الطبيعة القانونية لعقد القرض العام

قصي جميل فيصل/ طالب الدكتوراه في قانون عام/ كلية القانون-جامعة قم الحكومية.

المشرف الأستاذ الدكتور/محسن ملك افضلي اردكاني ابن كاظم/ الأستاذ التام/ جامعة المصطفى العالمية

المستخلص

يحتل عقد القرض العام ذات الأهمية التي تحتلها العقود الإدارية الأخرى وأكثر لارتباطها بمالية الدولة وظروفها الاقتصادية، إذ يعد عقد القرض العام الوسيلة القانونية والمشروعة للدولة من أجل الحصول على موارد جديدة تفتقر لها الخزينة العامة لمجابهة ظروف قاسية أو من أجل انجاز مشاريع تنموية في شتى مجالات الحياة داخل الدولة، وللعلاقة التي تجمع الدولة مع المتعاقدين وما يترتب ذلك من حقوق وواجبات للطرفين خاصة وأن الدولة الحديثة تسعى جاهدة للحفاظ على أبهى صورة في معاملاتها مع الغير (المتعاقد الوطني أو الأجنبي) وللاختلاف الواضح في الإجراءات والآليات القانونية والأسباب المحيطة بهذا العقد وبالذات الطبيعة القانونية التي يتميز بها عقد القرض العام الداخلي عن عقد القرض العام الخارجي وهذا ما سيتم دراسته في هذا البحث.

Abstract

The public loan contract occupies the same importance as other administrative contracts and more because of its connection to the state's finances and economic conditions. The public loan contract is the legal and legitimate means for the state to obtain new resources that the public treasury lacks to confront harsh conditions or to complete development projects in various areas of life. Within the state, and for the relationship between the state and the contractors and the rights and duties that result from that for both parties, especially since the modern state strives to maintain the best image in its dealings with third parties (national or foreign contractors), and for the clear difference in the procedures, legal mechanisms, and reasons surrounding this contract, and in particular the legal nature that It distinguishes the internal public loan contract from the external public loan contract, and this is what will be studied in this research.

المقدمة

أضحت الموارد المالية التي يوفرها عقد القرض العام في الوقت الحاضر من الموارد المهمة للدولة وخاصة في زمن أصبحت الأعباء المالية كبيرة جداً على الأفراد وعدم تمكن الدولة من فرض ضرائب جديدة إما لزيادة الأعباء المالية أو تأثر المجتمعات بالأزمة المالية الحالية الناتجة عن انخفاض أسعار النفط بالنسبة للبلدان المنتجة للنفط وخصوصاً منها العراق، ومع تطور القروض المالية تطورت معه الفكرة القانونية لعقده، مما دفعت الدولة إلى اللجوء إلى إبرام عقود القروض العامة، إذ تتنوع هذه العقود حسب مصدر القرض داخلي من القطاع العام إم الخاص اختياري أم إجباري أو يكون مصدر القرض خارجي من الدول إم من المؤسسات المالية أو يكون مصدر المال من الأشخاص الأجنبية الخاصة، مما يؤثر بالتالي على الطبيعة القانونية لعقد القرض العام، إذ ثار خلاف كبير في الفقه القانوني حول تكييف طبيعة هذا العقد، وظهرت عدة اتجاهات مختلفة في ذلك، لذا سوف نتناول ذلك في ثلاثة مطالب وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول / تكييف طبيعة عقد القرض العام المطلب الثاني / الطبيعة القانونية لعقد القرض العام الداخلي المطلب الثالث/ الطبيعة القانونية لعقد القرض العام الخارجي

المطلب الأول تكييف طبيعة عقد القرض العام

تنوّعت الاتجاهات الفقهيّة التي تناولت هذا الموضوع، وإنْ كان هذا التعدّد يرجع إلى الطبيعة الخاصة لعقد القرض العام الذي خلف أمر تعيينها إلى ترتيب قدْ يؤدي إلى شموله بأكثر من صفة أو وصف قانوني، ويمُكن بيان التقسيمات والاتجاهات الفقهيّة، حول الطبيعة القانونيّة للعقد القرض العام وكما يليّ:-

الفرع الأول عقد القرض العام عمل من أعمال السيادة

يذهب رأي إلى القول بأن عقد القرض العام عمل من (أعمال السيادة)([1]) يأخذ طبيعة إصدار العملة النقدية، على أساس أن الحكومة عندما تقوم بأبرام هذا العقد، تقصد من ورائه إلى تحقيق أغراض سياسية أو مواجهه ظروف استثنائية([2]).وقد انتقد هذا الرأي على أساس أنه طالما كان عقد القرض العام عملا من أعمال السيادة فليس هناك ما يجبر الدولة على الوفاء بالتزاماتها قانوناً، ومن الممكن أن تنكره وتحوله إلى قرض إجباري، وهذا يؤدي إلى ضعف ثقة الأفراد بالدولة، الأمر الذي يترتب عليه عزوفهم عن إقراض الدولة، كما أن هذا الرأي يحرم الأفراد من مقاضاه الدولة في أمور متعلقة بالقرض باعتبار أنه عمل من أعمال السيادة التي لا تخضع لأي رقابة قضائية([3]). بالنسبة لعقد القرض العام الإجباري، فيمكن اعتباره عمل من أعمال السيادة، إذ يمكن للدولة بما لديها من سلطة عامة أن تفرض ذلك القرض، وهذا القول لا ينطبق على عقود القروض الاختيارية سواء الداخلي أو الخارجي، لكن في ظل الفكر الاقتصادي الحديث لا يمكن للدولة اللجوء إلى تلك القروض كون ذلك يتنافه مع مبدأ او شعار "دولة القانون والمؤسسات".

الفرع الثاني عقد القرض العام تصرف تشريعي

يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن القرض العام بمثابة قانون، كونه يصدر بقانون من السلطة التشريعية، أيا كان نوع القرض داخلياً أو خارجياً([٤])إلا أن بعض المؤيدين لهذا الاتجاه لا ينفون بصورة نهائية الصفة الإلزامية لعقود القروض الدولية إذ أنهم يحرصون على تحديد مفهوم السيادة التشريعي، وينتهون في ذلك إلى إجراء تفرقة بين عقود القروض الداخلية و عقود القروض الخارجية، فيعترفون للفرد العادي الذي يقرض الدولة بحق تعاقدي نابع من العقد في مواجهة المقترض، إلا إن الدولة تستطيع تعديل بنود العقد استنادا لتشريع يصدر من السلطة التشريعية، دون أن يكون له حق الاعتراض على ذلك التعديل، أما إذا كان المقرض شخصاً أجنبياً فأنه غير خاضع للسلطة التشريعية للدولة المقترضة باعتبار انه ليس من رعاياها، وبالتالي لا تستطيع الدولة تعديل التزاماتها التعاقدية تجاه كون القرض الأجنبي يتمتع بحماية القانون الدولي عكس أفراد الدولة المقترضة فأنهم خاضعون للسلطة التشريعية للدولة([٥]).ويؤخذ على هذا الرأي إلى أنه يؤدي إلى عزوف المقرضين عن أقراض الدولة وانعدام الثقة في تنفيذ الدولة للأتزاماتها، كونه يتجاهل العناصر العقدية في القرض العام ويجهل المقرضين في مركز تنظيمي عام تستطيع الدولة أن تعدل منه دون قيد أو شرط طالما أن في ذلك تحقيقا لمصلحة عامه، وهذا الرأي يخالف الغاية الاساسية من حصر الموافقة على الاقتراض للبرلمان فقط والتي تصون مصالح المقرض والمقترض.

الفرع الثالث القرض عمل تعاقدي

ينظر غالبية القانونيّين إلى القرض العام على انه عمل تعاقدي مهما كان نوعها يخضع للشريعة العامة للعقود وتطبق الدولة فيه عن ما لها من سلطة عامة.ويجب التمييز بين ثلاثة أنواع من القواعد تسهم كل قاعدة في تقرير الطبيعة القانونية لهذا العقد، وعلى النحو الآتي:

أ- القواعد الدستورية: وهي القواعد التي تقرر الشروط التي تعطي الحكومة صلاحية إبرام القرض العام، وتعد هذه القواعد لا علاقة لها بالعلاقة القانونية التي تنشأ بين المقرضين والجهات المقرضة، فهي سابقة على العقد ولا علاقة لها بعملية التعاقد([٦]).

ب- القواعد المدنية: وتعني قواعد القانون الخاص التي تحكم العلاقات بين الدولة المقترضة وحاملي السندات([٧]).

ج- القواعد الإدارية: وتتعلق بتنظيم إدارة الدين العام([٨]).

وهذا الرأي هو أفضل الآراء التي قيلت في تكيف طبيعة القرض العام والذي يعتبر عملا تعاقدياً بين الدولة من طرف والأفراد المكتتبين في سندات القرض من طرف آخر، فمنهم من أعتبر هذا العقد رابطة تعاقدية، ومنهم من أعتبره عقد إذعان، في حين ذهب آخرون إلى أنه عقد إداري([٩])، وهذا ما سنتناوله بالتفصيل وعلى النحو الاتي:

1- القرض العام رابطة تعاقدية ذهب الكتاب إلى أن القرض العام مهما كان نوعه فأنه مجرد عقد يتم بتقابل الإيجاب الصادر من الدولة مع القبول الصادر من جانب المقرض.ومن ثم لا يجوز للدولة المقترضة أو السلطة التشريعية تعديل شروط العقد بدون موافقة المقرضين، لأن في ذلك مساس بحقوقهم التي على أساسها وافقوا على إقراض الدولة، وهذا التكييف يدخل الأمان إلى نفوس المكتتبين، فيقبلون على الاكتتاب وهم مطمئنون([١٠]).ويؤخذ على هذا الرأي، أنه لم يبين لنا طبيعة هذا العقد، باعتبار أن الإدارة تبرم نوعين من العقود، عقود مدنية تنزل بها الإدارة منزلة الأفراد وتخضع فيها لأحكام القانون المدني، ويكون القضاء العادي أو العدلي هو المختص بنظر أي نزاع ينشأ عن هذا العقد، وعقود إدارية يسري عليها القانون الإداري ويختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الناشئة عنها([١١]).ومن جهة اخرى يلاحظ أن هذا الرأي لا يجوز للإدارة تعديل عقد القرض العام بدون موافقة المقرضين، وهذا يناقض الواقع، لأن الدولة تستطيع تعديل عقد القرض العام بتأجيل الوفاء به أو الزيادة في مدته أو انكاره، كما أن القول بأن هذا العقد يتم بتلاقي الإيجاب الصادر من الدولة مع القبول الصادر من المقترضين، ليس صحيحاً إطلاقاً، لان ذلك لا يصح في حالة صدور القرض عن طريق الاكتتاب بالمزايدة، إذ أن الإعلان عنها يعد دعوة إلى التعاقد، والايجاب يكون عن طريق تقديم المزايدين لعطاءتهم، أما القبول فلا يتحقق إلا بإرساء المزايدة على من تقدم بأعلى عطاء، وفي الأخير نجد أن هذا التكييف لعقد القرض العام لم يحدد طبيعة هذا العقد سواء عقد مدني أو عقد إداري.

2- القرض العام عقد إذعان يعرف عقد الإذعان بأنه ((اختصاص أحد طرفي العقد بحق إملاء ما تقضي به مصالحة الخاصة من شروط مع حرمان الطرف الآخر من ذلك وليس له سوى حق الرفض أو القبول الكلي للعقد بشروطه))([١٢])، مما دعا هذا الرأي إلى القول بأن عقد القرض العام عقد إذعان، هو أن المكتتب في القرض ليس له سوى القبول أو الرفض، ولا يملك أن يناقش الدولة في أي شرط من شروط القرض، ويكون واقعا تحت ضغط معنوي من خلال الدعايات التي ترغب في الاكتتاب.ويؤخذ على هذا الرأي، أن النظرة إلى المتعاقد مع الدولة على أنه خصم لها لا تتلاقى مصالحها مع مصالحه لم تعد موجوده، بل أصبح المتعاقد مع الدولة معاونا لها في إداء

المهام المنوط بها أداؤها تحقيقا للمصلحة العامة، وأن إقدامه على إقراض الدولة ما هو إلا عقد معاونة يهدف إلى حث غيره إلى معونة الدولة عن طريق إقراضها، وقد أصبح من الألوف أن يفسح المجال أمام المتعاقدين مع الإدارة لأبداء آرائهم فيما يخص نشاطها وطريقة إدارتها، وذلك يشمل بلا شك عملية الإقراض، مما يؤكد أن دوره ليس مذعنا بل معاونا أو مشاركا لها في تحديد شروط عقد القرض(١٣).

3- القرض العام عقد اداري منذ ظهور القانون الإداري واستغلال قواعده عن باقي فروع القانون الأخرى، فأن مشكلة تحديد نطاق تطبيق قواعد القانون الإداري لم تحسم بشكل نهائي ودقيق، فما زال الكثير من الموضوعات والعديد من المنازعات تثير جدلا حول القواعد الواجبة التطبيق عليها وجهة القضاء المختصة بنظرها.ومن ابرز الموضوعات التي ما زالت تثير جدلاً في هذا المجال هو موضوع العقود التي تبرمها الإدارة العامة، فمن المعروف أن الإدارة تدخل طرفاً في كثير من العقود وتقوم بأبرام العديد من الاتفاقيات، ولكن ليس كل العقود والاتفاقيات التي تبرمها الإدارة وتكون طرفاً فيها هي عقود إدارية تخضع للنظام المتميز المعروفة قواعده في القانون الإداري، ولا تخضع مطلقاً للقواعد التي تحكم العقود المعروفة في القانون الخاص.ويعرف العقد الإداري بأنه " هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بصدد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وآية ذلك أن يتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة من القانون الخاص أو يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام(١٤).ويستفاد مما سبق أنه يتعين لكي يكون عقداً القرض العام عقد إداريا أن تتوفر فيه ثلاثة شروط نوضحها بشيء من التفصيل على الوجه الآتي:

أ- أن تكون الإدارة طرفاً في العقد

ب- أن يتصل العقد بمرفق عام بقصد إدارته أو تسييره

أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص

أ- أن تكون الإدارة طرفاً في العقد لكي نتحدث عن وجود عقد إداري تعيين أن يكون طرف العقد أو أحدهما على الأقل شخص من أشخاص القانون العام، فمن غير المتصور أطلاقاً وصف العقد الإداري على الاتفاق المبرم بين فردين عاديين، أو شخصين من أشخاص القانون الخاص ولا تكون الإدارة طرف فيه، فمن البديهي أن العقد الذي لا تكون الإدارة أحد أطرافه لا يجوز أن يعد من العقود الإدارية. ويمكن أن يكون العقد إدارياً إذا ظهر أن الإدارة أبرمته لصالح شخص من أشخاص القانون الخاص متى توافرت باقي الشروط التي سنتناولها بعد قليل، ويعد كذلك من تعاقد بأسم الإدارة ولحسابها بمثابة نائب عن الإدارة وتنصرف آثار العقد إلى جهة الإدارة.

ب- أن يتصل العقد بمرفق عام بقصد إدارته أو تسييره ويعرف المرفق العام بأنه " النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى أو تعهد به إلى آخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت أشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام(١٥).إذ لا يكفي العقد بأنه عقد إداري أن يكون أحد طرفيه شخصاً معنوياً لأن جهة الإدارة تبرم إلى جانب العقود الإدارية عقوداً مدنية إذا كان يحقق مصلحتها. ويتميز العقد الإداري على العقد المدني بطابع معين مناطه اتصاله بنشاط مرفق عام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمة أغراضه وتوفير احتياجاته مراعاة لوجه المصلحة العامة وتغليبها على مصلحة الأفراد الخاصة، ويترتب على ذلك أنه إذا انتفت الصلة بين العقد الإداري والمرفق العام فقد العقد صفته الإدارية، وأصبح عقداً مدنياً حتى ولو كان أحد أطرافه شخصاً معنوياً، ومن ذلك ما تبرمه الأشخاص المعنوية العامة من عقود تتصف باستغلال أموالها الخاصة والتصرف فيها، أما إذا لم يتصل العقد بالمرفق العام، أو لم يكن اتصاله به على درجة عالية من المتانة، فهنا يستلزم القضاء ضرورة توافر عنصر الشروط الاستثنائية غير المألوفة في عقود القانون الخاص(١٦).

ج/ أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص.وفحوى هذا المعيار هو أن العقد يعتبر إدارياً إذا تضمن بنوداً غريبة أو غير معتادة أو غير مألوفة بالنسبة لعقود القانون الخاص التي تقوم على مبدأ المساواة بين المتعاقدين، إما عن مدى كفاية المعيار فأن الفقه يرى بأن القضاء لم يعتمد بشكل كلي وقطعي على هذه الفكرة كمعيار اوحد وعام لتحديد وتمييز العقد الإداري عن غيره من عقود القانون الخاص حيث يتردد القضاء في فرنسا بين معياري المرفق العام والبنود غير المألوفة، فتارة يأخذ بالأول وتارة يأخذ بالثاني، وأخرى يجمع بين هذه الشروط، وقد عرفت الشروط الاستثنائية بأنها ((شروط يحتويها العقد المبرم بين الإدارة والفرد المتعاقد معها والتي لا يجوز قانوناً للأفراد في القانون الخاص ارتضاءها وقبولها أو حتى إذا لم تكن محرمة في القانون الخاص، إلا أنها نادرة في عقود الأفراد الخاصة وغير مألوفة لديهم))(١٧).ويعد هذا الشرط من أهم العناصر التي تميز بين العقود الإدارية وغيرها من العقود، حيث ينبغي أضافة للشرط سالف الذكر اتباع الإدارة أساليب القانون العام وذلك بتضمين العقد شروطاً غير مألوفة في العقود المدنية التي تقوم

على إعمال مبدأ المساواة بين طرفي العقد(١٨).ومن أمثلة الشروط الاستثنائية، النص في العقد على سلطة الإدارة في فسخ العقد بإرادتها المنفردة حال إخلال المتعاقد معها بأي من شروط العقد، وحق الإدارة في التنفيذ المباشر لقرارتها، وحقها في تعديل العقد بالزيادة أو النقصان ....الخ(١٩).وبناء على ذلك يعد عقد القرض العام عقداً إدارياً لأنه يتضمن شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص مثل عقد القرض العام الإجباري الذي لا يتوفر فيه عنصر الرضا، كما أنه يجوز للإدارة المقترضة أن تعدل في بنود العقد بقرار منها دون الرجوع إلى الأفراد المكتتبين في سندات القروض، وذلك نتيجة الامتيازات الممنوحة للإدارة كطرف أقوى من الطرف المتعاقد معها في العقد الإداري، إلا أنه بالرغم من أن غالب الفقه يعتبر عقد القرض العام عقداً إدارياً، فإنه مما يؤخذ على أن اعتبار عقد القرض العام كذلك لا يصح إلا بالنسبة لعقود القروض الداخلية العامة الاختيارية، و وعقود القروض المبرمة مع الأشخاص الأجنبية الخاصة، أما الانواع الأخرى فلها تكييف آخر وكما سنبينه لاحقاً.

المطلب الثاني الطبيعة القانونية لعقد القرض العام الداخلي

تنقسم عقود القروض العامة الداخلية إلى عقود قروض اختيارية وعقود قروض إجبارية وكما بينها سابقا، وسوف نتحدث عن الطبيعة القانونية لعقد القرض العام الداخلي الاختياري في (الفرع الأول) وسنتناول في (الفرع الثاني) الطبيعة القانونية لعقد القرض الداخلي الاجباري.

الفرع الأول الطبيعة القانونية لعقد القرض الداخلي الاختياري

يصدر عقد القرض الداخلي الاختياري على اساس تلاقي الايجاب الصادر من الدولة المقترضة مع القبول الصادر من المكتتبين، ولكي ينعقد هذا التصرف صحيحاً ينبغي أن تتوافر فيه الأركان العامة المعروفة في كل عقد من الرضا والمحل والسبب، إضافة إلى خلو إرادة طرفيه من العيوب، ولما كانت الإدارة تبرم نوعين من العقود، عقودا مدنية وأخرى ادارية، السؤال المطروح هنا هو إلى إي فئة ينتمي عقد القرض العام؟

هناك معيارين في هذا الشأن، هما المعيار القانوني والمعيار القضائي.

1- المعيار القانوني بموجب هذا المعيار يتم تحديد صفة عقد القرض العام بنص قانوني من قبل المشرع، ويجعل اختصاص الفصل في المنازعات التي تنشا عنه من اختصاص القضاء الإداري. في فرنسا يعتبر عقد القرض العام من العقود الإدارية بتحديد القانون، كما انه من العقود المسماة التي اختصها القانون بأسم معين ووضع لها تنظيما خاصا(٢٠).

1- المعيار القضائي ان المشرع لا يتدخل كثيراً في تحديد صفة عقود القروض العامة التي تبرمها الإدارة بنص القانون، مما يلزم البحث عن معيار يعول عليه في تحديد طبيعة عقود القروض الاختياري، وذلك من خلال تحديد القضاء الذي يختص في النظر في المنازعات الناشئة عن تلك العقود، إذ يختص القضاء الإداري بالفصل عن النزاع الذي يحدث عن عقد القرض العام، وهذا المعيار يعرف بالمعيار القضائي، وعلى اساس هذا المعيار يعتمد في تحديد الطبيعة الإدارية لعقد القرض العام بعد توافر عدة شروط تكون في مجموعها معياراً قضائياً(٢١)، وهذه الشروط قد تم تناولها في العقود الإدارية العامة سابقاً، ولكن يستلزم الأمر أن نتناول تلك الشروط بصوره مختصرة في ما يخص عقد القرض العام، وهي كالآتي:-

- أن تكون الإدارة طرفاً في عقد القرض العام.
- أن يرتبط عقد القرض العام بمرفق عام.
- اتباع وسائل القانون العام في إبرام عقد القرض العام.

الشرط الأول/ أن تكون الإدارة طرفا في عقد القرض العام يشترط في عقد القرض العام الاختياري لكي يعتبر عقداً اداريا ان يكون المقترض فيه شخصا من أشخاص القانون العام، أي تكون الدولة أو أحد أشخاصها الإقليمية أو المرفقية طرفا في العقد، ولقد ذهب بعض الباحثين إلى أن عقد القرض الذي تبرمه الدولة هو عقد إداري أما غيرها من الأشخاص المعنوية العامة، فلا تعتبر عقود القروض التي هي طرف فيها من العقود الإدارية(٢٢). وهو رأي في نظرنا غير موفق، إذ أن الرأي الراجح يعتبر العقد إدارياً إذا كانت الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية طرفا فيه، لأن الدولة هي الشخص المعنوي العام الذي تتفرع عنه الأشخاص المعنوية العامة الأخرى، كما أن العقد يعتبر إدارياً أو مدنياً بحسب ما يحتوي عليه من شروط سبق بيانها.والسؤال المطروح هنا ما هيه الطبيعة القانونية لعقد القرض العام الذي يبرم بين النقابات وأشخاص القانون الخاص؟ هل هو عقداً إدارياً أم مدنياً؟وقبل الخوض في الإجابة، لازم علينا بيان الخلاف الفقهي حول طبيعة

هذه العقود التي تبرم من قبل الأشخاص المهنية.فذهب بعض أراء الفقهاء إلى أنه لطالما تم الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه النقابات، وأنها من المرافق العامة، وبالتالي فإن كل العقود التي تبرمها تعد من العقود الإدارية إذا ما توفرت فيها باقي الشروط، باعتبار أن تلك النقابات المهنية من أشخاص القانون العام وتخضع القرارات والتصرفات التعاقدية لولاية القضاء الإداري في حين ذهب آخرون إلى ان العقود التي تبرم من قبل تلك المنظمات او النقابات لا تعد من العقود الإدارية وأن تضمنت شروطاً غير عادية أو تعلقت بأداء المرفق لمهمته(٢٣). وفي رأينا نؤيد مضمون الرأي القائل أن عقود قروض النقابات أو الأشخاص المهنية لا تعتبر قروضاً عامة، كون أن هذه العقود تعد ايرادات لتلك النقابات وتنفق لصالح الأعضاء المنتمين إليها، وعلى أساس ذلك فهي تحمل طابعاً مدنياً لا إدارياً، وتخضع لأحكام القانون الخاص.

الشرط الثاني/ أتصال عقد القرض العام بمرفق عام

أن أتصال عقد القرض العام بمرفق عام يعد من الشروط الأساسية لوصف العقد بالعقد الإداري، وكذلك أن اتصال عقد القرض العام بالمرفق العام من الأمور التي تشير عدة تساؤلات مرتبطة بالمرفق العام الذي تتصل به ومدى توافر المرفق العام في النشاط المالي للحكومة، وعلى أساس ذلك توجب علينا توضيح ذلك وكالتالي:

– نوع المرفق العام الذي يرتبط به عقد القرض العام

من المهم بيان أن هل يلزم أن يتصل عقد القرض العام بمرفق عام معين؟ ام أن كل أنواع المرافق كافية لاتصالها بعقد القرض العام ويعتبر على إساس ذلك أنه عقد إداري؟هنالك بعض الآراء اعتمدت فكرة ضيقه للعقد القرض العام، واشترطت ضرورة أن يتصل العقد بمرفق من المرافق العامة الادارية البحتة، أما اذا كان أتصال العقد بمرفق من المرافق التجارية أو الصناعية فلا يعد عقد إدارياً، بل يعتبر ذلك عقداً مدنياً، لأن تلك المرافق تخضع لأحكام القانون الخاص، إلا إذا هناك نص قانوني صريح يقضي بغير ذلك، في حين أخذ البعض الأخر بالمعنى الواسع للمرفق العام، وعد العقود التي تبرم بين المرافق التجارية أو الصناعية عقودا إدارية إذا ما توافرت فيها باقي الشروط(٢٤).والرأي الراجح، أنه بالنسبة لعقود القروض المرافق العامة الإدارية البحتة تعتبر عقودا إدارية تخضع لأحكام القانون العام إذا ما توافرت باقي الشروط الأخرى، ويتحقق شرط اتصال عقد القرض العام بهذه المرافق عندما يخصص مبلغ القرض لتغطية وجه من أوجه انفاقها مثل تطوير الصحة أو القضاء أو التعليم أو الدفاع وغيرها.

أما المرافق التجارية أو الصناعة، فيجب التمييز بين حالتين:

الاولى: إذا نص المشرع صراحة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لها، وأخضع نشاطها لنصوص تختلف عن نصوص القانون الخاص، ففي هذه الحالة تعتبر تلك القروض عقوداً إدارية.

الثانية: إذا تعامل المشرع مع هذه المرافق معاملة الاشخاص المعنوية الخاصة، فعند ذلك تعتبر عقودها عقوداً مدنية.والسؤال الذي يطرح هنا، متى يتم اعتبار النشاط المالي للإدارة مرفقا عاماً يصلح أن يتصل به عقد القرض العام؟قد تبرم الدولة عقود قروض عامة دون أن تقصد من ذلك تنظيم أو تسيير مرفق عام إداري أو تجاري أو صناعي، إذ قد يكون لمعالجة أزمة التضخم التي يعود سببها إلى وجود سيولة نقدية فائضة تعمل الدولة على علاجها من خلال طرح سندات للاكتتاب أو عند حدوث أزمة يتطلب علاجها اقتراض أموال من مصادر خارجية وضخها في السوق الوطنية.ويطرح خلاف أخر حول هل يعد نشاط الإدارة المالي الذي يهدف على معالجة التقلبات الاقتصادية مرفقاً عاماً يمكن أن يتصل به عقد القرض العام ؟ذهبت إراء بعض الفقهاء إلى إنكار ان تكون أعمال الإدارة الخاصة بالشؤون المالية مرفقاً عاماً، لأن هذه الأنشطة لا تتضمن تقديم خدمات مباشرة للأفراد(٢٥).ومما يؤخذ على هذا التوجه انه بعد ان تخلت الدولة عن مفهوم الدولة الحارسة، وتدخلت في الحياة الاقتصادية فإنه من الصعب الاخذ بهذا الرأي.وعليه يمكن القول أن النشاط المالي للإدارة يعد مرفقاً عاماً بكل ما تحمله الكلمة من معنى، لأن الإدارة تمارس هذا النشاط بقصد أشباع حاجات عامة، منها حماية الاقتصاد الوطني من الازمات التي تعرض حياة المواطنين للخطر، وكذلك أن أتصال عقد القرض العام بمرفق عام يتحقق أيضاً في الحالة التي تقترض فيها الإدارة أموالا لتنظيم أو تسيير مرفقها المالي.

الشرط الثالث/ اتباع أسلوب القانون العام في إبرام عقد القرض العام أو تنفيذه

لا يكفي أن يكون أحد اطراف عقد القرض العام الدولة أو الاشخاص المعنوية العامة، وكون العقد متصلا بمرفق عام، بل يجب لكي يكتسب عقد القرض العام الصفة الإدارية أن تتصرف فيه الإدارة المقترضة إلى اتباع أسلوب القانون العام عند إبرام هذا العقد أو تنفيذه.

إذ يجب أن يتضمن عقد القرض العام شروط غير عادية أو مألوفة في نطاق عقود القانون الخاص، فوجود هذه الشروط يكشف عن تمسك الإدارة بامتيازاتها كسلطة عامة، وذلك من أجل تحقيق أهدافها من العقود الإدارية وهو الصالح العام.

ويمكن رد الشروط الاستثنائية إلى مجموعتين:

المجموعة الاولى:- شروط تتضمن امتيازات للإدارة المقترضة ولا يتمتع بها المقترض.مما لاشك فيه أن الامتيازات الممنوحة للإدارة في العقود الإدارية تمثل خروجا على مبدأ المساواة بين المتعاقدين كأحد المبادئ الأساسية التي تسود عقود القانون الخاص، وبمقتضى هذه الامتيازات تستطيع الإدارة أن تكون في موقف أعلى من موقف المتعاقد معها، ففي امكانها أن تجدد الدين عن طريق تثبيته، وينصب أثر التثبيت على مدة القرض دون أن يشمل مبلغ عقد القرض العام وفوائده السنوية، حيث تظل الإدارة ملزمة بأداء هذه الاستثناءات المالية تجاه المقرضين(٢٦).ولا تظهر الشروط الاستثنائية في عقود القروض الاختيارية، لأنه يتم بتوافق إرادتين طرفي القرض، أما عقود القروض الاجبارية فتظهر فيها هذه الشروط بأوضح صورها، لأنه يتم بإرادة الإدارة المقترضة المنفردة وحدها، وما على المتعاقد معها الا قبولها أو رفضها، فإذا قبلها أصبح في مركز تعاقدي شكلا وتنظيمي موضوعا.

المجموعة الثانية:- شروط تمنح المقرض امتيازات مالية استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص.أن العقد الإداري أحياناً يتضمن منح المتعاقد مع الإدارة تفويضا من جانبها بمزاولة جزء من امتيازات السلطة العامة تجاه الغير مثل حق تحصيل الرسوم من المنتفعين بخدمات المرفق أو نزع الملكية للمنفعة العامة لإقامة بعض المنشآت الازمة للمرفق.وكذلك قد يتضمن عقد القرض العام، شروطاً تمنح المقرضين امتيازات مالية لا مثيل لها في عقود القانون الخاص.ومثال على ذلك الامتيازات الضريبة وهي امتيازات تقر بقانون يتم بموجبه إعفاء سندات القرض وفوائده أو أحدهما من الضرائب والرسوم السارية أو التي ستفرض مستقبلاً(٢٧).

الفرع الثاني الطبيعة القانونية لعقد القرض الداخلي الإجباري

في البداية نوضح ان أغلب من كتب في موضوع عقد القرض العام لم يوضح طبيعة القرض العام الإجباري، وانما اكتفى بالحديث عن صفته العقدية، وأنها تفرض على المقرضين جبراً كالضرائب وان كانت تختلف عنها كما سبق وأن بيناه، من حيث التزام الدولة برد القرض بالإضافة إلى فوائده إلى المقترضين(٢٨)ومن وجهة نظرنا أن عقد القرض العام الإجباري هو نظام قانوني يشغل المقرض فيه مركزا تعاقديا شكلا، ومركزا قانونيا تنظيميا موضوعا، حيث تفرض عليه الإدارة المقترضة ارادتها، وليس له سوى الرفض أو القبول.فمن المعلوم أن البناء القانوني للدولة يتكون من مجموعة من المراكز القانونية تنتج عن مجموعة من الأعمال التي تصدرها السلطات الادارية المختلفة في الدولة.ولتوضيح حقيقة القرض الإجباري لازم علينا التقسيم الموضوعي للأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة ومدى تأثيرها على المراكز القانونية، ويمكن تعريف المراكز القانونية هي "الحالة التي يوجد فيها الفرد ازاء القانون" وتنقسم إلى مراكز قانونية فردية، ومراكز قانونية موضوعية، بالنسبة للمراكز القانونية الفردية، فهي التي يختلف محتواها من شخص لآخر ومثالها حالة الممول للضريبة، وحالة الدائن والمدين في القانون، أما المراكز القانونية الموضوعية، فهي مراكز يكون محتواها أو مضمونها واحدا بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد، ويمكن تغييرها وفقا لمقتضيات الصالح العام(٢٩).أما بالنسبة للأعمال القانونية(٣٠)، فتقسم من حيث الأثار التي تترتب عليها إلى ثلاثة أنواع:-

- أعمال شخصية: وهي الأعمال التي يتولد عنها مراكز فردية أو تعديلها أو الغائها، مثل العقد في القانون الخاص.
- أعمال قانونية: وهي الأعمال التي تنشئ أو تعدل مركزا تنظيميا عاما، مثل القوانين واللوائح.
- أعمال شرطية: وهي الأعمال التي تصدر بصدد فرد بعينه، يترتب عليها الحاقه بمركز قانوني موضوعه معد سلفا، مثل قرار تعيين موظف، فمركز الموظف مركز قانوني عام إلا أن قرار التعيين يترتب عليه تحديد الفرد الذي يشغل هذا المركز.وبناء على ذلك يمكننا القول أنه لا يمكن اعتبار علاقة المقرض مع الإدارة في القرض الإجباري علاقة عقدية موضوعية، وإنما علاقة عقدية شكلية فقط، لأنه لا حرية ولا اختيار للمقرض في القرض الإجباري، لكنه يشغل مركزا قانونياً عاماً، يحدد مضمونه ويرسم معالمه القانون الذي يتضمن موافقة السلطة التشريعية على عقد القرض العام، ولا يمكن للمركز القانوني الموضوعي أن ينطبق من تلقاء نفسه، بل لابد من وسيلة تسند هذا المركز للفرد، تتمثل في عمل قانوني (قرار) يسحب هذا المركز الموضوع على الشخص الذي يتضمن العمل القانوني إخضاعها لأحكامه.وهذا العمل القانوني الذي تتخذه الإدارة في مواجهة المقرض مثل استقطاع مبلغ القرض من أمواله وترحيله إلى الخزينة العامة وهذا العمل لا ينشئ للمقرض مركزا جديداً ولا يرتب عليه أي تغيير بالزيادة أو النقصان في المركز القانوني الذي يسحبه على المقرض،

غاية الامر أن هذا المركز القانوني بعد صدوره يصبح له طابعا شخصياً(٣١) .ومن وجهة نظرنا، يمكن القول أن علاقة المقرض بالإدارة المقترضة في عقد القرض الإجباري علاقة تنظيمية موضوعاً تعاقدية شكلا، لأن القروض الإجبارية عمل قانوني من جانب واحد وهو الإدارة المقترضة، حيث لا حرية للمقرض في هذا النوع من القروض، وتستغل الإدارة بتحديد المركز القانوني للمقرض بقرار إداري منها.

المطلب الثالث الطبيعة القانونية لعقد القرض العام الخارجي الدولي

تبرم الادارة عقود القروض مع الأشخاص الأجنبية الخاصة الخارجية، وكذلك مع الأشخاص الدولية العامة، وسنوضح هنا الطبيعة القانونية لعقود القروض العامة مع هذه الأشخاص وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول الطبيعة القانونية لعقود القروض المبرمة مع الأشخاص الأجنبية الخاصة الخارجية

يمكن القول بادئ ذي بدء أن عقود القروض المبرمة مع الأشخاص الأجنبية الخاصة، لا يمكن اعتبارها معاهدات أو اتفاقات دولية تخضع لأحكام القانون الدولي، لأن هذه الأشخاص لا تعتبر من أشخاص القانون الدولي العام التي لها أهلية إبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية. بالإضافة إلى ذلك أن هذه عقود القروض لا تساوي مع العقود المبرمة بين التجار المتعاقدين على مسرح العلاقات الاقتصادية الدولية التي تخضع للقانون التجاري الدولي، والذي يحكم العلاقات التي يشغل أطرافها مراكز قانونية متماثلة، بينما القروض التي تبرمها الدولة مع الأشخاص الأجنبية تتسم بتفاوت المراكز القانونية بين أطرافها(٣٢).الإشكالية المطروحة هنا، هيه اذا لم تكن هذه القروض معاهدات أو اتفاقيات دولية، ولا عقود تجارية، فما طبيعتها القانونية إذن؟كييف مجلس الدولة الفرنسي هذه العقود على أنها عقود إدارية، وكان ذلك بمناسبة عقد قرض يتضمن شرط الدفع بالذهب، إذ أصدرته الحكومة الفرنسية في الولايات المتحدة في الفترة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية وينتهي في عام (1941) إلا أنه نظر لظروف الحرب العالمية الثانية تم تأجيله ما بعد ذلك، وفي عام (1948) طلب حاملو السندات بدفع قيمتها إما بالذهب أو الفرنك الفرنسي تبعا لقيمتها يوم المطالبة، وعندما طرح النزاع أمام مجلس في فرنسا، أصدرت حكمه باعتبار القرض محل المنازعة عقد اداري صادراً من الدولة الفرنسية، تحكم تنفيذه قواعد القانون الفرنسي بصرف النظر عن مكان إصداره في الولايات المتحدة الأمريكية، وأن الوفاء بالمبالغ المستحقة عند انتهاء مدته يجب أن تتم في نيويورك، وقرار المجلس اعمال قواعد القانون الفرنسي على واقعة الحال بما معناه إلزام الحكومة الفرنسية بتسديد المبالغ المستحقة إلى المقرضين(٣٣)ويرى البعض تعليقا على هذا الحكم أنه إذا كان القرض المبرم مع الأشخاص الاجنبية الخاصة يعد عقداً إدارياً، إلا أن هذا القرض لا يخضع خضوعاً مطلقاً لقانون الدولة المقترضة، بل يجب احترام القواعد المتعلقة بالنظام العام في الدولة التي يتم تنفيذ هذه القروض في إقليمها، مثل القواعد الخاصة بقانون الأوراق المالية، أو القواعد المتعلقة بالحصول على تراخيص السندات، بالإضافة إلى أن عقود القروض العامة المبرمة مع الأشخاص الأجنبية الخاصة تتميز عن عقود القروض العامة المبرمة مع الاشخاص الخاصة الوطنية، ومثال على ذلك فكرة الحماية الدبلوماسية للدولة الأجنبية التي يتبعها الطرف المتعاقد مع الدولة، وكذلك أن هذه العقود تتضمن عادة شرط التحكيم الذي يلغي اختصاص المحاكم الوطنية لطرفي العقد القرض العام من النظر في منازعاتها، كما يتم التخلي في هذه العقود في بعض الأحيان العمل في قانون الدولة المقترضة(٣٤).وعلية يمكن أن نقول إلى أن عقود القروض العامة الخارجي المبرمة بين الدولة والأشخاص الأجنبية الخاصة تعتبر عقوداً إدارية ذات طبيعة خاصة، بسبب أن أحد أطرافها شخص أجنبية تابع لدولة أخرى، حيث لا يمكن اعتباره عقوداً إدارية بحتة، لأن العديد من الدول لا تعرف العقد الإداري كعقد مستقل عن العقد المدني، مثل الدول التي تأخذ بالنظام الأنجلوسكسوني التي تعتمد النظام الموحد للقضاء، كما أن هذه العقود أحياناً تتضمن شروط جديدة تخرج عن حدود العقود الإدارية وأن الدولة المقترضة تجد نفسها مضطرة إلى قبول هذه الشروط التي قد تغيير من الطبيعة القانونية لهذه العقود، والعبرة هي بتحليل كل عقد قرض عام على حدة وفقاً للشروط والأركان التي يتضمنها لأعادته إلى النظام القانوني الذي يحكمه.

الفرع الثاني الطبيعة القانونية لعقود القروض العامة المبرمة مع الأشخاص الدولية

تعد اتفاقية القرض العام التي تبرم من قبل الدولة المقترضة مع الدول الأخرى أو المنظمات الاقتصادية الدولية، بمثابة معاهدات دولية كون أن أطرافها من أشخاص القانون الدولي العام، وكذلك تخضع لأحكام القانون الدولي إذا ما استوفت الخصائص اللازم توافرها في المعاهدات الدولية(٣٥).إلا أن انصار هذا الرأي اختلفوا بخصوص اضفاء الطبيعة القانونية على القروض العامة الخارجية الدولية دون قيد أو شرط أم لا.هناك جانب من الرأي يرى بضرورة توافر خصائص المعاهدة الدولية كافة، وهي أن يكون أطرفها من أشخاص القانون الدولي العام، وأن تكون مكتوبة، وأن يخضع موضوع المعاهدة لأحكام القانون الدولي،ودون توافر هذه الشروط في القرض العام الخارجي

الدولي، لا يمكن اعتباره معاهدة دولية وإنما هو مجرد عقد مالي يبرم بين شخصين دوليين (٣٦).بينما يذهب رأي آخر إلى أن القرض العام الخارجي الدولي يعد معاهدة دولية في جميع الأحوال، فالمهم في نظرهم توافر اركان المعاهدة الدولية من أهلية ورضا ومشروعية محل المعاهدة، إضافة إلى موافقة السلطة التشريعية المسبقة على القرض، وعلى أساس ذلك تخضع المنازعات التي تحدث بين أطراف القرض للقرض الدولي وليس الوطني، ما لم يتفق الاطراف على خلاف ذلك بنص صريح(٣٧).

الخاتمة

اولاً/ النتائج

١- أن تحديد الطبيعة القانونية للقروض الداخلية الاختيارية والقروض الخارجية المبرمة مع الأشخاص الأجنبية الخاصة مرهون بتوافر المعيار المميز لهذا النوع من العقود، وهو إن الإدارة طرف فيه، وان يتصل العقد بمرفق عام، وان يتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في العقود المدنية، كما ان القروض المبرمة مع الأشخاص الخاصة الأجنبية لا يمكن اعتبارها معاهدات دولية تخضع لأحكام القانون الدولي، لأن هذه الأشخاص ليست من أشخاص القانون الدولي العام التي لها أهلية إبرام المعاهدات الدولية.

٢- تعد اتفاقيات القروض التي تبرمها الدولة المقترضة مع الدول الأخرى والمنظمات المالية الدولية المقرضة معاهدات دولية تخضع لأحكام القانون الدولي العام، اذا ما استوفت الخصائص اللازمة توافرها في المعاهدات الدولية، وقد تتخذ اتفاقات القروض تسميات مختلفة مثل اتفاقيات مالية دولية وغيرها، ومع ذلك لا يخل من اعتبارها من قبل المعاهدات الدولية وخضوعها بالتالي للقواعد التي تحكم هذه الأخيرة.

٣- إما عقد القرض العام الاجباري فهو نوع شاذ من أنواع القروض العامة إذ إن نظامه العام يختلف عن باقي القروض العامة من خلال انه يحمل صفة الإجبار بشكل يجعل الدولة تفرضه فرضاً على بعض شرائح المجتمع دون أن يكون للأخيرة الرجوع عن قبولها للقرض، وان نفي صفة العقد عنه يشكل مسلك خطير، إذ إن عدم وصفه بالعقد سيؤدي إلى الحكومات أحياناً قد تمتنع عن سداده بحجة عن هذا المال لم ينظم بأي صيغة قانونية تجعل للطرف الآخر الحق في استرداده وخاصة إذا اعتقدت الدولة أنها قد اذت تلك الأموال بصورة مقاربة أو مشابه للضريبة لمساعدة الخزينة العامة، فوجود عقد القرض العام الإجباري يحمي حقوق الأفراد من الضياع.

ثانياً/ التوصيات

١- ضرورة قيام المشرع العراقي بتشريع قانون خاص ينظم عملية الاقتراض العام بصوره عامة، إذ يتم التناول فيه كل الجوانب المتعلقة بعملية الاقتراض.

٢- يجب المشرع العراقي تحديد الحالات التي يتم اللجوء فيها الى عقود القرض العام الاجباري مع ضرورة تحديد الأسباب الموجبة للجوء لتلك العقود، إذ ان لجوء الدولة للقرض الاجباري يؤثر على ثقة الافراد بالدولة وبنفس الوقت يلحق الضرر في سمعة الدولية للحكومة.

٣- على الحكومة العراقية الابتعاد أو التقييد بتحويل عقود الاقتراض الاختيارية الى اجبارية وتحديد سقف زمني لتلك العقود كون ذلك يخل في حقوق الافراد.

٤- ضرورة خضوع كل عمليات الاقتراض وابرام العقود الى الاذن القانوني من السلطة التشريعية.

٥- ضرورة ان تكون النزاعات الناشئة عن عقد القرض العام من اختصاص القضاء الإداري العراقي كون ان تلك العقود هيه عقود إدارية حال توفر الشروط التي تم تحديدها في هذا البحث وخصوصاً ان العراق قد اخذ بالنظام القضائي المزدوج.

المصادر

اولاً/ الكتب

ثانياً/ الدوريات والمجلات

١- حفيظة السيد الحداد، العقود المبرمة بين الدول والأشخاص الأجنبية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ٢٠٠١.

٢- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، عام٢٠٠٩.

٣- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٨٤.

٤- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية، الطبعة الأولى، دار الجامعي الجديدة، القاهرة، عام ٢٠٠٥.

٥- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ٢٠٠٨.

٦- عبد الكريم بركات، المالية العامة" النفقات العمة-القروض العامة"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، عام ١٩٨٥.
٧- ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، الطبعة الثانية ، الدار الجامعية الجديدة، القاهرة، عام٢٠٠٩.
٨- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة القاهرة، عام٢٠١٨ .
٩- محمد سعدي، المسؤولية الدولية للدولة، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، عام ٢٠١٩.
١٠- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس، عام ٢٠٢٣.
١١- محمد عبد الواحد الجميلي، ماهية العقد الإداري في ضوء أحكام القضاء الفرنسي والمصري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، عام١٩٩٨.
١٢- محمد فؤاد إبراهيم، علم المالية العامة "القروض والميزانية"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، عام ١٩٨٨.
١٣- محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام ٢٠٠٧.
١٤- مراد محمد حلمي، المالية العامة، الطبعة الأولى، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، عام ١٩٩٢.

المصادر

١٥- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٥.

ثانياً/ الدوريات والمجلات

١- حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للعقود العامة، مقالة منشورة مجلة كلية التراث الجامعة، العدد الثامن، بغداد، عام ٢٠١٠.
٢- عاطف سعدي محمد علي، المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية طبقاً لأحدث اتجاهات الفقه والقضاءين الفرنسي والمصري، بحث منشور في مجلة العربية للفقه والقضاء، العدد الثالث والثلاثون، القاهرة، عام ٢٠٠٦.

---

(١) تعرف أعمال السيادة "بأنها تلك الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية التي تخرج عن اختصاص المحاكم بصفة عامة": د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، عام ٢٠٠٩، صفحة ١٢٩.

(٢) د. مراد محمد حلمي، المالية العامة، الطبعة الأولى، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، عام ١٩٩٢، صفحة ٢٧١.

(٣) د. محمد سعادي، المسؤولية الدولية للدولة، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، عام ٢٠١٩، صفحة ٣٠.

(٤) د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، عام ٢٠٠٤، صفحة ١٣٤.

(٥) د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، مصدر سابق، صفحة ١٣٥.

(٦) د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، العقود الإدارية، الطبعة الثانية، الدار الجامعية الجديدة، صفحة ٣٥٤.

(٧) د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، مصدر سابق، صفحة ٣٥٥.

(٨) د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، مصدر سابق، صفحة ٣٥٥.

(٩) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ١٩٨٤، صفحة ١٤٩.

(١٠) د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، مصدر سابق، صفحة، ٣٥٥.

(١١) د. عاطف سعدي محمد علي، المعيار القضائي في تمييز العقود الادرية طبقاً لأحدث اتجاهات الفقه والقضاءين الفرنسي والمصري، بحث منشور في المجلة العربية للفقه والقضاء، العدد الثالث والثلاثون، القاهرة، عام ٢٠٠٦، صفحة ٥١.

(١٢) د. عاطف سعدي محمد علي، المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية طبقاً لأحدث اتجاهات الفقه والقضاءين الفرنسي والمصري، مصدر سابق، صفحة ٥٣.

(١٣) د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، مصدر سابق، صفحة ٣٥٨.

(١٤) د. محمد عبد الواحد الجميلي، ماهية العقد الإداري في ضوء احكام القضاء الفرنسي والمصري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، عام ١٩٩٨ ، صفحة ١٢٨.

(١٥) د. محمد عبد الواحد الجميلي، ماهية العقد الإداري في ضوء احكام القضاء الفرنسي والمصري، مصدر سابق، صفحة ١٣٠.

(١٦) د. عاطف سعيد محمد علي، المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية طبقاً لأحدث اتجاهات الفقه والقضاءين الفرنسي والمصري، مصدر سابق، صفحة ٦١.

(١٧) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مصدر سابق، صفحة٥٤٣.

(١٨) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ٢٠٠٨ ، صفحة ١٧٦.

(١٩) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، صفحة ١٧٧.

(٢٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، مصدر سابق، ٣٨٩.

(٢١) د. عاطف سعدي محمد علي، المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية طبقاً لأحدث اتجاهات الفقه والقضاءين الفرنسي والمصري، مصدر سابق، صفحة ٦٣.

(٢٢) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، طرابلس، عام ٢٠٢٣، صفحة ٢١٩.

(٢٣) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، ٣٨٨.

(٢٤) د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، مصدر سابق، صفحة ١٣٤.

(٢٥) د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مصدر سابق، صفحة ٣٩٨.

(٢٦) د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مقالة منشورة في مجلة كلية التراث الجامعة، العدد الثامن، بغداد، عام ٢٠١٠، صفحة ٢٢.

(٢٧) نصت أحكام المادة (الرابعة) من قانون الداخلية العراقي الملغي رقم (٦٢) لعام ١٩٥٨ على (يعفى رأس مال القروض المشمولة بأحكام هذا القانون وفوائدها من جميع الضرائب والرسوم الحالية والمقبلة وتعفي سنداتها وكبناناتها والوصلات المتعلقة بها من رسم الطوابع).

(٢٨) د. حيدر وهاب عبد، الطبيعة، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مصدر سابق، صفحة ٢٣.

(٢٩) د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مصدر سابق، صفحة ٢٣٤.

(٣٠) د. محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، مصدر سابق، صفحة ٣٤٦.

(٣١) د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري، مصدر سابق، ٢٢٠.

(٣٢) د. حفيظة السيد الحداد، العقود المبرمة بين الدول والأشخاص الأجنبية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، عام ٢٠٠١، صفحة ٢٣٦.

(٣٣) د. حفيظة السيد الحداد، العقود المبرمة بين الدول والأشخاص الأجنبية، مصدر سابق، صفحة٢٣٨.

(٣٤) د. حيدر وهاب عبد، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مصدر سابق، صفحة ٢٣.

(٣٥) د. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصدر سابق، صفحة ٣٩٨.

(٣٦) د. حيدر وهاب عبود، دراسة في الطبيعة القانونية للقروض العامة، مصدر سابق، صفحة ٢٤.

(٣٧) د. ماجد راغب الحلو، العقود الإدارية، مصدر سابق، صفحة ٤٢٣.