غرفة تجارة وصناعة الكويت كمرفق عام مهني (دراسة في أساليب التنظيم الإداري)(*)

الدكتور/ أحمد حمد الفارسي
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق - جامعة الكويت

ملخص:

تقوم غرفة تجارة وصناعة الكويت بدور مهم في الحياة الاقتصادية في دولة الكويت باعتبارها من المؤسسات التي تعنى بالمصالح الاقتصادية لمنتسبيها ولمختلف القطاعات في الدولة، وقد ثار جدل واسع في الكويت، في الآونة الأخيرة، حول التكييف القانوني للغرفة، وطبيعة الدور الذي تؤديه في الحياة الاقتصادية في البلاد.

كما ترتب على هذا الجدل، الحديث حول أحقية الغرفة في إجبار التجار في البلاد على الانتساب إليها، ومدى شرعية تحصيل رسوم على هذا الانتساب.

وفي هذا البحث قمنا ببيان التكييف القانوني لغرفة التجارة والصناعة من خلال أساليب التنظيم الإداري المعروفة في القانون الإداري ومن خلال نظرية المرفق العام.

ومن خلال البحث بيّنا أن غرفة التجارة والصناعة تعتبر مؤسسة ذات نفع عام، وتتمتع بصفة المُرفق الاقتصادي والمهني تقوم بمسؤوليات مرفق عام، على الرغم من كونها من أشخاص القانون الخاص، وذلك من خلال تمتعها بالشخصية الاعتبارية وما يترتب على ثبوت هذه الصفة من آثار. ومن الواضح أن اتجاه القضاء الإداري في مصر يؤيد هذا الرأي، حيث

(*) أجيز البحث بتاريخ ٢٤/١١/٢٠١٠م.

يعتبر هذا القضاء، الغرف التجارية والنقابات المهنية في بعض وجوهها، مرافق عامة مهنية على الرغم من أنها مؤسسات خاصة.

وبناء على ما توصل إليه البحث من نتائج، فإنه قد تم تقديم بعض التوصيات للمشرّع الكويتي من أجل مراعاتها عند وضع تشريع جديد لغرفة تجارة وصناعة الكويت.

مقدمة عامة:

تقوم غرف التجارة والصناعة بدور مهم وفعال في تقديم العديد من الخدمات الضرورية للتنمية بجانبيها الاقتصادي والاجتماعي، باعتبارها مؤسسات تعنى بالمصالح الاقتصادية لمختلف القطاعات في الدولة.

كما يتم الاعتماد عليها – في الوقت ذاته – كمركز رئيسي لتجميع البيانات وإعداد الإحصائيات الاجتماعية والاقتصادية الواقعية التي تحصل عليها من خلال اتصالها الدائم بقاعدتها العريضة من الفئات الاقتصادية والاجتماعية المتمثلة في أصحاب الأعمال وأرباب الصناعات.

وعلاوة على ذلك فإنها تضطلع بوظائفها التنفيذية الرئيسة في خدمة الفئات التي تنتمي إليها وتكتسب عضويتها من التجار والصناع.

وقد ساهمت غرفة تجارة وصناعة الكويت منذ بدء نشاطها بدور مهم وقوي في دعم المؤسسات الاقتصادية، والفعاليات الإنتاجية التي تعمل على تقدم المجتمع الكويتي، والنهوض بتنميته.

ولم تقف خدمات الغرفة عند حد تقديم الخدمات التقليدية التي تقوم بها الغرف الأخرى في الدول النامية، بل اتسع مجال نشاطها ليشمل أحدث التطورات في قائمة الخدمات التي تقدمها الغرف المماثلة لها في الدول المتقدمة.

ولما كان التنظيم الإداري لأي جهة هو محصلة تفاعل الفكر والفلسفة الإدارية للقائمين بإعداد التنظيم، ويشكل في الوقت ذاته انعكاساً لفلسفة واتجاه معين قد ترسخ خلال مراحل متعاقبة ومستقرة في أذهان الأفراد – نتيجة لتفاعلهم مع الأحداث السياسية والاقتصادية والإدارية المحيطة بهم–، كان من

الضروري أن تراعي أساليب التنظيم الإداري في القانون الإداري مدى الاستجابة لأهداف المنظمة الإدارية واختصاصاتها حتى يمكن الحكم على كفاءة أسلوب التنظيم في ضوء المتغيرات البيئية، ولاسيما أن القانون الإداري قانون متغير ومتطور. وتعنى نظرية المرافق العامة بتحقيق النفع العام لأفراد المجتمع، ويعدُّ عنصر النفع العام هو العنصر الجوهري في نشاط الدولة سواء تولتها بنفسها أم عهدت به إلى بعض الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة من مرافق مهنية وغيرها.

وانطلاقاً من هذه الأهمية فإننا نعرض للطبيعة القانونية لغرفة تجارة وصناعة الكويت بعد الحديث عن مدلولها واختصاصاتها وشخصيتها القانونية المستقلة، وذلك من خلال خطة بحث، نقسمها إلى ثلاثة مباحث على نحو ما يلي:

المبحث الأول: التطور التاريخي للغرف التجارية والصناعية وغرفة تجارة الكويت.

المبحث الثاني: مفهوم غرفة التجارة وشخصيتها القانونية المستقلة.

المبحث الثالث: التكييف القانوني لغرفة التجارة والصناعة في ظل القانون الإداري.

وسوف نقسم المباحث إلى مطالب وفروع بحسب ما يقتضيه عرض الدراسة وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول
التطور التاريخي للغرف التجارية والصناعية وغرفة تجارة الكويت

تذكر الدراسات التاريخية أن أصحاب الحرف المختلفة من الصينيين والرومان وقدماء المصريين كانوا يكونون فيما بينهم اتحادات أو نقابات لأصحاب الحرف المختلفة. وقد كانت هذه الاتحادات هي أساس ظهور نقابات الحرف في أوروبا ابتداء من القرن الثاني عشر، وهو التاريخ الذي ترجع إليه جذور الغرف الاقتصادية. وقد كان الهدف من إنشائها في هذا الوقت تجويد الفن الابتكاري للحرف[١] وحمايته من الدخلاء على ذلك الفن، وتحسين عملية المساومة الجماعية، فضلاً عن حماية أرباب الحرفة الواحدة. ومن الحضارات القديمة انتقلت الفكرة إلى الدول الصناعية وبالتبعية إلى العالم العربي على نحو ما سنبينه فيما يلي:

المطلب الأول
في الدول الغربية

تعود نشأة الغرف التجارية والصناعية في الدول الصناعية لأحد أمرين: الأمر الأول: يتعلق بمبادرة رجال الأعمال من أنفسهم بإنشاء هذه الغرف نتيجة لشعورهم بالتهديد المباشر أو غير المباشر لمصالحهم، وعدم قدرة كل منهم بمفرده على حماية تلك المصالح.

والأمر الثاني: رغبة الحكومة في مشاركتهم معها في اتخاذ القرارات كوسيلة للمحافظة على المشروعات الفردية وتنميتها.

وفي أمريكا تزامن ظهور منظمة رجال الأعمال ومنظمة رجال الصناعة مع زيادة العداء نحو المشروع الخاص في مرحلة ما أطلق عليه عصر الإصلاح في

(١) هيثم الملوحي: الغرف الاقتصادية في العالم: نشأتها وتطورها، بحث منشور بدليل الكويت (غرفة تجارة وصناعة الكويت ١٩٦٥، ص ٤٩٤ وما بعدها.

نهاية القرن التاسع عشر. وفي عهد الرئيس روزفلت، وتحديداً في الفترة من ١٩٠٢ إلى ١٩٠٤ تعرض القطاع الخاص لهجوم كبير من الحكومة بسبب الاحتكار الذي كان يمارسه ذلك القطاع. وفي هذه الفترة أيضاً بدأ ظهور الاتحادات العمالية بهدف حماية حقوق العمال، كما تدخلت الحكومة للحد من تعسف بعض أصحاب الأعمال وانتهاكهم لحقوق العمال، ولم يكن لتدخل الحكومة حد معين تقف عنده؛ مما أدى إلى حدوث ذعر لدى رجال الأعمال وخاصة المؤسسات المالية الكبرى[٢]. وقد اشتكى رجال الأعمال من عدم سماع الحكومة الفيدرالية في واشنطن لأصواتهم، وأن أعضاء البرلمان ليس لديهم معرفة بالفكر التجاري ويعوزهم المفهوم الواضح لأثر التشريعات الضريبية والجمركية على الاقتصاد القومي بصفة عامة وقطاع الأعمال بصفة خاصة.

وإزاء ذلك قام الرئيس "هوارد تافت" بالموافقة على فكرة دعوة كل الاتحادات المحلية وغرفة التجارة وبعض الجمعيات الصناعية إلى مؤتمر عام لتأسيس منظمة يكون باستطاعتها شرح وجهة نظر رجال الأعمال للحكومة، وقد أسفر هذا المؤتمر عن تأسيس غرفة تجارة الولايات المتحدة في إبريل عام ١٩١٢.

وبالنسبة لنشأة الغرف التجارية في باقي الدول الصناعية فإن الدراسات التاريخية تشير إلى أن أقدمها غرفة هامبورج بألمانيا التي أنشئت عام ١٦٦٥، تلتها غرفة تورينو بإيطاليا عام ١٧٢٩، ثم غرفة جرسي في إنجلترا عام ١٧٦٨، وغرفة طوكيو باليابان عام ١٨٩١، وغرفة ريودي جانيرو بالبرازيل عام ١٨٣٤، وغرفة أدليد بأستراليا عام ١٨١٠، وغرفة تورنتو بكندا[٣] سنة ١٨٤٥.

---

(٢) د. طايل السعيد شحاتة ود. فؤاد أبو الفتوح أبو إسماعيل: غرفة تجارة وصناعة الكويت، طبعة مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، إدارة التأليف والترجمة، الطبعة الأولى ١٩٨٤ –١٩٨٥، ص ١٧.

(٣) هيثم الملوحي: الغرف الاقتصادية في العالم: نشأتها وتطورها، بحث منشور بدليل الكويت (غرفة تجارة وصناعة الكويت)، ١٩٦٥، ص ٤٩٥.

المطلب الثاني
في الدول العربية

تعود البدايات الأولى لنشأة غرف التجارة والصناعة في العالم العربي إلى ذيوع مسميات (شيخ التجار) أو (شاه بندر التجار) أو شيخ السوق أو شيخ الكار، بين من يمارسون حرفة التجارة. وفي أثناء الحكم العثماني للبلاد العربية صدر لأول مرة نظام للغرف التجارية بالعالم العربي، وتحديداً في ٦ صفر عام ١٢٩٧ للهجرة، ويوافق هذا عام ١٨٨٠ للميلاد. وفي عام ١٩٠٥ أصبح عدد أعضاء غرفة التجارة المركزية ومقرها استنبول ١٢ عضواً يقابلهم ٨ أعضاء بغرف الولايات والأقطار و٤ أعضاء بغرفة المحافظة أو المتصرفية. وفي عام ١٣٢٨ للهجرة صدر نظام غرف التجارة والصناعة، ونشر في تقويم وقائع العام التالي الذي يوافق عام ١٩١١ للميلاد.

وقد أسست أقدم غرفة تجارة عربية في مدينة حلب عام ١٨٨٥ للميلاد، وكانت تحظى بأهمية كبيرة؛ لأن المدينة ذاتها كانت من أهم مراكز التجارة بين الشرق والغرب قبل افتتاح قناة السويس بمصر. ثم أنشئت غرفة دمشق في عام ١٣٠٨ للهجرة. وبعد زوال الحكم العثماني عن البلاد العربية اندثرت بعض الغرف التجارية وأعيد تأسيس البعض الآخر مثل: غرفة بغداد التي أعيد تأسيسها مرة أخرى عام ١٩٢٦ بعد مرور ١٥ عاماً على إنشائها لأول مرة.

وفي مصر أنشئت الغرفة التجارية بمدينة الإسكندرية عام ١٨٨٠، ولكنها كانت غرفة إنجليزية أنشئت بجوارها غرفة إيطالية، وأخرى فرنسية، وثالثة يونانية، وجميعها كان مقرها الإسكندرية التي كانت تعدُّ في ذلك الوقت عاصمة تجارية دولية. ولم تنشأ غرفة التجارة المصرية بمدينة الإسكندرية[٤] إلا في

---

(٤) كانت الإرهاصات الأولى لغرفة التجارة المصرية بمدينة الإسكندرية عندما تم تعيين رئيس لتجار المدينة من بين المصريين كان يطلق عليه مسمى (سر تجار) حيث كان منزله ملتقى لتجار المدينة، يجتمعون فيه لمناقشة أمورهم الخاصة بالتجارة، ولكن وظيفته كانت وظيفة استشارية بالنسبة للحكومة.
انظر، د. طايل السعيد شحاتة ود. فؤاد أبو الفتوح إسماعيل، مرجع سابق، ص ١٩-١٢.

عام ١٩٢٢. أما غرفة القاهرة فقد أنشئت عام ١٩١٣، وهو العام الذي صدر فيه نظام الغرف التجارية بمصر، ولكنها توقفت عن عملها في العام التالي بسبب الحرب العالمية الأولى، ولكن تشكيلها أعيد مرة أخرى بعد قيام ثورة ١٩١٩، وتم إنشاء غرف أخرى في مدن عديدة كالمنصورة وطنطا وأسيوط وبورسعيد، وأما هذا التعدد في الغرف قام اتحاد يجمعها تحت لوائه، أطلق عليه اتحاد غرف التجارة، ثم أسست لكل صناعة غرفة مهنية أطلق عليها مسمى اتحاد الصناعات المصرية.

وفي الدول الأخرى أنشئت غرفة تونس عام ١٩٢٨، وغرفة المغرب عام ١٩٤٧، وفي لبنان أنشئت غرفة بيروت عام ١٨٩٨، وغرفة التجارة والصناعة بطرابلس عام ١٩٤٥، وفي السودان أنشئت الغرفة التجارية عام ١٩٠٨.

أما في دول الخليج فقد أنشئت في المملكة العربية السعودية الغرفة التجارية الصناعية بجدة عام ١٩٣٦، والغرفة التجارية الصناعية بالرياض عام ١٩٦٢. وفي قطر أسست غرفة تجارة قطر عام ١٩٥٨، وأسست غرفة البحرين عام ١٩٣٦.

المطلب الثالث
التطور التاريخي لغرفة تجارة الكويت

إن التنظيم الإداري لأي مجتمع مهني يتأثر بالظروف البيئية المحيطة بذلك المجتمع. وبيان ذلك أن ظهور غرف التجارة والصناعة بالدول العربية المختلفة كان بمنزلة الحافز لمن أسسوا غرفة تجارة وصناعة الكويت؛ لكي ينشئوا تجمعاً تطوعياً بهدف حماية مصالحهم والتنسيق بين نشاطاتهم. ومن جهة أخرى فإن التطورات الاقتصادية التي حدثت بمنطقة الخليج متمثلة في اكتشاف البترول كانت دافعاً قوياً لتكوين الغرفة. ولما كان التاريخ يتكون من حقب زمنية متصلة تمهد كل منها للأخرى فإن تطور النشاط التجاري

بالكويت[٥] وأهميته بالنسبة لأهلها كانت له آثاره وانعكاساته الطبيعية على ظهور غرفة تجارة وصناعة الكويت. وبدأ الأمر بتكوين اللجنة التجارية في عام ١٩٢٠ لتكون النواة الأولى لغرفة التجارة، وكانت تقوم بالفصل بين التجار[٦] فيما يثار بينهم من منازعات.

وقد بدأ التفكير في تكوين الغرفة لدى مجموعة من التجار منذ عام ١٩٥٢، وتم بحث هذا الأمر في المجلس البلدي في ذاك التاريخ[٧]، وفي اجتماع اللجنة التنفيذية العليا للمجلس البلدي أوصت بضرورة إنشاء غرفة للتجارة بمرسوم أميري، توكل إليها مهمة إصدار الأنظمة والقوانين الخاصة بالشؤون التجارية بحيث تتلاءم مع الوضع والطابع التجاري في الكويت. وتم تشكيل لجنة مؤقتة لإنشاء الغرفة، وطلبت من التجار أن يدفعوا مائة روبية في صورة تأمين مؤقت

(٥) لا يخفى على أحد أن التجارة من أقدم المهن التي عرفتها الحضارات القديمة، وكانت هي أساس العلاقات بين العرب والشعوب المجاورة لهم في رحلتي الشتاء والصيف، ومع ظهور الإسلام ازدهرت التجارة وانتقلت القوافل إلى كل بقاع العالم. وقد كان التزام التجار بأخلاق الإسلام في مزاولة مهنتهم مثل الصدق والبعد عن الربا والغش، وظهر ذلك في الأدب خاصة في وصف الأدباء لشخصية التاجر، ولا أدل على ذلك من شرح البعض لحروف كلمة تاجر، حيث ذكر أن التاء تعني أنه: تقي، يراقب الله في معاملة الناس، والألف تعني أنه: أمين، يحافظ على أموال الغير وصادق وعوده، والجيم تعني أنه: جسور يقوم على الشراء والبيع دون تراجع أو تخاذل والراء تعني أنه: رؤوف، يراعي الآخرين ويرأف بهم ويقدر ظروفهم. ومما شجع على زيادة حركة التجارة أن أهل الكويت يعرفون أسرار البحر منذ القدم وكانوا سباقين في استخراج اللؤلؤ. راجع في ذلك د. طايل السعيد شحاتة ود. فؤاد أبو الفتوح إسماعيل: غرفة تجارة وصناعة الكويت، المرجع السابق ص ٧٠ وما بعدها.

(٦) بلغ عدد التجار الكويتيين في الفترة من عام ١٩٣٠ إلى عام ١٩٣٥ نحو مائتي تاجر. انظر في ذلك د. طايل السعيد ود. فؤاد أبو الفتوح: المرجع السابق، ص ٧٢.

(٧) بدأ تأسيس غرفة تجارة الكويت في ١٢ فبراير ١٩٥٥، كما يبين من مراجعة الجريدة الرسمية الكويتية.

نظير اشتراكهم في الغرفة[٨]، كما نشرت اللجنة إعلاناً آخر[٩] دعت فيه جميع التجار ورجال الصناعة لدفع اشتراكات حتى يتسنى لهم المشاركة في انتخابات الغرفة.

وقد عهد للجنة المؤقتة الإشراف على وضع قانون الغرفة[١٠] ونظامها الداخلي، وتم انتخاب أول مجلس لإدارة الغرفة في أول مايو ١٩٥٩ في المدرسة المباركية، ثم باشرت الغرفة أعمالها الرسمية في مطلع فبراير ١٩٦٠، بجهاز إداري تكون من خمسة موظفين. وكانت أهم الاختصاصات التي باشرتها الغرفة هي: التصديق على الفواتير، وإصدار شهادات الانتساب، والرد على المكاتبات الواردة. والاتصال بالغرف التجارية في العالمين العربي والأجنبي.

(٨) تم هذا الإعلان في ١٠/١٢/١٩٥٥.

(٩) صدر هذا الإعلان في ٣٠/١١/١٩٥٨.

(١٠) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) في العدد رقم ٢٢٩ – السنة الخامسة بتاريخ ٢٨ يونيو ١٩٥٩، وقد صدر هذا القانون بمرسوم أميري لا يحمل رقماً وإن كان أحد بحوث الغرفة (الموسوم بـ غرفة تجارة وصناعة الكويت في عقدها الأول، ص ٩) قد ذكر أنه كان من المفترض أن يحمل رقم ٤/١٩٥٩، وأعطى المشرع في هذا القانون للجمعية العمومية للغرفة حق إدخال تعديلات على قانون الغرفة ونظامها.

المبحث الثاني
مفهوم غرفة التجارة وشخصيتها القانونية المستقلة

تمهيد:

كما ذكرنا، فإن قانون غرفة تجارة وصناعة الكويت[١١] صدر عام ١٩٥٩، وقد أعطى المشرع في هذا القانون للجمعية العمومية للغرفة حق إدخال تعديلات على قانون الغرفة ونظامها. وقد عني الاقتصاديون والتجاريون بتحديد مفهوم غرفة التجارة وبيئتها القانونية على نحو جلي، وكان من الضروري أن يدلي فقه القانون العام بدلوه في تحديد مفهوم الغرفة والتكييف القانوني لها ولاسيما أن موضوع التنظيم الإداري وأساليبه من الموضوعات الأولية في دراسات القانون الإداري، ومن الموضوعات التي تدرس في علم الإدارة العامة، كما أن نظرية المرافق العامة التي تنتمي إليها الغرفة تحتل مكانة مهمة بين نظريات القانون الإداري. وإنه لمن الضروري أن يقف القانونيون عند ذلك لترتيب الآثار القانونية على هذا التكييف، وهو ما سوف ننتقل إلى دراسته فيما يلي:

المطلب الأول
مدلول غرفة التجارة

جاء في المعجم الوسيط[١٢] أن الغرفة التجارية: جماعة من التجار تنتخب من بينهم للنظر في المصالح التجارية، والغرفة: المكان المعد لاجتماعهم، وهما كلمتان حديثتان.

---

(١١) نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية (الكويت اليوم) في العدد رقم ٢٢٩ – السنة الخامسة، بتاريخ ٢٨ يونيو ١٩٥٩، وقد صدر بمرسوم أميري لا يحمل رقماً، وإن كان أحد بحوث الغرفة (الموسوم بـ غرفة تجارة وصناعة الكويت في عددها الأول، ص ٩) قد ذكر أنه كان من المفترض أن يحمل رقم ٤/١٩٥٩.

(١٢) المعجم الوسيط، الطبعة التي أخرجها الدكتور / إبراهيم أنيس وآخرون، ص ٦٨٢.

ومن مطالعة المادة الأولى من قانون غرفة تجارة الكويت نجد أنها قد عرفت الغرفة بأنها مؤسسة ذات نفع عام تنظم المصالح التجارية والصناعية وتمثيلها والدفاع عنها والعمل على ترقيتها. ويكون إنشاؤها بناء على طلب ما لا يقل عن ثلاثين عضواً من أرباب التجارة والصناعة، ينتخبون فيما بينهم لجنة تحدد مركز الغرفة ودائرة اختصاصها وعدد أعضاء مجلس إدارتها بمن فيهم الرئيس المسؤول، على أن يكون عدد أعضاء مجلس الإدارة اثني عشر عضواً فقط، وهؤلاء الأعضاء يمثلون مختلف القطاعات الاقتصادية في الدولة.

المطلب الثاني
الشخصية القانونية المستقلة لغرفة التجارة

تتمتع غرفة تجارة الكويت بصلاحيات عديدة وردت في قانون إنشائها، منها ما هو ذو صفة مرفقية، ومنها ما هو ذو طبيعة مهنية، ومن حيث قوة هذه الاختصاصات نجد من بينها ما هو إجباري أو إلزامي، وما هو استشاري أو اختياري. وهناك اختصاصات أخرى يمتد أثرها إلى الوزارات والجهات الحكومية، وتتعلق برفض هذه الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها لمعاملات التجار غير المقيدين بها، وعدم تسجيلهم في السجل التجاري إلا بعد أن يسجلوا بالغرفة. وهناك اختصاصات تتعلق أيضاً بجمع المعلومات والإحصاءات التي تهم التجارة والصناعة ونشرها، علاوة على إمداد الحكومة بالمعلومات والآراء المتعلقة بالمسائل التجارية والصناعية، كما أن هناك اختصاصات تتمثل في التحكيم الاختياري عند لجوء أصحاب العلاقة إليها بشأنه[١٣]، واختصاصات تتعلّق بمالية الغرفة ومواردها التي تأتي من رسوم التسجيل، والاشتراكات، ورسوم الكفالات، وجميع المستندات التي تصدرها أو تصدّق عليها لقاء رسوم معينة، وكذلك رسوم التحكيم والتصديق

(١٣) د. محمد عبد المحسن المقاطع: الوضع القانوني لغرفة تجارة وصناعة الكويت وطبيعتها دراسة تحليلية وتأصيلية في إطار النظام الدستوري الكويتي، بحث منشور بمجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد ١، السنة ٣٤، مارس ٢٠١٠، ص ٤٩٨.

على العرائض وجوازات السفر، والتأشير على الدفاتر التجارية، والتصديق على التواقيع وشهادات التصديق وتسجيل مقاولات الشركة وتصديق شهادات الإيجار والاستئجار إلى غير ذلك من الرسوم. وأخيراً هناك اختصاصات تتعلق بطبيعة عمل الغرفة بصفتها كياناً قانونياً مستقلاً، له تنظيم شؤونه الداخلية والمهنية.

وقد أضفى قانون غرفة تجارة الكويت صفة الشخصية المعنوية المستقلة عليها في المادة الثانية منه بالنص في الفقرة الثانية من المادة الأولى على أن الغرفة التجارية (تتمتع بالشخصية الاعتبارية). وبمقتضى هذا النص يكون القانون قد خول الغرفة الحقوق المترتبة على استقلال الشخص المعنوي، وهي تتمثل في:

- حق تنظيم المهنة وقصر ممارستها على الأعضاء المقيدين بالغرفة دون سواهم.
- ذمة مالية مستقلة، واستقلالها صفة تقوم بالنسبة لذمم الأشخاص الطبيعيين المكونين للشخص الاعتباري. ومقتضى ذلك أن أموال الشخص الاعتباري (الغرفة) وديونه لا تعدُّ أموالاً ولا ديوناً على الأشخاص الطبيعيين المكونين له[١٤].
- وجود من يعبر عن إرادة الغرفة ويمثلها قانوناً من الأشخاص الطبيعيين في التصرفات القانونية التي يقتضيه نشاطها نيابة عنها، باعتباره الأداة التي تفصح عما تقتضيه مصالح الشخص المعنوي، وما يلزم لها من حماية[١٥]، مثل محافظ الإقليم بالنسبة للأشخاص الإقليمية، ورئيس الجامعة مثلاً بالنسبة للأشخاص المرفقية، وهو في مجال دراستنا رئيس غرفة التجارة وفقاً لنص المادة ٣٠ من قانون الغرفة التي تنص على أن (رئيس غرفة التجارة يمثل الغرفة في المناسبات وأمام القضاء، مدعية كانت أم مدعى عليها، ويرأس مجلس إدارة الغرفة).

---

(١٤) المستشار ممدوح طنطاوي: قانون الغرف التجارية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٠.

(١٥) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٩٦، ص ١٣٤ و١٥٢.

- أهلية التقاضي؛ إذ يترتب على استقلال الشخص المعنوي العام إمكان مقاضاته عن طريق ممثله[١٦]، وهو في موضوعنا رئيس غرفة التجارة، طبقاً لما ورد في المادة ٣٠ من قانون الغرفة.
- فرض رسوم مالية مهنية في صورة اشتراكات جبرية يتم تحصيلها في مواعيد دورية.
- سلطة إصدار قرارات واجبة التنفيذ في شأن إسقاط عضوية الغرفة عن أعضائها، ويكون الإسقاط بقرار يصدر من لجنة الطعون.
- الحق في وضع اللائحة الداخلية (نظام داخلي موحد بحسب عبارة الفقرة ١٤- أ من قانون الغرفة.
- انتخاب الأعضاء الذين يقومون على تمثيل الغرفة وإدارتها، وهو ما قررته الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من قانون الغرفة[١٧].
- عقد اجتماعات مجلس إدارة الغرفة ومكتب الغرفة بموجب اللائحة الداخلية للغرفة (المادة ٢٨ من قانون الغرفة).

يتضح من ذلك بصفة عامة أن الغرف التجارية والصناعية تتمتع بالشخصية المعنوية[١٨]، وهو ما ينطبق على غرفة تجارة الكويت[١٩]، فهي

---

(١٦) د. محمد عبد المحسن المقاطع ود. أحمد حمد الفارسي: القانون الإداري الكويتي، مطبعة وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق - جامعة الكويت، الطبعة الأولى ١٩٩٧، ص ٥٥.

(١٧) وقد جاء نصها على النحو التالي: (ينتخب مجلس الإدارة بالاقتراع السري من بين أعضائه رئيساً ونائبي رئيس... ويعاد الانتخاب كل سنتين، ويجوز تجديد انتخاب الأعضاء الذين انتهت مدتهم...).

(١٨) في مصر انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٩٨٣/٤/٣٠م في الطعن رقم ١١٢٨ لسنة ٢٦، ق و، السنة ٢٨، ص ١٠٥ وحكمها أيضاً الصادر في ١٩٩٦/١/٢٨، في الطعن رقم ٤٤٨٠ لسنة ٤٠ ق ن، السنة ٤١، جزء ١، ص ٤٠١.

(١٩) CE. ASS. 31 Juill.1942, MONPEURT, Rec.239./JCP 1942.11.2046,Concl.Segalat, note P.Laroque.

شخص معنوي مستقل له كيان قانوني اكتسبته بموجب قانون إنشائها[٢٠]، ولها ذمة مالية مستقلة، وتتمتع بأهلية التعاقد والتقاضي، وتتحمل بمسؤولية مستقلة – عقدية أو تقصيرية – عن أعمالها، كما تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي والفني عن الدولة، ولكنه استقلال نسبي على نحو ما سنرى في موضعه من الدراسة.

(٢٠) د. محمد عبد المحسن المقاطع: الوضع القانوني لغرفة تجارة وصناعة الكويت وطبيعتها: دراسة تحليلية وتأصيلية في إطار النظام الدستوري الكويتي، بحث منشور بمجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد ١، السنة ٣٤، مارس ٢٠١٠، ص ٤٩٥.

المبحث الثالث
التكييف القانوني لغرفة التجارة والصناعة
في ظل القانون الإداري

يقصد بالتكييف القانوني: الوصف القانوني الذي يسبغ على فكرة قانونية معينة وبيان طبيعتها قانوناً لتحديد النظام القانوني الذي يحكمها أو الموضوع الذي ترتبط به داخل هذا النظام. وتحديد الطبيعة القانونية لغرفة تجارة وصناعة الكويت له فائدة كبيرة في تحديد الاختصاص القضائي، إضافة إلى تحديد القانون الذي يحكم المنازعات الناشئة بصدد التعامل معها.

ولما كانت الغرف التجارية والصناعية تحتل مكاناً بارزاً ومتميزاً في دراسات القانون العام الاقتصادي(٢١) فإننا سوف نتناول التكييف القانوني لها من خلال أساليب التنظيم الإداري، التي ترتبط موضوعياً بالتنظيم الإداري لجهات الإدارة العامة في أي دولة؛ لتحديد نوعية وكمية الأعمال الأنشطة التي تقوم بها السلطة الإدارية لتنفيذ السياسة العامة للدولة(٢٢)، وتوزيع هذه الأنشطة بين المرافق المختلفة التي تقوم عليه السلطة الإدارية. ومن خلال نظرية المرافق العامة باعتبار أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في العالم في أثناء الحرب العالمية الثانية وما بعدها، قد أدت إلى تطوير نظرية

---

(٢١) انظر في ذلك د. بكر القباني: المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، دار النهضة العربية ١٩٦٢ وفي الفقه الفرنسي:
Magliulo, les chambers de commerce et d 'industrie,PUF, 1980, G. Durand. L'établissement public économique, une nouvelle catégorie d'établissement public?, JCP, 1995. 1,3877. P.Y.Sehubz, De la nature juridique des chambers de commerce et d 'industerie:continuité et evolution, RDP, 1994, p. 1481

(٢٢) د. ماجد راغب الحلو: تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، طبعة جامعة الإمارات العربية المتحدة ١٩٨٩، ص٧.

المرافق العامة التقليدية وظهور أنواع جديدة منها، يديرها أو يساهم في إدارتها أشخاص القانون الخاص (القطاع الخاص)، وسوف نرى أي نوع من هذه المرافق تقترب غرفة التجارة والصناعة، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول
أساليب التنظيم الإداري والتكييف القانوني للغرفة

يعدُّ التنظيم الإداري organisation administrative أحد الموضوعات الرئيسة في القانون الإداري والإدارة العامة، حيث إن نجاح الإدارة – من الناحية المنطقية – في تقديم خدماتها المتصلة بالصالح العام، يتوقف بدرجة كبيرة على حسن تنظيم الأجهزة الإدارية[٢٣] التي تعتمد عليها في تقديم هذه الخدمات.

ومن ثم تبدو أهمية العناية بتنظيم الجهاز الإداري للدولة ضماناً لأدائه لوظائفه على الوجه الأمثل من خلال وضع عدد من القواعد، تتعلق بأسس التنظيم الإداري، وتتمثل بصورة إجمالية في أسلوبين متقابلين هما:

الأسلوب المركزي الذي يقوم على تجميع مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية واللامركزية، والذي يتطلب توزيع نشاط السلطة الإدارية بين السلطة المركزية ووحدات إقليمية أو مرفقية مستقلة[٢٤].

ويندرج بحث التكييف القانوني لغرفة تجارة وصناعة الكويت بالنظر إليها من زاوية دورها المرفقي المهني تحت فكرة الأسلوب اللامركزي كأحد أساليب

---

(٢٣) ولذلك لا يكفي لتتبوأ الدولة مكانة مرموقة امتلاكها قدراً كبيراً من الإمكانيات البشرية والمادية، بل الأهم هو معرفة كيفية تنظيم هذه الإمكانيات بما يتلاءم مع الأوضاع القائمة ويلبي احتياجات المرافق المختلفة.
راجع في ذلك د. محمود أبو السعود حبيب: التنظيم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة ١٩٩٢، ص ٦.

(٢٤) المرجع السابق، ص ٩.

التنظيم الإداري، وبالتحديد اللامركزية المرفقية فيه، التي يتحدد فيها اختصاص الأشخاص المعنوية التي تمنح جانباً من اختصاص الإدارة المركزية على أساس موضوعي[٢٥]، وهو ما ننتقل لبيانه فيما يلي:

الفرع الأول
أسلوب اللامركزية المرفقية وغرفة التجارة

اللامركزية المرفقية la decentralisation par service **هي أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام إدارة مباشرة[٢٦]، يتم بمقتضاه إدارة مرفق عام أو عدد من المرافق العامة ذات الأهداف الموحدة بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية المعنوية، وتكون مستقلة – فيما يتصل بأداء الخدمات العامة – إدارياً ومالياً وفنياً عن السلطة الإدارية المركزية.**

ويطلق على هذا الأسلوب أيضاً مسمى (اللامركزية المصلحية Decentralisation fonctionnelle) الذي يتم في ظله توزيع الوظيفة الإدارية على أساس استقلال كل شخص معنوي بمصلحة معينة ذات صفة فنية متخصصة[٢٧]، يقوم عليها ويتولى إدارتها هيئات عامة لتحقيق الغرض الذي

---

(٢٥) د. ماجد الحلو: تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٣.

(٢٦) د. داود الباز: القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٧/ ١٩٩٨، ص ٧٩، ود. رضوان بوجمعة: قانون المرافق العامة، الطبعة الأولى٢٠٠٠، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء – المغرب، ص ٨٣.
وانظر أيضاً
Yves Gaudemet, Droit administratif, 18 ed. L.G.D.J,2005 p.192 et p. 320 et Suiv.

(٢٧) د. مصطفى محمود عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية ٢٠٠٤–٢٠٠٥، ص١٢٥، ومثال ذلك إنشاء شخص معنوي لامركزي ليقوم على إدارة مرفق الكهرباء أو مرفق النقل أو الاتصالات وغيرها. انظر: تركي سطام المطيري: أصول القانون الإداري، ٢٠٠٥، ص٣٠.

أنشئت من أجله بعيداً عن الروتين والقيود الإدارية الحكومية[٢٨] التي تؤخر وصول الخدمة عن ميعادها للمستفيدين أو تقدم بشكل ناقص؛ مما يؤثر سلباً في تلبية احتياجات الأفراد كماً ونوعاً [٢٩]؛ ولذلك تسمى في فرنسا (اللامركزية الفنية) Decentralisation Technique للدلالة على أن توزيع الوظائف في ظلها إنما يتم على أساس فني، فكل شخص مرفقي يتخصص بغرض معين؛ أي: إدارة مرفق عام محدد أو مصلحة معينة[٣٠]، ولكن المسمى الغالب لهذا الأسلوب هو اللامركزية المرفقية التي تعرف بأنها نقل سلطة ممارسة بعض الاختصاصات[٣١] المتعلقة بإدارة المرافق العامة من السلطة المركزية إلى الأشخاص المعنوية المستقلة القائمة على نوع محدد من الخدمات.

ويرى أندريه دي لوبادير أن اللامركزية المرفقية لا تكون كاملة إلا إذا تهيأت لها الشخصية المعنوية والسلطات الكافية للقائمين بإدارتها[٣٢].

---

(٢٨) د. محمد عبد المحسن المقاطع ود. أحمد حمد الفارسي: القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى ١٩٩٧، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق، جامعة الكويت، ص ٧٠. ود. مجدي عز الدين يوسف: أصول القانون الإداري، طبعة أكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية، بدون تاريخ، ص ١٢٣.

(٢٩) د. عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، مطبعة حمادة الحديثة بقويسنا – المنوفية، توزيع دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٧٥.

(٣٠) د. رفعت عيد: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٣، ص ١٣١. ويضيف أن نشاط الشخص المرفقي يكون مقصوراً على تطبيق الاختصاصات التي نيطت به فلا يتعداه إلى سواها، ومن أمثلة الأشخاص العامة المرفقية في مصر الجامعات المصرية، ودار الكتب، ومجمع اللغة العربية، والهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية في مصر.

(٣١) تمارس هذه الاختصاصات على مستوى الدولة (مرفق قومي) أو على مستوى (إقليم محافظة أو مدينة أو قرية) أو عدة أقاليم وهي ما تعرف في مصر بهيئات القطاع العام. انظر د. مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، طبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٩٢، ص ٨٤.

(٣٢) André de laubader; Traité élémentaire de droit administrative, Paris 1970, p. 99 et s.

وقد ارتبط هذا الأسلوب (اللامركزية المرفقية) كأسلوب للتنظيم الإداري بظهور مصطلح المؤسسات العامة وهي التسمية التي يطلقها الفقهاء على الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية[٣٣]، باعتبار أن المؤسسة العامة ليست سوى مرفق عام أسندت إدارته إلى هيئة عامة ذات شخصية معنوية مستقلة، وباعتبار أن المؤسسات العامة تجسد اللامركزية المرفقية التقليدية في مصر[٣٤]، وقد أطلق المشرع المصري عليها مصطلح الهيئات العامة. وتجدر الإشارة إلى أن فكرة الهيئة العامة قد لازمت فكرة المرفق العام، فهي مكملة لها[٣٥]، ولكن غالباً ما يطلق على الأشخاص المعنوية المرفقية اصطلاح المؤسسات العامة، وهذه المؤسسات تتنوع إلى ثلاثة أنواع، هي: المؤسسات العامة الإدارية مثل الهيئات العامة، والمؤسسات العامة الاقتصادية والمؤسسات المهنية **مثل نقابات الأطباء والمهندسين والمحامين ونقابات الغرف التجارية والصناعية**[٣٦].

وبعبارة أخرى فإنه في إطار اللامركزية الإدارية توجد إدارة مرفقية تنصرف إلى مرافق عامة معينة بواسطة منظمات عامة، وهذه هي إدارة المؤسسات العامة؛ لأن قيام اللامركزية المرفقية يفترض تمتع هذه المنظمات بالشخصية المعنوية وتنحصر مهمتها في إدارة مرفق عام أو مرافق عامة محدودة سواء في ذلك المرافق العامة الإدارية والمهنية والاقتصادية[٣٧].

---

(٣٣) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ١٩٩٢، ص ٣٤.

(٣٤) ألغيت المؤسسات العامة في مصر بموجب القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥، ومنذ ذلك الوقت أصبح نطاق اللامركزية المرفقية مقصوراً على الهيئات العامة. راجع في ذلك د. مصطفى عفيفي: المرجع السابق، ص ١٢٦.

(٣٥) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ١٩٩٢، ص ٣٤.

(٣٦) د. ماجد راغب الحلو: تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، طبعة جامعة الإمارات ١٩٨٩، ص ٣٩.

(٣٧) د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، ص ١٤٠.

الفرع الثاني
غرفة تجارة وصناعة الكويت مؤسسة ذات نفع عام

المؤسسة العامة وفقاً للمفهوم الكلاسيكي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة – أو بمساهمة شخص من أشخاص القانون الخاص ويتمتع بالشخصية المعنوية[٣٨] وهي شخص من أشخاص القانون العام يمارس نشاطاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو زراعياً أو تعاونياً، ويتمتع بنوع من الاستقلال المالي والإداري[٣٩]. وقد نشأت نظرية المؤسسات العامة عندما تبين للدولة أنه من حسن السياسة أن تعهد الدولة بإدارة مصالحها الفنية إلى هيئات متميزة

(٣٨) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ١٩٩٢، ص ٣٤.

(٣٩) د. سعاد الشرقاوي: القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، الناشر دار النهضة العربية ١٩٩١، ص ١٦٠. وتضيف أنه على الرغم من ترادف مصطلحي: المؤسسة العامة والهيئة العامة لمقابلتهما في اللغة الفرنسية لاصطلاح les établissements publics إلا أن المشرع المصري فرّق بين المصطلحين في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ في شأن المؤسسات العامة على النحو التالي:

أ – المؤسسة العامة في الغالب مرفق عام اقتصادي أو زراعي أو صناعي أو مالي مما كان يدخل أصلاً في النشاط الخاص ورأت الدولة أن تتولاه بنفسها، في حين أن الهيئة العامة في الغالب مصالح عامة حكومية منحها المشرع الشخصية المعنوية.

ب – المؤسسة العامة تباشر نشاطها بواسطة ما تنشئه أو تساهم فيه من شركات مساهمة أو منشآت أو جمعيات تعاونية، بخلاف الهيئة العامة التي تقوم بخدمة عامة أصلاً. وهناك اختلافات أخرى يراجع بشأنها ص ١٥٨ وما بعدها، وقد ألغيت المؤسسات العامة في مصر بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٦ الخاص بشركات القطاع العام، الذي الغي عام ١٩٧١، وللمزيد من التفاصيل يراجع مؤلف د. نواف كنعان المشترك مع الدكتور عاطف البنا بعنوان المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، دراسة نظرية وتطبيقية ١٩٨٤، ص ٦٥ وما بعدها، وانظر بصفة خاصة مؤلف د. مصطفى أبوزيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ٢٠٠٠، ص ٣٧٠ وما بعدها.

عنها؛ ضماناً لاستقلالها وإدارتها على نحو يكفل تأدية رسالتها على أكمل وجه[٤٠].

وقد عرف الفقيه الفرنسي مارسيل فالين المؤسسات العامة بأنها: (أشخاص ذات أهلية لتملك الحقوق وليست محلاً لهذه الحقوق، وهي من أشخاص القانون الإداري ولها نفس الامتيازات التي أضفاها القانون على تلك الأشخاص دون سواها، وهي تقوم بإدارة مصلحة أو مصالح عامة مرتبطة بعضها بالبعض الآخر في شيء من الاستقلال).

ومن هذا التعريف يتضح أن المؤسسة العامة ذات شخصية معنوية مستقلة، فلها حقوق وأموال مستقلة عن حقوق الدولة وأموالها، ومخصصة لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله المؤسسة العامة[٤١]، كما ذكرنا من قبل[٤٢].

وقد اختلف فقه القانون الإداري في تحديد ماهية المرافق العامة[٤٣] الاقتصادية التي يطلق عليها في القانون الإداري مسمى المرافق العامة الصناعية

---

(٤٠) المستشار بدوي إبراهيم حمودة: المؤسسات العامة في فرنسا وفي مصر، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة، السنة الثانية – يناير ١٩٥١، دار النشر للجامعات المصرية بالقاهرة، ص ٥٧.

(٤١) المستشار بدوي إبراهيم حمودة: المؤسسات العامة في فرنسا وفي مصر، المرجع السابق، ص ٥٩. ومحمد عويد الظفيري: السلطات الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسؤولية الوزير عنها في القانون الكويتي، أطروحة قدمت لكلية الدراسات العليا لاستيفاء جزء من متطلبات درجة الماجستير في برنامج القانون العام بكلية الحقوق – جامعة الكويت، إبريل ٢٠٠٣، ص ٩٧ و٩٩.

(٤٢) في المطلب الثاني من المبحث الثاني.

(٤٣) على الرغم من أن نظرية المرافق العامة من النظريات الكبرى في بناء القانون الإداري، فإنها في الواقع تقف على الحدود بين القانون العام والاقتصاد السياسي. راجع د. توفيق شحاتة: المرافق العامة الاقتصادية، مظهر من مظاهر تدخل الدولة الحديثة في الميدان الاقتصادي، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة الثالثة – العدد الثالث، يوليو – سبتمبر ١٩٤٨، مطبعة دار نشر الثقافة بالإسكندرية، ص ٤٤٧.

والتجارية[٤٤]. ويمكن القول: إن هناك ثلاثة آراء في هذا الشأن: الأول يرى تمييز المرافق العامة الاقتصادية على أساس خضوعها لأحكام القانون الخاص دون القانون العام. والثاني يرى تمييز المرافق العامة الاقتصادية على أساس الأغراض الاقتصادية التي تريد السلطة العامة تحقيقها، أما الرأي الثالث فيميز المرافق العامة على أساس موضوع نشاطها الاقتصادي[٤٥].

ونحن نرى أن المرفق العام الاقتصادي يتميز بصفة خاصة بموضوع نشاطه الاقتصادي، وإذا كانت المرافق العامة الاقتصادية تنشأ وتدار مبدئياً على أساس قواعد القانون العام[٤٦]؛ أي: تتمتع بامتيازات السلطة العامة، إلا أنه ليس هناك ما يمنع من تطبيق أحكام القانون الخاص على بعض تصرفاتها في علاقاتها بالمنتفعين[٤٧] من خدماتها، كما نرى أنه ليس هناك ما يمنع من أن تدار بواسطة أحد أشخاص القانون الخاص.

ويلاحظ أنه لا يوجد نظام قانوني موحد يطبق على جميع أنواع المؤسسات العامة في الدولة، وإنما هناك تعدد في الأنظمة القانونية التي تحكم المؤسسات العامة، ناشئ عن تعدد المؤسسات المعنية بها وتنوعها.

ونظراً لاختلاف النظام القانوني الذي يحكم الأشخاص العامة المرفقية وخصوصاً المؤسسات العامة؛ فإن تنظيمها يتباين من شخص معنوي إلى آخر

---

(٤٤) د. ماجد الحلو: تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة.....، المرجع سالف الإشارة، ص ٣٩.

(٤٥) انظر تفاصيل هذه الآراء لدى د. توفيق شحاتة: المرافق العامة الاقتصادية، المرجع السابق، ص ٤٥٩.

(٤٦) راجع في النظام القانوني للمرافق العامة الاقتصادية مؤلف د. مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٥٧.

(٤٧) د. توفيق شحاتة: المرافق العامة الاقتصادية، مظهر من مظاهر تدخل الدولة الحديثة في الميدان الاقتصادي، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة الثالثة – العدد الثالث، يوليو – سبتمبر ١٩٤٨، مطبعة دار نشر الثقافة بالإسكندرية، ص٤٦٥.

تبعاً لقانون إنشائه[٤٨] ومقتضيات إدارته؛ ولذلك فإن الاتجاه الغالب في التشريعات المقارنة يرى أن تحديد نوع المؤسسة – بحسب طبيعة نشاطها والغرض من إنشائها – يتم بموجب قانون يصدر عن السلطة التشريعية. وعلى الرغم من ذلك يوجد حد أدنى من التنظيم القانوني المشترك بين المؤسسات على اختلاف أنواعها، وهو التنظيم الذي يحدد صفة الشخص المعنوي العام وأداة إنشاء المؤسسة العامة وجهة الوصاية الإدارية التي تتبعها[٤٩]، وذلك كله تطبيقاً لنظام اللامركزية المرفقية.

ويبين من الاطلاع على أحكام قانون غرفة تجارة الكويت أن هذه الغرفة تعتبر وفقاً للتكييف القانوني السليم في إطار أساليب التنظيم الإداري تتمتع بصفة المرفق الاقتصادي والمهني [٥٠]؛ إذ إن المشرع قد ناط بها القيام على مسؤوليات مرفق عام أو الإسهام في إدارته وهو مرفق التجارة والصناعة[٥١]، على الرغم من أنها من أشخاص القانون الخاص. كما منحها الشخصية الاعتبارية[٥٢]، وأشار صراحة إلى الآثار التي تترتب على ذلك، فلها حق التملك والبيع والشراء والتقاضي والرهن وقبول التبرعات، وغير ذلك من الأعمال التي تدخل في حدود اختصاصها.

كما أن قانون الغرفة قد خولها سلطات وامتيازات من نوع ما تتمتع به المصالح العامة وجهات الإدارة المختلفة؛ من أجل تمكينها من أداء رسالتها

---

(٤٨) محمد عويد الظفيري: السلطات الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسؤولية الوزير عنها في القانون الكويتي، أطروحة قدمت لكلية الدراسات العليا لاستيفاء جزء من متطلبات درجة الماجستير في برنامج القانون العام بكلية الحقوق – جامعة الكويت، إبريل ٢٠٠٣، ص ٩٧.

(٤٩) د. نواف كنعان: مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، طبعة النشر العلمي بجامعة الشارقة، ٢٠٠١، ص ١٧٥.

(٥٠) أكد المشرع توافر الصفة المذكورة لهذه الغرفة بنصه في المادة الأولى من قانون الغرفة على أنها (مؤسسة ذات نفع عام)، غايتها تنظيم المصالح التجارية والصناعية وتمثيلها والدفاع عنها والعمل على ترقيتها.

(٥١) المادة الأولى من قانون غرفة التجارة.

(٥٢) المادة ٢ من قانون غرفة تجارة الكويت.

وتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها والإسهام بدورها المهني لهذا المرفق، من خلال وضعها لنظامها الداخلي الذي يخولها حق اقتضاء رسوم مالية من جميع التجار، ويخولها وضع القواعد التي تتبع في إدارة إيراداتها وكيفية تحصيلها والتصرف بها، ولها وضع القواعد الخاصة بتنظيم سجلاتها وحساباتها.

كما جعل انتساب المؤسسات التجارية والصناعية والمالية إلى الغرفة إجبارياً[٥٣]، وكذلك الشأن بالنسبة للتجار والسماسرة والمتعهدين وأصحاب الحرف والصناعات وفقاً للشروط المحددة في قانون إنشاء الغرفة[٥٤].

وبذلك تكون غرفة التجارة قد جمعت مقومات المرفق المهني من شخصية اعتبارية ومرفق عام، تقوم عليه مستعينة في ذلك بسلطات عامة في إطار النظام القانوني للدولة.

الفرع الثالث
الوصاية الإدارية والنظام القانوني الذي تخضع له الغرفة

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي على أساس استقلال الهيئات اللامركزية (الإقليمية والمرفقية) عن السلطة المركزية مع خضوع هذه الهيئات لرقابة السلطة المركزية من خلال الوصاية أو الرقابة الإدارية كمقابل لاستقلال هذه الهيئات. ومقتضى ذلك وجود تلازم حتمي بين قيام اللامركزية الإدارية ووجود الوصاية الإدارية، وأن استقلال التنظيم الإداري اللامركزي عن الدولة لا يمكن أن يكون مطلقاً وإنما هو استقلال نسبي[٥٥].

(٥٣) مادة ١٥، فقرة ١ من قانون الغرفة.

(٥٤) الفقرة ٢ من المادة ١٥ من قانون الغرفة.

(٥٥) د. ثروت بدوي: القانون الإداري ١٩٧٤، ص ٣٤٢، ود. طعيمة الجرف: القانون الإداري ١٩٦٣-١٩٦٤، ص ١١٧.

وغني عن البيان أن مباشرة الدولة للوصاية الإدارية لا يتنافى مع استقلال الهيئات اللامركزية، على أساس أنه استقلال نسبي، وأن هذه الهيئات تظل على الرغم من استقلالها جزءاً لا يتجزأ من الدولة، وامتداداً لها[٥٦]. ولا شك أن تحديد النظام القانوني الذي تخضع له الغرفة يتطلب تمييزه عن النظام الرقابي الإداري الذي تخضع له الأشخاص المرفقية؛ لكونه لا يسري على الغرفة وفقاً للمقصود بالوصاية الإدارية التي تعني: مجموعة السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة.

وتهدف هذه الوصاية من بين ما تهدف إلى التنسيق الإداري بين الهيئات اللامركزية على مستوى الدولة وضمان حسن إدارتها وتسييرها، إضافة إلى المسائل المالية، حيث يجوز مراجعة الأعمال المالية لهذه الهيئات للتأكد من اتفاقها مع خطط التنمية[٥٧].

ومن ناحية أخرى يجب ملاحظة أن هذه الوصاية ليست مطلقة من كل قيود أو حدود، وخاصة إذا عرفنا أنها استثناء من الأصل، وهو استقلال الهيئات اللامركزية؛ بحيث يجري تفسير مظاهر أو أعمال هذه الوصاية على نحو ضيق[٥٨]، ولذلك ينبغي على المشرع حصر الوصاية الإدارية في رقابة المشروعية (احترام القانون بمعناه الواسع) دون الملاءمة احتراماً لهذا الاستقلال. ومن أهم مظاهر الوصاية على الهيئات اللامركزية:

- مراعاة تلك الهيئات لقاعدة التخصص، وتعني احترام الشخص اللامركزي لدائرة الأهداف التي أنشئ من أجلها والمحددة في قانون أو أداة إنشائه وعدم تجاوز هذه الدائرة[٥٩].

---

(٥٦) د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون تاريخ ص ١٥٤.

(٥٧) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٩٦، ص ٢٠١.

(٥٨) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٠٧.

(٥٩) د. بكر القباني: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ١٥٥.

- الرقابة على الهيئات اللامركزية فيما يتعلق بما يقدم إليها من هبات أو وصايا بهدف التخفيف من المضار التي تنشأ عن تراكم هذه الأموال في ذمة تلك الجهات بعد دخولها نطاق التبادل الاقتصادي(٦٠).
- الرقابة على ممثلي الشخص اللامركزي في حالة إهمالهم في تحقيق مصالح الشخص اللامركزي أو عجزهم عن أداء مهامهم وخاصة إذا كان ممثلو ذلك الشخص يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، ولا شك أن هدف الوصاية هنا هو رعاية مصلحة الشخص اللامركزي.
- حماية مصلحة جمهور المستفيدين من خدمات الشخص اللامركزي من سوء إدارة ذلك الشخص الناشئ عن الإهمال أو عدم التزام الحيدة والإنصاف أو الاتجاه نحو التعسف والاستبداد(٦١).

ومادامت غرفة تجارة الكويت مؤسسة خاصة ذات نفع عام تقوم بعمل مرفقي يقترب من صورة المؤسسة العامة الاقتصادية فإنه لا ينطبق عليها مفهوم الوصاية الإدارية بالمعنى الدقيق، إذ تخضع الغرفة للنظام القانوني العام في الدولة إعمالاً لمبدأ المشروعية مع تمتعها بالاستقلال عن السلطة التنفيذية الذي يعدُّ أهم مظهر له اختيار أعضاء مجلس الإدارة عن طريق الانتخاب.

المطلب الثاني
في إطار نظرية المرافق العامة

بالرجوع إلى مؤلفات القانون الإداري وجدنا بعض الفقه يتناول الغرف التجارية والصناعية عند الحديث عن الشخصية المعنوية(٦٢)، وأشخاص القانون

(٦٠) المرجع السابق، ص ١٥٨.
(٦١) المرجع السابق، ص ١٥٩.
(٦٢) فكرة الشخصية المعنوية يقصد بها إضفاء الشخصية القانونية على الأشخاص المعنوية بذات مقوماتها ونتائجها التي ترتبها بالنسبة للطبيعيين، وهذه الفكرة ليست مقصورة على القانون العام، بل إن نشأة الشخصية المعنوية كانت في مجال القانون =

العام وأنواعها، ورأينا البعض الآخر يتعرض للموضوع في مجال المرافق العامة وتقسيماتها بحسب موضوع النشاط الذي تمارسه. وفي رأينا أن تناول موضوع الغرف التجارية والصناعية في نطاق أشخاص القانون العام إنما يكون مفيداً على نحو أكثر لو كان بحثنا يتعرض للموضوع من زاوية مدى اختصاص القضاء الإداري بمنازعات الأشخاص المعنوية، أما إذا كان البحث يدور حول التكييف القانوني لهذه المرافق فلا شك أن تناوله في إطار نظرية المرافق العامة هو الأقرب لغرض تحديد طبيعتها القانونية من زاوية كونها مرفقاً مهنياً كما سنبينه لاحقاً دون تجاوز لذلك، على أساس أن جوهر المرافق العامة يعتمد على ما تؤديه من خدمات، وهو ما أكدته أحكام القضاء الإداري أيضاً في إطار التكييف القانوني للغرف التجارية.

وبعبارة أخرى إن جوهر نشاط الحكومة في أي دولة من الدول يتجسد في تشغيل المرافق العامة، وإن عنصر النفع العام – كأحد عناصر المرفق العام – يستهدف تحقيق النفع العام عن طريق إشباع حاجات عامة أو أداء خدمة معينة(٦٣)، ومن البدهي أن هذه الحاجات والخدمات متعددة ولكنها تنصهر في بوتقة واحدة هي ما يتعلق بكيان وأمن جمهور المستفيدين من هذه الخدمات ولا يستطيع النشاط الفردي إشباعه أصلاً أو لا يمكنه ذلك بقدر كاف(٦٤).

= الخاص. لكنها لا تحظى بالأهمية ذاتها التي لها في القانون العام؛ نظراً لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعيين. ولما كانت فروع القانون يكمل بعضها بعضاً فإننا سنقتصر في هذه الدراسة على ما يتعلق بأشخاص العام، ونحيل بشأن فكرة الشخصية المعنوية إلى مؤلفات مبادئ القانون أو المدخل له، وسوف نرى أثر التكامل بين القانون العام والخاص عند الحديث عن القانون الذي يحكم نشاط بعض الأشخاص المعنوية العامة.

(٦٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب في مؤلفه المشترك مع الدكتور ماجد راغب الحلو: مبادئ القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ١٩٩٥، ص ٥١٨ ود. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ٣٠١.

(٦٤) د. داود الباز: القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربي، القاهرة ١٩٩٧–١٩٩٨، ص١٤٧.

وبناء على ما سبق سنتناول موقف الفقه من هذا التكييف، ثم نتبعه بموقف القضاء، وذلك فيما يلي:

الفرع الأول
موقـف الفقـــه

عندما استحكمت الأزمة الاقتصادية في أثناء الحرب العالمية الثانية قامت حكومة فيشي بإنشاء نظام اقتصادي موجه بهدف التغلب على تلك الأزمة، وذلك بتوزيع المواد الأولية والتموين على أفراد الشعب وتنظيم الإنتاج في المجال الصناعي والزراعي، عن طريق إنشاء منظمات من بين أبناء المهنة للإشراف على سياسة توزيع تلك المواد. وقد أطلق على تلك المنظمات تسميات مختلفة، كان أشهرها لجان أو هيئات التنظيم والمكاتب المهنية؛ الأمر الذي أثار أزمة فكرة المرافق العامة بسبب وجود أفراد عاديين يقومون بنفس دور الدولة في إشباع حاجات المواطنين؛ مما أثار التساؤل عن التكييف القانوني لهذه اللجان.

وقد عرض الأمر على مجلس الدولة الفرنسي، فقضى[٦٥] بأن هذه اللجان ليست مؤسسات عامة وإنما هي من أشخاص القانون العام، وانتقل مجلس الدولة بعد إلغاء هذه اللجان عام ١٩٤٦ إلى نقابات المهن، فطبق عليها قضاءه السابق؛ إذ اعتبرها من أشخاص القانون العام ولم يعتبرها مؤسسات عامة.

وفي المعنى نفسه صدرت أحكام المجلس بصدد نقابة الأطباء والمهندسين والمعماريين والصيادلة والمحاسبين[٦٦]، ومن ثم فقد تساءل الفقهاء وتنادوا فيما بينهم للبحث عما إذا كان ثمة طائفة جديدة من أشخاص القانون العام قد ظهرت إلى جانب الأشخاص المعنوية الإقليمية والمؤسسات العامة.

---

(٦٥) حكم مجلس الدولة الصادر في ٢١ يوليو ١٩٤٢ في قضية Montpeurt.

(٦٦) راجع في ذلك د. سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٤١.

ويتفق الفقه والقضاء الكويتيان على اعتبار المؤسسات العامة الاقتصادية من أشخاص القانون العام[٦٧]، وأنها تقوم على إدارة مرافق عامة اقتصادية تستعير في إدارتها الوسائل الفنية التي تدار بها مشروعات القطاع الخاص[٦٨].

وقد اعتنق مجلس الدولة المصري مسلك مجلس الدولة الفرنسي في بعض أحكامه وأيده في ذلك بعض الفقهاء الذين بشروا بظهور نوع جديد من المرافق العامة هو: المرافق المهنية التي ننتقل إلى دراستها فيما يلي:

أولاً – مفهوم المرافق العامة المهنية:

هي المرافق التي يعهد إليها القانون بالإشراف على نشاط مهنة معينة ويخولها بعض امتيازات السلطة العامة، ويقوم على إدارتها أعضاء مجلس منتخبون ممن ينتمون إلى هذه المهنة، ويكون الانضمام إلى هذه المرافق أو الاشتراك فيها حتمياً[٦٩] أو إجبارياً – بمقتضى قوانين إنشائها[٧٠] – لجميع المنتمين إلى مهن معينة يحتكرونها ويريدون ممارستها[٧١]، على نحو يمنع غيرهم من مزاولتها. وعلى الرغم من الطبيعة الخاصة للجهات التي تدير هذه المرافق فإن المرافق المهنية أو النقابية تتمثل في النقابات والغرف المهنية،

(٦٧) د. عزيزة الشريف: مساءلة الموظف العام في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت ١٩٩٧، ص ٨٤ و٨٨.

(٦٨) د. سعاد الشرقاوي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢١٧. وتذكر أن هذا الأمر يعدُّ أحد جوانب التطور الكيفي في القانون الإداري كأثر لتطور الجوانب الاقتصادية. وانظر د. نواف كنعان: القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، طبعة النشر العلمي بجامعة الشارقة ١٤٢٢-٢٠٠١، ص١٧٥.

(٦٩) د. مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص٣٢٢.

(٧٠) وهو ما نص عليه قانون غرفة تجارة الكويت في الفقرة الأولى من المادة ١٥.
وراجع في الانضمام الإجباري د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ٣٠٨، وهو ما نص عليه قانون غرفة تجارة الكويت في الفقرة الأولى من المادة ١٥.

(٧١) د. بكر القباني: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٧٧.

كنقابة الأطباء والمحامين والغرفة التجارية[٧٢] والغرف الصناعية والغرف الزراعية[٧٣]. وهذه النقابات المهنية تختلف عن النقابات العمالية؛ فالأولى تعتبر من أشخاص القانون العام، بينما تعدُّ الثانية من أشخاص القانون الخاص، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى فإن النقابات المهنية يكون الانضمام إليها قسراً؛ أي: يعدُّ شرطاً لمزاولة المهنة، في حين أن النقابات العمالية يكون الانضمام إليها اختيارياً أو ليس شرطاً لمزاولة المهنة[٧٤].

ثانياً – مهام المرافق العامة المهنية:

يتبلور دور المرافق المهنية في تمثيل المهنة أمام الغير من الجهات الإدارية والقضائية والدفاع عن حقوق أبناء المهنة[٧٥]، وتشرف على التنظيم الداخلي لممارسة المهنة، وتصدر اللوائح والقرارات الإدارية الفردية اللازمة لذلك بهدف تحقيق عملية التنظيم المهني والتوجيه الاقتصادي[٧٦]، وبمعنى آخر فإن القرارات اللائحية بصفة خاصة تتضمن القواعد المنظمة للمهنة التي يجب على أعضاء النقابة مراعاتها والالتزام بها[٧٧].

---

(٧٢) راجع في ذلك د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٩٨، ص ٤٢٠. ود. محمد رفعت عبد الوهاب في مؤلفه المشترك مع الدكتور ماجد راغب الحلو: مبادئ القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ٥٢٨.

(٧٣) د. بكر القباني: المرجع السابق، ص ٢٧٧.

(٧٤) د. مصطفى أبوزيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول: قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ١١٩.

(٧٥) د. داود الباز: القانون الإداري، دار النهضة العربية ١٩٩٧–١٩٩٨، ص ١٤٩.

(٧٦) د. بكر القباني: القانون الإداري، المرجع السابق ص٢٩٢.

(٧٧) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ٣٠٨. =

كما تتولى عملية القيد في جداولها أو سجلاتها للأعضاء الجدد الذين يرغبون في مباشرة المهنة بعد التأكد من استيفائهم لشروط القيد(٧٨)، ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة(٧٩).

وتستمد هذه المرافق عموميتها من أصل نشأتها وطبيعة نشاطها ومصدر مواردها وحتمية الانضمام إليها.

ثالثاً – القانون الذي يحكم المرافق العامة المهنية:

يعترف الفقه والقضاء في فرنسا بصفة المرافق العامة للنقابات المهنية(٨٠)، ومنذ أمد بعيد رفض مجلس الدولة الفرنسي(٨١) أن يعترف للنقابات بصفة المؤسسة العامة؛ مما يعني أن هذه المرافق إما أن تعدُّ أشخاصاً خاصة مكلفة إدارة مرفق عام، وإما أن تعتبر أشخاصاً عامة من نوع جديد(٨٢) كما يرى الفقه.

وإذا كانت المرافق المهنية تتشابه مع المرافق الصناعية والتجارية من حيث خضوعها لكل من القانون العام والخاص فإنها تختلف عنها في نوعية ما يخضع له كل منهما من شؤون، فالمرافق العامة الاقتصادية تخضع من حيث بنيانها للقانون العام، أما نشاطها فيحكمه القانون الخاص، في حين تخضع

= وانظر كذلك د. جابر محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة: مفهومها، وأساس إلزامها ونطاقه، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠٠١.
- J.M.Auby, le pouvoir reglementaire des ordres professionnels, J.C.P, 1973, I, 2545.

(٧٨) د. ماجد الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٩٨، ص٤٢٠.

(٧٩) د. مصطفى أبوزيد فهمي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٢٢.

(٨٠) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٨، ص ٤٢٠.

(٨١) C.E. ASS. 2 Avril 1943. Bouguen,
Rec.,p.86,D.1944.52.Concl.Lagrange.note Jacques Donnedieu de Vabres

(٨٢) Jean Rivero, Droit administrative, 3e éd, Dalloz, p. 384.
- CE Ass. 16 Mars 1956, Garnett, Rec.125.
- CE 13 Mai 1938, caisse primaire "Aide et protection"

المرافق المهنية من حيث بنيانها للقانون الخاص أما نشاطها فيحكمه القانون العام[٨٣].

ومن الضروري أن نشير إلى التفرقة بين ناحيتين في حياة كل نقابة مهنية هما: نشاطها الخارجي وتنظيمها الداخلي؛ فالنشاط الخارجي للمرافق المهنية المتمثل في أداء المهمة الموكولة إليها للإشراف على المهنة التي تقوم عليها يتمتع ببعض مظاهر المرفق العام ويحكمه القانون العام.

أما بالنسبة لتنظيمها الداخلي في علاقاتها بعمالها وشؤونهم ومعاشات الأعضاء أو استغلال أموال النقابة[٨٤] وإبرام عقودها، فهو متروك للقانون الخاص، فالعاملون الإداريون في النقابة يعدون من أُجراء القانون الخاص وأموال النقابة تعتبر أموالاً خاصاً وعقودها تعتبر عقوداً مدنية، كل ذلك ما لم يتدخل المشرع بنص يقضي بغير ذلك[٨٥]. ونزيد الأمر وضوحاً فنقول: إن القانون الذي يطبق على هذه المرافق في إشرافها على المهنة التي تتولى تنظيمها هو القانون العام، وما عدا ذلك من أعمال المرافق النقابية أو المهنية فيحكمه القانون الخاص مثل: المسائل المتعلقة بالعاملين في هذه المرافق ومعاشات أعضائها أو أموالها وعقودها الخاصة[٨٦].

وبإيجاز، فإنها تخضع لمزيج من أحكام القانون العام والقانون الخاص[٨٧].

---

(٨٣) André De Laubadère. Traité éléde droit administratife, T. 1 6e éd, p.637. - C.E. 3 Mars, 1948, Beoudouin, Rec.,p. 110.

(٨٤) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٠٩.

(٨٥) د. مصطفي أبوزيد فهمي: القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة ١٩٩٠، بدون دار نشر، ص ٣٢١. ود. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٣٠٩.

(٨٦) د. مصطفى أبوزيد فهمي: القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ١٩٩٠، ص ٣٢١.

(٨٧) د. بكر القباني: القانون الإداري، المرجع السابق، ص ٢٧٧.

الفرع الثاني
موقف القضاء من التكييف القانوني
لغرفة التجارة والصناعة

إن موقف القضاء الإداري في مصر يؤيد الاتجاه الذي يعتبر الغرف التجارية والنقابات المهنية في بعض وجوهها مرافق عامة مهنية، على الرغم من أنها مؤسسات خاصة، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري(٨٨) في مصر إلى أن (نقابات المهن على ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة من أشخاص القانون العام؛ ذلك أنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، فإنشاؤها يتم بقانون أو بأداة تشريعية أدنى من ذلك، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون غيرهم حق احتكار مهنتهم، فلا يجوز لغيرهم مزاولتها، واشتراك الأعضاء في النقابات أمر حتمي ولها حق تحصيل رسوم الاشتراك في مواعيد دورية منتظمة، كما أن القانون أضفى على النقابة شخصية معنوية مستقلة وخولها حقوقاً من نوع ما تختص به الهيئات الإدارية العامة مما يدل على أنها جمعت بين مقومات المؤسسات العامة وعناصرها من شخصية مستقلة ومرفق عام تقوم عليه، مستعينة في ذلك بسلطات عامة شأنها في ذلك شأن جميع هيئات التمثيل المهني، ومن ثم فهي شخص إداري من أشخاص القانون العام وقراراتها سواء صدرت في موضوع التأديب من هيئاتها أم صدرت من مجلس النقابة في مسائل القيد بالسجلات أو في غير ذلك من الأغراض هي قرارات إدارية تجوز المطالبة بإلغائها). وهو ما ينطبق على الغرف التجارية، وعلى غرفة تجارة وصناعة الكويت لكون إحدى صفاتها أنها مرفق مهني(٨٩).

---

(٨٨) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥٧/١/٢٩، مجموعة السنة ١٥، الجزء الأول، ص ٢٥١.

(٨٩) CE Sec. 28 Juin 1946, Morand, Rec. 1938;-Sec. 6 oct1961, Federation nationals de huileries metropolitaines, Rec. 544-v. no 7 6; -Ass. 30 Mars 1962 Association nationale de la meunerie, Rec. 233.

كما انتهت المحكمة ذاتها[٩٠] إلى أن (الغرف التجارية تعتبر هيئة إدارية وقراراتها تعد قرارات إدارية).

وفي حكم آخر لهذه المحكمة[٩١] انتهت إلى أن (...الأشخاص الإدارية أو المعنوية العامة هي في الغالب الأعم مصالح عامة ذات شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة تقوم على إدارة مرفق عام محدد مع احتفاظ الدولة بحق الإشراف عليها ومنحها من الحقوق والامتيازات المقررة للسلطة العامة ما يعينها على تحقيق أغراضها. وأرجح المعايير للتفرقة بين الأشخاص المعنوية العامة وغيرها من الأشخاص المعنوية الخاصة هو معيار النشأة والإدارة؛ فحيث تقوم السلطة العامة بإنشاء الشخص المعنوي بأية وسيلة من وسائل الإنشاء ثم تتولى إدارته بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بحيث يكون لها الكلمة العليا فإنه يكون من الأشخاص الإدارية العامة. وقد تظهر السلطة العامة واضحة في النظام المنشئ للشخص المعنوي بنص صريح يعترف له بأنه من الأشخاص العامة أو الخاصة، وقد تستفاد هذه النية من مجموع الظروف المحيطة بنشأة الشخص المعنوي أو المتصلة بإدارته. ولما كان الشخص المعنوي العام يقوم أساساً على مرفق عام فإنه يجب لتمييزه عن الأشخاص المعنوية الخاصة أن يكون نوع الخدمات التي يؤديها هو نوع الخدمات التي تؤديها السلطة العامة باعتبار أن مهمة إنشاء المرافق العامة وإدارتها هي أصلاً من اختصاص تلك السلطة. وعليه فقد استقر فقه القضاء الإداري واطرد على أنه من المسلم أن تنظيم المهن الحرة كالطب والهندسة والمحاماة وغيرها من المهن الحرة تعتبر مرافق عامة؛ مما يدخل في اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المرافق العامة، فإذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأرباب المهن أنفسهم؛ لأنهم أقدر عليه مع

(٩٠) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١٥٤٤٤ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٥٣/١/٢٦ مجموعة السنة السابعة، ص ١٣٧٣.

(٩١) حكمها في الدعوى رقم ١٩٤٣ لسنة ٤٠ ق، جلسة ١٩٨٦/٥/٢٧ أشار إليه المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين في مؤلفه: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء، ص ٣١.

تخويلهم نصيباً من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها في الإشراف والرقابة تحقيقاً للصالح العام، فإن هذا لا يغيّر من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة، وبهذه المثابة فإن النقابات التي تقوم على رعاية تنظيم تلك المهن تعتبر من أشخاص القانون العام).

وهو ما قرره أيضاً القضاء الإداري الكويتي في أحد الأحكام(٩٢) التي صدرت عنه حديثاً.

كما أكدت هذه الطبيعة للمرافق المهنية المحكمة الإدارية العليا(٩٣) في مصر بعد إنشائها، ومن الأحكام التي قررتها في هذا الشأن: (تنظيم المهن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة يدخل أصلاً في صميم اختصاص الدولة بحسبانها قوامة على المرافق العامة، كما أن تخليها عن هذه المهمة لأعضاء المهنة أنفسهم وتخويلهم نصيباً من السلطة العامة لتأدية رسالتهم تحت إشرافها لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة).

(٩٢) حكم المحكمة الإدارية في الكويت رقم ٢٨٦ الصادر بتاريخ ١٢ فبراير٢٠١٠/ حكم غير منشور.

(٩٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٠٨ لسنة ق – جلسة ١٢/٤/١٩٨٥م قاعدة رقم ٩٦ وقاعدة رقم ٧١ وقاعدة رقم ١٤٥و ١٤٦ والمنشورة الموسوعة الإدارية الحديثة للدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني، الجزء التاسع عشر، الطبعة الأولى ١٩٨٦– ١٩٨٧ في ص ٢٤٩ وما بعدها.

خاتمة

عرضنا في هذه الدراسة للطبيعة القانونية لغرفة تجارة وصناعة الكويت وانتهينا إلى أنها مؤسسة ذات نفع عام تتولى مهام مرفق مهني. وبناء عليه فإننا نهيب بالمشرع – عند تعديل قانون الغرفة – أن يراعي النتائج التي أسفرت عنها الدراسة، وهي:

١ – أن الغرفة تتصف بكونها تساهم في إدارة مرفق عام مهني يكون الانضمام إليه بمعنى التسجيل بالمهنة إجبارياً، وعلى سبيل اللزوم لمن يباشر المهنة.

٢ – أنها تتمتع بالاستقلال الذي يعدُّ من أهم مظاهره اختيار أعضاء مجلس الإدارة بالانتخاب.

٣– أن تكون مستقلة عن الحكومة على أن تكون خاضعة للنظام القانوني في الدولة، وذلك لا ينال من استقلالها.

٤ – أن لها الحق في تحصيل رسوم الاشتراكات الدورية وغيرها من الرسوم المتعلقة بالتسجيل والتصديق على الشهادات والكفالات.

٥ – من حق مجلس إدارة الغرفة أن يصدر لوائح أو قرارات تنظيمية داخلية تكفل حسن أداء الغرفة لاختصاصاتها، وتحمي حقوق المنتسبين إليها.

المصادر والمراجع

أولاً – باللغة العربية:

١ – د. إبراهيم أنيس وآخرون: المعجم الوسيط.

٢ – د. بكر القباني: المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، دار النهضة العربية، ١٩٦٢.

٣ – د. بكر القباني: القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون تاريخ.

٤ – تركي سطام المطيري: أصول القانون الإداري، ٢٠٠٥.

٥ – د. توفيق شحاتة: المرافق العامة الاقتصادية، مظهر من مظاهر تدخل الدولة الحديثة في الميدان الاقتصادي، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، السنة الثالثة – العدد الثالث، يوليو – سبتمبر ١٩٤٨، مطبعة دار نشر الثقافة بالإسكندرية.

٦ – د. ثروت بدوي: القانون الإداري، ١٩٧٤.

٧ – د. جابر محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة: مفهومها، وأساس إلزامها ونطاقه، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠٠١.

٨ – د. داود الباز: القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٧/ ١٩٩٨.

٩ – د. رضوان بوجمعة: قانون المرافق العامة، الطبعة الأولى٢٠٠٠، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء – المغرب.

١٠– د. رفعت عيد: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

١١– د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٦.

١٢– د. سعاد الشرقاوي: القانون الإداري، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، الناشر دار النهضة العربية، ١٩٩١.

١٣- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٩٢.

١٤- د. طايل السعيد شحاتة ود. فؤاد أبو الفتوح أبو إسماعيل: غرفة تجارة وصناعة الكويت، طبعة مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، إدارة التأليف والترجمة، الطبعة الأولى ١٩٨٤ -١٩٨٥.

١٥- د. طعيمة الجرف: القانون الإداري ١٩٦٣- ١٩٦٤.

١٦- د. عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، مطبعة حمادة الحديثة بقويسنا - المنوفية، توزيع دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

١٧- د. عزيزة الشريف: مساءلة الموظف العام في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٩٧.

١٨- د. ماجد راغب الحلو: تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، طبعة جامعة الإمارات العربية المتحدة، ١٩٨٩.

١٩- د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٨.

٢٠- د. مجدي عز الدين يوسف: أصول القانون الإداري، طبعة أكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية، بدون تاريخ.

٢١- د. محمد رفعت عبد الوهاب ود. ماجد راغب الحلو: مبادئ القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٥.

٢٢- د. محمد عبد المحسن المقاطع: الوضع القانوني لغرفة تجارة وصناعة الكويت وطبيعتها - دراسة تحليلية وتأصيلية في إطار النظام الدستوري الكويتي، بحث منشور بمجلة الحقوق الصادرة عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد ١، السنة ٣٤، مارس ٢٠١٠.

٢٣- د. محمد عبد المحسن المقاطع ود. أحمد حمد الفارسي: القانون الإداري الكويتي، مطبعة وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق - جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.

٢٤- محمد عويد الظفيري: السلطات الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسؤولية الوزير عنها في القانون الكويتي، أطروحة قدمت لكلية الدراسات العليا لاستيفاء جزء من متطلبات درجة الماجستير في برنامج القانون العام بكلية الحقوق - جامعة الكويت، إبريل ٢٠٠٣.

٢٥- د/ محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون تاريخ.

٢٦- المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء.

٢٧- د. محمود أبو السعود حبيب: التنظيم الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة ١٩٩٢.

٢٨- د. مصطفى أبوزيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.

٢٩- المستشار ممدوح طنطاوي: قانون الغرف التجارية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

٣٠- د. مصطفى محمود عفيفي: النظام القانوني للإدارة المحلية في مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

٣١- د. مصطفى محمد موسى: التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية، طبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٩٢.

٣٢- د. نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني، الجزء التاسع عشر، الطبعة الأولى ١٩٨٦- ١٩٨٧.

٣٣- المستشار ممدوح طنطاوي: قانون الغرف التجارية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٨.

٣٤- د. نواف كنعان: مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة، طبعة النشر العلمي بجامعة الشارقة، ٢٠٠١.

٣٥- د. نواف كنعان بالاشتراك مع الدكتور عاطف البنا بعنوان المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، دراسة نظرية وتطبيقية ١٩٨٤.

٣٦- هيثم الملوحي: الغرف الاقتصادية في العالم: نشأتها وتطورها، بحث منشور بدليل الكويت (غرفة تجارة وصناعة الكويت ١٩٦٥).

ثانياً - باللغة الأجنبية:

36 - André de laubader; Traité élémentaire de droit administratif, Paris 1970.

37 - G. Durand. L'établissement public économique, une nouvelle catégorie d'établissement public?, JCP, 1995.

38 - Jean Rivero, Droit administrative, 3e éd, Dalloz.

39 - IM. Auby, Le pouvoir reglemtane de orders professionnels, J.C.P. 1973, I,2545.

40 - Magliulo, les chambers de commerce et d 'industrie,PUF, 1980, G.

41 - Yves Gaudemet, Droit Administratif, 18 ed, L.G.D.J.,2005.

42 - Durand. L'établissement public économique, une nouvelle catégorie d'établissement public?, JCP, 1995. 1,3877.

43 - P.Y.Sehubz De la nature juridique des chambers de commerce et d 'iindusterie:continuité et evolution, RDP, 1994.