دراسة قانونية مقارنة، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1997، ص 26.

(3) د. عبد الله ادريس، محاضرات في القانون الإداري المغربي، ج 1، ط 1، 1995، ص 111.

(4) د. خميس السيد اسماعيل، المؤسسات العامة الاقتصادية، عالم الكتب، القاهرة، 1980، ص 250.

أما قانون الشركات التجارية الإماراتي (1) فقد تناول مفهوم الشركة وذهب في تعريفها إلى نفس مذهب قانون المعاملات المدنية الإماراتي من حيث إنها عقد بين شخصان حيث عرفها في البند رقم (1) من المادة (8) من القانون المذكور بأنها: "عقد يلتزم بمقتضاه شخصان أو أكثر بأن يشارك كل منهما في مشروع اقتصادي يستهدف تحقيق الربح، وذلك بتقديم حصة من مال أو عمل، واقتسام ما ينشأ عن هذا المشروع من ربح أو خسارة"، غير أن قانون الشركات التجارية المذكور عاد في البند (3) من نفس المادة وأجاز تأسيس الشركة من قبل شخص واحد وذلك استثناءً من حكم البند (1) من المادة (8) من القانون (2).

كما أن قانون الشركات التجارية الإماراتي قد حصر تأسيس شركة الشخص الواحد بشكليين من الأشكال القانونية التي تتخذها الشركات وهما: الشركة ذات المسؤولية المحدودة (3)، والشركة المساهمة الخاصة (4) وذلك دون الأشكال القانونية الأخرى وهي شركة المساهمة العامة وشركة التضامن، وشركة التوصية البسيطة التي نص عليها بالقانون في المادة (9) منه (5).

(1) القانون الإتحادي رقم (2) لسنة 2015 بشأن الشركات التجارية وتعديلاته.

(2) نص البند (3) من المادة (8) من قانون الشركات الإماراتي على ما يلي: "إستثناءً من البند (1) من هذه المادة يجوز أن تؤسس الشركة أو أن تكون مملوكة من شخص واحد وفقاً لأحكام هذا القانون.

(3) نص البند (2) من المادة (71) من قانون الشركات التجارية الإماراتي على ما يلي: "يجوز لشخص واحد مواطن طبيعي أو اعتباري تأسيس وتملك شركة ذات مسؤولية محدودة ولا يسأل مالك رأس مال الشركة عن التزاماتها إلا بمقدار رأس المال الوارد بعقد تأسيسها، وتسري عليه أحكام الشركة ذات المسؤولية المحدودة الواردة في هذا القانون فيما لا يتعارض مع طبيعتها".

(4) نص البند (3) من المادة (255) من قانون الشركات التجارية الإماراتي على ما يلي: "إستثناءً من الحد الأدنى لعدد المساهمين المقرر بالبند (1) من هذه المادة، يجوز لشخص واحد اعتباري تأسيس وتملك شركة مساهمة خاصة ولا يسأل مالك الشركة عن التزاماتها إلا بمقدار رأس المال الوارد بعقد تأسيسها ويجب أن يتبع اسم الشركة عبارة شركة الشخص الواحد مساهمة خاصة، وتسري عليه أحكام شركة المساهمة الخاصة الواردة في هذا القانون فيما لا يتعارض مع طبيعتها. (5) نص القانون على أن كل شركة تجارية لا بد وأن تتخذ أحد الأشكال الآتية وإلا تعتبر باطلة، وهي: شركة التضامن. وشركة التوصية البسيطة. والشركة المساهمة العامة. والشركة المساهمة الخاصة. والشركة ذات المسؤولية المحدودة. وقد استقرت محاكم دبي في عديد أحكامها ومنها الطعن رقم 422 لسنة 2005 طعن تجاري، والطعن رقم 348 لسنة 2017 طعن مدني الذي قرر أنه إذا باشرت الشركة التجارية نشاطها دون أن يتم قيد وشهر عقدها طبقاً للقانون، فإنها تعتبر مع ذلك قائمة بالنسبة للغير كشركة واقع وتكون لها بذلك شخصية اعتبارية، وذمة مالية مستقلة عن شخصية ودمم الشركاء فيها، ويكون هؤلاء الشركاء مسؤولون - قبل الغير - فيما بينهم - ومعها - وبالتضامن عن التصرفات التي يقوم بها مديرها باسمها أو أحد الشركاء فيها إذ لم يكن لها مدير معين طالما كانت هذه التصرفات في حدود نشاطها.

وهذا يعني أن الأشخاص الطبيعيين أو الاعتبارية الخاصة لا يجوز لهم القانون تأسيس شركة الشخص الواحد إلا إذا كان الشكل القانوني للشركة ذات مسؤولية محدودة وكذلك يجوز لشخص اعتباري واحد تأسيس شركة مساهمة خاصة.

في حين نجد أن الدولة تستطيع تأسيس كافة أنواع الأشكال القانونية للشركات بما فيها شركات المساهمة العامة وتكون مملوكة من قبلها بالكامل أي مملوكة من قبل شخص واحد وهو الدولة، وذلك يعود إلى أن القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2015 بشأن الشركات التجارية لدولة الإمارات العربية المتحدة قد استثنى الشركات المملوكة للدولة من أحكامه حيث نص في البند (1) من المادة (4) منه على ما يلي:

"" 1 - فيما عدا القيد وتجديد القيد بسجل الشركات المستثناة لدى الوزارة والهيئة والسلطة المختصة كل فيما يخصه، لا تسري أحكام هذا القانون على:

أ. الشركات التي يصدر باستثنائها قرار من مجلس الوزراء وذلك كله فيما ورد بشأنه نص خاص في عقودها التأسيسية أو أنظمتها الأساسية تبعاً للضوابط التي يصدرها مجلس الوزراء.

ب. الشركات المملوكة بالكامل من قبل الحكومة الاتحادية أو المحلية أو إحدى المؤسسات أو الهيئات أو الأجهزة أو الشركات التابعة لأي منها، وأي شركات أخرى مملوكة بالكامل من تلك الجهات أو الشركات التابعة لها وذلك كله فيما ورد بشأنه نص خاص في عقودها التأسيسية أو أنظمتها الأساسية.

ج. الشركات التي تساهم فيها الحكومة الاتحادية أو المحلية أو إحدى المؤسسات أو الهيئات أو الأجهزة أو الشركات التابعة أو المملوكة من أي منها بصورة مباشرة أو غير مباشرة بنسبة لا تقل عن (25%) من رأسمالها والعملية في مجال التنقيب عن النفط واستخراجه وتكريره وتصنيعه وتسويقه ونقله أو في مجال الطاقة بجميع أنواعها أو إنتاج الكهرباء والغاز وتحلية

المياه ونقلها وتوزيعها وذلك كله فيما وردَ بشأنه نصٌّ خاصٌّ في العقود التأسيسية لهذه الشركات أو في أنظمتها الأساسية.

ح. الشركات التي تمَّ استثنائها من أحكام القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 1984 في شأن الشركات التجارية وتعديلاته قبلَ العملِ بأحكام هذا القانون وذلك كله فيما وردَ بشأنه نصٌّ خاصٌّ في عقودها التأسيسية أو أنظمتها الأساسية⁽¹⁾.

وهنا نلاحظُ بأنَّ المشرع في القانون الخاصِّ وهو قانونُ الشركات التجارية استبعدَ الشركات المملوكة للدولة بالكامل⁽¹⁾ من الخضوع لأحكامه إلا في حالٍ وردَ نصٌّ خاصٌّ في عقود التأسيس أو الأنظمة الأساسية لتلك الشركات تقضي بخضوعها لقانون الشركات التجارية، وهذا الحال ينطبقُ أيضاً على الشركات التي تملكُ أو تساهم فيها الدولة أو إحدى هيئاتها أو مؤسساتها أو شركاتها بنسبة لا تُقلُّ عن 25% من رأسمالها والتي يكونُ نشاطها في مجالاتٍ معينةٍ كالالتقيب عن النفط وما يتفرغ منه والطاقة أو إنتاج الكهرباء والغاز وتحلية المياه ونقلها وتوزيعها.

والباحثُ يرى في هذا السياق بأنَّ استبعادَ قانون الشركات التجارية لهذا النوع من الشركات من الخضوع لأحكامه فإنَّ ذلك يدلُّ على اعتباره تلك الشركات شخصاً من أشخاص القانون العام وعبارة عن الجهات الحكومية وهو ما يتفقُ مع تعريفِ الجهات الحكومية الوارد في المرسوم بقانون اتحاديِّ رقم (9) لسنة 2018 في شأن الدين العام الذي عرفَ الجهات الحكومية بأنها: "الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة بالكامل من قبلِ الحكومة أو من قبلِ جهةٍ تابعةٍ لها مملوكةً بالكامل من قبلِ الحكومة".

وبالإضافة إلى ما تقدّم يرى الباحثُ أنَّ استثناءَ المشرع الشركات المملوكة للدولة بالكامل من الخضوع لأحكام قانون الشركات التجارية معتبراً إياها من الجهات الحكومية فإنه لا ينالُ من هذا

(1) الشركات المملوكة للدولة بالكامل طبقاً لنص المادة (4-1-ب) من قانون الشركات التجارية الاتحادي هي: الشركات المملوكة للحكومة الاتحادية أو المحلية وأية شركات أخرى مملوكة بالكامل من تلك الشركات.

الأمر شيئاً فسحة المجال لتلك الشركات من الخضوع لهذا القانون طواعيةً عندما يرد نص خاص في عقود تأسيسها أو في أنظمتها الأساسية يقضي بخضوعها لأحكام قانون الشركات، وذلك لأن الخضوع الاختياري لأحكام قانون الشركات لا يفقد الشركة الشخصية الاعتبارية العامة باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام وذلك لعدة أسباب منها:

1- أن النص على الخضوع لأحكام قانون الشركات التجارية يعود إلى رغبة الدولة في تطبيق

قواعد المنافسة العادلة بين الشركات المملوكة لها وشركات القطاع الخاص بحيث لا تتمتع بأي ميزة تفضيلية في حال خضوعها لقوانين وأنظمة حكومية ضمن إطار القانون الإداري تجعلها مقدمة على الشركات الخاصة وتمنحها أفضلية في العمل.

2- منح المزيد من المرونة من الناحيتين الإدارية والمالية للشركة المملوكة للدولة بما يحقق إدارتها بشكل كامل من قبل مجلس الإدارة المعين.

3- تجنب الفراغ التشريعي أو التنظيمي حيث إن الشركات المملوكة للدولة عند تأسيسها ممكن أن يتم وضع نظام أساسي خاص بها ولكن مشرع قانون تأسيسها أو نظامها الداخلي يستشعر عدم كفاية الأحكام التي تم وضعها في هذا القانون أو النظام الأساسي للشركة لتغطية كافة الجوانب المطلوبة فيضطر إلى وضع نص يقضي بتطبيق قانون الشركات التجارية على كل ما لم يرد فيه نص في قانون أو نظام تأسيس الشركة أو ينص على خضوع الشركة لأحكام قانون الشركات التجارية.

بناءً عليه يمكن القول بأن الشركة المملوكة للدولة حينما تختار الخضوع بكافة أحكامها أو في بعضها إلى قانون الشركات التجارية وذلك لأغراض تنظيمية فإنها تحتفظ بشخصيتها الاعتبارية العامة.

ومن ناحية أخرى أتجه المشرع الجنائي في التشريعات الجنائية إلى بيان رغبته بالتوسع في حماية المال العام وجاء ذلك تحديداً في التعديل الوارد في المرسوم بقانون اتحادي رقم (7) لسنة 2016 بشأن تعديل قانون العقوبات الاتحادي عندما اعتبر مالاً عاما المال المملوك كله أو بعضه إلى

الشركات المملوكة كلياً أو جزئياً للحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية أو الجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام، بل إنه ذهب إلى أبعد من ذلك عندما اعتبر مالاً عاماً كلاً مالٍ يخضع لإدارة أو إشراف إحدى الجهات المذكورة أو كان لها حق استعماله أو استغلاله⁽¹⁾. والذي يعنينا هنا بأن المشرع الجنائي قد وصل مرحلة من التوسع من أجل حماية المال العام إلى أنه اعتبر المالاً عاماً بمجرد خضوعه إلى إدارة أو إشراف من قبل إحدى الشركات المملوكة للدولة كلياً أو جزئياً حتى لو كانت تلك الشركات لا تمتلك من هذا المال شيئاً.

ويرى بعض فقهاء القانون بأن الشركات المملوكة للدولة يمكن تعريفها على أنها: أجهزة تنشئها الدولة لتباشر من خلالها النشاط الاقتصادي، الصناعي، التجاري، الزراعي، المالي، والخدمي⁽²⁾. وبالتالي فهي عبارة عن أجهزة إدارية تمثل الدرجة الدنيا في جهاز إداري عام هو الذي يتولى وظيفة الإدارة الاقتصادية وهذه الأجهزة تنشئها الدولة لتباشر عن طريقها النشاط الاقتصادي التجاري أو الصناعي أو الزراعي أو المالي. كما تمثل الدرجة الدنيا في جهاز إداري عام هو الذي يتولى وظيفة الإدارة الاقتصادية أو هي عبارة عن مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية ويتضمن وحدة أو عدة

(1) نصت المادة (6) من قانون العقوبات الاتحادي الإماراتي على ما يلي:

"يعتبر مالاً عاماً في حكم هذا القانون:

1- المال المملوك كله أو بعضه لإحدى السلطات الاتحادية أو المحلية أو الهيئات والمؤسسات العامة الاتحادية أو المحلية أو الشركات المملوكة كلياً أو جزئياً للحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية أو الجمعيات أو المؤسسات ذات النفع العام.
2- كل مال يخضع لإدارة أو إشراف إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة أو كان لها حق استعماله أو استغلاله".

(2) ويُطلق على الشركات المملوكة للدولة في مصر اصطلاح (شركات قطاع الأعمال العام) ويُطلق عليها في فرنسا اصطلاح (الشركات ذات رأس المال العام) وفي لبنان يُطلق على هذه الشركات اصطلاح (الشركات الوطنية) ويُفضل تسميتها بالشركات العامة تمييزاً لها عن الشركات الخاصة، يُنظر د. عبدالغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص445؛ د. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة - المؤسسة العامة والخصخصة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009، ص28؛ أسيل عامر حمود النوري، الشركات العامة في القانون رقم (22) لسنة 1997 المعدل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2005، ص44.

وحدات اقتصادية ويخضع لنظام قانوني مختلط ويمكن أن يكون مملوكا لشخص عام ويهدف إلى تحقيق غرض اقتصادي⁽¹⁾.

وبناءً على ما تقدم ذكره تعبر الشركات المملوكة للدولة عن أجهزة تنشئها لتباشر عن طريقها النشاط الاقتصادي التجاري أو الصناعي أو الزراعي أو المالي، وهو ما يعني أن الشركات العامة أجهزة حكومية تنشئها الدولة حيث أسستها الحكومة أو إحدى مؤسساتها العامة بمفردها وأصبحت هي المالك الوحيد لها وكذلك الشركات التي أمتها الحكومة وأبقت لها شكلها القانوني⁽²⁾.

وعليه؛ وبعد أن تم الاطلاع على مفهوم الشركات المملوكة للدولة في نظر فقهاء القانون يرى الباحث أن تلك الشركات هي وحدات اقتصادية تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادي معين طبقاً للخطة التي تضعها الدولة لتحقيق أهداف المجتمع، لذلك فهي تتفق وتشارك مع الهيئات والمؤسسات العامة في أنها تعدّ منظمات إدارية مرفقية تابعة للدولة وتمتعة بالشخصية الاعتبارية، وتتولى إدارة مرفق عام ما بغرض تحقيق أهداف معينة، وهذه الشركات هي شركات تنشئها الدولة أو أحد الأشخاص العامة وقد تنشأ من اشتراك أكثر من شخص واحد من الأشخاص العامة.

وبالنظر إلى مدى إمكانية تطبيق قواعد القانون العام على العاملين في الشركات الحكومية نجد أن العامل بهذه الشركات يخضع للقواعد التي يخضع لها الموظف العام إذ يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وتترتب عليه واجبات الموظف العام ويتم محاسبته جنائياً كموظف عام في حال ارتكابه جريمة تتعلق بممارسته وظيفته والدليل على ذلك أن المشرع الجنائي الإماراتي قد توسع في تحديد مفهوم الموظف العام في قانون العقوبات الاتحادي

(1) أمير حسن جاسم الجنابي، النظام القانوني للشركات العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003، ص 2-12؛ د. محمد سالم هاشم، تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، 2007، ص 6.

(2) د. مصطفى كمال طه، الوجيز في القانون الإداري، ج 1، 1964، ص 404.

رقم (3) لسنة 1987 م وتحديدًا ما ورد في التعديل الأخير الصادر بموجب مرسوم بقانون اتحادي

رقم (7) لسنة 2016 م من تعديل المادة (5) من القانون المذكور التي نصت على ما يلي:

"يعدّ موظفًا عامًا في حكم هذا القانون، كلُّ من يشغل وظيفةً اتحاديةً أو محليةً سواءً كانت تشريعيةً أو تنفيذيةً أو إداريةً أو قضائيةً، وسواءً أكان معيّنًا أو منتخبًا، ومنهم:

- 1- القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الوزارات والدوائر الحكومية.
- 2- منتسبو القوات المسلحة.
- 3- العاملون في الأجهزة الأمنية.
- 4- أعضاء السلطة القضائية ورؤساء المجالس التشريعية والاستشارية والبلدية وأعضاؤها.
- 5- كلُّ من فوضته إحدى السلطات العامة القيام بعملٍ معين، وذلك في حدود العمل المفوض فيه.
- 6- رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها والمديرون وسائر العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة والشركات المملوكة كليًا أو جزئيًا للحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية.
- 7- رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها والمديرين وسائر العاملين في الجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام.

ويعتبر مكلفًا بخدمة عامة في حكم هذا القانون، كلُّ من لا يدخل في الفئات المنصوص عليها في البنود السابقة، ويقوم بأداء عملٍ يتصل بالخدمة العامة بناءً على تكليفٍ صادرٍ إليه من موظفٍ عامٍ يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة إلى العمل المكلف به".

ومن النصّ المتقدم الذكر يتبين لنا بأنَّ قانون العقوبات الاتحاديّ لم يقصر إضفاء صفة الموظف العام على رؤساء مجالس الإدارات وأعضاؤها والمديرين في الشركات المملوكة كليًا أو جزئيًا للحكومة الاتحادية أو الحكومات المحلية ولكنه شمل أيضًا كافة العاملين بهذه الشركات، وبناءً عليه فإنَّ كلَّ من يعمل في شركة مملوكة للحكومة الاتحادية أو المحلية هو موظف عام في حكم قانون العقوبات

الْإِتْحَادِيَّ وبالتالي فَإِنَّ أَيَّ جَرَائِمٍ وَعُقُوبَاتٍ مَنْصُوصٍ عَلَيْهَا فِي هَذَا الْقَانُونِ تَتَعَلَّقُ بِالْمَوْظِفِ الْعَامِ فَإِنَّهَا سَوْفَ تَنْطَبِقُ بِالضَّرُورَةِ عَلَى الْعَامِلِ فِي الشَّرَكَاتِ الْمَمْلُوكَةِ لِلْحُكُومَةِ الْإِتْحَادِيَّةِ أَوْ الْمَحَلِّيَّةِ وَكَذَلِكَ هُوَ الْحَالُ بِالنِّسْبَةِ لِلْعَامِلِينَ فِي الْجَمْعِيَّاتِ وَالْمُؤَسَّسَاتِ ذَاتِ النِّفْعِ الْعَامِ الَّذِينَ يَعْدُونَ مَوْظِفِينَ عَامِينَ فِي حُكْمِ الْقَانُونِ الْمَتَقَدِّمِ الذِّكْرِ.

والذي يهمننا أكثر هنا هو تعريف قوانين الموارد البشرية للموظف العام، حيث ذهبت المادة الأولى من مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية إلى تعريف الموظف بأنه: " كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة في الميزانية". وقد أوردت اللائحة التنفيذية للقانون المذكور نفس التعريف المقتضب للموظف العام، في حين أن القانون رقم (6) لسنة 2016 م في شأن الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي أورد تعريفاً أكثر تفصيلاً عندما عرفت المادة الأولى منه الموظف العام بأنه: "الشخص المعين بقرار من السلطة المختصة بالتعيين للاضطلاع بمهام إحدى الوظائف العامة في الموازنة العامة لدى جهة حكومية"؛ وعليه؛ يخضع العاملون في هذه الشركات التي تؤول ملكيتها لحكومة أبو ظبي لذات الأحكام المقررة للموظفين العموميين في الجهات الحكومية حال صدور قرار من سمو رئيس المجلس التنفيذي لإمارة أبو ظبي بذلك⁽¹⁾.

ونتيجة لتباين طبيعة الشركات المملوكة للدولة في دولة الإمارات العربية المتحدة وتتنوع طرق تأسيسها، فلا يوجد قاعدة موحدة بالنسبة للإجراءات والقوانين المطبقة على الموظفين العاملين في الشركات الحكومية، فمسألة التمييز بين من يعد موظفاً عاماً يخضع لقواعد القانون الإداري وبين من يعدّ عاملاً تطبق عليه أحكام قانون العمل أهمية بالغة وخاصة في تحديد الإجراءات القضائية عند حدوث المنازعات التي قد تثور في شأن العلاقة الوظيفية بين الأطراف، فضلاً عن ذلك أن بيان المراكز القانونية لكل من الموظف العام والعامل من شأنه أن يساعد العاملين في هذين القطاعين

(1) نصت المادة (2-3) من القانون رقم (6) لسنة 2016 في شأن الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي على أنه: "يجوز بقرار من رئيس المجلس التنفيذي تطبيق بعض أو كل أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والسياسات الصادرة تنفيذاً له على الشركات الحكومية".

المختلفين على معرفة حقوقهم وواجباتهم، والإجراءات الواجب اتباعها قبل سلوك الطريق القضائي لاستيفاء الحقوق المطالب بها.

المطلب الثاني: أنواع الشركات المملوكة للدولة

الشركات المملوكة للدولة يمكن تصنيفها إلى أنواع عدة وقد تختلف أنواع هذه الشركات من دولة إلى أخرى ولكننا سوف نحدد في بحثنا هذا أنواعها بصورة عامة بمراعاة أننا نبحث في موضوع الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة على ضوء التشريع وأحكام القضاء بدولة الإمارات العربية المتحدة التي وجدنا فيها أن هنالك شركات تكون مملوكة بالكامل للدولة (الحكومة الاتحادية أو إحدى الحكومات المحلية) وقد تشترك الدولة مع القطاع الخاص بامتلاك الشركات وتصبح الأخيرة مملوكة للدولة جزئياً. كما قد تختلف أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث جهة تأسيسها لأن هنالك شركات يتم تأسيسها من قبل الحكومة الاتحادية وأخرى يتم تأسيسها من قبل الحكومات المحلية وهنالك شركات يتم تأسيسها بقانون اتحادي ونوع آخر يتم تأسيسه بقانون محلي، ويمكن أيضاً تصنيف أنواع هذه الشركات تبعاً لشكلها القانوني.

وبناءً عليه يمكن تناول أنواع الشركات المملوكة للدولة من خلال ثلاثة فروع، يتناول الأول أنواع تلك الشركات من حيث نسبة تملك الدولة فيها، والثاني يبحث في أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث جهة وطريقة تأسيسها، أما الفرع الثالث والأخير سيتم تخصيصه لأنواع تلك الشركات من حيث شكلها القانوني وذلك كما يلي:

الفرع الأول: أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث نسبة تملك الدولة فيها.

الفرع الثاني: أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث جهة تأسيسها.

الفرع الثالث: أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث شكلها القانوني.

الفرع الأول: أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث نسبة تملك الدولة فيها

حيث أننا تطرقنا في المطلب السابق إلى تعريف الشركات المملوكة وانتهينا إلى أنها (الشركات المملوكة بشكل كامل أو جزئي من قبل الحكومة الاتحادية أو المحلية أو إحدى الهيئات والجهات التابعة لهما، ويكون رأس مالها مدفوعاً بالكامل أو بشكل جزئي من قبل هذه الجهات، وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري وتساهم في تنمية الاقتصاد الوطني) ومن خلال التعريف المذكور يتبين لنا أن هناك نوعين من الشركات المملوكة للدولة من حيث نسبة تملك الدولة فيها، النوع الأول منها مملوك للدولة بشكل كامل وهي ما يطلق عليها الشركات العامة أو الشركات ذات الرأسمال العام، والنوع الثاني وهي المملوكة من قبل الدولة بشكل جزئي وهي ما يطلق عليها شركات الاقتصاد المختلط، حيث سنتناول كلا النوعين على حدة بصورة موجزة.

أولاً: الشركات المملوكة للدولة بالكامل ذات الرأسمال العام

إن الحكومات الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ولأغراض تلبية احتياجات التنمية الوطنية تقوم بتأسيس أجهزة متخصصة للقيام بمهام وأنشطة معينة تدعم نشاطات الدولة وتخدم المجتمع في عدة مجالات منها المرفقية والخدمية والاقتصادية وتمنح هذه الأجهزة الشخصية الاعتبارية ونوع من الاستقلال المالي والإداري ومن هذه الأجهزة الشركات المملوكة للدولة التي تأخذ في كثير من الأحيان شكل شركات عامة ذات الرأسمال العام تعد شركات مساهمة⁽¹⁾. حيث تقوم الدولة باستحداثها من أجل إدارة قطاع أو مجال معين من مجالات التنمية الاقتصادية الوطنية، فهي بالتالي شركات عامة تكون الدولة هي المساهم الوحيد في رأسمالها منذ تأسيسها، وتنشئها الدولة

(1) وعليه فهي تعد تعبيراً صائباً عن المشاريع العامة التي تكون ضرورية لإدارة المشروعات التي تقوم بالإنتاج المباشر للسلع والخدمات أو الاستثمار المباشر في عمليات تجارية أو مالية مماثلة لتلك التي تقوم بها المشاريع الخاصة، والتي يتم إنشاؤها حسب النصوص القانونية المنظمة للشركات المساهمة في قانون الشركات العادي الذي يخضع له باقي الشركات المساهمة الخاصة كما وعرفت الموسوعة البريطانية الجديدة الشركة المملوكة للدولة بأنها مشروع عام يعمل وفقاً للمبادئ التجارية تملكها الدولة كلياً أو جزئياً ويخضع للرقابة الفعالة لإحدى السلطات العامة، وللمزيد ينظر: د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، القاهرة، 1973/ص170.

أو أحد الأشخاص العامة لغرض تسيير مرفق عام صناعي أو تجاري معين⁽¹⁾. وهذا يعني ذلك أن الدولة والهيئات العامة الأخرى، هي المساهم الوحيد في رأس مالها منذ تأسيسها، أو بعد تأميمها مما يضيف صبغة العمومية على هذه الشركات.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تم تأسيس العديد من الشركات المساهمة منها على سبيل المثال شركة الاتحاد للقطارات (شركة مساهمة عامة) التي تم تأسيسها من قبل الحكومة الاتحادية بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم (2) لسنة 2009 وتعديلاته. وشركة أبو ظبي التنموية القابضة (شركة مساهمة عامة) التي تم تأسيسها بموجب القانون رقم (2) لسنة 2018 التي تكون جميع أسهمها مدفوعة بالكامل من حكومة أبو ظبي ومملوكة لها طبقا لما جاء بالمادة (7) من قانون تأسيسها.

أما في إمارة دبي تم تأسيس شركة دوكاب لأنظمة الكوابل ذات الضغط العالي (شركة مساهمة خاصة) وذلك بموجب القانون رقم (17) لسنة 2009.

وقد تتخذ الشركات المملوكة من قبل الدولة بالكامل الشكل القانوني شركة ذات مسؤولية محدودة كما هو الحال في شركة أدنوك للبتروك الحامض التي تم تأسيسها من قبل حكومة أبو ظبي بموجب القانون رقم (11) لسنة 2019.

ويرى البعض، أن فكرة الشركة العامة قد نشأت في أعقاب حركة التأميم التي ساربت الدول الحديثة في ركابها ونجم عن ذلك أن تحولت شركات خاصة إلى شركات عامة بعد أن شملت قرارات التأميم مما دفع ذلك الفقه إلى البحث عن طبيعة هذه الشركات المؤممة وما إذا كانت تنتمي من الناحية القانونية إلى القانون الخاص أو إلى القانون العام⁽²⁾.

(1) د. محمد بوعشيق، "المرافق العامة الكبرى"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، ط3، 1998، ص161.
 (2) د. خميس السيد إسماعيل، "المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية" مطبعة عالم الكتاب، القاهرة، ط1978، ص46.

ويرجع اختيار الدولة لشكل الشركة العامة ذات الرأسمال العام لاقتناعها بصلاحيّة الوسائل الرأسمالية في تسيير المشروع العام، وأنه يجب للدولة حين تمارس أساليب الإنتاج والتداول المختلفة أن تتخذ أحد الأشكال السائدة في القطاع الخاص الذي ولدت وترعرعت فيه تلك الأساليب، وتستعمل هذه المشاريع العامة القانون الخاص كإطار قانوني لها، ولكنها في نفس الوقت تستفيد من مقتضيات القانون العام⁽¹⁾.

وإذا كانت الشركات العامة ذات الرأسمال العمومي تكون مملوكة كلياً للدولة بنسبة 100% على اعتبار أنها هي المساهمة الوحيدة في هذه الشركة، فإن الشركات التابعة العامة قد تملك الهيئات العامة كاللولة والمؤسسات العامة أو الشركات العامة كامل رأس مالها فإنها تندرج تحت النوع الأول أي أنها تعتبر من الشركات ذات الرأسمال العام، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة يتم إنشاء هذه الشركات من خلال الدولة، فوجودها بالتالي غير ناتج عن التأميم ولا عن اتفاق بنقل المؤسسة الخاصة إلى القطاع العام⁽²⁾.

ولا يوجد نص قانوني يقرر بوضوح تلك الجهة التي يؤول لها سلطة تأسيس شركات الدولة، مما يخلق تبايناً كبيراً في مجال الممارسة⁽³⁾.

(1) د. محمد الأعرج، تطور أسلوب المقالة العامة بالمغرب. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 61/ مارس -أبريل سنة 2005، ص11.

(2) ومن ثم إذا حازت شركة أكثر من 50% من رأس مال شركة أخرى، فإن الثانية تعتبر تابعة للأولى، حيث يأخذ المشرع في تحديد تبعية الشركة بمعيار كمي، حيث يتطلب ملكية الاغلبية المطلقة لاسهم راس المال الاجتماعي. د. ميشيل روسي، "المؤسسات الإدارية المغربية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء ط1993، ص164، د.محمد الاعرج، القانون الإداري، الجزء الأول، ط3، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 74 ط3، 2011، ص117.

(3) د. محمد بوعشيق، المرجع السابق، ص161-162.

ثانياً: الشركات المملوكة للدولة بشكل جزئي- شركات الاقتصاد المختلط

يُقصدَ بشركات الاقتصاد المختلط (1) تلك الشركات التي تكون ملكية أسهمها مشتركةً بين القطاع العام والقطاع الخاص (2). وهي عبارة عن شخصٍ معنويٍّ من أشخاص القانون الخاص يشترك في تكوين رأسمالها وإدارتها أحدَ أشخاص القانون العام مع أحد أشخاص القانون الخاص – الأفراد أو الشركات الخاصة- بهدف إدارة نشاطٍ له علاقةٌ بالمصلحة العامة (3).

وفي الواقع يندرج أسلوب الاقتصاد المختلط ضمن أنواع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، حيث تعدّ شركات الاقتصاد المختلط من أكثر أنواع شركات الدولة شيوعاً لتكريس رقابة الدولة الداخلية على عمل تلك الشركات التي قد تدير مرفقاً حيويًا مهماً على اعتبار أن الرقابة الخارجية على هذه الشركات غير كافيةٍ لتحقيق أهداف الدولة وتطمينها على سير المرفق الذي تديره الشركات بالصورة التي يخدم المصلحة العامة (4).

وفي دولة الإمارات العربية قد تكون الشركة ذات الاقتصاد المختلط هي إحدى الشركات التابعة لشركة عامة قابضة في حال كانت هذه الأخيرة تمتلك حصصاً حاكمَةً ومسيطرَةً في رأس مالها وتسيطرُ على تشكيل مجلس إدارتها (5).

(1) ينبغي التمييز بين نوعين من الشركات المملوكة للدولة، أولها الشركات المملوكة ملكية كاملة للدولة، وثانيهما الشركات المختلطة المملوكة ملكية جزئية للدولة بنسبة معينة من رأس مال الشركة، إذا إن ملكية الدولة لأغلب رأس مال الشركات المختلطة يضمن لها حق تعيين أغلبية أعضاء مجالس إدارتها.

(2) د. العربي خربوش: "تسيير المرافق العامة الجماعية بواسطة شركة الاقتصاد المختلط – نموذج المحطة الطرقية بتطوان – رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2007-2008، ص 87.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2016.

(4) د. علي محمد بدير- د. عصام البرزنجي – د. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري- بغداد، طبعة 1، 2015، ص 275.

(5) نصت المادة (1-266) من القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2015 على ما يلي: "الشركة القابضة هي شركة مساهمة عامة أو شركة ذات مسؤولية محدودة تقوم بتأسيس شركات تابعة لها داخل الدولة وخارجها أو السيطرة على شركات قائمة ذلك من خلال تملك حصص أو أسهم تخولها التحكم بإدارة الشركة والتأثير على قراراته".

وقد وردَ هذا النوعُ من الشركاتِ وهي الشركاتُ التابعةُ في القانونِ رقمِ (1) لسنةِ 2017 بشأنِ النظامِ الماليِّ لحكومةِ أبو ظبي، حيثُ تمَّ تعريفها في المادةِ الأولى منه بما يلي: "الشركاتُ التابعةُ: الشركاتُ التي تساهمُ فيها المؤسساتُ أو الشركاتُ الحكوميةُ بشكلٍ مباشرٍ أو غير مباشرٍ منفردةٍ أو بصفةٍ مشتركةٍ بنسبةٍ تزيدُ على 50% من رأس مالها".

وهنا المشرعُ المحليُّ لإمارةِ أبو ظبي يعني أنه في حالةِ مساهمةِ المؤسساتِ أو الشركاتِ الحكوميةِ بصورةٍ منفردةٍ فإنها تكونُ شركةً تابعةً مملوكةً بالكاملٍ للحكومةِ، أما إذا كانتُ نسبةُ مساهمةِ المؤسساتِ أو الشركاتِ الحكوميةِ تزيدُ عن 50% من رأس مالها فإنها تعتبرُ عندئذٍ شركةً تابعةً. كما أشارَ إلى هذا النوعِ من الشركاتِ قرارَ رئيسِ المجلسِ التنفيذيِ رقمِ (24) لسنةِ 2012 بشأنِ تنظيمِ الدين العامِ لإمارةِ أبو ظبي حيثُ نصتُ المادةُ الأولى منه على ما يلي: "الشركةُ التابعةُ: أي شخصٍ اعتباريٍّ يكونُ للحكومةِ أو لإحدى الشركاتِ الحكوميةِ أكثرَ من 50% من رأس مالهِ".

الفرعُ الثاني: أنواعُ الشركاتِ المملوكةِ للدولةِ من حيثُ جهةُ تأسيسها

الشركاتِ المملوكةِ للدولةِ في دولةِ الإماراتِ العربيةِ المتحدةِ قد تنفرغُ إلى عدةِ أنواعٍ من حيثُ جهةُ تأسيسها، فقد يتمُّ تأسيسُ هذا النوعِ من الشركاتِ من قبلِ الحكومةِ الاتحاديةِ أو من قبلِ الحكوماتِ المحليةِ، ويستتبعُ ذلكُ أن يكونَ التأسيسُ طبقاً لقانونِ اتحاديٍّ أو محليٍّ، كما أن هنالكُ شركاتٌ مملوكةٌ للدولةِ لا يتمُّ تأسيسها بموجبِ قانونٍ ولكن يتمُّ تأسيسها بقرارٍ وزارِيٍّ أو قرارٍ إداريٍّ من وزارةٍ أو هيئةٍ اتحاديةٍ، ومنها من يتمُّ تأسيسها بقرارٍ إداريٍّ من هيئةٍ أو دائرةٍ حكوميةٍ محليةٍ.

أولاً: الشركاتُ التي تؤسسُ بموجبِ قانونِ اتحاديٍّ أو قانونِ محليٍّ

أنَّ الحكومةَ الاتحاديةَ أو المحليةَ عندما تقرّرَ تأسيسُ الشركاتِ المملوكةِ لها لتحقيقِ المصلحةِ العامةِ من خلالِ دفعِ عجلةِ التنميةِ الاقتصاديةِ الوطنيةِ قدما للأمامِ أو لتقديمِ خدماتٍ أفضلٍ للمجتمعِ، وعادةً ما يتمُّ تأسيسُ الشركاتِ المملوكةِ للحكومةِ الاتحاديةِ بموجبِ مرسومٍ بقانونٍ اتحاديٍّ صادرٍ من رئيسِ

الدولة كما هو الحال في تأسيس شركة الاتحاد للقطارات (شركة مساهمة عامة) التي تم تأسيسها من قبل الحكومة الاتحادية⁽¹⁾، وهذا النوع من الشركات عادة ما تقوم بأنشطتها على نطاق الدولة أي إذا كانت تقدم خدمات معينة فإنها تقدم تلك الخدمات في جميع إمارات الدولة.

كما يمكن أن تقوم الحكومات المحلية في إمارات الدولة المختلفة بتأسيس شركات مملوكة لها أو من قبل إحدى الدوائر أو المؤسسات أو الهيئات الحكومية المحلية ويكون تأسيسها بموجب قانون محلي يصدر عن حاكم الإمارة أو السلطة المخولة بإصدار القوانين ومثال ذلك تأسيس شركة أبو ظبي التنموية القابضة (شركة مساهمة عامة) التي تم تأسيسها من قبل حكومة أبو ظبي بموجب القانون رقم (2) لسنة 2018 الذي انتقلت إليها بموجبه ملكية كافة الشركات التنموية المملوكة بالكامل من قبل الحكومة المحلية أو أي من الجهات والشركات الحكومية وكذلك ملكية الحكومة وأي من الجهات والشركات الحكومية، من أسهم أو حصص في أي من الشركات التنموية غير المملوكة بالكامل من قبل الحكومة أو أي من الجهات والشركات الحكومية⁽²⁾.

ويرى بعض الفقهاء ومنهم الأستاذ الدكتور حسن محمد حسن علي البنان أنه حتى الشركات المملوكة للدولة جزئياً (شركات الاقتصاد المختلط) يجب تأسيسها بناءً على قانون معلن ذلك بسببين أولهما أن النظام الإداري لهذا النوع من الشركات يكون مخالفاً للقواعد القانونية التي تحكم الشركات الموضوعه في القانون التجاري، وبما أن هذه القواعد تم وضعها بقانون وليس بلائحة فإنه حتى يمكن قبول مخالفتها بصورة قانونية يجب أن يكون ذلك بصدور قانون بنفس الدرجة أو أعلى في الهرم التشريعي، وأما السبب الثاني الذي يدعو إلى وجوب أن يكون تأسيس شركات الاقتصاد المختلط بقانون فهو يرتكز إلى أن تأسيس هذا النوع من الشركات يتطلب أن تخصص الحكومة

(1) تأسست شركة الاتحاد للقطارات بموجب المرسوم بقانون إتحادي رقم (2) لسنة 2009 المعدل، لتمارس الأنشطة الموكلة لها على المستوى الإتحادي.

(2) أنظر المادة (3) من قانون رقم (2) لسنة 2018 بتأسيس شركة أبوظبي التنموية القابضة "شركة مساهمة عامة".

بعض الأموال العامة لتسهم في رأس مال الشركة وأن هذا غالباً لا يتم إلا بتدخل البرلمان والحصول على موافقته بالتصريح للحكومة المساهمة في رأس مال المشروع من الأموال العامة⁽¹⁾.

ثانياً: الشركات التي لا يتم تأسيسها بموجب قانون

وهذا النوع من الشركات قد يتم تأسيسها من قبل جهات اتحادية أو من قبل جهات محلية ولا يصدر قانون اتحادي أو محلي بتأسيسها ولكن يتم تأسيسها بموجب قرار وزاري أو أمر إداري صادر عن إحدى الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات الحكومية الاتحادية، كما يمكن أن يكون إنشاؤها بقرار أو أمر إداري صادر من إحدى الدوائر أو الهيئات أو المؤسسات المحلية، ومثال على هذا النوع من الشركات شركة المرفأ القابضة للطاقة – شركة مساهمة عامة – التي تم تأسيسها بموجب قرار مجلس إدارة هيئة مياه وكهرباء أبو ظبي رقم (35) لسنة 2014⁽²⁾.

الفرع الثالث: أنواع الشركات المملوكة للدولة من حيث شكلها القانوني

إن أغلب الشركات المملوكة للدولة التي تم تأسيسها في دولة الإمارات العربية نصت قوانين أو قرارات تأسيسها على تحديد الشكل القانوني لتلك الشركات ونلاحظ أن القسم الأكبر منها قد اتخذ الشكل القانوني (شركة مساهمة عامة) ومن تلك الشركات شركة الاتحاد للقطارات – شركة مساهمة عامة – وشركة الإمارات العامة للنقل والخدمات التي تم تحويلها من مؤسسة عامة إلى شركة مساهمة عامة بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (22) لسنة 2019، وشركة الاتحاد للكهرباء والماء التي تم تأسيسها بتحويل الهيئة الاتحادية للماء والكهرباء إلى شركة مساهمة عامة، ولكننا نجد أن بعض الشركات قد اتخذ الشكل القانوني (شركة ذات مسؤولية محدودة) كما هو الحال في شركة

(1) د. حسن محمد حسن محمد علي البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغير والتطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2014، القاهرة، ص26.

(2) ورد في المادة الرابعة من قرار تأسيس شركة المرفأ القابضة للطاقة بان غرضها الأساسي هو تملك وإدارة وتمويل الشركات والمشاريع العامة في مجال إنتاج وتوليد الطاقة وتحلية المياه بمفردها أو بالاشتراك مع أية جهات أو شركات أخرى،،، إلى آخره.

أدنوك للبتروك الحامض - شركة ذات مسؤولية محدودة التي تم تأسيسها بموجب القانون المحلي لإمارة أبو ظبي رقم (11) لسنة 2019، وبالإضافة إلى الأشكال القانونية المتقدمة الذكر، فإنه يمكن أن تتخذ الشركة المملوكة للدولة شكل (شركة مساهمة خاصة) بموجب نص قانون أو قرار تأسيسها، كما هو الحال في الشركة الوطنية للاستثمار - شركة مساهمة خاصة - التي حلت محل المؤسسة الوطنية للاستثمار طبقاً لما ورد في قانون تأسيسها وهو القانون المحلي لإمارة أبو ظبي رقم (10) لسنة 2014.

المطلب الثالث: تمييز الشركات المملوكة للدولة عن ما يشته بهها

إن الشركات المملوكة للدولة إما أن تنشأ الدولة فتملك رأس مالها بالكامل وكذا الحال عند قيامها بتحويل مؤسسة أو هيئة حكومية إلى شركة أو قد تقوم بتأميم شركة خاصة وبالتالي تصبح شركة مملوكة للدولة بالكامل، ومن الممكن أن تقوم بتأسيس شركات دون أن تحدد طبيعتها شخصيتها الاعتبارية ولكن تنص على تبعيتها لأشخاص اعتبارية أخرى لها الشخصية الاعتبارية العامة.

مما يعني أنه لم يتبقى هنالك مجالاً من مجالات الاقتصاد الوطني إلا وكان للدولة فيه شركاتها العامة، وخرجت الدولة بذلك من دورها التقليدي الذي كانت تقوم به سابقاً لتؤدي دوراً جديداً عن طريق تلك الشركات، وأصبح للقطاع العام ثقلاً ووزناً وتأثيراً في اقتصاديات الدول.

وعليه؛ يمكن تمييز الشركات المملوكة للدولة عن ما يشته بهها وذلك من خلال تمييزها عن المؤسسات العامة، وعن الشركات المساهمة وعن الجمعية ذات النفع العام، وذلك في ثلاثة فروع مستقلة، وكما يأتي:

الفرع الأول: التمييز بين الشركة المملوكة للدولة والمؤسسة العامة.

الفرع الثاني: التمييز بين الشركات المملوكة للدولة والشركات المساهمة.

الفرع الثالث: التمييز بين الشركات المملوكة للدولة والجمعية ذات النفع العام.

الفرع الأول: التمييز بين الشركة المملوكة للدولة والمؤسسة العامة

تعتبر المؤسسات العامة عن وحدات قطاع الأعمال التي تدار من خلال الحكومة وتعتبر صورة من صور اللامركزية الإدارية⁽¹⁾، التي يمكن أن تكون متخصصة بجانب خدمي أو اقتصادي حيث تقوم المؤسسة العامة بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها إلى الجمهور بأسعار إدارية والمؤسسة العامة يمكن تعريفها بأنها (شخص إداري متخصص من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عام بقدر محدد من الاستقلال، أو أنها مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة وهي الشكل الاعتيادي لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة)⁽²⁾، والحقيقة أن هذا النشاط الحكومي لإدارة تلك المشروعات أو المؤسسات يؤدي إلى تعطيل آليات السوق وتشويه المنظومة السعرية لأن معظم الأنشطة التي تقوم بممارستها المؤسسات العامة يمكن إدراتها من قبل القطاع الخاص أو أن هذا القطاع يمارسها بالفعل، لكن ما يدفع الدول إلى الاستمرار باللجوء إلى تشكيل المؤسسات العامة يعود لأسباب تتعلق بالتخطيط المركزي للاقتصاد، حيث قد تلجأ الدول إلى أسلوب المؤسسة العامة في إدارة المرفق العام عندما ترى بأن إدارته تقتضي أن يتمتع هذا المرفق بنوع من الاستقلال في الجوانب المالية والإدارية والقانونية⁽³⁾.

وحيث أن دور المؤسسات العامة والغاية من تأسيسها يشابهان إلى حد بعيد دور الشركات المملوكة للدولة والغاية من تأسيس تلك الشركات وذلك قد يفسر قيام الدول بتحويل المؤسسة العامة إلى شركة مملوكة من قبلها، حيث نجد في دولة الإمارات العربية المتحدة صدور قوانين أو قرارات حكومية بتحويل العديد من المؤسسات العامة إلى شركات مملوكة للدولة أو إصدار قانون بتأسيس الشركة المملوكة للدولة وإحلالها محل المؤسسة العامة في كامل أنشطتها وأعمالها وواجباتها الاقتصادية

(1) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2006، ص279.
(2) وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة-المؤسسة العامة والخصخصة، مصدر سابق، ص44؛ د.علي خطار شطناوي الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص270.
(3) شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الأول، طبع على نفقة جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 1979-1980، ص241.

وما يترتب عليه من نقل الموظفين العموميين العاملين بالمؤسسات العامة إلى الشركات المملوكة للدولة التي حلت محل تلك المؤسسات.

ومن المؤسسات التي حولت إلى شركات كانت مؤسسة الإمارات العامة للنقل والخدمات التي تم تحويلها إلى شركة الإمارات العامة للنقل والخدمات وذلك بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (22) لسنة 2019⁽¹⁾.

وفي الواقع فإن وجود القطاع العام يستهدف تغيير الهيكل الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية عند محاولة تخليصه من أي شوائب محلية أو أجنبية تقف في طريق استقلاله الاقتصادي والسياسي⁽²⁾، حيث تعرف على أنها: "تلك المؤسسات التي تنتج سلعا وتقدم خدمات مثل المؤسسات التجارية من أجل بيعها بسعر يغطي تقريبا سعر التكلفة لكنها مملوكة من طرف الدولة أو تخضع لمراقبتها"⁽³⁾.

وتتميز الشركة المملوكة للدولة عن المؤسسة العامة بأنها ملزمة باحترام القواعد الشكلية التي يتطلبها القانون التجاري، حيث يضيف المشرع والقاضي الصفة التجارية على أعمال الشركات المملوكة للدولة، فتكون ملزمة بالتالي بالقيود في السجل التجاري وإمسالك الدفاتر التجارية، كما تختص المحاكم التجارية ببعض المنازعات الناشئة عن نشاطها والعقود التي تبرمها، غير أنه بالنظر إلى أن الدولة هي من تملك رأسمال تلك الشركات لذلك لا يخضع هذا النوع من الشركات لنظام شهر الإفلاس

(1) نص البند (1) من المادة (2) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (22) لسنة 2019 بشأن شركة الإمارات العامة للنقل والخدمات على ما يلي:

"تحول المؤسسة إلى شركة مساهمة عامة، ويعدل اسمها ليصبح "شركة الإمارات العامة للنقل والخدمات، وتعرف اختصاراً بـ "مواصلات الإمارات، وتكون مملوكة بالكامل للجهاز وقت صدور هذا المرسوم بقانون، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة وتمارس نشاطها وتحقق أغراضها وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون ونظامها الأساسي، وتدار على أسس تجارية واستثمارية".

(2) د. ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية آراء وإتجاهات، ديوان المطبوعات الجزائرية - الجزائر، 2001، ص 9-10.

(3) د. سواكري مباركة، وضعية التسيير الاستراتيجي في المؤسسات العمومية حالة المؤسسات الجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1995-1996، ص 41.

المعروف في شركات المساهمة العادية بل لنظام خاصٍ شبيه لنظام التصفية، الأمر الذي يسمح لبعض الحكومات بإخفاء ما آلت إليه الأوضاع المالية للشركات العامة والأخطاء والأساليب المؤدية إلى ذلك⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التمييز بين الشركات المملوكة للدولة والشركات المساهمة

تعرف شركة المساهمة على أنها: "شركة ينقسم رأس مالها على أسهم متساوية القيمة قابلة للتداول، ولا يسأل الشركاء فيها إلا بالمبالغ التي يملكونها في الشركة"، ويمكن أن نصف شركة المساهمة بأنها مؤسسة تجارية مملوكة بشكلٍ مشتركٍ لجميع مستثمريها، حيث يمتلك المساهمين حصةً محددةً من الأسهم وتمثل هذه الأسهم بدورها نسبة الملكية التي يمتلكها كل فرد في المؤسسة وعليه ففي حالة إفلاس الشركة أو تعسرها المالي لا يتم الرجوع لحملة الأسهم باعتبارهم ملاك للشركة لأن الضمان العام لدائني الشركة المساهمة يتكون من رأس مالها ولا يمتد إلى أموال المساهمين الخاصة، وبالتالي فإن المساهم لا يسأل عن ديون الشركة في كل أمواله⁽²⁾.

ومن هنا تتميز شركات الدولة عن الشركات المساهمة حيث إن الشركات المملوكة للدولة تخضع لقواعد تنظيمية خاصة لا مجال لمقارنتها بالقانون التجاري المطبق على شركات المساهمة، حيث لا يمكن أن تطبق عليها قوانين وإجراءات التنفيذ الجبري المتبعة في القانون الخاص، كما أنها تخضع لرقابة الدولة والتي لا تخضع لها شركات المساهمة العادية، والشركة الحكومية قد تكون مملوكة بالكامل لجهة حكومية وبالتالي يكون تعيين مجلس إدارتها بقرار من الجهة الحكومية المنشئة للشركة، في حين أن مجلس إدارة الشركة المساهمة يتم انتخابهم من المساهمين.

(1) د. محمد الاعرج، القانون الإداري المغربي، المرجع السابق، ص 404.

(2) د. عزيز العكيلي، الوسيط في الشركات التجارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، عمان، 2007، ص 187.

الفرع الثالث: التمييز بين الشركات المملوكة للدولة والجمعية ذات النفع العام

الجمعية ذات النفع العام تم تنظيم أحكامها في دولة الإمارات العربية المتحدة في القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2008 في شأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام المعدل بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (35) لسنة 2020، حيث عرف القانون المذكور الجمعية ذات النفع العام بأنها: "... كل جماعة ذات تنظيم له صفة الاستمرار لمدة محددة أو غير محددة تؤلف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، بقصد تحقيق نشاط اجتماعي، أو ديني، أو ثقافي، أو علمي، أو تربوي، أو مهني، أو نسوي، أو إبداعي، أو فني، أو تقديم خدمات إنسانية، أو تحقيق غرض من أغراض البر، أو التكافل سواء كان ذلك عن طريق المعاونة المادية أو المعنوية أو الخبرة الفنية وتسعى في جميع أنشطتها للصالح العام وحده دون الحصول على ربح مادي، وتكون العضوية فيها مفتوحة للجميع وفقاً لأحكام هذا القانون، وتكون العبرة في تحديد هدف الجمعية بالغرض الرئيس الذي أنشئت من أجله"⁽¹⁾.

وعليه فإن الجمعية تجمع من الأشخاص الطبيعيين و/ أو الأشخاص المعنويين وتتأسس على قاعدة تعاقدية لمدة قد تكون محدودة وقد تكون غير محدودة.

ويضع هؤلاء الأشخاص بصفة تطوعية ولهدف غير ربحي، معارفهم ومواردهم لترقية وتشجيع النشاطات في عدة ميادين لاسيما المهنية، الاجتماعية، العلمية، الدينية، التربوية، الثقافية، الخيرية والإنسانية. وتتضح أوجه التمييز بين الشركة المملوكة للدولة والجمعية ذات النفع العام في موضوع تعدد الشركاء حيث اشترطت المادة (3- أ) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام السابق الذكر ألا يقل عدد المؤسسين عن عشرين عضواً، ويجوز للوزير الاستثناء من هذا الشرط بحيث لا يقل عدد المؤسسين عن خمسة أعضاء. في حين أن الشركات المملوكة للدولة بشكل كامل

(1) أنظر المادة (2) من القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2008 في شأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام المعدل بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (35) لسنة 2020.

فإنها تستتبع بالضرورة انتفاء تعدد الشركاء وبالضرورة أن تنتفي عنها نية المضاربة أو اقتسام الأرباح (1).

وكذلك نجد أن نية اقتسام الأرباح هي ما يميز الشركة عن الجمعية حيث تتكون الجمعية من عدد من الأشخاص ولها شخصية معنوية إلا أن الهدف الرئيس منها ليس تحقيق الأرباح وإنما تهدف إلى تحقيق الهدف الذي يعود على المجتمع بالنفع العام (2).

المبحث الثاني: نشأة وتطور الشركات المملوكة للدولة

مع انتشار الأفكار الليبرالية، واتجاه الدول نحو الأخذ باللامركزية، من خلال إنشاء المؤسسات والشركات ذات الشخصية الاعتبارية تلك التي تسعى لتحقيق المصلحة العامة بدون أن تتمتع بامتيازات السلطة العامة أو تستخدم وسائل القانون العام، أدى كل هذا في الكثير من الأحيان إلى اندماج الإدارة العامة في نطاق أعمال القانون الخاص مع قيام أشخاص القانون الخاص بممارسة بعض أعمال الإدارة العامة الهادفة لتحقيق المصلحة العامة دون أن يكون لأخيرة صلاحية استخدام وسائل القانون العام.

ونتيجة لهذا الانفصال الذي بات واضحاً بين الهيئات، والوسائل، والغايات، أضحت النظم القانونية التي ينظم العمل الإداري متأخرة لا يجاري التقدم الذي طرأ على وظيفة الدولة وانتقالها إلى الدولة التدخلية بحيث لا يخلو أي نشاط اقتصادي أو اجتماعي أو خدمي وحتى ترفيهي من وجود شخصية الدولة فيه ورعايته من قبلها.

(1) د. محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، المرجع السابق، ص 301.

(2) د. صلاح الدين ناهي، الوسيط في شرح القانون التجاري، ج 2، ط 2، بغداد، 1950، ص 19.

وبناءً عليه يمكن تتبع نشأة وتطور الشركات المملوكة للدولة من خلال دراسة ظهور فكرة القطاع العام والمؤسسة العامة في المطلب الأول، ثم العروج على ظهور فكرة شركات الاقتصاد المختلط وعقود الشراكة في المطلب الثاني، وكما يأتي:

المطلب الأول: ظهور فكرة القطاع العام والمؤسسة العامة.

المطلب الثاني: ظهور فكرة شركات الاقتصاد المختلط وعقود الشراكة.

المطلب الأول: ظهور فكرة القطاع العام والمؤسسة العامة

لقد عرفت شعوب العالم في حضارتها الأولى الشركة، حيث كانت عندهم في حينها تعبير عن (اتفاق تعاقدية بين شخصين أو أكثر تجمع فيما بينهم روابط خاصة ومصالح مشتركة، تقوم على أساس استغلال المال بصورة تضامنية وفي نطاق تجارة معينة)⁽¹⁾. وهو ذات الحال في الشريعة الإسلامية الغراء حيث إنها قد تعرضت لعقد الشركة فاعترفت له بالمشروعية وقسمته على ثلاثة أقسام: (عقد شركة الأموال) و (عقد شركة الأعمال) و (عقد شركة الوجوه)⁽²⁾.

وبعد الثورة الصناعية وكنتيجة لازدهار حرية التجارة وظهور الأفكار التي تنادي بحرية الاقتصاد، ضعفت شوكة الدولة في هذا المجال وأصبحت بالتالي حارسة للأمن الداخلي وحامية من الغزو الخارجي⁽³⁾، وحينها لم يعد اهتمام الدولة كبيراً بمؤسساتها العامة، إلى أن تبلورت الأفكار الاقتصادية الماركسية بعد قيام الثورة البلشفية في روسيا عام 1917 وقامت أولى الدول الشيوعية (الاتحاد

(1) عرف البابليين والرومان والأغريق هذا العقد بهذه الصيغة، إلا ان الفقه يؤكد على ان الإمبراطورية الآشورية هي الأولى التي عرفت هذا النوع من العقود، يُنظر في ذلك: د. حسن النجفي، التجارة والقانون بدءاً من سومر، مركز الدراسات والبحوث، بغداد، 1982، ص29.

كذلك د. هاشم الحافظ، القانون الروماني، الأموال والالتزامات، بغداد، 1983، ص180.

(2) د. طالب حسن موسى، الموجز في الشركات التجارية، مطبعة المعارف، بغداد، 1973، ص21.

(3) تنادي الظاهرة الرأسمالية التي تغطي في المجتمعات الصناعية المتطورة دوماً بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ورفضها تقنين الاقتصاد وربطه بالقطاع العام. للمزيد حول ذلك يُنظر: د. محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة الاشتراكية الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1981، ص7.

السُّوفِيَّيَّةِ)، ومن ثمَّ باتَ يَنصَبُ اِهْتِمَامُ الدَّوْلَةِ على تَسْخِيرِ الاِقْتِصَادِ الوَطَنِيِّ وشَرَكَاتِ القِطَاعِ العَامِ نحوَ خِدمَةِ الطَّبَقَةِ العَامِلَةِ وَتَحْقِيقِ الصَّالِحِ العَامِ.

فبعَدمَا كَانَتِ الدَّوْلُ تَمَارِسُ وِظِيفَةَ الحَارِسَةِ فلا تَتَدَخَّلُ في النِّشَاطِ الاِقْتِصَادِيِّ الَّذِي يَقتَصِرُ على الأَفرَادِ، أَدَى التَّوَسُّعُ السُّكَّانِيَّ وَتَطَوُّرُ اِحْتِيَاجَاتِ الأَفرَادِ بالدَّوْلِ أَنَّ أَصْبَحَتُ تَرَى مِنَ الوَاجِبِ عَلَيْهَا أَنَّ تَبْدَأَ بِمَمَارَسَةِ بَعْضِ التَّدَخُّلِ في النِّشَاطِ الاِقْتِصَادِيِّ، حَيْثُ جَعَلَتُ الحُرِيَّةَ الاِقْتِصَادِيَّةَ الثَّرَوَاتِ تَتَكَدَّسُ بِيَدِ عَدَدٍ مَحْدُودٍ مِنَ الأَفرَادِ، مِمَّا زَادَ مِنْ تَفْشِي البَطَالَةِ وَزِيَادَةِ الهَوَّةِ بَيْنَ طَبَقَاتِ المَجْتَمَعِ، وَقَدْ رَافَقَ ذَلِكَ قِيَامُ أزمَةِ الكَسَادِ العَظِيمِ ثُمَّ إعلَانُ الحَرْبِ العَالَمِيَّةِ الثَّانِيَةِ سَنَةَ 1939.

لَقَدْ نَتَجَ عَن هَذِهِ الأَزْمَاتِ ضَرُورَةٌ تَتِمَثَّلُ في أَنَّ تَتَدَخَّلَ إِرَادَةٌ قَوِيَّةٌ قَادِرَةٌ على إِقَامَةِ التَّوَاظُنِ الاِقْتِصَادِيِّ اللَازِمِ لِتَوَزِيْعِ الرِّفَاهِيَّةِ على أَفْرَادِ المَجْتَمَعِ جَمِيعًا بِحَيْثُ لَا تَقْتَصِرُ الرِّفَاهِيَّةُ على أَصْحَابِ النِّفُودِ الاِقْتِصَادِيِّ، وَهنا بَاتَ الاِقْتِصَادُ مَوْجَهًا مِنْ قَبْلِ الدَّوْلَةِ بِقَوَاعِدِ اِقْتِصَادِيَّةٍ مَعِينَةٍ وَهَذَا مَا اصْطَلَحَ على تَسْمِيَتِهِ فِئْهًا بِالنِّظَامِ العَامِ الاِقْتِصَادِيِّ⁽¹⁾. وَلَقَدْ بَدَأَتِ الدَّوْلُ مِنْ هُنَا تَتَّخِذُ إِجْرَاءَاتٍ لِتَدَخُّلِ في النِّشَاطِ الاِقْتِصَادِيِّ شَيْئًا فَشَيْئًا إِلَى أَنَّ ظَهَرَ مَا يَعرَفُ بِالقِطَاعِ العَامِ. وَهُوَ – كَمَا ذَهَبَ الفِئْهَةُ – يَعرَفُ: (مَجْمُوعُ المِشَارِيعِ الَّتِي تَمْلِكُهَا الحُكُومَةُ فَعَلًا مَلِكِيَّةً كَامِلَةً وَتَدِيرُهَا بِالتَّالِي إِدَارَةً عَامَةً خَالِصَةً)⁽²⁾.

وَبِنَاءٍ على مَا تَقَدَّمَ فَإِنَّ القِطَاعَ العَامَ يَعرَفُ كُلَّ مَا تَمْلِكُهُ الدَّوْلَةُ مِنْ أَمْوَالٍ وَتَمَارِسُ بِهِ مِنْ خِلَالِهَا نِشَاطًا تِجَارِيًّا أَوْ صِنَاعِيًّا، وَهِيَ هُنَا تَمَارِسُ نِشَاطًا يَعرَفُ أَسَاسًا على أَنَّهُ نِشَاطٌ لِأَفرَادٍ فِئْهِي في هَذِهِ الحَالَةِ تَنَافَسِ الأَفرَادِ في النِّشَاطِ الاِقْتِصَادِيِّ، وَهُوَ مَا قَدْ يَسَاعِدُ على تَطَوُّرِ القِطَاعِ الأَخَاصِ في تَقْدِيمِ الخِدمَاتِ لِأَفرَادِ المَجْتَمَعِ.

(1) د. أحمد شرف الدين، فكرة القانون الاقتصادي، القاهرة، 1988، ص12.

(2) د. فؤاد هاشم عوض، (نحو نظرية اقتصادية للمشروع العام في الجمهورية العربية المتحدة)، مجلة مصر المعاصرة، العدد (326)، تشرين الأول، 1966، القاهرة، ص153.

ومن هنا ظهرت المؤسسة العامة، حيث إن المؤسسة العامة هي شخص إداري متخصص من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عام بقدر محدود من الاستقلال، أو أنها مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة وهي الشكل الاعتيادي لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة⁽¹⁾.

ويتم اللجوء إلى فكرة المؤسسات العامة لمعالجة سلبيات أسلوب الاستغلال المباشر وتمكين المرفق من أداء نشاطه بشكل فعال.

والمؤسسة العامة وفقا للتعريف التقليدي⁽²⁾ هي: (مرفق عام، يدار عن طريق منظمة عامة، ويتمتع بالشخصية المعنوية)⁽³⁾ وعليه؛ فهي تمثل طريقة من طرق الإدارة المباشرة للمرفق العام، حيث الاستغلال المباشر للشخص المعنوي العام، الممنوح شخصية معنوية بموجب القانون.

وبرزت هذه الفكرة على صعيد الدراسات القانونية، كأسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، بعد اتساع نشاط الدولة الاقتصادي، الذي كان محصورا سابقا بالنشاط الإداري الصرف كما في مرافق الدفاع والأمن والصحة والتعليم. حيث كانت تدار هذه المرافق العامة الإدارية بأسلوب واحد وهو أسلوب القانون العام، إلا أن ازدياد حاجات المجتمع اقتضت إنشاء مؤسسات عامة، تسعى لإشباع هذه الحاجات بصفة أشد استقلالية وأضخم ربحية، حتى إنها أي المؤسسات العامة باتت تنافس الأفراد في ميادين العمل الخاص، بصورة ساهمت في تطوير إدارة المرافق العامة⁽⁴⁾.

(1) د. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة- المؤسسة العامة والخصخصة، مصدر سابق، ص44؛ د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص270.

(2) يذهب د. سعد العلوش بان فكرة المؤسسة العامة هي فكرة أصيلة وسابقة على فكرة المرفق العام، كما إنهاء فكرة معاصرة حيث خلقت من رحم القانون الوضعي على خلاف فكرة المرفق العام التي هي نظرية فقهية محضة، يُنظر في ذلك: د. سعد العلوش، نظرية الشخصية المعنوية، بحث منشور في مجلة القضاء، نقابة المحامين، العدد الثالث، بغداد، 1976، ص33.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص339.

(4) د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية للطباعة، القاهرة، 1978، ص92-93.

وبقيت تلك المؤسسات تدار تحت إشراف الدولة ورقابتها، كما أنها احتفظت كما في المرافق العامة الإدارية بمظاهر السلطة العامة التي تمكنها من تحقيق أهدافها⁽¹⁾.

وقد شهد أسلوب المؤسسات العامة خلال العقود الأربعة الأخيرة من القرن العشرين انتشاراً واسعاً في عدد من الدول العربية ومنها العراق ومصر، وكذلك الحال في دولة الإمارات العربية المتحدة التي أنشأت مؤسسات عامة لإدارة مرافق اقتصادية عامة كمؤسسة الإمارات العامة للنقل والخدمات من خلال القانون الاتحادي رقم 17 لسنة 1981، كما أنشأت مؤسسة الإمارات العامة للبتروك من خلال القانون الاتحادي رقم 16 لسنة 1980، غير أنه سرعان ما ظهرت أزمة المؤسسات العامة والهيئات العامة التي دفعت هذه الدول ودولا عديدة أخرى إلى هجر نظام المؤسسات والهيئات العامة لصالح وسائل أخرى لإدارة المرافق العامة⁽²⁾ كالشركات العامة المملوكة للدولة.

ويمكن القول بأن أخطر مظاهر أزمة المؤسسات العامة تتمثل بإمكانية أن تقوم الدولة بتفويض إدارة المرفق التابع لها كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص عن طريق الامتياز أو الإيجار، وهنا يثور التساؤل؛ كيف تقوم الإدارة بتفويض غيرها وهي المكلفة أصلاً بإدارة المرفق العام؟ وما هو مبرر وجودها؟ لذلك تراجع فكرة المؤسسة العامة أو الهيئة العامة لأن هذه المنظمات في ظل التوجه إلى تحرير الاقتصاد لم تعد قادرة على الاستمرار في إدارة المرافق الاقتصادية، ونتيجة لفشل نظامي الاستغلال المباشر (الريجي) والمؤسسة العامة في إدارة المرافق الاقتصادية لجأت الدول إلى نظام الاقتصاد المختلط، كما قامت بتحويل بعض المؤسسات العامة إلى شركات مملوكة لها كلياً أو جزئياً⁽³⁾.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تم تحويل بعض المؤسسات والهيئات العامة إلى شركات ومنها شركة الإمارات العامة للنقل والخدمات التي تم تحويلها من مؤسسة عامة إلى شركة مساهمة عامة

(1) د. فتحي عبد الصبور، الشخصية المعنوية للمشروع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1973، ص 95-96.

(2) د. حسن محمد حسن محمد علي البنان، المرجع السابق، ص 12-13.

(3) د. حسن محمد حسن محمد علي البنان، المرجع السابق، ص 333.

مملوكة للدولة بموجب مرسومٍ بقانونٍ اتحاديٍّ رقم (22) لسنة 2019، وشركة الاتحاد للكهرباء والماء التي تمَّ تأسيسها بتحويل الهيئة الاتحادية للماء والكهرباء إلى شركة مساهمة عامة وذلك بموجب مرسومٍ بقانونٍ اتحاديٍّ رقم (31) لسنة 2020، كما تمَّ تحويل المؤسسة الوطنية للاستثمار إلى الشركة الوطنية للاستثمار بالقانون الصادر عن حاكم أبو ظبي رقم (10) لسنة 2014 بشأن تأسيس الشركة الوطنية للاستثمار "شركة مساهمة خاصة" التي حلت محل المؤسسة الوطنية للاستثمار وآلت إليها كافة أصولها وموجوداتها وحقوقها والتزاماتها.

كما قد يتم نقل بعض اختصاصات المؤسسة أو الهيئة إلى الشركة المملوكة للدولة كما هو الحال بشأن نقل بعض اختصاصات هيئة أبو ظبي للزراعة والسلامة الغذائية إلى شركة أبو ظبي للتنمية القابضة بموجب قرار المجلس التنفيذي لإمارة أبو ظبي رقم (135) لسنة 2020.

وعليه؛ يسيرُ الاتجاه العام في الأنظمة المقارنة نحو العدول عن أسلوب المؤسسات العامة والهيئات العامة والاتجاه نحو أسلوب الشركات المملوكة للدولة لإدارة المرافق العامة الاقتصادية.

ولأنَّ الحاجات والضرورات والمبررات التي أنشئت من أجلها المشاريع العامة لا تزال قائمة لغاية الآن، فمن غير المحتمل إلغاء الشركات المملوكة للدولة أو الاستغناء عنها، فالشركات المملوكة للدولة أنشئت لتبقى على الأقلَّ خلال المستقبل القريب، ولذلك أصلحت الهياكل التنظيمية والمالية للشركات العامة، وأعطيت الاستقلال المالي والإداري المناسب، وحددت أهدافها بشكلٍ جلي ودقيق والسماح لها بالعمل في سوق تنافسي، كما ومن الضروري الاعتراف صراحةً لها بالشخصية الاعتبارية العامة وعلوها من أشخاص القانون العام لأنَّ الشركات المملوكة للدولة تتوفر فيها مقومات فكرة المؤسسة العامة وعناصرها، وهي الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وخضوعها لرقابة السلطة المركزية وقيامها على إدارة مرفق عام، لتوافر صفة النفع العام في هذه الشركات، ومن ثمَّ فالشركة المملوكة للدولة لا تكون خاضعةً خضوعاً تاماً لقواعد القانون الخاص، فعندما يفصح المشرع عن نيته لإخضاع الشركة للقواعد التجارية المتبعة في المشاريع الخاصة، فإنَّ ذلك

لا يعني سريان قواعد القانون الخاص على أوجه نشاطها جميعها دون استثناء، وأن الصفة العامة لهذه الشركات تقتضي حتما استبعاد تطبيق بعض هذه القواعد كنظام الإفلاس، إذ ليس من المعقول أن تخضع الشركات العامة لهذا النظام إذا ما توقفت عن الوفاء بديونها التجارية، لأن ذلك يغل يد الجهاز المشرف على إدارتها كما وأنه يتعارض ومبدأ انتظام وإطراد سير المرافق العامة والخدمة العامة التي تقدمها للجمهور (1).

المطلب الثاني: ظهور فكرة شركات الاقتصاد المختلط وعقود الشراكة

لقد حظي أسلوب شركات الاقتصاد المختلط في البداية باهتمام بالغ لإدارة المرافق العامة الاقتصادية، حيث علفت عليه آمال ضخمة في أن يكون نظاما رائدا للمستقبل، ولكن سرعان ما خبت جذوة الحماس له، وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية بسبب انتشار الأفكار الاشتراكية ورغبتها في نشر التأميم على أكبر نطاق ممكن (2).

غير أنه مع عودة التيار المناصر للأفكار الاقتصادية الليبرالية والمبادرة الفردية في ثمانينيات القرن الماضي فقد شهدت شركات الاقتصاد المختلط انطلاقة جديدة وحدثت من أهم الوسائل للتحوّل نحو اقتصاد السوق (3). بل إنها شهدت علاوة على ذلك انتشارا واسعا في أوروبا والولايات المتحدة الأميركية التي حدثت الأسلوب الأمثل للتحوّل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، كما اهتمت به فرنسا ومصر أيضا وحدثت خطوة تمهيدية لخصخصة الشركات العامة والتحوّل نحو القطاع الخاص بخلاف الحال في كثير من الدول الأخرى (4).

(1) أمير حسن جاسم الجنابي، النظام القانوني للشركات العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003، ص 5-12؛ د. محمد سالم هاشم، تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2007، ص 6؛ أسيل عامر حمود النوري، المصدر السابق، ص 44-48.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 375.

(3) د. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 201.

(4) د. عبده محمد فاضل الربيعي، الخصخصة وأثارها على التنمية بالدول النامية، ط 1، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2004، ص 316؛ د. محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، دار النهضة العربية،

حيثُ عرفتُ الشركاتُ ذاتُ الاقتصادِ المختلطِ في مسارها التَّاريخيَّ تطورا ملحوظا وتغييراتٍ فرضتها الظروفُ الاجتماعيَّةُ والاقتصاديَّةُ والسياسيَّةُ والدوليَّةُ على حدِّ السواءِ وخصوصا مع صعودِ المَدِّ التَّوريِّ الأَشْتِرَكيِّ، حيثُ بعدَ أنْ كانتْ لَمْ تحظْ باهتمامٍ كبيرٍ خلالَ فترةِ الحربِ العالميَّةِ الأولى بفعلِ هيمنةِ فكرةِ الليبراليَّةِ الاقتصاديَّةِ التي تحدُّ منْ كُلِّ تدخلٍ منْ طرفِ السلطةِ العامَّةِ في أنشطةِ الأفرادِ، أضحي تدخلها مرغوبا وحتما لحمايةِ المصالحِ الوطنيَّةِ للدولِ ومقاومةِ عددِ الآفاتِ والأزماتِ الخائفةِ منْ التضخمِ والفسادِ الأَقْتِصاديِّ والبطالةِ والمجاعةِ وغيرها (1).

والحقيقةُ أنَّ أسلوبَ الشركاتِ ذاتِ الاقتصادِ المختلطِ يعتمدُ على إشراكِ الدولةِ أو أحدِ الأشخاصِ المعنويَّةِ العامَّةِ الأخرى والأفرادِ على تدبيرِ مرفقٍ عامٍ وذلك في شكلِ شركةٍ مساهمةٍ تكتتبُّ السلطاتُ العامَّةُ في جزءٍ منْ رأسمالها والجزءُ الباقي يكونُ مملوكا للقطاعِ الخَاصِّ (2).

ومثلما ذكرنا في المبحثِ الأولِ من هذا الفصلِ بأنْ الشركاتِ ذاتِ الاقتصادِ المختلطِ يجبُ تأسيسها بناءً على قانونٍ وذلك لسببين أولهما أنَّ النظامَ الإداريَّ لهذا النوعِ منْ الشركاتِ يكونُ مخالفا للقواعدِ القانونيَّةِ التي تحكمُ الشركاتِ الموضوعَّةُ في القانونِ التجاري، وبما أنَّ هذهِ القواعدِ تمَّ وضعها بقانونٍ وليسَ بلائحةٍ فإنه حتى يمكنَ قبولُ مخالفتها بصورةٍ قانونيَّةٍ يجبُ أنْ يكونَ ذلكَ بصدرِ قانونٍ بنفسِ الدرجةِ أو أعلى في الهرمِ التشريعي، وأما السببُ الثاني الذي يدعو إلى وجوبِ أنْ يكونَ تأسيسُ شركاتِ الاقتصادِ المختلطِ بقانونٍ فهوَ يتركزُ إلى أنْ تأسيسَ هذا النوعِ منْ الشركاتِ يتطلبُ أنْ تخصصَ الحكومةُ بعضَ الأموالِ العامَّةِ لتسهمَ في رأسِ مالِ الشركةِ وأنْ هذا غالبا لا يتمُّ إلا بتدخلِ البرلمانِ والحصولِ على موافقتهِ بالتصريحِ للحكومةِ المساهمةِ في رأسِ مالِ المشروعِ منْ الأموالِ العامَّةِ.

القاهرة، 2000، ص69؛ جورج فوديل وبيبار دلفوليه، القانون الإداري، الجزء الأول والثاني، ط1، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص351.

(1) د. رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، مطبعة النجاح الجديدة، ط1، الدار البيضاء، 2000، ص109.

(2) د. رضوان بوجمعة، المرجع السابق، ص112.

وتعتبر الشركات ذات الاقتصاد المختلط نوعاً من شركات الدولة بحيث إنّ الهيئات العامة من الدولة تكتتب في رأسمالها إلى جانب الأفراد وذلك لتدبير مرفق عام اقتصادي أو تجاري من أجل تحقيق تنمية تنسّم بالفعالية والنجاح من خلال الاستفادة من التمويلات الخاصة والتجارب والنظم المعمول بها في القطاع الخاصّ الهادفة إلى تدبير المشاريع الاقتصادية والتنموية.

وهذا الأسلوب يتمتع بمزايا متعددة من أهمها تلافي عيوب الإدارة المباشرة والامتياز. حيث تقضي الشركات المختلطة على ما يشوب الإدارة المباشرة من بطءٍ وتعقيدٍ وروتينٍ ينعدم معه الابتكار، كما تقضي الشركات المختلطة على عيوب الامتياز المتمثلة في انصراف صاحب الامتياز إلى تحقيق الربح من دون النظر إلى الاعتبارات الأخرى، وذلك بإشراك السلطة العامة في رأسمال المشروع حتى تستطيع مراقبة هذا المشروع من الداخل والخارج (1).

وتتمثل عيوب هذا الأسلوب في أنّ مجلس إدارة الشركة المختلطة يجمع بين مصلحتين متعارضتين هما المصلحة العامة والمصلحة الخاصة مما يؤدي إلى عدم استقرار الشركة وتحويل إدارة المرفق في النهاية إلى أسلوب الاستغلال المباشر أو تحويل المرفق إلى مشروع خاص (2). علاوة على هيمنة الدولة على هذه الشركات بسبب قلة نسبة إسهام القطاع الخاصّ فيها (3). لكن يمكن تلافي هذه العيوب من خلال التطبيق السليم لهذا الأسلوب والمتمثل في إعطاء القطاع الخاصّ دوراً فعالاً في إدارة الشركات المختلطة ورفع نسبة إسهامه فيها.

وعليه فإذا كانت وظائف الدولة في السابق تنحصر في الأمور التقليدية كالأمن والقضاء، فقد أصبحت اليوم تتدخل في المجال الاقتصاديّ باتباع طرقاً حديثة في إدارة المرافق الاقتصادية العامة إما بصورة كلية بحيث تتولى بنفسها تسيير وتنشيط هذا المجال، وإما بشكلٍ مشتركٍ بالتعاون مع

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص372.

(2) د. علي البارودي، في سبيل نظام قانوني موحد للمشروع التجاري العام، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، القاهرة، 1967، ص58.

(3) د. مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص255.

القطاع أخص لإدارة أحد المرافق العامة الاقتصادية الصناعية أو التجارية وتساهم في جزء من رأس المال مع القطاع أخص⁽¹⁾.

ونجد في دولة الإمارات العربية المتحدة أن الشركات ذات الاقتصاد المختلط تعتبر نوعاً فريداً من أنواع الشركات التجارية لديها، إذ إن هذه الشركات تحظى بمعاملة قانونية لا تحظى بها هيئات خاصة أخرى رغم خلوص القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2015 بشأن الشركات التجارية من مثل هذا النوع من الشركات. أي لم نجد لها ذكر صريح وواضح في النصوص التشريعية رغم وجودها العملي.

وذلك من الممكن أن يعزى إلى النظام الإداري الذي تخضع له شركات الاقتصاد المختلط الذي يتحدد طبقاً لمضمون النصوص القانونية الواردة في قانون إنشائها، وأن المشرع يسعى دائماً إلى منح الجهة الحكومية المشاركة في الشركة ذات الاقتصاد المختلط حقوق واسعة مما يتيح لها توسيع صلاحياتها بحيث لا تقتصر على مجرد الرقابة بل تؤهلها للقيام بالتوجيه الفعلي للشركة والسيطرة الحقيقية عليها، ومساهمة الدولة في إدارة هذا النوع من الشركات يبنى على أساس النسبة التي تمتلكها في رأسمالها، والمعتاد أن تكون نسبة مشاركة الدولة في رأس المال تعادل نسبة مشاركتها بالإدارة، فإن رغبت الدولة السيطرة على الشركة يجب عليها أن تحصل على أغلبية أسهم الشركة حتى تتمكن من السيطرة على إدارتها وتوجيهها. أما في حال كانت أسهم الدولة أقل من النصف أو كانت تملك مجرد سندات، وأرادت الدولة السيطرة على إدارة الشركة والرقابة عليها للإشراف على حسن سير المرفق العام الذي تديره الشركة فلا يمكنها اللجوء إلى قواعد القانون التجاري لتحقيق ذلك وإنما يجب أن تمنح لها الصلاحيات والامتيازات اللازمة لفرض سيطرتها على الشركة وذلك في قانون إنشائها⁽²⁾.

(1) د. علي محمد بدير - د. عصام البرزنجي - د. مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري - بغداد، طبعة 1، 2015، ص 274.

(2) د. حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014، ص 261.

ومعلوم أنّ الشركات التجارية على اختلاف أنواعها تتمتع بطبيعة قانونية خاصة حسب ما ورد في القانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2015 بشأن الشركات التجارية، ولكن الشركة ذات الاقتصاد المختلط لم يرد لها تعريف واضح ومحدد في التشريع الإماراتي. وربما يبرر ذلك أنّ هذا النوع من الشركات تتمتع بالمرونة لأنها تخضع للقانون الاتحادي رقم 2 لسنة 2015 بشأن الشركات التجارية فيما لم يرد بشأنه نصوص خاصة في قوانين إنشائها.

غير ان هنالك ثمة محاولات من قبل الفقهاء والباحثين بهذا المجال، وفي هذا السياق عرفها أحد الباحثين بالرجوع إلى فقه القانون الإداري بأنها:

(هي شركة تجارية يشارك في رأسمالها القطاع العام والقطاع الخاص، ويكون للأول أغلبية الأسهم وتخضع هذه الشركات لأحكام القانون الخاص المتعلقة بالشركات التجارية باستثناء بعض الأحكام التي تحددها النصوص القانونية)⁽¹⁾.

كما يرى الباحث بأنه يمكن تعريف شركات الاقتصاد المختلط بما يلي:

(هي الشركات المملوكة بشكل جزئي من قبل الحكومة الاتحادية أو المحلية أو إحدى الهيئات والجهات التابعة لهما ويكون رأس مالها مدفوعاً بشكل جزئي من قبل هذه الجهات وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري وتساهم في تنمية الاقتصاد الوطني).

ومن خلال التعريف الأخير للشركات ذات الاقتصاد المختلط نجد أنّ هذا النوع من الشركات تعدّ أحد أنواع الشركات المملوكة للدولة وتعتبر شخصاً معنوياً عاماً لكنها في نفس الوقت تخضع للقواعد القانونية في قانون الشركات التجارية وأن خضوعها لهذه القواعد يلزمها بالقيود في السجل التجاري للشركات والالتزام بكافة الإجراءات التي يقرها القانون المذكور على الشركات ومنها مسك الدفاتر

(1) د. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (دراسة مقارنة)، ط1، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص70.

التجارية والالتزام بسداد الضرائب فهي بالتالي تخضع لنفس القواعد القانونية التي تطبق على الشركات الخاصة التي يكون رأسمالها مملوكا بالكامل من قبل القطاع الخاص، وباعتبار أنها تتولى إدارة مرفق عام ذات طابع اقتصادي، حيث تنشأ بموجب قانون وفي الغالب يحدد قانون إنشائها موضوعها والإطار العام لنشاطها (1).

وعليه تقوم فكرة الشركات ذات الاقتصاد المختلط على أساس ملكية الدولة نسبة من رأس مالها حتى تتمكن من رقابة وإدارة هذه الشركات، ففي الشركات المساهمة العامة التي تمتلكها الدولة بالاشتراك مع القطاع الخاص ويتكون رأس مالها من مجموعة متساوية من الأسهم وقد تمتلك الدولة أغلبها ويمتلك الأسهم المتبقية أشخاص القانون الخاص وتكون الأسهم التي تمتلكها الدولة غير قابلة للتداول أو التنازل عنها غير أن الأسهم المملوكة لأشخاص القانون الخاص قابلة للتداول والتنازل وفقا للشروط المحددة قانونا، وتفسير ذلك يعود إلى خصوصية النظام القانوني لشركات الاقتصاد المختلط التي تفترض سيطرة الدولة على إدراتها والمحافظة على استمرارية هذه السيطرة لكون أن هذا النوع من الشركات في الغالب يدير مرفقا عاما أو نشاطا يحقق المصلحة العامة (2). وقد أكد قانون الشركات الإتحادي رقم (2) لسنة 2015 المعدل هذه الخصوصية للشركات ذات الاقتصاد المختلط عندما نص على في المادة (148) منه تحت عنوان (عضوية الحكومة في مجلس الإدارة) على ما يلي:

"استثناء من حكم المادة (143) يجوز للحكومة الاتحادية أو المحلية إذا تملكت نسبة (5%) أو أكثر من رأس مال الشركة تعيين من يمثلها في مجلس الإدارة بنفس تلك النسبة من عدد أعضاء المجلس و بعد أدنى تعيين عضو واحد على الأقل إذا كانت النسبة المطلوبة لتعيين العضو تزيد على تلك النسبة، ويسقط حقها في التصويت في النسبة التي يتم التعيين عنها، فإذا بقي لها نسبة لا تؤهلها لتعيين عضو آخر فيجوز لها استخدام تلك النسبة في التصويت".

(1) د. مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 199.

(2) د. مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 226.

الفصل الثاني: التكييف القانوني للشركات المملوكة للدولة فقها وقضاءً

سبق القول إن الشركات المملوكة للدولة هي المشاريع العامة التي تكون ضرورية لإدارة المشروعات التي تقوم بالإنتاج المباشر للسلع والخدمات أو الاستثمار المباشر في عمليات تجارية أو مالية مماثلة لتلك التي تقوم بها المشاريع الخاصة، والتي يتم إنشاؤها على وفق النصوص القانونية لقانون الشركات المساهمة العادي الذي يخضع له باقي الشركات المساهمة الخاصة؛ فهي – الشركات العامة – مشروع عام يعمل وفقاً للمبادئ التجارية تملكه الدولة كلياً أو جزئياً ويخضع للرقابة الفعالة لإحدى السلطات العامة، حيث تخضع الشركة المملوكة للدولة إلى الرقابة المباشرة من قبل الجهة الحكومية المنشئة لها ويلاحظ كذلك أن المشرع الإماراتي قد حدد الجهات التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة في المادة الرابعة من القانون الاتحادي رقم (8) لسنة 2011 بإعادة تنظيم ديوان المحاسبة والتي تنص على أن:

"يمارس الديوان اختصاصاته الرقابية على الجهات الآتية:-

- 1- الوزارات والجهات الحكومية الاتحادية.
- 2- المجلس الوطني.
- 3- المؤسسات والهيئات العامة التابعة للدولة.
- 4- الشركات والهيئات التي يكون للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة حصة في رأسمالها لا تقل عن 25% أو التي تضمن الدولة لها حداً أدنى من الربح أو تقدم لها إعانة مالية.
- 5- أية جهة يعهد المجلس الأعلى للاتحاد أو رئيس الدولة أو مجلس الوزراء أو المجلس الوطني الاتحادي إلى الديوان بمراقبتها".

وبذلك يكون المشرع الإماراتي قد أخذ نهج المشرع المصري في إسباغ الصفة العامة على بعض الأموال غير المخصصة للمنفعة العامة، لكي يفيدتها من الحماية المقررة للمال العام.

ومن ثم فإن جانباً من الفقه يرى ضرورة الاعتراف صراحةً للشركات المملوكة للدولة بالشخصية الاعتبارية العامة وعدها من أشخاص القانون العام.

فإذا كان القانون الواجب التطبيق هو القانون العام، فهل من شأن ذلك القول إنه يمكن اعتبار القرارات الصادرة عن إدارة هذه الشركات قرارات إدارية قابلة للطعن والإلغاء من قبل القضاء؟ وهل يمكن تطبيق القواعد الخاصة بالنقل والندب والإعارة على العاملين في الشركات الحكومية؟ وألا يعد ذلك تجاهلاً لما ينطوي عليه مدلول الوظيفة العامة باعتبار علاقة الموظف مع الجهة الحكومية علاقة تنظيمية، في حين أن طبيعة العلاقة الوظيفية بالنسبة للعاملين في الشركات الحكومية هي علاقة تعاقدية مناطها عقد العمل. إلا أنه إذا كانت الشركات الحكومية شخصاً من أشخاص القانون الخاص، وفقاً لما استقرت عليه أحكام محكمة النقض في أبو ظبي، والتي قررت أن العاملين في الشركات الحكومية ليسوا موظفين عموميين، وأن قراراتها ليست قرارات إدارية، فكيف يتصور إعمال قواعد القانون الإداري على ما يعد شخصاً معنوياً خاصاً لا يخضع في تنظيمه للقانون العام؟

كل ذلك يجعل لزاماً علينا أن نبحث في التكييف القانوني للشركات المملوكة للدولة وذلك من خلال ما يلي:

المبحث الأول: الآراء الفقهية التي تارث حول الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة.

المبحث الثاني: موقف القضاء من التكييف القانوني للشركات المملوكة للدولة.

المبحث الأول: الآراء الفقهية التي ثارت حول التكييف القانوني للشركات المملوكة للدولة

تتوافر للشركات المملوكة للدولة مقومات فكرة المؤسسة العامة وعناصرها، وهي الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وخضوعها لرقابة السلطة المركزية وقيامها كذلك على إدارة مرافق عامة، لتوفر صفة النفع العام فيها، والشركات العامة حالها حال المؤسسات العامة من الأشكال القانونية للمشروع العام⁽¹⁾ وعليه لا تكون الشركة العامة خاضعة خضوعاً تاماً لقواعد القانون الخاص، فمتى أفصح المشرع عن نيته إخضاع الشركة للقواعد التجارية المتبعة في المشاريع الخاصة، فإن ذلك لا يعني أبداً سريان قواعد القانون الخاص على كافة أوجه نشاطها دون استثناء، وأن الصفة العامة لهذه الشركات تقتضي حتماً استبعاد تطبيق بعض هذه القواعد كنظام الإفلاس في حال لم تنص تشريعات إنشائها أو عقودها التأسيسية أو أنظمتها الأساسية على إخضاعها لأحكام قانون الإفلاس، فلا يعقل أن تخضع الشركات المملوكة للدولة لهذا النظام إذا ما توقفت عن الوفاء بديونها التجارية، إذ إن ذلك يقيّد يد الجهاز المشرف على إدارتها ويتعارض مع مبدأ انتظام وإطّراد سير المرافق العامة والخدمة العامة التي تقدمها للجمهور.

ولقد أثار موضوع التكييف القانوني للشركات المملوكة للدولة نقاشات فقهية حول مدى ارتباط هذا النوع من الشركات بأحكام القانون الخاص أو أحكام القانون العام، وهو ما دعانا إلى عرض هذه الآراء في المطالب الآتية:

المطلب الأول: الرأي القائل بأن الشركات المملوكة للدولة شخص من أشخاص القانون الخاص.

المطلب الثاني: الرأي القائل بأن الشركات المملوكة للدولة شخص من أشخاص القانون العام.

المطلب الثالث: الرأي القائل بازدواجية المعايير في الأخذ بقواعد القانون العام والقانون الخاص معاً.

(1) د.شمس مرغني علي، التحكيم في منازعات المشروع العام، دراسة مقارنة، عالم الكتب، القاهرة، 1973 م، ص 592.

المطلب الأول: الرأي القائل بأن الشركات المملوكة للدولة شخصا من أشخاص القانون الخاص

وفقا لهذا الاتجاه تعد الشركات المملوكة للدولة شخصا من أشخاص القانون الخاص، هذا بجانب نية المشرع الواضحة والقاضية بإدارة هذه المشروعات في نطاق القانون الخاص.

ودلالة هذا القول عد الشركات المملوكة للدولة من أشخاص القانون الخاص فأعمالها تجارية، وعليه فالقرارات الصادرة منها تعتبر أعمالاً مدنية تخضع للقانون الخاص، ولا تعتبر قرارات إدارية⁽¹⁾.

وبناء عليه فهذا الرأي يتجه إلى أن الشركات العامة شركات مساهمة حقيقية من أشخاص القانون الخاص، ومن ثم فإنها تخضع للقانون التجاري⁽²⁾. وذلك تأسيسا على أن تلك الشركات تقترب إلى حد كبير من المشروعات الخاصة⁽³⁾.

وطبقا لهذا الرأي تمارس الشركات العامة عملها وفقا للنظم والقواعد المعمول بها في الشركات التجارية الخاصة وأحكام القانون التجاري، فيما لا يتعارض مع أحكام القانون المنشئ لها.

أما مظاهر خضوعها للقانون الخاص فهي تظهر في معاملة العاملين في الشركات العامة إذ يعتبرون من الأشخاص الخاضعين لقانون العمل، وأموال الشركة تدار وفقا للقواعد المتعارف عليها في القانون التجاري⁽⁴⁾.

وتتبع الشركات العامة ذات أساليب الشركات المساهمة الخاصة من وجود مجلس إدارة ومدير عام كما أنها في حال لم تكن قيمة أسهمها قد دفعت بالكامل من قبل الحكومة فإنها تتبع في تمويلها ذات

(1) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005 م، ص14.
(2) د. مصطفى كمال طه، الوجيز في القانون التجاري، ج1، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، 1964، ص405.
(3) د. أميرة صدقي، النظام القانوني للمشروع العام ودرجة أصالته، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص92.
(4) د. صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية، المكتبة الوطنية للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي، 1982، ص307-308. د. أحمد شرف الدين، فكرة القانون الاقتصادي، القاهرة، 1988، ص98.

الوسائل التي تستعملها الشركات المساهمة، إذ تستطيع الشركة العامة الحصول على اعتماداتها المالية وفقاً للأوضاع السائدة للمشروعات الخاصة⁽¹⁾.

وتخضع الشركات المملوكة للدولة التي تتخذ صورة المشروعات المؤممة أو صورة الشركة المساهمة الخاصة إلى أحكام القانون التجاري كما أن احتفاظ المشروعات المؤممة بشكلها السابق إنما يدل على رغبة المشرع بأن تكون هذه المشاريع من أشخاص القانون الخاص.

ونتيجة لتباين طبيعة الشركات المملوكة للدولة في دولة الإمارات العربية المتحدة وتنوع طرق تأسيسها، فلا توجد قاعدة موحدة بالنسبة للإجراءات والقوانين المطبقة على الموظفين العاملين في هذه الشركات، لذلك من الممكن أن يخضع العاملين فيها لأحكام قانون العمل الاتحادي "القانون الخاص".

وقد تعددت آراء فقهاء القانون الخاص في جمهورية العراق بشأن مدى خضوع الشركات المملوكة للدولة للقانون التجاري وإمكانية إضفاء صفة التاجر على تلك الشركات وبالتالي خضوعها للقانون الخاص⁽²⁾.

(1) يرى فريق من الفقهاء الفرنسيين إن هذه الشركات تخضع للقانون الخاص وذلك من خلال مشروع قانون المشروعات العامة رقم (6027) لعام 1948 المجموعة (ب) وهي المشروعات المؤممة التي احتفظت بشكلها السابق (شكل الشركات المساهمة) وتنافس في نشاطها المشروعات الخاصة.
ينظر د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 175-177.

د. محمد فواد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي، دار المعارف، الإسكندرية، 1964، ص 75.
د. فتحي عبد الصبور، الآثار القانونية للتأميم والحراسة الإدارية على الأموال، ط 2، دار عالم الكتب، القاهرة، 1967، ص 352.

(2) يرى بعض الفقهاء بأن الشركات المملوكة للدولة تحترف العمل التجاري مما يترتب عليه اكتسابها صفة التاجر والذي يستدعي خضوعها للقانون التجاري الذي يحكم عمل التاجر، إلا أن البعض الآخر يرى أن الشركات المملوكة للدولة لا تخضع إلى أحكام القانون التجاري جميعها وإنما تخضع إليها بالقدر الذي لا يخالف أحكام القانون الذي صدر وقضى بتأسيس شركة عامة أو تأميم شركة قائمة، وذهب البعض إلى الربط بين اعتبارها من أشخاص القانون الخاص وعدم تمتعها بامتيازات السلطة العامة، فإذا حولها القانون استخدام وسائل القانون العام فإنها تعد من أشخاص القانون العام، أنظر د. طالب حسن موسى، الموجز في الشركات التجارية، مطبعة المعارف، بغداد، 1973، ص 244. أنظر د. أكرم ياملكي و د. باسم محمد صالح، القانون التجاري، القسم الثاني، الشركات التجارية، بغداد، 1981، ص 36، غازي فيصل، الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، بغداد، 1985، ص 89.

المطلب الثاني: الرأي القائل بأن الشركات المملوكة للدولة شخص من أشخاص القانون العام

ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار أعمال الشركات المملوكة للدولة أعمالاً إدارية تشبه أعمال المؤسسات العامة وتخضع لقواعد القانون العام، وهم يعللون ذلك بأن عمليات التحول الاشتراكي التي أدت إلى بروز أسلوب المشروعات العامة التي اتخذت شكل الشركات العامة أو المؤسسات العامة فإن هذه الوحدات الاقتصادية الجديدة تعتبر من الأجهزة الإدارية التي تتبع الدولة لاستخدامها كوسيلة لها في تنفيذ الخطط الاقتصادية وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والوطنية، وأن هذا الاتجاه قام بتكييف الشركات العامة في ضوء هذا التفسير بأنها شخص من أشخاص القانون العام يمارس أنشطة تجارية وصناعية من أجل تحقيق المنفعة العامة⁽¹⁾، إذ تعتبر هذه الشركات من الأشخاص الاعتبارية العامة؛ وبالتالي فأموالها عامة وتتمتع بامتيازات السلطة العامة حسب وجهة نظرهم وكانت حجتهم التي يبنون عليها رأيهم أن الشركات المملوكة للدولة تختلف عن الشركات الخاصة في رأس المال، حيث إن رأس مال الشركات المملوكة للدولة مدفوع من الدولة وهي التي تديرها وتتحمل خسائرها، وإن المشرع لم يُصص صراحةً على أن الشركات المملوكة للدولة أشخاص اعتبارية خاصة⁽²⁾.

ويأخذ بهذا الرأي بعض فقهاء القانون العام، إذ ينظرون إلى الشركة المملوكة للدولة على أنها تأخذ شكل المؤسسة العامة فقد عدها الفقه شخصاً من أشخاص القانون العام كونها تقوم بإدارة مرافق عامة⁽³⁾. كما تدير ذمة مالية عامة ولها ارتباط وثيق بالدولة⁽⁴⁾.

(1) د. محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام- دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ط1، الجزائر، 1984، ص475-476.

(2) د. هيام على ناجي، الطبيعة القانونية لقرارات الشركات العامة، مجلة جامعة سرت العلمية - العلوم الإنسانية، جامعة سرت - مركز البحوث والاستشارات، مجلد7، العدد2، 2017، ص170.

(3) د. أكنم الخولي، دراسات في قانون النشاط التجاري الحديث للدولة ونظرية المشروع العام وشبه العام، ط1، دار القاهرة للنشر، 1961، ص99-100.

(4) يرى الفقيه (connois) أن انفراد المشروعات المؤممة بنظام قانوني خاص متميز لا يكفي لاعتبارها كائناً قانونية منفصلة عن المؤسسات العامة. نقلاً عن د. فتحي عبد الصبور، مرجع سابق، ص347.

ووفقاً للبعض تعدُّ الشركات العامة جميعاً مهما كان شكلها مرافق عامةً اقتصاديةً باعتبارها مشروعات ذات نفع عامٍ مباشرٍ أو غير مباشرٍ تهيمُن عليها السلطة العامة وتديرها مباشرةً أو بطريقةٍ غير مباشرةٍ (1).

وبالتالي فمن غير المنطقي أن تعامل الشركات المملوكة للدولة على قدم المساواة مع الشركات التجارية الخاصة، من حيث النظام القانوني الذي يحكم كليهما، إذ إن الشركات المملوكة للدولة هي حلقةٌ من حلقات الجهاز الإداري في الدولة، تنشأ من قبل الدولة لتكون دعامةً من دعائم المجتمع في إشباع الحاجات العامة وتنفيذ سياسة المشرع في مختلف المجالات الاقتصادية، وهذا الاختلاف ينبغي أن يصاحبه اختلاف في النظام القانوني الذي يحكم كلا منها.

بناءً عليه تم إنشاء الشركات المملوكة للدولة لتتولى سياسة المشرع وتحقق المصلحة العامة، وتتمتع في كثير من الأحيان بامتيازات ووسائل السلطة العامة، كعدم جواز الحجز على أموالها، وإعفائها من الضرائب والرسوم، ثم إن الدولة هي التي تتولى تمويلها، وتحمل خسائرها الناتجة عن نشاطها، وأخيراً تخضع الشركات العامة عند ممارستها لمختلف أوجه نشاطها لإشراف الأجهزة الرقابية للدولة التي تخضع لها بقية الأشخاص الاعتبارية العامة، وتعتبر كل هذه الدلائل كافيةً لتمتع الشركات العامة بالشخصية الاعتبارية العامة (2).

وسنذكر هذا الاتجاه أن الشركات المملوكة للدولة تتوافر فيها مقومات المؤسسات العامة من شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، كما تعدُّ أموال هذه الشركات أموالاً مملوكةً للدولة وتباشر الشركة نشاطاً اقتصادياً باسم الدولة ولحسابها كما هو الحال في المؤسسات العامة (3).

(1) د. أميرة صدقي، مرجع سابق، ص 91.

(2) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ط7، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، بدون تاريخ، ص 119.

(3) د. فتحي عبد الصبور، مرجع سابق، ص 348.

وليس هناك أثرٌ لشكل الشركة المملوكة للدولة على طبيعتها القانونية، فلا يوجد فرقٌ بين الشركة العامة والمؤسسة العامة إلا بمركز كل منهما بالتنظيم الإداري، حيث إن المؤسسات العامة قد تشرف على الشركات العامة لذا تعدّ في مركز أعلى من الشركة العامة (1).

حيث يعدّ نشاط القطاع العام الذي تقوم به المؤسسات العامة والشركات المملوكة للدولة والجمعيات التي تتبعها بطبيعتها وتكوينها أجهزة إدارية عامة تعمل باسم الدولة ولصالحها، وتباشر نشاطها وفقاً للتخطيط وطبقاً للبرامج التي تضعها الهيئات المركزية المختصة، وهي تخضع في مباشرة هذا النشاط لرقابة وتوجيه الوزير المختص، وتخضع بوجه عام لأجهزة الرقابة والتنظيم المركزية، وتسير في عملها وفقاً لنظم ولوائح إدارية يصدر باعتمادها قرار من الوزير أو رئيس الهيئة أو الدائرة الذي تتبعه، وهي تعمل لتحقيق أهداف الدولة وطبقاً لصريح القانون تتحمل خزانة الدولة نفقاتها، كما يعود فائض مواردها إلى خزانة الدولة (2).

وعلى ذلك فقد استند أنصار هذا الاتجاه على عدة حجج منها ما يلي:

- 1- تتسم الشركات المملوكة للدولة بنفس السمات المتوافرة في المؤسسات العام من توافر شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري وذمة مالية مستقلة عن الدولة مع خضوعها لرقابة الدولة وإنشائها للنفع العام (3).
- 2- إن الشركة المملوكة للدولة تدار من قبل الدولة وتباشر نشاطا اقتصاديا عاما وتباشر هذه الشركات نشاطها باسم الدولة ولحسابها شأنها في ذلك شأن المؤسسات العامة (4).
- 3- اختلاف الشركات المملوكة للدولة بالكامل عن الشركات المساهمة الخاصة التي تنشئها الأشخاص الطبيعية الخاصة في أن الأسهم جميعها مملوكة للدولة باعتبارها المساهم الوحيد

(1) أمير حسن جاسم مرجع سابق، ص90.

(2) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص11.

(3) د. عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، مكتبة الفضيل للطباعة والنشر، بنغازي، 2013م، ص184.

(4) د. فتحي عبد الصبور، مرجع سابق، ص348.

في الشركة في حين أنّ ملكية الأسهم في الشركات المساهمة الخاصة تعود للأفراد، أي أنّ المساهمين في الشركات الخاصة هم أصحاب الحق الأعلى في إدارتها لارتباط الإدارة بالملكية (1). إذ تربط بين هؤلاء المساهمين نية المشاركة في حين أنّ الشركة العامة لا ترتبط بها نية المشاركة إذ تتعلق بخطة التنمية (2). إضافة إلى ذلك فلا وجود للجمعية العمومية في الشركات المملوكة للدولة بالكامل ولكنها موجودة في الشركات الخاصة وذلك نتيجة لأنّ الدولة هي المساهم الوحيد، وقد انتقلت سلطات الجمعية العمومية في الشركات العامة إلى مجلس إدارة الشركة العامة.

4- حينما تتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتتولى مباشرته فهي لا تباشره بوصفها شخصا معنويا خاصا يخضع لأحكام القانون الخاص ويعامل معاملة الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة الأخرى، ولكنها تباشّر هذا النشاط بوصفها شخصا معنويا عاما يتمتع بحق السيادة والسلطان (3).

ويمكننا أن نضيف إلى الحجج المذكورة أنّ الشركات العامة تتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة كنزع الملكية للمنفعة العامة، وعدم إمكان التنفيذ على أموالها، وعدم خضوعها لنظام الإفلاس في حال لم تنص تشريعات إنشائها أو عقودها التأسيسية أو أنظمتها الأساسية على إخضاعها لأحكام قانون الإفلاس، كما قد يتمتع العاملون ببعض الشركات العامة بسلطة الضبط القضائي التي تقرر منحها لبعض الموظفين العاملين بشركة مجموعة بريد الإمارات حيث نصت المادة (18) من مرسوم بقانون اتحادي رقم (21) لسنة 2019 بشأن شركة مجموعة بريد الإمارات على ما يلي:

(1) امير حسن جاسم، مرجع سابق، ص90.

(2) د. فتحي عبد الصبور، مرجع سابق، ص349.

(3) د. محمد فؤاد مهنا، مرجع سابق، ص155.

"يكون لموظفي الشركة الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالاتفاق مع رئيس المجلس صفة مأموري الضبط القضائي في إثبات ما يقع في نطاق اختصاصهم من مخالفات لأحكام هذا المرسوم بقانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له".

وكذلك فعل المشرع الاتحادي عندما قرر إمكانية منح صفة مأمور الضبط القضائي للعاملين في شركة الاتحاد للماء والكهرباء وجاء بنفس مضمون النص القانوني المتقدم الذكر وذلك بالنص عليه في المادة (14) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (31) لسنة 2020 في شأن شركة الاتحاد للماء والكهرباء. وهاتين الشركتين المذكورتين أنفاً اللتين أنشأتهما الحكومة الاتحادية بالإضافة إلى شركة الإمارات العامة للنقل والخدمات "مواصلات الإمارات" التي تم تحويلها من مؤسسة إلى شركة بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (22) لسنة 2019، جميعها مملوكة إلى جهاز الإمارات للاستثمار الذي تم إنشاؤه من قبل الحكومة الاتحادية كسلطة عامة يتبع لمجلس الوزراء وذلك بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (4) لسنة 2007 بإنشاء جهاز الإمارات للاستثمار هذا القانون الذي أسبغ صفة المال العام على أموال الجهاز وبالتالي الشركات المملوكة له عندما قرر بأن جميع الأموال والأصول التي يحتفظ بها جهاز الإمارات للاستثمار أو يديرها أو يستثمرها هي أموالاً عامة مملوكة للدولة وذلك عندما نص في المادة (13) من القانون المذكور على أنه:

"تكون جميع الأموال والأصول التي يعهد إلى الجهاز الاحتفاظ بها أو إدارتها أو استثمارها أموالاً عامة مملوكة للدولة، ويعفى الجهاز من سداد أي من الرسوم أو الضرائب المقررة أو التي يتم إقرارها في الدولة".

وبعد أن انتهينا من استعراض آراء الفقهاء في هذا المجال والحجج التي ساقوها فإننا نؤيد ما ذهب إليه الفقهاء في الرأي الذي يعذ الشركات المملوكة للدولة مؤسسات عامة فهي شخص من أشخاص القانون العام، إذ ينطبق على الشركات المملوكة للدولة ما ينطبق على المؤسسات العامة من حيث كونها طريقة من طرق إدارة المرافق العامة.

المطلب الثالث: الرأي القائلُ بازدواجية المعايير في الأخذ بقواعد القانون العام والقانون

الخاصّ معاً

وفقاً لهذا الرأي تخضع الشركات المملوكة للدولة للقانونين العام والخاص، أما خضوعها للقانون العام فيرجع إلى كونها تدير مرافق عامةً تشترك مع غيرها من المؤسسات في الخضوع للمبادئ الأساسية للمرافق العامة، وأما خضوعها للقانون الخاص فيعود إلى طبيعة نشاطها الاقتصادي، الذي لا يختلف عن نشاط الأفراد وهو ما يستدعي خضوعها للقانون الذي يتلاءم مع طبيعة هذا النشاط وهو القانون الخاص⁽¹⁾.

وعليه، تتردد هذه المرافق بين النظامين العام والخاص، وتتباين وتتوغل عملية إخضاعها لكلٍ من النظامين باختلاف هذه المرافق، ففيما يتعلق بالشركات التي تدار بواسطة أشخاص معنوية عامة نجد خضوع تنظيمها وتركيبها الهيكلي لأحكام وقواعد القانون العام، هذا في الوقت الذي تسير أعمالها وممارسة أوجه نشاطها وفقاً لقواعد القانون الخاص سواء فيما يتصل بالعلاقات الدائمة فيما بينها وبين الأفراد المنتفعين بخدمات المرفق الذي تديره، وذلك سواء من حيث تحريك المسؤولية عن أداء هذه المنافع، أو بصدد العلاقة القائمة بين هذه الشركات والعاملين فيها الذين يتم إخضاعهم لأحكام قانون العمل الخاص باستثناء طائفة مديري ورؤساء تلك المرافق أو القائمين بالأعمال المحاسبية فيها إذ يعتبرون هؤلاء من بين الموظفين العموميين⁽²⁾.

وبالتالي تخضع الشركات المملوكة للدولة لنظام قريب من النظام القانوني للشركات الخاصة المملوكة للأفراد ولأشخاص القانون الخاص، ولكن لا يتطابق معه نظراً لعمومية الشركة المملوكة للدولة، فهي أن خضعت جزئياً لقواعد القانون التجاري باعتباره القانون العمومي التطبيق على الأعمال

(1) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص451، أنظر أيضاً د. حسني المصري، قوانين الشركات الأنكلوسكسونية، 1986، ص48.

(2) د. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الكتاب الثاني، ط4، جامعة طنطا، بدون تاريخ، ص175.

التجارية فإن ذلك لا يعني زوال صبغتها كمنظمة عامة تدير نشاطا تجاريا في نطاق خطة التنمية الاقتصادية العامة للدولة، وضمن أهدافها وهذه الصفة العمومية هي التي تجعلها تدور أيضا في فلك القانون الإداري، ومن مظاهر تطبيق كلا القانونين العام والخاص في الشركة العامة أن الشركات العامة تتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة كنزع الملكية للمنفعة العامة، وعدم إمكان التنفيذ على أموالها، وعدم خضوعها لنظام الإفلاس في حال لم تنص تشريعات إنشائها أو عقودها التأسيسية أو أنظمتها الأساسية على إخضاعها لأحكام قانون الإفلاس، وقد يتمتع العاملون ببعض الشركات العامة بسلطة الضبط الإداري والقضائي، وكذلك تخضع الشركات العامة لأشكال متنوعة من الرقابة التي تمارس عليها من قبل الدولة.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نجد أن قانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي يمكن تطبيقه على الشركات الحكومية والعاملين فيها وذلك في حال صدور قرار من رئيس المجلس التنفيذي وهذا ما تم إقراره في نص المادة (2-3) من القانون رقم (6) لسنة 2016 في شأن الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي على أنه: "يجوز بقرار من رئيس المجلس التنفيذي تطبيق بعض أو كل أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والسياسات الصادرة تنفيذا له على الشركات الحكومية".

ويرى الباحث بأن النص المتقدم الذكر يفرض ضمنا بأن الشركات الحكومية هي شخص من أشخاص القانون العام ويمكن تطبيق قانون الموارد البشرية الذي يتم تطبيقه على العاملين لدى أشخاص القانون العام في الحكومة المحلية عليها وسندنا في ذلك بأنه لا يمكن تصور أن تكون الشركة المراد تطبيق القانون المذكور عليها هي شركة خاصة لأن الأخيرة شخص من أشخاص القانون الخاص ولا يمكن حتى ولو استثناء أن يطبق على العاملين لديها قانون الموارد البشرية المخصص لأشخاص القانون العام، وأما تطبيق القانون المذكور على الشركة الحكومية بقرار من رئيس المجلس التنفيذي ذلك لكونها في الأصل شخص من أشخاص القانون العام، وقرار سمو رئيس المجلس التنفيذي الذي سيصدر بشأن تطبيق بعض أو كل أحكام قانون الموارد البشرية ولائحته التنفيذية والسياسات

الصادرة تنفيذاً له على الشركات الحكومية إنما هو قرارا كاشفاً لحقيقتيه أن تلك الشركات الحكومية تتمتع بالشخصية القانونية العامة وليس قراراً منشأً لهذه الشخصية.

المبحث الثاني: موقف القضاء من التكيف القانوني للشركات المملوكة للدولة

تقتضي متطلبات التحول الاقتصادي وتنفيذ خطط التنمية كفاءةً حسن استخدام الموارد الاقتصادية بصورة تنعش الاقتصاد الوطني بإشراك الدولة في بعض الصناعات الأساسية التي لها أهمية استراتيجية عن طريق إنشاء الشركات المملوكة للدولة ومدّها بالمقومات والقدرات المادية والقانونية الكافية لتقوية هذا القطاع بما يكفل إشراكه في جميع مجالات النشاط الاقتصادي وأن يتهيأ لها قدر من الحرية والمرونة والسرعة في اتخاذ القرارات.

وترجع المشكلة الأساسية التي تواجه الشركات المملوكة للدولة إلى طبيعة الوضع القانوني لهذه الشركات فهي شركات مملوكة للدولة وفي الوقت نفسه تخضع للقانون التجاري الذي يعالج أوضاع الشركات الخاصة بالرغم من اختلاف الشركات المملوكة للدولة عن شركات القطاع الخاص اختلافاً بيناً.

ولقد ترتب على هذا الوضع القانوني ظهور اجتهادات مختلفة حول طبيعة التصرفات الصادرة من هذه الشركات إذ انقسمت إلى قسمين البعض أضاف عليها الشخصية الاعتبارية الخاصة وصنفها من أشخاص القانون المدني ونتج عن ذلك عدم اعتبار أعمالها وقراراتها بأنها أعمال أو قرارات إدارية والبعض الآخر يرى أنها من الأشخاص الاعتبارية العامة ومن ثمّ فما يصدر عنها هي قرارات إدارية تخضع لأحكام القانون الإداري.

ويرجع هذا الاختلاف الفقهي والقضائي إلى غياب تشريع عام يعالج أوضاع الشركات المملوكة للدولة ويعكس فلسفة إنشائها ومفهوم تكوينها، غير أن مهمة القضاء تنحصر في التعرف على نية المشرع في تحديد طبيعة الشركات المملوكة للدولة وقد تكون هذه النية صريحةً وواضحةً وهذا

الأمر نادر، وقد تكونُ ضمنيةً وهو الغالبُ وبالتالي يمكنُ استنتاجَ هذه النيةِ من مجموع الظروف والقرائن المحيطةِ بإنشاءِ المشروع العامِ وكذلك أسلوبِ إدارتهِ وتنظيمه وتسييره⁽¹⁾.

وسوفَ نتناولُ في هذا المبحثِ موقفَ القضاءِ من التكييفِ القانوني للشركاتِ المملوكةِ للدولةِ من خلالِ سوابقِ قضائيةٍ، تتمثلُ الأولى في ما استقرَّ عليه القضاءُ في إمارةِ أبوظبي باعتبارِ أن الشركاتِ التي تؤلُّ ملكيتها للحكومةِ هي شخصٌ من أشخاصِ القانونِ الخاصِ، وتتمثلُ الثانيةُ بأحدِ أحكامِ قضاءِ المحكمةِ الاتحاديةِ العليا بشأنِ خضوعِ تلكَ الشركاتِ للقانونِ العامِ، ونتطرقُ في الثالثةِ لدراسةِ سابقةٍ قضائيةٍ أخذَ بها القضاءُ بقواعدِ القانونِ الخاصِ والعامِ معاً عندَ تكييفه للواقعةِ التي عرضتُ عليه وكلِّ ذلكَ سنتناوله من خلالِ المطالبِ الثلاثةِ التالية:

المطلبُ الأولُ: الاتجاهُ القاضي بأنَّ الشركاتِ المملوكةِ للدولةِ من أشخاصِ القانونِ الخاصِ.

المطلبُ الثاني: الاتجاهُ القاضي بأنَّ الشركاتِ المملوكةِ للدولةِ من أشخاصِ القانونِ العامِ.

المطلبُ الثالثُ: ازدواجيةُ المعاييرِ في الأخذِ بقواعدِ القانونِ العامِ والقانونِ الخاصِ معاً.

(1) د. محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981-1982، ص 41-42.

المطلب الأول: الاتجاه القاضي بأن الشركات المملوكة للدولة من أشخاص القانون

الخاص

وفقا لهذا الاتجاه يكون الاختصاص للقضاء العادي - ما لم يوجد نص باختصاص القضاء الإداري- بالنظر في المنازعات المتعلقة بمرافق عامة صناعية أو تجارية والتي تنشأ عن قيام الدولة بنشاط يماثل نشاط الأفراد (1).

حيثُ أصدرَ القضاء في فرنسا وفي بعض الدول العربية أحكاما قضت فيها باختصاص القضاء العادي بنظر النزاعات القضائية المتعلقة بالشركات المملوكة للدولة على أساس أن هذه الشركات تخضع في تعاملاتها للقواعد القانونية التجارية ويحكم عملها القانون الخاص ولا يطبق على العاملين فيها قوانين وأنظمة الموارد البشرية الحكومية ولكنهم يخضعون لقانون العمل المطبق على العاملين بالقطاع الخاص، وبالتالي فإن تلك الأحكام تعتبر الشركات المملوكة للدولة شخصا من أشخاص

(1) وهذا ما ذهب إليه محكمة التنازع الفرنسية حول الاختصاص في نظر القضايا المتعلقة بمرافق عامة صناعية وتجارية. وذلك في حكمها الصادر عام 1921 والمعروف باسم قضية العبارة إيبوكا حيث قضت بأن الشخص المعتبر العام الذي يدير مرفق عام ذو طابع تجاري يخضع لاختصاص القضاء المدني وليس لاختصاص القضاء الإداري، وتتخلص هذه القضية من خلال عرض مفوض الحكومة ماتير Matter وقائعها على الوجه الآتي: «تتناثر على ساحل شاطئ العاج خلجان صغيرة تجعل المرور عسيرا؛ وكان الحل السعيد الذي وجدته المستعمرة هو ربطها بمعديات. وهكذا أقامت على خليج إبريه Ebri é واحدة سميت معدية إيبوكا Eloka تستغلها شخصيا ومباشرة من خلال إدارة رصيف بسام Bassam. وكانت المعدية تعبر الخليج في ليلة 5-6 أيلول/سبتمبر سنة 1920 وعلي متنها 18 شخصا و 4 سيارات حين غرقت فجأة، وقد غرق مواطن وكذلك السيارات التي كانت قد أصابها عندما استخرجت أضرارا جسيمة». فرفعت الشركة التجارية للغرب الأفريقي مالكة إحدى هذه السيارات دعوى أمام محكمة بسام الكبير. ولما رفع نائب حاكم المستعمرة النزاع، حكمت محكمة التنازع بدخول المنازعة في اختصاص المحاكم العادية. وبهذا الحكم الشهير والمعروف أكثر باسم معدية إلوكا حكمت محكمة التنازع على هذا الوجه باختصاص المحاكم العادية بنظر الدعاوى التي يرفعها الأفراد للتعويض عن الأضرار الصادرة لاستغلال مرفق عام صناعي وتجاري، أي مرفق يعمل في ذات أوضاع منشأة خاصة. وقد برر مفوض الحكومة هذا الحل وفسر على الوجه الآتي: «بعض المرافق هي من طبيعة، من ذات جوهر الدولة أو الإدارة العامة؛ ومن الضروري أن يضمن مبدأ فصل السلطات كمال أدائها (عملها). وتكون منازعاتها من اختصاص القضاء الإداري. وثمة مرافق أخرى لها، على العكس، طبيعة خاصة، وإذا تولتها الدولة فما ذلك إلا عرضا ومصادفة لعدم قيام فرد بها، ومن المهم للصالح العام تحقيقها؛ وطبيعي أن تدخل المنازعات التي يثيرها استغلالها في اختصاص المحاكم العادية». نقلاً عن: د. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الأفريقي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 198. ونقلاً عن: مارسو لونغ (نائب رئيس فخري لمجلس الدولة)- پ روس پ ير قبل (عضو المعهد أستاذ شرف في جامعة بانتيون-أساس (باريس))- بيار دلفولفية (أستاذ في جامعة بانتيون-أساس (باريس))- غي بريان (رئيس قسم فخري لدى مجلس الدولة)- برونو جينثوا (رئيس قسم لدى مجلس الدولة)، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 2009، ص 242-244.

القانون الخاص، فقد تواترت الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا المصرية على اعتبار شركات القطاع العام شركات تجارية من أشخاص القانون الخاص⁽¹⁾.

كما أن هنالك أحكاماً قضائية قد أصدرها القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة قضى فيها بخضوع الشركات المملوكة للدولة للقانون الخاص كونها شخص من أشخاص القانون الخاص والدليل على ذلك الحكم الصادر في قضية شركة أبو ظبي للخدمات الصحية (الطعان رقمي 13 و 18 لسنة 2014):

"إذ تعود وقائع الدعوى إلى أن طبيبةً استشاريةً قامت برفع دعوى إدارية تختصم المشفى الذي تعمل فيه، مطالبةً بإلغاء القرار الإداري الذي يقضي بإلغاء صلاحيتها كطبيبة استشارية تشرف على إجراء العمليات الجراحية وتحويلها إلى طبيبة إخصائية، وهو ما يتعارض مع مؤهلاتها وخبراتها العلمية والعملية، مما ترتب عليه الانتقاص من حقوقها المالية، وجديرٌ بالقول إن المستشفيات والعاملين فيها يتم الإشراف عليها وإدارتها من قبل شركة أبو ظبي للخدمات الصحية "صحة". مما أدى إلى إدخالها طرفاً في الدعوى كونها الجهة المسؤولة عن إدارة المستشفى الذي كانت تعمل فيه الطبيبة، وحيث إنه تم تداول الدعوى في الجلسات وذلك على النحو الثابت في محاضرها، وانتهت محكمة النقض في أبو ظبي إلى حكمها الصادر بجلسته 29 / 09 / 2014 م على أنه:

(1) تعرضت المحكمة الإدارية العليا المصرية لهذا الموضوع واصلته تأصيلاً سليماً لأول مرة في حكمها الصادر بتاريخ 1964/02/29 م إذ جاء في هذا الحكم: "من حيث إن عامي 1961 و 1963 م قد شهدا خطوات متعددة اقتضت وضع برامج شاملة للعمل الاجتماعي تعود بخيرات العمل الاقتصادي ونتائجه على الجموع الشعبية العاملة وتصنع لها مجتمع الرفاهية الذي تتطلع إليه، فانتقلت إلى الدولة مشروعات تجارية وصناعية وزراعية كانت لولاها شركات خاصة، وذلك عن طريق التأميم، فاقتمت الدولة النشاط التجاري لتسد النقص وتقوم الاعوجاج وتفتح الأفاق الجديدة في نطاق خطة مرسومة للنشاط الاقتصادي. المنبثق من النظام الاشتراكي وهو في تلخيص بسيط نظام التوجه والكفاية والعدل. ومن حيث إن المشرع بإصداره هذه القوانين ينطلق بنصوصها إلى هدف محدد يحقق غاية معينة مضمونها دعم الاقتصاد القومي، وتنميته ومن حيث إنه بتأميم الشركة المدعية ألت ملكيتها إلى الدولة، وأصبحت أموالها المملوكة للدولة ملكية خاصة وأصبحت الشركة المدعية محتفظةً بشكلها القانوني، ولها شخصيتها الخاصة وميزانيتها المستقلة عن ميزانية الدولة، والمعدة على نمط الميزانيات التجارية مع استمرارها في مزاولة نشاطها، ومن القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشؤون المالية والإدارية والفنية وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية، ومن حيث إن مفاد ذلك أن الشركة المدعية تنظر مع تلك الدولة لها شركة تجارية من أشخاص القانون الخاص، وقد حرصت قوانين التأميم على تأكيد بقائها محتفظةً بشكلها القانوني واستمرارها في نشاطها في إطار الشكل ولا يمكن - والحالة هذه- اعتبارها من المصالح العامة. نقلاً عن: د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2016، ص 325-326.

" المقرر بأحكام المادة (16) من قانون المعاملات التجارية أن صفة التاجر تثبت للشركات التجارية التي تنشئها أو تملكها أو تساهم فيها الدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، وتسري عليها أحكام القانون التجاري إلا ما استثنى منها بنص خاص، طالما أنه ليس هناك أي نص يضي عليه طابع المؤسسة العامة، وبذلك يكون طابع المؤسسة العمومية منتفيا عن شركة أبو ظبي للخدمات الصحية (صحة)، وأن النص على إعفائها والمنشآت التابعة لها كلياً أو جزئياً من جميع الضرائب والرسوم الجمركية المحلية ودفع رأس مالها بالكامل من قبل الحكومة، وإخضاع اعتماد ميزانيتها وجانب من قراراتها لموافقة المجلس المذكور وإن كان يندرج ضمن المعايير المميزة للمؤسسة العمومية، إلا أنه لا يكفي لإضفاء الطابع عليها، طالما أن قانون إنشائها جعل منها شركة مساهمة عامة، وأن إدارتها تتم وفقاً لأساليب القانون الخاص. وإذا كانت المؤسسات الخاصة ذات النفع العام تمدّها أحيانا بإعانات مادية ومعنوية، إلا أن هذه المظاهر لا تجعلها وفقاً لما هو مستقر عليه فقهاء وقضاء من أشخاص القانون العام، بل تخضع للقانون الخاص باعتبارها شخصاً من أشخاصه، ومن ثم فإن موظفيها في غير الحالات الاستثنائية التي يقرها المجلس التنفيذي وفقاً لما هو منصوص عليها في المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 2006 لإمارة أبو ظبي والمعدل بالقانون رقم 1 لسنة 2008، لا يخضعون مبدئياً لقانون الخدمة المدنية، ويسري عليهم قانون العمل، ما لم يكن للمؤسسة نظام يحكم مواردها البشرية، إذ تسري عليهم في هذه الحالة الأحكام الخاصة المقررة في هذا النظام متى تضمنت أحكامه أكثر فائدة للعاملين بهذه المؤسسة، ومزايا أفضل من قانون العمل ولم تنزل إلى الحد الأدنى من حقوق العمال المنصوص عليها في قانون العمل" (1).

ولغرض مناقشة الحكم القضائي المذكور فإن المرسوم الأميري رقم 10 لسنة 2007 في شأن تأسيس شركة أبو ظبي للخدمات الصحية قد حدد الهدف الأساسي من إنشاء الشركة وأنه يتمثل في إدارة المنشآت الصحية مباشرة، سواء كانت مستشفيات أو مراكز صحية أو غيرها، وكذلك تنفيذ

(1) الطعان رقمي 13، 18 لسنة 2014، جلسة 2014/09/29، نقض إداري، أبوظبي.

السياسات والمشاريع والاستراتيجيات المعتمدة من قبل هيئة الصحة في أبو ظبي لتطوير العمل الصّحّي والعلاجي، وبالتالي فإنّ الغرض الأساسي لإنشاء الشركة لم يكن تجاري كما هو الحال في تأسيس الشركات التجارية الخاصة في إطار القانون التجاري.

وكان من المفترض بالحكم القضائي أنّ لا ينكر على الشركة حقيقة أنها شخص من أشخاص القانون العام عندما قامت المحكمة بتطبيق قانون تنظيم علاقات العمل الاتحادي على العاملين في الشركة، وذلك لأنّ المحكمة قد اضطرت إلى تطبيق قانون تنظيم علاقات العمل على النزاع المعروض أمامها لوجود فراغ قانوني يتعلق بالقانون الذي يتم تطبيقه لحسم النزاعات القضائية التي تحصل ما بين شركة أبو ظبي للخدمات الصحية (صحة) والعاملين لديها، حيث إنّ قانون تأسيسها وهو المرسوم الأميري رقم (10) لسنة 2007 لم يتضمن النص على تطبيق قانون الخدمة المدنية على العاملين لديها ولم يصدر قرار المجلس التنفيذي بذلك⁽¹⁾ وسندنا في اعتبار شركة أبو ظبي للخدمات الصحية "صحة" بأنها مرفق اقتصادي عام ارتأت الإمارة لتسييره أن يتخذ شكل شركة مساهمة عامة وبالتالي تعتبر شخص من أشخاص القانون العام الحجج التالية:

- 1- أنّ الشركة مملوكة للحكومة بالكامل ورأس مالها مدفوع بالكامل من قبل حكومة أبو ظبي، وهذا طبقاً لنص المادة (4) من قانون تأسيسها.
- 2- يدير الشركة مجلس إدارة تمّ تعيين رئيسه وجميع أعضائه بقرار من رئيس المجلس التنفيذي لإمارة أبو ظبي الذي يحدد مدة إدارتهم ومخصصاتهم المالية، وهذا مثبت بنص المادة (8) من قانون تأسيسها.

(1) عندما اصدرت محكمة نقض أبوظبي حكمها في الطعن رقمي 13، 18 لسنة 2014، كان القانون النافذ حينئذ هو قانون الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2006 المعدل بالقانون رقم (1) لسنة 2008، الذي تم إلغاؤه بموجب المادة (90-3) من القانون رقم (6) لسنة 2016 في شأن الموارد البشرية لإمارة أبوظبي والذي حول صلاحية اصدار القرار إلى رئيس المجلس التنفيذي حيث نصت المادة (2-3): "يجوز بقرار من رئيس المجلس التنفيذي تطبيق بعض أو كل أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والسياسات الصادرة تنفيذاً له على الشركات الحكومية".

3- أقرت المادة (15) من المرسوم الأميري رقم 10 لسنة 2007 في شأن تأسيس شركة أبو ظبي للخدمات الصحية "صحة" بأنه "تنتقل إلى الشركة بقرار من المجلس التنفيذي ملكية كافة المنشآت الصحية والعلاجية بالإمارة والأراضي المخصصة لها والقائمة حالياً"، وهذا الانتقال بالتأكيد يتم دون مقابل مالي يدفع لحكومة أبو ظبي أي أن الشركة لم تنتقل إليها ملكية المنشآت الصحية والعلاجية الحكومية إليها بموجب عقد بيع بينها وبين حكومة أبو ظبي وأنها لم تدفع ثمن هذه المنشآت للحكومة حتى يمكننا ذلك من اعتبار هذه العملية بأنها تقع تحت مصطلح خصخصة المنشآت الحكومية عن طريق انتقال ملكيتها من جهة حكومية إلى شركة خاصة بموجب عقد بيع، ولم تتبع إجراءات انتقال ملكية تلك المنشآت الحكومية إلى القطاع الخاص ومنها البيع بطريق المزايمة، بل إن نقل الملكية تم بقرار صدر عن المجلس التنفيذي (حالياً رئيس المجلس التنفيذي)، وهو ما يشبه إلى حد كبير إعادة الهيكلة التي تجريها في بعض الأحيان الحكومات المحلية أو الحكومة الاتحادية في نقل ملكية وعائدية بعض المنشآت الحكومية من وزارة أو هيئة أو دائرة حكومية إلى هيئة أو مؤسسة حكومية أخرى.

4- كما أن المشرع المحلي في المادة (15) من المرسوم الأميري رقم 10 لسنة 2007 في شأن تأسيس شركة أبو ظبي للخدمات الصحية "صحة" لم يكتفي بإقرار نقل ملكية المنشآت الصحية والعلاجية الحكومية إلى شركة "صحة" ولكنه أقر أيضاً نقل العاملين في المنشآت الصحية المذكورة إلى شركة "صحة"، حيث نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أنه: "ينقل بقرار من المجلس التنفيذي العاملين في المنشآت الصحية المنقولة للشركة"، وهذا الأمر أيضاً يتنافى مع فكرة أن الشركة تعتبر شخصاً من أشخاص القانون الخاص، لأن مصطلح النقل طبقاً لقانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي يعد أحد طرق شغل الوظائف العامة وبالتالي فإن النقل يتم ما بين جهتين إدارتين حكوميتين وليس من قبل جهة إدارية حكومية إلى شركة خاصة وبالتالي فإن نقل العاملين من المنشآت الصحية الحكومية إلى

شركة أبو ظبي للخدمات الصحية "صحة" يعتبر نقل إلى شخص من أشخاص القانون العام - وهذا ما هو مثبت في المادة (7) من قانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي التي نصت على ما يلي: "تشغل الوظائف العامة عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة وفقا للضوابط والقواعد والشروط المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية"، وهو نفس مضمون نص المادة (6) من قانون الخدمة المدنية الملغي الذي كان ساريا وقت صدور الحكم في القضية المشار إليها.

وعليه كان يمكن اعتبار أن نقل العاملين من المنشآت الصحية الحكومية إلى شركة "صحة" بأنه نقل إلى شركة خاصة (شخص من أشخاص القانون الخاص) وذلك في حال أن هذا النقل لم يتم عن طريق قانون أو قرار إداري بنقلهم وإنما يتم بإنهاء خدمات الموظفين من المنشآت الصحية (التي تم بيعها إلى الشركة الخاصة على سبيل الفرض) وتسليمهم كافة مستحقاتهم الوظيفية المستحقة لهم طبقا لقانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي وسلم الرواتب المعمول به في الحكومة المحلية، ومن ثم يتم تعيينهم من جديد بعقود عمل جديدة تبرم مع شركة "صحة" ومباشرات عمل جديدة كعاملين جدد في شركة خاصة وذلك بعد انتهاء علاقاتهم الوظيفية بالمنشآت الحكومية وانتهاء صفة الموظف العام لكل واحد منهم، غير الذي حصل هنا أنه بقرار النقل لم يتم إنهاء خدمة الموظفين وقطع علاقاتهم بالوظيفة العامة بل أنهم احتفظوا بمركزهم القانوني كونهم موظفون عموميون لأن أهم الآثار القانونية المترتبة على النقل هي ما نص عليه البند (8) من المادة (58) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي حيث تم النص على ما يلي:

"تعتبر خدمة الموظف متصلة عند نقله، ويعتبر عقد التوظيف مستمرا بالنسبة لمدة خدمته ومستحقاته، كما لو كان قد أبرم ابتداء بين الموظف والجهة المنقول إليها، حيث يحل اسم الجهة المنقول إليها في العقد تلقائيا بدلاً من الجهة المنقول منها".

5- إن شركة أبو ظبي للخدمات الصحية "صحة" قد حلت محل هيئة الصحة في أبو ظبي في كافة العقود والاتفاقيات المبرمة بين الهيئة والغير، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة (15) من المرسوم الأميري رقم 10 لسنة 2007 بشأن تأسيس شركة "صحة" على أنه "تنتقل إلى الشركة كافة العقود والاتفاقيات المبرمة ما بين الهيئة والغير، بما لها من حقوق وما عليها من التزامات"، وبما أن العقود والاتفاقيات التي كانت هيئة الصحة في أبو ظبي قد أبرمتها مع الغير بصفتها جهة إدارة هي عقوداً إدارية تم إبرامها طبقاً لقوانين وإجراءات العقود الإدارية الحكومية وانتقلت هذه العقود إلى شركة أبو ظبي للخدمات الصحية "صحة" لتحل محل هذه الهيئة الحكومية في كافة الحقوق والالتزامات المترتبة على هذه العقود والاتفاقيات، وبالتالي فإنها حلت محل جهة الإدارة في التعاقد مع الغير ولا يمكن لشخص من أشخاص القانون الخاص أن يحل محل جهة الإدارة في العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة مع الغير، كما أن العقود والاتفاقيات بالتزاماتها وحقوقها لا يمكن أن تنقل بالكامل من جهة إدارية إلى شخصية معنوية معينة إلا إذا كانت هذه الشخصية شخص من أشخاص القانون العام، وبالنتيجة فإن النص القانوني المتقدم يكشف نية المشرع باعتبار شركة "صحة" شخص من أشخاص القانون العام. لأن الشركة المذكورة عندما تنتقل إليها كافة العقود التي كانت هيئة الصحة بصفتها جهة الإدارة قد أبرمتها مع الغير بكافها حقوقها والتزاماتها فإنها سوف تستمر بتطبيق وتنفيذ جميع البنود والشروط التي تضمنتها تلك العقود بما فيها العقود الإدارية التي تتضمن سلطات استثنائية لصالح جهة الإدارة تجاه المتعاقد معها مثل سلطات الرقابة والتوجيه والتعديل وتوقيع الجزاءات على المتعاقد معها مباشرة دون اللجوء إلى القضاء ومنها أيضاً الجزاءات المالية (الغرامات) وإرغام المتعاقد معها على تنفيذ العقد بأن تعهد به إلى غيره على حسابه كما هو الحال في عقد التوريد، وبالتالي لا يتصور أن تقوم شركة خاصة وهي شخص من أشخاص القانون الخاص بممارسة هذه السلطات الإدارية تجاه المتعاقد معها لأنها سلطات استثنائية تختص بها جهة الإدارة، لأن

هذا النوع من العقود تتميز بطابع إداري بحت ولا تخضع للقواعد التي تحكم القانون الخاص كونها تهدف إلى إشباع حاجات المرفق العام، وإنما تخضع لقواعد القانون العام وبالتالي فإن شركة أبو ظبي للخدمات الصحية عندما انتقلت إليها العقود الإدارية التي أبرمتها هيئة الصحة في أبو ظبي بصفتها جهة الإدارة وحلت محل الهيئة بكافة حقوق والتزامات تلك العقود فإنها بالتالي تمارس اختصاصات لا يمكن ممارستها إلا من قبل شخص من أشخاص القانون العام.

6- أن الأدلة الأخرى التي وردت في قانون تأسيس شركة أبو ظبي للخدمات الصحية والتي تثبت بأنها مرفق عام يهدف إلى تحقيق منفعة عامة تتمثل بنص المادة (6) من القانون المذكور الذي أوكل للشركة القيام بمهام وأغراض متعددة منها: "إدارة المنشآت الصحية مباشرة، سواء كانت مستشفيات أو مراكز صحية، ومنح القانون للشركة حق تكليف الغير بإدارتها أو إسنادها لذوي الكفاءات والخبرات العالمية، وفقا لخطط العمل التي تضعها هيئة الصحة في أبو ظبي، كما أوكل المرسوم لشركة "صحة" متابعة ومراقبة العمل في القطاعات الصحية التابعة لها أو التي تسند إدارتها لجهات أخرى مستقبلاً، وكان من أغراضها أيضاً تنفيذ السياسات والمشاريع والاستراتيجيات المعتمدة من قبل هيئة الصحة في أبو ظبي، لتطوير العمل الصحي والعلاجي في الإمارة، والإشراف على إنشاء وإدارة المنشآت الصحية الجديدة التي تنشأ وفقاً للخطة المعتمدة من هيئة الصحة والمجلس التنفيذي لإمارة أبو ظبي، والاشتراك مع الهيئة في إعداد الدراسات اللازمة لإنشاء المنشآت الصحية والعلاجية الجديدة، كما أقر المرسوم لها إصدار اللوائح المالية والإدارية اللازمة لتسيير العمل في الشركة، بما في ذلك اللوائح الخاصة بتنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات.

7- أن قانون تأسيس شركة أبو ظبي للخدمات الصحية في المادة (6) منه⁽¹⁾ منح الشركة صلاحية اقتراح الرسوم على الخدمات الصحية والعلاجية والوقائية في المنشآت التابعة لها على أن يتم اعتماد قيمة تلك الرسوم من قبل هيئة الصحة بآبو ظبي، وهذا يعني أمرين أولهما: بأن المشرع المحلي أطلق مصطلح الرسوم على الأجر التي تتقاضها المنشآت التابعة لشركة أبو ظبي للخدمات الصحية مقابل الخدمات المقدمة، وكما هو معروف أن هذا المصطلح (رسوم) يطلق على المبالغ التي تتقاضها الجهات الحكومية مقابل الخدمات التي تقدمها مثلاً يطلق على المبالغ التي تتقاضها دائرة القضاء في أبو ظبي لقاء الخدمات التي تقدمها مصطلح رسوم ومنها على سبيل المثال (رسوم الدعوى، رسوم طلب، رسوم انتقال الكاتب العدل، رسوم التصديق على الوثائق والمستندات.. إلخ). وبالتالي لا يمكن أن يطلق

(1) نصت المادة (6) من المرسوم الأميري رقم (10) لسنة 2007 في شأن تأسيس شركة أبو ظبي للخدمات الصحية على انه: "تقوم الشركة دون غيرها بممارسة الأغراض الواردة في نظامها الأساسي، ولها على الأخص ما يلي: تنفيذ السياسات والمشاريع والاستراتيجيات المعتمدة من قبل الهيئة، لتطوير العمل الصحي والعلاجي في الإمارة. -إدارة المنشآت الصحية مباشرة، سواء كانت مستشفيات أو مراكز صحية أو غيرها والتي تملكها، ولها تكليف الغير بإدارتها أو إسنادها لذوي الكفاءات والخبرات العالمية، وفقاً لخطة العمل التي تضعها الهيئة. -توفير وشراء المستلزمات والأدوية والاحتياجات اللازمة للمنشآت الصحية التابعة لها. -العمل على توفير القوى العاملة في كافة التخصصات الإدارية والمالية والعلمية والطبية اللازمة في مجال عمل الشركة والمنشآت الصحية التابعة لها. -التنسيق مع الهيئة ومؤسسات تقديم الخدمات الصحية في الدولة، سواء الحكومي أو الخاص في الموضوعات المشتركة بينهما، لتحقيق أكبر قدر من التطوير والكفاءة في تحقيق أهداف الشركة. -متابعة ومراقبة العمل في القطاعات الصحية التابعة لها أو التي تسند إدارتها لجهات أخرى مستقبلاً. -إعداد والاشتراك في المؤتمرات والندوات الطبية المحلية والإقليمية والعالمية. -إجراء الدراسات الخاصة بمشروعات تخطيط وتنمية وتطوير الخدمات الصحية والعلاجية والوقائية الخاصة بالشركة، وعرضها على الهيئة لاعتمادها. -الاشتراك مع الهيئة في إعداد الدراسات اللازمة لإنشاء المنشآت الصحية والعلاجية الجديدة. -الإشراف على إنشاء وإدارة المنشآت الصحية الجديدة التي تنشأ وفقاً للخطة المعتمدة من الهيئة والمجلس التنفيذي. -إصدار اللوائح المالية والإدارية اللازمة لتسيير العمل في الشركة، بما في ذلك اللوائح الخاصة بتنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات. -استثمار الأراضي والعقارات الممنوحة أو المخصصة أو المملوكة للشركة في حدود أغراضها. -استخدام واستثمار أموالها بالطريقة التي يعتمدها المجلس داخل الإمارة وخارجها. -تأسيس أو المساهمة في الشركات أو المؤسسات العاملة في المجال الصحي داخل الدولة وخارجها، وذلك بعد الحصول على موافقة الهيئة. -اقتراح الرسوم على الخدمات الصحية والعلاجية والوقائية في المنشآت التابعة لها، ورفعها إلى الهيئة للاعتماد. -تحصيل الرسوم المقررة على الخدمات الصحية والعلاجية والوقائية في المنشآت التابعة لها. -ما يناط بالشركة من أعمال من قبل المجلس التنفيذي. ويكون للشركة الصلاحية الكاملة لممارسة أي من أغراضها واختصاصاتها داخل الإمارة أو خارجها".

هذا المصطلح على المبالغ التي تتقاضاها الشركة الخاصة أو المستشفى الخاص، والأمر الثاني أقرّ المشرع بأنّ الاعتماد النهائي في تحديد قيمة تلك الرسوم لا بدّ أن يتم من قبل هيئة الصحة بأبو ظبي وهي جهة حكومية، وهذا يكشف لنا بأنّ المشرع أراد أن يظهر بأنّ الشركة المذكورة تدير مرفق عام يتقاضى رسوم حكومية تمّ اعتمادها من قبل جهة حكومية، كما أنّ المادة (6) من مرسوم تأسيس شركة "صحة" منح الشركة المذكورة صلاحية تحصيل الرسوم المقررة على الخدمات الصحية والعلاجية والوقائية في المنشآت التابعة لها.

8- أن موارد شركة "صحة" لا تقتصر على الإعانات المادية والمعنوية التي تقدمها المؤسسات ذات النفع العام لها، كما ورد في الحكم الصادر في الطعان رقمي 13 و 18 لسنة 2014 نقض إداري- أبو ظبي، حيث أورد الحكم في حيثياته ما يلي:

"وإذا كانت المؤسسات الخاصة ذات النفع العام تمدّها أحياناً بإعانات مادية ومعنوية، إلا أنّ هذه المظاهر لا تجعلها وفقاً لما هو مستقرّ عليه فقهاء وقضاء من أشخاص القانون العام".

ونجد هنا بأنّ الحكم قد أغفل الموارد الأخرى المهمة التي قررها مرسوم تأسيس الشركة في المادة (16) ومن تلك الموارد الاعتمادات التي تخصص لها من الحكومة، وذلك مقابل الخدمات الطبية والعلاجية والوقائية التي تقدمها الشركة بدون مقابل (خدمات مجانية) أو بمقابل لبعض الفئات التي تحددها الحكومة أو الهيئة، كما يدخل في إيرادات الشركة الدخل الذي تحققه من ممارسة نشاطها، وأي إيرادات أخرى يقررها المجلس التنفيذي وهو أعلى جهة حكومية محلية في إمارة أبو ظبي، وبهذا كان المفترض أن يورد حكم محكمة النقض

هذه المصادر من الإيرادات التي جزء كبير منها لا يمكن أن يعتبر من سبيل إيرادات شركة خاصة وبالتالي لا يمكن اعتبارها من سبيل إيرادات شخص من أشخاص القانون الخاص⁽¹⁾.

9- أن الشركة تقوم بممارسة أحد اختصاصات السلطة الإدارية بفرض الغرامات على المتعاملين معها وعلى الجهات الصحية التي تقوم بإدائها والإشراف عليها.

المطلب الثاني: الاتجاه القاضي بأن الشركات المملوكة للدولة من أشخاص القانون العام

وفقا لهذا الاتجاه تعد الشركات المملوكة للدولة من أشخاص القانون العام، ويكون الاختصاص للقضاء الإداري بالنظر في المنازعات التي تنشأ عن قيام الدولة بنشاط يماثل نشاط الأفراد⁽²⁾، إذ ينبغي ألا يسمح القضاء الإداري بأن تخرج من إطار رقابته هيئات تملك سلطة التقرير من جانب

(1) نصت المادة (16) من المرسوم الأميري رقم (10) لسنة 2007 في شأن تأسيس شركة أوظيفي للخدمات الصحية على أنه: "تتكون موارد الشركة من: 1- الإعتمادات التي تخصص لها من الحكومة، وذلك مقابل الخدمات الطبية والعلاجية والوقائية التي تقدمها الشركة بدون مقابل (خدمات مجانية) أو بمقابل لبعض الفئات التي تحددها الحكومة أو الهيئة. 2- الدخل الذي تحققه من ممارسة نشاطها. 3- المساعدات والهبات والإعانات والمنح والوصايا التي يوافق عليها المجلس. 4- أي إيرادات أخرى يقررها المجلس التنفيذي."

(2) وهذا كان اتجاه محكمة النزاع الفرنسية حول الاختصاص في نظر القضايا المتعلقة بمراقب عام صناعية وتجارية. وذلك في حكمها الصادر بتاريخ 08/ شباط/ 1873 م في قضية بلانكو حيث قضت بأن الشخص المَعنوي العام الذي يدير مرفق عام ذو طابع تجاري يخضع لاختصاص القضاء الإداري وليس لاختصاص القضاء العادي، وتتخلص وقائع هذه القضية بأن عربة صغيرة تتبع مصنع تبغ تستغله الدولة بنظام الإدارة المباشرة (الريجي) صدمت طفلة، فوقعت وجرحت فقام والدها السيد/ بلانكو برفع النزاع إلى القضاء العادي إذ أقام دعوى تعويض ضد الدولة باعتبارها مسؤولة مدنيا عن الخطأ الذي ارتكبه عمال المصنع. وإذ رفع طلب النزاع كان إلى محكمة النزاع التي كان عليها أن تفصل بالنزاع- تبعا لتقرير مفوض الحكومة بيفيد- «فيمن له من جهتي القضاء الإداري والعادي الاختصاص العام بنظر دعاوى التعويض ضد الدولة». وقد لاقى الحكم الصادر في هذه المناسبة حظا فريدا. فقد اعتبر خلال عهد طويل حكم المبدأ وحجر الزاوية في القانون الإداري كله حيث قرر الحكم المذكور أن المسؤولية التي يمكن أن تقع على الدولة عن الأضرار التي تسببها للأفراد أفعال الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي وضعها التقنين المدني لتنظيم الروابط بين الأفراد بعضهم ببعض؛ وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل إن لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعا لحاجات المرفق ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة، وأنه بذلك وطبقا للمواد 1382 و 1383 و 1384 من التقنين المدني الفرنسي، يكون القضاء الإداري وحده المختص بنظرها. وقد فسّر مفوض الحكومة بيفيد هذه النصوص بأن «المحاكم العادية لا تختص إطلاقا بنظر الدعاوى المقامة ضد الإدارة بسبب المرافق العامة أيا كان موضوعها، حتى لو كانت تستهدف قيام القضاء العادي بمجرد الحكم عليها بمبالغ مالية تعويضاً عن الأضرار الناشئة عن عملياتها دون إلغاء أو تعديل أو تفسير قرارات الإدارة». نقلاً عن: د. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 198. ونقلاً عن: مارسو لونغ (نائب رئيس فخري لمجلس الدولة)- پ روس پ ير فبل (عضو المعهد أستاذ شرف في جامعة بانتيون- أساس (باريس//)- بياز دلفولفيه (أستاذ في جامعة بانتيون- أساس (باريس//)- عي بريان (رئيس قسم فخري لدى مجلس الدولة)- برونو جينوثا (رئيس قسم لدى مجلس الدولة)، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 2009، ص 242-244.

واحد، وهو ما نستقيه من الطعن رقم 21 الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2019/10/02 والذي نتحصل وقائع قضيته في "أن الطاعن أقام الدعوى رقم 3377 لسنة 2017 أمام محكمة الشارقة الابتدائية بتاريخ 2017/06/01 طالبا الحكم بإلزام الهيئة المطعون ضدها بدفع مبلغ مقداره 564,999 درهم مقابل مستحقاته العمالية. قائلاً إنه التحق بالمدعى عليها بتاريخ 2016/05/01 إلا أنه فوجئ بصدور قرار فصله تعسفاً بدعوى إعادة الهيكلة مما يستحق معه التعويض عن هذا الفصل التعسفي كما يستحق رواتبه المتأخرة وبدل الإنذار ومقابل الإجازة السنوية ومقابل تذكرة العودة وبدل عطلٍ وضررٍ إجمالي مبلغ 564,999 درهم، وانتهى إلى طلباته المذكورة. إلا أن المحكمة بجلسته 2018/05/31 قد قضت برفض الدعوى، ثم استأنف الطاعن الحكم المذكور بالاستئناف رقم 879 لسنة 2018 وبجلسة 2018/11/15 قضت محكمة الشارقة الاستئنافية الاتحادية برفض الاستئناف فأقام الطاعن طعنه المائل.

وحيث إن الطعن أقيم على أربعة أسباب يعنى الطاعن بالسبب الثاني والثالث والرابع على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون والقصور في التسيب والفساد في الاستدلال والإخلال بحق الدفاع ذلك أنه قضى برفض طلب التعويض عن الفصل التعسفي استناداً إلى إعادة الهيكلة بالمطعون ضدها في حين أن قرار فصله صدر بغير سببٍ يبرره وأن المطعون ضدها لم تورّد سبب الفصل الذي استندت إليه المحكمة إلا بعد رفض توقعيه على خطاب إنهاء خدمته، كما أن المحكمة لم تفتن إلى أنه لا يجوز تطبيق قانون الموارد البشرية بإمارة الشارقة على حالته وإنما يتعين تطبيق قانون العمل الاتحادي رقم 8 لسنة 1980 باعتبار أن المطعون ضدها هي شركة حكومية منشأة بموجب المرسوم الأميري رقم 2 لسنة 2009 كما أنها لا تخضع للميزانية العامة لإمارة الشارقة إعمالاً للمرسوم الأميري المذكور الذي ينص على أنها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وإذ أخذ الحكم المطعون فيه بغير هذا النظر الأمر الذي يستوجب نقضه. وحيث غن هذا النعي غير سديد ذلك أن المادة الأولى من القانون رقم 6 لسنة 2015 بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة عرفت الجهات الحكومية بأنها الدوائر والهيئات والمؤسسات والجهات التابعة للحكومة، ونصت المادة الثانية على

تطبيق أحكام هذا القانون على الموظفين بالجهات الحكومية ، كما أن الهيكل التنظيمي للجهة الحكومية يصدر بناءً على اقتراحها بعد إقراره من المجلس التنفيذي للإمارة على نحو ما نصت عليه المادة الثالثة من ذات القانون، كما أن المادة 61 حددت أسباب إنهاء خدمة الموظف ومنها إعادة الهيكلة، ومؤدى جماع ما تقدم أن الهيئات العامة باعتبارها إحدى الجهات الحكومية التابعة لإمارة الشارقة ينطبق عليها القانون المشار إليه ولا يغير من ذلك أن ينص قانون إنشاء الهيئة على أنها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وبالشخصية الاعتبارية المستقلة إذ إن المقصود بالاستقلال المالي والإداري ما هو موكول إليها من حرية التصرف ماليا وإداريا بما يحقق أهدافها في الحدود المقررة قانونا دون أن ينصرف ذلك إلى انفصام علاقتها بحكومة الإمارة أو زوال تبعيتها لها، وأنه بمقتضى المادة 61 المشار إليها فإن إعادة الهيكلة هي أحد أسباب إنهاء خدمة الموظف دون أن يشترط المشرع تسبب الإدارة قرارها في هذا الشأن ومن ثم فإنها تخضع لمطلق سلطتها التقديرية ولا معقب عليها في ذلك طالما لم تسيء استخدام هذه السلطة.

وحيث إنه لما كان ما تقدم وكان الطاعن موظفا عاما لدى المطعون ضدها المنشأة بالمرسوم الأميري رقم 2 لسنة 2009، ومن ثم فإن من المخاطبين بأحكام قانون الموارد البشرية لإمارة الشارقة المشار إليه، وأذ أصدرت الهيئة المطعون ضدها قرار إنهاء خدمة الطاعن بسبب إعادة الهيكلة وفقا لسلطتها التقديرية وخلت الأوراق مما يفيد إساءة الهيئة لاستخدام سلطتها ومن ثم يكون طلب الطاعن بالتعويض عن إنهاء خدمته تعسفيا غير قائم على أساس وإذا انتهى الحكم المطعون فيه إلى ذات النتيجة ومن ثم يتعين رفض هذا النعي.

وحيث إن الطاعن ينعي بالسبب الأول على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون وتفسيره وتأويله والقصور في التسبب والإخلال بحق الدفاع ذلك أنه لم يتعرض للفصل في طلباته ببديل الإنذار وبدل تذكرة السفر وبدل الإجازة تأسيسا على أنها طلبات جديدة لم تتضمنها مذكرة تعديل

طلباته الختامية، وأن ما انتهى إليه الحكم غير سديد ذلك أن مذكرة تعديل طلباته الختامية المقدمة بجلسة 2017/07/12 أمام محكمة البداية تضمنت الطلبات المشار إليها الأمر الذي يستوجب نقضه.

وحيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الطلب الذي تغفله المحكمة يظل باقيا على حاله ومعلقا أمامها ويكون سبيل الفصل فيه هو الرجوع إلى ذات المحكمة لتستدرك ما فاتها الفصل فيه، ولما كان حقيقة ما يرنو إليه الطاعن هو الفصل في الطلبات المشار إليها التي أغفلت محكمة البداية ومن بعدها المحكمة الاستئنافية الفصل فيها ومن ثم فإن سبيله في ذلك هو الرجوع إلى ذات المحكمة للفصل فيما تم إغفاله من طلبات مما يتعين معه والحال كذلك عدم قبول هذا النعي ومن ثم تقضي المحكمة لكل ما تقدم برفض الطعن المائل".

ويرى الباحث أن الحكم المتقدم الذكر الذي صدر حديثا في سنة 2019 عن المحكمة الاتحادية هو أكثر الأحكام القضائية ملائمة لبيان الطبيعة القانونية للشركة المملوكة للدولة حيث أكد الحكم بأن هذه الشركة تعتبر إحدى الجهات الحكومية التابعة لإمارة الشارقة وينطبق على العاملين فيها القانون رقم 6 لسنة 2015 بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة ولا يغير من ذلك أن يُنص بقانون إنشاء الهيئة على أنها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وبالشخصية الاعتبارية المستقلة إذ إن المقصود بالاستقلال المالي والإداري ما هو موكول إليها من حرية التصرف ماليا وإداريا بما يحقق أهدافها في الحدود المقررة قانونا دون أن ينصرف ذلك إلى انفصام علاقتها بحكومة الإمارة أو زوال تبعيتها لها.

كما أن هنالك سابقة قضائية أقرت بأن أموال الشركة الحكومية هي أموال عامة لا يجوز حجزها عليها وقد تمثلت هذه السابقة بالحكم الصادر حديثا بتاريخ 2019/01/20 م من محكمة التمييز بدبي في الطعن رقم 979 لسنة 2018 م طعن تجاري، والذي قرر ما يلي: " " وحيث تتحصل الوقائع - على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر الأوراق - في أن الطاعنين (...) أقاموا لدى قاضي الأمور المستعجلة بمحكمة دبي الابتدائية دعوى الحجز التحفظي رقم 636 لسنة 2017 م

تجاري ضدّ المطعون ضدها (...) بطلب الحكم بتوقيع الحجز التحفظي على أموالها وممتلكاتها وحساباتها البنكية، وذلك على سندٍ من أنهم سبقَ أن أقاموا ضدها دعوى التحكيم رقم 150 لسنة 2015 م بمركز دبي للتحكيم الدولي والتي قضى فيها لصالحهم بإلزامها بأن تودي لهم مبلغ 32.918.390.19 درهما والفائدة والذي امتنعت عن سداده مما حدا بها لتقديم الطلب. بجلسة 20-2017-12 م قررَ القاضي تقديرَ الدين مؤقتاً بمبلغ 32.918.390.19 درهما وتوقيع الحجز التحفظي على منقولاتٍ وموجوداتٍ وأسهمٍ وسنداتٍ المدعي عليها وعلى حساباتها البنكية في حدود المبلغ المذكور. تظلمت الصادرَ ضدها الأمرُ منه بالتظلم رقم 29 لسنة 2018 م تجاري. بجلسة 4 - 3 - 2018 م قضت المحكمةُ بإلغاء الأمر المتظلم منه على سندٍ من أن الأموال التي صدرَ الأمرُ بالحجز التحفظي عليها أموالاً عامةً لا يجوزُ الحجزُ عليها. استأنفت المتظلمُ ضدهم هذا الحكم بالاستئناف رقم 89 لسنة 2018 م تجاري. بجلسة 5 - 9 - 2018 م قضت المحكمةُ بتأييد الحكم المستأنف. طعنُ الطالبين على هذا الحكم بالتمييز المائل بموجب صحيفة أودعت بقلم تاب هذه المحكمة بتاريخ 25 / 10 / 2018 م طلبوا فيها نقضه. وقدمت المطعون ضدها مذكرةً بدفاعها طلبتُ فيها رفض الطعن. وإذ عرض الطعنُ في غرفة مشورة فقد رأت المحكمةُ أنه جديرٌ بالنظر وحدثت جلسةً لنظره. وحيثُ أقيم الطعنُ على سببٍ واحدٍ من ثلاثة أوجهٍ ينعي بها الطاعنين على الحكم المطعون فيه مخالفةً القانون والخطأ في تطبيقه والقصور في التسبيب والفساد في الاستدلال إذ قضى بتأييد قضاء الحكم المستأنف بتأييد الحكم الصادر في التظلم رقم 29 لسنة 2018 م تجاري بإلغاء الأمر المتظلم منه بتوقيع الحجز التحفظي على أموالٍ وممتلكاتٍ المطعون ضدها على سندٍ من أنها أموالاً عامةً لا يجوزُ الحجزُ عليها معولاً في قضائه على ما قررتُه إدارةُ الشؤون القانونية لحكومة دبي بأن المطعون ضدها شركة مملوكةً بالكامل لصندوق دبي للدعم المالي متخليا عن دوره في تقصي حكم القانون وتفسيره وتطبيقه وملتفتنا عن أن رأى الإدارة القانونية لحكومة دبي ليس ملزماً للمحكمة بل خاضع لتقديرها، ومهماً دفاعهم بأن مجرد ملكية صندوق دبي للدعم المالي للمطعون ضدها لا يعني مطلقاً أنها أضحت مؤسسة حكومية وأضحت أموالها أموالاً عامةً ذلك لأنه

وفقاً لنص المادة (71) من قانون الشركات التجارية لسنة 2015 م فإن هنالك مغايرة بين شخص مالك الشركة ذات المسؤولية المحدودة وبين شخصية الشركة التي تكون لها بمجرد تكوينها شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة عن ذمم مالكيها وتنصرف إليها ما تجرّيه من تصرفات والتزامات وديون، ولأنه وفقاً لنص المادة (16) من قانون المعاملات المدنية أن صفة التاجر تثبت للشركات التجارية التي تنشئها أو تمتلكها أو تساهم فيها الدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، ولأن المشرع الاتحادي نص في المادة (103) من قانون المعاملات المدنية وعلى ما ورد في مذكرته الإيضاحية على أن تعتبر أموالاً عامةً جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بناءً على قانون وهذا تعريف لا يجوز مخالفته بإسباغ الحماية القانونية على أموال المطاعم ضدها المخصصة لممارسة عملاً تجارياً ربحياً بزعم أنها أموال حكومية إذ أن ملكية صندوق دبي للدعم المالي للمطعم ضدها لا يعني ذلك، فضلاً على أنه لم يكن طرفاً في حكم التحكيم سند طلب توقيع الحجز التحفظي وقد خلت الأوراق مما يفيد أن أموال وأرصدة المطاعم ضدها محل طلب الحجز التحفظي عائده للصندوق الذي لا يجوز الحجز على أمواله ، كما أن أموال وممتلكات المطاعم ضدها لا تعتبر أموالاً عامةً وفقاً لتعريف الأموال العامة الوارد في المادة (1) من القانون رقم 1 لسنة 2016 م بشأن النظام المالي لحكومة دبي الذي لا يدل مطلقاً على أن الشركات ذات المسؤولية المحدودة المملوكة بالكامل لجهات حكومية تعتبر بدورها جهة حكومية أو مؤسسة عامة وتعتبر أموالها أموالاً حكومية عامةً، ولأن المادة (50) من القانون المذكور نصت على أن تكون الأرباح الصافية للشركات المملوكة لجهات حكومية هي التي تدخل في ذمة هذه الجهة الحكومية وليس أصولاً وأموالاً وممتلكات الشركة أي أن الأرباح هي الوحيدة التي تدخل في الموازنة العامة لحكومة دبي وهي لم يوقع الحجز عليها، فضلاً عن القرينة الواردة في المادة (17) من قانون إنشاء صندوق دبي للدعم المالي بالنص على عدم مسؤولية الحكومة عن ديون والتزامات الصندوق أو المؤسسات أو الشركات التابعة له، ولأن القول بغير ذلك يزعج ثقة المستثمرين في الاستثمار لدى الجهات التجارية ذات الصلة بالحكومة ويهزم الغرض من إنشاء

الحكومة شركات ذات مسؤولية محدودة مستقلة لممارسة الأعمال التجارية وهو مما يعيب الحكم المطعون فيه ويستوجب نقضه، وحيث إن هذا النعي مردود ذلك أن النص في المادة (3) من القانون رقم (24) لسنة 2009 م بشأن إنشاء صندوق دبي للدعم المالي نصت على أن ينشأ بموجب هذا القانون مؤسسة عامة تسمى " " تتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات اللازمة لتحقيق أهدافها ويلحق بالدائرة المالية لحكومة دبي، ونص في المواد (5 / 6 / 7) على أن من أهدافه تقديم الدعم المالي للمشاريع الإستراتيجية والتطويرية في الإمارة توفير السيولة النقدية للمشاريع الإستراتيجية في الإمارة وله في سبيل تحقيق أهدافه منح القروض والتسهيلات الائتمانية للجهات الحكومية وغيرها، وإنشاء وتملك المؤسسات والشركات التجارية ذات العلاقة باختصاصات الصندوق بالكامل أو بتملك حصص أو أسهم فيها داخل الإمارة وخارجها وأن يتولى إدارته مجلس إدارة يعين بمرسوم يصدره سمو الحاكم . وكانت المادة الأولى من القانون رقم 1 لسنة 2016 م بشأن النظام المالي لحكومة دبي قد نصت على الشركات الحكومية تشمل الشركات المملوكة بشكل كامل أو جزئي لحكومة دبي أو للجهات الحكومية وتشمل الأموال العامة الأصول المادية والمعنوية المملوكة لحكومة دبي والجهات الحكومية بما في ذلك الإيرادات العامة والتعويضات ورؤوس الأموال المستثمرة في الشركات الحكومية. وكان من المقرر في قضاء هذه المحكمة وفقا لنص المادة (247) من قانون الإجراءات المدنية عدم جواز الحجز على الأموال العامة المملوكة للدولة أو لإحدى الإمارات. وكان الحكم المستأنف المؤيد بالحكم المطعون فيه لأسبابه أقام قضاءه بإلغاء الأمر المتظلم منه بتوقيع الحجز التحفظي على أموال المطعون ضدها على ما أورده في أسبابه بقوله (وحيث أن البين من الشهادة الصادرة من دائرة الشؤون القانونية بحكومة دبي أن الشركة المتظلمة مملوكة بالكامل لصندوق دبي للدعم المالي المنشأ بالقانون رقم 24 لسنة 2009 م والذي يعد طبقاً لأحكامه جهة حكومية وبالتالي تعد الأموال العائدة للشركة أموالاً عامة أعمالاً لنصوص المواد 1 و 50 و 52 م القانون رقم 1 لسنة 2016 م بشأن النظام المالي لحكومة دبي كما أن الثابت من صورة الرخصة التجارية المقدمة من المتظلمة أن الشركة مملوكة بالكامل لصندوق

دبي للدعم المالي والذي يعدُّ جهةً حكوميةً طبقاً للقانون، لما كان ذلكَ وكانَ البينُ من ظاهرِ المستنداتِ أنَّ الحجزَ قد وقعَ على أموالاً عامةً لا يجوزُ الحجزُ عليها طبقاً لنصِ المادةِ (247 / 1) من قانونِ الإجراءاتِ المدنيةِ فإنَّ المحكمةَ تقضي بإلغاءِ الأمرِ المتظلمِ منه، وكانَ الحكمُ المطعونُ فيه قد أُيدهُ في ذلكَ وأضافَ إليه رداً على أسبابِ الاستئنافِ ما أوردهُ في أسبابِهِ بقوله (وكانَ الثابتُ من كتابِ إدارةِ الشؤونِ القانونيةِ لحكومةِ دبي المؤرخُ 26-06-2018 م أنَّ المستأنفَ ضدها المطلوبُ توقيعُ الحجزِ التحفظي على أموالها شركةً ذاتَ مسؤوليةٍ محدودةٍ مملوكةٍ بالكاملٍ لصندوقِ دبي للدعمِ المالي المنشأً بالقانونِ رقمِ 24 لسنةِ 2009 م المعدلِ والذي يعدُّ - طبقاً لأحكامِهِ - جهةً حكوميةً وأمواله أموالاً عامةً، وبالتالي تعدُّ أموالُ الشركةِ أموالاً عامةً لا يجوزُ توقيعُ الحجزِ عليها، ومتى كانَ ذلكَ، يكونُ الاستئنافُ قد أُقيمَ على غيرِ سندٍ متعينا رفضه، ويكونُ قضاءُ الحكمِ المستأنفِ بإلغاءِ الأمرِ الصادرِ بتوقيعِ الحجزِ على أموالِ المستأنفِ ضدها قد أصابَ صحيحَ القانونِ متعينا تأييدهُ لأسبابِهِ) وكانَ الثابتُ بالأوراقِ أنَّ المطعونَ ضدها شركةً حكوميةً وفقاً لأحكامِ قانونِ النظامِ الماليِّ لحكومةِ دبي لسنةِ 2016 م ومملوكةٍ بالكاملٍ لصندوقِ دبي للدعمِ الماليِّ الذي يعتبرُ جهةً حكوميةً وفقاً لقانونِ إنشائه، فيكونُ هذا الذي خلصتُ إليه محكمةُ الموضوعِ سائغاً ومستمدداً مما له أصلٌ ثابتٌ في الأوراقِ وكافياً لحملِ قضائها ومتفقاً وتطبيقِ صحيحِ القانونِ ومتضمناً الردَّ الكافيَّ على كلِّ ما أثارهُ الطاعنينَ ويكونُ النعيُّ عليه بما سلفَ على غيرِ أساسٍ متعينا ردهُ.

وحيثُ إنه لما تقدّمَ يتعينُ رفضُ الطعن، لذلكُ:

حكمتُ المحكمةُ:

برفضِ الطعنِ وبإلزامِ الطاعنينَ بالمصروفاتِ ومبلغِ ألفي درهمٍ مقابلَ أتعابِ المحاماةِ ومصادرةِ التأمينِ.

المطلب الثالث: ازدواجية المعايير في الأخذ بقواعد القانون العام والقانون الخاص معا

يأخذُ هذا الاتجاه بالمعيار المزدوج لتحديد طبيعة الشركات المملوكة للدولة، وهو ما نستقيه من الحكم الصادر من محكمة النقض بابو ظبي في الطعن رقم 14 لسنة 2019 س 13 ق. أ والذي جاء فيه ما يلي:

"وحيث إن الوقائع على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر الأوراق تتحصل في أن الطاعن أقام بتاريخ 2018/08/04 م الدعوى رقم 84 / 2018 م إداري كلي أبو ظبي، بطلب الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه" قرار تقييم أداء الطاعن لعام 2017 م " واعتباره كأن لم يكن وإلغاء كافة ما ترتب عليه من آثار واحتياطيا ندب خبير في الدعوى البحث عناصرها وكافة معايير تقييم أداء الطاعن عام 2017 م وبيان ما إذا كان التقييم المطعون فيه قد تم وفقا للقانون من عدمه وبيان حقيقة درجة التقييم التي يستحقها الطاعن، وذلك على سند من القول بأنه يعمل لدى المطعون ضدها منذ تاريخ 2002/02/05 بقسم علاقات الموظفين ثم تم نقله إلى إدارة نظم وتقنية المعلومات بتاريخ 2003/03/08 وأخيرا إلى إدارة خدمات العقود والمشتريات منذ تاريخ 2014/01/04 وحتى تاريخه، وأنه حصل على أدنى تقييم أداء عن عام 2017 بأدنى درجة "1" رغم حصوله على تقييم أداء "3" وهو ما يساوي أداء أهل الثقة، وبعد تظلمه منه قررت لجنة نزاع التقييم الإبقاء على ذلك التقييم المطعون فيه.

وقدمت المطعون ضدها مذكرة طلبت فيها رفض الدعوى. وبتاريخ 2018/10/17 م حكمت محكمة أول درجة بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق الذي رسمه القانون. ولدى استئناف الطاعن لهذا الحكم بالاستئناف رقم 98 / 2018 قضت محكمة الاستئناف بتاريخ 2019/12/18 م برفض الاستئناف وتأييد الحكم المستأنف، فكان طعنه بطريق النقض المائل وعرض على هذه المحكمة بغرفة مشورة ورأت أنه جدير بالنظر وحدثت جلسة لنظره.

وحيث إنَّ حاصلَ ما ينعاه الطاعنُ على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون وتفسيره وتأويله والقصور في التسبب والإخلال بحق الدفاع ذلك أنه قضى بعدم قبول الدعوى عملاً بالمادة 6 من قانون العمل مع أن نصوص قانون العمل خلت من أي نص بشأن تقييم الأداء السنوي للموظفين أو الترقية في تسلسل الدرجات المالية والإدارية، ومن ثم لا تخضع الدعوى الماثلة للإجراءات المنصوص عليها في المادة 6 من قانون العمل وإنما يطبق عليها قانون الموارد البشرية في إمارة أبو ظبي عملاً بالتعميم رقم (1) لسنة 2017 م باعتبار أن الشركة المطعون ضدها مملوكة بالكامل لحكومة أبو ظبي وضمن الفئات المستثناة من تطبيق أحكام قانون العمل طبقاً لنص المادة 1/3 منه، وأنه بالرغم من تمسكه بهذا الدفاع فإن الحكم المطعون فيه لم يعن به ولم يورده وجاء بأسباب عامة ومقتضية الأمر الذي يعيبه ويوجب نقضه. وحيث إنه عن النعي على الحكم المطعون فيه بأن القانون رقم 6 لسنة 2016 م بشأن الموارد البشرية في إمارة أبو ظبي هو المطبق على النازلة فهو نعي غير سديد ذلك أن المقرر بموجب المادة الأولى من هذا القانون أن المقصود بالشركات الحكومية هي الشركات المملوكة بالكامل لحكومة أبو ظبي أو التي تساهم فيها الحكومة بنسبة 51% فأكثر من رأس المال.

كما أن المقرر بموجب المادة 2 من ذات القانون التي تتعلق بنطاق تطبيق هذا القانون والتزامات الجهات الحكومية "1. تسري أحكام هذا القانون على كافة الموظفين المدنيين العاملين بالجهات الحكومية بالإمارة. 2. يجوز بقرار من رئيس المجلس التنفيذي إعفاء أي من الجهات الحكومية من الخضوع الكل أو بعض أحكام هذا القانون متى اقتضى الأمر ذلك. 3. - يجوز بقرار من رئيس المجلس التنفيذي تطبيق بعض أو كل أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والسياسات الصادرة تنفيذاً له على الشركات الحكومية".

ولما كانت المطعون ضدها وإن كانت شركة حكومية إلا أن الأوراق خلت مما يفيد صدور قرار من رئيس المجلس التنفيذي بتطبيق أحكام قانون الموارد البشرية أو بعضها على الشركة المطعون

ضدها، ومن ثم فإن العاملين بها لا يخضعون لقانون الموارد البشرية سالف الذكر، ويسري عليهم قانون العمل ما لم يكن للشركة نظام خاص يحكم مواردها البشرية إذ تسري عليهم في هذه الحالة الأحكام الخاصة المقررة في هذا النظام متى تضمنت أحكاماً أكثر فائدة للعاملين بهذه الشركة ومزايا أفضل من قانون العمل ولم تنزل على الحد الأدنى لحقوق العمال المنصوص عليها في قانون العمل. والحكم المطعون فيه حينما انتهى إلى أن النزاع لا يخضع لقانون الموارد البشرية رقم 6 لسنة 2016 فقد طبق صحيح القانون. لكن حيث إنه لما كان النص بالمادة السابعة من قرار سمو رئيس دائرة القضاء رقم 22 لسنة 2018 بتاريخ 2018/09/12 م بإنشاء محكمة أبوظبي العمالية المتخصصة على أنه "باستثناء الدعاوى والطعون المحجوزة للحكم تحال الدعاوى المعروضة على الدوائر العمالية بمحكمة أبوظبي الابتدائية والمحاكم الفرعية التابعة لها وكذا الطعون بالاستئناف المعروضة على الدوائر العمالية بمحكمة أبوظبي الابتدائية واستئناف أبوظبي إلى محكمة أبوظبي العمالية لنظرها، متى كانت تدخل في اختصاصها وفق ما هو محدد في المواد الواردة في هذا القرار وذلك بالحالة التي تكون عليها وبدون رسوم" والنص في المادة التاسعة منه "يسري هذا القرار من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية". وكان المقرر قضاء أن الاختصاص النوعي والولائي يتعلق بالنظام العام وعلى المحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها ولو لم يثره أحد الخصوم. لما كان ذلك وكانت هذه المحكمة انتهت في ردها على سبب النعي بأن الدعوى عمالية وليست إدارية.

وكانت الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية بابو ظبي أصدرت حكمها في الدعوى بتاريخ 2018/10/17 م بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق الذي رسمه قانون العمل في المادة السادسة وأيده الحكم المطعون فيه في قضائه دون أن يتفطن إلى أن الاختصاص بنظر هذه الدعوى ينعقد للمحكمة العمالية بابو ظبي عملاً بقرار سمو رئيس دائرة القضاء رقم 22 لسنة 2018 سالف الذكر الأمر الذي يوجب نقضه مع التصدي. وعليه وعملاً بما تقدم، ولما كان قرار سمو رئيس دائرة القضاء صدر بتاريخ 2018/09/12 م قد نص على أنه "يسري هذا القرار من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية"، وكانت الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية بابو ظبي قد حجزت الدعوى

للحكم بتاريخ 2018/09/12 م أي أثناء بداية سريان القرار الذي أسند الاختصاص بالبت فيها إلى المحكمة العمالية وأصبحت المحكمة الابتدائية غير مختصة لنظرها طالما أن تاريخ حجز الدعوى للحكم صادف تاريخ بداية قرار إنشاء هذه المحكمة وليس قبله، الأمر الذي يتعين معه إلغاء الحكم المستأنف والقضاء بعدم اختصاص محكمة أبو ظبي الابتدائية - الدائرة الإدارية - نوعياً بنظر الدعوى وإحالتها بحالتها إلى المحكمة العمالية الكلية الابتدائية بابو ظبي للاختصاص بدون رسوم".

ويتبين لنا من هذا الحكم بأن محكمة النقض بابو ظبي لم تقرر في حيثياته بأن الشركة المطعون ضدها هي شخص من أشخاص القانون الخاص كما فعلت في أحكام سابقة ولكنها على العكس قد وصفت الشركة المطعون ضدها بأنها شركة حكومية عندما أوردت ما يلي: " ولما كانت المطعون ضدها وإن كانت شركة حكومية إلا أن الأوراق خلّت مما يفيد صدور قرار من رئيس المجلس التنفيذي بتطبيق أحكام قانون الموارد البشرية أو بعضها على الشركة المطعون ضدها".

ونلاحظ أيضاً من النص المتقدم الذكر أن محكمة النقض بابو ظبي أقرت بأولوية تطبيق قواعد القانون العام المتمثل بقانون الموارد البشرية لحكومة أبو ظبي على الشركة المطعون ضدها والعاملين فيها وذلك في حال كان قد صدر قرار من رئيس المجلس التنفيذي بتطبيق أحكام القانون المذكور على الشركة المطعون ضدها، غير أن عدم صدور مثل هذا القرار أجبر المحكمة أن تتجه إلى التقرير بتطبيق قواعد القانون الخاص المتمثلة بقانون تنظيم علاقات العمل الاتحادي على النزاع الحاصل بين الشركة المطعون ضدها والطاعن.

الخاتمة

خلصنا من هذه الدراسة إلى أنه ترتب على ظهور المذاهب الاشتراكية والتدخلية، وما نتج عن الحربين العالميتين من تدمير الاقتصاد العالمي، وظهور حاجات للأفراد لا يستطيع النشاط الفردي الوفاء بها، واستشعار الحكومات الالتزام بمد يد المساعدة للأفراد لإيفاء بهذه الحاجات المتعددة، وتحقيقا لبعض النظم الاجتماعية والاقتصادية، كل ذلك ترتب عليه خروج الدولة على دورها التقليدي وأصبحت الآن مسؤولة عن "رفاهية" الأفراد، بل وتضمن في كثير من النظم حد أدنى من المعيشة، وتوفير العمل لكل أفرادها القادرين على العمل، وغير ذلك الكثير من الأنشطة والمسؤوليات.

وتبقى شركات الدولة كمظهر لهذا التدخل، إذ هي إحدى أهم الوسائل الحديثة في التدبير العمومي، القائم على استعمال وسائل الإنتاج والرسملة في تنفيذ ورسم معالم سياسات العمومية المنتهجة من قبل الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ومواكبة كافة الاستراتيجيات القطاعية عبر توفير البنية التحتية والتجهيزات والخدمات الأساسية اللازمة لتشجيع الاستثمار وتوفير ظروف عيش أفضل للفرد، والرفع من مستوى التنمية الشاملة بالبلاد، وخلق فرض العمل، والاستفادة من الآليات والطرق التدبيرية المعمول بها في القطاع الخاص.

وهو ما يفسر التزايد المطرد لتحويل العديد من المؤسسات العامة الصناعية والتجارية إلى شركات مساهمة ذات رأس مال عام، مما يمكن القول معه، إن هذا النوع من المؤسسات في طريقه للاندثار لصالح أسلوب الشركة العامة، التي أثبتت فعاليتها ونجاحتها الاقتصادية والمالية والتدبيرية على الأخص بدولة الإمارات العربية المتحدة التي أسست فيها الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية شركات مملوكة لها ساعدت الجهات الإدارية الحكومية على تقديم خدمات متميزة للأفراد في مجالات عديدة وساهمت في دفع عجلة التنمية الاقتصادية الوطنية إلى الأمام، وقد تضاربت الآراء الفقهية والأحكام القضائية الصادرة عن القضاء في تحديد الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة فمنهم من يعتبرها شخص من أشخاص القانون الخاص وآخرين يعدونها من أشخاص القانون العام ومنهم

من يرى ازدواجية الطبيعة القانونية لهذه الشركات، وبعد أن قمنا بالبحث في التشريعات الاتحادية والمحلية والاطلاع على أحكام القضاء فقد توصلت في هذه الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات تتمثل بما يأتي:

أولاً: النتائج

1- قيام القضاء بتطبيق قواعد قانون تنظيم علاقات العمل الاتحادي رقم 8 لسنة 1980 "القانون الخاص" على العاملين في الشركات الحكومية التي لم ينص في القانون على تطبيق قوانين الموارد البشرية الاتحادية أو المحلية عليهم، فإنه أمر يفرضه واقع الفراغ التشريعي وانعدام التنظيم القانوني الموحد للشركات المملوكة للدولة، وعلى الأخص إذا كان القطاع الخاص يمتلك نسبة في الشركات التي تمتلكها الدولة جزئياً.

حيث يرى الباحث بأن القاضي عندما لا يجد نص قانوني يقر تطبيق قوانين الموارد البشرية الحكومية فإنه يلجأ إلى قانون تنظيم علاقات العمل الاتحادي باعتباره القانون البديل الذي يطبق على علاقات العمل، كما أن القاضي في كثير من الأحكام يقوم بالركون إلى مضمون عقود التوظيف أو العمل التي تبرمها الشركات المملوكة للدولة مع العاملين لديها وعلى الأخص إذا كانت بنود تلك العقود تقرر حقوق أكثر للعاملين بتلك الشركات عما هو مقرر في قانون تنظيم علاقات العمل، وحتى يصل القاضي إلى الحكم العادل في هذا النوع من القضايا فإنه يستند في بعض الأحيان إلى نظام الموارد البشرية للشركة الحكومية وسلم الرواتب المقرر بها، وعلى الأخص عندما تقوم المحكمة بتكليف خبير موارد بشرية لدراسة النظام المذكور وتقديم تقريره وتوصياته في المهام المكلف بها من قبل المحكمة، وبالنتيجة فإن القاضي عندما ينظر هذا النوع من الدعاوى فإنه من الناحية العملية لا يطبق قانون تنظيم علاقات العمل الاتحادي فقط، وإنما يطبق أحكام نظام الموارد البشرية للشركة المملوكة للدولة ومضمون عقود التوظيف أو العمل التي تبرمها تلك الشركات مع العاملين

لديها والتي تكون عادةً مماثلةً في أحكامها وبنودها لأحكام قوانين وأنظمة الموارد البشرية للجهة الحكومية المالكة لهذه الشركة.

2- لا بد للشركات المملوكة للدولة كي تتمكن من تنفيذ مهامها أن تتمتع باستقلالٍ نسبي في وضع السياسات، واتخاذ القرارات اللازمة لتسيير العمل وممارسة النشاط، وهذا الاستقلال يعد ضروريا لإدارة الأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها هذه القطاعات حتى تتوفر لها المرونة الكافية لمواجهة الطبيعة المتغيرة للظروف التي تعمل فيها.

3- تبين أن الشركات المملوكة للدولة قد منحها المشرع سلطة إصدار القرارات في حدود الغرض من إنشائها، وهذه القرارات لها ذات أركان القرارات الإدارية ولكن الاختلاف يكمن في أن القرارات الحكومية لها طبيعتها الخاصة وأحكامها الخاصة في حين قرارات هذه الشركات متعلقةً بنشاط اقتصادي مرفقي، يختلف عن طبيعة القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الحكومية الأخرى.

4- لقد جذب اتساع دائرة المشروعات العامة وازدياد أهميتها للدول أنظار المفكرين والفقهاء إلى ساحتها، فظهرت بذلك دراسات متخصصة في القانون الإداري، قامت بدراسة وضعها القانوني، وقد تباينت آراؤهم بين من يعتبرها من أشخاص القانون العام وبين من اعتبرها من أشخاص القانون الخاص.

5- إن الاختلاف في تحديد الطبيعة القانونية للشركات المملوكة للدولة يعود إلى الغموض الذي شاب التشريع في الاعتراف لتلك الشركات بالشخصية الاعتبارية العامة.

6- إن ما تم إقراره في نص المادة (2-3) من القانون رقم (6) لسنة 2016 في شأن الموارد البشرية لإمارة أبو ظبي على أنه: "يجوز بقرار من رئيس المجلس التنفيذي تطبيق بعض أو كل أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والسياسات الصادرة تنفيذاً له على الشركات الحكومية"، يتضح منه بأن قرار سمو رئيس المجلس التنفيذي لإمارة أبو ظبي بتطبيق قانون

الموارد البشرية المتقدم الذكر على شركة حكومية معينة إنما هو قرارا كاشفاً لحقيقة أن تلك الشركات الحكومية تتمتع بالشخصية القانونية العامة وليس قرارا منشأ لهذه الشخصية.

7- أن استثناء المشرع الإماراتي الشركات المملوكة للدولة بالكامل من الخضوع لأحكام قانون الشركات التجارية معتبرا إياها من الجهات الحكومية فإنه لا ينال من هذا الأمر شيئا فسحة المجال لتلك الشركات من الخضوع لهذا القانون طواعية عندما يرد نص خاص في عقود تأسيسها أو في أنظمتها الأساسية يقضي بخضوعها لأحكام قانون الشركات، وذلك لأن الخضوع الاختياري لأحكام قانون الشركات لا يفقد الشركة الشخصية الاعتبارية العامة باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام.

8- وجدنا أن هنالك بعض المؤسسات العامة تم تحويلها إلى شركات مساهمة عامة وترتب على ذلك نقل أموالها المنقولة وغير المنقولة وكافة أصولها من المؤسسة إلى الشركة وكذلك نقل الموظفين العاملين في المؤسسة العامة إلى الشركة العامة، وأن عملية إحلال الشركة العامة محل المؤسسة العامة تتم باتباع ذات الوسائل والكيفية التي تتم بها عمليات النقل هذه ما بين جهتين من الجهات الحكومية، كما في حال إلغاء هيئة حكومية ونقل أعمالها وأموالها والعاملين فيها إلى هيئة حكومية أخرى.

ثانياً : التوصيات

1- ينبغي وجود قانون اتحادي لتنظيم الشركات المملوكة للدولة ليحدد مرجعيتها القانونية والقواعد القانونية التي تخضع لها وينظم شؤونها الداخلية وتعاملاتها مع الغير ويحدد مركزها وشكلها القانوني، وهذا المطلوب يكون ضرورياً لتغطية الفراغ التشريعي الخاص بالتنظيم القانوني لهذا النوع من الشركات على الأخص بعد أن قرر المشرع في قانون الشركات التجارية الاتحادي المعدل بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (26) لسنة 2020

استبعاد أغلب أنواع الشركات المملوكة للدولة من الخضوع لأحكامه وفقا للبند (1) من المادة (4) منه والذي قرر فيه على أنه:

"فيما عدا القيد وتجديد القيد بسجل الشركات المستثناة لدى الوزارة والهيئة والسلطة المختصة كل فيما يخصه، لا تسري أحكام هذا القانون على: ب - الشركات المملوكة بالكامل من قبل الحكومة الاتحادية أو المحلية أو إحدى المؤسسات أو الهيئات أو الأجهزة أو الشركات التابعة لأي منها، وأي شركات أخرى مملوكة بالكامل من تلك الجهات أو الشركات التابعة لها وذلك كله فيما ورد بشأنه نص خاص في عقودها التأسيسية أو أنظمتها الأساسية . ج . الشركات التي تساهم فيها الحكومة الاتحادية أو المحلية أو إحدى المؤسسات أو الهيئات أو الأجهزة أو الشركات التابعة أو المملوكة من أي منها بصورة مباشرة أو غير مباشرة بنسبة لا تقل عن (25%) من رأسمالها والعاملية في مجال التنقيب عن النفط واستخراجه وتكريره وتصنيعه وتسويقه ونقله أو في مجال الطاقة بجميع أنواعها أو إنتاج الكهرباء والغاز وتحلية المياه ونقلها وتوزيعها وذلك كله فيما ورد بشأنه نص خاص في العقود التأسيسية لهذه الشركات أو في أنظمتها الأساسية".

ومن هنا تظهر أهمية الحاجة إلى تنظيم الشركات المملوكة للدولة في قانون جامع مستقل يحدد التنظيم القانوني لهذه الشركات مما يعطي للعاملين فيها والمتعاملين معها مزيداً من الوضوح والاطمئنان وحتى تستطيع إدارات تلك الشركات قيادتها وفقاً لنصوص قانونية واضحة ومحددة لغرض تحقيق الأهداف المرجوة من إنشائها، وعلى الأقل نوصي أن يتم إصدار قانون الموارد البشرية للشركات الحكومية المملوكة للدولة لتطبيقه على العاملين في تلك الشركات من قبل القضاء في النزاعات التي تحصل ما بين الشركات المملوكة للدولة والعاملين فيها وليكون هذا القانون هو المرجع للقاضي مما يغنيه عن حالة الاضطرار التي تجبره على تطبيق قانون تنظيم علاقات العمل المطبق على العاملين في القطاع الخاص في ظل انعدام وجود قانون موارد بشرية للشركات الحكومية.

2- ضرورة وضع تشريع محلي خاص للشركات المملوكة للدولة لكل إمارة من إمارات الدولة

يتم صياغته من خلال تشكيل لجنة فنية تمثل فيها الجهات المعنية تكون مهمتها إعادة النظر في القوانين والقرارات والتعاميم المتعلقة بهذا القطاع، وإعادة تطويرها وصياغتها في قانون واحد بما يتناسب مع التطورات الاقتصادية لكل إمارة على أن تكون نصوص التشريع المحلي متوافقة مع أحكام القانون الاتحادي المقترح ولا يتعارض معه.

3- إذا كانت معظم الشركات المملوكة للدولة لم يحدد المشرع نوع شخصيتها الاعتبارية على

الرغم من أنها تتبع جهات حكومية (وزارات اتحادية، هيئات عامة اتحادية أو محلية، دوائر اتحادية أو محلية، مؤسسات عامة اتحادية أو محلية... إلخ) وهذه الجهات تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، وعليه إذا كان الأصل وهو الجهة الإدارية الحكومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة وخاضعة للقانون العام والقضاء الإداري، فمن باب أولى اتباع الفرع للأصل، ومن ثم يكون للفرع أيضا الشخصية الاعتبارية العامة ويخضع للقانون العام والقضاء الإداري، أسوة بالأصل ما دام أن المشرع منحه الشخصية الاعتبارية دون أن يحدد ماهية هذه الشخصية.

4- يجب أن يمنح المشرع في القانون المقترح بشأن تنظيم الشركات المملوكة للدولة أو في

قانون الموارد البشرية المقترح العاملين بهذه الشركات الحق في رفع دعوى الإلغاء على قرارات تلك الشركات متى أضررت بمصلحتهم، لا سيما وأن دعوى الإلغاء تتميز بالبساطة في الإجراءات والسرعة في الحكم والاقتصاد في تكاليف الدعوى، وهدفها دائما حماية مبدأ المشروعية، ومن ثم فمن حق العاملين في هذه الشركات أن يتمتعوا بهذه المزايا أسوة بالموظفين العاملين في الجهات الإدارية الحكومية، وحماية مبدأ المشروعية ينبغي أن يتسع نطاقها، ليشمل كافة التصرفات الصادرة من الجهات الحكومية وغير الحكومية العاملة داخل الدولة.

المراجع

أولاً: المراجع والكتب العامة

- أحمد شرف الدين، فكرة القانون الاقتصادي، مطبعة أبناء وهبة محمد حسان، القاهرة، 1988.
- أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- أكثم الخولي، دراسات في قانون النشاط التجاري الحديث للدولة ونظرية المشروع العام وشبه العام، ط1، دار القاهرة للنشر، 1961.
- أكرم ياملكي و باسم محمد صالح، القانون التجاري، القسم الثاني، الشركات التجارية، بغداد، 1981.
- أميره صدقي، النظام القانوني للمشروع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- جورج ثوديل وبيار دلفولفييه، القانون الإداري، الجزء الأول والثاني، ط1، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001.
- حسن محمد علي حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرافق العامة للتغيير والتطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014.
- حسني المصري، قوانين الشركات الأنكلوسكسونية، القاهرة، 1986.
- خميس السيد إسماعيل، "المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية" مطبعة عالم الكتاب، القاهرة، 1978.

- خميس السيد إسماعيل، المؤسسات العامة الاقتصادية، عالم الكتب، القاهرة، 1980.
- رضوان بو جمعة، قانون المرافق العامة ، مطبعة النجاح الجديدة، ط1، الدار البيضاء، 2000.
- سامي محمد الخرابشة، التنظيم القانوني لإعادة هيكلة الشركات المساهمة العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان، 2008.
- سعد العلوش، نظرية الشخصية المعنوية، منشور في مجلة القضاء، نقابة المحامين، العدد الثالث، بغداد، 1976.
- سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- سليمان الطماوي، الأسس العامة لل عقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2005.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2016.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2016.
- صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية، المكتبة الوطنية للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي، 1982.
- صلاح الدين الناهي، الوسيط من شرح القانون التجاري، ج2، ط2، بغداد، 1950.

- ضياء مجيد الموسوي،الخصوصة والتصحيحات الهيكلية آراء واتجاهات، ديوان المطبوعات الجزائرية الجزائر، 2001.
- طالب حسن موسى، الموجز في الشركات التجارية، مطبعة المعارف، بغداد، 1973.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة العربية للطباعة، القاهرة، 1978.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- عبد الله ادريس، محاضرات في القانون الإداري المغربي، ج1، ط1، 1995.
- عبده محمد فاضل الربيعي، الخصخصة وآثارها على التنمية بالدول النامية، ط1، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2004.
- عزيز العكيلي، الوسيط في الشركات التجارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، عمان، 2007، ص187.
- علي البارودي، في سبيل نظام قانوني موحد للمشروع التجاري العام، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، القاهرة، 1967.
- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- عمر محمد السيوي، الوجيز في القضاء الإداري، مكتبة الفضيل للطباعة والنشر، بنغازي، 2013.

- فتحي عبد الصبور، الآثار القانونية للتأمين والحراسه الإدارية على الأموال، ط2، دار عالم الكتب، القاهرة، 1967.
- فتحي عبد الصبور، الشخصية المعنوية للمشروع العام، عالم الكتب، القاهرة، 1973.
- فيروز سامي عمر، شركة الشخص الواحد، دراسة قانونية مقارنة، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1997.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- محمد بوعشيق، "المرافق العامة الكبرى"، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، ط3، 1998.
- محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، ط7، المكتبة الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، 1992.
- محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام- دراسة مقارنة-، ديوان المطبوعات الجامعية ط1، الجزائر، 1984.
- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي، دار المعارف، الإسكندرية، 1964.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، القاهرة، 1973.
- محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة الإقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981-1982.

- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- مصطفى كمال طه، الوجيز في القانون التجاري، ج1، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، 1964.
- مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الكتاب الثاني، ط4، جامعة طنطا، بدون تاريخ.
- مصطفى كمال طه، القانون التجاري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1990.
- ميشيل روسي، "المؤسسات الإدارية المغربية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء طبعة 1993.
- هاشم الحافظ، القانون الروماني، الأموال والالتزامات، بغداد، 1983.
- وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة - المؤسسة العامة والخصخصة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009.
- وليد علي ماهر، أحكام الشركات التجارية في القانون الاتحادي الإماراتي رقم 8 لسنة 1984 (دراسة مقارنة) ط1، عمان، الأفق المشرقة ناشرون، 2011.
- شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الأول، طبع على نفقة جامعة بغداد، الطبعة الأولى، 1979-1980.
- شمس مرغني علي، التحكيم في منازعات المشروع العام، دراسة مقارنة، عالم الكتب، القاهرة، 1973.

- علي محمد بدير- عصام البرزنجي – مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري- بغداد، طبعة 1، 2015.

- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2006.

ثانياً: الرسائل العلمية

- أسيل عامر حمود النوري، الشركات العامة في القانون رقم (22) لسنة 1997 المعدل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2005.
- العربي خريوش، تسيير المرافق العامة الجماعية بواسطة شركة الاقتصاد المختلط - نموذج المحطة الطرقية بتطوان - رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2007-2008.
- أمير حسن جاسم الجنابي، النظام القانوني للشركات العامة في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003.
- سواكري مباركة، وضعية التسيير الاستراتيجي في المؤسسات العمومية حالة المؤسسات الجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1995-1996.
- غازي فيصل، الشخصية المعنوية وتطبيقاتها في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، بغداد، 1985.
- محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة الاشتراكية الاقتصادية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1981.
- محمد سالم هاشم، تحول الشركات العامة إلى شركات خاصة، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة النهريين، 2007.

ثالثاً: البحوث والمقالات

- فؤاد هاشم عوض، نحو نظرية اقتصادية للمشروع العام في الجمهورية العربية المتحدة، مجلة مصر المعاصرة، العدد(326)، تشرين الأول، القاهرة، 1966، 141-174.
- محمد الأعرج، القانون الإداري، الجزء الأول، ط3، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 74 ط3، 2011، 117-404.
- محمد الأعرج، تطور أسلوب المقالة العامة بالمغرب. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 61، مارس-أبريل سنة 2005، 11-25.
- هيام على ناجي، الطبيعة القانونية لقرارات الشركات العامة، مجلة جامعة سرت العلمية- العلوم الإنسانية، جامعة سرت - مركز البحوث والاستشارات، مجلد7، العدد2، 2017، 149-186.

رابعاً : المواقع الإلكترونية

- تم الاقتباس بتاريخ 15/11/2020 <https://www.alkhaleej.ae>
- تم الاقتباس بتاريخ 2020/10/07 <https://www.iraqdatabank.org>
- تم الاقتباس بتاريخ <https://www.adjd.gov.ae/Ar/Pages/Home.aspx> 2019/12/15
- تم الاقتباس بتاريخ <https://www.dc.gov.ae/PublicServices/2020/01/09>
- تم الاقتباس بتاريخ <https://www.mohamoon-uae.com/default.aspx> 2019/12/17

خامسا : القوانينُ والتشريعاتُ

- القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2008 في شأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية ذات النفع العام المعدل بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (35) لسنة 2020.
- القانون الاتحادي رقم (2) لسنة 2015 بشأن الشركات التجارية وتعديلاته.
- القانون الاتحادي رقم (5) لسنة 1985 وتعديلاته بشأن إصدار قانون المعاملات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة.
- القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 1987 م بإصدار قانون العقوبات والتعديل الصادر بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (7) لسنة 2016 م بشأن تعديل قانون العقوبات الاتحادي.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (2) لسنة 2009 م المعدل في شأن تأسيس شركة الإتحاد للقطارات.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (21) لسنة 2019 م بشأن شركة مجموعة بريد الإمارات.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (22) لسنة 2019 م في شأن تحويل مؤسسة الإمارات العامة للنقل والخدمات إلى شركة الإمارات العامة للنقل والخدمات (ش.م.ع).
- مرسوم بقانون اتحادي رقم (26) لسنة 2019 م في شأن المالية العامة.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (31) لسنة 2020 م بشأن شركة الإتحاد للماء والكهرباء التي حلت محل الهيئة الاتحادية للكهرباء والماء.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (31) لسنة 2020 م في شأن تحويل الهيئة الاتحادية للكهرباء والماء إلى شركة الإتحاد للماء والكهرباء (ش.م.ع).
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2018 م في شأن الدين العام.

- قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2019 م بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومية الاتحادية.
- قانون الشركات العامة العراقي رقم 22 لسنة 1997 م وتعديلاته.
- قانون هيئات القطاع العام وشركاته رقم (97) لسنة 1983 م في جمهورية مصر العربية.
- قانون رقم (2) لسنة 2018 م بتأسيس شركة أبوظبي التنموية القابضة "شركة مساهمة عامة"
- القانون رقم (1) لسنة 2017 م بشأن النظام القانوني لحكومة أبوظبي.
- القانون رقم (1) لسنة 2017 م بشأن النظام المالي لحكومة أبوظبي.
- قانون رقم (10) لسنة 2014 م في شأن تأسيس الشركة الوطنية للإستثمار "شركة مساهمة خاصة" التي حلت محل المؤسسة الوطنية للإستثمار.
- قانون رقم (11) لسنة 2019 م بتأسيس شركة أدنوك للبتترول الحامض "شركة ذات مسؤولية محدودة".
- القانون رقم (17) لسنة 2009 م في شأن تأسيس شركة دوكاب لأنظمة الكوابل ذات الضغط العالي (شركة مساهمة خاصة) في إمارة دبي.
- القانون رقم (19) لسنة 2016 م بشأن النظام المالي لحكومة دبي.
- القانون رقم (4) لسنة 2017 م بشأن النظام المالي لحكومة الشارقة.
- القانون رقم (6) لسنة 2016 م بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي.
- القانون رقم (7) لسنة 2015 م بشأن إنشاء هيئة الموارد البشرية لإمارة أبوظبي.
- القانون رقم (6) لسنة 2015 م بشأن الموارد البشرية لإمارة الشارقة.
- المرسوم الأميري رقم (7) لسنة 2004 م بشأن تأسيس شركة الصجعة للغاز المحدودة "شركة مساهمة عامة" في إمارة الشارقة.

- المرسوم الأميري رقم 10 لسنة 2007 م في شأن تأسيس شركة أبوظبي للخدمات الصحية (ش.م.ع).
- قرار مجلس إدارة هيئة مياه وكهرباء أبوظبي رقم (35) لسنة 2014 م بتأسيس شركة المرفأ القابضة للطاقة (ش.م.ع).