الرقابة الإدارية على عقود التراخيص لشركات الهاتف النقال\ دراسة مقارنة \

الباحثة.إلهام عمير صاحي **أ.م.أنسام فالح الأحمدي**

كلية القانون / جامعة البصرة

Email :ansam.faleh@uobasrah.edu.iq Amdalhaam10@gmail.com

الملخص

إن الرقابة الإدارية من أهم الموضوعات التي تمس الكيان التنظيمي للدولة في الوقت الحاضر فهي ضرورية لحماية المرافق العامة من خلال اكتشاف الأخطاء ووضع الحلول المناسبة لعلاجها والوقوف على جوانب القصور، لذلك فإن فعالية الرقابة الإدارية تكمن في تحقيق الأهداف، لغرض الرقي بأعمال المرافق العامة، ومنها مرفق الاتصالات فكان لابد من أساليب فعالة للرقابة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال، ومدى تطبيق القوانين والتعليمات والتوجيهات الصادرة عن الجهات الإدارية المختصة من أجل المحافظة على المال العام والحد من ظاهرة الفساد الإداري والتجاوزات والمخالفات التي تصدر عن شركات الهاتف النقال لتصحيح ما يكتشف من اخطاء وانحرافات تصدر عن هذه الشركات التي تتجاوز بنود العقد، وعليه قسمنا البحث على مطلبين تطرقنا في المطلب الاول لرقابة الجهة الادارية المتعاقدة وفي المطلب الثاني رقابة الجهات الادارية غير المتعاقدة على عقود التراخيص لشركات الهاتف النقال .

الكلمات المفتاحية : الرقابة الادارية ، هيئة الاعلام والاتصالات ، شركات الهاتف النقال .

Administrative control of mobile phone company licensing contracts

(A comparative study)

Researcher.Alham omair sahi Assist. prof. Ansam faleh al ahmadi
College of Law / University of Basrah
Email: Amdalhaam10@gmail.com ansam.faleh@uobasrah.edu.iq

Abstract

Administrative control of the most important themes that affect the organizational entity to the States currently present, it is necessary to protect the public facilities by detecting the problems and the development of appropriate solutions to treat them and to stand as well as the extent of the administration's excellence, the achievement of the goals of the public facilities, including the facility of the publications, the application of the laws and the guidance of the public money and the reservation of the public money and the revolution of the public money and the revolution of the public money and the extent of the publication of the public and the revolution of the public money and the extent of the public money and the extent of the publication of the public and the revolution of the total money and the extent of the corruption of the public and the revolution of the total money and the extent of the corruption of the mobile phone to correct the michaelch of the above-mentioned items. The two parts of the research The two-way teams The most important Control of the administration of the mobile contractor is not contracting on the contract contracts for mobile phone.

Key words : Administrative Control ,Media and Communications Authority,Mobil phone Companies.

المقدمة

ان الرقابة الإدارية على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال لها معنيان، المعنى الضيق وتعرف بسلطة الإشراف والتي يقصد بها مراقبة تنفيذ العقد والتأكد من انه يتم وفقا" لما يشتمل عليه من خلال القيام بأعمال مادية منها اجراءات الرقابة والتفتيش على مواقع شركات الهاتف النقال وفحص السجلات او على شكل اعمال قانونية كتعليمات او اوامر توجهها الادارة الى المتعاقد وان الرقابة بهذا المعنى تتم حتى لو لم ينص عليها العقد، اما المعنى الواسع فيعرف بسلطة التوجيه ويقصد به سلطة الادارة في توجيه الاعمال واختيار افضل الطرق التي تؤدي اليها، واصلاح الاوضاع التي تراها مناسبة وتتم بأعمال قانونية فقط ، كإصدار الأوامر بأتباع اسلوب معين في تنفيذ العقد او النهي عن اتباع اسلوب معين ، وتتعدد اشكال الرقابة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال بتعدد الجهات التي لها حق ممارسة هذه السلطة وان الرقابة على هذه العقود لا يخرج عن صورتين هما رقابة الجهة الادارية المتعاقدة ورقابة الجهات الادارية غير المتعاقدة.

اهمية البحث

ان الرقابة الادارية على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال من اهم الوظائف التي تباشرها الجهات المختصة من خلال الاساليب والاجراءات التي تستخدمها لمتابعة سير العمل وتحقيق الاهداف المنشودة ، فهي سلطة للدولة تتمتع بها تمكنها من متابعة كل متعاقد معها والتحقق من مدى تنفيذه لالتزامه، وتشمل كافة النواحي المالية والادارية والتقنية للنشاط التي تقوم به شركات الهاتف النقال ، فكان لابدَ من وجود رقابة ادارية ناجعة على جميع مراحل العقد سواء كانت رقابة سابقة او رقابة لاحقة .

مشكلة البحث

ان مشكلة البحث الرئيسة تكمن في عدم وجود المعالجة التشريعية في اسلوب الرقابة الادارية على هذا النوع من العقود ، يتمثل برقابة ادارية غير منتجة وغير فعالة ولا تتوافق مع السياسة الاقتصادية للبلد ، منها الضعف في تحصيل الواردات والديون المتراكمة في ذمة الشركات وكذلك سيطرة شركات الهاتف النقال على السوق وعدم وجود منافسة عادلة بسبب احتكار هذه الشركات قطاع الهاتف النقال .

منهجية البحث

تعتمد الدراسة على المنهج القانوني التحليلي المقارن ، حيث اعتمدنا تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع ، كما انها دراسة تعتمد على اسلوب المقارنة كلما امكن ذلك مع فرنسا ومصر والاردن .

هيكلية البحث

سنعمل على تقسيم بحثنا الى مطلبين ، نتناول في المطلب الاول رقابة الجهة المتعاقدة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال ، سنخصص الفرع الأول للرقابة السابقة في حين الفرع الثاني للرقابة اللاحقة وفي الفرع الثالث لضمانات تحقق الرقابة الادارية ، وسينعقد المطب الثاني لرقابة جهات ادارية غير متعاقدة في فرعين ، نبحث رقابة السلطة المركزية في الفرع الأول ، في حين سنبحث رقابة الهيئات المستقلة في الفرع الثاني .

المطلب الاول/رقابة الجهة الادارية المتعاقدة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال

اعتمادا" على ان العقود الادارية متصلة دوماً بنشاط المرافق العامة، وما يقتضيه المرفق من متطلبات تضمن حسن تسييره، وتحقيقاً للمصلحة العامة، كان على الادارة بوصفها طرفا" في العقد الاداري، ان تسعى جاهدة الى مراقبة تنفيذه على النحو المطلوب، ذلك ان الادارة عندما تتعاقد مع الشركات لا تعني تخليها عن مسؤوليتها للمتعاقد معه وتركه يقوم بتسيير وادارة المرفق وحده، بل يجب عليها اسباغ رقابتها على كيفية تنفيذ المتعاقد لإلتزاماته التعاقدية والطرق والوسائل المستعملة لذات الغرض،[١] مستهدفة في ذلك التأكد من سلامة التنفيذ ومطابقته للشروط والمواصفات المنصوص عليها في بنود العقد، وان كل شيء يسير على ما يرام، لتفادي اي اختلال في المرفق نتيجة التنفيذ السيء وذلك من خلال سلطة الرقابة والاشراف والتوجيه التي تقوم بها الادارة باعتبارها احد اطراف التعاقد، وقد اعترف المشرع لهيئة الاعلام والاتصالات باعتبارها الجهة الادارية المتعاقدة سلطة الرقابة والاشراف والتوجيه على كافة مراحل العقد المبرم بينها وبين شركات الاتصالات وذلك راجع لاستعمال الهيئة لامتياز السلطة العامة ووسائل القانون العام، وتمارس الجهة المتعاقدة انواع متعددة ومتباينة من الرقابة ومرد ذلك النظر الى العملية الرقابية ذاتها سواء بوصفها اجراء سابق او لاحق او بالنظر الى السلطة التي تباشر الرقابة.[٢] وهذا النوع من الرقابة يتم بشكل تلقائي وتتحقق الرقابة التلقائية،[٣] عندما تقوم الادارة ومن تلقاء نفسها بمراجعة وتدقيق اعمالها المتعلقة بالعقود الادارية سواء في المراحل التمهيدية كوجود دراسة جدوى للمشروع و التأكد من الصلاحيات المالية لجهة المتعاقد فمراجعة هذه الامور يتيح للإدارة فرصة تدارك الاخطاء واصلاحها واستكمال الاجراءات التعاقدية قبل ابرام العقد، مما يحمي المال العام من الضرر وكذلك تتجلى هذه الرقابة للعقد في مرحلة اختيار المتعاقد الذي يجب ان يكون مؤهلا" من الناحية الفنية والقانونية والمالية، واختيار الاسلوب المناسب للتعاقد ومرحلة تنفيذ العقد اذ يمنع هذه النوع من الرقابة حالات الفساد المالي والاداري على جميع المراحل التي يمر بها العقد، وعلية سوف نقسم هذا المطلب الى ثلاثة افرع نتناول في الفرع الاول الرقابة السابقة على عقود التراخيص وفي الفرع الثاني الرقابة اللاحقة على عقود التراخيص وفي الفرع الثالث نتطرق الى ضمان تحقق الرقابة الادارية من قبل الجهة المتعاقدة.

الفرع الاول/ الرقابة السابقة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال

تعرف الرقابة السابقة بانها الرقابة الوقائية التي تمارس قبل ان يستكمل العقد الاداري مقوماته وبذلك تعد ، الرقابة السابقة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال ، مرحلة يمر بها عقد الترخيص قبل ان يصبح نافذاً وقابلاً للتنفيذ،(٤) وان ممارسة هذه الرقابة تتطلب من هيئة الاعلام والاتصالات تتبع مراحل العملية التعاقدية، وان المصلحة العامة تفرض على الجهة المتعاقدة قيودا" بحيث يجعل عقودها اكثر تعقيداً من العقود المدنية، وذلك بسبب ان العقد يمر بمراحل متعددة وفي مدد متلاحقة ومتعاقبة، وعلى اثره يتم منح التراخيص للشركات، وعادة" تسبق طائفة من الاجراءات والتدابير ، التي تمهد لإبرام العقد ، وان غاية المشرع ليس التعقيد والإطالة في اجراءات التعاقد بل تحقيق اهداف محددة تتمثل بتحقيق اكبر وفر مالي للخزينة العامة، بإلزام الادارة باختيار صاحب العطاء الافضل من حيث الشروط المالية، وكذلك مراعاة مصلحة الادارة وذلك بتمكينها من ان تختار اكفئ المتقدمين للتعاقد من حيث المواصفات الفنية والمدد العقدية وان لم تكن عروضه المالية هي الافضل وحمايتها للموظف المسؤول عن اختيار المتعاقدين من اتهامه بالمحاباة،(٥) وعليه سوف نوضح في هذا الفرع الرقابة السابقة على الاجراءات التي تلتزم بها الجهة المتعاقدة في المراحل التمهيدية للعقد والرقابة السابقة في مرحلة التعاقد والرقابة السابقة على الاجراءات والاساليب عند منح التراخيص وكما هو موضح ادناه:

اولاً: الرقابة السابقة في المراحل التمهيدية على ابرام عقود التراخيص لشركات الهاتف النقال.

ان عقود التراخيص تمر بمرحلتين، مرحلة ابرام العقد ومرحلة المصادقة عليه ومنح التراخيص من قبل الجهة المختصة الذي يكون اما بقانون او قرار اداري بناءً على العقد المبرم بين هيئة الاعلام والاتصالات وشركات الهاتف النقال، لذلك تقوم الهيئة بالعديد من الوسائل التي تسبق التعاقد ومنها:

١. الاستشارات السابقة على التعاقد: قد يفرض المشرع على الادارة قبل قيام ابرام العقد بأن تستشير جهة معينة، لتحقيق اعتبارات فنية كاستشارة جهة متخصصة في موضوع العقد، او لتحقيق اعتبارات قانونية كاستشارة جهة متخصصة قادرة على احكام صيغة العقد، وذلك لتلافي المخاطر القانونية والمالية، وان لهذه الاستشارات السابقة اهمية كبيرة، لا نها تمكن الادارة قبل الشروع في ابرام العقد ان تتأكد من الجهة المختصة فيما اذا كانت هناك اي مخاطر سواء كانت فنية او مالية او اقتصادية تترتب عند ابرام العقد،(٦) وان الاستشارات السابقة على نوعين فهي اما ان تكون استشارات غير ملزمة وذلك عندما ينص المشرع على اخذ رأي جهة معينة دون الالتزام بالعمل

بمضمونها ويترتب البطلان على عدم اخذ رأي هذه الجهة، اما الاخذ بمضمون الرأي فهو سلطة تقديره للجهة المتعاقدة، اما النوع الثاني فهي الاستشارات الملزمة وذلك عندما ينص المشرع استحصال رأي جهة معينة والأخذ بمضمون هذا الرأي ويترتب على مخالفة ذلك بطلان العقد وهنا تصبح الاستشارة السابقة الزامية في قيمتها القانونية وترتقي الى مرتبة الموافقة المسبقة على التعاقد،[٧] وتختلف الدول في الزام الجهة المتعاقدة بإجراء الاستشارات السابقة، بحسب طبيعة النظام السياسي والاقتصادي السائد في الدولة ففي العراق لا يوجد نص صريح يلزم بالقيام بالاستشارات السابقة، ومن الشواهد على ذلك ما ورد بموجب التعليمات رقم (١) لسنة ١٩٩٠ الصادرة عن وزارة التخطيط والتي نصت على انشاء قسم الاستشارات والعقود القانونية في الدائرة القانونية لوزارة التخطيط، وحددت مهام هذا القسم ودوره في تقديم الاستشارات في مجال العقود الادارية لكافة دوائر الدولة،[٨] ومن الملاحظ ايضاً ان تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ لم تهتم بموضوع الاستشارات السابقة.

اما في فرنسا فقد اهتم المشرع الفرنسي بالاستشارات السابقة حيث انه يلزم الجهة المتعاقدة باستشارة جهة معينة قبل ابرام العقد، وقد يصل الالزام الى تقييد الجهة المتعاقدة بمضمون رأي الجهة المستشارة، وتستمد هذه الاستشارات قوتها الملزمة من نص القانون، ومن امثلة ذلك طلب المشرع الفرنسي الجهة الادارية المتعاقدة بموجب القانون رقم (١٢٧٩-٢٠٠٩) والصادر بتاريخ ٢٠٠٩\١٠\١٢٢ "بأن تستشير اللجنة الاستشارية للعقود الادارية قبل ابرام العقد، وجعل اللجوء الى هذه اللجنة اختيارياً وليس اجبارياً وهذه اللجنة مهمتها تقديم المساعدة للسلطات الادارية المتعاقدة في اعداد شروط العقد، ومعايير الاختيار، والاسلوب الامثل للتعاقد، وكذلك نجد الاستشارة حاضرة في عقود امتياز المرفق العام حيث يجب استشارة لجنة بلدية المدينة، الا انه لا يوجد نص قانوني يلزم الادارة بهذا الرأي " وتوجد في فرنسا لجان خاصة تقوم بتقديم الرأي الاستشاري الملزم بالنسبة للعقود التي تتجاوز مبلغا" معينا" يتم تحديده بقرار وزاري.[٩]

اما في مصر فقد سار المشرع المصري على نهج المشرع الفرنسي فيما يخص الاستشارات السابقة على التعاقد فوفقا" لأحكام المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ التي نصت على ان "... لا يجوز لأية وزارة او هيئة عامة او مصلحة من مصالح الدولة ان تبرم او تجيز اي عقد او صلح او تحكيم او تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة الالف جنيه بغير استفتاء الادارة المختصة "ونص المادة يتضمن الاستشارة الملزمة، وكذلك ما جاء في الفتوى الصادرة من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع التي جاء فيها" التزام الجهات الادارية بعرض مشروعات عقودها قبل ابرامها وتوقيعها على جهة الفتوى المختصة بمجلس الدولة لمراجعتها

وابداء الراي بشأنها، ان المشرع لم يفرض ذلك عبثا" وانما اراد ان يجنب الجهة الادارية مواطن الخطأ، وان يكفل لها اسباب السلامة في ابرام تلك العقود بما تتحقق به المصلحة العامة".[١٠]

يتضح لنا بعد عرض مواقف التشريعات من الاستشارة السابقة انه لابد من قيام الجهة المتعاقدة بطلب الاستشارات من الجهات المختصة، وعليه يجب على هيئة الاعلام والاتصالات طلب الاستشارات السابقة لتساهم في تحسين اداء عملية التعاقد وتفادي المعوقات التي تعرقل سير العمل الاداري لتنجب الهيئة من الوقوع في الاخطاء بينها وبين شركات الاتصالات.

٢. التصريح بالتعاقد: ان من الامور المدرجة في الفقه الفرنسي ان القواعد الخاصة بضرورة الحصول على اذن او تصريح بالتعاقد سابق على الابرام هي قواعد من النظام العام لا نها متصلة بالصالح العام اتصالاً وثيقاً، وهذا الامر ينطبق على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال حيث لابد من استحصال موافقة البرلمان عليها باعتبارها من عقود الامتياز المتعلقة بالمرافق العامة.

وان القضاء المصري اخذ بنفس الرأي حيث جاء في احدى فتاوى مجلس الدولة المصري بضرورة موافقة السلطة التشريعية على العقود التي تضمنت تبرعا" من جانب الدولة، والتي تكون الدولة طرفاً فيها، حيث يقول "... فاذا كانت السلطة التشريعية وهي سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية لم تعبر عن رايها فان ارادة الدولة لا تكون معيبة فحسب وانما تكون منعدمة اطلاقا"، اذ ان السلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء بالتعبير عن ارادة الدولة يعتبر منها طغيانا" على السلطة التشريعية يعدم ارادة الدولة ، ومتى انعدمت الارادة التي تعتبر العنصر الاساسي في تكوين العقد كان العقد باطلا" بطلانا" مطلقا" لا وجود له في نظر القانون، وانما هو واقعة قانونية بحته، وبالتالي يسقط هذا العقد مع ما يترتب على ذلك من اثار"[١١] وبالتالي فأن العقد الذي تقوم الادارة بإبرامه من غير ترخيص او موافقة سابقة يكون باطلا" من الناحية القانونية، وقد يستوجب التصريح بالتعاقد موافقة رئيس السلطة التنفيذية او الوزير المختص او مجلس الوزراء وخاصة في مصر، ومع ذلك فأن الادارة حتى في حالة الحصول على التصريح السابق على التعاقد فإنها تحتفظ بحريتها في التعاقد او عدمه طبقا" لمقتضيات المصلحة العامة، ويتخذ التصريح بالتعاقد صور معينة فقد يكون على صورة قانون يصدر عن السلطة التشريعية او يكون في صورة قرار جمهوري او قرار يصدر من مجلس الوزراء او الوزير المختص او جهة ادارية اخرى، اما فيما يتعلق بعقود تراخيص شركات الهاتف النقال تتطلب موافقة البرلمان التي تكون في صورة قانون

اما موقف القانون العراقي من صدور تصريح بالتعاقد فقد نص قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٦ المعدل على وجوب استحصال الادارة على الموافقة السابقة بالنسبة لعقود البيع والايجار ، فقد تكون الموافقة من الوزير المختص او الرئيس الاعلى للجهات غير

المرتبطة بوزارة ، ويرى الدكتور محمود خلف من الفقه الاداري في العراق بان " هناك اعتبارات ادارية تتمثل في الأذن بالتعاقد ، حيث لا يمكن ابرام بعض العقود الادارية الا بعد حصول السلطة المختصة بالأبرام على اذن بالتعاقد من جهة معينة ، وهذا الاذن يختلف بحسب طبيعته اذ هو امر ضروري لا غنى عنه ويصبح العقد بدونه باطلا" " ، اما القضاء العراقي المتمثل بمحكمة التمييز التي اختصت بحسم منازعات العقود الادارية فإنها ذهبت في اغلب احكامها الى اعتمادها على قواعد القانون المدني بدلا من القانون الاداري، نتج عن ذلك قيامها بفسخ العقد الذي يتم ابرامه بدون الحصول على موافقات مسبقه من الجهات الني يعينها القانون، مع ان القواعد التي سار عليها القضاء المقارن توجب بطلان العقد،[١٢] وبما ان هيئة الاعلام والاتصالات هيئة مستقلة لا ترتبط بأي وزارة الا انها ترتبط بمجلس النواب وبما ان مجلس النواب يمثل الهيئة التشريعية وبالتالي على هيئة الاعلام والاتصالات اخذ الموافقة المسبقة او التصريح بالتعاقد قبل ابرام العقد من البرلمان، الا اننا نرى الاجدر بحصر هذا التصريح للسلطة التنفيذية وذلك بسبب ان مجلس النواب العراقي مقيد بالارادة الحزبية السائدة في البرلمان، خاصة فيما يتعلق بعقود تراخيص الهاتف النقال، على ان لا يترك هذا الامر للهيئة كذلك، وذلك بسبب اهمية هذه العقود التي تشكل رعياً خصباً لخزينة الدولة.

ثانياً: الرقابة السابقة في مرحلة التعاقد

تمر هذه المرحلة بخطوات عدة :

١. اختيار المتعاقد: ان اختيار المتعاقد مع الجهة المتعاقدة يقوم على اعتبارين اساسين الاعتبار الاول يهدف الى ضرورة المحافظة على المال العام وتحقيق اكبر قدر مالي للخزانة العامة ، اي اختيار من يقدم افضل الشروط المالية، واما الاعتبار الثاني يضع في المقام الاول المصلحة الفنية والتقنية للجهة المتعاقدة، وبالتالي يمكن للجهة المتعاقدة اختيار اكفأ المتقدمين لأداء الخدمة بغض النظر عن الاعتبارات المالية، لذلك لابد عند اختيار المتعاقد من اعتماد مبدأ المنافسة الحرة، وضمان الجودة ومصلحة الجهة المتعاقدة في اختيار المتعاقد معها،[١٣] وعليه فعلى هيئة الاعلام والاتصالات ان تضع الشروط والمعايير التي على اساسها يتم اختيار المتعاقد معها من شركات الاتصالات، وان ابرز هذه الشروط والمعايير الخبرة الفنية والادارية والموارد المالية، كما يمكن للهيئة اختيار الشركة بعد طرح مناقصة بالموضوع او الاختيار عن طريق التفاوض، وتنص بعض التشريعات على اختيار المتعاقد من خلال المنافسة والعلانية، ولا بد من الاشارة الى ان هناك معياران اساسيان لطرق اختيار المتعاقد ومنح التراخيص لشركات الهاتف النقال وهما :

أ . المعيار التنافسي: وهو الذي يستند على اسلوب كمي معين، مثل اجراء مزايدة علنية تحقق فيها الجهة التي تقدم اعلى عطاء فوز على باقي الشركات، او اختيار العرض الافضل لتقديم خدمات

الهاتف النقال، في منطقة ريفية او نائية، والذي تفوز فيه الشركة التي تقدم عطائها بأقل دعم حكومي.

ب. معيار التقييم النسبي: يستند هذا المعيار على اساس اجراء التقييم الذاتي لواحد او اكثر من المعايير الكمية المتعلقة بالجودة والكفاءة، الا ان اسلوب المعيار الواحد هو الاكثر شفافية والاسهل ممارسة، والذي يتميز بكونه اكثر اتساقاً، وملاءمة مع اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وغالباً ما يتم العمل به من قبل مؤسسات التمويل والتنمية الدولية والتي تهتم بإصلاح قطاع الاتصالات، بالرغم انه قد لا يحقق النجاح بشكل كامل في اختيار افضل العروض المقدمة، الا انه كثيرا" ما يحدث في حالة المزاد العلني بأنه قد تفرض تكاليف باهظة على قطاع الاتصالات بسبب حدة المنافسة بين المتقدمين، وتقديم اسعار اعلى مما متوقع، والتي يتم ادراجها ضمن التكاليف الثابتة للشركة الفائزة[١٤].

٢. ابرام العقد وتنفيذه: هناك العديد من المبادئ التي تحكم ابرام العقود الادارية بصورة عامة وعقود التراخيص بصورة خاصة فعند ممارسة الجهة المتعاقدة لدورها الرقابي المسبق على ابرام العقد لا بد للجهة المتعاقدة الحصول على المتعاقد الافضل من الناحية القدرة الفنية والمالية وان اغفال عن هذه المبادئ يولد حقا" لكل مقدم عطاء بالطعن بقرار الجهة المتعاقدة الذي تجاهلت فيه المبادئ العامة الحاكمة لإبرام العقود الادارية باعتباره قرارا" يخالف القانون، ومن بين اهم هذه المبادئ مبدأ المنافسة، ومبدأ العلانية، ومبدأ الشفافية و حرية المنافسة، وقد تبنت اغلب الدول هذه المبادئ في التشريعات المنظمة للعقود الادارية، منها قانون العقود العامة الفرنسي الذي نصت المادة الاولى منه على ان " في العقود الادارية مهما كانت قيمتها، يجب احترام مبادئ حرية الدخول الى المنافسة، والمساواة بين المتعاقدين، والشفافية في الاجراءات" اذ على الحكومات تبني سياسة المنافسة واستحداث خدمات وتقنيات جديدة وبشكل سريع .[١٥]

وتبنى المشرع المصري هذه المبادئ ايضاً في المادة الثانية من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ حيث نصت على ان "تخضع كل من المناقصة العامة والممارسة العامة لمبادئ العلانية وتكافؤ الفرص والمساوة وحرية المنافسة ...".[١٦]

وكذلك المشرع العراقي تبنى هذه المبادئ في قانون العقود الحكومية العامة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ في القسم (٤) بأن تحال العقود العامة وفقا" لمقتضيات المنافسة، كما ان تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ قد اوجبت في المادة (٣ \ اولاً) ان تتسم اجراءات المناقصة العامة بالعمومية والتنافسية والعدالة والعلانية والوضوح، وهذا ما اكده مجلس الدولة العراقي في قراره

بان يكون اختيار الشركات المراد التعاقد معها عن طريق اسلوب المناقصات او توجيه الدعوات الاصولية تحقيقا" لمبدأ الشفافية والعدالة والمنافسة.[١٧]

وفي مرحلة ابرام العقد اخر مراحل التعاقد يجب ان تتبلور ارادة الطرفين في ضوء ما تم الاتفاق عليه كما يدخل في مرحلة الابرام الاتفاق على كيفية التنفيذ وشروطه واوصافه وكيفيته وغالبا" ما تتضمن بنود العقد طريقة التنفيذ، وشروطه، ومدته وقد اقرت اغلب التشريعات كراسة الشروط التي يجب ان تتوفر بكل عقد ، فضلا" عما يرتبه العقد من حقوق والتزامات بالنسبة للطرفين وهنا تتم الرقابة على المبادئ العامة للتنفيذ، ورقابة الشروط الخاصة بتنفيذ كل عقد على حدة ، وان من بين هذه المبادئ تعتبر التزاما" يقع على عاتق المتعاقد مع الادارة ، وجوب قيامه بتنفيذ العقد شخصياً، ووجوب تواجد المتعاقد بنفسه او من ينوب عنه ممثلا" توافق عليه الادارة، والتزام المتعاقد بالتنفيذ في المواعيد المحددة، والتزام المتعاقد بضمان حسن سير المرفق العام،[١٨] ونرى ان مخالفة المتعاقد لالتزاماته لا تعد خطأ عقدي وانما يعتبر خطأ ضد المرفق العام ويستوي ان يكون ذلك الخطأ راجعا" للعمد او الاهمال، ومن بين الامور الملزمة في العقد يجب ان يكون العقد مكتوباً، لان كتابة العقد تعد امراً ضرورياً وفي اغلب التشريعات تعتبره شرطاً الزامياً لأهميته لأغراض نشر العقد ولغرض الاطلاع عليه من الجهات المعنية والأفراد، وتأتي بعدها مرحلة توقيع العقد والمصادقة عليه من قبل الجهة المتعاقدة، وبالنسبة الى عقود تراخيص شركات الهاتف النقال فيتم التوقيع عليها من قبل رئيس او مدير الهيئة المنظمة للاتصالات في اغلب التشريعات، وفي العراق فيتم ذلك عن طريق المدير التنفيذي للهيئة بعد اقرار مجلس الامناء عليه،[١٩] ولابد من الاشارة الى انه بالرغم من مطالبة الباحث لهيئة الاعلام والاتصالات بنسخة من عقود التراخيص الا انه لم يتم تزويدنا به بحجة انه من الامور السرية والخاصة بالهيئة كما لو انها اسرار دولة لا يمكن الاطلاع عليها، وهذه من الاشكاليات التي واجهت الباحث، حيث ان مسؤول الوحدة القانونية ومديرها التنفيذي في هيئة الاعلام والاتصالات في البصرة ليس لهم علم او اطلاع بأي تفاصيل او الاجراءات التي تم على اثرها ابرام العقد ومنح التراخيص الى شركات الهاتف النقال، او اتفاقيات الترابط المبرمة فيما بين هذه الشركات او الترخيص الصادر بمناسبة الموافقة على تقديم خدمات الجيل الرابع، في حين نجد بعض الدول تقوم بنشر هذه العقود والتراخيص على مواقع الانترنت الخاصة بالهيئة المنظمة للاتصالات لذلك لابد من وجود قانون يحكم اجراءات التعاقد ومنح التراخيص ليسهل الرجوع اليه من قبل المختصين بإبرام العقود الادارية وان يكون شاملا" لكل ما يتعلق بهذه الاجراءات لما في ذلك من اهمية في المحافظة على المال العام، والمطالبة بنشر هذه العقود في الجريدة الرسمية ليتسنى للجهات المعنية والافراد الاطلاع عليها.

وعليه نجد ان من منطق الحرص على المال العام يجب عرض موضوع اجراءات عقود التراخيص وتمديدها امام جهة قانونية متخصصة لها رؤية فنية واقتصادية، خاصة لمثل هذه العقود الطويلة الامد، والتي تمثل ايراداً مهماً في موازنة الدولة، وكان الاجدر الاهتمام بتأسيس شركة وطنية تنافس في ادارة هذا المورد الاقتصادي (مرفق الاتصالات) الحيوي وتكسر احتكار الشركات الخاصة لذلك نرى بانه يجب التوفيق بين فكرتين اساسيتين تسودان العقود الادارية الفكرة الاولى ان الجهة المتعاقدة لا تستطيع التخلي عن ملاحظة تامين سير المرفق العام موضوع العقد، مرفق الاتصالات، وثاني فكرة ان ادارة المرفق تتم عن طريق المتعاقد المتمثلة بشركات الهاتف النقال مع الادارة وهذا هو المعنى الحقيقي لعبارة الملتزم يدير والادارة تراقب خاصة وان عقود تراخيص شركات الهاتف النقال صورة من صور عقد امتياز المرفق العام.

الفرع الثاني/ الرقابة اللاحقة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال

ويطلق عليها رقابة المراجعة او الرقابة العلاجية وتتم ممارسة هذا النوع من الرقابة على النتائج ومقارنتها بالمعايير المعتمدة والاهداف وتوجيه الاجراء التصحيحي نحو تحسين العملية التعاقدية وتساعد الرقابة اللاحقة الادارة على توفير قاعدة اساسية لتقييم الاهداف المنظمة للعمل وتوفر تبصراً في الاداء السابق يمكن استخدامه لتجنب الاخطاء في المستقبل،[٢٠] ومن خلال ما تملكه الادارة المتعاقدة من سلطات في مواجهة المتعاقد معها فلها حق الاشراف والتوجيه الذي تتمتع به الادارة على تنفيذ العقود وعليه لابد من معرفة معنى الاشراف والتوجيه والمتابعة وضوابط تحققها وعلى النحو الاتي:

اولاً: مفهوم رقابة الاشراف والتوجيه والمتابعة: تتميز عقود تراخيص شركات الهاتف النقال بطابع خاص اساسه سد احتياجات المرفق العام (مرفق الاتصالات)، ونظراً لأهمية هذه العقود وانعكاس تنفيذها على حسن سير مرفق الاتصالات فإنه يفترض على هيئة الاعلام والاتصالات ان تسعى دائماً الى مراقبة تنفيذ عقودها وقد تتجاوز الهيئة الى مراقبة وتوجيه المتعاقد في اعمال التنفيذ، وان هدف الجهة المتعاقدة بهذه السلطة هو ان يقوم المتعاقد معها (شركة الهاتف النقال) بتنفيذ العقد وفقاً للمواصفات والشروط التي تضمنها نصوص العقد وقائمة الشروط العامة الملحقة به،[٢١] وتتم من خلال الدخول الى موقع الشركات عبر فنيين واخصائيين التابعيين للإدارة للتأكد من ان العمل يسير وفقا" للقواعد المحددة وطبقا" للمواصفات الفنية المطلوبة واستلام بعض الوثائق من المتعاقد للاطلاع عليها وفحصها ، او اجراء التحريات ، او تلقي شكاوى المتضررين والبت فيها، وقد تكون الرقابة اللاحقة بصورة اعمال قانونية كتعليمات او اوامر او انذارات توجهها الادارة الى المتعاقد وتستطيع الادارة توجيه هذه الاوامر والانذارات طيلة تنفيذ العقد بوصفه حقا" مقررا" للإدارة حتى لو

لم ينص عليه في العقد،[٢٢] وللإدارة الحق بالإشراف المباشر على اعمال المتعاقدين معها على كل خطوة من خطوات التنفيذ للتأكد من ان المتعاقد يقوم بتنفيذ التزاماته التعاقدية على اكمل وجه،[٢٣] واما سلطة الادارة بالتوجيه يكون من خلال توجيه اعمال التنفيذ واختيار انسب الطرق التي تؤدي اليه، وان حق الادارة في التوجيه يسمح لها بأن تتدخل بدرجة تزيد على حد التأكيد من سلامة تنفيذ العقد فتستطيع تغيير الاوضاع في الحالات المنصوص عليها في العقد، فمثلا" تستطيع الادارة استعمال طريقة في التنفيذ ومنح التراخيص غير تلك التي يلجأ اليها المتعهد وهنا تصبح الرقابة بمثابة توجيه للمتعاقد وحق الادارة في التوجيه يتم بأعمال قانونية، كإصدار التعليمات باتباع طريقة معينة في التنفيذ او الامتناع عن اتباع مثل هذه الطريقة او اصدار اوامر تنفيذية لتوجيه وتوقيت اعمال التنفيذ،[٢٤] وان الاشراف والتوجيه يندرج في نطاق سلطات الادارة الاستثنائية دون الحاجة لوجود نص، ولا يمكن للإدارة ان تتخلى عن هذا الحق مسبقاً لان هذا الحق يتعلق بمسؤوليتها كسلطة عامة تجاه ادارة المرافق العامة،[٢٥] وقد اقر القضاء الادري سلطة الادارة بالإشراف والتوجيه على العقود الادارية حيث ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر الى القول " ... فبينما تكون مصالح الطرفين في العقود المدنية متوازية ومتساوية الا انها في العقود الادارية غير متكافئ اذ يجب ان يعلو الصالح العام على المصلحة الفردية ، وهذه الفكرة هي التي تحكم الروابط الناشئ عن العقد الاداري ويترتب على ذلك للإدارة سلطة الاشراف والتوجيه على تنفيذ العقود... "[٢٦]، وكذلك ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا في حكم اخر لها الى القول " ... للإدارة سلطة الاشراف والتوجيه على تنفيذ العقود الادارية ولها دائما" حق تغيير شروط العقد واضافة شروط جديدة بما يتراءى لها انه اكثر اتفاقا" مع الصالح العام دون ان يحتج الطرف الاخر بقاعدة ان العقد شريعة المتعاقدين ...".[٢٧] وان اهم ما تقوم به هيئة الاعلام والاتصالات من رقابة لاحقة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال فضلا" عن الاشراف والتوجيه هو قيامها بالمتابعة لهذه الشركات لتوجيهها الى ما هو صحيح في تطبيق بنود العقد،[٢٨] حيث يستخدم الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات في مصر الوسائل التي تمكنه من الكشف عن استخدامات الترددات غير المرخص بها، والتحقق من التزام الشركات بشروط الترخيص ، كما يمكن للجهاز الحق بالتفتيش على الاجهزة اللاسلكية المصرح بها للتحقق من مطابقتها لشروط الترخيص ، وذلك كله بالتنسيق مع القوات المسلحة واجهزة الامن القومي ضمانا" لعدم المساس بالأنظمة المعمول بها لديها.[٢٩]

اما في الاردن فأن من اهم واجبات هيئة تنظيم قطاع الاتصالات بالنسبة للرقابة اللاحقة هو حماية مصالح المستفيدين ومراقبة الاشخاص والجهات المرخص لها، للتأكد من الالتزام بشروط الرخصة بما في ذلك مواصفات الخدمة المقدمة وجودتها واسعارها، واتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة بحق من يخالف هذه الشروط،[٣٠] وقد توسع المشرع الاردني في الرقابة على المرخصين

الهم، وبيان احكامها في الفصلين الثامن والتاسع من قانون الاتصالات رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ المعدل.

اما في العراق فيتولى مجلس الامناء وضع نظام رقابي لمتابعة معدلات الاداء طبقاً للمعايير الاقتصادية، التي تستخدم لتقرير وقوع مخالفة لشروط العقد وشروط منح التراخيص ليتم معالجة الموضوع، بآلية محددة ففي مجال المحاسبة والتدقيق نجد ان المشرع العراقي قد الزم شركات الهاتف النقال عند طلب هيئة الاعلام والاتصالات ان يقدم لها الوثائق والسجلات المالية واي وثائق اخرى تعدها الهيئة ضرورية، للتأكد من قيام هذه الشركات بتقديم تقارير ايراداتها واستخدام الطيف لأغراض التزامات تسديد المبالغ بشكل صحيح بموجب الترخيص الممنوح لها،[٣١] ولهيئة الاعلام والاتصالات ان توجه المرخص له ومتابعته من خلال ما تطلبه منه بتقديم التقارير الدورية والاحصائيات وتقديم المعلومات والبيانات المطلوبة من قبل الهيئة للإشراف والتنفيذ الفعال لبنود العقد وبنود الرخصة وتنفيذ مهامها المنصوص عليها بموجب قانون وتعليمات الهيئة، وعلى شركات الهاتف النقال السماح للهيئة بتفتيش اماكن العمل ومرافقه والملفات والسجلات لتتمكن الهيئة من اداء واجباتها، كذلك الاشراف ومتابعة نصب الابراج الرئيسة والثانوية لأغراض البث اللاسلكي للهواتف النقالة، وما يسبب نصبها من اشكالية بيئية وصحية، خاصة وان شركات الهاتف النقال لم تراعي شروط السلامة الصحية عند نصب هذه الابراج، لذا فأن نصب هذه الابراج وسط الاحياء السكنية وبالقرب من المدارس والجامعات،[٣٢] قد يسبب نصبها اشكالية بيئية وصحية، وعليه يجب على هيئة الاعلام والاتصالات وبالتنسيق مع لجنة الرقابة البيئية العامة المختصة في وزارة البيئة زيارة الموقع الخاص بالأبراج الرئيسة والثانوية دوريا" مرة واحدة كل ستة اشهر، ومن جانب اخر اشترطت تعليمات الاشعة غير المؤينة في العراق عدة شروط لنصب منظومة الهاتف النقال، ومنها المسافات بين الابراج والارتفاع، وعدم تنصيب الابراج في المدن، وفي حالة مخالفة التعليمات منح القانون حماية وتحسين البيئة الوزير او من يخوله ممن لا تقل درجته عن مدير عام فرض الغرامات وتكرر شهريا" حتى ازالة المخالفة[٣٣].

وفي فرنسا فقد نص قانون مكافحة التلوث رقم (٨٤٢) لسنة ١٩٦١، بشأن مكافحة التلوث الهوائي وذلك لغرض الحد من التلوث الناتج عن الغازات والادخنة وما من شأنه ان يضايق الناس او يعرض الصحة والسلامة للخطر.[٣٤]

اما في مصر فقد نص قانون الاتصالات رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ على انه "يعاقب بالحبس والغرامة من لا يلتزم بالضوابط والمعايير الخاصة بالسلامة الصحية والبيئية ..." وتحكم المحكمة فضلا" عن ذلك بإزالة اسباب المخالفة وتتم ازالة المخالفة على نفقة المخالف.[٣٥]

وكذلك قانون حماية البيئة الاردني رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ سار في ذات الاتجاه والزم كل من يرتكب فعلا" ملوثا" بان يقوم بازالة اثار التلوث وخلال مدة تحددها المحكمة وعلى نفقة الملوث،[٣٦] كذلك من القوانين التي نصت على هذا الاجراء قانون حماية البيئة اللبناني رقم (٤٤٤) لعام ٢٠٠٢، الذي اوجب الملوث باتخاذ كل ما يلزم من الاجراءات التي تؤدي الى ازالة الاضرار التي سببها فعل الملوث.[٣٧] وبالتالي نجد ان الهيئة ملزمة وبحكم السلطة التي منحها القانون لها ان تتدخل بإجبار شركات الهاتف النقال بإزالة الضرر الذي يلحق الافراد من ابراج الهاتف النقال.

ثانياً: ضوابط تحقق رقابة الاشراف والتوجيه على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال.

ان منح الجهة المتعاقدة سلطة الاشراف والتوجيه اللاحق للعملية التعاقدية لا يعني ان تمارسها دون ضوابط وحدود، وعليه هناك ضوابط يجب ان تتقيد بها الجهة المتعاقدة دون تجاوز، والا كان هذا التجاوز عملا" غير مشروع بحق المتعاقد معها.

١. ان تكون رقابة الجهة المتعاقدة متفقة مع القوانين والانظمة: اي ان ممارسة هيئة الاعلام والاتصالات سلطتها في الاشراف والتوجيه والمتابعة يجب ان يكون غير مخالف للقوانين والانظمة فانه وان تقرر للهيئة حق اختيار المتعاقد بطريقة معينة واجبار المتعاقد على التنفيذ وفق شروط الهيئة الا ان الهيئة ملزمة باتباع الاجراءات والضوابط المقررة قانوناً.[٣٨]

٢. ان تكون الغاية من رقابة الاشراف والتوجيه تحقيق المصلحة العامة المتصلة بالمرفق العام: ان الهدف الاساسي لمنح هيئة الاعلام والاتصالات سلطة الاشراف والتوجيه والمتابعة هو الحفاظ على سير مرفق الاتصالات بانتظام واطراد، لتمكين منتفعي هذا المرفق من التمتع بخدماته دون تعقيد او اخلال او ضرر وكذلك تحسين الاتصال وجودته، وعليه يجب الالتزام بهذه الغاية عند ممارسة الهيئة هذه السلطة ولا يجوز ان تتجاوز هذا الحق لغايات اخرى قد تؤدي الى الاضرار بالمرفق العام وبالتالي فان هذه السلطة ليست مطلقة، وللقضاء الحق في مراقبة الهيئة عند استعمالها هذه السلطة[٣٩].

٣. عدم تجاوز رقابة الاشراف والتوجيه والمتابعة لتعديل موضوع العقد: على هيئة الاعلام والاتصالات ان تحافظ على جوهر العقد ومضمونه ولا يحق لها ان تتخذ من هذه الرقبة ذريعة لها لتغير بنود العقد كيفما تشاء، حيث ان سلطة تعديل العقد تختلف عن سلطة الرقابة فلا يجب الخلط بينهما، وعلى الهيئة ان تحافظ على الوضع القانوني للعقد حيث لا يجوز لها ان تمارس ادارة مرفق الاتصالات والتدخل في الادارة الداخلية للمرفق، لان الاصل ان شركات الهاتف النقال هي من يدير مرفق الاتصالات، وان الهيئة تمارس دورها الرقابي والاشرافي والتوجيهي دون تدخل ، فتدخلها في ادارة المرفق يغير طبيعة الالتزام ليصبح استغلالا" مباشرا" ، وعليه فان الهيئة يجب ان لا تتجاوز هذه لسلطة حتى لا تؤدي بالحال ان تكون شركات الهاتف النقال منفذه لتعليمات الهيئة فقط.[٤٠].

الفرع الثالث/ متطلبات تحقق الرقابة الادارية على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال

يتطلب لتحقق الرقابة الادارية مجموعة من المسائل القانونية والتنظيمية والفنية أيضاً، تعتبر من ضمانات تحقق الرقابة الادارية من قبل الجهة المتعاقدة على هذا النوع من العقود ومن هذه الضمانات ما يأتي:

اولاً: ضمانات تحقق رقابة الجهة الادارية المتعاقدة في الظروف العادية .

١. **وجود جهاز إداري متخصص وذو كفاءة عالية:** أن الادارة هي المسؤول الاول عن تحقيق أهداف وإتمام الاعمال على أكمل وجه، ويتطلب ذلك الاستخدام الامثل للطاقات المادية والبشرية للإشباع الأمثل للحاجات والرغبات الانسانية،(٤١) لذلك يجب أن تكون هيئة الاتصالات والاعلام والمؤسسات المناظرة لها في الدول المقارنة أن تكون كفوءه جداً، سواء قبل إبرام العقد او بعده كذلك عدم تضمين شروط تعسفية تعيق عمل تلك الشركات، كذلك أن لا يتضمن الترخيص شروطاً أو حقوقاً للشركة تضر بالمواطنين والادارة، فالمسؤولية هنا تقع على عاتق الادارة متمثلة (بهيئة الاعلام والاتصالات) كونها الجهة الوحيدة المسؤولة على منح الرخص لشركات الاتصالات وتتابع تنفيذ بنودها، وبالتالي يجب عليها متابعة تنفيذ بنود ذلك العقد من قبل الشركة وتوجيهها وبشكل دائم نحو الالتزام بشروط الرخصة ومحاسبتها على أي إخلال بتلك الشروط، وإلا قامت المسؤولية التقصيرية أمام مستعملي مرفق الاتصالات،(٤٢) وبما أن الهيئة جهاز إداري متخصص، فمن المفترض أن تكون ذات درجة عالية من الاستقلال المالي والاداري، وغالباً ما يتمتع العاملون فيها بحصانة معينة، وكثيراً ما يكون الجهاز ذات صلاحيات واسعة تكفل قيامه بالمهام الرقابية على أكمل وجه،(٤٣) سواء كانت الرقابة سابقة أم الرقابة لاحقة.

٢. **وجود اصحاب الاختصاص** : فبدون موظفين مدربين وذوي خبرة ودراية ومستوى فني عالٍ تكون هذه الرقابة خاوية"، وعنواناً غير ذي معنى،(٤٤) وبما أن الموظف العام هو عصب حياة الادارة لذلك، يجب توافر هيئة الموظفين الكفوئين والمدربين، من الناحية العلمية والعملية، في مجال التراخيص وأحكامها وكيفية تنفيذها من الناحية القانونية والفنية.

٣. **توافر أساليب الرقابة:** فيستلزم توافر مجموعة من الاساليب التي يستعين بها الجهاز الاداري كذلك الموظفين في القيام بإجراءات الرقابة، واختيار تلك الأساليب يعتمد على ظروف المشروع وطبيعة العمليات والمستوى الاداري كالتركيز على النقاط الاستراتيجية للرقابة، ومراعاة التركيز على النتائج، ومرونة النظام وقابليته للتطوير والتعديل بما يتلائم مع تغييرات الانظمة الادارية للمرفق وقابليته على التنسيق مع الجهات الاخرى المخولة بالرقابة، ووضع وسائل الرقابة ومعاييرها وشموليتها لكافة الجوانب الادارية، واعتماد مبدأ الاستثنائية، فتنظم الرقابة الجيدة يجب أن تعمل

حسب القاعدة الاستثنائية، بحيث لا يتم إشغال الإدارة العليا بالإخطاء والتجاوزات البسيطة، التي يمكن معالجتها.

٤. **الحياد والاستقلالية:** أي أن يكون ممارسة الجهاز الرقابي لصلاحياته وواجباته بحرية تامة وبدون التعرض لأي ضغوط، وعدم انحيازه لأية جهة أثناء تأدية عملية الرقابة،[٤٥] وبمراجعة القوانين المتعلقة بالاتصالات في الدول المقارنة، وكما بيَنا أعلاه وجدنا أن الجهاز المختص بمنح تراخيص عمل شركات الاتصالات جميعها أجهزة مستقلة أو هيئات غير مرتبطة بوزارة، لها استقلاليتها الادارية وتعمل وفق قانون خاص بها.

ثانياً: ضمانات تحقق رقابة الجهة الادارية المتعاقدة في الظروف الاستثنائية .

قد تستجد في بعض الاحيان ظروف او حالات استثنائية تتطلب مواجهتها اجراءات خاصة من قبل السلطات في الدولة ، فتستجد ظروف معينة يصعب معها القيام بما هو معتاد عليه من الافعال او الاعمال، لذلك يتطلب الامر اجراء تغييرا" في طبيعة التصرفات لكي يتلائم مع الظروف المحيطة وهي ظروف غير طبيعية كونها خارج المألوف، كحالة الحرب، او الكوارث الطبيعية، او انتشار الاوبئة، ولما كان عقد الترخيص يتسم بأنه عقد طويل المدة فإنه بلا شك قد تحدث خلال هذه المدة اموراً تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلاً قد يؤدي ذلك الى الغاء العقد من قبل الطرفين المرخص والمرخص له، وهذا يعني اذا ما طرأت قوة قاهرة التي تتمثل اما بحادث فجائي او افة سماوية لم يكن في وسع طرفي العقد توقعها او تداركها فان ذلك يترتب عليه وفقا" للقواعد العامة ، انقضاء الالتزام لاستحالة التنفيذ، دون ان يكون هناك تعويض مالم يكن هناك اتفاق او نص بين المرخص والمرخص له، على خلاف ذلك،[٤٦] وقد اشارت هيئة الاعلام والاتصالات في عقدها المبرم مع شركة اسيا سيل الى القوة القاهرة في الفقرة (٢٦) من بنود العقد حيث نصت على ما يلي:"

١.اذا ما منع صاحب الترخيص من انجاز اي من التزاماته وفقا" لهذا العقد بسبب حادثة او قوة قاهرة مثل قدر الهي او عصيان مسلح او حرب او عملية عسكرية او حالة طارئة محلية او وطنية، فأن صاحب الترخيص سيبلغ مانح الترخيص بالالتزام الذي منع من تنفيذه بشكل كلي او جزئي ومحاولته لتقليل او تخفيف التأثر بهذا الحدث والتزامه وفق هذا العقد ولأغراض خاصة بهذا العقد، ستتضمن القوة القاهرة الحدث الخارج عن سيطرة صاحب الترخيص والذي قد لا يحدث لا شخاص يعملون في ظروف ومواقع مماثلة بعد الموعد الفعلي وان تأثيره لا يمكن ايقافه او التغلب عليه دون تكلفة او خسارة من ناحية صاحب الترخيص.

٢. عند الاحداث التي يظن صاحب الترخيص ان تسبب اضرار ناتجة عن قوة قاهرة يقوم بتقديم خطة لمانح الترخيص يبين فيها حجم الضرر الواقع او المتوقع حدوثه والعلاج الذي يمكن ان يقوم

به صاحب التراخيص او الذي قام به فعلا" لتخفيف الضرر عن نفسه وعن الاخرين وكذلك خطته لا كمال العمل مع صاحب الترخيص وغيره من الاطراف المعنية بتقديم مذكرة خطية يبين فيها الالتزامات التي لا يستطيع صاحب الترخيص اداءها ولكن فقط خلال فترة القوة القاهرة وفي حالة تعذر صاحب الترخيص من وقف هذا الحدث الذي اعاقه من تطبيق التزامات هذا العقد والقانون المطبق او تخفيفه بشكل جزئي او كلي وعلى حسابه وعدم وجود بدائل عمل اخرى متاحة ."

واما ما يتعلق بالظروف الاستثنائية فالملاحظ انه احيانا" واثناء تنفيذ العقد قد تحدث ظروف استثنائية لم يكن بمقدور المتعاقد تجاوزها من شأنها ان تجعل تنفيذ العقد مرهقا" ، وهنا لا تؤثر هذه الظروف على التزامات المتعاقد، وانما يبقى ملتزما" بأداء التزاماته التعاقدية ، وتتحمل الجهة المتعاقدة جزء من الخسارة اللاحقة بالمتعاقد ، ويبقى المتعاقد مستمرا" بتنفيذ التزاماته العقدية ، بالرغم من وجود الظرف الاستثنائي، ولكن للمتعاقد الحق مطالبة الادارة بمعاونة مالية ويرى البعض بأن المتعاقد لا يملك حق مطالبة الادارة بالتعويض، وان التعويض الذي تلتزم به الادارة يكون تعويضا" جزئيا" يغطي فقط ما لحقه من خسارة،[٤٧] وفيما يتعلق بعقود تراخيص شركات الهاتف النقال فان الشركات العاملة في قطاع الهاتف النقال حصلت على رخصة تجديد ومن ضمنها جاء تبويب قانوني تحت مسمى التعويضات، جراء الاحداث التي شهدها العراق إبان اجتياح تنظيم داعش للمدن في سنة ٢٠١٤، ونحن نرى بان هذا التمديد من قبل هيئة الاعلام والاتصالات وتعويضها عن الاضرار يتناقض مع ما بذمة هذه الشركات من ديون متأخرة لم تقم بتسديدها، والموقف السلبي لهذه الشركات في الظروف الاستثنائية التي مر بها البلد اثناء انتشار فايروس كارونا الذي عطل مؤسسات الدولة ومنها التعليم ، فبقيت الخدمة المقدمة للمشترك ضعيفة جداً والاعلى سعراً في المنطقة العربية، فكان الاجدر لهيئة الاعلام والاتصالات باعتبارها الجهة الادارية المخولة قانونا" بتجديد التراخيص ان تتخذ رقابة صارمة في مواجهة هذه الشركات وتجاوزاتها في ظل الظروف الاستثنائية، وبما تملكه الهيئة من سلطات في مواجهة هذه الشركات فتستطيع الادارة وبإرادتها المنفردة من فسخ العقد او الغاء تجديد التراخيص او تعديل بنود العقد او فرض الجزاءات على شركات الهاتف النقال.

وخلاصة القول يتبين لنا، أن هناك رقابة سابقة لهيئة الاعلام والاتصالات العراقية وما يناظرها في الدول المقارنة، على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال متمثلة في الرقابة على إجراءات الممهدة على ابرام العقد وتنفيذه من قبلها، وبآليات معينة نص عليها المشرع في الدول المقارنة على تراخيص شركات الهاتف النقال، كذلك لها رقابة لاحقة أثناء فترة تنفيذ العقد التي تتمثل بسلطتها بالإشراف والتوجيه والمتابعة، على ما بعد تنفيذ العقد ومنح الترخيص للشركات وذلك

منعاً لأي انحراف عن بنود العقد، كذلك تبين أن هناك حزمة من الضمانات الهيكلية والتشريعية، لرقابة هيئة الاعلام والاتصالات وما في حكمها في الدول المقارنة، تحد من سلطتها في التعسف بها، وتحكم على عملية الرقابة سواء سابقة منها أم اللاحقة، وذلك بسبب الظروف المحيطة بإبرام هذه العقود، والفترة الزمنية التي تم منح الرخص فيها، ورغم ذلك فهناك نقصاً تشريعياً، وعقبات إدارية كعيوب لتلك الرقابة من قبل هيئة الاعلام الاتصالات وما في حكمها على تراخيص شركات الاتصالات، وكيفية تنفيذ العقد المبرم بين الادارة والشركات المتعاقدة معها، ولذلك نوصي بإقرار قانون الاتصالات والمعلوماتية العراقي، لما فيه من تنظيم لخدمات الهاتف النقال فالتشريع النافذ ذات الصلة بالموضوع، والمتمثل بالأمر رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ يشوبه الكثير من النقص والثغرات والارتباك، لأنه شرع على عجل لمعالجة حالات معينة ولفترة زمنية محددة.

المطلب الثاني/ رقابة جهات ادارية غير متعاقدة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال

ان الرقابة الادارية على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال لا تمارس من قبل جهة الادارة المتعاقدة فحسب بل تمارس ايضاً من جانب جهات ادارية غير متعاقدة، وفي السابق كانت الرقابة تمارس من قبل جهات ادارية اعلى من جهة الادارة المتعاقدة ضمن السلم الاداري ،ومنذ التحول الذي شهده العراق بعد ٢٠٠٣ تعددت جهات الرقابة غير المتعاقدة، نظراً لاستحداث هيئات ادارية مستقلة فضلا" عن رقابة السلطة المركزية، وعلية سوف نقسم المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول رقابة السلطة المركزية على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال وفي الفرع الثاني نتناول رقابة جهات ادارية متخصصة ومستقلة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال.

الفرع الاول/ رقابة السلطة المركزية على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال

ان الرقابة الادارية على العقود التي تكون الدولة طرفاً فيها في العراق هي من مهام السلطة التنفيذية وان الجهات المختصة بالرقابة على هذه العقود تتمثل برقابة مجلس الوزراء ورقابة وزارتي المالية والتخطيط، اما رقابة مكتب المفتش العام فقد تم الغاء هذه المكاتب التي تم تشكيلها بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ ونحن نشيد بموقف المشرع العراقي بإلغاء هذه المكاتب كونها تمثل هدرا" للمال العام وتعدداً لجهات ادارية دون جدوى من وجودها وكذلك الفساد المالي والاداري الذي تفشى في هذه المكاتب، وعليه سوف نوضح الجهات الادارية الرقابية غير المتعاقدة من خلال النقاط التالية:

اولاً: رقابة مجلس الوزراء

ففي العراق يعد مجلس الوزراء الهيئة التنفيذية العليا في الدولة ونصت المادة (٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء، ومن هذه الصلاحيات تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة[٤٨] لذلك نجد ان لمجلس الوزراء سلطة رقابية ادارية على جميع المرافق العامة في الدولة وان رقابة المجلس على الادارة المتمثلة بهيئة الاعلام والاتصالات تكون رقابة سابقة، لان المجلس هو من يضع الخطط العامة في كل المجالات، وكذلك رقابته تكون معاصرة وهو من يقوم بتنفيذ هذه الخطط كما يمارس رقابة لاحقة من خلال التقارير التي ترفع الية ومن خلال المراجعة للحساب الختامي قبل عرضه على البرلمان، ويمارس مجلس الوزراء رقابة ادارية تشمل جميع مراحل التي يمر بها العقد فله سلطة التحقق من مدى مشروعية تصرفات الجهة الادارية التي تكون طرفا" في العقد، ومدى ملائمة هذه التصرفات للمصلحة العامة، وقد يوجب مجلس الوزراء استحصال موافقته وفي هذه الحالة فإن الوزرات والجهات غير المرتبطة بوزارة ممنوعة من التعاقد قبل حصول الموافقة، ومنه ما جاء في الاعمام الصادر عن دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي في الامانة العامة لمجلس الوزراء ذي الرقم د.ت ١٣\ ٤١٧١٥ بتاريخ ٣٠\١١\ ٢٠١١ والصادر بالاستناد لقرار مجلس الوزراء رقم ٣٧٢ والذي يتعلق بصلاحيات منح العقود والموافقة عليها، وان هذه الرقابة تظهر في عدة مجالات منها رقابة اللجان القطاعية التي لها صلاحية البت في احالة المشاريع التي تزيد قيمتها عن (١٠٠) دولار و صلاحية اللجان القطاعية المختصة في المجلس عند تحديد المشاريع الاستراتيجية والكبيرة التي تتطلب الى خبرات اجنبية بالتنسيق مع وزارة التخطيط عند اختيار اسلوب الدعوة المباشرة في التعاقد،[٤٩] كذلك يمارس مجلس الوزراء رقابته من خلال اللجان التابعة للمجلس والمرتبطة بدائرة الرقابة التي تمارسها الادارة والتي تقوم بالتحقق من مدى مطابقة العقود للقوانين والانظمة والتعليمات النافذة وكذلك تقوم بتقديم الاستشارات في القضايا الادارية والمالية والرقابية،[٥٠] ويرى الباحث ان وجود هذه اللجان في مجلس الوزراء يجب ان تكون لها فائدة مرجوه عند ممارستها لدورها الرقابي وخاصه على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال فالحقيقة انه قد يتم استغلال هذا الامر بشكل يكون منفذا" للفساد المالي والاداري لا نه في الواقع لم تتحقق عمليا" هذه الرقابة على هذا النوع من العقود وخاصة في مجال السرعة في الانجاز وتجاوزات شركات الاتصالات المتكررة وعدم دفع ما بذمتها من ديون مستحقة، فكان لابد من وضع معايير محدده وضوابط واجبة الاتباع من قبل مجلس الوزراء واللجان التابعة له تسري على كل من هيئة الاعلام والاتصالات وشركات الهاتف النقال، حيث ان موقع مجلس الوزراء في قمة هرم السلطة التنفيذية يجعله مسؤولاً عن

ممارسة الرقابة على العقود الادارية ومن غير المنصف ان يقف صامتا" امام الاخطاء التي تحصل في الوزارات والهيئات التابعة لها، او عند تنفيذها المعيب للعقود التي تبرمها فيجب ان يكون الهدف من رقابته حماية المال العام مما يهدده من اخطار وتصحيح مسار الرقابة عن طريق التوجيه المستمر بما له من صلاحيات وسلطات كفلها الدستور والقوانين لحماية المصلحة العامة، وكذلك عندما يتدخل مجلس الوزراء العراقي وفق الصلاحيات التي منحها الدستور له يجب ان يكون ضمن الضوابط التي تعمل بموجبها الجهات الادارية المتعاقدة والمتمثلة بهيئة الاعلام والاتصالات فليس له الحق بتجديد التراخيص دون الرجوع الى هذه الهيئة ودون علم مجلس النواب، فيجب ان يسير تنفيذ العقود الحكومية على نسق واحد بموجب تعليمات واحده هي تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، فليس له الحق بالتدخل الا عندما تكون هناك حالة ضرورة وتظهر هذه الحالة عندما لا يكون هناك نص قانوني او تعليمات لتنفيذ العقود الحكومية.

اما في الدول المقارنة نجد في فرنسا انها تخضع جميع الهيئات المركزية واللامركزية عند ممارستها لاختصاصاتها الممنوحة لها بموجب القانون الى رقابة الحكومة المركزية ومنها رقابة مجلس الوزراء على كافة القرارات التي تتخذها الهيئات وما تبرمه تلك الهيئات من عقود بكافة انواعها وهذا يشمل عقود تراخيص شركات الهاتف النقال، وان هذه الرقابة يحتمها الطابع الهرمي المتبع في ادارة المرافق العامة، والذي يخول بموجبه رئيس مجلس الوزراء مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات التي لا يمكن تفويضها او التنازل عنها الا بنص صريح وثابت وتغلب فيه ارادة رئيس المجلس في كل ما يتعلق بشؤون المرفق العام، الا انه بعد صدور قانون الوظيفة العامة في عان ١٩٥٩ تقلص حجم ودور هذه الرقابة حيث انتقلت فرنسا الى المستوى الثاني التي تتمثل بالرقابة الوصائية التي نظمها قانون الادارة المحلية الصادر ١٩٨٢ والذي وضع هيكل تنظيمي ثابت تكون الخلية الاساسية فيه لما يعرف بالكومين،[٥١] واصبحت الرقابة الوصائية بعد صدور قانون الادارة المحلية رقابة لاحقة فقط تمارسها المجالس المحلية، وتشمل كل القرارات التي تتخذها الهيئات المحلية وما تبرمه تلك الهيئات من عقود بكافة انواعها،[٥٢] ومن الجدير بالذكر ان فرنسا عملت على انشاء اجهزة ادارية متخصصة بمكافحة الفساد في العقود الحكومية ومنها:

١. اللجنة الوزارية للتفتيش على العقود العامة ومنح امتيازات ادارة المرافق العامة .
٢. الوحدة المركزية لمحاربة الرشوة والفساد.
٣. وحدة متابعة المعلومات والاجراءات ضد الشبكات المالية غير المشروعة.
٤. لجان اخلاقيات وآداب المهنة او ما تسمى تضارب المصالح.[٥٣]

وقد منحت هذه اللجان صلاحيات واختصاصات واسعة للرقابة على جميع مفاصل الدولة المركزية والمحلية بما فيها الرقابة على العقود التي تكون الدولة طرفاً فيها.

اما في مصر فان مجلس الوزراء يعهد بهذا الرقابة الى اجهزة ادارية متخصصة وهي هيئة الرقابة الادارية والتي تكون تابعة لمجلس الوزراء تشكلت بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، والمعدل بالقانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧، ومن مهامها التحري والبحث عن اسباب القصور في العمل واقتراح وسائل لتلافي العيوب التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة والكشف عن المخالفات الادارية والفنية التي تقع من قبل العاملين اثناء مباشرتهم لوظائفهم ، ووضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والاجهزة المعنية في الدولة، والتنسيق والتعاون مع الهيئات والاجهزة الرقابية في الدولة ويشمل نطاق اختصاصها الجهاز الحكومي للدولة وفروعه والهيئات العامة والجهات التابعة لها وجميع الجهات التي تسهم الدولة فيها،[٥٤] والهيئة ملزمة بتقديم التقارير السنوية الى مجلس الوزراء وتنشر هذه التقارير على الرأي العام وبالتالي نجد بأن هذه الهيئة صلاحيات واسعة في الجهاز الحكومي وعليه تمكنها هذه الصلاحيات من تدقيق كافة الاجراءات المالية والادارية الخاصة بإبرام العقود الحكومية الا ان ما يؤخذ على هذه الهيئة انها لا تستطيع ممارسة هذه الصلاحيات بالرقابة الا بعد اخذ موافقة مسبقة من مجلس الوزراء وهذا يؤدي الى تحجيم دورها بالنسبة لقضايا الفساد.[٥٥]

والجهاز المركزي للتنظيم والادارة وان هذا الجهاز يديره رئيس له سلطات واختصاصات الوزير ويعاونه المستشارون ورؤساء القطاعات والادارات المركزية تم تشكيله بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤، ويمارس هذا الجهاز الدور الرقابي من خلال وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة وكشف المخالفات والعقبات التي تعترض تنفيذ الاعمال وكذلك يقوم بالتفتيش الدوري على الاجهزة المختلفة وعلى مواقع شركات الاتصالات واعداد التقارير بنتائج التفتيش.[٥٦]

ثانياً: رقابة وزارتي المالية والتخطيط.

١.رقابة وزارة المالية

فضلا " عن الرقابة التي يمارسها كل وزير في وزارته بخصوص العقود الادارية التي تبرمها الوزارة فإن وزارة المالية تمارس دوراً رقابياً في هذا الشأن، حيث تمارس وزارة المالية رقابة مركزية على الاعمال التي تتم في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ووحدات القطاع العام (الشركات والهيئات العامة)، ولوزارة المالية سلطة رقابية فيما يتعلق بالنواحي المالية بصورة عامة فهي تعد مشروعات القوانين والقرارات التي تهدف الى تطبيق الرقابة المالية وتصدر التعليمات التفسيرية والايضاحات وترسلها الى كافة الاجهزة التي تتبع الحكومة فيما يتعلق بالية العمل

المخصصة لا برام وتنفيذ الموازنة المنظمة للعقود الحكومية، وبالإضافة الى ذلك تقوم بأعمال التفتيش المالي للتأكد من سلامة التصرفات القانونية، ويمكن القول ان رقابة وزارة المالية تعتمد على المطابقات والكشوفات المعدة في القسم المحاسبي لغرض مطابقتها والرقابة عليها بصورة مكتبية، الا ان ما يعاب على هذه الصورة قصورها على المعلومات المقدمة اليها من الجهة القائمة على الصرف وبذلك فأن رقابتها تقتصر على الموجود النقدي ومراجعة التخصيص،[٥٧][٥٨] وان من مهام وزارة المالية في اطار العمل الرقابي على العقود التي تكون الادارة طرفا" فيها من خلال التأكد من منفذ الميزانية لا يتجاوز تخصيصاته السنوية اثناء تنفيذ العقود الحكومية، وتكون مسؤولة عن اقتراح التعليمات المتعلقة بأعداد الموازنات وتنفيذها ومراجعتها، وقد يستلزم موافقة وزير المالية على ابرام العقود في حدود مالية معينة ، وان رقابة وزارة المالية على تنفيذ العقود الادارية على وجه الخصوص يرتكز في دائرتين من دوائرها هما دائرة الموازنة والمحاسبة حيث تتمتع هاتان الدائرتان بخبرة ودراية تكشف الفساد الذي يلحق العقود الادارية ومنها عقود تراخيص شركات الهاتف النقال، ويرى الباحث ان رقابة وزارة المالية على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال لا تتعدى الجانب المالي لهذه العقود، من حيث توفر الاعتمادات المالية والتحقق من عدم التجاوز على هذه الاعتمادات ومدى مطابقة الجوانب المالية لتنفيذ هذه العقود للقوانين والانظمة والتعليمات.

٢ . رقابة وزارة التخطيط .

اما رقابة وزارة التخطيط فتعد هذه الوزارة من ابرز الوزارات المختصة بالرقابة على اعمال الادارة فيما يخص العقود الادارية، فهي تكون مسؤولة عن اعداد المشاريع الاستثمارية والمشاريع الرأسمالية السنوية وخطط التنمية الوطنية المتوسطة والبعيدة والتنسيق مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاعين الخاص والمختلط ومنظمات المجتمع المدني، وتقوم ايضاً بتقويم نتائج دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع قبل ادراجها في الخطط والموازنات الاستثمارية السنوية[٥٩] وتقوم وزارة التخطيط بالإشراف على العقود الادارية العامة ومتابعتها وإبداء الرأي والمشورة بشأنها لجميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ، وقد منحها قانون العقود العامة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ صلاحية اصدار تعليمات تنفيذ العقود الحكومية وتم بالفعل اصدار تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ ورقم (١) لسنة ٢٠٠٨ الملغاة، واصدار تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ النافذة حاليا"،[٦٠] وقد خول القانون وزارة التخطيط صلاحية اصدار ضوابط لتنفيذ العقود، تعالج مسائل متعددة وبلغ عدد هذه الضوابط عشرين ولقد الزمت التعليمات التي اصدرتها الوزارة جميع الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة تزويد الدوائر المعنية في وزارة التخطيط بنسخ من تقارير ودراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع المصادق عليها وهذا ينطبق على هيئة الاعلام والاتصالات عند ابرامها لعقود التراخيص مع شركات الهاتف النقال

والا تتحمل الهيئة المسؤولية القانونية عن عدم تقديم هذه التقارير، وعلى وزارة التخطيط تكليف الدائرة المختصة في الوزارة مراعاة ذلك وعدم ادراج اي مشروع استثماري لا يتضمن دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية او التقرير الفني ويجب كذلك تحديد الجهة المنفذة والجهة المستفيدة من المشروع عند مفاتحة وزارة التخطيط.[٦١] ومن خلال ما تقدم يرى الباحث ان على هيئة الاعلام والاتصالات تنسيق خططها التعاقدية مع دائرة العقود العامة في وزارة التخطيط ورفدها بالبيانات المطلوبة لأغراض المتابعة والاشراف لعملها ووضع الحلول للمشاكل التي تواجه تنفيذ العقود ومنح التراخيص.

الفرع الثاني/ رقابة الهيئات المستقلة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال

ان رقابة الهيئات المستقلة من اهم انواع الرقابة لا نها تمتاز بالمهنية والحيادية، وتنص الدساتير على هذه الهيئات بما يضمن استقلالها في اداء مهامها الرقابية، وان الرقابة التي تمارسها هذه الهيئات عبارة عن فحص وتقييم اعمال الادارة عند ابرام وتنفيذ عقودها، وعليه سوف نتطرق في هذا الفرع الى رقابة الهيئات المستقلة في العراق ورقابة الهيئات المستقلة في دول مقارنة.

اولاً: رقابة الهيئات المستقلة في العراق .

ان الهيئات المستقلة في العراق وبحسب ما جاء في الدستور العراقي هي ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة وسنقوم بتوضيح دور كل منهما في حماية المال العام والحد من الفساد المالي والاداري الذي طال عقود تراخيص شركات الهاتف النقال.

١.رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادية : يعد ديوان الرقابة المالية الاتحادية الجهة الرقابية التي تمتلك خبرة وتاريخ في الاجراءات الرقابية المالية والادرية ، وان الديوان قد مر خلال مسيرة عمله بالعديد من المراحل التاريخية منذ عام ١٩٢٧ وانتهت بصدور قانونه وتعديله في سنة ٢٠١٢، ونحن ليس بصدد تتبع هذه المراحل وذلك ان موضوع البحث ينصب على الدور الرقابي الذي يمارسه للحفاظ على المال العام ، حيث تنص المادة (١٠٣) من الدستور العراقي النافذ على (اولاً: يعد كل من البنك المركزي وديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات ودواوين الاوقاف هيئات مستقلة ماليا" وينظم القانون عمل كل هيئة منها، ثانياً: ....ويرتبط ديوان الرقابة المالية وهيئة الاعلام والاتصالات بمجلس النواب) و يعتبر ديوان الرقابة المالية أعلى جهة رقابية تدقق على المال حيثما كان، وهذا ما اشارت المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل، وقد رتب القانون للديوان لبلوغ هذا السبيل جملة من الاختصاصات التي تساعد على تفعيل الدور الرقابي للديوان على الاموال العامة.[٦٢] الا ان القانون المذكور لم يورد الصورة التي تجري فيها رقابة الديوان، وان كل ما ورد هو اسلوب تنفيذ تلك الرقابة ووسائل

ذلك التنفيذ، وبعد ذلك يجري التحقق من مشروعية وجدوى هذا التصرف القانوني، وان اهم صورة للرقابة التي يمارسها الديوان هي رقابة الكفاءة والتي تعد من اعقد انواع الرقابة المالية واحدثها واكثرها تطوراً، لا نها تهدف الى تقويم شامل لجميع العقود والمشاريع التي تجريها الادارة لرفع كفاءة وفاعلية المشاريع الحكومية وتحسين الاقتصاد في الاموال الموظفة لتنفيذ تلك المشاريع ،[٦٣] ان ديوان الرقابة المالية لا يخضع لتوجيهات مجلس النواب بطريقة سياسية اما السلطة التنفيذية وادارتها فان الديوان مستقل عنها وتخضع لرقابته وان العلاقة بينهما مهنية غير ادارية ، ويمارس الديوان الرقابة اللاحقة بشكل رئيس ، واعطت الفقرة الثانية من قرار مجلس الوزراء رقم (٩٠) لسنة ٢٠٠٩ دورا" كبيرا" لديوان الرقابة المالية في ممارسة اعمال الرقابة السابقة على العقود اضافة الى الرقابة اللاحقة، الا ان هذه الفقرة الغيت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٢١١) لسنة ٢٠٠٩ ، حيث تم الغاء تكليف ديوان الرقابة المالية بإداء مهمة الرقابة السابقة على العقود التي تزيد على مليار دينار، ونحن لا نؤيد الغاء الرقابة السابقة على مثل هذه العقود والتي يجب ان تحاط بقدر كبير من الرقابة لحماية المال العام ومن بين هذه العقود (عقود تراخيص شركات الهاتف النقال)، كما يمارس الديوان رقابة المشروعية والرقابة على الاداء بنسب متقاربة،[٦٤] وكذلك يقوم بفحص وتقييم نظام رقابة الادارة بشكل مستقل كخطوة اساسية في اعمال الرقابة والتدقيق ،كما للديوان سلطة الحصول على السجلات والوثائق كافة ، وله اختيار مكان العمل سواء في مقر الهيئة محل الرقابة (هيئة الاعلام والاتصالات) او مقر الديوان، وفي مجال عقود تراخيص شركات الهاتف النقال نجد بأن الرقابة التي يجب ان تمارس من قبل الديوان تكون سابقة ولاحقة ، وتكون رقابة الديوان سابقة من خلال ضرورة حصول هيئة الاعلام والاتصالات على موافقة مسبقة من الديوان قبل ابرام العقد ومنح الترخيص ويجيب ان تكون هذه الموافقة بكتاب رسمي او بتأشير الموافقة على اوراق الصرف والقبض او على الاذن بمنح التراخيص ، ويجب تحديد الطريقة التي يتم من خلالها الرقابة بين الديوان والهيئة ، وقد تفرض بعض التشريعات على الجهة المتعاقدة استشارة الديوان قبل ابرام العقد لتلافي المخاطر المالية او القانونية التي تظهر عند التعاقد وتبرز نتائجها السلبية عند التنفيذ ،[٦٥] ونحن مع هذا الاتجاه آملين ان يسير المشرع العراقي مع هذا الاتجاه لان من الضروري ان يفرض القانون رقابة مالية على نفقات التنفيذ من خلال فحص المستندات والعقود والسجلات الحسابية وغيرها من الاجراءات التعاقدية، لذلك لا تخفي اهمية الرقابة السابقة على عقود التراخيص شركات الهاتف النقال اذا ما نفذت بصورة ناجحة، فهي تمنع ارتكاب المخالفات المالية لذلك يطلق عليها (الرقابة الوقائية) او (الرقابة المانعة) على شرط ان تمارس بالوقت المناسب والسرعة المطلوبة لك تتم عملية الرقابة بوقت قصير ولدراسة جميع اجراءات التعاقد والكشف المبكر عن حالات الغش او التلاعب، فيجيب ان يكون للديوان رقابة سابقة للحفاظ على المال العام من الهدر بالإضافة الى

رقابته اللاحقة، اما عن رقابة الديوان اللاحقة فتشمل فحص ومراجعة العقود التي اكتملت وتمت صياغتها وسجلت في المستندات،[٦٦] وفحص وتدقيق المعاملات والتصرفات والموازنات والقرارات والوثائق والامور الادارية ذات العلاقة بمهام الرقابة،[٦٧] ويصدر الديوان تقارير لتقييم اداء الجهات الحكومية وتتضمن تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادية الراي الفني المحايد نتيجة الدراسة المهنية لأنشطة وزارات الدولة والدوائر غير مرتبطة بوزارة وتشخيص حالات الخلل التي تحصل نتيجة لا نشطتها المختلفة، لذلك قدم ديوان الرقابة المالية تقاريره الفنية بالأعداد (١٤٦٠\٤١\١١٠) في (١٢١٩\ ٢٠٠٩)، و (١٤١\١١٠ ٧٩٣١) في(١٤١٤\ ٢٠١٩)،[٦٨] والتي تتضمن الرأي الفني المحايد لديوان الرقابة المالية عن انشطة هيئة الاعلام والاتصالات المتعلقة بشركات الهاتف النقال (اسيا سيل ، اثير ، كورك) المرخصة من قبلها وعقود الهاتف النقال بموجب معايير التدقيق المعتمدة ومن ابرز ما ورد في تقارير ديوان الرقابة المالية المتعلقة بشان التزامات وطبيعة عقود تراخيص الهاتف النقال ما يلي :

"لا بد من الاشارة الى ان المزايدة العلنية المفتوحة لمنح تراخيص الهاتف النقال لكافة الشركات المتخصصة قد اجريت في المملكة الاردنية الهاشمية في ١٨\ ٧\ ٢٠٠٧ حيث رست المزايدة على كل من شركة (اسيا سيل ، اثير ، كورك) برسم ترخيص بلغ (١٢٥٠) مليون دولار (مليار ومائتان وخمسون مليون دولار) لكل شركة تسدد على دفعات وعلى النحو الاتي :

الاولى – ٣٠ % من مبلغ الترخيص عند توقيع العقد

الثانية – ٢٠ % تسدد في ١١\ ٩ \ ٢٠٠٧

الثالثة – ٥٠ % تسدد في موعد اقصاه ١٩ \ ١٠ \ ٢٠٠٧

اما اهم الملاحظات التي ارفقها الديوان بالتقرير .

١. لم تستجب شركات الهاتف النقال الحاصلة على التراخيص لمطالبات هيئة الاعلام والاتصالات بالتوقيع على نسخ العقود باللغة العربية ، اذ بقيت دون توقيع من قبل تلك الشركات .
٢. خلافا" للبند ١٨ من العقود المبرمة تقوم شركات الهاتف النقال بتقاضي اجور المكالمات على اساس الدقيقة وليس على اساس الثانية من الاستخدام الفعلي
٣. خلافا" للفقرة (٧ من ٢) د ، و(٢ من ١) هـ من البند ١٤ من العقود ، فقد تم احتساب تعرفة (كلفة) المكالمات الهاتفية والخدمات الاخرى وتسديد الشركات للرسم التنظيمي البالغ ١٨ % من اجمالي ايراداتها بالدولار بدلا من الدينار العراقي ، الامر يعني

ان تقلبات سعر الصرف مقابل الدولار يمكن ان تحمل الهيئة خسائر مالية، وهذا الوضع يستوجب تثبيت سعر الصرف بتاريخ اجراء المزايدة ومنح التراخيص .

٤. خلافا" للبند ٥ من عقد التراخيص وعلى الرغم من استخدام شركات الهاتف النقال للبنية التحتية للشركة العامة للاتصالات منذ نهاية ٢٠٠٣ لم تبرم شركات الهاتف النقال اي عقد لربط شبكاتها مع شبكات مجهزي خدمة الاتصالات ، وخلافا" لكتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء (س. ل ٣٥٥١) في ١٢\ ٤ \ ٢٠٠٨ الذي يوجب استحصال ديون شركات الهاتف النقال من قبل وزارة الاتصالات بالتنسيق مع هيئة الاعلام والاتصالات بلغت الديون الى تاريخ اعداد التقرير من خلال المتابعة مع الشركة العامة للاتصالات

- عراقنا ٥٢٦٠٤٩١ دينار عراقي
- الاثير ٣٤٧٣٤٩٥٤ دينار عراقي
- اسيا سيل ٤٧٣٢٣٢٦ دينار عراقي.[٦٩]

ومن خلال ما تقدم نلاحظ ان هذا التقرير يرجع لسنوات سابقة ولم يقم ديوان الرقابة المالية برفع اي تقارير طيلة المدة السابقة وهذا التقرير قد تم نشره على موقع دائرة البحوث والدراسات النيابية التابعة لمجلس الوزراء في شهر نيسان من سنة ٢٠٢٠ ، وبالتالي يرى الباحث ان ديوان الرقابة المالية لم يمارس عمله بشكل صحيح بالرغم كونه مؤسسة رقابية عريقة ومكلفة بمتابعة حركة الاموال داخل المؤسسات الحكومية وهذا الامر لم يكن موجودا" في السابق ، حيث ان تراجع عمل الديوان ادى الى تنامي حجم الفساد في عقود هيئة الاعلام والاتصالات فضلا" عن هدر مئات الملايين بمنح التراخيص ، لذلك لا بد من معرفة الاسباب الحقيقية التي ادت الى التراجع الكبير بالدور الرقابي لعمل ديوان الرقابة المالية ، والباحث يرى ان الاسباب سياسية بالدرجة الاولى وذلك بسبب مشاركة بعض الكتل السياسة بصفقات عقود التراخيص ولسنا بصدد ذكر الجانب السياسي في بحثنا لتنجب الساحة السياسية وصراعاتها ، ولكن نجد ان تفشي الفساد في قطاع الاتصالات وخاصة خدمة الهاتف النقال والانترنت هو الاستبداد السياسي ، لذلك لا بد ان يكون ديوان الرقابة المالية جهة رقابية خارج سيطرة السلطات التشريعية والتنفيذية ، وليستطيع الديوان من المحاسبة على اية تجاوزات مالية وادارية.

٢. **رقابة هيئة النزاهة:** تعد هيئة النزاهة من المؤسسات الحديثة في مكافحة الفساد في العراق تم تشكيلها بالأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة فكانت تعرف بمفوضية النزاهة العامة،[٧٠] الا ان بعد صدور دستور ٢٠٠٥ نص على انشاء هيئة النزاهة ، واستمر العمل في الامر (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ في تنظيم هيئة النزاهة الى ان صدر القانون الجديد

لها سنة ٢٠١١ ، كان الهدف من انشاء هذه الهيئة هو تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة واقتراح التشريعات الاضافية عند الضرورة كذلك تنفيذ مبادرات التوعية وتثقيف الجمهور لغرض تقوية مطالبه بإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تتمتع بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة، و اعداد السياسة العامة لمكافحة الفساد وتنفيذها،[٧١] وتعتمد هيئة النزاهة منهج الشفافية في ادارة الشؤون بجميع المستويات عن طريق التحقيق بواسطة محققين مختصين وبأشراف قاضي تحقيق لمتابعة قضايا الفساد اينما وجدت ، وان رقابة الهيئة على العقود التي تكون الادارة طرفا" فيها فأن الهيئة تختص بالتحقيق في جرائم الانتفاع في عقود الاشغال او المقاولات او التعهدات ، وتعد هذه الجرائم من الجرائم الملحقة بالاختلاس الذي تعتبر من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة وقد نظم قانون العقوبات العراقي احكام هذه الجريمة ، ولم يشترط المشرع لتمام هذه الجريمة ان يصيب المصلحة العامة ضرر، بل ان الجريمة تقوم ولو عاد العمل على مصلحة الدولة بفائدة،[٧٢] وان القصد من معاقبة الموظف او المكلف بخدمة عامة هو لغرض منعه من الاعمال التجارية التي أحيل اليه اعدادها او احالتها او تنفيذها او الاشراف عليها ونحن نشيد بالمشرع العراقي ان يدرج عقود تراخيص الهاتف النقال مع العقود التي تختص هيئة النزاهة بالتحقيق فيها ، خاصة وان بعض الموظفين او المكلفين بخدمة عامة واصحاب المناصب الكبيرة في وزارة الاتصالات وهيئة الاعلام والاتصالات قد تاجروا وانحرفوا عن المصلحة العامة لغرض منافع شخصية يحصلون عليها من شركات الاتصالات، وتقوم هيئة النزاهة بمهامها الرقابية على تنفيذ العقود الحكومية عن طريق الاضبارات التي تصل الى هيئة النزاهة او عن طريق القضايا التي تحال اليها من ديوان الرقابة المالية، حيث يتولى قسم التدقيق الخارجي في دائرة التحقيقات التحقيق في الموضوع عن طريق دراسة اوليات العقود ، بعد مفاتحة الجهة المعنية بأرسال الاوليات الى الهيئة ، ويقوم قسم التدقيق بدراسة هذه الاوليات وتحليلها وتدقيقها من قبل المحققين في قسم التدقيق الخارجي ، ويقوم بعد ذلك القسم بأعداد التقرير الذي يتضمن الايضاحات والملاحظات والرأي الفني في ضوء اوليات العقود المتوفرة في الملف، وبعدها يتم اعادة الملف الى الجهة التي ورد منها لاتخاذ ما يلزم من اجراءات مناسبة على ضوء الملاحظات المثبتة في التقرير التدقيقي للعقد ،[٧٣] وعلى الرغم من الجهد الذي تبذله هيئة النزاهة في مكافحة الفساد المالي والاداري ، الا انه مايزال جهدا" غير كافيا" لمقاومة افة الفساد التي انتشرت بصوره كبيره داخل المؤسسات الحكومية ويرجع ذلك الي اسباب سياسية اكثر مما هي اسباب قانونية ادت الى عرقلة عمل هيئة النزاهة نتيجة الكيانات السياسية التي تتستر على المسؤولين الفاسدين في الدولة لذلك كان دور هيئة النزاهة بسيط جدا" وخاصه رقابتها على ثاني مرفق مهم بالدولة وهو مرفق الاتصالات والعقود ومنح التراخيص التي تنشأ عنه.

ثانياً: رقابة الهيئات المستقلة في دول مقارنة .

من الوسائل التي اعتمدتها بعض الدول للرقابة استحداث هيئات مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لتمارس وظيفة الرقابة على تصرفات الادارة والبحث في مدى موافقتها للقانون ، ومن بين هذه الدول فرنسا حيث اخذت بنظام اسمته الوسيط لأنه يتوسط البرلمان والحكومة ، او لأنه وسطا" بين الرقابة البرلمانية والقضائية وبموجب القانون رقم (٦) في ١٣\ ١ \ ١٩٧٣ يعين الوسيط لمدة ست سنوات غير قابلة لتجديد من رئيس الجمهورية ويملك الوسيط حق توجيه الادارة الى ما هو كفيل بتحقيق اهدافها وتسهيل حل الموضوعات محل النزاع ، وتوجيه الادارة الى اتباع اسلوب معين في العمل ، ويحدد الوسيط مدة معينة تجيب الادارة على هذا التوجيه، واذا رفضت الادارة عن الاجابة يرفع الوسيط تقريرا" بذلك الى رئيس الجمهورية، وله في ذلك ان يطلب من الوزراء تسليم المستندات والملفات التي تخص الموضوعات التي بحثها[٧٤] وفي مجال الرقابة على الاموال العامة انشأ في فرنسا مكتب حسابات خاضع للبرلمان ومن ثم تأسست محكمة المحاسبات كجهة مستقلة ذات صلاحيات قضائية تتولى الرقابة على الاموال العامة وهي محكمة ادارية يتم تنظيمها على نسق المحاكم القضائية ، وتأتي بعد محكمة النقض مباشرة وفقا" لقانون إنشائها ، واكد الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ على الصفة القضائية لهذه المحكمة الا انه لم يجعلها جزءا" من السلطة القضائية تطبيقا" لمبدأ الفصل بين السلطات، وان اختصاصات المحكمة يمكن تحديده في حالتين الاولى حالة التجاوز غير المشرع للاعتمادات او الصرف من الاعتمادات في غير الامور التي يصرح بها ، والثانية حالة استغلال احد اعضاء الادارة منصبه لتحقيق منفعة شخصية له ، فعندما تنظر المحكمة في صحة ما يقوم به المحاسبون الحكوميون من اعمال في مجال العقود الحكومية وتجد ان هناك تجاوز قد حصل للاعتمادات او صرف مبالغ غير مصرح بها او حصول استغلال للمنصب لمنفعة شخصية بمناسبة ابرام عقد حكومي ، فأنها هنا تصدر احكاما" بالإدانة او عدم براءة الذمة ، وان هذه الاحكام تتمتع بقوة الاحكام القضائية،[٧٥] اما في مصر فتتعدد اجهزة الرقابة المستقلة وتتنوع مهامها ، وان اغلب هذه الاجهزة مستقلة ماليا" واداريا" وبحسب ما جاء في دستورها او في قانون انشائها، ولكن اغلب هذه الاجهزة تكون تابعة لاحد السلطتين التشريعية او التنفيذية، ومن اهم الهيئات المستقلة في مصر هي النيابة العامة التي تكون ملحقة بوزارة العدل وقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة ،حيث تمارس النيابة الادارية الرقابة رقابة لاحقه من خلال الشكاوي التي ترد اليها والتي تحمل في طياتها مخالفات ادارية او مالية او اهمال في اداء واجبات الوظيفة قد يكون بعضها متعلق بإبرام او تنفيذ عقود ادارية او من خلال ما يحال اليها من الجهات الادارية من طلبات للتحقيق في وقائع المخالفات الادارية والمالية ، وتبلغ النيابة الادارية الجهات الادارية بنتائج التحقيق سواء بالحفظ او توقيع جزاء اداري ، اما رقابة قسم

الفتوى والتشريع في مجلس الدولة تكون رقابته سابقة على اجراءات التعاقد اذ نصت المادة (٥٥) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على ان " ... لا يجوز لأي وزارة او هيئة عامة او مصلحة من مصالح الدولة ان تبرم او تقبل او تجيز اي عقد او صلح او تحكيم او تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة الالف جنيه بغير استفتاء الادارة المختصة"، وان رئيس ادارة الفتوى ملزم بموجب المادة (٦١) من القانون أعلاه بإحالة جميع العقود التي ترتب التزاما" ماليا" تزيد قيمته على خمسين الف جنيه سواء كانت هذه الالتزامات او الحقوق للدولة او عليها، وهذا يعني ان هناك التزامات قانونية على الجهات الادارية حيث يجب عليها عرض مشروع العقد الذي تزيد قيمته عن خمسة الالف جنيه على ادارة الفتوى قبل توقيع العقد، كما ويترتب بطلان العقد في حالة عدم رجوع الادارة الى مجلس الدولة لأخذ الراي في مسائل العقود، وان الرقابة التي تقوم بها ادارة الفتوى على العقود الحكومية تتوقف عند التحقيق من مطابقة احكام مشروع العقد للقوانين دون التطرق الى مسائل الملاءمة التي ينفرد فيها القضاء برقابتها.[٧٦]

ومن خلال ما سبق ذكره يمكن ان نثير استفسار عن تعدد الجهات الادارية الرقابية غير المتعاقدة هل قامت بدور حيوي في ممارسة اختصاصاتها ام انها تحتاج الى مقومات اخرى في ممارسة العملية الرقابية ؟ نجد ان رقابة هذه الجهات على هذا النوع من العقود يجب ان تتم فيها الرقابة بشكل حيوي وان الرقابة على هذه العقود مرهونا" بفاعلية هذه الجهات في تأدية اعمالها وفق المتطلبات الفنية والادارية والقانونية وبعيدا" عن التأثير عليها من قبل الاجهزة الادارية الخاضعة لها ، وهذا يتطلب منظومة رقابية كفؤه ومستقلة وموحدة لها القدرة على سرعة اتخاذ الإجراءات لمكافحة حالات التدهور طلية فترات انعقاد العقد هذا من جانب ومن جانب اخر حماية للمال العام من الهدر، وكذلك يجب ان يكون لهذه الجهات الامكانية على مواكبة التطور في مجال العمل الرقابي ، لذلك لا بد من تفعيل العمل الرقابي لهذه الجهات الذي يساهم في مكافحة الفساد المالي والاداري للعملية التعاقدية لعقود تراخيص شركات الهاتف النقال ، حفاظا" على المال العام الذي يشكل اهمية كبرى للحياة في الدولة من كافة النواحي ، ويجب ان يكون عمل هذه الجهات مكملا" لبعض وليس متفكك ، يؤثر بشكل سلبي على العمل الرقابي المختصة به هذه الجهات الادارية .

الخاتمة

لقد اصبحت العقود الادارية من اهم الاساليب لتدبير النشاط المرفقي للدولة سواء عن طريق تنفيذ هذه الانشطة بشكل مباشر او عن طريق الاقتصاد المختلط ، ولعل مجال تطبيقها اصبح يطرح عدة اشكالات من بينها موضوع الاختصاص بعد تخلي الادارة عن تدبير مجموعة من المرافق التي كانت من اختصاصها سابقا" لفائدة القطاع الخاص ، ومن بين هذه المرافق مرفق الاتصالات التي عهدت الجهة المنظمة لهذا القطاع الى شركات متخصصة في ادارة هذا المرفق ومن خلال دراستنا تقدمنا ببعض المقترحات الى مشرعنا للرقابة الادارية على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال بعد ان نبين اهم الاستنتاجات التي توصلت إليها الدارسة وعلى النحو الاتي:

اولا" : الاستنتاجات

١. من خلال دراستنا يتضح بأن الرقابة الادارية على هذه العقود عبارة عن سلطة تمارسها جهات متعددة سواء كانت جهات ادارية طرفا" في العقد او جهات ادارية ليست طرفا" في العقد .

٢ . ان الغرض من الرقابة الادارية هو ضبط نشاط وعمل شركات الهاتف النقال ، لتحقيق الانتعاش الاقتصادي للبلد والمحافظة على تقديم افضل الخدمات بأقل تكلفة ، دون ان يؤدي ذلك الى الاضرار بالبيئة والصحة والمرافق العامة ، للوقوف على المشكلات التي تواجه العقد بجميع المراحل التي يمر بها .

٣ . هناك ضبابية وعدم وضوح في الالية التي تمارسها الجهات الادارية المعنية بالرقابة على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال ، وعدم وضوح القواعد التي على اثرها تمنح شركات الهاتف النقال التراخيص وتجديدها .

٤ . توصلت الدراسة الى ان هناك محاولات الى تأخير الرخصة الرابعة لشركة جديدة منافسة من قبل مجلس الوزراء بدون اسباب موضوعية ، والباحث يرى بأن هذا القرار ضد مصلحة الدولة ومن مصلحة الشركات الحالية (زين ،اسيا سيل ، كورك)، المتلكئة في عملها خاصة بعد اكمال كافة الاجراءات والتعاقد مع شركة استشارية لهذا الموضوع .

٥ . تبين الدراسة عدم محاسبة الشركات على مخالفاتها وتجاوزها على المال العام، متجاوزه بنود وشروط عقد الرخصة، ويعتبر مخالفة قانونية واضحة .

٦ . من خلال دراستنا للقواعد المنظمة للرقابة الادارية على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال تبين عدم وجود قانون للاتصالات متكامل في العراق ينظم الرقابة على هذه الشركات وهذا ينعكس سلبا" على اداء هيئة الاعلام والاتصالات في الرقابة .

٧ . توصلت الدراسة الى ان العراق لم يصل الى مرحلة الرقابة الادارية التي تحمي المال العام وخاصة بعد التحولات التي شهدها العراق بعد ٢٠٠٣ ، حيث اصبحت رهينة للقوى والاحزاب السياسية جميع العمليات الادارية ، فلم تنهض لنا رقابة تكبح فساد هذه القوى السياسية ، ومنها الفساد الاداري والمالي الذي طال عقود تراخيص شركات الهاتف النقال .

٨ . تبين الدراسة ان ديوان الرقابة المالية في العراق يمثل الجهة الادارية الأكثر تعبيرا" عن اداء الرقابة على هذه العقود ، فخلال جميع الفترات والمراحل التي مر بها الديوان كان افضل جهة ادارية تدافع عن المال العام ، فمن خلال التقارير التي يرفعها الديوان الى مجلس النواب يستطيع المجلس محاسبة الجهات والمسؤولين عن فساد عقود تراخيص شركات الهاتف النقال ، فالديوان يراقب الاجراءات والقرارات التي تم اختيار المتعاقد وتقييم عمله ومدى صحة وسلامة مراحل ابرام العقد وتنفيذه .

٩ . وجود التداخل بين عمل هيئة الاعلام والاتصالات ووزارة الاتصالات ، وذلك فيما يتعلق بالخطط والأهداف والبرامج المتعلقة بالاتصالات ، هذا ادى الى تعدد الجهات الادارية المنظمة لقطاع الاتصالات الهاتفية ، وتعددت على اثرها أوجه الصرف على الهدف او النشاط الواحد وهذا يشكل احد ابواب الفساد في قطاع الاتصالات .

ثانيا" : التوصيات

وان كان لنا ان نوصي بشيء في هذه الدراسة فإننا نوصي بما يلي :

١. ان تسعى هيئة الاعلام والاتصالات دائما" تحقيق المصلحة العامة في كل ما تقوم به من اعمال ومن بينها الرقابة على عقود التراخيص مع شركات الهاتف النقال ، حتى لا يضيع على الخزنة العامة للدولة الأموال الطائلة التي يدرها مرفق الاتصالات ، والاهتمام البالغ بالمراحل المختلفة لعملية التعاقد ، وايجاد خطة واضحة ودقيقة في مواجهة الظروف الاستثنائية التي ترافق نشاط مرفق الاتصالات .

٢ . ان ينص المشرع العراقي صراحة" ، على ضرورة عرض كل العقود الادارية ومن ضمنها عقود التراخيص لشركات الهاتف النقال على البرلمان وابداء الراي بشأنها ، مع التزام هيئة الاعلام والاتصالات بقرار البرلمان ، بوصف البرلمان يمثل الإرادة الشعبية ، وبالتالي يمكن تدارك اي خطأ او اضرار بالثروات التي يمكن ان تسببها هذه العقود .

٣ . يوصي الباحث المشرع العراقي الى الغاء الأمر (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة ، لأنه لا يخدم مرفق الاتصالات الهاتفية ولا يحقق المتطلبات الضرورية التي تواكب التطور الحاصل في منظومة الاتصالات ، بسبب النقص التشريعي للعديد من الفقرات المهمة التي يجب ان يتناولها فيما يتعلق بعقود التراخيص ، واستبداله بقانون خاص متكامل وشامل لقطاع الاتصالات ، اسوه بالتشريعات المقارنة كفرنسا ومصر والاردن ولبنان .

٤ . يوصي الباحث النظر في اعادة هيكل قطاع الاتصالات بصورة كاملة ، بما يحقق له اكبر فرص نمو ، ويعود بالنفع على جميع الافراد ، لما يتوقع لهذا القطاع المؤثر من دور حيوي متصاعد في كافة المجالات ، وان يتم بأيدي عراقية وطنية ، وبمشاركة القطاع العام والقطاع الخاص ، لأنه يمس مصالح الدولة الاقتصادية والاجتماعية .

٥ . يوصي الباحث مجلس النواب العراقي ان يلزم اعضاء هيئة الاعلام والاتصالات بالقيام بتقديم تعهدات خطية بعدم وجود اي منفعة بينهم وبين شركات الهاتف النقال فيما يتعلق بالعقد ومنح الترخيص ، ويحظر عليهم القيام بأي عمل يتعارض مع استقلال الهيئة خلال فترة عضويتهم. وان الهدف من ذلك هو قطع الطريق لتعارض المصالح ، هذا التعارض الذي يعد امرا" شائعا" ومنتشرا" في مجتمعنا ولا بد للمشرع العراقي ان يتناولها في مختلف تشريعاته للقضاء على هذه الافه.

٦ . ضرورة ان يحرص المشرع العراقي عند تشريعه القانون الخاص بتنظيم الاتصالات ، عدم التداخل ما بين صلاحيات هيئة الاعلام والاتصالات ووزارة الاتصالات ، خاصة فيما يتعلق بمسالة العقود ومنح التراخيص وتجديدها .

٧ . وجوب منح ديوان الرقابة المالية دورا" رقابيا" سابقا" على عقود تراخيص شركات الهاتف النقال، وعدم ترك هذا الدور لجهات ادرية اخرى وحصرها فقط بالديوان ، ومنح الديوان اختصاصا" قضائيا" ولو بشكل مؤقت ، من اجل محاربة الفساد في عقود تراخيص شركات الهاتف النقال .

٨ . اقتصار دور مجلس الوزراء على تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذ عملية التعاقد الذي تجريه الهيئة مع شركات الهاتف النقال ، وعدم تدخله في تجديد عقود التراخيص لشركات الهاتف النقال .

٩ . يوصي الباحث بإقامة الدراسات والبحوث حول هذا الموضوع والاستعانة بالخبراء من الدول المتقدمة في مجال الاتصالات كفرنسا للقضاء على السلبيات التي ترافق الرقابة على عقود التراخيص .

١٠ . يوصي الباحث الجهات الادارية المعنية بالموضوع اجراء كشف دوري للأبراج الرئيسة والثانوية لشركات الهاتف النقال لتحقق من مطابقتها للمعايير الدولية لسلامة وصحة المواطنين .

هذا وأسال الله ان أكون قد وفقت من خلال هذه التوصيات للنهوض عن الواقع الملموس بمعاناته الحقيقة ، والحاجة الملحة الى وضع إطار قانوني فعال يعود بالنفع على وطننا الجريح لتحقيق الاهداف المنشودة ، والحمد لله الذي تتم بنعمته الصالحات ، وهو ولي التوفيق ، واخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين .

الهوامش

(١) د. مازن راضي ليلو ، العقود الادارية ، ط١ ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١١ ، ص ١٤١ .

(٢) السيد محمد الجوهري ، دور الدولة في الرقابة على مشروعات الاستثمار (دراسة مقارنة) ، ط١ ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٤.

(٣) تمارس الرقابة الادارية التلقائية على اجراءات التعاقد في العراق اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة على الاحالة وتشكل هذه اللجنة في الجهات التعاقدية برئاسة رئيس جهة التعاقد وعضوية وكلاء الوزارة ، او نواب رئيس جهة التعاقد ورؤساء التشكيلات القانونية والمالية والعقود والرقابة والتدقيق الداخلي، وموظفي من ذوي الخبرة في المجالات الفنية يحددهم رئيس جهة التعاقد ومقرر اللجنة لا تقل درجتهم الوظيفية عن الدرجة الثالثة ، حيث يتم احالة العقود الى هذه اللجنة لغرض التدقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة بصدد المصادقة ومن مهام هذه اللجنة، مراجعة اجراءات الاحالة والتعديل او المصادقة او عدم الاخذ بتوصيات لجان التحليل مع مراعاة الصلاحيات المالية المعتمدة لأغراض الاحالة، الموافقة على تنفيذ اسلوب العطاء الوحد، التوصية الى اللجنة القطاعية المختصة في مجلس الوزراء لتنفيذ العقد من جهة التعاقد الرسمية بأسلوب التعاقد المباشر، والبت في طلبات التمديد التي تزيد عن (٢٥%) من مدة العقد وفقا" للضوابط ، البت في اعتراضات المتعاقدين على قرار التمديد الصادر من الجهة المخولة في جهة التعاقد الرسمية ووفقا" للضوابط المحددة، والبت في طلب الغاء سحب العمل ، أي مهام اخرى تنص عليها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية النافذة ، ينظر: المادة (٥) الفقرة اولاً وثانياً من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ النافذة.

(٤)د. حسين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري (دراسة تطبيقية) ، دار الفكر القانوني، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١٤٥.

(٥) جلال سعود سالم سويد، عدم ابرام العقد الاداري بعد صدور قرار الاحالة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ ، ص٥ .

(٦) حيدر طه ياسين ، النظام القانوني لرقابة الادارة على عقود التراخيص البترولية ، مجلة دراسات البصرة ،المجلد ١٩ ، العدد٣٢ ، ٢٠١٩ ، ص ٣٥١ .

(٧) د. وسام صبار العاني، ابتسام حامد ، القيود الواردة على اجراءات التعاقد بأسلوب المناقصة العامة، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، العدد الثالث ، الجزء الاول ، ٢٠١٧ ، ص ٢٨٠ .

(٨)التعليمات منشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٣٢٢ بتاريخ ٢٧ \ ٨ \ ١٩٩٠ .

(٩) د. ايمن محمد ابو حمزة ، وسائل التعاقد الاداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ٤٨– ٤٩ .

(١٠) فتوى الجمعية العمومية رقم (٧٣٤) الصادرة بتاريخ ١١ \ ٧ \ ١٩٩٧ ، اشار اليها حمدي ياسين عكاشة، الاسس العامة للعقود الادارية في التطبيق العملي، ط١، دار ابو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠١٥ ص ١١١٤.

(١١) د . سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، ط٥ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص ٣٠٥-٣٠٦ .

(١٢) بدر حماد صالح ، النظام القانوني لعقد استئجار الادارة لخدمات الاشخاص في العراق ، بحث منشور على الموقع الالكتروني . almerj.com\reading.ph

(١٣) د. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الاداري ، نشاط الادارة ووسائلها ، ط٢ ، المعارف للتوزيع والنشر ، الاسكندرية ٢٠٠٤ ، ١٧٥ .

(١٤) راجي محيل هليل الخفاجي، تحليل السياسات السعرية لشركات الهاتف النقال في دول مختارة مع اشارة خاصة للعراق، اطروحة دكتوراه ، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ٢٢.

(١٥) د . محمد علي عبد الرضا عفلوك ، التنظيم القانوني للطيف الترددي وحرية الاتصال ، مجلة كلية القانون ، جامعة النهرين ، المجلد ١٩ ، العدد ١ ، سنة ٢٠١٧ ، ص ١٠٨ .

(١٦) د. ايمن محمد ابو حمزة ، مصدر سابق ، ص ٨٣ .

(١٧) قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠١٢\٣٨ بتاريخ ١٢٧ \ ١١ \ ٢٠١٢ قرار غير منشور ، نقلاً عن جواد كاظم جبار الحساني، وسائل الادارة للحد من الفساد الاداري والمالي في العقود الحكومية والرقابة عليها في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ،جامعة بغداد ، ٢٠١٨ ، ص ١٥٧.

(١٨) د. حسين عبد العال محمد ، مصدر سابق ، ص ٣٤٣ – ٣٤٤ .

(١٩) قانون هيئة الاعلام والاتصالات لسنة ٢٠١٧، بناءً على ما اقره مجلس النواب وصادق عليه مجلس الوزراء واستناداً الى احكام البند (اولاً) من المادة (٦١) والبند (ثالثاً) من المادة (٧٣)، قانون غير منشور.

(٢٠) د. حسين حريم ، مبادئ الادارة الحديثة ، مجلة المساق ، جامعة البترا ، بحث منشور على الموقع https:\\www.uop.edu.io

(٢١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ واحكام القانون الاداري ،الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٧، ص ٦٤٣.

(22)G pequignot theorie generale des contrats administratifs jurisclasseur adm , 1962 fasc , 510 p . 10 .

(23)L. Richer les cond . Adm l Edit Dalloz , paris 1991 p . 77

(٢٤) د. نصري منصور نابلسي ، مصدر سابق ، ص ١١٦.

(٢٥) د. محمد فؤاد عبد الباسط، اعمال السلطة الادارية (القرار الاداري ، العقد الاداري)، مكتبة الهداية، مصر ١٩٨٩ ، ص ٤٠٢.

(٢٦) حكمها في (٢٠-٤- ١٩٧٥) اشارت اليه د . عزيزة الشريف ، دراسات في نظرية العقد الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة طبع ،ص ١٣٩.

(٢٧) حكمها في (٢- مارس - ١٩٦٨) اشار اليه د . جابر جاد نصار، الوجيز في العقود الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ١٩٩ .

(٢٨) سعد حيدر حسين ، دور الادارة في حماية حق الخصوصية تجاه شركات الهاتف النقال ، ط١ ، مكتبة زين الحقوقية، بيروت ، ٢٠٢٠.

(٢٩) المادة (٥٥) من قانون تنظيم الاتصالات المصري رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣.

(٣٠) المادة (٦) الفقرة (د) من قانون الاتصالات الاردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ المعدل .

(٣١) الفقرة (٥ -١) من البنود والشروط لهيئة الاتصالات العراقية .

(٣٢) سعد حيدر حسين ، مصدر سابق ، ص ١٢٧ .

(٣٣) المادة (٣) من تعليمات الوقاية من الاشعة غير المؤينة رقم (١) لسنة ٢٠١٠ .

(٣٤) علي عدنان الفيل، المنهجية التشريعية في حماية البيئة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢ ص ١٢٠.

(٣٥) المادة (٨٣) من قانون الاتصالات المصري رقم ١٠ لسنة ٢٠١٣ .

(٣٦) المادة (٩) الفقرة (ب) من قانون حماية البيئة الاردني رقم(١) لسنة ٢٠٠٣ .

(٣٧) المادة (٥٢) من قانون حماية البيئة اللبناني رقم ٤٤٤ لسنة ٢٠٠٢ .

(٣٨) محمد مقبل سالم، اثار العقد الاداري في التشريع الاردني، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة ال البيت ، ٢٠٠٣ ، ص ١٧ .

(٣٩) د. عبد المجيد فياض، العقد الاداري في مجال التطبيق، المكتبة القانونية ، مصر، ١٩٨٣ ، ص ١٥٤.

(٤٠)د. جهاد زهير ديب ، الاثار المترتبة على عقد الامتياز ، دار الفكر والقانون ،مصر، ٢٠١٥ ، ص ٣٩٥.

(٤١) بريش ريمة ، الرقابة الادارية على المرافق العامة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي ، الجزائر ، ٢٠١٣ ، ص ٧٩ .

(٤٢) محمد سلطان الموسوي ، النظرية العامة لتراخيص الهاتف النقال ، ط١ ، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠٢٠ ، ص ٥١ .

(٤٣) د. احمد صقر عاشور، الادارة العامة ، دار المعرفة الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٥ ، ٣١٧ .

(٤٤) بريشة ريمة ، مصدر سابق، ص ٧٩ .

(٤٥) السعيد بلوم ، اساليب الرقابة ودورها في تقييم اداء المؤسسات الاقتصادية ، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة منتوري ، قسنطينية ، الجزائر ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٦ .

(٤٦)عرف الفقه القوة القاهرة بانها : كل ما يستعصي توقعه بوسائل الإدراك الإنساني وحتى ان امكن توقعه فإنه يستعصي المقاومة، ويشترط لتحقق القوة القاهرة استقلال الحدث عن ارادة المتعاقدين وعدم توقع الحدث عند ابرام عقد الترخيص ويكون من خلال بعدم امكانية التوقع فإن امكن توقعه كأن يحصل في مواعيد دورية كالإمطار فلا يعد من قبيل القوة القاهرة وكذلك ان تكون الاستحالة مطلقة في تنفيذ عقد الترخيص للمزيد ينظر : ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيدي ، تسوية منازعات عقد ترخيص الهاتف اللاسلكي بالإتفاق على التحكيم، دراسة تحليلية ، الطبعة الاولى، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ٢٠١٨ ، ص ٥٣ .

(٤٧) ضياء عباس علي، التكييف القانوني لسلطات الادارة في الظروف الاستثنائية (انتشار الاوبئة أنموذجاً)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد (٩)، العدد الخاص، سنة ٢٠٢٠، ص١٠٥.

(٤٨) صباح صادق جعفر الانباري، الدستور ومجموعة قوانين الاقاليم والمحافظات، المكتبة القانونية، بغداد، ص٢٥.

(٤٩) المادة (خامسا" – ز) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ .

(٥٠) جواد كاظم جبار الحساني ، مصدر سابق ، ص ٢٩٦.

(٥١) م . انسام فالح حسن و م . سامية عبد الرزاق خلف ، التوجيهات الحديثة لرقابة القضاء على العقود الحكومية وفقا" لتعليمات العقود الحكومية لسنة ٢٠١٤ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني https://www.researchqate.net

(٥٢) جواد كاظم جبار الحساني ، مصدر سابق ، ص ٢٨٨.

(٥٣) د . احمد مصطفى صبيح ، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري ، ط١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ٢٦٥ .

(٥٤) ينظر الموقع الرسمي لهيئة الاعلام والاتصالات العراقية على الموقع الالكتروني http:\\www.aca.gov.eg، تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢١\٨\١١ ، الساعة ٣ م .

(٥٥) جواد كاظم جبار الحساني ، مصدر سابق ، ص ٢٩٢ .

(٥٦) ينظر الموقع الرسمي للجهاز المركزي .http://www.caoa.gov.eg . تاريخ الزيارة ٢٠٢١\٨\١١ ، الساعة ٤ م .

(٥٧) هنادي فوزي حسين، رقابة الادارة في مرحلة تنفيذ العقد الاداري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥ ، ص ٨٣.

(٥٨)

(٥٩) المادة الثالثة، الفقرتين ثانياً وثالثاً من قانون وزارة التخطيط رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٩، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤١٣٩ في ١٩ \ ١٠ \ ٢٠٠٩ .

(٦٠) للمزيد ينظر القوانين والتشريعات العراقية على موقع درر العراق على الموقع الالكتروني wiki.dorar-aliraq.net .

(٦١) المادة (٢ \ اولاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ .

(٦٢) علي عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادية في العراق ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ١٣٥ .

(٦٣) زينة مظهر نعمة ، التنفيذ العيني في العقود الادارية في القانون العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ٩٩.

(٦٤) المادة (٢) والبند ثانيا" من المادة (٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٦٥) هنادي فوزي حسين ، مصدر سابق ، ص

(٦٦) ينظر المادة (٦ البند اولا ") من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٦٧) ينظر المادة (١٠) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٦٨) تقرير ديوان الرقابة المالية ذي العدد ١١٠ \ ٤١ \ ١٤٦٠ في ١٩ \ ١٢ \ ٢٠٠٩ ، المنشور على الموقع الالكتروني https:\\ ar.parliament.iq\2020\12\7 .

(٧٩)تقرير ديوان الرقابة المالية ذي العدد ١١٠ \ ٤١ \ ١٤٦٠ في ١٩ \ ١٢ \ ٢٠٠٩ ، المنشور على الموقع الالكتروني https:\\ ar.parliament.iq\2020\12\7 .

(٧٠) ينظر : القسم (١) من امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الذي نص على انشاء مفوضية عراقية تعني بالنزاهة ولديها القدرة على تنفيذ وتطبيق قوانين مكافحة الفساد ومعايير الخدمة العامة، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد(٣٩٨١) بتاريخ ١٣١ \ ١٢ \٢٠٠٣ ، ص ٥٧.

(٧١)المادة (٣) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل ، منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٥٦٨) بتاريخ ٢٦ \ ١٢ \ ٢٠١٩ ، ص ٣ .

(٧٢) د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، مطبعة الزمان، بغداد ، ١٩٩٦، ص٦٨.

(٧٣)ادلة اجراءات العمل لهيئة النزاهة العراقية الصادر عن البرنامج الانمائي للأمم المتحدة u.n.d.p تدقيق الاجراءات المالية ، رمز الاجراء ٣.٥.١ .منشور على الموقع الالكتروني https:\\idi.no

(٧٤) سيدا شيخ زرار ، صور الرقابة على المال العام ونظم حمايته (في الفقه الاسلامي والقانون الوضعي) دراسة مقارنة ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٦ ، ص ١٠٨

(٧٥) جواد كاظم جبار الحساني ، مصدر سابق ، ص ٣٠٧ .

(٧٦) تنص المادة (٢١٥) من دستور مصر لسنة ٢٠١٤ (يحدد القانون الهيئات المستقلة والاجهزة الرقابية ، وتتمتع تلك الهيئات والاجهزة بالشخصية الاعتبارية ، والاستقلال الفني والمالي والاداري ، ويؤخذ رايها في مشروعات القوانين ، واللوائح المتعلقة بمجال عملها) .

المصادر

اولا " الكتب العربية

١. د . ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في المبادئ واحكام القانون الاداري ، الدار الجامعية بيروت، ١٩٩٧ .

٢ . د . احمد مصطفى صبيح ، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري ط١ ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٦ .

٣ . السيد محمد الجوهري ، دور الدولة في الرقابة على مشروعات الاستثمار ، دراسة مقارنة ط١ ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .

٤ . ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيدي ، تسوية منازعات عقد ترخيص الهاتف اللاسلكي بالإتفاق على التحكيم ، دراسة تحليلية ، الطبعة الاولى ، المركز العربي للنشر والتوزيع ، مصر ٢٠١٨ .

٥ . د . جابر جاد نصار ، الوجيز في العقود الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١

٦ . د . جهاد زهير ديب ، الاثار المترتبة على عقد الامتياز ، دار الفكر القانوني ، مصر ٢٠١٥ .

٧ . د . حسين عبد العال محمد ، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري ، دراسة تطبيقية ، دار الفكر القانوني ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .٣ .

٨ . حمدي ياسين عكاشة ، الاسس العامة للعقود الادارية في التطبيق العملي ، ط١ ، دار ابو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠١٥ . ١٧.

٩ . سعد حيدر حسين ، دور الادارة في حماية حق الخصوصية تجاه شركات الهاتف النقال ، ط١ مكتبة زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٢٠ .

١٠ . د . سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، ط٥ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٣ .

١١ . سيدا شيخ زرار ، صور الرقابة على المال العام ونظم حمايته (في الفقه الاسلامي والقانون الوضعي) ، ط١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٦ .

١٢ . صباح صادق جعفر الانباري ، الدستور ومجموعة قوانين الاقاليم والمحافظات ، المكتبة القانونية بغداد ، بدون سنة طبع .

١٣. د . عبد المجيد فياض ، العقد الاداري في مجال التطبيق ، المكتبة القانونية ، مصر، ١٩٨٣.

١٤. د. عدنان عمر ، مبادئ القانون الاداري نشاط الادارة ووسائلها ، ط٢ ، دار المعارف للتوزيع والنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .

١٥ . د. عزيزة شريف ، دراسات في نظرية العقد الاداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة طبع .

١٦ . علي عدنان الفيل ، المنهجية التشريعية في حماية البيئة ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ .

١٧. د. فخري عبد الرزاق الحديثي ، شرح قانون العقوبات القسم الخاص ، مطبعة الزمان ، بغداد ، ١٩٩٦ .

١٨. د . مازن راضي ليلو ، العقود الادارية ، ط١ ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، الاردن ٢٠١١.

١٩. محمد احمد عبد المنعم ، مرحلة المفاوضات في العقود الادارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٠ .

٢٠. محمد سلطان الموسوي ، النظرية العامة لتراخيص الهاتف النقال ، ط١ ، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠٢٠ .

٢١. د. محمد فؤاد عبد الباسط ، اعمال السلطة الادارية (القرار الاداري والعقد الاداري) مكتبة الهداية ، مصر ، ١٩٨٩ .

٢٢. د . نصري منصور نابلسي ، العقود الإدارية ، ط٢ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ٢٠١٢ .

ثانيا" : الأطاريح الجامعية

١.جواد كاظم الحساني ، وسائل الادارة للحد من الفساد الاداري والمالي في العقود الحكومية والرقابة عليها في القانون العراقي ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٨ .

٢. راجي محيل هليل الخفاجي ، تحليل السياسات السعرية لشركات الهاتف النقال في دول مختارة مع اشارة حاصة للعراق ، اطروحة دكتوراه ، كلية الادارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٦ .

٣ . هنادي فوزي حسين رقابة الادارة في مرحلة تنفيذ العقد الاداري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٥ .

ثالثا": الرسائل الجامعية .

١ . السعيد بلوم ، اساليب الرقابة ودورها في تقييم اداء المؤسسات الاقتصادية ، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة منتوري ، القسطينية ،الجزائر ، ٢٠٠٧ .

٢ . بريش ريمة ، الرقابة الادارية على المرافق العامة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي ، الجزائر ، ٢٠١٣ .

٣. جلال سعود سويد ، عدم ابرام العقد الاداري بعد صدور قرار الاحالة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ .

٤ . زينة مظهر نعمة ، التنفيذ العيني في العقود الادارية في القانون العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٥ .

٥ . علي عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية الاتحادية في العراق ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٤ .

رابعا" : البحوث المنشورة

١ . حيدر طه ياسين ، النظام القانوني لرقابة الادارة على عقود التراخيص البترولية ، مجلة دراسات البصرة ، المجلد١٩ ، العدد ٣٢ ، لسنة ٢٠١٩ .

٢. ضياء عباس علي ، التكييف القانوني لسلطات الادارة في الظروف الاستثنائية (انتشار الاوبئة انموذجا") ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة كركوك ، المجلد ٩ ، العدد الخاص ٢٠٢٠ .

٣ . د . محمد علي عبد الرضا عفلوك ، التنظيم القانوني للطيف الترددي وحرية الاتصال ،مجلة كلية القانون ، جامعة النهرين ، المجلد ١٩ ، العدد ١ ، لسنة ٢٠١٧ .

٤. وسام صبار العاني ، ابتسام حامد ، القيود الواردة في اجراءات التعاقد بأسلوب المناقصة العامة ، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، العدد الثالث ، الجزء الاول ، ٢٠١٧ .

خامسا" : الدساتير والقوانين والانظمة والتعليمات والأوامر

١ . دستور مصر لسنة ٢٠١٤ .

٢ . قانون تنظيم الاتصالات المصري رقم ١٠ لسنة٢٠٠٣ .

٣ . قانون الاتصالات الاردني رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ المعدل .

٤ . قانون وزارة التخطيط رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٩ .

٥ . قانون حماية البيئة الاردني رقم ١ لسنة ٢٠٠٣ .

٦ . قانون حماية البيئة اللبناني رقم ٤٤٤ لسنة ٢٠٠٢ .

٧ . مشروع قانون هيئة الاعلام والاتصالات العراقي لسنة ٢٠١٧. غير منشور

٨ . تعليمات الوقاية من الاشعة غير المؤينة رقم ١ لسنة ٢٠١٠ .

٩ . بنود وشروط هيئة الاعلام والاتصالات العراقية .

١٠ . تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم ٢ لسنة ٢٠١٤ النافذة .

١١ . قانون هيئة النزاهة العراقية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل .

١٢ . قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .

١٣ . امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤ .

سادسا" : الوقائع والمجلات الرسمية

١ . جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٣٢٢ بتاريخ ١٩٩٠\٨\٢٧ .

سابعا" : البحوث والمقالات والتقارير المنشورة على المواقع الالكترونية .

١ . انسام فالح حسن و سامية عبد الرزاق خلف ، التوجيهات الحديثة لرقابة القضاء على العقود الحكومية وفقا" لتعليمات العقود الحكومية لسنة ٢٠١٤ ، بحث منشور على الموقع الالكتروني https://www.researchqate.net

٢. بدر حماد صالح ،النظام القانوني بعقد استئجار الادارة لخدمات الاشخاص في العراق بحث منشور على الموقع الالكتروني . https://www. almerj.com\reading.ph

٣. د . حسين حريم ، مبادئ الادارة الحديثة ، مجلة المساق بحث منشور على الموقع الالكتروني . https:\\www.uop.edu.io

٤.الموقع الرسمي لهيئة الاعلام والاتصالات العراقية على الموقع الالكتروني http:\\www.aca.gov.eg

٥. الموقع الرسمي للجهاز المركزي https://www.caoa.gov.eg.

٦. القوانين والتشريعات العراقية على الموقع الالكتروني

https:/www. wiki.dorar-aliraq.net

٧. تقرير ديوان الرقابة المالية ذي العدد ١١٠ \ ٤١ \ ١٤٦٠ في ١٩ \ ١٢ \ ٢٠٠٩ ، المنشور على الموقع الالكتروني https:\\www. ar.parliament.iq

٨. بحث منشور على الموقع https://www.idi.no

ثامنا" : المصادر الاجنبية

1.G pequignot theorie generale des contrats administratifs jurisclasseur adm , 1962

2 . L. Richer les cond . Adm I Edit Dalloz , paris 1991 .