المجلة العالمية للبحوث العلمية المتعددة التخصصات

Global Journal of Multidisciplinary Scientific Research

المجلد الاول / العدد الثاني / ٠١ /٠٦/ ٢٠٢٠م . رقم البحث: 2GJMSRCAP22020

الصفحات: ٢١ - ٣٨

المسئولية القانونية للشخص المعنوي العام في القانون الفلسطيني (دراسة تحليلية)

أحمد محمد عدنان حمد [٢،١]، هازلندا بنت محمد أنور [١،٣]

[١] كلية القانون، جامعة شمال ماليزيا

Ahmadh1992@hotmail.com [٢،١]

haslinda@uum.edu.my [٣،١]

الملخص

إن وجود الشخص المعنوي في القانون الخاص، كان أسبق من وجوده في القانون العام، إلا أنه ومع تزايد أهمية اتصاله بجميع فروع القانون. وجد الشخص المعنوي العام إلى جانب نظيره الخاص، وأصبحت له أهمية كبيرة في القانون العام تتجاوز أهميته في القانون الخاص. وتبرز أهمية هذا البحث في توضيح مفهوم الشخص المعنوي العام في القانون الفلسطيني وتحديد مقوماته. ولقد ثار خلاف فقهي واسع حول طبيعة هذه الشخص المعنوي هل هي حقيقية أم مجرد افتراض، أي أن الإشكالية في طبيعة الشخص المعنوي العام ومسئوليته الجزائية من الناحية القانونية، وسلطة المُشرع تجاهه، وهل نظم القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣، في نصوصه الشخص المعنوي العام أم لا؟ في إطار معالجة موضوع هذا البحث سيتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي لآراء الفقهاء والنصوص القانونية في القانون الفلسطيني. ومن أهم النتائج التي توصل إليها الباحث هي أنه يقصد بالشخص المعنوي في نطاق القانون الإداري الشخص المعنوي العام، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية في جميع قراراتها، وتميز الشخص المعنوي العام بالشخصية المعنوية العامة. أوصى الباحث المشرع الفلسطيني بأن يقوم بالنص على المسئولية الجزائية للشخص المعنوي العام وذلك بشكل واضح وصريح لعدم وضوح النص على ذلك.

الكلمات المفتاحية: الشخص المعنوي العام، طبيعة الشخص المعنوي، سلطة المُشرع الفلسطيني تجاه الشخص المعنوي العام، مقومات الشخص المعنوي.

The Legal Responsibility for the Public Legal Person in the Palestinian Law

An Analytical Study

Ahmed M A Hamad*[1]; Haslinda binti Mohd. Anuar[2].

University Utara Malaysia. Kedah

Ahmadh1992@hotmail.com*[1]; haslinda@uum.edu.my[2].

Abstract

The existence of a legal person in private law was earlier than in public law, but with the increasing importance of his contact with all branches of law. The public legal person appeared alongside his private counterpart, and the public legal person became great importance in public law beyond his importance in private law. The importance of this research is highlighted in clarifying the concept of the public legal person in Palestinian law and determine its opponents. A wide juristic controversy has arisen over the nature of this legal person, is it real or just an assumption, that is, the problematic in the nature of the public legal person and his criminal responsibility in legal terms, and the authority of the legislator towards it, and whether the Palestinian Basic Law of 2003 organized the public legal person or not in its texts? The framework for addressing the subject matter of this research. The researcher will follow the descriptive analytical approach to the opinions of jurists and legal texts in the Palestinian Law. Among the most important results that the researcher reached is that the legal person within the scope of the administrative law means the public legal person, and this is confirmed by the Palestinian High Court of Justice in all its decisions. The public legal person is distinguished by the public legal personality. The researcher recommended the Palestinian legislator to provide for the criminal responsibility of the public legal person, in a clear and explicit manner, .because the text on this is not clear .

Keywords: the public legal person, the nature of the legal person, the authority of the Palestinian legislator towards the general legal person, the components of the legal person

المقدمة

فكرة الشخص المعنوي لم تقتصر على فرع معين من فروع القانون بل امتدت إلى فروع القانون العام والخاص. بناءً على ذلك وجد الشخص المعنوي العام والشخص المعنوي الخاص، ويرتبط الأول بتجمع من الأفراد أو تخصيص أموالهم لتحقيق هدف معين يرتبط بهم وبمصالحهم الخاصة، ومثال ذلك الشركات والجمعيات وغيرها. بينما يرتبط الثاني بتجمع الأفراد أو رصد الأموال لتحقيق هدف عام تسعى إليه الدولة وهو ما ينطبق على كافة هيئاتها ومؤسساتها ومرافقها ومشروعاتها العامة.(شبير، ٢٠١٥)

وفيما يتعلق بالشخص المعنوي العام على اختلاف أنواعه الإقليمي والمرفقي والمهني، فإن سلطة المشرع تبدو واضحة وقائمة تجاهه سواء عند إنشائه أو عند ممارسته لنشاطه، وكذلك عند انقضاء وجوده. حيث لا يُمكن للشخص المعنوي العام أن يوجد بدون الاعتراف التشريعي به والنص على قيامه في القوانين أو اللوائح، وهذه قاعدة عامة تسري على جميع الأشخاص المعنوية التي لابد وأن تقوم على أساس من القانون وبإرادة المشرع. (شبير، ٢٠١٥) بالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ نجده واضحاً في النص على أن مجلس الوزراء يختص بإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات وما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري على أن يُنظم كل منها بقانون. (القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣م، المادة ٦٩)

أهمية البحث

يطمح هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

١. تحديد مفهوم الشخص المعنوي العام.
٢. بيان عناصر ومقومات الشخص المعنوي العام
٣. توضيح الجدل الفقهي حول طبيعة الشخص المعنوي العام
٤. بيان مسئولية الشخص المعنوي العام من الناحية القانونية

مشكلة البحث

تتمحور مشكلة البحث في الخلاف الفقهي الواسع حول طبيعة الشخص المعنوي بشكل عام، أي أن الإشكالية في تحديد هذه الطبيعة للشخص المعنوي العام ومسئوليته الجزائية من الناحية القانونية، وسلطة المُشرع تجاهه، وما موقف المشرع الفلسطيني من هذه المشكلة.

أسئلة الدراسة

يدور هذا البحث حول الأسئلة التالية:

١. ما هي طبيعة الشخص المعنوي العام؟
٢. ما هي مقومات الشخص المعنوي العام؟
٣. هل نظم المشرع الفلسطيني آلية إنشاء أو إلغاء الأشخاص المعنوية العامة؟
٤. كيف تنعقد المسئولية القانونية تجاه الشخص المعنوي العام؟

منهج الدراسة

سيتبع الباحث المنهج الوصفي التحليلي لآراء الفقهاء والنصوص القانونية في القانون الفلسطيني، وبشكل خاص القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣.

محددات الدراسة

الحدود المكانية : الأراضي الفلسطينية بجناحيها قطاع غزة والضفة الغربية التي تعد الإقليم الذي تقوم عليه دولة فلسطين.

الحدود الزمنية: يتناول البحث دراسة المسئولية القانونية للشخص المعنوي العام في القانون الفلسطيني من تاريخ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الأراضي الفلسطينية عام ١٩٩٣ إلى عام ٢٠١٨، وهي الفترة التي حملت معها تغيرات كبيرة ومهمة في الأدوار وعلاقات القوة والتفاعل بين مكونات النظام السياسي الفلسطيني وأطرافه ومؤسساته.

الدراسات السابقة

تناولت بعض الدراسات مسألة المسئولية القانونية للشخص المعنوي العام من الناحية القانونية، وهي على النحو التالي:

الدراسة الأولى: للباحث محمد أحمد المحاسنه عام ٢٠١٥، وهي عبارة عن مقالة قانونية بعنوان (المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في حالة انتفاء الصفة التمثيلية للعضو مرتكب الجريمة)، ناقش الباحث خلال مدى المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، وخلص إلى أنه رغم أن التشريعات الجزائية لبعض الدول، التي أقرت المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، كالتشريع الفرنسي والأردني والسوري واللبناني، إلا أنه ما زال الجدل والخلاف بسبب النقص في النصوص القانونية الجزائية، وأوصى بتعدل القوانين لسد الثغرات القانونية حول الموضوع.

الدراسة الثانية: للباحث أسامة مصطفى إبراهيم عام ٢٠١٦، وهي عبارة عن مقال قانوني بعنوان (دراسة قانونية حول المسئولية الجنائية للشخص الإعتباري قانوناً وفقهاً) ناقش الباحث مسألة إخضاع الشخص الإعتباري للمسئولية الجنائية وقال إنها تعتبر من المسائل التي تثير جدلاً قانونياً وفقهياً منذ وقت ليس بالقصير وإلى يومنا هذا، وهذا يرجع إلى الاختلاف في التكييف القانوني للشخص الاعتباري، وخلص إلى أن أساس المسئولية الجنائية هو الإدراك والتمييز والاختيار وليس الذمة، ورأى الباحث أنه لا يمكن تحقق عنصر الإدراك والاختيار في الشخصية الاعتبارية.

المبحث الأول: المقصود بالشخص المعنوي العام وبيان طبيعته

من خلال هذا المبحث سوف يقوم الباحث ببيان المقصود بالشخص المعنوي لعام في مطلب أول، ثم سنقوم ببيان طبيعته القانونية في مطلب ثانٍ، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: المقصود بالشخص المعنوي العام

لم تقتصر فكرة الشخص المعنوي على فرع معين من فروع القانون بل امتدت لجميع فروعه، ووجد بذلك الشخص المعنوي الخاص والشخص المعنوي العام، والحاجة لكلاً منهما لم تأتِ من فراغ وإنما لأهميتهما في ظل ما تدعو إليه الاعتبارات العملية والقانونية. ونظراً للمزايا التي ترتبط بهما في مختلف فروع القانون الخاص والعام على حد سواء. (شبير،٢٠١٥)

يعرف الشخص المعنوي العام بأنه: التقاء وتجمع الأفراد، وسعيهم لتحقيق هدف مُشترك بينهم أو على تخصيص مجموعة من الأموال متعددات المصادر لتحقيق هدف معين، ومن ثم يعترف القانون بالشخصية القانونية له حتي يتمكن من أن يُحقق الهدف الذي أنشأ لأجله، أي بأن يكون له أهلية قانونية تجعله قادراً على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وأن يتمتع بذمة مالية مستقلة حتى يمكن له تأدية نشاطه بصفة مستقلة عن الأفراد والأموال المكونين له.(نجم، ١٩٨٩)

وتُعتبر الدولة من أقدم وأهم الأشخاص المعنوية العامة، ولقد أدى الاعتراف بالدولة كشخص معنوي عام إلى الاعتراف لاحقاً بالشخصية المعنوية لكافة المؤسسات داخلها والسلطات العامة وكل ما يتبعها من إدارات في مختلف المناطق، الأمر الذي أدى إلى توزيع النشاط العام وعدم تركيزه في يد السلطة العليا بالدولة وكأنه حكراً على بعض الأشخاص الحاكمة دون غيرها. وأصبحت نظرية التدرج في الشخصية المعنوية العامة حقيقة راسخة حيث تُعتبر الدولة الشخص المعنوي العام الأعلى والموجه لكل من يدنوه من الأشخاص الأخرى، ولقد أدى هذا التوزيع إلى وجود أشخاص معنوية محلية لكل منطقة جغرافية داخل الدولة، حيث نتج عن ذلك وجود المحافظات والبلديات والمجالس القروية، وتكتسب جميعها الشخصية المعنوية، وتؤدي ما هو مطلوب منها أمام المواطنين في حدود ولايتها الجغرافية.(سامي ، ٢٠٠٤)

وأن أهم ما يترتب على التمييز بين الشخص المعنوي الخاص ونظيره العام، خضوع الأول في علاقاته ونشاطه لأحكام القانون الخاص بينما يخضع الثاني في علاقاته ونشاطه لأحكام القانون العام، فضلاً عن أن المنازعات المتعلقة بنشاط الأول تدخل ضمن اختصاص القضاء العادي، في حين أن المُنازعات التي ترتبط بالشخص المعنوي العام تخضع لولاية القضاء الإداري. كما أن القرارات الإدارية لا تصدر إلا عن أشخاص القانون العام وليس عن أشخاص القانون الخاص، وبذلك يتضح أن الأشخاص المعنوية العامة أموالها عامة وتخضع في علاقتها للقانون العام وكذلك تخضع منازعاتها للقضاء الإداري، وأن ما يصدر عنها من قرارات هي من قبيل القرارات الإدارية ويعتبر موظفيها عموميين يخضعون للقانون الإداري العام.(حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم ٤٤٤ لسنة ٢٠١٠)

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للشخص المعنوي العام.

لبيان الطبيعة القانونية للشخص المعنوي، وجدت عدت أراء فقهية وظهرت أكثر من نظرية لبيان هذه الطبيعة، في هذا البحث سيقوم الباحث بذكر كل نظرية من هذه النظريات مع شرح الرأي الراجح:

أولاً: نظرية المجاز أو الافتراض، ثانياً: نظرية الحقيقة، ثالثاً: نظرية إنكار وجود الشخص المعنوي، وبصفة عامة وأياً كان الرأي حول طبيعة الشخص المعنوي العام، فإن الرأي الراجح فقهاً وتشريعاً وقضاءً وما يؤيده الباحث، هو أن الشخصية القانونية ليست مقصورة على الأشخاص الطبيعيين، وإنما تلحق كذلك بمجموعة الأشخاص أو الأموال أو بالأحرى الأشخاص المعنويين، فتتمتع هذه الأشخاص بأهلية تلقي الحقوق وتحمل الإلتزامات متى توافرت لها عناصر ومقومات وجودها وفقاً للقانون.(سامي ، ٢٠٠٤)

المبحث الثاني: مقومات وجود الشخص المعنوي العام

لا بد لقيام الشخص المعنوي الخاص أو العام، توافر مجموعة من المقومات الأساسية التي بدونها لا يمكن التسليم بوجوده، وسوف يوضح الباحث هذه المقومات من خلال مطلبين وذلك على النحو الاتي:.

المطلب الأول: المقومات الموضوعية، وتتمثل بالاتي:.

وجود مجموعة من الأشخاص أو الأموال: وهذا هو العنصر الأساسي في قيام الشخص المعنوي، ويمثل عنصر البدء في وجوده، ولا بد أن يقوم بينهما ارتباط من أجل تحقيق غرض معين، واستهداف هذا الغرض هو الذي يجمع بين الأشخاص والأموال من أجل بلوغ هذه الغاية ومن ثم يكون هذا الترابط مبرراً لتجمعها في ذمة مالية واحدة وتعلقها بشخصية واحدة، ويرى الدكتور سامي جمال الدين و يؤيده الباحث، أن هذا الشرط يتأثر بصورة بالغة بطبيعة الروابط والعلاقات في القانون الخاص، أما في القانون العام فإنه يتعين أن نأخذ في الاعتبار أن الأشخاص المعنوية ليست تجمعاً لأشخاص أو لأموال بقدر ما هي تجمع لوظائف معينة (الأشخاص الإدارية المرفقية) أو لمصالح محدودة (الأشخاص الإدارية الإقليمية)، حيث تستهدف جميعها تحقيق مقاصد الدولة والغرض من نشأتها والتي تبتغي تحقيق المصلحة العامة للمجتمع أياً كانت صورة أو مجال هذه المصلحة.(سامي ، ٢٠٠٤)

وجود مصلحة تجمع بين الأشخاص أو الأموال: إن وجود المصلحة التي تجمع بين الأشخاص أو الأموال تُعتبر العنصر الثاني من عناصر وجود الشخص المعنوي، ولابد أن تكون هذه المصلحة مترابطة ويجمعها هدف واحد، وممكنة ومشروعة ولا تخالف القانون، وبهذين الشرطين تتحقق الحماية القانونية، وهي الحماية التي من شأنها تمكين الشخص المعنوي من تلقي الحقوق وتحمل الالتزامات والتي يخصها القانون للشخصية القانونية. تطبيقاً لذلك أكدت محكمة العدل العليا على أن جامعة الأزهر تعتبر شخص معنوي عام تعليمي يسعى لتحقيق النفع العام، وهو ما يجعل القرارات التي

تصدر عنه من قبيل القرارات الإدارية التي تخضع لأحكام القانون الإداري العام ولاختصاص محكمة العدل العليا، بينما الشركات فهي شخص معنوي خاص يسعى لتحقيق الربح بعيداً عن فكرة النفع العام.(شبير، ٢٠١٥)

مبدأ التخصص: ويقصد بهذا المبدأ ضرورة وجود أهداف مُحددة من وراء قيام الشخص المعنوي، حيث لا يجوز قيامه لتحقيق أهداف غير محدده، ما عدا الدولة التي تعتبر شخص معنوي عام يسعى لتحقيق أهداف شاملة ولا تقع تحت حصر بحكم طبيعتها ونشاطها الواسع.

أن يكون للشخص المعنوي وفقاً لتنظيمه الخاص من يُعبر عن إرادته ويُمثله قانوناً من الأشخاص الطبيعيين، باعتبارهم الأداة التي تُفصح عما تقتضيه مصالح الشخص المعنوي وما تتطلبه من حماية ومثال ذلك في القانون الخاص رئيس مجلس إدارة الشركة وفي القانون العام محافظ الإقليم أو رئيس المدينة بالنسبة للأشخاص الإقليمية أو رئيس الجامعة مثلاً بالنسبة للأشخاص المرفقية (سامي ، ٢٠٠٤)

المطلب الثاني: المقومات الشكلية، وتتمثل بالاتي:.

يتمثل العنصر الشكلي اللازم لقيام الشخص المعنوي في الاعتراف التشريعي به، خصوصاً وأنه يأتي على سبيل الاستثناء وخلافاً للأصل وهو ما يعني أن وجوده يكون بقوة القانون. (نايف شبير، ٢٠١٥)

في تقدير بعض الفقهاء لابد من اعتراف المُشرع بالشخصية المعنوية إما صراحة أو ضمناً، سواء تم ذلك عن طريق الاعتراف العام (أي بقانون عام) أو بطريق الاعتراف الخاص (أي بنص خاص بكل شخص معنوي على حدى)، ومن ثم يوجد الشخص المعنوي متى تحققت الشروط التي حددها المشرع لذلك في القانون دون الحاجة اعتراف خاص، فإذا لم تتوافر هذه الشروط لدى إحدى مجموعات الأشخاص أو الأموال، فإنه يلزم لثبوت الشخصية المعنوية لهذه المجموعة أن تتقدم هذه المجموعة إلى الجهة المختصة قانوناً بطلب منحها الشخصية القانونية المعنوية، ولا تكتسب هذه الشخصية إلا بالاعتراف الخاص لها بذلك.(سامي ، ٢٠٠٤)

يرى الباحث هنا أنه يجب التمييز بين وجود الشخص المعنوي في ذاته وبين الاعتراف له بالشخصية القانونية، فوجود الشخص المعنوي في ذاته لا يلزم الاعتراف به، إذا يتحقق هذا الوجود بمجرد توافر عناصره ومقوماته سالفة الذكر، مثلما هو الحال بالنسبة للشخص الطبيعي الذي يتحقق وجوده بتوافر واقعة ميلاده حياً بغض النظر عما يتطلبه القانون من ضرورة استصدار شهاده الميلاد، وعلى ذلك فإن اعتراف الدولة بالشخص المعنوي ليس بذاته الواقعة المنشئة لهذا

الشخص، إذ أن وجوده سابق على هذا الاعتراف الذي يُعد في هذه الحالة اقراراً بوجوده أو اعترافاً بأمر واقع، مثله في ذلك تماماً مثل شهادة ميلاد الشخص الطبيعي.

المبحث الثالث: سلطة المُشرع تجاه الشخص المعنوي العام

لقد مارس المُشرع سلطة واسعة تجاه جميع الأشخاص المعنوية الخاصة والعامة على حد سواء، ونجد أن هذه السلطة تبدأ مع لحظة الاعتراف بالشخص المعنوي، وتستمر أثناء حياته ونشاطه إلى أن يتم إنها وجوده وانقضائه، وكل ذلك يأتي من باب الحفاظ على النظام القانوني وعدم السماح للأشخاص المعنوية بإهدار قيمته بحث يكون وجودها ونشاطها متفقاً مع أحكامه وتستتير بقواعده. (الطماوي، ١٩٧٠)

وفيما يتعلق بالشخص المعنوي العام على اختلاف أنواعه الإقليمي والمرفقي والمهني، فإن سلطة المشرع تبدو واضحة وقائمة تجاهه سواء عند إنشائه أو عند ممارسته لنشاطه، وكذلك عند انقضاء وجوده، حيث لا يُمكن للشخص المعنوي العام أن يوجد بدون الاعتراف التشريعي به والنص على قيامه في القوانين أو اللوائح، وهذه قاعدة عامة تسري على جميع الأشخاص التي لابد وأن تقوم على أساس من القانون وبإرادة المشرع.(شبير، ٢٠١٥)

وبالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ نجده واضحاً في النص على أن مجلس الوزراء يختص بإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات وما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري على أن يُنظم كل منها بقانون. (Hamad, 2019) وهنا يبرز دور المشرع من خلال هذا القانون الذي يتولى بيان كيفية إنشاء الشخص المعنوي العام والشروط اللازمة لذلك،(القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣م، المادة ٦٩)، وذات الحال نفسه عند إنشاء الأشخاص المحلية.(القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣م، المادة ٨٥)

وبالإضافة لذلك نجد أن بعض الأشخاص المرفقية والتي أشار إليها القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣ أورد النص على أن إنشاء هذه الأشخاص يكون بقانون ومثالها سلطة النقد،(القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣م، المادة ٩٣) وديوان الرقابة المالية الإدارية.(القانون الأساسي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٣م، المادة ٩٦)

المبحث الرابع: أنواع الأشخاص المعنوية العامة

تنقسم الأشخاص المعنوية العامة إلى قسمين وهما الأشخاص الإقليمية العامة والأشخاص المرفقية العامة، وذلك على أساس الاختصاص المكاني بالنسبة للأولى أو الاختصاص الوظيفي بالنسبة للثانية، غير أن القضاء الإداري الفرنسي

وكذلك المصري وتبعتهم في ذلك محكمة العدل العليا، أضافوا جميعاً نوعاً ثالثاً يتمثل في الأشخاص المهنية مثل نقابات المحامين والصيادلة والمهندسين والزراعيين ..وغيرهم، وعلى ضوء ما تقدم سوف يقوم الباحث بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية

يتأسس وجود هذا النوع من الأشخاص المعنوية العامة طبقاً لمعيار إقليمي أو جغرافي أو بشري ممارسة نشاطه خارج ذلك الإقليم، ويستثنى من ذلك الدولة ذاتها حيث تُعد الشخص الإقليمي الأكبر ويرتبط نشاطها بكامل الإقليم وليس بجزء منه، وفيما يلي نتناول الأشخاص المعنوية الإقليمية على النحو التالي:.

الفرع الأول: الدولة.

تتميز الدولة كشخص معنوي عام إقليمي بأنها الأهم والأعلى ولا تعلوها سلطة أخرى داخل حدودها، وكذلك تتسع اختصاصاتها لتشمل كافة المرافق العامة، في حين تنحصر اختصاصات الأشخاص الإقليمية الأخرى في بضعة من هذه المرافق التي تتسم بالطابع المحلي، وتسري اختصاصات الدولة على كافة سكان البلاد المقيمين فيها ، في حين ينحصر اختصاص الشخص الإقليمي على سكان هذا الإقليم، ومما لا شك فيه أن الدولة تتبوأ قمة الأشخاص المعنوية الإقليمية جميعاً فهي التي تمنح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الأخرى الموجودة على إقليمها، وكذلك يرى بعض الفقهاء في ذلك أن الدولة تعتبر الوعاء الذي يحتوي الأشخاص القانونية جميعاً سواء كانت طبيعية أو معنوية عامة أو خاصة، وتستمد الدولة وجودها من عناصر واقعية وقانونية، في حين يتولى القانون الدولي العام مسألة الاعتراف بالدولة كعنصر في المجتمع الدولي. (عبد الحميد عبد الحفيظ سليمان، ١٩٩٩)

وبخصوص ثبات الشخصية المعنوية العامة للدولة نجد أن الفقه قد تباين في شأن ثبات هذه الشخصية المعنوية العامة للدولة ولكن الرأي الراجح هو الرأي الذي يذهب إلى اكساب الدولة الشخصية المعنوية العامة (أي تمتعها بالشخصية القانونية)، ويترتب على ذلك مجموعة من النتائج والخصائص والمزايا، (محمد رأفت قاسم جعفر، ١٩٨٩) وهي تتمثل بالاتي:

بقاء الدولة وديمومتها بالمقارنة مع أشخاص الحكام والمحكومين.

بقاء جميع الالتزامات والحقوق التي للدولة وعليها قائمة ولا تتأثر بتغيير الحكام.

يكون للدولة كشخص معنوي عام حق التقاضي وفي المقابل يستطيع الأفراد مقاضاتها عن تقصيرها أو إهمالها. كما أن وجود الشخصية المعنوية للدولة يضمن استقلالها.

الفرع الثاني: الأشخاص الإقليمية الأخرى.

إلى جانب الدولة تُوجد أشخاص إقليمية أخرى أقل نطاقاً ومساحة منها حيث لا يتعدى اختصاصها كامل إقليم الدولة، وإنما ينحصر في حدود مكانية أو جغرافية ولجزء مُحدد من السكان، ومن أمثلة هذه الاشخاص المقاطعات والمحافظات والمدن والقرى، وفيما يلي نستعرض هذه الأشخاص العامة على النحو التالي:

أولاً: المقاطعات.

تُعد المقاطعات كوحدة محلية من الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية التي تأتي بعد الدولة مباشرة في المرتبة من حيث الاختصاص والمساحة والسكان المنتمين إليها، وقد تضم أيضاً عدداً من المحافظات أو المدن والقرى، وهنا بالرجوع إلى الواقع الفلسطيني نجد أنه يمكن اعتبار الضفة الغربية، وكذلك قطاع غزة من قبيل هذه الأشخاص التي تضم محافظات ومدن وقرى متعددةً في نطاقها الجغرافي، وكما أنه بالرجوع إلى زمن الانتداب البريطاني فإننا نجد النظام القانوني المطبق آنذاك يعرف مثل هذه الأشخاص العامة الإقليمية. (شبير، ٢٠١٥)

ثانياً: المُحافظات والمدن والقرى.

تشترك المحافظات والمدن والقرى جميعاً في أنها وحدات إدارية أو هيئات محلية والتي يمتد نطاقها على جزء من إقليم الدولة ولكن بنسب متفاوتة فالمحافظة قد تحتوي على عدد من المدن والقرى، والمدن قد تحتوي على عدد من القرى وأحياء ومناطق. (أبو عمارة، ١٩٩٥)

وبالرجوع إلى قانون الهيئات المحلية رقم (١١) لسنة٢٠٠٥م، نجد أنه نص على أن المُحافظات والمدن والقرى والبلديات، تعتبر من الأشخاص المعنوية العامة وأن ما يصدر عن ممثليها من قرارات تُعتبر إدارية وبالتالي يُقبل الطعن فيها بالإلغاء، والجدير بالذكر أنه وبعد عودة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أراضي الوطن ثم إنشاء وزارة خاصة بالهيئات المحلية تُشرف عليها وتراقب أداء مجالسها المختلفة وهو ما عرف (بوزارة الحكم المحلي) ويكون لهذه الوزارة سلطة الوصاية على الهيئات المحلية. (شبير، ٢٠١٥)

المطلب الثاني: الأشخاص المعنوية العامة المرفقية

تختلف الأشخاص المرفقية (المصلحية) عن الإقليمية في أنها تمارس نشاطها على كامل إقليم الدولة، ومع ذلك تبقى مُقيدة بحدود هذا النشاط الذي تتخصص به ولا تتعداه لنشاط أخر، والشخص المرفقي يتولى إدارة مرفق معين على مستوى الدولة لتقديم خدمة مُعينة قد تكون صحية أو أمنية أو تعليمية أو اقتصادية أو اجتماعية أو مالية....إلخ، وكما ويتميز هذا الشخص المرفقي باستقلاله عن الحكومة وعدم تبعيته لها من النواحي المالية والإدارية والتنظيمية بحسب الأصل، ومع ذلك يبقى خاضع للرقابة حتى لا يكون بمنأى عن المحاسبة والمسألة. (سليمان، ١٩٩٩)

وتختلف الأشخاص المعنوية المرفقية عن الأشخاص المعنوية الإقليمية في أن الأخيرة تقوم على فكرة الديمقراطية التي تؤكد على حق سكان الوحدات المحلية بإدارة شئونهم المحلية بأنفسكم، بينما تقوم فكرة الشخصية المعنوية المرفقية على ضرورة ضمان الكفاءة الإدارية وحسن إدارة المرافق العامة ذات الطابع الفني ولا علاقة للديمقراطية في ذلك، كما هو الحال في الجامعات والمؤسسات العامة والهيئات وغيرها. (فاطيمة، ٢٠١٥)

ومن تطبيقات هذه الأشخاص في فلسطين يشير الباحث إلى جامعة الأزهر والإسلامية، حيث تعتبران من الأشخاص المرفقية التعليمية، ويتولى إدارة هذه الأشخاص مجلس الجامعة المكون من العمداء بإشراف مجلس الأمناء دون الخضوع مباشرة للوزارة، وإنما نجد هذه الأشخاص تستقل عن الحكومة وتحديداً عن وزارة التربية والتعليم العالي بصورة بسيطة لأنها تبقى خاضعة لوصاية الوزارة في بعض جوانب نشاطها بخلاف جامعة الأقصى الحكومية، وأضف لذلك سلطة النقد فهي تُعتبر من الأشخاص المرفقية ذات النشاط المالي والاقتصادي، وسلطة الأراضي، والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، والهيئة العامة للمعابر، والهيئة العامة للبترول، وسلطة المياه، والطاقة، فكل هذه الهيئات والسلطات والمؤسسات العامة تعتبر من الأشخاص المعنوية المرفقية وتمارس نشاطها على مستوى الدولة دون التقيد بحدود جغرافية، وتتمتع بوع من الاستقلال المالي والإداري الواضح عن الحكومة ومع ذلك تبقى خاضعة لوصايتها، ولقد اعترف المشرع لهذه الأشخاص بالشخصية المعنوية في القوانين المنظمة لها، لذلك فإن ما يصدر عنها من قرارات تعتبر قرارات إدارية وتتولى محكمة العدل العليا فرض رقابتها عليها.(حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٤)

المطلب الثالث: الأشخاص المعنوية العامة المهنية

بسبب التطور المُستمر في مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول وتأثير هذا التطور على القانون الإداري وأحكامه، ظهرت فكرة جديدة لأشخاص معنوية أخرى تتمثل في هيئات أو نقابات أو اتحادات، وتتولى إدارة مرفق عامة ينشئها المشرع لتحقيق مصالح عامة وتتولى هذه الأشخاص تنظيم النشاط المهني لمجموعة الأفراد المنتمين لهذه المهنة وتتمتع هذه الأشخاص بالاستقلال المالي والإداري ولها إصدار اللوائح الخاصة بتأديب أعضائها وممارسة المهنة التي تشرف عليها. (المحاسنه، ٢٠١٥)

وحقيقة الأمر كما يُبرزها القضاء الإداري في فرنسا ومصر تكمن في أن هذه الأشخاص كانت قديماً لها طابعها الخاص إلا أن نشاطها بدء يقترب ويتطور من مفهوم النشاط الإداري العام ويتخلى عن المظهر الفردي وأصبحت تقترب من فكرة الأشخاص المعنوية العامة التي تتمتع بنوع من السلطة العامة في مواجهة المنتمين إليها من أصحاب المهنة، خصوصاً أن القوانين المنظمة لها تعترف لها ببعض الامتيازات والسلطات الآمرة في مواجهة هؤلاء الأفراد المنتمين إليها، وبدورها قضت محكمة العدل العليا بأن الأشخاص المعنوية العامة إما أن تكون إقليمية أو مرفقية أو مهنية ومن الأمثلة على الأخيرة نقابة المحامين والأطباء والمهندسين والزراعيين والمعلمين والصيادلة.(محمد سليمان نايف شبير، ٢٠١٥)

وبناءً على ما تقدم فإن اعتراف المُشرع بالشخصية المعنوية العامة للهيئات والنقابات في القوانين المُنظمة لها، دليل على أن قراراتها تقبل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري الذي يمارس رقابية عليها، فلو رجعنا إلى قانون تنظيم مهنة المحاماة في فلسطين،(قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (٣) لسنة ١٩٩٩، المادة ١٠)، نجده يتعامل مع نقابة المحامين على أساس أنها شخص معنوي عام، وأن مجلس النقابة يملك من السُلطة العامة في مواجهة المحامين ما تملكه كافة الأشخاص المعنوية العامة لاسيما على صعيد امتلاكه لسلطة إصدار القرارات الإدارية المؤثرة في المراكز القانونية لهم، ومنها على سبيل المثال قرار التسجيل والفصل من الجمعية العامة ومنح المزاولة أو سحبها، وكما نص علية القانون فإن القرارات التي يصدرها المجلس تُعد من القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا.(قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم (٣) لسنة ١٩٩٩، المادة ٣٣)

المبحث الخامس: النتائج المترتبة على قيام الشخص المعنوي العام ونهايته

سوف نتحدث من خلال هذا المبحث عن أهم النتائج التي تترتب على قيام الشخص المعنوي العام وذلك في مطلب أول، ثم عن نهاية الشخص المعنوي العام في مطلب ثانٍ، وذلك على النحو التالي :.

المطلب الأول: النتائج المُترتبة على قيام الشخص المعنوي العام

يترتب على قيام الشخص المعنوي العام، ومنحه الشخصية القانونية العامة، تمتعه بمجموعة من النتائج وهي على النحو الاتي:

الفرع الأول: تمتعه بالذمة المالية المستقلة

يتمتع الشخص المعنوي العام بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة، وله الحق في الاحتفاظ بالفائض من إداراته ويتحمل نفقاته. الذمة المالية للشخص المعنوي العام مستقلة عن الأشخاص المكونين له، وغالباً ما ينص المشرع على تمتع الشخص المعنوي العام بالذمة المالية المُستقلة في القانون أو اللائحة التي أنشأته، وقد يأتي هذا النص عاماً أو خاصاً، ومثال الأول ما أورده النظام الأساسي للجامعات الحكومية، من أن كل جامعة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبذمة مالية مستقلة دون أن يحدد جامعة بعينها، ومثال الثاني ما نلمسه في قانون المجلس الأعلى للمرور الذي نص على تمتع المجلس بالشخصية الاعتبارية وبالذمة المالية المستقلة وله ميزانيته الخاصة ضمن الميزانية العامة للدولة، وكذلك قانون الحج والعمرة. (الطماوي، ١٩٧٠)

الفرع الثاني: اكتسابه الأهلية القانونية

يتمتع الشخص المعنوي العام بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها القانون تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، غير أن هذه الأهلية أضيق نطاقاً من أهلية الشخص الطبيعي، فهذه الأهلية فقط لممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في ميدان نشاطه وتخصصه، وهي مقيدة بحدود الهدف الذي يسعى الشخص المعنوي العام لتحقيقه، وهذه الشخصية للشخص المعنوي مستقلة عن شخصية الأعضاء المكونين للشخص الاعتباري العام ويباشرها عنه من يمثله من أشخاص طبيعيين، وعادة ما يتولى المشرع النص على منح الشخص المعنوي العام أهلية إبرام التصرفات القانونية، بيد أن ذلك الأمر يُعد مفترضاً ولا حاجة للنص عليه. (المحاسنه، ٢٠١٥)

الفرع الثالث: تمتعه بأهلية التقاضي.

للشخص المعنوي العام أهلية التقاضي، فله مُقاضاة الغير كما يكون من حق الغير أن يقاضيه، كما يجوز أن تُقاضي الأشخاص المعنوية العامة بعضها البعض، ويباشر هذا الحق عن الشخص المعنوي العام أشخاص طبيعيين يمثلونه أو

ينوبون عنه في التعبير عن إرادته بصفاتهم وليس بذواتهم.(حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨) ومما قضت به محكمة العدل العليا في هذا الشأن: " ، وحيث أن الفقه والقضاء قد استقر على أن القرارات الخاضعة للطعن أمام محكمة العدل العليا هي القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة أو شخصاً من أشخاص القانون العام ".

الفرع الرابع: اكتسابه الموطن.

يترتب على قيام الشخص المعنوي العام اكتسابه الموطن الخاص به، وعندما يكون للشخص المعنوي العام موطن رئيسي ومواطن أخرى فرعيه تنتشر في أنحاء المحافظات والمدن داخل الدولة، وغالباً ما يتولى المُشرع تحديد الموطن الخاص بالشخص المعنوي العام، وهو ما نلمسه في قانون سلطة النقض الذي نص على أن المقر الرئيسي لسلطة النقض هو القدس، ويكون لها إنشاء مواطن فرعية في محافظات الوطن. (شبير، ٢٠١٥)

المطلب الثاني: نهاية الشخص المعنوي العام

الدول باعتبارها أهم الأشخاص المعنوية العامة تنقضي شخصيتها بزوالها أو فقدانها ركن من أركانها التي تقوم عليها، كما إذا تفتت إلى عدة دول أو دمجت بدولة أخرى أو فقدت إقليمها أو انعدام السلطة السياسية بسبب الفوضى فيها. (شيخا، ١٩٩٩)

أما الأشخاص المعنوية الإقليمية فتنتهي بذات الأداة التي نشأت بها، كما لو صدر قانون يُعيد تقسيم الوحدات المحلية فيلغي بعض الأشخاص المعنوية الإقليمية ويستحدث غيرها أو يقوم بدمجها في بعضها، ولقد منح القانون الأساسي الفلسطيني مجلس الوزراء سلطة واسعة تجاه الأشخاص المعنوية المحلية ومن بينها صلاحية مجلس الوزراء في إلغاء وجود الأشخاص المحلية وهو ما أكدته محكمة العدل العُليا. (حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم ٦٠ لسنة ٢٠٠٨) وأما الأشخاص المعنوية المرفقية أو المهنية فتنقضي بإلغائها أو بحلها أو بتحقيق الغرض الذي أنشأت من أجلها ومثال ذلك عندما تم إنشاء الهيئة العامة لتعويض ضحايا العدوان الاسرائيلي على قطاع غزة في عام ٢٠١٤م، ولقد أنهت عملها على أكمل وجه أو بإدماجها بشخص معنوي أخر.(النجار، ٢٠٠٠) ومثال على ذلك ما يتضح لنا من المرسوم الرئاسي الذي قضى بدمج الهيئة العامة للاستعلامات بوكالة (وفا) وتغير مسمى الوكالة إلى وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية.(المرسوم الرئاسي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨)

الخاتمة

في ختام هذا البحث الوصفي التحليلي، وبعد الإنتهاء مناقشة وتحليل مفهوم الشخص المعنوي العام، خلص الباحث إلى العديد من النتائج والتوصيات. سوف يوردها على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

أنه يقصد بالشخص المعنوي في نطاق القانون الإداري الشخص المعنوي العام، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية في جميع قراراتها.

يتميز الشخص المعنوي العام بما له من سيادة وحقوق السلطة العامة بالشخصية المعنوية العامة.

إن الإدارة ليست هي أساس وجوهر الحق بل المصلحة هي أساس وجود الحق، فالحق هو مصلحة مُعتبرة يُقرها القانون ويحميها، وكل صاحب يُعتبر هو صاحب الحق، فالحق على هذا الأساس ليس ملازم ومقتصر على الشخص الطبيعي بل أن كل شخص قانوني طبيعي كان أو معنوي هو صاحب حق أي صاحب مصلحة معتبرة يقرها القانون ويحميها، ومن ثم فإن الأشخاص المعنوية هي حقيقة واقعية وليست مجرد افتراض أو مجاز قانوني.

أن طبيعة القرارات التي يحق الطعن فيها بالإلغاء هي القرارات الإدارية الصادر عن أشخاص القانون العام أياً كان نوعها إقليمي أو مرفقي أو مهني، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية في جميع أحكامها.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي المشرع الفلسطيني بأن يقوم بالنص على المسئولية الجزائية للشخص المعنوي العام وذلك بشكل واضح وصريح لعدم وضوح النص على ذلك.
٢. نوصي المشرع الفلسطيني بوضع بعض النصوص القانونية لتحديد طبيعة ومفهوم الشخص المعنوي العام.

قائـمة المراجع

أولاً: الكتب والأبحاث.

أبو عمارة، محمد على. (١٩٩٥). القانون الإداري تنظيم الإدارة العامة في فلسطين، الطبعة الاولى، بدون دار نشر.

جمال الدين، سامي. (٢٠٠٤). أصول القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.

سليمان، عبد المجيد عبد الحفيظ. (١٩٨٩). أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.

شبير، محمد سليمان نايف. (٢٠١٥). مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.

شيخا، إبراهيم عبد العزيز. (١٩٩٩). الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.

الطماوي، سليمان محمد. (١٩٧٠). مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الجزء الأول، القاهرة.

فاطيمة، سويح. (٢٠١٥). المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري. جامعة الطاهر مولي، الجزائر، رسالة ماجستير.

قاسم جعفر، محمد رأفت. (١٩٨٩) أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.

المحاسنه، محمد أحمد. (٢٠١٥). المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في حالة انتفاء الصفة التمثيلية للعضو مرتكب الجريمة، المجلد ٤٢، العدد ١.

نجم، أحمد حافظ. (١٩٨٩). القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة.

ثانياً: القوانين والأنظمة.

القانون الأساسي الفلسطيني لعام ٢٠٠٣م، منشور في الوقائع الفلسطينية، السنة العاشرة، ٢٠٠٣م.

قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥.

قانون تنظيم مهنة المحاماة في فلسطين، رقم (٣) لسنة ١٩٩٩م.

ثالثاً: الأحكام القضائية.

منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)، موسوعة الكترونية شاملة لجميع أحكام محكمة العدل العليا الصادرة منذ العام ١٩٨٩م وحتى ٢٠١٤م، من إعداد معهد الحقوق بجامعة بيرزيت مع المكتب الفني في المحكم العليا.

مواد المرسوم الرئاسي رقم (٧) لسنة ٢٠٠٨م، دمج الهيئة العامة للاستعلامات بوكالة (وفا) منشور في الوقائع العدد (٧٦) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٢٠م، ص٢٠.

المراجع الاجنبية

Hamad, Ahmad Mohammed. (2019). End of The Minister's Legal Status in Palestinian Law, Volume 3 Issue 1, April 2019.