

جامعة قطر

كلية القانون

النظام القانوني للمجلس البلدي المركزي بدولة قطر

دراسة مقارنة

إعداد

ناصر محمد ناصر ال حباب الهاجري

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

أغسطس 2020م/1441هـ

©2020. ناصر محمد ناصر ال حباب الهاجري. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب ناصر محمد ناصر ال حباب الهاجري بتاريخ، 19

أغسطس 2020 وُوفِّقَ 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.

المشرف على الرسالة

أ.د. عبدالحفيظ الشيمي

مناقش

أ.د. حسن السيد

مناقش

أ.د. محمد فوزي نويجي

تمّت الموافقة:

الدكتور محمد بن عبد العزيز الخليفي، عميد كليّة القانون

المُلخَص

ناصر محمد ناصر ال حباب الهاجري ، ماجستير في القانون العام:

اغسطس 2020.

العنوان: النظام القانوني للمجلس البلدي المركزي بدولة قطري - دراسة مقارنة-

المشرف على الرسالة: د. عبدالحفيظ الشيمي

المشرف المشارك على الرسالة: د. إسلام إبراهيم عبد العزيز شيحا

تتناول هذا الرسالة النظام القانوني للمجلس البلدي المركزي بدولة قطر، وتوجّه النظر فيها أساسًا إلى نشأة هذا النوع من التنظيم الإداري؛ ابتداءً من تاريخ ظهوره، مرورًا بمختلف التطورات التي طرأت عليه خلال السنوات المنصرمة وذلك من خلال مبحث تمهيديّ، ثم عرجنا على الأسلوب الذي اختاره المشرع لتكوين هذه المجلس من خلال دراسة وتحليل ومقارنة هذا الأسلوب بالأساليب المطبقة بالنظر للقوانين المقارنة لكل من دولة الكويت، والمملكة الأردنية الهاشمية، وجمهورية مصر العربية، ومملكة البحرين على أساس أنّ هذا الأسلوب الذي اختاره المشرع يولد ابتداءً من خلال صناديق الاقتراع؛ بمعنى أنه نظام انتخابي. كما أننا أجرينا بناءً على هذا النظام المتبع دراسة لشروط الترشح والعضوية ومقارنتها بالقوانين المقارنة، هذا بالإضافة إلى اختصاصات وصلاحيات هذا المجلس فكانت هذه مواضيع الفصل الأول لهذه الرسالة.

أما بالنسبة للفصل الثاني، فقد خصّصناه للتوصل إلى حقيقة الطبيعة القانونية للمجلس البلدي المركزي وماهيته بين الجهات والسلطات، وذلك من خلال مقارنة هذا التنظيم بالتنظيمات الإدارية الموجودة في الدولة، وبيان مدى اتفاق واختلاف هذه الجهات في طبيعتها وأنشطتها مع المجلس البلدي المركزي، ثم شرعنا في بيان مدى وجود العلاقة بين سلطات الدولة الثلاث وهي

السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية بالمجلس البلدي المركزي، وبيان أشكال
وصور هذه العلاقة.

Abstract

This letter talks about the legal system of the Central Municipal Council of Qatar, and is primarily aims at the emergence of this type of administrative organization, starting from the date of its emergence, to the various developments that have taken place in the past years through a preliminary research, and then we learned about the method chosen by the legislator to form this council by studying, analyzing and comparing this method with the methods applied in view of the comparative laws of Kuwait, the Hashemite Kingdom of Jordan, the Arab Republic of Egypt, and the Kingdom of Bahrain, relying on that the method invented by the legislator is born at the ballot box, meaning that it is an electoral system. Based on this system, we conducted a study of the terms of candidacy and membership and compared it to comparative laws, in addition to the terms of reference and powers of this Council, which were the subjects of the first chapter of this letter .

As for the second chapter, we have assigned it to reach the reality of the legal nature of the Central Municipal Council and what it is between the

bodies and the authorities, by comparing this organization with the administrative organizations in the State, and by indicating the extent to which these bodies have agreed and differ in their nature and activities with the Central Municipal Council, and then we have begun to indicate the existence of the relationship between the three state authorities, namely the legislature, the executive branch and the judiciary of the Central Municipal Council, and the statement of the forms and images of this relationship.

فهرس المحتويات

شكر وتقدير	د
الإهداء	ذ
المقدمة	1
أهمية الدراسة:	2
إشكالية البحث:	3
الدراسات السابقة:	3
منهجية البحث:	5
تقسيم الرسالة:	5
المبحث تمهيدي: النشأة التاريخية للامركزية الإدارية في دولة قطر	6
المطلب الأول: اللامركزية الإدارية في دولة قطر ما قبل المجلس البلدي المركزي	8
المطلب الثاني: مرحلة المجلس البلدي المركزي (1990 - 1998)	13
الفصل الأول: تكوين المجلس البلدي المركزي واختصاصاته	17
المبحث الأول: تكوين المجلس البلدي المركزي	17
المطلب الأول: شروط عُضوية المجلس البلدي المركزي	18
المطلب الثاني: إجراءات الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي	52
المطلب الثالث: حقوق وواجبات أعضاء المجلس البلدي المركزي	58
الفرع الأول: حقوق وضمانات أعضاء المجلس البلدي المركزي	59
الفرع الثاني: واجبات أعضاء المجلس البلدي المركزي	65

68	المطلب الرابع: انتهاء عضوية المجلس البلدي المركزي
88	المبحث الثاني: اختصاصات المجلس البلدي المركزي
89	المطلب الأول: الاختصاصات الرقابية والاستشارية للمجلس البلدي المركزي
95	المطلب الثاني: الاختصاصات التقريرية للمجلس البلدي المركزي
104	المطلب الثالث: الاختصاصات المالية للمجلس البلدي المركزي
111	المطلب الرابع: دور رئيس المجلس البلدي المركزي بالنسبة للأعضاء والمجلس
119	الفصل الثاني: العلاقة بين اللامركزية الإدارية الإقليمية والسلطة المركزية
119	المبحث الأول: ماهية اللامركزية الإدارية الإقليمية في القانون القطري
121	المطلب الأول: التمييز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية
144	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية الإقليمية
145	الفرع الأول: أهداف إنشاء الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية
147	الفرع الثاني: انتخاب الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية
154	الفرع الثالث: الأسلوب البريطاني والفرنسي بالنسبة للهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية
157	المطلب الثالث: اللامركزية الإدارية الإقليمية في القانون القطري (المجلس البلدي المركزي)
188	المبحث الثاني: علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة المركزية
189	المطلب الأول: علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة التنفيذية
190	الفرع الأول: علاقة الأمير بالمجلس البلدي المركزي
196	الفرع الثاني: علاقة الحكومة بالمجلس البلدي المركزي
213	المطلب الثاني: علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة التشريعية
213	الفرع الأول: الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في مواجهة المجلس البلدي المركزي
215	الفرع الثاني: اختصاص السلطة التشريعية بالرقابة المالية

224.....	المطلب الثالث: الرقابة القضائية على انتخابات المجلس البلدي المركزي وأعماله
226.....	الفرع الأول: الطعون الانتخابية
251.....	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الأعمال القانونية الصادرة عن المجلس البلدي المركزي
282	الخاتمة
295	قائمة المصادر والمراجع
295.....	المراجع باللغة العربية
300.....	المراجع الأجنبية:

شكر وتقدير

{وَاللَّهُ أَخْرَجَكُمْ مِنْ بُطُونِ أُمَّهَاتِكُمْ لَا تَعْلَمُونَ شَيْئًا وَجَعَلَ لَكُمُ السَّمْعَ وَالْأَبْصَارَ وَالْأَفْئِدَةَ

{لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ} {النحل: 78}

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على خير المرسلين؛ محمدا ابن عبد الله،

عليه أفضل الصلوات والتسليم.

أما بعد، إنّ المولى عز وجل، أمرنا بشكره وطاعته، وحسن عبادته، فهو الخالق

الرازق، المعطي الكريم، فالحمد لله أولاً وآخراً. ولما كان عملنا المتواضع، قد تشاركته

إشكالياته وعقباته مع أساتذتي الكرام المشرفين على هذه الرسالة، فإنني أتوجه بعبارات الشكر

والعرفان إلى الدكتور القدير المشرف على هذه الرسالة د. عبدالحفيظ الشيمي لما أولاه من

جُهد ووقت في مساعدتنا وإرشادنا لتقويم هذا العمل. كما أخصّ عبارات الشكر والتقدير

أيضاً أستاذي المشرف المشارك الدكتور إسلام عبد العزيز إبراهيم شيحا لما قدّمه لنا من

وجهات نظر وآراء أنارت طريق هذا العمل. ولا يفوتني كذلك، شكر أسرة كلية القانون بجامعة

قطر بكامل قواها العاملة وعلى رأسهم الدكتور محمد بن عبد العزيز الخليفي عميد كلية

القانون بجامعة قطر، على تذليلهم الصعوبات -لي ولزملائي- فلهم منا السلام العطر.

والشكر موصول من القلب أخيراً، إلى كلّ يد مُدت لنا بغية المساعدة، وقلباً دعا لنا بـغية

التوفيق والسداد من زملاء وأساتذة.

الإهداء

أهدي هذه الرسالة

إلى من سُميت قاعة المجلس البلدي المركزي باسمه، إلى سموّ الأمير الوالد الشيخ

حمد بن خليفة آل ثاني حفظه الله.

إلى سيدي حضرة صاحب سموّ الشيخ تميم بن حمد بن خليفة ال ثاني أمير

البلاد حفظة الله.

إلى الشعب المحترم ذي الأخلاق النبيلة؛ إلى شعب دولة قطر الذي صمد في وجه

جميع محاولات العبث السياسي التي تقوم بها دول الحصار.

إلى كلّ المشتغلين في العمل القانوني في دولنا العربية والإسلامية

المقدمة

لاشكّ في أنّ كل فرد يعيش في وطنه، أو في وطن غير وطنه يطمح إلى أن يكون شريكاً في تقدم الأرض الذي يعيش بها، وذلك لعدة أسباب، لعلّ أهمّها رغبته في تحمل المسؤولية الملقاة على عاتق البشرية، بالإضافة إلى تلبية الشغف الذي يسكن هذا الفرد للعيش في مجتمع قوي ذي إرادة صلبة، تجعل من الوطن الذي يعيش به أساساً للحضارة والتنمية والتقدم. ولاشكّ كذلك، في أنّ هذا التقدم المنشود سيعود بالنفع على هذا الفرد، كونه يُحسّن من الوضع العام للدولة -والذي يعتبر هو جزء منها- لأنّ الإدارة وأساليبها تعتبر فناً ليست غايةً بحد ذاتها، فهي من الوسائل الهادفة لتنظيم حياة الأفراد، دون تعدّد كل منهما على الآخر. وبحكم مبدأ حفظ حقوق جميع مكونات المجتمع، سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين، فقد حرصت المجتمعات البشرية منذ تشكّلها على تنظيم وإدارة حياتها في شكل مجموعات صغيرة، حتى ظهرت بعد ذلك الإمبراطوريات العظمى، تلتها بعد ذلك نشأة الدول الحديثة والتي تبنت بدورها نوعاً من أنواع التنظيم الإداري؛ ألا وهو التنظيم الإداري المركزي. إنّ هذا الضرب من التنظيم، يكون فيه تنظيم علاقة الأفراد بالدولة وجميع مكوناتها محصوراً بيد من يعتلي هرم الوزارة. ثم عقب هذا الأمر، نزوع نحو تخفيف وطأة هذا النظام بعد استقرار الدول، حيث أخذت توزع اختصاصات هذه الوزارات على موظفيها الذين يقلون الوزير في الدرجة، إلى أن وصلنا إلى فكرة اللامركزية الإدارية التي أرجعنا إلى نقطة البداية؛ وهي إدارة الأفراد لشؤونهم ومصالحهم، ولكن لم تعد مثل ما كانت، بل أصبحت في مجالات الإدارة دون أن تتعدى ذلك، وفي ظل رقابة جهة أعلى، وهي الجهات المركزية للدولة، وهو ما دفعنا إلى دراسة هذا النوع من التنظيم الإداري، ولاسيما أنّ دولة قطر كانت ولا تزال دولة تتمحور بها القبيلة باعتبارها الأساس الاجتماعي للأسرة الصغيرة وانتهاء بالشعب كاملاً. ولما كانت القبيلة قبل ظهور

الدولة بشكلها الحديث وقبل إعلان استقلال الدولة من الاستعمار البريطاني، كانت تشكل تنظيمات إدارية وسياسية وقضائية في ذات الوقت، بحيث يكون لكل قبيلة جميع هذه المكونات، إلا أنه بعد ظهور الدولة بشكلها الحديث تلاشت سلطات هذه القبائل لصالح دولة الجميع، وأصبحت هي ذات الاختصاصات والكلمة العليا في جميع احتياجات الأفراد. وهو ما يجعل من دولة قطر بشكل خاص ودول الخليج العربي بشكل عام، أرضاً خصبة للتنظيم الإداري اللامركزي، لما لهذه الشعوب من خلفية تاريخية مع منطلقات وأفكار هذا التنظيم.

أهمية الدراسة

تهدف هذه الرسالة إلى تناول أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، كان المشرع القطري قد نصّ عليه في عدد من القوانين ناهز ظهورها السبعين عاماً حتى وقتنا الحالي - وهو أمر فريد من نوعه - ذلك أنّ الدولة لم يكتمل بنيانها القانوني، ومع ذلك كانت فكرة المجلس البلدي موجودة ومستقرة في المجتمع منذ خمسينات القرن الفائت. ولما كان هذا النوع من التنظيم الإداري يرتبط ارتباطاً وثيقاً بطبيعة المجتمع ونظام الحكم في الدولة، كونه يدعم الفكر الديمقراطي بأسلوب يشابه الديمقراطية النيابية التي لم تولد حتى يومنا هذا في قطر، هو ما يجعل من رسالتنا محل اهتمام في المقام الأول من الجوانب الإدارية والسياسية والاجتماعية، وأساساً يُتبع عند قيام السلطة التشريعية في المستقبل القريب إن شاء الله على الانتخاب لا التعيين، ولا سيما وأنّ المجلس البلدي المركزي ذو اختصاصات تهم جميع أطراف المجتمع، وهو ما يتعبّر معه موضوع بالغ الأهمية يهدف إلى إبراز المفاهيم المتعلقة بتكوين هذه الهيئة واختصاصاتها وطبيعتها، وصولاً إلى علاقتها مع سلطات الدولة، ناهيك عن عقد مقارنات مع التشريعات المقارنة، وتحليل هذه المواقف وصولاً لأفضل الممارسات بغية الارتقاء بهذا التنظيم الإداري.

إشكالية البحث

تتمثل الإشكالية الرئيسية لرسالتنا في الوقوف على طبيعة النظام القانوني للمجلس البلدي المركزي ومدى تجاوب نظام تكوينه للحقوق الدستورية هذا وينبثق عن هذه الإشكالية الرئيسية عدد من التساؤلات والإشكاليات الفرعية تتمثل في الآتي :

- مدى ملاءمة شروط عضوية المجلس البلدي للدستور الدائم والمعايير الدولية والقوانين المقارنة.
- مدى تمتع العملية الانتخابية بالرقابة القضائية.
- اختصاصات المجلس البلدي المركزي وبيان نوعها وحدودها.
- بيان حقوق وواجبات أعضاء المجلس البلدي المركزي، ومدى تمتعهم بأي نوع من الحصانة.
- بيان ماهية الطبيعة القانونية للمجلس البلدي المركزي، ومدى اعتبار المجلس سلطة من سلطات الدولة أو هيئة استشارية أو غير ذلك.
- تحديد علاقة المجلس البلدي المركزي بسلطات الدولة الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية.
- بيان علاقة المجلس البلدي المركزي بالأمير.

الدراسات السابقة

الإدارة المحلية في قطر ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير للباحثة نور إبراهيم المريخي

نوقشت في جامعة القاهرة ، 2007

- قسمت الباحثة هذه الرسالة إلى مبحث تمهيدي وثلاث فصول وهي كالاتي :

المبحث التمهيدي: النظام اللامركزي في الإدارة .

الفصل الأول : تعريف وأركان اللامركزية الإدارية

تناولت الباحثة في هذا الفصل تعريف اللامركزية الإدارية وأركانها حيث قسمت الباحثة أركان اللامركزية الإدارية إلى ثلاثة مطالب .

الفصل الثاني: الإدارة المحلية في مصر

هذا وتطرقت الباحثة في هذا الفصل إلى تشكيل المجالس الشعبية المحلية في مصر وكذلك سلطات واختصاصات هذه المجالس .

الفصل الثالث: الإدارة المحلية في قطر

أما هذا الفصل فقد قسمته الباحثة إلى ثلاث مباحث تناولت في المبحث الأول للمحة التاريخية للإدارة المحلية في دولة قطر ثم انتقلت بعد ذلك للمبحث الثاني لدراسة تطور اللامركزية الإدارية في قطر ، بينما خصصت المبحث الثالث لتشكيل واختصاصات المجلس البلدي المركزي في ضوء احكام قانون رقم (12) لسنة 1998 ، حيث قُسم هذا المبحث إلى خمس مطالب تناولت فيهم تشكيل المجلس البلدي المركزي واحكام عضويته وكذلك نظام انتخاب أعضاء المجلس ، وأيضاً اختصاصاته ونظام عملة وأخيراً حل المجلس .

- هذا وتختلف دراستنا عن الدراسة السابقة وتتمثل هذه الاختلافات في الاتي :

1. تختلف رسالتنا عن الرسالة السابقة كون أن رسالتنا قد عالجت ما ورد بتعديلات قانون المجلس البلدي المركزي رقم (12) لسنة 1998 الصادرة بعد انجاز هذه الرسالة، ومن اهم هذه التعديلات تلك الواردة في قانون رقم (1) لسنة 2011.
2. كذلك تختلف رسالتنا عن الرسالة السابقة من حيث القوانين محل المقارنة حيث قمنا بمقارنه النظام القانوني للمجلس البلدي المركزي مع كل من القانون المصري والأردني والبحريني والكويتي بينما اقتصرت الرسالة السابقة على مقارنه القانون القطري بالقانون

المصري. هذا وقد تناولت الدراسة السابقة مسألة تشكيل المجلس البلدي وشرط عضويته وكذلك اختصاصاته بشكل مقتضب.

3. هذا وقد تطرقنا في دراستنا لمناقشة موقف القضاء القطري في بعض المسائل المتعلقة بالمجلس البلدي المركزي ، وكذلك الوضع بالنسبة لموقف القضاء المصري والكويتي والأردني والبحريني .

منهجية البحث

اتبعنا في هذه الرسالة المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن، حيث قدمنا النصوص القانونية المنشأة والمنظمة للمجلس البلدي المركزي، وقمنا بتحليلها في ضوء القوانين المقارنة لكل من دولة الكويت، والمملكة الأردنية الهاشمية، ومملكة البحرين، وجمهورية مصر العربية بغية الوصول إلى الممارسة الفضلى المتفقة والطبيعية القانونية للمجلس البلدي المركزي بما يحقق أهدافه وفقاً لتطلعات الشعب القطري.

تقسيم الرسالة

تم تقسيم هذه الأطروحة إلى مبحث تمهيدي وفصلان. تناولنا في المبحث التمهيدي النشأة التاريخية للمجالس البلدية المتعاقبة في دولة قطر؛ أي قبل استقلال الدولة وبعد استقلالها. ثم تطرقنا في الفصل الأول إلى أسلوب واشتراطات تكوين المجلس البلدي المركزي، هذا بالإضافة إلى الاختصاصات التي منحها المشرع لهذا المجلس. ثم انتقلنا بعد ذلك في الفصل الثاني إلى بحث حقيقة الطبيعة القانونية للمجلس البلدي المركزي، وقفينا ذلك البحث في علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطات المركزية في الدولة.

المبحث تمهيدي

النشأة التاريخية للامركزية الإدارية في دولة قطر

يكفل مبدأ الفصل بين سلطات الدولة الثلاث وهي: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. أن تكون لكل سلطة من هذه السلطات اختصاصات حصرية لها تستقل معها مع وجود مظاهر للتعاون المشترك بين هذه السلطات، بما تكون كلّ سلطة مختصة بأعمال معينة؛ فالسلطة التشريعية تقوم بمهام إصدار التشريعات، ومراقبة أداء السلطة التنفيذية وفعاليتها. وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين، والسهر على تطبيقها وفقاً لأحكام القوانين وتسيير أمور الدولة. أما السلطة القضائية، فتقوم على مراقبة تنفيذ القوانين واحترامها، والفصل في المنازعات التي تُطرح أمامها؛ سواء بين الأفراد بين بعضهم البعض، أو بين الأفراد والسلطة التنفيذية.

ولا شك في أنه مع التطور الحديث التي تشهده السلطات التنفيذية في دول العالم، إضافة إلى اتساع أنشطة هذه السلطة ومهامها، ودخولها في أغلب جوانب الحياة؛ من وسائل نقل، وتعليم، وصحة، وسياحة، وبنى تحتية، بدأت دول العالم -منذ وقت طويل- في العمل على إشراك المواطنين ببعض هذه المسؤوليات؛ وهو ما يُصطلح عليه فقهاً باللامركزية الإدارية، وذلك من خلال إحداث مجالس بلدية أو محلية، يشارك بها أبناء المدينة أو البلدة بعض اختصاصات الجهة الإدارية المركزية للنهوض بالمصلحة المحلية للمدينة أو القرية أو المحافظة.

وقد عرّف الفقه اللامركزية الإدارية بأنها: " توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمثل السكان المحليين تمثيلاً صادقاً ويكون لها سلطة البت والتصرف

في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية¹. وتجدر الإشارة إلى أننا بصدد تناول اللامركزية الإدارية الإقليمية، والتي تختلف بدورها عن اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية، وذلك عن النظر إلى أهداف هذه الهيئات اللامركزية الإدارية المرفقية ومجالاتها إذ تمنح السلطات العامة بعض المرافق العامة قدرًا من استقلال عن الجهات الإدارية الحكومية نظرًا لخصوصية طبيعة أعماله، كما أنّها تقوم بتحرير هذه الجهة أو المرفق من القيود الإدارية المتبّعة في السلطة المركزية. هذا علاوة على كونها تعمل على النهوض بالأعمال الفنية الخاصة بهذا المرفق على قدر من الخصوص، ومن الأمثلة على ذلك، اللامركزية المصلحية أو المرفقية الجامعات الحكومية، ذلك أنّه غالبًا ما تتجه الدول إلى إعطائها قدرًا من الاستقلالية². ومما تجدر الإشارة إليه كذلك، أنّ بعض الدول نصّت على أسلوب اللامركزية في دساتيرها، كالدستور المصري والبحريني، في حين أنّ بعض الدساتير الأخرى كالدستور القطري والدستور الكويتي لعام 1962 لم ينصّ على ذلك، ولكنّ القوانين العادية بها نظّمت هذه المسألة. وبالرجوع إلى دستور الجمهورية المصرية العربية 2012 المعدل في 2014، نجد أنه نصّ على ما أسماه بالإدارة المحلية، وخصّص لها الفرع الثالث، والمواد من (175-183)، حيث نصّ الدستور في تلك المواد على تأكيد اللامركزية الإدارية، واستقلال المجالس المحلية إداريًا وماليًا، واعترف لها بشخصية اعتبارية خاصة، وجعل الوصول إلى هذه المجالس عن طريق الانتخاب. كما نص

¹ راجع، د. محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى 1994.

² راجع، د. محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى 1994.

دستور مملكة البحرين لعام 2002 في المادة رقم (50)³ منه على وجود هيئات بلدية لها استقلالها، وتخضع لرقابة الدولة وتوجيهها.

لا يمكن إنكار أنّ فكرة اللامركزية بشكلها العام، هي فكرة قديمة وترتدّ جذورها إلى حضارة دولة قطر وتقاليد، والخليج العربي بشكل كامل، ذلك أنّ منطقة الخليج كانت قبل تواجد الاستعمار البرتغالي، والتواجد العثماني والاستعمار البريطاني واقعة تحت حكم قبائل معينة وإدارتها، وتلك القبائل هي من كانت تدير شؤون ذلك الإقليم. كما مرّت دولة قطر بمراحل لبلورة فكرة اللامركزية والمجالس البلدية، ابتداء من عام 1951 وحتى وقتنا الحالي، وهي فترة تقارب السبعين عاماً. وبناء عليه، سوف نقوم بتقسيم هذه الفترة إلى مرحلتين، نتناول كل مرحلة منها ضمن مطلب مستقل، على النحو التالي:

المطلب الأول: اللامركزية الإدارية في دولة قطر ما قبل المجلس البلدي المركزي.

المطلب الثاني: مرحلة المجلس البلدي المركزي الحالي.

المطلب الأول

اللامركزية الإدارية في دولة قطر ما قبل المجلس البلدي المركزي

صدرت في دولة قطر عدد من القوانين قبل إعلان استقلال الدولة من الاستعمار البريطاني وكانت هذه القوانين متعلقة بالبلديات، حيث صدر أول قانون في عام 1951؛ وهي لائحة البلديات، ثمّ صدر بعدها في عام 1955 قانون مجلس بلدي الدوحة⁴، لتتوالى بعد ذلك تباعا القوانين

³ الدستور البحريني مادة رقم (50) حيث أنها نصت على التالي: " ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها. "

⁴ راجع، أ. محمد شريف الشيباني، إمارة قطر بين الماضي والحاضر، الجزء الأول، بيروت، 1962، ص 464 وما بعدها.

المنظمة للمجالس البلدية في الدولة. هذا، وقد اتّسمت هذه المرحلة بنوع من التميز الشكلي فيما يتعلق باللامركزية المحلية، حيث بدأت اللامركزية الإدارية في دولة قطر في صورة بلدية واحدة، ثم تعدّدت البلديات في مرحلة لاحقة، وفيما يلي توضيح لهذا الأمر:

أولاً: مرحلة البلدية الواحدة (من 1963 حتى 1972)

في عام 1963 صدر قانون رقم (11) لسنة 1963 بتنظيم بلدية الدوحة، والذي نصّ في المادة رقم (1)⁵ على أنّ بلدية الدوحة لها شخصية معنوية وتعتبر من المؤسسات العامة، كما نصّ القانون في المادة رقم (2) منه، والمعدّلة بموجب القانون رقم (18) لسنة 1972 على أنّ يتكوّن المجلس البلدي من تسعة عشر عضواً، ويتمّ اختيارهم عن طريق التعيين بالأداة التشريعية المرسوم. وقد تحدّدت اختصاصات المجلس في المادة (13)⁶ من القانون المشار إليه، كما وضع القانون

⁵ انظر المادة رقم (1) من قانون رقم (11) لسنة 1963 بتنظيم بلدية الدوحة والمعدّلة بموجب القانون رقم (18) لسنة 1972، والتي تنص على التالي: " تنشأ بلدية للدوحة تكون لها شخصية معنوية تعتبر من المؤسسات العامة وتكون غايتها العمل بخير الوسائل على تقدم الدوحة عمرانياً وصحياً "

⁶ انظر المادة رقم (13) من قانون رقم (11) لسنة 1963 والمعدّلة بموجب القانون رقم (13) لسنة 1968 والقانون رقم (5) لسنة 1969 والقانون رقم (1) لسنة (1971) حيث تنص على:

" يختص المجلس البلدي بالمسائل الآتية:

- 1- مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات المتعلقة بشؤون التنظيم والمباني وتخطيط الأراضي والطرق والمحال التجارية والصناعية والمقلقة للراحة أو المضرة بالصحة أو الخطرة وغيرها من الأنظمة التي ينص فيها على تخويل البلدية سلطة مراقبة التنفيذ.
- 2- الإشراف على شؤون النظافة العامة.
- 3- الإشراف على الأسواق العامة والمذابح.
- 4- إنشاء الحدائق والمنتزهات العامة وتقديم الخدمات الزراعية اللازمة للحدائق الخاصة في حدود الإمكانيات المتوفرة لديها.
- 5- تسمية الأحياء والشوارع والميادين وتخصيص أرقام للمباني.
- 6 - مراقبة إصدار أدوات ووحدات الوزن والقياس.
- 7- إعداد المشروعات الإصلاحية المتعلقة بالشؤون التي تدخل في اختصاصها وعرضها على نائب الحاكم للنظر فيها.
- 8 - النظر في الاقتراحات التي تقدم من الدوائر الحكومية في أي شأن من شؤون البلدية وعرض التوصيات بصددتها على نائب الحاكم.

نصوصًا خاصة برئيس البلدية ومديرها في المواد (28 - 33)، وقد أُلغيت المواد من (29 - 32) بموجب القانون رقم (13) لسنة 1986. وقد حدّد القانون كذلك مدة العضوية بالمجلس بمدة سنتين. إلا أنّ ما يُلاحظ، أنّ المرسوم رقم (6) لسنة 1963 الخاص بوضع نظام جديد لانتخاب مجلس بلدية الدوحة، قد أصبحت فيه طريقة عُضوية هذا المجلس بالانتخاب، كما نص المرسوم في المادة رقم (17) على شروط عضوية المجلس البلدي⁷، كما تمّ صدور المرسوم رقم (7) لسنة 1963 الخاص بتحديد الدوائر الانتخابية لمجلس بلدي الدوحة والذي قسّم الدوحة لخمس عشرة دائرة انتخابية، هذا بالإضافة إلى تحديد شروط الناخبين⁸، وعدد المرشحين الفائزين عن كل دائرة انتخابية؛ على أن يكون واحدًا.

9- إعداد مشروع ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة ومشروع الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية وعرضهما على وزير المالية للنظر فيهما.
10- منع الإزعاج العام.
11- مراقبة وضع الإعلانات.
12- إعداد مشروع اللائحة الداخلية وتصدر بقرار من نائب الحاكم.
13- الإشراف على جميع الأعمال الإدارية بالبلدية.
14- الإشراف على جميع الشؤون المالية الخاصة بالبلدية وذلك استثناء من القواعد والنظم المعمول بها حالياً.
15- الإشراف على جميع موظفي وعمال البلدية وتعيينهم وتأديبهم وفصلهم وكافة شئونهم وذلك استثناء من أحكام قانون الوظائف العامة المدنية المعدل بالمرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1967 ولائحته التنفيذية.
16- مباشرة جميع المشتريات والمبيعات وسائر العقود المتعلقة بأعمال البلدية وذلك استثناء من القواعد والأنظمة المعمول بها حالياً".
7 انظر المادة رقم (17) من مرسوم رقم (6) لسنة 1963 بنظام جديد لانتخاب أعضاء مجلس بلدية الدوحة على " يشترط فيمن يكون عضواً بالمجلس البلدي:

- 1- أن يتمتع بالجنسية القطرية الأصلية وفقاً لأحكام قانون الجنسية.
 - 2- أن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب.
 - 3- ألا تقل سنه عن خمس وعشرين سنة ميلادية.
 - 4- أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة.
- 8 انظر المادة رقم (1) من مرسوم رقم (7) لسنة 1963 بتحديد الدوائر الانتخابية لمجلس بلدية الدوحة حيث تنص على أنه " تقسم الدوحة إلى خمسة عشرة دائرة انتخابية على الوجه الآتي:

يتضح لنا من النصوص سالفة الذكر، أنّ المشرع قد اتّجه اتّجاهًا محمودًا عندما اتّخذ اللامركزية الإدارية الإقليمية أسلوبًا في إدارة المناطق في دولة قطر، وذلك من خلال إشراك مواطنين من ذات المناطق لإدارة شؤونها بحكم درايتهم الجيدة باحتياجات مدنهم وقاطنيها. كما أنّ ما يُحسب للمشرع-حقًا-أنّه جعل الوصول إلى مجلس بلدية الدوحة مُحتملًا إلى طريقة الانتخاب. ولكنّ هذه النصوص لم تر تطبيقًا عمليًا على أرض الواقع، حيث تجاهلت السلطة التنفيذية قرار اختيار أعضاء مجلس بلدية الدوحة عن طريق الانتخاب، ولجأت إلى أسلوب التعيين لجميع أعضاء مجلس بلدية الدوحة، مُتجاهلة بذلك المراسيم الصادرة بتحديد النظام الانتخابي، والدوائر الانتخابية، وهو أمر غير مبرّر، أدّى بدوره إلى تعديل القانون القاضي بانتخاب أعضاء المجلس، وجعل طريق الوصول إلى المجلس عن طريق التعيين، وذلك نتيجة رفض السلطة التنفيذية تطبيق المراسيم القضائية بتولي عضوية المجلس البلدي بالانتخاب.

ثانيًا: التخلي عن البلدية الواحدة والانتقال إلى مرحلة تعددية البلديات (1972-1990):

أُنشئت وزارة الشؤون البلدية عام 1972 بمقتضى قانون رقم (14) لسنة 1972، وصدّر تبعًا لذلك القانون رقم (24) لسنة 1972 والذي منح الوزارة العديد من الاختصاصات الرقابية

1. الرملية	2. البدع
3. المشيرب	4. الجسرة
5. النجادة	6. اللارية
7. الدوحة الجديدة	8. العماد دهيّة
9. عيال أحمد	10. البحارنة
11. الغانم	12. السلطة
13. المرقاب	14. الهتمي
15. الخليقات	

والإشرافية على الأعمال الإدارية والمالية للمجلس البلدي، إضافةً إلى حقّ الوزارة بتقديم اقتراحات لمجلس الوزراء بشأن إنشاء بلديات جديدة، وترشيح أعضاء المجالس، كما يكون لها القدرة على إيقاف أيّ من قرارات المجلس البلدي في حال تعارضها مع الصالح العام، وذلك بناءً على قرار من مجلس الوزراء، كما يمكن لوزير الشؤون البلدية اقتراح حلّ المجلس البلدي للسلطة المختصة، على أن يكون الحلّ بمرسوم أميري.

إنّ ما سبق ذكره يتضح لنا معه، تغلغل السلطة المركزية في أعمال المجلس البلدي وسلبيها لاختصاصاته، إضافةً إلى هدم جميع مظاهر استقلاليته من خلال إمكانية الوزارة ترشيح الأعضاء، وحلّ المجلس، ومراقبة وتبعية الموازنة المالية للمجلس.

وفي نفس العام، صدر قانون رقم (19) لسنة 1972 بإنشاء بلديات جديدة، حيث نصّ على إنشاء خمس بلديات إضافية إلى جانب بلدية الدوحة، وهي:

1- بلدية الريان.

2- بلدية الوكرة.

3- بلدية الخور والذخيرة.

4- بلدية أم صلال.

5- بلدية الشمال.

كما نصت المادة الثانية من ذات القانون، على أن تتألف البلدية من رئيس، وعدد من الأعضاء لا يقل عددهم عن أربعة أعضاء، ويُعيّنون بمرسوم.

وبصدور هذا القانون، تمّ إلغاء كافة ضور اللامركزية الإدارية، ذلك أنّ المشرع لم يكتفي بسلب اختصاصات المجلس -وذلك من خلال قانون رقم (14) لسنة 1972 وإعطائها لوزارة

الشؤون البلدية-وإنما أصدر قانونًا رفع به من عدد البلديات بدولة قطر، وجعل طريقة الوصول إلى هذه البلديات عن طريق التعيين من السلطة المركزية.

وقد استمرّ هذا التنظيم التشريعي الذي يتناقض مع أصول اللامركزية المحلية بما لها من استقلال نسبي في مواجهة السلطة المركزية حتى عام 1990.

المطلب الثاني

مرحلة المجلس البلدي المركزي (1990- 1998)

بعد مرحلة تعدّد البلديات، وما جاءت به من نكسات لنظام اللامركزية الإدارية بدولة قطر، أصدر المشرع قانون رقم (1) لسنة 1990 بإنشاء مجلس بلدي مركزي واحد يجمع كلّ البلديات في الدولة.

وقد نصّ هذا القانون على أن يحلّ المجلس البلدي المركزي محلّ المجالس البلدية التي أنشأت بناء على القانون الصادر في عام 1972، كما نصّ كذلك في المادة رقم (2) منه على شروط العضوية، والتي تتمثل في الآتي:

- 1- أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.
- 2- ألا يقل سنه عند تعيينه عن أربع وعشرين سنة.
- 3- أن يجيد القراءة والكتابة.
- 4- أن يكون من المشهود لهم بالكفاءة والأمانة.
- 5- ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد مضى على صدور الحكم أو تنفيذ العقوبة المحكوم بها ثلاث سنوات كاملة.

وحدّد القانون عدد الأعضاء، على أن يكونوا واحدًا وعشرين عضوًا، يمثلون المدن والقرن والمناطق المختلفة، كما جعل القانون طريق الوصول للمجلس هو التعيين بمرسوم أميري، إضافة إلى إقرار رئاسة وزير الشؤون البلدية للمجلس. كما حدّد القانون مدة العضوية بالمجلس بثلاث سنوات، وحدّد اختصاصات المجلس البلدي المركزي في المادة الثامنة منه⁹.

⁹ انظر المادة رقم (8) من القانون رقم (1) لسنة 1990 بإنشاء مجلس بلدي مركزي والتي تنص على أنه: " يهدف المجلس إلى العمل بالوسائل المتاحة على تقدم البلاد في مجال الشؤون البلدية، وله في سبيل تحقيق أهدافه أن يمارس بوجه خاص الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات الآتية:

أولاً: مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بصلاحيات واختصاصات وزارة الشؤون البلدية والزراعة والمجلس بما في ذلك القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بشؤون تنظيم المباني وتخطيط الأراضي والطرق والمحال التجارية والصناعية والعامّة وغيرها من الأنظمة التي ينص فيها على تخويل المجلس المركزي سلطة مراقبة التنفيذ.

ثانياً: البحث في أي ناحية من النواحي التخطيطية والبرامجية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والإدارية للشؤون البلدية، وبخاصة ما يلي:

1- دراسة الرغبات أو المقترحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس بشأن أية مسألة أساسية تدخل في اختصاصات الشؤون البلدية والزراعية.

2- تقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين أو اتخاذ أية إجراءات أو تدابير يراها المجلس ضرورية أو نافعة للمصلحة العامة.

3- طلب أية بيانات أو دراسات أو تقارير أو اقتراحات تتعلق بإدارات وزارة الشؤون البلدية والزراعة، وذلك لبحثها وإبداء الرأي فيها.

4- بحث العرائض والشكاوى الجماعية المتعلقة بالشؤون البلدية التي يبعثها المواطنون إلى وزير الشؤون البلدية والزراعة وللمجلس أن يطلب من الجهات المسؤولة بالوزارة وخلافها من الجهات الحكومية المختصة البيانات الضرورية لاستيفاء عناصر البحث.

5- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بالأغذية المعدة للاستهلاك الأدمي.

6- التصديق على إنشاء الحدائق العامة وصيانتها ومراقبتها.

7- مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيف الشوارع والطرق وجمع النفايات والأوساخ والتخلص منها.

8- الإشراف على النقل العام للركاب.

9- مراقبة تنفيذ قوانين الرخص التجارية العامة والفنادق وأماكن الترفيه والمنتزهات والمهن البسيطة والباعة المتجولين.

10- مراقبة تنفيذ قوانين رخص الإعلانات ومنع الإزعاج العام.

11- مراقبة الأنظمة الخاصة بإدارة المدافن ودفن الموتى وتحديد أماكنها.

12- اقتراح الأسماء التي تطلق على المدن والقرى والأحياء والشوارع والميادين والأسواق والحدائق العامة والمنتزهات.

13- اقتراح فرض الضرائب والرسوم والعوائد المحلية.

14- مكافحة التسول وإدارة دور العجزة ومساعدة الفقراء.

15- إغاثة منكوبي الحرائق والكوارث الطبيعية.

ويلاحظ من النصوص السابقة، أنّ المشرّع حدّد الشروط الواجب توافرها في عضو المجلس البلدي، حيث لم ينص المرسوم رقم (6) لسنة 1963 والخاص بانتخاب أعضاء مجلس بلدية الدوحة على أيّ شروط للعضوية واكتفى بترشيح هؤلاء الأعضاء من قبل وزير الشؤون البلدية، وهو ما يعدّ أمر منطقيًا يتماشى مع طبيعة البلاد وأوضاعها بحكم أنّها كانت عند صدور قانون رقم (1) لسنة 1990 الخاص بإنشاء المجلس البلدي المركزي كانت قد نالت استقلالها من الاستعمار البريطاني، علاوة على أنّ النظام القانوني قد تطوّر بشكل كبير، الأمر الذي أدّى إلى إصدار القانون محلّ الحديث بالشكل الذي يُواكب المجالس البلدية أو المحلية في القوانين المقارنة وفق شروط ومعايير لتولي عضوية هذا المجلس. إلا أنّ هذا التطور لم يكن سببًا للوصول بمجلس منتخب، إذ ظلّت عضوية المجلس البلدي المركزي بيد السلطة المركزية، وبهذه الصورة لا يمكننا

-
- 16- اقتراح الخطوات الكفيلة بمكافحة الحرائق والوقاية منها.
 - 17- تقديم مقترحات ميزانية المجلس السنوية.
 - 18- مراقبة الأنظمة الخاصة بالأسواق والمحال التجارية وتنظيمها.
 - 19- الإشراف على تحصيل الإيرادات الخاصة بالوزارة وبالمجلس.
 - 20- تنظيم القواعد والشروط اللازمة لإيواء الحيوانات في المساكن المأهولة بالسكان وتنفيذ القانون الخاص بالحيوانات المهمة رقم (9) لسنة 1974.
 - 21- العلاقات العامة والتوعية للمواطنين والرد على شكاوى المواطنين والمؤسسات المتعلقة بالشؤون البلدية والزراعة.
 - 22- مراقبة تنفيذ الأنظمة والإجراءات المتعلقة بالشؤون البلدية.
 - 23- التوقيع على عقود المشتريات والمبيعات المرخصة بالميزانية أو بتحويل الوزير.
 - 24- إعداد مشروع اللائحة الداخلية للمجلس.
 - 25- النظر وإبداء الرأي في الاقتراحات التي تقدم للمجلس من الوزارة أو الدوائر الحكومية الأخرى في أي شأن من شئون البلدية وعرضها على الوزير.
 - 26- إعداد مشروع ميزانية المجلس للسنة المالية الجديدة وكذلك مشروع الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية.
 - 27- أي صلاحيات أو اختصاصات أو مسؤوليات أخرى يخولها الوزير للمجلس في حدود الاختصاصات والصلاحيات المقررة له

القول بأن هناك مجلسا بلديا منتخبا يُعنى بما يخص كل بلدية أو مدينة على حِدا، ويُمثّل في عُصويته تطلعات سكان تلك المدن وقاطنيها.

ولما كان ذلك، وكان الثابت وفقاً لما تقدّم شرحه من نصوص القوانين المنظمة للشؤون البلدية والقوانين المتعلقة بالمجلس البلدي -مع استمرارية تعاقبها- بين إعطاء مزيد من الاستقلالية وسلبها تارة أخرى، يمكننا القول بأنّ المشرع القطري استمرّ على هذا التوجه حتى عام 1998 بإصداره قانون المجلس البلدي المركزي، بالقانون رقم 1 لسنة 1998، وما لحقه من تعديل في 2011، حيث تحوّل المشرع القطري من أسلوب التعيين لأعضاء المجلس البلدي المركزي إلى أسلوب الانتخاب، كما زاد المشرع مدة العضوية بالمجلس، وعدد أعضائه، والاختصاصات المنوطة بعهدته.

إنّ ما تقدّم ذكره، ينقلنا إلى دراسة المجلس البلدي المركزي الحالي في ضوء قانون 1998 وتعديلاته، والوقوف على ما إذا كان المجلس البلدي المركزي يعبر عن اللامركزية الإدارية الإقليمية أم لا؟ وهو ما سوف نوضّحه في الفصلين التاليين.

الفصل الأول

تكوين المجلس البلدي المركزي واختصاصاته

لاشكّ في أنّ فكرة اللامركزية الإدارية مرت بالكثير من المراحل والتطورات والمنعطفات، منها ما كان يصبّ في مصلحة فكرة التحوّل إلى اللامركزية الإدارية، ومنها ما كان يرجع بالمركزية بكامل قوتها. ولكن ما يهّمنا هنا، هو المجلس البلدي المركزي الحالي، والذي أنشأ بناءً على القانون رقم (12) لسنة 1998، حيث أحدث هذا الأخير نقلة نوعية بتجنّبه الكثير من العيوب التي اتّسمت بها القوانين والمراسيم بالقوانين السابقة، وسوف نحاول من خلال هذا الفصل بحث ومناقشة تكوين المجلس البلدي المركزي، ورصد مدى تجاوب قانون تنظيم المجلس البلدي لسنة 1998 للانتقادات التي وُجّهت للقانون السابق، وفي ذات الوقت الرجوع إلى القوانين المقارنة وما ذهبت إليه في مسألة تكوين المجلس البلدي أو المحلي، أو كذلك اختصاصات المجلس البلدي المركزي، الأمر الذي يتطلب منا إجمالاً تقسيم هذا الفصل، على النحو الآتي:

المبحث الأول: تكوين المجلس البلدي المركزي.

المبحث الثاني: اختصاصات المجلس البلدي المركزي.

المبحث الأول

تكوين المجلس البلدي المركزي

يتكوّن المجلس البلدي المركزي القطري من تسعة وعشرين عضواً يمثلون المدن والقرى، هذا ونصت المادة رقم (3) من قانون رقم (12) لسنة 1998 المعدّل بالقانون رقم (1) لسنة 2011 على أن يكون نظام الانتخاب عاماً وسرياً، وأن يكون لكلّ ناخب الحق في التصويت لمرشح واحد،

وذلك وفقاً لما تنصّ عليه القوانين المنظمة للعملية الانتخابية¹⁰. وعليه، قسمنا مبحثنا هذا إلى أربعة مطالب، وهي:

المطلب الأول: شروط عُضوية المجلس البلدي المركزي.

المطلب الثاني: إجراءات الترشح لعُضوية المجلس البلدي المركزي.

المطلب الثالث: حقوق وواجبات أعضاء المجلس البلدي المركزي.

المطلب الرابع: حالات انتهاء العُضوية بالمجلس البلدي المركزي.

المطلب الأول

شروط عُضوية المجلس البلدي المركزي

نصّ المشرع في المادة رقم (5) من القانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي على شروط الترشح للعضوية في المجلس البلدي المركزي، وهي: أن تكون جنسية المرشح الأصلية قطرية أو اكتسب الجنسية بشرط أن يكون والده من مواليد قطر، وأن يكون قد بلغ من العمر ثلاثين سنة ميلادية، وأن يُجيد القراءة والكتابة، وأن يكون من المشهود لهم بالكفاءة والأمانة، وألاً يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مُخلّة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد ردّ إليه اعتباره، وأن يكون مقيداً بجدول الناخبين في الدائرة التي يرشح فيها، وألاً يكون من العاملين في القوات المسلحة أو الشرطة أو أي جهة عسكرية أخرى. وسوف نتناول فيما يلي تفصيل كلّ من هذه الشروط:

¹⁰ انظر المادة رقم (3) من قانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي وتعديلاته الواردة في القانون رقم (1) لسنة 2011.

أولاً: شرط الجنسية

اشترط المشرع في المادة رقم (5)¹¹ من قانون المجلس البلدي المركزي، على أن يكون المرشح من المواطنين القطريين كأحد المتطلبات الأساسية للترشح لعضوية المجلس البلدي لأنه من غير المعقول أن يكون من يُمثل المواطنين شخص غير مواطن.

وحسنا فعل المشرع القطري عندما عدل عن اشتراط الجنسية الأصلية في عضوية المجلس البلدي، حيث كان قانون المجلس البلدي المركزي لسنة 1990 يشترط في العضو المعين أن تكون الجنسية القطرية هي الجنسية الأصلية للعضو،¹² وهو ذات ما اشترطه المشرع الدستوري في عضو مجلس الشورى القطري في المادة رقم (80) حيث نصّت المادة المشار إليها إلى وجوب توافر الجنسية القطرية الأصلية لعضو مجلس الشورى.¹³

ولكن في ذات الوقت، أتى المشرع بقيد جديد -يتمثل في وضعه مع اشتراط الجنسية القطرية كجنسية أصلية- ألا وهو القيد الخاص بشأن بعض القطريين؛ وهم القطريون بالتجنس، حيث اشترط القانون بشأنهم بأن يكونوا لأباء من مواليد دولة قطر.

وإذا كان المشرع القطري قد تغادى شبهة عدم دستورية الخاص باشتراط الجنسية الأصلية، وذلك بعدولة عن اشتراط الجنسية الأصلية التي كان يتطلبها قانون 1990، إلا أنه في القانون الحالي تطلب شرطاً مماثلاً للشرط السابق، حيث اشترط فيمن يترشح لعضوية المجلس البلدي

¹¹ انظر المادة رقم (5) من المرجع السابق.

¹² انظر المادة رقم (2) من قانون رقم (1) لسنة 1990 بإنشاء المجلس البلدي المركزي الملغى.

¹³ انظر المادة رقم (80) من الدستور الدائم لدولة قطر لعام 2004، كما ينظر إلى د. حسن السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، الطبعة الثالثة، كلية القانون جامعة قطر، الدوحة، 2020، ص 213.

المركزي أن يكون والده من مواليد قطر، وهو بذلك يكون قد حرم المتجنسين المفنقرين لهذا الشرط من هذا الحق، الأمر الذي لا يزال واصماً هذا النص بعدم الدستورية بشأن المتجنس. هذا بالإضافة، إلى أن شرط وُجوب أن يكون والد المتجنس من مواليد دولة قطر قد نسخ بنص المادة رقم (16) من قانون الجنسية القطرية رقم (38) لسنة 2005، على أساس أن القاعدة القانونية اللاحقة تنسخ القاعدة القانونية السابقة فيما تتعارض فيه. ولما كان ذلك، وكانت المادة رقم (16) من قانون الجنسية تنص على أنه: " لا يجوز التسوية بين من اكتسب الجنسية القطرية وبين قطري، بالنسبة لحق شغل الوظائف العامة أو العمل عموماً، قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ كسبه الجنسية ولا يكون لمن اكتسب الجنسية القطرية حق الانتخاب أو الترشح أو التعيين في أي هيئة تشريعية"¹⁴. وفي ذات السياق، وبالاطلاع على التشريعات المقارنة الأخرى، نلاحظ أن المشرع البحريني يختلف عن المشرع القطري فيما يخص شرط الجنسية، ذلك أن المشرع البحريني نصّ في المرسوم بقانون الخاص بإصدار البلديات في المادة رقم (7) على أنه يُشترط فيمن يرشح نفسه عضواً للمجلس البلدي أن يكون بحريني الجنسية¹⁵؛ ومعنى ذلك أنه يجوز لمُكتسب الجنسية -بغض النظر عن وقت اكتسابه لها- أن يرشح نفسه لعضوية المجلس البلدي، وهو ما لم يأخذ به المشرع القطري.

بينما اتجه المشرع الكويتي إلى مسلك أكثر تشدداً، وذلك حين أحال شروط عضوية المجلس البلدي على شروط عضوية مجلس الأمة، وهي التي نصّ عليها دستور دولة الكويت في

¹⁵ انظر المادة رقم (7) من مرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات، مملكة البحرين.

المادة رقم (82)¹⁶ منه، حيث اشترط في عضو مجلس الأمة أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية، كما أنه نصّ على ذات الشروط لعضوية مجلس الأمة في اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في المادة رقم (2)¹⁷. والجدير بالإشارة إليه بناءً على ما سبق ذكره، أنّ ما يُؤخذ على المشرع الكويتي أنّه حين أحال شروط عضوية المجلس البلدي لشروط عضوية مجلس الأمة، أنه لم يراع الفروق الجوهرية بين طبيعة المجلسين، ذلك أنّ دور المجلس البلدي وسلطته لا يمكن مقارنتها بدور السلطة التشريعية وسلطتها، وهو ما ينسحب بطبيعة الحال على شروط عضوية كل من هاذين المجلسين؛ لذا فإنّه لا يمكن التسوية بين شروط عضوية المجلس البلدي، وشروط عضوية السلطة التشريعية.

كما اشترط المشرع الأردني شرط الجنسية الأردنية في عضو المجلس البلدي أو المحلي، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادتين (39، 40) من قانون البلديات الأردني، إلا أنه لم ينص على أيّ أحكام خاصة بنوع الجنسية؛ سواء أكانت بصفة أصلية أو بتجنس، وهو ما يعني أنه يحق لكل مواطن أردني توافرت فيه الشروط المنصوص عليها قانوناً، من الترشح لعضوية المجلس البلدي أو المحلي.

وينطبق الأمر السابق مع ما ذهب إليه المشرع المصري، حيث اشترط قانون الإدارة المحلية شرط الجنسية المصرية فيمن يشترط لعضوية المجالس الشعبية المحلية، وفقاً لما جاء بالمادة قم (75) من القانون السالف الذكر.¹⁸

¹⁶ انظر المادة رقم (82) لدستور دولة الكويت لسنة 1962

¹⁷ انظر المادة رقم (2) من قانون رقم (12) لسنة 1963 بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، دولة الكويت.

¹⁸ انظر المادة رقم (75) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدلة بموجب القانون رقم (50) لسنة 1981.

وتعقيباً على كل ما تم ذكره؛ سواء في التشريع القطري أو في بعض التشريعات المقارنة فيما يتعلق بشرط الجنسية على مرشح عضوية المجلس البلدي المركزي، يرى الباحث أن هذا الأمر هو أمر طبيعي، وذلك لعدم إمكانية غير المواطن من تحقيق الأهداف التي من أجلها قد أنشأ المشرع هذا المجلس، وهي تلبية الوقوف على موطن ضعف الخدمات اللوجستية في المدينة، بالإضافة إلى النظر في احتياجات أهالي تلك المدينة الخاصة التي تميزهم عن باقي مدن الدولة. ومن الطبيعي أن تحقيق مثل هذه الأهداف، يتطلب من العضو أن يكون قد عاش وترعرع في المدينة أو المنطقة التي يمثلها، بما فإنه يعرف حق المعرفة ما يؤرق ساكنيها، كما يعرف احتياجاتهم الحقيقية لأن كل مدينة تختلف عن نظيرتها في الأولويات والاحتياجات التي تخصها. هذا ناهيك، على أن حقي الترشح والانتخاب هما غالباً ما يكونان حكراً على مواطني الدولة، وذلك في أغلب الأنظمة القانونية المقارنة، باعتبارها حقوقاً سياسية لا تمنح إلا للمواطنين.

ويرى الباحث كذلك، أنه فيما يتعلق بنوع الجنسية أكانت بصفة أصلية أو مكتسبة - بالتجنس - والشروط التي تصاحب الجنسية المكتسبة، فإن المادة رقم (16) من قانون الجنسية قد نسخت الشرط الخاص بأن يكون والد المرشح من مواليد دولة قطر، وهو أمر يُحسب للمشرع القطري عندما حدّد مدة زمنية لتمتع المتجنس بالحقوق، وذلك على خلاف ما كان ينصّ عليه قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي من حرمان المتجنس الذي يكون والدة من مواليد دولة غير دولة قطر من الترشح بشكل مطلق، وهو ما يتوافق مع ما قرره الدستور الدائم لدولة قطر من المساواة بين المواطنين¹⁹.

¹⁹ راجع المواد (34، 42) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر في سنة 2004.

وعلاوة على ما تمّ ذكره سابقًا، تُثار في ذات السياق المُرتبط بالجنسية، مسألة أخرى تستحقّ منّا توجيه النظر إليها، وهي تلك المسألة المتعلقة بموقف القضاء القطري من شرط الجنسية في الوظائف العامة. حيث يرى الباحث، أنّ الأحكام القضائية الصادرة من القضاء القطري حول شرط الجنسية اتّجه بعضها إلى مُراقبة شرط الجنسية، ورصد مدى توافره بالنسبة للمواطن القطري بصفة أصلية أو كان مُتجنسًا، والتأكد من أنّ والد المواطن المتجنس هو من مواليد دولة قطر، وهو ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف في أحد أحكامها حين قالت: "ومن حيث أن البيّن من كل من المادة (40) من الدستور الدائم لدولة قطر والمادة 13 من قانون السلطة القضائية أن مسائل الجنسية أحكامها لها صفة دستورية، وأنّ المشرع أخرج منازعات الجنسية من ولاية القضاء بصفة عامة أيًا كان نوعه أو درجته، ومنع القضاء من النظر فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. ومن ثمّ فلا سبيل أمام القضاء في مسألة جنسية سوى النزول على ما هو ثابت بملف الجنسية بوزارة الداخلية وقد ثبت أن هذا الشرط انتفى مما هو ثابت من مستندات الجنسية... لوالد المدعي كون والده ليس من مواليد قطر ومن ثمّ يكون القرار المطعون فيه قد قام على سببه المبرر قانونًا مما يستوجب رفض الدعوى." ²⁰

وأيدت هذا الاتجاه محكمة التمييز القطرية - وإن كان ذلك بصورة غير مباشرة- حين قبلت الطعن من قبل أحد المرشحين على عضوية مرشح آخر، وذلك لكونه مُكتسبًا للجنسية، وأنّ والده ليس من مواليد دولة قطر، وقضت المحكمة مقررةً: "أنّ المشرع حدد آجالًا للاعتراض على إدراج أيّ اسم بكشوف أسماء المرشحين النهائي، وبالفصل في الاعتراض يكون قرار الترشيح نهائيًا حصينًا من الطعن بالإلغاء. لما كان ذلك، وكان الثابت بالأوراق أنه تحدد لتقديم الطعون على

²⁰ انظر الطعن رقم (2011/26) الصادر بجلسة 2011/5/23، محكمة الاستئناف القطرية.

إدراج أي من أسماء المرشحين لعدم توافر أي من شروط العضوية فترة محددة قانونًا وأن الطاعنة لم تطعن على ذلك إلا بعد فوات المدة المقررة -ومن ثم بات قرار إدراج المطعون ضده الثالث بكشف المرشحين نهائيًا لا يقبل الطعن بالإلغاء، ولا يعد القرار منعًا لعدم توافر شروط الانعدام مما يتعين معه رفض الطعن.²¹

ويلاحظ أنّ القضاء القطري قد عدل عن ما كان قد قرره سابقًا، وقرّر عدم اختصاصه بالطعون ضد قرارات لجنة فحص التظلمات والطعون، وذهب إلى عدم اختصاص المحكمة ولأئياً للنظر في الطعون، وذلك باعتبار أنّ شرط الجنسية المطلوب توافره في مُرشح المجلس البلدي المركزي يدخل في عداد القيود الواردة على ولاية القضاء بمقتضى المادة رقم (13) من قانون السلطة القضائية، وهو ما ذهب إليه حكم محكمة الاستئناف حين قررت أنه: "ومن حيث أنه متى كان ما تقدم، وكانت طلبات المستأنف في الطعن المائل تدور حول طلبه إلغاء قرار لجنة فحص الطعون والتظلمات المطعون فيه فيما تضمنه من استبعاد اسمه من كشف المرشحين لانتخابات المجلس البلدي المركزي لعام 2019 لعدم توافر شرط من شروط الترشيح فيه وهو وجوب أن يكون والده من مواليد دولة قطر، باعتباره من مكتسبي الجنسية القطرية، في حين أن والده قطري الجنسية، وأياً ما كان الأمر في هذا الخصوص، فإن المنازعة والحال كذلك تدور حول قرار من القرارات التي تدخل في عداد القرارات المتعلقة بالجنسية والألقاب والانتساب للقبائل والعائلات ومن ثم وتطبيقاً لحكم المادة (13) من قانون السلطة القضائية المشار إليها فإن المنازعة بشأنها تخرج عن

²¹ انظر الطعن رقم (2012/107) الصادر بجلسة 4/12/2012، محكمة التمييز القطرية.

الاختصاص الولائي للمحاكم كافة بنص القانون، بما يستوجب معه القضاء بعدم اختصاص

المحكمة".²²

كما تبنت محكمة الاستئناف هذا النهج في العديد من أحكامها، كونها الجهة القضائية التي خصها المشرع بالنظر في الطعون التي تتعلق بالقرارات المتعلقة بانتخابات المجلس البلدي المركزي، وفقاً لما نص عليه المشرع في قانون الفصل في المنازعات الإدارية.²³

ويرى الباحث من جانبه، أنّ عدول القضاء القطري عما قرره من مراقبته لشرط الجنسية كأحد شروط الترشح للمجلس البلدي المركزي -وذلك بناء على نص المادة رقم (13) من قانون السلطة القضائية- هو من باب التوسع، ذلك أنّ المحكمة وهي بصدد التأكد من أهلية المرشح بناء على الاشتراطات التي وضعها القانون، لا تمسّ مسألة الجنسية بشكل مباشر أو غير مباشر، وإنما هي تقرّر ما إذا كان المرشح مستوفياً للشروط الواجب توافرها به كمرشح من عدمها.

وبمزيد تعميق النظر حول مسألة تعدّد الجنسيّة وأثرها على العضويّة بالمجلس البلدي سواء كان ذلك في القانون القطري، أو في بعض التشريعات المقارنة. يلحظ الباحث أولاً أن قانون الجنسية القطري قد نصّ في المادة رقم (11)²⁴ على أنّه يجوز للأمر إسقاط الجنسية القطرية عن القطري سواء كان قطرياً بصفة أصلية أو بالتجنس في حال تجنّسه بجنسية دولة أخرى، وهو ما يُفضي بالتبعية إلى حرمانه من الحقوق المقرّرة للمواطنين، ومن ضمنها الحقّ في الترشح لعضوية

²² انظر الطعن رقم (2019/106) الصادر بجلسة 2019/4/14 محكمة الاستئناف القطرية.

²³ انظر المادة رقم (8) من قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، كما ينظر إلى الطعن رقم (2019/109) الصادر بجلسة 2019/4/14 والطعن رقم (2019/110) الصادر بجلسة 2019/4/14، محكمة الاستئناف.

²⁴ انظر المادة رقم (11) من القانون رقم (38) لسنة 2005 بشأن الجنسية القطرية.

المجلس البلدي المركزي؛ وهو ما يعني أنّ مزدوج الجنسية يمكنه الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي، حتى ولو كان مجنساً بجنسية دولة أخرى، وذلك ما لم تسقط عنه الجنسية القطرية.

أمّا فيما يخص التشريعات المقارنة - في ذات الموضوع المثار أعلاه- فقد ذهب المشرع الأردني إلى ذات ما ذهب إليه المشرع القطري من تقرير حق الترشح لمزدوج الجنسية، وذلك بالرجوع لنصّ في المادة (39) البند (أ)²⁵ من قانون رقم (41) لسنة 2015 بشأن البلديات، والذي ينصّ على أنه: (لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة من عمره في التاريخ الذي يحدده مجلس المفوضين الحق في انتخاب رؤساء وأعضاء المجالس...). كما أنّ المادة (40) البند (أ)²⁶ من ذات القانون، لم تنصّ أو تحيل على قانون آخر يحظر متعدد الجنسية من الترشح لعضوية المجلس المحلي الأردني، الأمر الذي يكفل للمواطن الأردني المتعدّد الجنسية الأحقية في الترشح للمجلس المحلي الأردني.

ونلاحظ إنّه بعقد مقارنة بين ما تقدّم ذكره في التشريعين القطري والأردني، مع غيره ممّا هو مُضمّن في بعض التشريعات المقارنة، نلاحظ أنّ المشرع الكويتي نحا مسلكاً مغايراً عن سابقه في ذات المسألة، حيث نصّ على السقوط الحكمي لكلّ من تجنس اختياراً بجنسية دولة أجنبية، ممّا يُفضي بالتبعية فقدها للحقوق المقررة قانوناً للمواطنين، والتي من ضمنها الترشح لعضوية المجلس البلدي، وذلك وفقاً لما جاء في نص المادة رقم (11) من قانون الجنسية الكويتي²⁷، وهو ما يتوافق مع ما ذهب إليه المشرع البحريني حين نصّ على فقدان الجنسية البحرينية لكلّ فرد تجنّس

²⁵ انظر المادة رقم (39) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015 .

²⁶ انظر المرجع السابق.

²⁷ انظر المادة رقم (11) من المرسوم الأميري رقم (15) لسنة 1959 بقانون الجنسية الكويتي والمعدلة بموجب المرسوم بقانون رقم (100) لسنة 1980.

بجنسية دولة أجنبية. ولكن تجدر الإشارة، إلى أنّ المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية الذي نصّ على حقّ مواطني مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ومن يمتلكون عقارات مبنية أو أراضي في الدولة من ممارسة حق الانتخاب.²⁸

أما في جمهورية مصر، فقد ثار خلاف حول مدى أحقيّة مُزدوج الجنسية من الترشّح لعضوية المجالس الشعبية المحلية. فقد ذهبت أحكام إلى تقرير عدم أحقيتهم، بينما ذهبت أحكام أخرى إلى تقرير أحقيتهم في الترشح. وقد حسمت المحكمة الدستورية العليا المصرية هذا النزاع في أحد الأحكام الصادرة عنها، وذلك بتقرير حقّ المُتجنّسين بجنسيّة أخرى غير الجنسية المصرية من الترشّح لعضوية المجالس البلدية على اعتبار أنّ قانون الجنسية المصري سمح للمواطن المصري بإمكانية التجنّس بجنسية دولة أخرى شريطة أن يكون ذلك بقرار من وزير الداخلية. إضافةً إلى، أنّ قانون الهجرة ورعاية المصريين في الخارج رقم (111) لسنة 1983 لم ينص على حرمان من هاجروا للإقامة الدائمة أو المؤقتة من مباشرة حقوقهم الدستورية والقانونية.²⁹

ويخلص الباحث من جانبه إلى القول- بعد النظر في القوانين المُقارنة- إنّ فكرة اكتساب المُواطن لجنسية دولة أخرى، هو بمثابة تخلّ عن حقوقه كمواطن لفائدة موطنه الأصلي، ومن ثمّ لا يحقّ له العودة مجدّداً ومزاحمة المواطنين الآخرين الذين لم يكتسبوا جنسية دولة أخرى، لأنّهم لا يملكون حقوقاً إلاّ في دولتهم، على عكس مزدوج الجنسية الذي يتمتع بحقة في تولي الوظائف

²⁸ انظر قانون الجنسية البحرينية لسنة 1963 وتعديلاته، وانظر أيضاً المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية.

²⁹ انظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (24) لسنة 37 ق الصادر بجلسة 2015/3/7، نقلاً عن د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحلية المصرية في ضوء دستور 2014 والقوانين المنظمة للانتخابات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص 110 وما بعدها.

العامة والانتخاب والترشح في كلا الدولتين، وهو ما لا يمكن قبوله. وعليه، ندعو المشرع القطري إلى اعتبار حالة تجنس المواطن القطري بجنسية دولة أجنبية من قبيل حالات السقوط الحكمي بمُجرّد توافر الحالة.

ثانياً: شرط السن

تتطلب معظم القوانين المقارنة في المرشح لعضوية المجالس البلدية بلوغ سنّ معين، كما أنّ بعض القوانين الخاصة بالسلطات التشريعية تتطلب بلوغ المرشح سنّاً معيناً لممارسة الحق السياسي وتمثيل المواطنين، وهو ما يُعبّر عنه بـ (سن الرشد السياسي). ناهيك على أنّ لكل فرد حقوقاً مدنية يمارسها ويكفلها القانون، ولها شروط -أولها سن الرشد- لتكون تصرفاته القانونية صحيحة.

وقد نص القانون المدني القطري رقم (22) لسنة 2004 في المادة رقم (49)³⁰ على أنّ: " كل شخص بلغ سن الرشد يكون كامل الأهلية لأداء التصرفات القانونية وسن الرشد ثمانية عشرة سنة كاملة...". وفيما يخصّ شرط السن المطلوب توافره في المرشح لعضوية المجلس البلدي المركزي، فقد جاء في المادة الخامسة من قانون المجلس البلدي المركزي لسنة 1998 المعدلة بقانون رقم (1) لسنة 2011³¹، التالي: " أن يكون المرشح لعضوية المجلس قد بلغ من العمر ثلاثين سنة"، على خلاف ما نصّ عليه النص السابق المُعدّل؛ وهو بلوغ المرشح سن الخمس وعشرين سنة ميلادية.³²

³⁰ انظر المادة رقم (49) من قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني.

³¹ انظر قانون رقم (1) لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

³² انظر قانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

بل إنّ قانون المجلس البلدي المركزي الأسبق الصادر في عام 1990 كان يشترط في العضو المعين أن لا يقلّ عمره عند التعيين عن أربع وعشرين عامًا.

ولمّا كان نص المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي بعد تعديلها، تُعتبر أكثر تشددًا عما جاءت به نص المادة قبل تعديلها فيما يخص شرط السن فهو امر يُخالف تطلعات المجلس البلدي وأهدافه، على اعتبار أن المجلس وُجد لتحقيق تقدّم في المجالات التي حدّدها له القانون، وأهمها إبداء وجه الرأي والاقتراح بما يُحقّق تقدم البلديات وازدهارها، وهو أمر -فيما نرى- لا يتحقّق إلّا بوجود عنصر الإبداع الكامن بالطاقات الشبابية. هذا بالإضافة، إلى أن ما حدّته المادة المشار إليها من سنّ لترشح لعضوية المجلس، تتماثل مع ما نص عليه الدستور القطري في المادة رقم (80) منه، من تحديد سن الثلاثين عامًا كسن لعضوية مجلس الشورى، وهو ما ينحسب بالتبعية إلى وأد الأهداف السياسية للمجلس البلدي المركزي -التي سنتحدث عنها في فصلنا القادم -التمثلة في إعداد جيل قادر على إدارة شؤون البلاد، ومتابعة أعمال السلطات بالدولة

وبالاطلاع على التشريعات المقارنة في شرط السنّ، يلحظ الباحث أنّ المشرّع الأردني نصّ في قانون البلديات على وجوب أن يكون المرشح لرئاسة أو عضوية المجلس المحلي قد أكمل خمس وعشرين سنة شمسية من عمره في اليوم الأول الذي حدّد لتقديم طلبات الترشح،³³ بينما ذهب المشرع الكويتي والبحريني على اشتراط إتمام المرشح للمجلس البلدي سن الثلاثين عامًا.³⁴

³³ انظر المادة رقم (40) من قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015، المملكة الهاشمية الأردنية.

³⁴ انظر المادة رقم (2) من قانون اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (12) لسنة 1963 دولة الكويت، والمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات مملكة البحرين.

ويلاحظ أن القانونيين البحريني والكويتي لم تجرا عليهما أيّ تعديلات، أو تحديثات في هذا الخصوص.

وأما القانون المصري، فقد اشترط بلوغ المرشح الخمس والعشرين سنة ميلادية كاملة قبل يوم الانتخاب، وهو ما يتوجب معه الإشارة إلى أنه بإمكان من لم يتم سن الخمس والعشرين سنة أن يتقدم للترشح لعضوية المجالس المحلية الشعبية شريطة إتمامه سن الخمس والعشرين قبل إقفال باب الترشح.³⁵ وعلى العكس من ذلك، يجب على المرشح لعضوية المجلس البلدي أو المحلي في الأردن أن يتم سن الخمسة والعشرين سنة في الأول من المحدد لتلقي طلبات الترشح.³⁶

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع القطري لم ينص صراحةً كما ذهب المشرع المصري في المادة رقم (75) من قانون الإدارة المحلية حينما حدد بأن السن المطلوب للترشح يشترط توافره قبل يوم الانتخاب، وليس عند الترشح، ويتضح من نماذج طلبات الترشح للمجلس البلدي المركزي أن النموذج يتطلب تاريخ ميلاد المترشح للتأكد من مطابقته للسن المنصوص عليها قانوناً. ونرى من جانبنا أن هذا التشدد أمر غير مرحب به كون نص المادة رقم (5) جاء " يشترط فين يُرشح عضواً... " وهو ما يعني أن سن الثلاثين المطلوب هو سن العضوية وليس الترشح ومن ثم كان أجدر من الجهات القائمة على تنظيم العملية الانتخابية فتح الباب للترشح لمن سيكملون الثلاثين سنة قبل يوم الانتخاب.

³⁵ انظر المادة رقم (75) قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979 بشأن الحكم المحلي، كما ينظر إلى د. حسن السيد، مرجع سابق، ص 214.

³⁶ انظر المادة رقم (40) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

ثالثاً: شرط إجادة القراءة والكتابة

نصّ المشرع القطري على اشتراط إجادة القراءة والكتابة في كلّ من يترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي، وفقاً لما قرّرته المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس المركزي البلدي.³⁷ ويعتبر هذا الشرط من الشروط البديهية التي من الواجب توافرها فيمن يُرشح نفسه لتمثيل إرادة الناخبين في إدارة شؤون مدنهم وبلدياتهم، وذلك ابتداء من رسم الخطط والسياسيات، وانتهاء بالإشراف على تنفيذها ومتابعتها. وعلى غرار ذلك، تنصّ القوانين المنظمة للوظيفة العامة في الدولة أن يكون المتقدم للوظيفة قد حاز على درجة علمية من إحدى الجامعات المعترف بها في الدولة، فهو بمثابة إثبات للحصيلة المعرفية التي لا بد من توافرها لتولي الوظيفة.³⁸

إلا أنه ما يجدر الإشارة إليه، أنّ المشرع القطري في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي والمرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، لم ينص على اللغة التي يتطلب من المرشح إجادة قراءتها وكتابتها، كما أنّه لم ينص على الوسيلة التي يمكن من خلالها التحقق من مدى توافر هذه الشرط. إلا أنه يمكننا القول، إنّ اللغة العربية هي اللغة المطلوب من المرشح إجادة قراءتها وكتابتها، وذلك عند الرجوع إلى نص المادة رقم (80) من الدستور الدائم لدولة قطر، والخاصة بشروط عضوية مجلس الشورى. كما يمكننا أن نستشف بأنّ اللغة المطلوبة للترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي من خلال مطالعتنا لقانون حماية اللغة العربية رقم (7) لسنة

³⁷ انظر البند رقم (3) من المادة رقم (5) من قانون رقم (1) لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

³⁸ انظر المادة رقم (6) من قرار مجلس الوزراء رقم (32) لسنة 2016 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية المدنية.

2019، حيث نصّ القانون على إلزام جميع الجهات الحكومية، والهيئات والمؤسسات العامة باستعمال اللغة العربية في جميع ما يصدر عنها.³⁹

وبعقد مقارنة مع بعض التشريعات المقارنة فيما يتعلّق بهذا الشرط شرط إجادة القراءة والكتابة يلحظ الباحث أنّ المشرع الكويتي نصّ على ذات الشرط في قانون رقم (33) لسنة 2016 في شأن بلدية الكويت في المادة رقم (3)، والتي بدورها أحالت الشروط الواجب توافرها في المرشح للمجلس البلدي لذات الشروط المطلوب توافرها في أعضاء مجلس الأمة. وبالنظر في قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة رقم (35) لسنة 1962 نجد أنه لم يضع شروطاً خاصة للمرشح، وإنما اكتفى بذكر من لهم الحق في الانتخاب، ونصّ على وجوب أن يكون المرشح كويتي الجنسية، وألا يقل عمره عن واحد وعشرين سنة. ولكننا نرى، أنّ قانون رقم (12) لسنة 1963 في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، قد نصّ صراحة في المادة رقم (2)⁴⁰ على شرط إجادة قراءة وكتابة اللغة العربية، لاسيما وأنّ الدستور الكويتي قد نصّ في فصله الثالث - والخاص بالسلطة التشريعية - في المادة رقم (82) على ذات الشروط التي نصت عليها المادة رقم (2) من اللائحة الداخلية

³⁹ انظر المادة رقم (2) من قانون رقم (7) لسنة 2019 بشأن حماية اللغة العربية ، حيث تنص المادة على أنه " تلتزم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة باستعمال اللغة العربية في اجتماعاتها ومناقشاتها، وفي جميع ما يصدر عنها من قرارات ولوائح تنظيمية وتعليمات ووثائق وعقود ومراسلات وتسميات وبرامج ومنشورات وإعلانات مرئية أو مسموعة أو مقروءة وغير ذلك من معاملات. ويسري حكم الفقرة السابقة على الجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام، والجهات التي تمول موازنتها من الدولة ."

⁴⁰ انظر المادة رقم (2) من قانون رقم (12) لسنة 1963 في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، والتي تنص على التالي: " يشترط في عضو مجلس الأمة:

- (أ) ان يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقاً للقانون.
- (ب) أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً للقانون الانتخاب.
- (ت) ألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية.
- (ث) أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

لمجلس الأمة. كما أنّ المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني
41 نصّ على وُجوب إجادة المرشح للمجلس البلدي اللغة العربية قراءةً وكتابةً وفقاً لما قرره المادة
رقم (6).

كما ذهب المشرع المصري إلى اشتراط شرط إجادة القراءة والكتابة في قانون الإدارة المحلية
42، وقد ذهب القضاء الإداري المصري إلى القول بأنّ "المشرع تقديرًا منه للدور الذي يقوم به
عضو المجلس المحلي تطلب أن يجيد المرشح القراءة والكتابة وهي تعني المعرفة التامة بها لا
مجرد الإلمام، كما أن إجادة القراءة والكتابة لا تفيد البراءة من جميع الأخطاء." 43 كما قرّرت
محكمة القضاء الإداري في حكم آخر لها، إثبات توافر شرط إجادة القراءة والكتابة بأيّ طريق يفيد
ذلك ومنها الاستكتاب، ولا يلزم أن يتم الاستكتاب أمام من طعن على عدم توافره في أحد المرشحين.

44

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي والمرسوم بقانون الخاص
بانتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي لم يحدّد كيفية التحقّق من توافر شرط إجادة القراءة
والكتابة. ولكن جرى عمل لجان الانتخاب على التحقّق من توافر هذا الشرط من خلال تعبئة
المرشح لنموذج الترشح، وإعطائه نصوصاً لقراءتها في حال عدم التأكد من توافر الشرط من خلال
تعبئة النموذج.

41 انظر المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

42 انظر المادة رقم (75) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 والمُعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

43 نقلًا عن. د محمد فرغلي محمد، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء، دار النهضة
العربية، 1998، ص 548.

44 انظر الحكم في الدعوى رقم (47/387) الصادر بجلسة 1992/10/27، محكمة القضاء الإداري.

وتأسيًا على ما تقدّم ذكره، يرى الباحث من جانبه أنه وإن كان هذا الشرط - شرط إجادة القراءة والكتابة- مقبولاً في فترة ما، إلا أنه من غير المقبول الإبقاء عليه بعد التطور الذي شهدته دول مجلس التعاون الخليجي بشكل عام، ودولة قطر بشكل خاص، سيما في ظلّ تزايد افتتاح الجامعات، ومزيد التركيز على التعليم ووضعه من أحد ركائز خطة الدولة الاستراتيجية لعام 2030، وتنامي أعداد خريجي الجامعات وحاملي شهادات الدراسات العليا. لذا، كان لابدّ للمشرع من تعديل هذا الشرط، لأنّه من غير المعقول الاعتماد على الخبرات العملية للمرشحين دون النظر في كفاءتهم الأكاديمية، لأنّ الهاجس الأوّل يتمثّل أساساً في جعل المجلس البلدي المركزي مجلساً ذو كفاءة فنية عالية، في ظلّ وجود مرشحين يحملون علاوة على خبراتهم العملية، شهادات علمية متخصصة في مختلف مجالات المعرفة. كما أنّ أهمية المجلس البلدي المركزي، وتنوع المواضيع التي تدخل في نطاق اختصاصه تضع على كاهل أعضائه مسؤولية جسيمة، الأمر الذي يقتضي لزاماً أن يكون العضو حاصلاً على القدر الكافي من المؤهلات التي تؤهله لمواجهة تلك الصعوبات الفنية.

لكلّ ذلك، يرى الباحث أنه كان حرّياً على المشرع القطري وضع شرط آخر للتحقّق من مدى خبرة المرشح، أساسه ضبط حدّ أدنى للمستوى التعليمي، دون الاعتماد على رفع السن المطلوب الترشح لأنّه يحرم شريحة كبيرة من أبناء هذا الوطن من خدمة وطنهم، خاصة في ظلّ غياب مبرر ومنطقيّ لاستمراريّة بقاءه، وأنّ غالبية المواطنين هم من الفئة العمرية اليافعة، فالمشرع في نصّ المادة رقم (5)⁴⁵ من قانون المجلس البلدي وبعد تعديلها أبقى البند رقم (3)⁴⁶؛ وهو أن

⁴⁵ انظر القانون رقم (1) لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

⁴⁶ راجع المرجع السابق.

يُجيد المرشح الكتابة والقراءة على ما هو عليه، وهو من الشروط غير المقبولة بعد التطور الذي شهدته الدولة في قطاع التعليم، فمن الأجرى على المشرع تعديل ذلك البند، على أن يكون المرشح حاملاً لشهادة جامعية على الأقل، حتى يكون قادراً على تحقيق أهداف المجلس، وهو ما لا يمكن تحقيقه بإبقاء البند السابق.

وفي تقديرنا، أن هذا الرأي لا يتعارض مع مبدأ المساواة أو مبدأ تكافؤ الفرص، لأننا لسنا بصدد وظيفة سياسة، وإنما نحن بصدد وظيفة إدارية، ولا تخلو قوانين التوظيف من اشتراط المؤهل الدراسي في بعض الوظائف العامة، كما هو الحال في قانون الموارد البشرية المدنية الذي وضع المؤهل الدراسي كشرط للتعيين في بعض الوظائف العامة التي تكون في حاجة إلى هذا المؤهل، وهو ما يتحقق في المجلس البلدي المركزي الذي يتولى كافة أمور البلديات من اقتراح لسياسات أو تنفيذها، وهو أمر يقتضي -فيما نرى- أن يكون لدى المرشح مؤهلاً دراسياً يُعينه على أداء وظيفته بما يعود بالصالح العام على كافة البلديات.

رابعاً: شرط الكفاءة والأمانة

نصّ المشرع صراحةً في المادة رقم (5)⁴⁷ على أنه يُشترط في المرشح الكفاءة والأمانة، وبالنظر إلى نصّ المشرع على وجوب توفّر الكفاءة والأمانة يتبادر للذهن أن الكفاءة هي تلك المتعلّقة بالمهارات التي يُتقنها المرشح، وهي دائماً ما ترتبط بنوعية الأعمال التي يقوم بها المرشح. أما الأمانة، فهي غالباً ما تتعلّق بسلوك الفرد وحياته الشخصية، ومدى صدقه في تعاملاته. وقد تقرّر المشرع القطري بالنص على مثل هذا الشرط الواجب توافره في المرشح، ذلك أنه لا يُوجد

⁴⁷ انظر القانون رقم (1) لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

مثيل له في القوانين المقارنة في كل من دولة الكويت، ومملكة البحرين، وجمهورية مصر العربية. وبالنظر إلى نص المادة الخامسة من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، نجد أنها لم تنص على وجوب أن يكون المرشح حسن السمعة والسيرة لأنها من الأمور التي يقتضي المنطق اشتراطها فيمن يُرشح نفسه لعضوية المجلس البلدي المركزي، كما أنها من الشروط المُسلم بها، والمطلوب توافرها في الوظائف العامة في الدولة، وهو ما نص عليه المشرع في قانون الموارد البشرية المدنية لسنة 2016 في المادة رقم (13)، حيث لا يتصور العقل أن يُمثل جموع الناخبين من هو أسوء منهم خلقاً.

ويرى الباحث من جهته، أنه باشتراط المشرع لشرطي الكفاءة والأمانة، قد خلط بين حسن السمعة والسيرة وشرط الكفاءة والأمانة مع انهما يختلفان كلياً، ذلك أن شرط حسن السمعة والسيرة - وإن كان يتفق مع شرط الأمانة- إلا أنه يختلف مع شرط الكفاءة، حيث أنه من المرجح أن يكون الشخص أميناً ولكنه ليس بكفء، والعكس صحيح.

كما أنه لا يوجد أي رابطة مُشترك بين صفتي الكفاءة والأمانة من جهة الأساس والمصدر، ذلك أن أساس الكفاءة قائم على نوعية الأعمال التي أنجزها المرشح، وبجودة تميز أعماله عن غيره، ولها مظاهر خارجية ملموسة. أما الأمانة فإن أساسها الأخلاق النبيلة، ومصدرها غير ظاهر بشكل قاطع، وقد يختلف الناس حولها. لذلك، وجب على المشرع تعديل شرط الكفاءة والأمانة، ذلك أن إيراد مثل هذا الشرط المُبهم المتمم بعدم الوضوح بمعانيه العامة، من شأنه الإضرار بمراكز المرشحين، وفتح باب التعسف من قبل الجهات المنوط بها تنفيذ العملية الانتخابية، كما يفتح الباب لتفسير النص وتأويله على شكل واسع.

لكلّ ما تقدّم ذكره، يهيب الباحث بالمشرع ضرورة إحلال شرط حسن السمعة والسيرة، بدلاً عن شرط الكفاءة والأمانة، وذلك لاتفاقه مع طبيعة وأهمية الأعمال التي يقوم بها المجلس البلدي المركزي وأعضائه، وارتباطهم الوثيق بمن يمثلونهم. لذلك من الواجب أن يكون المرشح من أصحاب السمعة الحسنة، والسيرة الطيبة. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها الخاصة بشرط حسن السمعة والسيرة، إلى القول بأنّ " شرط حسن السمعة والسيرة من الشروط البديهية فيمن يمثل الناخبين دون إسراف حتى لا يكون هذا الشرط حائلاً دون مباشرة المواطنين لحقوقهم الأساسية".⁴⁸

خامساً: ألا يكون قد سبق عليه الحكم في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، ما لم يكن قد

رُدَّ إليه اعتباره

يُقصد بالحكم في نص المادة الخامسة من قانون المجلس البلدي المركزي، ذلك الحكم القضائي الصادر من القضاء. كما حدّد المشرّع نوع الحكم القضائي الذي -بصدوره في حقّ أحد المرشحين- يعدّ مانعاً من إمكانية ترشحه لعضوية المجلس البلدي، ألا وهو الحكم الجنائي، وبالتحديد ذلك الحكم الماس بالشرف والأمانة. فليست كل الأحكام الجنائية ماسة بالشرف والأمانة - باستثناء من رُدَّ إليه اعتباره - ولو صدر عليه حكم في جريمة تمسّ بالشرف والأمانة.

وبالعودة إلى قانون العقوبات، نجد أنّ المشرّع القطري لم يحدّد ما تكون به الجريمة مخلة بالشرف والأمانة مقارنة مع غيرها، وترك تقدير هذه المسألة للقضاء. وعليه، ليست كلّ الجرائم باختلاف تدرجها؛ ابتداء بالمخالفات، وانتهاءً بالجنايات، تعتبر مخلة بالشرف والأمانة.

⁴⁸ انظر الطعن رقم (53/5006) الصادر بجلسة 2007/2/24، المحكمة الإدارية العليا، جمهورية مصر العربية.

هذا ونرى من جانبنا وتكون الجريمة مخلة بالشرف والأمانة، إذا ما تعلقنا بأخلاق المجرم، كجرائم السرقة، وجرائم هتك العرض، والسب، والقدف، وهي بذلك تدلّ على سوء أخلاق مرتكبها. وفي المقابل، لا تُعتبر جريمة قطع الإشارة الضوئية، ولا المخالفات المتعلقة بالمباني، جرائم ماسة بالشرف والأمانة، فنُفقد بذلك حقّ الترشح للمجلس البلدي المركزي.

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنّ شرط عدم سابقة الحكم على المرشّح في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، لم ينص على اشتراط أن يكون هذا الحكم باتاً؛ ممّا يعني أنّه يكفي صدور مثل هذا الحكم -ولو لم يكن باتاً- لحرمان المحكوم عليه من الترشح، وهو أمر قد يؤدي إلى حرمان من يتمّ تبرئتهم لاحقاً عند النظر في الدعوى أمام محكمة الاستئناف أو التمييز، وهو أمر نرى فيه تقويت حقّ بدون وجه حقّ.

وبالإمكان القول، إنّ من خلال الاطلاع على بعض التشريعات المقارنة في ذات السياق الناظم، يلحظ الباحث أنّ نص المرسوم بقانون البلديات البحريني ضمّ شرطاً يحمل في ثناياه العديد من الشروط، ومن ضمنها عدم سبق الحكم على المرشح بجريمة مخلة بالشرف والأمانة، ألا وهو شرط تتمتع المرشح بالحقوق المدنية والسياسية.⁴⁹ هذا وقد نصّ المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية في المادة رقم (3) منه، على حرمان المحكوم عليه بعقوبة جنائية، أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، حتى يُردّ إليه اعتباره.⁵⁰

أما بالنسبة للمشرع الكويتي، فقد سبق وأن قلنا بأنّه قد أحال بالمادة رقم (4) من قانون بلدية الكويت، شروط عضوية المجلس لقانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة، هذا وقد نصت المادة

⁴⁹ انظر المادة رقم (7) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

⁵⁰ هذا وقد عدل المرسوم بقانون بموجب القانون رقم (36) لسنة 2006.

رقم (19) من قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة على وجوب أن يكون اسم المرشح مدرجاً في جدول الانتخاب. هذا، وقد نصّت المادة رقم (2) من القانون سالف الذكر، على حرمان المحكوم عليه بعقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف والأمانة من الترشح لعضوية المجلس البلدي إلى أن يرد إليه اعتباره.⁵¹

هذا وقد نص القانون الأردني في المادة رقم (40) من قانون البلديات، على وجوب ألا يكون المرشح محكوماً عليه بجنائية أو بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة.⁵²

أما المشرع المصري، فلم ينص صراحة على وجوب توافر هذا الشرط في المرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، ولكن نجد أن قضاء المحكمة الإدارية العليا يدمج هذا الشرط بشرط حسن السمعة والسيرة، شريطة عدم صدور حكم على المرشح بجريمة مخلة بالشرف والأمانة، إذ قضت بأنه " على الرغم من أن القانون لم ينص على ذلك الشرط، فإنه بديهي فيمن يشرف بتمثيل الشعب ويتحدث باسمه إلا أن هذا الشرط يؤخذ دون إسراف حتى لا يكون حائلاً دون مباشرة الحقوق السياسية"⁵³

وتعقيباً على ما تقدّم ذكره، يرى الباحث أنّ هذا الشرط يرتبط بشرط الكفاءة والأمانة، على افتراض إبقاء المشرّع عليه، وعلى افتراض فرض تعديله واشتراط حسن السمعة والسيرة بدلاً عنه، ذلك أنّه لا يمكن أن يكون الشخص أميناً ولا حسن السمعة والسيرة، وهو محكومٌ عليه بجريمة مخلة بالشرف والأمانة، ما لم يرد إليه اعتباره سواءً كان رد اعتبارياً قانونياً أو قضائياً. لذا، فإنّ اشتراط

⁵¹ انظر المادة رقم (4) من قانون بلدية الكويت، كما ينظر إلى المادتين (2، 19) من قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة لسنة 1962.

⁵² انظر المادة رقم (40) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

⁵³ انظر الطعن رقم (5006) لسنة 53 ق، الصادر بجلسة 2007/2/24، المحكمة الإدارية العليا المصرية.

المشرع مثل هذين الشرطين هو من باب التزديد، وكان حرّياً به الاكتفاء بإحداهما، لأنّهما يشتملان بذاتهما على شرط سلامة المرشح من أيّ عوارض تخلّ بلباقتة الأخلاقية.

ويرى الباحث كذلك، أنّ ما يُؤخذ على المشرع القطري، أنه لم يحظر الترشح على مَنْ حُكم عليه بعقوبة جنائية، ذلك أنّ النصّ الحالي لا يحرم إلاّ من حُكم عليه بجريمة مخلة بالشرف والأمانة، سواءً كانت جنحة أو جنائية؛ وهو ما يعني أنّ المتهم المحكوم عليه بجنائية تخصّ الجرائم التي تمسّ أمن الدولة الداخلي أو الخارجي، كتلك المتعلقة بنشر مرض معدٍ، أو الذي يلوث مياه الدولة الإقليمية، أو القيام بتفريغ المواد الكيميائية، وغيرها من الجرائم التي توصف بالجنائية ولكنها لا تتعلق بالشرف والأمانة، فيمكنه الترشّح لعضوية المجلس البلدي المركزي على اعتبار أنّ هذه الجرائم لا تمسّ الشرف والأمانة⁵⁴. إنّ الأمر السابق، يُعدّ قصوراً تشريعياً يجب مراعاته وتعديله في أقرب وقت، وهو ما نهيه في المشرع القطري، حتى لا يكون لهؤلاء المجرمين طريقاً للوصول إلى المجلس البلدي المركزي. مع توجّب الإشارة، إلى أنّ المشرع الكويتي والبحريني قد نصا على حرمان كلّ من حُكم عليه بعقوبة جنائية، من الانتخاب والترشح.⁵⁵

سادساً: أن يكون مقيداً بجدول الناخبين في الدائرة التي يرشح نفسه فيها وله محل إقامة

دائمة في حدودها

من الثابت قانوناً وفقهاً أنّ المجالس البلدية أو المحلية تختلف من حيث اختصاصاتها وشكلها القانوني عن المجالس التشريعية، وهو ما أوجب اشتراط المشرع ارتباط المرشح بالدائرة

⁵⁴ انظر المواد (250،252،254،255) من قانون العقوبات القطري رقم (11) لسنة 2004.

⁵⁵ انظر المادة رقم (2) من قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة الكويتي رقم (35) لسنة 1962، كما ينظر إلى المادة رقم

(3) من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مملكة البحرين .

الانتخابية التي يرشح نفسه عنها وعن سكانها، ضمن القوانين الناظمة للمجالس البلدية أو المحلية، وهو ما نصّ عليه المشرع القطري في المادة رقم (5)⁵⁶. وكان الهدف الرئيس الذي يصبو إليه المشرع من خلال النصّ على هذا الشرط، هو تحقيق ترابط وارتباط دائم بين الناخب والمرشح لأنّهما من ذات المدينة أو القرية⁵⁷. كما أنّه يُمثّل دعوة حقيقية إلى ضرورة التزام المرشح - بعد الفوز بعضوية المجلس - بالسعي الجاد، والاهتمام الحقيقي بالعمل على إيجاد حلول حقيقية وناجعة لمُختلف الإشكالات العالقة بالمدينة أو القرية التي يُمثّلها. إنّ الأمر السابق، يجعل الاختلاف واضحاً بين المجالس البلدية أو المحلية من جهة، والمجالس التشريعية من جهة أخرى، ذلك أنّ المرشّح في المجالس التشريعية يُمثّل كافة الشعب، وليس فقط مدينته وسكانها.

وبإلقاء النظر على بعض التشريعات المُقارنة في هذه النقطة المثارة تحديداً، يلحظ الباحث أنّ المشرع الكويتي والبحريني والمصري⁵⁸ ذهبوا في ذات الاتجاه الذي ذهب إليه المشرع القطري، من جهة اشتراط وُجوب أن يكون المرشح مقيداً في سجل الناخبين، وله محلّ إقامة في الدائرة التي يُرشّح نفسه عنها. مع ضرورة الإفادة، بأنّ المشرع البحريني تميّز عنهم، من خلال النصّ على وُجوب توافر شرط وجود محل إقامة للناخب في ذات الدائرة التي يرشح نفسه عنها طوال مدة العضوية، أما المشرع الأردني فلم ينص صراحةً على هذا الشرط في قانون البلديات.

⁵⁶ أنظر إلى المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011
⁵⁷ انظر د. هشام عبد السيد الصافي بدر الدين، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحلية المصرية في ضوء دستور 2014 والقوانين المنظمة للانتخابات دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017-2018، ص 118.
⁵⁸ انظر المادة رقم (75) من قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979 جمهورية مصر العربية، والمادة رقم (4) من القانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت، والمادة رقم (7) من مرسوم بقانون البلديات لعام 2001 مملكة البحرين.

ويرى الباحث من جهته- وتعقيبًا على ما تمّ ذكره سابقًا- أنّ اشتراط وجود محل إقامة للناخب في الدائرة التي يرشّح نفسه عنها طوال مدة العضوية -وإن كان مثل هذا النص سيؤدي إلى فقدان الأعضاء لعضويتهم بالمجلس إذا ما قاموا بتغيير أماكن سكنهم لأيّ أمر كان- أنه يُحقّق نفعًا، من خلال منع انقطاع العضو عن مُحيط ناخبيه، والأحداث والمشاكل التي تمرّ بها المدينة أو المنطقة التي يمثلها. ومع ذلك، يرى الباحث أنّ هذا الشرط -وإن كان يصلح للدول ذات المساحة الجغرافية الكبيرة حيث يمكن أن يُؤدّي تغيير عضو المجلس لمحلّ إقامته خلال فترة العضوية من انقطاعه عن مدينته التي يمثلها، وما تمر به من إشكاليات- إلاّ أنه ينطوي على تقييد غير مبرر للدول الصغيرة من جهة المساحة الجغرافية وعدد السكان، مثل دولة قطر ومملكة البحرين، حيث أنّ الدوائر الانتخابية فيها قريبة من بعضها البعض، ولا يُتصوّر أن ينقطع العضو عن مدينته أو منطقتة التي يمثلها بتغييره لمحلّ إقامته. هذا ناهيك عن الإشكالات التي ستحصل بتطبيق مثل هذا النص، وخلق مقعد العضو الذي قام بتغيير محلّ إقامته إلى حين إعادة الانتخاب، ممّا سيؤدي إلى تشتيت الناخب بهذه الإجراءات المعقّدة.

وقد ذهب محكمة التمييز القطرية في أحد أحكامها إلى تعريف ماهية الإقامة المنصوص عليها في المادة الخامسة من قانون المجلس البلدي، وقالت توضيحًا لذلك: " يقصد بالإقامة في هذا المعنى الإقامة المستقرة المعتادة الدائمة وانصراف نية المقيم إلى أن يجعل من هذه الإقامة مراحه ومغداه، وأن الفصل في حقيقة الإقامة وتوافرها من سلطة قاضي الموضوع دون معقب متى أقام قضاءه على أسباب سائغة. لما كان ذلك، وكان الطاعن قدم أصول مستنداته واستند الحكم المطعون فيه في قضائه إلى أن القرار المطعون فيه قام على تحريات الشرطة وقد ناقض المطعون ضده هذه التحريات بشأن محل الإقامة بتقديم بطاقته الشخصية الثابت بها محل إقامة آخر. وعقد

إيجار مسكنه بالدائرة ومستندات قبض القيمة الإيجارية التي تدل على استمرار إقامته بالمسكن وما قرره مالك هذا المسكن من استمرار إقامة المطعون ضده بذات المسكن وصورة البطاقة الانتخابية بالدائرة المذكورة والتي استخدمت في الانتخابات السابقة التي أجريت في فترة سابقة وهو استخلاص سائغ الأمر الذي يضحى معه ما يثيره الطاعنون في أسباب طعنهم لا يعدو أن يكون جدلاً في سلطة محكمة الموضوع في تقدير الأدلة المقدمة في الدعوى بغية الوصول إلى نتيجة خلاف ما انتهى إليه الحكم وهو ما لا يجوز إثارته أمام محكمة التمييز ومن ثم يكون الطعن غير مقبول ويتعين رفضه ".⁵⁹

سابعاً: ألا يكون من العاملين في وزارة الدفاع أو الداخلية أو أي جهة عسكرية أخرى

اتّجه المشرع القطري ضمن قانون المجلس البلدي المركزي وفي بعض القوانين الأخرى إلى فرض الحظر على بعض الفئات المعينة من خوض العملية الانتخابية؛ سواء ما تعلّق منها بالسلطة التشريعية أو بالمجلس البلدي، وهو ما نصت عليه المادة رقم (42)⁶⁰ من قانون السلطة القضائية. كما فرض المشرّع ضرباً من التشديد على العاملين بوزارة الدفاع أو الداخلية والجهات العسكرية الأخرى، وحظر عليهم الترشح والانتخاب على حد سواء، وهو ما نص عليه المرسوم بقانون رقم (1) لسنة 1998.

والواضح أنّ فرض الحظر على بعض الفئات من ممارسة حقوقهم؛ سواء حق الترشح أو حق الانتخاب، كانت غايته الرئيس الحفاظ على حيادية العملية الانتخابية ونزاهتها، وعدم تأثرها بأيّ مؤثرات قد تخلّ برغبة الناخبين. حيث لا يمكن للقاضي الذي يشرف على العملية الانتخابية

⁵⁹ انظر الطعن رقم (2011/99) الصادر بجلسة 2011/11/1، محكمة التمييز القطرية.

⁶⁰ انظر المادة رقم (42) من قانون رقم (10) لسنة 2003 بإصدار قانون السلطة القضائية .

أن يكون مرشحاً بها، كما أنّ إعطاء الحقّ للعساكر من المشاركة في العملية الانتخابية من شأنه التأثير على حرية إرادة الناخبين لما للعساكر من نفوذ أدبي على من هم أدنى منهم بالرتب العسكرية. ولكن هذا لا يعني، أنّ الفئات السابق ذكرها تُحظر بشكل دائم ومطلق، بل إنّ هذا الحظر يزول بزوال علته، ويعود الحق لصاحبه صالحاً للاستعمال، وهو أمر فيما نرى يستقيم من جهة المنطق والوجاهة.

وبالإطلاع على بعض التشريعات المقارنة في ذات السياق الناظم، نلاحظ أنّ المُشرعين المصري والكويتي نحيا ذات الاتجاه الذي ذهب إليه المشرع القطري، من خلال حظر استعمال حق الانتخاب والترشح بالنسبة للعاملين بالجهات العسكرية بالدولة.⁶¹

أما المرسوم بقانون الخاص بمباشرة الحقوق السياسية في مملكة البحرين، فقد نصّ في المادة رقم (5) منه، على تنظيم قوانين وأنظمة كل من قوة دفاع البحرين وقوات الأمن العام والحرس الوطني شؤون منتسبها فيما يتعلق بمباشرة حق الانتخاب.⁶²

أما المشرع الأردني، فإنه لم ينص على حظر استعمال العاملين بالجهات العسكرية بالمملكة الأردنية من حقهم في الترشح، إلا أن المشرع الأردني أشتراط إلا يكون المرشح موظفاً في الجهات الحكومية او المؤسسات الرسمية وهو ما يعني أن الحظر في القانون الأردني ليس حصراً على

⁶¹ انظر المادة رقم (75) من قانون الإدارة المحلية جمهورية مصر العربية، كما ينظر إلى المادة رقم(3) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الامة رقم 35 لسنة 1962 دولة الكويت.

⁶² انظر المادة رقم (5) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 وتعديلاته بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

العاملين بالجهات العسكرية وإنما يشمل جميع العاملين في الجهات الحكومية ما لم يقدم من يريد الترشح استقالته من جهة عمله على أن تقدم هذه الاستقالة قبل شهر من تاريخ بدء الترشح.⁶³

هذا وقد ذهبت لجنة فحص الطعون والتظلمات في دولة قطر في أحد قراراتها إلى قبول التظلم شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء القرار المتظلم منه، وبقيد اسم المتظلم بجدول الناخبين في الدائرة التابع لها، وذلك لاستبعاد وزارة الداخلية اسم المتظلم من جدول الناخبين، على اعتبار أنه من العاملين في الجهات العسكرية بالدولة، وهو ما ثبت عكسه استناداً إلى ما قدمه المتظلم من مستندات تفيد عمله بإحدى الجهات الحكومية غير العسكرية.⁶⁴

وبناءً على كل ما تم ذكره سابقاً حول شروط عضوية المجلس البلدي المركزي، يخلص الباحث بعد هذا العرض إلى طرح تساؤلات لها من الوجاهة والمشروعية الشيء الكثير، وهي التالي: إذا استوفى المرشح الاشتراطات السابق ذكرها والمنصوص عليها بنص المادة الخامسة من قانون تنظيم المجلس البلدي وكان ناقصاً أو عديمًا للأهلية، هل يصح ترشحه؟ وهل يصح استمرار العضو الذي طرأ على أهليته القانونية طارئاً أخلّ بها؟

للإجابة على هذه التساؤلات، لابد لنا لزاماً من الوقوف على ماهية الأهلية القانونية. فكما هو معروف، أنّ الأهلية القانونية هي الشريطة القانونية التي يضعها القانون للفصل بين من تعتبر تصرفاته صحيحة قانوناً نافذة ومنتجة لأثارها، ومن لا تعدّ تصرفاتهم كذلك. لذلك، فإنّ الصبي غير المميز والمجنون والمعتوه والموضوع تحت الوصاية والمحجور عليه، لا تعدّ تصرفاته صحيحة

⁶³ انظر المادة رقم (40) من قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015

⁶⁴ انظر قرار لجنة فحص الطعون والتظلمات رقم (37949) لسنة 2011 والصادر في 2011/2/20.

قانونًا، هذا وقد نصّ القانون المدني القطري في المادة رقم (49)⁶⁵ منه على التالي: " كل شخص بلغ سن الرشد يكون كامل الأهلية لأداء التصرفات القانونية، ما لم يكن قد قضى باستمرار الولاية أو الوصاية على ماله أو بالحجر عليه. وسن الرشد ثمانية عشرة سنة كاملة ". كما تنص المادة رقم (50)⁶⁶ من ذات القانون، على أنه: " لا يكون أهلاً لأداء التصرفات القانونية من كان عديم التمييز لصغر في السن أو عته أو جنون ".

فلما كان ذلك، وكان ناقص الأهلية وفقاً لما سبق ذكره من نصوص القانون المدني، غير قادر على إدارة شؤونه الشخصية، فكيف يمكن لمثل هذا الشخص تمثيل الناخبين ومتابعة متابعهم وما يشغلهم من مسائل متعلقة بمنظقتهم وكيفية تطويرها؟ لذا نهيب بالمشرع القطري التدخل لإضافة شرط الأهلية القانونية والصحية، وهو ما نصت عليه العديد من القوانين، كالمرسوم بقانون الخاص بمباشرة الحقوق السياسية البحريني، بالإضافة إلى قانون البلديات الأردني، وكذلك قانون الموارد البشرية المدنية القطري لسنة 2016 في نص المادة رقم (13).⁶⁷

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنّ الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجالس البلدية أو المحلية تختلف حسب النظام السياسي والقانوني لكلّ دولة. وعليه، نسوق فيما يلي بعض الأمثلة لما نصت عليه القوانين المقارنة:

⁶⁵ انظر المادة رقم (49) من قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني

⁶⁶ انظر المادة رقم (50) من قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني

⁶⁷ انظر المادة رقم (2) من المرسوم بقانون بمباشرة الحقوق السياسية لسنة 2002، كما ينظر إلى المادة رقم (39) من قانون البلديات الأردني لسنة 2015.

1. يشترط كل من القانون الكويتي والبحريني والمصري والأردني ضرورة دفع رسوم معينة

كشرط للترشح لعضوية المجالس البلدية أو المحلية.⁶⁸

2. يذهب المشرع الأردني إلى حرمان من ينتمي لأحزاب سياسية غير أردنية من الترشح

لعضوية المجلس البلدي أو المحلي. كما نص المرسوم بقانون الخاص بمباشرة الحقوق

السياسية البحريني على حرمان قيادات وأعضاء الجمعيات السياسية الفعليين المنحلة بحكم

نهائي من مباشرة حق الانتخاب، وبالتالي حرمانهم من الترشح لعضوية المجالس البلدية.⁶⁹

3. نص كل من المشرع الكويتي والبحريني والأردني على حرمان من صدرت بحقهم أحكام

قضائية غير تلك المعتقلة بالشرف والأمانة، ذلك أنّ المشرع الكويتي نصّ على حرمان

كل من أُدين بحكم نهائي في جريمة المساس الذات الإلهية، الأنبياء، الذات الأميرية من

مباشرة حق الانتخاب وبالتالي يحرم من حق الترشح.⁷⁰

هذا وقد ذهب المرسوم بقانون بشأن مباشرة الحقوق السياسية البحريني إلى التصييص على

حرمان المحكوم عليهم بالحبس في إحدى الجرائم الانتخابية، بالإضافة إلى كل من حكم عليه

⁶⁸ انظر المادة رقم (21) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة الكويتي لسنة 1962، كما ينظر إلى المادة رقم (14) من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، كما ينظر إلى المادة رقم (40) من قانون البلديات الأردني لسنة 2015، كما ينظر إلى المادة رقم (76) من قانون الإدارة المحلية المصري المعدل لقانون 1979.

⁶⁹ انظر المادة رقم (40) من قانون البلديات الأردني لسنة 2015، كما ينظر إلى المادة رقم (3) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية البحريني المعدل بموجب القانون رقم (36) لسنة 2006.

⁷⁰ انظر المادة رقم (2) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة لسنة 1962 والمعدلة بموجب القانون رقم (27) لسنة 2016.

بعقوبة الحبس في الجرائم العمدية لمدة تزيد عن ستة أشهر، بالإضافة إلى كل محكوم عليه بعقوبة جنائية وإن صدر بحقه عفو خاص.⁷¹

أما المشرع الأردني، فقد نص على حرمان كل من حكم عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً من الترشح لعضوية المجلس البلدي أو المحلية.⁷²

ويؤيد الباحث من جانبه، ما ذهب إليه المشرع القطري من عدم التشدد في الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس البلدي المركزي، مثلما ذهبت إلى ذلك بعض القوانين المقارنة - وإن كانت تلك الاشتراطات لها وجاهاتها وأسبابها ومبرراتها- لأننا لا نميل إلى التوسع فيها، حتى لا تكون مثل هذه الاشتراطات عقبة في وجه من يريد استخدام حقوقه المكفولة دستورياً كالترشح والانتخاب.

ومن الضرورة بمكان، الإشارة إلى مسألتين هامتين تثوران في خاتمة هذا المطلب الخاص بعرض الشروط العامة والخاصة لعضوية المجلس البلدي المركزي.

تتمثل المسألة الأولى، في إشكالية الجمع بين عضوية المجلس البلدي المركزي والوظيفة العامة. فقد اتجه كل من المشرع البحريني والأردني والكويتي إلى اشتراط عدم جمع عضوية المجلس البلدي أو المحلي وشغل الوظائف العامة،⁷³ في حين كان موقف المشرع المصري منجها إلى إباحة الجمع بين عضوية المجالس الشعبية المحلية والوظيفة العامة من حيث الأصل، واستثنى

⁷¹ انظر المادة رقم (2) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

⁷² انظر المادة رقم (40) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

⁷³ انظر المادة رقم (6) من قانون البلديات لسنة 2001 مملكة البحرين، كما ينظر إلى المادة رقم (40) من قانون البلديات لسنة 2015 المملكة الأردنية الهاشمية، كما ينظر إلى المادة رقم (23) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة الكويتي لسنة 1962.

من ذلك ما حدده القانون من وظائف معينة، حيث حظر عليهم الترشح لعضوية المجالس المحلية، وهم: العمد والمشايخ ورؤساء الوحدات المحلية ورؤساء الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية، هذا بالإضافة إلى رجال القضاء والقوات المسلحة والشرطة قبل تقديمهم استقالتهم⁷⁴. ومن ثم، فإنّ موظفي الدولة -فيما عدا ما حددته المادة رقم (75) من قانون الإدارة المحلية- يجوز لهم الترشح على خلاف ما ذهب إليه القوانين المقارنة المشار إليها سابقاً.

أما بالنسبة للمشرع القطري، فقد سلك مسلكاً محموداً عندما جعل الأصل هو الجمع بين عضوية المجلس البلدي المركزي والوظيفة العامة، على أساس أنّ ذلك لا يمثل تعارضاً للقول بعدم إمكانية الجمع، إلا أننا نجد بأنّ المشرع قد حظر الترشح على فئات معينة كاستثناء من الأصل؛ ألا وهو الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجلس البلدي المركزي، وتتمثل هذه الفئات في رجال القضاء والعاملين بالجهات العسكرية⁷⁵.

هذا، وقد نصّ المشرع في المادة رقم (5) المكررة اعتبار الموظف الذي يُنتخب في المجلس البلدي المركزي متفرغاً طوال مدة العضوية، وتُضْمُّ هذا المدة لمدة خدمته الفعلية مع استحقاقه لراتبه.

⁷⁴ انظر المادة رقم (75) من قانون الإدارة المحلية المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

⁷⁵ انظر المادة رقم (33) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركز قبل تعديلها بموجب قانون رقم (1) لسنة 2011 حيث تنص على " يتقاضى أعضاء المجلس البلدي مكافأة تُحدد بمرسوم، وتستحق من تاريخ حلف اليمين امام المجلس، وتصرف نصف المكافأة لأعضاء المجلس العاملين بالحكومة والهيئات والمؤسسات العامة الذين يحتفظون بوظائفهم ورواتبهم طوال مدة عضويتهم بالمجلس ".

ونحن من جانبنا نشيد بهذا الموقف، الذي من شأنه إثراء المجلس البلدي بأعضاء ذي خبرة عملية، وكفاءة علمية عالية، الأمر الذي يعود بالنفع على عمل المجلس بشكل خاص، وعلى البلديات التي يمثلها هؤلاء الأعضاء بشكل عام.

وتتمثل المسألة الثانية، في محاولة الإجابة عن التساؤل التالي: هل إنَّ شروط عُضوية المجلس البلدي المركزي، هي تلك المنصوص عليها في المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، أم أن هنالك شروط أخرى اشترطتها قوانين أخرى؟

في حقيقة الأمر، هنالك شرط آخر غير تلك التي تطلبها المشرع في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، وذلك عند الرجوع إلى القانون رقم (5) لسنة 2018 بشأن الخدمة الوطنية، حيث نصت المادة رقم (2) من هذا القانون على أنه: " يكلف بالخدمة العامة كل قطري من الذكور بلغ سن الثامنة عشرة، أو حصل على الشهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها، أيهما أسبق، ولم يتجاوز الخامسة والثلاثين من عمره. ولا يجوز التعيين بأي من الوظائف بالجهات الحكومية وغير الحكومية، أو منح ترخيص بمزاولة مهنة حرة أو القيد في جدول المشتغلين بها، إلا لمن أدى الخدمة العاملة أو استتني أو أعفي منها أو تم تأجيلها له، وفقاً لأحكام هذا القانون".⁷⁶

لما كان ذلك، فإنه يُشترط في المرشح لعضوية المجلس البلدي المركزي أن يثبت إتمامه الخدمة العامة، وفقاً لما نص عليه قانون الخدمة الوطنية، باعتبار أنَّ هذه الخدمة واجبة على كلِّ قطري لم يتجاوز الخامسة والثلاثين من عمره، ولا يعفي هذا القانون مرشحي المجلس البلدي المركزي من أدائها، ذلك أنَّ عُضوية المجلس تكون بالانتخاب وليست بالتعيين، إذ أنَّ نصَّ المادة

⁷⁶ انظر المادة رقم (2) من قانون رقم (5) لسنة 2018 بشأن الخدمة الوطنية.

لم يقصد أداة التعيين بحد ذاتها، وإنما قصد حرمان من لم يتم هذه الخدمة من تولي الوظيفة العامة أو الخاصة على حد سواء.⁷⁷

وتجدر الإشارة إلى أنه باطلاعنا على استمارة الترشح الذي يقوم المرشح بتعبئتها، لا يوجد بها ما يدل على اشتراط لجنة الانتخاب على المرشحين تقديم ما يفيد أدائهم للخدمة، وهو ما يعد مخالفة صريحة من لجنة الانتخاب لأحكام قانون رقم (5) لسنة 2018 بشأن الخدمة الوطنية.

ولكن شرط إتمام الخدمة العاملة سيكون واجباً على الرجال دون النساء حيث أن نص المادة رقم (2) من القانون المشار إليه قد نص على تحديد الذكور دون الإناث بالنسبة للتكليف بالخدمة العاملة، كما أن المادة رقم (6) من القانون سالف الذكر جعلت إلحاق الإناث اختياريًا، الأمر الذي يصطدم مع ما قرره الدستور الدائم لدولة قطر في المادة رقم (34) من أن " المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات " بالإضافة إلى ما قرره المادة رقم (35) من الدستور من أن " الناس متساوون أمام القانون لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو الدين " وهو ما يفهم منه أن الحقوق التي يكتسبها المواطنون سواء كانوا رجالاً أو نساء تخضع لمبدأ المساواة عدا تلك المرتبطة بخصوصية هذين الجنسين كحق الموظفة بإجازة الوضع والعدة وغيرها من الحقوق اللصيقة بجنس واحد دون الآخر ومن جانبنا نرى أن أداء الخدمة العاملة ليست لصيقة بالرجال دون النساء وهو ما يجعلنا أمام شرط إضافياً على مرشحي المجلس البلدي المركزي -الرجال- وإن كان هذا الشرط مشوباً بعيب مخالفة النصوص الدستورية.

⁷⁷ راجع في ذلك محاضرات د. عبدالحفيظ الشيمي في القانون الإداري، ألقيت على طلبه درجة البكالوريوس في القانون خريف 2015، كلية القانون جامعة قطر.

المطلب الثاني

إجراءات الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي

نصت المادة الرابعة من قانون المجلس البلدي لسنة 1998 والمُعدّلة في عام 2011 على تحديد الأداة التشريعية التي تصدر بها القواعد المنظمة لنظام الانتخاب وذلك عندما نصت على ان يصدر نظام الانتخاب بقانون ، والذي بدوره يحدد ، إجراءات الترشيح والانتخاب إلا ان هذا القانون لم يصدر حتى وقتنا الحالي وبقي المرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي الذي نصت على إصداره المادة رقم (4) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي قبل تعديلها ، وقد نص المرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي على صدور مرسوم بتحديد موعد الانتخابات - وإن كان المرسوم الخاص بتحديد موعد إجراء الانتخابات ليس إجراءً من إجراءات الترشح قائماً بذاته، ولكنه الأساس الذي يُبنى عليه تحديد مواعيد الترشح وعرض أسماء المرشحين كما سنرى ذلك تفصيلاً في مبحثنا هذا- وقد نص المرسوم في فصله الثاني على إجراءات انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، ابتداءً من تقدّم الشخص إلى ترشيح نفسه لعضوية المجلس، وانتهاءً بعملية فرز الأصوات والظعن على عضوية أعضاء آخرين. وعلى هذا النحو، قسمنا إجراءات الترشح لعضوية المجلس إلى أربع مراحل، وهي:

أولاً: تقديم طلب الترشح.

ثانياً: مدة تقديم طلب الترشح.

ثالثاً: عرض كشف أسماء المرشحين والظعن فيها.

رابعاً: التنازل عن الترشح.

أولاً: تقديم طلب الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي

نصت المادة (14)⁷⁸ من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب الأعضاء، على أحقية الترشح في انتخابات المجلس لكل من توافرت فيه شروط العضوية المنصوص عليها في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي⁷⁹، ذلك أنّ نصّ المادة لم يحدّد ما إذا كان لازماً أن يقوم المرشح بنفسه بتقديم طلب ترشحه للجنة، أم أنه بالإمكان أن يوكل من يرغب في توكيله بالقيام بذلك، فإنه لا يُوجد ما يمنع من قيام الشخص الذي يرغب في ترشيح نفسه لانتخابات المجلس البلدي أن يوكل شخصاً آخر للقيام بإجراءات تقديم طلب ترشيح شخص آخر. كما أقرّ المشرع في ذات المرسوم، بتوكيل المرشح أحد الناخبين لدخول قاعة الانتخاب أثناء العملية الانتخابية⁸⁰، وهو ما يؤكّد صحّة وجهة نظرنا السابقة؛ أي تلك المتعلقة بأخذ المشرع بتوكيل المرشح لآخرين للقيام ببعض الأعمال الخاصة بترشحه وحقوقه الانتخابية.

هذا، وقد نصّ المرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، على حظر الترشح في أكثر من دائرة انتخابية واحدة. وحسباً فعل المرسوم بوضعه مثل هذا الحظر، وعدم أخذه بفكرة الموطن الانتخابي التي يُقصد بها ترك المرشح لاختيار الدائرة التي يرتبط بها من

⁷⁸ انظر المادة رقم (14) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 الخاص بانتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

⁷⁹ الشروط المقصودة هنا، هي الشروط المنصوص عليها في المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي وهي كالاتي:

- 1- وهي أن تكون جنسية المرشح الأصلية قطرية أو اكتسب الجنسية بشرط أن يكون والده من مواليد قطر.
- 2- أن يكون قد بلغ من العمر ثلاثين سنة ميلادية.
- 3- أن يجيد القراءة والكتابة.
- 4- أن يكون من المشهود لهم بالكفاءة والأمانة.
- 5- ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
- 6- أن يكون مقيداً بجدول الناخبين في الدائرة التي يرشح نفسه فيها.
- 7- ألا يكون من العاملين في القوات المسلحة أو الشرطة.

⁸⁰ انظر المادة رقم (19) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

الناحية الاجتماعية والوجدانية، وهو أمر - وإن كان جائزاً في المجالس التشريعية- إلا أنه من غير المقبول السماح به في المجالس البلدية، التي يكون العضو فيها مُمثلاً لبلدية معينة ينتمي إليها، ومُمثلاً لمجموع ناخبيها، وليس مُمثلاً للشعب بأسره، رغم أن المرشحين الكويتي والبحريني نصّا على هذا الاشتراط.⁸¹

علاوة على ما سبق ذكره، فإنّ المرسوم الخاص بانتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي قد تطلّب في نص المادة رقم (14)⁸² أن يكون التقدم للترشيح كتابياً، وذلك من خلال طلب يُقدّم إلى لجنة الانتخابات، وهو ما يعني بمفهوم المخالفة؛ أنه لا يمكن التقدم للترشح شفاهة.

ثانياً: ميعاد تقديم طلب الترشح

نصّ المرسوم الخاص بانتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي في المادة رقم (14) على أن يُقدّم طلب الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي قبل ميعاد الانتخابات بثلاثين يوماً على الأقل، ولم يُحدّد المرسوم في هذا النص موعداً لبدء التقدم بطلبات الترشح لعضوية المجلس صراحةً، ولكنّه بإمكاننا ضمناً استخلاص ذلك الموعد، بالنظر في المرسوم الذي بمقتضاه تمّ تحديد موعد لانعقاد الانتخابات، والذي نصّ في مادته رقم (12)⁸³ على وجوب إعلان تحديد الانتخابات قبل موعد الانتخابات بشهرين، بذا يمكن للمرشح بعد صدور مرسوم ميعاد الانتخاب ونشره بالجريدة الرسمية، أن يتقدّم إلى لجنة الانتخابات. كما اشترط المرسوم أن يُعدّ لطلبات الترشح سجل خاص-لم يحدّد القانون شكلاً معيناً له-تُوضع فيه طلبات الترشح وفقاً لتواريخ ورودها إلى

⁸¹ انظر المادة رقم (22) قانون الانتخاب الكويتي، كما ينظر إلى المادة رقم (10) من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2020 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، مملكة البحرين.

⁸² انظر المادة رقم (14) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

⁸³ انظر المادة رقم (12) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

لجنة الانتخابات. وهنا يثور التساؤل حول أهمية ترتيب أسماء المرشحين وأثره، وهل تجعل للمرشح الذي تقدّم بطلبه قبل الآخرين مزايا؟

إنّ الإجابة على هذا السؤال، هي قطعاً لا توجد أيّ تفرقة بين من يتقدّم بطلب ترشحه قبل الآخرين والعكس جائز أيضاً، ذلك أنّ كافة المتقدمين بطلباتهم للترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي هم على قدم المساواة في الحقوق والواجبات، ومسألة السجل الخاص الذي نص عليه المرسوم الانتخابي، هي مسألة تنظيمية يخاطب بها المرسوم لجنة الانتخاب لتنظيم أعمالها.⁸⁴

ثالثاً: عرض كشوف أسماء المرشحين والطعن فيها

بعد تقدّم المرشحين بطلبات ترشّحهم، ونظراً للجنة في الطلبات وفحصها للتأكد من مدى توافر الشروط في المرشحين لاستحقاق حقّ العضوية، تُعرض لجنة الانتخابات كشفاً بأسماء المرشحين في كلّ مقرّ دائرة انتخابية، وذلك بعدّ أقصاه قبل واحد وعشرين يوماً من ميعاد الانتخاب. ويمكن لأيّ مرشح أو ناخب -في أيّ دائرة انتخابية- أن يطعن على إدراج أيّ اسم من الأسماء الواردة في كشوف أسماء المرشحين، وذلك لعدم توافر أيّ من شروط عضوية المجلس البلدي المركزي في المرشح المدرج اسمه بهذا الكشف. وقد حدّد المرسوم اشتراطات للطعن في أسماء المرشحين الواردة في كشف المرشحين، ومن تلك الاشتراطات نسوق ما يلي:

أ- أن يقدم الطعن خلال سبعة أيام من تاريخ عرض كشف أسماء المرشحين.

ب- أن يقدم الطعن كتابةً إلى رئيس لجنة فحص الطعون والتظلمات، والتي تشكل برئاسة أحد القضاة، ولا بد أن يكون الطعن مشتملاً لأسبابه.

⁸⁴ راجع، د. هشام عبد السيد الصافي بدر الدين، مرجع سابق، ص 132.

وتنصل لجنة فحص الطعون والتظلمات المُشار إليها، والمشكلة برئاسة أحد القضاة، وعضوية رئيس لجنة قيد الناخبين، وممثلاً لوزارة الداخلية، في الطعن المعروض عليها خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه إليها. ويكون قرار اللجنة في شأن الاعتراضات على من أُدرج اسمه في كشف المرشحين لعدم توافر شروط عضوية المجلس به نهائياً غير قابل للطعن، ثمّ تعرض مرة أخرى كشوف أسماء المرشحين بعد الطعن عليها من قبل المرشحين أو الناخبين -على حد سواء- وفقاً لآخر تحديث لها.

ومن المُرجّح أن تستبعد اللجنة من كان اسمه مقيداً في كشف المرشحين الأولي -والذي طعن عليه- وبالتالي لن يكون اسمه متواجداً في الكشف النهائي الصادر بعد مدة الطعن. ويكون عرض الكشف النهائي قبل ميعاد الانتخابات بسبعة أيام على الأقل.

ويلاحظ الباحث، أنّ نص المادة رقم (15)⁸⁵ من مرسوم نظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي قد حدّدت حالات الطعن على كشف أسماء المرشحين؛ وهي الطعن من قبل الناخبين أو المرشحين على من أُدرج اسمه بكشف المرشحين وهو لم يستوفِ شروط عضوية المجلس البلدي المركزي، إذ يجوز لأيّ ناخب أو مرشّح الطعن حتى ولو لم يكن من ضمن المرشحين أو الناخبين التابعين لذات الدائرة التي يتبع لها المرشح المطعون على إيراد اسمه بكشوف المرشحين، لأنّ نصّ المادة جاء على إطلاقه، والنصوص العامة تُترك على إطلاقها.

كما يلاحظ الباحث علاوة على ما تقدّم، أنّ نصّ المادة رقم (15) سالفه الذكر لم تذكر حالة المرشح الذي تقدّم بطلب ترشحه ولم يرد اسمه بكشف المرشحين، وهو ما يعني عدم أحقيته

⁸⁵ انظر المادة رقم (15) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

بالطعن على كشف أسماء المرشحين، وهو ما يعني أيضاً أنّ قرار لجنة الانتخابات هو قرار نهائي لا يجوز الطعن عليه، الأمر الذي يُظهر خللاً في نص المادة وعدم معقوليته لأنه يسمح لأصحاب المصالح الجانبية - وهم الناخبون و المرشحون - حقّ الطعن على اسم أيّ مرشح ورد بكشف أسماء المرشحين ولم يكن مستوفياً لشروط العضوية، في حين أنّه لم يمنح صاحب الحق والمصلحة الأصلية - وهو المرشح الذي تقدم بطلب ترشيحه ولم يرد اسمه بكشف المرشحين - من حقّ الطعن على ذلك الكشف.

رابعاً: التنازل عن الترشيح

تنص المادة رقم (17) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، على حقّ المرشح التنازل عن ترشحه، ويكون ذلك كتابةً أمام لجنة الانتخاب، ويدوّن التنازل أمام اسم المرشح في كشوف المرشحين، ويعلن تنازله أمام مقر الانتخاب التي يكون مرشحاً فيها.⁸⁶

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنّ المرسوم لم يحدّد ميعاداً محدداً للتنازل، وهو ما يعني أنّ للمرشح التنازل عن ترشحه لعضوية المجلس البلدي المركزي في أيّ وقت قبل بداية يوم الاقتراع، وهو ما يعد معه قصوراً تشريعياً غير مبرر الأمر الذي يتطلب منا دعوة المشرع لتحديد ميعاداً للتنازل عن الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي اسوة بالمشرع المصري والكويتي والبحريني على أن يكون اخر موعد للتنازل عن الترشح هو قبل يوم الاقتراع بسبعة أيام .

⁸⁶انظر المادة رقم (17) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 بشأن انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

بينما ذهب كلّ من المشرع الكويتي والمصري البحريني، إلى تحديد ميعاد أخير للتنازل؛ وهو قبل يوم الاقتراع بسبعة أيام. في حين نصّ المشرع الأردني، على أن يكون الانسحاب قبل أربعة عشر يوماً من يوم الاقتراع.⁸⁷

المطلب الثالث

حقوق وواجبات أعضاء المجلس البلدي المركزي

إنّ القيام باختصاص المجلس البلدي المركزي، والوصول به إلى تحقيق الأهداف التي بُعث من أجلها، هي واجب على كل أعضائه. إلا أنّ ذلك لا يكفي لسير عمل المجلس بانتظام، إذ لا بدّ من تنظيم مسألة حقوق الأعضاء وواجباتهم لتحقيق تطلعات الناخبين وآمالهم. وعليه، قام المشرع القطري بتنظيم مسألة حقوق أعضاء المجلس البلدي وواجباتهم في قانون تنظيم المجلس البلدي في عدد من نصوصه، هذا علاوة إلى بعض ما نصّت عليه اللائحة الداخلية للمجلس. لذلك فضّلنا تقسيم مطلبنا هذا إلى فرعين، هما:

الفرع الأول: حقوق وضمائمات أعضاء المجلس البلدي المركزي.

الفرع الثاني: واجبات أعضاء المجلس البلدي المركزي.

⁸⁷ انظر المادة رقم (17) من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية البحرينية، كما ينظر إلى المادة رقم (24) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة الكويتي، كما ينظر إلى رقم (83) من قانون الإدارة المحلية لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979، كما ينظر إلى المادة رقم (45) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

الفرع الأول

حقوق وضمانات أعضاء المجلس البلدي المركزي

نصّ المشرع القطري في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على عدد من الحقوق التي

يتمتع بها عضو المجلس البلدي المركزي، ومن أهمّها:

1- ما نصت عليه المادة رقم (5) مكرر⁸⁸ من قانون تنظيم المجلس البلدي

المركزي على حقّ العضو الموظف في الوزارات أو الأجهزة والمؤسسات الحكومية،

من منحه تفرغاً كاملاً من وظيفته وذلك لممارسة عضوية المجلس، على أن تكون

مدة هذا التفرغ مضمومة لمدة الخدمة الفعلية لهذا العضو المفرغ، مع استحقاقه لراتبه

الإجمالي من جهة عمله. هذا بالإضافة إلى ضمان عودة العضو الموظف لوظيفته

أو لوظيفة أخرى مماثلة.

وقد سبق وأن تحدثنا عن مسألة الجمع بين العضوية والوظيفة العامة، وأشدنا بموقف

المشرع القطري مقارنة بنظرائه من المشرعين الآخرين ضمن بعض القوانين المقارنة.

2- الحقّ لأيّ عضو من أعضاء المجلس الترشح لرئاسة المجلس أو لنيابة

رئاسة المجلس، كما هو مقرّر بنص المادة رقم (13)⁸⁹ من قانون تنظيم المجلس

البلدي المركزي.

⁸⁸ انظر المادة رقم (5) مكرر من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

⁸⁹ انظر المادة رقم (13) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

3- حقّ العضو في تقديم استقالته من عضوية المجلس البلدي المركزي، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (27)⁹⁰ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي.

4- تقاضي مكافأة، على أن تُستحق هذه المكافأة من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس، وتحدّد هذه المكافأة بمرسوم.

وبالإلقاء النظر على بعض التشريعات المقارنة فيما يتعلّق بالحقوق والضمانات المحدّدة للعضو المرشح للمجلس البلدي، يلحظ الباحث أنّ كلّ من المشرع الكويتي والبحريني والأردني يتفقون مع ما ذهب إليه المشرع القطري من تقرير حق الترشح لرئاسة المجلس أو لنيابة رئاسة المجلس، بالإضافة إلى حقّ العضو في تقديم استقالته من عضوية المجلس، ناهيك عن مسألة المكافأة المالية، إلّا أنّ المشرع المصري جعل العضوية مجانية وإعطاء اللائحة تحديد الحق في تحديد ما يتكبّدونه الأعضاء من أعباء مالية بسبب العضوية.⁹¹

هذا وتجدر الإشارة، إلى أننا أشرنا سابقاً إلى أنّ القانون البحريني يمنع الجمع بين عضوية المجلس البلدي والوظيفة العامة، إلّا أنّ اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون البلديات نصت في المادة رقم (7) منها، على أنه يحق للعضو عند انتهاء عضويته -لأيّ سبب من الأسباب- العودة إلى الوظيفة التي كان يشغلها، وذلك من خلال طلب مكتوب يتقدم به إلى إدارة عمله السابق، وذلك في غضون شهر من تاريخ انتهاء العضوية.

⁹⁰ انظر المادة رقم (27) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

⁹¹ انظر المواد (7، 11، 14) من قانون بلدية الكويت لسنة 2016، كما ينظر إلى المواد (12، 11، 8) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني، كما ينظر إلى المادة رقم (65، 64) من قانون البلديات الأردني، كما ينظر إلى المادة رقم (90) من قانون الإدارة المحلية المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

ولكن ثمة تساؤل حيال ما إذا كان أعضاء المجلس البلدي أو المحلي يتمتعون بأي حصانة

أم لا؟

للإجابة على هذا التساؤل، لا بدّ لنا من بسط توضيح أولي، مفاده أنّ للحصانة عدة أنواع، تختلف باختلاف نوعها. ذلك أنه هناك ما يُسمّى بالحصانة الموضوعية، والحصانة الإجرائية، والحصانة القضائية. ولكننا في هذا المقام سنستبعد الحديث عن الحصانة القضائية لأننا لسنا بصدد موضوع يتعلق بالقضاء والقضاة، لذا سيُوجّه حديثنا أساساً إلى الحصانة الموضوعية والحصانة الإجرائية.

نقول أولاً، إنّ الفقه لم يقدّم بتعريف الحصانة الموضوعية، واكتفى بذكر محل الأفعال التي تحميها هذه الحصانة، وهي الأقوال والأفكار التي يُدلي بها العضو في البرلمان أو أحد لجانه، وغيرها من الجهات والهيئات التي ينص القانون على منح أعضائها هذه الحصانة⁹². ونقول ثانياً، إنّ الحصانة الإجرائية تعني عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية بمواجهة عضو البرلمان أو الجهة أو الهيئة التي يقرر القانون لأعضائها هذا الحصانة، قبل الحصول على إذن من الجهة المشار إليها. بذا فإنّ هذه الحصانة تكون قاصرة على الإجراءات الجنائية دون غيرها، كما أنّها تُعطل في حال ما إذا ضبط عضو البرلمان أو الجهة التي يمنح القانون أعضائها هذا الحصانة متلبساً بالجريمة، كما أنّها مُحدّدة بمُدّة عضوية هذا العضو في البرلمان أو الجهة الأخرى المذكورة.

إنّ الفارق بين هذين الضربين من الحصانة، يكمن في الآتي:

⁹² لمزيد من التوضيح حيال الحصانات وأنواعها، راجع د. أحمد رضوان الفيومي، عضوية البرلمان بن الحصانة والجزاء التأديبية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018، ص 291 وما بعدها، كما ينظر إلى د. يحيى الجمل، النظام الدستوري الكويتي، كلية الحقوق والشريعة - جامعة الكويت، 1971، ص 303 وما بعدها.

أ- الحصانة الموضوعية تنفي المسؤولية الجنائية والمدنية على حدّ سواء، وذلك فيما يتعلق بما يبيده عضو البرلمان أو الهيئة أو الجهة التي يمنح القانون أعضائها هذه الحصانة. بينما الحصانة الإجرائية لا علاقة لها بالمسؤولية المدنية، وإنما هي مُقتصرة على منع اتخاذ أيّ إجراءات جنائية إلى حين أخذ موافقة البرلمان أو الهيئة أو الجهة التي يكون الشخص مرتكب الجريمة عضواً بها.

ب- إنّ الغرض من الحصانة الموضوعية، هي إعطاء عضو البرلمان أو الجهة أو الهيئة التي يمنح القانون أعضائها هذا الحصانة الحرية الكاملة بما يدلون به من أقوال وأفكار في حدود عملهم وداخل أروقتهم. بينما يتمثل الغرض من الحصانة الإجرائية، في التأكد من جدية الإجراءات المُراد اتخاذها تجاه هذا العضو، وحققيتها.

ت- إنّ الحصانة الموضوعية تتسم بالديمومة، بحيث لا يمكن مُساءلة أحد أعضاء البرلمان أو الجهات أو الهيئات التي يمنح القانون أعضائها هذه الحصانة ولو بعد انتهاء عضويته. أما الحصانة الإجرائية فهي زائلة بزوال صفة العضوية من الشخص، وبذلك يمكن اتخاذ الإجراءات الجنائية في حقه بعد زوالها.⁹³

هذا وقد أخذت اللائحة الداخلية للمجلس البلدي بالحصانة الموضوعية -دون غيرها- وذلك حين نصت في المادة رقم (58) على أنّ: " العضو حر فيما يبيده من الأفكار والآراء والتعبير أثناء قيامه بعمله داخل المجلس أو لجانه. " ⁹⁴

⁹³ انظر د. أحمد رضوان الفيومي، مرجع سابق، ص 308 وما بعدها.

⁹⁴ انظر المادة رقم (58) من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية.

وبالاطلاع على بعض التشريعات المُقارَنة في ذات السياق، يلحظ الباحث أنّ قانون الإدارة المحلية المصري نصّ على منح أعضاء المجالس الشعبية المحلية الحصانة الموضوعية، وذلك عندما نص في المادة رقم (91)⁹⁵ من القانون المشار إليه، على أنه: " لا يسأل عضو المجلس الشعبي المحلي عما يبيديه من آراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه."

كما نصت اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون البلديات البحريني، على منح أعضاء المجلس البلدي البحريني الحصانة الموضوعية، وذلك عندما نصت في المادة رقم (27) من اللائحة، على أنه: " لعضو المجلس البلدي إبداء رأيه بحرية أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس ولجانه على ألا يكون الرأي المعبر عنه فيه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة أو بالاحترام الواجب للملك أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص أو خروج على القيم الأخلاقية وتقاليد المجتمع".⁹⁶

ولكن بالمقابل، فإنّ القانون الكويتي والأردني لم يذهبا إلى ما ذهب إليه كل من المشرّع القطري والمصري والبحريني، في منح عضو المجلس البلدي أو المحلي حصانة موضوعية للقيام بأعماله على أكمل وجه، إذ لم ينص قانون بلدية الكويت وقانون البلديات الأردني على أيّ نوع من الحصانة لأعضاء المجلس البلدي أو المحلي.

هذا مع إفاضة القول، إنّ المشرع المصري ذهب إلى منح أعضاء المجلس الشعبي المحلي ضماناً خاصة، وهي تُعدّ قريبة من الحصانة الإجرائية، إلّا أنها تختلف عنها من جهة أنّ الضمانة الممنوحة لعضو المجلس الشعبي المحلي لا تصدر حق السلطات في اتخاذ أيّ إجراءات جنائية

⁹⁵ انظر المادة رقم (91) من قانون رقم (145) لسنة 1988 بشأن الإدارة المحلية المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

⁹⁶ انظر المادة رقم (27) من قرار رقم (16) لسنة 2002 لقانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001.

ضد العضو، ولكن تتطلب من تلك السلطات إخطار المجلس الشعبي المحلي بما اتخذ من إجراءات ضد العضو، وذلك خلال ثمان وأربعين ساعة على الأكثر من تاريخ اتخاذ هذا الإجراء.⁹⁷

كما أنّ المشرع المصري لم يتوقف عند هذا الحد، بل إنّه منح أعضاء المجلس الشعبي المحلي ضمانه أخرى لما يتخذ من إجراءات تأديبية ضد أعضاء المجلس الشعبي، وذلك في صورة ما إذ كان أحد أعضاء المجلس من العاملين بالجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام أو الخاص، إذ يشترط القانون إخطار المجلس قبل اتخاذ أي إجراءات تأديبية بمواجهة العضو.⁹⁸

كما يشترط قانون الإدارة علاوة على ما سبق-فيما يتعلق بالأعضاء العاملين في الجهاز الإداري للدولة أو القطاع العام أو الخاص-على الإدارة التي يعمل بها العضو، أخذ موافقة مسبقة من المجلس وذلك قبل نقل أحد الأعضاء من وظيفته، إلا إذا كان النقل بناء على طلب العضو نفسه.⁹⁹

إنّ مختلف ما قدّمه المشرع المصري يُعدُّ أمرًا محمودًا، لأنّه يُوفّر ضمانة يحمي بها أعضاء المجلس الشعبي المحلي واستمراريّة عمله، من أيّ تدخّل قد تفرضه السلطات التنفيذية بغير الطريق الذي رسمه القانون. لذا يهيب الباحث بالمشرع القطري تبني هذا التوجه الخاص، باشتراط أخذ موافقة المجلس في حال قرّرت الإدارة التي يعمل بها عضو المجلس البلدي نقله من وظيفته إلى وظيفة أخرى.

⁹⁷ انظر المادة رقم (91) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

⁹⁸ انظر المرجع السابق.

⁹⁹ انظر المرجع السابق.

الفرع الثاني

واجبات أعضاء المجلس البلدي المركزي

تحدثنا في مطلبنا السابق على حقوق وضمانات أعضاء المجلس البلدي المركزي، وقمنا بعقد مقارنة بين ما هو موجود في التشريع القطري، مع غيره مما هو موجود في بعض التشريعات المقارنة الأخرى. وخلصنا إلى أنّ مُختلف هذه الحقوق والضمانات تكاد تكون متقاربة إلى حدّ ما في مختلف التشريعات الوطنية محلّ الدراسة، مع رصد بعض الفروقات التي تتمايز بها القوانين المقارنة عن بعضها البعض. ولكن، قبل تدقيق النظر فيما نصّ عليه قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي من تحديد للواجبات المُلقاة على عاتق عضو المجلس البلدي المركزي، لا بُدّ من الإشارة بدءًا إلى أنّ واجبات عضو المجلس البلدي المركزي الواردة في القانون ليست على سبيل الحصر، ذلك أنّ كلّ اختصاص يمنحه المشرع للمجلس البلدي المركزي، من الواجب على كافة أعضاء المجلس القيام به، وهو ما يؤكده القسم الذي يُدلي به العضو أمام المجلس، حيث يقسم كلّ عضو بأن يؤدي أعماله في المجلس بكل صدق وأمانة، وأن يحافظ على مصالح الوطن والمواطنين.¹⁰⁰

لقد عدّد قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي واللائحة الداخلية للمجلس عددا من الواجبات المُناطة بعهدة عضو المجلس البلدي المركزي، وهي كالتالي:

1. أداء اليمين المقررة بنص المادة رقم (7) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي قبل

مباشرة العمل بالمجلس.

¹⁰⁰ انظر المادة رقم (7) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي رقم (12) لسنة 1998.

2. تجنّب أيّ عمل من شأنه تضارب المصالح بين أنشطة العضو الخاصة وأنشطة الجهة

التي يعمل بها ومصالح المجلس.¹⁰¹

3. حضور اجتماعات المجلس ولجانه بانتظام سواء تلك العادية أو غير العادية.¹⁰²

4. عدم إعادة تقديم مقترحاً قد رفضه المجلس قبل مضي أربعة أشهر من قرار الرفض.¹⁰³

5. عدم طرح اقتراحات خارجة عن اختصاصات المجلس.¹⁰⁴

6. عدم التحدث ومقاطعة الآخرين إلا بإذن من رئيس المجلس وذلك حسب ما تقرره اللائحة

الداخلية للمجلس.¹⁰⁵

7. عدم استخدام عبارات غير لائقة تمس الأشخاص أو المصالح العليا للدولة.¹⁰⁶

تُمثّل مختلف هذه الواجبات السابق ذكرها إرشادات توجيهية، على جميع أعضاء

المجلس البلدي التقيد والالتزام بها. وهي فيما نرى تُمثّل مدونة سلوكية وعملية غايتها الرئيس إكساب

أعمال المجلس الفاعلية والنجاعة المطلوبة تحقيقاً للأمال والتطلعات التي رماها الناخبون على

مُمثليهم.

وبالاطلاع على التشريعات المقارنة في ذات السياق، يلحظ الباحث أنّ القانون الكويتي

والمصري والبحريني والأردني أخذوا بمسألة تحديد واجبات عضو المجلس البلدي أو المحلي، ولكنّ

ذلك التحديد يأتي على سبيل المثال لا الحصر، كما أنّ القوانين المشار إليها تتفق مع القانون

¹⁰¹ انظر المادة رقم (8) مكرر من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي.

¹⁰² راجع المواد (14، 16، 15) من المرجع السابق.

¹⁰³ انظر المادة رقم (47) من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس.

¹⁰⁴ انظر المادة رقم (44) من المرجع السابق.

¹⁰⁵ انظر المادة رقم (33) من المرجع السابق.

¹⁰⁶ انظر المادة رقم (35) من المرجع السابق.

القطري فيما نصّ عليه من واجبات. ولكننا سنعرض فيما يلي بعض الاختلافات التي أوردتها القوانين المقارنة فيما يتعلق بواجبات عضو المجلس البلدي أو المحلي لتحديد سمة الاختلاف والخصوصية في كلّ تشريع:

أ- نصّ قانون بلدية الكويت على عدم الجمع بين عضوية المجلس البلدي وعضوية مجلس إدارة أي شركة، أو تولي وظيفة عامة.¹⁰⁷

ب- ينص قانون بلدية الكويت على عدم تدخل أعضاء المجلس البلدي في اختصاصات الجهاز التنفيذي وأعماله.¹⁰⁸

ت- نص المرسوم بقانون البلديات البحريني على عدم جواز حضور العضو جلسات المجلس أو لجانه، وذلك متى ما كان له أو لزوجته أو أحد أقاربه إلى الدرجة الثالثة بالذات أو بالواسطة مصلحة شخصية معروضة، أو إذا كان وصياً أو قيمياً أو وكيلاً عن لهم مصلحة معروضة أمام المجلس،¹⁰⁹ وهو ما نصت عليه المادة رقم (93) من قانون الإدارة المحلية المصري.

أما فيما يخصّ المشرع الأردني فإنه لم ينصّ المسائل الواجب على عضو المجلس البلدي أو المحلي القيام بها ولكن نصّ المشرع الأردني على عدد من الأفعال الموجبة لسقوط العضوية متى قام بها العضو وهو ما يعني بمفهوم المخالفة أنه يجب على العضو عدم القيام بأفعال معينة منها التغيب عن حضور الجلسات ، العمل محامياً أو خبيراً في

¹⁰⁷ انظر المادة رقم (19) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

¹⁰⁸ انظر المادة رقم (12) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

¹⁰⁹ انظر المادة رقم (14) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

قضية ضد المجلس ، عقد اتفاق مع المجلس البلدي أو المحلي إذ كان من شأن هذا الاتفاق أن ينتج عنه منفعة للعضو ، الامتناع عن توقيع قرارات المجلس لثلاث مرات متتالية دون بيان الأسباب ، ارتكاب أخطاء جسيمة من شأنها إلحاق ضرراً بالمجلس .

نرى من جانبنا أنه يجدر بالمشرع أن يحدد واجبات عضو المجلس البلدي المركزي

تحديداً دقيقاً حتى لا يكون العضو مهدداً بإسقاط عضويته لأسباب غير محددة مسبقاً.

بناءً على كل ما تم عرضه من نقاط اتفاق، ونقاط تمييزية لكل تشريع مقارن، يخلص الباحث إلى أنّ الهدف الرئيس من كلّ هذه التنصيصات هو إبعاد كلّ ضرب من التداخل في المصالح بين عمل النائب بصفته عضو في المجلس البلدي المركزي وعمله الخاص، علاوة على الحدّ من إمكانية تأثيره بحكم مركزه الذي يشغله. وهو أمر فيما نرى يؤكد بصفة قطعية وجازمة أنّ المهام المناطة بعهدة عضو المجلس البلدي المركزي قوامها الرئيس خدمة الصالح العام، وتحقيق رغبات المواطنين وتطلّعاتهم، بعيداً عن كلّ رغبات وهواجس ذاتية تُحرّكه.

المطلب الرابع

انتهاء عضوية المجلس البلدي المركزي

حدّد المشرّع القطري أسباب انتهاء عضوية المجلس البلدي المركزي وحالاته، في نصّ المادة رقم (26) من قانون تنظيم المجلس، وهي: الوفاة، انتهاء مدة العضوية، الاستقالة، الفصل، حل المجلس بناءً على مقتضيات المصلحة العامة. إنّ مُختلف هذه الأسباب أو الحالات بعضها حكماً كالوفاة، وبعضها قانونياً كانهاء مدة العضوية وحلّ المجلس، وبعضها تأديبي كالفصل. وجزء هذا التنوع، سنحاول تفصيل القول في بعض الحالات كلّ على حدة ضمن النقاط الآتية، بناءً على ما تتطلبه هذه الحالات من تفصيل لرفع الغموض والالتباس عنها.

أولاً: الوفاة

قال الله سبحانه تعالى في مُحكم تنزيله (كُلُّ نَفْسٍ ذَائِقَةُ الْمَوْتِ)¹¹⁰ وهي سنة الله في الحياة، فعُضو المجلس البلدي المركزي المتوفى لابد له من شهادة رسمية تُفيد وفاته؛ سواء كان ذلك فعلاً أو حكماً، حيث لا يُعتد بما يتوصل له المجلس من أخبار أحد الأشخاص، أو من الإذاعة، أو ما شابه ذلك، لما تُرتبه هذه الوفاة من آثار قانونية. كما أنّ عُضوية العضو المتوفى تنتهي من تاريخ الوفاة، لا من تاريخ علم الإدارة، علاوة على أنها تنتهي بشكل تلقائي وبقوة القانون، فلا حاجة لاستصدار قرار من المجلس بذلك، وإن صادف وأن أصدر المجلس قراراً، فإنه يعتبر بذلك قراراً كاشفاً لا منشأ لمركز قانوني،¹¹¹ ولا يعتبر المفقود في حكم المتوفى إلا إذا ثبت ذلك فعلاً أو حكماً¹¹².

¹¹⁰ سورة آل عمران (185)

¹¹¹ انظر د. بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العامة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جامعة الدكتور الطاهر مولاي بسعيدة قسم الحقوق، ص 106.

¹¹² انظر أ.د. المقاطع محمد، د. الفارسي أحمد، القانون الإداري الكويتي، الكويت، جامعة الكويت كلية الحقوق، ص 410، هذا وقد نصت المادة رقم (291) من قانون الأسرة القطري رقم (22) لسنة 2006 على أنه " المفقود هو الغائب الذي لا يعرف إن كان حياً أو ميتاً

ويحكم القاضي بموت المفقود بعد التحري عنه بكل الوسائل في أي من الحالتين التاليتين:

1- قيام دليل على وفاته.

2- فقده في ظروف لا يغلب فيها الهلاك بعد مضي أربع سنوات من تاريخ الفقد أو كان قد فقد في ظروف يغلب فيها الهلاك ومضت سنتان على الفقد.

ويعتبر المفقود ميتاً بعد صدور الحكم بموته، من تاريخ فقده في حق مال الغير، ومن تاريخ صدور الحكم بموته في حق ماله الخاص ".¹¹²

ثانياً: انتهاء مدة العضوية

نصّت المادة (26) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على حالة انتهاء مدّة عُضوية العضو بالمجلس البلدي، وأحالت المادة المذكورة أعلاه إلى المادة رقم (6) من ذات القانون، والتي بدورها حدّدت مدة العضوية بأربع سنوات؛ تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس، وهي مدة الدورة الانتخابية.

هذا ونصّت المادة رقم (6) على إمكانية إعادة انتخاب من انتهت مدّة عضويته في الدورة الانتخابية القادمة. ولكنّ التساؤل الذي يثور في هذا المقام، هو التالي: في حال إذا ما انتهت مدة عضوية عضو المجلس البلدي وأعيد انتخابه مجدّداً، هل أنّه يعتبر عضواً في الفترة المتراوحة ما بين فترة انتهاء عضويته وقبل إعادة انتخابه؟

لم يُشر المشرّع إلى هذه الحالة في نصوص قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، ولكن يمكننا استخلاص ذلك، فيما إذا كان اتخاذ إجراءات انتخاب أعضاء المجلس البلدي القادم خلال مدة الأربع سنوات المنصوص عليها بنصّ المادة (6)، أم أنّ إجراءات انتخاب المجلس القادم تمّت بعد انتهاء ولاية المجلس السابق؛ أي بعد مرور أربع سنوات من تاريخ أول اجتماع للمجلس.

وعليه، يرى الباحث أنّ الانتخابات إذا أُجريت خلال الأربع سنوات، وأعيد انتخاب ذات العضو فإنّ عضويته تستمر، وذلك وفقاً لنصّ المادة (6) والتي تنص على أنّ " تكون مدة المجلس أربع سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتجري خلال الأربعة أشهر الأخيرة من تلك المدة انتخابات المجلس الجديد". أمّا في صورة عدم إعادة انتخاب عضو المجلس السابق في الانتخابات الجديدة، فإنّ عضويته تنتهي بانتهاء مدة الأربع سنوات.

وبحُكم أنّ انتخابات المجلس القادم أتت في ظل ولاية المجلس السابق، وتداخلت عضوية العضو السابق -المُعاد انتخابه- مع عضويته الجديدة، وتأكيدًا لذلك صدر المرسوم بدعوة المجلس البلدي المركزي للانعقاد بتاريخ 2015 /7/5¹¹³، كما صدر المرسوم بدعوة المواطنين لانتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي بتاريخ 2019/4/10¹¹⁴؛ وهو ما يعني إجراء انتخابات الدورة السادسة للمجلس البلدي قبل انتهاء المدة المحددة له بنص القانون.

وبالاطلاع على بعض التشريعات المقارنة في ذات النقطة المثارة سابقًا، يلحظ الباحث أنّ المشرع الكويتي ذهب إلى تحديد ميعاد إجراء الانتخابات للمجلس البلدي، ولكنّه لم ينص صراحة على الحالة محل التساؤل، ولكن يُستفاد ضمناً مُوافقتَه على امتداد عضوية العضو من المجلس السابق إلى المجلس القادم، وذلك حينما نصّ في المادة رقم (6)¹¹⁵ من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت، على أنّ " مدة المجلس أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، وتجرى الدعوة إلى الانتخاب خلال ستين يومًا السابقة على نهاية تلك المدة".

وبناءً على ما تقدّم ذكره، يخلص الباحث إلى أنّ مسألة تحديد ميعاد انتخابات المجلس الجديد خلال مدة المجلس المنعقد لا تأثير لها على مبدأ المساواة بين المرشحين؛ سواء كان المرشح لعضوية المجلس عضوًا في المجلس المنعقد أو انه لم يكن كذلك، وذلك لعدّة أسباب أهمّها أنّ المرشح لعضوية المجلس البلدي -الذي لم يكن عضوًا في المجلس المنعقد- كان باستطاعته الترشح لعضوية المجلس المنعقد. كما أنّ عضو المجلس المنعقد المرشح لعضوية المجلس الجديد

¹¹³ انظر المرسوم رقم (38) لسنة 2015.

¹¹⁴ انظر المرسوم رقم (4) لسنة 2019.

¹¹⁵ انظر المادة رقم (6) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

يكون تحت مراقبة الجماهير، فإذا كان قد أخلّ بواجباته فإنّ الناخبين لن يعيدوا انتخابه مرة أخرى، ومن ثمّ لا يمكن القول بأنّه بوضع أفضل من وضع المرشح الذي ليس بعضو في المجلس المنعقد. هذا ناهيك على أنّ جعل انتخابات المجلس بعد انتهاء مدة المجلس المنعقد -حتى لا يكون لأعضاء المجلس المنعقد صفتين، وهما عضو في المجلس المنعقد ومرشح للمجلس القادم- من شأنها أن توقف وتعطل الأعمال الموكلة للمجلس.

ثالثاً: الاستقالة والإقالة

من المعلوم أنّ الترشح للمجلس البلدي المركزي، هو أمر متعلّق بإرادة المرشح لأنّه صاحب القرار. ومن هذا المنطلق، يُمكن للعضو كذلك إنهاء علاقته بالمجلس البلدي المركزي بعد خوضه للعملية الانتخابية وفوزه بها، وذلك من خلال إبداء رغبته بذلك.

وقد تتعدّد الأسباب الدافعة إلى هذا الخيار، حيث أنّه من المُرجّح أن تُعرض على العضو وظيفة أخرى بامتيازات أفضل، أو عدم إمكانية التأقلم مع آليّة العمل بالمجلس وطبيعته¹¹⁶. وقد عرّفت محكمة التمييز القطرية الاستقالة بأنها "العرض الذي يعبر به الموظف على وجه جازم بإرادة اعتزال الخدمة في التاريخ الذي يحدده"¹¹⁷.

هذا، وقد نصّت المادة (26)¹¹⁸ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على الاستقالة كأحد أسباب انتهاء عضوية العضو بالمجلس البلدي المركزي، كما اشترطت المادة (27)¹¹⁹ من

¹¹⁶ انظر د. بدري مباركة، مرجع سابق، ص 102.

¹¹⁷ انظر الطعن رقم (2007/44) الصادر بجلسة 2007/6/26، محكمة التمييز القطرية.

¹¹⁸ انظر المادة رقم (26) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

¹¹⁹ انظر المادة رقم (27) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

ذات القانون أن تكون الاستقالة مكتوبة وتُعرض لزاماً على المجلس في أول اجتماع له بعد التقدم بها -للعلم بها- ويكون العضو مستقياً من تاريخها. وتختلف الاستقالة في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، عن الاستقالة وأحكامها المنصوص عليها في قانون الموارد البشرية، حيث أن المادة رقم (109)¹²⁰ من قانون الموارد البشرية نصت على تحديد جهة التعيين بالإدارة كجهة لقبول الاستقالة، كما يمكن لجهة الإدارة تأجيل قبول هذه الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل، إضافة إلى وجوب استمرار الموظف في العمل حتى إخطاره بقرار قبول الاستقالة.¹²¹ هذا بالإضافة، إلى إمكانية رفض الإدارة قبول الاستقالة -وإن كانت في الأصل لا تملك ذلك- ولكن استثناءً من ذلك، ووفقاً لمُبررات عملية مُلحة تتطلب استمرار الموظف في عمله.¹²²

هذا، وقد سبق وأن ربطنا فكرة استقالة العضو من المجلس بإرادته المنفردة دون أي تدخل، إلا أن غالبية القوانين المنظمة للوظيفة العامة تضع قاعدةً حكيميةً أو ضمنيةً تقضي باعتبار الموظف مستقياً في حال انقطاعه عن العمل بغير مبرر، وهو ما نصت عليه المادة رقم (111)¹²³ من قانون الموارد البشرية المدنية لسنة 2016.

وبالرجوع إلى قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، نجد أنه نصّ في المادة رقم (28)¹²⁴ منه، على اعتبار العضو المتخلف عن حضور ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة اعتباره

¹²⁰ انظر المادة رقم (109) من قانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية.

¹²¹ انظر المادة رقم (110) من المرجع السابق.

¹²² انظر د. محمد المقاطع، د. أحمد محمد الفارسي، مرجع سابق، ص 397 وما بعدها.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الاستقالة المنصوص عليها في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي تتفق مع أحكام الاستقالة المنصوص عليها في المادة رقم (64) من قانون السلطة القضائية.

¹²³ انظر المادة رقم (111) من قانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية.

¹²⁴ انظر المادة رقم (28) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

مستقيلاً، وذلك بعد إصدار المجلس لقرار بدعوته إلى سماع أقواله؛ فإذا حضر العضو ولم يبدي أيّ عذر يقبله المجلس، أو تخلف عن الحضور، فإنّ المجلس حينها يصدر قراراً يعتبر فيه العضو مستقيلاً، وذلك بموافقة أغلبية الأعضاء.

وبعد الباحث لمقارنة مع التشريعات المقارنة في ذات السياق السابق، يلحظ الباحث إلى نصّ المشرع المصري إلى إقرار حق عضو المجلس المحلي الشعبي من الاستقالة من المجلس، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (94) من قانون الإدارة المحلية. كما نصّت المادة رقم 95 من القانون المذكور، على اعتبار العضو المتغيب عن جلسات المجلس دون عذر مستقيلاً وذلك بعد سماع أقواله، على أن يصدر هذا القرار بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.¹²⁵

نصّ المشرع الكويتي إلى ذات ما ذهب إليه المشرع المصري والقطري من حقّ عضو المجلس البلدي في الاستقالة، وذلك وفقاً لما قضت به المادة رقم (14) من قانون بلدية الكويت، كما نصت المادة رقم (17) من القانون المشار إليه على اعتبار العضو مستقيلاً في حال تغيبه عن جلسات المجلس بدون عذر مقبول، ويكون ذلك القرار بأغلبية أعضاء المجلس بعد عرض أمر هذا العضو على المجلس.¹²⁶

وعلاوة على ما تقدّم، نصت المادة رقم 65 من قانون البلديات الأردني، على حق عضو المجلس المحلي في الاستقالة من المجلس، كما نصت المادة رقم (66) من القانون سالف الذكر على فقد العضو لعضويته بالمجلس إذا تغيب عن حضور جلسات المجلس دون عذر مقبول.¹²⁷

¹²⁵ انظر المادتين (94،95) من قانون الإدارة المحلية لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

¹²⁶ انظر المواد (14، 17، 18) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

¹²⁷ انظر المادتين (65، 66) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2016.

كما ذهب المرسوم بقانون البلديات البحريني على ذات ما ذهبت إليه القوانين المقارنة فيما يتعلق بمسألة استقالة العضو، وإقالته بقرار من المجلس في حال تغيبه عن حضور جلسات المجلس بدون عذر، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادتين (12، 15)¹²⁸ من المرسوم بقانون البلديات البحريني لسنة 2001.

لكل ما سبق، نقول إنّ هناك تماه بين مختلف التشريعات - سواء التشريع القطري أو بعض التشريعات المقارنة الأخرى- على اعتبار العضو مستقياً من مهامه في صورة تغيبه غير المبرر ومخالفته لما أجاز له القانون من سماح في عدد من المرات للتغيب دون سواها.

تجدر الإشارة إلى أن القوانين المقارنة قد نصت على مسألتى الاستقالة وإقالة العضو وقد وضعت التشريعات المقارنة ضمانات لمسألة اعتبار العضو مستقياً في حالة تخلفه عن حضور عدد من جلسات المجلس إلا أن الاختلافات تكمن في الأغلبية المطلوبة لإصدار مثل هذا القرار في كل من القانون القطري والكويتي والمصري والبحريني ، بينما أن المشرع الأردني لم ينص على صدور قرار إقالة العضو المتغيب بأغلبية معينة طالما لم يقبل المجلس عذر هذا العضو وهو امر فيه من التشدد الشيء الكثير كون أن هذا العضو وإن كان قد ارتكب مخالفة إلا أن إقالته من شأنها إهدار رأي الناخبين وهو ما لم يراعه المشرع الأردني وهذا ونرى من جانبنا أن موقف المشرع المصري حيال تطلبه أغلبية خاصة لإصدار قرار اعتبار العضو مستقياً لتخلفه عن حضور الجلسات هو امر محل اشادة كون أن المسألة من الممكن تداركها في المستقبل ،بالإضافة إلى اتفاق تطلب مثل هذه الأغلبية أن هذا العضو محل المسألة يمثل جموع من الناخبين هم من

¹²⁸ انظر المواد (12 ، 15) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

اختاروه وهو ما ندعو معه المشرع القطري إلى تعديل مسألة الأغلبية المطلوبة لإصدار قرار اعتبار العضو مستقيلاً في حال تخلفه عن حضور جلسات المجلس .

رابعاً: فصل عضو المجلس البلدي المركزي

أورد قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي في المادة رقم (29)¹²⁹ منه، حالات فصل عضو

المجلس البلدي، وهي التالية:

1. فقد الثقة أو الاعتبار.

2. الإخلال بواجبات العضوية.

3. فقد أحد شروط العضوية المنصوص عليها في المادة رقم (5) من القانون ذاته.

لذلك عزمنا على الحديث عن مُسببات فصل عضو المجلس البلدي المنصوص عليها في

قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي كلّ على حدا، وهي كالاتي:

أ- فقد الثقة أو الاعتبار:

إنّ الثقة في اللغة، هي الائتمان. ويُقال: رجلٌ ثَقَّةٌ: مؤتمن. أما الاعتبارُ فهو: الفرض

والتقدير، ومعناه في القضاء: ردُّ الاعتبار¹³⁰. هذا، وقد ذهب المشرع في نص المادة رقم (5) من

قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي إلى النصّ على وُجوب أن يكون المرشح لعضوية المجلس

مشهوداً له بالكفاءة والأمانة، بالإضافة إلى عدم سابقة الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف

¹²⁹ انظر المادة رقم (29) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

¹³⁰ انظر د. نبيل عبد السلام هارون، المعجم الوجيز لألفاظ القرآن الكريم، وزارة التعليم والتربية المصرية، مصر، 1994، ص404، ص 660.

والأمانة، وهو ما يثير التساؤل حول ماهية الثقة والاعتبار التي يقصدها المشرع -والتي تُعتبر سبباً لفصل عضو المجلس البلدي المركزي- ومدى الاعتبار بهما في صورة فقدهما.

ومن المفيد القول، إنّ المشرع القطري وَضَعَ شرط فقد الثقة أو الاعتبار كسبب لانتهاء العضوية، واعتبر أنّ فقد العضو لهما من مُوجبات السقوط الحكمي للعضوية، وذلك وفقاً لنص المادة رقم (29) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، إذ نصّت المادة على أنه " يفصل العضو، إذا فقد الثقة أو الاعتبار اللذين تتطلبهما عضوية المجلس... ويعرض أمر العضو قبل الفصل على المجلس. فإذا رأى بعد سماع أقواله صحة ما نسب إليه قرر فصله، وذلك بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين".

هذا، وقد نصّ المشرع الدستوري القطري في النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة 1972، على سقوط عضوية أعضاء مجلس الشورى في حال فقدان أيّ منهم لثقتهم، إذ نصت المادة رقم (62) منه على أنه " إذ فقد العضو الثقة والأمانة، فلأمير أن يقرر إسقاط العضوية عنه "131؛ وهو ما يعني أنّ العضوية لا تسقط تلقائياً، بل إنّ سقوطها مُعلّق بيد الأمير. في حين، نصّت المادة رقم (3) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على أنه " تسقط صفة العضوية عن عضو المجلس بقرار من الأمير في الحالات الآتية... إذا فقد العضو الثقة والاعتبار "132. ويُفهم من هذا النص أنّ العضوية ساقطة وجوباً وفقاً للفهم السليم لكلمة (تسقط) ولا يهمننا في هذا السياق مدى دستورية نص اللائحة -وإن كانت تخالف صريح نص المادة الدستورية المشار إليها- إلا أنّ ما يهمننا، هو أنّ مسألة فقد الثقة والاعتبار لم يحدّد ماهيتها المشرع الدستوري والمشرع العادي.

¹³¹ انظر المادة رقم (62) من النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة 1972.

¹³² انظر المادة رقم (3) من القانون رقم (6) لسنة 1979 الخاص باللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

و المثير للجدل-حقاً- أنّ صدور حكم قضائي في جريمة جنائية، ليس من شأنه حرمان أحد الأشخاص من الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي، صدور ذات الحكم على أحد أعضاء المجلس البلدي المركزي من شأنه أن يسقط عضوية هذا العضو وذلك لفقده الثقة والاعتبار معاً المنصوص عليهما في المادة رقم (29) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي وذلك إذا ما نظرنا إلى المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي والتي حددت الشروط الواجب توافرها في من يرشح نفسه لعضوية المجلس البلدي المركزي حيث اشترطت عدم سابقة الحكم على المرشح في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ، مع أنّ الثابت قانوناً أنّ كلّ الجرائم لا تمسّ بالشرف والأمانة .

هذا، وقد نصّ قانون الإجراءات الجنائية على ردّ الاعتبار القانوني والقضائي لكلّ من صدر في حقّه حكم بعقوبة جنائية أو جنحة، حيث قضت المادة رقم (392) من القانون المشار إليه بالتالي: " يترتب على رد الاعتبار محو الحكم القاضي بالإدانة، بالنسبة للمستقبل، وزوال ما يترتب عليه من انعدام الأهلية والحرمان من الحقوق وسائر الآثار الجنائية " .¹³³

لكلّ ما سبق ذكره سابقاً، يرى الباحث أنّ فقد الثقة أو الاعتبار لا يكون إلا إذا ما صدر بحقّ عضو المجلس البلدي المركزي حكم قضائي في عقوبة جنائية أو جنحة دون المخالفات، وذلك بمفهوم المخالفة. إذ أنّه بصدور حكم جنائي على شخص في عقوبة جنائية أو جنحة، يكون ذلك الحكم سنداً لفقدان الشخص لاعتباره. لذلك نظّم المشرع وسيلة لاستعادة هذا الاعتبار في قانون

¹³³راجع، المواد (380، 379، 392) من قانون الإجراءات الجنائية رقم (23) لسنة 2004.

الإجراءات الجنائية، ليكون ردّ الاعتبار في كلّ الجنايات والجنح على حدّ سواء، دون حصر أي

منها. 134

أمّا فيما يتعلّق بمدى ارتباط فقد الثقة أو الاعتبار بشرطي الكفاءة والأمانة، وعدم سابقة الحكم على المرشح في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، فإنّ نص المادة رقم (29) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي قد حسمت ذلك حين نصّت، على أنه " يفصل العضو، إذا فقد الثقة أو الاعتبار اللذين تتطلبهما عضوية المجلس، أو أخل بواجبات العضوية، أو فقد شرطاً من الشروط المنصوص عليها في المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي". وهو ما يعني، أنّ المشرّع عدّد الحالات الموجبة للفصل، وجعل حالة فقد الثقة أو الاعتبار، حالة مُنفصلة عن فقد الشروط الواردة في المادة رقم (5) من القانون المشار إليه.

وتأسيساً على ما سبق ذكره، يهيب الباحث بالمشرّع القطري إلغاء النص الخاص المُعتبر

لفقد الثقة أو الاعتبار من مُوجبات سقوط العضوية، والاكتفاء بما هو منصوص عليه في المادة

¹³⁴ راجع حكم محكمة الاستئناف رقم (450) لسنة 2016، جنائي، الصادر بجلسة 30/6/2016، محكمة الاستئناف القطرية إذ ذهبت المحكمة للقول في حكمها " وحيث إنه عن الموضوع فلما كان من المقرر وفق نص المادة 380 من قانون الإجراءات الجنائية أنه يجب لرد الاعتبار القضائي 1- أن تكون العقوبة في جناية أو جنحة ونفذت تنفيذاً كاملاً أو صدر عنها عفو أو سقطت بمعنى المدة 2- أن تكون قد قضت من تاريخ تنفيذ العقوبة أو صدور العفو عنها مدة سنتين إذا كانت عقوبة جناية أو سنة إذا كانت عقوبة جنحه. وحيث إنه لما كانت الجريمة التي يطلب المستأنف رد اعتباره وهي محل البلاغ .../..... والمقيدة برقم /..... جنائية المؤشرة بالمادتين 309، 326 من قانون العقوبات ومن ثم فإن العقوبة المحكوم بها عليه هي عقوبة من جنحه واعمالاً لنص المادة 380 أ. ج فإن مضي مدة سنة من تاريخ تنفيذ العقوبة الصادرة في حقه يوجب رد اعتباره قضاء خاصة وقد ثبت من كتاب إدارة البحث الجنائي المؤرخ .. /.../ أن طالب رد الاعتبار يسلك حالياً سلوكاً قوياً ولم تسجل عليه أية بلاغات جديدة ومن ثم فقد تحقق بشأن ما نصت عليه المادة 388 إجراءات جنائية خاصة وقد ثبت قيامه بتنفيذ الحكم الصادر ضده في الجنحة سالفة البيان بتاريخ .. /.../ مما يكون ما انتهت إليه النيابة العامة بمذكرتها المؤرخة .. /.../ بالموافقة على رد اعتبار المستأنف صادف صحيح القانون وهو ما يوجب إلغاء حكم أول درجة والقضاء مجدداً برد اعتبار المستأنف "

رقم (29)، إذ أنّ المادة قد اعتبرت فقدت أحد شروط الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي من موجبات سقوط العضوية. وحين النظر في شروط العضوية، نجد أنّ من بينها الكفاءة والأمانة، إلى جانب شرط عدم سابقة الحكم على المرشح في جريمة مُخلّة بالشرف والأمانة، ومن الطبيعي أنّ فاقد أيّ من هذين الشرطين يُعتبر فاقداً للثقة والاعتبار.

ب- الإخلال بواجبات العضوية:

سبق وأنّ تحدثنا على أنّ لعضو المجلس البلدي المركزي عددا من الواجبات، كان القانون قد حدّدتها ضمن اللائحة الداخلية للمجلس البلدي المركزي، وأنّ هذا الواجبات ليست على سبيل الحصر، لأنّ كل اختصاص يوكل للمجلس، هو بمثابة واجب على كلّ عضو بالمجلس.¹³⁵

إلا أنّ المشرع لم يترك هذه الواجبات دون جزاءات في حال عدم الالتزام بها، إذ نصّت المادة رقم (29)¹³⁶ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على بعض الحالات التي يُفصل فيها العضو في صورة ما إذا قام بارتكابها، ومن ضمنها الإخلال بواجبات العضوية، ومن بينها، تجنّب القيام بأيّ عمل من شأنه أن يُوجد تضارباً في المصالح؛ بين أنشطة العضو الخاصة، وأنشطة الجهة التي يعمل بها ومصالح المجلس. وهذا الأمر أكّده التشريع البحريني، حين اعتبرت اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون البلديات كلّ مخالفة للمادة رقم (14)¹³⁷ من المرسوم المُشار إليه، هو بمثابة إخلال بواجبات العضوية، حيث تنصّ هذه المادة على حظر التعاقد للذات أو بالواسطة من قبل عضو المجلس بعمل مقاوله أو توريد لحساب البلدية، أو الدخول مع البلدية في علاقة بيع أو

¹³⁵ راجع، الصفحة رقم (54) وما بعدها من هذه الرسالة.

¹³⁶ انظر المادة رقم (29) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي .

¹³⁷ انظر المادة رقم (14) من القرار رقم (16) لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني رقم (35) لسنة 2001.

إيجار أو مقايضة والمشاركة في مداوات المجلس، إذا كان للعضو أو أحد أقاربه مصلحة في موضوع معروض على المجلس.¹³⁸

كما أكد هذا الأمر أيضًا قانون البلديات الأردني، حين عدّ البعض من حالات الإخلال بالواجبات الموجبة لسقوط العضوية، حيث نصّت المادة رقم (66) من قانون البلديات الأردني على فقد العضوية لكلّ من عمل محامياً أو خبيراً في قضية ضد المجلس، بالإضافة إلى كلّ من عقد اتفاقاً مع المجلس وأصبح له منفعة من هذا الاتفاق. هذا، وقد أضافت المادة حقّ الوزير المختص في إسقاط عضوية من يرتكب خطأ أو مخالفة جسمية تلحق بالمجلس أضراراً.

كما أنّ المشرع المصري أعطى المجلس الشعبي المحلي السلطة التقديرية فيما يتعلق بإسقاط عضوية العضو الذي قد أخل بواجبات العضوية أو بمقتضياتها، وذلك وفقاً لما نصّت عليه المادة رقم (96) من قانون الإدارة المحلية.

وعلى خلاف المشرعين السابقين، سلك المشرع الكويتي مسلكاً مغايراً لما ذهبت إليه القوانين المقارنة، وذلك حين لم يقرّر إسقاط أو سقوط عضوية العضو المُخِلِّ بواجبات العضوية في قانون بلدية الكويت.

وتأسيساً على ما سبق، يرى الباحث من جانبه، أنّ كلّ من المشرع القطري والأردني والبحريني ذهبوا إلى اعتبار مخالفة واجبات العضوية من موجبات سقوط العضوية، ذلك أنّهم ساووا بين فقد العضو لأحد شروط العضوية، والإخلال بواجبات العضوية، وهو ما يُعتبر تشدداً مجحفاً.

¹³⁸ انظر المادة رقم (9) من القرار رقم (16) لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون البلديات رقم (35) لسنة 2001، كما ينظر إلى المادة رقم (16) من المرسوم المشار إليه.

إلا أنّ المشرع القطري قرّر استثناء تخلف العضو عن حضور الجلسات من القواعد المقررة بشأن مخالفة الواجبات، حيث أعطى المشرع سلطة تقديرية للمجلس البلدي المركزي حيال إسقاط عضوية العضو غير الملتزم بحضور جلسات المجلس، بذا يكون للمجلس -إذا ما قبل بما يأتيه العضو المتخلف عن حضور الجلسات- أن يقرّر استمرار عضوية هذا العضو، وله أيضًا حق إسقاطها في حال عدم اقتناع المجلس بدفاع هذا العضو، أو بمشروعية تغيّبه عن حضور جلسة الاستماع. ولا يرى الباحث من جانبه كذلك، أيّ مبرر من استثناء مسألة تخلف العضو عن حضور الجلسات، واعتبارها من حالات إسقاط العضوية الذي يُقدّره المجلس، في حين تعتبر مخالفة باقي واجبات العضوية الأخرى موجبة لسقوطها بمجرد ارتكابها؛ وذلك على اعتبار أنّ مسألة التزام العضو هي من أهمّ الواجبات التي يجب عدم الإخلال بها، وفي ذات الوقت قرّر المشرع استثناء هذه المسألة من السقوط الحكمي. وحسنًا فعل المشرع المصري، حينما نصّ على منح المجلس الشعبي المحلي سلطة البتّ في مسألة إخلال العضو بواجبات العضوية، وإعطائه الصلاحية فيما يقرّر من إسقاط العضوية من عدمها، وذلك وفقًا لنصّ المادة رقم (96)¹³⁹ من قانون الإدارة المحلية المصري، وهو ما ندعو المشرع القطري إلى الأخذ به، وذلك على أساس أنّ التوسّع في الحالات الموجبة لسقوط العضوية حكميًا هي مسألة من شأنها تعطيل عمل المجلس والإخلال بسير أعماله بانتظام، لاسيما وأنّ هذا التوجّه من شأنه أن يؤدي إلى حلّ المجلس، وذلك في صورة ما إذا نقص عدد أعضاء المجلس للنصف وفقًا لتوسّع المشرع في حالات سقوط العضوية.

¹³⁹ انظر المادة رقم (96) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة

1979.

ت- فقد أحد شروط العضوية:

بالإضافة إلى الحالات التي سبق ذكرها، نصت المادة رقم (29)¹⁴⁰ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على اعتبار فقد أحد أعضاء المجلس البلدي المركزي للشروط المنصوص عليها في المادة رقم (5)¹⁴¹ من القانون المشار إليه سبباً لسقوط عضويته. هذا وتتص المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على أنه: " يشترط فيمن يرشح عضواً بالمجلس ما يلي:

- أن تكون جنسيته قطرية، ويجب فيمن اكتسب الجنسية القطرية أن يكون والده من مواليد قطر.
- أن يكون قد بلغ من العمر ثلاثين سنة.
- أن يجيد القراءة والكتابة.
- أن يكون من المشهود لهم بالكفاءة والأمانة.
- ألا يكون قد سبق عليه الحكم في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
- أن يكون مقيماً بجداول الناخبين في الدائرة التي يرشح نفسه فيها وله محل إقامة دائمة في حدودها.
- ألا يكون من العاملين في وزارة الدفاع أو الداخلية أو أي جهة عسكرية أخرى.

¹⁴⁰ انظر المادة رقم (29) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

¹⁴¹ انظر المادة رقم (5) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

هذا، وقد تطلبّ المشرع سماع المجلس لأقوال العضو قبل إصدار قرار الفصل ، على أن يكون الفصل بموافقة ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين ، إلا أنّ المشرع لم ينص على حالة ما إذا لم تتحقق الأغلبية المطلوبة، مع أنّ نص المادة أمر ألاّ يُترك للمجلس أيّ سلطة تقديرية حالما تتوفر أيّ من الحالات المذكورة، إذ تنصّ المادة على فصل العضو وذلك متى توافرت الحالات التي حددها، الأمر الذي لا يصحّ معه طلب الأغلبية لإصدار مثل هذا القرار، إذ تُعتبر العضوية قد سقطت بموجب القانون وذلك لتخلف أحد شروطها المطلوب توافرها في العضو طيلة مدة عضويته. كما أنّ من شأن طلب الأغلبية بإصدار قرار بفصل العضو -الذي فقد أحد شروط الترشح- من شأنه إبقاء أعضاء في المجلس لا تتوفر فيهم شروط الترشح لعضوية المجلس. وهو ما ندعو معه المشرع بالاكتماء بإعلان خلو المقعد، بعد التحقق من فقد العضو للشروط الترشح لعضوية المجلس

وبالاطلاع على التشريعات المُقارنة في ذات الموضوع، يلحظ الباحث أنّ كلّ من المشرع المصري والبحريني والكويتي والأردني ذهبوا إلى ما ذهب إليه المشرع القطري، من اعتبار فُقد العضو لأحد شروط الترشح لعضوية المجلس البلدي أو المحلي سبب لسقوط العضوية. هذا، وقد نصّ المرسوم بقانون البلديات البحريني في المادة رقم (16) على سقوط عضوية من فقد أحد شروط العضوية، وذلك بعد سماع أقواله، على أنّ يُصدر المجلس بعد ذلك قرارًا بخلو المقعد، إلا أنّ المشرع الكويتي والأردني لم ينصا على وجوب سماع أقوال العضو في حال فقدانه لأحد شروط الترشح، واكتفيا بإعلان المجلس خلو المقعد. في حين ذهب المشرع المصري إلى ما ذهب إليه المشرع القطري عندما اشترط لسقوط العضوية في حال تخلف أحد الشروط اللازمة للترشح، سماع أقوال العضو، على أن يصدر قرار المجلس بسقوط العضوية بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس،

الأمر الذي من شأنه بقاء أعضاء فاقدين لشروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، وهو أمر محلّ نظر لدى المشرع القطري والمصري.¹⁴²

خامساً: حل المجلس بناءً على مقتضيات المصلحة العامة

ورد بنصّ المادة رقم (26)¹⁴³ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي ذكر حالات حلّه بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، وهو ما يعني انتهاء العضوية بالمجلس. وقد حدّد القانون صورتين لحل المجلس، وهما:

أ- حل المجلس بمرسوم.

ب- اعتبار المجلس منحلّاً إذ نقص عدد أعضاء المجلس إلى النصف.

وقد حدّدت المادتين (31،32)¹⁴⁴ من القانون سالف البيان، الحالتان المشار إليهما، وفصلت المادة رقم (31) الحالة الأولى، حيث نصّت على أنّ يكون الحلّ بمرسوم، ويكون ذلك المرسوم بناءً على اقتراح وزير الشؤون البلدية والزراعة، أو ثلثي أعضاء المجلس. كما اشترط القانون صدور مرسوم بالحل في الحالتين السابقتين، مع وجوب تعيين لجنة تتولّى اختصاصات المجلس إلى حين اتّخاذ إجراءات تشكيل مجلس جديد.

¹⁴² انظر المادة رقم (18) من قانون بلدية الكويت لسنة 2016، كما ينظر إلى المادة رقم (96) من قانون الإدارة المحلية المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979، كما ينظر إلى المادة رقم (66) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015، كما ينظر إلى المادة رقم (29) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي لسنة 1998، كما ينظر إلى المادة رقم (16) المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

¹⁴³ انظر المادة رقم (26) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.
¹⁴⁴ انظر المادتين (31، 32) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

ويرى الباحث من جهته، أنّ اللّجوء إلى حلّ المجلس المنتخب من جموع الناخبين، هو أمر غير مقبول إلاّ على سبيل الاستثناء، أو لمواجهة ضرورة ملحة تقتضي ذلك. وكان من الأجدر أن يتّجه المشرع إلى تضيق كلّ ما ينتقص من الديمقراطية المتمثلة في اختيار الناخبين لممثليهم، عن طريق وضع قيود وضوابط لحلّ المجلس البلدي المركزي، وعدم تركها لتقدير السلطة التنفيذية. وحسباً فعل المشرع، حينما نصّ في المادة رقم (31) مكرر -التي نصّ عليها قانون رقم (1) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي- على تحديد ميعاد أربعة أشهر لإجراء انتخابات للمجلس البلدي المركزي، وذلك من تاريخ مرسوم الحل. ولكنّ الباحث يقترح المزيد من الضمانات، ويكون وذلك من خلال:

- اشتراط تسبب مرسوم حلّ المجلس البلدي المركزي في حال حله بناءً على مقتضيات المصلحة العامة، وتوضيح ماهية المصلحة المبتغاة من الحل، وذلك حتى لا يُصبح الحلّ سبباً مسلطاً على رقبة المجلس وأعضائه في حال تعارض وجهات النظر بين المجلس والوزارة المعنية، كون المجلس له بعض الصلاحيات التنفيذية والتي تتطلب موافقة وزير الشؤون البلدية والزراعة المنصوص عليها في المادة رقم (10)¹⁴⁵ من قانون تنظيم المجلس، بالإضافة إلى إثبات استقلالية المجلس، وإيضاح أسباب الحل للمجلس وأعضائه، وجموع الناخبين الذين انتخبوا أعضاء المجلس المنحل.

- اشتراط عدم حلّ المجلس لمرتين لذات السبب. والحكمة المبتغاة من مثل هذا الشرط، هو أنّ المشرع ابتغى الالتجاء إلى رأي الناخبين في تحديد من يمثلهم في آراءهم،

¹⁴⁵ انظر المادة رقم (10) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

فلا يجوز أن يعبر الناخبون عن رأيهم باختيارهم لممثليهم ويحلّ المجلس بعد ذلك لنفس الأسباب، وهو ما يبعث برسالة قوامها عدم جدية العملية الانتخابية لجموع الناخبين، الأمر الذي يترتب عليه عزوف الناخبين وإحداث تراجع ديمقراطي، كما ذهب إلى المشرع المصري.

بناءً على كلّ ما تمّ ذكره سابقاً، يرى الباحث أنّ المشرّع لم يكن موقفاً في استخدام مصطلح (فصل العضو) الواردة بنص المادتين (26،29) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، ذلك أنّه قد خلط بين حالات إسقاط العضوية التي تكون للمجلس فيها سلطة تقديرية، والسقوط التي تكون بحكم القانون وذلك متى ما وجدت مسببات هذا السقوط- كفقد العضو لأحد شروط الترشح- إذ أنّ العضو بهذه الحالة يكون غير مستوف للشروط القانونية لبقائه بالمجلس البلدي المركزي، ومن ثمّ لا يُمكن للمجلس إزاء فقد أيّ شرط من هذه الشروط إلاّ إعلان خلوّ المقعد. لذلك نرى أنّ تُفصل حالات إسقاط العضوية، -وهي الإخلال بواجبات العضوية-أسوة لما ذهب إليه من فصل حالة تغيب العضو عن جلسات المجلس عن حالات سقوط العضوية؛ وهي حالة فقد الشروط العضوية، وفقد الثقة والاعتبار.

المبحث الثاني

اختصاصات المجلس البلدي المركزي

إنّ المشرّع وهو بصدد تنظيم اختصاصات المجلس البلدي المركزي، اتّجه نحو منحه اختصاصات عديدة، منها ما هو إشرافيّ، ومنها ما هو تقيريّ، ومنها ما هو استشاري. ويمكن تقسيم هذه الاختصاصات إلى ثلاث مجالات، هي:

أولاً: مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات المتعلقة باختصاصات وزارة الشؤون البلدية والزراعة والمجلس البلدي المركزي.

ثانياً: تخطيط وتطوير البرامج المتعلقة بالشؤون البلدية والزراعية.

ثالثاً: إصدار الأوامر المحلية تنفيذاً لاختصاصاته فيما لم يرد به نص في التشريعات القائمة.

وقد نصّ القانون على اختصاصات مالية للمجلس فيما يتعلق بميزانيته الخاصة، علاوة على تحديد اختصاصات رئيس المجلس في الفصل الثالث من القانون المشار إليه سلفاً، ناهيك على أنّ اللائحة الداخلية للمجلس البلدي المركزي البلدي منحت بعض الاختصاصات إلى رئيس المجلس في المادة التاسعة منها.¹⁴⁶ وعليه، سوف نقسّم مبحثنا هذا إلى أربعة مطالب، وهي كالآتي:

المطلب الأول: الاختصاصات الرقابية والاستشارية للمجلس البلدي المركزي.

المطلب الثاني: الاختصاصات التقيرية للمجلس البلدي المركزي.

المطلب الثالث: الاختصاصات المالية للمجلس البلدي المركزي.

المطلب الرابع: دور رئيس المجلس البلدي المركزي بالنسبة للأعضاء والمجلس.

¹⁴⁶ راجع، قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس.

المطلب الأول

الاختصاصات الرقابية والاستشارية للمجلس البلدي المركزي

نصّ المشرع في المادة رقم (8) من قانون تنظيم المجلس البلدي على اختصاصات المجلس البلدي المركزي، وقد قسّم هذه الاختصاصات إلى قسمين: يتعلّق القسم الأول بمراقبة تنفيذ القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بصلاحيات واختصاصات الوزارة والمجلس، وحدّد بعض تلك القوانين التي يراقب المجلس تنفيذها على سبيل المثال، وهي:¹⁴⁷

-
- 147 انظر المادة رقم (8) من قانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي حيث تنص على أنه: " يهدف المجلس إلى العمل بالوسائل المتاحة على تقدم البلاد في مجال الشؤون البلدية، وله في سبيل تحقيق أهدافه أن يمارس بوجه خاص اختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات الآتية:
أولاً- مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بصلاحيات واختصاصات الوزارة والمجلس بما في ذلك القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بشؤون تنظيم المباني وتخطيط الأراضي والطرق والمحال التجارية والصناعية والعمامة وغيرها من الأنظمة التي ينص فيها على تخويل المجلس سلطة مراقبة التنفيذ.
ثانياً- البحث في النواحي التخطيطية والبرامجية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والإدارية للشؤون البلدية والزراعية، وبخاصة ما يلي:
1. دراسة الرغبات أو المقترحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس بشأن أية مسألة تدخل في مجالات الشؤون البلدية والزراعية.
2. النظر وإبداء الرأي في المسائل والموضوعات المتعلقة بالشؤون البلدية والتي تحال إلى المجلس من الوزارة أو الجهات الحكومية الأخرى.
3. تقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين أو اتخاذ أي إجراءات أو تدابير يراها المجلس ضرورية أو نافعة للمصلحة العامة.
4. طلب أي بيانات أو دراسات أو تقارير تتعلق بإدارات الوزارة والبلديات واقتراحاتها، وذلك لبحثها وإبداء الرأي فيها.
5. بحث العرائض والشكاوى المتعلقة بالشؤون البلدية والزراعية، وللمجلس أن يطلب من الجهات المسؤولة بالوزارة وغيرها من الجهات الحكومية المختصة البيانات الضرورية اللازمة لبحثها.
6. مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بالأغذية المعدة للاستهلاك الأدمي.
7. اقتراح إنشاء الحدائق العامة ومتابعة صيانتها.
8. مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيف الشوارع والطرق وجمع النفايات والأوساخ والتخلص منها.
9. الإشراف على النقل العام للركاب.
10. مراقبة تنفيذ قوانين الرخص التجارية والفنادق وأماكن الترفيه والمتنزهات والمهن البسيطة والباعة المتجولين.
11. مراقبة تنفيذ قوانين رخص الإعلانات ومنع الإزعاج العام.
12. مراقبة الأنظمة الخاصة بإدارة المدافن وتحديد أماكنها.

1. القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بشؤون تنظيم المياني.
2. القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بتخطيط الأراضي.
3. القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بالطرق.
4. القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بالمحال التجارية والصناعية والعامة.

-
13. اقتراح الأسماء التي تطلق على المدن والقرى والأحياء والشوارع والميادين والأسواق والحدائق العامة والمتنزهات.
 14. اقتراح فرض الضرائب والرسوم والعوائد المحلية.
 15. مراقبة فعالية أعمال مكافحة التسول وإدارة دور العجزة ومساعدة الفقراء .
 16. مراقبة كفاءة أعمال إغاثة منكوبي الحرائق والكوارث الطبيعية.
 17. اقتراح الخطوات الكفيلة بمكافحة الحرائق والوقاية منها.
 18. تقديم مقترحات ميزانية المجلس السنوية.
 19. مراقبة الأنظمة الخاصة بالأسواق والمحال التجارية وتنظيمها.
 20. اقتراح السبل الكفيلة بتحسين عمليات تحصيل الإيرادات الخاصة بالوزارة.
 21. تنظيم القواعد والشروط اللازمة لإيواء الحيوانات في المساكن المأهولة بالسكان ومراقبة تنفيذ القانون الخاص بالحيوانات المهمة.
 22. توعية المواطنين والرد على الشكاوى المتعلقة بالشئون البلدية والزراعية.
 23. مراقبة تنفيذ الأنظمة والإجراءات الأخرى المتعلقة بالشئون البلدية والزراعية.
 24. الموافقة على المشتريات اللازمة لأعمال المجلس.
 25. إعداد اللائحة الداخلية للمجلس.
 26. إعداد مشروع موازنة المجلس للسنة المالية الجديدة وكذلك مشروع الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية.
 27. أي صلاحيات أو اختصاصات أو مسؤوليات أخرى يقرها القانون للمجلس. ويعبر المجلس عن آرائه في شكل توصيات وقرارات.
 28. عقد الاتفاقيات مع الجهات العربية والإقليمية والدولية المماثلة، بالتنسيق مع الوزارة، ووفقاً للأحكام القانونية المتعلقة بإجراءات إعداد التشريعات.

لم يقصر المشرع اختصاص المجلس الرقابي على تنفيذ القوانين المذكورة بنص المادة، وإنما أوردتها على سبيل المثال، كما نصّ كذلك على أنّ اختصاص المجلس يكون بناء على القوانين واللوائح والقرارات التي ينص فيها على تخويل المجلس سلطة مراقبة التنفيذ.

أما القسم الثاني، فقد نصّت عليه المادة رقم (8) من قانون المجلس البلدي، تحت عنوان: النواحي التخطيطية والبرامجية والاقتصادية والاجتماعية والمالية والاقتصادية للشؤون البلدية والزراعية، وتشمل: اقتراح إنشاء الحدائق، وأسماء المدن والأحياء، وبحث العرائض والشكاوى المقدمة للمجلس، وتقديم توصيات بإصدار بعض التشريعات، ودراسة رغبات واقتراحات الأعضاء، واقتراح تحسين تحصيل إيرادات الوزارة، ومراقبة فعالية مكافحة التسول والفقير، وغيرها من الاختصاصات المنصوص عليها في المادة المشار إليها.

ويُلاحظ الباحث، أنّ المشرع عندما قسم اختصاصات المجلس في المادة رقم (8) كما أسلفنا إلى قسمين الأول متعلّق بمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات المرتبطة بمجال عمل الوزارة والمجلس، والثاني متعلّق بالجانب الاستشاري قد خلط بعض اختصاصات المجلس المتعلقة بمراقبة القوانين واللوائح والقرارات، باختصاص المجلس الاستشاري، ويتّضح ذلك فيما نصّت عليه المادة رقم (8) (البند المعنون تحت رقم ثانيًا) حيث ذكر المشرع ما يقارب عن سبعة وعشرين اختصاصًا؛ ومن ضمنها بعض الاختصاصات الرقابية، وهي: مراقبة تنفيذ القوانين الخاصة بتنظيف الشوارع ورخص الإعلانات، وغيرها. إلا أنّ المشرع في ذات الوقت، سبق وأن وضع الاختصاصات الرقابية (البند المعنون تحت رقم أولًا)، لذا كان من الأجدر عليه الالتزام بالتقسيم الذي وضعه في نص المادة رقم (8)، فيضع كلّ ما يتعلّق بمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات في البند الأول، دون

وضع بعض الاختصاصات في البند الأول وبعضها الآخر في البند الثاني، لأنّ هذا الأمر قد يُثيرُ الغلط في الواقع العلمي.

وبإلقاء نظرة على التشريعات المقارنة في هذه النقطة المثارة للدرس، يلحظ الباحث أنّ القانون الكويتي نصّ على اختصاص المجلس البلدي الكويتي الرقابي والاستشاري في المادة رقم (21) من قانون بلدية الكويت. وذلك حين نصّ على اختصاص المجلس بمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بشؤون البلدية، كما نصّت ذات المادة على حقّ المجلس في إبداء الرأي حول كل التزام أو احتكار موضوعه مرفق عام في حدود اختصاص البلدية¹⁴⁸. هذا وقد نصّ المرسوم بقانون البلديات البحريني على بعض الاختصاصات الرقابية والاستشارية للمجلس البلدي البحريني، حين نصّت المادة رقم (19) من المرسوم على اختصاص المجلس بمراقبة تنفيذ الأنظمة المتعلقة بالإدارة والمياه والصرف الصحي وغير ذلك من الأنظمة المتعلقة بالمرافق العامة، كما نصت ذات المادة على اختصاص المجلس الاستشاري، حيث أنّها أعطت المجلس الحقّ في اقتراح إنشاء الطرق والبيادين والمشروعات ذات الطابع المحلي، وتسمية الشوارع والمدن، بالإضافة إل اقتراح فرض الرسوم وتعديلها وإلغائها¹⁴⁹. مع إفادة القول، إنّ المواد (12،16) من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون البلديات البحريني فصلّ القول في صور الاختصاص الاستشاري للمجلس البلدي، في حين أنّ المادة رقم (18) من ذات اللائحة، قامت بتفصيل الاختصاصات الرقابية للمجلس.¹⁵⁰

¹⁴⁸ انظر المادة رقم (21) من قانون بلدية الكويت لسنة 2016.

¹⁴⁹ انظر المادة رقم (19) من المرسوم بقانون البلديات البحريني رقم (35) لسنة 2001.

¹⁵⁰ انظر المادة رقم (12 ، 16 ، 18) من القرار رقم (16) لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون البلديات البحريني رقم (35) لسنة 2001.

أما بالنسبة للمشرع الأردني، فقد نصّ على العديد من الاختصاصات الرقابية والإشرافية للمجلس البلدي والمحلي، ومن بينها مراقبة المحلات، والأعمال المقلقة للراحة، والأسواق العامة، وأنواع البضائع، وبيع الوقود، والمواد الغذائية، والمتاحف، والمكتبات العامة، وغيرها ممّا نصّت عليه المادة رقم (6) من قانون البلديات. هذا، مع الإفادة بأنّ ذات المادة نصّت على عدد من الاختصاصات الاستشارية للمجلس، ومنها اقتراح المشاريع التنموية، والمشاركة في تحديد أماكن المدارس، ومسارات شبكات المياه والكهرباء والغاز والصرف الصحي والمستشفيات.¹⁵¹

وفي جمهورية مصر، تُقسّم المجالس الشعبية المحلية إلى عدد من المستويات، بدءًا بالمحافظات وانتهاءً بالقرى، وتأتي المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء قبل القرى. هذا، وقد أحال المشرع المصري اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمراكز، إلى الاختصاصات المنصوص عليها في المجالس الشعبية المحلية والمدن والأحياء، واستثنى من تلك الإحالة المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والقرى، إذ أورد المشرع المصري اختصاصات خاصة بتلك المجالس كلّ على حدا، كما سنوضحه فيما يأتي.

يُمكن القول أولاً، إنّ الاختصاصات الرقابية والاستشارية للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، نصّت عليها المادة رقم (13)¹⁵² من قانون الإدارة المحلية، وهي تتضمن اختصاصات رقابية، وأخرى استشارية، ومنها الرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية الأخرى. هذا، وقد نصّت المادة رقم (19)¹⁵³ من القانون، على حقّ أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات

¹⁵¹ انظر المادة رقم (6) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

¹⁵² انظر المادة رقم (13) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

¹⁵³ انظر المادة رقم (19) من المرجع السابق.

بتوجيه أسئلة لكل من المحافظ ونائبيه، ورؤساء المصالح والهيئات العامة، في نطاق المحافظة على المسائل التي تدخل في اختصاصهم، بالإضافة إلى أحقية الأعضاء في طلب إحاطة من المحافظة أو غيرها من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في المحافظة، في مواضيع ذات أهمية داخلية في اختصاصاتهم.

أما بالنسبة للاختصاصات الاستشارية فقد نصت عليها المادة رقم (12)¹⁵⁴ من قانون الإدارة المحلية ومنها اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي، وإنشاء مناطق حرة وشركات استثمارية.

ويمكن القول ثانيًا، إن الاختصاصات الرقابية والاستشارية للمجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء قضت بها المواد (41،49) من قانون الإدارة المحلية المصري، حيث يختص كل من هذه المجالس بالرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي. هذا وقد نصت المواد المشار إليها على الاختصاص الاستشاري لكل من هذه المجالس، حيث أعطت المجالس حق الاقتراح بإنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام للمراكز والمدن واقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية.¹⁵⁵

ويمكن القول ثالثًا، إن الاختصاصات الرقابية والاستشارية للمجالس الشعبية المحلية للقرى نصت عليها المادة رقم (68)¹⁵⁶ من قانون الإدارة المحلية المصري، وذلك بالنص على اختصاص هذه المجالس بالرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاق اختصاص هذه المجالس. وفيما يتعلّق بالاختصاص الاستشاري، فقد عدّدت المادة المشار إليها عددًا من هذه الاختصاصات،

¹⁵⁴ انظر المادة رقم (12) من المرجع السابق.

¹⁵⁵ انظر المادتين (41،49) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المصري المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

¹⁵⁶ انظر المادة رقم (68) من المرجع السابق.

ومنها حقّ المجالس في اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً، واقتراح الموازنة ووسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية، واقتراح إنشاء المرافق العامة القروية.

وبعد التطرّق إلى كلّ ما ذهبت إليه القوانين المقارنة محلّ الدراسة، يتّضح للباحث أنّ الاختصاصات الرقابية والاستشارية للمجالس البلدية أو المحلية، هي اختصاصات متقاربة إلى حدّ ما، إلا أنّ هذه القوانين تختلف في تفاصيل هذه الاختصاصات. وأما فيما يخصّ موقف المشرع القطري، فإنّ الباحث يرى أنّ منح المجلس البلدي المركزي عدداً من الاختصاصات الرقابية والاستشارية - وإن كانت واسعة إلى حدّ ما - إلاّ أنه لم يُنظَم آليّة لمُمارسة هذه الاختصاصات، كما أنّه لم يحدّد مدى إلزامية تقارير المجلس الصادرة بناءً على اختصاصه الرقابي، وكذلك توصياته التي يصدرها بناءً على اختصاصه الاستشاري، وهو يجعل من مثل هذه الاختصاصات - وإن كثرت - غير مفيدة لعدم رسم المشرع طريقاً لها لتري النور. لذلك يهيب الباحث بالمشرع القطري تحديد الوسائل الكفيلة التي من شأنها أن تجعل لمثل هذه الاختصاصات فائدة في الواقع العملي للبلديات.

المطلب الثاني

الاختصاصات التقريرية للمجلس البلدي المركزي

نصّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على بعض الاختصاصات التقريرية للمجلس، حيث يكون للمجلس صلاحية إصدار القرار وتنفيذه في آن واحد، وذلك خاصة فيما يتعلّق بمُوظفي المجلس. كما يكون للمجلس اختصاصات تقريرية في مسائل معينة، إلاّ أنّ المشرع يتطلّب لنفاذ هذه القرارات ضرورة اعتمادها من الوزير المختص، ويكون تنفيذ هذه القرارات من قبل الجهات المركزية أيضاً، وهو ما يتطلب منّا تفصيل هذه الاختصاصات، كما يلي:

1- نصّت المادة رقم (8) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، على اختصاص المجلس في إعداد لائحته الداخلية. كما نصّت المادة رقم (35) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، على أن يُصدر المجلس اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون بما يُطابق أحكامه، ويحقق أغراضه. كما اشترطت ذات المادة، اعتبار هذه اللوائح والقرارات نافذة اعتمادها من مجلس الوزراء، وذلك عن طريق عرضها من قبل الوزير المختص، وهو ما يُطلق عليه بعض الفقه اختصاص ذو طابع تشريعي¹⁵⁷.

ويُعتبر منح المجلس البلدي المركزي مثل هذه الاختصاصات-كأن يُصدر القرارات اللازمة لمباشرة عمله، وكذلك إعداد لائحته الداخلية- هو أمر منطقيّ، على اعتبار أنّ المشرع منح المجلس الشخصية المعنوية، وهذه الاختصاصات هي بطبيعة الحال نتاج هذا الأمر.

2- نصّت المادة رقم (10)¹⁵⁸ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، على جواز إصدار أوامر محلية في الأمور التي لا تتناولها بالتنظيم تشريعات قائمة، وذلك ضمن المسائل التي تدخل في اختصاصاته.

¹⁵⁷ انظر د. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى 2010، دار وائل للنشر، الأردن، ص 180.

¹⁵⁸ تنص المادة رقم (10) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على أنه: " يجوز للمجلس في سبيل مباشرته لاختصاصاته، إصدار أوامر محلية في الأمور التي لا تتناولها بالتنظيم تشريعات قائمة، ولا تسري هذه الأوامر إلا بعد اعتمادها من الوزير، ويجوز للوزارة تنفيذها بالطريق المباشر. ومع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد تنص عليها القوانين السارية، يعاقب على مخالفة الأوامر المحلية، بالحبس مدة لا تتجاوز أسبوعًا والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين، فإذا كانت المخالفة مستمرة، تكون الغرامة بواقع خمسمائة ريال عن كل يوم تستمر فيه المخالفة وبحد أقصى عشرة آلاف ريال."

وقد نصت المادة المشار إليها على العقوبة المقررة لمخالفة الأوامر المحلية، وهي الحبس مدة لا تتجاوز أسبوعًا والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة ريال، أو إحدى هاتين العقوبتين. وقد نصت المادة أيضًا، على عقوبة أخرى في حال استمرار المخالفة -وهي الغرامة بواقع خمسمائة ريال عن كل يوم تستمر فيه المخالفة- على أن يكون الحد الأقصى لهذه الغرامة هو عشرة آلاف ريال. وقد اشترط المشرع لصحة إصدار هذه الأوامر المحلية وجوب اعتمادها من قبل الوزير المختص، مع إمكانية صدورها من قبل الوزارة؛ وهي وزارة الشؤون البلدية والزراعة، وتنفيذها بالطريق المباشر. ولا شك في أن المشرع يعطي جهة الإدارة بعض الامتيازات لتفردا بمظاهر السلطات العامة لتنفيذ قراراتها، ومن أهم هذه الميزات، هي التنفيذ بالطريق المباشر؛ والمقصود به أن تُنفذ جهة الإدارة قراراتها دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، وأن على كل من يدعي عدم سلامة قرار الإدارة الطعن أمام القضاء¹⁵⁹.

هذا، وقد أعطى المشرع جهة الإدارة سلطة أو امتياز التنفيذ بالطريق المباشر، وفقًا لما ورد في قانون نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها مؤقتًا للمنفعة العامة، حين ذهب إلى النص في المادة رقم (20) من القانون المذكور أعلاه على التالي: "إذا اقتضت الضرورة، سرعة الاستيلاء على العقار المطلوب نزع ملكيته للمنفعة العامة، أو اللزم لخدمة مشروع ذي منفعة عامة، يكون للجهة طالبة نزع الملكية دون انتظار انتهاء إجراءات نزع الملكية، حق الاستيلاء المؤقت على هذا العقار بطريق التنفيذ المباشر." ¹⁶⁰

¹⁵⁹ انظر د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، 2007، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 864.
¹⁶⁰ انظر المادة رقم (20) من قانون رقم (13) لسنة 1988 بشأن نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها مؤقتًا للمنفعة العامة.

وقد ذهب القضاء الكويتي في هذا الصدد كذلك، إلى القول: إنَّ " التنفيذ المباشر حق للإدارة تستطع أن تسلكه إذا وجد نص تشريعي يبيح لها استعماله أو إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون لم ينص فيه على جزاء لمن يخالفه أو إذا توافرت حالة الضرورة " .¹⁶¹

ويلاحظ أنَّ المشرع لم يحدّد ماهية الأوامر المحلية وما يردّ عليها من حدود لضبطها، وإن كان قد وضع صورة من صور الأوامر المحلية في الفقرة الثانية من نص المادة رقم (10)¹⁶² - وهي الرسوم على بعض الخدمات - إلا أنَّ تلك الصورة غير كافية لفهم طبيعة الأمر المحلي وما يرد عليه، إضافة إلى أنَّ نصّ المادة المشار إليها غير واضح وغير متناسق لأنّه وضع عبارة - تنفيذها بالطريق المباشر - والمقصود هنا تنفيذ الأوامر المحلية الصادرة من المجلس البلدي، حيث أنَّ نص المادة يثير الشك والغموض لأنّ الفقرة الأولى من المادة المشار إليها سألماً تحمل شقين: الشق الأول، خاص بالأوامر المحلية. والشق الثاني، خاص بالعقوبات المقررة لمخالفة تلك الأوامر، وهي الغرامة والحبس. والثابت قضاءً وفقهاً، أنَّ الدعوى الجنائية لا يمكن إقامتها إلاّ عن طريق النيابة العامة، ولا يمكن البتّ فيها إلاّ بحكم قضائيّ لأنّه صاحب الكلمة الفصل في تقرير إدانة أو براءة المتهم المدعى مخالفته للمادة السابق ذكرها، الأمر الذي يتوجب معه أن يفصل المشرع الفقرة الخاصة بالعقوبات المقررة لمخالفة الأوامر المحلية، عن نص المادة رقم (10).

وتجدر الإشارة كذلك، إلى أنَّ المشرع الكويتي اشترط إقرار المجلس البلدي للوائح التي يصدرها وزير البلدية لإقرار صحة ما تمّ إقراره من لوائح صلب المجلس البلدي، ومن الأمثلة على

¹⁶¹ نقلاً عن د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، 1969، دار النهضة العربية، بيروت ص 445.

¹⁶² انظر المادة رقم (10) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي .

ذلك، تلك اللوائح الخاصة بتنظيم مزوالة المهن والمكاتب الهندسية¹⁶³، وهو ما لم ينص عليه
المشرع القطري في اختصاصات المجلس البلدي المركزي؛ لا من جهة إقرار اللائحة، ولا من جهة
نوعيتها.

3- نصّت المادة رقم (22) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على اختصاص

الأمين العام للمجلس بإصدار القرارات المتعلقة بشؤون موظفي المجلس.¹⁶⁴

ويثور التساؤل هنا، حول مدى انطباق أحكام المادة رقم (35) من قانون تنظيم المجلس
البلدي المركزي -والتي تشترط اعتماد مجلس الوزراء لكافة القرارات التي تصدر من المجلس- على
قرارات تعيين الموظفين التي يختص بها الأمين العام للمجلس، وفقاً لما نصت عليه المادة رقم
(22) من القانون المشار إليه.

للإجابة على هذا التساؤل، لا بد من القول إنّ تعيين موظفي الأمانة العامة قبل إلغاء المادة
رقم (19)¹⁶⁵ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي كانت مُناطة بعهدة رئيس المجلس، ولكنّ
الوضع تغيّر، حيث أصبح المختصّ في إصدار قرار التعيين -وذلك وفقاً لما جاء به تعديل قانون
تنظيم المجلس البلدي المركزي بالقانون رقم (1) لسنة 2011، ووفقاً لما نصت عليه المادة رقم
(22) المعدّلة بموجب قانون رقم (1) لسنة 2011- هو الأمين العام للمجلس، بدلاً من رئيس
المجلس. ومن نافلة القول كذلك، إنّ قرارات تعيين موظفي الأمانة العامة؛ سواء قبل إلغاء المادة

¹⁶³ انظر المادة رقم (21) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

¹⁶⁴ انظر المادة رقم (22) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدّلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

¹⁶⁵ انظر المادة رقم (19) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي والملغاة بموجب

القانون رقم (1) لسنة 2011، حيث تنص على أنه "الرئيس هو المشرف العام على الأمانة العامة، ويصدر اللوائح

والقرارات الإدارية والمالية اللازمة لتنظيم العمل بالمجلس، ويتولى تعيين العاملين به، ويأمر بالصرف في حدود

الاعتمادات المخصصة، ويوقع المعاملات المالية، ويكون له صلاحيات الوزير بالنسبة لموظفي الأمانة العامة للمجلس"

رقم (19) من قانون تنظيم المجلس، أو بعد التعديلات التي جاء بها قانون رقم (1) لسنة 2011، هي قرارات لا تخضع إلى اعتماد مجلس الوزراء، على اعتبار أنها ليست بقرارات للمجلس، وإنما هي قرارات لرئيس المجلس في السابق، والأمين العام في وقتنا الحالي.

4- عقد الاتفاقيات مع الجهات العربية والإقليمية والدولية المماثلة

نص البند رقم (28) من المادة رقم (8)¹⁶⁶ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على هذا الاختصاص، وقد اشترط المشرع لعقد المجلس لمثل هذه الاتفاقيات، خُضوعها للإجراءات القانونية المتبعة بشأن إعداد التشريعات. ولما كانت المادة رقم (68)¹⁶⁷ من الدستور الدائم لدولة قطر قد حدّدت الإجراءات المتبعة في إبرام الاتفاقيات، حين نصّت بما يلي: " يبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، على أن معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون. ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية". ولما كان نصّ المادة السابقة عامّاً يشمل جميع أنواع الاتفاقيات والمعاهدات؛ بما يعني معه اختصاص الأمير بإبرامها والتصديق عليها، ويكون للمجلس التفاوض

¹⁶⁶ انظر المادة رقم (8) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011 .

¹⁶⁷ انظر المادة رقم (68) من الدستور الدائم لدولة قطر لسنة 2004.

بشأن هذه الاتفاقية، على أن يكون ذلك بعد اعتماد مجلس الوزراء لهذه القرارات وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (35) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي.¹⁶⁸

وبعقد المقارنة مع بعض التشريعات المقارنة في ذات السياق الناظم لهذا العنصر، يلحظ الباحث أنّ المشرع الكويتي نصّ على بعض الاختصاصات التقريرية للمجلس البلدي الكويتي، وذلك في المادة رقم (21) من قانون بلدية الكويت¹⁶⁹، حيث نصّت المادة على اختصاص المجلس بشأن إقرار اللوائح المتعلقة بالأنشطة والخدمات البلدية، واللوائح الخاصة بتنظيم أعمال المجلس البلدي، بحيث لا يجوز للوزير المختص إصدار هذه اللوائح إلاّ بعد إقرار المجلس البلدي لها. كما نصّ قانون بلدية الكويت على اختصاص المجلس البلدي بتقرير المنفعة العامة وفقاً لقانون نزع الملكية، وتقرير إنشاء المدن والقرى والضواحي والمخططات واستعمالات الأراضي، هذا بالإضافة إلى تسمية المدن والقرى والضواحي.

هذا وقد نص المرسوم بقانون البلديات البحريني على بعض الاختصاصات التقريرية للمجلس البلدي، حيث نصّ على اختصاص المجلس بوضع النظم الخاصة بالإعلانات الدعائية، وتحديد ضوابط وضع لافتات المحال التجارية، بالإضافة إلى النظم الخاصة بجمع النفايات وإعادة تدويرها، وتقرير إنشاء الأسواق والمسالح، وتقرير المنفعة العامة في مشاريع البلدية، هذا بالإضافة

¹⁶⁸ انظر د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، لبنان، 1968، ص 329 وما بعدها، كما ينظر إلى د. عادل الطبطبائي، الطبعة الخامسة، مكتبة الكويت الوطنية، الكويت، 2009، 553 وما بعدها.
¹⁶⁹ انظر المادة رقم (21) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

إلى إقرار اللائحة الداخلية للمجلس، وقد فصلت اللائحة التنفيذية للمجلس البلدي هذه الاختصاصات
التقريرية في المادتين (13،19).¹⁷⁰

أما المشرع الأردني فقد توسع في الاختصاصات التقريرية للمجلس - المجلس البلدي -
والمجلس المحلي، وذلك على خلاف ما ذهب إليه كل من المشرع القطري والكويتي، وما ذهب
إليه المرسوم بقانون البلديات البحريني، حيث نصّت المادة رقم (5) من قانون البلديات الأردني
على اختصاص المجلس بإعداد الخطط الإستراتيجية والبرامج لكل بلدية لتحقيق التنمية المستدامة،
وتخطيط البلديات من حيث الشوارع وما يصاحبها من خدمات كالتسمية والترقيم، وتنظيم الحرف
والصناعات، وتعيين الأماكن الخاصة بها، وإنشاء الساحات والحدائق، وتحديد الإجراءات الوقائية
لمواجهة الكوارث الطبيعية كالفيضانات والسيول والأوبئة والأمراض، وإنشاء المتاحف والمكتبات
العامة، وغيرها مما نصت عليه المادة المشار إليها. هذا، وقد نصت المادة رقم (6) من القانون
المشار إليه، على اختصاص المجلس المحلي حين نصت على اختصاص هذا المجلس بتحديد
الشوارع المراد فتحها أو تعديلها، ومنح رخص البناء، وتحديد الأبنية المتداعية، وترخيص اقتناء
الحيوانات.

أما الاختصاصات التقريرية للمجالس الشعبية المحلية في مصر، فهي تختلف - كما سبق
وأن ذكرنا - من مجلس إلى آخر، ذلك أنّ الاختصاصات التقريرية للمجالس الشعبية المحلية
للمحافظات قام المشرع بتحديدتها على حدا، في حين أنّ الاختصاصات التقريرية للمجالس الشعبية
المحلية للمراكز والمدن والأحياء فإنها تتشابه. وبالعودة إلى قانون الإدارة المحلية المصرية، يلحظ

170 انظر المادة رقم (19) من المرسوم بقانون البلديات البحريني لسنة 2001، كما ينظر إلى المادتين (13،19) من
القرار رقم (16) لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون البلديات.

الباحث أنّ المشرّع لم يمنح المجالس المحلية للقرى أيّ اختصاصات تقريرية، بخلاف ما نص عليه بالنسبة لباقي المجالس الشعبية المحلية.¹⁷¹

فأمّا فيما يتعلّق بالاختصاصات التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، فقد نصت المادة رقم (12)¹⁷² من قانون الإدارة المحلية على الاختصاصات التقريرية لهذه المجالس، حيث نصّت على اختصاص هذه المجالس بإقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإقرار إنشاء المشروعات الإنتاجية، وفرض الرسوم ذات الطابع المحلي، هذا بالإضافة إلى إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير، وإصدار القرارات اللازمة لممارسة هذا الاختصاصات، كما يختص المجلس بالتصديق أو الاعتراض على قرارات المجالس التي تلي المحافظات.¹⁷³

وأما فيما يتعلّق بالاختصاصات التقريرية للمجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن والأحياء، فهي تختصّ بذات الاختصاصات التقريرية، وهي إقرار مشروع الخطة والموازنة العامة، وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها.¹⁷⁴

ويتضح للباحث، أنّ القوانين المقارنة أعطت المجالس البلدية أو المحلية صلاحيات تقريرية، بحيث يكون لهذه المجالس إقرار ما تتخذه الجهات المركزية المختصة من مشاريع تنموية، ومدى حاجة مناطق وأقاليم الدولة لمثل هذه المشاريع. وذلك على خلاف ما ذهب إليه المشرع القطري،

¹⁷¹ انظر المادة رقم (68) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

¹⁷² انظر المادة رقم (12) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

¹⁷³ راجع المادتين (12،13) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

¹⁷⁴ راجع المواد (41،49،61) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

الذي لم يمنح مثل هذه الصلاحيات، وبذلك لا يمكن للمجلس وفقاً لاختصاصاته الحالية إقرار قرارات تتعلق بالتنمية؛ سواء كانت في مجالات الصحة أو التعليم أو البنية التحتية، إذ أنّ الجهات المركزية تستقل بهذه الاختصاصات بدون أيّ مشاركة من قبل المجلس البلدي المركزي، الأمر الذي ندعو معه المشرع القطري إلى إعادة النظر فيما يتعلق باختصاصات المجلس البلدي المركزي التقريرية، والتأكيد على أنّ يكون للمجلس البلدي المركزي دور في تنمية البلديات في مختلف مجالات التنمية.

المطلب الثالث

الاختصاصات المالية للمجلس البلدي المركزي

أورد المشرع في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي عدداً من الاختصاصات المالية للمجلس البلدي المركزي، ونصّت المادة رقم (8)¹⁷⁵ على ثلاث صور للاختصاصات المالية للمجلس البلدي المركزي، وهي:

1. الموافقة على المشتريات اللازمة لأعمال المجلس.
 2. إعداد مشروع موازنة المجلس للسنة المالية الجديدة.
 3. إعداد مشروع الحساب الختامي للمجلس عن السنة المالية المنتهية.
- كما أنّ المادة رقم (10)¹⁷⁶ من ذات القانون، نصّت في الفقرة الثانية على جواز إصدار المجلس أوامر محلية بفرض رسوم على بعض الخدمات، وتطلب لصحة ذلك موافقة وزير البلدية والبيئة، بالإضافة إلى الاعتماد من طرف مجلس الوزراء.

¹⁷⁵ انظر المادة رقم (8) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

¹⁷⁶ انظر المادة رقم (10) من المرجع السابق.

هذا، وقد أكدت اللائحة الداخلية للمجلس على الاختصاصات المالية، حينما نصت على اختصاص المجلس -مُمثلاً في الأمانة العامة للمجلس- بإعداد مشروع الموازنة السنوية، وعرضه على الرئيس لعرضه على المجلس لمناقشته وإقراره، وإحالته إلى الجهة المختصة؛ وهي وزارة المالية. بالإضافة إلى اختصاص الأمانة العامة للمجلس بإعداد مشروع حساب ختامي للمجلس، وعرضه للرئيس لعرضه على المجلس لإقراره واعتماده.

ويلاحظ الباحث أنّ المشرّع لم يمنح المجلس اختصاصات متعلقة بتنويع مصادر الموارد المالية للمجلس، إذ أنّه يعتمد اعتماداً كلياً على المُخصّصات المالية التي تمنحها الدولة إيّاه، ذلك أنّه لا توجد لديه أيّ موارد أخرى كالاقتراض، أو قبول الهبات والوصايا، أو استثمار أموال المجلس. كما أنّ اختصاص المجلس بفرض بعض الرسوم لا يُمكن تطبيقه، على اعتبار أنّه لا يقَدّم أيّ خدمات لإمكانية القول بأحقية فرضه للرسوم، هذا بالإضافة إلى أنّه لم يصدر قراراً بفرض مثل هذه الرسوم لمعرفة من تقع على عاتقه هذه الرسوم.

وبعقد مقارنة مع بعض التشريعات المقارنة، يلحظ الباحث أنّ قانون بلدية الكويت نصّ في المادة رقم (21) منه، على اختصاص المجلس البلدي بمناقشة مشروع ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة، ومشروع الحساب الختامي للسنة المالية المنتهية، كما يختص المجلس البلدي بقبول التبرعات غير المشروطة وذلك بعد اعتماد مجلس الوزراء. هذا، وقد نصت المادة رقم (32) من القانون المشار إليه، على اختصاص الجهاز التنفيذي بإعداد الميزانية والحساب الختامي وعرضهما على المجلس البلدي¹⁷⁷. مع ضرورة الإشارة، إلى أنّ قانون بلدية الكويت نصّ على تخصيص

¹⁷⁷ راجع المادتين (21،32) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

برنامج مالي خاص للمجلس البلدي ضمن الميزانية الخاصة ببلدية الكويت، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (45)¹⁷⁸ من القانون المشار إليه.

أما بالنسبة للاختصاصات المالية للمجلس البلدي البحريني، فقد نصّ المرسوم بقانون البلديات البحريني في المادة رقم (19)¹⁷⁹ منه، على اختصاص المجلس البلدي بمناقشة وإقرار مشروع الميزانية والحساب الختامي، هذا وقد نصّت المادة رقم (34)¹⁸⁰ من المرسوم على أن يكون لكل بلدية ميزانية مستقلة، وقد حددت المادة رقم (35)¹⁸¹ من المرسوم الموارد المالية للبلديات. كما نصّت المادة رقم (33)¹⁸² من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون البلديات على اختصاص الجهاز التنفيذي بالمسائل المتعلقة بالصرف من الموازنة، وأعمال المخازن والمشتريات.

كما نصت اللائحة على اختصاص المجلس البلدي بقبول التبرعات غير المشروطة، وذلك بعد موافقة الوزير المختص، كما نصت اللائحة على أن يُفتح حساب لكل بلدية في البنك الذي يعينه رئيس المجلس البلدي تودع فيه أموال البلديات.¹⁸³

¹⁷⁸ راجع المادة رقم (45) من المرجع السابق.

¹⁷⁹ انظر المادة رقم (19) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

¹⁸⁰ انظر المادة رقم (34) من المرجع السابق.

¹⁸¹ انظر المادة رقم (35) من المرجع السابق.

¹⁸² انظر المواد (33) من القرار رقم (16) لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (35) لسنة

2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

¹⁸³ انظر المواد (40،42) من القرار رقم (16) لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (35) لسنة

2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

أما المشرع الأردني، فقد قسم الاختصاصات المالية، فبعضها منحها للمجلس، وهو المجلس البلدي أو لجنة البلدية التي تُشكّل على مستوى منطقة البلدية، أو مجلس أمانة عمان الكبرى، أو مجلس أمانة القدس. والبعض الآخر من الاختصاصات، منحها إلى المجلس المحلي، وهو المجلس المنتخب. وقد نصّت المادة رقم (5)¹⁸⁴ من قانون البلديات الأردني على الاختصاصات المالية للمجلس، وهي إقرار الميزانية العمومية والموازنة السنوية للبلدية، وإدارة أملاك البلدية وأموالها، واستثمار أموال البلدية المنقولة وغير المنقولة.

هذا كما نصت المادة رقم (17)¹⁸⁵ من القانون المشار إليه على اختصاص المجلس باقتراض الأموال من أيّ جهة شريطة موافقة الوزير المختص.

أما بالنسبة لاختصاصات المجلس المحلي المالية، فقد نصّت المادة رقم (6)¹⁸⁶ على أن يختصّ المجلس المحلي بإعداد الموازنة الفرعية للمجلس المحلي ورفعها للمجلس لإقرارها، كما نصت المادة رقم (16)¹⁸⁷ على اختصاص المجلس المحلي بتحصيل الضرائب والرسوم المفروضة لمصلحة البلدية.

وقد سبق وأن قلنا، إنّ وضع المجالس الشعبية المحلية في مصر يختلف عما ذهب إليه القوانين المقارنة، وذلك لكثرة وتدرج المجالس الشعبية المحلية، ابتداءً من المجالس الخاصة بالمحافظات، وانتهاءً بالمجالس الشعبية للقرى. إلّا أنّ الملاحظ أنّ المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، هي من تتربّع على عرش هذه المجالس من حيث الاختصاصات المالية، حيث نصّت

¹⁸⁴ انظر إلى المادة رقم (5) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015

¹⁸⁵ انظر إلى المادة رقم (17) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015

¹⁸⁶ انظر إلى المادة رقم (6) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015

¹⁸⁷ انظر إلى المادة رقم (16) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015

المادة رقم (12)¹⁸⁸ من قانون الإدارة المحلية على اختصاص هذه المجالس بإقرار المشروعات والخطط التنموية الاقتصادية ومشروع الموازنة السنوية، وفرض الرسوم ذات الطابع المحلي. كما نصت المادة رقم (14)¹⁸⁹ من القانون المشار إليه، على اختصاص هذه المجالس بالتصرف بالمجان في أموال المحافظة بغرض تحقيق النفع العام، كما نصت المادة رقم (15)¹⁹⁰ من القانون سالف الذكر على اختصاص هذه المجالس بالاقتراض، على أن يكون الاقتراض من الجهات الأجنبية بموافقة رئيس مجلس الوزراء. كما تقرّر المادة رقم (16)¹⁹¹ من قانون الإدارة المحلية على اختصاص المجلس الشعبي المحلي للمحافظات بتقديم المعونة المالية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية. هذا وقد نصت المادة رقم (35)¹⁹² من القانون المشار إليه، على اختصاص المجلس الشعبي المحلي للمحافظات بتوزيع جزء من موارده على الوحدات المحلية، بالإضافة إلى اختصاصه بقبول التبرعات الوصايا.

وفيما يتعلّق بالاختصاصات المالية للمجلس الشعبي المحلي للمراكز ضمن التشريع المصري، فتتصّ المادة رقم (41)¹⁹³ من قانون الإدارة المحلية على اختصاص المجلس الشعبي المحلي للمراكز بإقرار الموازنة السنوية والحساب الختامي، وكذلك القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها، كما تنص المادة رقم (42)¹⁹⁴ من القانون المشار إليه على

¹⁸⁸ انظر إلى المادة رقم (12) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979

¹⁸⁹ انظر إلى المادة رقم (14) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979

¹⁹⁰ انظر إلى المادة رقم (15) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979

¹⁹¹ انظر إلى المادة رقم (16) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979

¹⁹² انظر إلى المادة رقم (35) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979

¹⁹³ انظر إلى المادة رقم (41) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979

¹⁹⁴ انظر إلى المادة رقم (42) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979

اختصاص هذا المجلس بعد موافقة المحافظ بالتصرف بالمجان بأموال المركز للأغراض ذات النفع العام.

وأما فيما يتعلّق بالاختصاصات المالية للمجلس الشعبي المحلي للمدن والأحياء، فقد نصت المادتان (49،61)¹⁹⁵ من قانون الإدارة المحلية على إحالة الاختصاصات المالية للمجلس الشعبي المحلي للمدن والأحياء لما ورد من اختصاصات مالية بخصوص المجلس الشعبي المحلي للمراكز المنصوص عليها في المادة رقم (41)¹⁹⁶ من القانون المشار إليه، وهو ما يعني انطباق الاختصاصات المالية المنصوص عليها بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية للمراكز على المجالس الشعبية المحلية للمدن والأحياء. هذا وقد نصّت المادة رقم (50)¹⁹⁷ من القانون سالف الذكر، على اختصاص المجلس الشعبي المحلي للمدن على اختصاص هذه المجلس بعد موافقة المحافظ على التصرف بالمجان بأموال المدينة وذلك بقصد تحقيق النفع العام.

في حين أنّ ما يتعلّق بالمجلس الشعبي المحلي للقرى، فلم يمنحه المشرع المصري أيّ اختصاصات مالية -مثل تلك الممنوحة للمجالس الأخرى- واكتفى بأن يكون له اختصاص اقتراح مشروع الموازنة، وإقرار الحساب الختامي للمجلس، وفقاً لما ورد في نص المادة رقم (68)¹⁹⁸ من القانون سالف الذكر.

¹⁹⁵ انظر إلى المادتين (49، 61) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

¹⁹⁶ انظر إلى المادة رقم (41) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

¹⁹⁷ انظر إلى المادة رقم (50) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

¹⁹⁸ انظر إلى المادة رقم (68) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

بعد استعراض كل ما سبق، يرى الباحث أنّ اختصاصات المجلس البلدي، سواء كانت تلك المنصوص عليها في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، أو تلك المنصوص عليها في لائحته الداخلية أو في القرارات التي يصدرها المجلس، معظمها هي اختصاصات استشارية ورقابية، لا ترتقي إلى أنّ تجعل من المجلس سلطة بت. هذا ويتفق الوضع بالنسبة لباقي القوانين المقارنة - وإن كانت أغلبها تمنح مجالسها اختصاصات أكثر من تلك الممنوحة للمجلس البلدي المركزي القطري- وهو ما يجعلنا نهيب بالمشرع القطري إلى ضرورة إعادة النظر في اختصاصات المجلس البلدي المركزي بشكل عام، وخاصة تلك المتعلقة بالاختصاصات المالية، حيث نتطلع من المشرع أن يمنح المجلس البلدي المركزي الحق في الحصول على موارد مالية مثلما ذهبت إليه باقي القوانين المقارنة كالحق في الاقتراض، وقبول التبرعات والوصايا، واستثمار أموال البلديات. أما فيما يخص نص المادة رقم (10)¹⁹⁹ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي الخاصة بفرض الرسوم، فإنّ الباحث يرى أنّه لا إمكانية لتطبيقها في ظلّ انفصال المجلس البلدي المركزي عن البلديات، على اعتبار أنّ المجلس البلدي المركزي لا يُقدّم خدمات بذاته، وإنما البلديات هي من تُقدّم الخدمات، لذلك لا بدّ من أن يكون هنالك مجلس بلدي لكل بلدية من بلديات الدولة، ويكون المجلس أحد أجهزة البلدية حتى يمكن له فرض رسوم على الخدمات التي تقدمها البلدية، وذلك على غرار ما ذهب إليه المشرع البحريني في المرسوم بقانون البلديات رقم (35) لسنة 2001.

¹⁹⁹ انظر المادة رقم (10) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي .

المطلب الرابع

دور رئيس المجلس البلدي المركزي بالنسبة للأعضاء والمجلس

نصّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على بعض اختصاصات رئيس المجلس، كما نصّت على ذلك اللائحة الداخلية للمجلس، وقرار المجلس الخاص بتعيين الوحدات الإدارية التابعة للمجلس²⁰⁰. وعليه، سنقوم بتقسيم اختصاصات رئيس المجلس حسب الأداة التشريعية التي نصّت على هذا الاختصاص.

أولاً: اختصاصات رئيس المجلس البلدي المركزي الواردة في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي

تنصّ المادة رقم (18)²⁰¹ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على اختصاص رئيس المجلس المُتمثّلة في دعوة المجلس للاجتماعات، كما تنصّ المادة رقم (23)²⁰² على اختصاصه المُتمثّل في إقرار جدول أعمال المجلس، وإصدار التعليمات للأمين العام لدعوة الأعضاء. كما نصّت المادة رقم (24)²⁰³ من القانون المشار إليه على اختصاص رئيس المجلس بالتوقيع على محاضر الاجتماعات لكلّ ما يُصدره المجلس من توصيات وقرارات. هذا علاوة، على ما نصّت عليه المادة رقم (27)²⁰⁴ من القانون سالف الذكر على اختصاص رئيس المجلس باستلام استقالة أعضاء المجلس.

²⁰⁰ انظر الي قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2009 بتعيين الوحدات الإدارية التي يتألف منها المجلس وتحديد اختصاصاتها.

²⁰¹ انظر المادة رقم (18) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

²⁰² انظر المادة رقم (23) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

²⁰³ انظر المادة رقم (24) من المرجع السابق.

²⁰⁴ انظر المادة رقم (27) من المرجع السابق.

ومن الضرورة الإشارة، إلى أنّ رئيس المجلس البلدي المركزي كان يتمتع باختصاصات أخرى مُنحت للأمين العام، وذلك وفق ما جاء بمواد قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي التي عدّلت بموجب قانون رقم (1) لسنة 2011، حيث كان نصّ المادة رقم (17) قبل التعديل يُفْضِي بأنّ " يمثل الرئيس المجلس في علاقاته مع الغير". كما نصّت المادة رقم (19) المُلغاة على أنّ " الرئيس هو المشرف العام على الأمانة العامة، ويصدر اللوائح والقرارات الإدارية والمالية اللازمة لتنظيم العمل بالمجلس، ويتولى تعيين العاملين به، ويأمر بالصرف في حدود الاعتمادات المخصصة، ويوقع المعاملات المالية، ويكون له صلاحيات الوزير بالنسبة لموظفي الأمانة العامة للمجلس". هذا، وقد نصّت المادة رقم (22) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي قبل التعديل، على أنّ " يعين المجلس أميناً عاماً لرئاسة الأمانة العامة، ويتولى تحت إشراف الرئيس ومتابعته ما يتم اتخاذه بشأن ما يصدره المجلس من توصيات وقرارات، وكذلك متابعة تنفيذ ما يتخذه المجلس بشأن أعماله وموظفيه."²⁰⁵

إلاّ أنه بعد صدور قانون رقم (1) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، سلبت كلّ هذه الاختصاصات من رئيس المجلس وأعطيت للأمين العام، وأصبح تعيينه من قبل الوزير المختص لا من قبل المجلس.²⁰⁶

²⁰⁵ انظر إلى المادة رقم (22) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدّلة

بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011

²⁰⁶ انظر المواد (17، 22، 5) من القانون رقم (1) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي. تنص المادة رقم (22) المعدّلة على أنه " يرأس الأمانة العامة أمين عام، يصدر بتعيينه قرار من الوزير، بناء على اقتراح المجلس. ويتولى تحت إشراف المجلس، تنفيذ ومتابعة ما يتخذه المجلس من توصيات وقرارات، وتصريف الشؤون الفنية والمالية للمجلس، ويكون له بوجه خاص القيام بما يلي:

1- تلقي الطلبات المقدمة من أعضاء المجلس المتعلقة بشؤون دوائهم وطلب البيانات والمعلومات والمستندات اللازمة لاستيفاء عناصرها من الجهات ذات الصلة.

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس البلدي الواردة في اللائحة الداخلية للمجلس

تنص المادة رقم (9)²⁰⁷ من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس (بالإضافة إلى الاختصاصات المنصوص عليها في القانون)، إلى أن يتولى رئيس المجلس المهام التالية:

- 1- إدارة اجتماعات المجلس.
- 2- البت في نقاط النظام.
- 3- منح الإذن بالكلام والمنع من الاستمرار فيه إذا كان غير لائق.
- 4- توجيه المتكلم إلى مراعاة أحكام القانون واللائحة.
- 5- تأجيل المناقشة أو إقفالها.
- 6- طرح الموضوعات للتصويت وإعلان نتيجته.
- 7- منح الإذن بحضور الزوار اجتماعات المجلس وإخراجهم منها إذا أخلوا بالنظام.
- 8- وقف اجتماعات المجلس وإنهائها.
- 9- حذف ما يرد في محاضر الاجتماعات من مخالفات لأحكام اللائحة.
- 10- التوقيع على محاضر الاجتماعات بعد التصديق عليها من المجلس.

2- الإشراف على جميع الوحدات الإدارية للمجلس.

3- إعداد مشروع الموازنة السنوية للمجلس.

4- إصدار القرارات المتعلقة بشؤون موظفي المجلس.

²⁰⁷ انظر إلى المادة رقم (9) من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس.

هذا، وتتصّ المادة رقم (26)²⁰⁸ من اللائحة على اختصاص رئيس المجلس بإصدار قرارات تعيين موظفي الأمانة العامة بناء على ترشيح الأمين العام، كما يختص أيضًا بحفظ محاضر جلسات واجتماعات المجلس السرية وذلك وفقًا لما نصت عليه المادة رقم (30)²⁰⁹ من اللائحة، بالإضافة إلى إعلان افتتاح اجتماعات المجلس. كما حدّدت المادة رقم (34) من اللائحة عددًا من اختصاصات الرئيس الخاصة بإدارة الاجتماع، كطلبات تأجيل المواضيع، وقفل باب المناقشة، ووقف الاجتماع أو إنهائه، وغيرها من الطلبات المنصوص عليها في المادة المشار إليها.²¹⁰

هذا، ويختصّ رئيس المجلس بناءً على ما نصّت عليه المادتين (56،57)²¹¹ من اللائحة، على عرض الموازنة السنوية والحساب الختامي على المجلس، وذلك بعد إعداده من قبل الأمانة العامة للمجلس.

وتجدر الإشارة، إلى أنّ الاختصاص المنصوص عليه في المادة رقم (26)²¹² من اللائحة الداخلية للمجلس، قد أُلغي بموجب المادة رقم (22)²¹³ من قانون رقم (1) لسنة 2011 بتعديل أحكام قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، إذ أنّ المختص وفقًا لما نص عليه هذا التعديل أصبح الأمين العام وليس رئيس المجلس، لذلك من الواجب تعديل هذه المادة بما يتفق مع التعديلات الأخيرة لقانون تنظيم المجلس البلدي المركزي.

²⁰⁸ انظر المادة رقم (26) من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس.
²⁰⁹ انظر المادة رقم (30) من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس.
²¹⁰ انظر المادة رقم (34) من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس.
²¹¹ انظر المادتين (56، 57) من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس.
²¹² انظر المادة رقم (26) من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2002 بإصدار اللائحة الداخلية للمجلس.
²¹³ انظر المادة رقم (22) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

ثالثاً: اختصاصات رئيس المجلس البلدي المركزي الواردة في قرار المجلس البلدي المركزي

الخاص بتعيين الوحدات الإدارية

تنص المادة رقم (9)²¹⁴ من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2009 بتعيين الوحدات الإدارية التي يتألف منها المجلس وتحديد اختصاصاتها، على أنه " يجوز بقرار من الرئيس، بناء على اقتراح الأمين العام، إنشاء ما تقتضيه المصلحة العامة من أقسام ووحدات ومكاتب في الوحدات الإدارية التي يتألف منها المجلس كما يجوز له إلغاؤها أو دمجها، وتعيين اختصاصاتها وتعديلها. "

وبالرجوع إلى قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، واللائحة الداخلية للمجلس، وقرار المجلس رقم (1) لسنة 2009 يتضح للباحث أنّ رئيس المجلس كان يتمتع بصلاحيات أكبر مما هي عليه الآن، وذلك راجع بالأساس إلى تدخّل المشرع وسلبه إياها ومنحها للأمين العام، الذي بات يتولى أغلب الاختصاصات الحيوية لرئيس المجلس، علاوة على تعيينه من قبل السلطة التنفيذية. وبالتالي، فإنّ الأمر صار عكس الوضع الموجود سابقاً حيث كان الأمين العام يعين من قبل المجلس، الأمر الذي جعلنا نقول بأنّ دور رئيس المجلس واختصاصاته تلاشت بشكل كبير، إلى أنّ أصبح اختصاصه هامشي، لا يتعلق إلاّ باجتماعات المجلس وشؤون الأعضاء، دون سلطة حقيقة للرقابة على الشؤون الإدارية للمجلس. لذلك يدعو الباحث المشرّع إلى العدول عن هذا الموقف السلبي، الذي من شأنه إحداث فجوة بين المجلس وأعضائه من جهة، وموظفي الأمانة العامة وعلى رأسهم الأمين العام من جهة أخرى. ويهيب به إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل

²¹⁴انظر المادة رقم (9) من قرار المجلس البلدي المركزي رقم (1) لسنة 2009 بتعيين الوحدات الإدارية التي يتألف منها المجلس وتحديد اختصاصاتها.

تعديلات قانون رقم (1) لسنة 2011 فيما يتعلق بالصلاحيات المؤكدة للرئيس والتي كانت تنص عليها المادة رقم (19) من قانون تنظيم المجلس الملغاة، وإلغاء المادة رقم (33)²¹⁵ مكرر الخاصة بموافقة الوزير المختص فيما يتعلق بإيفاد رئيس المجلس وأعضائه في المهام الرسمية لأنه لا علاقة للوزارة فيما يخص علاقات المجلس بالجهات الأخرى.

ويلاحظ الباحث عند اطلاعه على بعض التشريعات المقارنة، أنّ صلاحيات رؤساء المجالس الشعبية المحلية في مصر تكاد تكون منعدمة، ذلك أنّ القانون لم ينص على أي اختصاصات لرؤساء هذه المجالس، ومنح كافة الاختصاصات إلى المحافظين، ورؤساء المراكز والمدن، والأحياء والقرى الذين تعينهم السلطة التنفيذية. ومع هذا، نصّ المشرع على جزء من الاختصاصات لرئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظات، حيث أقرّ في المادة رقم (21) من قانون الإدارة المحلية على اختصاص رئيس المجلس بالإشراف على العاملين بالمجلس، كما نصّت أيضًا على اختصاصه بصرف الاعتمادات اللازمة لمواجهه نفقات المجلس²¹⁶. هذا، وقد نصّت المادة رقم (22)²¹⁷ من القانون المشار إليه على اختصاص رئيس المجلس الشعبي المحلي بدعوة المجلس للاجتماع. كما نصّت المادة رقم (52) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية على اختصاص رئيس المجلس المحلي بكلّ وحدة أخرى إبلاغ قراراته وتوصياته واقتراحاته إلى المجلس الأعلى.²¹⁸

²¹⁵ انظر المادة رقم (33) مكرر من قانون رقم (1) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون رقم (12) لسنة 1998 لخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

²¹⁶ انظر المادة رقم (21) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

²¹⁷ انظر المادة رقم (22) من المرجع السابق.

²¹⁸ انظر المادة رقم 52 من قرار رئيس الجمهورية رقم (959) لسنة 1975 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي.

أمّا نصّ المرسوم بقانون البلديات البحريني فقد نصّ على اختصاص رئيس المجلس البلدي بالإشراف على أعمال المجلس وتمثيله أمام القضاء، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (8) من المرسوم. كما نصت المادة رقم (12)²¹⁹ من المرسوم المشار إليه على اختصاص رئيس المجلس باستلام استقالة أعضاء المجلس. كما نصّت اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون البلديات البحريني على اختصاصات رئيس المجلس البلدي، حيث أقرّت المادة رقم (20) من اللائحة اختصاص رئيس المجلس بالإشراف على الموظفين التابعين للمجلس، وإصدار القرارات الإدارية اللازمة لتنظيم عمل المجلس، وتمثيل البلدية في المؤتمرات والندوات، والمُحافظة على حقوق ومصالح البلدية.²²⁰

أما المشرع الأردني، فقد نصّ في المادة رقم (8) من قانون البلديات الأردني على اختصاص رئيس المجلس المحلي بدعوة المجلس المحلي للانعقاد، وتمثيل المجلس لدى الجهات الرسمية، ومنح تراخيص الحفر لمدّ شبكات المياه والكهرباء والصرف الصحي، وفيما عدا ذلك أعطى باقي الصلاحيات لرئيس البلدية الذي يُعيّنه مجلس الوزراء، وذلك وفقاً لما نصت عليه المواد (7)، (27،29) من القانون المشار إليه.²²¹

وفيما يتعلق باختصاصات رئيس المجلس البلدي الكويتي، فقد نصّ قانون بلدية الكويت في المادة رقم (10) على تمثيل رئيس المجلس للمجلس وإشرافه على جميع أعماله، كما نصت المادة رقم (14) من القانون المشار إليه على اختصاص رئيس المجلس باستلام استقالة أعضاء

²¹⁹ انظر المادتين (8 ، 12) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2002 بإصدار قانون البلديات البحريني.
²²⁰ انظر المادة رقم (20) من القرار رقم (16) لسنة 2002 الخاص بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون البلديات لسنة 2001.

²²¹ انظر المواد (7 ، 8 ، 27 ، 29) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

المجلس البلدي. هذا، ويختصّ الرئيس بدعوة المجلس لعقد الجلسات، بالإضافة إلى الإشراف على الأمين العام والأمانة العامة للمجلس.²²²

ويرى الباحث من جانبه، أنّ دور رئيس المجلس البلدي أو المحلي وصلاحيّاته في القوانين المقارنة لا يختلف عما هو مطبق في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي القطري بعد إجراء التعديلات عليه. كما يرى الباحث أيضًا، أنّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي قبل تعديله كان يمنح لرئيس المجلس الاختصاصات الكافية لإدارة دفة الأمور المتعلقة بالمجلس وأعماله بشكل مناسب، وهو ما سبق ودعونا المشرع إلى إعادته.

²²² راجع المادتين (15،30) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

الفصل الثاني

العلاقة بين اللامركزية الإدارية الإقليمية والسلطة المركزية

إنّ التنظيم الإداري لأيّ دولة في العالم دائماً ما يقوم على صورتين: الأولى، هي المركزية الإدارية والتي تُعطى فيها السلطة والاختصاصات لفائدة السلطة المركزية المتواجدة في العاصمة. والثانية، هي اللامركزية الإدارية بصورتها؛ الإقليمية والمرفقة (المصلحية). إنّ ما يهمنّا في مجال بحثنا هذا، هو اللامركزية الإدارية الإقليمية، ذلك أنّه لا تُوجد دولة ما تأخذ بفكرة اللامركزية الإدارية بشكل مطلق، لأنّ هذه الفكرة إنّ وُجدت، فإنّنا سنتحوّل إلى الحديث عن عدة دويلات، أو بالأحرى سننتقل إلى الحديث عن اللامركزية السياسية؛ وهو ما يعرف بالدول الفيدرالية أو الاتحادية²²³. وتُعتبر المجالس البلدية أو المحلية-باختلاف مُسمّياتها-الصورة الأكثر تعبيراً عن اللامركزية الإقليمية، ناهيك عن تضمّنها لعدّة أركان اختلف الفقه في تحديدها للقول بتوافر اللامركزية الإقليمية. كما أنّ هذه المجالس البلدية أو المحلية غالباً ما تخضع أعمالها وقراراتها إلى رقابة السلطة المركزية، وهي ما تُسمّى بسلطة الوصاية الإدارية. وبناء على ذلك، سنقسّم هذا الفصل إلى مبحثين: الأول، نتحدّث فيه عن ماهية اللامركزية الإدارية الإقليمية في القانون القطري. والمبحث الثاني، سنُخصّصه لمناقشة العلاقة بين السلطة المركزية والمجلس البلدي المركزي في القانون القطري.

المبحث الأول

ماهية اللامركزية الإدارية الإقليمية في القانون القطري

سبق وأنّ أشرنا فيما تقدّم من هذا البحث، أنّه قبل ظهور الدولة بشكلها التي هي عليه حالياً، وقبل ظهور الإمبراطوريات العظمى التي تسطير على المساحات الجغرافية الشاسعة -

²²³ انظر د. ثروت بدوي، القانون الإداري، 2016، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 325.

الدول حالياً-كانت فكرة التجمعات القبلية مُسيطرَةً ومنتشرةً في كافة أقطار العالم لأنها تُلبي وتشبع حاجات الفرد الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وكانت كل جماعة تستقل عن الأخرى استقلالاً تاماً²²⁴. إلا أنه منذ أواسط القرن التاسع عشر ظهرت فكرة الحكم المحلي في بريطانيا، وفكرة الإدارة المحلية في فرنسا.²²⁵

ترتبط أشكال التنظيم الإداري لأي دولة بشكل كبير بعدة عوامل؛ منها ما هو اقتصادي، ومنها ما هو اجتماعي، ومنها ما هو سياسي، ذلك أنّ غالبية الدول في بدايات نشأتها تذهب إلى تركيز السلطات والخدمات في يد السلطة المركزية، سعياً منها إلى توحيد الدولة وتثبيت استقرارها. إنّ هذا الأمر السابق، يُوجّه مجال النظر والدراسة عندنا إلى البحث في فكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية بشكل عام، هذا بالإضافة إلى انفتاحنا على موقف كل من القانونين الإنجليزي والفرنسي، ووصولاً إلى دراسة الموقف الذي اختاره المشرع القطري من فكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية. وعليه، فإنّ هذا التمشي يقتضي منّا الانفتاح على أساسات فكرة التنظيم الإداري للدولة؛ من خلال التمييز ما بين المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية، من خلال ثلاثة مطالب، هي:

المطلب الأول: التمييز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية الإقليمية

المطلب الثالث: اللامركزية الإدارية الإقليمية في القانون القطري (المجلس البلدي المركزي)

²²⁴ راجع المقدمة والمبحث التمهيدي من الرسالة.

²²⁵ راجع د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 7 وما بعدها، أ. قطاط محمد الصغير، دور المجالس المحلية في التنمية، رسالة ماجستير في جامعة عبد الحميد ابن باديس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018.

المطلب الأول

التمييز بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

أولاً: المركزية الإدارية

تعرف المركزية الإدارية عند الفقيه بارثلمى (Barthelemy) " أنه إذا كانت جميع الأعمال العامة، ولو كانت ذات مصالح محلية، تدار بواسطة سلطات الدولة البعيدة عن تلك المصالح لتركزها في العاصمة أو بواسطة موظفين تبعث بهم إلى الجهات المختلفة، في هذه الحالة نكون أمام أسلوب مركزي."²²⁶

كما عرّف الفقيه ريفرو (Rivero) المركزية الإدارية، على أنها " تركيز الوظيفة الإدارية التي تخص جميع أجزاء الإقليم في الدولة في يد السلطة المركزية، وتمارسها عن طريق إدارة متدرجة وموحدة."²²⁷

هذا، ويُعرّف الدكتور سليمان الطماوي المركزية الإدارية، على أنها " قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على مثلي الحكومية المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق عن مصدر واحد مقرة العاصمة"²²⁸.

²²⁶ انظر د. صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، دار المعارف بمصر، جمهورية مصر العربية، 1972، ص 8 وما بعدها.

²²⁷ انظر المرجع السابق، ص 14: وتجدر الإشارة إلى أن الكاتب يوافق ريفرو الرأي في هذا التعريف للمركزية الإدارية.

²²⁸ انظر د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 76.

كما عرّفها الدكتور محمد بدران المركزية - بصفة عامة - بكونها " تركيز السلطة في يد هيئة رئيسية واحدة. ويستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً".²²⁹

وبناءً على ما تقدّم ذكره من تعريفات فقهية للمركزية الإدارية، يتّضح لنا أنّها تقوم على عنصرين أساسيين، هما:²³⁰

1. حصر السلطة الإدارية في يد السلطات المركزية.

2. خضوع العاملين في السلطات المركزية للسلطة الرئاسية.

ولمّا كانت المركزية الإدارية تقوم على هذين العنصرين، فإنّ المقصود بالسلطة أو الوظيفة الإدارية التي تكون بيد الجهات المركزية هنا، هي سلطة البت والتقرير النهائي في الشؤون المتعلقة بالسلطة أو الوظيفة الإدارية، علاوة على انتشار هذه الاختصاص على كل إقليم الدولة.²³¹

أما بالنسبة لخضوع العاملين بالسلطات المركزية للسلطة الرئاسية أو التبعية الإدارية، فإنّ انتشار الوحدات الإدارية التابعة للسلطة المركزية الإدارية في كل أرجاء إقليم الدولة، لا يخل أو يهدم فكرة الهرمية أو السلطة الرئاسية، إذ أنّ كل تلك الوحدات تظلّ مرتبطة وتابعة للسلطة الرئاسية،

²²⁹ انظر د. محمد بدران، مرجع سابق، ص 14.

²³⁰ انظر د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 76، وما بعدها. كما ينظر إلى د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 310، وما بعدها. ولمزيد من الاطلاع حول موضوع المركزية الإدارية ينظر إلى د. عبد الرحمن سعد العرمان، دور المركزية واللامركزية في التنمية المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (10)، السنة الخامسة، العدد (2)، 2015.

²³¹ انظر المراجع السابقة.

فيكون لهذه الأخيرة سلطة التوجيه السابق، التعقيب اللاحق، كإلغاء تصرفات المرؤوسين، أو الحلول أو تعديلها أو سحبها.²³²

هذا، وتكون المركزية الإدارية على شكل صورتين: الأولى متشددة، والأخرى معتدلة. وقد تشعبت وكثرت التسميات لصورتَي المركزية الإدارية، فمن الفقه من أسمى الصورة الأولى للمركزية الإدارية؛ التركز الإداري والمركزية المطلقة، الكاملة، الوزارية.

أما الصورة الأخرى للمركزية الإدارية، فهي المركزية الإدارية المعتدلة. وقد سُميت بالكثير من المسميات والمصطلحات، ومنها: عدم التركيز الإداري، المركزية النسبية، المركزية المعتدلة، اللاوزارية.²³³

بالنسبة للصورة الأولى للمركزية الإدارية -وهي المركزية المتشددة- فهي تعني حصر الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في العاصمة، وبالتحديد في يد من يرأس السلم الإداري -الوزير المختص-، ويكون لهذا الأخير وحده سلطة البت في جميع الأمور الداخلة في

²³² انظر د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص 15 وما بعدها، كما ينظر هنا إلى د. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول والمقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص 66 وما بعدها

²³³ انظر في تسميات صور المركزية الإدارية د. سامي حسن نجم عبد الله، مرجع سابق، ص 68 وما بعدها، د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص 323 وما بعدها، د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 79 وما بعدها، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 147 وما بعدها، د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأه المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، 2004، ص 168 وما بعدها.

اختصاصاته، إلا أنّ ذلك لا يمنع من تفويض الوزير بعض اختصاصه الإشرافية لمرؤوسيه، على ألا يكون لهؤلاء سلطة في البت فيما يفوضون به.²³⁴

أما الصورة الثانية للمركزية الإدارية -وهي المركزية المعتدلة- فمؤداها هو منح بعض ممثلي الوزارات والمصالح الحكومية في أفرع هذه الوزارات، سلطة للبت في الأمور الداخلة في اختصاصات الوزارة، دون الرجوع إلى رأس هرم تلك الوزارة. وتتحقّق هذه الصورة من خلال تفويض الوزير بعض اختصاصاته لمرؤوسيه، أو النصّ عليها صراحة في الأداة القانونية المنظمة لهذه الوزارة، بغية تجنب مساوئ الصورة الأولى من المركزية الإدارية من تعطل سير العمل، إضافة إلى توزيع المسؤولية بين العاملين في الوزارة، لكنّ يظل هؤلاء الموظفين خاضعين لرؤسائهم وفقاً لمبدأ السلطة الرئاسية.²³⁵

ثانياً: اللامركزية الإدارية

تباينت تعريفات اللامركزية الإدارية عند الفقهاء، فمنهم من جاء بتعريف شامل لصورتى اللامركزية الإدارية الإقليمية والمرفقية، ومنهم من قصر ذلك التعريف على إحدى صور اللامركزية الإدارية مع الاعتراف بوجود الصورة الأخرى من اللامركزية الإدارية أيّا كانت.

²³⁴ انظر د. إبراهيم شبحا، مرجع سابق، ص 147 وما بعدها، د. حبشي لزرق، الجوانب النظرية والتطبيقية للإدارة المحلية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص 23 وما بعدها.

²³⁵ انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 168 وما بعدها.

تُعرّف اللامركزية الإدارية على أنها " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"²³⁶.

كما تُعرّف أيضا على أنها " توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية على هيئات متعددة، يكون لكل منها استقلالها في ممارسة اختصاصاتها وتحدد هذه الاختصاصات إما على أساس إقليمي، وإما على أساس موضوعي."²³⁷

وتُعرّف أيضًا بالقول على أنها عكس المركزية الإدارية، وتعني " توزيع الوظيفة واختصاصاتها بين أجهزة الحكم المركزية وأشخاص معنوية عامة أخرى."²³⁸

هذا، ويتفرّع عن اللامركزية الإدارية صورتان، هما اللامركزية الإدارية الإقليمية والمرفقية. ونكون بصدد الصورة الأولى، عندما نتحدث عن اختصاصات متنوعة يتولاها ممثلو أقاليم الدولة. أما الصورة الثانية، فهي تُعنى باختصاص أو نشاط تجاريّ مُحدّد، أو غير ذلك. ويكون لكلا الصورتين من الهيئات اللامركزية الإدارية الشخصية المعنوية المجاورة لشخصية الدولة. ويتّضح ممّا سبق نكره من تعريفات للامركزية الإدارية، أنها تقوم على عدد من الأسس،

وهي:

²³⁶ انظر د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 83.

²³⁷ انظر د. ثروت بدوي، مرجع سابق، ص 325 وما بعدها.

²³⁸ انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق ص 180 وما بعدها.

1- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

يُقصد بالمصالح المتميزة، هي تلك التي تهتم فئة من المجتمع أكثر من باقي فئات المجتمع الأخرى، كأن تكون إحدى المدن مطلة على البحر، والأخرى في عمق الصحراء، بذات اهتمامات قاطني تلك المدينتين تختلف وتتباين من حيث الأولويات. على أن هناك مصالح وطنية تهتم المجتمع بأكمله يعهد في إدارتها للجهات المركزية، كمرفق القضاء، والدفاع، والداخلية، وغيرها من المرافق السيادية. إلا أنه يجب الإشارة، إلى أن مسألة تحديد المصالح المحلية المتميزة والمصالح الوطنية، هي مسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى، ونجد خير مثال على ذلك أن مرفق الداخلية في (بريطانيا) يعتبر مرفقاً محلياً²³⁹.

وتجدر الإشارة كذلك، إلى أن تحديد هذه المصالح المتميزة يكون من قبل المشرع الدستوري أو العادي، بحيث يحدّد أيّ من هذين المشرعين ما يدخل في عداد المصالح المحلية المتميزة من غيرها،²⁴⁰ وهو ما يعدّ أمراً محموداً، لكفّ تدخّل الجهات المركزية الذي من شأنه إنقاص اختصاصات تلك الهيئات المحلية.

2- وجود هيئات مستقلة تتولّى إدارة المصالح المتميزة:

لا يمكننا القول بوجود الاعتراف بمصالح محلية متميزة عن تلك المصالح الوطنية، ثم نعود ونسلم بأنّ هذه المصالح المتميزة هي للقائمين على مصالح الدولة الوطنية، إذ لا بدّ

²³⁹ انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 190.

²⁴⁰ انظر المادة رقم (8) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011، كما ينظر إلى المادة رقم (50) من الدستور البحريني لعام 2002، كما ينظر إلى المادتين (137، 165) من الدستور الكويتي لعام 1962.

من وجود هيئات مستقلة؛ سواء من سكان الإقليم إذا ما كنّا في صدد لامركزية إقليمية، أو من أشخاص ذو صلة بالنشاط الذي تزاوله الجهة اللامركزية المرفقية.

أما بالنسبة لطريقة اختيار أعضاء تلك الهيئات، فإنّ الآراء تعدّت إزاء هذه المسألة، فمن الفقهاء من نادى بأن يكون اختيار أعضاء الهيئات الإقليمية بطريق الانتخاب كأساس لاختيار أعضاء تلك الهيئات، مع انفتاحه لفكرة التعيين.²⁴¹

أما الرأي الآخر فلم يكن يُحبذ فكرة اختيار ممثلي الهيئات بعمومها - الإقليمية، المرفقية - بالانتخاب، وأعطى حلاً للحيلولة دون تدخل السلطات المركزية، بالاحتذاء حذو مرفق القضاء من عدم قابلية عزل رجاله، وهو ما يعطي بالتعبية قدرًا من الاستقلال لهذه الهيئة.²⁴²

إلا أننا نجد أنّ السائد في معظم القوانين المقارنة، أنّها تلجأ لفكرة انتخاب ممثلي الهيئات الإقليمية كأساس، ونجد أنّ بعض الدول مثل دولة الكويت وجمهورية مصر العربية تأخذ بالجمع بين الانتخاب والتعيين. أما بالنسبة للهيئات المرفقية فبحكم كثرتها وتشعبها، فإنها تختلف بحسب أنظمة وقوانين إنشاءها، بل إنها تختلف في البلد الواحد، فمن الورد أن يكون في بلد ما عدد من الهيئات المرفقية؛ بعضها يأخذ بأسلوب الانتخاب لاختيار ممثلي الهيئة المرفقية، وبعضها الآخر يأخذ بأسلوب التعيين.

ونحن من جانبنا، نرى أنّ كلا الأسلوبين ليسا غايةً في حد ذاتهما، وإنّما هما وسيلة لتحقيق أكبر قدر من الاستقلالية، والأهداف التي تنشأ من أجلها الهيئة الإقليمية أو المرفقية. إلا أنّ ثمة

²⁴¹ انظر د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 86.

²⁴² انظر د. ثروت بدوي، مرجع سابق، 331 وما بعدها.

اختلاف بين طبيعة كلا الهيئتين، فإذا كان هدف إنشاء الهيئة المرفقية، هو رفع كفاءة وإنتاجية قطاع معين. فإن ذلك الهدف ليس مهماً للعامّة، بقدر ما هو مهمّ لشريحة خاصة بالمجتمع، وهي صاحبة الاختصاص في ذلك الشأن، كالجامعات والمطارات وسكك الحديد، وغيرها من المرافق الفنية، وهوما نؤيد معه أسلوب التعيين في هذه المرافق، على أن تكون تولي رئاسة هذه الهيئة بانتخاب أحد أعضائها لرئاستها. أما بالنسبة للهيئات الإقليمية، فإنّها تهتمّ كافة قاطني الإقليم أو المنطقة، وبالتالي من الأجدر ترك تلك المسؤولية لمن يريد تحملها، وذلك عن طريق انتخابه من أهالي ذلك الإقليم أو المنطقة.²⁴³

3- خضوع هذه الهيئات الإدارية للوصاية:

بعد أن تحدّثنا عن وجود مصالح محلية متميزة تُدار من قبل هيئات مستقلة منتخبة، وبالإضافة إلى ما تتمتع به هذه الهيئات الإدارية اللامركزية من شخصية معنوية، فإنّ إضفاء هذه الشخصية المعنوية له عدد من النتائج²⁴⁴، وهي:

- أ- ذمة مالية مستقلة.
- ب- استقلال الهيئة في شؤونها الإدارية بحدود قانون تنظيمها.
- ت- أهلية التقاضي.
- ث- موطن مستقل.

²⁴³ أنظر د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 210 وما بعدها

²⁴⁴ انظر إلى المادتين (53، 54) من قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني.

وهو ما نصّ عليه القانون المدني القطري في المادة رقم مادة (53)، حينما عرّف الأشخاص المعنوية على أنها الدولة، و وحداتها الإدارية التي يمنحها القانون شخصية معنوية، والبلديات، الهيئات والمؤسسات العامة، الأوقاف، الشركات المدنية والتجارية، إلا ما استثني منها بنص خاص، الجمعيات والمؤسسات الخاصة، وفقاً لما يقرره القانون، هذا بالإضافة إلى كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية معنوية.

إلا أنّ استقلال الهيئات اللامركزية المقصود هنا، ليس الانفكاك التام إذ يحدّ منه ما يُسمّى (بالرقابة الإدارية)، وهي التي تفرضها الجهات المركزية على الهيئات اللامركزية - الإقليمية، والمرفقية - بيد أنه إذا ما قلنا بوجود استقلال كامل لهذه الهيئات، فإننا نخرج بفكرة اللامركزية الإدارية عن مضمونها، ونكون بصدد صورة أخرى للامركزية.

ونعني بالرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية، مجموعة من السلطات المقررة قانوناً للجهات المركزية للرقابة على الهيئات اللامركزية ضمناً لتحقيق المصلحة العامة.²⁴⁵

ويُشترط لمباشرة هذه الرقابة من قبل الجهات المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية، أن يكون هناك نصّ قانوني يُخوّل الجهات المركزية بفرض مثل هذا النوع من الرقابة، ويكون الهدف منها تحقيق المصلحة العامة²⁴⁶.

²⁴⁵ انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 199 وما بعدها.

²⁴⁶ انظر د. علي الجبالي، مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (21)، السنة الثامنة، العدد (3)، (2019)

ثالثاً: حدود الرقابة من السلطة المركزية على اللامركزية الإدارية الإقليمية (الوصاية الإدارية)

وبالإمكان القول كذلك، إنّ الرقابة الإدارية التي تُمارسها الجهات المركزية على الهيئات

اللامركزية، تكون في شكل أسلوبين، هما: الأسلوب البريطاني، أو الفرنسي.²⁴⁷

تجدر الإشارة إلى أنه قد ثار خلاف فقهي حول تسمية السلطات التي تباشرها الجهات

المركزية من قبل الهيئات اللامركزية، حيث رفض البعض من الفقه تسمية السلطات هذه السلطات -

بالوصاية الإدارية - وذهب إلى القول بأنّ التسمية الصحيحة، هي (الرقابة الإدارية) باعتبار أنّ

مُصطلح الوصاية الإدارية مستقى فكرياً من القانون الخاص، لاسيما وأنّ الوضع القانوني للمخاطب

بهذه القاعدة في القانون الخاص يختلف عن الهيئات اللامركزية في القانون العام²⁴⁸. أما الرأي

الآخر، فإنه يذهب إلى تأييد تسمية سلطات الجهات المركزية (بالوصاية الإدارية)، وتأكيداً لهذا

الرأي أضاف بأنه لا يعيب هذا الاصطلاح الذي استقاه من القانون الخاص، بحكم أنّ كثيراً من

المواضيع التي ينظمها القانون الإداري مستقاة من ذات المشرب، ومن أهم تلك المصطلحات

(العقود، الأموال، المسؤولية).²⁴⁹

ونحن من جانبنا نشاطر الرأي الأول فيما ذهب إليه من القول بأنّ مصطلح الرقابة

الإدارية، هو المصطلح الأدق كونه يزيل الشبهات والمقارنات التي لا مكان لها بين موضع

المخاطب بالوصاية في القانون الخاص، والمخاطب بالوصاية في القانون العام. هذا ناهيك على

أنّ غاية الوصاية في القانون، هي حماية ناقص الأهلية، بينما يكون الغرض من الرقابة الإدارية

²⁴⁷ انظر د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، 87 وما بعدها، د. سامي جمال الدين، مرجع سابق

200 وما بعدها.

²⁴⁸ انظر د. يحيى الجمل، ملامح تطور القانون الإداري في إنجلترا خلال القرن العشرين، مجلة العلوم الإدارية، أبريل 1970.

²⁴⁹ انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 198.

تحقيق المصلحة العامة، ومنع الهيئات اللامركزية من التعدي على اختصاصات الجهات المركزية،
ومما يؤكد رأينا ما قاله الدكتور سليمان الطماوي من صحة الاعتبارات التي سبقت في نقد مصطلح
الوصاية الإدارية، إلا أنه قرر الإبقاء على مصطلح الوصاية الإدارية دون مبرر علمي يذكر عدا
ذاك الرأي الذي يقول باستخدام القانون الإداري مصطلحات من القانون الخاص. ونحن من جانبنا
نقول، إنّ الإشكالية لا تكمن في مصدر هذا المصطلح، فربما تكون المصطلحات المستخدمة في
القانون الإداري الأخرى والمستقاة من القانون الخاص، صحيحة في موضعها وفي نطاقها، لا تتثير
تناقض وتباين بين حالتين لا وجه للتشابه بينهما حتى نسميها بمسمى واحدًا وندعو إلى تسمية هذه
النوع من الرقابة بالرقابة الإدارية المركزية حتى لا تختلط مع الرقابة الرئاسية.²⁵⁰

هذا، ولئن كانت الرقابة الإدارية المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية تتباين
وتختلف فيما بين الدول، وذلك لعدد من اعتبارات الزمان والمكان والظروف المحيطة بالدولة، سواء
كانت حداثة الدولة أو قدمها، إلا أنه يُمكننا أن نُجمل الرقابة الإدارية المركزية على الهيئات الإدارية
اللامركزية الإقليمية في أسلوبين، هما: الأسلوب البريطاني والأسلوب الفرنسي. وهو ما يتطلب
منها التعرّيج على كل منهما على حدّا.²⁵¹

²⁵⁰ انظر د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 87 وما بعدها، د. سامي جمال الدين، مرجع سابق
ص 200 وما بعدها.

²⁵¹ انظر د. صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص 127، كما ينظر إلى د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص
199، كما ينظر إلى أ.د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 214.

أ- الأسلوب البريطاني في الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإدارية:

لما كان النظام البريطاني يحدّد اختصاص الهيئات الإدارية المستقلة على سبيل الحصر،²⁵² الأمر الذي جعل الجهات المركزية البريطانية تخفّف من شدة رقابتها على تلك الهيئات لأنّ الاختصاصات التي تتمتع بها هذه الهيئات محدودة نوعاً ما. وتتركز رقابة الجهات المركزية للهيئات اللامركزية الإدارية وفقاً للنظام البريطاني في عده أمور، هي:

- الرقابة على التصرفات المالية:

نعم أنّ كافة الهيئات اللامركزية الإدارية في النظام البريطاني تكون لها حصة من المعونات المقدمة من الجهات المركزية تودع في ميزانية هذه الهيئة، وتكون هذه المعونات على شكل معونات عامة لكافة الهيئات الإدارية المستقلة، ومعونات خاصة لبعض تلك الهيئات. لكن هذه المعونات غالباً ما تكون باباً لرقابة الجهات المركزية على تلك الهيئات، فيكون للأولى حق الاستفسار والاستيضاح فيما يتعلق بالمشروع التي طلبت الهيئة من أجله معونة خاصة، كما يكون للجهات المركزية حق الرقابة والإشراف على المشروعات التي طلبت من أجلها معونات خاصة، ويكون

²⁵² تختص الهيئات الإدارية اللامركزية في النظام البريطاني (والذي يشمل إنجلترا، ويلز، شمال إيرلندا) والتي يطلق عليها مصطلح - الحكومات المحلية - بصلاحيات محددة وفقاً للتشريعات الصادرة عن البرلمان المركزي، أما فيما يتعلق بأسكتلندا والتي تعد جزء من المملكة المتحدة ويحدد البرلمان الإسكتلندي الاختصاصات الخاصة بالهيئات الإدارية اللامركزية والتي يطلق عليها أيضاً - الحكومة المحلية - ، وبشكل عام تختص الهيئات الإدارية اللامركزية في النظام البريطاني بتقديم الخدمات المتعلقة بالتعليم، والطرق والمواصلات، وخدمات الضامن الاجتماعي، مكافحة الحرائق، الإسكان، التخطيط، الحدائق العامة والترفيه، إدارة المخلفات وجمع النفايات وللاستفاضة حول النظام الحكم المحلي البريطاني، انظر. Chris Game, Local Government in the United Kingdom, p101.

Michael Ray, Characteristics of local government, Dec 2017,

<https://www.britannica.com/topic/local-government>

للووزير المختص وقف صرف تلك المعونة، وذلك متى ما ثبت له إخلال هذه الهيئات بالمواصفات والشروط المطلوبة في هذا المشروع، كما يجوز له خفض تلك المنحة. هذا بالإضافة إلى أن حق الهيئات الإدارية المستقلة في الاقتراض وفرض الرسوم الإضافية، مُقيّد بموافقة الوزير المختص وذلك للوقوف على مدى الحاجة للمشروع التي تريد الهيئة الاقتراض من أجله.²⁵³

- التصديق على بعض الأعمال:

إنّ المشرع البريطاني تطلب من الهيئات اللامركزية الإدارية وجوب تصديق الوزير المختص لبعض المشروعات المحلية، وذلك بقصد الوقوف على أسلوب التنمية، وعدم تعارضه مع ما تقوم به الجهات المركزية من مشاريع وطنية. كما يكون للأخيرة أيضاً الحق في التصديق على بعض اللوائح المحلية التي تصدرها الهيئات اللامركزية الإدارية، وذلك لتحسين جودتها وكفاءتها التشريعية، والوصول إلى ما تصبو إليه من أهداف بالطريقة السليمة.²⁵⁴

أما بالنسبة لتعيين الموظفين في الهيئات اللامركزية الإدارية، فإنّ الأصل فيه، هو أن يكون هذا الاختصاص لتلك الهيئات، إلا أنّ هناك بعض الاشتراطات قد تقوم بوضعها الجهات المركزية وهي لبعض شاغلي الوظائف الهامة والرئيسية التي تنظم المرافق الحيوية، كالأمن والصحة على سبيل المثال. وقد يَصِلُ الأمر إلى وجوب تصديق الجهات المركزية على تعيين بعض هؤلاء الموظفين التي يشغلون مناصب في مرافق تعتبر ذات اهتمام من قبل المجتمع بشكل كبير.²⁵⁵

²⁵³ انظر د. توفيق صبري حمودة، مرجع سابق، ص 178 وما بعدها.

²⁵⁴ انظر لمرجع السابق، ص 184 وما بعدها.

Local government, Act 2000, article 9A, UK

²⁵⁵ انظر المرجع السابق، ص 202.

Local government Act 2000, Chapter 2 article 9, UK

ونحن من جانبنا نرى أنّ اللجوء إلى وجوب تصديق مثل هذه القرارات، يُعتبر من قبيل المغالاة في تدخل الجهات المركزية في أعمال الهيئات اللامركزية الإدارية، فإن كنا نقبل إلى حد ما وضع شروط ما لشغل بعض الوظائف، إلا أنّ القول بأبعد من ذلك -وهو التصديق على قرارات تعيين بعض موظفي تلك الهيئات- لا مبرر له، وهو في تقديرنا أمر مبالغ فيه.

- اللجوء إلى القضاء

يكون للجهات المركزية حقّ اللجوء إلى القضاء - العادي- وذلك متى ما خالفت الهيئات اللامركزية الإدارية القانون؛ إما لقيامها بأعمال خارجة عن نطاق ولايتها، أو امتناعها عما هو واجب عليها قانوناً، وذلك من خلال أمر قضائي المانداموس (MANDAMUS)²⁵⁶.

هذا، وقد ذهب البعض-ونحن نؤيدهم- إلى القول بأنّ حق الجهات المركزية في اللجوء إلى القضاء وذلك متى ما وجدت مخالفة مرتكبة من قبل الجهات الإدارية اللامركزية، إنما هو إن دلّ على شيء فهو يدل على استقلاليتها إزاء الجهات المركزية، باعتبار أنّ اللجوء للقضاء هو أمر مكفول للعامة، وأنّ لجوء الجهات المركزية إلى القضاء يعني وجود رقابة قضائية من قبل جهة محايدة ومستقلة على الهيئات الإدارية المستقلة.²⁵⁷

²⁵⁶ انظر المرجع السابق، ص 206.

Waverley Borough Council v. David Wylda and Others, CO/3263/2016, Royal Courts of Justice Strand, London, WC2A 2LL, (09/03/2017)

²⁵⁷ انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 200.

- حق التفتيش

يكون للجهات المركزية مفتشين خاضعين لها، وتكون مهمة هؤلاء وضع تقارير عن الهيئات الإدارية المستقلة وأعمالها، وما يعوز تلك الهيئات من نقص في الموارد أو في كفاءة إدارة مرافق تلك الهيئات، بالإضافة إلى طرق الإنفاق التي تتبعها تلك الهيئات، وهو ما يؤثر بالطبع على المعونات التي تتلقها الهيئات الإدارية المستقلة، وذلك متى ما كانت تلك التقارير التي يضعها المفتشون سلبية، أو لم تكن على قدر من المسؤولية. كما أن هناك مهمة أخرى لهؤلاء المفتشين، تتمثل في النصح والإرشاد للهيئات الإدارية المستقلة في الأعمال التي تكون من اختصاصات تلك الهيئات.²⁵⁸

- حق إصدار اللوائح

إنّ مهمة الجهات المركزية عديدة، ولكن ما يهمنا هنا هو اختصاصها بإصدار اللوائح التفسيرية أو التنفيذية للقوانين التي يصدرها البرلمان، ومن ثم يكون لهذه الجهات إصدار لوائح تفسيرية للقوانين التي تنظم الهيئات اللامركزية الإدارية. هذا بالإضافة إلى أنّ الجهات المركزية يكون لها الحقّ في إصدار لوائح أخرى غير تلك التفسيرية لتنظيم عمل تلك الهيئات، وتكون هذه السلطة على وجه الاستثناء.²⁵⁹

²⁵⁸ انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 200 وما بعدها، كما ينظر إلى د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 214.

Local government Act 2000, Part II, article 22, UK

²⁵⁹ انظر المراجع السابقة، كما ينظر إلى د. صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص 200.

Local government Act 2000, Part I, article 6,7, UK

- الحلول

سبق وأن تحدثنا بأن لجوء الجهات المركزية للقضاء متى ما تبيّن لها اعوجاج الهيئات اللامركزية الإدارية، وعدم قيامها بأعمالها المنوطة منها، فيكون للأولى الحق بإجبار الأخيرة على القيام باختصاصاتها، وذلك عن طريق الولوج للقضاء بغية استصدار حكم قضائي يلزم تلك الهيئات بما يجب عليها من أعمال. كما قلنا إنّ اللجوء للقضاء لا يعتبر بحد ذاته صورة من صور الرقابة، بل إنما هو صورة من صور استقلال الهيئات اللامركزية الإدارية.

ولكنّ الجهات المركزية يكون لها على وجه الاستثناء ولوج وسيلة أخرى لتفادي وقوف الخدمات التي يقوم بها المرفق الخاضع لإدارة تلك الهيئات، حيث يكون للجهات المركزية من خلال الوزير المختص الحلول محلّ الهيئة الإدارية المستقلة المهملّة أو الممتنعة عن القيام بأعمالها، على أن تكون شريطة استخدام أي الوسيلتين؛ سواء الولوج إلى القضاء أو الحلول لتحقيق المصلحة العامة، وعودة النظام والاطراد للمرفق المتضرر من فعل الهيئة.²⁶⁰

ب- الأسلوب الفرنسي في الرقابة الإدارية على الجهات الإدارية اللامركزية

تكون رقابة الجهات المركزية على الهيئات الإدارية المستقلة أكثر شدة في النظام الفرنسي، ممّا هي عليه وفقاً للنظام البريطاني، وذلك نظراً لسعة الاختصاصات التي تمارسها الهيئات الإدارية المستقلة. وهو ما يجعلنا نقسّم رقابة الجهات المركزية للهيئات اللامركزية الإدارية، إلى:

²⁶⁰ انظر د. صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص 206 وما بعدها.

Local Audit and Accountability Act 2014, article 2, UK

Housing Act, chapter 211 of the revised statutes, 1989 amended 2008, c. 2, s. 7; 2011, c.

8, s. 6, Article 25

- رقابة الجهات المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية (الإدارة المحلية) ذاتها:

تكون هذه الرقابة من خلال وسليتين، هما: الحل، والوقف نظمهما نظمه قانون الجماعات المحلية الفرنسي²⁶¹ في المادة 6-2121L الفقرة الثانية. أما فيما يخص الوقف فقد اشترطت المادة المذكورة أن يكون وقف مهام الهيئات اللامركزية الإدارية بموجب قرار مسبب صادر من الوالي على أن يعلم به وزير الداخلية، كما اشترطت ذات المادة أن يكون هذا الوقف مؤقتاً لمدة شهر، وخلال هذه المدة لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرار بحل هذه الهيئة.

أما بخصوص الحل فقد نظمته المادة السابقة حيث نصت على أن يكون الحل صادراً من مجلس الوزراء بموجب أمر جمهوري مسبب يصدره مجلس الوزراء ويصادق عليه رئيس الجمهورية إضافة إلى ذلك يشترط القانون أن ينشر في الجريدة الرسمية ، هذا ويشترط قانون الجماعات المحلية الفرنسي أن تكون أسباب الحل واضحة وصريحة من على إعطاء رئيس الدولة حق حلّ أو وقف الهيئات اللامركزية الإدارية، وهو ما نصت عليه الكثير من القوانين العربية، منها قانون الإدارة المحلية المصري، وقانون بلدية الكويت، والمرسوم بقانون البلديات البحريني،²⁶² على صلاحية رئيس الدولة أو الأمير أو الملك حلّ أو وقف المجلس أو الهيئة اللامركزية الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أنه وبالرجوع إلى عدد كبير من القوانين المقارنة والقوانين القطرية على وجه الخصوص، لم نجد المشرع وهو بصدد تنظيم الهيئات الإدارية المرفقية المستقلة قد نصّ على

²⁶¹ Voir, BÉNOIT (Francis-Paul), Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n°240) – Conseil municipal: organisation générale, Base de donnees Dalloz, 2012-1, n° 100-112

²⁶² انظر المادة (144) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (145) لسنة 1988 الممّثل لقانون رقم (43) لسنة 1979 ، كما ينظر إلى المادة رقم (29) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت، كما ينظر إلى المادة رقم (18) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

مسألة الحل أو الوقف، وهو ما يؤكد بأنّ هذه الحلول التي يمنحها المشرع العادي لرأس السلطة التنفيذية المركزية في الدول، غالبًا ما تنحصر في مواجهة الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، دون أن تمتدّ لغيرها. ولعلّ ما نقول به يلقي وجاهته، من أنّ الهيئات اللامركزية الإدارية المرفقية عادة ما يكون أسلوب اختيار أعضائها بالتعيين وليس الانتخاب، ومن ثم تكون وسائل الرقابة على أعضاء الهيئات الإدارية المرفقية المستقلة أكثر فعالية من الرقابة على الهيئة ذاتها. هذا بالإضافة إلى أنّ غالبية الهيئات اللامركزية الإدارية المرفقية تكون خدمية أو اقتصادية، ومن ثم لا يكون أسلوب الرقابة على الهيئة ذاتها من خلال حلها أو إيقاف عملها ذو أضرار جسمية تمتد للمجتمع.

- رقابة الجهات المركزية على أعضاء الجهات الإدارية اللامركزية:

تكون رقابة الجهات المركزية على أعضاء الهيئات اللامركزية الإدارية، من خلال ما تنصّ عليه قوانين تنظيم تلك الهيئات من إعطاء الجهات المركزية سلطة تعيين بعض أعضاء هذه الهيئات، وهو ما يترتب معه تبعية هؤلاء الأعضاء للجهات المركزية باعتبارهم موظفين تابعين للجهة التي عينتهم، وهو ما نص عليه قانون بلدية الكويت، وقانون الإدارة المحلية المصري المعطل.²⁶³

وقد ينص القانون على خضوع أعضاء الهيئات الإدارية المستقلة للتأديب من الجهات المركزية، وهو ما نص عليه القانون الفرنسي من حقّ المحافظ بوقف أو عزل رئيس المجلس البلدي.²⁶⁴

²⁶³ انظر المادة رقم (4) من قانون بلدية الكويت لسنة 2016، كما ينظر إلى المادة رقم (5) من قانون الإدارة المحلية المعدلة بموجب القانون رقم (50) لسنة 1981.

²⁶⁴ انظر أ.د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 218.

- رقابة الجهات المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية الإدارية:

كما نعلم أنّ الهيئات اللامركزية الإدارية تقوم بالأعمال المنوطة بها وفقاً لاختصاصاتها المقررة قانوناً، وهو ما يتطلب وجود رقابة من قبل الجهات المركزية على هذا النوع من الأعمال، وهو ما يطلق عليها -الأعمال الإيجابية-، كما أنه من المتصور أن ينصّ القانون على اختصاص هذه الهيئات بأعمال معينة، وترفض أو تتعنت هذه الهيئات من ممارسة دورها المنصوص عليه قانوناً، وهو ما يسمى - بالأعمال السلبية - فيكون هنا أيضاً موضع قدم لرقابة الجهات المركزية من خلال حلول الجهات المركزية محلّ الهيئات اللامركزية الإدارية.²⁶⁵

- الرقابة على الأعمال الإيجابية:

تعدّد صور هذه الرقابة، فتبدأ بالإذن السابق وتنتهي بإلغاء العمل أو إبطاله، ويكون الأمر كذلك حينما يشترط المشرع على الهيئات اللامركزية الإدارية أخذ إذن الجهات المركزية قبل البدء بعمل معين. هذا وقد يشترط المشرع لنفاد العمل التي تقوم به الهيئات اللامركزية تصديق الجهات

L'article 2122-16 du Code général des collectivités locales tel que créé par la Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996 prévoit que: "Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en conseil des ministres.

Le recours contentieux exercé contre l'arrêté de suspension ou le décret de révocation est dispensé du ministère d'avocat.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une durée d'un an à compter du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux".

²⁶⁵ - Verpeaux (Michel), « Une nouvelle loi relative aux collectivités territoriales: la proximité ou la décentralisation? », Revue française de droit administratif, n° 2, 27 mai 2020, p. 205.

المركزية، على أنّ التصديق على ذلك العمل قد يكون صريحاً وقد يكون ضمناً، وهذا الأمر يكون من تقديرات المشرع. هذا وقد يمنح المشرع الجهات المركزية ما هو أبعد من الصورتين السابقتين، وهو وقف تنفيذ العمل أو إلغائه، وهي تعتبر من أشد أنواع الرقابة وأخطرهما.²⁶⁶

هذا ويكون من الواجب على رئيس المجلس البلدي في القانون الفرنسي أن يعلم المحافظ بمحتوى محاضر الجلسات علاوة على القرارات الإدارية التي تصدر عنه وذلك وفقاً للمواد L1111-7-5 من القانون الفرنسي للجماعات المحلية.²⁶⁷

²⁶⁶ انظر د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 90، كما ينظر إلى د سامي جمال الدين، مرجع سابق ص 202، كما ينظر إلى د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، ص 223، كما ينظر إلى د. صبري توفيق حمودة، مرجع سابق، ص 143 وما بعدها.

L1111-7 al. 4 du Code général des collectivités territoriales français tel que modifié par Ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 – art. 4, JORF 21 décembre 2004, qui prévoit que :” Si le représentant de l'Etat estime qu'un acte pris par les autorités communales, départementales et régionales, soumis ou non à l'obligation de transmission, est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense, il peut en demander l'annulation par la juridiction administrative pour ce seul motif.

Le représentant de l'Etat dans le département ou dans la région défère l'acte en cause, dans les deux mois suivant sa transmission ou sa publication, à la section du contentieux du Conseil d'Etat, compétente en premier et dernier ressort. Il assortit, si nécessaire, son recours d'une demande de suspension; le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet, statue dans un délai de quarante-huit heures”.

أنظر في هذا الصدد:

BÉNOIT (Francis-Paul), BÉNOIT (Jean), Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 4 (folio n°500) – Municipalité: fonctions du maire, mai 2012, Base de données Dalloz.fr

²⁶⁷ Voir article L 1111- 7 al 5 du Code général des collectivités territoriales français:” Le représentant de l'Etat dans le département ou dans la région défère l'acte en cause, dans les deux mois suivant sa transmission ou sa publication, à la section du contentieux du Conseil d'Etat, compétente en premier et dernier ressort. Il assortit, si nécessaire, son recours d'une

كما يجوز للوالي أن يطلب إيقاف تنفيذ القرارات أو الأعمال الصادرة عن المجلس البلدي وفقا للقانون الفرنسي وذلك بمناسبة طلب الطعن بعدم الشرعية أمام القضاء الإداري مع بيان أوجه عدم الشرعية وفقا للشروط التي وردت في المادة 6-2131 L من القانون الفرنسي للجماعات المحلية.²⁶⁸

demande de suspension; le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet, statue dans un délai de quarante-huit heures.”

²⁶⁸ Voir article L 2131-6 du Code général des collectivités territoriales français:” Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Sur demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application des articles L. 2131-1 à L. 2131-5. Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la **demande de suspension** en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce

- الرقابة على الأعمال السلبية:

يُفرضُ هذا النوع من الرقابة حينما تمتنع الهيئة اللامركزية الإدارية عن القيام بما هو من ضمن اختصاصها، فلا يكون أمام الجهات المركزية إلاّ الحلّ محلّ هذه الهيئة، وذلك لضمان سير المرفق التي تديره هذه الأخيرة. هذا، وإن كان هذا النوع من الرقابة يعتبر هادماً لفكرة الجهات الإدارية اللامركزية عن الجهات المركزية، إلا أنه لا مناص عنه أمام سير المرافق العامة والمصلحة العامة.²⁶⁹

على أنه تجدر الإشارة، إلى أنه لا بدّ من وجود نص قانوني يُحوّل للجهات المركزية الحلّ محل هذه الهيئات، كما أنه لا يمكن القول بإمكانية الحلّ ما دامت الهيئة غير ملزمة قانوناً بعمل معين وامتنتعت عنه، وهو ما يعني أن يكون ذلك شأنه شأن باقي صور الرقابة؛ لا يكون إلا لرقابة المشروعية دون ملاءمة أعمال الهيئة، كما أنه يجب إنذار الهيئة بالقيام بالعمل اللازم قبل الحلّ محلها من قبل الجهات المركزية متى اشترط القانون ذلك.²⁷⁰

cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.

²⁶⁹ انظر المراجع السابقة.

²⁷⁰ انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 224.

- رقابة الجهات المركزية على إجراءات التنفيذ:

إن رقابة الجهات المركزية على هذه الهيئات لا تقف عند حدود الرقابة التي سبق وأن أشرنا إليها، بل إنها تمتد إلى المرحلة التي تلي مرحلة إصدار القرار، وهي تنفيذه، إذ أنه في بعض الحالات يشترط قانون الجماعات المحلية الفرنسي إلزامية مصادقة ممثل السلطة المركزية - الوالي - باعتباره شرطاً مسبقاً لنفاد قرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية الإدارية هذا وتحتاج الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية الجهات المركزية لتنفيذ ذلك القرار، كقرار نزع ملكية عقار وذلك في حال عدم منح المشرع للهيئة اللامركزية الإدارية سلطة نزع الملكية للمنفعة العامة.²⁷¹

فهنا يكون للجهات المركزية طريقاً للرقابة على الهيئات اللامركزية الإدارية، بحيث يكون عدم تدخل الأولى من شأنه جعل قرار الأخيرة صورياً لا قيمة له، في حال عدم تنفيذ قرارها أو التعنت في تنفيذه.

²⁷¹ انظر د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 203، كما ينظر إلى د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 90.

Voir, BÉNOIT (Francis-Paul), Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 4 (folio n°4530) - Actes des collectivités locales : exécution des actes, Base de données Dalloz, 2012-1, n° 257 : L'article L. 3121-6 du Code général des collectivités locales (ancien art. 43 de la loi 82-213 du 2 mars 1982) prévoit un cas où l'approbation est nécessaire pour l'exécution des actes des autorités locales : lorsqu'il y a dissolution du conseil général, démission ou annulation de l'élection de tous ses membres, le président est chargé de l'expédition des affaires courantes, mais « ses décisions ne sont exécutoires qu'avec l'accord du représentant de l'État dans le département » ; il en va de même de l'article L. 4132-4 pour les régions, ou, en cas de dissolution, de l'article L. 4422-14 pour l'assemblée de Corse. Ou encore, en Alsace-Moselle, certaines délibérations du conseil municipal relatives à une section de communes ne sont exécutoires qu'après approbation du représentant de l'État (art. L. 2544-4 Code général des collectivités locales).

المطلب الثاني

اللامركزية الإدارية الإقليمية

سبق وأن تحدثنا في المطلب السابق عن شروط قيام الهيئات اللامركزية الإدارية بشكل عام،

وهذه الشروط تنطبق على الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، وهي:

1. وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

2. وجود هيئات مستقلة تتولى إدارة المصالح المتميزة.

3. خضوع الهيئات اللامركزية الإدارية للرقابة الإدارية.

ولكن هناك بعض المسائل الخاصة التي تُميز اللامركزية الإدارية الإقليمية، وتثار عند

التحدث عنها، ومنها مسألة انتخاب أعضاء الهيئات الإدارية الإقليمية، بالإضافة إلى أساليب

الجهات المركزية في الرقابة على الهيئات الإدارية المستقلة بشقيها - الإقليمي، المرفقي - وهي

تكون إماً وفقاً للأسلوب البريطاني أو الأسلوب الفرنسي، وهو ما سبق وأن تحدثنا عنه. إنَّ هذا

الأمر يجعلنا نعرض بعض الشيء على توضيح فلسفة الأسلوبين - البريطاني والفرنسي - الخاصة

بالهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية. بالإضافة إلى أنَّ هناك أهدافاً لكلِّ فكرة أو مشروع، ومن

هنا كان لابدّ لنا من توضيح الأهداف المرجوة من اتباع فكر يُشجّع على خلق هيئات لامركزية

إدارية منتشرة في أقاليم الدولة، الأمر الذي نقسم معه مطلبنا هذا، إلى الآتي:

الفرع الأول: أهداف إنشاء الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية

الفرع الثاني: انتخاب الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية

الفرع الثالث: الأسلوب البريطاني والفرنسي في الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية

الفرع الأول

أهداف إنشاء الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية

أولاً: الأهداف السياسية

تتمثل هذه الأهداف في ترسيخ الديمقراطية بكافة أشكالها، ليس فقط من خلال نظام نيابي يقوم على وجود ممثلين للشعب لتقرير حقوقهم، ومواجهة السلطة التنفيذية من خلال الرقابة على ما تقوم به من أعمال، بل إنّ الهدف السياسي المراد تحقيقه من هذه الهيئات أعمق، بحيث يدير الشعب بنفسه شؤونه في كافة أقطار الدولة، من خلال هيئات لامركزية إدارية إقليمية منتخبة ومستقلة عن الجهات المركزية، لاسيما وأنّ وجود مثل هذه الهيئات يخرج كفاءات سياسية وإدارية على علم ودراية بكيفية إدارة الدولة، ممّا يحسّن نوعية أعضاء البرلمان والحكومة على حدّ سواء. ومن خلال تولي أعضاء هذه الهيئات للسلطة التشريعية، من شأنه رفع كفاءة عمل السلطة التشريعية من خلال نواب لديهم ممارسة ديمقراطية سابقة، وذلك حين ترشحهم وانتخابهم لعضوية تلك الهيئات، بالإضافة إلى قدرتهم على التعامل مع السلطة التنفيذية من خلال اختصاصاتهم التي سبق وأن مارسوها حينما كانوا أعضاء في الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية.²⁷²

هذا، وإذا ما كانت الدولة حديثة نسبياً في مجرى الديمقراطية والتحول إليه، فإنّ إنشاء هيئات إدارية إقليمية مستقلة، واختيار طريق الانتخاب كوسيلة للوصول لعضوية هذه الهيئة، يكون خير سبيل إلى نشر فكرة الديمقراطية بوجه عام، وتخيّر أسلوب الانتخاب كوسيلة للاختيار وتطبيقها في اختيار أعضاء السلطة التشريعية فيما بعد، كما هو الحال عندنا في دولة قطر.

²⁷² انظر د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص 22، كما ينظر إلى د. سامي حسن نجم عبد الله، مرجع سابق، ص

ثانياً: الأهداف الإدارية

في مطلع نشأة أنظمة هذه الهيئات الإدارية الإقليمية سواء في بريطانيا أو فرنسا، كان من أهم الأهداف الإدارية التي أنشأت هذه الهيئات من أجلها، هي سرعة إنجاز الخدمات الحكومية، وكسر الروتين البيروقراطي، وذلك على اعتبار أنّ هذه الهيئات تكون قريبة مكانياً عند مقارنتها بالأجهزة الحكومية الموجودة بالعاصمة. إلا أننا لا يمكننا أن نسلم بذلك في ظل التطورات التكنولوجية الحديثة في أنظمة المعلومات والحكومات الإلكترونية، إذ يمكن تحقيق سرعة في الخدمات وضمان جودتها دون الحاجة إلى وجود هذه الهيئات في هذا الوقت.

إلا أنه لا يزال هناك بعض من الأهداف الإدارية التي يمكن تحقيقها بواسطة هذه الهيئات، وهي إمكانية تطوير أو استحداث أنظمة إدارية جديدة، وقياس مدى نجاحها من فشلها، من خلال أحد الهيئات الإدارية الإقليمية دون أن تتأثر باقي الهيئات، وما إن ثبت نجاح هذا النظام فإنه يطبق على باقي الهيئات، وهو ما يوفر أفضل الممارسات الإدارية.²⁷³

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية

تتمثل هذه الأهداف في تقوية العلاقة بين هذه الهيئات جهة، وقاطني هذه المدن والمناطق من جهة أخرى، وذلك من خلال اختيار أعضاء هذه الهيئات عن طريق الانتخاب. هذا بالإضافة إلى أنّ هذا العضو المنتخب من ساكني هذا الإقليم، وهو ما يُساعد على وجود ارتباط اجتماعي بين هذه الهيئة وبين ساكني المدينة التي تمثلها الهيئة. بدأ، فإننا نكون أمام تضافر الجهود وتأييد

²⁷³ انظر المرجع السابق، ص 23.

شعبي يساعد في سرعة الإنجاز، وفي المقابل تكون مسؤوليات هذه الهيئات واضحة لقاطني المنطقة أو المدينة، ويكون لهم وسيلة لطرح مشاكلهم والحلول المقترحة بشكل أكثر سهولة.

رابعاً: الأهداف الاقتصادية

تظهر هذه الأهداف عندما نتحدث عن عدالة في توزيع الأعباء المالية، من ضرائب ورسوم وغيرها. ويتضح ذلك، عندما نتحدث عن إدارة الجهات المركزية للمرافق الوطنية والمحلية، فلا تراعي هذه الأخيرة العدالة في الأعباء المالية ومدى تدفق الخدمات لقاطني منطقة معينة، بالإضافة إلى ضمان توزيع الخدمات الصناعية واللوجستية على كافة أرجاء الدولة لتحفيز اقتصاديات هذه المدن.

الفرع الثاني

انتخاب الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية

انقسم الفقه حول مسألة مدى اعتبار الانتخاب شرطاً لازماً لقيام الهيئات الإدارية الإقليمية المستقلة. فذهب اتجاه فقهي إلى القول بالإنزامية الانتخاب، واعتباره شرطاً لازماً لقيام الهيئات الإدارية الإقليمية المستقلة. بينما ذهب اتجاه فقهي آخر إلى نفي ذلك، وقوله بإمكانية قيام الهيئات الإدارية الإقليمية المستقلة بدون الانتخاب أي -بالتعيين- ولذلك سنقوم بطرح حجج كل فريق من هؤلاء، كالآتي:

أولاً: الرأي القائل بالإنزامية الانتخاب شرطاً لقيام الهيئات الإدارية الإقليمية المستقلة

يرى أنصار هذا الرأي -وهم الأغلبية- أنّ الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لاختيار أعضاء الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، وأنه بتخلّفه لا نكون بصدد هيئات إدارية إقليمية مستقلة،

تأسيسًا على أنّ هذه الهيئات لا بدّ من أن تدير نفسها بنفسها لا من خارجها، وذلك بناء على عدد من الحجج، هي:

أ- ذهب أحد مناصري هذه الرأي إلى القول بأنّ هدف إنشاء هذه الهيئات يُحتمّ سلك المسلك الديمقراطي، الأمر الذي يجعل الانتخاب فرضًا لقيام تلك الهيئات لأنه لا صحة للحديث عن استقلالية العضو المعين مهما تحدثنا عن ضمانات، إذ أنّ السلطة لا يمكنها القبول بأيّ شكل من الأشكال، أن تأتي بشخص يعود عليها بعد ذلك، وذلك على عكس العضو المنتخب الذي يكون ولاؤه لجموع الناخبين الذين رشحوه ليتولى عنهم هذه المهام.²⁷⁴

ب- كما يذهب أنصار هذه الرأي إلى القول بأنّ إتباع أسلوب الانتخاب كوسيلة لتشكيل الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، يؤدي بدوره إلى وجود الديمقراطية الإدارية جنباً إلى جنب مع الديمقراطية النيابية التي يمارسها البرلمان، حيث أنّها تكون وسيلة فعالة لتدريب المواطنين على إدارة شؤونهم بأنفسهم، بالإضافة إلى تعاملهم من خلال الوسائل المتاحة لهم، كطلب الإحاطة وغيرها من الايضاحات التي يقدمونها إلى الجهات المركزية. إنّ كلّ هذه الوسائل تصقل تجاربهم، وتُهيّؤهم للعمل النيابي مستقبلاً. بالإضافة إلى التعيين وما يصاحبه من ضمانات كعدم قابلية للعزل، وإن كان يحقق الاستقلالية -لو افترضنا جدلاً- فإنه لن يحقق الأسلوب الديمقراطي.²⁷⁵

²⁷⁴ انظر د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص 134 وما بعدها، كما ينظر إلى د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993، ص 92 وما بعدها.

²⁷⁵ انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 207 وما بعدها، ينظر إلى د. خالد سمارة الزعبي، المرجع سابق، ص 93 وما بعدها.

ت- هذا ويردّ أحد أنصار هذا الرأي على المحتجين بفكرة عدم وجوب الانتخاب في الهيئات اللامركزية الإدارية المرفقية-وفي ذات الوقت لم ينفي أحد عنها استقلالها أو اعتبارها هيئة لامركزية إدارية-بقوله إنّ فكرة الهيئات اللامركزية الإدارية المرفقية تتناول موضوعاً فنياً، يكمن هدف إنشائها في حماية هذا النشاط الخاص ورفع كفايته الفنية والإدارية، وهي ما تختلف اختلافاً نوعياً عن قرينتها الإقليمية التي يكون أساس ظهورها سياسياً إلى حدّ كبير.²⁷⁶

ث- كما يرّد أنصار هذا الرأي على الحجة القائلة بأنّ الأخذ بأسلوب الانتخاب قد يأتي بأشخاص يفتقرون إلى الخبرة والكفاية الإدارية، بالقول إلى أنّ ذلك مردود عليه بإمكانية الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية الاستعانة بالجهات ذات الاختصاص والكفاءات والخبرات.²⁷⁷

ثانياً: الرأي القائل بعدم إلزامية الانتخاب كأسلوب لعضوية الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية
يذهب أنصار هذا الرأي، إلى القول بإمكانية قيام هيئات إدارية إقليمية دون انتخاب أعضائها، على أساس أنّ الانتخاب ليس أحد عناصر قيام هذه الهيئات، بحيث يمكن أن تقوم

²⁷⁶ انظر ردّ الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا على حجج الرأي القائل بعدم إلزامية الانتخاب لقيام الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية ، المرجع السابق، ص 208.

²⁷⁷ انظر د. خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 96 وما بعدها.

الهيئة بواسطة تعيين أعضائها، ويمكن تحقيق ذلك الاستقلال المنشود بعدة وسائل نوضحها فيما يأتي، كما نُورد حجج هذا الرأي: ²⁷⁸

أ- إنّ أعضاء الهيئات اللامركزية الإدارية المرفقية يتمّ اختيارهم عن طريق التعيين، وفي ذات الوقت لم يقل أحدٌ من الفقه بأنّ تلك الصورة من صور الهيئات اللامركزية الإدارية، أنها تحولت إلى جهة مركزية، أو أنها خاضعة ومُسيطر عليها بشكل مطلق من قبل الجهات المركزية. ²⁷⁹

ب- إنّ أعضاء السلطة القضائية يتمّ اختيارهم أيضاً عن طريق التعيين، وفي ذات الوقت لا يشكّك أحد في استقلالية القضاة، ومرفق القضاء بوجه عام. ²⁸⁰

ت- إنّ اختيار أعضاء الهيئات الإدارية الإقليمية المستقلة عن طريق التعيين، من شأنه أن يأتي بأشخاص أكثر خبرة وكفاية إدارياً من أولئك الذين يتمّ انتخابهم، على اعتبار أن الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية ذات مواضيع مختلفة ومتشعبة ودقيقة، تحتاج لكفاءات متخصصة. ²⁸¹

ث- كما يذهب أحد أنصار هذا الرأي إلى القول بأنّ الرأي المنادي إلى إلزامية الانتخاب كشرط لقيام الهيئات الإدارية الإقليمية المستقلة، قد خلط بين الهدف الذي تنشأ من أجله

²⁷⁸ من أنصار هذا الاتجاه د. فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1972، ص 200 وما بعدها، د. محمد فؤاد مهنا، دار المعارف، مصر، 1981، ص 344 وما بعدها، د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة، 1978، 294.

²⁷⁹ انظر د. خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 97، كما ينظر إلى د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 205.

²⁸⁰ انظر المرجع السابق.

²⁸¹ انظر د. خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 97 وما بعدها.

الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية - وهو استقلالها عن الجهات المركزية - وبين الوسيلة

المؤدية لذلك الهدف.²⁸²

ويرى الباحث من جهته، إلى ضرورة الإشارة إلى مسألة في غاية من الأهمية، ألا وهي الأهداف التي تنشأ من أجلها الهيئات الإدارية الإقليمية، فإذا كان يقال في السابق أن من أحد الأهداف التي تنشأ من أجلها هذه الهيئات هي تخفيف العبء على الأجهزة الإدارية المركزية، وإنجاز المهام الإدارية بشكل أسرع، وكسر الروتين البيروقراطي في تلك الأجهزة، ناهيك عن الأهداف السياسية التي تتمثل في تدريب أعضاء تلك الهيئات على العمل السياسي والإداري والتنفيذي حتى يكونوا قادرين على أن يتولوا الوظيفة التشريعية المتمثلة في العضوية في البرلمان، والأهداف الاجتماعية والاقتصادية المتمثلة في قرب تلك الهيئات من قاطني تلك المدن أو المحافظات أو الأحياء كونهم من أبناء تلك المناطق، و العمل على تحقيق العدالة الاقتصادية المتمثلة في عدالة جني الإيرادات الرسوم و الضرائب وصبها في مصدرها، علاوة على الاهتمام الحثيث من جانب الأعضاء كونهم في المقام الأول يخدمون أنفسهم حينما يخدمون المناطق التي يسكنون بها.

²⁸² انظر د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1979، ص 158 وما بعدها، كما ينظر إلى المرجع السابق.

كما يذهب إلى هذا الاتجاه د. زكي النجار بقوله " أن الانتخاب لا يتميز عن التعيين ماعدا الطبيعة الجوهرية والاشكال الخاصة بهما إلا أنهم في النهاية وسائل لتقلد السلطة الإدارية، لذلك ووفقاً لرأي الفقيه "ديجي" Duguit فإن الانتخاب شكل من أشكال التعيين ويكون بواسطة الجماعة، على أن التعيين يأخذ صورة انتخاب ولكن من قبل فرد واحد وهو رئيس الجمهورية فيكون بوظيفة المنتخب. ويستطرد بالقول حتى يصل إلى أن اللامركزية تتحقق بالديمقراطية او بدونها، وهو ما يعني عدم إلزامية شرط الانتخاب لقيام اللامركزية الإدارية. يراجع في ذلك د. زكي محمد النجار، الدستور والإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 113.

يجب علينا توضيح أنّ الهدف الإداري الذي أنشأت من أجله هذه الهيئات -والمتمثل في تخفيف العبء على الجهات المركزية- لم يعد قائماً في ظلّ التطور القوي الذي شمل الجانب التكنولوجي والحكومات الإلكترونية، والطفرة المعلوماتية المسجّلة في الجانب الإلكتروني، بذا فإنّ الجهات المركزية يمكنها حالياً كسر الروتين البيروقراطي بواسطة الأنظمة الإلكترونية الحديثة، وخدمة أعداد كبيرة بخلاف السابق.²⁸³

وهو ما يجعلنا نتساءل: لماذا لا تزال فكرة الهيئات الإدارية الإقليمية قائمة في ظل وجود حلول إدارية متطورة لدى الجهات المركزية؟

إنّ الإجابة على هذا التساؤل تجعلنا نرجع لما قلناه سابقاً حول أهداف الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، ذلك -ولئن كانت الأهداف الإدارية لإنشاء تلك الهيئات قد تلاشت واختفت إلى حد كبير وفقاً للتطورات التي قلنا بها- فإنّ الهيئات الإدارية لا تزال قائمة على أهداف سياسية وأخرى اجتماعية، وأنّ هذه الأهداف كافية وحدها لبقاء تلك الهيئات، بل إنّ هذه الأهداف كانت ولا تزال هي عصب إنشاء تلك الهيئات، كما أنّها أهداف لا يمكن تحقيقها في ظل اختيار أعضاء الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية بطريق التعيين، ذلك أنّ الخبرة السياسية التي يكتسبها العضو المنتخب ابتداءً من عملية قيد اسمه في جداول الناخبين، إلى مرحلة انتهاء عضويته، وما يتخلل هذه المرحلة من تعاون ومواجهة بينه وبين زملائه من أعضاء هذا المجلس بالجهات المركزية، لا يمكنها التحقق أبداً مع العضو المعين وذلك لسبب بسيط -بعيداً عن كل اعتبارات الاستقلالية- وهو أنّ العضو المعين لم يمر بالمراحل الانتخابية وما يدور خلالها .

²⁸³ انظر د. سامي حسن نجم عبد الله، مرجع سابق، ص 98.

كما يمكننا القول، إنّ العضو المعين لا يمكنه تحقيق الاعتبارات والأهداف الاجتماعية على عكس العضو المنتخب، تأسيساً على أنه لم يرتبط بأهالي وقاطني المدينة أو المنطقة التي يمثلها- هذا وإن كان من ساكنها- حيث أنّ الارتباط الحقيقي، يكون على أساس اختيار أهالي هذه المنطقة لممثل عنهم، وهو ما لا يكون معه كذلك العضو المعين.

هذا، وإن كنا لا ننكر الجانب الإداري الذي تقوم به الهيئات الإدارية، ولا الجانب الاقتصادي الذي يمكن القيام به إذا كانت الهيئة معينة، لأنها قد تكون متكونة من أشخاص ذوي خبرة ودارية فنية. ومع هذا، لا يمكننا القول بتحقيق الأهداف والاعتبارات الاجتماعية السياسية المناط تحقيقها، وهو أمر غير مقبول نهائياً، ولا يمكن التسليم به، حيث أنّ ما يتميز به العضو المعين يمكن الاستعاضة به من خلال التعاون مع ذوي الاختصاص والخبرة، إلا أنه في ذات الوقت لا يمكننا تعويض ما يفوتنا من أهداف سياسية واجتماعية إذا ما أخذنا بفكرة عدم إلزامية الانتخاب كطريقة لاختيار أعضاء الهيئات الإدارية الإقليمية. إلا أننا في ذات الوقت، نذهب إلى ما ذهب إليه رأي أنصار الرأي القائل بإلزامية الانتخاب كطريقة لاختيار الأعضاء، ولكننا نختلف مع آراء الفقهاء الذين قالوا بإمكانية تعيين بعض الأعضاء على أن تكون الغلبة للجانب المنتخب، إذ نقول من جانبنا أنه لا داعي لتعيين بعض الأعضاء، طالما أنّ هذا التعيين من شأنه الإخلال بالأهداف التي تنشأ من أجلها هذه الهيئات.²⁸⁴

²⁸⁴ يذهب إلى الرأي القائل بإمكانية تعيين بعض أعضاء هذه الهيئات كل من د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 86، كما يؤيده د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 207، د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص 134.

أما بالنسبة لحجة القائل بأنّ القضاة يعيّنون ولا أحد ينازع في استقلاليتهم، وأنّ مردّد ذلك هي الضمانات الخاصة بعدم قابليتهم للعزل. فهذا أمر مردود عليه، بأنّه من الثابت والمفترض أنه لا يمكن المقارنة والقياس حال اختلاف المركز القانوني، ذلك أنّ وضع القضاة وطبيعة عملهم، تختلف اختلافاً كلياً مع طبيعة عمل العضو بالهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية. هذا بالإضافة إلى أنّ أهداف مرفق القضاء تختلف هي أيضاً مع أهداف الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، لا سمياً وأنّ القائل بهذه الحجة لم يدرك بأنّ المساس بسمعة واستقلال القضاء، هو أمر مجرم قانوناً لما فيه من نيل لهيبة القضاء وسمعته.

الفرع الثالث

الأسلوب البريطاني والفرنسي بالنسبة للهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية

أولاً: الأسلوب البريطاني: (الحكم المحلي)

يتبنى المشرع البريطاني عدة أساليب، وهو بصدد تنظيم أعمال واختصاصات الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، إلا أنّ تلك الاختصاصات من حيث الأصل ترد على سبيل الحصر، بحيث تُكف يد تلك الهيئات فيما لم يرد بشأنه نص قانوني.²⁸⁵

هذا، وتكون اختصاصات تلك الهيئات محددة بالنسبة لكافة الهيئات الإدارية الإقليمية المستقلة، وهي تنقسم إلى اختصاصات وجوبية، كالتعليم والصحة والأمن، بما لا يمكن لتلك الهيئات التحل منها، وتكون سلطتها التقديرية فيها أكثر تقييد من الاختصاصات الثانية، ألا وهي

²⁸⁵ Department of housing, planning and local government ,Local Government Structures and Functions, <https://www.housing.gov.ie/local-government/administration/local-government-administration>

الاختصاصات التقديرية الخاصة بها، وهي تلك المتعلقة بشؤون الرونق العام وتشديد المباني، حيث ترجع تلك الاختصاصات إلى تقدير تلك الهيئات.²⁸⁶

وقد تتنوع وتتباين اختصاصات كل هيئة عن الأخرى، وذلك إلا إذا ما لجأت هيئة من تلك الهيئات إلى طلب اختصاصات على وجه الخصوص لها من البرلمان البريطاني، وذلك إذا ما تمايزت المدينة أو المنطقة التي تمثلها الهيئة عن بقية مدن البلاد، مما يوجب معه منح تلك الهيئة بعض من الاختصاصات المختلفة عن بقية الهيئات، لا سيما الظروف والأوضاع الاستثنائية التي تنشأ عن الطبيعة أو عن غيرها والتي يمكن أن تصيب أحد تلك المدن دون غيرها.²⁸⁷

ووفقاً لما سبق وتحدثنا عنه من حصر اختصاصات الهيئات الإدارية الإقليمية المستقلة في بريطانيا، وهو ما يفضي بالتبعية إلى تمتع هذه الهيئات باستقلال كبير في أداء مهامها، وانحصار دور الجهات المركزية في رقابتها على عدد من الأمور، وهي من المسائل التي سبق وأن تحدثنا عنها عند حديثنا عن الرقابة الإدارية للجهات المركزية على الهيئات الإدارية المستقلة بشكل عام. هذا ويطلق على الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية المستقلة في بريطانيا بالحكم المحلي، إلا أن هذه التسمية محلّ نقد كبير من جانب فقهاء القانون، ولا تعبّر حقيقة عن طبيعة الهيئات الإدارية الإقليمية. حيث ذهب أحد الفقهاء إلى القول بأن مصطلح الحكم، يشير إلى كافة مظاهره؛

²⁸⁶ انظر د. سامي حسن نجم عبد الله، مرجع سابق، ص 256 وما بعدها.

Local Government Act 2000

Local Government and Housing Act 1989

²⁸⁷ انظر المرجع السابق، كما ينظر إلى د. خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 70 وما بعدها، كما ينظر إلى د.

سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 191.

Michael Ray, previous reference

من قضاء، وتشريع، وتنفيذ، وأنّ الهيئة اللامركزية الإدارية لا شأن لها بذلك، عدا مجال الوظيفة التنفيذية المتعلقة بالمرافق ذات الطابع المحلي.²⁸⁸

ثانياً: الأسلوب الفرنسي (الإدارة المحلية)

يتميز الأسلوب الفرنسي²⁸⁹ عن الأسلوب البريطاني -الذي سبق وأن تحدثنا عنه فيما تقدّم- كون الأول يُحدّد اختصاصات الجهات المركزية، ويترك ما عدا الأمور التي تخصّ الإقليم والمدن للهيئات الإدارية الإقليمية. هذا بالإضافة إلى وحدة القاعدة القانونية المنظمة لهذه الهيئات، ذلك أنّه هناك قانون واحد واختصاصات موحدة لكافة هذه الهيئات، دون وجود أيّ اختصاصات استثنائية لأيّ من هذه الهيئات كما هو الحال في بريطانيا.

أما بالنسبة لرقابة الجهات المركزية، فإنّه سبق وأن تحدثنا عنها عند حديثنا عن رقابة الجهات المركزية على الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، وهنا نشير إلى أنه -وإن كان ظاهر النصوص يبين أن الهيئات محل الدراسة تتمتع باختصاصات أوسع وأشمل ممّا هي عليه في بريطانيا- إلا أنّنا نرى في ظل الرقابة الإدارية من جانب الجهات المركزية أنّ الوضع لا يبدو كظاهرة، وإن كان قد جرى بعض التعديلات -وذلك من خلال الاستعاضة بالرقابة القضائية عوضاً عن رقابة السلطات التنفيذية المركزية- إلا أنّها تبقى رقابة شديدة إذا ما قورنت بالرقابة المركزية في بريطانيا.

²⁸⁸ انظر د. سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980، ص4 وما بعدها.

²⁸⁹ Cons. Const. 9 mai 1991, n° 91-290 DC, base de données Dalloz.fr, consultée le 30 juin 2020, https://www-dalloz-fr/documentation/Document?id=CONSCONST_LIEUVIDE_1991-05-09_91290DC

المطلب الثالث

اللامركزية الإدارية الإقليمية في القانون القطري (المجلس البلدي المركزي)

إنّ اللامركزية الإدارية الإقليمية - كما سبق وأن قمنا بتعريفها في فرعنا السابق - تتطلب عدداً من المسائل يجب تحقّقها لقيامها لذلك، ومن الواجب علينا كذلك التحقّق من مدى تمتّع المجلس البلدي المركزي بالشخصية المعنوية، هذا ناهيك عن تمتّعه باستقلالته الإدارية والمالية عن الجهات المركزية، هذا بالإضافة إلى الشروط الواجب توافرها لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية، حتّى يحقّ لنا اعتبار المجلس البلدي المركزي جهة لامركزية إدارية إقليمية، من عدمه.

أولاً: الشخصية المعنوية للمجلس البلدي المركزي

سبق وأن بيّنا أنه يتوجب لقيام أيّ شخص قانوني بجوار الدولة النصّ على قيام هذا الشخص دستوراً أو قانوناً، لذلك نصّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي في المادة رقم (2) على اعتبار المجلس أحد أشخاص القانون العام من خلال منحه الشخصية المعنوية، كما ذكرت المادة إلحاق موازنة المجلس بالموازنة العامة للدولة.²⁹⁰

إنّ اكتساب المجلس البلدي المركزي للشخصية المعنوية يُفضي إلى عدة نتائج نصت عليها المادة رقم (54)²⁹¹ من القانون المدني، وهي التمتع بجميع الحقوق إلّا ما كان منها ملازماً لخصائص الشخص الطبيعي، وذلك في الحدود المقرّرة في القانون، وهي: ذمة مالية مستقلة، أهلية

²⁹⁰ انظر المادة رقم (2) من قانون تنظيم رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

²⁹¹ انظر المادة رقم (54) من قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني.

في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقرها القانون، حق التقاضي، موطن مستقل، يكون للشخص المعنوي من يمثله في التعبير عن إرادته.

وهو ما فصلته نصوص قانون تنظيم المجلس، حيث نصت المادة رقم (2) من قانون تنظيم المجلس على أن تكون مدينة الدوحة مقر للمجلس، كما نصّت ذات المادة على أن تكون للمجلس موازنة ملحقة بالموازنة العامة للدولة، هذا وقد قرّرت المادة رقم (17) على تمثيل الأمين العام للمجلس مع الغير.²⁹²

وهذه النتائج التي أوجدتها الشخصية المعنوية الممنوحة للمجلس البلدي المركزي يترتب عليها عدد من الآثار القانونية، وهي:

1. إنّ الموظفين العاملين بالمجلس البلدي المركزي يعتبرون موظفين عموميين، يطبق عليهم تنظيم قانوني خاص، باعتبار أنهم منفصلون عن موظفي الجهات المركزية، وذلك ما لم يحل قانون تنظيم المجلس على قانون تنظيم موظفي الجهات المركزية، وهو بالفعل ما نص عليه قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي من سريان قانون الموارد البشرية المدنية لسنة 2016 على موظفي الأمانة العامة للمجلس، وذلك فيما عدا ما ورد به نص في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي لسنة 1998 وتعديلاته، حيث نصّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على اختصاص الأمين العام بتعيين موظفي الأمانة العامة، وذلك على خلاف ما نصّ عليه قانون الموارد البشرية المدنية من اختصاص الرئيس أو الوزير

²⁹² انظر المادتين (2، 17) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلتين بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

المختص بسلطة التعيين.²⁹³

2. أموال المجلس البلدي المركزي تعتبر أموالاً عامة، ويطبّق في شأنها النصوص الجنائية

المتعلقة بحماية الأموال العامة، كعدم التصرف به، وعدم جواز اكتسابها بالتقادم.²⁹⁴

3. يكون للمجلس البلدي بالإضافة إلى أهلية التقاضي كمدعي أو مدعى عليه، ممثلاً مستقلاً

عن الإدارة الخاصة للدفاع عن الجهات المركزية بالدولة؛ وهي هيئة قضايا الدولة بوزارة

العدل، على اعتبار أنه من حقّ المجلس البلدي المركزي مقاضاة الجهات المركزية، وهو

ما يتطلّب بطبيعة الحال ممثلاً قانونياً عنه²⁹⁵. كما أنّ الأعمال التي تصدر من المجلس

بإرادته الفردية -القرارات الإدارية - أو تلك التي تصدر بتلاقي إرادتين -العقود الإدارية-

متى توافرت بها شروط العقد الإداري، وفي كلا الحالتين تختصّ الدوائر الإدارية بالنظر

في هذه المنازعات الإدارية.²⁹⁶

هذا ويثور التساؤل هنا، حول تمثيل المجلس البلدي المركزي أمام القضاء ومن يختص به؟

لقد حضر قانون المحاماة القطري على غير المحامين الحضور أمام المحاكم، واستثناء من ذلك

إدارة قضايا الدولة وموظفو قطر للبتروك من القطريين الذين زالوا أعمالاً قانونية، هذا وقد نصت

المادة رقم (4) من قانون المحاماة على اختصاص إدارة قضايا الدولة في النيابة عن الدولة عن

²⁹³ انظر المادتين (1، 12) من قانون (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية، كما ينظر إلى المادة رقم

(22) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

²⁹⁴ انظر د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص 125.

²⁹⁵ انظر بكر القباني، القانون الإداري في دول الخليج العربي - دراسة مقارنة -، الطبعة الأولى، دار المعارف السعودية

- مؤسسة الرسالة، بيروت - الرياض، 1977، ص 155 وما بعدها.

²⁹⁶ انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 198.

الهيئات والمؤسسات العامة في الحضور أمام المحاكم.²⁹⁷

إلا أنّ المشرع لم يحدّد ماهية الطبيعة القانونية للمجلس، سواء كان هيئة عامة أو مؤسسة عامة؛ وهو ما يعني عدم اختصاص إدارة قضايا الدولة في النيابة عن المجلس البلدي المركزي في ما يرفع أو يُرفع ضده من قضايا أمام المحاكم، وفي ذات الوقت لم ينص المشرع في المادة رقم (5)²⁹⁸ من قانون المحاماة على استثناء الأشخاص المعنوية العامة التي لم ينص المشرع على اعتبارها هيئة أو مؤسسة عامة؛ ممّا يعني حرمان هذه الطائفة من حق التقاضي دون مبرر، وأمثلة هذه الطائفة التي تتماثل مع الوضع القانوني للمجلس البلدي المركزي، حيث يقوم المشرع بإنشائها، وفي ذات الوقت لا يحدّد ما إذا كان هذا الشخص المعنوي هيئة أم مؤسسة اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، ديوان المحاسبة، الأمر الذي يترك معه فراغاً تشريعياً يتوجّب على المشرع الإسراع في سد نقصه وعجزه، وإعطاء هؤلاء الأشخاص الحق في الترافع أمام المحاكم، كما أعطى المشرع موظفو قطر للبتروول هذا الحق.²⁹⁹

وممّا يجدر نكره في هذا الخصوص، أنّ جلّ الفقهاء يتفقون بأن مسألة الشخصية المعنوية تمنح للبلدية أو للوحدة الإدارية باختلاف تسميتها، لا للهيئة التي تمثلها. إلا أنّ المشرع القطري أخذ بفكرة المخالفة، حيث أنّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي قد منح المجلس البلدي المركزي

²⁹⁷ انظر المادتين رقم (3، 4) من قانون رقم (23) لسنة 2006 بإصدار قانون المحاماة.

²⁹⁸ انظر إلى المادة رقم (5) من قانون رقم (23) لسنة 2006 بإصدار قانون المحاماة

²⁹⁹ انظر قانون رقم (11) لسنة 2016 بشأن ديوان المحاسبة، كما ينظر إلى مرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2010 بتنظيم

اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان.

الشخصية المعنوية، وفي ذات الوقت نصّ القانون المدني في المادة رقم (53)³⁰⁰ على اعتبار البلديات شخصاً معنوياً عاماً، في حين تُعتبر البلديات أحد الوحدات الإدارية المنبثقة من وزارة البلدية بالرغم من منحها الشخصية المعنوية، حيث تنصّ المادة رقم (1) من القرار الأميري رقم (11) لسنة 2019³⁰¹ بالهيكل التنظيمي لوزارة البلدية والبيئة على تبعية البلديات لوكيل الوزارة المساعد لشؤون البلديات، وهو أمر في غاية الغرابة، حيث أنّ القانون المدني قد منح أحد البلديات الشخصية المعنوية في تعاقبات القرارات الأميرية الخاصة بالهيكل التنظيمي منذ عام 2009 وحتى يومنا هذا على اعتبار البلديات أحد الوحدات الإدارية التابعة لوزارة البلدية، بالرغم من نصّ القانون المدني على اعتبارها شخصاً معنوياً، وهو ما نكون معه بصدد قرارات مشوبة بعيب مخالفة القانون، وهو القانون المدني، وهو ما ندعوا معه المشرع للتدخل الفوري لمعالجة هذه المخالفة الجسيمة التي تترد بطبيعة الحال لموضوع دراستنا، وهو المجلس البلدي المركزي .

وبالاطّلاع على التشريعات المقارنة، يلحظ الباحث أنّ المشرع الكويتي نصّ على اعتبار بلدية الكويت، هيئة عامة يكون لها شخصية معنوية تتكون من المجلس البلدي المركزي والجهاز التنفيذي³⁰². كما نص المشرع المصري على منح الشخصية الاعتبارية لكلّ وحدة من وحدات

³⁰⁰ انظر إلى المادة رقم (53) من القانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني، حيث تنص المادة على أنه "الأشخاص المعنوية هي:

1 -الدولة، ووحداتها الإدارية التي يمنحها القانون شخصية معنوية، والبلديات.

2 -الهيئات والمؤسسات العامة.

3 -الأوقاف.

4 -الشركات المدنية والتجارية، إلا ما استثني منها بنص خاص.

5 -الجمعيات والمؤسسات الخاصة، وفقاً لما يقرره القانون.

وكل مجموعة من الأشخاص أو الأموال يمنحها القانون شخصية معنوية

³⁰¹ انظر إلى المادة رقم (1) من القرار الأميري رقم (11) لسنة 2019 بالهيكل التنظيمي لوزارة البلدية والبيئة.

³⁰² انظر المادة رقم (2) من قانون بلدية الكويت رقم (33) لسنة 2016.

الإدارة المحلية، وهي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، وذلك في المادة الأولى من قانون الإدارة المحلية³⁰³. وأما فيما يتعلق بموقف المشرع الأردني، فقد ذهبت المادة رقم (3)³⁰⁴ من قانون البلديات على اعتبار البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بالشخصية المعنوية على الأردني.

هذا، وقد نصّ المرسوم بقانون البلديات البحريني على منح البلديات الخمس بمملكة البحرين الشخصية المعنوية، على أن تقسم البلديات لقسمين: المجلس البلدي المركزي، وهو المختص بإصدار اللوائح والقرارات الداخلة في اختصاصاته. والجهاز التنفيذي الذي يتولى سلطة التنفيذ.³⁰⁵ ويرى الباحث من جهته، أنّ القوانين المقارنة محلّ الدراسة اتجهت إلى منح الشخصية المعنوية للبلديات أو الوحدات الإدارية. كما تباينت وجهات نظر المشرعين في مسألة تعدد البلديات، إلا أنها تتفق فيما بينها بأنّ المجلس البلدي أو المحلي يكون جزءاً من البلدية، لا شخصاً معنوياً منفصلاً عنها. إلا أنّ المشرع القطري سلك مسلكاً غير واضح، عندما منح المجلس البلدي المركزي شخصية معنوية ومنح البلديات كذلك، وفي ذات الحين جعل تلك البلديات وحدات إدارية تابعة لوزارة البلدية والبيئة، وهو ما يجعلنا أمام فوضى إدارية وتداخل اختصاصات هذه الجهات فيما بينها، بالإضافة إلى الكثير من الإشكاليات في الواقع العملي على إثر هذا التفتك بين هذه الأشخاص القانونية.

لذا يدعو الباحث من جانبه المشرع القطري إلى إعادة النظر في الوضع الحالي، والقوانين المنظمة للبلديات والمجلس البلدي المركزي ووزارة البلدية والبيئة، لضبط اختصاصات كلّ جهة.

³⁰³ انظر إلى المادة رقم (1) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979

³⁰⁴ انظر إلى المادة رقم (3) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015

³⁰⁵ انظر إلى المادة رقم (2) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني

كما يقترح الباحث على المشرع أن يكون المجلس البلدي المركزي هو الهيئة الرقابية والتقريبية للبلديات، على أن تكون البلديات -البالغ عددها ثمان بلديات- هي الجهاز التنفيذي الذي يتولّى سلطة تنفيذ قرارات المجلس، وذلك على غرار ما ذهب إليه المشرعين الكويتي والبحريني.

ثانياً: الاستقلال المالي للمجلس البلدي المركزي

إنّ أهمّ النتائج المترتبة على إضفاء الشخصية المعنوية للمجلس البلدي المركزي، هو أن تكون للمجلس ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة إلى حدّ ما، وقد تمثل ذلك في النصّ على أن تكون للمجلس ميزانية ملحقة بالميزانية العامة للدولة وفقاً لما جاء بنص المادة رقم (2)³⁰⁶ من قانون المجلس البلدي رقم (12) لسنة 1998 والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011، إلّا أنّ ذلك لا يكفي لتحقيق الاستقلال المالي للمجلس، إذ لا جدوى من وجود مجلس مستقل من الناحية الإدارية من خلال اتخاذ قراراته، دون أن تكون للجهات المركزية السلطة الرئاسية بالنسبة لأعماله، إذا ما كان لديه من الموارد المالية الحدّ الكافي للقيام بأعماله، دون تدخّل الجهات المركزية. ويجدر بنا عند التحدّث عن الاستقلال المالي للمجلس البلدي المركزي، التحدّث أولاً عن الموارد المالية للمجلس، ثم التحدّث عن ميزانية المجلس.

أ- الموارد المالية للمجلس البلدي المركزي:

تكون الموارد المالية بطبيعتها إمّا داخلية - ذاتية - على شكل ضرائب، أو رسوم محلية، أو عوائد استثمار. وإمّا أن تكون خارجية؛ بمعنى أن تكون من جهات أخرى، سوى كانت الدولة

³⁰⁶ انظر المادة رقم (2) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

أو أحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين في الدولة أو خارجها، كالمخصصات التي تقوم الدولة بمنحها لهذه الهيئات أو القروض أو التبرعات والهبات.³⁰⁷

- الموارد المالية الذاتية للمجلس البلدي المركزي:

بالنسبة للموارد المالية الداخلية للمجلس، نصّ المشرع على منح المجلس البلدي المركزي الحقّ في إصدار أوامر محلية بفرض بعض الرسوم على الخدمات في المادة رقم (10) من قانون تنظيم المجلس، وهي ما تعتبر معه مصدراً من المصادر المالية الداخلية. إلا أنّ المشرع لم يحدّد طريقة جباية هذه الرسوم، والمختص في ذلك، ومن تؤول إليه، ونصيب المجلس والجهات المركزية من تلك الرسوم. ولكن من المهمّ ذكره، هو أنّ المجلس لم يصدر هذه الأوامر حتى يومنا هذا، أما فيما يتعلق بالضرائب فإنّ المشرع لم ينص على حقّ المجلس في فرض الضرائب، حيث حصر المشرع الدستوري استخدام هذه الوسيلة بيد المشرع دون غيره، من خلال إصدار القوانين. كما لم ينص المشرع على حق المجلس في استثمار إيراداته.³⁰⁸

- الموارد المالية الخارجية للمجلس البلدي المركزي:

فيما يتعلّق بالموارد المالية الخارجية للمجلس، فإنّ المشرع لم ينص على حقّ المجلس في الاقتراض أو قبول التبرعات، وهو ما يعني أنّ المجلس البلدي المركزي يعتمد اعتماداً كلياً على المخصصات التي تقدّمها له الدولة، على اعتبار أن المشرع لم يمنح المجلس إلاّ مورداً واحداً، وهو فرض الرسوم على بعض الخدمات، وهو ما لم يرق المجلس بإصدار قرارات بشأنه حتى وقتنا هذا.

³⁰⁷ انظر د. سامي حسن نجم عبد الله، مرجع سابق، ص 136 وما بعدها.

³⁰⁸ انظر المادة رقم (43) من الدستور الدائم لدولة قطر لسنة 2004.

لا شك أنّ حصر الموارد المالية للمجلس في المُخصّصات المالية التي تقدمها له الدولة يعدم الاستقلال المالي، وهو عصب الأعمال التي من المفترض أن يقوم بها المجلس، فإذا كان المصدر الأساسي في السيولة المالية هي الجهات المركزية، فمن المرجح أنّها في أيّ وقت شاءت إيقاف هذه المخصصات، وهو أمر من شأنه شلّ جميع أركان هذا المجلس.

ب- ميزانية المجلس البلدي المركزي:

تنقسم الميزانيات الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة إلى نوعين: النوع الأول، هي الميزانيات المحلقة، وهي تُلحق بالموازنة العامة، وتسري عليها ما يسري من تقسيمات، وبنود، واشتراطات. أما النوع الثاني، فهي الميزانيات المستقلة، وهي تختلف عن الميزانية المحلقة حيث أنه لا يشترط فيها ما يشترط في الميزانية العامة من تقسيمات وبنود.

هذا وتتفق كلّ من الميزانية المحلقة والمستقلة، في أنّ كلا الجهتين -سواء التي كانت ميزانيتهما مستقلة أو ملحقة- تحتفظان بإيراداتهما، إلا أنّ ما يميز الجهات التي يمنحها المشرع ميزانية مستقلة أنّ لها الاحتفاظ بفوائض ميزانيتهما.³⁰⁹

وقد نصّ المشرع على أن تكون للمجلس البلدي المركزي ميزانية ملحقة بالميزانية العامة للدولة³¹⁰، وهو ما يعني أنّ جميع فوائض المُخصّصات التي تقوم الجهات المركزية بتخصيصها للمجلس تعود للميزانية العامة للدولة، وذلك على عكس الميزانية المستقلة حيث تحتفظ الجهات التي يجعل القانون ميزانيتهما مستقلة بفوائض المُخصّصات المقدمة من قبل الدولة، ومن أمثلتها

³⁰⁹ انظر د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص 122 وما بعدها.

³¹⁰ انظر إلى المادة رقم (2) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011

جامعة قطر³¹¹، وهو ما يُؤثر بالطبع على الاستقلال المالي للمجلس، بحيث أنه لن يستطيع استثمار هذه الفوائض، مما يفضي لوجود موارد مالية ذاتية للمجلس.

إلا أنّ ما يخفّف وطأة التدخل المهمين من قبل الجهات المركزية على المركز المالي للمجلس، أنّ المجلس ليست لديه أيّ اختصاصات تقريرية تتطلب معه الإنفاق على المشاريع التنموية للبلديات، إذ أنّ هذه الاختصاصات تتولّاها الجهات المركزية متمثلة في الهيئة العامة للأشغال، ووزارة البلدية والبيئة، ووزارة التعليم، وغيرها من الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة.³¹² وبالاطّلاع على التشريعات المقارنة في ذات السياق الناظم، يلحظ الباحث أنّ المشرع الكويتي نصّ في قانون بلدية الكويت، على أنّ الموارد المالية لبلدية الكويت، هي الاعتمادات المُخصّصة من الميزانية العامة للدولة، بالإضافة إلى أيّ إيراد آخر لا يتعارض مع أحكام قانون بلدية الكويت، هذا وقد نصت المادة رقم (21) من قانون بلدية الكويت على اختصاص المجلس البلدي بفرض رسوم مقابل خدمات البلدية والانتفاع بمرافقها، أما بالنسبة لميزانية بلدية الكويت فقد نصّ المشرع الكويتي على اعتبارها محلقةً بالميزانية العامة للدولة، بالإضافة إلى برنامج مستقل للمجلس البلدي ضمن ميزانية البلدية.³¹³

كما نصّ المرسوم بقانون البلديات البحريني في المادة رقم (2)³¹⁴ على الاستقلال المالي للبلديات في البحرين، هذا ونصّت المادة رقم (19)³¹⁵ من المرسوم على تحديد الموارد المالية

³¹¹ انظر د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق ص 288 وما بعدها، كما ينظر إلى المادة رقم (1) من المرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2004 بتنظيم جامعة قطر.

³¹² انظر المواد (1، 4، 7) من القرار الأميري رقم (34) لسنة 2014 بتنظيم هيئة الأشغال العامة.

³¹³ انظر المواد (2، 21، 45) من قانون بلدية الكويت رقم (33) لسنة 2016.

³¹⁴ انظر إلى المادة رقم (2) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني

³¹⁵ انظر إلى المادة رقم (19) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني

للبلديات، وهي الرسوم والمبالغ المتحصلة من استثمارات البلديات، والاعتمادات المخصصة من الميزانية العامة، وكذلك التبرعات والهبات والوصايا التي يقرر المجلس قبولها. ويكون للبلديات صندوق مشترك تودع فيه الإيرادات، وتوزع بقرار من مجلس الوزراء.

وعلاوة على ما تقدّم ذكره، نصّت المادة رقم (34)³¹⁶ من المرسوم بقانون البلديات، على أن تكون لكل بلدية ميزانية مستقلة، كما نصت المادة رقم (37)³¹⁷ من ذات المرسوم على سريان الميزانية السابقة للبلدية للسنة المالية الجديدة، في حال عدم اعتمادها لأيّ سبب من الأسباب.

أما المشرع الأردني، فقد نصّ في المادة رقم (3) في قانون البلديات على الاستقلال المالي للبلدية، كما حدّدت المادتين (16،17) من قانون البلديات الموارد المالية للبلدية، وهي الضرائب، والرسوم، وبيع المشاريع الاستثمارية، والإيرادات الذاتية، والمساعدات والهبات، والاقتراض.³¹⁸

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنّ المشرع الأردني لم ينص على المخصّصات الحكومية كأحد الموارد المالية للبلديات في قانون البلديات الأردني، وإنّ كما مثل هذا التوجه يجعل المجالس البلدية أو المحلية أكثر استقلالاً من الناحية المالية، إلا أنه يصطدم مع الأهداف التنموية لهذه المجالس وذلك لشح الموارد المالية وعدم كفايتها، كما أنّ الاستقلال المالي إذا ما قلنا أنه قد تم تعزيزه من جانب المشرع الأردني -من خلال عدم تخصيص الجهات المركزية أيّ موارد مالية للبلديات- نجد أنّ هذه المجالس لا تستطيع الحصول على مستحقّاتها المالية المتحصلة من الضرائب التي تفرضها

³¹⁶ انظر إلى المادة رقم (34) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني

³¹⁷ انظر إلى المادة رقم (37) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني

³¹⁸ انظر المواد (3، 16، 17) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

الدولة، إلا وفقاً للنسب التي يقرها مجلس الوزراء.³¹⁹

أما بالنسبة لميزانية البلديات في الأردن، فإنّ المشرع بالرغم من نصه على الاستقلال المالي للبلديات، إلا أنه لم يحدّد نوع ميزانية البلدية التي تتضمن داخلها ميزانية المجالس المحلية؛ ما إذا كانت ميزانية ملحقة بالميزانية العامة للدولة أو مستقلة عنها.³²⁰

أما المشرع المصري، فقد حدّد الموارد المالية للوحدات الإدارية، ابتداءً من المحافظات وانتهاءً بالقرى. كما منح المشرع المحافظات النصيب الأكبر من الموارد المالية وألزمها بتخصيص جزء من مواردها للوحدات التي تليها، كالمراكز والمدن والأحياء والقرى. هذا، ونصّت المادة رقم (35) من قانون الإدارة المحلية، على أن تكون الموارد المالية للمحافظة نصيب المحافظة من الضرائب والرسوم، وحصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات مرافقها، بالإضافة إلى الإعانات الحكومية، والتبرعات والهبات الوصايا، والقروض.³²¹

هذا، وتكون موارد الوحدات الإدارية الباقية في إطار الموارد المنصوص عليها للمحافظات، ولكن هذه الموارد تختلف بحسب حجم كل وحدة المادة، وفقاً لما نصّت عليه المواد الخاصة بالموارد المالية لكلّ من المراكز والمدن والأحياء والقرى.³²²

³¹⁹ انظر المادة رقم (23) المرجع السابق.

³²⁰ انظر المادة رقم (26) من المرجع السابق.

³²¹ انظر إلى المادتين (35،36) من قانون الإدارة المحلية لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

³²² انظر المواد (43، 51، 62، 69) من قانون الإدارة المحلية لسنة 1988 والمعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979 حيث

تنص المادة رقم (43) على أنه " تشمل موارد المركز ما يأتي:

- 1- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارده لصالح المركز.
- 2- حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها.
- 3- الإعانة الحكومية.

4- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

5- القروض التي يعقدها المجلس. "

كما تنص المادة رقم (51) على أنه " تشمل موارد المدينة ما يأتي:

أولاً: حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ما عدا الضرائب المخصصة حصياتها طبقاً للقانون لأغراض قومية.

ثانياً: حصيلة ضريبتى الملاهي والمراهنات المفروضتين في دائرة المدينة.

ثالثاً: 75% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطنان الكائنة في دائرة اختصاص المدينة و75% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطنان.

رابعاً: ما يخصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة.

خامساً: حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التي انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة في القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة.

سادساً: الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاقه في حدود القوانين واللوائح على ما يأتي:

- 1- مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية.
- 2- رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد.
- 3- أعمال التنظيم والمجاري وأشغال الطرق والحدائق العامة.
- 4- المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية.
- 5- حيوانات الجر والكلاب والدواب وما مائل ذلك.
- 6- المركب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادي النيل والعائمات على اختلاف أنواعها.
- 7- ما يذبح في المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك.
- 8- الأسواق المرخص في إدارتها للأشخاص الخاصة.
- 9- استهلاك المياه والتيار الكهربائي والغاز في حدود 1% من قيمة الاستهلاك إذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه.
- 10- الانتفاع بالشواطئ والسواحل أو استغلالها.
- 11- الإيجارات التي يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المباني لغاية 4% على الأكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه في مكاتب التحصيل في المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية.

أما فيما يتعلق بموازنات الوحدات الإدارية، فإنّها تعدّ من قبلها، على أن تندمج بعد ذلك في موازنة المحافظة، وتقرّ موازنة كل محافظة من قبل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، ويرسل بعد ذلك إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية، ويقوم هو بدوره بإرساله لوزير المالية والتخطيط

(سابعاً) المقابل الذي يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التي تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التي تديرها المدينة.

(ثامناً) حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضي البناء الفضاء الداخلة في أملاكها الخاصة.

(تاسعاً) إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة في نطاقها.

(عاشراً) الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

(حادي عشر) القروض التي يعقدها المجلس.

وتنص المادة رقم (62) من قانون الإدارة المحلية على أنه " يتولى كل حي من أحياء المدينة في نطاقه تحصيل الموارد المنصوص عليها في المادة (51) لحساب المدينة وذلك فيما عدا الموارد التي يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة. ويقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بتقرير الاعتمادات التي تغطي مصروفات كل حي "

كما تنص المادة رقم (69) من القانون ذاته على أن " تشمل موارد القرية ما يأتي:

- 1- 75% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطنان الكائنة في نطاق القرية .
- 2- 75% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطنان.
- 3- حصيلة ضريبة الملاهي المفروضة في نطاق القرية.
- 4- موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها.
- 5- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.
- 6- الإعانات الحكومية.
- 7- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.
- 8- القروض التي يعقدها المجلس.

³²³. إلا أنّ المشرع المصري لم ينص صراحة على نوع الموازنات الخاصة بالمحافظات، إلا أنه يُمكن فهم ذلك في ضوء ما ذهبت إليه المادة رقم (122)³²⁴ من قانون الإدارة المحلية، حين نصّت على أنّ موازنة المحافظات يكون لها قسم خاص من موازنة الدولة، ويسري عليها ما يسري على الأخيرة، وهو ما يعني أن الفائض من المُخصّصات الحكومية للمحافظات يرتدّ للموازنة العامة للدولة، وليس لحساب المحافظات.

وبناءً على ما تقدّم، يرى الباحث أنّ الهدف من وجود استقلال مالي لأيّ شخص معنوي، هو القيام بأعماله على أكمل وجه، باعتبار أنّ المال هو عصب الحياة، وبدونه لا يمكن تحقيق الأهداف التي تُطلب من هذا الشخص المعنوي. هذا وتختلف مسألة الاستقلال المالي للأشخاص المعنوية على حسب أنشطة هذه الجهات، فلا يكون الاستقلال المالي ووفرة الموارد المالية محلّ قلق بالنسبة للهيئات الرقابية التي لا تباشر دوراً تنموياً يحتاج لسيولة مالية، مثل الجهات التي من واجباتها تحقيق نهضة عمرانية، لذلك فإن مناداتنا بتوفير موارد مالية متعددة الأشكال مثلما ذهب المشرعان المصري والأردني في تنوع المصادر المدرة للمال في المجالس الشعبية المحلية في مصر والمجالس البلدية والمحلية في الأردن، لا يتفق وطبيعة المجلس البلدي المركزي الذي ينفصل انفصلاً كاملاً عن البلديات التي تموّل وتقوم بأعمالها من خلال الميزانية العامة للدولة سواء من خلال وزارة البلدية والبيئة أو عن طريق هيئة الأشغال العامة، لذلك لا بدّ من تكوين مجلس بلدي مرتبط بالبلديات، وأن يكون الاستقلال المالي للبلديات لا للمجلس، حتى تكون مناداتنا بتوفير تنوع في الموارد المالية للبلديات منطقية.

³²³ انظر إلى المادتين (119، 120) من قانون الإدارة المحلية لسنة 1988.

³²⁴ انظر المادة رقم (122) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

ومما يؤكد وجهة نظرنا في هذا الصدد، أنّ المجلس البلدي المركزي يملك اختصاصا بفرض الرسوم على بعض الخدمات، وفقاً لما قرره المادة رقم (10) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، إلا أنّ ما يثير الانتباه أنّ الرسوم هذه -وإن افترضنا أنّ المجلس قد فرضها- فعلى من ستقع هذه الرسوم، ومن هي الجهة التي ستكون من حقها؟

وهو ما يؤكّد أنّ وسيلة فرض الرسوم تكون منطقية لو كانت الشخصية المعنوية للبلديات، بحيث تكون هذه الرسوم مخصصة لحساب البلديات. أمّا في الوضع الحالي، فإنّ الرسوم تؤل للمجلس البلدي المركزي، وهو أمر غير منطقي إطلاقاً، وذلك لسبب بسيط، هو أنّ المجلس ليس له أيّ دور تنفيذي يتطلب معه فرض رسوم لإعادة صرفها في مسائل تنموية، وهو ما يدعم ما قلناه سابقاً في مسألة الشخصية المعنوية للمجلس.

هذا وندعو المشرع إلى إعطاء البلديات موارد مالية متنوعة، كاستثمار أموال البلدية، والاقتراض وقبول التبرعات والهبات، بالإضافة إلى تحصيل بعض الرسوم على بعض الخدمات، على أن تبقى المخصّصات المالية التي تمنحها الدولة للبلديات مثلما كانت عند تبعية البلديات للوزارة، وذلك مثلما ذهب إليه كل من المشرعين المصري والأردني، بالإضافة إلى جعل ميزانية البلديات مستقلة، على أن يُخصّص للمجلس جزء من ميزانيات البلديات.

ثالثاً: الاستقلال الإداري للمجلس البلدي المركزي

سبق وأن قلنا بأنّ الشخصية المعنوية الممنوحة للمجلس البلدي المركزي تقتضي توفر بعض من الاستقلال الإداري، المتمثل في الأهلية لأداء التصرفات القانونية، على أن يقوم بهذه التصرفات ممثل أو ممثلي للهيئة التي يمنحها القانون هذه الشخصية. إلا أنّ ذلك وحده ليس كافياً بالنسبة للمجالس المحلية أو البلدية، حيث أن المفاضلة بين أسلوب اختيار أعضاء المجلس البلدي

إما الانتخاب أو التعيين، تهدف بطبيعتها الوصول بالمجلس إلى الاستقلال عن الجهات المركزية إلى حد ما، إلا أنّ هذا الاستقلال ليس مطلقاً بطبيعة الحال، إذ توجد نوع من الرقابة التي تمارسها الجهات المركزية، وهو ما سنتطرق إليه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

هذا، وقد ذهب المشرع القطري إلى اختبار أسلوب الانتخاب بالنسبة لعضوية المجلس البلدي، حيث نص في المادة رقم (3) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على أنّ المجلس يتكوّن من تسعة وعشرين عضواً يمثلون المدن والقرى والمناطق في الدولة، وينتخبون مباشرةً.

إلا أنّ مسألة الاستقلال الإداري للمجلس البلدي المركزي لا تنحصر فقط في الأعضاء، ولكن تنسحب بطبيعة الحال إلى موظفي الأمانة العامة للمجلس البلدي المركزي، إذ لا بد أن يكونوا هم أيضاً مستقلين عن الجهات المركزية، سواء أ كانوا هم أيضاً منتخبين أو معينين.

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنّ الأمين العام كان يُعيّن بقرار من المجلس، ويكون خاضعاً لإشراف رئيس المجلس، وكذلك العاملين بالمجلس هم أيضاً كانوا يُعيّنون من قِبَل رئيس المجلس، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (19) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي الملغاة، وكذلك المادة رقم (22) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

أما بالنسبة للوضع الحالي، فإنّ الأمين العام يُعيّن بقرار من وزير البلدية والبيئة، وهو بدوره من يعين موظفي الأمانة، وهو أمر يُعتبر إلى حدّ ما انتقاصاً للاستقلالية الإدارية للمجلس البلدي المركزي،³²⁵ وهو ما يلزمنا بدعوة المشرع إلى إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل التعديلات التي

³²⁵ انظر المادة رقم (22) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

طرأت على قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011 فيما يخص المادة رقم (22)، والإلغاء الذي طرأ على المادة رقم (19) من القانون.

وبإلقاء نظرة على التشريعات المقارنة، نلاحظ أنّ المشرع الكويتي ذهب في المادة رقم (4) من قانون بلدية الكويت إلى جعل عضوية المجلس البلدي بالانتخاب والتعيين معاً، حيث جعل ستة أعضاء من أصل ستة عشر عضواً معينين، على أن يكون العشرة الباقين منتخبيين عن عشر دوائر انتخابية. هذا، وقد نصّت المادة رقم (30) من هذا القانون، على أن يكون للمجلس أمانة عامة يرأسها أمين عام يعاونه عدد من الوكلاء؛ يرشحهم الرئيس وتعينهم الجهة المختصة في الجهات المركزية، كما يكون للبلدية جهاز تنفيذي يتولاه مدير يصدر بتعيينه مرسوم بناء على موافقة مجلس الوزراء الكويتي.³²⁶

أما المرسوم بقانون البلديات البحريني، فقد نصّ في المادة رقم (5) منه على تشكيل المجلس البلدي من عشرة أعضاء يُختارون بالانتخاب المباشر، كما نصّت المادة رقم (22) من المرسوم بأن يكون للمجلس البلدي عدد من العاملين يتولّى رئيس المجلس الإشراف عليهم. هذا كما نصّت المادتين (29، 30) من ذات المرسوم، على أن يكون لكلّ بلدية جهاز تنفيذي يرأسه مدير يُعيّن بمرسوم ويمثل الجهاز أمام الغير.³²⁷

أما المشرع الأردني، فقد نصّ على أن تتألف البلدية في الأردن من رئيس مُعيّن، وعدد من رؤساء المجالس، وعدد من الأعضاء لا يتجاوز عددهم سبعة أعضاء. كما يُقسّم مجلس الوزراء

³²⁶ انظر المواد (4، 30، 31) من قانون بلدية الكويت رقم (33) لسنة 2016.

³²⁷ انظر المواد (2، 22، 29، 30) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

أمانة عمان الكبرى إلى مجالس محلية، وتكون نسبة 75% من الأعضاء منتخبين، ويعين الوزير المختص العدد الباقي.³²⁸

أما المشرع المصري فقد نصّ في قانون الإدارة المحلية، على أن يكون لكل وحدة إدارية مجلس شعبي منتخب، على أن يكون نصف عدد أعضائه من العمال والفلاحين. كما ينصّ القانون على أن يلحق بمقر المجلس الشعبي بعاصمة المحافظة العدد الكافي من العاملين، يكون لرئيس المجلس سلطات الوزير بالنسبة لهم.³²⁹

وبناءً على ما تقدّم ذكره، يرى الباحث من جانبه أنّ ما ذهب إليه كلّ من المشرع القطري والمصري والبحريني، هو أمر محمود حينما جعلوا عضوية المجالس البلدية أو المحلية بالانتخاب بشكل كامل، وذلك على خلاف ما ذهب إليه كلّ من المشرع الكويتي والأردني من تعيين بعض أعضاء هذه المجالس. إلا أنّ موقف المشرع القطري الذي صدر بالتعديلات الأخيرة لقانون تنظيم المجلس البلدي المركزي من نقل لاختصاصات رئيس المجلس البلدي المركزي للأمين العام، وجعل تعيين الأمين العام بيد الوزير المختص، هو بطبيعة الحال إنقاصٌ للاستقلال الإداري الذي كان يتمتع به المجلس البلدي المركزي، وهو أمر محلّ نظر يجدر بالمشرع إعادة النظر فيه. كما أنّ الاستقلال الإداري للمجلس البلدي المركزي -كما سبق وأن قلنا- ليس مطلقاً، بل يرتبط برقابة من قبل الجهات المركزية في الدولة، يكون في عدم هدر القدر الواجب تحلي المجلس البلدي المركزي معه للاستقلال، وهذا ما سوف نراه عند مناقشتنا للمبحث الثاني من فصلنا هذا.

³²⁸ انظر المادة رقم (3) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

³²⁹ انظر المواد (3، 21، 98) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (145) لسنة 1988.

رابعاً: مدى توافر شروط قيام اللامركزية الإدارية الإقليمية بالنسبة للمجلس البلدي المركزي

هناك ثلاثة شروط لقيام الهيئات الإدارية الإقليمية، هي: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، وجود هيئات مستقلة تتولى إدارة المصالح المتميزة، خضوع الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية لنوع من الرقابة الإدارية.

الشرط الأول: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يُمكن التحقق من مدى توافر المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية بالنسبة للمجلس البلدي المركزي، عند النظر إلى اختصاصات المجلس البلدي المركزي،³³⁰ وإذا ما نظرنا إلى هذه الاختصاصات، فإننا نجدها اختصاصات رقابية واستشارية، وذلك فيما ماعدا الاختصاص الوراد في المادة رقم (10) من القانون؛ والخاص بفرض الأوامر المحلية، بالإضافة إلى شؤون المجلس الخاصة بإعداد الموازنة الخاصة به، وتعيين موظفيه. بل إنّ المشرع لم يكتفي بهذا القدر الضئيل من الاختصاصات المُسندة للمجلس، وذهب إلى أبعد من ذلك عندما ألغى النصّ الذي كان يخوّل رئيس المجلس بتعيين موظفي المجلس، وأسند ذلك الاختصاص إلى الأمين العام الذي يتم تعيينه من قبل الوزير المختص.³³¹

هذا بالإضافة، إلى أنّ مسألة وجود المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، تقتضي بطبيعة الحال أن تكون البلديات لها شخصية معنوية منفصلة بذلك عن الجهة المركزية المختصة؛

³³⁰ انظر ص 44 من هذه الرسالة.

³³¹ انظر المادة رقم (19) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي الملغاة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011 حيث تنص على أنّ " الرئيس هو المشرف العام على الأمانة العامة، ويصدر اللوائح والقرارات الإدارية والمالية اللازمة لتنظيم العمل بالمجلس، ويتولى تعيين العاملين به، وبأمر بالصرف في حدود الاعتمادات ويوقع المعاملات المالية، ويكون له صلاحيات الوزير بالنسبة لموظفي الأمانة العامة للمجلس "، كما ينظر إلى المواد (17، 22) من المرجع السابق.

وهي وزارة البلدية والبيئة. هذا، وإن كان القانون المدني قد منح لهذه البلديات هذه الشخصية، إلا أن القرارات المنظمة للهيكل التنظيمي وتوزيع اختصاصات الوزارات يقضي بغير ذلك تمامًا، حيث تعتبر البلديات جزءًا لا يتجزأ من كيان وزارة البلدية والبيئة، وهو ما يُفرض بنا إلى القول إلى أنه لا يوجد أيّ مظهر من مظاهر وجود مصالح محلية تتميز بها البلديات عن الجهات المركزية في الدولة.

هذا وتجدر الإشارة إلى القول، بأنّ المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية تكون للبلديات، وليس للمجلس البلدي المركزي، إلا أنّ الوضع القائم لا يدعم هذا المنطق، حيث أعطى المشرع المجلس البلدي المركزي الشخصية المعنوية، وفي ذات الوقت أعطى البلديات أيضًا هذه الشخصية، إلا أنّ البلديات لم تتمتع بهذه الشخصية حتى وقتنا هذا.

وهو ما يعني، أننا لسنا أمام أيّ مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية يتولاها المجلس، وهو الشرط الأساسي لقيام الهيئات الإدارية الإقليمية والذي يتبعه شرط وجود الهيئات الإدارية المستقلة، ورقابتها من قبل الجهات المركزية. فإذا لم يكن لدينا مصالح محلية متميزة يتولى سلطة تقريرها المجلس، ويكون تنفيذ هذه القرارات المتعلقة بهذه المصالح من قبل بلديات الدولة، فلا نكون بصدد هيئة إدارية إقليمية تُعنى بالمصالح المحلية.

الشرط الثاني: وجود هيئة مستقلة تتولى إدارة المصالح المحلية المتميزة

إنّ شرط وجود هيئة مستقلة تتولى المصالح المحلية المتميزة ثار بشأنه خلاف، حول مدى لزوم انتخاب هذه العضوية للقول بتحقق شرط استقلاليتها. وقد سبق وأن ذهبنا في الرأي، إلى القول بالزامية انتخاب هذه الهيئة لقيام اللامركزية الإدارية الإقليمية، وهو بالفعل ما اختاره المشرع

عند تحديده طريقة اختيار الأعضاء، في المادة رقم (3) من قانون تنظيم المجلس³³²، حيث نصّ على أن يكون أعضاء المجلس البلدي المركزي -والبالغ عددهم تسعة وعشرين عضواً- منتخبيين، وهو مسلك محمود من قبل المشرع حينما اختار وسيلة الانتخاب كأسلوب أساسي ووحيد لشغل عضوية المجلس البلدي المركزي، وهو مسلك يَدْعَم أهداف إنشاء الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، ويضمن استقلال هذه الهيئات، بالإضافة إلى تعميق فكرة الديمقراطية لدى الشعب بأن يكون الوسيلة الفضلى، وهي الاحتكام لإرادة الشعب.

الشرط الثالث: خُضوع الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية للرقابة الجهات المركزية

بالإضافة إلى الشرطين السابقين لقيام هذه الهيئات، يوجد شرط آخر؛ ألا وهو وجود رقابة من قبل الجهات المركزية في الدولة على الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية، سواء من قبل القضاء أو من قبل السلطة التنفيذية، أو غيرها من أشخاص القانون العام في الدولة وذلك في حدود القانون. وقد تجسّد هذا الشرط في عدة نصوص أوردها المشرع القطري وهو بصدد تنظيم المجلس البلدي المركزي، حينما نصّ على وجوب تصديق كافة القرارات التي يصدرها المجلس من قبل مجلس الوزراء لتنفيذ تلك القرارات³³³، هذا بالإضافة إلى وجوب تصديق الوزير المختص على قرارات إيفاد المجلس وأعضائه في المهمات الرسمية، بالإضافة إلى إمكانية حلّ المجلس بمرسوم أميري، وغيرها من النصوص التي يكون معها للجهات المركزية الحقّ في الرقابة الإدارية المركزية على المجلس البلدي المركزي.³³⁴ إلا أننا نترك تفصيل مظاهر وأشكال هذه الرقابة في مبحثنا

³³² انظر المادة رقم (3) من المرجع السابق والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

³³³ انظر المادة رقم (35) من المرجع السابق.

³³⁴ انظر المواد (10، 11، 17، 31، 33) من المرجع السابق

القادم من هذا الفصل.

إنّ التوصيف القانوني الصحيح للطبيعة القانونية للمجلس البلدي المركزي وفقاً لما سبق توضيحه - من مدى توافر شروط قيام الهيئة الإدارية اللامركزية الإقليمية من عدمه للقول باعتبار المجلس البلدي المركزي هيئة إدارية لامركزية إقليمية- يتكشّف لنا بعد النظر إلى أحكام قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، ذلك أنّ المشرّع لم يعطي المجلس أيّ صلاحيات متعلقة بالمصالح المحلية المتميزة للمدن والمناطق في دولة قطر، وكانت معظم - إن لم تكن كل اختصاصات المجلس - مقسمة إلى قسمين: رقابية واستشارية. هذا بالإضافة، إلى أنّ البلديات في وضعنا الحالي تُعتبر إدارات تابعة لوزارة البلدية والبيئة، وهو ما يجعلنا نقول بأننا أمام شخص من أشخاص القانون العام ذو طبيعة فريدة في دولة قطر. وما يؤكّد هذا التفرد، هو طريقة اختيار أعضاء المجلس، وهي الانتخاب، لا سيما وأنّ هؤلاء الأعضاء المنتخبون يمثلون مدن الدولة بأكملها، وذلك وفقاً لما قرّره المادة رقم (3) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، حينما نصت على أنه " يتكون المجلس من تسعة وعشرين عضواً يمثلون المدن والقرى والمناطق المختلفة..."، وكذلك وفق قرار وزير الداخلية بتحديد الدوائر الانتخابية للمجلس البلدي المركزي ومناطق كل دائرة وعدد الأعضاء الذين يتم انتخابهم عن كل منها، حيث نص القرار على أن تقسم الدولة إلى تسعة وعشرين دائرة انتخابية ينتخب من كل دائرة عضواً.³³⁵

³³⁵ انظر قرار وزير الداخلية رقم (51) لسنة 2014 بتحديد الدوائر الانتخابية للمجلس البلدي المركزي وعدد الأعضاء الذين يتم انتخابهم عن كل منها.

وبعد استعراض مدى توافر الشروط الثلاثة لقيام الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية، وثبوت عدم توافرها بالنسبة للمجلس البلدي المركزي، يثور التساؤل التالي: هل المجلس البلدي المركزي هيئة استشارية رقابية مثلها مثل باقي الهيئات الاستشارية أو الرقابية في الدولة؟

للإجابة على هذا التساؤل، لابدّ من لنا من التطرّق إلى تعريف هذه الهيئات، ولكن يجب الإشارة إلى أنّ تعريف هذه الهيئات شابه تباين ما بين الفقهاء، ولكننا سنحاول إبراز أهمّها. ومن هذه التعريفات، التعريف الذي ذهب إلى القول بأنّ الهيئات الاستشارية، هي " تلك الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالأراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم وتتكون من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة، يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وابداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم"³³⁶

كما تعرف أيضاً، بأنها " هيئات إدارية تقوم أصلاً لمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية، فهي من هذه الناحية شبيهة إلى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة ولكنها تختلف عنها في وظيفتها إلى حد كبير، فالهيئات الإدارية الاستشارية - وفقاً للتسمية الأمريكية- تنحصر وظيفتها في الإعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار"³³⁷.

وبناءً على ما سبق من تعريفات للهيئات الاستشارية أو الرقابية نلاحظ أنّه غالباً ما تنشأ الأجهزة الحكومية هيئات استشارية أو رقابية لمساندتها في الرأي والمشورة وصولاً إلى اتخاذ القرارات الناجمة

³³⁶ انظر أ. ياسمينه بوشعير، نصر الدين كموش، الهيات الوطنية الاستشارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في

القانون قدمت في جامعة 8 ماي 1945 قالمه، السنة الجامعة 2015 -2015، ص 10 وما بعدها.

³³⁷ انظر المرجع السابق.

التي تحقق الأهداف المنشودة، سواء من حيث تقييم الأوضاع القائمة، أو تقييم الأفكار والأهداف المستقبلية لتنماشى مع احتياجات الدولة.³³⁸

هذا، وقد عرّف النظام الإداري لدولة قطر، عددا من الهيئات الاستشارية والرقابية، مع احتفاظ كلٍّ منها بالشكل القانوني الخاص بها، وذلك وفقاً للنص القانوني سند الإنشاء، ونورد فيما يلي بعضاً من صور هذه الهيئات الاستشارية، وهي كالاتي:

- اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان

نصّ المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2010 الخاص بتنظيم اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، على منح اللجنة الشخصية المعنوية، والاستقلال المالي عن طريق تخصيص موازنة مستقلة، وتكون عضوية اللجنة بالتعيين بقرار أميري. هذا وتتوعد اختصاصات اللجنة، فمنها ما كان استشارياً لبعض الجهات الحكومية، والآخر رقابياً على الحالات المتعلقة بحقوق الإنسان واحترامها، وسبل كفالتها.³³⁹

³³⁸ انظر د. محمد المقاطع، د. احمد الفارسي، مرجع سابق، ص 133، كما ينظر إلى د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص 178.

³³⁹ انظر المادة رقم (3) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 2010 بتنظيم اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان حيث نصت المادة على التالي: "تهدف اللجنة إلى تعزيز وحماية حقوق الإنسان وحرياته، ولها في سبيل ذلك ممارسة الاختصاصات والمهام التالية:

- 1- اقتراح السبل اللازمة لتعزيز ومتابعة تحقيق الأهداف الواردة بالاتفاقيات والمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، التي أصبحت الدولة طرفاً فيها، والتوصية بشأن انضمام الدولة إلى غيرها من الاتفاقيات والمواثيق.
- 2- تقديم المشورة والتوصيات للجهات المعنية في المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان.

- ديوان المحاسبة

منح المشرع ديوان المحاسبة الشخصية المعنوية، كما جعله تابعاً للأمير، على أن تكون مؤازرته ملحقاً بموازنة الديوان الأميري. وحدد المشرع اختصاصات ديوان المحاسبة، بأن نصّ على

3- النظر في أي تجاوزات أو انتهاكات لحقوق الإنسان، والعمل على تسوية ما تتلقاه من بلاغات أو شكاوى بشأنها، والتنسيق مع الجهات المختصة لاتخاذ اللازم بشأنها، واقتراح السبل الكفيلة بمعالجتها ومنع وقوعها

4- إبداء المقترحات اللازمة للجهات المعنية بشأن التشريعات القائمة ومشروعات القوانين، ومدى ملاءمتها لأحكام الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي تكون الدولة طرفاً فيها

5- رصد أوضاع حقوق الإنسان في الدولة، وإعداد التقارير المتعلقة بها، ورفعها إلى مجلس الوزراء مشفوعة بمرئياتها في هذا الشأن

6- رصد ما قد يثار عن أوضاع حقوق الإنسان بالدولة، والتنسيق مع الجهات المعنية للرد عليها

7- المساهمة في إعداد التقارير الوطنية، المقرر تقديمها من الدولة إلى الهيئات والجهات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، بشأن الاتفاقيات التي أصبحت الدولة طرفاً فيها

8- التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية المعنية بحقوق الإنسان وحياته، والمشاركة في المحافل الدولية المتعلقة بها

9- نشر الوعي والتثقيف بحقوق الإنسان وحياته، وترسيخ مبادئها، على صعيدي الفكر والممارسة

10- إجراء الزيارات الميدانية للمؤسسات العقابية والإصلاحية وأماكن الاحتجاز والتجمعات العمالية والدور الصحية والتعليمية، ورصد أوضاع حقوق الإنسان بها، من رئيس وأعضاء اللجنة

11- التنسيق والتعاون مع الجهات المعنية بحقوق الإنسان بالدولة في مجال اختصاصات ومهام كل منها

12- عقد وتنظيم المؤتمرات والندوات والدورات وحلقات النقاش في الموضوعات المتعلقة بحقوق الإنسان وحياته، والتنسيق مع الجهات المعنية في هذا الشأن عند الاقتضاء

13- المساهمة في إعداد البرامج المتعلقة بالتعليم والبحوث، ذات الصلة بحقوق الإنسان، والمشاركة في تنفيذها "

اعتباره جهازاً رقابياً، هدفه المحافظة على المال العام وترشيد إنفاقه واستخدامه. كما نصّ القانون على تعيين رئيس الديوان بالأمر الأميري، وتشمل نطاق رقابة الديوان مُختلف الجهات والأجهزة الحكومية، والشركات والمؤسسات العامة المملوكة لدولة بشكل كامل أو جزئي، بالإضافة إلى الشركات الخاصة التي تساهم الدولة بجزء من ميزانيتها من خلال الإعانات المالية، وصناديق المعاشات.³⁴⁰

³⁴⁰ انظر المواد (4،2،44) من القانون رقم (11) لسنة 2016 بشأن ديوان المحاسبة، وقد نصت المادة رقم (7) من ذات القانون على أوجه الرقابة، حيث نصت على أنه " يتولى الديوان في مجال الرقابة المالية ورقابة الالتزام، فحص وتدقيق ومراجعة الحسابات والأعمال المالية للجهات الخاضعة لرقابته، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بما يلي:

1- الإيرادات، والنفقات، وأعمال الشراء والتوريد والبيع وتكاليفها، والمصروفات، وأعمال الاستثمار، والإقراض والاقتراض والسلف والتأمينات وحسابات هذه البنود، وما يتعلق بها من عقود واتفاقيات وسجلات وقيود ومستندات، والتحقق من أنها تمت في جميع مراحلها بصورة صحيحة، ووفقاً للقوانين واللوائح والأنظمة والموازنات المعتمدة لها والقرارات الصادرة بهذا الشأن والقواعد المالية والمحاسبية التي تنظمها

2- الحسابات الختامية والمراكز المالية والقوائم المالية للدولة، وللجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والتحقق من أنها تمثل المركز المالي ونتائج الأعمال بصورة صحيحة، ومن إعدادها وفقاً للقواعد والأصول المحاسبية المعمول بها

3- الحسابات النظامية والتعهدات للغير، بما فيها الضمانات والاعتمادات المستندية، والتحقق من صحتها

4- مشروعات البنية التحتية والإنشائية والصناعية، والتحقق من تنفيذها وفقاً لأحكام وشروط الاتفاقيات الخاصة بها، وفي حدود المخصصات المرصودة لها

5- مشروعات المناقصات والمزايدات التي تنوي الجهات الخاضعة لرقابة الديوان طرحها، ومشروعات العقود والاتفاقات التي ترمع إبرامها أو تجديدها، إذا بلغت القيمة التقديرية للمناقصة أو المزايدة أو قيمة العقد أو الاتفاق أو قيمة التجديد التلقائي السنوية لعقود التوريد الدورية وعقود الإيجار خمسة ملايين ريال فأكثر، أي كانت الطريقة التي يتم اختيارها في التعاقد

6- أعمال خصخصة المرافق والمنشآت التابعة للجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والتحقق من سلامة إجراءاتها في جميع مراحلها

وعلى ضوء ذلك، يتّضح لنا أنّ هناك ما بين الهيئات الاستشارية أو الرقابية والمجلس البلدي

المركزي، أوجه شبه وأوجه اختلاف، وتتمثل في:

• **أوجه الشبه:**

- من حيث نوعية الاختصاصات، إذ يُباشِر كلّ من المجلس وهذه الهيئات اختصاصات استشارية أو رقابية.

- من حيث الشخصية القانونية، حيث يمنح المشرع الشخصية المعنوية لكلّ من المجلس البلدي المركزي والهيئات الاستشارية أو الرقابية، وذلك فيما عدا بعضها كإدارة الفتوى

7- عمليات حل أو دمج أو فصل أي من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، والتحقّق من صحة المراكز المالية لها، ومن أن

هذه العمليات قد تمت بصورة صحيحة ووفقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة

8- خطط الإنقاذ المالي الحكومية لمختلف الجهات، والتحقّق من مشروعيتها، ومن تنفيذها بصورة صحيحة في جميع مراحلها،

ووفقاً للقوانين واللوائح والأنظمة المالية والمحاسبية وللقرارات الصادرة بشأنها

9- نظم الرقابة الداخلية والحوكمة وإدارة المخاطر وتضارب المصالح، والتحقّق من مدى كفايتها وفعاليتها، ومدى الالتزام

بها، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها

10- أحكام القوانين واللوائح والأنظمة المالية والمحاسبية، والتحقّق من كفايتها وتحديد أوجه النقص والقصور فيها، واقتراح

سبل ووسائل معالجتها

11- الكشف عن الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية، وبحث أسبابها والقصور في تطبيق أنظمة الرقابة المالية الداخلية

الذي أدى إلى وقوعها، واقتراح وسائل علاجها

12- حضور اجتماعات لجان المناقصات والمزايدات التي يشارك الديوان فيها "

والتشريع التي تتبع للشخصية المعنوية المقررة للجهة التابعة لها، وهي الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

• أوجه الاختلاف:

- من جهة طريقة الاختيار الأعضاء، حيث تكون وسيلة اختيار أعضاء المجلس البلدي المركزي بطريق الانتخاب الفردي، سيما وأنّ أعضاؤه من مُمثلي كافة مدن الدولة ومناطقها، وعددهم تسعة وعشرين عضواً. بينما يتمّ اختيار أعضاء الهيئات الاستشارية أو الرقابية - كما سبق وأنّ تحدثنا - بالتعيين.

- يخضع المجلس البلدي المركزي إلى نوع خاص من الرقابة الإدارية، تقتصر على أعمال المجلس دون أن تمتدّ إلى أعضائه المنتخبين لأنّ الجهات المركزية لا تملك اتخاذ أيّ صورة من صور الرقابة الإدارية على الأعضاء كالوقف أو التعيين أو العزل، وذلك لخلوّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي من النص على هذا النوع من الرقابة. أما بالنسبة للهيئات الاستشارية أو الرقابية، فإنّه لا بدّ لنا من التفرقة، فاللجنة الوطنية لحقوق الإنسان هيئة الرقابة الإدارية والشفافية لا تخضع لأيّ نوع من أنواع الرقابة الرئاسية أو الإدارية فيما ماعدا تعيينهم من الأمير، وهو ما يتفق مع طبيعة عملهما، باعتبار أن الجهات المركزية عندما قررت إنشاء هذه الهيئات كان يقصد أخذ المشورة والرأي الفني، دون تعرض لمن يدلي برأيه لأيّ ضغوط إدارية.³⁴¹

³⁴¹ انظر د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، مرجع سابق، ص 179، كما ينظر إلى د. محمد المقاطع، د. احمد الفارسي، مرجع سابق، ص 133.

أما بالنسبة لإدارة الفتوى والدراسات القانونية، فإنّ موظفي الإدارة خاضعون لقانون الموارد البشرية، والذي بدوره يقرّر السلطة الرئاسية على الموظفين. أما بالنسبة لديوان المحاسبة، فقد نص قانون إنشاء الديوان على مسؤولية رئيس الديوان أمام الأمير.³⁴²

ليس كلّ الهيئات الرقابية أو الاستشارية تجمع بين الاختصاصين الذين يتمتع بهما المجلس، وهما: الاختصاص الاستشاري والرقابي. فبعض هذه الهيئات استشاري، والآخر رقابي، وبعضها يجمع بين الإثنين، كديوان المحاسبة.

وبناءً على ما تقدم، نرى أنّ الطبيعة القانونية للمجلس البلدي المركزي - وإن كان ذي اختصاصات رقابية واستشارية - إلاّ أنه أقرب إلى الهيئة الإدارية الإقليمية المستقلة، من كونه هيئة استشارية رقابية، وذلك لاكتمال شروط قيام الهيئات الإدارية الإقليمية المستقلة، عدا شرط تولي المجلس المصالح المحلية المتميزة، كالنظافة العامة، والتطوير العمراني، والحدائق العامة، والمكتبات العامة، وغيرها من المسائل التي تخصّ مناطق الدولة المختلفة. وهو ما يُوجب علينا، دعوة المشرع إلى إعادة النظر في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، وبالأخص في مسألة اختصاصات المجلس. وتجدر الإشارة، إلى تفهمنا للطبيعة الجغرافية والمساحة العامة للدولة التي تؤثر بشكل كبير على توفر المصالح المحلية المتميزة لمدن الدولة ومناطقها، إلاّ أنّ ذلك لا يطمس المصالح المحلية المتميزة لمدن ومناطق الدولة بشكل كلي، إذ أنّ مناطق الدولة تقسم من الناحية الجغرافية إلى قسمين؛ إما صحراوية أو ساحلية، على اعتبار أنّ دولة قطر شبه جزيرة تحيط بها المياه من ثلاثة أطراف، فلكلّ قسم من أقسام الدولة - سواء كان القسم الصحراوي، وهي المناطق

³⁴² انظر المواد (44، 45، 59) من قانون ديوان المحاسبة رقم (11) لسنة 2016.

التي تقع جنوب وغرب العاصمة- احتياجات تختلف عن احتياجات شمال وشرق العاصمة. بالإضافة، إلى أنّ المدن البعيدة عن العاصمة، تتزايد احتياجاتها عن المدن المتلاصقة بالعاصمة. إنّ كلّ هذه الأفكار تقوم فكرة وجود المصالح المحلية المتميزة، مع تسليمنا بمحدودية هذه المصالح إذا ما قورنت بالدول التي تتبنى نظام الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية، كجمهورية مصر العربية، والجمهورية العراقية، والجمهورية الفرنسية، إذ أنّ المصالح المحلية المتميزة بتلك الدول تتشعب وتتباين وتتسع، لتشمل أنشطة الصحة والتعليم والأمن كالوضع ببريطانيا، وهو ما لا يتسق مع المساحة الجغرافية لدولة قطر لاعتبار هذه المرافق محلية.

وهو ما نخلص معه إلى نتيجة مفادها، أنّ الطبيعة القانونية للمجلس البلدي هي طبيعة استثنائية، لا يمكن القول معها بأن المجلس هيئة استشارية، لما له من مميزات تبعده عن فكرة الهيئات الاستشارية أو الرقابية، وتقربه من فكرة الهيئات الإدارية الإقليمية، ذلك أنّ المشرع حينما نصّ على جعل عضوية المجلس البلدي المركزي بالانتخاب، وأن يكون هؤلاء الأعضاء ممثلين لكافة مناطق الدولة، يؤكّد على أنّ المشرع لم يكن بصدد إنشاء هيئة استشارية رقابية، على اعتبار أنّ اشتراط مثل هذه الشروط لعضوية المجلس لم تنص عليها القوانين المقارنة، وهي بصدد إنشاء هيئات استشارية أو رقابية، بل اشترطها عن إنشاء الهيئات اللامركزية الإقليمية .

ولعلّ لهذه الولادة القاصرة للمجلس البلدي المركزي جوانبها السياسية، وهي تدعيم فكرة الديمقراطية في البلاد، وذلك بوجود ممثلين عن الشعب بطريقة استثنائية لخلق السلطة التشريعية من نظام انتخابي قائم حتى وقتنا الحالي، بذا يكون المجلس البلدي المركزي متفصلاً رقابياً لأداء بعض الخدمات والأنشطة التي تقوم بها الجهات المركزية، حتى يكتمل البناء الديمقراطي في الدولة ويكون بها سلطةً تشريعيةً منتخبة. هذا بالإضافة، إلى خلق فكرة المجالس المنتخبة لدى المرشحين

والناخبين على حد سواء، حتى تسود فكرة الحكم الديمقراطي في ضمير الشعب والسلطة تدريجيًا، وهذا وتدعو المشرع إلى أن يكون هنالك مجلساً بلدياً لكل بلدية من بلديات الدولة يختص في شؤونها على يبقى المجلس البلدي الحالي وينظم له ممثلي عن الجهات المركزية لرقابة على المجالس البلدية.

المبحث الثاني

علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة المركزية

إنّ المجالس البلدية أو المحلية، هي الصورة الأكثر تأثيراً في تنظيم الهيئات الإدارية اللامركزية، والتي تتمحور فكرتها حول استقلال الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية عن السلطة المركزية. ووفقاً لذلك، فإنّ الاستقلال المقصود هنا ليس ذلك الاستقلال التام أو الانفصال التام، لأنّ ذلك من غير المقبول بين سلطات الدولة الثلاث -وهي أركان الدولة- فمن باب أولى أنّ لا يكون استقلال هذه المجالس البلدية أو المحلية مطلقاً، مع ضرورة أن تكون الرقابة المفروضة عليها لا تُهدرُ الاستقلال الواجب لهذه المجالس.³⁴³

ومن المفيد القول، إنّ المجلس البلدي المركزي يرتبط بعدة جهات، وذلك مثله مثل أيّ شخص طبيعي أو معنوي يكون خاضعاً للقانون الوطني، وهو ما يقتضي لزاماً منه احترام جميع مكونات الدولة أو أشخاصاً قانونية عامة كانوا أم خاصة، علاوة على الأفراد سواء أ كانوا مواطنين أم غيرهم، هذا بالإضافة على التزامه الكامل بالدستور ومبادئه، واتباعه اللوائح والقرارات التنظيمية الجاري بها العمل في الدولة.

³⁴³ انظر أ. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 203.

وبحُكم ارتباط الأفراد بالمشرع لآته يفرض عليهم القوانين والقواعد اللازم اتباعها واحترامها،
وبحُكم أنّ للقضاء سلطة في إرساء العدالة وتطبيق الدستور والقوانين على الجميع دون استثناء،
ناهيك على أنّ ما تقوم به الوزارات والأجهزة الحكومية من أعمال وقرارات وفقاً لما تخوله قوانين
تلك الجهات، وعلى اعتبار أنّ المجلس البلدي المركزي هو أحد أشخاص القانون العام الذي منحه
القانون المنظم له الشخصية المعنوية إذا من الطبيعي أن تكون له علاقة بالسلطة المركزية. لكلّ
ما سبق، كان من واجبنا تفصيل علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة المركزية ضمن ثلاثة
مطالب، وهي كالآتي:

المطلب الأول: علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة التنفيذية

المطلب الثاني: علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة التشريعية

المطلب الثالث: علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة القضائية

المطلب الأول

علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة التنفيذية

سبق وأن تحدّثنا عن وجود علاقة رابطة بين كلّ سلطات الدولة فيما بينها في مبحثنا السابق،
كما بيّنا أنّ الاستقلال الذي يتمتع به المجلس البلدي المركزي ليس استقلالاً تاماً. ومن هذا وذلك،
كانت السلطة التنفيذية -باتساع أنشطتها وأعمالها، وكثرة أجهزتها- لها نصيب الأسد من بين باقي
سلطات الدولة الأخرى فيما ترتبط به مع المجلس البلدي المركزي.

هذا، وقد رسم القانون المنظم للمجلس البلدي المركزي العلاقة التي تربطه مع السلطة
التنفيذية، والعكس قائم أيضاً. فمنها، ما تُعطي المجلس بعض الإمكانيات والصلاحيات للقيام
بمسؤولياته على أكمل وجه، ومنها ما تُعطي أيضاً السلطة التنفيذية الصلاحية للرقابة الإدارية على

المجلس، وهي ما تُسمى بالرقابة الإدارية. وتجدر الإشارة، إلى أنّ الرقابة التي تُباشرها السلطة التنفيذية على المجلس البلدي المركزي، تُنصّب على أعمال المجلس دون أعضائه. ومن خلال بحثنا هذا، سنتناول نصوص قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المُتعلّقة بالأسلوب الذي منحه المُشرّع للسلطة التنفيذية لفرض رقابتها عليه. وعليه، سنقسّم علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة المركزية إلى فرعين، هُما:

الفرع الأول: علاقة الأمير بالمجلس البلدي المركزي

الفرع الثاني: علاقة الحكومة بالمجلس البلدي المركزي

الفرع الأول

علاقة الأمير بالمجلس البلدي المركزي

تختلف اختصاصات أمير الدولة أو رئيسها من دولة إلى أخرى، حسب ما يُخوّل الدستور الأمير أو الرئيس من صلاحيات. فالدستور الدائم لدولة قطر لم يحدّد أيّة اختصاصات تشريعية للأمير في الظروف العادية، عدا الاتفاقيات والمُعاهدات التي تُبرّم بمرسوم أميري، وكذلك التصديق على اللوائح والقرارات التي يصدرها مجلس الوزراء³⁴⁴، أمّا في الظروف الاستثنائية، فقد خصّ الدستور الدائم الأمير باختصاصات تشريعية وفقا لما ورد في المواد (69، 70) من الدستور الدائم. وهو بذلك يختلف عمّا ذهب إليه الدستور الكويتي في المادة رقم (72)، والتي نصّت على³⁴⁵

³⁴⁴ انظر القرار الأميري رقم (29) لسنة 1996 بشأن قرارات مجلس الوزراء التي ترفع للأمير للتصديق عليها وإصدارها

³⁴⁵ انظر المواد (68، 69، 70) من الدستور الدائم لدولة قطر، والتي تنص على:

المادة رقم (68)

اختصاص الأمير بإصدار اللوائح التنفيذية بالأداة التشريعية المرسوم، كما أنّ المادة رقم (73) من الدستور الكويتي رسمت طريق صدور لوائح الضبط، ولوائح ترتيب المصالح العامة بالأداة التشريعية المرسوم. 346

وقد حدّدت المادة رقم (67) من الدستور القطري عدداً من الاختصاصات التي يُباشرها الأمير، ومن بينها ما نصّ عليه البند العاشر من المادة سالفه الذكر؛ ألاّ وهو أيّ اختصاصات أخرى يُحدّدها الدستور أو القانون. ولمّا كان ذلك، وكان قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي قد حدّد عدداً من الاختصاصات التي يُباشرها الأمير في خصوص ذلك، فهي:

يبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، على أن معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون.

ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية.

المادة رقم (69)

للأمير أن يعلن بمرسوم الأحكام العرفية في البلاد، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون. وله عند ذلك اتخاذ كل الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، على أن يتضمن المرسوم طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت الأحكام العرفية من أجلها وبيان الإجراءات المتخذة لمواجهةها. ويُخطر مجلس الشورى بهذا المرسوم خلال الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره، وفي حالة غيبة المجلس لأي سبب من الأسباب يخطر المجلس بالمرسوم عند أول اجتماع له. ويكون إعلان الأحكام العرفية لمدة محدودة ولا يجوز تمديدها إلا بموافقة مجلس الشورى.

المادة رقم (70)

" يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون.

وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيّاً منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه."

346 انظر المواد (72، 73) من الدستور الكويتي 1962.

أ- دعوة المجلس لعقد اجتماعه الأول ويكون ذلك بمرسوم.³⁴⁷

ب- حلّ المجلس لمقتضيات المصلحة العامة، بناءً على اقتراح الوزير أو ثلثي الأعضاء ويكون

ذلك بمرسوم.³⁴⁸

ت- إصدار مرسوم حلّ المجلس البلدي المركزي، إذا نقص عدد أعضائه عن النصف.³⁴⁹

ث- تعيين لجنة تتولّى اختصاصات المجلس فترة حلّ المجلس البلدي المركزي، لحين اتخاذ

إجراءات تشكيل مجلس جديد، وذلك بالأداة الأداة التشريعية المرسوم.³⁵⁰

ج- تحديد المكافأة التي يتقاضاها أعضاء المجلس البلدي المركزي بمرسوم.³⁵¹

ح- تحديد ميعاد انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.³⁵²

وتجدر الإشارة إلى تشابه أو تقارب الاختصاصات المنظمة لعلاقة الأمير بالمجلس البلدي

المركزي بعلاقته بمجلس الشورى، حيث أورد الدستور الدائم لدولة قطر في عدد من مواده

اختصاصات الأمير المتعلقة بمجلس الشورى وعمله، ومنها ما نصّت عليه المادة رقم (89) من

الدستور، والتي تنصّ على دعوة مجلس الشورى للانعقاد بمرسوم. كما نصّت المادة رقم (104)

من الدستور إلى حق الأمير في حلّ مجلس الشورى، ويكون ذلك بمرسوم.

³⁴⁷ انظر المادة رقم (13) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

³⁴⁸ انظر المادة رقم (31) من المرجع السابق.

³⁴⁹ انظر المادة رقم (32) من المرجع السابق.

³⁵⁰ انظر المادة رقم (31) من المرجع السابق.

³⁵¹ انظر المادة رقم (33) من المرجع السابق والمعدلة بموجب مرسوم بقانون رقم (22) لسنة 2003.

³⁵² انظر المادة رقم (12) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

وبالاطلاع على القانون الكويتي، نجد أنّ المشرع الكويتي قد نهج مسلك المشرع القطري في مسألة حلّ المجلس البلدي، وتحديد مكافأة رئيسه والأعضاء. بالإضافة إلى تحديد ميعاد الانتخابات الخاصة بالمجلس البلدي لأنّ المشرع نصّ على صدور المسائل بمرسوم. ونلاحظ في نفس الوقت، أنّ المشرع الكويتي قد زاد اختصاصات الأمير في مواجهة المجلس، وذلك بالنصّ على تعيين ستة من أعضاء المجلس بمرسوم، بالإضافة إلى تحديد الدوائر الانتخابية بذات الأداة، وتعيين مدير عام للجهاز التنفيذي للمجلس بذات الطريقة أيضًا.³⁵³

وتجدر الإشارة، إلى أنّ قانون البلديات البحريني سلك مسلكاً مغايراً، حين صدر قانون الأداة التشريعية بمرسوم ملكي، وذلك على خلاف ما أصدرت به التشريعات المتعلقة بالمجالس البلدية في كل من دولة قطر، ودولة الكويت، والمملكة الأردنية الهاشمية، كون تلك التشريعات صدرت من السلطة التشريعية.

ومما يثير الانتباه، أنّ كلّ من المشرع القطري والكويتي والبحريني قد حدّدوا علاقة الأمير أو الملك بالمجلس البلدي في عدة أمور، أهمها صلاحية الأمير أو الملك في حلّ المجلس لمقتضيات المصلحة العامة، وتحديد مكافأة الأعضاء في القانون القطري والكويتي عدا البحريني الذي أسند تلك الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء. ونجد تفسير إجماع المشرعين في إعطاء صلاحية حلّ المجلس للأمير أو الملك دون غيره، من منطلق أنّ الحلّ يحمل في طياته الكثير من الإشكاليات والمخاطر³⁵⁴، وتتمثل خُطورة الحلّ في إهدار قيمة أصوات الناخبين في اختيار ممثليهم، إضافةً

³⁵³ انظر المواد (4، 11، 29، 31) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت، كما ينظر إلى المادة رقم (18) من قانون رقم (35) لسنة 1962 بشأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة الكويتي.
³⁵⁴ انظر د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، الكويت، 2009، ص 561.

إلى إهدار قوة واستقلالية اللامركزية الإدارية. لذلك كان الواجب تطويق أداة الحلّ بعدة ضمانات أهمها، أن يكون حلّ المجلس بيد هرم السلطات الأعلى؛ وهو رئيس الدولة، وذلك تأكيداً على أهمية فكرة اللامركزية الإدارية والإبقاء عليها. إلا أنّ من يُلاحظ، أنّ المشرع البحريني أحسن صنعاً حين نص على وجوب توافر أسباب للحل، وهي المخالفات الجسيمة المُتكررة المُضِرّة بمصالح البلدية³⁵⁵، على عكس المشرع القطري الذي اكتفى بذكر-بناءً على مقتضيات المصلحة العامة- أو كذلك المشرع الكويتي الذي لم يحدّد أيّة شروط أو حالات لحلّ المجلس البلدي.

وكان الأجدر بالمشرع القطري والكويتي والبحريني، أن يُحيط أداة الحلّ بالعديد من الضمانات، إضافةً إلى صدورها من أعلى سلطة في السلطة المركزية، حيث يجب أن تكون تلك الضمانات جعل مرسوم الحلّ مسبباً، علاوة على تحديد حالات الحلّ مثلما نصّ المشرع البحريني على ذلك³⁵⁶، على ألاّ يكون الحلّ مرتان لذات السبب أسوة بالمشرع المصري.³⁵⁷

إلا أنّ ما يُحمد للمشرع القطري، أنه أسند مسألة حلّ المجلس البلدي المركزي إلى الأمير، حيث أنّ صلاحية الحلّ كانت في السابق في يد مجلس الوزراء³⁵⁸. هذا وتجدر الإشارة، إلى أنّ قانون إنشاء المجلس البلدي المركزي لسنة 1990 الملغى كان يمنح الأمير صلاحية تعيين كافة أعضاء المجلس البلدي المركزي والبالغ عددهم واحداً وعشرين عضواً³⁵⁹، وكذلك القانون الكويتي لسنة 1960 الذي نصّ على تعيين أعضاء المجلس البلدي ورئيسه من قبل الأمير.³⁶⁰

³⁵⁵ انظر المادة رقم (18) من قانون البلديات، مملكة البحرين.

³⁵⁶ انظر أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص282.

³⁵⁷ انظر المادة رقم (144) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (145) لسنة 1988.

³⁵⁸ انظر المادة رقم (16) من قانون رقم (1) لسنة 1990 بإنشاء مجلس بلدي مركزي الملغى .

³⁵⁹ انظر المادة رقم (2) من المرجع السابق.

³⁶⁰ انظر د. بكر القباني، مرجع سابق، ص 224 وما بعدها.

ويُمكن أن تُضيف إلى ما سبق، أن القانون الكويتي والبحريني نصّا على صلاحية كلّ من

الأمير والملك في تعيين مدير عام الجهاز التنفيذي، وذلك بالأداة التشريعية المرسوم.³⁶¹

أما بالنسبة لرئيس الجمهورية المصرية، فإنّ الاختصاصات تتعدد فيما لو قارناها بالاختصاصات التي يُباشرها الأمير في كلّ من قطر والكويت والبحرين، حيث يُخوّل قانون الإدارة المحلية للرئيس المصري بإصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون، كما يُخوّله بإصدار قرارات بإنشاء المحافظات أو بإلغائها، هذا بالإضافة إلى رفع رغبات المجالس المحلية بواسطة المحافظ، وخاصة تلك المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظات.³⁶²

ومن المفيد الإشارة كذلك، إلى أنّ الأمير يُباشر رقابةً من نوع آخر على المجلس البلدي المركزي، وذلك من خلال أحد الأشخاص المعنوية في الدولة التي تكون تبيّعه للأمير، ألا وهو ديوان المحاسبة، حيث نصّت المادة رقم (2) من قانون ديوان المحاسبة على أنّ " ديوان المحاسبة جهاز رقابي مستقل، له شخصية معنوية، يتبع الأمير مباشرة، وله موازنة تُلحق بموازنة الديوان الأميري"³⁶³.

³⁶¹ انظر المادة رقم 30 من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات مملكة البحرين، والمادة رقم

(31) من قانون بلدية الكويت لسنة 2016.

³⁶² انظر د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة -، تنقيح د. عبد الناصر أبو سمهدانة، د. حسين

خليل، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص 470.

³⁶³ انظر المادة رقم (2) من القانون رقم (11) لسنة 2016 بشأن ديوان المحاسبة.

هذا، وقد نصّت المادة رقم (4) من قانون الديوان على اختصاص الديوان بالرقابة على الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة، والجهات التي تختص بإدارة مال عام وتُموّل موازنتها من الدولة، أيًا كان نوع الموازنة التي تموّل منها.³⁶⁴

كما نصّت المادة رقم (5) من القانون المشار إليه، على اختصاص ديوان المحاسبة بتدقيق ومراجعة حسابات وأعمال أيّ جهة غير خاضعة لرقابته بمقتضى أحكام هذا القانون، إذا صدر إليه تكليف خاص بذلك من الأمير.³⁶⁵

ويكون للأمير البتّ في الاعتراضات التي يتقدم بها المجلس البلدي المركزي على التحقيقات والتقارير التي تصدر عن ديوان المحاسبة، إذا ما أصرّ ديوان المحاسبة على ما جاء بتقريره أو تحقيقاته، حسب الأحوال.

الفرع الثاني

علاقة الحكومة بالمجلس البلدي المركزي

أولاً: علاقة وزير الداخلية بالمجلس البلدي المركزي

يرتبط المجلس البلدي المركزي بوزير الداخلية ارتباطاً وثيقاً بشكل دائم ومستمر، وذلك طبقاً لما نصّت عليه المادة رقم (7) من المرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي. إلا أنّ هذا الارتباط يبدو في شكله الأعمق ابتداءً من تاريخ صدور المرسوم الخاص بتحديد ميعاد انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي³⁶⁶، وحتى انتهاء مواعيد إبطال انتخاب أيّ عضو من

³⁶⁴ انظر المادة رقم (4) من المرجع السابق.

³⁶⁵ انظر المادة رقم (5) من المرجع السابق.

³⁶⁶ انظر المادة رقم (12) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

قبل أيّ ناخب أو مرشح، ومن ثمّ فإنّ دور وزير الداخلية بالنسبة للمجلس البلدي المركزي، هو دور سابق على وجود المجلس؛ أو بمعنى أدقّ دورًا معاصرًا لتكوين المجلس ووجوده.

هذا، وقد نصّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي ومرسوم انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، على عدد الصلاحيات التي يُمارسها وزير الداخلية والمُرتبطة بالمجلس البلدي المركزي وأعضائه، وهي كالآتي:

أ- تحديد الدوائر الانتخابية ومناطق كل منها.³⁶⁷

ب- تحديد عدد الأعضاء الذين يتم انتخابهم عن كل دائرة انتخابية.³⁶⁸

ت- تشكيل لجنة قيد الناخبين.³⁶⁹

ث- تشكيل لجنة فحص الطعون والتظلمات وتكون برئاسة أحد السادة القضاة وعضوية رئيس

لجنة قيد الناخبين وممثل لوزارة الداخلية.³⁷⁰

ج- تشكيل لجنة الانتخاب ويرأسها أحد السادة القضاة.³⁷¹

ح- إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام مرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب

أعضاء المجلس البلدي المركزي.³⁷²

³⁶⁷ انظر المادة رقم (4) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب قانون رقم (1) لسنة 2011.

³⁶⁸ انظر المادة رقم (4) المرجع السابق.

³⁶⁹ انظر المادة رقم (3) من المرسوم رقم (17) من لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

³⁷⁰ انظر المادة رقم (9) من المرجع السابق.

³⁷¹ انظر المادة رقم (13) من المرجع السابق.

³⁷² انظر المادة رقم (29) من المرجع السابق.

خ- إصدار القواعد المتعلقة بتنظيم الدعاية الانتخابية.³⁷³

وعند مقارنة ما ذهب إليه قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي ومرسوم انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، من منح وزير الداخلية بعض الصلاحيات المرتبطة بالمجلس وخصوصاً مسألة تنظيم العملية الانتخابية، نجد أنّ القوانين المقارنة تختلف اختلافاً شاكلياً لا يؤثر على سير العملية الانتخابية، ولا على علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة التنفيذية المركزية ككل. ويظهر هذا الاختلاف، في تحديد الجهة المنوطة بتحديد مواعيد الانتخابات وتشكيل لجان الانتخابات وبعض التفصيلات الفردية، فعلى سبيل المثال نجد أنّ القانون البحريني قد حدّد الجهة المختصة بتحديد ميعاد انتخاب أعضاء المجلس البلدي وتحديد الدوائر الانتخابية برئيس مجلس الوزراء، بالإضافة إلى أنه أعطى وزير العدل والشؤون الإسلامية اختصاص تشكيل لجنة إعداد جداول الناخبين ولجنة الاقتراع والفرز.³⁷⁴

أما المشرع الكويتي فقد أعطى الصلاحيات المتعلقة بالعلمية الانتخابية لوزير الداخلية، وهو ما يتفق مع ما ذهب إليه القانون القطري حيث نجد أنّ وزير الداخلية يُشكّل لجنة إعداد الجداول الانتخابية، ويُعيّن عضواً في لجان الانتخاب، كما أنه يختصّ أيضاً بإعلان اسم العضو الفائز بالعضوية بالتركية، وتحديد ميعاد الانتخابات التكميلية، إلا أنّ تحديد ميعاد الانتخابات العامة فيكون من اختصاص الأمير ويُصدِرُ بذلك مرسوماً، وهو ما جاء بمرسوم انتخاب أعضاء المجلس

³⁷³ انظر المادة رقم (29) من المرجع السابق.

³⁷⁴ انظر المواد (5، 7، 13، 18) المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية، مملكة البحرين.

البلدي عندما حدّدت المادة رقم (12) على تحديد ميعاد الانتخاب بمرسوم، وهي الأداة التشريعية الخاصة بالأمير .

وبناءً على ما تقدّم -وبالنظر إلى القوانين المقارنة- فإنّ الاختلاف الورد بتلك القوانين في توزيع الاختصاصات؛ سواء لوزير الداخلية أو لغيره من الوزراء، لا يُشكّل إشكالية كونه مسألة تنظيمية. بالإضافة إلى أنّ كافة الوزراء هم تابعون للسلطة التنفيذية المركزية التي تملك الرقابة الإدارية على المجلس. إلّا أنّنا نتطلّع إلى وجود هيئة مستقلة تتولّى إدارة العمليات الانتخابية بالدولة، سواء تلك الخاصة بالمجلس البلدي المركزي أو تلك الخاصة بالسلطة التشريعية، وذلك عند صدور قانون انتخاب أعضاء مجلس الشورى -في القريب العاجل إن شاء الله- وذلك لضمان مزيد من الاستقلالية ودعمًا لنواة الديمقراطية المتمثلة في العملية الانتخابية المستقلة، و التي تكون كذلك، عندما لا تكون تابعة لأيّ سلطة من سلطات الدولة الثلاث، هذا بالإضافة إلى تقادي الإشكاليات التي قد تقع على الجداول الانتخابية، على اعتبار أنها تحتاج إلى تدقيق دوري، يُضاف بها من وجب إضافته، وحذف كل من زالت عنه شروط القيد.

ويؤيد رؤيتنا الاتجاه الذي سلكه الدستور المصري المعدل عام 2014، حين نصّ في المادة رقم (208) على اختصاص الهيئة الوطنية للانتخابات بإدارة الاستفتاءات، والانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، كما نصت المادة على استقلالية الهيئة³⁷⁵. كما أنّ المشرّع التونسي أخذ موقفًا مُماثلًا للدستور المصري، وذلك عندما نصّ القانون الأساسي على إنشاء هيئة عمومية مستقلة ودائمة تسمى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال الإداري

³⁷⁵ انظر المادة رقم (208) من الدستور المصري لعام 2012 والمعدل في 2014.

والمالي، وتختص في ضمان انتخابات واستفتاءات ديمقراطية وحرّة وتعددية ونزيهة وشفافة³⁷⁶. كما نصّ الدستور الأردني في المادة رقم (67) منه، على إنشاء هيئة مستقلة تُدير الانتخابات النيابية والبلدية.³⁷⁷

ثانياً: علاقة وزير البلدية والبيئة بالمجلس البلدي المركزي

إنّ المشرّع وهو بصدد إنشاء وتأسيس المجلس البلدي المركزي، وضع عدداً من القواعد القانونية لتنظيم علاقة السلطة المركزية بالمجلس البلدي، والعكس صحيح. كما أعطى لكلّ منهما عدداً من الأدوات للقيام بما يُوجب القانون فعله أو تركه. إلا أنّ المشرّع جعل للسلطة التنفيذية حقّ الرقابة على المجلس وأعماله، باعتبار أنها هي صاحبة الاختصاص الأصيل، فكان من الأولى أن تراقب المجلس وأعماله، وذلك للمحافظة على النظام العام للدولة وسلامته. لذلك منح المشرّع وزير البلدية والبيئة عدداً من الوسائل للرقابة على المجلس البلدي المركزي، وهي تتمثّل في الآتي:

أ- عدم نفاذ الأوامر المحلية التي تصدر عن المجلس البلدي إلا بعد اعتمادها من الوزير.

ب- عدم نفاذ الأوامر الخاصة بفرض رسوم مُعينة على بعض الخدمات إلا بموافقة الوزير.

ت- جواز طلب عقد اجتماعات المجلس بصورة سرية.

ث- عرض اللائحة الداخلية للمجلس البلدي المركزي على مجلس الوزراء للاعتماد.

ج- تعيين الأمين العام للمجلس البلدي المركزي.

ح- اقتراح حلّ المجلس البلدي المركزي للمصلحة العامة.

³⁷⁶ انظر القانون الأساسي رقم (23) لسنة 2012 والمعدل بالقانون رقم (52) لسنة 2013.

³⁷⁷ انظر المادة البند رقم (2) من المادة رقم (67) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدلة بموجب التعديل المنشور في العدد 5299 تاريخ 2014/9/1 من الجريدة الرسمية.

خ- الموافقة على إيفاد رئيس وأعضاء المجلس البلدي المركزي.

د- عرض اللوائح والقرارات التي يصدرها المجلس البلدي المركزي على مجلس الوزراء للاعتماد.

ذ- الاعتراض على قرارات المجلس وتوصياته في حال خروجها عن اختصاص المجلس أو مخالفتها للقانون أو خروجًا على السياسة العامة للدولة.

هذا، ويُلاحظ من خلال النظر إلى الاختصاصات التي منحها المُشرع لوزير البلدية والبيئة إزاء علاقته بالمجلس البلدي المركزي، أنها علاقة أقرب ما تكون إلى كونها علاقة رئاسية، ذلك أنه بتمتع وزير البلدية بكلّ هذه الاختصاصات لا يمكن للمجلس القيام بأية أعمال ما لم يعتمدها الوزير، وهو أمر يتناقض مع كون المجلس البلدي المركزي شخصًا معنويًا عامًا، يجب أن تكون له القدرة على القيام بأعماله على وجه الاستقلال من حيث المبدأ، وتكون سلطة الوزارة في الرقابة على قرارات المجلس على وجه الاستثناء، لا العكس. هذا بالإضافة، إلى أنه من غير المعقول إعطاء الوزير الصلاحية للاعتراض على قرارات المجلس لمُخالفتها لسياسة الدولة، دون وجود حدّ أدنى للوقوف على هذه السياسية، مما تعطي للوزير الحقّ في الاعتراض على قرارات المجلس وتوصياته، دون ضوابط وشروط.

وبالاطلاع على التشريعات المقارنة في ذات السياق الناظم، يلحظ الباحث أنّ المشرع الكويتي في قانون بلدية الكويت، منح وزير البلدية الحقّ في التصديق على قرارات المجلس، وحقّ الاعتراض عليها خلال مدة معينة من تاريخ إخطاره بها،³⁷⁸ كما يتولّى الإشراف على ما يختصّ

³⁷⁸ انظر المادة رقم (25) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

به المدير العام للجهاز التنفيذي، هذا بالإضافة إلى تبعية الإدارة القانونية للبلدية للوزير، لاسيما إصدار اللوائح لتنظيم الشؤون الإدارية الخاصة بالجهاز التنفيذي.³⁷⁹

ونحن من جانبنا نرى، أن الرقابة والاختصاصات الكبيرة التي يُمارسها وزير البلدية وفقاً لاختصاصاته المنصوص عليها في قانون بلدية الكويت تحدّ من فعالية ومبدأ مبادرة المجلس بالقيام بأعماله على أكمل وجه.

وفي رأينا، أن السلطة المركزية في الكويت لها من الأدوات ما يكفل لها رقابتها على المجلس، وذلك عن طريق ما نصّ عليه القانون من وجود عدد من أعضاء المجلس البلدي هم مُعيّنون بمرسوم أميري، إضافةً إلى وجود جهاز تنفيذي يتولاه مدير عام يُعيّن بمرسوم، ويكون منوطاً بتنفيذ قرارات المجلس والقرارات الوزارية ذات الصلة، ويمثل المجلس في علاقته مع الغير وأمام القضاء أيضاً.³⁸⁰

أما المشرع البحريني، فقد سلك مسلكاً توفيقياً، حيث أنه يتفق مع ما ذهب إليه المشرع الكويتي من وجود جهاز تنفيذي يُمارس سلطة تنفيذ القرارات الصادرة من المجلس البلدي، إلا أنه يختلف عنه بطريقة اختيار أعضاء المجلس البلدي. وبذلك يكون المشرع البحريني قد جمع بين ما ذهب إليه المشرع القطري من قصر عضوية المجلس البلدي على الأعضاء المنتخبين. وما ذهب إليه المشرع الكويتي من تنصيب على ضرورة وجود جهاز تنفيذي مساند للمجلس، ويكون معيناً بمرسوم من السلطة التنفيذية المركزية.³⁸¹

³⁷⁹ انظر المواد (32، 34، 36) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت .

³⁸⁰ انظر المواد (4، 12، 31) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

³⁸¹ انظر المواد (4، 5، 29، 30) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات، مملكة البحرين.

وما يجدر التطرق إليه في هذا السياق، أنّ تشكيل المجالس البلدية أو المحلية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمسألة علاقة السلطة المركزية بالمجلس، سواء من حيث التعاون أو الرقابة، وهو ما رأيناه في طرحنا لنصوص القانون القطري والكويتي والبحريني، حيث تكشف لنا أنّ الدول التي تأخذ بأسلوب الانتخاب كطريق لعضوية المجلس البلدي أشدّ من حيث الرقابة الإدارية، على عكس ما تأخذ به الدول التي تلجأ إلى جعل طريق العضوية جامعاً بين الانتخاب والتعيين، إضافة إلى وجود الجهاز التنفيذي التابع للسلطة المركزية، حيث يكون هؤلاء الأفراد سواء أعضاء بالمجلس البلدي أو موظفين بالجهاز التنفيذي للمجلس خاضعين أدبياً لمن عينهم، كما ينقلون الصورة للسلطة المركزية بشكل مستمر، مما تكون معه رقابة السلطة المركزية حاضرة دائماً بأشخاصها، ولا تحتاج لنصوص تخولها الرقابة، مثل الدول التي لا تأخذ بوجود جهاز إداري معين وأعضاء معينين.³⁸²

واستكمالاً للموقف المتميز الذي ذهب إليه المشرع البحريني -الذي ذكرناه آنفاً- فقد نصّت المادة رقم (36) من اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني، على أنّ " يتولى الوزير المختص بشؤون البلديات إبلاغ المجالس البلدية بمضمون السياسة العامة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة للدولة"³⁸³، وهو ما يُعتبر نصّاً متفرداً، كما يمكن وصفه بأنه بمثابة - خارطة طريق- لعمل المجلس البلدي، بحيث لا يتعارض عمل المجلس البلدي بالسياسة العامة والخطة التنموية للدولة. هذا بالإضافة، إلى ما نصّت عليه المادة رقم (20) من مرسوم بقانون البلديات البحريني، حينما أوجبت على الوزير المختص في حال اعتراضه على قرارات توصيات المجلس، أن يُسبّب

³⁸² انظر د. خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 199-200.

³⁸³ انظر المادة رقم (36) من القرار رقم (16) لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني رقم (35) لسنة 2001.

اعتراضه، ويُعيد هذه القرارات للمجلس لإعادة النظر فيها، وهو ما لم يأخذ به المشرع القطري والكويتي.

أما بالنسبة للمشرع المصري، فإنه قرّر إعطاء المجالس الشعبية المحلية الحقّ في إصدار القرارات، وتُعتبر نافذة منذ صدورها، دون حاجة لاعتماد أيّ جهة ما لم تكن خارجة عن الخطة العامة للدولة، أو الموازنة المتعمدة، أو مخالفة للقوانين واللوائح، حيث يكون للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة في هذه الحالة الاعتراض عليها، وإعادتها للمجلس الشعبي المحلي مشفوعة بالملاحظات والأسباب خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إبلاغه القرار.³⁸⁴

ومن جانبنا، فإننا نرى أنّ اختلاف وتفاوت حجم العلاقة التي تربط بين المجلس البلدي المركزي والسلطة المُمثلة في الوزير المختص، ترتبط بشكل كبير بشكل المجلس البلدي وطريقة تشكيله - كما قلنا- والزامية أن تكون الغلبة للجانب المنتخب من أعضاء المجلس البلدي المركزي على حساب الجانب المعين. ولكنّ العلاقة بين المجلس والوزارة المختصة -والتي يمثلها الوزير المختص- مرتبطة بعدد من الأمور، أهمّها وأوّلها حداثة الوعي بالنظام الديمقراطي للدولة، وثانيها عدم وجود جهاز تنفيذيّ متخصّص بالمجلس -كما هو الحال في دولة قطر- الأمر الذي تهيمن معه وزارة البلدية والبيئة على كافة القرارات التي تصدر من المجلس، تحسّبًا منها لأيّ قرارات تصدر من المجلس تتعارض مع السياسة التنموية للدولة، وهو ما يجعل الوزارة حريصة دائمًا على عدم استقلالية المجلس المطلوب أن يكون عليها. ويتّضح ذلك، من خلال مشروعات القوانين التي ترفعها الوزارة لمجلس الوزراء، وذلك استخدامًا لحقها المنصوص عليه في المادة رقم (4) من قانون

³⁸⁴ انظر المادة رقم (132) من قانون الإدارة المحلية لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

الوزراء³⁸⁵، وهو أمرٌ غير مقبول من قبل الوزارة لأنَّ المشرع قد أعطى الوزارة ما يكفي من الصلاحيات لمُجابهة انحراف المجلس البلدي المركزي عن أهدافه، وأهم هذه الوسائل وأخطرها، هو اقتراح حلّ المجلس. بالإضافة إلى أنّ اتجاه الوزارة لتقليص صلاحيات المجلس، من خلال اقتراحها مشروعات القوانين تنتقص من صلاحيات المجلس، يُفقد المجلس البلدي المركزي الأهداف التي أنشأ من أجلها وتطلّعات ناخبي أعضائه. ومن جانبنا، ندعو المشرع القطري إلى إعادة النظر فيما يتعلق بالاختصاصات التي منحها لوزير البلدية والبيئة فيما يخص رقابته على المجلس البلدي، على أن يكون هنالك إلزاماً على الوزارات والجهات والهيئات المعنية لطرح سياساتها للمجلس البلدي المركزي ابتداءً، حتى تكون قرارات وتوصيات المجلس في ضوء السياسات العامة للدولة أسوة لما ذهب إليه المرسوم بقانون البلديات البحريني وقانون الإدارة المحلية المصري في المادة رقم (134)³⁸⁶. كما ندعو المشرع، إلى إعطاء المجلس البلدي المركزي حق المبادرة في اتخاذ قراراته

³⁸⁵ انظر المادة رقم (4) من قانون رقم (21) لسنة 2004 بشأن الوزراء والمعدلة بموجب قانون رقم (12) لسنة 2010 والتي تنص على "بالإضافة إلى الاختصاصات المقررة بمقتضى أحكام الدستور والقانون، يتولى الوزير الاختصاصات التالية:

- 1- الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للوزارة بعد إقرارها من مجلس الوزراء، والبت في المسائل الهامة المتعلقة بهذه السياسة ووفقاً لها.
 - 2- عرض الموضوعات المتعلقة بنشاط الوزارة والبيانات والتقارير المتعلقة بها على مجلس الوزراء.
 - 3- تنفيذ التشريعات المتعلقة بنشاط الوزارة وإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ تلك التشريعات بما يطابق أحكامها في جميع النواحي الفنية والإدارية والمالية وذلك في حدود موازنة الوزارة.
 - 4- إصدار قرارات تحديد رسوم الخدمات التي تؤديها الوزارة أو ما يتبع الوزير من الأجهزة الحكومية أو الهيئات والمؤسسات العامة، أو تعديل الرسوم أو إلغائها أو الإعفاء منها، بعد اعتمادها من مجلس الوزراء.
 - 5- إصدار القرارات المتعلقة بشؤون موظفي الوزارة وفقاً لقانون إدارة الموارد البشرية المشار إليه.
 - 6- الإشراف على إعداد مشروع الموازنة السنوية للوزارة.
 - 7- اقتراح التشريعات المتعلقة بنشاط الوزارة.
- ³⁸⁶ انظر المادة رقم (134) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

دون حاجة لتصديق الوزارة، على أن يكون للوزارة الحق في الاعتراض عليها متى وجدت مسببات لهذه الاعتراض. كما ندعو المشرع، إلى إعادة النظر فيما يتعلق باختصاص وزير البلدية والبيئة في الموافقة على إيفاد المجلس البلدي في المهمات الرسمية، وقد سبق وأن وضحنا ذلك عند حديثنا عن اختصاصات رئيس المجلس البلدي المركزي.

ثالثاً: علاقة مجلس الوزراء بالمجلس البلدي المركزي

لاشك في أن السلطة التنفيذية تملك العديد من الصلاحيات والاختصاصات، سواء في مواجهة سلطات الدولة الأخرى، أو بالنسبة للأشخاص الاعتبارية الأخرى، أو بالنسبة للأفراد، فقد نصت المادة رقم (121) ³⁸⁷ من الدستور الدائم لدولة قطر على العديد من الاختصاصات، وما

³⁸⁷ تنص المادة رقم (121) من الدستور الدائم لدولة قطر على " يناط بمجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية العليا، إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً لهذا الدستور وأحكام القانون. ويتولى مجلس الوزراء بوجه خاص، الاختصاصات التالية:

1- اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها، وفي حال الموافقة عليها تُرفع للأمير، للتصديق عليها وإصدارها، وفقاً لأحكام هذا الدستور.

2- اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، كل فيما يخصه، لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها.

3- الإشراف على تنفيذ القوانين، والمراسيم، واللوائح، والقرارات.

4- اقتراح إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية، والهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للقانون.

5- الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.

6- تعيين الموظفين وعزلهم متى كان التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الأمير، أو في اختصاص الوزراء وفقاً للقانون.

7- رسم القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون.

8- إدارة مالية الدولة، ووضع مشروع موازنتها العامة طبقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

9- اعتماد المشروعات الاقتصادية ووسائل تنفيذها.

10- الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج، وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية.

11- إعداد تقرير في أول كل سنة مالية، يتضمن عرضاً تفصيلياً للأعمال الهامة التي أنجزت داخلياً وخارجياً، مرفوقاً بخطة ترسم أفضل الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الشاملة للدولة وتوفير أسباب تقدمها ورخائها، وتثبيت أمنها واستقرارها، وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا الدستور، ويرفع هذا التقرير للأمير لإقراره.

يهيئنا في بحثنا هذا، هو الاختصاص المنصوص عليه في البند الأول والثاني من المادة المشار إليها. حيث خول الدستور القطري مجلس الوزراء اقتراح مشروعات القوانين، إلى جانب اختصاص كل وزير على حدٍ باقتراح مشروعات القوانين التي تتعلق بعمل الوزارة التي يتأسسها كما ذكرنا سابقاً. كما منح الدستور مجلس الوزراء حق اعتماد اللوائح والقرارات التي تصدر عن الأجهزة الحكومية الأخرى؛ والمقصود هنا بالأجهزة الحكومية الأخرى، هي الهيئات الإدارية اللامركزية المرفقية الموجودة في الدولة بجانب السلطة التنفيذية، ومن أمثلتها (المؤسسة العامة القطرية للكهرباء والماء، جامعة قطر)³⁸⁸.

وبالرجوع إلى قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي نجد عدداً من الصور التي تمثل علاقة المجلس البلدي المركزي بمجلس الوزراء، وهي كالاتي:

أ- عدم نفاذ اللوائح والقرارات التي يصدرها المجلس واللائحة لتنفيذ هذا القانون بما يطابق أحكامه ويحقق أغراضه إلا بعد اعتمادها من مجلس الوزراء، وذلك بناء على عرض وزير البلدية والبيئة.³⁸⁹

ب- اعتماد اللائحة الداخلية التي يصدرها المجلس البلدي المركزي، وذلك بناء على عرض وزير البلدية والبيئة.³⁹⁰

12- أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا الدستور أو القانون.
³⁸⁸ انظر المادة رقم (2) من قانون رقم (10) لسنة 2000 بإصدار قانون إنشاء المؤسسة العامة القطرية للكهرباء والماء، كما ينظر إلى المادة رقم (1) من مرسوم بقانون رقم (34) لسنة 2004 بتنظيم جامعة قطر .
³⁸⁹ انظر المادة رقم (35) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي
³⁹⁰ انظر المادة رقم (9) من المرجع السابق المعدلة بموجب قانون رقم (1) لسنة 2011.

ت- جواز تشكيل لجنة تسمى «لجنة التنسيق والمتابعة» تضمّ في عضويتها ممثلين عن المجلس وممثلين عن الجهاز الحكومي، تتولى مهام تنظيم وتنسيق ومتابعة الأعمال بين المجلس والوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة، ويكون ذلك بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزير البلدية والبيئة.³⁹¹

ث- اعتماد الأوامر المحلية المتعلقة بفرض الرسوم على بعض الخدمات.³⁹²

ج- البت في قرارات وتوصيات المجلس البلدي المركزي المعارض عليها من قبل وزير البلدية والبيئة.³⁹³

ويلاحظ أنّ المشرع قد تزيّد وتشدّد -في ذات الوقت- في بعض الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء، حيث أنه بالنظر إلى المواد (35، 9، 25)³⁹⁴ من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي نجد أنّ هاتين المادتين (9،25) قد تحدثتا عن وجوب اعتماد اللائحة الداخلية للمجلس من قبل مجلس الوزراء، بالإضافة إلى وجوب بتّ مجلس الوزراء في قرارات وتوصيات المجلس المُعترض عليها من قبل الوزير المختص، في حين أنّ المادة رقم (35) قد عادت وتحدّثت أيضًا عن عدم نفاذ أيّ قرارات أو لائحة للمجلس إلاّ بعد الاعتماد من قبل مجلس الوزراء. لذلك، فإنّ نصّ المادة رقم (35) كان عامًا يشمل كافة القرارات التي تصدر من المجلس، فكان الأجدر من

³⁹¹ انظر المادة رقم (11) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي

³⁹² انظر المادة رقم (10) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي

³⁹³ انظر المادة رقم (25) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي والمُعدّلة بموجب قانون رقم (1) لسنة 2011.

³⁹⁴ انظر المواد (9 ، 25 ، 35) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي

المشرع عدم الإسهاب في ذكر كل نوع من القرارات التي يصدرها المجلس بنص خاص، وإن كان يُفهم من هذا الإسهاب التشدد، إلا أنه غير مقبول من المشرع.

وبالنظر إلى قانون رقم (1) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي³⁹⁵، نجد أنّ التعديلات قد جاءت بناء على مشروع قانون من السلطة التنفيذية، بناء على اقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء، والذي نصّ على تعديل عدد من المواد، ومنها المادة رقم (25)³⁹⁶ التي نصت على أنّ "يرفع المجلس قراراته وتوصياته إلى الوزير لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها. وإذا رأى الوزير أن هذه القرارات أو التوصيات تخرج عن اختصاص المجلس أو تتضمن مخالفة للقانون أو خروجاً على السياسة العامة للدولة، كان له الاعتراض عليها. فإذا أصر المجلس على قراره أو توصيته، عرض الوزير الأمر على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه بشأنه".

بينما كان نص المادة في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي قبل التعديل، ينصّ على أنّ "يبلغ المجلس توصياته وقراراته إلى الوزارة لاتخاذ ما تراه مناسباً بشأنها. كما يعرض على الوزير المسائل التي تستدعي اتخاذ قراراً منه أو من سلطة أعلى". وهو ما يُثبت ما ذكرناه سابقاً، من رغبة الوزارة في تقليص اختصاصات المجلس البلدي المركزي وتجريده من استقلاليته، بل إنّ التعديل ذهب إلى أبعد من ذلك، حيث نصت المادة رقم (25) المعدلة على أنّ حتى توصيات المجلس غير الملزمة يمكن لوزير البلدية والبيئة الاعتراض عليها، وفي حال الاعتراض عليها من قبل

³⁹⁵ انظر القانون رقم (1) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي.

³⁹⁶ انظر المادة رقم (25) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

الوزير، يرفع الأمر لمجلس الوزراء للبت فيه. وهو أمرٌ في غاية الغرابة، حيث أنّ التشدد مع ما يُبديه المجلس البلدي المركزي من توصيات، هو أمرٌ غير منطقي وغير مبرر، ويخضع لتقدير الوزير المختص فيما إذا كانت التوصية تتضمن مخالفة للقانون أم لا، وفيما إذا كانت تُعدُّ خروجًا على السياسة العامة للدولة من عدمه. وفي ذات الوقت، لا توجد أيّ ضوابط لتحديد ما يدخل في سياسة الدولة من عدمه، الأمر الذي يترك قرارات وتوصيات المجلس البلدي المركزي عرضة للإلغاء.

وما يجدر الإشارة إليه، أنّ تعديل قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي قد جاء بناءً على اقتراح من الوزير المختص -كما ذكرناه سابقًا- وما يهمننا هنا، أنّ مجلس الوزراء قد سَائر ذات الاتجاه المناهض لاستقلالية المجلس البلدي المركزي، بينما كان من الأجدر عدم تقديم مشروع قانون يتنقص من فكرة تحديث النظام الإداري بالدولة، وإشراك المواطنين في تولّي زمام هذا النظام من خلال مجلس منتخب.

وبالاطلاع على التشريعات المقارنة في ذات الموضوع الناظم، يلحظ الباحث أنّ قانون بلدية الكويت نصّ على بعض اختصاصات مجلس الوزراء إزاء علاقته بالمجلس البلدي، حيث نصّت المادة رقم (31)³⁹⁷ من قانون بلدية الكويت لسنة 2016 على وجوب أخذ موافقة مجلس الوزراء قبل صدور مرسوم تعيين المدير العام للجهاز التنفيذي، كما ذهب المشرع الكويتي إلى ذات ما ذهب إليه المشرع القطري من اختصاص مجلس الوزراء بالفصل في قرارات وتوصيات واقتراحات المجلس البلدي المعترض عليها من قبل الوزير المختص. هذا وتجدر الإشارة، إلى موقف المشرع

³⁹⁷ انظر المادة رقم (31) قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت .

الكويتي في هذا الصدد، حيث قرّر وُجوب استماع مجلس الوزراء لرأي المجلس البلدي في الأمور المُعترض عليها من قبل الوزير المختص. إضافة إلى تحديد ميعاد لمجلس الوزراء للبتّ في قرارات واقتراحات المجلس البلدي المعترض عليها، وفي حال مُخالفة هذا الميعاد تنفذ تلك القرارات³⁹⁸. وهو ما ندعو المشرع القطري إليه، إذ أنّه لم يشترط دعوة المجلس البلدي لمجلس الوزراء لإبداء رأيه حول المسائل المعترض عليها من قبل الوزير المختص، بالإضافة إلى أنّه لم يضع أية مواعيد يلتزم بها مجلس الوزراء للبت في هذا المسائل.

أما بالنسبة لعلاقة مجلس الوزراء البحريني بالمجالس البلدية، فنجد أنّ المرسوم بقانون البلديات البحريني قد أسند اختصاصات لرئيس مجلس الوزراء، ومنح القليل منها لمجلس الوزراء، وهو على خلاف ما ذهب إليه كلّ من المشرع القطري والكويتي إذ لم ينصّ على اختصاصات لرئيس مجلس الوزراء. كما نصّ المرسوم بقانون البلديات البحريني، على اختصاص مجلس الوزراء في البتّ في اعتراض الوزير المختص على قرارات المجلس، كما نصّ على وُجوب مُوافقة مجلس الوزراء على القواعد الخاصة بالرسوم البلدية.³⁹⁹

أما بالنسبة لاختصاصات رئيس مجلس الوزراء، فقد نصّت عليها المادة رقم (3) من المرسوم، حيث أوجبت عليه إصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم، بالإضافة إلى تحديد مكافآت أعضاء المجلس البلدي، وإصدار القرارات اللازمة بشأن الوحدات الإدارية التابعة بالجهاز التنفيذي، وكذلك إصدار قرارات تعيين مديري إدارات البلديات.⁴⁰⁰

³⁹⁸ انظر المادة رقم (25) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

³⁹⁹ انظر إلى المادتين (20، 36) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2002 بإصدار قانون البلديات البحريني .

⁴⁰⁰ انظر المواد (3، 11، 33) من المرجع السابق.

هذا وقد توسّع المشرع المصري فيما يتعلق بصلاحيّة مجلس الوزراء ورئيسه في علاقتهما بالمجالس المحليّة، وما يبرّر ذلك أنّ مُعظم الصلاحيات التي كان يُمارسها رئيس الجمهوريّة قد تحوّلت إلى رئيس مجلس الوزراء، وذلك من خلال عدد من التعديلات التي أُجريت على قانون الإدارة المحليّة.⁴⁰¹

ومن الاختصاصات التي يُمارسها مجلس الوزراء في مصر، ما نصّ عليه قانون الإدارة المحليّة من صدور قرار زيادة الرسوم بقرار من مجلس الوزراء، كما يختصّ في الفصل في قرارات المجلس المعترض عليها من قبل الوزير المختص، وإصدار قواعد وإجراءات صرف أموال الوحدات المحليّة، هذا ويختص بحلّ المجالس المحليّة.⁴⁰²

أما رئيس مجلس الوزراء، فإنّه يختص برقابة المحافظين ومسؤوليتهم أمامه، كما يختصّ بعقد اجتماعات دورية مشتركة بين الوزراء والمحافظين لمناقشة وسائل دعم التعاون والتنسيق بين الوزارات والمحافظات، وتبادل الرأي في أسلوب تدليل ما قد يعترض نشاط وحدات الإدارة. هذا بالإضافة إلى صلاحيته في اتخاذ أيّ إجراء، أو القيام بأيّ عمل من شأنه التنسيق بين عدد من المحافظات فيما يتعلق بالمرافق والخدمات والمشروعات المشتركة. هذا، ويكون لرئيس مجلس الوزراء اتّخاذ أيّ إجراء أو القيام بأيّ عمل كان يتعين على أيّ من المجالس الشعبيّة المحليّة القيام

⁴⁰¹ انظر المواد (5، 2، 6، 31، 32، 26، 29، 28، 86، 95) من القانون رقم (124) لسنة 1960 بشأن الإدارة المحليّة الملغى.

⁴⁰² انظر المواد (5، 4، 132، 145) من قانون الإدارة المحليّة قانون رقم 145 لسنة 1988 الصادر بشأن تعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي.

به وفقا للخطة العامة للدولة، أو الموازنة المعتمدة، أو ما تفرضه القوانين واللوائح، إذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقره القانون، وكان قد تمّ تنبيهه إلى القيام به.⁴⁰³

المطلب الثاني

علاقة المجلس البلدي المركزي بالسلطة التشريعية

إنّ السلطة التشريعية بموجب المادة رقم (61) من الدستور الدائم لدولة قطر يتولاها مجلس الشورى، كما نصت المادة رقم (76) من الدستور على تولي مجلس الشورى سلطة التشريع بالإضافة إلى رقابة السلطة التنفيذية وإقرار الموازنة العامة للدولة⁴⁰⁴. وتتجلى العلاقة فيما بين السلطة التشريعية والمجلس البلدي المركزي، في الاختصاصات التي يباشرها المشرع في مواجهة المجلس في عدة أمور، أهمها الاختصاص التشريعي والرقابة المالية. وبناء على ذلك، سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأول الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية، أما الفرع الثاني فنعرض فيه لاختصاص السلطة التشريعية في الرقابة المالية.

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية في مواجهة المجلس البلدي المركزي

إنّ السلطة التشريعية تمارس عددا من الاختصاصات باختلاف مصدر القواعد القانونية المنظمة لهذه الاختصاصات، إلا أنّ الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية يبقى أهم هذه الاختصاصات، فيكون لهذه السلطة وهي - مجلس الشورى - اختصاصا بتعديل كل أو بعض الاختصاصات الممنوحة للمجلس البلدي المركزي، سواء كانت ممنوحة بموجب الأداة التشريعية -

⁴⁰³ انظر المواد (29، 12، 133 مكرر) من المرجع السابق.

⁴⁰⁴ انظر المادتين (61، 76) من الدستور الدائم لدولة قطر الصادر في عام 2004، كما ينظر د. إبراهيم هلال المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري - دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 33 وما بعدها لمعرفة حقيقة تسمية السلطة التشريعية في قطر بمجلس الشورى.

القانون - أي من قبل المشرع نفسه، أو بالأداة التشريعية - المرسوم - أي من قبل الأمير وذلك بموجب النص الدستوري رقم (70) سواء بالزيادة أو بالنقصان. كما يملك المشرع قبول أو رفض مشروعات القوانين التي يقترحها المجلس البلدي عن طريق وزير البلدية والبيئة⁴⁰⁵. ومن المسائل التي اشترط المشرع أن تصدر بالأداة التشريعية القانون وترتبط بالمجلس البلدي المركزي، هو قانون بنظام الانتخاب يُحدّد الشروط الواجب توافرها في الناخب وإجراءات الترشح،⁴⁰⁶ حيث نصّت المادة رقم (4) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011 على أن يحلّ قانون ينظم انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، والشروط الواجب توافرها في الناخب، وإجراءات الترشح والانتخاب، محلّ المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، إلا أنّ هذا القانون لم يصدر حتى وقتنا الحالي، وبقاء المرسوم الخاص بانتخاب أعضاء المجلس البلدي سارياً حتى وقتنا الحالي لا يعني نفي اختصاص السلطة التشريعية، بل يفيد تقصير المشرع في تحديث القوانين في الدولة .

وقد أكد الدستور الكويتي وقانون الانتخاب على ما قلناه بخصوص علاقة السلطة التشريعية بالمجلس البلدي في عده مواضع، فنصّ قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة الذي أحال له قانون بلدية الكويت على تحديد الدوائر الانتخابية بقانون⁴⁰⁷، كما أكد الدستور الكويتي على اختصاص السلطة التشريعية بالتشريع وحق الاقتراح والتعديل والإلغاء.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ انظر المواد (76، 70) من الدستور الدائم لدولة قطر، كما ينظر إلى المادة رقم (65) من القانون رقم (6) لسنة 1979 باللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

⁴⁰⁶ انظر المادة رقم (4) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

⁴⁰⁷ انظر المادة رقم (51) من قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة الكويتي رقم (35) لسنة 1962.

⁴⁰⁸ انظر المواد (79، 109) من الدستور الكويتي لعام 1962.

وقد أكد ما سبق ذكره من اختصاص السلطة التشريعية في اقتراح القوانين وتعديلها وإلغائها، الدستور المصري المعدل لعام 2014، بالإضافة إلى اختصاص السلطة التشريعية على إضافة وحدات إدارية على تلك المنصوص عليها في الدستور ويكون ذلك بالأداة التشريعية القانون.⁴⁰⁹

هذا، وينص الدستور الأردني على اختصاص مجلس الأعيان والنواب بالموافقة على المشروعات بقوانين، كما تنص المادة رقم (95) من الدستور الأردني على اختصاص عدد من أعضاء أيّ المجلسين باقتراح قانون.⁴¹⁰

كما ينص الدستور البحريني على عدم صدور أيّ قانون، إلاّ بعد إقراره من مجلس الشورى والنواب.⁴¹¹

الفرع الثاني

اختصاص السلطة التشريعية بالرقابة المالية

إنّ للسلطة التشريعية اختصاصات متعلقة بالرقابة المالية ابتداء من رقابة المشرع على الموازنة كما جاء بنص المادة رقم (107) من الدستور الدائم لدولة قطر، بالإضافة إلى اختصاص المشرع على وجه الخصوص بإصدار القوانين المنظمة للضرائب في الدولة وفقاً لنص المادة رقم (43) من الدستور.

ولمّا كان المجلس البلدي المركزي يعتمد اعتماداً كلياً فيما يتعلق بموارده المالية، على الأموال التي تخصصها الدولة له،⁴¹² فهي بذلك تدخل من ضمن الموازنة العامة للدولة. وتبسط

⁴⁰⁹ انظر المواد (101، 175) من الدستور المصري لعام 2012 المعدل في 2014.

⁴¹⁰ انظر إلى المادتين (91، 92، 95) من الدستور الأردني.

⁴¹¹ أنظر المادة رقم (70) من الدستور البحريني لسنة 2002.

⁴¹² انظر د. زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 296.

السلطة التشريعية رقابتها على الموازنة التي يعدها المجلس البلدي، وذلك وفقاً لاختصاصه المنصوص عليه في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي⁴¹³. ولا يغير من ذلك شيء، ما نص عليه قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي من كونه يتمتع بالشخصية المعنوية، وله موازنة ملحقه بالموازنة العامة للدولة، لأنّ الهدف من جعل ميزانية المجلس هو تحرير هذه الجهة ماليًا من السلطة التنفيذية وليس عدم خضوعها لرقابة السلطة التشريعية⁴¹⁴. وهو ما أكد عليه الدستور الكويتي في المادة رقم (148)، والقانون الخاص بالإدارة المحلية المصري في المادة (122)⁴¹⁵، من سريان الأحكام الخاصة بالميزانية العامة على الميزانيات الملحقه والمستقلة.

كما نصّ الدستور الكويتي على أن يضع القانون، الأحكام الخاصة بميزانيات المؤسسات والهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة وبحساباتها الختامية.⁴¹⁶

كما أنّ السلطة التشريعية بالإضافة إلى حقها في اقتراح القوانين وإلغائها، فإنها تختصّ دون غيرها في سنّ القوانين التي تفرض في موادها أيّ نوع من أنواع الضرائب أو الأعباء المالية، فلا يمكن صدور تلك الضرائب أو الرسوم أو الأوامر المحلية بقرار إداري يصدر من السلطة التنفيذية كالأمر الأميري أو المرسوم، إلا عندما تصدر تلك القرارات مستندة لقانون وفي الحدود التي رسمها⁴¹⁷، وهو ما نصّ عليه قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي في المادة رقم (10).

⁴¹³ انظر البند رقم (26) من المادة رقم (8) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

⁴¹⁴ انظر د. إبراهيم هلال المهندي، 502، 503 مرجع سابق، كما ينظر إلى د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، لبنان، 1968، ص 295، 296.

⁴¹⁵ انظر المادة رقم (122) من قانون الإدارة المحلية رقم (145) لسنة 1988 المعدل رقم (43) لسنة 1979.

⁴¹⁶ انظر المادة رقم (156) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

⁴¹⁷ انظر د. عبد الفتاح حسن، ص 284-285 مرجع سابق.

ومما يجدر إيضاحه، أنه لما كان المشرع المصري قد منح المجالس المحلية عددا من الوسائل للحصول على الموارد المالية لتلك المجالس، كالاقتراض، ومنح الحق في الاستغلال لأي مرفق من المرافق العامة، أو المصادر الطبيعية عدا البترول والثروة المعدنية -وهو ما لم ينص عليه المشرع القطري من ضمن اختصاصات المجلس البلدي المركزي- فإن ذلك جعل للسلطة التشريعية في مصر الحق في الرقابة على القروض التي تعقدها المجالس المحلية وعقود الامتياز، وفقاً لما جاءت به المادتين (127، 129) من قانون الإدارة المحلية.⁴¹⁸

وإذا ما كانت السلطة التشريعية تتمتع بعدد من الوسائل لرقابة السلطة التنفيذية، وفقاً لما نص عليه الدستور الدائم لدولة قطر من حق السلطة التشريعية إبداء رغباتها للحكومة، وطرح موضوع للمناقشة وتبادل الآراء مع الوزير المختص، وتوجيه الأسئلة البرلمانية للوزراء واستجوابهم وانتهاء بطرح الثقة بهم إذا وجد ما يستوجب ذلك⁴¹⁹، بالإضافة إلى حقها في طلب الاستشارة الفنية

⁴¹⁸ انظر المادتين (127، 129) من قانون الإدارة المحلية لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

⁴¹⁹ انظر المواد (108، 109، 110، 111) من الدستور الدائم لدولة قطر حيث تنص تلك المواد على:

المادة 108 " لمجلس الشورى حق إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة "

المادة 109 " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. وللأسئلة وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة "

المادة 110 " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه استجواباً إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا يجوز توجيه الاستجواب إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس، ولا تجرى مناقشة الاستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه، إلا في حالة الاستعجال وبشرط موافقة الوزير على تقصير المدة "

المادة 111 " كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه، ويكون طرح الثقة بناءً على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً، ولا يجوز للمجلس أن

المختصة، وإمداد السلطة التشريعية بالبيانات اللازمة لبحث المواضيع المطروحة أمامها من كل ذي اختصاص يعمل في الجهات الحكومية.⁴²⁰

ومن هذا المنطلق، ثار تساؤل في ذهننا حول مدى إمكانية استخدام السلطة التشريعية ذات الوسائل الممنوحة لها بموجب الدستور بخصوص علاقتها بالسلطة التنفيذية مع المجلس البلدي المركزي؟

يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أو إبداء الرغبة، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ويعتبر الوزير معترلاً للوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة " كما ينظر إلى المادة رقم (98) من قانون رقم (6) لسنة 1979 الخاص باللائحة الداخلية لمجلس الشورى

⁴²⁰ ينظر إلى المواد (24، 58) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى حيث تنص المادة رقم (24) " يجوز للجان الاستعانة في أعمالها بواحد أو أكثر من خبراء المجلس أو موظفيه، كما يجوز لها أن تطلب بواسطة رئيس المجلس وعن طريق الوزير المختص، الاستعانة بواحد أو أكثر من خبراء الحكومة أو موظفيها، لتقديم ما لديهم من معلومات والإدلاء بأرائهم الفنية. ولا يجوز لهؤلاء الخبراء أو الموظفين الاشتراك في التصويت "

المادة رقم (58) يجوز للمجلس أن يطلب بواسطة رئيسه وعن طريق الوزير المختص، الاستعانة بواحد أو أكثر من خبراء الحكومة أو موظفيها لتقديم ما لديهم من معلومات أو آراء فنية. وله أن يطلب من مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين إمداده بالبيانات التي يراها لازمة لبحث الموضوعات المعروضة عليه، وأن يطلب حضور الوزير المختص لبحث المسائل المطروحة أمامه. وفي جميع الأحوال لا يكون للوزير أو من يصطحبه معه أو ينيبه عنه أو الخبراء أو الموظفين، صوت في المداولات، وإنما تثبت آراؤهم في محضر الجلسة، ويستجاب إليهم كلما طلبوا الكلام. "

وللإجابة على هذا التساؤل، لا بد لنا التوضيح بأن الطبيعة القانونية للمجالس المحلية أو البلدي، تختلف في هذه الزاوية في كل من جمهورية مصر العربية من جهة، ودولة قطر والكويت ومملكة البحرين.

أولاً: الوضع في جمهورية مصر العربية

يتّضح بالرجوع إلى ما نصّت عليه المادة رقم (5)⁴²¹ من قانون الإدارة المحلية من تشكيل مجلس أعلى للإدارة المحلية يرأسه رئيس مجلس الوزراء أو من ينوبه، وعُضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية، وهو ما يؤكد إمكانية استخدام السلطة التشريعية كافة الوسائل المقررة من سؤال، واستجواب، وتقديم اقتراحات ورغبات، وطلب مناقشة موضوع من موضوعات الإدارة المحلية، وطرح الثقة، والإجابة على الشكاوى المُحالَة من مجلس النواب؛ وذلك باعتبار رئيس المجلس الأعلى للإدارة المحلية أحد أعضاء السلطة التنفيذية⁴²². كما يؤكد ذلك ما نصّت عليه المادة رقم (135)⁴²³ من الدستور المصري الحالي، من صلاحية مجلس النواب بتشكيل لجنة خاصة لتقصّي الحقائق في أحد الموضوعات الخاصة بنشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة أو المشروعات. وهو ما يدلّ على رقابة على السلطة التشريعية لأعمال المجالس المحلية، وإن لم يرأس مجلسها الأعلى أحد الوزراء، وذلك استنادًا للنص الذي جاءت به المادة المُشار إليها آنفًا بالتحقيق في موضوعات تخصّ إحدى الجهات الإدارية، والتي من ضمنها المجالس المحلية.

⁴²¹ انظر المادة رقم (5) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (145) لسنة 1988 .

⁴²² انظر أ. أحمد غازي فيصل، مرجع سابق، ص 196 وما بعدها.

⁴²³ انظر المادة رقم (135) من الدستور المصري لعام 2012 والمعدل في عام 2014.

ثانياً: الوضع في دولة قطر والكويت ومملكة البحرين

إنّ الدساتير والقوانين واللوائح المنظمة للسلطات التشريعية في الدول الثلاث المشار إليها، قصرت اختصاصات السلطة التشريعية الخاصة بالرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك بالتحديد كلّ من رئيس الوزراء والوزراء المختصين بصفاتهم لا بأشخاصهم، بما يعني خُروج أعضاء المجالس البلدية وغيرها من الهيئات والمؤسسات العامة، من نطاق الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.⁴²⁴

ولما كانت القوانين الناظمة للمجالس البلدية في كلّ من دولة قطر والكويت ومملكة البحرين، تنصّ على استقلالية تلك المجالس واعتبارها أشخاصاً معنوية؛ أي استقلالها عن السلطة التنفيذية إدارياً ومالياً، إلاّ أنها في نفس الوقت خاضعة لرقابة السلطة التنفيذية المركزية، وذلك وفقاً لما يسمى - بالرقابة الإدارية - والتي تحدثنا عنها عند حديثنا عن الطبيعة القانونية للمجلس البلدي المركزي، وهو ما يجعل للسلطة التشريعية حقّ الرقابة غير المباشرة على أعمال المجلس البلدي المركزي.

وتكون هذه الرقابة غير المباشرة على المجلس البلدي المركزي، من خلال القرارات التي تصدر من المجلس البلدي المركزي، والتي اشترط القانون لنفاذها الاعتماد من السلطة التنفيذية المركزية؛ سواء من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص، أو من الوزير المختص. بذّا يمكن للسلطة التشريعية استخدام الوسائل المقررة لرقابة الوزير المختص حول اختصاصه، باعتماد

⁴²⁴ انظر المواد (108، 109، 110، 111) من الدستور الدائم لدولة قطر، كما ينظر إلى المواد (98، 99، 100، 101، 112، 113، 116) من الدستور الكويتي لعام 1962، كما ينظر إلى المواد (66، 69) من الدستور البحريني لعام 2002 والمواد (65، 67، 68) المعدلة بموجب التعديلات الدستورية لعام 2012.

قرارات المجلس، ويمكن توجيه سؤال برلماني إليه، واستجوابه، وطرح الثقة منه إن تطلّب الأمر، وذلك باعتباره المختص قانونًا بإصدار تلك القرارات، إذا ما كانت موسومة بعبء عدم المشروعية. وبذلك تكون هنالك رقابة غير مباشرة على أعمال المجلس البلدي المركزي، وهو ما ينفي في ذات الوقت إمكانية استخدام السلطة التشريعية لوسائل الرقابة البرلمانية على أعضاء المجلس البلدي المركزي، وذلك لسبب بسيط هو أنّ أعضاء المجلس البلدي المركزي - وإن كانوا هم من أصدرت القرارات التي اعتمدها الوزير أو مجلس الوزراء حسب الشروط الواجب اتباعها قانونًا لصدور تلك القرارات - إلا أنهم في نفس الوقت لا يملكون سلطة التقرير بها إلا من خلال الوزير المختص، وهو ما يكون غير منطقي القول بإمكانية توجيه أدوات الرقابة البرلمانية على رئيس المجلس البلدي المركزي والأعضاء⁴²⁵. وعلاوة على ذلك، فإنه من غير المتصور وفقًا للوضع القائم في الدولة اعتبار أعضاء مجلس الشورى المعينين من قبل الأمير وليسوا منتخبيين من قبل الشعب، أن يقوموا بمحاسبة أو بمراقبة أعضاء المجلس البلدي المركزي الذين انتخبهم الشعب القطري.

وبالنظر إلى ما ذهب إليه المشرع البحريني، نجد أنه يتفق تمامًا مع ما ذهب إليه المشرع القطري، حيث نصّ قانون البلديات البحريني على صلاحية الوزير المختص بالتصديق أو الاعتراض على قرارات أو توصيات المجلس البلدي في نص المادة رقم (20)⁴²⁶. كما أنّ ما ذهبت إليه اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني من وجوب أخذ رأي الوزير المختص، وموافقة

⁴²⁵ انظر المواد (9، 10، 11، 25، 31، 35) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بعض موادّه بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

⁴²⁶ انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، مرجع سابق، ص 286.

رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بقرارات المجلس الخاصة بارتباط البلدية بمشروعات استثمارية،
وقبول التبرعات، والارتباط بمشروعات خارج الخطة المحلية.⁴²⁷

وفي ذات السياق، نصّ قانون بلدية الكويت على اختصاص وزير البلدية بإصدار القرارات
المنصوص عليها في البند رقم (1) من المادة رقم (21) بعد إقرارها من قبل المجلس، بالإضافة
إلى اختصاصه في تصديق قرارات وتوصيات المجلس أو الاعتراض عليها.⁴²⁸

أما فيما يتعلق بحق السلطة التشريعية في طلب التوضيح والاستشارة، فإنّ الدساتير عادة
ما تكفل للسلطة التشريعية عددا من الوسائل الفنية المتخصصة للوقوف على أفضل الممارسات
التي يجب تقنينها في شكل القانون، أو للوقوف على جودة الأعمال المنجزة والخدمة المقدمة
للمواطنين.⁴²⁹

وعلة منح السلطة التشريعية هذا الأمر، أنّ عضو السلطة التشريعية لا يشترط به الإلمام
بكافة العلوم المتخصصة وهو ما تأخذ به أغلب الدساتير، وذلك لكفالة حق الترشح لأكثر عدد من
المواطنين.⁴³⁰

⁴²⁷ انظر المواد (38، 40، 41) من القرار رقم (16) لسنة 2002 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون البلديات البحريني.
⁴²⁸ انظر المادة رقم (25) من قانون بلدية الكويت لسنة 2016.
⁴²⁹ انظر المادة رقم (47) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، كما ينظر إلى المرسوم بقانون رقم (54) لسنة 2002 بشأن
اللائحة الداخلية لمجلس النواب البحريني.
⁴³⁰ انظر المادة رقم (80) من الدستور الدائم لدولة قطر، كما ينظر إلى المادة رقم (82) من الدستور الكويتي، كما ينظر
إلى المادة رقم (102) من الدستور المصري المعدل في عام 2014، وللتوضيح حول شرط تعليم ممثل الأمة أو عضو
السلطة التشريعية ينظر إلى د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية عشرة،
دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2018، ص 251.

وقد حدّدت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى عدداً من أشكال طلب الاستشارة الفنية المختصة، سواء للمجلس أو لأحد لجانه - قد سبق ذكرها - لرفد اقتراح المجلس وأرائه، بما يعززها من تجارب الواقع العملي والتطلعات، لأنّ المشرع لا يمكنه الإلمام بمدى كفاءة النصوص مع الواقع العملي، إلاّ من خلال مشورة منتسبي الجهة أو ممارسي الشيء للوقوف على مدى ملاءمته.

ومن جانبنا، لا نرى ما يمنع من تقديم السلطة التشريعية بطلب للمجلس البلدي وفقاً لما نصت عليه اللائحة بشأن طلب الاستشارة من الجهات المختصة، وذلك متى ما رغبت السلطة التشريعية بمناقشة أمور تتعلق باختصاصات تدخل في نطاق اختصاص المجلس البلدي المركزي.

ومما يؤكد وجهة نظرنا، أنّ المشرع نفسه منح حقّ طلب الاستشارة للمجلس البلدي المركزي وفقاً لما هو منصوص عليه في المواد (22، 40، 50) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي. كما نص كلّ من قانون البلديات البحريني وقانون بلدية الكويت، على حقّ كل منهما من طلب الاستشارة الفنية من إحدى الوزارات والجهات الحكومية.⁴³¹

وتجدر الإشارة، إلى أنّ المشرع المصري تقرّد بالنص على حقّ أعضاء السلطة التشريعية من حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، والمشاركة في المناقشة دون الاقتراح والتصويت.⁴³²

⁴³¹ انظر المادة رقم (24) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت ، كما ينظر إلى المادة رقم (27) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحريني.

⁴³² انظر المادة رقم (24) من قانون الإدارة المحلية المصري رقم (145) لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979، كما ينظر إلى أ.د. سليمان الطماوي مرجع سابق، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980، ص 118.

إلا أنّ علاقة المجالس البلدية أو المحلية بالسلطة التشريعية لا تقف عند هذا الحد، فقوانين تلك المجالس نصّت على شكل آخر من العلاقة بخلاف الأصل، وهو تسيد السلطة التشريعية على العلاقة بالمجالس البلدية أو المحلية، وذلك من خلال ما تتمتع به المجالس البلدية أو المحلية من صلاحية اقتراح القوانين المتعلقة باختصاصات تلك المجالس، والتي تُرْفَع للسلطة التشريعية من قبل الوزير المختص في كلّ من جمهورية مصر، ودولة قطر والكويت ومملكة البحرين- كما سبق وأن فصلنا ذلك-. وقد ذهب الدستور الفرنسي في ذات السياق، إلى شكل آخر للعلاقة التي تربط فيما بين المجالس المحلية والسلطة التشريعية، عندما نص على وُجوب تمثيل المجتمعات الإقليمية والمحلية بمجلس الشيوخ الفرنسي، بالإضافة إلى أن الوضع في إنجلترا يسمح لأعضاء الجماعات المحلية في بريطانيا اعتلاء مقاعد البرلمان البريطاني من خلال نظام تعدد الوكالات.⁴³³

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على انتخابات المجلس البلدي المركزي وأعماله

لا شكّ في أنّ السلطة القضائية، هي صاحبة الولاية العامة في الفصل في جميع النزاعات سواء كانت تلك النزاعات بين الأفراد بعضهم البعض -سواء كانوا أفراد طبيعيين أو معنويين-، أو كانت بين الأفراد وأحد أجهزة الدولة -سواء كانت السلطة التنفيذية أو غيرها من الهيئات والمؤسسات-، وتكون هذه الولاية بنصّ، سواء كان مصدره الدستور أو القانون، أو غيرها من الأدوات التشريعية.

⁴³³ انظر المادة رقم (24) من الدستور الفرنسي لعام 1958، كما ينظر إلى د. محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص

هذا، وتختلف الدول في تنظيمها لمرفق القضاء، فمن الدول من تأخذ بأسلوب القضاء الموحد، وهو أن يكون القضاء العادي هو صاحب الولاية العامة في الفصل في النزاعات المدنية الجنائية وكذلك الإدارية، وهو ما تأخذ به كل من قطر والكويت والبحرين. أما بالنسبة لأسلوب القضاء المزوج فتقوم فكرته على إنشاء قضاء مختص بالفصل بالنزاعات الإدارية، يكون إلى جانب القضاء العادي، وهو ما أخذت به فرنسا ومصر والأردن.⁴³⁴

ولكن ثمة اختلاف حول طبيعة علاقة السلطة القضائية بالمجلس البلدي المركزي، عن علاقة المجلس بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، ويكمن ذلك الاختلاف في أنّ علاقة المجلس البلدي المركزي بتلك السلطتين متبادلة بحيث تكون هناك لكل طرف من أطراف العلاقة حقوق متبادلة - كما بينا سابقاً -، وذلك على خلاف العلاقة بالسلطة القضائية التي لا تربطها بالمجلس البلدي المركزي أيّ علاقة، عدا اختصاصها الرقابي الأصيل بالفصل في المنازعات التي يكون المجلس البلدي المركزي طرفاً فيها، ويستوي في ذلك أن تكون المنازعة طرفها المجلس بصفته أو خاصة بأحد أعضائه.

إذ أنّ للمجلس البلدي المركزي علاقة بالسلطة القضائية ابتداءً؛ من بدءٍ تقييد الناخبين، وانتهاءً بإعلان نتائج الاقتراع وإعداد التقارير الخاصة بالطعون الانتخابية، هذا فيما يخص العملية الانتخابية التي تسهر عليها اللجان ذات الاختصاص القضائي التي تنظم العملية الانتخابية، ابتداءً بلجنة فحص الطعون والتظلمات، بالإضافة إلى لجنة الانتخاب والتي نص المرسوم على أن يترأس

⁴³⁴ انظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 199 ص 50 وما بعدها.

تلك اللجان أحد السادة القضاة⁴³⁵. هذا بالعلاوة، إلى رقابة القضاء للقرارات الإدارية الصادرة من المجلس البلدي المركزي. الأمر الذي نُقسّم معه مطلبنا هذا، إلى فرعين، هي:

الفرع الأول: الطعون الانتخابية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الأعمال القانونية الصادرة عن المجلس البلدي المركزي.

الفرع الأول

الطعون الانتخابية

إنّ العملية الانتخابية تمرّ بعدد من المراحل، ابتداءً من إعداد لجنة قيد الناخبين لجدول الناخبين لكل دائرة انتخابية، وانتهاءً بعملية فرز الأصوات وإعلان نتائج الاقتراع والاعتراض عليها؛ وهو ما يعني أنّ العملية الانتخابية تمرّ بمرحلتين وفقاً لما يذهب إليه غالبية الفقه، وهما:

أولاً: الإجراءات السابقة على إجراء العملية الانتخابية وإعلان نتائجها.

ثانياً: الإجراءات اللاحقة لإعلان نتائج الاقتراع، وإعلان فوز المرشح المنتخب، وما تلحقها

من طعون على عضوية المرشح الفائز.⁴³⁶

أولاً: الرقابة القضائية على الإجراءات السابقة لإجراء العملية الانتخابية

يتفرّع عن هذه المرحلة مسألتان: الأولى، خاصة برقابة القضاء على جداول الناخبين.

والثانية، فهي خاصة برقابة القضاء على الكشوف الخاصة بالمرشحين.

⁴³⁵ انظر المادتين (9، 13) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

⁴³⁶ انظر أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري، أبو العزم للطباعة، جمهورية مصر العربية، 2002، ص

1. جداول الناخبين

نصّت المادة رقم (9)⁴³⁷ من المرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، على تشكيل لجنة لفحص الطعون والتظلمات الخاصة بالقيود في جداول الناخبين، واعتبرها المرسوم لجنة ذات اختصاص قضائي، وذلك من خلال رئاسة أحد السادة القضاة للجنة، بالإضافة إلى اعتبار قراراتها نهائية غير قابلة للطعن.

وفي هذا السياق، ذهبت الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف إلى مذهب تُحمّد عليه، وذلك عندما أكّدت اختصاصها بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات لجنة فحص الطعون والتظلمات، وذلك على أساس أنّ البند الثاني من المادة رقم (8) من قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية قد نصّ على اختصاص الدائرة الإدارية الاستئنافية بالفصل بالطعون المتعلقة بانتخابات المجلس البلدي المركزي، وهو بذلك قد نسخ نصّ المادة رقم (9) من المرسوم المشار إليه، ممّا يتأكد معه اختصاص هذه المحكمة بالنظر في هذا الاستئناف.⁴³⁸

كما ذهبت المحكمة في حكم آخر لها، بقبول ترك المستأنف للخصومة لا بعدم اختصاصها، وذلك في الاستئناف على قرار اللجنة القاضي برفض طلب بحذف أسماء ناخبين في ذات دائرته الانتخابية.⁴³⁹

⁴³⁷ انظر المادة رقم (9) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

⁴³⁸ انظر الحكم رقم 31 لسنة 2011، الدائرة الإدارية، الصادر بجلسة 12/6/2012، محكمة الاستئناف القطرية، كما ينظر إلى الحكم رقم 32 لسنة 2011، الدائرة الإدارية الصادر بجلسة 12/6/2012، محكمة الاستئناف القطرية.

⁴³⁹ انظر الحكم رقم 189 لسنة 2015، إداري، الصادر بجلسة 31/5/2015، محكمة الاستئناف القطرية.

وبالاطلاع على بعض التشريعات المقارنة في ذات الموضوع، نلاحظ أنّ المشرع الكويتي ذهب في قانون الانتخاب إلى تشكيل لجان لإعداد جدول الانتخاب الدائم، وترك تحديد عُضوية هذه اللجان لوزير الداخلية⁴⁴⁰، كما نصّ القانون على حقّ من لم تدرج أسماؤهم بهذه الجدول، الطعن عليها، ويفصل فيها بشكل نهائي من قبل أحد قضاة المحكمة الكلية المختصة⁴⁴¹؛ وهو ما يعني مُصادرة حقّ من طعن على جدول الناخبين، من حقّ التقاضي على درجتين، وهو أمر محلّ نظر لا بد من تدخل المشرع الكويتي لتعديله.

كما نصّ المرسوم بقانون بشأن انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي البحريني في المادة رقم (6) على أنّ كافة اللجان المنصوص عليها في المرسوم تكون من الجهاز القضائي أو القانوني في الدولة، كما نصّت المادة رقم (11) من ذات المرسوم على اختصاص الدائرة المدنية بمحكمة الاستئناف العليا بالفصل في الطعون المتعلقة بجدول الناخبين.⁴⁴²

وفي ذا السياق، قضت محكمة الاستئناف العليا المدنية البحرينية برفض الطعن وتأييد القرار المطعون فيه، وذلك في الاستئناف المتعلق برفض لجنة الإشراف على الانتخابات النيابية في الدائرة الانتخابية العاشرة بالمحافظة الجنوبية من استبعاد اسم أحد الناخبين من جدول الناخبين الخاص بالدائرة، وقال الطاعن شرحاً لطعنه أنّ المطعون ضده قد تمّ إدراج اسمه بجدول الناخبين للدائرة الانتخابية رغم عدم إقامته الفعلية في الدائرة الانتخابية، فتقدم باعتراضه أمام لجنة الإشراف على الانتخابات التابعة للدائرة المشار إليها، فرفضت اللجنة، وقالت محكمة الاستئناف العليا في

⁴⁴⁰ انظر المادة رقم (6) من قانون رقم (35) لسنة 1962 قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة الكويتي.

⁴⁴¹ انظر المادة رقم (13، 14) من المرجع السابق.

⁴⁴² انظر المادتين (6، 11) من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية.

أسبابها أن المطعون ضده قدم ما يُفيد إقامته الدائمة بالدائرة الانتخابية، وهو ما استقرّ في يقين المحكمة، ولا ينال من ذلك كون أبناءه لم يقوموا بتغيير عنوان إقامتهم.⁴⁴³

بينما أسند المشرع الأردني العملية الانتخابية بكافة إجراءاتها إلى هيئة مستقلة، كما نصّ المشرع على اختصاص محكمة البداية بكل منطقة بلدية بالفصل بالاعتراضات على الجداول الانتخابية⁴⁴⁴.

وقد ذهب المشرع المصري مسلكاً مقارباً لما ذهب إليه المشرع الأردني، وذلك حين أسند إجراءات العملية الانتخابية إلى هيئة وطنية للانتخابات. وما يُميّز المشرع المصري في ذلك، أنه جعل تشكيلها كاملاً من السادة القضاة من مختلف أجهزته، كما نصت المادة رقم (3) القانون رقم 198 لسنة 2017 على اختصاص هذه الهيئة بالفصل في الطلبات المتعلقة بجداول الناخبين، كما نصت المادة رقم (12) من ذات القرار بقانون على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات الهيئة الخاصة بالفصل في طلبات تعديل جداول الناخبين.⁴⁴⁵

⁴⁴³ انظر حكم محكمة الاستئناف العليا البحرينية، الدائرة الثالثة، في الطعن رقم 17 / 118 / 2014 / 6، الصادر بجلسة، 2014/10/2 م، نقلاً عن د. محمد أحمد علي مجبل، طعون انتخابات المجالس التشريعية في الأنظمة القانونية العربية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2019، ص 65 وما بعدها .

⁴⁴⁴ انظر المادتين (36، 38) من قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015، المملكة الهاشمية الأردنية.

⁴⁴⁵ انظر المواد (3، 12، 13) القانون رقم (198) لسنة 2017 بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات، كما د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، ص 101، مرجع سابق.

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة القضاء الإداري بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بالإلغاء،
القرار المطعون فيه، وحذف الأسماء التي تم قيدها بالمخالفة للقانون، إذ كان ذلك على إثر طعن
المدعي على الجداول الانتخابية بسبب قيد آلاف الأشخاص بدون وجه حق.⁴⁴⁶

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأن الإضافة بالجداول الانتخابية بالنسبة لمن
تغير موطنهم الانتخابي، لا يكون إلا بناء على طلب الناخب بنفسه، فإن قامت به الإدارة من تلقاء
نفسها، فإنها بذلك تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، ومن شأنها إبطال القيد
المخالف للقانون لصيانة وسلامة العملية الانتخابية.⁴⁴⁷

2. كشف المرشحين لعضوية المجلس البلدي المركزي

نصّ المرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي في المادة رقم (15)
منه على اختصاص لجنة فحص الطعون والتظلمات في البت في الاعتراضات المتعلقة بكشوف
أسماء المرشحين سواء أ كان مرشحاً أو ناخباً. كما نصت المادة المشار إليها، على ذات ما
اشتملت به المادة رقم (9) من تحصيل قرار اللجنة من الطعن عليه أمام الدائرة الإدارية بمحكمة
الاستئناف.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2000/11/2 في الطعن رقم (6271) لسنة 54 ق مجموعة
المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري في شأن الطعون الانتخابية ص 83 نقلاً عن: د. علي بن محمد حسن
الشريف، الرقابة على الانتخابات العامة النيابية والمحلية والاستفتاء - دراسة مقارنة -، الطبعة الأولى، دار النهضة
العربية، القاهرة، 2015، ص 376 وما بعدها.

⁴⁴⁷ انظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2008/11/11 في الطعن رقم (25108) لسنة 61 ق ، نقلاً عن
د. هشام عبد السيد الصافي ، ص 102 ، مرجع سابق.

⁴⁴⁸ انظر المادتين (9 ، 15) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي

إلا أنّ القضاء نظر في الطعون المتعلقة بكشوف المرشحين، حيث ذهبت الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف إلى ذات ما ذهبت إليه من اختصاصها في النظر في الطعون المتعلقة بقرارات لجنة فحص الطعون والتظلمات، لذات السبب الذي أشرنا له سابقاً؛ وهو نسخ نص المادة رقم (8) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية للمادتين رقم (9، 15) من المرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، وقضت في موضوع الاستئناف برفضه كون المدعي لم تتوافر به أحد الشروط المنصوص عليها قانوناً للترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي⁴⁴⁹.

ولكن عدلت الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف عن موقفها السابق، وذهبت في عدد من أحكامها إلى الحكم بعدم اختصاصها ولائياً بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات لجنة فحص الطعون والتظلمات، وذلك متى كان قرار اللجنة مُنصباً على شرط جنسية المرشح، وذلك استناداً إلى نص المادة رقم (13) من قانون السلطة القضائية.⁴⁵⁰

وبإلقاء نظرة على التشريعات المقارنة في ذات السياق، نلاحظ أنّ قانون الهيئة الوطنية للانتخابات المصري نصّ في المادة رقم (3) على اختصاص الهيئة بفتح باب الترشح وتلقي

⁴⁴⁹ انظر الحكم رقم (26) لسنة 2011، إداري، الصادر بجلسة 2011/5/23، محكمة الاستئناف القطرية.

⁴⁵⁰ انظر الأحكام -إداري- أرقام (106) و (109) و (110) لسنة 2019 الصادرة بجلسة 14 /4/ 2019 ، محكمة الاستئناف القطرية، مرجع سابق، الذي ذهب إلى الحكم بأنه " ومن حيث أنه متى كان ما تقدم ، وكانت طلبات المستأنف في الطعن المائل تدور حول طلبه إلغاء قرار لجنة فحص الطعون والتظلمات المطعون فيه فيما تضمنه من استبعاد اسمة من كشف المرشحين لانتخابات المجلس البلدي المركزي لعام 2019 لعدم توافر شرط من شروط الترشح فيه وهو وجوب ان يكون والده من مواليد دولة قطر ، باعتباره من مكتسبي الجنسية القطرية ، والحال كذلك تدور حول قرار من القرارات التبت تدخل في عداد القرارات المتعلقة بالجنسية القطرية ، في حين ان والده قطري الجنسية ، وأيا ما كان الأمر في هذا الخصوص فإن المنازعة والحال كذلك تدور حول قرار من القرارات التي تدخل في عداد القرارات المتعلقة بالجنسية والألقاب والانتساب للقبائل والعائلات ومن ثم تطبيقاً لحكم المادة 13 من قانون السلطة القضائية فإن المنازعة تخرج من الاختصاص الولائي للمحاكم كافة بنص القانون بما يستوجب معه القضاء بعدم اختصاص ولائياً بنظر الطعن المائل.

الطلبات، كما نصت المادة رقم (78) من قانون الإدارة المحلية المصري على تشكيل لجنة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية وعضوية ممثل لمديرية الأمن وممثل للمحافظة المختصة، على أن تتولى هذه اللجنة فحص طلبات الترشح وإعداد كشوف المرشحين، كما نصت المادة (79) من ذات القانون على احقية المرشحين على الاعتراض على كشوف الترشح أمام اللجنة المشار إليها.⁴⁵¹

وحددت المادة رقم (12) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات حق ذوي الشأن بالطعن على قرارات الهيئة أمام محكمة القضاء الإداري، كما حصّن المشرع الأحكام الصادرة محكمة القضاء الإداري بشأن الطعون المتعلقة بقرارات الهيئة من الطعن عليها أمام المحكمة الإدارية العليا؛ مما يعني اعتبار الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بهذا الشأن نهائية.⁴⁵²

وتطبيقاً لذلك، ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بأنّ قرار استبعاد المرشح لعضوية المجلس المحلي قرار تختصّ بنظره محكمة القضاء الإداري.⁴⁵³

كما قرّرت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها باختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون المتعلقة بقرار لجنة الاعتراضات، ولو كان تلك اللجنة ذات اختصاص قضائي.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ انظر المادة رقم (3) من قانون رقم (198) لسنة 2017 بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات، كما ينظر إلى المادة رقم (78) والمادة رقم (79) المعدلة بموجب القانون رقم (50) لسنة 1981 من قانون نظام الحكم المحلي.

⁴⁵² انظر المادة رقم (12) من قانون رقم (198) لسنة 2017 بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات.

⁴⁵³ انظر حكم محكمة القضاء الإداري، الصادر بجلسة 1992/11/2م في الدعوى رقم (511) لسنة 47 ق، نقلاً عن د. علي بن محمد حسين الشريف، ص 622، مرجع سابق.

⁴⁵⁴ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بالبحرينية بجلسة 1977 /4/9 في الطعن رقم (340) بسنة 23 ق، نقلاً عن المرجع السابق.

أما الوضع في مملكة البحرين، فقد نصّ المرسوم بقانون الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية في المادة رقم (15) على أحقية حقّ كل من لم يرد اسمه في كشوف أسماء المرشحين، أن يطلب من اللجنة إضافة اسمه، كما نصّت المادة أيضاً على الاعتراض أمامها على إدراج أيّ اسم من الأسماء الواردة بالكشف. كما نصت على اختصاص محكمة الاستئناف العليا المدنية بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات لجنة الانتخابات المنصوص عليها في المادة رقم (7) من ذات المرسوم.⁴⁵⁵

وتطبيقاً لذلك، ذهبت محكمة الاستئناف العليا المدينة البحرينية إلى الحكم برفض الاستئناف المقدم من الطاعن بخصوص قرار لجنة الإشراف على الانتخابات، والذي رفضت فيه قبول ترشح الطاعن، وذلك باعتباره من المحرومين من مباشرة حقّ الترشح وذلك وفقاً للمادة الأولى من المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 2002 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، الأمر الذي أيدت معه محكمة الاستئناف قرار لجنة الإشراف على الانتخابات، وقضت برفض الاستئناف.⁴⁵⁶

وتجدر الإشارة كذلك، إلى أنّ المشرع الكويتي لم يحدّد طريقة الاعتراض على كشوف المرشحين، واكتفى بتقرير حقّ كل ناخب أو مرشح من طلب إبطال العملية الانتخابية في حدود

⁴⁵⁵ انظر المواد (7، 14، 15) من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002، بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية البحرين.

⁴⁵⁶ انظر حكم محكمة الاستئناف العليا البحرينية، الدائرة الأولى، في الطعن رقم 17 / 2010 / 128 / 5 ، الصادر بجلسة ، 2010/9/30 م ، نقلاً عن د. محمد أحمد علي مجبل ، مرجع سابق ، ص 121، 122.

دائرته، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب، وإلا فإنّ الطلب يكون غير مقبول.⁴⁵⁷

وهو أمر يرى فيه الباحث أنه يُثير عدداً من الإشكاليات، ذلك أنّ إرجاء بتّ النظر في الاعتراضات المتعلقة بكشوف المرشحين إلى حين انتهاء العملية الانتخابية، من شأنه إعادة العملية الانتخابية كاملة، وهو أمر غير مقبول، ينتج عنه صعوبات عملية وفنية كان المشرع في غنى عنها، لو أعطى للمرشحين والناخبين الحق في الاعتراض على كشوف المرشحين، مثلما قرّر فيما يتعلق بجداول الناخبين وذلك وفقاً لما نصت عليه المادتين (13,14) من قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة.⁴⁵⁸

كما قرّر المشرع الأردني في قانون البلديات حقّ كل ناخب ومرشح في الاعتراض على كشف أسماء المرشحين، حيث نصّت المادة رقم (42) من قانون البلديات على حقّ من رُفِضَ طلب ترشحه، الطعن على قرار الرفض أمام محكمة البداية التي تقع في منطقة البلدية، كما نصت المادة رقم (43) من ذات القانون على حقّ كلّ ناخب في الطعن على قرار مجلس المفوضين بقبول ترشح أمام محكمة البداية الواقعة في نطاق بلدية الناخب، وتكون قرارات محكمة البداية في كلا الحالتين المقررتين في المادتين (42، 43) قطعية غير قابلة للطعن.⁴⁵⁹

وتعقيباً على ما سبق ذكره، يرى الباحث أنّ القضاء القطري كان يباشر رقابته على القرارات الصادرة من لجنة فحص الطعون والتظلمات بكافة أشكالها، سواء تلك المتعلقة بالجداول الانتخابية

⁴⁵⁷ انظر المادة رقم (5) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت .

⁴⁵⁸ انظر المادة رقم (14) من قانون رقم (35) لسنة 1962 بشأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة.

⁴⁵⁹ انظر المادتين (42، 43) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015، كما ينظر إلى المادة رقم (12) من قانون الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (11) لسنة 2012.

أو تلك المتعلقة بكشوف المرشحين، إلا أنه عدل بعد ذلك وتخلّى عن رقابة الطعون التي تنصبّ على شرط جنسية المرشح أو الناخب - وهو أمر محل انتقاد ونظر - ذلك أنه لا وجه للتعارض بين ما قرّره المادة رقم (13) من قانون السلطة القضائية، وبين رقابة القضاء على قرارات لجنة فحص الطعون والمقررة رقابتها بموجب نصّ المادة رقم (8) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، إذ أنّ رقابة القضاء تتوقّف عند حدّ التحقق من مدى توافر الشروط المنصوص عليها قانوناً، سواء أ كانت في الناخب أو المرشح، وهو ما لا يدخل في تقرير منح أو سلب الجنسية .

أما بالنسبة للقول بعدم اختصاص القضاء برقابة القرارات المتعلقة بمرسوم انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي وذلك تأسيساً على ما نص عليه البند رقم (3) من المادة رقم (3) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية⁴⁶⁰، فإنّ هذا القول مردود عليه، إذ أنّ المادة رقم (3) حجبت عن القضاء رقابة مشروعية المراسيم باعتبار أنها في حقيقتها قرارات إدارية بالنظر إلى مصدرها

⁴⁶⁰ انظر المادة رقم (3) المعدلة بموجب القانون رقم (12) لسنة 2013 من قانون رقم (7) لسنة 2007 الخاص بالفصل بالمنازعات الإدارية والتي تنص على " مع مراعاة حكم المادة (13) من قانون السلطة القضائية المشار إليه، تختص الدائرة الإدارية، دون غيرها، بنظر المنازعات الإدارية التالية:

- 1- المنازعات الخاصة بالمرتببات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم، أيّا كانت درجاتهم الوظيفية.
- 2- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم.
- 3- الطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (17) لسنة 2002 بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمراكز الدينية، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ودخول وإقامة الأجانب وإبعادهم، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والقرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب، والقرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات.
- 4- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البندين (2)، (3) من هذه المادة، سواء رفعت بصفة أصلية أم تبعية.
- 5- منازعات العقود الإدارية.

وكونها صادرة من غير الجهة المنوط بها التشريع - مجلس الشورى - وهذا الأمر لا يعنينا ، لأنّ ما يعنينا هو أنّ القرارات الصادرة بمُوجب مرسوم رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، لا تُعتبر من القرارات الممنوع على القضاء رقابتها، وذلك للأسباب التالية:

• أنّ قانون رقم (7) لسنة 2007 قد حدّد القرارات التي استثنائها من الرقابة القضائية، ولم ينص على القرارات المتعلقة بمرسوم انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، عدا تلك المتعلقة بالعنوان الدائم للناخب.

• أنّ قانون رقم (7) لسنة 2007 نص صراحة على اختصاص الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات انتخابات المجلس البلدي المركزي وفقاً لما نص عليه البند رقم (2) من المادة رقم (8) من القانون المشار إليه.

• أنّ فرض القضاء رقابته على القرارات المتعلقة بانتخابات المجلس البلدي المركزي، يتفق تماماً مع فكرة التفسير المُفضي لمزيد من الحريات لو افترضنا جدلاً وجود تعارض بين النصوص، بالإضافة إلى أنّ ما قرره الدستور الدائم لدولة قطر من كفالة حق التقاضي للناس كافة.⁴⁶¹

أما فيما يتعلق بنهائية الأحكام الصادر بشأن الطعون المتعلقة بقرارات لجنة فحص الطعون، فإنّه لما كانت المادة رقم (8) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية قد نسخت المواد المتعلقة بنهائية وعدم قابلية قرارات اللجنة للطعن، وهي المواد (9، 15) من المرسوم الخاص بنظام انتخاب

⁴⁶¹ انظر المادتين (129، 135) من الدستور الدائم لدولة قطر.

أعضاء المجلس البلدي المركزي. وقد تأكدت وجهة النظر هذه بعدد من الأحكام الصادرة من الدائرة الإدارية بمحكمة الاستئناف لأنّ المشرع في المادة رقم (8) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، لم ينص على قطعية الأحكام الصادرة من محكمة الاستئناف بخصوص الطعون المتعلقة بقرارات لجنة فحص الطعون والتظلمات، الأمر الذي يجوز معه الطعن على الأحكام المشار إليها بالتمييز .

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة التمييز بقبول أحد الطعون المتعلقة بقرار لجنة فحص الطعون والتظلمات شكلاً، ورفضها موضوعاً تأسيساً على أنّ المطعون ضده قد طعن في قرار لجنة فحص الطعون الذي قرّر تأييد قرار لجنة الانتخاب باستبعاد اسم المرشح وذلك لتغيير محل إقامته بناء على تحريات الشرطة ، ولما نازع ذلك المطعون ضده أمام محكمة الاستئناف وقدم ما يفيد ثبوت سكنه في الدائرة التي ترشح فيها وذلك بناء على مستندات ، ولما كان التحقق من مدى توافر الإقامة المعتادة من عدمها من إطلاقات محكمة الموضوع ما دامت بنت حكمها على أساس سائغ، الأمر الذي يكون معه ما ينعاه الطاعن جدلاً موضوعياً، وهو ما لا يجوز إثارته أمام محكمة التمييز.⁴⁶²

ونرى من جانبنا، أنه وإن كان مثل هذا التوجه للمشرع القطري محلّ إشادة كونه يستهدف صيانة حقوق الأفراد، سواء المرشحين أو الناخبين أو حتى العملية الانتخابية برمتها للارتقاء بها وجعلها حقيقة مرآة للإرادة الشعبية. إلا أنه لا بدّ للمشرع من وضع حدّ للمدة الزمنية للنظر في هذه

⁴⁶² انظر الطعن رقم (99) لسنة 2011 الصادر بجلسة 2011/11/11، الدائرة المدنية، محكمة التمييز القطرية.

الدعاوى أمام القضاء، لارتباطها بإجراءات أخرى قد تؤثر على العملية الانتخابية فيما لو طال أمد التقاضي.

إلا أن كل من المشرع المصري والأردني والكويتي والبحريني ذهبوا إلى مسلك مُغاير لما ذهب إليه المشرع القطري، حيث أنهم جعلوا الأحكام الصادرة من المحاكم المختصة بشأن الطعون المتعلقة بقرارات لجان الانتخاب -سواء المتعلقة بجداول الناخبين أو تلك المتعلقة بكشوف المرشحين- نهائية لا يجوز الطعن عليها أمام المحاكم العليا.⁴⁶³

ثانياً: الرقابة القضائية على الإجراءات اللاحقة لإعلان نتائج الاقتراع وإعلان فوز المرشح

تُعتبر هذه المرحلة، مرحلة لاحقة على مرحلة الفصل في الطعون على القرارات الصادرة بشأن جداول الناخبين، حيث تبدأ هذه المرحلة بتحديد الكشوف النهائية لأسماء المرشحين، وتنتهي بالاعتراضات والطعون على نتائج فرز الأصوات وأسماء المرشحين الفائزين.

وبالرجوع إلى المرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، نجد أنه استثنى المرحلة الثانية؛ والخاصة بالاعتراض على صحة عضوية أي عضو من رقابة القضاء، واكتفى بتحقيق لجنة الطعون والتنظّمات -وهي لجنة ذات اختصاص قضائي - من الطعون المُقدّمة، وإعداد تقريراً حولها، وذلك بناء على ما جاءت به المواد (24، 25، 26) من ذات

⁴⁶³ انظر المواد (38، 42، 43) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015، كما ينظر إلى المواد (11، 15) من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن انتخاب أعضاء المجالس البلدية بمملكة البحرين، كما ينظر إلى المادة رقم (23) من قانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة المصري، كما ينظر إلى المادتين (13، 14) من قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة الكويتي لسنة 1962.

المرسوم، الذي أسند اختصاص الفصل في صِحّة عضوية العضو المُعترض على عضويته للمجلس البلدي المركزي، واعتبر المرسوم قرار المجلس نهائياً غير خاضع لرقابة القضاء.⁴⁶⁴

وقد قضت محكمة التمييز في هذا السياق، بعدم قبول الطعن على صِحّة عضوية أحد المرشحين المنتخبين، وذلك تأسيساً على ما نصّت عليه المادة رقم (25) من المرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، لأن الاختصاص في الفصل في صِحّة عضوية الأعضاء المنتخبين ينعقد للمجلس البلدي المركزي، ناهيك عن اعتباره قراراً غير قابل للطعن، الأمر الذي يتعين معه عدم قبول الطعن.⁴⁶⁵

هذا وتجدر الإشارة، إلى أنه من المتصور أن تكون هنالك طعون انتخابية، سواء كانت متعلقة بالمرحلة السابقة على العملية الانتخابية أو اللاحقة عليها، ويكون أساس هذا الطعن جريمةً انتخابية كتلك الجرائم المتعلقة بالدعاية الانتخابية، أو بتزوير المستندات الرسمية المطلوبة للترشح. إلا أنّ المشرع لم ينص في المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 على الجرائم الانتخابية وصورها، وهو ما ندعو معه المشرع باعتبار ألا يتصور وجود نظام انتخابي لا يجرم الأفعال التي من شأنها العبث في العملية الانتخابية وتغيير إرادة الناخبين⁴⁶⁶، لذلك ندعو المشرع إلى التدخل لتجريم الأفعال التي من شأنها الإضرار بحيده ونزاهة العملية الانتخابية

⁴⁶⁴ انظر المادة رقم (24، 25، 26) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.

⁴⁶⁵ انظر الطعن رقم (285) لسنة 2016 الصادرة بجلسة 2016/11/15، محكمة التمييز القطرية.

⁴⁶⁶ نص المشرع الأردني في المادة رقم (56) من القانون البلديات لسنة 2015 على تجريم استعمال الحق في الاقتراع لأكثر من مرة، كما جرّمت أيضاً نشر الأخبار الكاذبة فُيبل الانتخابات التي تُسيء من مركز أحد المرشحين.

أما المشرع الكويتي، فقد أحال في المادة رقم 4 من قانون بلدية الكويت، كل ما يتعلّق بالعملية الانتخابية الخاصة بالمجلس البلدي إلى قانون انتخابات أعضاء مجلس الأمة، هذا وقد نصّ انتخاب أعضاء مجلس الأمة الكويتي في الباب الخامس منه، على جرائم الانتخابات. ونصت أيضاً المادة رقم (43) على أنه " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور وبغرامة لا تجاوز مائة دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين:

أولاً: كل من تعمد إدراج اسم في جدول الانتخاب أو إهمال إدراج اسم على خلاف أحكام هذا القانون.

ثانياً: كل من توصل إلى إدراج اسمه أو اسم غيره دون توافر الشروط المطلوبة وهو يعلم ذلك، وكذلك كل من توصل على الوجه المتقدم إلى عدم إدراج اسم آخر أو حذفه.

ثالثاً: كل من طبع أو نشر أوراقاً لترويج الانتخاب دون أن تشتمل النشرة على اسم الناشر.

رابعاً: كل من أدى رأيه في الانتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج في الجدول بغير حق أو أنه فقد الصفات المطلوبة لاستعمال الحق أو أن حقه موقوف.

خامساً: كل من تعمد إبداء رأي باسم غيره.

سادساً: كل من استعمل حقه في الانتخاب الواحد أكثر من مرة.

سابعاً: كل من أفشى سر إعطاء ناخب لرأيه بدون رضاه.

ثامناً: كل من دخل القاعة المخصصة للانتخاب بلا حق ولم يخرج عند أمر اللجنة له بذلك.

تاسعاً: كل من أهان لجنة الانتخاب أو أحد أعضائها.

هنا أحد احكام محكمة التمييز الكويتية بشأن طعن مقدم من - مدعي بالحق المدني - رفضت المحكمة قبول طعنه - اتهمت النيابة العامة و بأنهم في الفترة من 1 - 2 - 1992 بدائرة مخفر شرطة المباحث محافظة العاصمة.

أولاً : المتهم الاول ارتكب وآخر مجهول تزويرا في محررات رسمية بقصد استعمالها على نحو يوهم أنها مطابقة للحقيقة هي طلبات قيد الناخبين أرقام 12 ، 16 ، 26 ، 36 ، 92 ، 118 ، 190 ، 173 ، 469 ، 536 بأن اثبت في الطلبات المحددة بخط يده واقعات غير صحيحة على أنها واقعات صحيحة بتسطيره أصحاب تلك الطلبات ليسوا من العسكريين وقام المجهول بإضافة ألقاب جديدة في باقي الطلبات بما يقيد ان أصحابها ليسوا من العسكريين ثم وضع إمضاءات أولئك الافراد

على تلك الطلبات جميعا عدا الطلب رقم 118 دون التفويض من اصحابها وكانت المحررات بعد تغييرها صالحة لأن تستعمل على هذا النحو وذلك على الوجه المبين بالتحقيقات .

2 - توصل إلى ادراج أسماء المتهمين من الثاني إلى الاخير وكذا في جدول الانتخابات دون توافر الشروط المطلوبة وهو يعلم ذلك، وذلك على النحو المبين بالتحقيقات.

ثانيا المتهمين من الثاني إلى الأخير:

1) اشتركوا مع المتهم الاول في ارتكاب الجريمة سالفة الذكر بأن اتفقوا معه على ارتكابها وتمكنوا من الادلاء بأصواتهم أمام لجان الانتخابات فوقعت الجريمة بناء على هذا الاتفاق .

2) أدوا رأيهم في انتخابات مجلس الامة 1992 بالدائرة الانتخابية الرابعة عشر خيطان، وهم عالمان بأن حقهم موقوف لكونهم عسكريين بوزارة الداخلية، وطلب عقابهم بالمواد 48، 1/52، 259/257 من قانون الجزاء، 43 ثانيا، رابعا من القانون رقم 1962/35 وادعى الطاعن مدنيا قبل وزير الداخلية بصفته (المطعون ضده الاول) والمتهم الاول (المطعون ضده الثاني) متضامنين بمبلغ 5001 دينار .

محكمة الجنايات قضت غيابيا للمتهمين التاسع والعاشر وحضوريا للباقيين ببراءة المتهم الاول مما أسند إليه ورفض الدعوى المدنية قبله - ويتغريم كل من باقي المتهمين خمسين دينارا.

استأنف الطاعن والنيابة العامة والمحكوم عليهم (من الثاني الى الثامن) فقضت محكمة الاستئناف بتاريخ 11-1-1995

أولا: بوقف نظر استئناف النيابة العامة بالنسبة للمتهمين التاسع والعاشر لحين صيرورة الحكم المستأنف جائز النظر فيه بفوات ميعاد المعارضة أو التقرير بها والفصل فيها وفوات ميعاد الاستئناف.

ثانيا: رفض استئناف النيابة العامة بالنسبة للمتهمين من الاول الى الثامن، واستئناف كل من المتهمين من الثاني الى الثامن والمدعى بالحق المدني - فطعن الأخير على هذا الحكم بطريق التمييز .

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع المرافعة، وبعد المداولة.

من حيث ان الطاعن (المدعي بالحقوق المدنية) ضمن طعنه بالتمييز نعي على الحكم القاضي ببراءة المطعون ضده الثاني من التهمتين المسندتين إليه - طالبا إلغاءه ومعاقبته عنها طبقا لمواد الاتهام. لما كان ذلك، وكان مفاد ما نصت عليه المادة الثامنة من القانون رقم 1972/40 بشأن حالات الطعن بالتمييز وإجراءاته انه لا يقبل من المدعي بالحقوق المدنية الطعن في الحكم الصادر في الدعوى الجزائية لانعدام مصلحته وصفته كليتهما في ذلك، فإن نعي الطاعن الوارد على الحكم الصادر في الدعوى الجزائية بالنسبة للمطعون ضده الثاني يكون غير مقبول.

ومن حيث ان الطعن - في الشق المدني - استوفي أوضاعه الشكلية. ومن حيث أن الطاعن يعني على الحكم المطعون فيه انه إذ قضى برفض طلبه التعويض، قد أخطأ في تطبيق القانون وشابه القصور في التسبب، والفساد في الاستدلال. ذلك انه حجب نفسه عن بحث عناصر الدعوى المدنية وقضى برفضها بمجرد قضاءه ببراءة المطعون ضده الثاني للشك في ارتكابه جريمة التزوير المسندة إليه - رغم ثبوتها - مع ان الشك كأساس للبراءة لا يعفي المطعون ضدهما من المسؤولية المدنية عن الخطأ المدني الذي يصاحب الجريمة، ولم يورد الحكم طلبات الخصوم وواجه دفاعهم ولا ما يفيد إحاطته بالمكتوب منها من الطاعن، ولم يرد على ما أثاره، الأخير بصدد مسؤولية المطعون ضده الأولى القائمة على عدم إبعاده تابعه المطعون ضده الثاني عن عملية انتخاب أعضاء مجلس الأمة في الدائرة المرشح فيها شقيق الأخير - وهو ما يفرضه الدستور هذا الى خلو منطوق الحكم وأسبابه مما يفيد استئناف الطاعن شكلا - مكتفيا بما تضمنه المنطوق من رفضه موضوعا، مما يعيب الحكم ويستوجب تمييزه. وحيث انه لما كان النص في المادة III من قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية على انه "يجوز لكل من أصابه ضرر بسبب الجريمة ان يرفع دعوى بحقه المدني أمام المحكمة التي تنظر الدعوى الجزائية في أية حالة كانت عليها الدعوى الى ان تتم المرافعة" يدل على ان الأصل في دعاوى الحقوق المدنية - ان ترفع الى المحاكم المدنية وإنما أتاح القانون استثناء رفعها الى المحكمة الجزائية متى كانت تابعة للدعوى الجزائية وكان الحق المدعي به ناشئا عن ضرر للمدعي بالحقوق المدنية في الجريمة المرفوعة بها الدعوى الجزائية أي ان يكون طالب التعويض ناشئا عن فعل خاطئ مكون لجريمة هي موضوع الدعوى الجزائية المنظورة. وكان من المقرر انه يكفي في المحاكمات الجزائية ان تتشكك محكمة الموضوع في صحة إسناد التهمة الى المتهم لكي تقضي له بالبراءة ورفض الدعوى المدنية، إذ مرجع الأمر في ذلك الى ما تطمئن إليه في تقدير الدليل ما دام حكمها يشتمل على ما يفيد أنها محصت الدعوى وأحاطت بظروفها وبأدلة الثبوت التي قام عليها الاتهام ووازنت بينها وبين أدلة النفي فرجحت دفاع المتهم أو داخلتها الريبة في عناصر الاثبات، وكان يبين من الحكم المطعون فيه ان المحكمة الاستئنافية إنما أيدت حكم محكمة أول درجة الصادر ببراءة المطعون ضده الثاني من الاتهام المسند إليه ورفض الدعوى المدنية قبله ومنتوعة المطعون ضده الأول بصفته بعد ان أحاطت بظروف الدعوى وتقطنت الى الأدلة التي قام عليها الاتهام فإنه لا يقبل من الطاعن ما يثيره عن توافر المسؤولية المدنية في حق المطعون ضده الثاني والتي قضت المحكمة الجزائية بحكم نهائي ببراءته منها كما لا يقبل منه نعيه بأن ثمة خطأ مدني يستوجب إلزام المطعون ضدهما بالتعويض لان مجال المطالبة بالتعويض يمثل هذا الخطأ ان صح توافره واستقلاله عن الخطأ الجزائي المكون للجريمة - هي المحكمة المدنية المختصة وليست المحكمة الجزائية عندما تنظر الدعوى المدنية القائمة على الخطأ المكون للجريمة.

لما كان ذلك، وكان الطاعن لم يفصح عن ماهية طلبات الخصوم وواجه دفاعهم ودفاعه المكتوب - في الدعوى المدنية - والتي قصر الحكم المطعون فيه في إيرادها فإن طعنه بهذا الوجه يكون مجملا غير مقبول. لما كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه قد أفصح في صدر مدوناته عن ان استئناف المدعي بالحقوق المدنية (الطاعن) قد استوفي أوضاعه المقررة شكلا في القانون ثم عرض لموضوع هذا الاستئناف ونص برفضه في منطوقه فلا يعيب الحكم خلو المنطوق من القضاء بقبول استئناف الطاعن شكلا. لما كان ما تقدم فإن الطعن برمته يكون على غير أساس متعينا رفضه.

ينظر إلى الطعن رقم 49 لسنة 1995 قضائية، الصادر بجلسة 1995/6/26، محكمة التمييز الكويتية.

466 هذا قد ذهبت محكمة النقض المصرية في أحد احكامها المتعلقة بجريمة انتخابية في الانتخابات الرئاسية حيث قالت " ما كان الحكم المطعون فيه بين واقعة الدعوى بما مفاده أن الطاعن تقدم إلى لجنة الانتخابات الرئاسية بأوراق ترشحه لرئاسة الجمهورية عملاً بالمادة 13 من القانون رقم 174 لسنة 2005 بشأن تنظيم الانتخابات الرئاسية ومن بين هذه الأوراق إقرار محرر بخط اليد مذيّل بتوقيعه الحاصل أمام أمين عام اللجنة الرئاسية - على خلاف ما يزعمه الطاعن - أثبت فيه - على خلاف الحقيقة - بياناً جوهرياً بعدم حمل والدته جنسية أجنبية غير الجنسية المصرية، في حين ثبت من المستندات المرسلة من وزارة الخارجية أنها اكتسبت الجنسية بتاريخ 25 / 10 / 2006. لما كان ذلك، وكانت الفقرة الثالثة من المادة الثالثة عشر من القانون رقم 174 لسنة 2005 بتنظيم الانتخابات الرئاسية قد اشترطت أن يقدم طلب الترشيح إلى رئيس لجنة الانتخابات الرئاسية مرفقاً به - ضمن أوراق أخرى - إقرار من طالب الترشيح بأنه مصري من أبوين مصريين وبأنه لا يحمل جنسية أخرى، واعتبرت الفقرة الأخيرة من المادة المار ذكرها أن الأوراق التي يقدمها طالب الترشيح أو تتقدم بها الأحزاب بشأن مرشحها أوراقاً رسمية في تطبيق أحكام قانون العقوبات. لما كان ذلك، وكان من المقرر أنه ليس بشرط لاعتبار التزوير واقعاً في محرر رسمي أن يكون هذا المحرر قد صدر من موظف عمومي مختص بتحريره، بل يكفي لتحقيق الجريمة - وهو الحال في الدعوى - أن يكون القانون قد أسبغ عليه صفة الرسمية، ويعتبر التزوير واقعاً في محرر رسمي بمجرد أن يكتسب المحرر الصفة الرسمية، فقد يكون المحرر عرفياً في أول الأمر، ثم ينقلب إلى محرر رسمي بمجرد التوقيع عليه أثناء تقديمه إلى الجهة المختصة، لأن العبرة بما يؤول إليه المحرر لا بما كان عليه، ولما كان مجرد تغيير الحقيقة بطريق الغش بالوسائل التي نص عليها القانون في الأوراق الرسمية تتحقق به جريمة التزوير بصرف النظر عن الباعث على ارتكابها متى كان المقصود به تغيير مضمون المحرر، بحيث يخالف حقيقته النسبية. لما كان ذلك، وكان الطاعن وإن قدم إقراراً عرفياً بأوراق ترشحه ضمّنهُ أن والدته مصرية الجنسية ولا تحمل جنسية أخرى، فإن هذا الإقرار ومن وقت تقديم الطاعن له إلى لجنة الانتخابات الرئاسية والتوقيع عليه أمام أمين عام اللجنة المشار إليها قد أصبح محرراً رسمياً، وإن ثبت - كما أورد الحكم - أن والده الطاعن كانت تحمل الجنسية - على خلاف ما جاء بالإقرار - فإن الطاعن يكون قد ارتكب تزويراً في محرر رسمي، فإن الحكم المطعون فيه - في رده على دفاع الطاعن - إذ اعتبر التغيير في الحقيقة الذي حصل في الورقة الرسمية سالفه البيان تزويراً في محرر رسمي يكون قد طبق القانون على الوجه الصحيح، ويضحى ما يثيره الطاعن في هذا الشأن غير سديد.

انظر الطعن رقم 18637 لسنة 84 قضائية، جنائي، الصادر بجلسة 14 / 4 / 2015، محكمة النقض المصرية، حكم غير

منشور

وبالاطلاع على التشريعات المقارنة، نلاحظ بأنّ الدستور البحريني لعام 2002 ذهب إلى إسناد اختصاص الفصل في صِحّة عضوية عضو مجلس النواب والشورى إلى محكمة التمييز⁴⁶⁷. كما ذهب المرسوم بقانون الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية البحرينية، على حقّ كلّ مرشح بالطعن على نتيجة الانتخاب الخاص بدائرته الانتخابية أمام محكمة التمييز، وذلك خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب.⁴⁶⁸

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة التمييز البحرينية برفض الطعن، حيث نعى الطاعن على نتيجة الانتخابات التي أُجريت بمُحافظة المحرق وذلك لعدد من الأسباب، وهي: إمكانية وقوع الخطأ في عملية الفرز وذلك بسبب الوضع البدني الخاص باللجنة كون أنّ عدد الناخبين كان كبيراً، بالإضافة إلى سماعه لأحد أعضاء اللجنة يتحدث عن ضياع بعض أوراق التصويت. وقد ردّت المحكمة على ما نعى به الطاعن بقولها: " أن ما يثيره الطاعن بأسباب طعنه من إمكانية الوقوع بالخطأ نتيجة الإجهاد البدني لأعضاء اللجنة، وكذلك كثرة أعداد الناخبين ليست أسباباً جديّة تدفع إلى الاعتقاد بحصول خطأ في العملية الانتخابية، علاوة على أن الثابت من محاضر اللجنة أن الطاعن لم يثير أمامها ما يفيد شكه في سير العملية الانتخابية الأمر الذي يتعين معه رفض الطعن.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ انظر المادة رقم (62) من الدستور البحريني لعام 2002.

⁴⁶⁸ انظر المادة رقم (29) من المرسوم بقانون رقم (3) لسنة 2002 بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية البحرينية.

⁴⁶⁹ انظر الطعن النيابي رقم (101) لسنة 2014، انتخابات، الدائرة الثانية، الصادر بجلسة 2014/11/27 م، محكمة التمييز البحرينية.

أما المشرع الكويتي، فقد نصّ على اختصاص المحكمة الدستورية بالنظر في الطعون الانتخابية المتعلقة بانتخابات المجلس البلدي المركزي، إذ أنّه يحقّ لكل ناخب أو مرشح أن يطلب إبطال انتخابات الدائرة التي كان فيها. كما حدّد المشرع ميعادًا لقبول الطعن، وهو خمسة عشر يومًا من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب. أما فيما يخصّ الإجراءات المتقدمة بالطعون، فقد نصّ المشرع على اتباع الإجراءات المقررة قانونًا لنظر طعون انتخابات مجلس الأمة.⁴⁷⁰

وتطبيقًا لذلك، قضت المحكمة الدستورية برفض الطعن، إذ أنّ الطاعن قدّم طعنه أمام المحكمة لكونه قد استبعد اسمه من كشف المرشحين، وقال شرحًا لذلك أنّ السبب وراء استبعاد اسمه هو صدور حكم جزائي ضده، كما بيّن أنّ الحكم الجزائي حكم بحقه بتقرير الامتناع عن النطق بالحكم في جريمة لا تعد جنائية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، ومن ثمّ فإنّ هذا الحكم ليس من شأن نفي توافر شروط الترشح، وقالت المحكمة في أسبابها أن تقرير استبعاد اسم الطاعن من كشوف المرشحين كان بناء على حكم قضائي واجب النفاذ، انتهى في قضائه إلى افتقاد الطاعن أحد شروط الترشح، ألا وهو شرط حسن السمعة الأمر، الذي يتعين معه رفض الطعن.⁴⁷¹

كما قضت أيضًا في أحد الطعون المقدمة من مرشحي مجلس الأمة، برفض طعنه، وذلك تأسيسيًا على أنّ ما نعاه الطاعن من عيوب قانونية شابت العملية الانتخابية، ممّا يستلزم معه إعادة

⁴⁷⁰ انظر المادة رقم (5) من قانون بلدية الكويت رقم (33) لسنة 2016.

⁴⁷¹ انظر الطعن رقم (35) لسنة 2009، طعون خاصة بانتخابات المجلس البلدي، الصادر بجلسة 28/10/2009، المحكمة الدستورية الكويتية.

فرز وجمع الأصوات، هي مطاعن مبهمة لاتعدوا أن تكون أقوالاً مرسله لا يساندها أدلة واقعية، الأمر الذي يتعين معه رفض الطعن.⁴⁷²

أما المشرع المصري، فقد نصّ صراحة في قانون الهيئة الوطنية للانتخابات على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالنظر في الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية⁴⁷³، كما نصّت المادة رقم (13) من ذات القانون على اعتبار الأحكام المتعلقة بالطعون على قرارات الهيئة نهائية غير قابلة للطعن.

ومما تجدر الإشارة إليه، أنّ قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري الملغى الفصل الثاني منه بقانون الهيئة الوطنية للانتخابات، ذهب إلى وجوب التظلم أمام اللجنة العامة المختصة لقبول الدعاوى المتعلقة بعملية الاقتراع أو الفرز.⁴⁷⁴

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار إعلان تحية انتخابات المجلس الشعبي المحلي بدائرة الدقي مع ما يترتب على ذلك من اثار، حيث أوردت المحكمة في أسبابها أنّ العملية الانتخابية قد أصابها عوارا، أساسه عدم توقيع رئيس اللجنة العامة على النموذج الخاص بمحضر إجراءات الفرز لصندوق اللجنة، إذ أنّ مثل هذه المخالفة من شأنها النيل من صحة العملية الانتخابية، الأمر الذي يتعين معه إبطالها.⁴⁷⁵

⁴⁷² انظر الطعن رقم (1) لسنة 2014، طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة، الصادر بجلسة 2014 /11/26، المحكمة الدستورية الكويتية.

⁴⁷³ انظر المادة رقم (12) من قانون رقم (198) لسنة 2017 بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات.

⁴⁷⁴ انظر المادتين (54، 55) من القرار بقانون رقم (45) لسنة 2014 بإصدار قانون بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

⁴⁷⁵ انظر حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم (10917) لسنة 56 ق الصادر بجلسة 2004/11/23، وانظر كذلك الطعن رقم (10737) لسنة 56 ق الصادر بجلسة 2003/12/23 نقلاً عن د. هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، مرجع سابق، ص 209.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه فيما تضمنه من رفض طلب التعويض، والقضاء مجدداً بأحقية الطاعن في التعويض بمبلغ خمسة آلاف جنيه، ورفض ما عدا ذلك من طلبات، وبإلزام الجهة الإدارية المطعون ضدها بالمصروفات. إذ أنّ الطاعن يطلب الحكم بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه، والقضاء مجدداً بأحقية في التعويض عما لحقه من أضرار مادية وأدبية بسبب مسلك جهة الإدارة، مع ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام الجهة الإدارية المطعون ضدها بالمصروفات. وذلك تأسيساً، على أنّ الطاعن كان قد أقام دعواه رقم 11766 لسنة 19 ق أمام محكمة القضاء الإداري بأسبوط - الدائرة الأولى - ضدّ كلّ من محافظ أسبوط، ووزير الداخلية، ورئيس محكمة أسبوط الابتدائية بصفته رئيس اللجنة المشرفة على انتخابات المجالس الشعبية المحلية لمحافظة أسبوط، طالباً في ختامها الحكم بقبولها شكلاً وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار الصادر بإعلان نتيجة انتخابات المجلس الشعبي المحلي لمحافظة أسبوط عن دائرة مركز الغنايم، وبإلغاء هذا القرار مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إعلان فوز الطالب بعضوية المجلس الشعبي المحلي لمحافظة أسبوط عن دائرة الغنايم، مع إلزام الجهة الإدارية بالمصاريف وأتعاب المحاماة.

هذا وقد أسست المحكمة قضاءها بالتعويض، على أنه: " ومن حيث إنه ولما كان ما تقدم وكان الثابت من الأوراق أنه بجلسة 2011/4/19 أصدرت ذات المحكمة حكمها في الدعوى رقم 12312 لسنة 19 ق بإلغاء قرار إعلان نتيجة انتخابات المجلس الشعبي المحلي بذات الدائرة - المرشح لها الطاعن - دائرة الغنايم بمحافظة أسبوط استناداً إلى صدور العديد من الأحكام القضائية قبل إجراء الانتخابات بوقف تنفيذ القرار السلبي بامتناع جهة الإدارة عن قبول أوراق ترشيح بعض الأفراد أو امتناعها عن إدراج أسماء بعض المرشحين ضمن الكشوف بيد أن جهة الإدارة لم تنفذ

هذه الأحكام رغم ما تتمتع به هذه الأحكام من حجية ومضت في إجراء الانتخابات إلى نهايتها ثم إعلان النتيجة مهدرة ما قضت به هذه الأحكام وبصورة واضحة وملموسة من صور عدم المشروعية، ومن ثم فإن ذلك يعد قرينة على توافر ركن الخطأ في جانب جهة الإدارة ، ومن حيث إنه وبالبناء على ما تقدم فإن ركن الضرر يعد متوافراً أيضاً ويتمثل في الضرر المعنوي والإيذاء النفسي الذي تكبده الطاعن بين زملائه وفي محيط أسرته من جراء إعلان النتيجة بالمخالفة لحكم القانون بالإضافة إلى العبء المادي الذي تحمله وما تكبده من نفقات ومصروفات حتى ينال حقه عن طريق القضاء، وحيث إنه عن علاقة السببية فإنها متوافرة بين الخطأ والضرر، إذ أنه يبين بجلاء أنه لولا الخطأ الذي ارتكبه جهة الإدارة ما وقع الضرر المادي والأدبي اللذان أصابا الطاعن، ومن ثم فإنه يتعين والحال كذلك إلزام جهة الإدارة بأداء التعويض إلى الطاعن المضرور".⁴⁷⁶

أما المشرع الأردني، فقد نصّ في المادة رقم (61) من قانون البلديات على حقّ كل ناخب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات أن يطعن على صحة انتخاب رئيس البلدية أو أحد أعضاء المجلس البلدي أو المحلي، أو طلب إلغاء نتيجة الانتخابات كلياً أو جزئياً لوقوع مخالفة لأحكام قانون البلديات. هذا وقد حدّد القانون اختصاص محكمة البداية التي تقع البلدية محلّ الطعون ضمن اختصاصها، بالإضافة إلى تحديد القانون موعداً للفصل في هذه الدعاوي وهو خلال ثلاثة أشهر من تاريخ رفع الدعوى.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ انظر المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 21198 لسنة 59 قضائية، بتاريخ 2015-01-18، مكتب فني 60 رقم الجزء 1 رقم الصفحة 250.

⁴⁷⁷ انظر المادة رقم (61) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015.

ويرى الباحث من جانبه، أنّ مسألة الفصل في صحة عُضوية أعضاء السلطة التشريعية، هي مسألة كانت محلّ خلافٍ ونقدٍ في بريطانيا وفرنسا ومصر، ذلك أنّ فرنسا قبل صدور دستور 1958 كانت تُسند مهمّة الفصل في صِحّة عضوية عضو البرلمان للبرلمان نفسه، وبعد صدوره أصبح الفصل في صِحّة العُضوية من اختصاص المجلس الدستوري وفقاً لنص المادة رقم (59) من الدستور الفرنسي. ولقد كان الوضع في فرنسا يتفق مع ما هو قائمٌ في بريطانيا، حيث كان البرلمان هو المختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه حتى تم انتقال هذا الاختصاص إلى القضاء العادي باعتبار أن بريطانيا من الدول التي تطبق أسلوب القضاء الموحد.⁴⁷⁸

والوضع ذاته نجده بمصر، إذ كان دستور مصر لعام 1971 يُسند الفصل في صِحّة عُضوية أعضاء البرلمان لمجلس الشعب، وذلك بعد التحقيق الذي تُجريه محكمة النقض. إلا أنّ ذلك التوجّه قد زال بعد ذلك، إذ عهد دستور مصر المعدل لعام 2014 اختصاص الفصل في صحة العضوية لمحكمة النقض، وفقاً لما نصّت عليه المادة رقم (107) من الدستور.⁴⁷⁹

أما بالنسبة للجهة المختصة للفصل في صِحّة العضوية للمجلس البلدي المركزي كما هو منصوص عليها في المواد (24، 25، 26) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي فهي تعود للمجلس، إلا أنّنا لا نُشاطر الرأي المرسوم بقانون حيال إسناد سلطة الفصل في صحة العضوية للمجلس، وذلك لعدّة أسباب، أهمها:

- أنّ مُعظم الدول التي سبق ذكرها-فرنسا وبريطانيا ومصر-كانت تتبنّى ذات التوجّه الذي تبناه المرسوم، عندما نصّ على اختصاص المجلس البلدي المركزي بالفصل في

⁴⁷⁸ انظر د. محمد أحمد علي مجبل، مرجع سابق، ص 219 وما بعدها.

⁴⁷⁹ انظر المرجع السابق، ص 218.

صحة عضوية أعضاء، إلا أنّها عدلت عن ذلك الاتجاه، واتّجهت نحو إسناد ذلك الاختصاص للقضاء باختلاف أنواعه، حسب النظام القانوني لكلّ بلد.

• أنّ فرضية الفصل بين السلطات التي كان ينادي بها مؤيّدِي إبقاء سلطة الفصل في صحة العضوية بيد البرلمان، ليست محلّ إثارة لدينا ونحن بصدد الحديث عن عضوية المجلس البلدي المركزي، إذ لا يُمكن القول بأنه سلطة من سلطات الدولة، ويجب احترام مبدأ الفصل بين السلطات عند تنظيم مسائل تخصه.

• ليس من المقبول بأن تكون لجنة ذات اختصاص قضائي ويرأسها أحد السادة القضاة، هي لجنة استشارية للمجلس البلدي المركزي وفقاً لما نصّت عليه المادة رقم (25) من المرسوم الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، حيث أنّ المادة تنصّ على إعداد لجنة فحص الطعون والنظلمات لتقرير مشفوع بتوصيات، يُرفع للمجلس للبتّ في صحة العضوية.

• إنّ قرار المجلس بشأن صحة العضوية -ولو افترضنا جدلاً بإبقائه ضمن اختصاصات المجلس- هو قرار إداري من المفترض خضوعه لرقابة القضاء، فهو ليس بعمل تشريعيّ ولا قضائيّ للقول بعدم إمكانية الطعن. لذلك فإنّ تحصين مثل ذلك القرار وإبقائه بحوزة المجلس، هو أمر يتعارض مع طبيعة القرارات الإدارية التي من المفترض خضوعها كافة للرقابة القضائية، وينفي الطبيعة الإدارية للمجلس البلدي المركزي ويجعل منه هيئة سياسية، وهو ما يتنافى مع الواقع والقانون.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على الأعمال القانونية الصادرة عن المجلس البلدي المركزي

سنتحدث في فرعنا هذا، عن رقابة القضاء على القرارات التي يُصدرها المجلس البلدي المركزي بشأن أعضائه، وكذلك القرارات الخاصة بموظفي الأمانة العامة، إلى جانب العقود التي يُبرمها المجلس.

أولاً: الرقابة على القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن المجلس البلدي المركزي

لاشكّ في أنّ المجلس البلدي المركزي لا يُمكنه القيام بأعماله على أكمل وجه إلا من خلال إصدار قرارات إدارية لتسيير أعماله، سواء كانت تلك القرارات مُتعلقة بأعماله، أو أعضائه، أو موظفيه. ومن الوارد أن يكون المجلس بهذه الحالة اتخذ من القوانين واللوائح أساساً لقراره، ومن ثمّ يكون قراره بمنأى عن الإلغاء، كما يتصوّر أيضاً حدوث العكس، ممّا يؤدي إلى إلغاء قرار المجلس وذلك للعيوب التي تطرأ على القرار الإداري، وفقاً لما نصّت عليه المادة رقم (4)⁴⁸⁰ من قانون الفصل في المنازعات الإدارية من جود عيب في القرار الإداري إمّا في الاختصاص أو في الشكل، أو صدوره مخالفاً للقوانين واللوائح، أو كان صدوره بناءً على خطأ في فهم أو تأويل تلك القوانين واللوائح، أو بناءً على إساءة لاستعمال السلطة، كما يعتبر بمثابة صدور قرار إداري حالة رفض أو امتناع الإدارة لإصدار قرار من الواجب عليها إصداره. كما أنه يكفي للطعن على القرار الإداري وطلب إلغائه، توافر أحد العيوب الأربعة المبينة.

ولمّا كان المجلس البلدي المركزي يُصدر قرارات متعددة ومختلفة من حيث الأحكام الضابطة لها، بالإضافة إلى اختلاف صفات من تصدر بحقهم. كان من اللازم علينا، تقسيم تلك القرارات

⁴⁸⁰ انظر المادة رقم (4) من قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية

التي يُصدرها المجلس إلى نوعين، وهما: قرارات المجلس البلدي الإدارية الصادرة بحق أعضائه، وقرارات المجلس البلدي الخاصة بالموظفين.

1- القرارات المجلس البلدي المركزي الإدارية الصادرة بحق أعضائه

نصّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على حالات انتهاء العضوية بالمجلس البلدي المركزي، ومن ضمن هذه الحالات (الفصل، الاستقالة) وذلك وفقاً للمادتين (28، 29) من قانون المجلس⁴⁸¹. كما فصل القانون في حالة فصل العضو، وذلك حين نصّ على أنه يُفصل العضو إذا ما فقد الثقة أو الاعتبار المطلوبة في عضو المجلس البلدي المركزي، أو أخلّ بواجبات العضوية، أو فقد شرطاً من شروط الترشح المنصوص عليها قانوناً في المادة رقم (5) من قانون المجلس. هذا وقد أحاط المُشرّع فصل العضو بضمانتين، هما: سماع أقوال العضو، وجعل قرار تقرير الفصل بيد ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أنه ولئن كان من الجيد إحاطة العضو بضمانات حيال تقرير فصله، كون المسألة أوسع نطاقاً في الحالات من حالة الاستقالة الحكومية المنصوص عليها في

⁴⁸¹ تنص المادة رقم (28) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011 على أنه: " إذا تغيب العضو عن حضور اجتماعات المجلس أو لجانه أكثر من ثلاث اجتماعات متتالية أو ست اجتماعات متفرقة في دور الانعقاد الواحد دون عذر مقبول، أصدر المجلس قراراً بدعوة العضو لسماع أقواله في جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ إخطار العضو بموعدها. فإذا لم يقبل المجلس ما يبديه العضو من دفاع، أو غاب العضو عن حضور الجلسة المشار إليها، جاز للمجلس أن يصدر قراراً، بموافقة أغلبية أعضائه، باعتبار العضو مستقياً ". وتجدر الإشارة إلى أنّ النص قبل التعديل، كان ينص على أنه: " يعرض امر العضو الذي تخلف عن الحضور ثلاث اجتماعات متتالية على المجلس. فإذا رأى بعد سماع أقواله إن عذره غير مقبول، اعتبر مستقياً من يوم تخلفه عن حضور الاجتماعات " وهو ما يحمده معه المشرع من تبني نهج قويم يحافظ على استقرار المجلس واحترام رغبة الناخبين بأن جعل القرار المجلس باعتبار العضو مستقياً محفوفاً بمزيد من الضمانات ألا وهي اشتراط اصدار قرار بدعوه العضو لسماع أقواله."

المادة (28)، إلا أنّ الحالتان تتفقان في النتيجة، حيث أنّ مصير العضو في حال رفض المجلس قبول أقوال العضو، انتهاء عضويته. ممّا كان يجدر معه بالمشرع، إحاطة كافة صور انتهاء العضوية بضمانات متماثلة بالنظر إلى نتيجتها.

وإذا كانت الإدارة تتمتع بقدر كبير من السلطة التقديرية إزاء تقرير اعتبار العضو مستقياً، بالإضافة إلى تقرير فصل العضو إما لفقد الثقة والاعتبار أو للإخلال بواجبات العضوية - وهو ما يُطلق عليه الفقه الإسقاط - فإنّ الأمر يختلف، وذلك عندما يفقد العضو أحد شروط الترشح المنصوص عليها قانوناً في المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي. إذ أنه وإن كان المجلس مُختصاً بإعلان الفصل، إلا أنه لا يملك حيال ذلك أيّ سلطة تقديرية، وهو ما يُسمّيه الفقه - بالسقوط -.⁴⁸²

ولما كان المشرع يشترط في القرارات الإدارية التي يجوز الطعن عليها أمام القضاء، أن تكون نهائية⁴⁸³، وهو ما عرّفته المادة رقم (1) من قانون المنازعات الإدارية حينما عرّفت القرارات الإدارية النهائية على أنها: "القرارات الإدارية الصادرة من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغية حاجة إلى تصديق سلطة أعلى، قرارات سلطة التصديق والاعتماد".

وقد نصّت المادة رقم (35)⁴⁸⁴ من قانون المجلس البلدي المركزي، على وجوب اعتماد قرارات المجلس البلدي المركزي من قبل مجلس الوزراء، الأمر الذي يترتب معه حال ما إذا اتخذ المجلس أيّ قرارات تتعلق بفصل أحد أعضائه أو اعتباره مستقياً، أن تكون تلك القرارات نافذة

⁴⁸² انظر د. إبراهيم شيحا، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 105.

⁴⁸³ انظر البند رقم (3) من المادة رقم (3) المعدلة بموجب قانون رقم (12) لسنة 2013 من قانون المنازعات الإدارية رقم (7) لسنة 2007.

⁴⁸⁴ انظر المادة رقم (35) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي .

ونهائية، إلا بعد اعتماد مجلس الوزراء، ومن ثمّ يمكن الطعن عليها أمام القضاء وذلك وفقاً لما نصّ عليه البند رقم (3)⁴⁸⁵ من المادة الثالثة الخاصة بإلغاء القرارات النهائية.

ولكنّ المسألة لم تتم إثارتها أمام القضاء القطري ليقول كلمته منذ صدور قانون المجلس البلدي المركزي، وانتخاب أول مجلس بلدي مركزي في دولة قطر في عام 1998. فحتّى يومنا هذا، لم تُعرض على المحكمة المختصة أيّ طعون مُتعلقة بقرارات إدارية ذات علاقة بإسقاط عضوية عضو بالمجلس البلدي المركزي، أو اعتباره مستقيلاً. ونحن نرى من جانبنا، أنه مع وُضوح نصّ البند رقم (3) من المادة الثالثة⁴⁸⁶ من قانون الفصل في المنازعات الإدارية، وتحديدته للحالات المستثناة من بسط القضاء رقابته عليها، فهو يُؤكد ولاية القضاء لمُباشرة اختصاصه الأصيل من رقابة مشروعية قرارات المجلس في هذا الشأن.

ومن المفيد القول كذلك في ذات السياق الناظم، إنّه ضمن التشريعات المقارنة ثار خلاف فقهيّ حول طبيعة القرارات الصادرة من المجالس المحلية في مصر، والمتعلقة بإسقاط العضوية، وما إذا كانت تباشر المحكمة اختصاصها بالنظر في الطعن على اعتبار أنه قرار إداري نهائيّ أم باعتباره طعناً انتخابياً. وكان أساس هذه الخلاف ما أصدرته محكمة القضاء الإداري، حينما عُرض عليها أحد الطعون المتعلقة بإسقاط العضوية، فذهبت إلى القول إلى أنّ إسقاط العضوية مُرتبطٌ ومُترتّبٌ على إحدى نتائج العملية الانتخابية، باعتباره مُتعلقاً بأهلية العضو أو صلاحيته، وهو ما يُعتبر معه هذا الطعن من قبيل الطعون الانتخابية.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ انظر المادة رقم (3) من قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

⁴⁸⁶ انظر المادة رقم (3) من قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

⁴⁸⁷ انظر حكم محكمة القضاء الإداري رقم (85) لسنة 7 ق الصادر بجلسة 10 / 12 / 1952 نقلاً عن د. عثمان خليل عثمان، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الخامسة، عالم الكتب، القاهرة، 1962، ص 189 - 190.

وقد هاجم الفقه المصري هذا الحكم، حيث ذهب أغلب الفقه إلى القول بأن الطعن على قرار إسقاط العضوية، هو خاضع لرقابة القضاء الإداري لا محالة، ولكنه لا يُعتبر من ضمن الطعون الانتخابية لأنه منفصل انفصالاً كلياً من حيث التوقيت، سيما وأنّ الإسقاط قد ينصبّ على شروط الترشح، وقد ينصب على أمور تخرج عن شروط الترشح، كالإخلال بواجبات العضوية. الأمر الذي كان من الواجب معه اعتبار القضاء الإداري اختصاصه بالرقابة على هذا الطعن، كونه من الطعون الواردة على القرارات الإدارية النهائية.⁴⁸⁸

هذا، وقد نظم قانون الإدارة المحلية حالات فقد العضوية، ذلك أنه نصّ في المادة رقم (95)⁴⁸⁹ في حال تخلف العضو عن حضور ثلاث جلسات مُتتالية للمجلس بدون عُذر مقبول، يُصدر المجلس قراراً بدعوة العضو لسماع أقواله، وفي حال عدم اقتناع المجلس بما يُبديه العضو من دفاع عن نفسه، أو أنه غاب عن الحضور في الجلسة المُحدّدة، يُصدر المجلس قراراً باعتباره مستقيلاً، وذلك بأغلبية ثلثي الأعضاء.

كما نصّت المادة رقم (96) من قانون الإدارة المحلية، على أنّ عُضوية المجلس الشعبي تسقط عمّن تزول عنه صفة الفلاح أو العامل التي قام عليها انتخابه في المجلس، أو يفقد أحد شروط الترشح، أو من يفقد الثقة أو الاعتبار، بالإضافة إلى كلّ من يُخالف واجبات العضوية لا سيما تلك المنصوص عليها في المادة رقم (92) من القانون المنصوص عليه، والمتعلقة خاصة

كما ينظر إلى د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 105. كما ينظر إلى د. زكي النجار، مرجع سابق، ص 263، 264.

⁴⁸⁸ انظر د. زكي النجار، مرجع سابق، ص 263، 264.

⁴⁸⁹ انظر المادة رقم (95) من قانون الإدارة المحلية لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

بالتعاقد مع الوحدة المحلية. هذا، بالإضافة إلى ذات ما اشترطته المادة السابقة من إجراءات خاصة بإسقاط العضوية.⁴⁹⁰

وقد أكد المشرع المصري بقانون مجلس الدولة، على اختصاص محكمة القضاء الإداري برقابة القرارات الإدارية النهائية، والتي تعتبر منها القرارات التي تُصدرها المجالس المحلية بإسقاط العضوية عن عضو، أو اعتباره مستقياً، وذلك في المادتين (10، 13)⁴⁹¹ من قانون مجلس الدولة.

وإذ ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى تأكيد ما ورد في قانون مجلس الدولة، وذلك حينما قضت باختصاصها بالنظر في قرار إسقاط عضوية عضو بالمجلس الشعبي المحلي لمدينة فوه، وقضت بوقف تنفيذ قرار المجلس وإلغائه⁴⁹². كما اعتمدت المحكمة الإدارية العليا قياس قرارات اعتبار العضو مستقياً بقرارات إسقاط العضوية، الأمر الذي تباشر معه رقابتها على قرارات اعتبار العضو مستقياً، والتي تصدر من المجلس الشعبي المحلي.⁴⁹³

هذا، وقد نصّ المشرع الكويتي في قانون بلدية الكويت، على عدد من الحالات التي تنتهي بها عضوية عضو المجلس البلدي المركزي، حيث نصّت المادة رقم (13)⁴⁹⁴ على اعتبار العضو مستقياً في حال تقدمه بطلب ترشح للانتخابات البرلمانية. كما نصّت المادة رقم (17)⁴⁹⁵ على

⁴⁹⁰ انظر المادتين (96، 92) من قانون الإدارة المحلية لسنة 1988 المعدل لقانون رقم (43) لسنة 1979.

⁴⁹¹ انظر المادتين (10، 13) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972

⁴⁹² انظر حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (1065) لسنة 5 ق، الصادر بجلسة 1986/6/17 نقلاً عن د.

إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الإداري، مرجع سابق، ص106.

⁴⁹³ انظر المرجع السابق، ص 108.

⁴⁹⁴ انظر المادة رقم (13) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

⁴⁹⁵ انظر المادة رقم (17) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

اعتبار العضو مستقيلاً في حال عدم التزامه بحضور جلسات المجلس، وذلك بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

إلا أنّ المشرع الكويتي لم يضع أيّ ضمانات في حال فصل العضو، إمّا لفقده شرطاً من شروط العضوية، أو بسبب فقده للأهلية. فقد جاء في المذكرة الإيضاحية لقانون بلدية الكويت⁴⁹⁶، أنّ المادة رقم (18) -والخاصة بسقوط العضوية لفقد أحد شروط الترشح أو الأهلية المدنية- القول بأنّ العضوية في هذه الحالة تسقط بقوة القانون، دون الحاجة إلى إصدار المجلس لقرار بذلك، على اعتبار أنّ فقد العضو لجنسيته الكويتية أو أهليته المدنية، تُصبح عضويته غير صحيحة، الأمر الذي لا يحتاج معه قرار من المجلس بإسقاطها.⁴⁹⁷

وتجدر الإشارة، إلى أنّ قانون بلدية الكويت -وإنّ كان قد حدّد بعض المحظورات التي يجب على العضو عدم القيام بها في المادتين (19، 20)⁴⁹⁸ -إلا أنه لم يجعلها أساساً للفصل، مثل باقي القوانين كالقانونين القطري والمصري اللذان اعتبرا الإخلال بواجبات العضوية، سبباً لانتهاء العضوية.

أما فيما يتعلّق برقابة القضاء الكويتي على قرارات المجلس البلدي، فقد نصّ المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 1981 الخاص بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية للنظر في المنازعات الإدارية في المادة رقم (1)⁴⁹⁹، على اختصاص هذه الدائرة -دون غيرها- بالنظر في الطلبات التي يُقدّمها الأفراد

⁴⁹⁷ انظر المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت، الكويت اليوم، ملحق العدد 1296، السنة الثانية والستون، 2016/7/12.

⁴⁹⁸ انظر المادتين (19، 20) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت .

⁴⁹⁹ انظر المادة رقم (1) من المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 1981 الخاص بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية للنظر في المنازعات الإدارية.

أو الهيئات، وبإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا المسائل الجنسية، وإقامة وإبعاد غير الكويتيين، وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة.

وهو ما يؤكّد رقابة القضاء الكويتي على قرارات المجلس البلدي الكويتي المتعلقة بإسقاط العضوية أو باعتبار العضو مستقياً، وذلك إذا ما طُعن على تلك القرارات أمام القضاء.

أما بالنسبة للوضع في مملكة البحرين، فقد نصّ المرسوم بقانون الخاص بالبلديات على عدد من صور الواجبات الملزم بها عضو المجلس⁵⁰⁰، كما نصّ المرسوم على اعتبار العضو مستقياً في حال تخلفه عن الالتزام بحضور جلسات المجلس، وذلك بعد دعوة العضو وسماع أقوله، فإذا لم يقبل المجلس بعذر العضو جاز له اعتباره مستقياً بأغلبية مطلقة. كما نصّت المادة رقم (15)⁵⁰¹ من المرسوم المذكور، على إصدار المجلس قراراً بسقوط العضوية، في الحالات التالية:

- فقد العضو لأيّ من شروط العضوية المنصوص عليها في هذا المرسوم.
- إخلال العضو بواجبات العضوية، ويكون قرار المجلس بإسقاط العضوية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

وهو موقف يستحق الإشادة، حينما اشترط المرسوم الأغلبية المطلقة في قرار المجلس بخصوص اعتبار العضو مستقياً، وذلك لاعتبارات عديدة لعلّ أهمها احترام إرادة الناخبين، بالإضافة إلى استقرار المجلس واستمراره في أعماله. إلا أننا نرى، أنّ المرسوم طبّق أغلبية ثلثي

⁵⁰⁰ انظر المادة رقم (14) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات.

⁵⁰¹ انظر المادة رقم (15) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات.

أعضاء المجلس عند نظره لموضوع العضو المُخَلِّ بواجبات العضوية، ونحن من جانبنا - وإن كنا نرى أنّ التفرقة تجد ما يساندها، ذلك أنّ المخالفة الأولى تتم عن عدم التزام الشخص العضو، أمّا المخالفة الثانية فهي تتم عن سوء أخلاق العضو الذي يبحث عن مطامع شخصية من خلال العضوية - إلا أنه ومع ذلك، لا نجد ما يمنع من تطبيق الأغلبية المقررة لحالة اعتبار العضو مستقيلاً، وذلك لذات الأسباب التي سقناها، هذا بالإضافة إلى أنّ تلك الادعاءات من الورد أن يدحضها العضو عند مساءلته أمام المجلس الامر، الذي يؤيد وجهة نظرنا من التشدد في حال تقرير إسقاط العضوية للإخلال بواجبات العضوية .

كما يتضح لنا أنّ المشرع الكويتي تبنى ما ذهب إليه المشرع البحريني، من اعتبار فقد أحد شروط الترشح يُعتبر من حالات الإسقاط الوجوبي، حيث أنّ المادة رقم (16) من المرسوم بقانون البلديات البحريني رقم (35) لسنة 2001 لم تتطلب أية أغلبية لإصدار القرار في هذا الشأن.

إلا أنّ المرسوم بقانون البلديات البحريني يختلف مع ما ذهبت إليه المذكرة الإيضاحية لقانون بلدية الكويت، حيث ذهبت المذكرة للقول بعدم الحاجة إلى إصدار قرار بإسقاط العضوية في حالات فقد أحد شروط الترشح، وذلك على خلاف ما نصّ عليه المرسوم من وجوب إصدار قرار بسقوط العضوية وخلو المقعد في جميع الحالات سواء في حالة فقد شروط الترشح، أو الإخلال بواجبات العضوية.⁵⁰²

⁵⁰² انظر المادة رقم (16) من المرسوم بقانون البلديات البحريني رقم (35) لسنة 2001، كما ينظر إلى المذكرة الإيضاحية لقانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت، الكويت اليوم ملحق العدد 1296، السنة الثانية والستون، 2016/7/ 12.

وتجدر الإشارة إلى المرسوم الخاص بقانون البلديات الذي نصّ صراحة في المادة رقم (17)⁵⁰³ على اختصاص محكمة الاستئناف العليا بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات إسقاط العضوية أو اعتبار العضو مستقياً، وذلك خلال مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان العضو بالقرار. ويكون قضاؤها في هذه المسألة نهائياً لا يقبل الطعن عليه.

وبالنسبة للمشرع الأردني، فقد نصّ في المادة رقم (66)⁵⁰⁴ من قانون البلديات على عدد من الحالات لفقد العضوية في المجلس البلدي أو المحلي. وقسم المشرع حالات فقد العضوية إلى فقد حكمي أي وجوبياً، وفقداً وفقاً للسلطة التقديرية للوزير المختص.

وقد نصّ المشرع على حالات الفقد الحكمية في البند (أ) من المادة المشار إليها، وهي

كالآتي:

- عدم التزام العضو بحضور جلسات المجلس أو المجلس المحلي.
- إذا عمل العضو مُحامياً أو خبيراً في قضية ضدّ المجلس، أو كانت له مصلحة من المشاريع التي يتولّى المجلس إقرارها.
- إذا أبرم العضو اتفاقاً مع المجلس، وأصبح ذا منفعة من أيّ اتفاق مع المجلس البلدي أو المجلس المحلي.
- إذا فقد العضو شرطاً من الشروط التي يجب أن تتوافر فيه بموجب أحكام قانون البلديات.

⁵⁰³ انظر المادة رقم (17) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2011 بإصدار قانون البلديات البحريني

⁵⁰⁴ انظر المادة رقم (66) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015

أما الفقد التقديري للعضوية، فقد أفرد له المشرع أحكاماً خاصة به في البند (ب)⁵⁰⁵، وهي فيما يتعلق بارتكاب العضو خطأ أو مخالفة من شأنها الإضرار بمصالح المجلس البلدي أو المحلي، حيث نص المشرع على حقّ العضو المدعى بارتكابه المخالفة الطعن على قرار الوزير المختص أمام المحكمة الإدارية.

هذا، وقد نصّ قانون القضاء الإداري الأردني في المادة رقم (5) منه، على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في كافة الطعون المتعلقة بالقرارات النهائية، كما نصّ على وجه الخصوص باختصاص الأخيرة بالنظر في الطعون التي يُقدّمها أيّ مُتضرّر بغية إلغاء قرار إداري نهائي، ولو كان مُحصّناً بالقانون الصادر بمقتضاه⁵⁰⁶.

يتّضح لنا ممّا سبق ذكره، أنّ القضاء الأردني يختصّ بالنظر في كافة القرارات الإدارية الخاصة بفقد العضوية، سواءً كانت لحالات الفقد الوجوبي المنصوص عليها في البند (أ) من المادة رقم (66) من قانون البلديات، أو الفقد التقديري المُندرج تحت البند (ب) والذي يختص بإصدار قرار الفقد فيها الوزير المختص، وذلك استناداً لنص المادة رقم (5) من قانون القضاء الإداري الأردني. ذلك أنّه في كلا حالتَي فقد العضوية، وسواء صدر القرار من المجلس أو من الوزير المختص، يكون القرار إدارياً، إذ لا يعتبر بذلك عملاً تشريعياً، أو عملاً أو من أعمال السيادة، للقول بخروجه من ولاية المحكمة الإدارية.

⁵⁰⁵ انظر المادة رقم (66) من قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015

⁵⁰⁶ انظر المادة رقم (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

ثانياً: قرارات المجلس البلدي المركزي الخاصة بموظفي الأمانة العامة للمجلس

لا شك في أنّ موظفي المجالس المحلية أو البلدية لا يقدرون تقديراً عن أعضائه، ذلك أنّه لا يُمكن النهوض بأعمال المجلس دون وجود كوادِر إدارية وفنية تتفهم إلى جانب الأعضاء. كما أنّ هؤلاء الموظفين يقومون بتحضير كلّ ما يحتاجه العضو للقيام بواجباته، ناهيك عن متابعتهم للمهام التي يوكلون بها من قبل المجلس. كما أنّ الموظف بالمجلس البلدي المركزي يتمثل وضعه القانوني مع الموظف التابع للسلطة التنفيذية، حيث تتخذ الإدارة في مواجهته بعض القرارات التي من شأنها حرمانه من بعض حقوقه، من قبيل تخطّيها الموظف في الترقية، أو فصله، أو حرمانه من مستحقاته المالية، أو مساءلته تأديبياً. إنّ كلّ ذلك، يجعل من رقابة القضاء للقرارات الإدارية الصادرة بشأن موظفي المجلس البلدي المركزي رقابة ذات أهمية.

وبالرجوع إلى قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، نجد أنّه نظم بعض المسائل الخاصة بموظفي المجلس، حيث نصّ القانون في المادة رقم (22)⁵⁰⁷ منه، على اختصاص الأمين العام للمجلس بإصدار القرارات المتعلقة بشؤون موظفي المجلس، بالإضافة إلى اختصاصه بالإشراف على جميع الوحدات الإدارية للمجلس.

كما نصّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، على سريان أحكام قانون الموارد البشرية رقم (8) لسنة 2009 الملغى بقانون رقم (15) لسنة 2016 على موظفي الأمانة للمجلس.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ انظر المادة رقم (22) من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

⁵⁰⁸ انظر المادة رقم (34) مكرراً من قانون رقم (12) لسنة 1998 الخاص بتنظيم المجلس البلدي المركزي والمعدلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011.

هذا، وقد حدّد قانون الفصل في المنازعات الإدارية اختصاص الدائرة الإدارية بمنازعات

الموظفين، على النحو الآتي:

• المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو

لورثتهم، أيًا كانت درجاتهم الوظيفية.

• الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية

الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية

الصادرة بشأنهم.

وهو ما يعني، أنّ القرارات الخاصة بترقية وإنهاء خدمات من يعلو الدرجة الأولى لا يملك

القضاء رقابتها، ويكون تأديب شاغلي هذه الوظائف من قبل المجلس الدائم للتأديب، وهي لجنة

ذات اختصاص قضائي.⁵⁰⁹

وتطبيقاً لذلك، قضت الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية بإلغاء قرار إنهاء خدمة المدعي،

وما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام المجلس البلدي المركزي بأن يؤدي للمدعي مائة ألف ريال

قطري تعويضاً له عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقته من جراء القرار.

وذلك تأسيساً على أنّ قرار إنهاء خدمة المدعي الصادر من المدعى عليها، كان بناءً على

عدم صلاحيته للقيام بأعباء الوظيفة خلال فترة الاختبار، وفقاً لما نصت عليه المادة (16) من

قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 1 لسنة 2001 - والذي كان سارياً ومعمولاً به على

الواقعة محل هذه المنازعة - تنصّ على أن يقضي الموظف المعين لأول مرة فترة اختيار لمدة لا

⁵⁰⁹ انظر المادتين (92، 93) من قانون رقم (15) لسنة 2016 بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية.

تزيد على سنة، ويجوز إنهاء خدمته خلالها إذا ثبت أنه غير صالح للقيام بأعباء وظيفته". ولما كان الثابت من الأوراق أن للمدعي مدد خبرة سابقة قبل تعيينه في الجهة الإدارية المدعى عليها، الأمر الذي يثبت معه أنه ليس من الفئة التي توضع تحت الاختبار، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر على غير سبب يبرره، ووقع مخالفاً لصحيح حكم القانون، مستوجباً الحكم بإلغائه وما يترتب عليه من آثار.⁵¹⁰

كما ذهبت الدائرة الإدارية في حكم آخر لها، إلى الحكم بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم في دعوى رفعت من قبل موظف كان يعمل في المجلس البلدي المركزي وأنهيت خدمته، وكان قضاء هذه المحكمة بعدم القبول تأسيساً على نص المادة رقم (5) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية التي تشترط التظلم لدى الجهة الإدارية مُصدرة القرار وهو ما لم يثبت في هذه الدعوى. الأمر الذي خلصت معه المحكمة لعدم قبول الدعوى⁵¹¹، وهو ما أيده الدائرة الإدارية الاستئنافية عندما حكمت بقبول الاستئناف شكلاً، ورفضه موضوعاً، وتأييد الحكم المستأنف تأسيساً على صحة وسلامة الحكم المستأنف فيما ذهب إليه من عدم قبول الدعوى بناء على عدم تقدم المستأنف للتظلم أمام الجهة الدائرية قبل الولوج للقضاء بالطعن على القرار الإداري محل النزاع.⁵¹²

وبالإطلاع على التشريعات المقارنة، نلاحظ أنّ قانون الإدارة المحلية المصري نصّ في المادة رقم (143) على أن تسري فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون، الأحكام والقواعد الخاصة بالعاملين المدنيين في الدولة، على العاملين بوحدة الإدارة المحلية.

⁵¹⁰ انظر الحكم رقم (56) لسنة 2009، الدائرة الإدارية، الصادر بجلسة 25 /2/ 2010، المحكمة الابتدائية.

⁵¹¹ انظر الحكم رقم (436) لسنة 2016، الدائرة الإدارية، الصادر بجلسة 10 /11/ 2016، المحكمة الابتدائية.

⁵¹² انظر الحكم رقم (301) لسنة 2016، الدائرة الإدارية، الصادر بجلسة 31 /12/ 2018، محكمة الاستئناف.

كما نصّ قانون مجلس الدولة على اختصاص المحكمة الإدارية بالرقابة، على قرارات

الإدارية النهائية الآتية:

• الفصل في طلبات إلغاء القرارات النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني والثالث وما يعادلهم، وطلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات.

• الفصل في الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي وطلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات.

• الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين من المستوى الثاني والثالث وما يعادلهم أو لورثتهم.

• الفصل في المنازعات الواردة في البند رقم (11) من المادة رقم (10) متى كانت قيمة المنازعة لا تجاوز خمسمائة جنيه.

أما طلبات الإلغاء المقدمة من الموظفين العموميين الذين تكون درجاتهم الوظيفية أعلى من الدرجات المنصوص عليها في اختصاص المحكمة الإدارية، فتختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في تلك الطلبات.⁵¹³

⁵¹³ انظر المادة رقم (13) من قانون مجلس الدولة المصري (47) لسنة 1972 وتعديلاته.

أما الوضع في دولة الكويت، فإنه يختلف عن الوضع في دولة قطر، إذ أنّ المجلس البلدي الكويتي به ثلاث فئات بالنسبة للموظفين العاملين بالمجلس البلدي، حيث نصّت المادة رقم (30)⁵¹⁴ من قانون بلدية الكويت لعام 2016 على وجود أمانة عامة للمجلس البلدي تختص بتقديم الدعم الفني والإداري للمجلس، على أن يرأس الأمانة أمين عام يكون بدرجة وكيل وزارة، بالإضافة إلى عدد من الوكلاء المساعدين، ويكون تعيينهم بناء على ترشيح من رئيس المجلس البلدي، ويكون مسؤولاً أمام رئيس المجلس عن اختصاصه.

أما الفئة الثانية، فهي إدارة الجهاز التنفيذي، حيث نصت المادة رقم (31)⁵¹⁵ من ذات القانون على تولّي الجهاز التنفيذي مديراً، يكون له عدد من النواب، ويُصدر بتعيينهم مرسوماً بناء على موافقة مجلس الوزراء، ويكون مسؤولاً أمام الوزير المختص. هذا، وتسري على موظفي الجهاز التنفيذي بشأن الدرجات الوظيفية أنظمة ديوان الخدمة المدنية.

وبالنسبة للفئة الثالثة، فهم موظفو الإدارة القانونية للبلدية، وهي-المجلس البلدي، الجهاز التنفيذي- ويتبع هؤلاء الموظفون للوزير المختص، وتسري عليهم ما يسري على أعضاء الفتوى، التشريع من حيث المرتبات والبدلات والعلاوات وكافة المزايا المالية والعينية.⁵¹⁶

⁵¹⁴ انظر المادة رقم (30) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

⁵¹⁵ انظر المادة رقم (31) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

⁵¹⁶ انظر المادتين (36، 37) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

هذا، وقد نصّ قانون الخدمة المدنية الكويتي، على اعتبار كلّ وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها جهة حكومية، ومن ثمّ ينطبق على موظفيها أحكام هذا القانون فيما لم يرد به نصّ خاص.⁵¹⁷

وهو ما نصّ عليه قانون بلدية الكويت، حينما قضى بإلحاق ميزانية المجلس بالميزانية العامة، الأمر الذي يؤكد لنا سريان أحكام قانون الخدمة المدنية على موظفي البلدية على اعتبارها جهة حكومية.⁵¹⁸

إلا أنّ موظفي الإدارة القانونية لا يخضعون لقانون الخدمة المدنية، وذلك فيما يتعلّق بالحقوق والمزايا المالية، وذلك وفقاً لما نصّت عليه المادة رقم (37)⁵¹⁹ من قانون بلدية الكويت من سريان الأنظمة الخاصة بأعضاء إدارة الفتوى والتشريع عليهم. وقد حدّد المرسوم رقم (14) لسنة 1977 درجات ومراتب القضاة وأعضاء النيابة العامة وإدارة الفتوى والتشريع. فيسري على العاملين في الإدارة القانونية للبلدية ما يسري على أعضاء إدارة الفتوى والتشريع.⁵²⁰

هذا، وقد نصّ المرسوم الخاص بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية، على اختصاص الدائرة الإدارية بالنظر في المنازعات المتعلقة بالمرتببات والمعاشات والمكافآت للموظفين المدنيين أو لورثتهم. كما نصّ المرسوم على اختصاص الدائرة بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن

⁵¹⁷ انظر المادة رقم (2) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية الكويتي، كما ينظر إلى المادة رقم (3) من المرجع السابق.

⁵¹⁸ انظر د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، الطبعة الثالثة، كلية الحقوق - جامعة الكويت، الكويت، 1998، ص 41، 42.

⁵¹⁹ انظر المادة رقم (37) من قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت.

⁵²⁰ انظر المرسوم بقانون رقم (14) لسنة 1977 بشأن درجات ومراتب القضاة وأعضاء النيابة العامة وإدارة الفتوى والتشريع.

بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين والترقية، والقرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم، أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم، واستثنى المرسوم قرار إنهاء الخدمة الصادر من مجلس الوزراء من اختصاص الدائرة الإدارية.⁵²¹

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة التمييز الكويتية برفض طعن أحد الموظفين بالإدارة القانونية للبلدية، وذلك تأسيساً على أنّ الطاعن حاصل على إجازة الحقوق عام 1997، وبتاريخ 1998/4/12 عُيّن بوظيفة باحث قانوني بمجلس الخدمة المدنية بمجموعة الوظائف العامة، ثم نُقل في 2002/5/12 إلى وظيفة باحث قانوني بالإدارة القانونية ببلدية الكويت بمجموعة الوظائف العامة وظل بها إلى أن عُيّن بوظيفة محام "ب" بالوظائف الخاصة بالإدارة القانونية بأول المربوط، بالقرار رقم 10236 لسنة 2004 الصادر في 2004/7/27 وبذلك فإنّ الطاعن لم يكن من أعضاء الإدارة القانونية ببلدية الكويت في 2002/4/1، ومن ثمّ فلا يستفيد من أحكام القرار رقم 2002/8 سالف البيان، ويخضع تعيينه أو نقله إلى الوظائف الخاصة بهذه الإدارة للقواعد المنظمة للتعيين في تلك الوظائف الصادر بها قرار مدير عام البلدية رقم 70233 لسنة 2003، لا إلى أحكام النقل إليها والتسكين الواردة في المادة 5 مكرر "أ" من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم 3 لسنة 1983 المعدل بالقرار 8 لسنة 2002. على ما سبق بيانه، وكان القرار المطعون فيه قد صدر بتعيين الطاعن في وظيفة محامي "ب" بأول مربوطها فإنه يكون قد صدر وفق صحيح حكم القانون، وإذ التزم الحكم المطعون فيه هذا النظر، وقضي بإلغاء الحكم الابتدائي، وبرفض دعوى

⁵²¹ انظر المادة رقم (1) المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 1981 بشأن إنشاء دائرة المحكمة الكلية لنظر المنازعات

إلغاء القرار فإنه يكون قد أصاب صحيح حكم القانون، ويضحي النعي بهذا السبب على غير

أساس.⁵²²

كما ذهب محكمة التمييز في هذا الصدد، إلى القول إنه من المقرر أنّ الدولة تتكفل برعاية موظفيها ومنحهم حقوقهم الوظيفية المتمثلة في الراتب الأساسي والعلاوات بأنواعها والمعدلات، وغيرها من المزايا النقدية والعينية والمقررة وفقاً للقوانين واللوائح، باعتبارهم القائمين على مشاركتها في إدارة الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها ممن يخضعون لنظام الوظيفة العامة، وتسري عليهم نظام الخدمة المدنية، يستوي ذلك أن يكون هذا النظام، هو نظام الخدمة المدنية أو أنظمة خاصة مثل أنظمة الهيئات والمؤسسات العامة.⁵²³

وفي خصوص مسلك المشرع البحريني في شأن رقابة القضاء على القرارات الإدارية الصادرة من المجالس البلدية فيما يتعلق بالموظفين العاملين بتلك المجالس، فقد نصّ قانون السلطة القضائية البحريني في المادة رقم (7) على اختصاص المحكمة الكبرى المدنية بدائرة إدارية بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وبين الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة للأفراد.⁵²⁴

هذا، وقد حدّد المرسوم الخاص بالبلديات على إلحاق عدد من الموظفين بالمجلس البلدي، ويكونون تابعين لرئيس المجلس. كما نصّ المرسوم على إنشاء جهاز تنفيذي لكل بلدية يتكوّن من

⁵²² انظر الطعن رقم (145) لسنة 2006، الدائرة الإدارية، الصادرة بجلسة 29/1/2009، محكمة التمييز الكويتية.

⁵²³ انظر الطعن رقم (649) لسنة 2011، الدائرة الإدارية، الصادر بجلسة 2/11/2014، محكمة التمييز الكويتية.

⁵²⁴ انظر المادة رقم (7) من المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بشأن السلطة القضائية البحرينية.

وحدات إدارية، ويلحق بتلك الوحدات عدد كاف من الموظفين، وتكون تبعيتهم للمدير العام للبلدية التابعين لها.⁵²⁵

هذا، وقد نصّت المادة رقم (42)⁵²⁶ من المرسوم المذكور على سريان الأنظمة الخاصة بموظفي الحكومة وقانون رقم (13) لسنة 1975 بشأن تنظيم المعاشات والمكافآت التقاعدية على موظفي البلديات، وذلك ما لم يرد فيه نصّ بهذا المرسوم.

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة التمييز برفض الطعن المُقام من قبل موظف يعمل بالجهاز التنفيذي لأحد البلديات، وذلك تأسيساً على أنّ المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات قد قسّم المملكة إلى خمس بلديات، وجعل لكل بلدية شخصيتها الاعتبارية المستقلة، بما مفاده أنّ كل بلدية تعتبر وحدة مستقلة في التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة، وتنتمي إلى مجموعة نوعية متميزة عن الأخرى، لما كان ذلك وكان الثابت بتقرير الخبير المنتدب المؤرخ 2008/9/22 أن الطاعن عين بوزارة شؤون البلديات في 1997/2/24 على الدرجة التنفيذية الأولى وظل بها حتى 2006/9/1 - تاريخ إحالته إلى التقاعد المبكر - حيث منح الدرجة الثانية التنفيذية بأثر رجعي لمدة 18 شهراً بناءً على تسوية معه، ومن ثم يكون فاقد الحق في الترقية إلى الدرجة التي تعلو درجته مباشرة، وبالتالي باقي الدرجات المطالب بها لانتهاء شروط الترقية فيه، وخلو الأوراق مما يثبت أن المطعون ضدها الثانية أجرت حركة ترقيات إلى الدرجات المطالب بها، ولا وجه للتحدي بقاعدة المساواة بينه والمستشهد بهم ذلك أن المساواة لا تكون إلا في الحقوق التي يكفلها القانون فضلاً على أن المقارن بهما --- و --- قد حصلوا على ترقياتهما من الدرجة

⁵²⁵ انظر الطعن رقم (140) لسنة 2010، الصادر بجلسة 17/1/2011، محكمة التمييز البحرينية.

⁵²⁶ انظر المادة رقم (42) من المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 2001 بإصدار قانون البلديات البحرينية.

الثالثة حتى السابعة التنفيذية أثناء عملهما ببلديات مغايرة تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة عن التي كان يعمل بها الطاعن والمستشهد بهما الآخران السيد --- و----- فإن أولهما نقل إلى بلدية المنطقة الوسطى التي يعمل بها الطاعن بتاريخ 2004/2/12 وكان يشغل الدرجة التنفيذية الثالثة والثاني نقل إلى ذات الجهة السالفة في 2005/3/23 وكان على الدرجة التنفيذية الخامسة وهما تعلوان الدرجة التي كان يشغلها الطاعن في ذات التاريخ - التنفيذية الأولى - ومن ثم تكون طلبات الطاعن على غير سند ولا ينال من ذلك تمسكه في طلب إحالته إلى التقاعد المبكر بشرط تعديل درجاته مستقبلاً لمخالفة هذا الشرط لصحيح القانون ، وإذا انتهى الحكم الابتدائي المؤيد بالحكم المطعون فيه إلى رفضها فإنه يكون قد التزم صحيح القانون ويضحى النعي عليه على غير أساس.⁵²⁷

في حين اختلف المشرع الأردني عن بقية الأنظمة القانونية، إذ لم يقرر إحالة موظفي البلديات إلى قوانين الخدمة المدنية التي تنظم حياة العاملين بالجهات الحكومية، إنما نصّ على استحداث نظام خاص لهم، وذلك وفقاً لما قرره المادة رقم (70) من قانون البلديات.

وعلى أية حال، فإنّ استحداث نظام خاص لموظفي البلديات لا يغل يد القضاء الأردني من نظر المنازعات المتعلقة بهم، وذلك وفقاً لما قرره قانون القضاء الأردني، حينما نصّ على اختصاصه الشامل بجميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية.⁵²⁸

⁵²⁷ انظر الطعن رقم (140) لسنة 2010، الصادر بجلسة 17/1/2011، محكمة التمييز البحرينية.

⁵²⁸ انظر المادة رقم (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

ثانياً: الرقابة القضائية على العقود التي يبرمها المجلس البلدي المركزي

عرّف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي العقود الإدارية وفقاً للاتجاهات السائدة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي قائلاً: " ذلك الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وآية ذلك أن يتضمن العقد شرطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام"⁵²⁹.

وقد وضعت محكمة التمييز القطرية معياراً لتحديد العقد الإداري، وفي ذلك قالت إنّ المقرر أنّ العقد يعتبر إدارياً إذا كان أحد طرفيه من أشخاص القانون العام، ومتعلقاً بتسيير مرفق عام، ومتضمناً شروطاً استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، وإذا فقد العقد شرطاً من الشروط التي يتحقق بتوافرها مناط العقد الإداري، كان العقد من عقود القانون الخاص.⁵³⁰

كما قالت في ذات المعنى إنّ المقرر أنّ العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف العقد تسييره، وتغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة، ويترتب على ذلك أن للإدارة سلطة الإشراف على تنفيذ العقود، وأن لها دائماً حق تغيير شروط العقد وإضافة شروط جديدة بما يتراءى لها أنها أكثر اتقافاً مع الصالح العام، كما يترتب عليها أن للإدارة دائماً سلطة إنهاء العقد إذا قدرت أن هذا يقتضيه الصالح العام وليس للطرف الآخر، إلا الحق في التعويضات إن كان لها وجه على خلاف الأصل في العقود المدنية، ويوازن سلطة الإدارة في إنهاء العقد حق المتعاقد في الحصول على تعويض، ويخضع

⁵²⁹ انظر د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 59.

⁵³⁰ انظر الطعن رقم (49) لسنة 2008، الصادر بجلسة 2008/6/17، محكمة التمييز القطرية.

التعويض للأحكام العامة المقررة في هذا الصدد، ومنها شرط حصول الضرر من جراء إنهاء العقد، فإذا ثبت أن فسخ العقد لم يترتب ضرراً للمتعاقد فلا تعويض كما في حالة أن العملية أسفرت عن خسارة للمتعاقد.⁵³¹

هذا، وقد نصّ قانون تنظيم المناقصات والمزايدات عند تعريفه للجهة الحكومية؛ الهيئات والمؤسسات العامة، كما نصت المادة رقم (9) منه على تشكيل لجان بالجهات الحكومية تختص بإجراء المناقصات والمزايدات، على أن يحضر اللجنة ممثل لديوان المحاسبة، وتكون تسمية الأعضاء من قبل الوزير المختص أو رئيس الهيئة أو المؤسسة بحسب الأحوال.⁵³²

وبالرجوع لقانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، نجد أنّ المختص بتسمية لجنة المناقصات والمزايدات، هو الأمين العام، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (22) من قانون المجلس، حيث أعطت الأمين العام الاختصاص في تصريف الشؤون الفنية والمالية للمجلس. إلا أننا نرى من جانبنا، عدم انطباق أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات على المجلس البلدي المركزي، على اعتبار أن القانون قد حدّد نطاق سريانه على الوزارات والأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة. في حين أنّ قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي لم يحدّد طبيعة المجلس، ما إذا كان هيئة عامة أو جهازاً حكومياً، حيث اكتفت المادة رقم (2) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على منح المجلس الشخصية المعنوية دون تحديد لطبيعته، وهو ما ينسحب بطبيعة الحال إلى عدم اختصاص اللجنة ذات الاختصاص القضائي المنشأة بموجب قانون تنظيم المناقصات

⁵³¹ انظر الطعن رقم (71) لسنة 2006، الصادر بجلسة 2006/12/19، محكمة التمييز القطرية.

⁵³² انظر المادة رقم (9) من قانون المناقصات والمزايدات رقم (24) لسنة 2015 المعدلة بعض أحكام مرسوم بقانون رقم (18) لسنة 2018.

والمزيدات، والتي أسماها القانون لجنة فض المنازعات لجنة فض المنازعات⁵³³. ويكون بذلك الاختصاص منعقداً للدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية، وفقاً لما نصت عليه المادة رقم (3) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية.⁵³⁴

ومن جانبنا نرى، أنه من الجيد أن يتدخل المشرع لتعديل اختصاصات الأمين العام الخاصة بتشكيل لجان المناقصات والمزيدات، على أن تخضع هذه القرارات الصادرة من الأمين العام للاعتماد من قبل المجلس، وذلك حتى يكون المجلس على اطلاع بما يُبرمه المجلس من تعاقدات، بالإضافة إلى تقرير مزيد من الحماية بالنسبة لأموال المجلس.

وبعقد مقارنة مع التشريعات المقارنة، نلاحظ أنّ العقود التي يُبرمها المجلس البلدي الكويتي، لم ينصّ المشرع الكويتي في قانون بلدية الكويت الحالي، ولا قانون بلدية الكويت رقم (5) لسنة 2005 على أيّ نصوص استثنائية تحكم مسألة العقود التي يبرمها المجلس البلدي المركزي، واكتفى بسريان أحكام قوانين المناقصات الصادر في عام 1964 والملغى بالقانون الحالي الصادر في 2016.⁵³⁵

⁵³³ انظر المادتين (37، 38) من المرجع السابق.
⁵³⁴ انظر المادة رقم (3) من قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن الفصل في المنازعات الإدارية والمعدلة بموجب القانون رقم (12) لسنة 2013.
⁵³⁵ انظر إلى قانون رقم (33) لسنة 2016 بشأن بلدية الكويت، كما ينظر إلى القانون رقم (5) لسنة 2005 بشأن بلدية الكويت الملغى، كما ينظر إلى من قانون رقم (49) لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة.

وقد عرّف قانون المناقصات العامة الكويتي الجهات الحكومية، على أنها الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانية المحلقة أو المستقلة، والشركات المملوكة بالكامل لمؤسسة البترول الكويتية.⁵³⁶

هذا وقد نصّ القانون المذكور في المادة رقم (2) منه، على وجوب التزام الجهات العامة المحددة - عدا ما استثنته المادة - بالرجوع للجهاز المركزي للمناقصات، في حال إبرام الجهات المحددة بنص القانون أية عقود استيراد أو تكليف مقاولين أو تعاقد لشراء أو استئجار، إلخ...

هذا وقد نصت المادة رقم 2 من المرسوم انشاء الدائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية رقم (20) لسنة 1981 على اختصاص الدائرة الإدارية وحدها بنظر منازعات العقود الإدارية وتكون لها ولاية القضاء الكامل في تلك النزاعات.⁵³⁷

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة التمييز الكويتية بتمييز الحكم المطعون فيه وإحالة الطعن إلى أحد الدوائر التجارية، وذلك تأسيساً على أن عقود الإيجار التي تبرمها الجهات الإدارية بالنسبة لأملاك الدولة الخاصة، لا تعتبر من قبيل العقود الإدارية لأنها تتصل بأموال خاصة غير مخصصة للمنفعة العامة، وإن اشتملت تلك العقود على شروط تختلف عن الشروط التي ترد بعقود الإيجار العادية، ليس من شأنه أن يجعلها عقود إدارية تأسيساً على نص المادة رقم 24 من المرسوم الخاص بإيجار العقارات.

⁵³⁶ انظر المادة رقم (1) من قانون رقم (49) لسنة 2016 بشأن المناقصات العامة.

⁵³⁷ انظر المادة رقم (2) من المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 1981 بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية.

كما ذهبت المحكمة، إلى القول بأن اختصاص الدائرة الإدارية المنشئ بالمرسوم الصادر في 1981 وإن كان يتعلق بالنظام العام، إلا أن اختصاص المحكمة طبقاً للمادة الثانية منه لا يكون في العقد التي تكون الإدارة طرفاً فيه إدارياً من تلقاء نفسها، بل لابد من أن تتعاقد بوصفها سلطة عامة، وأن يتصل هذا التعاقد بتسيير مرفق عام، أو يتسم بالطابع المميز للعقود الإدارية من خلال شروط خاصة تختلف عن روابط القانون الخاص.⁵³⁸

ويتفق الوضع في مملكة البحرين مع ما ذهب إليه كل من المشرع القطري والكويتي، من اشتراط إبرام عقود المجلس البلدي عن طريق مجلس المناقصات والمزايدات⁵³⁹، حيث نصت المادة رقم (3)⁵⁴⁰ من المرسوم المعدل على سريان أحكامه على البلديات.

هذا، وقد نص المرسوم رقم (42) الخاص بالسلطة القضائية في مملكة البحرين في المادة رقم (7) على اختصاص المحكمة الكبرى المدنية بالنظر في كافة النزاعات الإدارية، عدا أعمال السيادة والحالات المستثناة بنصوص خاصة.⁵⁴¹

⁵³⁸ انظر الطعن رقم (41) لسنة 1992، تجاري، الصادر بجلسة 1993/1/31، محكمة التمييز الكويتية، نقلاً عن المستشار. ناصر معلا، المحامي. جمال الجلاوي، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي اقرتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عاماً، الطبعة الأولى، مجلس الوزراء الفتوى والتشريع، 1999، ص 231 وما بعدها.

⁵³⁹ انظر المادة رقم (1) من قانون رقم (29) لسنة 2010 الخاص بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (36) لسنة 2002 الخاص بتنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية.

⁵⁴⁰ انظر المادة رقم (3) من قانون رقم (36) لسنة 2002 بشأن تنظيم المناقصات والمشتريات الحكومية.

⁵⁴¹ انظر الحكم رقم (802) لسنة 1992، الغرفة الثالثة، الصادر بجلسة 1992/11/25، محكمة الكبرى الاستئنافية، نقلاً عن د. بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين - دراسة مقارنة -، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 347 حيث ذهبت إلى القول " إذ كان البين من الاطلاع على العقد المؤرخ في 1987/9/1 المبرم بين المستأنف والمستأنف ضدها أن محل الانتقاع بمال عام أي شغل مال عام ونص فيه على حق المستأنف ضده في إنهاء العقد قبل حلول أجله فإن العقد سالف الذكر يكون قد اتسم بالطابع المميز للعقود الإدارية من حيث اتصاله بمرفق عام واخذه بأسلوب القانون العام فيما تضمنه من شروط استثنائية لا يعرفها القانون الخاص"، كما ينظر إلى المادة رقم (7) من المرسوم بقانون رقم (42) لسنة 2002 بشأن السلطة القضائية البحرينية.

وتبعاً إلى ما ذهبت إليه الدول السابقة، فقد انتهج المشرع الأردني ذات ما اتبعته الدول المقارنة السابقة في مسألة العقود التي يبرمها المجلس البلدي أو المحلي، إلا أنّ الاختلاف يكمن في الأداة التشريعية التي صدرت بها التشريعات المنظمة لعملية المشتريات الحكومية، إذ أنّ ذلك نص عليه الدستور الأردني في المادتين (114، 120) من ترخيص الدستور لمجلس الوزراء بموافقة الملك إصدار أنظمة تتعلق بالأموال العاملة وكيفية إنفاقها. وبناء عليه، صدر النظام الخاص بالمشتريات الحكومية، واشترط سريان أحكامه على الجهات الحكومية والوحدات المحلية التي من ضمنها البلديات.⁵⁴²

كما نصّت المادة رقم (95)⁵⁴³ من النظام على اختصاص المحاكم الأردنية بالنظر في النزاعات الناشئة عن تنفيذ العقود المبرمة بموجب أحكام هذا النظام، ولكن لم يحدد النظام المحكمة المختصة بالنظر في النزاع.

ونرى من جانبنا، أنّ الاختصاص ينعقد للمحكمة الإدارية، وذلك لسببين، هما:

- الأول، أنّ قانون القضاء الإداري الأردني قد نصّ في البند التاسع من المادة رقم (5) على اختصاص المحكمة الإدارية في الطعون التي تُعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب القوانين، وهو فعلاً ما نصّ عليه النظام في المادة رقم (95).
- الثاني، أنّ العقود الإدارية وفقاً لخصائصها سألقة الذكر قد نصت غالبية القوانين على اختصاص القضاء الإداري بنظرها، سواء كانت الدولة تتبنى القضاء المزدوج أو القضاء

⁵⁴² انظر المادة رقم (2) من النظام رقم (28) لسنة 2019 بشأن المشتريات الحكومية الأردنية.

⁵⁴³ انظر المادة رقم (95) من المرجع السابق.

الموحد بأن تخصص لها دوائر محددة. الأمر الآخر، هو أنّه من غير المنطقي إحالة نزاع إداري للقضاء العادي مع وجود صاحب الاختصاص الأصيل، وهي المحكمة الإدارية. الأمر الذي نخلص معه إلى اختصاص الدائرة الإدارية بالنظر في المنازعات الإدارية الناشئة عن العقود الإدارية. وإن كان من الأجدر على المشرع الأردني النص في قانون القضاء الإداري على اختصاص القضاء الأردني بالنظر في منازعات العقود الإدارية.

أمّا المشرع المصري، فلم ينص على أية نصوص خاصة للعقود التي تُبرمها الوحدات الإدارية في قانون الإدارة المحلية وتعديلاته، هذا وقد نصّت المادة رقم (1)⁵⁴⁴ من القانون رقم 182 لسنة 2018 بشأن إصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تُبرمها الجهات العامة على سريان أحكام هذا القانون على وحدات الإدارة المحلية. كما نصّت المادة رقم (90)⁵⁴⁵ من القانون المذكور على اختصاص إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة بمراجعة مشروعات العقود التي تكون الجهة الإدارية طرفاً فيها، ونماذج كراسات الشروط، وأنماط العقود النموذجية، والأدلة الإرشادية، وغيرها ممّا هو منصوص عليه في المادة (19)⁵⁴⁶ من هذا القانون.

كما فتح المشرع المصري الباب أمام التحكيم الاختياري في العقود الإدارية التي تُبرمها

الوحدات الإدارية المحلية في المادة رقم 91.⁵⁴⁷

⁵⁴⁴ انظر المادة رقم (1) القانون رقم (182) لسنة 2018 بشأن إصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

⁵⁴⁵ انظر المادة رقم (90) من المرجع السابق.

⁵⁴⁶ انظر المادة رقم (19) من المرجع السابق.

⁵⁴⁷ انظر المادة رقم (91) من القانون رقم (182) لسنة 2018 بشأن إصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

هذا، وتختص المحكمة الإدارية بالنظر في منازعات العقود الإدارية، متى كانت قيمتها لا

تتجاوز خمسمائة جنيه، وينعقد الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري فيما زاد عن ذلك.⁵⁴⁸

وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى القول على أنه بصدور قانون

تنظيم المناقصات والمزايدات بالقانون رقم (89) لسنة 1998 والعمل بأحكامه، وما تضمنته من

وُجوب تطبيقها على جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة، والإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية

والاقتصادية؛ أصبحت هذه الجهات خاضعة له دون تفرقة بين كونها تنتمي إلى وحدات الجهاز

الإداري للدولة والإدارة المحلية التي تطبق عليها الأنظمة الحكومية، أو تدرج في عداد الهيئات

العامة التي تنظمها قوانين ولوائح خاصة. وهذا النهج الذي سلكه المشرع -قبل صدور القرار بقانون

رقم (82) لعام 2013 -يُغايِر نهج قانون تنظيم المناقصات والمزايدات السابق رقم (9) لسنة

1983 التي كانت تُطبّق أحكامه على بعض الجهات فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين

أو القرارات المتعلقة بإنشائها وتنظيمها. وإذ عمد المشرع إلى إلغاء ذلك القانون بالقانون رقم (89)

لسنة 1998 وأخضع جميع الهيئات المنصوص عليها في المادة الأولى من مواده لأحكامه بصفة

مطلقة، دون أن يُقيّد ذلك بما قد يرد من نصوص في القوانين والقرارات المنشئة أو المنظمة لها،

فإنه لا مناص من القول بخضوع وحدات الإدارة المحلية لأحكامه فيما نظمته من وسائل لإبرام

العقود أيًا كانت طبيعتها القانونية.⁵⁴⁹

⁵⁴⁸ انظر المواد (10، 13، 14) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 وتعديلاته

⁵⁴⁹ انظر فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، ملف رقم 402/1/54، الصادرة بجلسة 2005/1/5، مجلس

الدولة المصري.

وتطبيقاً لذلك، ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول، حيث إنّ مفاد ما تقدم وفي ضوء ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا - قبل تعديل القانون رقم (89) لسنة 1998 بشأن المناقصات والمزايدات بموجب المرسوم بقانون رقم (82) لسنة 2013 سالف البيان، أن المشرع قرّر في إفصاح جهير سريان أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (89) لسنة 1998 على وحدات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، بما مفاده إخضاع هذه الجهات لأحكامه دون تفرقة بين كون هذه الجهات تنتمي إلى وحدات الجهاز الإداري للدولة والإدارية المحلية التي تسري عليها الأنظمة الحكومية ، أو تتدرج في عداد الهيئات العامة التي تنظمها قوانين ولوائح خاصة ، وهذا النهج الذي سلكه المشرع - في هذا القانون - يُغيّر نهج قانون المناقصات والمزايدات السابق الصادر بالقانون رقم (9) لسنة 1983 ، والذي كان ينص على سريان أحكامه علي الهيئات العامة ، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين أو القرارات المتعلقة بها.⁵⁵⁰

وعلى كلّ ما تقدّم، يرى الباحث من جانبه أنّ كلّ القوانين التي قارنا بعضها ببعض، تأخذ بفكرة الرقابة القضائية على المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية على وجه الخصوص وهو موقف يُحمد معه توجه المشرعين، لِمَا للرقابة القضائية من نتائج تُحقّق معها النتائج المبتغاة من إبرام العقود الإدارية. فالرقابة القضائية تضمن سير المشاريع التنموية التي تقودها المجالس البلدية أو المحلية على حد سواء، هذا بالإضافة إلى أنّها مدعاة لبث الطمأنينة للمتعاقد مع الجهة الإدارية كونه الطرف الضعيف، إذا ما قورن وضعه بوضع المجالس المحلية أو البلدية في تلك العقود. ومن المفيد الإشادة بالموقف الذي سلكه المشرع المصري والأردني من النصّ، على جوازيه اللجوء

⁵⁵⁰ انظر الحكم رقم (40521) لسنة 70 ق، الصادر بجلسة 2019/3/26، محكمة القضاء الإداري.

للتحكيم في العقود الإدارية، وهو ما لم يرد به النص في باقي القوانين لدول الخليج، وهو ما نطمح إليه، من أن يتبنى ذلك المشرع القطري في القوانين الإجرائية التي يجب اتباعها أمام القضاء، على أن يكون تبني مسألة التحكيم اختيارية.

أما فيما يتعلّق بمسألة خُضوع المجالس المحلية أو البلدية للقوانين المنظمة للتعاقدات الحكومية، فإنّ تلك المسألة -من وجهة نظرنا- أمر سليم من حيث المبدأ، لأنّه لا يُوجد أيّ مبرر لاستثناء وحدات الإدارة المحلية للاستقلال بنفسها عن الجهات المركزية عند التعاقد، ذلك أنّ كافة الجهات الحكومية تخضع لذات القانون. كما أنّ القول، بأنّ من شأن عدم استثناء المجالس المحلية لإبرام عقودها وفقاً لنظام خاص أن يبطئ حركة التنمية المُلقاة على عاتق تلك المجالس، فإنّ ذلك القول يفتقر إلى المنطق السليم، تأسيساً على أنّ كافة الجهات الحكومية ومرافق الدولة الحكومية، خاضعة لهذه القوانين المتعلقة بالتعاقدات الحكومية. وأنّه لو افترضنا بأنّ تلك القوانين تُؤخّر من الأعمال المنوطة بتلك المجالس، فإنّ ذلك ينسحب على جميع جهات الدولة، وهو أمر غير متصور. كما أنّ الأعمال والاختصاصات التي تقوم بها هذه المجالس، لا تزيد أهمية عن تلك التي تقوم بها باقي الجهات الحكومية، للقول باستثنائها عن القوانين المنظمة لتعاقدات الجهات الحكومية. أمّا بالنسبة للعقود التي لا تخضع للوصف الإداري الذي تبنته أحكام المحاكم، فإنّها تكون عقوداً مدنية تختصّ بها المحاكم العادية في الدول التي تأخذ بالنظام المزدوج، والدوائر المدنية للدول التي تأخذ بالنظام الموحد كدولة قطر، حيث تخضع الدعوى للشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى؛ من صفة، ومصلحة، وأهلية، وذلك طبقاً لما نصّ عليه قانون المرافعات المدنية والتجارية.⁵⁵¹

⁵⁵¹ انظر المادة رقم (71) من قانون رقم (13) لسنة 1990 بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية المعدلة بموجب قانون رقم (3) لسنة 2019.

الخاتمة

نُخَلِّصُ فِي خاتمة هذا البحث إلى جُملة من النتائج والتوصيات، يُمكن أن تُمثّل -بحقّ- إيضاحات جوهرية ومثمرة للنظام القانوني المُنظّم للمجلس البلدي المركزي بدولة قطر. وقد تمكّنّا من الوصول إلى ما وصلنا إليه، نتيجة اتّباع منهج قوامه الرئيس تحليل النصوص القانونية التي صاغها المشرّع القطري، ومقارنتها بالقوانين المقارنة، ودراسة توجّهات القضاء في تطبيق أحكام القوانين المنظمة لهذا المجلس، ومقارنتها بالتوجهات القضائية في الدول المقارنة. هذا، مع ضرورة الوعي بأنّ تجربة دولة قطر في الأخذ باللامركزية الإدارية الإقليمية ترتدّ إلى عام 1955 من خلال إنشاء مجلس بلدية الدوحة، فرُغم عدم تضمّنه لمُختلف شروط قيام اللامركزية وأركانها، إلّا أنّه يُعتبر النواة الأولى لولادة مثل هذا الأسلوب في دولة قطر. إنّ مُختلف النتائج التي توصلنا إليها، تتوزّع في المسائل التالي ذكرها، وهي:

أولاً: يُمكن القول إنّ المشرّع القطري في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي رقم (12) لسنة 1998 وتعديلاته قد تخلّى عن شرط الجنسية القطرية الأصلية، وذلك على خلاف ما كان ينصّ عليه قانون المجلس المُلغى لسنة 1990. ولكنه بالمُقابل، وضع شرطاً يُماثل الوضع السابق من حيث التشدّد، ذلك أنّه اشترط في المواطن المتجنس، أن يكون والده من مواليد دولة قطر، إلّا أنّ المادة رقم (16) من قانون الجنسية القطري رقم (38) لسنة 2005 قد نسخت القاعدة الخاصة بوجوب أن يكون والد المرشح من مواليد دولة قطر. هذا واختلّفت أحكام القضاء القطري حول مراقبة قرارات لجنة فحص الطعون الصادرة برفض ترشح أحد الأشخاص وذلك لعدم توافر شرط الجنسية به، فذهبت مراراً إلى قبول التحقق من توافر هذا الشرط، بينما رفضت ذلك مراراً أخرى بحُجّة حظر قانون السلطة القضائية لمراقبة مسائل الجنسية، وكذلك القيود الواردة بالمرسوم رقم

(17) لسنة 1998 بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، هذا وتجدر الإشارة، إلى أن مُزدوج الجنسية يمكنه الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي. أما بالنسبة لشرط السن المطلوب في المرشح، فيلاحظ أنه قد مرّ بعدد من التطورات وفقاً للتشريعات المتعاقبة الخاصة بالمجلس البلدي المركزي، ويغلب على هذه التطورات طابع التشدد، ورفع السن المطلوب في المرشح لعضوية المجلس البلدي المركزي حتى أن أصبح ثلاثين عاماً. كما أن هنالك عدداً من الشروط التي تطلب المرشح توافرها في المرشح، إلا أنه في ذات الوقت لم يحدّد كيفية التحقق من توافرها في المرشح كشرط إجادة القراءة والكتابة، بالإضافة إلى أن المرشح لم يحدّد نوع اللغة الواجب على المرشح إجادة قراءتها وكتابتها، سيما وأنّ المرشح الكويتي اشترط في أعضاء المجلس البلدي المعيّنين حصولهم على مؤهل جامعي، وذلك على عكس ما اشترطه بالنسبة للأعضاء المنتخبين حيث اكتفى باشتراط إجادة القراءة والكتابة باللغة العربية. كما أن المرشح القطري لم يحدّد ماهية الصدق والأمانة المطلوبة فيمن يُرشح نفسه لعضوية المجلس البلدي المركزي، رغم أن القوانين المقارنة محلّ الدراسة لم تشترط مثل هذا الشرط.

وبالإضافة إلى الشروط السابقة، لم يشترط المرشح منع من صدر بحقه حكم بعقوبة جنائية من الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي، واكتفى بمنع من صدر في حقه حكم في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، دون تحديد لنوعها، على أن يزول هذا المنع لمن رُدّ إليه اعتباره قضائياً أو قانونياً برغم من اشتراط المرشح الكويتي والبحريني لذلك.

كما أن المرشح لم يحدّد كيفية ترشح الأشخاص الذين انتهت علاقتهم الوظيفية بالجهات المحظور على مُنتسبها الترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي، كالعاملين بالقطاعات العسكرية.

ولم ينص أيضًا في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، على اشتراط حسن سمعة وسيرة المرشح، أو اشتراط الصلاحية العقلية والنفسية له.

هذا بالإضافة، إلى أنّ المشرّع القطري لم يمنع الجمع بين العضوية وتولي الوظائف العامة، باستثناء العاملين في الجهات العسكرية وذلك على عكس ما ذهب إليه كلّ من المشرع الكويتي والبحريني والأردني.

وبالاطلاع على التشريعات المقارنة، نلاحظ أنّها تشترط بعض الشروط الإضافية، غير تلك التي نصّ عليها المشرع القطري للترشح لعضوية المجلس البلدي المركزي، ومن أهم تلك الشروط:

- يشترط كل من القانون الكويتي والبحريني والمصري والأردني دفع رسوم معينة للترشح لعضوية المجلس البلدي أو المحلي.

- نص المشرع الأردني على حرمان من ينتمي لأحزاب سياسية غير أردنية من الترشح لعضوية المجلس المحلي، كما نصّ المشرع البحريني على حرمان قيادات وأعضاء الجمعيات السياسية المنحلة بحكم نهائي من الترشح لعضوية المجلس البلدي.

- نص المشرع الكويتي على حرمان من يصدر بحقه حكم في جريمة المساس بالذات الإلهية، الأنبياء، الذات الأميرية من الترشح لعضوية المجلس البلدي.

- نص المشرع البحريني على حرمان المحكوم عليه في إحدى الجرائم الانتخابية أو الجرائم العمدية المحكوم عليه بناء عليها لمدة تزيد عن ستة أشهر.

- نص المشرع الأردني على حرمان كل من صدر بحقه حكم نهائي بالإفلاس من

الترشح لعصوية المجلس المحلي.

ثانياً: لم يصدر القانون الذي ينظم انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، الذي

نصت عليه المادة رقم (4) من القانون رقم (1) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام

قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، واستمر العمل بالمرسوم رقم (17) لسنة 1998 الذي

صدر نفاذاً لنص المادة الرابعة قبل تعديلها. ويمكننا القول بأنه لا يمكن أن يُقدّم طلب الترشح

لعضوية المجلس البلدي المركزي عن طريق وكيل للمرشح، وذلك حتى تتمكن اللجنة من

التحقق من توافر الشروط بالمرشح، خاصةً فيما يتعلق بشرط إجادة القراءة والكتابة بالإضافة

إلى عدم جواز التقدّم بطلب الترشح شفاهه لذات السبب.

وعلاوة على ما تمّ ذكره، لم تنص المادة رقم (15) من المرسوم بقانون الخاص بنظام انتخاب

أعضاء المجلس البلدي المركزي، على حقّ من تقدّم بطلب الترشح ولم يرد اسمه في كشوف

المرشحين في الطعن على كشف المرشحين.

هذا ويُعدّ قرار لجنة فحص الطعون والتظلمات في الطعون المقدمة على الأسماء الواردة في

كشوف المرشحين نهائياً. ولم يحدّد كذلك المرسوم بقانون الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس

البلدي المركزي، ميعاداً للتنازل عن الترشح، على خلاف ما ذهب إليه كلّ من المشرع الكويتي

والمصري والبحريني، إذ أنّهم حدّدوا ميعاداً نهائياً للتنازل، وهو قبل الاقتراع بسبعة أيام.

ثالثاً: نصّ المشرع في قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي على تمتّع عضو المجلس

البلدي المركزي بحصانة موضوعية نصت عليها المادة رقم (58) من اللائحة الداخلية للمجلس

البلدي المركزي، هذا ويتفق ما ذهب إليه المشرع القطري مع ما ذهب إليه كلاً من المشرع المصري

والبحريني في هذا الشأن، بينما لم ينص كل من المشرع الكويتي والأردني على أي نوع من الحصانات لأعضاء المجلس البلدي أو المحلي.

إلا أن المشرع المصري نص على ضمانات إضافية لم ينص عليها المشرع القطري حيث نصت المادة رقم (91) من قانون الإدارة المحلية المصري على وجوب إخطار المجلس الشعبي المحلي بما أُتخذ من إجراءات جنائية ضد العضو. كما توسّع المشرع المصري وشمل الإجراءات التأديبية أيضًا، وذلك متى كان العضو من العاملين بالجهاز الإداري بالدولة أو القطاع الخاص، بل إن القانون اشترط موافقة المجلس قبل نقل العضو الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى.

رابعاً: نصّ المشرع القطري على اعتبار فقد الثقة والاعتبار، من أسباب فصل العضو، هذا ولم يعرف المشرع ماهية الثقة والاعتبار المطلوبة في عضو المجلس البلدي المركزي، ناهيك عن كونه لم يشترطها كشرط للترشح لهذه العضوية.

هذا مع العلم بأنّ فقد الثقة أو الاعتبار لا يرتبطان بفقد شروط العضوية، وذلك وفقاً لما نصّت عليه المادة رقم (29) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، عندما نصّت على أنه " يفصل العضو، إذا فقد الثقة أو الاعتبار اللذين تتطلبهما عضوية المجلس، أو أخل بواجبات العضوية، أو فقد شرطاً من الشروط المنصوص عليها في المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي "؛ وهو ما يعني أنّ المشرع جعل فقد شروط العضوية المنصوص عليها في المادة رقم (5) بمعزل عن فقد الثقة أو الاعتبار. هذا بالإضافة، إلى أنّ فقد الثقة أو الاعتبار لا يكونان إلا بصدور حكم جنائي في جنابة أو جنحة دون المخالفات، وذلك وفق المفهوم الذي نصّ عليه قانون الإجراءات الجنائية رقم (23) لسنة 2004؛ وهو ما يعني أنّ صدور حكم جنائي في جنابة

أو جنحة كاف بأن يكون سبباً لسقوط عضوية العضو، حتى وإن لم تكن هذه الجناية أو الجنحة متعلقة بالشرف والأمانة.

كما لم يُفَرَّق المشرع بين سقوط العضوية الوجوبي وإسقاطها التقديري الذي يملكه المجلس، حيث جعل نص المشرع في المادة رقم (29) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي الإخلال بالواجبات من موجبات السقوط الوجوبي، وذلك وفقاً لما نصّ عليه المشرع في المادة المشار إليها، حيث نص على - سقوط العضوية - التي يتطلب معها فصل العضو من المجلس البلدي المركزي في المادة رقم (29) من قانون المجلس دون تقدير من قبل المجلس، هذا وأنّ المشرع لم يحدّد مدى جسامته الإخلال بالواجبات التي تستدعي سقوط العضوية.

كما لم يشترط المشرع في مرسوم الحلّ أن يكون مسبباً، كما أنّه لا يشترط عدم حل المجلس مرتين لذات السبب، واكتفى قانون رقم (1) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي بتحديد ميعاد أربعة أشهر كحدّ أقصى لإجراء انتخابات أعضاء المجلس البلدي المركزي من تاريخ صدور مرسوم الحلّ.

خامساً: أغرق المشرع القطري المجلس البلدي المركزي بالاختصاصات الاستشارية والرقابية، ولم يمنحه إلا اختصاصات تقريرية محدودة، وذلك على عكس ما ذهب إليه المرسوم بقانون البلديات البحريني ولائحته التنفيذية، وكذلك المشرعين المصري والأردني. وفي المقابل، أعطى المشرع القطري السلطة التنفيذية اختصاصات رقابية على أعمال المجلس، بحيث لا يمكن للمجلس القيام بأيّ عمل دون موافقة الوزير المختص أو مجلس الوزراء.

ولم يمنح المشرع القطري المجلس البلدي المركزي وسائل للحصول على الموارد المالية، عدا المخصصات المالية الحكومية. هذا وتجدر الإشارة، إلى أنّ المجلس البلدي لم يستخدم حتى يومنا

هذا النصوص المتعلقة بالأوامر المحلية المنصوص عليها في المادة رقم (10) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي. كما لم ينص المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، على الجرائم الواقعة خلال العملية الانتخابية أو بسببها، كما لم ينص قرار وزير الداخلية الخاص بالدعاية الانتخابية على أيّ تجريم بالنسبة للجرائم الانتخابية المتعلقة بالدعاية الانتخابية.

سادسا: كان لرئيس المجلس البلدي العديد من الاختصاصات التي نصّ عليها قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي رقم (12) لسنة 1998، ولكن سُلبت هذه الاختصاصات بعد صدور القانون رقم (1) لسنة 2011 ومُنحت للأمين العام الذي أصبح تعيينه من قبل الوزير المختص، بعدما كان تعيينه من قبل المجلس.

سابعا: لا يمكن القول إنّ المجلس البلدي المركزي القطري هيئة لامركزية إدارية إقليمية، وذلك لعدم توافر شرط المصالح المحلية المتميزة التي من المفترض أن يقوم برعايتها. كما لا يمكن القول كذلك، إنّ المجلس البلدي المركزي هو هيئة استشارية أو رقابية، وذلك لاختلاف أسلوب عضويته عن الأسلوب المتبع في تولي الهيئات الاستشارية في الدولة. هذا بالإضافة إلى اختلاف الرقابة المفروضة على هذه الهيئات عن تلك التي تُمارسها الجهات المركزية على المجلس البلدي المركزي، وهو ما يجعلنا نقول بأنّ المجلس البلدي المركزي يتبوأ مركزا متميزاً او يمكن القول بأنه هيئة لامركزية إدارية إقليمية ناقصة العناصر.

ثامنا: يرتبط المجلس البلدي المركزي بالأمير، حيث يكون للأمير حلّ المجلس بمرسوم، كما يُصدر الأمير مرسوم انحلال المجلس، بالإضافة إلى دعوة المجلس للانعقاد، وتحديد ميعاد انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، وتحديد المكافآت التي يتقاضاها أعضاء المجلس، وتعيين

لجنة تتولى اختصاصات المجلس في صورة حلّ المجلس، على أن تُصدّر هذه الاختصاصات بمراسيم، وذلك في الحالات المقررة بقانون تنظيم المجلس البلدي المركزي. هذا ويكون للأمير علاقة غير مباشرة بالمجلس البلدي المركزي، من خلال هيئات ذات شخصية معنوية تابعة له وذات اختصاص رقابي، وهي ديوان المحاسبة.

ويرتبط المجلس البلدي بوزير الداخلية -وفقاً لما يقرّه قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي والمرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998- بعدد من الاختصاصات، منها تحديد الدوائر الانتخابية، وتحديد عدد الأعضاء الذين يتمّ انتخابهم من كل دائرة انتخابية، وتشكيل لجان فحص الطعون والنظلمات الانتخاب، وإصدار القواعد المتعلقة بتنظيم الدعاية الانتخابية.

ويرتبط المجلس البلدي المركزي بوزير البلدية والبيئة، حيث يكون للأخير حقّ اعتماد بعض القرارات التي يصدرها المجلس البلدي المركزي، كما يختص الوزير بتعيين الأمين العام للمجلس البلدي المركزي، هذا بالإضافة إلى اختصاصه باعتماد طلبات إيفاد أعضاء المجلس، وغيرها من الاختصاصات التي يمنحها القانون.

ويرتبط المجلس البلدي المركزي بمجلس الوزراء -وذلك وفقاً لما نص عليه قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي- من خلال الاختصاصات التي يباشرها مجلس الوزراء بشأن المجلس البلدي المركزي، كاعتماد اللوائح والقرارات التي يُصدرها المجلس، بالإضافة إلى حقه في تقديم مشروع قانون للسلطة التشريعية فيما يتعلق بالمجلس البلدي المركزي.

تاسعا: تختلف علاقة السلطة التشريعية بالمجالس البلدية أو المحلية بالنسبة لكلّ من دولة قطر والكويت ومملكتي الأردن والبحرين، مع الوضع بالنسبة لجمهورية مصر العربية. حيث يكون للسلطة التشريعية في مصر حقّ استخدام وسائلها المتعلقة بالرقابة على الوزارات بالنسبة للمجالس

المحلية، على اعتبار أنّ المجلس الأعلى للإدارة المحلية يرأسه رئيس مجلس الوزراء وعضوية وزير الإدارة المحلية، وهو ما يعني أنّ للبرلمان المصري صلاحية استجواب هؤلاء الأعضاء، وطرح الثقة عنهم إن تطلب الأمر ذلك. وعلى خلاف ذلك في الدول المشار إليها سابقاً، حيث لا تملك السلطات التشريعية بها هذه الصلاحية، إلا أنها تملك رقابة غير مباشرة على الوزراء المختصين فيما يتعلق بالتصديق على قرارات هذه المجالس.

هذا، ويمتلك مجلس الشورى القطري حقّ تعديل القوانين المنظمة للمجلس البلدي المركزي، سواء بإكسابه مزيداً من الصلاحيات أم بالانتقاص منها. كما أنّه يختصّ بإقرار موازنة المجلس الملحقة بالموازنة العامة للدولة، ناهيك عن حقّه في طلب الاستشارة من المجلس البلدي المركزي متى احتاج ذلك.

عاشراً: تختصّ الدوائر الإدارية الابتدائية والاستئنافية في القضاء القطري بالفصل في الطعون الانتخابية المتعلقة بعملية انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، بالإضافة إلى القرارات الإدارية النهائية التي يصدرها المجلس البلدي المركزي؛ سواء ما تعلّق منها بالأعضاء أو الموظفين. كما تختصّ الدائرة الإدارية بالمحكمة الابتدائية في الفصل في منازعات العقود الإدارية التي يُبرمها المجلس وليس لجنة فضّ المنازعات - ذات الاختصاص القضائي - المنصوص عليها بقانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (24) لسنة 2018 وذلك على اعتبار أنّ المجلس البلدي المركزي ليس من الجهات والهيئات التي يسري عليها أحكام هذا القانون، بينما تختصّ الدوائر المدنية بالفصل في منازعات العقود المدنية التي يُبرمها المجلس، وهذا وقد حظر المشرع في المادة رقم (3) من قانون رقم (7) لسنة 2007 الخاص بالفصل في المنازعات الإدارية، القضاء من الرقابة على القرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب.

تُمثّل مُختلف هذه النتائج، إضاءات حقيقية تُمثّل مدخلاً رئيساً للإحاطة بالنظام القانوني للمجلس البلدي المركزي لقيامها على الدراسة الجادة للنصوص القانونية النازمة لهذا الجانب، ناهيك عن عقدها لمقارنات مع بعض التشريعات المقارنة في ذات الموضوع المدروس. وقد خُصّ الباحث في خاتمة هذا العمل إلى جُملة من التوصيات، نسوقها تَباعاً كالاتي:

أولاً: التوصيات الخاصة بالمشروع

يهيب الباحث بالمشروع القطري بضرورة: -

1- تعديل شروط عُضوية المجلس البلدي المركزي، على النحو التالي:

- إلغاء شرط الكفاءة والأمانة، والاستعاضة بشرط حسن السمعة والسيرة بدلاً عنه.
- إضافة عدم سابقة الحكم على المرشح في جنائية عمدية، بغض النظر عن مدى ارتباطها بالشرف والأمانة.
- تحديد ضوابط الترشح لعُضوية المجلس البلدي المركزي بالنسبة للعاملين بالجهات العسكرية.

2- تعديل حالات انتهاء العضوية بالمجلس البلدي المركزي، على النحو التالي:

- إلغاء مُصطلح الفصل، واستبداله بمصطلحين، هما: سقوط العضوية، وإسقاطها.
- التفرقة بين حالات السقوط الحكمية - وهي فقد أحد شروط الترشح المنصوص عليها في المادة رقم (5) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي - وبين حالات إسقاط العضوية التي يكون فيها الأمر راجعاً لتقدير المجلس، وهي حالة إخلال العضو بواجبات العضوية والتغيب بدون عذر.
- وضع ضوابط وشروط لإسقاط العضوية للإخلال بواجبات العضوية، وذلك من خلال اشتراط جسامه الإخلال بالواجبات، أو تكرار الإخلال وإن لم يكن جسيماً.

- 3- إصدار قانون انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي التي نصت عليه المادة رقم (3) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المُعدّلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011، على أن يتضمّن قواعد الدعاية الانتخابية، والنصوص الخاصة بالجرائم الانتخابية.
- 4- تحديث قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي ولائحته الداخلية، والقرارات الصادرة من المجلس بما يتوافق والتطور التشريعي الحاصل في الدولة.
- 5- إلغاء النصوص الخاصة بصلاحيات الأمين العام المنصوص عليها في المادتين (17، 22) من تعديل قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، وإرجاع نصوص المواد (17، 19، 22) من قانون رقم (12) لسنة 1998 قبل التعديلات التي جاء بها القانون رقم (1) لسنة 2011.
- 6- إعادة النظر فيما يتعلق باختصاصات المجلس البلدي المركزي، وذلك حتى نكون بصدد هيئة لامركزية إدارية إقليمية تحمي المصالح المتميزة لمناطق الدولة المختلفة ومُدنها.
- 7- إلغاء تحصين القرارات الصادرة من لجنة فحص طعون التظلمات المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 الخاص بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي.
- 8- إلغاء تحصين القرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب المنصوص عليها في قانون رقم (7) لسنة 2007 بشأن المنازعات الإدارية.
- 9- تعديل نص المادة رقم (31) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي المُعدّلة بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011 بإضافة بعض الضوابط والقيود على حلّ المجلس، وهي:

• اشتراط مُوافقة مجلس الشورى على حلّ المجلس البلدي المركزي.

• اشتراط تسبب مرسوم الحلّ.

• اشتراط ألاّ يحلّ المجلس البلدي المركزي لذات السبب مرتين.

10-تعديل المادة رقم (10) من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي، وذلك من خلال

تحديد ما تُردُّ عليه الأوامر المحلية، بالإضافة إلى اشتراط مُوافقة مجلس الشورى على هذه الأوامر.

11-تعديل المادة رقم (5) مكرر من قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي والمنشأة

بموجب القانون رقم (1) لسنة 2011 بإضافة موظفي الشركات التي تساهم الدولة في رأس مالها، فيما يخصّ الإجازات والتفرغ للعضوية، وكلّ ما نصت عليه المادة المُشار إليها.

12-النصّ على خلق قنوات تواصل بين المجلس البلدي المركزي وأهالي المناطق

والمدن، للوقوف على ما يُواجهونه من إشكاليات. مع النصّ على آلية لحلّ تلك الإشكاليات وفق اختصاصات المجلس البلدي المركزي.

13-تعديل نصّ المادة رقم (25) من المرسوم بقانون رقم (17) لسنة 1998 الخاص

بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي، وذلك بإلغاء اختصاص المجلس بالنظر في الطعون المتعلقة بصحة عُضوية أعضاء المجلس البلدي المركزي، وجعل ذلك من اختصاص الإدارية الاستئنافية، على أن تُلحق هذا المسألة بمسائل الطعون الانتخابية التي تختصّ بها الدائرة الاستئنافية وفقاً لاختصاصاتها المنصوص عليها في المادة رقم (8) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية.

14- إنشاء هيئة مستقلة لها شخصية معنوية يكون أعضاؤها من القضاء، تختص بالعملية الانتخابية للمجلس البلدي ومجلس الشورى، عندما يصدر قانون الانتخاب الخاص، وذلك لتحل محل إدارة الانتخابات التابعة لوزارة الداخلية.

15- تعديل تسمية المجلس البلدي المركزي، وذلك بإزالة كلمة المركزي.

ثانياً: التوصيات الخاصة بالسلطة التنفيذية.

1- على وزارة البلدية والبيئة عدم الانتقاص من اختصاصات المجلس البلدي المركزي، وذلك من خلال اقتراح الوزارة لمشاريع قوانين تصب في هذا النهج.

2- على مجلس الوزراء عدم الموافقة على مشاريع القوانين التي ترفع من وزارة البلدية والبيئة، متى كان الهدف منها انتقاص المجلس وحقوق أعضائه واستقلاليتها.

ثالثاً: التوصيات الخاصة بالقضاء القطري

1- على القضاء التصدي والفصل في الطعون المتعلقة بالعملية بالانتخابية، وذلك وفقاً لاختصاص الدوائر الإدارية الاستئنافية المقرر بموجب المادة رقم (8) من قانون الفصل في المنازعات الإدارية لسنة 2007.

3- نوصي القضاء بالفصل في الطعون المتعلقة بشرط الجنسية بالنسبة للمرشح أو الناخب على حد سواء، وذلك بحكم أنّ اختصاصه يتوقف عند مدى توافر هذا الشرط من عدمه، دون أن يمتد إلى ما حظره المشرع على القضاء، مثلما هو منصوص عليه في قانون السلطة القضائية، وقانون الجنسية.

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية

أولاً: القرآن الكريم

سورة آل عمران (185)

ثانياً: المعاجم

د. نبيل عبد السلام هارون، المعجم الوجيز لألفاظ القرآن الكريم، وزارة التعليم والتربية المصرية، مصر، 1994.

ثالثاً: المراجع العامة

محمد شريف الشيباني، إمارة قطر بين الماضي والحاضر، الجزء الأول، بيروت، 1962.

رابعاً: المراجع القانونية

1. أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري البحريني، الطبعة الأولى 2007، كلية الحقوق، جامعة البحرين.

2. د. إبراهيم هلال المهندي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري - دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.

3. أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، أبو العزم للطباعة، جمهورية مصر العربية، 2002.

4. د. أحمد رضوان الفيومي، عضوية البرلمان بين الحاصنة والجزاء التأديبية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2018.

5. د. بدر محمد عادل محمد، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين - دراسة مقارنة -، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.

6. د. بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العامة، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جامعة الدكتور الطاهر مولاي بسعيدة قسم الحقوق.
7. د. بكر القباني، القانون الإداري في دول الخليج العربي - دراسة مقارنة -، الطبعة الأولى، دار المعارف السعودية - مؤسسة الرسالة، بيروت - الرياض، 1977.
8. د. ثروت بدوي، القانون الإداري، 2016، دار النهضة العربية، القاهرة.
9. د. حسن السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري القطري، الطبعة الثالثة، كلية القانون جامعة قطر، الدوحة، 2020.
10. د. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى 2010، دار وائل للنشر، الأردن.
11. د. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1993.
12. د. زكي النجار، الدستور والإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
13. د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، 2004.
14. د. سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول والمقارنة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
15. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، 2007، دار الفكر العربي، القاهرة .
16. د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة -، تنقيح د. عبد الناصر أبو سمهدانة، د. حسين خليل، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
17. د. سليمان الطماوي، شرح نظام الحكم المحلي الجديد - القانون رقم 43 لسنة 1979 ولائحته التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980.

18. د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة -، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، جمهورية مصر العربية، 1991.
19. د. صبري توفيق حمودة، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، دار المعارف بمصر، جمهورية مصر العربية، 1972.
20. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دار النهضة، 1978.
21. د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، الكويت، 2009.
22. د. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، الطبعة الثالثة، كلية الحقوق - جامعة الكويت، الكويت، 1998.
23. محاضرات د. عبدالحفيظ الشيمي في القانون الإداري، أقيمت على طلبه درجة البكالوريوس في القانون خريف 2015، كلية القانون جامعة قطر.
24. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، 1969، دار النهضة العربية، بيروت .
25. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، لبنان، 1968.
26. د. عثمان خليل عثمان، مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة، الطبعة الخامسة، عالم الكتب، القاهرة، 1962.
27. د. فؤاد العطار، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، 1972، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1979.
28. د. محمد أحمد إسماعيل، المساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012.
29. د. محمد أحمد علي مجبل، طعون انتخابات المجالس التشريعية في الأنظمة القانونية العربية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2019.

30. أ.د. محمد المقاطع ، د. أحمد الفارسي ، القانون الإداري الكويتي، الكويت، جامعة الكويت، كلية الحقوق.
31. د. محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى 1994 .
32. د محمد فرغلي محمد، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء، دار النهضة العربية، 1998.
33. د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة.
34. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
35. المستشار. ناصر معلا، المحامي. جمال الجلاوي، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عامًا، الطبعة الأولى، مجلس الوزراء الفتوى والتشريع، 1999.
36. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية عشرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2018.
37. د. هشام عبد السيد الصافي بدر الدين، النظام القانوني لتشكيل المجالس المحلية المصرية في ضوء دستور 2014 والقوانين المنظمة للانتخابات دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017-2018.
38. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري الكويتي، كلية الحقوق والشريعة -جامعة الكويت، 1971.
39. د. يحيى محمد علي الطياري، الضمانات الدستورية والقانونية للانتخابات العامة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2019.

خامسًا: الرسائل والأبحاث العلمية

1. أحمد غازي فيصل، التنظيم القانوني للوحدات الإدارية المحلية، رسالة ماجستير قدمت في جامعة الإسكندرية، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، مصر، 2019.
2. د. عبد الرحمن سعد العرمان، دور المركزية واللامركزية في التنمية المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (10)، السنة الخامسة، العدد (2)، 2015.
3. د. علي الجبالي، مدى استفادة المواطنين الأردنيين من اللامركزية الإدارية في ظل قانون اللامركزية رقم (49) لسنة 2015، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد (21)، السنة الثامنة، العدد (3)، 2019.
4. د. علي بن محمد حسن الشريف، الرقابة على الانتخابات العامة النيابية والمحلية والاستفتاء - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه قدمت في إحدى الجامعات المصرية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
5. قطاط محمد الصغير، دور المجالس المحلية في التنمية، رسالة ماجستير في جامعة عبد الحميد ابن باديس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018.
6. أ. ياسمينة بوشعير، نصر الدين كموش، الهيئات الوطنية الاستشارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون قدمت في جامعة 8 ماي 1945 قالمة، السنة الجامعة 2015-2015.

المراجع الأجنبية:

المراجع باللغة الفرنسية:

- المراجع الفقهية:

1. **BÉNOIT (Francis–Paul)**, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 4 (folio n°4530) – Actes des collectivités locales : exécution des actes, 2012–1, Base de données Dalloz, consulté le 4 juillet 2020.
2. **BÉNOIT (Francis–Paul)**, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 1 (folio n°240) – Conseil municipal : organisation générale, 2012–1, Base de données Dalloz, consulté le 4 juillet 2020.
3. **Verpeaux (Michel)**, « Une nouvelle loi relative aux collectivités territoriales : la proximité ou la décentralisation ? », Revue française de droit administratif, n° 2, 27 mai 2020, p. 205.

- التشريعات والأحكام القضائية:

1. Code général des collectivités locales français
2. Conseil constitutionnel, 9 mai 1991, n° 91–290 DC, base de données Dalloz.fr, consulté le 30 juin 2020 sur ce lien : https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=CONSCONST_LIEUVIDE_1991-05-09_91290DC

المراجع باللغة الانجليزية:

1. Local Government and Housing Act 1989
2. Local government, Act 2000,

3. Local Audit and Accountability Act 2014
4. Housing Act, chapter 211 of the revised statutes, 1989 amended 2008, c. 2, s. 7; 2011, c. 8, s. 6.
5. Waverley Borough Council v. David Wylda and Others, CO/3263/2016, Royal Courts of Justice Strand, London, WC2A 2LL, (09/03/2017)
6. Chris Game, Local Government in the United Kingdom.
7. Michael Ray, Characteristics of local government, Dec 2017, <https://www.britannica.com/topic/local-government>
8. Department of housing, planning and local government ,Local Government Structures and Functions, <https://www.housing.gov.ie/local-government/administration/local-government-administration>

المراجع الإلكترونية:

1. موقع الميزان: <https://almeezan.qa>
2. موقع المجلس الأعلى للقضاء: <https://www.sjc.gov.qa>
3. موقع وزارة الداخلية القطري: <https://portal.moi.gov.qa>
4. دار المنظومة: <http://mandumah.com>
5. مجلس الامة: <http://www.kna.kw>
6. شبكه قوانين الشرق: <https://www.eastlaws.com>
7. المجلس الأعلى للقضاء دوله البحرين: www.sjc.bh
8. الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي: <https://www.gcc-sg.org>
9. البوابة الالكترونية الرسمية لدولة الكويت البوابة القانونية: <https://www.e.gov.kw>
10. مكتبه جامعة قطر: <https://library.qu.edu.qa>
11. مجله كليه القانون العالمية: <https://kilaw.edu.kw>
12. <https://www.britannica.com/topic/local-government>
13. <https://www.legislation.gov.uk>

14. <https://www.dalloz.fr>
15. <https://www.constituteproject.org>