

جامعة قطر

كلية القانون

فاعلية الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة في

التشريع القطري - دراسة مقارنة

إعداد

الجازي محمد سالم الدعباء النائب

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو ٢٠٢٣ / ١٤٤٤ هـ

© ٢٠٢٣. الجازي محمد سالم الدعباء النائب. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالبة الجازي محمد سالم الدعباء النائب بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/٢٢،

وُؤفّق عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه. وحسب

معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون

جزء من امتحان الطالب.

الأستاذ الدكتور حسن بن عبدالرحيم البوهاشم السيد

المشرف على الرسالة

الأستاذ الدكتور محمد فوزي النويجي

مناقش

الأستاذ الدكتور مهند نوح مختار

مناقش

الأستاذ الدكتور عيد أحمد خليل الحسيان

مناقش

تمّت الموافقة:

الدكتور طلال العمادي، عميد كلية القانون

المُلخَص

الجازي محمد سالم الدعباء النائب، ماجستير في القانون العام:

يونيو ٢٠٢٣.

العنوان: فاعلية الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة في التشريع القطري - دراسة

مقارنة

المشرف على الرسالة: الأستاذ الدكتور حسن بن عبدالرحيم البوهاشم السيد

هدفت هذه الرسالة إلى تسليط الضوء على أهمية تفعيل الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات

العامة في التشريع القطري ومعرفة الإشكاليات التي تحول دون الرقابة البرلمانية أو تضعفها، وعقد

مقارنات في موضوع الدراسة بين التشريع القطري والتشريعين المصري والكويتي واقترح الحلول

المناسبة لمعالجة الإشكاليات، وذلك بمبحث أول تناولنا فيه النظام القانوني للهيئات والمؤسسات

العامة في دولة قطر، ثم استعرضنا في مبحثٍ ثانٍ الدور الرقابي لمجلس الشورى على أعمال

الهيئات والمؤسسات العامة.

وقد توصلنا في نهاية الرسالة إلى ان المشرع القطري مَيَز في قانون النظام المالي للدولة بين

الهيئات والمؤسسات العامة بمعيار استهداف الربح أو معيارٍ اقتصادي، ومنح الهيئات والمؤسسات

العامة الشخصية الاعتبارية المستقلة. وفي ذات السياق تتشابه دساتير الدول المقارنة مع دستور

دولة قطر في بعض أدوات الرقابة البرلمانية وهي إبداء الرغبات والسؤال والاستجواب وطرح الثقة،

وتتعدد الأدوات التشريعية الخاصة بإنشاء وتنظيم الهيئات والمؤسسات العامة في الواقع العملي في

دولة قطر.

وفيما يخص الرقابة البرلمانية توصلنا إلى وجود هيئات أو مؤسسات عامة لا يمكن إخضاعها للرقابة البرلمانية في دولة قطر لكونها لا تتبع أي وزير، ووجود هيئات ومؤسسات عامة تخضع لرقابة مجلس الشورى لكون المشرع نص على تبعيتها لوزير.

وتوصي الرسالة بإصدار قانون جديد للهيئات والمؤسسات العامة، يستند إليه عند قيام السلطة التنفيذية بإنشاء أية هيئة أو مؤسسة عامة. وأن يشتمل هذا القانون على الأحكام العامة، وإلحاق الهيئات والمؤسسات العامة الحالية بالوزير الأقرب إلى نشاطها.

ABSTRACT

The parliament effectiveness of oversight on public bodies and institutions in qatari law - comprative study

This Thesis aimed to shedding light on the importance of activating parliamentary scrutiny over public authorities and institutions in Qatari legislation system, as well as recognizing the obstacles/problems that may hinder or weaken the parliamentary scrutiny. Additionally, it held comparisons between the Qatari, Kuwaiti and Egyptian Legislation Systems and suggested appropriate solutions to address these obstacles/problems. In the first research, we discussed the legal system of public authorities and institutions in Qatar then in the second one, we referred to the scrutiny role of the Shura Council on the work of public authorities and institutions.

We reached at the end of this thesis that, the Qatari legislator distinguished within the frame of the State Financial System Law between public authorities and institutions as per a profit-targeting criterion or an economic criterion, in the meanwhile, he granted the public authorities and institutions separate legal personality. In the same context, the constitutions of the comparative countries are similar to the Qatari Constitution in some parliamentary scrutiny tools, namely, expressing desires, questions, and inquiries and asking for confidence. The legislative tools varied in relation to establishing and organizing public authorities and institutions practically in Qatar.

In regard to the parliament scrutiny, we founded that there are public authorities and institutions that cannot be subjected to parliament scrutiny in Qatar because of the fact that they are not related to any minister, as well as, at the same time there are public authorities and institutions that are subject

to the Shura Council because the legislator stipulated that, they are related to a minister.

This Thesis recommends the issuance of a new law for public authorities and institutions to be based upon when the executive authority establishes any public authority or institution. This law shall include the General Provisions and attaching the current public authorities and institutions to the minister nearest to their activities

شكر وتقدير

بدايةً الحمد لله عز وجل الذي وفقنا في إتمام هذا البحث العلمي والذي ألهمنا الصحة والعافية والعزيمة. ومن منطلق الحديث النبوي (من لا يشكر الناس لا يشكر الله) واعترافاً بالجميل،

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأب الروحي، صاحب النفس الطويل، والعلم الوفير الذي غمرني بعطفه ولطفه، ورعاني بتوجيهه وإرشاده، وزادني فخراً واعتزازاً بإشرافه على هذه الرسالة، معلمي وقائدي الأستاذ الدكتور/ حسن بن عبد الرحيم السيد.

والشكر موصول إلى أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه الرسالة وتحمل عبء مراجعتها، ولا شك في أن آراءهم وتوجيهاتهم ستثري هذه الرسالة.

ولا يسعني من هذا المنبر إلا أن أثني على كل من علمني حرفاً، وكل من مد لي يد العون ولو بالدعاء في ظهر الغيب، وكل من ساندني من العائلة، والأصدقاء، وزملاء العمل، وأخص هنا بالشكر صديقتي المحامية عائشة السويدي على مساندتي في تخطي هذه المرحلة، ورحابة صدرها الدائمة، ووجودها متى ما استدعت الضرورة ذلك.

جزاكم الله عنا خير الجزاء ووفقنا الله وإياكم لما يحبه ويرضاه، فقد قال رسول الله ﷺ " من صنع إليكم معروفاً فكافئوه، فإن لم تجدوا ما تكافئوه، فادعوا له حتى تروا أنكم قد كافأتموه "

"

الإهداء

إلى سندي الأول ورفيقة دربي، ملهمتي، مكاني الآمن، الكتف الذي أضع عليه أثقالي واليد التي تربت عليّ في كل حين، إليك أيتها الإنسانية الرائعة:

"أمي"

إلى من آمن بي دائماً وآمن بقدرتي على تخطي الصعاب، إلى من لم يدخر شيئاً في سبيل

نجاحي، إلى سندي الغالي

"أبي".

إلى من غاب عن العين أثناء فصل التخرج، إلا أنه لم يغب لحظة عن القلب، صديقي الأقرب

دائماً

"خالي علي رحمه الله"

إلى من أنار بعلمه عقولنا، وأظهر بسماحته تواضع العلماء وبرحابته سماحة العارفين.

"سعادة القاضي عيسى بن أحمد النصر"

إلى بلادي قطر الماضي والحاضر والمستقبل، إليك وطني حباً ووفاء وعرفاناً.

إلى كل من آمن بي دائماً

أهديكم هذه الرسالة.

فهرس المحتويات

شكر وتقدير.....	خ
الإهداء.....	د
المقدمة.....	١
المبحث الأول: النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر.....	٨
المطلب الأول: ماهية الهيئات والمؤسسات العامة.....	٩
المطلب الثاني: الأدوات التشريعية المنظمة للهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر.....	٢٥
المطلب الثالث:.....	٣٣
آليات إشراف السلطة التنفيذية على الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر.....	٣٣
المبحث الثاني: الدور الرقابي لمجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة.....	٤١
المطلب الأول: ماهية الرقابة البرلمانية.....	٤٢
المطلب الثاني:.....	٥٠
التأصيل الدستوري والقانوني لرقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة.....	٥٠
المطلب الثالث:.....	٥٧
إشكاليات رقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة وسبل معالجتها... ..	٥٧
الخاتمة.....	٧٤
أولاً: النتائج.....	٧٤
ثانياً: التوصيات.....	٧٧

٧٨ قائمة المصادر والمراجع

٧٨ أولاً: الكتب

٨٠ ثانياً: الأبحاث والرسائل العلمية:

٨١ ثالثاً: التشريعات:

٨٣ رابعاً: الأحكام القضائية:

٨٤ خامساً: المراجع الأجنبية:

٨٤ سادساً: أخرى:

المقدمة

إن تطور دور الأجهزة الحكومية المختلفة في قيامها بواجباتها وزيادة مواردها المالية بصورة يتبعها اتساع في نفوذها وصلحياتها، هو بالأساس تطور يوازيه ضرورة الحفاظ على تفعيل الرقابة الإدارية والمالية على تلك الأجهزة من قبل هيئات الرقابة، ولا مفر من أن تمتد تلك الرقابة إلى ما هو أبعد من فكرة الخضوع لنطاق القوانين والأنظمة التي يمكنها أن تحكم العمل الإداري والتصرفات في المال العام، بل أن تكون رقابة من خلال منهج شامل وموحد ومتكامل من حيث مفاهيمه القانونية، والاقتصادية، والمحاسبية، والإدارية لأجل تحقيق النفع العام، وحسن الإدارة للمرافق العامة، وذلك بما يتوافق مع معايير المصلحة العامة، حيث يقوم بتلك المهمة جهات وهيئات مسؤولة عن الرقابة.

وتعتبر الرقابة المالية والإدارية من أبرز أدوات الدولة المملوكة لها لكي تسهل تنفيذ خططها ومعالجة أية انحرافات تطرأ، خاصة أن الأجهزة الحكومية مسؤولة عن العديد من التصرفات القانونية التي تشمل اتخاذ القرارات الإدارية، وإبرام العقود، لأجل ضمان سير المرفق العام بانتظام يخدم المواطنين، وهو عمل إداري إنساني معرض للقصور والانحراف بما يتطلب وجود جهات رقابية إدارية ومالية؛ من أجل التحقق من قيام الجهاز الإداري بالواجبات الموكلة له على الوجه الأكمل ووفق القانون، ولهذا صارت الرقابة المالية والإدارية أبرز عناصر هذا العمل الإداري التي لا يمكن الاستغناء عنها.

وانطلاقاً من الاختلاف في التنظيم القانوني للرقابة الإدارية والمالية ما بين دولة وأخرى وفق النظم السياسية، والاقتصادية، والقانونية، والإدارية التي تطبقها الدولة، نجد دولة قطر كغيرها من الدول تهتم بمسألة تنظيم الرقابة الإدارية والمالية سواء كان ذلك عبر الدستور أو القوانين أو الأنظمة،

وقد عملت على إنشاء هيئات للرقابة الإدارية والمالية مثل: هيئة الرقابة الإدارية والشفافية، حيث لتلك الهيئات دورها في تعزيز التعاون بين السلطات في مجال الرقابة بمزيد من الدقة والمصداقية لكي تصبح عوناً للسلطة التشريعية في تلك المهمة.

وبما أن الدراسة الحالية تركز على مسألة فعالية الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة في التشريع القطري من خلال الوقوف على إشكالية هامة تتمثل في دراسة طبيعة الرقابة البرلمانية على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة وحدودها، في إطار ما يشهده الواقع التشريعي القطري من خلق من وجود نظام كامل وموحد يرسم الإطار العام لعمل تلك الهيئات والمؤسسات العامة والرقابة عليها، رغم إقرار الدولة سلفاً نصاً دستورياً لاختصاص مجلس الشورى في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وهو القانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٤، لكنه تم إلغاؤه بشكل أدى إلى مسألة صدور مراسيم من أجل إنشاء كل هيئة ومؤسسة على حدة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تفاوت كبير وواضح في كيفية الإنشاء والاستقلال المالي والإداري لكل هيئة ومؤسسة وتبعيتها والصلاحيات المفروضة في الرقابة عليها من قبل الوزراء.

لذلك تحاول الدراسة الحالية استكشاف تلك الإشكالية المطروحة، ووضع رؤى وتصورات لحلها من خلال استعراض مواطن الضعف والأخطاء الواجب تلافيها وعبر دراسة مقارنة بين التشريع القطري والتشريع المصري، والكويتي.

أهمية الدراسة

إن موضوع الرقابة من بين أبرز الموضوعات التي يمكنها أن تمسّ الكيان التنظيمي للدولة في عصرنا هذا، فهي جانب حيوي ومهم لحماية المرافق العامة وعلاج الأخطاء والمشكلات التي تقع فيها، ويقوم نظام وجوهر اللامركزية الإدارية على إقامة نوع من التوافق بين أمرين وهما:

أولاً: استقلال الهيئات الإدارية من جهة. وثانياً: ضرورة خضوع هذه الهيئات إلى الرقابة والإشراف، ولذلك تكمن أهمية هذا البحث في تقييم مدى فاعلية الرقابة البرلمانية لمجلس الشورى على الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة في ظل عدم وجود قانون موحد ينظم إنشاء هذه المؤسسات والهيئات العامة. وفي ظل وجود بعض الهيئات التي يستحال دستورياً إخضاعها للرقابة بسبب تبعيتها لسمو الأمير مباشرة أو ولي العهد، أو رئيس مجلس الوزراء. هذا البحث يهدف للوصول إلى نتائج تساهم في معالجة هذه الإشكالية والسماح لمجلس الشورى بتفعيل اختصاصاته التي من ضمنها الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية لأجل الرقي بأعمال تلك المرافق فتحقق أهدافها المنشودة.

كما تكمن أهمية الدراسة في أنها دراسة لم يتناولها الباحثون في دولة قطر - إلى اليوم - بشكل معمق ومباشر، الأمر الذي انعكس على ندرة في المراجع والدراسات التي تصب في صلب الموضوع مباشرة.

أسباب اختيار موضوع الدراسة

إن اختياري لموضوع الدراسة جاء لكونه يناقش إشكالية جديدة غير مطروحة مسبقاً في دولة قطر؛ وهي توافق قناعاتي بضرورة التزام كل ما يؤدي إلى تحقيق الشفافية؛ لأنها من أهم أسس الدولة الديمقراطية الحديثة، ولأن النجاح في العملية الرقابية بكل ما تضمنه من أساليب خاصة على مستوى الهيئات والمؤسسات العامة محل الدراسة هنا هو ذو قيمة وغاية تعود بالنفع على المجتمع القطري.

ولكون موضوع الرقابة من الموضوعات ذات الأهمية في مختلف دول العالم لذا كانت دراستي كمحاولة للكشف عن الإشكاليات التي تحول دون الرقابة البرلمانية أو تضعفها، وعقد مقارنات بشأن هذه الرقابة في القانونين المصري والكويتي من ناحية والقانون القطري من ناحية أخرى والتعرف على المعوقات التي تحد من تطبيقها، ومن ثم اقتراح الحلول بشأنها.

هدف الدراسة

يتمثل هدف الدراسة في تسليط الضوء على أهمية تفعيل الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة في التشريع القطري ومعرفة الإشكاليات التي تحول دون الرقابة البرلمانية أو تضعفها، وعقد مقارنات في موضوع الدراسة بين التشريع القطري والتشريعين المصري والكويتي واقتراح الحلول المناسبة لمعالجة الإشكاليات.

إشكالية الدراسة

شهدت دولة قطر في أكتوبر من عام ٢٠٢١م إجراء أول انتخابات لمجلس الشورى القطري، وبها تم تفعيل مواد الدستور المتعلقة باختصاصات مجلس الشورى والتي حددها الدستور فيما يأتي: أولاً: سلطة التشريع، وثانياً: إقرار الموازنة العامة للدولة، وثالثاً: الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. إن إمكانية مباشرة مجلس الشورى لاختصاصاته يثير عدة استفسارات سياسية وقانونية حول مدى خضوع الهيئات والمؤسسات العامة لرقابة مجلس الشورى؛ ومدى فاعلية هذه الرقابة، لا سيما وأن السلطة التنفيذية يترأسها حضرة سمو الأمير بمعاونة الوزراء، وأن ذات سمو الأمير مصونة حسب الدستور، وفي المسار ذاته أخرج الدستور رئيس مجلس الوزراء من حدود ونطاق المسؤولية السياسية، إذ لا توجه له الاستجابات؛ ولا تسحب منه الثقة، وإنما يُكتفى فقط بتوجيه أسئلة له لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاته، بناء على ذلك يكون الوزراء هم المسؤولين سياسياً أمام مجلس الشورى؛ فقد نصت المادة (١١١) من الدستور على أن "كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح الثقة في الوزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه وبموافقة ثلثي أعضاء مجلس الشورى".

وفي ضوء التطورات السياسية والقانونية التي شهدتها دولة قطر ومن منطلق ما تتمتع به الهيئات والمؤسسات العامة من شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري لكي تمارس عملها بكل مرونة لتحقيق أهدافها، تتبلور إشكالية هذه الدراسة. ففي دولة قطر تُلحق غالبية الهيئات والمؤسسات العامة بالوزراء مما يسمح بتنفيذ الرقابة السياسية عليها، وتكون علاقة الوزير بها من خلال الإشراف العام على أداء هذه المرافق، واقتراح موازنتها التقديرية، ورفع تقرير سنوي عن إنجازاتها إلى مجلس الوزراء في نهاية كل سنة مالية، إلا أن هناك - من جانب آخر - العديد من الهيئات والمؤسسات العامة التي تتبع حضرة سمو الأمير مباشرة، أو تتبع ولي العهد أو تتبع رئيس مجلس الوزراء، أو لها مجلس أمناء مستقل دون تبعية، ولا شك أن هذه الجوانب تثير إشكالية الدراسة حول مدى إمكانية ممارسة مجلس الشورى دور الرقابة على هذه المرافق.

ومن ناحية أخرى تظهر إشكالية البحث أيضاً في طبيعة الرقابة البرلمانية على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة وحدودها، فعلى الرغم من إقرار نص دستوري لاختصاص مجلس الشورى في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إلا أنه وبإلغاء القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات العامة وذلك بموجب المرسوم بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٣ بات الواقع التشريعي خالياً من وجود نظام موحد لرسم وتحديد الإطار العام لعمل هذه الهيئات والمؤسسات العامة، وهو ما أدى إلى صدور قرارات أو مراسيم إنشاء كل هيئة ومؤسسة على حدة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تفاوت كبير وواضح في كيفية الإنشاء والاستقلال المالي والإداري لكل هيئة ومؤسسة وتبعتها.

مما سبق تبرز إشكالية هذه الدراسة في التعرف على مدى فعالية رقابة مجلس الشورى القطري على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة في ضوء عدم تبعية العديد منها للوزراء، وهؤلاء هم مناط المسؤولية أمام مجلس الشورى.

وتثير الدراسة العديد من الأسئلة التي سوف يتم الإجابة عليها من بينها التالي:

- كيف تنشأ الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر؟ وأهميتها؟
- ما آلية إشراف السلطة التنفيذية على الهيئات والمؤسسات العامة بدولة قطر؟
- ما هي الرقابة البرلمانية؟
- ما وسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة؟
- هل يتفق موقف المشرع القطري مع التشريعات المقارنة بشأن الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة؟

منهجية الدراسة

توافقاً مع موضوع الدراسة تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج المقارن، حيث تم توظيف المنهج الأول في عرض ووصف وتحليل الجوانب النظرية والنصوص التشريعية والقوانين، في حين تم توظيف المنهج الثاني في عقد مقارنات بين التشريع القطري والتشريعات الأخرى في مجال الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة وبيان مواطن الاتفاق والاختلاف فيها مع موضوع الدراسة.

الدراسات السابقة

أما بشأن الدراسات السابقة فإننا لم نجد إلا بعض المراجع العامة في القانون الدستوري التي تناولت الرقابة البرلمانية بشكل جزئي وبسيط دون التعمق، وبذلك تتميز هذه الدراسة بأنها تسقط الضوء بشكل أكثر عمق وشمولية على موضوع الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة، كما يحسب لهذه الدراسة أنها تناولت التشريع القطري بوجه خاص مع المقارنة بالقانون الكويتي والمصري.

صعوبات الدراسة

تتمثل أبرز صعوبات الدراسة بصورة رئيسة في ندرة المؤلفات والمراجع القانونية المتعلقة بالرقابة على الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر.

خطة الدراسة

- **المبحث الأول: النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر.**
 - **المطلب الأول: ماهية الهيئات والمؤسسات العامة.**
 - **المطلب الثاني: الأدوات التشريعية المنظمة للهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر.**
 - **المطلب الثالث: آليات إشراف السلطة التنفيذية على الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر.**
- **المبحث الثاني: الدور الرقابي لمجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة.**
 - **المطلب الأول: ماهية الرقابة البرلمانية.**
 - **المطلب الثاني: التأصيل الدستوري والقانوني لرقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة.**
 - **المطلب الثالث: إشكاليات رقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة وسبل معالجتها.**

المبحث الأول: النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر

تنشأ الهيئات والمؤسسات العامة في الغالب بقانون أو وفقاً للقانون وتمنح الشخصية الاعتبارية المستقلة وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري؛ مع خضوعها لسلطة وصائية. وفي هذا المبحث نتناول بداية ماهية هذه الهيئات والمؤسسات العامة، ثم النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة من خلال التطرق للأدوات التشريعية التي تنشأ بموجبها الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر والتشريعات المقارنة. كما سوف نتناول آليات إشراف السلطة التنفيذية على الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر وكل من جمهورية مصر ودولة الكويت، وسيكون ذلك من خلال ثلاثة مطالب رئيسية:

المطلب الأول: ماهية الهيئات والمؤسسات العامة.

المطلب الثاني: الأدوات التشريعية المنظمة للهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر.

المطلب الثالث: آليات إشراف السلطة التنفيذية على الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر.

المطلب الأول: ماهية الهيئات والمؤسسات العامة

تعتبر الهيئات والمؤسسات العامة تطبيقاً لإحدى صورتَي اللامركزية الإدارية المتمثلة باللامركزية المرفقية، أو المصلحية. وتعرف اللامركزية الإدارية بأنها توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص معنوية عامة تتمثل في هيئات أو مجالس محلية مستقلة؛ لتمارس عملها بنوع من الاستقلال الإداري والمالي مع خضوعها لإشراف ورقابة السلطة المركزية؛ وذلك بهدف تخفيف العبء على الحكومة المركزية والسرعة في الإنجاز^١.

كما عُرفت اللامركزية الإدارية بأنها تعدد للسلطات في إدارة الدولة المركزية والمحلية، بحيث يتم توزيع الاختصاصات بين الطرفين وفقاً لما يتطلبه العمل الإداري بفعالية وجودة وكفاءة، بالإضافة إلى السرعة، وهذا التوزيع لا يعتبر مساوياً مطلقاً مع السلطة المركزية، إذ إن هنالك امتيازات للحكومة المركزية تستمدّها من القانون العام، مثل حقوق السيادة الوطنية، ورسم السياسة العليا للدولة^٢.

وبذلك تكون أهم مقومات اللامركزية الإدارية استقلالها عن السلطة المركزية بمعنى أن يكون لهذه الأشخاص العامة اختصاصات إدارية تباشرها على نطاقٍ خاص بها على وجه الاستقلال. وهذه الاستقلالية لا تعد منحة من السلطة المركزية بل دائماً ما تستمد وجودها من الدستور أو القانون. وهذه الاستقلالية ليست مطلقة؛ فمقتضيات العمل الإداري والسياسي تحتم فرض رقابة تباشرها السلطة المركزية عليها بهدف ضمان سير أداء المرافق العامة بانتظام والحفاظ على وحدة الاتجاه الإداري للدولة وسلامة الوحدة السياسية فيها^٣.

^١ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١٩٩٨، ص ١٣٢

^٢ عبد القادر الشبيخي، القانون الإداري، دار ومكتبة بغداد للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤، ص ٤٧-٤٨.

^٣ شاب توما منصور، القانون الإداري الكتاب الأول، دار العراق للطبع والنشر، ١٩٧٩-١٩٨٠، ص ٨٦-٨٧.

فالهيئات والمؤسسات العامة أشخاص معنوية لا مركزية مرفقية أو مصلحة (بمعنى أنها تقوم بإدارة مرفق محدد أو مصلحة محددة)، ومنحها القانون الشخصية المعنوية المستقلة، وذلك كي تتمتع بقدر من الاستقلالية لأجل أداء وظيفتها بشكل مرن يبتعد عن الروتين وعن البيروقراطية الحكومية الشائعة. وعلى ذلك يكون لهذا الشخص المعنوي المتمثل في الهيئة العامة أو المؤسسة العامة اسم وموطن خاص به، ويكون له ممثل قانوني يقوم بتمثيله والحديث باسمه والقيام بشتى التصرفات القانونية له وفقاً للنشاط المخصص له، إضافة إلى ذمة مالية مستقلة، وميزانية مستقلة أو ملحقة وفق التشريع الذي ينظمه^٤.

ونظراً لأن دراستنا سنتناول الرقابة البرلمانية على الهيئات والمؤسسات العامة، فإننا نجد أنه من الأهمية أن نمهد بإيجاز لها فنيين مفهومها وأهميتها وأنواعها في هذا المطلب التمهيدي قبل سبر أغوار الرقابة البرلمانية.

أولاً: مفهوم الهيئات والمؤسسات العامة:

سنتناول في هذا الجزء مفهوم كل من الهيئات والمؤسسات العامة من منظور الفقه والتشريعات والقضاء وذلك على النحو التالي:

١ - الهيئة العامة:

ظهرت الهيئات العامة كمشروع عام يهدف إلى تحقيق النفع العام وإشباع الرغبات العامة، وتقوم على فكرة اقتطاع جزء من السلطة المخولة للسلطة المركزية وبلورتها في صورة شخص اعتباري

^٤ أحمد سليمان العتيبي، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، كلية القانون الكويتية العالمية، مج ٤، ع ١٤، يونيو، ٢٠١٦، ص ١٤٤.

له شخصية معنوية مستقلة عن الجهة المركزية. والدولة عندما تسلك طريق إنشاء الهيئات العامة تبحث عن إدارة النشاط بأفضل الطرق الإدارية^٥.

ولقد ذهب بعض الفقه بتعريف الهيئة العامة على أنها "هيئات عمومية محلية، تتمتع بالاستقلال المعنوي وتعمل تحت إشراف السلطة المركزية، وذلك بهدف تقريب الإدارة من المجتمع وتلبية احتياجاتهم عبر تقديم الخدمات لهم"^٦. وأن الأصل في الهيئات العامة هو كونها مرفقا من المرافق العامة الذي ينشأ بهدف تحقيق النفع العام عبر تلبية حاجات الجمهور العام بطريقة منتظمة مع مراعاة مبدأ المساواة بين المنتفعين"^٧.

ولتحديد المقصود بالهيئة العامة في التشريع القطري نجد ما جاء في القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات العامة، وهو قانون تم إلغاؤه، إلا أنه من الفائدة الإشارة إليه، فهذا القانون عرف الهيئة العامة بأنها: "شخص اعتباري عام يقوم على إدارة مرفق عام غير اقتصادي أو يهدف إلى تقديم خدمة عامة"^٨. كما نجد في قانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ بإصدار النظام المالي للدولة تعريفاً مماثلاً للهيئة العامة في مادته الأولى التي ذهبت إلى أنها "شخص معنوي عام يقوم على إدارة مرفق عام غير اقتصادي أو يهدف إلى تقديم خدمة عامة" هذا القانون نص أيضاً على أن الهيئات العامة تكون لها موازنات ملحقة^٩.

ومما سبق يتضح تأكيد المشرع القطري على عدة أركان لمفهوم الهيئة العامة كالتالي:

أ. أنها شخص معنوي عام.

^٥ محمد عويد العايضي، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في قوانين وأنظمة دول مجلس التعاون الخليجي: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٣٤.

^٦ لحول عبد القادر، مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر، مجلة آفاق العلوم، ٢٠١٦، ع ١، ص ٢٨٦.

^٧ محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، ١٩٦١، ص ٧.

^٨ المادة رقم (١) من القانون الملغى رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤م بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات العامة القطري.

^٩ المادة رقم (١) من قانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون النظام المالي للدولة.

ب. يقوم بإدارة مرفق عام غير اقتصادي أو تقديم خدمة عامة.

ت. أن لها موازنة ملحقة بموازنة الدولة.

هذا التعريف للمشرع القطري أكدت عليه إدارة الفتوى والعقود بوزارة العدل القطرية في فتاها المتعلقة بتحديد الطبيعة القانونية للجنة الأولمبية الأهلية القطرية، إذ بينت أنها هيئة رياضية مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية تأسيساً على أن المستقر عليه أن الأجهزة الحكومية هي مرافق عامة تؤدي مصلحة أو خدمة لجمهور المواطنين، وتدار بمعرفة شخص من أشخاص القانون العام، طبقاً لأحكام القانون العام، وبالتالي تملك امتيازات السلطة العامة^{١٠}.

وإذا اتجهنا إلى القانون المقارن نجد التشريع المصري قد نص في القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الهيئات العامة على أن " تنشأ الهيئة العامة لإدارة مرفق عام مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة وتكون لها الشخصية الاعتبارية " ^{١١}. وعليه وفقاً لهذه المادة فإن الهيئة العامة هي شخص من أشخاص القانون العام يدير نفسه ويباشر مرفقاً يقوم على الخدمة أو المصلحة العامة^{١٢}. وفي هذا الصدد ننوه إلى أن هنالك جانباً من الفقه القانوني قد ذهب إلى أن الهيئة العامة من الممكن أن يتم اعتبارها مرفقاً عاماً حتى إذا كانت الخدمة العامة التي تقوم بتأديتها ذات طبيعة تجارية، وذلك متى ما كان الغرض الأساسي لإنشاء تلك الهيئة هو أدائها لخدمة عامة^{١٣}.

أما التشريع الكويتي، فإن النص على الهيئات أو المؤسسات العامة قد جاء في المادة رقم (١٣٣) من الدستور إذ أكدت على أن " ينظم القانون المؤسسات العامة، وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل

^{١٠} إدارة الفتوى والعقود الرقم: ف. ع ١١/٣ - ٤٤٦٤ السنة: ٢٠٠٥ تاريخ الجلسة: ٢٠٠٥/٠٢/٠٣، بشأن تحديد الطبيعة القانونية للجنة الأولمبية الأهلية القطرية

^{١١} المادة رقم (١) من القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الهيئات العامة.

^{١٢} حسين كامل الأسبوطي، حول التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة، مج ٢، ع ٣، (١٩٧٠)، ص ٣٨

^{١٣} محمد عويد العايضي، مرجع سابق، ص ٤٥.

لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها" والدستور الكويتي هنا ترك تنظيم الهيئات العامة إلى القانون، وعليه يمكن للمشرع العادي إما أن يتجه اتجاه المشرع المصري بأن يصدر قانوناً واحداً يضع فيه الأحكام العامة التي تلتزم بها السلطة التنفيذية عند إنشائها للهيئات، أو أن تنظم كل هيئة عامة بقانون مستقل. وعلى ذلك لم يتجه المشرع الكويتي الاتجاه الأول إذ نجده ينشئ كل هيئة عامة بقانون مستقل.^{١٤}

وباستقراء بعض القوانين الخاصة بالهيئات في دولة الكويت، نجد على سبيل المثال القانون رقم (١٠٠) لسنة ٢٠١٥ بإنشاء الهيئة العامة للشباب، ينص في المادة الثانية منه على أن "تتشأ هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية تسمى (الهيئة العامة للشباب) ويشرف عليها الوزير المختص"، في حين نص القانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء هيئة تنظيم الاتصالات وتقنية المعلومات على أنها "هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة يشرف عليها الوزير المختص وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة والاستقلال المالي".

وعلى ما سبق نلاحظ التفاوت في التعريفات الواردة، ففي الأولى هي هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة دون التطرق لاستقلالها المالي أو موازنتها، وفي الثانية هي ذات شخصية اعتبارية مستقلة تتمتع بالاستقلال المالي. ولا شك أن هذا التفاوت يعود إلى عدم وجود تشريع واحد جامع للنظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة.

أما عن تعريف الهيئة العامة قضاءً فإننا نجد محكمة التمييز القطرية قد استقرت على أن الهيئة هي شخص معنوي متفرع عن الدولة، ولا يترتب على منحها الشخصية المعنوية، وكل من الاستقلال المالي والإداري استقلالها عن الدولة، فالأموال التي تملكها هي أموال عامة، وتخضع

^{١٤} عند مراجعة قانون قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها اتضح عدم النص على تعريف للهيئة العامة في أي من مواده، انظر مرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.

لنظام الوصاية الإدارية التي تفرضها السلطة المركزية لضمان احترامها للقانون وسياسات الدولة العامة^{١٥}.

أما بالنسبة لمحكمة النقض المصرية بشأن الهيئات العامة اتجهت إلى أنها جهاز يقوم بإدارة مصلحة عامة حكومية رأت الدولة إدارته عن طريق هيئة عامة للخروج بالمرفق عن الروتين، وبذلك يمنحها المشرع شخصية اعتبارية مستقلة، ويكون هدفها الأساسي هو أداء خدمة عامة حتى وإن كان لهذه الخدمة طبيعة تجارية^{١٦}.

٢- المؤسسات العامة:

المؤسسة العامة هي طريقة من الطرق التي تدار بها المرافق العامة، وهي عبارة عن شخص معنوي يتمتع بالاستقلال عن السلطة الإدارية في إدارتها، مما يجعل منها مرفقاً عاماً يُدار بالطريقة اللامركزية، ولقد ظهرت إدارة المرفق العام بواسطة المؤسسة العامة منذ زمنٍ بعيد وأعطت نتائج ملموسة بسبب استقلالها النوعي، ولقد أنشئت هذه المؤسسات لتحقيق الرغبة بمنح بعض المرافق استقلالاً ذاتياً في إدارة شؤونها^{١٧}.

ويرى الدكتور سليمان الطماوي أن المؤسسة العامة هي "مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية، مع الخضوع للرقابة الإدارية من قبل السلطة المركزية"^{١٨}، وفي سياق متصل يمكن أن يكون مفهوم المؤسسات العامة كالتالي: "شخص إداري أنشأ بقانون خاص لممارسة

^{١٥} محكمة التمييز الدائرة المدنية والتجارية، الطعن رقم ١٢٦ لسنة ٢٠١٦، الصادر بجلسة ٢٠١٦/٠٦/٠٧
^{١٦} محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم ٩٦ لسنة ٣٥ قضائية، الصادر بتاريخ ١٠/٠٤/١٩٦٩، مكتب فني ٢٠، ج ٢ ص ٥٨٨.
^{١٧} زهدي يكن، القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، ١٩٨٠، ص ١٧٧.
^{١٨} سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٣٠٦.

نشاط مالي أو صناعي أو تجاري أو زراعي، وله استقلال مالي بحيث تعتبر حقوقه وأمواله مستقلة عن حقوق وأموال الدولة"^{١٩}.

بينما عرفها جانب من الفقه على أنها: "وسيلة من وسائل إدارة المرافق العامة من خلال منظمة عامة تُمنح الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وتخضع في ذات الوقت للرقابة المالية من جانب الدولة" بما يجعلها تمثل كونها مرفقا عاما وجزءاً من إدارة الدولة بسلطتها الإدارية حيث تكون أموال المؤسسة مالا عاما وموظفوها موظفين عامين، وأعمالها تخدم المصالح العامة، ولها شخصية اعتبارية أي يحق لها الاستقلال فهي ذات ذمة مالية مستقلة ولكنها تخضع للرقابة"^{٢٠}.

كما ذهب العديد من فقهاء القانون إلى تعريف المؤسسة العامة على أنها: "مرفق عام متخصص ومتمتع بالشخصية المعنوية" وهنا نجد مدلولين للتعريف، المدلول الأول: عضوي، ويتعلق بالنظر إليها كمرفق عام من سياق الجهة التي تقوم بتولي هذا النشاط الذي يحقق النفع العام، على اشتراط أن تكون هيئة عامة، أو بمعنى مغاير تتولى الدولة أو أحد الأشخاص من القانون العام مباشرة إدارة هذا النشاط. بينما المدلول الثاني: مادي، وهو يشمل التركيز على النشاط الذي يحقق النفع العام، وذلك بصرف النظر تماماً عن المنظمة أو الجهاز الذي تتم إدارته عامًا كان أم خاصًا، بيد أنه في حالة إدارة المرفق من جانب هيئة خاصة يكون الحق والكلمة العليا للدولة في مسألة إنشائه وإدارته أو إلغائه"^{٢١}.

^{١٩} زيد منير عبوي، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠، ص١٩.

^{٢٠} مهدي نوح، القانون الإداري ١، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٨، ص٥٥-٥٦.

^{٢١} حسن عبد الرحيم يوسف السيد، النظام القانوني للمؤسسات العامة في دولة قطر: دراسة مقارنة مع المملكة الأردنية الهاشمية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن، ١٩٩٧، ص٦.

وفي هذا الصدد يرجح الفقهاء في القانون الإداري المدلول المادي في تعريفهم للمرفق العام؛ لأنهم يرون اتفاقه مع ما طرأ فعلياً على فكرة المرفق العام من تحديث واتساع، وعدم اقتصره على النشاطات التقليدية خاصة مع ظهور المرافق العامة الاقتصادية^{٢٢}.

أما بشأن التعريف التشريعي للمؤسسات العامة فنجد المشرع القطري كان قد عرف المؤسسة العامة في القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات العامة، الذي تم إلغاؤه، على أنها: "شخص اعتباري عام يقوم على إدارة مرفق عام اقتصادي أو يهدف إلى استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية أو المشاركة في التنمية الاقتصادية، وتدار على أسس تجارية"^{٢٣}. كما أن المؤسسة العامة تم تعريفها أيضاً في قانون النظام المالي للدولة إذ جاء في المادة الأولى منه أنها "شخص معنوي عام يقوم على إدارة مرفق عام اقتصادي أو يهدف إلى استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية أو المشاركة في التنمية الاقتصادية." وحددت هذه المادة أن المؤسسات العامة تكون لها موازنات مستقلة^{٢٤}. ويلاحظ عند مقارنة النصين السابقين أن قانون النظام المالي للدولة استبعد إدارة المؤسسات العامة على أسس تجارية الذي كان وارداً في قانون الهيئات والمؤسسات العامة.

أما في القانون المقارن فنجد المشرع المصري قد أورد في القانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات وشركات القطاع العام تعريف المؤسسة العامة بأنها "وحدة اقتصادية قابضة تقوم في

^{٢٢} حسن عبد الرحيم يوسف السيد، المرجع السابق، ص ٧.

^{٢٣} المادة رقم (٥) من القانون الملغى رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤م بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات القطري.

^{٢٤} المادة رقم (١) من قانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٥م بإصدار قانون النظام المالي للدولة القطري.

مجال نشاطها بالمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي، ومعاونة الوزير في تحقيق أهداف خطة التنمية^{٢٥}.

أما بشأن التشريع الكويتي فكما سبق القول بتفضيل المشرع إنشاء كل مؤسسة عامة أو هيئة عامة بقانون مستقل، فلم يصدر قانوناً خاصاً بالهيئات أو المؤسسات العامة، ولم يورد لها تعريفاً عاماً، وعليه يتم تعريف كل مؤسسة عامة على حدة في قانون إنشائها، فعلى سبيل المثال تم تعريف المؤسسة العامة في مرسوم بالقانون رقم (١٣٣) لسنة ١٩٧٧ بإنشاء المؤسسة العامة للموانئ في المادة رقم (١) على أنها "تتشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تدار على الأسس التجارية وتسمى مؤسسة الموانئ الكويتية وتلحق بوزير المواصلات ويكون مركزها الرئيس مدينة الكويت".

في حين عُرِفَت المؤسسة العامة في القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٩٣ في شأن المؤسسة العامة للرعاية السكنية، في مادته رقم (١) على أنها "تتشأ مؤسسة عامة ذات ميزانية مستقلة تسمى المؤسسة العامة للرعاية السكنية وتكون لها الشخصية الاعتبارية وتخضع لإشراف الوزير المختص بشؤون الإسكان".

ونرى أن هنالك كذلك تفاوتاً بشأن تعريف المؤسسة العامة في دولة الكويت، ففي التعريف الأول تم منحها الشخصية الاعتبارية المستقلة وإدارتها على أسس تجارية دون التطرق لاستقلالها المالي

^{٢٥} قانون المؤسسات وشركات القطاع العام في جمهورية مصر قد تم إلغاؤه بموجب قانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ بشأن هيئات القطاع العام وشركاته، لكننا فضلنا الاستناد عليه لإثراء البحث. ولم يرد في القانون الحالي مسمى المؤسسات العامة، بل ورد مسمى هيئات القطاع العام بالرغم من أن قانون الهيئة العامة مازال قيد التطبيق إلى يومنا هذا، الأمر الذي قد يثير اللبس حول ماهية المؤسسات العامة في التشريع الحالي الذي لم يتطرق لتعريفها أسوة بالتشريع الملغى. انظر القانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١ بشأن إصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام وبإلغاء العمل بقانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٦.

وطبيعة ميزانيتها، ثم عرفها في القانون الآخر على أنها شخصية اعتبارية مستقلة ولها ميزانية مستقلة، ولكن المشرع اتجه في كلا التعريفين إلى إلحاقهما بوزير مختص ومنحهما الاستقلال المعنوي.

أما بشأن تعريف القضاء للمؤسسة العامة فنجد أن أحكام محكمة التمييز القطرية قد استقرت على اعتبار أن المؤسسة العامة التي تدير المرفق من أشخاص القانون العام، وأن تمتعها بالشخصية الاعتبارية المستقلة لا يمنع تبعيتها للدولة، ولا تمنع هذه الاستقلالية الدولة من ممارسة الرقابة والإشراف عليها من حيث المصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة للأفراد^{٢٦}.

أما في القضاء المصري فقد عرفت محكمة النقض المصرية المؤسسات العامة بأنها "أجهزة إدارية لها شخصية اعتبارية مستقلة تنشأ الدولة لتباشر عن طريقها بعض فروع نشاطها العام، وتتبع المؤسسات العامة في إدارتها أساليب القانون العام، وتتمتع في ممارستها بجزء من حقوق السلطة العامة بالقدر الكافي لتحقيق أغراضها"^{٢٧}.

وأما في الكويت فقد عرفت محكمة التمييز الكويتية المؤسسات العامة بأنها " المؤسسات العامة هي شخص معنوي مستقل عن الدولة يتولى إدارة وتسيير مرفق عام في نطاق السياسة العامة للدولة ويخضع لإشرافها ووصيتها بدرجة تحقق بمقتضاها سيطرتها الكاملة عليه طبقاً لنص المادة رقم (١٣٣) من الدستور"^{٢٨}.

^{٢٦} محكمة التمييز القطرية - الدائرة المدنية والتجارية، الطعن رقم ١٢٦ لسنة ٢٠١٦، الصادر بجلسة ٢٠١٦/٠٦/٠٧.
^{٢٧} محكمة النقض المصرية، جنائي، الطعن رقم ١٧٧٧ لسنة ٣٨ قضائية، الصادر بجلسة ١٣/٠١/١٩٦٩، مكتب فني ٢٠، ج ١، ص ١٠٨.
^{٢٨} محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٢، الصادر بجلسة ٠٨/٠٣/١٩٩٣، مكتب فني ١، ص ١٣٣.

وفي دولة قطر بالتحديد نجد أن مفهوم المؤسسة العامة لا يمكن قصره على المجالات الاقتصادية؛ بل هو ممتد كذلك للمجالات الخدمية^{٢٩}. ومن أبرز المؤسسات العامة في دولة قطر المؤسسة العامة للكهرباء والماء^{٣٠}.

واستنتاجا مما سبق نخلص إلى أن مفهوم المؤسسات العامة لا يكون على إدارة نوع معين من المرافق العامة بل من الممكن أن يمتد ليشمل المشروعات الاقتصادية للدولة والتي لا تعتبر من قبيل المرافق العامة، إلا أنه في وقتنا الحالي وبإلغاء قانون الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر فإن هذا المفهوم لا يحكمه نظام قانوني واحد، بل تتعدد نتيجة للقانون الذي يحكمها وينظمها، ولكن هذا لا يمنع أن يكون هنالك سمات وركائز أساسية تشترك جميع المؤسسات العامة وهي^{٣١}:

أ. وجود جهاز إداري عام.

ب. تمتع هذا الجهاز بالاستقلال المعنوي.

ت. تخصص هذا الجهاز في ممارسة نشاط معين.

وبعد أن استعرضنا أعلاه تعريف كل من الهيئة العامة والمؤسسة العامة نرى أن معيار التمييز بينهما يرجع إلى أن الهيئة العامة تمثل كيانا ومرفقا غير اقتصادي يقدم خدمة عامة، بينما تكون المؤسسة العامة في الغالب مرفقا اقتصاديا يقوم على أسس تجارية واقتصادية بحتة. كما نجد في التشريع القطري أن موازنة الهيئة ملحقه بالموازنة العامة للدولة، بينما موازنة المؤسسة العامة موازنة مستقلة. هذا وقد وضع القضاء المصري معيارا للترقية بين الهيئة والمؤسسة العامة إذ استقر قضاء محكمة النقض المصرية على أن وظيفة الهيئة العامة القيام بإدارة مصلحة عامة حكومية رأت

^{٢٩} محمد عويد العايضي، مرجع سابق، ص ٣٧.

^{٣٠} قرار أميري رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٤ بتنظيم المؤسسة العامة القطرية للكهرباء والماء.

^{٣١} حسن عبد الرحيم يوسف السيد، النظام القانوني للمؤسسات العامة في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٩.

الدولة خروجها كمرفق عام عن الروتين المعتاد في الجهات المركزية عبر منحها الاستقلال المالي والاعتباري، بينما المؤسسات العامة غرضها الأساسي هو ممارسة نشاط تجاري أو صناعي أو مالي^{٣٢}.

ثانياً: أهمية الهيئات والمؤسسات العامة:

أشرنا فيما سبق إلى أن الدولة تتجه نحو إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة بهدف التخفيف من الأعباء المختلفة الملقاة على عاتقها، خاصة أن استقلال تلك الهيئات والمؤسسات العامة بإدارة كامل شؤونها، يبعدها عن الروتين الحكومي والبيروقراطية التي قد تكون من أبرز الانتقادات التي وجهت للمركزية الإدارية، فاستقلال الهيئات والمؤسسات في إدارة اختصاصاتها وفقاً لطبيعة نشاطها والظروف المحيطة بها يُمكنها من تحقيق أهدافها بأفضل صورة تراها مناسبة ويجنبها التعقيدات الإجرائية الطويلة وما يترتب عليها من تأخير أو تفويت للفرص أو للتطوير^{٣٣}.

ويمكن أن تتجلى الأهمية بوضوح كذلك في أن الاستقلال المالي للهيئات والمؤسسات العامة في بعض الأنظمة والدول، وانفرادها بميزانيات مستقلة لا تخالط ميزانية الدولة يمكنها من الاحتفاظ ببعض الفائض من إيراداتها، تحل من خلاله مشكلات العجز إن طرأت. كما أن في ذلك تعزيزاً للشفافية المتعلقة بكشف حالة المؤسسة المالية سواء على مستوى الربح، أو على مستوى الخسارة، وهو ما يمثل الأمر الكفيل باستمرار نشاطها وعدم توقفه^{٣٤}. كما تكمن الأهمية أيضاً في أن تلك المرافق هدفها تحقيق النفع العام من خلال أنشطتها المختلفة، والتي توفي في الغالب حاجات الجمهور كاملة أو أغلبها^{٣٥}.

^{٣٢} محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم ٩٦ لسنة ٣٥ قضائية، الصادر بتاريخ ١٠/٤/١٩٦٩، مكتب فني ٢٠، ج ٢، ص ٥٨٨.

^{٣٣} حسن عبد الرحيم يوسف السيد، النظام القانوني للمؤسسات العامة في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٢٢.

^{٣٤} حسن عبد الرحيم يوسف السيد، النظام القانوني للمؤسسات العامة في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٢٢.

^{٣٥} طعيمة الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص ٢٤٣.

ويذهب بعض الفقهاء إلى أهمية إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة أيضاً في لجوء الدولة لها لأجل اجتذاب التبرعات والهبات والوصايا، خاصة من قبل الأفراد الراغبين في مسألة التخصيص لأموالهم لأجل خدمة أغراض بعينها، كأن يقوم فرد بتخصيص نفقات لدراسات علمية معينة أو صحية تقوم بها تلك الهيئة أو المؤسسة، وهو ما يمكن أن يكون سببا حقيقيا للطمأنينة من قبل من يقدم تلك الهبات والتبرعات أنها ذاهبة لتلك المؤسسات وليس إلى خزينة الدولة، وبالتالي تتحقق الأغراض الموجهة لها والتي تم التبرع لأجلها^{٣٦}.

ثالثاً: أنواع الهيئات والمؤسسات العامة:

تصنف الهيئات والمؤسسات العامة إلى أنواع عديدة، قد تختلف بحسب اختلاف زاوية النظر إليها، فقد ينظر لها من زاوية النطاق الإقليمي أو المكاني، أو زاوية القانون المنظم لها، أو من خلال طبيعة نشاطها، وذلك كما يأتي.

١ - تصنيف الهيئات والمؤسسات العامة وفقاً لنطاقها الإقليمي والمكاني:

تنقسم الهيئات والمؤسسات العامة وفقاً لنطاقها الإقليمي أو المكاني إلى هيئات أو مؤسسات عامة قومية، وأخرى محلية، فنشاط الهيئة أو المؤسسة في الأولى يكون شاملاً لكل أقاليم الدولة، وهي في الإشراف عليها تكون خاضعة للإدارة المركزية، ورقابتها. أما في الثانية فيقتصر نشاطها على جزء محدد من إقليم الدولة، سواء كان محافظة أو مدينة أو قرية، وتخضع لإشراف ورقابة من الوحدة الإدارية المحلية. وتعد هذه الزاوية في تصنيف الهيئات العامة تصنيفاً نسبياً يختلف من زمن لآخر ومن دولة لأخرى، وخاضعاً للتأثر بالظروف السياسية والضرورات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية. ومن هذا المنطلق نجد مثلاً أن دولة قطر بحكم صغر مساحتها وعدد سكانها وتركزهم

^{٣٦} حسن عبد الرحيم يوسف السيد، مرجع سابق، ص ٢٢.

في العاصمة، لا توجد بها هيئة أو مؤسسة عامة محلية وتقتصر على المؤسسات والهيئات القومية الممتدة على نطاق الدولة بكامله^{٣٧}.

٢- تصنيف الهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للقانون الحاكم لها:

يمكن أن يتم تصنيف الهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للقانون التي تخضع له إلى هيئات عامة تخضع للقانون العام، حيث تتطلب طبيعة نشاطها خضوعها له دون الارتكان إلى أساليب القانون الخاص إلا في أضيق الحدود وعلى سبيل الاستثناء، ويختص القضاء الإداري في الفصل في المنازعات التي تكون طرفاً فيها.

ومؤسسات عامة يخضع نشاطها لأحكام القانون الخاص في الغالب، لأنه يتوافق وما تقتضيه طبيعة نشاطها الاقتصادي، ويختص القضاء العادي في الغالب بالمنازعات التي تكون طرفاً فيها^{٣٨}.

وهذا التصنيف تترتب عليه بعض الآثار منها ما يتعلق بشأن العاملين بها، ومنها ما يتعلق بالجهة القضائية التي تختص بالنظر في المنازعات التي تكون طرفاً فيها. فبشأن العاملين في المؤسسات العامة الإدارية فهم موظفون عموميون يخضعون لقانون الخدمة المدنية، بينما يخضع العاملون في المؤسسات العامة الاقتصادية لقانون العمل. أما بشأن الجهة القضائية فإن المنازعات التي تكون الهيئات العامة الإدارية طرفاً فيها يختص القضاء الإداري بها، بينما تخضع المنازعات التي تكون المؤسسات العامة الاقتصادية طرفاً فيها لولاية القضاء النظامي. وبعيداً عن مدى نجاح هذه المعايير في التمييز أو التطرق لما وجه إليها من نقد إلا أننا نود التأكيد على أن المشرع القطري

^{٣٧} حسن عبد الرحيم يوسف السيد، النظام القانوني للمؤسسات العامة في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٣١.

^{٣٨} حسن عبد الرحيم يوسف السيد، النظام القانوني للمؤسسات العامة في دولة قطر، مرجع سابق، ص ٣٢.

يعامل جميع العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة كموظفين عموميين يخضعون للأنظمة التي تضعها الجهة لتنظيم شؤونهم والتي يصادق عليها مجلس الوزراء.

٣- تصنيف الهيئات والمؤسسات العامة وفقاً لطبيعة نشاطها:

وهو من التصنيفات البسيطة التي تستند إلى الغرض والهدف من إنشاء الهيئة أو المؤسسة العامة، وعليه لا يمكن حصرها، إلا أننا نكتفي بذكر الهيئات والمؤسسات ذات الطابع الإداري، والهيئات والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي. وفيما يأتي بعض الأمثلة لهذه المؤسسات وفقاً لطبيعة نشاطها:

أ. الهيئات أو المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري:

الهيئات والمؤسسات العامة التي تقوم بممارسة نشاط إداري هي مرافق عامة تقوم بإدارة اختصاصات السلطة المركزية - بالأصل - إلا أن القانون يمنحها الشخصية المعنوية المستقلة عن هذه السلطة المركزية وذلك بهدف تخفيف العبء عنها، ولحرية إدارة مرفقها ذي الطبيعة الإدارية. بما معناه أنها تقوم بنشاط إداري بحت يدخل في صميم الوظيفة الإدارية التي تعتبر من اختصاص السلطات في الدولة، وتعتبر هذه الهيئات والمؤسسات العامة غير ربحية أي أنها لا تستهدف الربح في أي من نشاطاتها، وتخضع للقانون العام بمعنى أن يكون القضاء الإداري هو المختص في الفصل في كافة المنازعات ذات الصلة بها ويعتبر موظفوها موظفين عموميين^{٣٩}.

^{٣٩} شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف-٢، الجزائر، ٢٠٢٠، ص ١٧.

فعلى سبيل المثال هيئة تنظيم الأعمال الخيرية تختص بإعداد استراتيجيات العمل الخيري والإنساني والتأكد من توافقها مع رؤية قطر ٢٠٣٠ والإشراف والرقابة على الهيئات والمؤسسات الخيرية وغيرها من الاختصاصات الإدارية والإشرافية.^{٤٠}

ب. الهيئات أو المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي:

الهيئات والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي هي تلك التي تمارس نشاطًا تجاريًا أو صناعيًا أو زراعيًا أو ماليًا، وتقوم بممارسته على أساس وبواسطة ما تساهم في شركات أو منشآت أو جمعيات، ويمكن أيضًا أن يضم التعريف أنها كل هيئة أو مؤسسة تعمل كي تساهم بنشاطها بصورة تضم توجيهه أو إدارة أو الاثنتين معًا في مرافق التمويل والائتمان والادخار أو في مرافق الإنتاج الصناعية أو الزراعية، أو في مرافق الاستهلاك أو التوزيع أو التسويق أي تلك التي تساهم في توزيع السلع المنتجة ومحاولة إيصالها إلى مستهلكين حيث تعتبر في تلك الحالة هيئة أو مؤسسة عامة لها طابع اقتصادي.^{٤١}

فعلى سبيل المثال مؤسسة قطر للبترول أنشئت للاشتغال بصناعة البترول، والبحث والتنقيب عنه وعن الغاز الطبيعي، والاتجار بها وتصديرها بل وتوزيعها سواء في داخل الدولة أو خارجها.^{٤٢}

^{٤٠} قرار أميري رقم (١٠) لسنة ٢٠٢٠ بإعادة تنظيم هيئة الأعمال الخيرية.

^{٤١} شاكري سمية، مرجع سابق، ص ١٨.

^{٤٢} مرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٤ بشأن إنشاء قطر للبترول.

المطلب الثاني: الأدوات التشريعية المنظمة للهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر

نتناول في هذا المطلب الأدوات التشريعية التي يتم بها تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر، وفي كل من جمهورية مصر العربية ودولة الكويت.

أولاً: الدستور:

الدستور هو التشريع الأسمى في الدولة، ويضم مجموعة من الأسس والمبادئ التي تنظم الحكم في الدولة وتبين السلطات العامة فيها واختصاصات هذه السلطات وعلاقتها ببعضها، كما تكفل الحقوق والحريات العامة. وقد جاء الدستور الدائم لدولة قطر ببعض الأحكام المتعلقة بالهيئات والمؤسسات العامة تتمثل في الجهة المختصة بإنشائها، إذ نصت المادة رقم (١٢١) منه على اختصاص مجلس الوزراء باقتراح إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية، والهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للقانون^{٤٣}، كما نصت المادة رقم (٦٧) من الدستور الدائم على اختصاص سمو الأمير بشأن إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعيين اختصاصاتها. وعلى الرغم من أن هذه المادة لم يرد فيها الهيئات والمؤسسات العامة، بل اكتفت بذكر الأجهزة الحكومية الأخرى، إلا أنه بجمعها بما ورد في المادة رقم (١٢١) سابقة الذكر يظهر بأن عبارة الأجهزة الحكومية تشمل الهيئات والمؤسسات العامة أيضاً. وعلى ذلك فإن اختصاص إنشاء وتنظيم الهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للدستور القطري هو من اختصاص سمو الأمير بناء على اقتراح مجلس الوزراء. هذا وقد كان النظام الأساسي المؤقت المعدل (الدستور السابق ١٩٧٢) يذهب إلى جعل اختصاص إنشاء وتنظيم الهيئات العامة لمجلس الوزراء إذ نصت المادة رقم (٣٤) من النظام الأساسي على اختصاصات مجلس الوزراء ومنها "إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية والهيئات العامة وفقاً للقانون"^{٤٤}.

^{٤٣} البند ٤ من المادة رقم (١٢١)، الدستور الدائم لدولة قطر، الصادر في ٢٠٠٤.

^{٤٤} - النظام الأساسي المؤقت المعدل الملغى (١٩٧٢).

وجدير بالذكر أن الأمير في تلك الفترة كان يجمع بين منصب الإمارة ورئاسة مجلس الوزراء. وبمقارنة الدستور الدائم بالنظام الأساسي المؤقت المعدل في هذا الشأن، نجد هذا الأخير لم ينص على أن يكون إنشاء الهيئات وفقاً للقانون، بينما اشترط الدستور الدائم ذلك. وعبارة "وفقاً للقانون" تعني وجود قانون سابق يشتمل على الأحكام العامة الخاصة بإنشاء وتنظيم الهيئات العامة، بحيث يستند عليها مجلس الوزراء عند اقتراحه إنشاء أية هيئة أو مؤسسة جديدة أو اقتراح قواعد تنظيمها ثم رفعها سمو الأمير للاعتماد. هذا وقد كانت دولة قطر قد أصدرت قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات العامة^{٤٥}، إلا أن هذا القانون قد تم إلغاؤه. وبوجود هذا الفراغ التشريعي يكون السؤال: ما هو القانون الذي يستند عليه مجلس الوزراء عند اقتراحه إنشاء هذه الهيئات والمؤسسات العامة؟ وقد فرض الدستور عليه أن ينشئها وينظمها وفقاً للقانون.

أما بشأن جمهورية مصر العربية فقد نص دستورها لعام ٢٠١٤ اختصاصات الحكومة، إذ حددت الفقرة الثالثة من المادة رقم (١٧٦) منه على "أن الحكومة تقوم بتوجيه أعمال الوزارات والهيئات العامة التابعة لها والتنسيق بينها"، كما نصت المادة رقم (١٧١) على اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإصدار القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء^{٤٦}. والتوجه نحو اللامركزية الإدارية أكد عليه الدستور المصري؛ إذ بين أن الدولة تكفل دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وأن القانون ينظم وسائل تمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق المحلية والنهوض بها وحسن إدارتها. وبين الدستور أن ذلك سوف ينعكس على تحسين جودة أداء المرافق العامة والهيئات واستقلالها.

^{٤٥} - قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات العامة.

^{٤٦} المادة (١٦٧) والمادة (١٧١)، دستور جمهورية مصر، ٢٠١٧.

وأما بشأن دولة الكويت، فقد أكد الدستور على تنظيم الهيئات والمؤسسات العامة في المادة (١٣٣) منه إذ نصت على أن " ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها". يدل هذا النص على أن القانون هو الأداة التشريعية التي تنظم الهيئات والمؤسسات العامة وأنه يكفل استقلاليتها، كما نص على نوعية الرقابة التي عليها^{٤٧}.

ثانياً: القانون:

إن القانون وفقاً للإجماع الفقهي عبارة عن " مجموعة من القواعد التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع وتقترن بجزء يفرض احترامها توقعه السلطات العامة على من يخالف هذه القواعد، فيأتي القانون كقاعدة لتنظيم سلوك اجتماعي داخل المجتمع بحيث يقوم بضبط سلوك الأفراد داخل هذا المجتمع، وتعتبر قواعده قواعد عامة مجردة بمعنى أنها لا توضع لشخص بعينه أو لواقعة بذاتها، وتكون هذه القواعد ملزمة؛ أي أنها تقترن بجزء تضعه السلطة العامة في حالة مخالفته"^{٤٨}.

وفي دولة قطر كان المشرع القطري قد أصدر قانوناً خاصاً ينظم الهيئات والمؤسسات العامة هو القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات العامة^{٤٩} إلا أنه تم إلغاؤه.

وبعد إلغاء هذا القانون تم إنشاء بعض الهيئات والمؤسسات العامة بمراسيم بقوانين أو قرارات أميرية. مما أدى إلى تفاوت وواضح في كيفية الإنشاء وفي ما تتمتع به من الاستقلال المالي والإداري. كما كان التفاوت واضحاً أيضاً بشأن تبعيتها والصلاحيات المفروضة في الرقابة عليها من قبل الوزراء ومن هذه الهيئات والمؤسسات العامة اللجنة الأولمبية القطرية التي أنشئت بموجب

المرسوم رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بتنظيم اللجنة الأولمبية القطرية.

^{٤٧} المادة رقم (١٣٣)، دستور دولة الكويت، ١٩٦٢.

^{٤٨} حسن حسين البروي، المدخل لدراسة القانون القطري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣، ص ١٩-٢٦.

^{٤٩} - قانون الهيئات والمؤسسات العامة القطري رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٤.

إلا أنه وباستقراء نصوص هذا القانون يتضح أن المشرع القطري في هذا القانون اتجه إلى إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر بقرار من سمو الأمير وباقتراح صادر من مجلس الوزراء، أي أن الأصل هو صدورها بموجب قرار أميري، ولكن لا يمنع ذلك صدورها بموجب قانون، بحيث صدرت أثناء تطبيق هذا القانون قوانين بإنشاء هيئات ومؤسسات عامة ومنها الهيئة العامة للتخطيط والتطوير العمراني بموجب القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤^{٥٠}.

أما في جمهورية مصر العربية فقد نظم المشرع المصري الهيئات العامة بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الهيئات العامة، وفي هذا القانون جاءت المادة الأولى منه لتمنح رئيس الجمهورية صلاحية إنشاء الهيئات العامة بموجب قرار، على أن يكون إنشاء الهيئة لإدارة مرفق عام وأن يكون قائماً إما على خدمة أو مصلحة عامة، وأن تكون لها الشخصية الاعتبارية. كما نظمت المادة الثانية منه قرار الإنشاء واشترطت أن يتضمن اسم الهيئة ومركزها والغرض الذي أنشئت لأجله، وبيان الأموال التي تدخل في ذمة هذه الهيئة، والاختصاصات الممنوحة لها لتقوم بتحقيق غرض إنشائها.

في جمهورية مصر العربية كان المشرع قد أصدر أيضاً قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١، وفي هذا القانون جاءت المادة السادسة منه لتمنح رئيس الجمهورية صلاحية إنشاء المؤسسة العامة بموجب قرار، وأن تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ونصت على أن يحدد القرار الصادر بإنشاء المؤسسة تبعيتها للوزير المختص. كما حددت هذه المادة فحوى قرار إنشاء المؤسسة بحيث يتضمن اسمها ومركزها والغرض الذي أنشئت من أجله، وكذلك الأموال التي تدخل في ذمة المؤسسة المالية، والاختصاصات الممنوحة لها لتحقيق غرض إنشائها والوزير

^{٥٠} عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، ٢٠١٧، ص ٣٢١.

المشرف عليها. هذا القانون تم إلغاؤه وحل محله القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ بإصدار قانون في شأن هيئات القطاع العام وشركاته.

ولقد أنشئت هذه القوانين لتنظيم الهيئات والمؤسسات العامة لتوضيح وجوه الاختلاف بين الهيئة والمؤسسة العامة على الرغم من أن جميعهم أشخاص اعتبارية عامة، ولتحديد الضوابط التي تميز كل منهما وتنظيمها بما لا يدع أي مجال للخلط فيما بينهما، ومن هنا تأتي أهمية التشريعات المنظمة لماهية الهيئات والمؤسسات العامة، وسبب إنشائها، وميزانياتها، ولتحديد تبعيتها كما سنتعرض لها في المبحث الثاني.

أما في دولة الكويت فإننا نجد الوضع القانوني مماثلاً لدولة قطر بعد إلغاء قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤ بإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة، إذ لا وجود في الكويت لقانون موحد وعام تستند إليه الدولة عند إنشائها كافة المؤسسات والهيئات العامة، والذي بلا شك سيكون له أثره في توحيد اتجاهات وآليات الإنشاء، وكذلك أطر التنظيم الإداري والمالي وما يتصل برسم الحدود والصلاحيات لجهة الوصاية، وبالرغم من ذلك نجد أن الفرق بين كلٍ من التشريع القطري والكويتي أن الأصل في الكويت هو أن يتم إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة بقانون كأداة تشريعية إذ لا يجوز أن تنشأ بمرسوم أميري أو قرار أميري، بخلاف دولة قطر التي يكون إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة بقرارٍ أميري بناء على اقتراح مجلس الوزراء، وأن يكون هذا الاقتراح وفقاً للقانون.^{٥١}

^{٥١} نصت المادة الثانية من قانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات العامة القطري على أنه " تنشأ الهيئة العامة بقرار من الأمير، بناءً على اقتراح مجلس الوزراء .. إلخ " والمادة السادسة من ذات القانون على " تنشأ المؤسسة العامة بقرار من الأمير، بناءً على اقتراح مجلس الوزراء .. إلخ " .

ثالثاً: المرسوم بقانون:

سبق أن بينا أن الأداة التشريعية التي تنشأ بها الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر هي القرار الأميري بناء على اقتراح مجلس الوزراء وأن يكون ذلك وفقاً للقانون. إلا أننا نجد في دولة قطر إنشاء بعض الهيئات والمؤسسات العامة قد تم بموجب مرسوم بقانون. والرسوم بقانون هو أداة تشريعية أجاز من خلالها الدستور للأمير في بعض الأحوال الاستثنائية التي تتطلب أن يتم اتخاذ تدابير في صورة عاجلة غير محتمل تأجيلها، أو إصدار القوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقداً وقد أخضعها الدستور لمجموعة من الشروط المتمثلة في:

١- ألا يكون مجلس الشورى منعقداً: بحيث بينت المادة أن مواجهة الأمور الاستثنائية تقتضي إصدار القوانين والتي يشترك بها مجلس الشورى كسلطة تشريعية مع السلطة التنفيذية، إلا أنه وبحالة استثنائية ولغيبية مجلس الشورى؛ فإن هذه الأحوال ستتم معالجتها بمراسيم لها قوة القانون، بناء على ذلك لا يمكن أن تصدر مراسيم لها قوة القانون إلا في حالة عدم انعقاد مجلس الشورى.

٢- أن يكون هنالك حالة استثنائية تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير: بحيث نصت المادة ذاتها على وجوب وجود حالة استثنائية تستوجب اتخاذ هذه التدابير في وقت لم يكن مجلس الشورى منعقداً فيه، ويترك أمر تقدير حالة الضرورة من عدمها إلى سمو الأمير ولمجلس الشورى عندما تعرض عليه هذه المراسيم في أول اجتماع له، إذ يمكنه رفض المراسيم في حال لم يرَ تحقق حالة الضرورة.

٣- أن تعرض المراسيم بقوانين على مجلس الشورى عند انعقاده: بما معناه أنه وإن صدرت المراسيم بقوانين في وقت لم يكن مجلس الشورى منعقداً فيه، فإنها لن تبقى بعيدة عن رقابة

المجلس، إذ اشترطت المادة الدستورية عرضها على مجلس الشورى ليتخذ القرار المناسب بشأنها إما أن يقرها أو يرفضها أو يطلب تعديلها^{٥٢}.

ويثار التساؤل هنا حول الهيئات والمؤسسات العامة التي أنشئت بموجب مرسوم بقانون في دولة قطر، فعلى سبيل المثال مرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠١ بإنشاء الهيئة العامة للطيران المدني، والمرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٤ بشأن إنشاء قطر للبترول. هل كان إنشاؤها أمراً عاجلاً لا يحتمل التأجيل إلى حين الدعوة إلى الانعقاد القادم لمجلس الشورى؟ وهل يعتبر إنشاؤها حالة من الحالات الاستثنائية التي تستوجب اتخاذ التدابير العاجلة التي لا تحتمل التأخير؟ نرى أن إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة ينبغي أن يكون وفقاً لما نص عليه الدستور بقرار من الأمير بناء على اقتراح مجلس الوزراء، وأن يكون هذا الاقتراح مستنداً إلى قانون ينظم إنشاء هذه الهيئات والمؤسسات العامة. ولكن بعيداً عن ذلك وبمراجعة المراسيم بالقوانين التي تم بها إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة لا تظهر لنا جلياً تحقق الشروط التي نص عليها الدستور لإصدار المراسيم بقوانين.

وبالرغم من أنه كما ذكرنا سابقاً أن دستور دولة قطر لم ينص صراحةً على أن الهيئات والمؤسسات العامة تنشأ بموجب قانون أسوةً بالدستور الكويتي.

رابعاً: القرارات الأميرية:

القرار الأميري هو من الأدوات التشريعية التي يختص بإصدارها سمو الأمير، وتصدر في الغالب إما كقرار فردي بشأن التعيين في أحد المناصب كالقرارات الأميرية بتعيين وكلاء الوزارات المساعدين، أو رؤساء الهيئات العامة أو محافظ البنك المركزي أو غيرهم، وإما أن يصدر القرار

^{٥٢} حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، كلية القانون جامعة قطر، الطبعة الأولى ٢٠١٦، ص ٢٨١.

الأميري كقرار تنظيمي كالقرارات الأميرية بتحديد اختصاصات الوزارات، أو بإنشاء وتنظيم الهيئات والمؤسسات العامة. وهذه القرارات الأميرية المتعلقة بالهيئات والمؤسسات العامة تصدر من قبل سمو الأمير بصفة سلطة إدارة وبناء على اقتراح مجلس الوزراء. ومن أمثلة القرارات الأميرية في دولة قطر القرار الأميري رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ بتنظيم مؤسسة حمد الطبية وتعيين اختصاصاتها^{٥٣}، والقرار الأميري رقم (١٢) لسنة ٢٠١٦ بتنظيم مؤسسة الرعاية الصحية الأولية^{٥٤}. وفي جمهورية مصر نجد أن كلاً من قانون الهيئات العامة وقانون المؤسسات العامة - الملغي - نظم إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية^{٥٥}. ومن أمثلة هذه الهيئات والمؤسسات العامة قرار رئيس الجمهورية رقم (١٧٦) لسنة ١٩٧٠ بشأن تنظيم المؤسسة المصرية العامة للنقل النهري، وقرار رئيس الجمهورية رقم (١٦٣٦) لسنة ١٩٦٨ بشأن إنشاء الهيئة العامة لمياه الشرب.

وأما في دولة الكويت، فكما ذكرنا سابقاً يكون إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة بقانون وليس بقرار أميري.

^{٥٣} قرار أميري رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ بتنظيم مؤسسة حمد الطبية وتعيين اختصاصاتها.

^{٥٤} قرار أميري رقم (١٢) لسنة ٢٠١٦ بتنظيم مؤسسة الرعاية الصحية الأولية.

^{٥٥} المادة (١) من قانون الهيئات العامة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامة، لإدارة مرفق مما - يقوم على مصلحة أو خدمة عامة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية" وكذلك المادة الأولى من قانون المؤسسات العامة رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٣ "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء مؤسسات عامة تكون لها الشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو زراعياً أو مالياً أو تعاونياً. ويكون لكل مؤسسة ميزانية مستقلة، تعد على نمط الميزانيات التجارية. ويحدد قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء المؤسسة مدى تبعيتها للوزير المختص".

المطلب الثالث:

آليات إشراف السلطة التنفيذية على الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر

تُعرف السلطة التنفيذية بأنها "السلطة المختصة بتنفيذ القوانين وإدارة السياسة العامة في الدول، وهي التي تتصل بالجمهور وتجسد السلطة السياسية في الدولة فينظرون إليها بحسبانها الهيئة الحاكمة الحقيقية ويخصونها بكلمة الحكومة"^{٥٦}. ويرى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي أن دور السلطة التنفيذية لا يقتصر على تنفيذ القوانين فقط، بل تقوم على تنفيذ ما نصت عليه السلطة التشريعية وتقوم بتسيير الإدارة العامة والمرافق العامة، وتشمل السلطة التنفيذية جميع الأجهزة الإدارية في الدولة سواء كانت الأجهزة تتبع الوزارات أو المجالس المحلية المنتخبة أو المؤسسات والهيئات العامة.^{٥٧}

ويرى البعض أن السلطة التنفيذية هي التي تعمل على تنفيذ إرادة الشعب المعبر عنها من خلال القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، وأن موظفي الدولة من رئيس الجمهورية وحتى رجال الشرطة باستثناء القضاة معبرون عنها، وأن السلطة التنفيذية تطلق أحيانًا على رئيس الجمهورية والوزراء فقط، بينما يطلق على الباقين من الموظفين الإداريين أو الهيئة الإدارية مسمى الهيئة الإدارية.^{٥٨}

في دولة قطر، تتكون السلطة التنفيذية من الأمير ومجلس الوزراء استنادًا إلى ما ورد في المادة رقم (٦٢) من دستور دولة قطر من أن "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير، ويعاونه في ذلك مجلس

^{٥٦} ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٩، ص ١٩٦-١٧٠.

^{٥٧} سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة" ط ٥، مطبعة عين شمس، مصر، ١٩٨٦، ص ٢٢٥-٢٢٦.

^{٥٨} حسين فريجة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٦٤، إبريل، ٢٠٠٩، ص ٢٣.

الوزراء"^{٥٩}. وفي جمهورية مصر تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والحكومة والتي عُرفت في المادة رقم (١٦٣) من الدستور بأنها " الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم"^{٦٠}. وفي دولة الكويت تشمل السلطة التنفيذية وفقاً لما جاء في المادة رقم (٥٢) من الدستور سلطة الأمير، ومجلس الوزراء، والوزراء على النحو المبين بالدستور^{٦١}. وتتشابه الأنظمة السابقة في كونها أقرب للنظم البرلمانية منها إلى النظم الرئاسية. وإن كان التقارب بين النظام القطري والكويتي أقرب باختلاف بسيط في النظام الكويتي وهو اعتماده الوزراء كمكون من مكونات السلطة التنفيذية على عكس النظام القطري الذي لم ينص صراحة على ذلك مكتفياً بذكر الأمير ومجلس الوزراء. ومن جانب آخر جاء الدستور المصري ليعضف نواب كلٍ من رئيس مجلس الوزراء ونواب الوزراء كعناصر في السلطة التنفيذية. وتمارس السلطة التنفيذية باعتبارها السلطة المركزية الرقابة نوعين من الرقابة الأولى على أجهزتها وإدارتها المركزية وهي الرقابة الرئاسية، والأخرى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة، ويتم ذلك عن الوزير المختص وذلك من خلال الوصاية الإدارية. وسوف نتناول هذين النوعين من الرقابة فيما يأتي:

أولاً: السلطة الرئاسية:

ترتبط السلطة الرئاسية بأسلوب المركزية الإدارية، وذلك استناداً على مبدأ التدرج الذي يحكم علاقة أعضاء السلطة المركزية ببعضهم البعض، وهذا ما يفرقها عن اللامركزية الإدارية، وإن كانت السلطة الرئاسية تسود بشكل أصيل في المرافق المركزية، إلا أنها توجد أيضاً في الوحدات

^{٥٩} الدستور الدائم لدولة قطر والصادر في سنة ٢٠٠٤.

^{٦٠} دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٩، المادة ١٣٩ والمادة ١٦٣.

^{٦١} دستور الكويت ١٩٦٢ المعدل تفعيله ١٩٩٢.

اللامركزية وعليه تناولناه في بحثنا^{٦٢}. ولقد تعددت التعريفات الفقهية بشأن السلطة الرئاسية منها أن هذه السلطة تتمثل في "خضوع كل موظف لرئيس إداري يعلوه في السلم الإداري وتستمر هذه التبعية في الصعود إلى أن تصل إلى الرئيس الإداري الأعلى وهو الوزير والذي يخضع بدوره للمساءلة البرلمانية"^{٦٣}. ومن التعريفات أيضًا أن هذه السلطة هي التي تضع جميع موظفي الإدارة المركزية في كل وزارة أينما وجدوا في درج هرمي يخضع فيه المستوى الأدنى لإشراف المستوى الأعلى منه، وهذا بدوره يخضع لمن يعلوه، وهكذا إلى أن نصل إلى الوزير الأعلى لوزارته، وعليه يمكن ملاحظة أن الرئيس الإداري في منتصف السلم الرئاسي هو في الوقت ذاته رئيس ومرؤوس، فهو رئيس لمن يدنوه ومرؤوس لمن يعلوه في السلم الوظيفي، فهو من جانب خاضع للسلطة الرئاسية ومن جانب آخر مالك لهذه السلطة بالنسبة لمرؤوسيه^{٦٤}.

ويمكننا أخيرًا أن نقول أن السلطة الرئاسية هي "تلك الاختصاصات التي يمنحها المشرع للرئيس الإداري على شخص المرؤوس وأعماله، وتشمل سلطة إصدار الأوامر والتعليمات وحق إلغاء عمل المرؤوس والحلول محله للقيام بالعمل إلا إذا نص القانون على غير ذلك"^{٦٥}. وتهدف السلطة الرئاسية عادة إلى تحقيق هدف الإدارة المتمثل في إشباع الحاجات العامة للأفراد وإنجازها وضبط وتسيير المرافق العامة في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

وتتضمن خصائص السلطة الرئاسية ما يلي:

^{٦٢} محمد بكلا القباني، الرقابة الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٥، ص ٤.

^{٦٣} محمد عويد العايضي، مرجع سابق، ص ٣٣٩.

^{٦٤} تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، رسالة ماجستير، الملحق الجامعية-مغنية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان- الجزائر، ٢٠١٦، ص ٨.

^{٦٥} محمد عويد العايضي، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

١- السلطة الرئاسية رقابة إدارية:

فهي تخضع لرئيس إداري يملك القرار وتعديله وإلغاءه يتمتع برقابة المشروعية والملاءمة معاً^{٦٦}.

٢- السلطة الرئاسية سلطة مفترضة:

فهي مفترضة بقوة القانون وإن لم يوجد نص صريح يؤكد عليها، فتتم ممارستها وفقاً للمصلحة. ولا شك أن هذا لا يعني أنها حق شخصي مطلق أو امتياز للرئيس الإداري غير خاضع للقوانين واللوائح، بل يخضع لها ويمارسها بما يوافق حسن سير المرافق العامة^{٦٧}. لذا تعتبر السلطة الرئاسية من بديهيات العمل الإداري، فالوزراء - عملاً بهذا المبدأ - هم رأس الهرم الإداري في وزاراتهم وهم أصحاب الحق الأساسي في توجيه أعمال الوزارات وسياساتها، ويسألون سياسياً عن أي تقصير في تحقيق النتائج المتوقعة والمرجوة، وعن المخالفات للنصوص القانونية في داخل الوزارات.

٣- السلطة الرئاسية رقابة شاملة:

فهي سلطة شاملة يملك بها الرئيس الإداري الرقابة العامة على المرؤوسين بإصدار الأوامر الملزمة، وخوض كل التصرفات الإدارية، ويخضع له المرؤوس في كل ما يباشره ويتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة بما فيها سلطات التأديب^{٦٨}.

^{٦٦} لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زين عاشور الجلفة، الجزائر، ص ٨.

^{٦٧} لعمارة عامر حمزة، مرجع سابق، ص ١٠.

^{٦٨} لعمارة عامر حمزة، مرجع سابق، ص ٩.

٤- السلطة الرئاسية رقابة داخلية:

فهي رقابة داخلية يقوم الجهاز الإداري في الدولة بممارستها ضمن شخص معنوي واحد، يباشرها الرؤساء الإداريون على المرؤوسين وعلى أعمالهم^{٦٩}، وهي بخلاف الرقابة الإدارية الخارجية والمعروفة بالوصاية الإدارية التي تمارس على شخص معنوي مستقل آخر.

ثانياً: السلطة الوصائية:

ترتبط السلطة الوصائية باللامركزية الإدارية. وتعرف بأنها " سلطة رقابة لشخص معنوي عام على آخر، حيث تخضع السلطات المحلية إلى رقابة السلطة التنفيذية المركزية، وتختلف طريقة الوصاية من بلد إلى آخر"^{٧٠}. كما تعرف بأنها " مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة أعلى على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصالح العامة، وهي أداة قانونية تضمن بموجبها وحدة الدولة، وذلك عبر إقامة علاقة قانونية بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية"^{٧١}. ويتجلى اختلاف سلطة الوصاية عن السلطة الرئاسية بأن السلطة الرئاسية هي تلقائية بينما سلطة الوصاية يجب أن تحدد بنص صريح لا يمكن تخطيه؛ تأسيساً على مبدأ "لا وصاية من غير نص ولا وصاية من خارج النص"، فلا يمكن لأي وزير أن يمارس الوصاية على أية هيئة أو مؤسسة حتى وإن كانت قريبة من عمل وزارته إلا بنص صريح يربط هذه المؤسسة به، ولا يمكن أن يتعدى الصلاحيات الممنوحة له بموجب هذا النص^{٧٢}.

^{٦٩} لعمارة عامر حمزة، مرجع سابق، ص ٩.

^{٧٠} زهدي يكن، القانون الإداري - الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٢٥٥.

^{٧١} شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، ٢٠١٥، (٤)، ٣٨٣-٣٩٥.

^{٧٢} بلال عقل الصنديد، مرجع سابق، ص ٧٣.

وتهدف السلطة الوصائية إلى ضمان وصيانة الوحدة السياسية للدولة؛ وذلك نظراً لأن اللامركزية تؤدي إلى وجود أشخاص اعتبارية إلى جانب شخصية الدولة، مما قد يؤدي إلى قطع الصلة بينها وبين السلطة المركزية، وتهدف من ناحية إدارية إلى ضمان حسن الإدارة وتوحيد الاتجاه الإداري بما يتماشى مع سياسة الدولة وأهدافها^{٧٣}.

وتتعدد مظاهر وآليات السلطة الوصائية التي تتمتع بها الجهة المركزية على الهيئات والمؤسسات العامة^{٧٤}، منها ما يأتي:

١ - سلطة التصديق:

هي سلطة تشترط لئتم بها تنفيذ قرارات مجلس إدارة الهيئات أو المؤسسات العامة. التصديق على القرارات يتم من جانب سلطة الوصاية ضمن مدة زمنية محددة كما يمكن أن يتم بمفعول رجعي يعود إلى تاريخ اتخاذ القرار المصدق من قبلها. وجدير بالملاحظة أن وزير الوصاية لا يملك إلا الموافقة أو الرفض دون أن يتعدى ذلك إلى تعديل فحوى هذه القرارات.

٢ - سلطة الإلغاء:

هي سلطة تتمتع بها الجهة المركزية إذ يمكنها إلغاء القرارات الصادرة من الهيئات أو المؤسسات العامة بمفعول رجعي حتى وقت صدورها ولها كذلك أن توقف تنفيذها.

٣ - سلطة السماح المسبق:

هي سلطة يتم من خلالها تجميد بعض التصرفات أو القرارات المتخذة من قبل المؤسسات العامة إلى حين القبول المسبق بها من سلطة الوصاية، وهذا ما يسمى بسلطة الموافقة المسبقة.

^{٧٣} لعمارة عامر، مرجع سابق، ص ٣٩-٤٠.

^{٧٤} بلال عقل الصنديد، مرجع سابق، ص ٧٢.

٤ - سلطة الحلول:

هي سلطة تستخدم حين تتعاقس الهيئة أو المؤسسة العامة عن واجباتها الرئيسية والأساسية والمهمة، فيجيز القانون لسلطة الوصاية أن تحل محل الإدارة المتعاسة في اتخاذ القرارات المناسبة بمسؤولية المؤسسة ولحسابها.

ومن تطبيقات السلطة الوصائية في دولة قطر ما نصت عليه المادة العاشرة من القرار الأميري رقم (٧٧) لسنة ٢٠١٨ بإنشاء الهيئة العامة للضرائب، وهي هيئة تتبع وزير المالية، إذ أجازت أن يطلب في أي وقت من الهيئة تقديم تقارير عن أوضاعها الفنية والمالية والإدارية، أو أي وجه من أوجه نشاطها، أو أي معلومات تتعلق بها. وأن لوزير المالية أن يصدر للهيئة توجيهات عامة بشأن ما يجب عليه اتباعه في الأمور المتعلقة بالمصلحة أو السياسة العامة^{٧٥}.

ومن تطبيقات السلطة الوصائية في جمهورية مصر العربية الهيئة المصرية العامة للتنشيط السياحي التي أنشئت بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (١٣٤) لسنة ١٩٨١، فهذه الهيئة لها شخصية اعتبارية وموازنة مستقلة، وتتبع وزير السياحة ويكون مقرها مدينة القاهرة، والمؤسسة المصرية العامة للأبنية العامة التي أنشئت بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (٩٣٨) لسنة ١٩٦٥، وهي هيئة تتبع وزير الإسكان والمرافق ومقرها مدينة القاهرة.

ومن تطبيقات السلطة الوصائية في دولة الكويت الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية المنشأ بموجب القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦١ بإنشاء الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية، والذي تم إعادة تنظيمه بموجب القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٧٤ بإعادة تنظيم الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، فقد نصت مادته الأولى منه على أنها مؤسسة عامة لها الشخصية

^{٧٥} قرار أميري رقم (٧٧) لسنة ٢٠١٨ بإنشاء الهيئة العامة للضرائب.

الاعتبارية المستقلة ويشرف عليها ويرأس مجلس إدارتها رئيس مجلس الوزراء^{٧٦} ومؤسسة الموائئ الكويتية، وهي مؤسسة تم إنشاؤها بالمرسوم رقم (١٣٣) لسنة ١٩٧٧، وتعتبر مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة، ويمارس وزير المواصلات الوصاية الإدارية عليها، علاوة على رقابة مجلس الوزراء إذ أتاحت المادة الحادية عشرة من القانون للمجلس إعفاء العضو المخالف والذي يباشر أي نشاط تجاري أو استثماري يتصل بأي من خدمات أو أعمال الموائئ من منصبه وملاحقته قضائياً عما يكون قد حققه من مصالح في فترة عضويته^{٧٧}.

^{٧٦} محمد عويد العايضي، مرجع سابق، ص ٤٢٠.

^{٧٧} محمد عويد العايضي، مرجع سابق، ص ٤٢٤.

المبحث الثاني: الدور الرقابي لمجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة

تنقسم وظائف البرلمان إلى وظيفتين أساسيتين هما التشريع والرقابة. فالبرلمان بالإضافة إلى سن القوانين التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع وتتمتع بالتجرد والعمومية والإلزام، يقوم باعتباره ممثل الشعب بمراقبة أداء السلطة التنفيذية ومحاسبتها إن وجد ما يستدعي ذلك^{٧٨}. ففي هذا المبحث سوف نتناول ماهية الرقابة البرلمانية، ثم نبحت في التأصيل الدستوري والقانوني للرقابة على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة، وأخيرًا نبرز إشكاليات ممارسة هذه الرقابة وسبل معالجتها، وذلك في ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: ماهية الرقابة البرلمانية.

المطلب الثاني: التأصيل الدستوري والقانوني لرقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة.

المطلب الثالث: إشكاليات رقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة وسبل معالجتها.

^{٧٨} مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الثانية، ٢٠١١

المطلب الأول: ماهية الرقابة البرلمانية

قبل السير في أغوار كلٍ من التأصيل الدستوري والقانوني لرقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة، وإشكاليات هذه الرقابة وسبل معالجتها، نجد من الفائدة أن نحدد بإيجاز مفهوم الرقابة البرلمانية وأهدافها وأهميتها والتي تعد من أبرز موضوعات القانون الدستوري، ومن الأركان الرئيسية والأساسية في عملية تطبيق الديمقراطية وإظهار التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^{٧٩}، وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات واحترام كل منها لقواعد الدستور.

أولاً: مفهوم الرقابة البرلمانية:

تعتبر الرقابة من أهم وظائف البرلمان علاوة على وظيفته التشريعية. فالدساتير تقرر - في العادة - أدوات السلطة التشريعية التي تمارسها في مواجهة السلطة التنفيذية، بهدف تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بينها، وذلك تطبيقاً لإعمال مبدأ لا سلطة بدون مسؤولية.^{٨٠}

والرقابة البرلمانية تعرف بأنها "رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من جانب أدائها لمجمل الاختصاصات المخولة لها بالدستور"^{٨١} وتعرف الرقابة البرلمانية أيضاً بأنها الصلاحية التي تمنح للبرلمان، لكونه ممثلاً للشعب؛ من أجل الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة التنفيذية، وذلك للتأكد من احترامها لواجباتها، واحترام تلك الإجازة الممنوحة من البرلمان للحكومة فيما يخص الإنفاق. وهذه الرقابة تتنوع عبر أشكال مختلفة مثل الأسئلة الموجهة للحكومة من قبل النواب الذين يطلبون المعلومات التي يريدونها، وعليه يتم مراقبة المخالفات المرتكبة من قبل الحكومة، ووضع

^{٧٩} شخبة خليفة الدوسري، الرقابة البرلمانية، منصة الأبحاث والدراسات الجامعية، معهد البحرين للتنمية السياسية، البحرين، ٢٠٢٠، ص ٩.

^{٨٠} إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٢١.

^{٨١} نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دفا تر السياسة والقانون، العدد ١٠، يناير، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٦٨.

مسؤوليات الوزراء محل البحث والنقاش من خلال آلية الاستجواب بل وسحب الثقة منهم حال اقتضى الأمر ذلك، سواء أكان سحب الثقة من وزير بمفرده أو من الوزارة كاملة^{٨٢}. كما عرفت الرقابة البرلمانية بأنها سلطة البرلمان في وضع السلطة التنفيذية تحت رقابتها الدائمة أو المتابعة المستمرة لأدائها في ظل أحكام الدستور^{٨٣}.

ثانياً: أهداف الرقابة البرلمانية وأهميتها:

تنقسم أهداف الرقابة البرلمانية إلى أهداف عامة وخاصة، تتمثل الأهداف العامة في كونها أداة لتحقيق الصالح العام للدولة وعدم انحرافها عن خططها التي تضعها للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية^{٨٤}، ولضمان توازن واستقرار علاقاتها الخارجية مما يحقق النمو والرخاء والاستقرار للدولة. وبذلك تمكن الرقابة البرلمان من التأكد من أداء الحكومة لمهامها وفقاً للدستور والقانون ووفقاً لما تم اعتماده من خلاله لبنود الموازنة العامة من نفقات وإيرادات. أما أهداف الرقابة البرلمانية الخاصة فتختلف وفقاً للوسيلة التي يمارسها البرلمان، فمنها ما يستهدف العلم بالغامض أو المجهول كالسؤال، أو ما يقصد به المساءلة أو المحاسبة كالاستجواب وسحب الثقة، وما يهدف إلى تحقيق هدف أو رغبة معينة كالاقتراحات وإبداء الرغبات^{٨٥}.

^{٨٢} حسن مصطفى البحري، الرقابة البرلمانية، الموسوعة القانونية المتخصصة، سوريا، بدون سنة، ص ٣.

^{٨٣} محمد طه الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٦، ص ١٦٨.

^{٨٤} حسن علي عبد الحسين البديري، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، كلية القانون، مج ٤، ١٢٤، ٢٠١١، ص ١٠٠-١٠١.

^{٨٥} محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٢، ص ١٦.

ولقد أجمع الفقه الدستوري على أن دور البرلمان الرقابي لا يقل أهمية عن دوره التشريعي، فالرقابة اليقظة والواعية على الحكومة هي أمر مهم وضروري، ولهذا من الخطأ اعتبار البرلمان مجلساً تشريعياً فقط.^{٨٦}

فالأمر - بحسب ما عبر عنه الفقيه الفرنسي أندريه هوريو - هو "اعتبار البرلمان جمعية مراقبين ومهمته الأولى والأساسية تتمثل في الرقابة على أعمال وتصرفات السلطة الحاكمة"، وهو في ذلك لا يتصيد أخطاء الحكومة ومحاسبتها لمجرد أحقيته بالرقابة، إنما يقوم بإرشادها وإسداء النصائح لها لتجنب مواطن الزلل، مع تبليغها رغبة المواطنين لتحقيقها، والهدف الأساسي من الرقابة هو الفصل بين السلطتين وتحقيق المصلحة العامة^{٨٧}.

ثالثاً: الأدوات التشريعية المنظمة للرقابة البرلمانية:

لقد أكد الدستور الدائم لدولة قطر على اختصاص مجلس الشورى في مراقبة أداء الحكومة، وحدد الوسائل التي يمكن استخدامها لتفعيل هذه الرقابة، كما أن قانون مجلس الشورى واللائحة الداخلية جاءت ببعض الأحكام الخاصة بذلك. فيما يأتي سوف نتناول هذه الأدوات التشريعية.

١- الدستور الدائم لدولة قطر ٢٠٠٤:

لقد أفرد الدستور الدائم الفصل الثالث من الباب الرابع منه للسلطة التشريعية، المتمثلة في مجلس الشورى، وأسند إليه ثلاثة اختصاصات تتمثل في:

أ. سلطة التشريع.

^{٨٦} علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مج ٢٢، ع ٢، ديسمبر، ٢٠٠٧، ص ٤٧.

^{٨٧} Hauriou, andre: droit constitutionnel et institutions politiques, paris, montchrestien, deuxieme edition, ١٩٦٧, pp ٥٧, ٥٨

ب. إقرار الموازنات العامة.

ت. الرقابة على السلطة التنفيذية على النحو المبين في الدستور^{٨٨}.

وفي قيام مجلس الشورى بدوره الرقابي حدد له الدستور عدة أدوات منها: السؤال والاستجواب وطرح الثقة وسحبها من الوزير.

فقد قررت المادة (١٠٩) من الدستور "أن لعضو مجلس الشورى حق توجيه السؤال إلى كل من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء وذلك لاستيضاح الأعمال الداخلة في اختصاصهم. كما أكد الدستور في ذات الصدد على حق عضو مجلس الشورى في توجيه استجواب إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، إلا أنها قيدت هذه الأداة بوجوب موافقة ثلثي أعضاء المجلس ولا تتم المناقشة إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه، ما لم يكن هنالك حالة استعجال والتي تستوجب كذلك موافقة الوزير على تقصير المدة^{٨٩}، والاستجواب وفقاً للدستور القطري يقتصر على الوزراء دون أن يكون للأعضاء توجيهه لرئيس مجلس الوزراء. ويعد الاستجواب مدخلاً لمسؤولية الوزير أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، وذلك بطرح الثقة عنه بعد استجوابه^{٩٠}.

وبمقارنة ما جاء في الدستور الدائم لدولة قطر بالنظام الأساسي المؤقت المعدل (الدستور السابق) لا نجد في هذا الأخير أية أحكام تتعلق بالرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، واكتفى بمنح مجلس الشورى بعض الاختصاصات المتواضعة كمناقشة السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية في حال قامت الحكومة بعرضها عليه، ومناقشة شؤون الدولة في المجالات الثقافية والاجتماعية، ومناقشة مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء والتي

^{٨٨} المادة رقم (٧٦) من الدستور الدائم لدولة قطر.

^{٨٩} المادة رقم (١١٠) من الدستور الدائم لدولة قطر.

^{٩٠} المادة رقم (١١١) من الدستور الدائم لدولة قطر.

تعرض عليه قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها، وأخيراً مناقشة ميزانية المشروعات الرئيسية العامة. وفي سبيل ممارسة هذه الاختصاصات قرر النظام الأساسي المؤقت المعدل لمجلس الشورى إمكانية طلب البيانات عن أي شأن من الشؤون الخاصة بمجلس الوزراء بالنسبة للمسائل التي تتصل بالسياسة العامة للحكومة، وطلب البيانات من الوزير المختص بالنسبة للأمر التي تدخل في اختصاص وزارته. وجدير بالتأكيد هنا أن الوسيلة التي يمتلكها مجلس الشورى وفقاً لهذا النظام يقتصر في إطار تقديم التوصيات والتي يجوز للسلطة التنفيذية عدم الأخذ بها، ومن جانب آخر ذات أهمية يلاحظ أن المادة رقم (٥١) من النظام الأساسي منعت صراحةً مجلس الشورى من التدخل في الأعمال التي تختص بها السلطة التنفيذية أو القضاء^{٩١}.

كما يلاحظ أخيراً أن النظام الأساسي المؤقت المعدل لم يول مجلس الشورى السلطة التشريعية؛ وذلك نظراً لتواضع دوره التشريعي المتمثل في مناقشة مشروعات القوانين التي ترفعها لها الحكومة، وتقديم توصيات بشأنها^{٩٢}، وانعدام دوره الرقابي واقتصاره على طلب البيانات، ومناقشة ما تعرضه عليه الحكومة. وفي مقابل ذلك أتى الدستور الحالي ليمنح مجلس الشورى بعض الأدوات التي قد تمكنه من الرقابة البرلمانية.

وفي القانون المقارن نجد الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ نص على ذات الوسائل التي يتمتع بها مجلس الشورى لتفعيل الرقابة البرلمانية، غير أنه أضاف عليها وسائل أخرى مثل طرح موضوع عام للمناقشة، ولجان التحقيق، وأخيراً لجنة العرائض والشكاوى^{٩٣}.

^{٩١} المادة رقم (٥١) من النظام الأساسي لسنة ١٩٧٢ النظام الأساسي المؤقت المعدل.

^{٩٢} عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، الندوة العلمية الرابعة لمركز دراسات الخليج، جامعة البصرة، ١٩٨١، مج ١، ص ٥٩٠.

^{٩٣} المواد من (٩٨ - ١٠٢)، والمواد من (١١٢-١١٥)، دستور دولة الكويت، الصادر بسنة ١٩٦٢.

أما عن جمهورية مصر فقد أتاح الدستور المصري أيضًا لأعضاء مجلس النواب وسائل تفعيل الرقابة البرلمانية كالسؤال، والاستجواب، وسحب الثقة، ومناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه، وطلب الإحاطة أو بيان مستعجل. ووسَّع نطاق ممارسة هذه الأدوات على كلِّ من رئيس مجلس الوزراء أو نائبه والوزراء أو نوابهم، فلم يُخرج أحدًا منهم من نطاق الرقابة البرلمانية.^{٩٤} وبمقارنة الدساتير الثلاثة نجدها على الرغم من أنها قد نصت على الوسائل الرقابية البرلمانية المتمثلة في السؤال، والاستجواب، وطرح الثقة، إلا أنها اختلفت في درجة استخدام هذه الوسائل لا سيما في شأن الاستجواب وطرح الثقة، ففي دولة قطر قصر الدستور صلاحية الاستجواب على الوزراء فقط دون رئيس مجلس الوزراء، بينما أتاح الدستور الكويتي لأعضاء مجلس الأمة توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أما الدستور المصري فقد أتاح توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم كذلك. وأما بالنسبة لطرح الثقة فلقد حصرها الدستوران القطري والكويتي في الوزراء مع ملاحظة أن الدستور الكويتي نص على أن رئيس مجلس الوزراء لا يتولى أي وزارة على عكس الدستور القطري الذي أجاز ذلك، وعليه يتولى رئيس مجلس الوزراء القطري علاوة على هذا المنصب منصب وزير الخارجية كذلك، وفي المقابل توسع الدستور المصري في طرح الثقة فشمَلَ أيضًا طرحها عن رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم. ويلاحظ أخيرًا أن كلاً من الدستورين الكويتي والمصري نصا على وسيلتين لم يمنحها الدستور القطري لمجلس الشورى والمتمثلة في طلب طرح موضوع عام للمناقشة ولجان التحقيق. كما تفرد الدستور المصري في إضافة وسيلتين للرقابة البرلمانية تتمحور في طلب الإحاطة ولجان الاستطلاع والمواجهة.

^{٩٤} من المواد (١٢٩-١٣٥)، دستور جمهورية مصر الصادر في سنة ٢٠١٧ والمعدل في سنة ٢٠١٩.

٢- القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٢١ بشأن مجلس الشورى:

جاء قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٢١ بشأن مجلس الشورى القطري ببعض الأحكام الخاصة بالرقابة البرلمانية، فقد نص في المادة رقم (٢٧) منه على أن "يتولى المجلس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها، وفقاً للوسائل التي حددها الدستور وبينتها مذكرته التفسيرية". وبين في المادة رقم (٢٨) منه على أنه "يُقصد بالرقابة على السلطة التنفيذية المنصوص عليها في المادة السابقة، الرقابة التي يمارسها المجلس على الوزارات والأجهزة المتفرعة عنها، ولا تمتد هذه الرقابة إلى الجهات والأجهزة الخاصة التي يُشكّلها الأمير لتعيينه على توجيه السياسات العليا للدولة في مجالات معينة بموجب البند رقم (٩) من المادة رقم (٦٧) من الدستور كالمجلس الأعلى للدفاع ومجلس الأمن الوطني والمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار وغيرها من الجهات والأجهزة المماثلة".

وربما لا نجد في أحكام المادتين السابقتين أية إضافة عما جاء في الدستور الدائم لدولة قطر، إلا أن المشرع ربما قصد بذلك التأكيد على ما جاء في الدستور وتحديد نطاق هذه الرقابة البرلمانية بحيث لا تمتد إلى الجهات والأجهزة الخاصة التي يشكلها سمو الأمير لتعيينه في الرأي. أما بشأن القانون المقارن فلا نجد المشرع الكويتي ولا المشرع المصري أصدر أي قانون خاص لتنظيم مجلس الأمة في دولة الكويت أو مجلس النواب في جمهورية مصر، بل تم الاكتفاء بإصدار اللوائح الداخلية المنظمة لكلٍ منهما.

٣- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى:

تجدر الملاحظة ابتداءً إلى أن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المنتخب وفقاً للدستور الدائم لدولة قطر الذي منح مجلس الشورى الوسائل الرقابية التي سبق ذكرها لم تصدر بعد، هذه اللائحة من

المتوقع أن تبين القواعد الإجرائية لاستخدام أعضاء مجلس الشورى لحق السؤال أو لممارسة الاستجواب أو طرح الثقة.

أما اللائحة الداخلية لمجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل (الدستور السابق) فإنها صدرت بموجب القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩، وما زالت قيد التطبيق ليومنا هذا؛ نظراً لعدم صدور اللائحة الجديدة لمجلس الشورى المنتخب. هذه اللائحة الداخلية نصت على أن لمجلس الشورى إبداء الرغبات للحكومة في المسائل التي تدخل في اختصاصه كالأشؤون الاجتماعية والثقافية، وأن للمجلس توجيه الأسئلة للوزراء عن طريق عضو واحد ولوزير واحد، وأجازت لعضو المجلس طرح أحد الموضوعات التي تدخل في اختصاص المجلس للمناقشة فيه مع الوزير المختص، هذه الوسيلة أضافت بدورها أداة لم ينص عليها في النظام الأساسي، غير أن اللائحة أقرتها.^{٩٥}

أما في دولة الكويت وفي جمهورية مصر فقد نظمت اللوائح الداخلية لكل من مجلس الأمة ومجلس النواب آلية استخدام الأدوات الممنوحة له دستورياً في الواقع العملي وحددت شروطها وضوابطها وفقاً لما ورد في دساتيرها.^{٩٦}

^{٩٥} المادة رقم (٩٨) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩ بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، والتي نصت على "يجوز بناء على طلب كتابي موقع من خمسة أعضاء على الأقل وبموافقة المجلس طرح أحد الموضوعات العامة التي تدخل في اختصاص المجلس للمناقشة وتبادل الرأي فيه مع الوزير المختص. ويكون لسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة. وللمجلس أن يصدر في شأنه من الناحية الموضوعية ما يراه من توصيات أو رغبات".

^{٩٦} قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لمجلس النواب المصري، قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

المطلب الثاني:

التأصيل الدستوري والقانوني لرقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة

وبعد أن قمنا بتحديد ماهية الرقابة البرلمانية وأهميتها والأدوات التشريعية المنظمة لها في المطلب الأول سوف نتناول، في هذا المطلب التأصيل الدستوري والقانوني لرقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة تحديداً. ولعل أهمية تناول هذا الموضوع تكمن في أن المشرع القطري قصر مسؤولية السلطة التنفيذية أمام مجلس الشورى عمومًا في الوزير دون رئيس مجلس الوزراء، ومن جانب آخر فإن المشرع القطري لم ينص صراحة على مسؤولية السلطة التنفيذية عن الهيئات والمؤسسات العامة أمام مجلس الشورى.

ونرى أن مسؤولية السلطة التنفيذية أمام مجلس الشورى بشأن الهيئات والمؤسسات العامة مقررة وإن لم ينص عليها الدستور الدائم صراحة وذلك لعدة أسباب.

السبب الأول: أن الهيئات والمؤسسات العامة تعد من أساليب اللامركزية الإدارية، والتي تعرف بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الجهة المركزية وبين جهات إدارية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي. وأن اللامركزية الإدارية كما سبق أن بينا وإن استقلت عن السلطة المركزية إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق، بل تُشرف عليها السلطة المركزية. وأن هذه الهيئات والمؤسسات العامة وإن كانت لا تخضع للرقابة الرئاسية كما هو الوضع في الوزارات إلا أنها تخضع للرقابة المسماة بالوصاية الإدارية^{٩٧}، والتي سبق أن بينا أنها حق السلطة المركزية في الإشراف على أعمال السلطة اللامركزية، الذي يكفل أن يسير نشاطها في حدود السياسة العامة للدولة وفي ظل المصالح العامة وفي حدود الاختصاصات التي مُنحت لها دون تجاوز منها^{٩٨}. هذا الخضوع للهيئات

^{٩٧} عبدالحفيظ الشيمي ود. مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، ٢٠١٧، ص ١٤٩.

^{٩٨} شاب توما منصور، القانون الإداري الكتاب الأول، دار العراق للطبع والنشر، ١٩٧٩-١٩٨٠، ص ١٢٣.

اللامركزية لرقابة وإشراف السلطة المركزية ضمن توجيهاتها واعتمادها لقراراتها يحتم أن تكون السلطة التنفيذية مسؤولة أيضًا أمام البرلمان.

ومما سبق نرى أن الطبيعة القانونية للهيئات والمؤسسات العامة تقتضي أن تكون السلطة التنفيذية مسؤولة عن أعمالها، وذلك عن طريق وزير الوصاية الذي يشرف على أداؤها، ويضمن عدم انحرافها عن المسار الذي أنشئت من أجله أو عن توجهات الدولة وسياستها.

السبب الثاني: أن الدستور الدائم لدولة قطر أجاز للسلطة التنفيذية إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة، فقد نصت المادة رقم (١٢١) من الدستور عند تحديدها لاختصاصات مجلس الوزراء بأن منها "اقتراح إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية، والهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للقانون". وعلى ذلك فإن القول بعدم مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمال الهيئات والمؤسسات العامة، وأن مسؤوليتها تقتصر فقط في مساءلة الوزراء عن اختصاصاتهم بشأن وزاراتهم سوف يتيح المجال واسعاً أمام السلطة التنفيذية للتخلص من رقابة مجلس الشورى، وذلك بالتوجه نحو تحويل العديد من الوزارات إلى هيئات أو مؤسسات عامة.

السبب الثالث: هو ما نراه في القانون المقارن من مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان عن أعمال الهيئات والمؤسسات العامة، ففي جمهورية مصر العربية نصت المادة رقم (١٦٧) من دستورها على الاختصاصات التي تمارسها الحكومة، ومنها توجيه أعمال الوزارات والجهات والهيئات التابعة لها والتنسيق بينها ومتابعتها^{٩٩}. كما أن قانون الهيئات العامة وقانون المؤسسات العامة نص كلٌّ منهما على وجوب تبعية كل هيئة أو مؤسسة إلى وزير يشرف عليها، وحدد كل منهما

^{٩٩} دستور جمهورية مصر الصادر في سنة ٢٠١٤ والمعدل في سنة ٢٠١٩.

صلاحيات وسلطات هذا الوزير في الرقابة والتوجيه والإشراف^{١٠٠}. الأمر الذي بموجبه يمارس مجلس النواب الرقابة البرلمانية على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة عن طريق وزير الوصاية. هذا وقد أكدت اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على امتداد الرقابة البرلمانية على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة وذلك بموجب نص المادة رقم (٧٨) التي نصت على أن " لكل لجنة من لجان المجلس، أو أي من أعضائها أن تطلب من الحكومة معلومات أو إيضاحات عن نشاطها أو نشاط أي من الهيئات أو المؤسسات أو الأجهزة التي تشرف عليها، وللعضو أو اللجنة المختصة أن تطلب المعلومات أو البيانات التي تمكن من دراسة موضوع معين يتعلق بمباشرة المسؤوليات البرلمانية. وعلى الحكومة أن تجيب على طلب البيانات والمعلومات خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول إخطار رئيس المجلس"، ولقد أشارت اللائحة كذلك للجان النوعية التي تنشأ لتعاون المجلس في اختصاصاته التشريعية والرقابية في المادة رقم (٣٧)، ومنها على سبيل المثال لجنة المرافق العامة والإسكان والتعمير، ولجنة الاقتراحات والشكاوى^{١٠١}.

وهذا ما نراه في دولة الكويت؛ فالدستور الكويتي نص على أن " ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها "^{١٠٢}؛ أي أنه وإن كانت هذه الهيئات والمؤسسات العامة مستقلة عن الإدارة المركزية إلا أنها مازالت تحت إشرافها ورقابتها، ولا تعتبر هذه استقلالية مطلقة، ولقد أوردت المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت أنه بالنسبة للسؤال الذي يوجهه عضو مجلس الأمة إلى رئيس مجلس الوزراء، وذلك عن السياسة العامة للدولة، أما بخصوص الهيئات التابعة لمجلس الوزراء أو الملحقة به فيسأل عنها وزير الدولة

^{١٠٠} قانون الهيئة العامة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣، قانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام.

^{١٠١} القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن إصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

^{١٠٢} المادة (١٣٣) من دستور دولة الكويت، ١٩٦٢.

لشؤون مجلس الوزراء، ويسأل الوزراء كلّ عن أعمال وزاته، الأمر الذي يترتب عليه مسؤولية وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء سياسياً أمام مجلس الأمة عن الهيئات والمؤسسات العامة التابعة لمجلس الوزراء، وتمارس عليه أدوات الرقابة جميعها. ولا شك أن زهاب المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي إلى التأكيد على مسؤولية وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء عن الهيئات التابعة لمجلس الوزراء هو دليل على عدم خروج أعمال الهيئات عن الرقابة البرلمانية وإن كان رئيس مجلس الوزراء لا يمكن مساءلته وفقاً للدستور الكويتي فإن وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء يسأل عن أعمال هذه الهيئات التابعة للمجلس، ومن باب أولى أن يسأل كل وزير عن الهيئات التابعة له. وفي هذا الإطار أكدت المحكمة الدستورية الكويتية في قرارها الصادر حول تفسير المادة ٩٩ من الدستور حول السؤال كأداة رقابة برلمانية، بأنه طبقاً للنظم الدستورية فإن السلطة تستوجب المسؤولية فهي كالظل الظليل الذي لا يبتعد عنها ولا يفارقها، فالذي يباشر السلطة يعتبر مسؤولاً عن مباشرتها والذي يسأل يجب أن يكون صاحب سلطة واختصاص بما يخوله القانون بالقدرة على القيام بإجراء أو تصرف أو قرار، وعلى خلاف ذلك فإن عدم اختصاصه يمنعه من القدرة على الإتيان بهذا الإجراء أو التصرف، وبالتالي لا مسؤولية بلا سلطة واختصاص، وحددت المحكمة أربعة عناصر لهذه المسؤولية، أولها العنصر الشخصي والذي يعني أن من يُسأل يجب أن يكون قد اكتسب الصفة الوزارية بتعيينه وزيراً، والعنصر الزمني، ومعناه أن تكون هذه الأعمال قد صدرت منه أو من أحد التابعين له خلال فترة ولايته للوزارة، والعنصر المكاني، وقوامه أن الوزير يعتبر السلطة المركزية في وزارته، فهو يبسط سلطته هذه لممارسة سائر أعماله الوزارية حتى على الأجهزة والمرافق، ثم أخيراً العنصر الموضوعي وهو ما يهمنا، ومؤداه أن تكون الأعمال والتصرفات محل المساءلة السياسية داخلية في الحدود التي قررها المشرع وفي النطاق الذي أتاح للوزير ممارستها

فيه، ويتضح من تفسير المحكمة الدستورية الكويتية أن المحكمة قد اتجهت للأخذ بالمفهوم الضيق لمسؤولية الوزير السياسية عن أعمال الهيئات والمؤسسات العامة الملحقة بوزارته^{١٠٣}.

ونرى بعد ذكر الأسباب السابقة أنه لما كان الدستور الدائم لدولة قطر قد نص في المادة رقم (١١١) منه على مسؤولية كل وزير أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، وأُخرج رئيس مجلس الوزراء من نطاق الرقابة البرلمانية كما ذكرنا سابقاً إذ لا يمكن لمجلس الشورى استجوابه أو سحب الثقة منه. فإن هذا الأمر يستدعي أن تتبع الهيئات والمؤسسات العامة للوزراء دون رئيس مجلس الوزراء أو الأمير حتى يمكن مساءلتهم دستورياً عن أعمالها.

هذا ونجد أن المشرع القطري اتجه فعلاً بشأن بعض الهيئات إلى النص على تبعيتها لوزراء منها على سبيل المثال:

١- الهيئة العامة للضرائب^{١٠٤}:

فقد نص قرار إنشائها في مادته الثالثة على تبعيتها لوزير المالية، وبين مسؤولية الوزير في المادة رقم (٥) على النحو التالي:

"يكون الوزير مسؤولاً عن الأداء العام للهيئة، وله السلطات والصلاحيات اللازمة لتحقيق أهدافها، وبصفه خاصة ما يلي:

١- الإشراف العام على أداء الهيئة.

٢- اقتراح الموازنة التقديرية السنوية للهيئة.

^{١٠٣} قرار المحكمة الدستورية الكويتية بشأن طلب تفسير المادة رقم (٩٩) من الدستور والمقيد برقم (٣) لسنة ٢٠٠٤، صادر في ٢٠٠٥/٠٤/١١.

^{١٠٤} قرار أميري رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء الهيئة العامة للجمارك.

٣- رفع تقرير سنوي عن إنجازات وبرامج عمل الهيئة إلى مجلس الوزراء في نهاية كل سنة مالية، ومناقشة البيانات والتقارير المتعلقة بها أمامه".

ولقد مكّنت المادة رقم (٢٦) الوزير من سلطة الإشراف بصفته المسؤول من الجهة المركزية، وذلك على النحو التالي: "لوزير - في أي وقت - أن يطلب من الهيئة تقديم تقارير عن أوضاعها الفنية والمالية والإدارية، أو أي وجه من أوجه نشاطها، أو أي معلومات تتعلق بها، وله أن يصدر للهيئة توجيهات عامة، بشأن ما يجب عليها اتّباعه في الأمور المتعلقة بالمصلحة أو السياسة العامة".

٢- المؤسسة العامة القطرية للكهرباء والماء^{١٠٥}:

فقد نص قرار إنشائها في مادته رقم (٣) على تبعيةها لوزير الدولة لشؤون الطاقة، وبين مسؤولية الوزير في المادة رقم (٥) على النحو التالي:

"يكون الوزير مسؤولاً عن الأداء العام للهيئة، وله السلطات والصلاحيات اللازمة لتحقيق أهدافها، وبصفه خاصة ما يلي:

١- الإشراف العام على أداء الهيئة.

٢- اقتراح الموازنة التقديرية السنوية للهيئة.

٣- رفع تقرير سنوي عن إنجازات وبرامج عمل الهيئة إلى مجلس الوزراء في نهاية كل سنة مالية، ومناقشة البيانات والتقارير المتعلقة بها أمامه".

ولقد مكنت المادة رقم (٢٦) الوزير من سلطة الإشراف بصفته المسؤول من الجهة المركزية، وذلك على النحو التالي:

^{١٠٥} قرار أميري رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٤ بتنظيم المؤسسة العامة القطرية للكهرباء والماء.

"للوزير - في أي وقت - أن يطلب من المؤسسة تقديم تقارير عن أوضاعها الفنية والمالية والإدارية، أو أي وجه من أوجه نشاطها، أو أي معلومات تتعلق بها، وله أن يصدر للمؤسسة توجيهات عامة بشأن ما يجب عليها اتباعه في الأمور المتعلقة بالمصلحة أو السياسة العامة."

هذا وإن كان المشرع القطري نصَّ على تَبعية بعض الهيئات والمؤسسات العامة للوزراء، إلا أن هناك أمثلة كثيرة اتجه فيها المشرع القطري إلى النص على تبعيتها إلى غير الوزراء مما يثير إشكاليات ممارسة الرقابة البرلمانية، وهذا ما سوف نتناوله في المطلب الثالث.

المطلب الثالث:

إشكاليات رقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة وسبل معالجتها

ان اختصاص السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أو ما يطلق عليه الرقابة البرلمانية يعتبر المحور الهام وحجر الأساس في تحقيق التوازن بين السلطات تفعيلاً لمبدأ الفصل بين السلطات التي تنص عليها العديد من الدساتير والدول البرلمانية، وتعتبر هذه الرقابة بمثابة الضمانة الأساسية للمشروعية المتمثلة في تقييد السلطة التنفيذية بحدود الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها دستورياً، وحرصها على مراعاة القوانين في الدولة، ويكون ذلك عبر الرقابة عليها^{١٠٦}، ويعتبر مجلس الشورى هو المسؤول عن هذه الرقابة وفقاً للدستور.

ويمكن أن تنتوع المجالات الخاصة بالرقابة البرلمانية لتشمل تغطية الأنشطة والأعمال المختلفة في ميادين العمل الحكومي، والذي تقوم به الوزارات والمرافق العامة في شتى المجالات وكل ما تقدمه الهيئات والمؤسسات العامة، بحيث تكون الرقابة البرلمانية من أدوات المحاسبة القانونية والسياسية للحكومة وما يتبعها من أجهزة في الدولة^{١٠٧}، ولذلك نصّ الدستور القطري في المادة رقم (١١١) على أنه: "كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح الثقة عن وزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه...".^{١٠٨}

وقد أجاز الدستور القطري - كما سبق أن بينا- للسلطة التنفيذية إنشاء وتنظيم المرافق العامة، وبيّن أن ذلك يكون وفقاً للقانون، هذا القانون كما سبق القول تم إلغاؤه، فأدى الفراغ التشريعي إلى تفاوت القواعد المنظمة للهيئات والمؤسسات العامة. ومن جانب آخر فإن قصر الرقابة البرلمانية

^{١٠٦} فهد محمد الدوسري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في كل من النظامين الدستوريين الأردني والقطري: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عمان الأهلية، الأردن، ٢٠٢٠، ص ٢٩.

^{١٠٧} فهد محمد الدوسري، مرجع سابق، ص ٣٠.

^{١٠٨} الدستور الدائم لدولة قطر، مادة (١١١).

في الدستور القطري على مساءلة الوزراء وحدهم يحتم ألا تتبع هذه الهيئات والمؤسسات إلا الوزراء .
غير أن الواقع يظهر أن المشرع القطري عند إنشائه للعديد من الهيئات والمؤسسات العامة لم يتقيد
بهذا الأمر . وفي هذا المطلب سوف ننظر أولاً في إشكالية عدم تبعية بعض الهيئات والمؤسسات
العامة للوزراء ، ثم نحدد وسائل حلها .

أولاً: الهيئات والمؤسسات العامة غير التابعة للوزراء :

بمراجعة العديد من التشريعات المنظمة للهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر نجد أن المشرع
لم ينص على تبعيةها لوزير من الوزراء ، فهناك هيئات أو مؤسسات عامة نص المشرع على تبعيةها
للأمير أو لولي العهد أو لرئيس مجلس الوزراء أو خصص لها مجالس إدارات دون أن ينص على
تبعيةها لجهة ما أو لمنصب معين . سوف نتعرض لهذه الهيئات والمؤسسات العامة فيما يأتي :

١- هيئات ومؤسسات عامة تتبع سمو الأمير :

نصّ المشرّع على تبعية بعض الهيئات والمؤسسات العامة لسمو الأمير مباشرة . هذه الهيئات ليست
تلك التي يُشكّلها الأمير لتعيينه على توجيه السياسات العليا للدولة في مجالات معينة بموجب البند
رقم (٩) من المادة رقم (٦٧) من الدستور والتي نصت المذكرة التفسيرية من الدستور على استثنائها
من رقابة مجلس الشورى ، وأكد على هذا الاستثناء قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٢١ بشأن مجلس
الشورى القطري ، بل هي هيئات عامة . وعلى ذلك فتبعيةها لسمو الأمير يثير إشكالية بشأن إمكانية
رقابة مجلس الشورى عليها ، ذلك أن ذات الأمير مصنونة بحسب الدستور^{١٠٩} . من أمثلة هذه الهيئات
ما يأتي :

^{١٠٩} المادة رقم (٦٤) ، الدستور الدائم لدولة قطر الصادر في سنة ٢٠٠٤ .

أ) المؤسسة العامة للحي الثقافي:

أنشئت المؤسسة العامة للحي الثقافي بموجب قرار أميري^{١١٠}، أكد على استقلاليتها معنوياً، واستقلالية موازنتها التي تدار على أسس تجارية، وقد نصت المادة (٣) منه على تبعيتها لسمو الأمير مباشرة، وبينت القرار الأميري طريقة إدارتها بحيث يعين لها رئيس ونائب رئيس بقرار أميري، كما بين تمتع الرئيس بجميع السلطات والصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون المؤسسة، إلا أن هنالك بعض القيود على بعض الصلاحيات الممنوحة له فلا تعتبر نافذة إلا بعد اعتماد سمو الأمير لها مثل وضع نظام استثمار مبانٍ ومرافق وأموال المؤسسة وإقرار هيكلها التنظيمي، وإقرار لوائحها الإدارية والمالية والفنية، وعقد القروض اللازمة لنشاطها، وإقرار موازنتها السنوية التقديرية وحسابها الختامي.

ومما سبق نرى أن سمو الأمير يعتمد العديد من الأنظمة والقرارات المتعلقة بهذه المؤسسة وهو نوع من الوصاية الإدارية عليها، وعلى الرغم من ذلك فإن من الاستحالة تفعيل الرقابة البرلمانية عليها لكونها تابعة مباشرة لسمو الأمير، والجدير بالذكر أن هذه المؤسسة كانت في السابق ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الثقافة والفنون والتراث وتمّ إلغاء تبعيتها للوزارة والوزير. وعلى ذلك نوصي إعادة تبعيتها لوزير الثقافة لرفع الحائل دون بسط الرقابة البرلمانية عليها.

ب) هيئة متاحف قطر:

أنشئت هيئة متاحف قطر بموجب قرار أميري^{١١١}، تضمن استقلاليتها وألحق موازنتها بالديوان الأميري، ونص على تبعيتها لسمو الأمير. وأشارت المادة رقم (٧) من قرار إنشائها إلى طريقة إدارتها إذ يتولاها مجلس أمناء يصدر بتعيينهم قرار من سمو الأمير، وحدد القرار السلطات

^{١١٠} قرار أميري رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٠، بإنشاء المؤسسة العامة للحي الثقافي.

^{١١١} قرار أميري رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم هيئة متاحف قطر.

والصلاحيات اللازمة لإدارة شؤونها^{١١٢}. وبين أن مواردها المالية تتكون من الاعتمادات المالية التي تخصصها لها الدولة، وحصيلة رسوم زيارة المتاحف وإقامة المعارض، والهبات والوصايا والمنح، وعائدات استثمار أموالها.

وبقدر الاستقلال الإداري الذي منحه إياها القرار فقد فرض في المقابل الرقابة الإدارية عليها من خلال وجوب اعتماد سمو الأمير للسياسة العامة التي تضعها والإشراف والرقابة على تنفيذها، وإقرار الهيكل التنظيمي واللوائح الفنية.

وكما في المثال السابق يلاحظ هنا أيضًا أن سمو الأمير يعتمد العديد من الأنظمة والقرارات المتعلقة بهذه الهيئة وهو نوع من الوصاية الإدارية عليها، وعلى الرغم من ذلك فإن من الاستحالة تفعيل الرقابة البرلمانية عليها لكونها تابعة مباشرة لسمو الأمير، كما يلاحظ أن موازنة الهيئة كانت موازنة ملحقة بموازنة الدولة في السابق، إلا أن تعديلًا قد أدخل على القرار أُلحقت بموجبه موازنتها بموازنة الديوان الأميري، مما يثير السؤال حول الهدف من ذلك، وقد عرف المشرع القطري الموازنة العامة بأنها "تقدير رسمي تفصيلي يتضمن بيان الإيرادات المقدر تحصيلها والنفقات المقدر إنفاقها للوحدات المالية الحكومية عن سنة مالية مقبلة"^{١١٣}. فهل إلحاقها بموازنة الديوان الأميري يخرجها من نطاق اختصاص رقابة مجلس الشورى من خلال دور هذا المجلس في اعتماد الموازنة العامة للدولة؟^{١١٤}

^{١١٢} المادة رقم (٩) من القرار الأميري رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم هيئة متاحف قطر.

^{١١٣} المادة رقم (١) من القانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون النظام المالي للدولة.

^{١١٤} المادة رقم (٢٨) من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٢١ بشأن مجلس الشورى.

٢- هيئات ومؤسسات عامة تتبع ولي العهد:

من أمثلة الهيئات التابعة لولي العهد "مؤسسة اسباير زون"، هذه المؤسسة أنشئت بموجب قرار أميري رقم (١) لسنة ٢٠٠٨، ومنح لها الشخصية المعنوية المستقلة والاستقلال المالي من خلال موازنة مستقلة على نمط الموازنات التجارية. والموازنات المستقلة كما عرفها قانون النظام المالي للدولة هي " البرنامج المالي السنوي للمؤسسة العامة وغيرها من أشخاص القانون العام التي لها استقلال مالي وإداري". ونص قرار إنشاء مؤسسة اسباير زون على تبعية هذه المؤسسة لولي العهد^{١١٥}.

ومن جانب آخر نص قرار إنشاء هذه المؤسسة على أن يُعين رئيس المؤسسة ونائبه بقرار من سمو الأمير، وتمنح لهم السلطات والصلاحيات اللازمة لإدارتها. وأكد القرار على الوصاية الإدارية على هذه المؤسسة عند بيانه أن بعض الصلاحيات لا تعتبر نافذة إلا بعد اعتماد ولي العهد لها. هذه الصلاحيات مثل وضع السياسات العامة للمؤسسة والإشراف على تنفيذها، وإصدار نظام استثمار أموال المؤسسة، وإصدار الهيكل التنظيمي واللوائح الإدارية والمالية والفنية، وإقرار موازنتها السنوية.

وتجدر الملاحظة بأن هذه المؤسسة أنشئت في عهد الأمير الوالد الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني، وكان حينها سمو الشيخ تميم بن حمد ولياً للعهد، إلا أنه مع تولي سمو الأمير الشيخ تميم لمقاليد الحكم في البلاد عام ٢٠١٣، لم يحدد إلى اليوم من يتولى منصب ولاية العهد، وهو ما يثير سؤالاً عن تبعية هذه المؤسسة لولي العهد مع خلو من يتولى هذا المنصب منذ عام ٢٠١٣. بعيداً عن هذا السؤال، فإن مما يجب التأكيد عليه أن الدستور الدائم لدولة قطر بيّن أن يتولى ولي العهد

^{١١٥} انظر المادة (٣) من القرار الأميري رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء اسباير زون.

صلاحيات الأمير نيابة عنه أثناء غيابه خارج البلاد أو إذا قام به مانع مؤقت، كما أن للأمير أن يعهد بمباشرة بعض صلاحياته وممارسة بعض اختصاصه إلى ولي العهد بموجب أمر أميري^{١١٦}. من هذه النصوص الدستورية نستشف أن ما يسري على سمو الأمير يسري على ولي العهد، ومنها أن ذاته مصونة. وعليه فإن الهيئات والمؤسسات العامة التي تتبع ولي العهد سوف تكون بعيدة عن مراقبة مجلس الشورى لها، نظراً لأن رقابة هذه الأخيرة تنحصر على الوزراء دون غيرهم. ونظراً لأن مؤسسة اسباير زون تهدف إلى توفير بيئة رياضية متقدمة وعالية المستوى والارتقاء بمستوى الرياضة من خلال إعداد كوادر رياضية مدربة تدريباً علمياً وبدنياً وتربوياً في مختلف التخصصات الأمر الذي يعود بالنفع ويفي باحتياجات المجتمع القطري وتحقيق طموحاته الرياضية على مستوى إقليمي وعالمي، والذي يعتبر توجهه سياسة عامة للدولة^{١١٧}، فإننا نوصي أن يعاد النظر في تبعية هذه المؤسسة بحيث تتبع وزير الرياضة.

٣- هيئات ومؤسسات عامة تتبع رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء:

عند مراجعة قرارات إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة نلاحظ وجود بعض الهيئات أو المؤسسات تتبع مجلس الوزراء، وبعضها تتبع رئيس مجلس الوزراء بشكل مباشر، ليثار التساؤل حول المعيار الذي يفصل كل منهما، فهل الهيئات والمؤسسات العامة التي تتبع مجلس الوزراء يمكن أن يُسأل عنها وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء وذلك باعتباره وزيراً فيمكن أن تفعل الرقابة البرلمانية بمواجهته سياسياً أسوة بالمشرع الكويتي وما أورده في مذكرته التفسيرية للدستور كما أشرنا مسبقاً؟ سنتناول كلاً منها بالتفصيل على النحو المبين:

^{١١٦} المادتين رقمي (١١) و(١٢)، الدستور الدائم لدولة قطر والصادر في سنة ٢٠٠٤
^{١١٧} المادة رقم (٤) من القرار أميري رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء اسباير زون.

أ) هيئات ومؤسسات تتبع رئيس مجلس الوزراء:

من الهيئات والمؤسسات العامة التي تتبع رئيس مجلس الوزراء على سبيل المثال: المدينة الإعلامية، فهذه الهيئة أنشئت بموجب القانون^{١١٨} الذي نص على أن لها شخصية معنوية، وموازنة مستقلة، وأن تتبع رئيس مجلس الوزراء. كما نص القانون على أن للمدينة الإعلامية مجلس إدارة يُعين من رئيس مجلس الوزراء، ورئيس تنفيذي، وأن مواردها المالية تتكون من الاعتمادات السنوية التي تخصصها لها الدولة، ومقابل خدماتها، وعوائد استثمار أموالها، وحصيلة التعويضات والجزاءات التي تفرضها، والإيرادات الأخرى التي تحققها من ممارستها لنشاطها.

تبعية هذه الهيئة لرئيس مجلس الوزراء تجعل رقابة مجلس الشورى تقتصر على السؤال دون الاستجواب، إذ يجيز الدستور للمجلس توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء في الأمور التي تدخل في اختصاصاته، ولا شك أن السؤال هو مجرد استيضاح لا يؤدي إلى المسؤولية السياسية بشأن رئيس مجلس الوزراء.

ب) هيئات ومؤسسات عامة تتبع مجلس الوزراء:

ومن أمثلة الهيئات والمؤسسات العامة التابعة لمجلس الوزراء جهاز قطر للسياحة. هذه الهيئة أنشئت بموجب قرار أميري^{١١٩} منحها الشخصية المعنوية المستقلة، وموازنة تلحق بمجلس الوزراء، وأكد على أن تكون تبعيتها لمجلس الوزراء، كما أن القرار الأميري نص على أن يكون لجهاز قطر للسياحة رئيس يصدر بتعيينه قرار أميري، ويتولى هذا الرئيس كافة الصلاحيات والاختصاصات اللازمة لتحقيق أهداف الجهاز. وفي المقابل نص القرار على ممارسة مجلس الوزراء للوصاية

^{١١٨} قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٩ بإنشاء المدينة الإعلامية.

^{١١٩} قرار اميري رقم (١٥) لسنة ٢٠٢١ بإنشاء قطر للسياحة.

الإدارية على هذا الجهاز من خلال النص على أن بعض الصلاحيات الممنوحة له لا تعتبر نافذة إلا بعد اعتماد مجلس الوزراء. هذه الصلاحيات مثل وضع الاستراتيجيات الوطنية لقطاع السياحة والضيافة والبرامج المتفرعة منها، وإصدار هيكلها التنظيمي ولوائحها الداخلية ورسوم ومقابل الخدمات التي يقدمها، وإقرار الموازنة التقديرية السنوية وحسابها الختامي. ويثار التساؤل هنا حول تمثيل وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء لهذا المجلس، وهل يمكن سؤاله سياسياً حول الهيئات والمؤسسات الملحقة والتابعة لمجلس الوزراء؟ هذا السؤال يثار لكون القرار رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤ بتتظيم مجلس الوزراء أسند بعض الاختصاصات إلى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء لا سيما ما جاء في المادة رقم (٨) منه والتي تتضمن في البند رقم (٥) مراعاة تطبيق أحكام القانون واللوائح والقرارات المتعلقة بنظام واختصاصات وأعمال المجلس، واللجان الوزارية المنبثقة عنه، وأية أجهزة أو هيئات أو إدارات تابعة له، الأمر الذي يتضح من خلاله إمكانية بسط الرقابة البرلمانية بكامل وسائلها على وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء بشأن الهيئات والمؤسسات العامة التابعة لمجلس الوزراء؛ على اعتبار مسؤوليته عن الأجهزة المنبثقة من مجلس الوزراء والهيئات والمؤسسات التابعة لها بموجب القانون.

٤ - هيئات ومؤسسات عامة بلا تبعية:

توجد العديد من الهيئات والمؤسسات العامة التي أنشئت في دولة قطر دون تبعية، فعلى سبيل المثال:

أ) جامعة قطر:

تعتبر جامعة قطر هي الجامعة الوطنية الوحيدة في دولة قطر، ولقد أنشئت بموجب مرسوم بقانون^{١٢٠}، وجاءت المادة الأولى منه لتبين أن "جامعة قطر هيئة ذات طابع علمي، لها شخصية اعتبارية، وموازنة مستقلة، ومقرها مدينة الدوحة. ويجوز إنشاء فروع للجامعة وتعيين مقارها بقرار من مجلس أمناء الجامعة بناءً على اقتراح رئيس الجامعة".

وتهدف هذه الجامعة إلى إثراء الحركة العلمية والثقافية في المجتمع القطري، مع الحفاظ على العناصر العربية الأصيلة والتراث الإسلامي العريق وغيرها من العناصر التي تهدف إلى تحقيق رؤية قطر ٢٠٣٠، ويتولى إدارة الجامعة مجلس أمناء ورئيس الجامعة دون تبعية لأية جهة مركزية، وتتكون مواردها المالية من الأموال والاعتمادات المالية التي تخصصها الدولة، والرسوم التي تقوم بتحصيلها وعوائد استثمار أموالها، والهبات والوصايا والتبرعات والمنح. وعلى ما سبق يعتبر مجلس أمناء الجامعة هو السلطة العليا في الجامعة وهو من يتولى الإشراف العام عليها ويضع سياستها العامة وتنفيذها، ومنها سياسة قبول الطلاب وإقرار الموازنة السنوية العامة للجامعة، وإقرار سياسة قبول الطلاب وتحديد الرسوم الجامعية. ويلاحظ من دراسة نصوص قانون إنشائها أنها وبالرغم من كونها هيئة أي جهاز لامركزي إلا أنها لم تلحق بالوزير الأقرب لنشاطها كجهة مركزية، كوزير التربية والتعليم والتعليم العالي، ومن هذا المنطلق يتمتع تفعيل الرقابة البرلمانية على مجلس الأمناء أو الرئيس نظراً لأن الرقابة البرلمانية تكون على الوزير فقط وهو من يحمل المسؤولية السياسية عن أعمال الهيئات والمؤسسات العامة أمام مجلس الشورى - كما أشرنا سابقاً -، وعند النظر إلى أهمية المهام المناط بالجامعة تنفيذها، تتضح أهمية الرقابة البرلمانية عليها.

^{١٢٠} مرسوم بقانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٤ بتنظيم جامعة قطر.

ب) اللجنة العليا لقطر ٢٠٢٢:

أنشئت اللجنة العليا للمشاريع والإرث بقرار أميري^{١٢١}، منحها شخصية معنوية وموازنة تلحق بالموازنة العامة للدولة، ويتولى إدارتها مجلس إدارة يتكون من رئيس ونائب رئيس وعدد من الأعضاء يمثلون بعض الجهات المعنية وأعضاء من ذوي الخبرة في مجال اختصاصات اللجنة. وتهدف اللجنة إلى تحقيق أفضل الظروف الملائمة لتنظيم وإنجاز كأس العالم ٢٠٢٢، وما يعزز خطط الدولة الشاملة في جميع المجالات، كما تهدف إلى إيجاد إرث لدولة قطر يمتد بعد البطولة وعبر الأجيال.

ومنح قرار إنشاء اللجنة لمجلس إدارتها جميع الصلاحيات والاختصاصات اللازمة لتحقيق أهداف اللجنة في المادة رقم (٧)، ومنها وضع الاستراتيجيات والسياسات العامة للجنة والإشراف على تنفيذها، وإقرار هيكلها التنظيمي ولوائحها الفنية، وتحديد الرسوم ومقابل الخدمات المتعلقة بأنشطة كأس العالم ٢٠٢٢ أو التي تقدمها اللجنة، والموافقة على الاتفاقيات ومذكرات التفاهم والعقود وغيرها من الأمور التي تكون اللجنة طرفاً فيها، وأخيراً الموافقة على تأسيس شركات بمفردها أو بالاشتراك مع الغير، وإنشاء مشاريع أو المساهمة في المشاريع القائمة ذات العلاقة بكأس العالم ٢٠٢٢. ولقد حددت المادة رقم (٢٤) أن الأمير يمارس الرقابة عليها بالرغم من عدم النص على تبعيتها له مباشرةً وذلك على النحو التالي " للأمر، في أي وقت، أن يطلب من اللجنة تقديم تقارير عن أوضاع اللجنة الإدارية والمالية والفنية، أو أي وجه من أوجه نشاطها أو أية معلومات تتعلق بها، وله أن يصدر توجيهات عامة بشأن ما يجب على اللجنة اتباعه في الأمور المتعلقة بالسياسة العامة". وكما هو شأن المثال السابق يتمتع الرقابة على الهيئة نظراً لعدم تبعيتها لأي وزير.

^{١٢١} قرار أميري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١ بإنشاء اللجنة العليا لقطر ٢٠٢٢.

ج) قطر للبترول:

أنشئت مؤسسة قطر للبترول بموجب مرسوم بقانون^{١٢٢}، والذي منحها الاستقلال المالي والمعنوي، ثم ألحق تبعتها بالمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار، ويجب توضيح أن هذه المادة قد مرت بعدة مراحل وتعديلات، فقد كانت أولاً " تنشأ مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى المؤسسة العامة القطرية للبترول" ثم طرأ عليها التعديل الأخير في سنة ٢٠١٩ ونصت على أن "تنشأ مؤسسة عامة تسمى قطر للبترول تكون لها شخصية معنوية مستقلة وتتبع المجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار". وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار أنشئ بموجب قرار أميري رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠١، ولقد استثناءه قانون مجلس الشورى صراحةً من نطاق الرقابة البرلمانية في نص المادة رقم (٢٨) على اعتبار أنه من الأجهزة التي تعين سمو الأمير في توجيه السياسات العليا. لذا فإن عدم تبعية مؤسسة قطر للبترول لأي وزير كوزير الطاقة على سبيل المثال يثير ذات الإشكالية إذ لا يمكن لمجلس الشورى تفعيل الرقابة البرلمانية عليها وهي تتبع لجهاز مستثنى من الرقابة صراحةً.

د) دار الوثائق القطرية:

أنشئت دار الوثائق القطرية بموجب قرار أميري^{١٢٣}، والذي منحها الشخصية المعنوية المستقلة وألحق موازنتها بالديوان الأميري، ثم ألحق تبعتها بالديوان الأميري، وتهدف هذه الدار إلى إثراء النشاط الفكري ورصد تاريخ الدولة وتنظيم الوثائق وتصنيفها والإشراف عليها، ومنحها هذا القرار حق ممارسة كافة الصلاحيات والاختصاصات اللازمة لتحقيق أهدافها المنشودة ومنها تحديد ما يعتبر ذا قيمة تاريخية من الوثائق التي بحوزة الوزارات أو الهيئات والمؤسسات العامة أو الأشخاص،

^{١٢٢} مرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٤ بشأن إنشاء قطر للبترول.

^{١٢٣} قرار أميري رقم (٢٩) لسنة ٢٠٢٣ بتنظيم دار الوثائق القطرية.

وتحديد الوثائق التي يتعين نشرها وتحديد الطريقة والوقت المناسب لنشرها، ولقد نصت المادة رقم (٥) من هذا القرار على " يتولى إدارة دار الوثائق مجلس أمناء، يصدر بتشكيله وتحديد مكافآت أعضائه قرار أميري..... ". كما منحت المادة رقم (٦) هذا المجلس جميع الصلاحيات والسلطات اللازمة لإدارة هذه الدار على النحو التالي:

- ١- وضع السياسات العامة والإشراف على تنفيذها.
- ٢- اعتماد خطط وبرامج ومشروعات دار الوثائق والإشراف على تنفيذها.
- ٣- إصدار الهيكل التنظيمي.
- ٤- إصدار اللوائح الإدارية والمالية والفنية اللازمة لسير العمل.
- ٥- إقرار الموازنة التقديرية السنوية لدار الوثائق، وحسابها الختامي وفقاً للقانون والقرارات والنظم.

- ٦- تحديد رسوم ومقابل الخدمات التي تؤديها دار الوثائق.
 - ٧- اقتراح الأدوات التشريعية المتعلقة باختصاصات دار الوثائق.
- إلا أن هذه المادة قيدت القرارات في البنود (١)، (٣)، (٤)، (٥) فلا تعتبر نافذة إلا بعد اعتمادها من رئيس الديوان الأميري.

كما منحت المادة رقم (١٩) من هذا القرار سلطة إشراف لرئيس الديوان الأميري إذ أتاحت له في أي وقت أن يطلب من الرئيس تقديم تقارير عن أوضاع الدار الإدارية والمالية والفنية وأي وجه من أوجه نشاطاتها وأي معلومات تتعلق بها، وله أن يصدر أي توجيهات عامة بشأن ما يجب اتباعه في الأمور التي يحددها.

وترى الباحثة أنه وإن كان رئيس الديوان الأميري قد أعطي درجة الوزير ومُنح كافة الصلاحيات المقررة قانوناً للوزراء^{١٢٤} ، إلا أن ذلك لا يكفي لممارسة مجلس الشورى رقابته البرلمانية عليه فيما يتعلق بدار الوثائق القطرية نظراً لأن الدستور حصر الرقابة على الوزراء دون غيرهم، وبذلك تعتبر هذه الدار بلا تبعية حقيقية للسلطة التنفيذية.

هـ) مركز قطر للمال:

أنشئ مركز قطر للمال بموجب قانون^{١٢٥} ، وعرفها هذا القانون ومنحها كل من الاستقلال المالي والإداري عن الدولة في المادة رقم (٣) التي نصت على " تنشئ بموجب هذا القانون هيئة تسمى مركز قطر للمال، تتولى إدارة المركز وفقاً لأهدافها المنصوص عليها في المادة رقم (٥) من هذا القانون ويكون لها الشخصية القانونية المستقلة ... وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري عن الدولة عدا ما نص عليه صراحة هذا القانون " .

ولم يتم إلحاقها بأي وزير، إلا أن المادة رقم (١) قد أشارت إلى أن تعريف الوزير فيها هو وزير الاقتصاد والمالية ولم ينص هذا القانون على تبعيتها صراحة، ولكن أنت المادة رقم (٣) وحددت أن الوزير هو رئيس هيئة المركز، الأمر الذي بدوره أثار تساؤلاً حول مسؤولية الوزير السياسية عن مركز قطر للمال أمام مجلس الشورى، فهل يتم تفعيل الرقابة البرلمانية عليه باعتباره وزيراً ورئيس مجلس إدارتها حتى وإن لم يتم النص على تبعيتها له صراحةً؟

هذا بدوره يجعلنا نعود للتأصيل الدستوري للرقابة البرلمانية والتي أشارت إليها مواد الدستور الحالي من (١٠٩ إلى ١١١)^{١٢٦} ونصت جميعها على مسؤولية الوزراء عن الأمور الداخلة في

^{١٢٤} المادة (٢)، القرار الأميري رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تنظيم الديوان الأميري وتعيين اختصاصاته.
^{١٢٥} القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥ بإصدار قانون مركز قطر للمال.
^{١٢٦} الدستور الدائم لدولة قطر الصادر في سنة ٢٠٠٤.

اختصاصاتهم بشكلٍ عام دون تحديد، الأمر الذي يجعلنا نستنتج في نهاية المطاف أن الوزير يكون مسؤولاً عن اختصاصاته كرئيس مجلس إدارة مركز قطر للمال.

فلا يخرج منه منصب رئيس مجلس الإدارة عن نطاق الرقابة البرلمانية، وتكون مسؤوليته عن الاختصاصات الممنوحة له تطبيقاً لمبدأ "المسؤولية على قدر الصلاحيات"، إلا أن الإشكاليات الأساسية تكمن في حالتين:

١- في حال كان رئيس الهيئة هو شخص عادي وليس بوزير والذي سيترتب عليه حينها خروج هذه الهيئة من نطاق الرقابة البرلمانية نظراً لأن الدستور حصر الرقابة على الوزراء دون غيرهم.

٢- في حال فوض الوزير بصفته رئيس مجلس الإدارة بعضاً من مهامه الأساسية إلى نائبه أو أحد أعضاء مجلس الإدارة، فقد نصت المادة رقم (٦) من قانون مركز قطر للمال على صلاحيات هيئة المركز وذكرت بشكلٍ خاص في فقرتها الأخيرة "الهيئة المركز كامل الحرية في أن تباشر بنفسها، أو بواسطة من تفوضه في ذلك، كل ما يعينها على أداء مهامها أو صلاحياتها المقررة في هذا القانون، أو أية قوانين أو قواعد أو أنظمة تسري عليها مستقبلاً، وذلك وفقاً لسلطتها التقديرية المنفردة". فإن ذلك بدوره أيضاً سيخرج المفوضين من نطاق الرقابة البرلمانية لأن الدستور حصر الرقابة على الوزراء دون غيرهم.

وترى الباحثة أنه ومن هنا تظهر الأهمية الأساسية في ضرورة إلحاق كل الهيئات والمؤسسات العامة بالوزير الأقرب لنشاطها، ليتمكن مجلس الشورى من ممارسة اختصاصه المتمثل في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية دون أن يواجه مشاكل متفرعة ودقيقة في كل هيئة أو مؤسسة على

حده، ودون أن يكون هنالك ثغراتٍ تتيح لصاحب السلطة التتصل من المسؤولية عبر تفويض الأشخاص العاديين بالمهام المنوطة بهم أساساً - في هذا المثال - .

ثانياً: سبل معالجة إشكاليات رقابة مجلس الشورى على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة:

بعد أن قمنا بدراسة التشريعات المنشئة والمنظمة للهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر، وجدنا أن أبرز إشكاليتين هما:

أولاً: عدم تبعية بعضها للوزير الذي قصر الدستور المسؤولية السياسية عليه.

ثانياً: عدم وجود قانون موحد لإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة كما اشترطه الدستور. فبشأن الإشكالية الأولى وهي الإشكالية المحورية فكما سبق أن بينّا أن تفعيل الرقابة البرلمانية بكل أدواتها لا يكون وفقاً للدستور الدائم لدولة قطر إلا على وزير، وعلى ذلك فإن حل هذه الإشكالية يكون بالنص على تبعية الهيئات والمؤسسات التي تتبع حالياً سمو الأمير أو سمو ولي العهد أو رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء أو تلك التي لا تتبع أي شخص أو جهة أن ينص على تبعيتها للوزير الأقرب إلى نشاطها. فمؤسسة اسباير زون على سبيل المثال ينص على تبعيتها لوزير الرياضة، ومؤسسة الحي الثقافي ينص على تبعيتها لوزير الثقافة، وهكذا بشأن باقي الهيئات والمؤسسات العامة.

أما بشأن الإشكالية الأخرى فتتمثل في عدم وجود قانون واحد يستند إليه عند إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة كما نص على ذلك الدستور. فوجود هذا القانون سوف ينظم المسؤولية وحدودها وأطرها، فيراقب مجلس الشورى أعمال الهيئات والمؤسسات العامة وفقاً لهذا القانون الذي يمكنه من ذلك مع المحافظة على استقلالية ودعم اللامركزية.

ومن هذا المنطلق تلاحظ الباحثة أن قرارات إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر الملحقة بوزراء أتت متشابهة وموحدة حول مسؤولية الوزير الذي تلحق بوزارته أي من هذه الهيئات والمؤسسات العامة، ومنحه الصلاحيات الإشرافية والرقابية، إلا أنه مع غياب قانون يضبط كل الهيئات والمؤسسات العامة يصبح من الصعب تحديد مدى حدود وطبيعة الرقابة التي يمارسها الوزير بشكلٍ موحد؛ بحيث من الممكن أن تنشأ هيئات ومؤسسات عامة لا تحتوي على ذات المسؤوليات التي تحتويها قرارات الإنشاء الأخرى، فتنفقت مسؤوليات الوزير بحسب قرارات الإنشاء، ومن هنا ستخفف الرقابة البرلمانية على وزير وتتسع على وزيرٍ آخر تطبيقاً لمبدأ المسؤولية على قدر الصلاحيات. وفي اتساع مسؤولية الوزير أو ضيقه يضرب الدكتور بلال الصنديد تشبيهاً لطيفاً يمكن ذكره هنا، إذ يشبه مسؤولية وزير الوصاية في المفهوم الواسع باعتبار أن الوزير هنا يأخذ دور المدرب بالنسبة لفريق كرة القدم، فيسأل حول إدارته لهذا الفريق ورقابته على الخطط ومدى ملاءمتها، كما يسأل عن إجراءات تبديل اللاعبين المناسبة واختيار أعضاء التشكيلات الأساسية وقائدهم المناسب والقادر على ضبط الفريق في الملعب، ويسأل عن صقل نقاط القوة ومعالجة نقاط الضعف في الفريق، وكل ذلك بالرغم من عدم تواجده جسدياً في الملعب، فوفق المفهوم الواسع يعتبر وزير الوصاية بمثابة هذا المدرب فيسأل عن كل ما يخص الهيئات والمؤسسات العامة التي تلحق به. أما بالنسبة للمفهوم الضيق فينظرون للوزير كنظرهم إلى حكم هذه المباراة، فهو لا يسأل عن أية نتيجة في تقصير أو فشل اللاعبين في تنفيذ الخطة إنما يسأل عن إشرافه وإدارته ورقابته عليهم في سبيل تحقيق النتيجة المرجوة وهي الانتهاء بلعبة خالية من الممارسات غير القانونية، فله حق معاقبة اللاعب عند إخلاله من ناحية قانونية بدءاً من توجيه الإنذار الشفهي ثم البطاقة الصفراء تبعاً بالبطاقة الحمراء في حال عدم التزامه، وهكذا هو الحال بالنسبة للوزير المشرف فلا يسأل عن التفاصيل اليومية والأخطاء الشخصية أو عن الأعمال التي يقوم بها الجهاز البشري

للهيئة أو المؤسسة دون علمه أو إقراره، فلا يسأل سياسياً إلا عند إخلاله في واجبات الرقابة والتوجيه والإشراف، ويُسبب هذا التوجه عدم وجوب إشغال الوزير في أي أمور ليس له علاقة بها لا بصفته الشخصية ولا بصفته وزير الوصاية؛ لكي لا يضيع وقته وجهده على حساب عمله الأصلي في السلطة المركزية المتمثلة في وزارته^{١٢٧}. ونرى بالرغم من لطافة هذا التشبيه بأن وزير الوصاية حتى وإن كانت صلاحياته الممنوحة له لا تتعدى الإشراف والتصديق على بعض القرارات أو رفضها، إلا أنه مازال يعتبر في تشكيلة الفريق ولا يمكن اعتباره منفصلاً عنها كالحكم، فحكم المباراة مستقل ولا يتبع أي فريق، بينما يعتبر وزير الوصاية من فريق الهيئة أو المؤسسة العامة نظراً لكونه يشرف على سياساتها وأدائها، بل يرفع باسمه تقريراً سنوياً عن كل هيئة أو مؤسسة تتبعه إلى مجلس الوزراء بغرض مناقشة أدائها وبياناتها. وعلى ما سبق فإن هذه الإشكالية تعالج بوضع قانون للهيئات والمؤسسات العامة تشمل الأحكام العامة المنظمة لها.

^{١٢٧} بلال عقل الصندوق، مقاربات دستورية وقانونية، مرجع سابق، ص ٩٠-٩١.

الخاتمة

بعد مسيرتنا في البحث والتقصي اجتهدنا قدر الإمكان في هذه الدراسة المتواضعة والتي جاءت موضحةً للفكرة الأساسية لتسليط الضوء على فاعلية الرقابة البرلمانية على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر والوقوف أو الكشف عن أهم الإشكاليات أو المعوقات التي قد تغل يد مجلس الشورى عن هذه الرقابة بالرغم من أنه صاحب الاختصاص في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ولأن النجاح في العملية الرقابية بكل ما تضمنه من أساليب خاصة على مستوى الهيئات والمؤسسات العامة سيعود بالنفع على المجتمع القطري ودولة قطر، بعد مسيرتنا في البحث والتقصي اجتهدنا قدر الإمكان في هذه الدراسة المتواضعة والتي جاءت موضحةً للفكرة الأساسية لتسليط الضوء على فاعلية الرقابة البرلمانية على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة في دولة قطر والوقوف أو الكشف عن أهم الإشكاليات أو المعوقات التي قد تغل يد مجلس الشورى عن هذه الرقابة بالرغم من أنه صاحب الاختصاص في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ولأن النجاح في العملية الرقابية بكل ما تضمنه من أساليب خاصة على مستوى الهيئات والمؤسسات العامة سيعود بالنفع على المجتمع القطري ودولة قطر. وعليه، توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات، نستعرضها على النحو التالي:

أولاً: النتائج

١- مَيَزَ المشرع القطري في قانون النظام المالي للدولة بين الهيئات والمؤسسات العامة بمعياري استهداف الربح أو معيارٍ اقتصادي، فالهيئة العامة هي شخص معنوي عام غير اقتصادي يهدف إلى تقديم خدمة عامة، بينما المؤسسات العامة هي شخص معنوي عام يدير المرفق العام بهدف اقتصادي أو أسس تجارية.

- ٢- منح المشرع القطري الهيئات والمؤسسات العامة الشخصية الاعتبارية المستقلة لتستقل مادياً ومعنوياً عن السلطة المركزية وذلك بهدف تخفيف العبء على السلطة المركزية.
- ٣- نص دستور دولة قطر على أن اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة يجب أن يكون وفقاً للقانون إلا أن الحقيقة تكمن في عدم وجود قانون ينظم إنشاءها بعد أن تم إلغاء القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٤ بإصدار قانون الهيئات والمؤسسات العامة.
- ٤- نص دستور دولة قطر على أن الهيئات والمؤسسات العامة تنشأ بموجب قرار أميري وباقتراح صادر من مجلس الوزراء.
- ٥- قصر الدستور القطري المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية على الوزراء دون رئيس مجلس الوزراء.
- ٦- تتشابه دساتير الدول المقارنة مع دستور دولة قطر في بعض أدوات الرقابة البرلمانية وهي إبداء الرغبات والسؤال والاستجواب وطرح الثقة، وتشابهت في نطاق توجيه السؤال إلى كل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، إلا أنها اختلفت في نطاق الاستجواب وسحب الثقة، فقصر المشرع القطري هاتين الأدوات على الوزراء دون غيرهم، بينما أتاح الدستور الكويتي استجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وقصر أداة سحب الثقة على الوزراء، وأما المشرع المصري فقد فتح باب الرقابة البرلمانية على مصراعيه عندما أتاح استخدام هذه الأدوات على رئيس مجلس الوزراء ونائبيه والوزراء ونوابهم.
- ٧- تتعدد الأدوات التشريعية الخاصة بإنشاء وتنظيم الهيئات والمؤسسات العامة في الواقع العملي في دولة قطر، فأُنشئ أكثرها بموجب قرار أميري، وبعضها بموجب مرسوم بقانون، والقليل منها بموجب قانون.

٨- وجود هيئات أو مؤسسات عامة لا يمكن إخضاعها للرقابة البرلمانية في دولة قطر لكونها

لا تتبع أي وزير، وهي:

أ- الهيئات والمؤسسات العامة التي تتبع سمو الأمير مباشرة، الأمر الذي يستحيل معه

تفعيل الرقابة البرلمانية نظراً لأن ذات الأمير مصونة بحسب الدستور.

ب- الهيئات والمؤسسات العامة التي تتبع ولي العهد، ويسري في شأن ولي العهد ما

يسري في سمو الأمير.

ت- الهيئات والمؤسسات العامة التي تتبع رئيس مجلس الوزراء الأمر الذي بموجبه لا

يمكن لمجلس الشورى تطبيق الرقابة البرلمانية عليها إلا من خلال أداة ضعيفة وهي

السؤال نظراً لأن الدستور قد حصر الاستجواب وسحب الثقة على الوزراء دون غيرهم.

ث- الهيئات والمؤسسات العامة التي تتبع مجلس الوزراء كجهة والذي خلصنا في نهاية

بحثنا إلى أن نطاق الرقابة البرلمانية عليها قد يطال فيها وزير الدولة لشؤون مجلس

الوزراء.

ج- الهيئات والمؤسسات العامة التي لم ينص المشرع على تبعيتها، والذي خلصنا في

نهاية بحثنا إلى أن نطاق الرقابة البرلمانية عليها قد يطال فيها رئيس مجلس إدارتها

إذا كان وزيراً.

ح- الهيئات والمؤسسات العامة التي تتبع جهات مستثناة بنص صريح من نطاق الرقابة

البرلمانية مثل الجهات التابعة للمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار.

٩- وجود هيئات ومؤسسات عامة تخضع لرقابة مجلس الشورى لكون المشرع نص على

تبعيتها لوزير.

١٠- لا مجال لتطبيق الرقابة البرلمانية على أعمال الهيئات والمؤسسات العامة التي

تتبع رئيس مجلس الوزراء في دولة قطر إلا من خلال أداة ضعيفة وهي السؤال، وذلك

لأن الدستور القطري قد حصر نطاق الاستجواب وطرح الثقة على الوزراء دون غيرهم.

ثانياً: التوصيات

١- إصدار قانون جديد للهيئات والمؤسسات العامة، يستند إليه عند قيام السلطة التنفيذية

بإنشاء أية هيئة أو مؤسسة عامة. وأن يشتمل هذا القانون على الأحكام العامة كتعريف

الهيئات والمؤسسات العامة، وتحديد البيانات الواجب توافرها في قرار إنشاء كل من الهيئات

والمؤسسات العامة مثل اسمها والغرض الذي أنشئت من أجله، والوزير المشرف عليها

وتحديد الأحكام الخاصة بإدارتها ومواردها المالية، كما يمكن أن يحدد هذا القانون طريقة

إشراف وزير الوصاية على الهيئات والمؤسسات العامة لتتساوى مسؤولية وزراء الوصاية

أمام مجلس الشورى.

٢- إلحاق الهيئات والمؤسسات العامة الحالية بالوزير الأقرب إلى نشاطها، وذلك بإجراء تعديل

على النصوص القانونية التي نظمت إنشاءها - سواء أنشئت بموجب قرار أو مرسوم أو

مرسوم بقانون أو قانون- لحين إصدار القانون المنظم للهيئات والمؤسسات العامة،

واستيضاحاً لذلك نضرب على سبيل المثال إعادة إلحاق المؤسسة العامة للحي الثقافي -

كتارا بوزير الثقافة، وإلحاق مؤسسة إسباير زون بوزير الرياضة، ليكون بذلك لكل هيئة

ومؤسسة وزير وصاية يمكن بسط الرقابة البرلمانية عليها بجميع أدواتها كالسؤال

والاستجواب وطرح الثقة من قبل الجهة المعنية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وهي

مجلس الشورى.

تم بحمد الله وتوفيقه.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- ١- إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، ٢٠١١.
- ٢- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٩.
- ٣- حسن حسين البرواي، المدخل لدراسة القانون القطري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣.
- ٤- حسن عبد الرحيم السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، كلية القانون جامعة قطر، الطبعة الأولى ٢٠١٦.
- ٥- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ١١٩٨.
- ٦- زهدي يكن، القانون الإداري، منشورات المكتبة العصرية، صيدا، بيروت، ١٩٨٠.
- ٧- زيد منير عبوي، إدارة المؤسسات العامة وأسس تطبيق الوظائف الإدارية عليها، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٠.
- ٨- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
- ٩- شاب توما منصور، القانون الإداري الكتاب الأول، دار العراق للطبع والنشر، ١٩٧٩-١٩٨٠.
- ١٠- شاب توما منصور، القانون الإداري الكتاب الأول، دار العراق للطبع والنشر، ١٩٧٩-١٩٨٠.

- ١١- طعيمة الجرف، القانون الإداري: دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة.
- ١٢- عبد القادر الشخلي، القانون الإداري، دار ومكتبة بغداد للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤.
- ١٣- عبدالحفيظ الشيمي ومهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون، جامعة قطر، ٢٠١٧.
- ١٤- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٢.
- ١٥- محمد بكلا القباني، الرقابة الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٥.
- ١٦- محمد طه الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٦.
- ١٧- محمد عويد العايضي، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة في قوانين وأنظمة دول مجلس التعاون الخليجي: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
- ١٨- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري المرافق العامة، مؤسسة المطبوعات الحديثة، ١٩٦١.
- ١٩- مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الثانية، ٢٠١١.
- ٢٠- مهند نوح، القانون الإداري ١، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٨.

ثانياً: الأبحاث والرسائل العلمية:

- ١- أحمد سليمان العتيبي، النظام القانوني للهيئات والمؤسسات العامة الاقتصادية في الكويت، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، كلية القانون الكويتية العالمية، مج ٤، ع ١٤، يونيو، ٢٠١٦.
- ٢- تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، رسالة ماجستير، الملحق الجامعية-مغنية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان- الجزائر، ٢٠١٦.
- ٣- حسن عبد الرحيم يوسف السيد، النظام القانوني للمؤسسات العامة في دولة قطر: دراسة مقارنة مع المملكة الأردنية الهاشمية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن، ١٩٩٧.
- ٤- حسن علي عبد الحسين البديري، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، كلية القانون، مج ٤، ع ١٢، ٢٠١١.
- ٥- حسن مصطفى البحري، الرقابة البرلمانية، الموسوعة القانونية المتخصصة، سوريا، بدون سنة.
- ٦- حسين فريجة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ع ٦، إبريل، ٢٠٠٩.
- ٧- حسين كامل الأسويطي، حول التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة، مج ٢، ع ٣، (١٩٧٠).
- ٨- حفيظ نقادي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دفا تر السياسة والقانون، العدد ١٠، يناير، الجزائر، ٢٠١٤.
- ٩- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة" ط ٥، مطبعة عين شمس، مصر، ١٩٨٦.

- ١٠- شاكري سمية، محاضرات في قانون المرافق العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف-٢، الجزائر، ٢٠٢٠.
- ١١- شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥ قالمة، ٢٠١٥.
- ١٢- شيخة خليفة الدوسري، الرقابة البرلمانية، منصة الأبحاث والدراسات الجامعية، معهد البحرين للتنمية السياسية، البحرين، ٢٠٢٠.
- ١٣- عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي، الندوة العلمية الرابعة لمركز دراسات الخليج، جامعة البصرة، ١٩٨١، مج ١.
- ١٤- علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، مج ٢٢، ع ٢، ديسمبر، ٢٠٠٧.
- ١٥- فهد محمد الدوسري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في كل من النظامين الدستوريين الأردني والقطري: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة عمان الأهلية، الأردن، ٢٠٢٠.
- ١٦- لحول عبد القادر، مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر، مجلة آفاق العلوم، ٢٠١٦، ع ١٤.
- ١٧- لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زين عاشور الجلفة، الجزائر.

ثالثاً: التشريعات:

- ١- تشريعات دولة قطر:

أ- الدستور الدائم لدولة قطر الصادر في سنة ٢٠٠٤.

- ب- قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٩ بإنشاء المدينة الإعلامية.
- ت- قانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون النظام المالي للدولة.
- ث- قانون رقم (٧) لسنة ٢٠٢١ بشأن مجلس الشورى.
- ج- قرار الأميري رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تنظيم الديوان الأميري وتعيين اختصاصاته.
- ح- قرار أميري رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء اسباير زون.
- خ- قرار أميري رقم (١٠) لسنة ٢٠٢٠ بإعادة تنظيم هيئة الأعمال الخيرية.
- د- قرار أميري رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ بتنظيم مؤسسة حمد الطبية وتعيين اختصاصاتها.
- ذ- قرار أميري رقم (١٢) لسنة ٢٠١٦ بتنظيم مؤسسة الرعاية الصحية الأولية.
- ر- قرار اميري رقم (١٥) لسنة ٢٠٢١ بإنشاء قطر للسياحة.
- ز- قرار أميري رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم هيئة متاحف قطر.
- س- قرار أميري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١ بإنشاء اللجنة العليا لقطر ٢٠٢٢.
- ش- قرار أميري رقم (٢٩) لسنة ٢٠٢٣ بتنظيم دار الوثائق القطرية.
- ص- قرار أميري رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٤ بتنظيم المؤسسة العامة القطرية للكهرباء والماء.

- ض- قرار أميري رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء الهيئة العامة للجمارك.
- ط- قرار أميري رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٠ بإنشاء المؤسسة العامة للحي الثقافي.
- ظ- قرار أميري رقم (٧٧) لسنة ٢٠١٨ بإنشاء الهيئة العامة للضرائب.
- ع- مرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٤ بشأن إنشاء قطر للبترول.
- غ- مرسوم بقانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٤ بتنظيم جامعة قطر.
- ف- النظام الأساسي المؤقت المعدل الملغى والصادر في سنة ١٩٧٢.

٢- تشريعات جمهورية مصر العربية:

أ- دستور جمهورية مصر ٢٠١٧.

ب- قانون المؤسسات العامة رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٣.

ت- قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لمجلس النواب.

ث- قانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام.

ج- القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الهيئات العامة.

٣- تشريعات دولة الكويت:

أ- دستور دولة الكويت ١٩٦٢.

ح- قانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة- الكويتي.

ب- مرسوم بقانون رقم (٣١) لسنة ١٩٧٨ بشأن قواعد إعداد الميزانيات العامة والرقابة.

رابعاً: الأحكام القضائية:

١- قرار المحكمة الدستورية الكويتية بشأن طلب تفسير المادة ٩٩ من الدستور والمقيد برقم

(٣) لسنة ٢٠٠٤، صادر في ١١/٤/٢٠٠٥.

٢- محكمة التمييز الدائرة المدنية والتجارية، الطعن رقم ١٢٦ لسنة ٢٠١٦، الصادر بجلسة

٢٠١٦-٠٦-٠٧

٣- محكمة التمييز الكويتية، الأحكام الإدارية، الطعن رقم الطعن رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٢،

الصادر بجلسة ١٩٩٣/٣/٨، مكتب فني ١، ص ١٣٣.

٤- محكمة النقض المصرية، جنائي، الطعن رقم ١٧٧٧ لسنة ٣٨ قضائية، الصادر بجلسة

١٣-١-١٩٦٩، مكتب فني ٢٠، ج ١، ص ١٠٨.

٥- محكمة النقض المصرية، مدني، الطعن رقم ٩٦ لسنة ٣٥ قضائية، الصادر بتاريخ

١٠/٤/١٩٦٩، مكتب فني ٢٠، ج ٢ ص ٥٨٨

خامساً: المراجع الأجنبية:

- Hauriou, andre: droit constitutionnel et institutions politiques, paris, montchrestien, deuxieme edition, ١٩٦٧, pp٥٧,٥٨

سادساً: أخرى:

- إدارة الفتوى والعقود الرقم: ف. ع ١١/٣ - ٤٤٦٤ السنة: ٢٠٠٥ تاريخ الجلسة: ٢٠٠٥/٠٢/٠٣، بشأن تحديد الطبيعة القانونية للجنة الأولمبية الأهلية القطرية