جمهورية مصر العربية
جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الآراء المؤيدة لاعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في مصر وفلسطين

" دراسة مقارنة "

بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

محمود ماجد محمود ججوح

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

وليد محمد الشناوي

أُستاذ ورئيس قسم القانون العام وعميد كُليّة الحُقوق- جَامعة المنصورة

1446ه _ 2024م

المقدمة

وقد تعددت المعايير التي يُستدل بها على الطبيعة العامة أو الخاصة لمنظمات المجتمع المدني. ولكنه لا يمكن الادعاء بوجود معيار واحد حاسم للفصل في هذه المشكلة. فمن هذه المعايير معيار أصل نشأة المنظمة. فإذا كانت من خلق الإدارة اعتبرت من الأشخاص العامة. أما إذا كانت من خلق الأفراد أو أحد الأشخاص المعنوية الخاصة اعتبرت من أشخاص القانون الخاص. على أن هذا المعيار لم يعد يكفي وحده في أغلب الأحيان نظراً إلى وجود منظمات عامة ترجع في أصل نشأتها إلى النشاط الخاص، كما توجد منظمات خاصة يرجع إنشاؤها إلى الدولة أو إلى أحد الأشخاص الإقليمية [١].

ومن المعايير الأخرى للتمييز بين المؤسسات العامة والهيئات الخاصة ذات النفع العام معيار أساليب وامتيازات السلطة العامة. فالأصل أن أشخاص القانون الخاص لا تتمتع بامتيازات السلطة العامة، ولا تستطيع أن تفرض التزامات على الآخرين دون رضاهم. كما أنه لا يمكن أن يُلزم أي فرد بالدخول في عضوية جماعة خاصة أو شخص من أشخاص القانون الخاص ضد إرادته. أما أشخاص القانون العام فإنها تتميز بكونها تملك استخدام امتيازات السلطة العامة، وتخضع لقيود والتزامات استثنائية مقابلة. ويحدث أن يحتوي الشخص العام أفراداً رغم إرادتهم.

ولكن التطور الحديث في التشريع والقضاء قد أدى إلى اختلاط المعايير وصعوبة التمييز بين الأشخاص العامة والأشخاص الخاصة. وقد ظهر ذلك بوضوح في مشكلة التمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام. فالجهات الإدارية أصبحت تمارس دور رقابي على المؤسسات الخاصة أو الأهلية، وأصبح لها سلطات واسعة في الرقابة والتفتيش. وعلى رأس الأشخاص المعنوية العامة الدولة، فهي شخص معنوي تتولي السلطة العامة المركزية [٢]، وإلى جانب الدولة توجد سلطات عامة محلية، تقل أو تكثر تبعاً لقوة المركزية في الإدارة أو ضعفها، ويطلق عليها أيضاً مصطلح الأشخاص العامة الإقليمية

---

[١]– ثروت بدوي، القانون الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٦م)، ص٢٩٢.

[٢]– زهدي يكن، التنظيم الإداري نظرية المرافق والمؤسسات العامة، (بيروت: دار الثقافة للنشر والتوزيع، د.ت)، ص٨٨.

[٣]، وهي تلك التي يتحدد مجال نشاطها واختصاصها على أساس المساحة المكانية، أو الدائرة الإقليمية، أو الجغرافية.

كما وتوجد المؤسسات العامة التي تشرف على مرافق عامة معينة وتتمتع باستقلال ذاتي، ويتحدد نشـــاطها على أساس موضوعي وليس على أساس إقليمي أو جغرافي، ويطلق عليها مصطلح الأشخاص العامة المصلحية أو المرفقية أو القومية.

إلى جانب أشـــخاص القانون العام التقليدية – الدولة والوحدات المحلية والمؤسسات العامة– أدى تطور الدولة واتســـاع نشـــاطها إلى ظهور منظمات جديدة لم تألفها النظم الحكومية من قبل، تقوم هذه التنظيمات بالإشراف على النشاط الخاص والمهني وتتمتع بقدر كبير من امتيازات السلطة العامة، وتسمى هذه التنظيمات بمنظمات المجتمع المدني.

- **<u>أهمية الدراسة:</u>**

تعتبر دراسة موضوع اعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في مصر وفلسطين أمراً بالغ الأهمية لما له من تأثير كبير على دور هذه المنظمات في المجتمع وتأثيرها في الحياة العامة. فمنظمات المجتمع المدني تلعب دوراً محورياً في تعزيز الديمقراطية ومراقبة الحكومات والدفاع عن حقوق الإنسان، ولذلك فإن اعتبارها من أشخاص القانون العام يمكن أن يعزز من قدرتها على المشاركة بفعالية في عملية صنع القرار.

إضافة إلى ذلك، فإن منح منظمات المجتمع المدني صفة شخص من أشخاص القانون العام قد يؤدي إلى تعزيز الشفافية والمساءلة داخل هذه المنظمات. إذ أن تطبيق المعايير القانونية التي تحكم الأشخاص القانونيين العامين على منظمات المجتمع المدني يمكن أن يضمن أن تكون أنشطتها متوافقة مع أعلى مستويات الشفافية والمساءلة، مما يسهم في تعزيز ثقة الجمهور بهذه المنظمات ويزيد من فعاليتها في تحقيق أهدافها.

ومن الجانب القانوني، دراسة هذا الموضوع تسلط الضوء على الحاجة إلى توفير حماية قانونية أفضل لمنظمات المجتمع المدني. فعندما تُمنح هذه المنظمات صفة شخص قانوني عام، يمكن أن تتمتع

---

[٣]– هاني غانم، القضاء الإداري الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، الجزء الأول، الطبعة الأولى (د.ن، ٢٠١٤م)، ص٣٩.

بحماية قانونية أقوى تتيح لها العمل بحرية أكبر وتقلل من تعرضها للتدخلات غير المشروعة، سواء من قبل الأفراد أو الدولة. هذه الحماية تعزز من قدرتها على تلقي التمويل وتنفيذ مشاريعها التي تهدف إلى خدمة المجتمع.

وفي ظل التطورات القانونية والدولية المتسارعة، يصبح من الضروري تحديث الإطار القانوني الذي يحكم عمل منظمات المجتمع المدني في مصر وفلسطين. إن دراسة هذا الموضوع تتيح الفرصة لفهم كيفية تحقيق الامتثال للمعايير الدولية، مما يعزز من قدرة الدولتين على المشاركة الفعالة في المجتمع الدولي ويساهم في تحسين صورة هاتين الدولتين على الساحة العالمية.

وإن اعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام يمكن أن يسهم في تحقيق توازن أكبر بين الدولة والمجتمع المدني. هذا التوازن يعزز من الحكم الرشيد ويضمن أن تكون هناك رقابة فعالة على مؤسسات الدولة من قبل المجتمع المدني، مما يؤدي إلى تعزيز الديمقراطية وتحقيق المصلحة العامة.

- **أهداف الدراسة:**

تهدف دراسة موضوع اعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في مصر وفلسطين إلى تحقيق فهم شامل للدور الحيوي الذي تلعبه هذه المنظمات في الحياة العامة وكيف يمكن لتعريفها كأشخاص من القانون العام أن يعزز من هذا الدور. تسعى الدراسة إلى تحليل تأثير هذا الاعتبار على تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية، مما يجعل منظمات المجتمع المدني أكثر قدرة على المشاركة الفعالة في عمليات صنع القرار. كما تهدف إلى استكشاف الآثار القانونية المترتبة على منح منظمات المجتمع المدني صفة شخص قانوني عام، حيث تركز على كيفية تأثير ذلك على الشفافية والمساءلة داخل هذه المنظمات، وما إذا كان يمكن أن يسهم في تحسين الحوكمة الداخلية وزيادة ثقة المجتمع بها.

تسعى الدراسة أيضاً إلى تقديم توصيات حول تحديث الإطار القانوني الحالي في مصر وفلسطين بما يتماشى مع المعايير الدولية، بهدف تطوير تشريعات محلية تعزز من دور منظمات المجتمع المدني كجزء من النظام العام، وبالتالي تحقيق الامتثال للمعايير الدولية وتعزيز موقف الدولتين على الساحة الدولية.

إضافة إلى ذلك، تهدف الدراسة إلى تحقيق فهم أعمق للتوازن بين الدولة والمجتمع المدني، واستكشاف كيفية تحقيق هذا التوازن بما يسهم في تعزيز الحكم الرشيد والديمقراطية.

- **إشكالية الدراسة:**

مشكلة الدراسة تكمن في عدم الوضوح والتباين في الاعتراف القانوني بدور منظمات المجتمع المدني في مصر وفلسطين، خاصة فيما يتعلق باعتبارها من أشخاص القانون العام. هذا التباين يؤدي إلى غموض في تحديد المسؤوليات والحقوق القانونية لهذه المنظمات، ويؤثر على قدرتها على القيام بدورها الفعّال في تحقيق المصلحة العامة، وتعزيز الديمقراطية، والمشاركة في مراقبة الأداء الحكومي.

في ظل هذا الغموض، تواجه منظمات المجتمع المدني تحديات قانونية وإدارية متعددة، مثل القيود على تلقي التمويل، وصعوبة الحصول على الحماية القانونية المناسبة، والافتقار إلى آليات شفافة للمساءلة. هذا الوضع يثير تساؤلات حول كيفية تحسين الإطار القانوني لتنظيم عمل هذه المنظمات، وضمان تمكينها من القيام بمهامها بفعالية وكفاءة، دون التعرض للتضييق أو التدخل غير المبرر.

من هنا، تتجسد مشكلة الدراسة في البحث عن كيفية تحقيق توازن قانوني بين دور منظمات المجتمع المدني كفاعل أساسي في المجتمع وبين احتياجات الدولة لضمان النظام العام، وذلك من خلال استكشاف إمكانية اعتبار هذه المنظمات كأشخاص من القانون العام، وما يمكن أن يترتب على ذلك من تأثيرات على نظام الحكم، والشفافية، والمساءلة القانونية

- **منهجية الدراسة:**

تتبع الدراسة منهجية تحليلية مقارنة بين النظامين القانونيين في مصر وفلسطين، حيث تقوم بتحليل النصوص القانونية المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني في كلا البلدين، مع التركيز على كيفية تنظيم هذه المنظمات ومدى اعتبارها من أشخاص القانون العام. تعتمد الدراسة على المقارنة بين التشريعات والممارسات القانونية والآراء الفقهية لتحليل الفروق والتشابهات، بهدف استنتاج التوصيات التي قد تسهم في تطوير الإطار القانوني لهذه المنظمات وتعزيز دورها في تحقيق المصلحة العامة.

- **خطة الدراسة**

من أجل الوصول الى الغاية المطلوبة من البحث، تم تقسيمه الى مطلبين، حيث نتناول في المطلب الأول الآراء المؤيدة لاعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في مصر، أما المطلب الثاني فسنتناول به الآراء المؤيدة لاعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في فلسطين، ثم نرفق بتلك المطالب خاتمة نبين من خلالها أهم النتائج والتوصيات التي توصل إليها الباحث.

المطلب الأوّل

الرأي المؤيد لاعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في مصر

تمهيد وتقسيم:

هناك رأيٌ قضائيٌ ورأيٌ فقهيٌ يؤيدان اعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في مصر، ولذلك سوف يتناول الباحث هذين الرأيين من خلال دراسة مجموعة من منظمات المجتمع المدني في مصر، كالنقابات المهنية، والجمعيات، والغرف التجارية.

ولهذا سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الرأي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في مصر

الفرع الثاني: الرأي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في مصر

الفرع الثالث: الرأي المؤيد لاعتبار الغرف التجارية من أشخاص القانون العام في مصر

الفرع الأول

الرأي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في مصر

لقد منحت النقابات المهنية نظاماً قانونياً متميزاً عن غيره من منظمات المجتمع المدني الأخرى، وذلك لدورها في المساهمة مع بعضا البعض ومع باقي منظمات المجتمع المدني في الضغط على السلطات العامة داخل الدولة من أجل الارتقاء بالمستوى السياسي والاقتصادي الاجتماعي والتعليمي التشريعي.

لذلك البعض اعتبراها من أشخاص القانون العام التي لها من المهام والامتيازات ما يفوق بكثير في نطاقه وأهميته ما تتمتع به باقي منظمات المجتمع المدني، والتي نجد أغلبها بصفة مطلقة في مجال القانون الخاص[٤].

واختلفت الآراء الفقهية والقضـــائية المؤيدة حول اعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، وســـوف نحاول جاهدين في هذا الفرع إلى بيان أهم الآراء الفقهية التي قيلت بصدد تلك المسألة، وسنتطرق إلى الآراء الفقهية المؤيدة في هذا الِشأن، وسنوردها عبر نقاط على النحو الآتي:

أولاً: الرأي القضائي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في مصر:

لقد اتجهت محكمة القضـــاء الإداري المصري إلى عين اتجاه مجلس الدول الفرنسي[٥]، إذ أصدرت حكمين في جلسة ٢٦ ديسمبر ١٩٥٠م[٦]، أحدهما خاص بنقابة المحامين والثاني بنقابة المهندسين، وقد جاء في أســـباب حكم نقابة المهندســـين بقولها " إن الرأي الراجح فقهًا وقضاءً في شأن التكييف القانوني لنقابات المهن الهندسية أنها وإن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة – وهي المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة – إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام، وذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضـــائها ســـلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضـــاء في النقابات أمر حتمي، ولها حق تحصيل رسوم

---

(١)– رفعت عطوه، دور النقابات المهنية في حماية الحقوق السياسية دراسة حالة نقابتي المحامين والأطباء، (رسالة دكتوراه)، (القاهرة: كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠م)، ص١٤.

(٢)– هاني غانم، القضاء الإداري الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، الجزء الأول، الطبعة الأولى (د.ن، ٢٠١٤م) ، ص٦٩.

(٣)– الحكمان رقم ٧٢ ورقم ٧٥ بتاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٦، مجموعة أحكام القضاء الإداري، السنة الخامسة، ص٣٠١، ص٣٢١. وأكد على ذلك أيضاً الحكم محكمة القضاء الإداري في ٢٦ يناير١٩٤٩، مجموع س٤، ص٥٢٧٩.

الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة، ويترتب على ذلك أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية، مما يجوز الطعن فيها بدعاوى الإلغاء أمام القضاء الإداري".

كما وأقرت المحكمة الدستورية العليا – ضمنيًا– للنقابات المهنية بهذه الصفة في حكمها في القضية رقم ٤٧ لسنة ٣ قضائية، الصادر في ١١ يونيو ١٩٨٣م المتعلق بالطعن في دستورية القانون ١٢٥ لسنة ١٩٨١ الخاص بنقابة المحامين' حيث جاء في حكم المحكمة: "... كما إنه لا يقدح في هذا الشأن ما ذهبت إليه الحكومة من أن النقابات المهنية – ومنها نقابة المحامين– تعد من المرافق العامة التي تخضع لإشراف الدولة على النحو الذي يحق لها معه وضع القواعد اللازمة لتنظيم تلك المرافق ومراقبة نشاطها وما يتفرع عن ذلك من تخويله سلطة حل مجلس النقابة، ذلك أن تنظيم المرافق النقابية باعتبارها من أشخاص القانون العام وإن كان يدخل في اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة – إلا إن هذا التنظيم يلزم أن يتم طبقًا للحدود ووفقًا للضوابط التي أرساها الدستور، ومن ذلك ما نصت عليه المادة ٥٦ على ما سبق ذكره"[٧].

وفي حكم آخر للمحكمة الدستورية أقرت به بالشخصية القانونية العامة للنقابات المهنية، وجاء ذلك في حيثيات حكمها الصادر بعدم دستورية المادة (٢٩) من القانون رقم٨٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن نقابة المهن العلمية، والتي تنص على "لخُمس عدد الأعضاء الذين حضروا اجتماع الجمعية العمومية، الطعن في صحة انعقادها أو في تشكيل مجلس النقابة، أو القرارات الصادرة منها، بتقرير موقع عليه منهم يقدم إلى قلم كُتاب محكمة النقد، بشرط التصديق على التوقيعات من الجهة المختصة"، و" تفصل محكمة النقض في الطعن في جلسة سرية".

وقالت المحكمة في أسباب حكمها أن النقابات المهنية تعد من أشخاص القانون العام، وأن القرارات الصادرة عنها هي قرارات إدارية، ينعقد الاختصاص بنظر الطعون عليها لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري، دون غيره [٨].

---

[١]– وتقصد المحكمة بالمادة ٥٦ من الدستور نص المادة الذي يقرر أن إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطي حق يكفله القانون. وراجع هذا الحكم بالتفصيل في: عدد مجلة المحاماة – عدد خاص وثائقي، مايو/ يونيو ١٩٨٣، ص ١٨٦.

[٢]– حكم المحكمة الدستورية رقم (٩١) لسنة ٤٣ قضائية دستورية عليا، جلسة ٢٠٢٢١١١٥،منشور على موقع رِوَاق الْجَمَل، موقع إلكتروني: https://ahmedazimelgamel.blogspot.com/2022/11/91-43-5-11-2022.html?m=1، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤١٦١٢٥.

وأخيراً في حكمها الصادر بجلسة ١٩٩٥\٤\١٥م والذي قالت فيه " الأصل في النقابة المهنية هي أنها تعد من أشخاص القانون العام التي تتوخى تنظيم شؤون المهنة وحمايتها من الدخلاء عليها، مع ضمان حقوق أعضائها في ممارستها على مسؤوليتها ولحسابهم الخاص..."[٩].

وبذلك فإن القضاء المصري اعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، كما واعتبر إن تنظيم المهن الحرة كالطب، والهندسة، والمحاماة وإن كانت مرافق عامة تدخل في صميم اختصاص الدولة، إلا أن ترك الدولة لهذا الاختصـــاص وتنازلها عنه لأعضاء المهنة أنفسهم، هو الخيار الأنسب والأفضل، لأنهم أقدر عليه، مع تخويلهم نصـــيباً من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم، مع الاحتفاظ بحق الدولة في الإشراف والرقابة تحقيقاً للصالح العام.

ثانيًا: الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في مصر:

لقد أدخل الفقيه سليمان الطماوي– طيب الله ثراء– نقابات المهن في عداد المؤسسات العامة؛ وكذلك المســتشار بدوي حمودة، حيث يقولا إن نقابة المحامين تقوم على رعاية مهنة تساهم في تحقيق العدالة بما تقدم من معونة للقضاء أي أنها تقوم على مرفق عام.

وقد أضفى عليها القانون حقوقًا وسلطات تختص به الهيئات العامة، فقد جمعت بين السلطة اللائحية إذ خولت حق وضـــع اللائحة الداخلية، واقتراح ما ترى من تعديلات في أحكامها، وسلطة الفصل في شؤون المحامين، وإصدار قرارات واجبة التنفيذ في هذه الشئون وسلطة تأديبهم، وتوقيع عقوبات تبلغ في خطورتها حد الشـــطب من الجدول وما يترتب عليه من حرمان من مزاولة المهنة، وحق توقيع عقوبات على الشهود الذين يتخلفون عن الحضور أمامها أو يمتنعون عن تأدية الشهادة أو يشهدون زوراً، وأخيراً فإن للنقابة سلطة إدارية في حدود جريمة البلاغ الكاذب[١٠].

إن ســـمات المرافق العامة ومميزاتها ومقوماتها تبدو واضحة جلية فيما تقدم، فلم تعد هذه المرافق مقصورة على تلك المصالح الإدارية التقليدية البحتة التي تتولى إدارتها مباشرة بواسطة موظفيها وعمالها بل إنها جاوزت هذا النطاق التقليدي إلى كل مرفق أو مشروع ذي نفع عام يعمل في اطراد وانتظام تحت إدارة

---

[١]– حكم المحكمة الدستورية في الدعوى رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية دستورية، الصادر بجلسة ١٩٩٥\٤\١٥.

[٢]– محمد القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٦٢، ص ٢٧٨.

الدولة مباشرة، أو في ظل رقابتها وإشرافها، ويستعين على تحقيق رسالته نصيب من السلطة العامة، وتنظيم مهنة المحاماة وغيرها من المهن الحرة يدخل في صـــميم اختصاص الدولة فإذا تخلت عن هذا الأمر لأبناء المهنة أنفســـهم لأنهم أقدر عليه وأخبر به منها مع الاحتفاظ بحقها في الرقابة والإشراف ومع تخويلهم نصيباً من الســـلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم إذا رأت الدولة ذلك فإنه لا يغير من تكييف المرفق أو المصلحة العامة، ولما كان عنصر الشخصية المعنوية متوافر للنقابة بنص صريح في القانون، وقد بان مما تقدم أن عنصـــر المصـــلحة العامة متوافر فيها كذلك، فإنها تعد مؤسسة عامة على نحو ما ذهب إليه الرأي الراجح في الفقه الإداري الفرنسي [١١].

إلا أن الفقه تباينت آراؤه حول الطبيعة القانونية للعقود التي تبرمها النقابات المهنية، فذهب جانب من الفقه بأنه يترتب على الاعتراف بالصـــفة العامة للأشـــخاص المعنوية للنقابات المهنية أن تكون العقود التي تبرمها إدارية بشرط أن تستوفي باقي الشروط [١٢].

في حين ذهـــب البعض إلى أن العقود التي تبرمها النقابات المهنية لا تعتبر عقوداً إدارية حتى ولو اشتملت على باقي الشروط، أي إذا تعلقت بأداء المرافق المهنية واحتوت على شروط استثنائية غير مألوفة في نطاق عقود القانون الخاص [١٣]، نظراً لانتفاء الشرط الأساسي في معيار تميز العقود الإدارية وهو كون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام [١٤].

ويؤكد الدكتور/ هاني غانم على صـــحة وجهة النظر الأخيرة، وينكر اختصـــاص القضاء الإداري بالمنازعات المتعلقة بالعقود التي تبرمها النقابات المهنية مع أشخاص خاصة أخرى، ولكن نظراً إلى اعتراف القضـــاء الإداري لها بسلطة إصدار قرارات إدارية وجواز الطعن فيها أمام قاضي تجاوز السلطة فإنه يقبل الطعن في القرارات القابلة للانفصال عن عقودها أمام قاضي الإلغاء [١٥].

---

[١١]– المرجع ذاته، ص٢٧٨.

[١٢]– سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة، (القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠١٧)، ص٦٣.

[١٣]– هاني غانم، القضاء الإداري الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٦٩ وص٧٠.

[١٤]– محمد أمين، فكرة المعيار الوظيفي في تمييز العقد الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م)، ص٩٣.

[١٥]– هاني غانم، القضاء الإداري الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص٧٠.

الفرع الثاني

الرأي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في مصر

تمهيد وتقسيم

إن المشاريع والخدمات الاجتماعية التي تُدار بواسطة الجمعيات شائعة ويزداد حجمها يوماً بعد آخر، إلا أن مضـــمونها وطبيعتها القانونية ليســـت واضـــحة بشكل كافي، كون أن هذه المشاريع تهدف إلى تقديم خدمات اجتماعية إلى المواطنين دون أن تســـعى إلى تحقيق ربح، وتُدير في بعض الأحيان مؤسسات تابعة للدولة أو تنفذ بعض مشروعاتها أو برامجها وفقًا لقواعد وإجراءات محددة.

وقد كثرت هذه الخدمات الاجتماعية خاصـــة منذ الحرب العالمية الثانية، ويرجع ذلك إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنســـان الاجتماعية والاقتصادية والثقافية؛ الذي تبنته الأمم المتحدة وكذلك الدساتير الحديثة، وهذه الخدمات وأشباهها تستوجب إحداث مرافق عمومية تقوم بهذا الهدف أو ذاك وهي ما سميت بالمرافق الاجتماعية [١٦]. وسوف نتناول في هذا الفرع، الرأي القضائي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في مصر، وسنتناول الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في مصر، ومن أجل شرح ذلك سنورهم على نقطتين على النحو الآتي:

أولاً: الرأي القضائي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في مصر:

لقد اعترف القضـــاء بالصفة العامة لكثير من الجمعيات واعتبرها من أشخاص القانون العام لاسيما ذات النفع العام منها، وأخضعها للقانون العام ولرقابة القضاء الإداري [١٧].

---

[١]– محمد حجاج، موقف الفقه والقضاء الإداري من طبيعة قرارات الجمعيات الخاصة ذات المنفعة العامة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المجلد ٢٠١٥، العدد ٨، (يناير ٢٠١٥م)، ص ٩٣.

[٢]– لقد تزايدت في السنوات الأخيرة الجمعيات ذات النفع العام وصدرت القرارات الجمهورية التي تعترف لكثير من هذه الجمعيات بالصفة العامة. ومن أمثلتها: جمعية الهلال الأحمر، وجمعية الإسعاف، واللجنة العليا لمعونة الشتاء، وجمعية المبرة، والجمعية النسائية لتحسين الصحة، والجمعية العامة لمكافحة الدرن، وجمعية المواساة الإسلامية بالإسكندرية، وجمعية العروة الوثقى، وجمعية الشبان المسلمين. مشار إليه في كتاب ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٩٥.

ومن المسائل التي أثارت الجدل بصفة خاصة طبيعة الجمعيات ذات النفع العام[١٨]، فقد نظم المشرع أحكاماً خاصة بشأن الجمعيات ذات النفع العام، فنص في المادة (٥٥) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ على أنه " يجوز إضفاء صفة النفع العام على كل جمعية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة عند تأسيسها أو بعد تأسيسها، بقرار من مجلس الوزراء أو من يفوضه، وذلك بناء على طلب الجمعية وفقاً للضـــوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ويكون إلغاء صـــفة النفع العام بقرار من مجلس الوزراء أو من يفوضه". فالصفة العامة تثبت لها وتزول عنها بقرار من مجلس الوزراء [١٩].

ويترتـــب على ثبوت الصـــفة العامة للجمعية، تمتعها ببعض الحقوق والســـلطات التي تتمتع بها الأشـــخاص الاعتبارية العامة، وخضوعها لبعض القيود المفروضة عليها كذلك. فقد نصت المادة (٥٦) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي سالف الذكر على "تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الجمعيات التي تضفي عليها صفة النفع العام، وعلى وجه الخصوص عدم جواز الحجز على أموالها كلها أو بعضـــها، وعدم جواز اكتســـاب تلك الأموال بالتقادم، وإمكانية نزع الملكية للمنفعة العامة لمصـــلحتها تحقيقاً للأغراض التي تقوم عليها الجمعية، وإمكانية تخصيص مقرات أو أراضي مملوكة للدولة لها".

وهي تقابل المادة (٥٠) من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ الملغي، مع اختلاف الجهة المختصة بتحديد امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الجمعيات، فقد كانت في السابق تحدد من رئيس الجمهورية، أما بعد سريان القانون الجديد أصبح تحديد هذه الامتيازات يتم من قبل رئيس مجلس الوزراء..

وما يدلل أيضـــاً تمتع الجمعيات ذات النفع العام ببعض الحقوق والسلطات التي تتمتع بها الأشخاص الاعتبارية العامة ما قررته المادة (٥٧) من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي سالف الذكر إذ نصت على " للجهة الإدارية أن تعهد إلى إحدى الجمعيات ذات النفع العام بإدارة مؤسسة تابعة لها أو لغيرها أو تنفيذ بعض مشـــروعاتها أو برامجها وفقًا للقواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من الوزير المختص. وللوزارات

---

[٣]– ثروت بدوي، المرجع السابق، ص٢٩٤.

[١٩]– لقد كان في السابق تثبت الصفة العامة للجمعية وتزول عنها بقرار من رئيس الجمهورية، ويتضح لنا ذلك من خلال نص المادة (٤٩) من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة المصري رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢م.

والهيئات العامة أن تعهد إلى جمعية ذات صفة النفع العام بإدارة مؤسسة تابعة لها أو تنفيذ بعض مشروعاتها بعد موافقة الوزير المختص"

فالقضـــاء الإداري المصـــري أصبح يعتبر تلك الجمعيات تجسد مظهر من مظاهر السلطة العامة، وبالتالي فهي اقرب لأشـــخاص القانون العام، ولكن بشيء من التحفظ والتردد، ويمكن التماس هذا من خلال الأحكام القليلة الصادرة عنه في هذا الجانب، وعلى العموم يمكننا أن نستعين في ذلك بقرار المحكمة الإدارية العليا المؤرخ في ٢٠١٠/١/٣٠م في قضية السيد (م.ح) ضد الجمعية التعاونية للبناء والإسكان.

ويمكن تلخيص وقائع تلك القضـــية في أن المدعي وهو عضو مؤسس في الجمعية المطعون ضدها منذ ١٩٨٧/٦/٢م، كما يقوم بتسديد اشتراكاته في مواعيدها، وقد فوجئ في يناير ٢٠٠٢ بقيام مجلس إدارة الجمعية بترتيب الأعضـــاء لتخصيص وتوزيع قطع أراضي اشترتها الجمعية. وجاء ترتيبه تحت رقم ١٥٧ في حين أن التوزيع شـــمل ١٥٠ عضـــواً فقط، مما يعني وضـــع المدعي في قائمة الانتظار وحرمانه من التوزيع، وهنا طعن السيد (م.ح) في قرار التخصيص والتوزيع الذي أصدرته الجمعية أمام محكمة القضاء الإداري في كفر الشـــيخ، التي أصدرت قرارها في ٢٠٠٦/٨/٢ والتي رفضت فيه طلب المدعي شكلاً من دون أن تتطرق للموضوع، وجاء في حيثياته: "... حيث أن النزاع لا يتعلق بقرار إداري صادر من سلطة إداريـــة، ومن ثم فـــإن الـــدعوى تخرج من الاختصـــاص النوعي لمحاكم مجلس الدولة، وفي المقابل فإن الاختصاص يرجع إلى جهة القضاء العادي، مما يتعين الحكم بعدم اختصاص المحكمة نوعياً بنظر الدعوى، وإحالتها بحالتها إلى محكمة "كفر الشيخ" الابتدائية عملاً بالمادة (١١٠) من قانون المرافعات.."

بعدها قام المدعي برفع اســـتئناف أمام المحكمة الإدارية العليا التي قبلت الدعوى شـــكلاً، وجاء في تصريح حيثياتها "... الجمعية التعاونية للبناء والإسكان، تجسد مظهراً من مظاهر السلطة العامة المتمثلة في الصلاحيات الرقابية التي خولها إياها القانون على النشاطات المتعلقة بالبناء والإسكان التي مصدرها المبادرة الخاصـــة، ونتيجة لذلك فإن القرارات الصادرة عنها ومن بينها القرار المطعون فيه في النزاع الماثل هي قرارات إداريـــة، وبـــالتالي فإن المنازعات المرتبطة بمشـــروعيتها هي منازعات إدارية تندرج ضـــمن اختصـــاصات محاكم مجلس الدولة، لهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع إلغاء الحكم المطعون فيه، والقضاء مجددا باختصاص المحكمة الإدارية ب"كفر الشيخ" بنظر الدعوى.

وبهذا الحكم يكون مجلس الدولة المصري قد اعتبر أن الجمعيات ولاسيما ذات النفع العام منها، هي أقرب لأشخاص القانون العام من أشخاص القانون الخاص.

ثانيًا: الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في مصر

يرى الدكتور/ بكر القباني، أن جمعيات ذات النفع العام من أشخاص القانون العام، إذ قال "إن صح إدراج الجمعيات ذات النفع العام، قبل صدور قانون الجمعيات الحالي[٢٠]، ضمن أشخاص القانون الخاص، فإن ذلك لم يعد يصح بعد صدوره، ذلك أنه كان من المسلم إمكان استخلاص الطبيعة القانونية للأشخاص المعنوية من واقع النصوص التشريعية والمذكرات الإيضاحية المتعلقة بها"، فهو يرى أن نصوص القانون الحالي الذي يحكم الجمعيات ذات النفع العام ومذكرته الإيضاحية، تفصح عن قيام الصفة العامة لهذه الجمعيات، فقد طور القانون المذكور مهمة الجمعيات ذات النفع العام، واعترف لها بالسعي وراء تحقيق المصلحة العامة، وهو يسمح بتخويلها بعض سلطات القانون العام التي تمكنها من تحقيق غاياتها، كما يشدد الرقابة الإدارية المفروضة عليها، وذلك على ألا يقال عن الرقابة المقررة بالنسبة لبعض الأشخاص العامة، وفي مقدمتها المؤسسات العامة، وهو الأمر الذي يدعونا للقول بأن قانون الجمعيات الحالي– على حد تعبيره– ، قد أحدث تحولاً عميقًا وتطوراً جذرياً فيما يتعلق بالطبيعة القانونية للجمعيات ذات النفع العام، مما يستوجب القول بانتقال هذه الجمعيات من دائرة القانون الخاص إلى دائرة القانون العام بوصفها أشخاصاً عامة، ويعزز ذلك ما قالته المذكرة الإيضاحية للقانون سالف الذكر من أن رسالة الجمعيات محل البحث، تعتبر "امتداداً لرسالة الدولة لخدمة المجتمع".[٢١]

وفيما يلي بيان لعناصر الصفة العامة بالنسبة لهذه الجمعيات: [٢٢]

---

[١]– يقصد بالقانون الحالي؛ قانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٤، وهو القانون الذي كان يحكم الجمعيات في ذلك الوقت، وكان يعتبر تشريعاً عاماً بالنسبة لباقي الجمعيات.

[٢] – بكر القباني، التكيف القانوني للجمعيات ذات النفع العام، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، سنة ١٩٦٨، ص٤٤، ص٤٥.

[٣]– المرجع ذاته، ص٤٥.

١- استهداف المصلحة العامة:

تستهدف الجمعيات ذات النفع العام تحقيق المصلحة العامة، شأنها في ذلك شأن أشخاص القانون العام، فهي تعمل في ميادين عديدة، أهمها رعاية الطفولة والأمومة والأسرة والشيخوخة، إلى جانب تأدية الخدمات الثقافية والدينية، وتقديم المساعدات الاجتماعية والعمل على تنمية المجتمعات المحلية.

٢- التمتع ببعض سلطات القانون العام:

أما تمتع هذه الجمعيات ببعض سلطات القانون العام، فقد نص صراحة القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٤ في المادة ٦٤ منه، وقد أورد هذا القانون أمثلة لهذه السلطات، ومنها عدم جواز الحجز على أموال الجمعيات محل البحث كلها أو بعضها، وعدم جواز تملك هذه الأموال بمضي المدة، علاوة على جواز قيام الجهات الإدارية المختصة بنزع الملكية للمنفعة العامة التي تقوم بها هذه الجمعيات.

٣- الرقابة الإدارية:

أما عن الرقابة الإدارية المفروضة على الجمعيات ذات الصفة العامة، فهي رقابة شديدة يزيد مقدارها عن الرقابة التي فرضت عليها من قبل، كما أنها لا تقل إن لم تزد عن درجة الرقابة المفروضة على بعض الأشخاص العامة كالمؤسسات العامة.

أما الفقيه/ عكاشة حمدي فقد ساير وجهة نظر الدكتور/ بكر القباني حيث قال".. يمكننا الاستنتاج من خلال طبيعة الهدف المتوخى من طرف الجمعية ذات النفع العام، ومن عناصر ومعطيات سيرها، ومصادر تمويلها وطبيعة الأجهزة المسيرة والمراقبة لها، أنه يمكن تكييفها كشخص من أشخاص القانون العام. فمادامت مكلفة بمهمة مرفق عام وتتصرف تبعًا لذلك كأشخاص القانون العام، فهي تخضع في إطار هذه المهمة لرقابة القضاء الإداري، وبالتالي فإن قراراتها هي قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة أمام قاضي المشروعية [٢٣]

[٢٣] عكاشة حمدي، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣)، ص١١٢.

الفرع الثالث

الرأي المؤيد لاعتبار الغرف التجارية من أشخاص القانون العام في مصر

نظمت الغرف التجارية لأول مرة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٣، ثم عدل تنظيم هذه الغرف بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٤٠، ثم أعيد تنظيمها بالقانون رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ والذي تم تعدله بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٥ والمعمول به حالياً، وقد حرص الشارع على الاعتراف للغرف التجارية في هذه القوانين بالشخصية المعنوية[٢٤]، ولكنه لم يتعرض في القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٣٣ والقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٤٠ لتحديد الطبيعة القانونية لهذه الغرف، وقد تداركت المادة الأولى من القانون رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ هذا النقص فنصت على تمتع الغرف التجارية بصفة المؤسسة العامة، وقطعت بذلك كل شك في تمتعها بهذه الصفة.[٢٥]

وعليه سوف يتناول الباحث هذا الفرع عبر نقطتين، سيتناول في النقطة الأولى الرأي القضائي المؤيد لاعتبار الغرف التجارية من أشخاص القانون العام في مصر، ثم سيتناول في النقطة الثانية الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار الغرف التجارية من أشخاص القانون العام في مصر، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الرأي القضائي المؤيد لاعتبار الغرف التجارية من أشخاص القانون العام في مصر:

تعرضت محكمة القضاء الإداري المصرية لتحديد الطبيعة القانونية للغرف التجارية في ظل القوانين الناظمة لها، وقالت أن تلك القوانين جعلت الغرف التجارية مؤسسات عامة[٢٦] متممة للمصالح العامة الاقتصادية في البلاد، فقد جعل الانضمام إليها إجبارياً بالنسبة لجميع التجار المقيدين بالسجل التجاري، وغذى مواردها برسوم تحصل بطريق الحجز الإداري، وخول وزير التجارة والصناعة سلطة تعين ربع العدد

---

[١]– لقد نصت المادة (٢) من قانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥١ بشأن الغرف التجارية على أنه (تكون للغرف التجارية الشخصية الاعتبارية ولها أن تقبل بإذن من وزير التجارة والصناعة التبرعات التي ترد إليها عن طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها ويقوم رؤساء الغرف بتمثيلها أمام القضاء).

[٢]– محمد القباني، مرجع سابق، ص ٢٨٤+٢٨٥.

[٣]– المادة (١) من قانون الغرف التجارية رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥١، والتي تنص على " تنشأ غرف تجارية وتكون هذه الغرف هي الهيئات التي تمثِّل في دوائر اختصاصها المصالح التجارية والصناعية الإقليمية لدى السلطات العامة، وتعتبر هذه الغرفة من المؤسسات العامة".

المقرر من الأعضـــاء لكل غرفة[٢٧]،كما وخوله الحق في التدخل في الاعتمادات الخاصـــة بميزانياتها حذفاً وتبديلاً، كما ونص القانون على وجوب أخذ موافقة الوزير بشـــكل مســـبق من أجل إنشـــاء وتنظيم الغرف التجارية للمعارض والأسواق، أو من أجل حصولها على قرض[٢٨].

وعليه فقد أقرت المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة المصـــري بشكل صريح للغرف التجارية بالشـــخصـــية القانونية العامة، إذ جاء في حكم لها " وحيث إنه من نافلة القول أن ما أثارته وساقته الشركة بمذكرات دفاعها المقدمة بجلســـة ٢٠١٦/١/٢٣ وبجلســـة ٢٠١٦/٣/١٢، وما قدمته خلال الأجل المصرح بـــإيداع مذكرات فيه بعد حجز الطعن للحكم بتاريخ ٢٠١٦/٣/١٥ و٢٠١٦/٣/٢٦، من التزامها بأداء أكبر نســـبة تحصلها المحافظات من الغرف التجارية، وهي نسبة ١٠% من إيرادات السوق، تبرعا من الشركة ومساهمة منها في تعظيم إيرادات المحافظة وإنماء مشروعاتها –ما ساقته الشركة على هذا النحو– يدخل في نطاق عقود التبرع، بغض الطرف عن طبيعة ما تلتزم الغرف التجارية بأدائه للمحافظات عن الأسواق التي يعهد إليها بإنشـــائها أو بإدارتها؛ بحســـبانها من الأسواق العامة، وباعتبار أن الغرف التجارية من أشخاص القانون العام، ويخرج (أي ما ســـيق من قبل الشركة) عن نطاق تلك الرسوم المحلية التي تفرض على وفق أحكام قانون الإدارة المحلية على الأســـواق المرخص في إدارتها للأشـــخاص الخاصـــة، وتحدد بنسبة من إيراداتها أو بقيمة سنوية يتم تقديرها بمراعاة مساحة السوق وموقعها من المدينة أو القرية والحركة التجارية فيها، والتي يتحقق مناط استئدائها بمنح الترخيص في إدارتها أيا ما كانت طبيعة هذه السوق التي منح بشأنها هذا الترخيص، أي ســـواء كانت من بين الأسواق العامة أم من تلك الأسواق الخاصة (كالسوق التي تديرها الشركة)؛ ذلك أن استئداء هذه الرسوم يوجبه القانون، ولا يخضع للاتفاق بين الجهة الإدارية والملزم بأدائها، سواء فيما يتعلق بأصل وجوب استئدائها، أو بقيمتها ومقدارها".

كما واعتبرت محكمة القضاء الإداري بحكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٣/١/٢٦ أن الشارع أوجد الغرف التجارية بوصفها جهة من الجهات العامة تقوم بجانب السلطات العامة لتكون مرشداً ومشيراً في الأمور التي

---

[١]– لقد نصت المادة (٤) من القانون رقم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ بشأن الغرف التجارية على أنه (يعين وزير الصناعة والتجارة ربع العدد المقرر من الأعضاء لكل غرفة ويختار الباقون بطريق الانتخاب بالقائمة.

[٢]– محمد القباني، مرجع سابق، ص٢٨٨.

تهم التجارة باعتبارها أشـــخاصـــاً معنوية من أشخاص القانون العام عليها واجبات تشترك في إدارتها مع السلطات الحكومية [٢٩].

وبذلك يكون مجلس الدولة المصري قد أكد من خلال أحكامه على أن الغرف التجارية من أشخاص القانون العام، بعد أن أفصـــح الشارع في القانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥١م عن تمتع الغرف التجارية بصفة المؤســـســـة العامة، وأن سبب تأكيد المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور بصريح النص على اعتبار الغرف التجارية من المؤسسات العامة جاء بسبب قيام الشك في كونها مؤسسات عامة [٣٠].

ثانيًا: الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار الغرف التجارية من أشخاص القانون العام في مصر:

أيّد بعض فقهاء القانون المصـــري اعتبار الغرف التجارية –كجزء من منظمات المجتمع المدني – من أشـــخاص القانون العام، حيث أدرجها الدكتور/ محمد شتا ضمن المؤسسات العامة الطائفية، التي تقوم على رعاية مصالح جماعات أو طوائف معينة من ذو المهن، وتمثل هذه المصالح، ولها على أفرادها سلطة لائحية لتنظيم أعمالهم، وسلطة إصدار قرارات إدارية لتنظيم شئونهم [٣١].

كما واعتبر المســـتشار/ بدوي حمودة الغرف التجارية كذلك، حيث يقول "الغرف التجارية أشخاص معنوية، تقوم على رعاية مرافق التجارة والصناعة، وهي في حقيقتها مؤسسات عامة منذ نشأتها. وقد خولت ســـلطة لائحية تتمثل في حق تقديم المقترحات والآراء في القوانين واللوائح والضرائب الخاصة بالتجارة أو الصـــناعة، وكذا اللوائح الخاصة بالمحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة، والمحلات العمومية وإنشـــاء وتعديل طرق النقل والرســـوم الخاصة بهما وكافة المسائل المتعلقة بتقدم التجارة والصناعة، كما

---

[١]– حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٥٣/١/٢٦، المجموعة، السنة ٧ ص٣٧٣، مشار إليه في كتاب محمد القباني، مرجع سابق، ص ٢٨٩.

[٢]– وانظر المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار الخاص بإنشاء الاتحاد العام للغرف التجارية التي تقرر أن القانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥١م يضفي على هذه الهيئات صفة المؤسسة العامة بوصفها هيئات عامة متممة للمصالح الحكومية التي تتولى المراقبة التجارية والاقتصادية.

[٣]– محمد شتا، المؤسسات العامة وشركات القطاع العام "دراسة إدارية وتطبيقية"، (القاهرة: دار الفكر العربي، د.ت)، ص ٢٩.

خولت سـلطة إصـدار قرارات في شؤون التجار والصناع، وسلطة فرض رسوم على التجار تحصل عند الاقتضاء بطرق الحجز الإداري كما مُنحت الشخصية المعنوية" [٣٢].

وكذلك الدكتور/ مصطفى فهمي حيث يقول "فالذي لا شك فيه أن الغرف التجارية المنظمة بالقانون رقم ١٨٩ لسنة ١٩٥١م والغرف الصناعية يجمعهما أنهما من المرافق العامة للتوجيه الاقتصادي، إذ يتوفر لنشاط كل منهما صفة المرفق العام، كما يتوفر صفة لهما صفة المؤسسات العامة...،".

وأخيرا، الدكتور/ محمد القباني فهو يؤيد الرأي الذي يسلم بإضفاء صفة المؤسسة العامة على الغرف التجارية فيقول" فالغرف التجارية المنشـأة بموجب القانون رقم ١٨٩ لسـنة ١٩٥١م منظمات عامة، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتقوم على إدارة مرافق عامة غايتها إجراء التنظيم المهني والتوجيه الاقتصادي، وهي تسـتمد عموميتها من أصل نشأتها، وطبيعة نشاطها، ومصدر مواردها، وسلطات القانون العام المخولة لها، ومقدار الرقابة الإدارية المفروضة عليها"[٣٣]

---

[٤]– بدوي حمودة، المؤسسات العامة في مصر، مقال في مجلة مجلس الدولة، ٤ يناير ١٩٥٣، ص١+٢.

[٣٣]– محمد القباني، مرجع سابق، ص٢٩١.

المطلب الثاني

الرأي المؤيد لاعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في فلسطين

تمهيد وتقسيم

كما هو الحال في فرنسا ومصر، ففي فلسطين من يؤيد اعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام، ويستندون في رأيهم إلى نصوص القانون والتشريعات المختلفة، لذلك سوف يتناول هذا المبحث المنظمات التي اعتبرها أصحاب هذا الرأي من أشخاص القانون العام وفقاً لأحكام المحاكم الفلسطينية (السوابق القضائية)، وأراء الفقهاء، وذلك من خلال ثلاثة فروع، يتناول الباحث في الفرع الأول: النقابات المهنية، وفي الفرع الثاني الجمعيات، وفي الفرع الثالث مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: الرأي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في فلسطين

الفرع الثاني: الرأي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في فلسطين

الفرع الثالث: الرأي المؤيد لاعتبار مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية من أشخاص القانون العام

الفرع الأول

الرأي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في فلسطين

تعد التنظيمات النقابية من منظور القانون الإداري من المرافق العامة المهنية، التي يتركز نشـــاطها في رقابة وتوجيه نشـــاط مهني معين، ويعهد بإدارتها عادةً إلى هيئات مهنية منتخبة من أبناء المهنة أنفسهم وفقًا لقواعد وإجراءات معينة، لذلك تعتبر النقابات المهنية أجساماً قانونية تمثل فئات معينة من الذين يعملون في مجالات مختلفة، تدافع عن حقوقهم ومصالحهم المشروعة، وهو ما ينطبق على نقابة المحاميين النظاميين ونقابة الأطباء ونقاب الصيادلة وغيرها من التنظيمات النقابية الفلسطينية المنشأة بموجب القانون [١].

ولقد أيّد القضـــاء الفلســـطيني في بعض أحكامه اعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام، وكذلك الفقه، إذ اعتبر بعض المختصين النقابات المهنية من أشخاص القانون العام.

وعليه ســـوف ســـتناول الباحث هذا الفرع عبر نقطتين، سيتناول في النقطة الأولى الرأي القضائي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشـــخاص القانون العام في فلسطين، أما في النقطة الثانية الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في فلسطين، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الرأي القضائي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في فلسطين:

إذا كان الاعتراف للنقابات المهنية في كل مصـــر وفرنسا بالشخصية القانونية العامة تبلور في ظل أحكام القضـــاء الإداري وأراء الفقهاء، إلا أن الوضـــع في فلســـطين على خلاف ذلك حيث ظهر في إرادة المشرع[٢]، فلقد نصت الفقرة الثانية من المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ ٢٠٠١ تحـــت عنوان تختص محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية) [٣] بالنظر فيما يلي "... الطلبات التي

---

[١]– بهاء الدين خويرة، قراءة قانونية موجزة بشأن التنظيم القانوني للنقابات المهنية في فلسطين،٢٠١٩/٤/٣٠، مقال منشور بموقع دنيا الوطن الإلكتروني، رابط الموقع:

https://pulpit.alwatanvoice.com/content/print/491254.html تاريخ الزيارة ٢٠٢٣\١٠١٦.

[٢]– هاني غانم، القضاء الإداري في ضوء الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (٣) لسنة ٢٠١٦، الطبعة الأولى، مكتبة بيسان للطباعة والنشر، فلسطين، قطاع عزة، سنة ٢٠١٧، ص ٥٩، ص ٦٠.

[٣]– اختلفت تسمية المحكمة المختصة بنظر المنازعات الإدارية بعد إنشاء المحاكم الإدارية بفلسطين بموجب نص المادة (١٠٢) من القانون الأساسي الفلسطيني، إذ أصبحت تسمى (المحكمة الإدارية) بدلاً من محكمة (العدل العليا)، ويتم الطعن بأحكام المحكمة الإدارية أمام محكمة العدل العليا (في قطاع غزة)، وأمام المحكمة الإدارية العليا (في الضفة الغربية)، ويرجع

يقدمها ذو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة، والقرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية".[1]

ولقد تكرر ذات النص ضمن اختصاص المحكمة الإدارية مع تغير بسيط في الصياغة حيث تنص المادة (٢٠) من القرار بقانون رقم ٤١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية على أن " تختص المحكمة الإدارية فيما يلي:.....ب- الطعون التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول، والجمعيات ولو كانت محصنة لموجب القانون الصادرة بمقتضاه." [٢]

ولقد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في بعض أحكامها، على اعتبار النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام، ومن هذه الأحكام، الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٠م، والذي جاء فيه: " القرار الذي يجوز الطعن فيه يجب أن يكون إدارياً ولابد أن يصدر من هيئة إدارية تابعة لشخص من أشخاص القانون العام، وأشخاص القانون العام إما إقليمية كالدولة والمحافظات والمدن والقرى، وإما مرفقيه كالمؤسسات العامة، وإما مهنية النقابات المهنية مثل نقابة المهندسين ونقابة الأطباء، ونقابة المحامين، ونقابة المعلمين، ونقابة المزارعين "[٣].

اختلاف تسمية المحكمة المختصة بالطعن بين قطاع غزة والضفة الغربية إلى اختلاف القوانين الناظمة لعمل المحاكم الإدارية ، ففي قطاع غزة يطبق قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم ٣ لسنة ٢٠١٦م، أما في الضفة الغربية فيطبق قرار بقانون رقم ٤١ لسنة ٢٠٢٠م بشأن المحاكم الإدارية.

[1]- المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١، الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٥/١٢م.

[٢]- المادة (٢٠) من القرار بقانون رقم ٤١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية، والمنشور في الوقائع الفلسطينية العدد الممتاز، ٢٢، بتاريخ ٢٠٢١/١/١١، وتقابل هذه المادة، المادة (٣) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم (٣) لسنة ٢٠١٦ ساري المفعول في قطاع غزة، والتي تنص على أن " تختص المحكمة الإدارية فيما يلي:.....٢- الاستدعاءات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات" .

[٣]- قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في قطاع غزة رقم ٨٨ لسنة ١٩٩٨، جلسة ١٩٩٨١١٠١٢٠، غير منشور، مُشار أليه في، شريف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القاضي الإداري (دراسة تحليلية مقارنة)، (القاهرة: مركز الدراسات العربية، ٢٠١٧)، ص٦٤.

وهذا إقرار صريح من محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن النقابات المهنية تعتبر شخص من أشخاص القانون العام، فالحكم السابق ساوى النقابات المهنية بأشخاص القانون العام الإقليمية والمرفقية، من حيث اعتبارهم من لأشخاص القانون العام.

وبذلك يكون استقر القضاء الإداري الفلسطيني على اعتبار النقابات المهنية كنقابة المحامين والأطباء والمهندسين من أشخاص القانون العام؛ لأن إنشاؤها يكون بقانون، وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، وإلزامية اشتراك أصحاب هذه المهن في نقاباتهم، ولهذا فإن القرارات الصادرة عن هذه النقابات بحق أعضائها تخضع لرقابة محكمة العدل العليا، إلا إذا نص القانون الخاص بالنقابة على خلاف ذلك. [1]

ثانيًا: الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في فلسطين:

لقد اعتبر بعض رجال القانون في فلسطين أن المشرع الفلسطيني نص صراحة من خلال نص المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١، على اعتبار النقابات المهنية، كنقابة المحامين والأطباء والمهندسين من أشخاص القانون العام، وأن قراراتها تخضع لرقابة القضاء الإداري.[2]

وقاموا بتأييد هذا التوجه من قبل المشرع، كون أن إنشاء النقابات المهنية يكون بقانون، وأن أهدافها ذات نفع عام، فهي لا تسعى لتحقيق الربح، كما ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم، وإلزامية اشتراك هذه المهن في نقابتهم، فهي أقرب لأشخاص القانون من أشخاص القانون الخاص.

وكذلك يعتبر الدكتور/بهاء الدين خويرة أن النقابات المهنية شخص من أشخاص القانون العام، وهذا ما ينطبق تحديداً على نقابة المحاميين النظاميين الفلسطينيين المنشأة بموجب القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٩م وتعديلاته، والمتمتعة بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة وصلاحيات إدارية لا مركزية وفقًا لما يحدده القانون، والتي أشارت محكمة العدل العليا بشأنها في أكثر من حكم إلى أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية تختص محكمة العدل العليا بالنظر في طلبات إلغائها، وهو مسلك يتفق مع إرادة المشرع الفلسطيني حينما شمل اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو

---

[1] – شريف بعلوشة، مرجع سابق، ص٦٤.

[2] – شريف بعلوشة، مرجع سابق، ص٦٤.

القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية، دون تحديد لتنظيم نقابي معين دون آخر.[١]

ويضيف أنه: ورغم اقتناعنا بالتكييف الذي أوردناه بشأن النقابات المهنية الفلسطينية، إلا أن هنالك بعض العراقيل والصعوبات التي تحول دون اعتماده بشكل يبتعد عن دائرة الشك أو الغموض، خاصة أن مسألة اعتبار أموال النقابة مالًا خاصًا وليس مالًا عامًا تقف حائلًا دون اعتبار النقابة شخصًا من أشخاص القانون العام.

ويقول أن هذه النقطة تختلط على الكثيرين، نظراً لعدم تمكنهم من التفرقة بين الركن والنتيجة في النظام القانوني- على حد تعبيره-، فاتصاف أموال النقابات المهنية بالصفة العامة (صفة المال العام) لا يعد ركنًا من أركان المرفق العام، بل إنه نتيجة تترتب على اعتبار النقابة مؤسسة عامة إدارية تخضع لقواعد القانون العام وأحكامه، لكن خضوع أموال النقابات المهنية من هذه الناحية للقانون الخاص- باعتبار أن معظم أموالها هي أموال خاصة للمساهمين- لا ينفي عنها ولا يجردها من صفتها العامة.[٢]

---

[١]- بهاء الدين خويرة، مرجع سابق.

[٢]- بهاد الدين خويرة، مرجع سابق

الفرع الثاني

الرأي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في فلسطين

تُعدّ الجمعيات أحد أهم مكونات المجتمع المدني الفلسطيني، وتلعب دوراً هاماً في تعزيز التنمية والحكم الرشيد ودعم حقوق الإنسان، ويُثار الجدل حول التكيف السليم للجمعيات في القانون الفلسطيني، فهل تُعتبر من أشخاص القانون العام أم الخاص؟ يُقدم هذا المطلب الرأي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام.

وعليه سوف سيتناول الباحث هذا الفرع عبر نقطتين، سنتناول في النقطة الأولى الرأي القضائي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في فلسطين، ثم سنتناول في النقطة الثانية الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في فلسطين، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الرأي القضائي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في فلسطين:

لم يجد الباحث حكم واضح وصريح صادر عن القضاء الإداري الفلسطيني يعتبر الجمعيات ضمن أشخاص القانون العام، ولكن سيقوم الباحث باستنتاج تأييد القضاء لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام، وذلك من خلال القياس على الحكم رقم ٨٨/١٩٩٨م الصادر عن محكمة العدل العليا بتاريخ ٢٠/١٠/١٩٩٨ والذي ينص على " القرار الذي يجوز الطعن فيه يجب أن يكون إدارياً، ولابد أن يصدر من هيئة إدارية تابعة لشخص من أشخاص القانون العام، وأشخاص القانون العام إما إقليمية كالدولة والمحافظات والمدن والقرى، وإما مرفقيه كالمؤسسات العامة، وإما مهنية النقابات المهنية مثل نقابة المهندسين ونقابة الأطباء، ونقابة المحامين، ونقابة المعلمين، ونقابة المزارعين."[١]

ومن خلال هذا الحكم يتضح لنا أن القضاء الإداري في فلسطين اعتبر أن القرار الذي يجوز الطعن فيه يجب أن يكون إدارياً، ولا بد أن يصدر عن هيئة إدارية تابعة لشخص من أشخاص القانون العام، فبذلك يكون القضاء ومن خلال الحكم السابق، حصر اختصاص إصدار القرارات الإدارية لأشخاص القانون العام.

وحيث أنه سبق لمحكمة العدل العليا وأن اعتبرت بشكل واضح أن القرارات التي تصدر عن إحدى الجمعيات وهي جمعية المستشفى العربي قرارات إدارية، وأن تلك الجمعية تأخذ حكم المؤسسات أو

---

[١]– قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية في قطاع غزة رقم ٨٨ لسنة ١٩٩٨، جلسة ٢٠١٢٠١١٩٩٨، غير منشور، مُشار أليه في، شريف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القاضي الإداري (دراسة تحليلية مقارنة)، (القاهرة: مركز الدراسات العربية، ٢٠١٧)، ص٦٤.

الجمعيات المهنية من حيث مركزها القانوني والإداري وتكون خاضعة للرقابة والإشراف من جانب الدولة؛ لعدم انحرافها عن تحقيق الصالح العام، وتخضع قراراتها لرقابة محكمة العدل العليا.[1].

فإذا أخذنا بالاعتبار أن أشـــخاص القانون العام، هي الجهة الوحيدة المخولة بإصدار قرارات إدارية وفقاً لما جاء في الحكم الســـابق رقم ١٩٩٨/٨٨، فإن اعتراف محكمة العدل العليا الصـــريح بأن القرارات الصـــادرة عن جمعية المســـتشفى العربي الأهلي هي قرارات إدارية خير دليل على أن الأخيرة شخص من أشخاص القانون العام.

ثانيًا: الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في فلسطين:

أما فقهاء القانون فقد اعتبروا أن بتعديل نص المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ بموجب القرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٤، أصبحت الجمعيات تدخل بشكل صريح وواضح ضمن أشخاص القانون العام. [٢]

فقبـــل التعديل كانت تنص المادة (٣٣) من القانون المذكور آنفًا على " تختص محكمة العدل العليا (المحكمـــة الـــإدارية) [٣] بالنظر فيما يلي "... الطلبات التي يقدمها ذو الشـــأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة، والقرارات الإدارية النهائية الماســـة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية". أما بعد التعديل فأصـــبحت على النحو التالي " تختص محكمة العدل العليا بالنظر في ...

---

[1]– قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بقطاع غزة رقم ٧٦ لسنة ١٩٩٥م، جلسة ١٩٩٦\٣\١١م، غير منشور، مشار إليه في شريف بعلوشة، مرجع سابق، ص٦٤.

[٢]– من الجدير ذكره أن الفقرة الثانية من المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ عُدلت بموجب أحكام المادة رقم (٤) من القرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٤\٦\١٩، والمنشور في العدد (١٠٨) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠١٤\٧\١٥ لتصبح على النحو التالي: "الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول، والجمعيات ذات النفع العام".

[٣]– اختلفت تسمية المحكمة المختصة بنظر المنازعات الإدارية بعد إنشاء المحاكم الإدارية بفلسطين بموجب نص المادة (١٠٢) من القانون الأساسي الفلسطيني، إذ أصبحت تسمى (المحكمة الإدارية) بدلاً من محكمة (العدل العيا)، ويتم الطعن بأحكام المحكمة الإدارية أمام محكمة العدل العليا (في قطاع غزة)، وأمام المحكمة الإدارية العليا (في الضفة الغربية)، ويرجع اختلاف تسمية المحكمة المختصة بالطعن بين قطاع غزة والضفة الغربية إلى اختلاف القوانين الناظمة لعمل المحاكم الإدارية ، ففي قطاع غزة يطبق قانون الفصل في المنازعات الإدارية رقم ٣ لسنة ٢٠١٦م، أما في الضفة الغربية فيطبق قرار بقانون رقم ٤١ لسنة ٢٠٢٠م بشأن المحاكم الإدارية.

الطلبات التي يقدمها ذو الشـــأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة، والقرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصـــادرة عن أشـــخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤســـســـات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول، والجمعيات ذات النفع العام"

ويتضـــح أن جوهر التعديل يتمثل في إضافة ثلاث صور من صور منظمات المجتمع المدني ضمن اختصـــاص محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية)، وهما ومؤســـسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حســـب الأصـــول، والجمعيات ذات النفع العام، وبالتالي أصبحت المحكمة الإدارية بفلسطين تختص بنظر اللوائح والأنظمة والقرارات الإدارية النهائية الصادرة عن تلك الجهات.

لذلك يقول الدكتور/ شـــريف بعلوشة "من الجدير بالذكر أن المشرع الفلسطيني نص صراحة على اعتبار النقابات المهنية ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول، والجمعيات ذات النفع العام من أشخاص القانون العام تخضع القرارات الإدارية الصادرة عنها لرقابة القاضي الإداري".[١]

ويؤيـــد الباحث هذا الرأي، لما لهذه الجمعيات من أهمية بالغة في المجتمع، لا تقل بكثير عن أهمية الأشـــخاص الإقليمية والأشـــخاص المرفقية، فهي تســـعى لتعزيز المشـــاركة الاجتماعية، وتقديم الخدمات الضـــرورية، ودعم ومساعدة الفئات الضعيفة والمهمشة، وتعمل على تعزيز الروابط الاجتماعية، والتضامن بين أفراد المجتمع، فذلك كله بجعلها مخولة ببعض سلطات القانون العام التي تمكنها من تحقيق غاياتها، كما ويجعلها خاضعة للرقابة الإدارية، وهي ذات الرقابة التي تخضع لها أشخاص القانون العام.

ولكن كان على المشرع الفلسطيني أن يكتفي بذكر مصطلح (الجمعيات)، وليس (الجمعيات ذات النفع العام)، بموجب التعديل الوارد بالقرار بقانون آنف الذكر، كون أن القانون الذي ينظم عمل الجمعيات؛ وهو قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلســـطيني رقم ١ لســـنة ٢٠٠٠ لم يتطرق للجمعيات ذات النفع العام، بل اكتفى بذكر مصـــطلح الجمعيات، ولكنه عرفها بأنها تهم الصـــالح العام.[٢] أما في مصر، فقد نظّم قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي الحالي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ جمعيات النفع العام.[٣]

---

[١]– شريف بعلوشة، مرجع سابق، ص٦٤.

[٢]– المادة (٢) تعريفات من قانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.

[٣]– لقد عرفت المادة (١) تعريفات من قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم ١٤٩ لسنة ٢٠١٩ جمعيات النفع العام على أنها " كل جمعية تهدف إلى تحقيق منفعة عامة عند تأسيسها أو بعد تأسيسها ويكون نشاطها موجها لخدمة المجتمع وغير قاصرة على خدمة أعضائها فقط، ويصدر بإضفاء صفة النفع العام عليها قرار من رئيس مجلس الوزراء أو من بفوضه".

الفرع الثالث

الرأي المؤيد لاعتبار مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية من أشخاص القانون العام في فلسطين

لقد صـــنفت المادة (١٧) من القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٨ بشأن التعليم العالي[١]، مؤسسات التعليم العالي من حيث تأسيسها إلى ثلاثة أصناف، الأول مؤسسة حكومية، التي تنشأ بموجب قرار يصدر من مجلس الوزراء، ويتبع هذا الصـــنف وزارة التعليم العالي إدارياً وماليًا وقانونياً، ويطبق على الكادر العامل فيها القانون الإداري، وبصفة خاصة قانون الخدمة المدنية، ومثالها جامعة الأقصى بقطاع غزة.[٢]

أما الصنف الثاني مؤسسة عامة، لا تهدف لتحقيق الربح، وتشكل مجلس أمناء بموجب نظام داخلي يصـــدر عنها.[٣] وقد يتمتع هذا الصنف بالشخصية المعنوية العامة، التي تمنحها الاستقلال الإداري والمالي والقانوني عن وزارة التعليم العالي، ويحكم علاقاتها مع مكوناتها الأنظمة التي تقررها تلك المؤسسة، ومثالها جامعة بيرزيت، وجامعة النجاح..[٤] وأخيراً الصـــنف الثالث: مؤســـسة خاصة، تكون ربحية وغير ربحية ومســـجلة وفقًا لقانون الشـــركات، ولها مجلس إدارة تحدد مهامه وفقًا لقانون الشركات الساري.[٥] وتخضع لإشراف ورقابة وزارة التعليم العالي في بعض المسائل.

وعليه ســـوف يتناول الباحث من خلال هذا الفرع المؤســـســـات التعليمية غير الحكومية (العامة والخاصة)، كون أن المؤسسات الحكومية لا اختلاف في كونها من أشخاص القانون العام، ولكل ذلك سنتناول عبر نقطتين الرأي القضائي والفقهي في تلك المسألة، وذلك من خلال النقطتين الآتيتين:

---

[١]- المادة (١٧) من القرار لقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٨ بشأن التعليم العالي، منشور بالجريدة الرسمية العدد (١٤٢)، تاريخ النشر:٢٠١٨\٤\٢٢.

[٢]- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري والنشاط الإداري دراسة مقارنة، دون رقم طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٢٢٨-٢٢٩.

[٣]- راجع المادة (٣٠/١) من القرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٨ بشأن التعليم العالي الفلسيطيني، المنشور في (الوقائع الفلسطينية: العدد ١٤٢، بتاريخ ٢٠١٨/٤/٢٢)، ص ٤.

[٤]- للمزيد راجع عدنان عمرو، مرجع سابق، ص ٢٢٩-٢٣٢، وللمزيد حول الشخصية المعنوية العامة وأنواعها يمكن مراجعة هاني غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري دراسة تطبيقية لمبادئ القانون الإداري في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية، الطبعة الثانية، (غزة: مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، ٢٠١٨)، ص ٤٩- ٥٦.

[٥]- راجع المادة (٣١) من القرار بقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٨ بشأن التعليم العالي الفلسطيني.

أولاً: الرأي القضـــائي المؤيد لاعتبار مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية من أشخاص القانون العام في فلسطين:

إلى ما قبل التنقيح الحاصـــل عام ٢٠١٤، كانت محكمة العدل العليا المنعقدة في أحد شقي الوطن (قطاع غزة) هي من تدخل مؤســـسات التعليم العالي غير الحكومية ضمن أشخاص القانون العام، وبالتالي تقبل الطعون المتعلقة بمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية سواء الصادرة في مواجهة الطلبة أو العاملين فيهـــا، حيـــث عملت محكمة العدل العليا في غزة على تعديل شـــهادة طالب صـــادرة من جامعة القدس المفتوحة.[١]، وكذلك قبلت دعاوى الطعن في قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية الموجهة للهيئات الإدارية والأكاديمية فيها، إذ عملت تلك المحكمة على تعديل القرار الإداري الصـــادر عن جامعة الأزهر في غزة بشأن ترقية أحد موظفيها من خلال ذلك الحكم [٢].

إذ لم يظهر من خلال أحكام محكمة العدل العليا المنعقدة في الشق الآخر من الوطن (الضفة الغربية) النظر في هذا النوع من الطعون قبل عام ٢٠١٤، وفي حال عرض عليها كانت تحكم بعدم الاختصاص على اعتبارها شـــخص خاص [٣]. وذلك بسبب الاختلاف الواقع بين المحكمتين وبالتحديد في توجه الهيئة المنعقدة في غزة إلى الاجتهاد والتعمق أكثر في مفهوم أشـــخاص القانون العام وعدم قصرها على الأشخاص الذين عمل المشرع على ذكرهم أي عدم التمسك بحرفية النص القانوني، والعمل على إعمال المعيار المادي؛ الذي

---

[١]– محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة، حكم رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠١، الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٩/١١.

[٢]– محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة، حكم رقم (١٤٣) لسنة ١٩٩٥، الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٩/٢٩.

[٣]– حكم محكمة العدل العليا المنعقدة برام الله، حكم رقم (٣٠٩) لسنة ٢٠١٠، الصادر بتاريخ ٢٠١١\٥\١٦ والذي جاء في حيثياته : ".. مما تقدم تخلص المحكمة إلى أن المستدعية ليست من أشخاص القانون العام مادام أن المادة (١٧) من قانون التعليم العالي تجيز لأي شخص أن ينشئ أو يفتتح مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي العامة أو الخاصة بعد الحصول على ترخيص من وزارة التعليم العالي، ومن غير الجائز قانوناً أن تعتبر مؤسسة تنشأ بهذه الطريقة من أشخاص القانون العام، وإن تلقت هذه المؤسسة جزءاً من الدعم المخصص للتعليم العالي لا يغير من حقيقة كونها مؤسسة أهلية، كما أن إصدار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قرار بتشكيل مجلس أمناء الجامعة وتعيين رئيساً له دون وجود سند من القانون لهذا القرار لا يجعل من مؤسسة أهلية شخصاً من أشخاص القانون العام".

من شـــأنه أن يؤدي إلى البحث في جوهر القرار الواقع الطعن فيه أمام المحكمة، مما يمنح قاضي المحكمة نفي أو توسيع اختصاصه بالنظر إلى موضوع فحوى العمل [١].

ولكن بعد عام ٢٠١٤ تبدل فيه بشـــكل جوهري توجه ونظرة قاضـــي محكمة العدل العليا لطبيعة مؤســـسات التعليم العالي غير الحكومية في الضفة الغربية؛ فبتاريخ ٢٠١٤/٦/١٩ تم إجراء تنقيح تشريعي على القـــانون رقم ٥ لســـنة ٢٠٠١ المتعلق بتشـــكيل المحاكم النظامية، وذلك من خلال القرار رقم ١٥ لســـنة٢٠١٤، ومن جملة ما جاء فيه تنقيح الفقرة ٢ من المادة (٣٣) المتعلقة باختصـــاصات محكمة العدل العليا؛ فتمثل جوهر هذا التنقيح بضم مؤسسات التعليم العالي بشكل صريح وقاطع إلى قائمة أشخاص القانون العام، مما جعل بالتأكيد الطعن بقراراتها من كتلة اختصاص محكمة العدل العليا؛ الأمر الذي تم النص عليه في المادة (٤) من القرار المذكور؛ إذ نصت على أن :"تعدل الفقرة (٢) من المادة (٣٣) من القانون الأصلي لتبح على النحو الآتي: تختص محكمة العدل بالنظر في التالي ...."٢- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون، بما في ذلك النقابات المهنية ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام".

وبذلك يكون المشـــرع قد توجه لهذا التنقيح لقناعته أن مؤسسات التعليم العالي ينطبق عليها بشكل جلي وواضـــح معايير وامتيازات أشخاص القانون العام، ومن هذه لمعايير معيار الهدف، فمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية تهدف بشكل أساسي إلى تحقيق المصلحة العامة، متمثلة في إنتاج وتهيئة كوادر بشرية لبناء المجتمع شأنها شأن مؤسسات التعليم العالي الحكومية، ولا تهدف إلى تحقيق الربح بشكل أساسي، وإن حققت بعض الإيرادات يكون من أجل تسيير التزاماتها من عقود مع الهيئات التدريسية والإدارية وأغراض الصيانة وتأمين بيئة تدريسية مناسبة، كما وتتميز بمجموعة من الامتيازات كونها تحقق منفعة عامة، أهمها الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية[٢].

---

[١]- أشرف صيام وريناد بركات، القاضي الإداري الفلسطيني وقرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، مجلة جامعة الزيتونية الأردنية للدراسات القانونية، المجلد (٢)، العدد (١)، ٢٠٢١، ص ٢٠٧.

[٢]- مازن راضي، الجوانب القانونية والإدارية للتعليم الجامعي الأهلي في العراق، مجلة أهل البيت، المجلد: ١، العدد: ٢، سنة ٢٠٠٥، ص ٢٥٩.

وعليه فإن محكمة العدل العليا (المحكمة الإدارية) عملت على تغيير توجهها بالنسبة للطعون المتعلقة بقرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، ويتضح ذلك من الحكم رقم ٤٠ لسنة ٢٠١٨، الصادر عن محكمة العدل العليا في رام الله[١]، وكانت الجهة المستدعى ضدها في هذا الحكم جامعة بيرزيت ومن يمثلها، وذلك للطعن بالقرار الصـــادر عنها بمنع دخول أحد طلبتها للحرم الجامعي، إذ استند الطاعن في طعنه بأن قرار الجامعة جاء مخالفًا وأحكام القانون، وبعد سماع اللوائح حكمت المحكمة بقبول الدعوى، مع رد الدعوى عن بعض المدعى عليهم لعدم مشاركتهم في إصدار القرار الإداري محل الطعن، وهذا يتفق مع الرأي السائد قضـــائيًا من أن الطعن يكون بمواجهة مصـــدر القرار الإداري، وانتهت المحكمة بالنتيجة إلى إلغاء القرار الصادر عن جامعة بيرزيت الجامعة غير الحكومية.

وقد صـــرحت المحكمة بما يلي: " وأما بالنسبة للجهة المدعي عليها الأولى فإنها أقرت في لائحتها الجوابيـــة بمنع المدعي من دخول الجامعة فيما ادعت بأن هذا القرار غير نهائي وجاء هذا القرار في البند الحادي عشر من لائحتها الجوابية حيث أقرت بما جاء في البند الخامس من لائحة الدعوى وهو منع المدعي من دخول الحرم الجامعي وذلك لوجود تحقق فيما ادعت في البند العاشـــر بأنه أحيل إلى لجنة النظام العام ويتوجب عليه المثول للتحقيق فكيف يتم ذلك مع منعه من دخول الجامعة كما أنه وردت في المبرز (٢/ع) من البيئة المفندة أنه وبتاريخ ٢٠١٨/٢/٢١ قد تم توجيه إنذار للمدعي من قبل لجنة النظام يتضـــمن فصل المدعي من الجامعة لفصـــل دراسي أو أكثر أو لأي مدة كانت فإن استمرار منع المدعي من دخول الحرم الجامعي للدراسة يعتبر مخالفًا للقانون بعد مرور أكثر من شهر ونصف على صدور الإنذار بحقه الأمر الذي يتوجب معه إلغاء القرار المطعون فيه."[٢]

وكذلك الحكم رقم ٣ لســـنة ٢٠١٥ الصادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله،[٣] كان هذا الحكم متعلقًا بالجامعة العربية الأمريكية بجنين؛ للطعن في قرارها القاضي بفصل أحد الطلبة فصلًا نهائيًا، ثم

---

[١]– محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله حكم رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٨، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٦، والمنشور على موسوعة القوانين وأحكام المحاكم الفلسطينية "مقام"، https://maqam.najah.edu//judgment/344/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٤\٥\٢٩.

[٢] محكمة العدل العليا في رام الله، حكم رقم ٤٠ لسنة ٢٠١٨، الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٦، والمنشور في موسوعة القوانين وأحكام المحاكم الفلسطينية، "مقام" https://maqam.najah.edu//judgments/344/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٤\٥\٢٩.

[٣]– محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، حكم رقم ٣ لسنة ٢٠١٥، الصادر بتاريخ ٢٠١٥\٥\١٦.

تعديله إلى فصـــل مؤقت، واستند الطاعن في القرار إلى أن قرارها جاء مخالفًا للقانون، إلا أنه نتيجة لعدم حضـــور وكيل المستدعي بشكل مستمر لعدة جلسات عملت المحكمة على رد الدعوى، ولم تنص على عدم الاختصـــاص بهذا النوع من الطعون مثلما كانت تنص وتســـبب سابقًا قبل التنقيح، مما يعني أنه يفهم لو لم يتغيب وكيل المستدعي لكانت المحكمة قد نظرت وبتت في موضوع الدعوى بوصفها صاحبة الاختصاص.

وبناء على ما ســـبق، يكون القاضـــي الإداري قد توجه إلى تصـــنيف مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية ضمن أشخاص القانون العام، مما يؤدي بالنتيجة إلى اختصاص القضاء الإداري للطعون الموجهة لقراراتها والبت بها [١].

ثانيًا: الرأي الفقهي المؤيد لاعتبار مؤســـسات التعليم العالي غير الحكومية من أشخاص القانون العام في فلسطين:

حيث يرى رجال القانون في فلسطين أن قضاء محكمة العدل العليا الفلسطيني كان يتمسك بالمعيار العضوي كأصل عام، حيث يتم تحديد طبيعة العمل وفقًا لهذا المعيار؛ بالرجوع إلى الجهة التي يصدر عنها ذلك العمل؛ لذا كان يرفض الاختصاص بنظر القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية كون أنها ليست من أشخاص القانون العام، إلى أن تم التنقيح التشريعي للمادة (٣٣/٢) المذكورة عام ٢٠١٤ من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ المتعلق بتشكيل المحاكم النظامية، إذ نصت على أن :"تعدل الفقرة (٢) من المادة (٣٣) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي: تختص محكمة العدل العليا بالنظر في التالي.... "٢- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون، بما في ذلك النقابات المهنية ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام".[٢]

فيرى كلاً من/ الدكتور أشرف صيام وريناد بركات أن التنقيح التشريعي للمادة المذكورة أعلاه أدخل مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بشكل صريح ضمن أشخاص القانون العام [٣].

---

[١]- اشرف صيام وريناد بركات، مرجع سابق، ص٢٢١.

[٢]- اشرف صيام وريناد بركات، مرجع سابق، ص٢١٠

[٣]- المرجع نفسه، ص٢١٢.

ويضيفا بأن المشرع الفلسطيني قد أحسن بتنقيحه القانون، وإن أتى ذلك متأخراً –على حد تعبيرهم– ويتضح جلياً أن المشرع قد توجه لهذا التنقيح لقناعته بأن مؤسسات التعليم العالي ينطبق عليها بشكل واضح وثابت معايير وامتيازات أشخاص القانون العام، سواء الحكومية منها أو غير الحكومية، الأمر الذي كان لابد على القاضـــي الإداري التنبه له مســبقًا والعمل على الاجتهاد لتحليل طبيعة مؤســسات التعليم العالي غير الحكومية، وعدم التمســـك بحرفية النص القانوني، بل كان عليه الأخذ بالمعيار المادي، والبحث في الوقائع والتحليلات باعتبار مؤســســات التعليم العالي غير الحكومية شــخصاً من أشخاص القانون العام من جهة، والعمل على تحقيق المصــلحة العامة، وحفظ الحقوق من الضياع من جهة أخرى، إذ إن قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، من المحتمل أن تصدر بمواجهة الطلبة في المؤسسة أو العاملين فيها من الهيئة الإدارية والأكاديمية؛ فعند صدور قرار من مؤسسة التعليم العالي غير الحكومية بحق طالب مثل أن يتم فصله أو حرمانه من الشــهادة أو إعطائه تقديراً لا يتوافق وتحيله وغيرها من الإشكاليات، فلا يوجد أي طريقة و سبيل يمكن لهذا الطالب اللجوء إليها للطعن في قرار المؤسسة سوى محكمة العدل العليا، التي كانت بدورها تعمل على رد الدعوى لعدم الاختصــاص دون الالتفات إلى أن مصلحة وحق الطلبة معرضان للضياع لعدم وجود سبيل آخر للجوء إليه.[١]

وحيث يقول الدكتور/عدنان عمرو "... علماً بأنها (أي مؤســسات التعليم العامة) بعد إضفاء الصفة العامة عليها بمقتضى قانون التعليم العالي لعام ١٩٩٨ لم تعد تختلف عن سلطة النقد أو مؤسسة المواصفات والمقاييس وغيرها من المؤســسات والهيئات العامة[٢]، وبذلك فهو يجعل لمؤسسات التعليم العامة شخصية معنوية مشابهة تماماً لشخصية سلطة النقد ومؤسسة المواصفات والمقاييس اللتيْن تتمتعان بالشخصية المعنوية العامة.

---

[١]– المرجع ذاته، ص٢١١.

[٢]– عدنان عمرو، مرجع سابق، ص١٨٢.

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة، يتضح أن موضوع اعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في مصر وفلسطين يشكل قضية قانونية واجتماعية هامة تستحق البحث العميق. من خلال تحليل النصوص القانونية والممارسات المرتبطة بهذه المنظمات، أصبح جلياً أن هناك حاجة ماسة لإعادة النظر في الإطار القانوني الذي يحكم عمل هذه الكيانات لضمان تمكينها من القيام بدورها الحيوي في تحقيق المصلحة العامة وتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان.

إن اعتبار منظمات المجتمع المدني كأشخاص من القانون العام ليس مجرد مسألة تنظيمية، بل هو خطوة جوهرية نحو الاعتراف بالدور المؤثر الذي تلعبه هذه المنظمات في الحياة العامة. فمن خلال هذا الاعتبار، يمكن تعزيز الشفافية والمساءلة داخل هذه المنظمات، مما يعزز من ثقة المجتمع بها ويزيد من فعاليتها في تنفيذ مشاريعها وأنشطتها المختلفة. كما أن هذا الاعتراف يوفر لهذه المنظمات حماية قانونية أقوى، تتيح لها مواجهة التحديات القانونية والإدارية التي قد تعرقل عملها.

وعلى الصعيد المقارن بين مصر وفلسطين، أظهرت الدراسة وجود اختلافات في كيفية تنظيم عمل منظمات المجتمع المدني ومدى الاعتراف بها كأشخاص من القانون العام. هذه الاختلافات تعكس التباين في السياقات القانونية والسياسية لكل بلد، مما يشير إلى ضرورة تبني نهج مرن يأخذ في الاعتبار الخصوصيات المحلية عند تطوير التشريعات المتعلقة بهذه المنظمات.

ومن خلال الدراسة التحليلية المقارنة، بات واضحاً أن تحديث الإطار القانوني في مصر وفلسطين ليتماشى مع المعايير الدولية يمكن أن يسهم بشكل كبير في تعزيز دور منظمات المجتمع المدني. هذا التحديث لا يقتصر على مجرد الاعتراف القانوني، بل يمتد ليشمل وضع آليات فعالة للشفافية والمساءلة، وضمان حماية حقوق هذه المنظمات في ممارسة أنشطتها بحرية ودون تدخل غير مبرر.

كما أن الدراسة تؤكد على أهمية تحقيق التوازن بين دور الدولة والمجتمع المدني. فالتوازن السليم بين الطرفين يمكن أن يسهم في تعزيز الحكم الرشيد، ويضمن أن تكون منظمات المجتمع المدني شريكاً

حقيقياً في عمليات صنع القرار. هذا التوازن يتطلب تطوير إطار قانوني يدعم مشاركة هذه المنظمات في مراقبة الأداء الحكومي، ويعزز من قدرتها على التصدي للفساد والممارسات غير المشروعة.

في الختام، يمكن القول إن هذه الدراسة تسلط الضوء على ضرورة إعادة النظر في كيفية تنظيم عمل منظمات المجتمع المدني في مصر وفلسطين، وأهمية الاعتراف بها كأشخاص من القانون العام. إن تحقيق هذا الهدف يتطلب تعاوناً مشتركاً بين المشرعين، والقضاة، وأعضاء المجتمع المدني، لضمان أن تكون هذه المنظمات قادرة على المساهمة الفعالة في بناء مجتمع أكثر عدالة وديمقراطية. إن الاستفادة من التجارب الدولية وتطبيقها بما يتناسب مع السياقات المحلية يمكن أن يشكل خطوة مهمة نحو تحقيق هذا الهدف، بما يعزز من دور منظمات المجتمع المدني كجزء لا يتجزأ من النظام القانوني والاجتماعي في كلا البلدين.

وقد توصلنا في هذا الشأن إلى عدد من النتائج والتوصيات جاءت على النحو التالي:

أولاً: نتائج الدراسة:

١. أكدت الدراسة أن اعتبار منظمات المجتمع المدني كأشخاص من القانون العام يساهم في تعزيز دورها الفاعل في المجتمع، ويزيد من قدرتها على التأثير الإيجابي في صنع السياسات العامة وتحقيق التنمية المستدامة.

٢. أظهرت النتائج أن منح منظمات المجتمع المدني صفة شخص قانوني عام يمكن أن يرفع مستوى الشفافية والمساءلة داخل هذه المنظمات، مما يعزز من مصداقيتها وثقة الجمهور بها، ويساهم في تحسين حوكمتها الداخلية.

٣. توصلت الدراسة إلى أن اعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام يوفر لها حماية قانونية أكثر فعالية، مما يقلل من التحديات التي تواجهها، مثل القيود القانونية أو التدخلات غير المبررة في أنشطتها.

٤. كشفت الدراسة عن وجود تفاوت ملحوظ في كيفية تنظيم عمل منظمات المجتمع المدني بين مصر وفلسطين، مما يعكس الاختلافات في السياقات القانونية والسياسية بين البلدين، ويبرز الحاجة إلى تطوير إطار قانوني موحد يعزز من دور هذه المنظمات.

٥. أكدت الدراسة على ضرورة تحديث التشريعات المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني في مصر وفلسطين، بحيث تتماشى مع المعايير الدولية وتوفر بيئة قانونية داعمة تمكن هذه المنظمات من أداء دورها بفعالية أكبر.

٦. أظهرت النتائج أهمية تحقيق توازن ديناميكي بين دور الدولة ومنظمات المجتمع المدني، بما يضمن شراكة متكاملة تسهم في تعزيز الحكم الرشيد، ويدعم مشاركة فعالة لهذه المنظمات في مراقبة الأداء الحكومي وتحقيق المصلحة العامة.

٧. أشارت الدراسة إلى أن تطبيق أفضل الممارسات والتجارب الدولية في السياقات المحلية لكل من مصر وفلسطين يمكن أن يشكل خطوة نوعية نحو تعزيز دور منظمات المجتمع المدني، وجعلها جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني والاجتماعي.

ثانيًا: توصيات الدراسة:

١. يُوصى بتطوير إطار قانوني موحد لتنظيم عمل منظمات المجتمع المدني في مصر وفلسطين، يعترف بها كأشخاص من القانون العام، مع الأخذ في الاعتبار الخصوصيات المحلية لكل بلد. يجب أن يتضمن هذا الإطار معايير واضحة للشفافية والمساءلة.

٢. من الضروري وضع آليات فعالة لتعزيز الشفافية والمساءلة داخل منظمات المجتمع المدني. يشمل ذلك تطوير نظم رقابة داخلية وخارجية تضمن الالتزام بالقوانين والمعايير المعتمدة، وتحسين آليات الإفصاح عن التمويل والنشاطات.

٣. ينبغي تحسين الحماية القانونية المقدمة لمنظمات المجتمع المدني، وذلك من خلال توفير دعم قانوني فعال يحميها من التدخلات غير المبررة، ويضمن حرية عملها ضمن إطار قانوني يحترم حقوقها.

٤. يوصى بتحديث التشريعات الوطنية المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني في كلا البلدين بما يتماشى مع المعايير الدولية، لضمان توافق القوانين المحلية مع أفضل الممارسات العالمية في تنظيم عمل هذه المنظمات.

٥. يجب العمل على تحقيق توازن فعال بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني، بما يضمن شراكة متكاملة. يتطلب ذلك إنشاء قنوات للحوار والتعاون بين الدولة والمجتمع المدني لتعزيز الحكم الرشيد وتحقيق المصلحة العامة.

٦. يُوصى بالاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في تنظيم عمل منظمات المجتمع المدني وتطبيقها بما يتناسب مع السياقات المحلية في مصر وفلسطين. هذا يمكن أن يساعد في تطوير ممارسات أفضل وتحقيق نتائج أكثر فعالية.

٧. من المهم تطوير برامج تدريبية وتوعوية لأعضاء منظمات المجتمع المدني حول حقوقهم وواجباتهم القانونية، بما يعزز من قدرتهم على العمل بفعالية ويزيد من قدرتهم على الامتثال للأطر القانونية المعمول بها.

٨. ينبغي تشجيع المزيد من البحث العلمي والدراسات القانونية التي تركز على تنظيم عمل منظمات المجتمع المدني وتحليل تأثير التعديلات القانونية على فعاليتها، وذلك لتوفير قاعدة بيانات شاملة تدعم عمليات التحديث والتطوير التشريعي.

المصادر والمراجع

١- د. ثروت بدوي، القانون الإداري، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٦م.

٢- زهدي يكن، التنظيم الإداري نظرية المرافق والمؤسسات العامة، بيروت: دار الثقافة للنشر والتوزيع، دون سنة نشر.

٣- هاني غانم، القضاء الإداري الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية في فلسطين بين النظرية والتطبيق، الجزء الأول، الطبعة الأولى (د.ن، ٢٠١٤م).

٤- رفعت عطوه، دور النقابات المهنية في حماية الحقوق السياسية دراسة حالة نقابتي المحامين والأطباء، (رسالة دكتوراه)، (القاهرة: كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠م).

٥- محمد القباني، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٦٢.

٦- سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة، (القاهرة: دار الفكر العربي، ٢٠١٧).

٧- محمد أمين، فكرة المعيار الوظيفي في تمييز العقد الإداري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٤م).

٨- محمد حجاج، موقف الفقه والقضاء الإداري من طبيعة قرارات الجمعيات الخاصة ذات المنفعة العامة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المجلد ٢٠١٥، العدد ٨، (يناير ٢٠١٥م).

٩- بكر القباني، التكيف القانوني للجمعيات ذات النفع العام، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث، سنة ١٩٦٨.

١٠- حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣).

١١- محمد شتا، المؤسسات العامة وشركات القطاع العام "دراسة إدارية وتطبيقية"، (القاهرة: دار الفكر العربي، د.ت).

١٢- بدوي حمودة، المؤسسات العامة في مصر، مقال في مجلة مجلس الدولة، ٤ يناير ١٩٥٣.

١٣- هاني غانم، القضاء الإداري في ضوء الفصل في المنازعات الإدارية الفلسطيني الجديد رقم (٣) لسنة ٢٠١٦، الطبعة الأولى، مكتبة بيسان للطباعة والنشر، فلسطين، قطاع عزة، سنة ٢٠١٧.
١٤- شريف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القاضي الإداري (دراسة تحليلية مقارنة)، (القاهرة: مركز الدراسات العربية، ٢٠١٧).
١٥- شريف بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القاضي الإداري (دراسة تحليلية مقارنة)، (القاهرة: مركز الدراسات العربية، ٢٠١٧).
١٦- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري والنشاط الإداري دراسة مقارنة، دون رقم طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١١.

فهرست المحتويات

مقدمة.....١

المطلب الأول: الرأي المؤيد لاعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في مصر.....٥

الفرع الأول: الرأي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في مصر..... ٦

الفرع الثاني: الرأي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في مصر.....١٠

الفرع الثالث: الرأي المؤيد لاعتبار الغرف التجارية من أشخاص القانون العام في مصر.....١٥

المطلب الثاني: الرأي المؤيد لاعتبار منظمات المجتمع المدني من أشخاص القانون العام في فلسطين....١٩

الفرع الأول: الرأي المؤيد لاعتبار النقابات المهنية من أشخاص القانون العام في فلسطين.....٢٠

الفرع الثاني: الرأي المؤيد لاعتبار الجمعيات من أشخاص القانون العام في فلسطين.....٢٤

الفرع الثالث الرأي المؤيد لاعتبار مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية من أشخاص القانون العامة....٢٧

الخاتمة: ٣٣

قائمة المصادر والمراجع.....٣٧

فهرست المحتويات.....٣٩