

جامعة قطر

كلية القانون

مدى جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة وفقاً للتشريع

القطري: دراسة مقارنة

إعداد

بجاد منيخر سعيد الهاجري

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يونيو 2024/1444

©2024. بجاد منيخر سعيد الهاجري. جميع الحقوق محفوظة.

لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب بجاد منيخر سعيد الهاجري بتاريخ 2024/05/16، 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.

بجاد منيخر سعيد الهاجري

المشرف على الرسالة

أ.د عبد الحفيظ الشيمي

أ.د مهند نوح

د. إسلام شيحا

تمّت الموافقة:

الدكتور طلال العمادي، عميد كليّة القانون

المُلخَص

بجاء منيخر سعيد الهاجري، ماجستير في القانون العام:

يونيو 2024.

العنوان: مدى جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة وفقاً للتشريع القطري: دراسة مقارنة

المشرف على الرسالة: أ.د. عبد الحفيظ الشيمي

تناولت هذه الدراسة موضوع مدى جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، وذلك للوقوف على الجوانب الدستورية والقانونية في هذا الشأن، في إطار دراسة مقارنة بين القانونين القطري والأردني لما بينهما من تشابه وبعُد تاريخي، ولتشابه نظام الحكم في البلدين. وجاءت خطة البحث موزعة على فصلين، تناول الأول منها: مفهوم الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية موقف المشرع القطري والتشريع المقارن من جواز الجمع بين المعضوب البرلمانية والوظيفة العامة.

وأما مشكلة الدراسة فهي نابعة من التعارض القانوني والفعلي الناتج من الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، ومن ثم استجلاء موقف التشريع محل الدراسة من ذلك، وفي سبيل هذا فقد استخدم الباحث المنهج الاستقرائي، والمنهج المقارن.

وآلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أبرزها أن المشرع القطري والمشرع الأردني حظرا الجمع بين الوظيفة العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، إلا أن المشرع القطري استثنى من ذلك

فئة من الموظفين، وهم الوزراء الذين يتم تعيينهم من قبل الأمير، وخرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات، على رأسها ضرورة تقييد عدد الوزراء الذين يتم تعيينهم في مجلس الشورى، نظراً لما يشكله ذلك من انتقاص لمبدأ الفصل بين السلطات.

شكر وتقدير

أُتقدم بالشكر والتقدير إلى والديّ حفظهما الله و أطال الله في عمرهما وأسرتي الكريمة، كما أتقدم بالشكر الجزيل والامتنان الصادق لمشرف الرسالة الدكتور/أ.د عبد الحفيظ الشيمي على توجيهاته السديدة والنيرة، وإشرافه المستمر لإخراج هذه الرسالة شكلاً ومضموناً وإظهارها إلى حيز الوجود. وبالأخير أشكر من ساهم معي على ما بذلوه من جهود مُخلصة بمنحي السبل والأبجديات والنصائح ومنهجية التفكير الخلاق.

بجاد منيخر سعيد الهاجري

الإهداء

أهدي هذه الرسالة الي أخي ... سندي... جبلي الذي عندما تميل بي الدنيا أسند نفسي

عليه، سعيد منيخر الهاجري

كيف لا والله عزوجل يقول: " قَالَ سَنَسُدُّ عَضْدَكَ بِأَخِيكَ "

يا عرقاً متّصلاً بقلبي لا يخلو النَّبض إلا به أدامك الله روحاً جميلةً تضيء دروب حياتي.

بجاء منيخر سعيد الهاجري

فهرس المحتويات

ج	شكر وتقدير.....
ح	الإهداء
1	المقدمة
2	أهمية الدراسة.....
3	أسباب اختيار الموضوع
3	هدف الدراسة
4	إشكالية الدراسة.....
4	الدراسات السابقة.....
7	منهجية الدراسة.....
8	خطة الدراسة.....
10	المطلب الاول.....
10	مفهوم العضوية في مجلس الشورى (العضوية البرلمانية).....
16	المطلب الثاني.....
16	الشروط العامة لعضوية مجلس الشورى.....
24	الفصل الأول.....
25	المبحث الأول.....

25.....	مبدأ عدم جواز الجمع (أساسه ومبرراته)
26.....	المطلب الأول
26.....	الأصل هو عدم جواز الجمع
32.....	المطلب الثاني
	المبررات القانونية والواقعية لعدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية
32.....	البرلمانية
38.....	المبحث الثاني
38.....	عضوية مجلس الشورى
39.....	المطلب الأول
39.....	أساس حق الموظف في الترشح لمجلس الشورى
40.....	المطلب الثاني
40.....	حظر ترشح فئات معينة لعضوية مجلس الشورى
68.....	الخاتمة
71.....	قائمة المصادر والمراجع
.....	الخاتمة
.....	النتائج
.....	التوصيات

..... قائمة المصادر والمراجع

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الخلق وسيد المرسلين سيدنا محمد بن عبد الله وعلى آله وصحبه أجمعين ومن اهتدى بهديه واقتدى بسنته إلى يوم الدين، أما بعد:

فقد ركنت الجماعة منذ بداية المجتمعات الإنسانية ونشوء مفهوم الدولة إلى نظام يرتب ركائز هذا البناء الاجتماعي السياسي، ويبين قوامه وحقوق وواجبات الأفراد فيه، هذا النظام الذي يسمى في وقتنا الحالي (الدستور)، والذي يتضمن قواعد تبين شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وتنظيم السلطات العليا فيها، وتحدد العلاقات بين أجهزتها المختلفة، وتضع الحدود والضوابط لكل منها، الخ...

فبتقدم الوعي السياسي لأفراد المجتمعات الإنسانية، لم تعد تقبل هذه المجتمعات تركيز السلطة في يد فرد واحد، أو جهة واحدة، تدور السلطة معها وجوداً وهدماً، فتدفعها إلى الاستبداد، فبدأ الأفراد يفكرون في وسيلة يتقادون بها السلبيات الناجمة عن إساءة استعمال السلطة في الجماعة، مستيرين بمبدأ فصل السلطات، ذلك المبدأ الذي ينسب إلى الفقيه (مونتسكيو)، والذي يتلخص في أن للدولة وظائف ثلاث هي: الوظيفة التشريعية وتتركز في وضع القوانين، والوظيفة التنفيذية وتتمثل في تنفيذ القوانين، والوظيفة القضائية وتتمثل في الفصل في المنازعات، وبحسب هذا المبدأ يجب أن تتولى كل وظيفة من هذه الوظائف هيئة مستقلة، حتى لا تجتمع هذه الوظائف في يد سلطة واحدة، وبذلك أخذت معظم الدساتير الحديثة.

ولم يكن الدستور القطري بمعزل عن هذا الاتجاه في تنظيم سلطات الدولة والفصل بينها، حيث نص بشكل صريح في المادة (60) منه على مبدأ الفصل بين السلطات، فقسم السلطات العامة في الدولة إلى ثلاث سلطات رئيسية هي: السلطة التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، وأفرد

لكلّ منهما فصلاً خاص حيث حدد فيه كيفية تكوينها، وطريقة عملها، والاختصاصات الأصلية المناطة بها.

وقد خصص المواد (116_76) منه لتنظيم السلطة التشريعية، محددًا كيفية تأليفها ومهامها وتنظيمها واختصاصاتها، حيث أناط هذه السلطة بمجلس برلماني سماه (مجلس الشورى)، وبمقتضى المادة (77) من الدستور فإن مجلس الشورى يتألف من فئتين، الأولى معينة من قبل الأمير والثانية فئة منتخبة من قبل الشعب، وقد حدد الدستور بعض الشروط والضوابط والقيود التي تحكم المركز القانوني لأعضاء هذا المجلس.

ومن هنا جاءت هذه الدراسة لتسلط الضوء على أحد هذه القيود وهو مدى إمكانية الجمع بين عضويته أو رئاسته من جهة، وبين الوظيفة العامة التي يحكمها قانون الموارد البشرية القطري، وذلك في ظل أحكام الدستور القطري الدائم وبعض التشريعات الأخرى ذات الصلة كقانون الخدمة المدنية سالف الذكر، وقانون نظام انتخاب مجلس الشورى، وذلك في إطار المقارنة مع حال هذا القيد في بعض الأنظمة الدستورية المقارنة كال دستور الأردني.

أهمية الدراسة

على الرغم من أن الدستور الدائم لدولة قطر من ناحية وقانون مجلس الشورى من ناحية أخرى حرصا على تفرغ الموظف العام عند انتخابه بمجلس الشورى للعضوية البرلمانية إلا أن الدستور الدائم لدولة قطر أجاز في المادة (114) وفي فقرتها الأخيرة أجازت الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الشورى في الحالات التي يحددها الدستوري.

وبالرجوع إلى الدستور الدائم لدولة قطر وتحديد المادة (77) منه التي تحدد عدد أعضاء مجلس الشورى في خمسة وأربعين عضواً على أن يكون ثلاثين عضواً بالانتخاب وخمسة عشر عضواً بالتعيين من قبل الأمير، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر من الوزراء أو غيرهم. ومن هنا تأتي أهمية هذه الدراسة ففضلاً عن أن ثلث أعضاء البرلمان يعينوا من قبل سمو الأمير فمن الوارد أن يكون جميعهم من الموظفين العموميين، وهنا يظل واجب التفرغ الذي تضمنه قانون مجلس الشورى أو الدستور قد أفرغ من مضمونه. كما عدم التفرغ لعضوية مجلس الشورى لا شك في أنه يضيفي بثماره السلبية الدور التشريعي والرقابي لمجلس الشورى، وهو ما سوف توضحه هذه الدراسة.

أسباب اختيار الموضوع

أولاً: أنها الدراسة الأولى من نوعها التي يتم إجراؤها على أحكام الدستور القطري في إطار مسألة إمكانية الجمع بين العضوية في مجلس الشورى والوظيفة العامة، حيث لم يتطرق أحد حسب علم الباحث لدراسة هذا الموضوع في ظل التشريع القطري من قبل.

ثانياً: الأهمية العلمية والعملية لموضوع الدراسة، المتمثلة في اتصالها بتكوين السلطة التشريعية وبأحد حقوق الموظفين العاميين السياسية، وبأحد المبادئ الدستورية الهامة.

هدف الدراسة

إن الهدف الرئيسي للدراسة هو تسليط الضوء على موقف المشرع الدستوري القطري حول مسألة الجمع بين العضوية البرلمانية وبين الوظيفة العامة، ومعرفة الإشكاليات التي قد تلف هذا الموقف إضافة إلى المبررات القانونية والواقعية لاتخاذها، وبالتناوب عقد مقارنات حيال هذه

المسألة مع بعض الانظمة الدستورية المقارنة كالتشريع الأردني، وصولاً للكشف عن مواطن التوفيق والقصور في مختلف هذه النصوص.

إشكالية الدراسة

إن ممارسة الموظف العام حق الترشح لمجلس الشورى أو البرلمان أو أي كيان يمثل السلطة التشريعية _ بصرف النظر عن النظام السياسي المتبع في الدولة _ تتجاذبه عدة مصالح يتخللها التضارب، تتمثل الأولى: بحق الموظف العام في ممارسة حقوقه السياسية بوصفه فرداً من أفراد المجتمع، والثانية: تتمثل في طبيعة العلاقة التي تجمع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك في ظل الدور الرقابي الذي تمارسه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وأما الثالثة: فتتعلق بحسن سير المرفق العام وعمله بانتظام وإطراد، وما يتطلبه ذلك من التزام الموظف بالقيام بواجباته الوظيفية، وهو ما يستدعي البحث في مدى إمكانية التوفيق بين هذه المصالح، وكيفية ذلك، ومن هذا المنطلق تبرز إشكالية هذه الدراسة، حيث سيتم تسليط الضوء على موقف المشرع الدستوري القطري من مدى جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى و بين الوظيفة العامة، فكل ما سبق تُعد أهداف دستورية يتعين التوفيق بينها، ولهذا تبدو الإشكالية في الإجابة على التساؤل التالي هل المشرع الدستوري عندما نص في الدستور على جواز الجمع وجعلها محصورة فقط في اختيار الأمير قد حد من نطاق الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الشورى؟

الدراسات السابقة

وجد الباحث بعض الأدبيات المقارنة المرتبطة بموضوع دراسته، وهي على النحو التالي:

أولاً: دراسة "سعيد علي الخيلي" بعنوان: "عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في مصر والإمارات: دراسة مقارنة" مجلة بحوث الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، العدد: 67، سبتمبر (2021م).

وهي دراسة مقارنة بين النظامين الدستوريين المصري والإماراتي، تناولت موضوع عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في كل من مصر والإمارات، وحددت مبررات اتخاذ هذا الموقف من قبل التشريعين، والاستثناءات التي ترد عليه.

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج كان من أبرزها: أن أغلب الدساتير وقوانين الانتخاب حول العالم تحظر الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفة العامة لاعتبارات سياسية وعملية، أهمها أن هذا الحظر يعتبر ضماناً على عدم خرق مبدأ الفصل بين السلطات، كما خلصت الدراسة إلى أن المشرع المصري تحفظ على مسألة الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، ولكنه أورد ضمن القانون نص يقضي بأن يحتفظ العضو البرلماني بوظيفته لحين انتهاء فترة العضوية على أن تحسب مدة العضوية لأغراض الخدمة والتقاعد.

وأوصت الدراسة بضرورة تقرير بعض الاستثناءات على مبدأ عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة بهدف رفق البرلمان بخبرات وكفاءات إدارية.

ثانياً: دراسة "عمر موسى جعفر" بعنوان: "حق الموظف العام للترشيح لعضوية مجلس النواب"، مجلة الباحث للدراسات القانونية والقضائية، العدد: 43، يونيو (2022م).

ركزت الدراسة على البحث في حق الموظف العام للترشح لعضوية مجلس النواب وفق الدستور والتشريعات النافذة في دولة العراق مقارنةً بإياها بالدستور المصري والتشريعات المصرية ذات الصلة.

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج منها: أن الأصل هو حرية الموظف العام في الترشيح إلى عضوية المجالس النيابية والمحلية، إلا أن بعض الفئات وفقاً للتشريع العراقي والتشريع المقارن لا يجوز لها الترشيح إلا بعد تقديم استقالاتها، وأيد الباحث في دراسته ما ذهب إليه المشرعان العراقي والمصري في هذا المضمار، وعدى ذلك إلى طبيعة هذه الوظائف وتأثيرها على ناخبي الدوائر التي يمارسون فيها مهماتهم الوظيفية.

وتمخض عن الدراسة مجموعة من التوصيات، لعل أبرزها: دعوة الباحث إلى تعديل الدستور العراقي (2005م)، ليتضمن تحديداً دقيقاً لمضمون ومفهوم حق المشاركة في الحياة السياسية، كما دعي أن يتضمن التعديل تحديد الفئات المحرومة من الترشيح إلى عضوية مجلس النواب العراقي على سبيل الحصر؛ لكي تتسم هذه المسألة الحساسة بالوضوح والشفافية اللذان يتناسبان نظراً لحساسية هذا الموضوع.

ثالثاً: دراسة "عبد الله جبار رضيو وجعفر الدراجي" بعنوان: "التنظيم الدستوري والقانوني للقيود الواردة على ممارسة الموظف العام حق الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية: دراسة مقارنة" دار الأطروحة للنشر العلمي، السنة السادسة، العدد: 2، آب (2021م).

تناولت الدراسة موضوع التنظيم الدستوري والقانوني للقيود الواردة على ممارسة الموظف العام حق الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية في نظام الدستور العراقي بشكل رئيسي، وقارنت الأحكام الواردة في النظامين القانونيين المصري والفرنسي.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج كان من أبرزها: وجود أساس فلسفي وقانوني للقيود التي ترد الحقوق السياسية للموظف العام ومن بينها حقه في الترشح لعضوية المجالس البرلمانية، حيث عززت الدراسة هذه القيود لاعتبارات الصراع بين سلطات الدولة، وتعرض حق الموظف في الترشح مع هدف الدولة من إنشاء المرفق العام.

وخرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات كان على رأسها دعوة المشرع العراقي لإيجاد نص يكفل بُعد الموظفين العموميين من أصحاب المناصب العليا عن ممارسة العمل السياسي، وتحديدًا في الكيانات الممثلة للسلطة التشريعية في جمهورية العراق.

وبعد هذا الاستعراض للدراسات السابقة يمكن القول بأن ما يميز دراسة الباحث عنها، هو أن دراسة الباحث أنصبت على بيان موقف الدستور القطري حيال مسألة مدى جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة والأحكام والإستثناءات المرتبطة بذلك، كما أن الباحث سيتناول هذا الموضوع في ضوء التشريعات النافذة في دولة قطر بصورة مقارنة مع التشريع الأردني.

منهجية الدراسة

توافقاً مع موضوع الدراسة، فقد تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج المقارن، حيث تم توظيف المنهج الأول في عرض ووصف وتحليل الجوانب النظرية والفقهية

والنصوص الدستورية والقوانين، في حين تم توظيف المنهج الثاني في عقد مقارنات بين التشريع القطري وبعض التشريعات والأنظمة الدستورية الأخرى كالنظام الدستوري الأردني، في مجال مدى جواز الجمع بين الوظيفة البرلمانية والوظيفة العامة، وتم بيان مواطن الإلتحاق والاختلاف فيما بينها.

خطة الدراسة

تم تقسيم هذه الدراسة إلى مقدمة، فصلين رئيسيين يسبقهما مبحث تمهيدي- بعنوان مفهوم العضوية البرلمانية- وخاتمة تضمنت أبرز النتائج والتوصيات، أما فصلي الدراسة فقد جاء الأول بعنوان: مبدأ عدم الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في القانون القطري وفيه مبحثان الأول بعنوان: مبدأ عدم جواز الجمع (أساسه ومبرراته)، والثاني بعنوان: عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس الوزراء وأما الفصل الثاني فجاء بعنوان: نطاق مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة وآثاره وتكون من مبحثين الأول بعنوان: حدود مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة ، والثاني بعنوان: آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة.

مبحث تمهيدي

مفهوم العضوية البرلمانية

يُولي الفقه الدستوري السلطة التشريعية أهمية خاصة، ودراسة دقيقة باعتبارها أهم السلطات العامة في الدولة، إذ تعتبر السلطة التشريعية أحد الملامح الرئيسية لأي نظام سياسي؛ لأنها السلطة التي تتولى وضع القواعد القانونية العامة والمجردة، التي تنطبق على جميع الأفراد، وتستند السلطة التشريعية إلى هيئة تتكون من مجموعة من الأعضاء، وهو ما يصطلح على تسميته عادة بالبرلمان، وتمارس هذه الهيئة سلطة التشريع وفقاً للقواعد المحددة بالدستور الذي يعتبر القانون الأعلى والأسمى للدولة، وبجانب الأعمال التشريعية أسند لهذه الهيئة أعمال إضافية منها سلطة إقرار الموازنة العامة للدولة، والمصادقة على المعاهدات ومراقبة السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

وبالرغم من أن معظم الدساتير الحديثة التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات تتفق على أن الإختصاص الأصيل لهذه السلطة هو القيام بعملية التشريع، والرقابة، إلا أنها تختلف في النص على طريقة تكوين هذه السلطة وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات؛ إذ تتعدد صور الهيئات التشريعية بتعدد واختلاف الأنظمة الدستورية التي تنشئها وتبين كيفية تكوينها، وتنظيم عملها⁽²⁾.

(1) الدبس، عصام، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2014م، ص155 وما بعدها.

(2) الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2008م، ص217 وما بعدها.

إلا أن أهم هذه الصور التي جرى الفقه على تناولها وشرحها هي نظام المجلس الواحد الذي أخذ به الدستور القطري ونظام المجلسين الذي أخذ به الدستور الأردني، وفي هذا المبحث سنتناول مفهوم العضوية البرلمانية، ومن ثم سنتناول الشروط العامة لعضوية مجلس الشورى، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول

مفهوم العضوية في مجلس الشورى (العضوية البرلمانية)

تنص المادة (76) من الفصل الثالث من الدستور القطري الدائم⁽³⁾، على أنه "يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور" مما يعني أن الدستور القطري أخذ بنظام المجلس الواحد في تشكيل السلطة التشريعية، فأسند مهمة التشريع لمجلس الشورى، إضافة إلى مهام الرقابة الممارسة من طرفه على أعمال الحكومة⁽⁴⁾.

ويتألف مجلس الشورى من فئة معينة من قبل سمو الأمير وفئة منتخبة، وهذا ما يستفاد من نص المادة (77) من الدستور القطري، والتي جاء فيها: "يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضوًا يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الإقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم".

(3) الدستور القطري الدائم، منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 6، تاريخ 2005/8/6، ص 7.

(4) السيد، حسن، هل يملك مجلس الشورى القطري المرتقب سلطة التشريع؟، (بحث منشور)، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد: 2007، 2م، ص 262.

ويرى بعض الشراح أن اختيار توزيع العضوية بين الإنتخاب والتعيين كآلية في تشكيل المجلس أو ما يعرف بالانتخاب النسبي، يأتي لعدة اعتبارات أبرزها: تحقيق نوع من الخصوصية التي تتمتع بها الأنظمة في منطقة الخليج، وهكذا فإن المجلس يأتي لتمثيل إرادة الشعب القطري، بينما تأتي أهمية التعيين من كونه يحدث توازن بين الأعضاء، كما يمثل الخصوصية التي تعيشها الأنظمة والمجتمعات الخليجية⁽⁵⁾.

وعليه يبقى مبدأ الإنتخاب هو القاعدة والتعيين هو الإستثناء، لأن الإنتخابات في كل دول العالم تأتي كتقنية تعبر عن إرادة الشعب في إختيار من يمثلونه؛ فالأصل هو حكم الشعب نفسه بنفسه، لكن لتعذر ذلك عملياً، تم اللجوء إلى فكرة التعيين الذي أثبت فاعليته في كثير من الإستحقاقات الوطنية والدولية⁽⁶⁾.

أما عن مدة العضوية في مجلس الشورى فهي مرتبطة بمدة المجلس ذاته، وقد حددت المادة (81) من الدستور القطري مدة مجلس الشورى بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له وتجري انتخابات المجلس الجديد خلال التسعين يوماً على نهاية تلك المدة، كما يجوز إعادة إنتخاب من انتهت مدة عضويته وفي حالة تعذر قيام الإنتخابات عند انتهاء مدة المجلس أو التأخر لأي سبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد، ولا يجوز مد الفصل التشريعي (الدورة التشريعية) إلا للضرورة وبمرسوم أميري على ألا يتجاوز ذلك المد فصلاً تشريعياً واحداً.

(5) عبيدان، يوسف، المؤسسات السياسية في دولة قطر، (رسالة ماجستير)، جامعة القاهرة، 1979 م، ص 154.
(6) الكواري، عبد الرزاق، مجلس الشورى القطري: البنية والاختصاصات وطريقة الانتخاب، (بحث منشور)، مجلة المنارة للدراسات القانونية الإدارية، العدد: 39، 2022 م، ص 108.

إلا أن المادة (81) أدلت ببعض الأحكام التي قللت من أهمية المٌدد السابقة، حيث جاء فيها: "وإذا لم تتم الإنتخابات عند انتهاء مدة المجلس، أو تأخرت لأي سبب من الأسباب، يبقى ذلك المد فصلاً تشريعياً واحداً"، وهذه الإضافة أجازت إبقاء المجلس السابق لمجرد عدم إجراء الإنتخابات أو لتأخرها، ولم تحدد الفترة الزمنية التي يبقى فيها المجلس السابق، مما يترتب عليه جواز إبقاء المجلس إلى أمد غير محدود، وهذا ما وقع فعلاً، إذ مدت مدة مجلس الشورى الحالي مرات عديدة حتى تجاوزت الأربعة عقود من الزمن، وهو ما انعكس على مدة عضوية الاعضاء في هذا المجلس⁽⁷⁾.

وعليه يمكن للباحث من خلال إستقراء ما سبق أن يستنتج بأن تعريف العضوية بمجلس الشورى القطري يعني: تلك الصفة التي يكتسبها الفرد سواء بالانتخاب أو التعيين من قبل الأمير، والتي تكسبه الحق في مباشرة اختصاصاته كعضو في الكيان المشكل للسلطة التشريعية، والمسمى بمجلس الشورى، وفقاً لأحكام الدستور والقانون.

وفي الأردن تنص المادة (25) من الدستور الأردني على أنه: "تتاط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب"، وعليه يمكن القول بأن الدستور الأردني أخذ بنظام المجلسين في تكوينه للسلطة التشريعية، فأناط السلطة التشريعية بمجلسين يشتركان في تولي مهمة التشريع بشكل رئيسي⁽⁸⁾، وقد خصص الدستور الأردني الفصل السادس منه للسلطة التشريعية، تحت عنوان: "سلطة التشريع"، وتناول الدستور الأردني

(7) السيد، حسن، هل يملك مجلس الشورى القطري المرتقب سلطة التشريع، مرجع سابق، ص226.

(8) الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص218.

الأحكام الخاصة بسلطة التشريع في المواد (62_96) منه التي تبين كيفية تكوين مجلس الأمة،
وأدوار انعقاده.

حيث ينص الدستور الأردني في المادة (62) منه على أن: " يتألف مجلس الأمة من
مجلسي الأعيان والنواب "، كما نص في المادة (36) على أن: " الملك يعين أعضاء مجلس
الأعيان، ويعين من بينهم رئيس مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم"، والملك يتولى عملية التعيين
بواسطة الإرادة الملكية الموقعة من رئيس الوزراء ووزير الداخلية باعتباره الوزير المختص⁽⁹⁾،
وعليه فإن الملك كرئيس للسلطة التنفيذية هو الذي يعين هذا المجلس، وهو ما يطلق عليه في
بعض الأنظمة السياسية بمجلس الملك⁽¹⁰⁾.

ولم يحدد الدستور عدداً معيناً لأعضاء مجلس الأعيان، إنما نص في المادة (63) منه
على أنه: " يتألف مجلس الأعيان بما فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب".
أما عن أعمال مجلس الأعيان فهي ترتبط بمجلس النواب، كما ينص الدستور في المادة
(66) منه والتي جاء فيها: " يجتمع مجلس الأعيان عند اجتماع مجلس النواب وتكون ادوار
الانعقاد واحده للمجلسين وإذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الأعيان".
وفي حالة ما إذا شُغر منصب أحد أعضاء مجلس الأعيان بالوفاة أو الاستقالة أو لأي
سبب آخر فإنه يتم ملئ هذا المقعد بطريقة التعيين، بموجب المادة (88) من الدستور.

(9) الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، (د.ن)، عمان، 1972م، ص723.
(10) اللوباني، هاني، السلطة التشريعية في الدستور الأردني، (ورقة عمل)، مركز بحوث الدراسات السياسية،
جامعة القاهرة، 2007م، ص225.

يلاحظ مما سبق أن تشكيل هذا المجلس يجعل منه خاضعاً للسلطة التنفيذية، لأن هذه الأخيرة تتمتع بحق تعيين أعضائه، كما يلاحظ أنه يوازي من حيث طريقة تشكيله الأعضاء بالتعيين في مجلس الشورى القطري، ولعل وجود هذا المجلس مرتبط بذات الاعتبارات المأخوذ بها في جعل مجلس الشورى يتكون من فئة معينة من الأعضاء.

أما تشكيل مجلس النواب فقد عالج الدستور الأردني في نصوصه كيفية تشكيله، وطريقة اختيار أعضائه حيث نص في المادة (1/67) على أنه: " 1. يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفقاً لقانون للانتخاب يكفل الأمور والمبادئ التالية: -

أ- حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية.

ب- عقاب العابثين بإرادة الناخبين.

ج- سلامة العملية الانتخابية في مراحلها كافة."

ومجلس النواب هو الهيئة النيابية التي تحظى بثقة الشعب وتتولى تمثيله، وعدد أعضاء المجلس هو مئة وعشرة نواب، ويتم تمثيل الأقليات والقطاع النسائي ضمن هذا المجلس، وتكون مدة المجلس أربع سنوات ويتم اختيار رئيس المجلس بالانتخاب لمدة سنة واحدة⁽¹¹⁾، ومدة عضوية مجلس النواب هي أربعة سنوات تقبل التجديد بموجب الإرادة الملكية، في حالات الظروف الطارئة، التي تستوجب ذلك لمدة لا تزيد على سنتين ولا تقل عن سنة واحدة، وإذا لم تتم عملية الانتخاب

(11) الكسواني، سالم، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 1993م، ص 221.

خلال الأربعة شهور التي تسبق انتهاء مدة المجلس يبقى المجلس السابق قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد⁽¹²⁾.

ويعقد المجلس دورة عادية واحدة في السنة، وقد أعطى الدستور للملك حق دعوة المجلس للانعقاد وحله أو تأجيل ادوار الانعقاد المجلس على أن لا تزيد عن ثلاث مرات، وبشرط أن لا تزيد مدة التأجيلات وعددها عن مرتين إذا كان قد أُرجئ اجتماع المجلس على أن لا تزيد مدة التأجيلات عن شهرين في غضون الدورة العادية الواحدة⁽¹³⁾، ونص الدستور على أن تكون جلسات مجلس النواب علنية، إلا إذا طلب الأعضاء أن تكون سرية بناءً على طلب الحكومة أو خمسة من أعضاء مجلس النواب، ويشترط لصحة اجتماع المجلس من ناحية قانونية توافر النصاب القانوني، وهو تواجد ثلثي أعضاء المجلس⁽¹⁴⁾.

وعليه يمكن القول بأن العضوية في مجلس الأمة الأردني هي عضوية في أحد المجلسين الذي يتكون منهما، وهي عضوية تتم بطريقة التعيين المطلق بالنسبة لمجلس الأعيان، وعضوية بالانتخاب المطلق بالنسبة لمجلس النواب.

⁽¹²⁾ الشطناوي، فيصل، مبادئ القانون الدستوري، والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان 2002م، ص 236.

⁽¹³⁾ نفس المرجع، ص 237.

⁽¹⁴⁾ الكسواني، سالم، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 223.

المطلب الثاني

الشروط العامة لعضوية مجلس الشورى

يستوجب البحث في مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة، والعضوية البرلمانية تناول شروط هذه العضوية؛ وذلك للتحقق من كونها تسمح لمن يشغل منصب الموظف العام بأن يكون عضواً في البرلمان، دون وجود حظر على ذلك تتضمنه هذه الشروط، وبمعنى آخر لنفي أي تعارض بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة من حيث الأصل.

عند البحث في التنظيم القانوني لشروط العضوية البرلمانية نجد أن أغلب الدساتير تتجه إلى وضع شروط عامة لهذه العضوية ضمن الوثيقة الدستورية، مع الإحالة إلى المشرع العادي لتنظيم باقي الشروط والأحكام⁽¹⁵⁾، وهذا هو حال المشرع القطري الذي نُظِم في الدستور القطري الدائم شروط العضوية في مجلس الشورى القطري من خلال نص المادة (80) منه، والتي جاء فيها: "يجب أن تتوافر في عضو مجلس الشورى الشروط التالية:

1. أن تكون جنسيته الأصلية قطرية.
2. ألا تقل سنه عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية.
3. أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.
4. ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره وفقاً للقانون.

(15) شريف، ميثم، التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح لانتخابات المجالس النيابية، (بحث منشور)، مجلة القانون المقارن العراقية، العدد: 46، 2007م، ص 108.

5. أن تتوفر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب. "

وبالعودة إلى شروط الناخب في البند الخامس من المادة السابقة، فإننا نجد أن المشرع القطري نظم شروط الناخب في المادة (3) من القانون رقم (6) لسنة (2021م) الخاص بإصدار قانون نظام انتخاب مجلس الشورى⁽¹⁶⁾ والتي جاء فيها: " يشترط لمباشرة الناخب حق الانتخاب ما يلي:

1. أن يكون كامل الأهلية.

2. ألا يكون قد صدر ضده حكم نهائي في جريمة مُخلّة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن

قد رد إليه اعتباره".

والحقيقة أنه بالتدقيق في قانون الانتخاب رقم (6) نجد بأن المشرع القطري وضع شروطاً للترشح إلى عضوية مجلس الشورى في متن المادة (10) من القانون وهي تقريباً ذات الشروط التي نصت عليها المادة (80) من الدستور، حيث تنص المادة (10) من قانون الانتخاب على أنه: يشترط فيمن يُرشح نفسه لعضوية مجلس الشورى ما يلي:

1. أن تكون جنسيته الأصلية قطرية.

2. ألا يقل عمره عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية.

3. أن يُجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.

4. أن يكون مُقيداً في الدائرة الانتخابية التي يُرشح نفسه فيها.

⁽¹⁶⁾ قانون رقم (6) لسنة 2021 بإصدار قانون نظام انتخاب مجلس الشورى ، منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 10، تاريخ: 2021/8/8م، ص3.

5. أن يكون حسن السمعة محمود السيرة ومن المشهود لهم بالأمانة والإستقامة وحسن

الخلق.

6. ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً في جريمة مُخلّة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن

قد رد إليه اعتباره وفقاً للقانون.

7. أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لأحكام هذا القانون."

وهنا يرى الباحث ضرورة تعديل الفقرة الخامسة من المادة (80) من الدستور لتُحيل إلى

شروط الترشح الواردة في المادة (10) من قانون الإنتخاب بدلاً من الإحالة لشروط الناخب التي

اوردتها المادة (3) من ذات القانون؛ لأن شروط العضوية في مجلس الشورى تتعلق بشروط

الترشح، وليس الإنتخاب، ولأن شروط الترشح تتضمن في طياتها وجوب توفر شروط الناخب

كما جاء في الفقرة السابعة من المادة (10) من القانون، على أن يراعى في ذلك استثناء البند

(4) من المادة (10) القاضي بأن يكون المرشح مُقيداً في الدائرة الإنتخابية التي يُرشح نفسه

فيها؛ وذلك في حالة كانت عضوية العضو مكتسبة بموجب التعيين، وعلى كل حال يمكن من

خلال إستقراء كافة المواد السابقة أن نعرض لشروط عضوية مجلس الشورى في النقاط التالية:

أولاً: شرط الجنسية القطرية الأصلية

يكاد لا يخلو أي تشريع برلماني من اشتراط الجنسية الوطنية⁽¹⁷⁾ في الأعضاء المشكلين للسلطات العامة في الدولة⁽¹⁸⁾ ، حيث تعتبر الجنسية أحد أبرز أولويات النشاط السياسي والبرلماني داخل الدولة، ولا يجوز لأي فرد ممارسة هذا الدور دون التحلي بها، وذلك نظراً لحساسيته وتعلقه بمصالح الدولة العليا⁽¹⁹⁾، ويستفاد من كلمة "الأصلية" الواردة ضمن المادة (80) من الدستور وجوب أن يكون العضو حاملاً للجنسية القطرية بالأصالة؛ بمعنى أن لا يكون متجنساً⁽²⁰⁾، ولعل البعض يرى بأن قيد الأصالة من شأنه أن يحرم القطريين المجنسين من ممارسة حقهم العام، ويحرم في المقابل الدولة الاستفادة من خدماتهم، إلا أن الحقيقة هي أن من حق كل دولة أن تشترط ما تريد في من يدير مؤسساتها العامة، وخصوصاً المهمة منها، نظراً لاعتباراتها السياسية الداخلية، والتي قد تتعلق بالأمن القومي، والنظام الاجتماعي السائد، وغيرها من الأمور⁽²¹⁾.

(17) نظم المشرع القطري أحكام الجنسية القطرية في قانون رقم (38) لسنة 2005 بشأن الجنسية القطرية،

المنشور في الجريدة الرسمية، العدد: 12، تاريخ: 2005/12/29م، ص348.

(18) أبو هويل، بدر محمد، دستورية شروط عضوية مجلس النواب الأردني ومدى تأثر هذه العضوية بالأحكام الجوانبية: دراسة تحليلية، (بحث منشور)، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلد: 23، العدد: 1، 2017م، ص226

(19) الباز، داود، حق المشاركة في الحياة السياسية: دراسة تحليلية لعملية الانتخاب في مصر وفرنسا، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006م، ص159.

(20) أبا الزمات، خالد حمد، الحياة الديمقراطية في دولة قطر: مجلس الشورى، (بحث منشور) ، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجامعة الأردنية، المجلد: 38، العدد: 2011، 3م، ص1020.

(21) المهندي، سارة المسند، انتخابات مجلس الشورى القطري، (بحث منشور) ، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد: 37، مارس، 2022م، ص274.

ثانياً: شرط السن والأهلية

يحتاج العمل البرلماني بما فيه من مهام التشريع والرقابة إلى أشخاص قادرين على البحث والتمحيص والتفكير بكل ما يجري على الساحة الوطنية، وهذا يستدعي بطبيعة الحال أن يتمتع أعضاء البرلمان بالأهلية الكاملة⁽²²⁾ من جهة، وأن يتمتعوا بعمر متوسط نسبياً من جهة أخرى، يجمع بين نشاط الشباب وتطلعاتهم المستقبلية، وبين حكمة الكبار وخبرتهم⁽²³⁾، ويؤيد الباحث بعض الشراح الذين قرروا أن سن الثلاثين عاماً التي حددها المشرع القطري تحقق هذه الأهداف⁽²⁴⁾.

ثالثاً: شرط إجادة اللغة العربية

يعتبر شرط إجادة اللغة العربية ضرورة عملية لمباشرة المسؤولية الملقاة على عاتق العضو في مجلس الشورى، سواءً من الناحية السياسية أو الإدارية أو الفنية، فمن غير المعقول الضلوع بأي من المهام البرلمانية سواء أكانت في الجانب التشريعي أو الرقابي من قبل شخص

(22) حدد قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني القطري الأهلية في المادة (109) بقوله: كل شخص أهلاً للتعاقد ما لم يقرر القانون عدم أهليته أو يُنقص منها، وحددت المادة (49) من ذات القانون: " 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، ويعتبر سن الرشد ثماني عشرة سنة كاملة."، منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 11، تاريخ: 2004/8/8م، ص364.

(23) أبو هويل، دستورية شروط عضوية مجلس النواب الأردني ...، مرجع سابق، ص227.

(24) الكواري، عبد الرزاق، مجلس الشورى القطري: البنية والاختصاصات وطريقة الانتخاب، مرجع سابق، ص108.

أمي لا يجيد اللغة المعتمدة في البلاد⁽²⁵⁾، ويتجانس هذا الشرط مع أحكام المادة الأولى من الدستور القطري الدائم، والتي تنص على أن اللغة الرسمية للدولة هي اللغة العربية.

رابعاً: شرط خلو صحيفة العضو من الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة، وحسن سيرته وسلوكه وخلقه

بمقتضى هذا الشرط فإنه يجب أن تخلو صحيفة العضو من الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يرد إليه اعتباره بموجب القانون⁽²⁶⁾، إذ أن من يمثل إرادة الشعب يجب أن لا يكون من ذوي التهم المخلة بالشرف والأمانة، فسمعة العضو في مجلس الشورى تنطوي على أهمية قصوى تتبع من أهمية الدور المناط بهذا المجلس؛ إذ لا يجب أن تشوبها شائبة⁽²⁷⁾، وفي هذا الصدد يجدر تحديد مفهوم الجرائم المخلة بالشرف والأمانة، فقد أفتت إدارة الفتوى والعقود القطرية بأنه: " إن الجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة لم تحدد في قانون العقوبات القطري أو في أي قانون آخر تحديداً جامعاً مانعاً، كما أنه من المتعذر وضع معيار مانع في هذا الشأن، إلا أنه يمكن تعريف هذه الجرائم بأنها هي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع مع الأخذ في الاعتبار طبيعة الوظيفة، ونوع العمل الذي يؤديه العامل المحكوم عليه، ونوع الجريمة والظروف التي ارتكبت فيها، والأفعال المكونة لها، ومدى كشفها عن التأثير بالشهوات، والنزوات،

(25) علي، محمد فرغلي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء: دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998م، ص 545

(26) تعالج مسألة رد الاعتبار المواد (379 وحتى 394) من قانون رقم (23) لسنة 2004 بإصدار قانون الإجراءات الجنائية القطري، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم: 12، تاريخ: 2004/8/29، ص 752.

(27) الكواري، مجلس الشورى القطري: البنية والاختصاصات وطريقة الانتخاب، مرجع سابق، ص 109، المهدي، انتخابات مجلس الشورى القطري، مرجع سابق، ص 274.

وسوء السيرة، إلى الحد الذي ينعكس أثرها على العمل، وغير ذلك من الاعتبارات"⁽²⁸⁾، وعليه فإن تحديد هذ النوع من الجرائم يخضع لمعيار موضوعي يصدق على بعض الجرائم في بعض الظروف بعينها.

وبالنظر إلى شروط العضوية في مجلس النواب الأردني فإنه وفقاً للدستور الأردني نجدها تتشابه إلى حد كبير مع نظيراتها في التشريع القطري؛ إذ نص الدستور الأردني عليها في المادة (75) ووفقاً لهذه المادة فإنه يجب أن تتوفر فيمن يمارس حق الترشح لعضوية مجلس النواب، التمتع بالجنسية الأردنية، وأن يكون المرشح أردنيًا منذ عشر سنوات قبل الترشح لعضوية المجلس، وأن يتم ثلاثين سنة شمسيه، وأن لا يكون محكوماً عليه بالإفلاس، أو محجوراً عليه، أو محكوم عليه بالحبس لمدة تزيد على سنة واحدة في جريمة غير سياسية، وأن لا يكون له منفعة مادية لدى إحدى الدوائر الحكومية، أو أن لا يكون من أقارب الملك أو منتمياً لحزب سياسي غير أردني⁽²⁹⁾.

وقد أشارت المادة (64) من الدستور الأردني على أنه يشترط في عضو مجلس الأعيان _زيادة على الشروط المعينة في المادة (75) من الدستور _ أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره، وأن يكون من إحدى الطبقات التالية: "رؤساء الوزارات والوزراء الحاليون والسابقون والسفراء والوزراء المفوضون، ورؤساء مجالس النواب والأعيان وقضاة محكمة التمييز، ورؤساء

(28) ادارة الفتوى والعقود القطرية، الفتوى: ف.ع 11/3 - 469 لسنة: 2002م ، تاريخ الجلسة:

2002/02/04، متاحة على موقع وزارة العدل القطرية على الرابط الالكتروني:

<https://www.almeezan.qa/OpinionPage.aspx?id=1227&language=a. r>

(29) نقلاً عن: اللباني، السلطة التشريعية في الدستور الأردني، مرجع سابق، ص225.

محاكم الإستئناف النظامية والشرعية، والضباط المتقاعدون من رتبة لواء، والنواب الذين أشغلوا هذا المنصب مرتين على الأقل.

ويشير بعض الفقه أن هذه الفئات الواردة في متن المادة (64) هي على سبيل المثال، لا الحصر، وبالتالي يمكن القول بأن الدستور قد راعى مبدأ الكفاءات في تكوين مجلس الأعيان (30).

(30) الشطناوي، فيصل، مبادئ القانون الدستوري النظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص231.

الفصل الأول

مبدأ عدم الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في القانون القطري

إن بيان مسألة مدى جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في التشريع

القطري والتشريع المقارن هو مسألة تقتضي دراسة عنصرين رئيسيين:

الأول: يتعلق بمدى الاعتراف بأحد حقوق الموظف السياسية وهو الحق في الترشح

للبرلمان واكتساب عضويته وما يرتبط بهذا الحق من قيود وإستثناءات على اعتبار أن إقرار هذا

الحق يعتبر الطريق الطبيعي للجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، والثاني: يرتبط

بمدى الأخذ بأحد أبرز مبادئ ومقتضيات العمل البرلماني وهو مبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية،

واستثناءاته، وأبرز المبررات التي حدت بالتشريعات للأخذ به، وتأسياً على ذلك فقد قسمت هذا

الفصل إلى مبحثين رئيسيين على النحو التالي:

المبحث الأول: مبدأ عدم جواز الجمع (أساسه ومبرراته)

المبحث الثاني: عضوية مجلس الشورى وعضوية مجلس الوزراء

المبحث الأول

مبدأ عدم جواز الجمع (أساسه ومبرراته)

ظهر مبدأ عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في بريطانيا منذ حقبة من الزمن حيث يعود إلى قانون البرلمان لعام (1707 م)، والذي أنشأ المملكة المتحدة، ومنذ ذلك الحين، تم تطوير هذا المبدأ وتوضيحه من خلال التشريعات الأخرى كقانون نزاهة البرلمان لعام (1694م)، الذي يعتبر أحد الخطوات المبكرة نحو تنظيم أخلاقيات وتشريعات البرلمان، وصولاً إلى قانون السلطات المحلية لعام (1972م) الذي أُدرجت فيه بعض القيود على الأشخاص الذين يمكنهم الخدمة كالمسؤولين المحليين في الحكومة المحلية وفي نفس الوقت يكونون أعضاء في البرلمان⁽³¹⁾.

أما في فرنسا فبعد الثورة، شهدت فرنسا تطوراً تدريجياً في مبدأ عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، مع تشديد القواعد والتشريعات على مر السنين لمنع تضارب المصالح وضمان استقلالية وفعالية البرلمان، وصولاً للتنظيم الحالي حيث تنص المادة (297) من القانون الانتخابي الفرنسي على أنه: " ممارسة وظيفة عامة غير الانتخابية متعارض مع العضوية البرلمانية سواء في الجمعية الوطنية أو في مجلس الشيوخ"⁽³²⁾.

(31) Alain DISTEFANO: La participation des fonctionnaires civils à la vi politique, 1979 P.188،

(32) Titre de l'étude : "Le système parlementaire français : Entre démocratie et institutions" Nom de l'auteur :p147.

وعلى مستوى العالم العربي فقد كان ظهور وتطور مبدأ عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية في الدساتير العربية يعكس التغيرات في التفكير السياسي والدستوري على مر الزمن، ففي فترة ما بعد الاستقلال كانت بعض الدساتير العربية تتسم بالليبرالية وتسمح بجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، ذلك بأن الهدف الرئيسي كان هو تحقيق التنمية الوطنية وتوظيف الكفاءات في مراحل هامة من بناء الدولة⁽³³⁾.

ومع زيادة الوعي بأهمية فصل السلطات وتجنب تعارض المصالح، بدأت بعض الدساتير والقوانين تحظر الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية. فمنعت بعض الدساتير والقوانين الوزراء والمسؤولين الحكوميين والموظفين من تولي المناصب البرلمانية⁽³⁴⁾، وناقش هذا المبدأ وفقاً لدستور القطري والمقارن في المطالب التالية:

المطلب الأول

الأصل هو عدم جواز الجمع

يستند حظر الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية مجلس الشورى من الناحية التشريعية إلى الحظر الدستوري الذي نصت عليه صراحة المادة (114) من الدستور القطري الدائم، والتي جاء فيها: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وتولي الوظائف العامة وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور. "

⁽³³⁾ فهمي، عصام، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2008م، ص15.

⁽³⁴⁾ كنص المادة (120) من الدستور الكويتي، ونص المادة (45) من قانون مجلس النواب المصري.

وكذلك تستند إلى واجب التفرغ للعمل البرلماني الذي قرره المادة (7) من قانون رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى والتي جاء فيها: " إذا كان العضو عند انتخابه أو تعيينه من العاملين بالوزارات أو الأجهزة الحكومية الأخرى أو الهيئات أو المؤسسات العامة، يتفرغ لعضوية المجلس....".

وقد نص الدستور الأردني على مثل هذا الحظر في متن المادة (1/76/ب) منه والتي جاء فيها: " لا يجوز الجمع بين عضوية كل من- : ب. مجلس الأعيان أو مجلس النواب وبين أي وظيفة عامة يتقاضى شاغلها أي مبالغ من الأموال العامة بما فيها أمانة عمان والبلديات ومجالس المحافظات..".

والحقيقة بأن هذا الموقف الذي تتخذه مختلف هذه التشريعات يستند إلى أساس واحد هو التمسك بمبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية.

وفي حين يأخذ كل من التشريعين القطري والأردني بهذا المبدأ إلا أنهما لا يوردان له تعريفاً محدداً، وبالرجوع للفقهاء نجد يعرف هذا المبدأ بأنه: " منع عضو البرلمان من الجمع بين عضوية المجلس التشريعي مع بعض الوظائف التي كان يشغلها قبل انتخابه، أو التي اكتسبها بعده"⁽³⁵⁾، في حين يعرفه آخرون بأنه: " تخلي صاحب العضوية البرلمانية عن ممارسة أي

(35) محسن، محمد عباس، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية: مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي، (بحث منشور)، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد:5، العدد:17، السنة (5)، ص373.

عمل آخر أو الإحتفاظ به دون ممارسة العضوية البرلمانية⁽³⁶⁾، ويعرفه آخرون بصورة أكثر بساطة بأنه: "عدم جواز ممارسة وظيفة تتعارض مع مقتضيات وواجبات العمل البرلماني"⁽³⁷⁾.

والملاحظ من التعريفات الفقهية السابقة اشتراكها في فكرة عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية وغيرها من الوظائف والأنشطة، واختلافهما في نطاق عدم جواز حدوث هذا الجمع وحدوده، ولعل ذلك يرجع إلى الخلاف الفقهي الذي دار في تكييف مضمون مبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية، حيث يتنازع مضمون هذا المبدأ اتجاهين فقهيين رئيسيين: يرى الاتجاه الأول: أن التفرغ لا يعني عدم القيام بأي عمل آخر بخلاف العمل البرلماني، وإنما القيام بهذا العمل على نحو يتمكن معه العضو من ممارسة المهام الموكلة إليه بموجب العضوية، دون معوقات تحول بينه وبين القيام بهذه المهمة على أكمل وجه، في حين يرى الاتجاه الثاني: بأن التفرغ يوجب حرمان الشخص الذي يحصل على العضوية البرلمانية من الجمع بين هذه العضوية وبين غيرها من الوظائف أو الأنشطة على الإطلاق⁽³⁸⁾.

(36) فهمي، عصام، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، مرجع سابق، ص17.

(37) الطماوي، سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص256.

(38) فهمي، عصام، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، مرجع سابق، ص18.

وبعيداً عن الحجج والأسانيد التي ذهب إليها كل اتجاه، وحرصاً على عدم الخروج عن موضوع الدراسة، فإن الواقع يدل على انحسار هذا الخلاف حين يتعلق الأمر بجمع العضوية البرلمانية مع الوظيفة العامة على سبيل التحديد، حيث يكاد يُجمع الفقه بحصول تعارض يستحيل معه الجمع بين هذين الأمرين⁽³⁹⁾، وكذلك الأمر بالنسبة للتشريعات المتعلقة.

وهذا ما يطرح العديد من التساؤلات حول ضرورة تقديم العضو استقالته لدفع التعارض، وما يترتب على ذلك من أحكام على مستوى صحة العضوية، إضافة إلى التساؤل حول مصير علاقة العضو بوظيفته العامة السابقة، فهل تنقطع هذه العلاقة فيفقد العضو بعد زوال العضوية عنه؟ أم أنها تستمر؟ ثم ما هو الأثر القانوني الذي يترتب في حال استمرارها؟

وإزاء هذه المسألة ظهر اتجاهين فقهيّين: الإتجاه الأول، يرى أن عودة الموظف إلى وظيفته بعد انتهاء فترة العضوية البرلمانية تؤثر في استقلاله في ممارسة مهمات العضوية؛ لأنه يحرص على عدم إتخاذ مواقف من الحكومة؛ لكي لا يعرض مستقبله الوظيفي إلى الخطر، ويسعى إلى مساندة الحكومة في تصرفاتها الخاطئة⁽⁴⁰⁾، بينما ذهب الإتجاه الثاني من الفقه إلى أن إحتفاظ الموظف النائب بوظيفته يسمح له في الإحتفاظ بعلاقته بوظيفته العامة⁽⁴¹⁾.

(39) فكري، فتحي، الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م، ص25، كذلك: جبر، عبد الكريم زغير، التنظيم الدستوري والقانوني لاستقلال عضو مجلس النواب العراقي - دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، كلية القانون، جامعة البصرة، 2014م، ص 17، ايضاً: الخزرجي، منتظر، حق التصويت لعضو مجلس النواب العراقي بين الضمان وحالات الانتهاك: دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة تكريت، 2021، ص125.

(40) فكري، فتحي، الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص100.

(41) جعفر، عمر موسى، حق الموظف العام للترشيح لعضوية مجلس النواب، مرجع سابق، ص125.

وقد حسم المشرع القطري هذه المسألة في متن المادة (9) من القانون رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى، والتي نصت على أنه: " يعود العضو بعد انتهاء عضويته إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل إكتسابه العضوية، أو التي يكون قد رُقّي إليها".

كما حدد المشرع الحقوق والامتيازات التي تترتب على عودة العضو إلى وظيفته السابقة بموجب المادة (7) من ذات القانون والتي نصت على انه: " إذا كان العضو عند انتخابه أو تعيينه من العاملين بالوزارات أو الأجهزة الحكومية الأخرى أو الهيئات أو المؤسسات العامة، يتفرغ لعضوية المجلس ويُحتفظ له بوظيفته، وتحسب مدة عضويته في الأقدمية أو المعاش أو المكافأة، بحسب الأحوال، ولا يجوز أثناء مدة العضوية أن تتقرر له أي معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو جهة عمله.

ويتقاضى العضو في هذه الحالة مكافأة من المجلس تعادل راتبه الذي كان يتقاضاه من جهة عمله، وكل ما كان يحصل عليه يوم إكتسابه العضوية من بدلات أو غيرها، أو المكافأة المنصوص عليها في هذا القانون، أيهما أفضل، وذلك طوال مدة عضويته".

وفي هذا الصدد يظهر التساؤل عن الوضع القانوني للموظف العام تحت التجربة، والموظف المؤقت في ظل التشريع القطري، فهل من الممكن أن يسترد وظيفته إذا ترشح لمجلس الشورى، وذلك في ظل الوضع القانوني الذي أشرنا إليه سابقاً بأنه وضع حرج، يسمح للإدارة بإنهاء خدماته، الحقيقة أن الجواب على هذا التساؤل يكمن فيما تقرر سابقاً من أن الموظفين تحت التجربة ومثلهم أولئك المؤقتين يعتبرون موظفين عموميين، ويتمتعون بذات المركز الذي يتمتع به الموظف العام الدائم، وعليه فإنهم يحتفظون بالمركز القانوني الذي يشغلونه في مرحلة ما قبل الترشح.

ويؤيد الباحث ما ذهب إليه المشرع القطري، حيث أن المحافظة على المركز الوظيفي للعضو بعد إنهاء عضويته من شأنها المحافظة على استقرار المراكز القانونية، ناهيك أن علة الحظر هي وجود حال الجمع بين الوظيفة والعضوية، فإذا ما زالت العضوية لم يعد هناك مبرر لعدم عودة الموظف إلى عمله سيما وأن ذلك سيؤدي إلى حال الضرر بهذه الفئة من الأعضاء عند انتهاء مدة عضويتهم.

أما موقف المشرع الأردني حيال هذه المسألة فيتسم بعدم الوضوح نتيجة غياب نص قانوني يوضح واجب تقديم الاستقالة من عدمه ومصير المركز الوظيفي للعضو بعد انتهاء عضويته في ظل النص الدستوري الموجب للحظر، والذي لم يتبين أي واجبات أو آثار تترتب عليه، وكذلك يخلو كل من النظام الداخلي لمجلس النواب، والنظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردنيين من أي نصوص تتعلق بالمركز الوظيفي للعضو الذي يشغل بالوظيفة العامة.

وأمام هذا النقص التشريعي فإنه يمكن فهم موقف المشرع الأردني من خلال قانون الانتخاب الذي أوجب إستقالة الموظفين العاميين فُقبل فترة من الترشح بموجب قانون الانتخاب، وهو ما يعني أن المشرع الأردني أوجب إنقطاع الرابطة الوظيفية بين عضو مجلس النواب ووظيفته السابقة ابتداءً، إلا أن هذا الحكم ينحسر في إطار عملية الترشح والانتخاب التي تكسب العضوية في مجلس النواب، وبالتالي فإنه لا يصدق على أعضاء مجلس الأعيان الذين يكتسبون العضوية بالتعيين.

المطلب الثاني

المبررات القانونية والواقعية لعدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية

البرلمانية

تتأتى مبررات عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية من مجموعة القضايا والمبادئ التي يبررها ضمان الشفافية والنزاهة والفعالية، حيث يرى بعض الفقه أن من هذه المبررات ما هو سياسي ومنها ما هو قانوني ومنها واقعي، ونتناول أبرز هذه المبررات في الفروع التالية:

الفرع الأول

ضمان عدم مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ أساسياً في النظم السياسية الحديثة، والدساتير الديمقراطية، ومن بينها الدستور القطري، الذي نص صراحة على هذا المبدأ في متن المادة (60) من الدستور والتي جاء فيها: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور".

فمبدأ الفصل بين السلطات يضمن التوازن ومنع تراكم السلطة في يد واحدة، وبالتالي تعزيز فاعلية المهام التي تقوم بها الدولة، وحماية حقوق المواطنين، وتفادي الاستبداد والفساد

وتحقيق الشفافية والمساءلة، كما يعد هذا المبدأ ضرورياً لتنظيم المهام وضمان تقسيم الأعمال بشكل مستمر بين مختلف أجهزة الدولة (42).

وبموجب مبدأ الفصل بين السلطات، يتم تقسيم السلطات في الدولة إلى ثلاث أقسام رئيسية، هي السلطة التنفيذية والتي تضلع بتنفيذ السياسات والقرارات العامة وتسيير مرافق الدولة، ويمثلها الحكومة، والسلطة التشريعية التي تختص بالتشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويمثلها البرلمان أو الجمعية التشريعية التي ينتخبها الشعب، وأخيراً السلطة القضائية والتي تختص بفحص وتقييم مدى توافق الأفعال والقرارات مع القانون والدستور ويمثلها القضاء (43)، إذ يقوم هذا المبدأ على أساس استقلال كل سلطة عن الأخرى، استقلالاً عضوي ووظيفي، مما يستوجب اختلاف الأشخاص الذين يقومون بهمام السلطة التشريعية عن الذين يقومون بهمام السلطة التنفيذية والقضائية (44).

والقول بالسماح للموظف العام بالجمع بين وظيفته العامة والعضوية البرلمانية يشكل إهدار لمبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن من شأن ذلك أن يجمع الشخص بين صفتين في آن واحد، هما: الصفة التنفيذية بوصفه موظفاً، والصفة التشريعية بوصفه عضواً في البرلمان، حيث

(42) الدبس، عصام، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 239_240.

(43) بدر الدين، غسان، عواضه، علي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، 1997م، ص 193.

(44) الخبيلي، سعيد علي، عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في مصر والإمارات، (بحث منشور)، بمجلة بحوث الشرق الأوس، العدد: 67، سبتمبر 2021م، ص 305.

يعتبر هذا الجمع مظهراً من مظاهر تركيز السلطة، وليس الفصل بين السلطات، وهو ما يخالف مضمون مبدأ الفصل بين السلطات (45).

الفرع الثاني

ضمان استقلال العضو البرلماني

يعتبر حق السلطة التشريعية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية حجر الأساس في الأنظمة الدستورية البرلمانية؛ فمن مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات أن تضلع السلطة التشريعية في الدولة إلى جانب مهمة التشريع بمهمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، والتي تهدف إلى التأكيد على مسؤولية موظفي السلطة التنفيذية في إدارة الوكالات التي يرأسونها فالمسؤولية والمحاسبة وتقام عند تقصير موظفي السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسات التشريعية، كما أنها تهدف إلى إخضاع أو تنفيذ القواعد الداخلية للسلطة التنفيذية، ومتابعة حالة الإدارة في الإنفاق العام (46).

وقد نص الدستور القطري على الوظيفة الرقابية لمجلس الشورى في المادة (76) حيث جاء فيها: " يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور. " ، لا بل إنه عرفها في متن المادة (9) من قانون رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى بقوله: " يقصد بالرقابة على

(45) الصباح، وفاء بدر، الجمع بين العضوية البرلمانية والمراكز الوظيفية الأخرى في الدستور الكويتي، (بحث منشور)، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، المجلد:62، العدد:2، يوليو 2020م، ص12.

(46) فرحاتي، عمر، دور السلطة التشريعية في الأنظمة العربية، (رسالة دكتوراه)، جامعة محمد خضير بسكرة، 2003، ص8.

السلطة التنفيذية المنصوص عليها في المادة السابقة، الرقابة التي يمارسها المجلس على الوزارات والأجهزة المتفرعة عنها، ولا تمتد هذه الرقابة إلى الجهات والأجهزة الخاصة التي يُشكّلها الأمير لتعيينه على توجيه السياسات العليا للدولة في مجالات معينة بموجب الفقرة (9) من المادة (67) من الدستور كالمجلس الأعلى للدفاع ومجلس الأمن الوطني والمجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمارية وغيرها من الجهات والأجهزة المماثلة".

وأوجد المشرع القطري آليات دستورية لممارسة هذه الرقابة من خلال نص المادة (109) من الدستور والتي جاء فيها: " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة."

وكذلك نص المادة (110) من الدستور، والتي جاء فيها: " 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."

والسماح بقيام الموظف العام بجمع العضوية البرلمانية مع وظيفته يقوض الوظيفة الرقابية ويفرغها من معناها الحقيقي؛ لأن القول بإمكانية ذلك سيؤدي إلى نتيجة غير منطقية،

مفادها قيام العضو بالرقابة على نفسه، وهو ما يعتبر وضع تناقضي يكون فيه الشخص ذاته خصماً وحكماً⁽⁴⁷⁾.

ناهيك على أن تقلد الوظائف العامة أو البقاء فيها وممارستها بعد ثبوت العضوية بالبرلمان هي حالة تدلل على خضوع الموظف العام للسلطة التنفيذية، فالالتزام الموظف بواجب الطاعة الرئاسية الذي تفرضه القوانين الوظيفية كنص المادة (6/79) من قانون الموارد البشرية القطري، والتي جاء فيها: " يجب على الموظف ما يلي: 6...: القيام بأي أعباء وظيفية يكلف بها ولو في غير مواعيد العمل الرسمية، متى اقتضت مصلحة العمل بذلك."، سيؤثر في نزاهة الرقابة التي يقوم بها، حيث سيميل العضو الى مهادنة الحكومة ومناصرتها فيما تعرضه من مشروعات وبرامج على المجلس، وذلك خشية أن يتعرض للمضايقات من جانب السلطات الرئاسية، ولذات السبب لن يكون قادراً على استخدام أسلحته البرلمانية من سؤال أو إستجواب أو غيرها من الوسائل للكشف عن انحرافات السلطة التنفيذية.

الفرع الثالث

صعوبة التوفيق بين مهام العضوية البرلمانية والوظيفة العامة

إن الإختصاصات التشريعية والرقابية المنوطة بالعمل كثيرة وتحتاج إلى الكثير من الوقت والجهد، فهي تنبع من الواجبات التي يلتزم بها عضو البرلمان داخل نطاق عمله البرلماني وخارجه، فمراقبة سير المرافق العامة، وتقديم أسئلة وإستجابات، والإشتراك في لجان خاصة، إضافة إلى الأعباء التي تفرزها الوظيفة التشريعية التي تتطلب دراسة القوانين المطروحة، وبلا

(47) الخرشه، قبلان، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فعالية الأداء البرلماني: دراسة مقارنة، (رسالة دكتوراه)، جامعة عمان العربية، الأردن، 2008م، ص12.

شك تحتاج فإن ممارسة هذه الإختصاصات يحتاج إلى وقت كبير، لا بل إنه يحتاج إلى التفرغ الكامل لهذه الأعمال (48).

فمن العسير القول بإمكانية الجمع بين مهام العضوية البرلمانية والوظيفة العامة التي من أبرز مبادئها ديمومة قيام الموظف بالقيام بواجباته، وواجب الالتحاق بالعمل، والقيام بالمهام الوظيفية المطلوبة منه بحكم وظيفته، تلك المبادئ التي يمكن فهمها من نص المادة (2/76 و3) من قانون الموارد البشرية والتي جاء فيها: " يجب على الموظف ما يلي: 2...: القيام بالعمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة، وإنجازه في المواعيد المناسبة طبقاً لمعدلات الأداء المقررة. 3: الالتزام بمواعيد العمل الرسمية وتخصيص أوقات العمل لأداء واجبات وظيفته....".

وعليه يرى الباحث أنه يمكن القول بصعوبة الجمع بين الوظيفة العامة من الناحية الواقعية إلى جانب الناحية القانونية.

(48) خليل، على عبد الفتاح، مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، مرجع سابق، ص58.

المبحث الثاني

عضوية مجلس الشورى

اتفق الفقه على اعتبار الترشح من الأعمال التحضيرية للعملية الانتخابية التي تسبق الاقتراع بوقت قليل⁽⁴⁹⁾، وعرف الترشح بوصفه عملية تجسيد الرغبة في المشاركة في الحياة السياسية، من خلال إعراب الأفراد الذين تتوفر فيهم شروط العضوية، عن رغبتهم في تولي منصب من مناصب الدولة⁽⁵⁰⁾.

أما الترشح باعتباره حقاً سياسياً مضموناً، فيعني حق كل مواطن في المشاركة في الحياة السياسية للدولة وفق ما تقتضيه الدساتير والقوانين الداخلية⁽⁵¹⁾.

وبصفة عامة الترشح ما هو إلا عمل قانوني يعرب به الشخص صراحة وبصفة رسمية أمام الجهة المختصة عن إرادته في التقدم إلى اقتراع ما والمرشح هو الشخص الذي يقوم بهذا العمل القانوني ليخوض المنافسة الانتخابية مع بقية المرشحين للفوز بتمثيل الشعب⁽⁵²⁾. وتأسيساً على ما تقدم يمكن للباحث أن يعرف ترشح الموظف العام لمجلس الشورى بأنه: حق الموظف

⁽⁴⁹⁾عباسي، سهام، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، (رسالة ماجستير)، جامعة الحاج لخضر الجزائر، 2014م، ص 6.

⁽⁵⁰⁾ نبيل، أيت شعلال، ضمانات حق الترشح: دراسة مقارنة، (بحث منشور)، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، جامعة سطيف، العدد: 2، مارس 2020، ص 292.

⁽⁵¹⁾ حجازي، محمد عبد العزيز، نظام الانتخاب وأثره في تكوين الأحزاب، (رسالة دكتوراه)، جامعة عين شمس، القاهرة، 1996م، ص 211.

⁽⁵²⁾ نبيل، أيت شعلال، ضمانات حق الترشح: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 292.

العام في الحصول على عضوية مجلس الشورى من خلال الآليات الانتخابية وفق الأوضاع القانونية التي تسمح بذلك.

أما أساس هذا الحق، وما يرد عليه من إستثناءات، وفقا للتشريع فقد نوضحه في المطالبين

التاليين:

المطلب الأول

أساس حق الموظف في الترشح لمجلس الشورى

إن الدستور القطري تناول موضوع الترشح بوجه واسع فنصت المادة (42) منه على

أنه "تكفل الدولة حق الانتخاب والترشيح للمواطنين، وفقاً للقانون..".

وتعد هذه المادة الركيزة الأساسية لحق المواطنين في دولة قطر في ممارسة الحقوق

السياسية.

أما بالنسبة للدستور الأردني الذي نص في متن المادة (2/16) على أنه: للأردنيين

الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية

وذاًت نظم لا تخالف الدستور".

وتأليف الجمعيات والأحزاب السياسية هي نواة العمل السياسي وبموجبها يستطيع

المواطنون الترشح للانتخابات النيابية وسواها.

يلاحظ من النصوص السابقة في كل من التشريعين القطري والأردني أنها لا تكفل حق

الترشح لعضوية المجلس البرلماني بالنسبة للموظف بشكل خاص، وإنما تكفل لعموم المواطنين

ممارسة حق الترشح لعضوية المجلس البرلماني، وفق ما يعرف بمبدأ عمومية الترشح، والذي

يقصد به: " أن يكون لجميع من توافر فيه شروط الترشح الحق في الترشح، طالما توافرت فيه الشروط التي قررها القانون للترشح"⁽⁵³⁾.

ويعد هذا المبدأ من أهم المبادئ الديمقراطية التي تسعى غالبية الدول في العصر الحديث إلى تحقيقه، وتلتزم بتطبيق مضمونه في جميع الانتخابات العامة، إذ بموجبه يتم فتح باب الترشح أمام أكبر عدد من المرشحين المتنافسين في المعركة الانتخابية، بشرط أن تتوافر فيهم الشروط القانونية التي ينص عليها القانون.

وبما أن الموظف العام هو من المواطنين، فإنه يحق له الترشح للانتخابات، وذلك فيما إذا حقق الشروط العامة الواجب توافرها في المرشح وفق قانون الانتخاب، والتي سبق وأن استعرضناها في الفصل الأول من الدراسة، ولكن الحقيقة أن كل من المشرعين القطري والأردني لم يتركوا هذا الحق دون تقييد بالنسبة لفئة الموظفين، وبتناول موقف كل منهما في هذا الصدد في المطلب التالي:

المطلب الثاني

حظر ترشح فئات معينة لعضوية مجلس الشورى

يقصد بحظر الترشيح لفئات معينة من المواطنين: حرمان بعض المواطنين الذين يشتغلون في وظائف محددة من ممارسة حق الترشيح لعضوية المجالس النيابية، ويعتبر هذا القيد استثناءً على الأصل العام، الذي يسوده حرية المواطن في ممارسة حق الترشح، وتأتي هذه الفئات عادة

(53) حجازي، محمد عبد العزيز، نظام الانتخابات وأثره في تكوين الأحزاب، مرجع سابق، ص 213.

بموجب نصوص محددة لا يجوز القياس عليها، وهذه الفئات تنتمي إلى طبقة الموظفين العموميين⁽⁵⁴⁾، ونتناول الأساس القانوني لحظر هذه الفئات، ومبررات هذا الحظر في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

الأساس القانوني لحظر ترشيح بعض فئات الموظفين

نص المشرع القطري من خلال قانون رقم (6) لسنة (2021م) الخاص بنظام انتخاب مجلس الشورى على حرمان بعض العاملين بالدولة من حق الترشح لعضوية مجلس الشورى، حيث تنص المادة (11) منه على أنه: " لا يجوز للوزراء، ووزراء الدولة الأعضاء في مجلس الوزراء، ومن عُيّن بدرجة وزير، وأعضاء الهيئات القضائية، ومنتسبي كافة الجهات العسكرية من العسكريين، وأعضاء المجلس البلدي المركزي، ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشورى طوال مدة شغلهم مناصبهم أو وظائفهم أو عضويتهم، بحسب الأحوال".

ومثل هذا الحظر كرسه المشرع الأردني بموجب المادة (11) من قانون الانتخابات الأردني والتي أوجبت على بعض الفئات تقديم استقالتهم لغاية الترشح، حيث جاء فيها:

أ- على من ينوي الترشح لعضوية مجلس النواب من المذكورين تالياً أن يستقيل قبل ستين يوماً على الأقل من الموعد المحدد للإقتراع.

1. الوزراء وموظفو الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية والعامّة.

⁽⁵⁴⁾ رضيو، عبد الله جبار، التنظيم الدستوري والقانوني للقيود الواردة على ممارسة الموظف العام حق الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية: دراسة مقارنة، (بحث منشور)، مجلة الأطروحة للدراسات القانونية، المجلد:6، العدد2، آب 2021م، ص88.

2. موظفو الهيئات العربية والإقليمية والدولية.

3. أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان وموظفو الأمانة.

4. رؤساء مجالس المحافظات والبلدية والمحلية وأعضائها وموظفوها.

ب- على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة، تكون مدة تقديم الاستقالة لأي من المذكورين فيها من غير الوزراء خمسة عشر يوماً قبل الموعد المحدد لتقديم طلبات الترشح لأي انتخابات فرعية تجرى وفقاً لأحكام هذا القانون.

وبالعودة إلى النصوص السابقة فإنه يلاحظ اتساع الفئات التي حددها المشرع الأردني لتشمل جميع الوزراء والعاملين في الوزارات والمؤسسات العامة، في مقابل محدودية هذه الفئات وحساسيتها في التشريع القطري، والتي تتحدد بثلاثة فئات هي:

أولاً: الوزراء ووزراء الدولة ومن عين بدرجة وزير

يمثل مجلس الوزراء المكون الرئيسي للسلطة التنفيذية في الدستور القطري، أما الوزير الأول فهو مصطلح يدل على رئيس مجلس الوزراء⁽⁵⁵⁾، فوفقاً لأحكام المادة (٦٢) من الدستور يتولى الأمير السلطة التنفيذية، وبمعاونة مجلس الوزراء، وبالتالي فإنه له سلطة تشكيل هذا المجلس وتعيين رئيس المجلس والوزراء، وله سلطة قبول الاستقالة والإعفاء من هذه المناصب، وطلب تقارير عن الأمور الداخلة في اختصاص كل منهم، ومساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

(55) عبيدان، يوسف، المؤسسات السياسية في دولة قطر، مرجع سابق، ص195.

وبمقتضى أحكام المادة (٧٢) من الدستور " يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بأمر أميري، وتشمل إستقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفائه من منصبه جميع الوزراء. وفي حالة قبول الإستقالة أو الإعفاء من المنصب، تستمر الوزارة في تصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين الوزارة الجديدة"، كما نصت المادة (٧٢) منه على أن يعين الأمير الوزراء بأمر أميري بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء ويقبل إستقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بذات الأداة وفي حالة قبول إستقالة الوزير، يجوز أن يعهد إليه بتصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين خلف له.

قد تضمن قانون الوزراء القطري جملة من الواجبات والمحظورات التي يتعين على الوزير مراعاتها ومن الواجبات على الوزراء ما يلي⁽⁵⁶⁾:

1. أداء مهام منصبه بالأمانة والشرف.
2. تنفيذ التعليمات والتوجيهات التي تصدر إليه من الأمير أو رئيس مجلس الوزراء في حدود القانون.
3. إستهداف الصالح العام وإنكار المصالح الذاتية.

وأما الأشخاص المعينون بدرجة وزير فإن القانون الذي تم تعيينهم بموجبه يحدد هذه الدرجة، ومن الأمثلة عليهم: رئيس محكمة التمييز الذي تنص المادة (36) من قانون السلطة

(56) المنصور، سعيد، مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور القطري: دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، جامعة قطر، 2021م، ص50.

القضائية رقم (8) القطري على أنه يعين بدرجة وزير⁽⁵⁷⁾، وكذلك رئيس ديوان الخدمة المدنية والتطوير الحكومي الذي ينص قرار تعيينه على أنه بدرجة وزير⁽⁵⁸⁾، وكذلك هو الحال بالنسبة لمستشار الوزارة المنصوص عليه في المادة (7) من قانون رقم (5) لسنة (1970م) بتحديد صلاحيات الوزراء وتعيين إختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى⁽⁵⁹⁾.

ثانياً: العسكريون

العسكريون وفقاً للقانون القطري هم من تسري أحكام المرسوم بقانون رقم (31) لسنة (2006 م) بإصدار قانون الخدمة العسكرية⁽⁶⁰⁾، عليهم، والذين عددهم المادة الثانية من ذات القانون بقولها: " تسري أحكام هذا القانون، على العسكريين العاملين بوزارتي الدفاع والداخلية، وجهازي أمن الدولة والاستخبارات العسكرية، وقوة الأمن الداخلي، أو أي جهاز أو قوة عسكرية أو أمنية أخرى."

ويرى الفقه أن إستبعاد العسكريين الذين على رأس عملهم من الترشح لعضوية الجهاز الذي يشكل السلطة التشريعية هو أمر في غاية الضرورة، لأن الأصل في العسكريين الولاء

⁽⁵⁷⁾ قانون رقم (8) لسنة 2023 بإصدار قانون السلطة القضائية القطري، منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 7، تاريخ: 2023/6/23م، ص29.

⁽⁵⁸⁾ قرار أميري رقم (59) لسنة 2021 بتعيين تعيين سعادة السيد/ عبد العزيز بن ناصر بن مبارك آل خليفة رئيس لديوان الخدمة المدنية والتطوير الحكومي، تاريخ: 2021/10/19م، منشور في الجريدة الرسمية العدد: 3، ص111.

⁽⁵⁹⁾ قانون رقم (5) لسنة 1970م بتحديد صلاحيات الوزراء وتعيين إختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى القطري، منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 4، تاريخ: 1970/1/1م، ص3804.

⁽⁶⁰⁾ المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية، منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 6، تاريخ 2005/6/8م، ص7.

للنظام الحاكم وحمائته، وتتعارض العضوية البرلمانية مع جل التزاماتهم ، بحيث يحظر عليهم الإلتساب إلى الأحزاب السياسية (61)، كما هو الحال بالنسبة للحكم الذي نصت عليه المادة (9/13) من المرسوم بقانون رقم (31) لسنة (2006 م) بإصدار قانون الخدمة العسكرية القطري والتي جاء فيها: " يشترط فيمن يعين في الرتب الأخرى، ما يلي...:9: أن لا يكون منتمياً لأي تنظيم سياسي".

ثالثاً: أعضاء المجلس البلدي المركزي

أعضاء المجلس البلدي المركزي هم الفئة التي يتكون المجلس البلدي المركزي القطري من تسعة وعشرين عضواً يمثلون المدن والقرى، وهذا ما نصت عليه المادة (3) من القانون رقم (12) لسنة (1998م) (62) المعدل بالقانون رقم (1) لسنة (2011م) (63).

ونصت المادة (5) من ذات القانون على شروط العضوية في المجلس البلدي، حيث تتطابق هذه الشروط مع شروط الترشح لمجلس الشورى التي سبق وأن تناولناها.

أما المادة (8) من ذات القانون فقد نصت على مجموعة كبيرة من الإختصاصات المنوطة بالمجلس، ويأتي على رأسها ما أتت به الفقرة الأولى منها حيث جاء فيها : "يهدف

(61) حمدان، علاء الدين، الحرية السياسية للموظف العام، (بحث منشور)، مجلة الفتح، العدد:38، شباط 2008، ص5، كذلك: جعفر، عمر موسى، حق الموظف العام للترشيح لعضوية مجلس النواب، (بحث منشور)، مجلة الباحث للدراسات القانونية والقضائية، العدد:43، يونيو2022م، ص100.

(62) قانون رقم (12) لسنة1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي القطري، منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 9، تاريخ9/7/1998، ص52.

(63) قانون رقم (1) لسنة2011 بتنظيم المجلس البلدي المركزي القطري، منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 1، تاريخ15/3/2011م، ص5.

المجلس إلى العمل بالوسائل المتاحة على تقدم البلاد في مجال الشؤون البلدية وله في سبيل تحقيق أهدافه أن يمارس بوجه خاص الاختصاصات والصلاحيات التالية: أولاً: مراقبة القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بصلاحيات وإختصاصات الوزارة والمجلس بما في ذلك القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بشؤون تنظيم المباني وتخطيط الأراضي والمحال الجارية والصناعية والعامّة وغيرها من الأنظمة التي ينص فيها على تخويل المجلس سلطة التنفيذ".

ويرى جانب من الفقه أن العلة تكمن في تقرير هذا الحظر في رغبة المشرع في عدم تشتيت جهود الأعضاء بين العمل في المجالس المحلية والعمل البرلماني، ذلك أن أعباء العضوية البرلمانية لا تحتل إضافة أعباء أخرى إليها، وعضوية المجالس المحلية ليست بالأمر الهين إذا ما أعطيت حقها، لأنها تحتاج هي الأخرى إلى تكريس العضو كل وقته وجهده من أجل إنجازها، وربما تلقى اهتماماً من العضو البرلماني يفوق ذلك الذي يوليه في وظيفته البرلمانية.

يضاف إلى ما سبق، أن هذا الحظر يمنع التعارض الذي قد ينشأ عن رقابة البرلمان على المجالس المحلية وبين الجمع بين العضويتين، إذ كيف يمارس البرلمان رقابته على المجالس المحلية وأعمالها، وأعضاؤه يتمتعون بصفة العضوية في هذه المجالس؟ إن مثل هذا الأمر سوف يقلل - دون شك - من فاعلية هذه الرقابة⁽⁶⁴⁾.

(64) خليل، علي عبد الفتاح، مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية: دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي، (بحث منشور)، مجلة دراسات قانونية الصادرة عن مجلس النواب في مملكة البحرين، العدد:3، فبراير 2020، ص55.

وتجدر الإشارة إلى وجود بعض الفئات الأخرى من غير الموظفين التي يحظر القانون ترشحها لمجلس الشورى، وأبرزها القضاة، إذ تنص المادة (42) من قانون السلطة القضائية على أنه: " يحظر على القضاة إبداء الآراء السياسية أو الإشتغال بالعمل السياسي. ولا يجوز لهم الترشيح لانتخابات المجالس التشريعية أو البلدية خلال عملهم بالقضاء".

وبعد هذا الاستعراض فإنه وفي تقدير الباحث فإن مسلك المشرع القطري في السماح للموظف العام بممارسة الترشح، وتقييد حظره بفئات محددة من الموظفين كان أكثر توفيقاً من مسلك نظيره الأردني، ففيما يرى البعض أن مسوغات إتخاذ الأخير هذا الموقف هي الحرص على استقرار الإدارة العامة، وزيادة فرصة المواطنين من غير الموظفين في المساهمة في العمل العام.

إلا أن هذه المبررات لا تقوى أمام المبادئ الدستورية التي تقرر للموظف الحق في الترشح، دون أن يجازف بفقدان وظيفته، فالموظف العام ما هو إلا مواطن له ذات الحقوق والواجبات المقررة لكل مواطن بموجب الدستور، وأن النص على عدم جواز جمعه بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية يمثل حظراً مؤقتاً يتقرر بسبب حالة الجمع وينتهي بانتهائها، ولا يتقرر بمجرد احتمال حدوثها، ناهيك عن أن إقرار شرط الاستقالة يعني إجماع عدد كبير من الموظفين عن الترشح، مما يعني خسارة الكثير من الكفاءات المدربة التي قد تضلع بدور أفضل من غيرها في العمل البرلماني.

وما يعزز رأي الباحث أن اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية في الأردن اتجهت إلى تبني موقفاً جديداً فيما يخص ترشح الموظفين لعضوية مجلس النواب، باشتراط تقديم الموظف طلب إجازة دون راتب قبل تسعين يوماً من موعد الاقتراع، فقد اقترحت اللجنة الاستغناء عن هذا

الشرط، على أن يعتبر الموظف مستقيلًا حكماً من وظيفته بتاريخ نشر إعلان فوزه بالانتخابات في الجريدة الرسمية، على أن هذا الاتجاه لم يقن بعد بموجب التشريع المعمول به (65).

الفرع الثاني

مبررات حظر ترشح بعض فئات الموظفين

يورد الفقه بعض مبررات الأخذ بتقييد حرية الترشيح بالنسبة للموظفين، ويمكن استعراض أبرزه في النقاط التالية:

أولاً: الخشية من الانعكاس السلبي للسلطات التي تحوزها بعض الفئات المحدودة على حدة الانتخابات ونزاهتها، وضرورة النأي بهذه الوظائف لما لها من حساسية وعظم المسؤولية عن التجريح التي لا تخلو منه المعارك الانتخابية (66).

ثانياً: ضمان إستقلال النائب؛ نظراً للوضع الوظيفي الخاص الذي يشغله أصحاب هذه الوظائف، فقد فرض هذا القيد الانتخابي ضماناً لهم، إذ إن أغلبهم يشغلون وظائف قد لا تقبل بحسب طبيعتها التعرض لها وتشغيلها أثناء مناقشات أو إستجابات المجالس النيابية، أو لأنهم يشغلون مراكز قريبة من الإدارة العليا، مما يجعلهم يخضعون للتأثر في إعلان آراءهم بالاتجاهات الحكومية بطريقة لا تحقق لهم الإستقلال المطلوب في النائب الذي لا بد أن تكون له الحرية في أن يقول ما يراه هو، لا ما تعتنقه الحكومة (67).

(65) غزوي، محمد، على هامش مهام اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، (مقال صحفي)، منشور على في موقع عمون، متاح على الرابط الإلكتروني: <https://www.ammonnews.net/article/620708>.

(66) الخليفة، محمد، محظورات العضوية في البرلمان: دراسة في القانونين الكويتي والمصري، (بحث منشور)، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية بجامعة المنوفية، المجلد: 53، العدد: 53، مايو 2021، ص 389.

(67) خليل، على عبد الفتاح، مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، مرجع سابق، ص 58.

ثالثاً: ضمان إستقلال الناخب، الأساس الآخر الذي يستند إليه هذا الإستثناء يتمثل في المحافظة على إستقلال الناخب، وعدم التأثير على إرادته في الإدلاء بصوته في الانتخابات حتى تكون هذه الإنتخابات ونتائجها معبرة عن الإرادة الشعبية، لأن أصحاب هذه الوظائف الخاضعة لهذا القيد يشغلون مراكز وظيفية تتمتع بقدر من السلطة قد يكون لها تأثير على إرادة الناخبين في الدوائر التي يمارسون فيها مهام وظائفهم ، لما لأصحاب هذه الوظائف في الغالب من إتصال مباشر بالسلطة المركزية، الأمر الذي يلزم معه حماية الناخبين من الضغوط التي قد يتعرضون لها من جانب رجال السلطة العامة، ما يجيب إرادتهم في الإختبار.، من الممكن أن يقوم الموظف العام من هذه الفئات بالاعتماد على منصبه باستغلال صلاحياته الوظيفية في التأثير على إرادة الناخبين من خلال وعدهم بخدمات لا يستطيع المرشح العادي تحقيقها لهم؛ وذلك لكي ترجح كفته في مواجهه باقي المنافسين⁽⁶⁸⁾.

ويرى الباحث أن هذه المبررات منطقية من حيث الأصل، فمن جهة قد يتداخل إختصاص الموظف العام المتعلق بوظيفته خصوصاً إذا كانت هذه الوظيفة على درجة من الحساسية مع كونه مرشحاً برلمانياً، ومن جهة أخرى فإن طبيعة الوظيفة العامة وما تفرضه من التزامات تجعل صعوبة مكانة الموظف أن يقوم بترشيح نفسه، ولعل هذه المبررات هي ما ساهمت في إيجاد مبدأ التفرغ للعضوية البرلمانية، الذي نتناوله بشيء من التفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.

(68) الخرشه، قبلان، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فعالية الأداء البرلماني، مرجع سابق، ص15.

الفصل الثاني

نطاق مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة وآثاره

تعتبر الوظيفة العامة من أهم المقومات التي تتركز عليها الدول في يومنا هذا بمختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، حيث أضحت الوظيفة العامة أحد أهم أدوات الدولة في تنظيم نفسها وتسيير مرافقها، وقد ازدادت أهمية الوظيفة العامة مع تحول الدور الذي تلعبه الدولة من كونها دولة حامية إلى دولة متدخلة منذ بداية القرن العشرين وحتى يومنا هذا، وبالتالي غدى الموظفون العموميون شريحة كبيرة في أي مجتمع، وتهافتت التشريعات والتنظيرات الفقهية في تنظيم الأوضاع القانونية التي تهتم بشأنهم⁽⁶⁹⁾. وبالنظر في التشريع القطري نجد بأنه وضع تعريفاً للموظف العام من خلال قانون الموارد البشرية رقم (15) لسنة (2016م) الساري المفعول من خلال المادة الأولى منه، بقوله: "الموظف كل من يشغل إحدى الوظائف طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية".

أما المشرع الأردني فقد عرف مفهوم الموظف العام في متن المادة (1) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020⁽⁷⁰⁾، بقوله: "الموظف هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين بعقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".

(69) الشيمي، عبد الحفيظ علي، إصابة الخدمة في مجال الوظيفة العامة: دراسة مقارنة في القانونيين الفرنسي والقطري، (بحث منشور)، وزارة العدل القطرية _ مركز الدراسات القانونية والقضائية، العدد: 1، ص 105.

(70) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020، منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 5619، تاريخ: 2020/2/2م، ص 697.

ويُلاحظ مما سبق أن الموظف العام هو أحد معاوني السلطة التنفيذية⁽⁷¹⁾ ومن ثم ظهر التعارض ما بين صفته الوظيفية وعضويته في المجالس النيابية؛ وحيث إننا استعرضنا في الفصل الأول ماهية مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة فسوف نستعرض في هذا الفصل حدود مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة، آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة وذلك في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: حدود مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة

المبحث الثاني: آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة

(71) إذ عرف قانون الموارد البشرية القطري رقم (15) لسنة (2016م) الساري المفعول من خلال المادة الأولى منه، بقوله: "الموظف كل من يشغل إحدى الوظائف طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية". كما عرف المشرع الأردني الموظف العام في متن المادة (1) من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 (منشور في الجريدة الرسمية، العدد: 5619، تاريخ: 2020/2/2م، ص 697) بقوله: "الموظف هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين بعقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً". قضت المحكمة الإدارية الأردنية في أحد أحكامها بأن "الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، مما يعني أن الشروط والعناصر التي يجب توفرها في الموظف العام هي أن يتم تعيينه من السلطة المختصة بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر من أحد أشخاص القانون العام، متفرغاً للوظيفة التي تم تعيينه فيها" (المحكمة الإدارية الأردنية رقم: 2023 / 400، الصادر بتاريخ: 2023/12/12م، موقع قرارك الإلكتروني: <https://qarark.com>).

المبحث الأول

حدود مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة

نتناول في هذا المبحث آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة التنفيذية التقليدية،

وآثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى ووظائف التمثيل العامة وذلك في المطالبين التاليين:

المطلب الأول: الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة التنفيذية التقليدية.

المطلب الثاني: الجمع بين عضوية مجلس الشورى ووظائف التمثيل العامة.

المطلب الأول

الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة التنفيذية التقليدية

نتناول في هذا المطلب مضمون الإستثناء على مبدئ حظر الجمع بين الوظيفة العامة

والعضوية البرلمانية، ومن ثم نتناول مسوغات ومحاذير هذا الإستثناء، وأخيراً نتناول بعض الفئات

والوظيفية المستتناة من حظر الجمع بموجب القوانين المقارنة، وذلك من خلال الفروع الثلاثة

التالية:

الفرع الأول

مضمون الإستثناء على مبدأ حظر الجمع في التشريع القطري

بالعودة إلى نص المادة (114) من الدستور القطري الدائم، نجدها تستثني الحالات التي

يجوز فيها الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية في مجلس الشورى، وتشتترط أن تكون وفق أحكام

الدستور،

وبالتدقيق في أحكام الدستور نجد أنه أن الحالة الوحيدة التي يجيزها هي حالة الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوزارة، إذ للأمير بموجب المادة (77) من الدستور تعيين الأعضاء غير المنتخبين من الوزراء وغيرهم.

أما المشرع الأردني فلم يأخذ بهذا الاستثناء، لا بل أنه نص صراحة على عدم جوازه، في متن المادة (1/76/أ) والتي جاء فيها: "1: لا يجوز الجمع بين عضوية كل من:-...أ- مجلس الأعيان أو مجلس النواب وبين منصب الوزارة".

على أنه عاد واعتبر الوزراء جزءاً من مجلس الأمة بموجب المادة (52) من الدستور، والتي جاء فيها: لرئيس الوزراء أو الوزير أو من ينوب عنهما حق الكلام في مجلسي الأعيان والنواب، ولهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين.

وسنتاول مسوغات ومحاذير استثناء الوزير من حظر الجمع في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني

مسوغات ومحاذير استثناء الوزير من حظر الجمع

بالنظر إلى موقف المشرع القطري من استثناء حظر الجمع على الوزير نجد بأن كافة مبررات حظر الجمع التي سبق وأن تناولناها ترد على هذا الاستثناء كون الوزير هو موظف عام. وبالرغم من ذلك فإن هذا الاستثناء يعتبر أحد المبادئ التي لها ما يبررها حيث يرى اتجاه فقهي أن هذا الاستثناء يجد سنده في أعمال الفصل المرن بين السلطات والتعاون فيما بينها، كما أن الواقع العملي يشير إلى أنه لا يوجد فصل قاطع بين تلك السلطات فمبدأ فصل

السلطات يقوم بالأساس على استقلال كل سلطة عن الأخرى، مع وجود التوازن ونوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما ذلك أن الفصل القاطع بين البرلمان والحكومة هو مبدأ سلبي، لا تنتظم به حياة دستورية منتجة.

ويرى ذات الاتجاه هذا النظام أن يحقق تمتع الحكومات بالاستقرار والتجانس، فوجود أغلبية برلمانية حزبية ومنضبطة ومتماسكة يؤمن الثبات والاستقرار للحكومة طيلة مدة ولايتها التشريعية واختيار الوزراء من حزب الأغلبية في البرلمان يفترض بالضرورة وجود تجانس بين أعضاء الوزارة، الشيء الذي يسهل مهمة الحكومة ويجعلها تؤدي عملها بشكل طبيعي بعيداً عن الاختلافات التي تؤدي إلى تفكك أواصر الائتلاف الحكومي⁽⁷²⁾.

ويرى الباحث أن النص على مثل هذا الاستثناء في الدستور القطري يرجع إلى طبيعة النظام الذي يحكم سلطات الدولة في قطر، وتحديداً العلاقة التي تحكم السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، فبالرغم من أن الدستور القطري نص على إيجاد هيئة منتخبة تمثل السلطة التشريعية وهي مجلس الشورى ونص على إستقلالية هذه السلطة عن السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام الرئاسي، إلا أن الدستور القطري لم يأخذ بمبدأ الفصل التام بينها بحسب قواعد وأركان النظام الرئاسي، بل اتجه ظاهرياً نحو النظام البرلماني الذي يأخذ بالفصل المرن بين السلطات وتداخل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال صلاحيات سمو الأمير في تكوين كل من السلطتين، وعدم مسؤوليته عن أعمال السلطة التنفيذية التي يرأسها، حيث يوصف النظام

(72) الصباح، وفاء بدر، الجمع بين العضوية البرلمانية والمراكز الوظيفية الأخرى في الدستور الكويتي، مرجع سابق، ص 15_16.

الدستوري في دولة قطر بأنه نظام شبه رئاسي أو مختلط، يجمع بين عناصر من أنواع مختلفة من الأنظمة السياسية⁽⁷³⁾.

وفي ظل هذا النظام وما يفرضه من صلاحيات واسعة لسمو الأمير فإن مشاركة الوزراء في تكوين السلطة التشريعية هو أمر طبيعي تفترضه هيمنة حاكم الدولة على سلطاتها الثلاث، ولكن التساؤل الرئيسي الذي يفرض نفسه هو مقدار التهديد الذي يشكله هذا الإستثناء على مبدأ الفصل بين السلطات؟ وذلك في ظل الإطلاق الذي جاء به النص الدستوري والذي أعطى للأمير الحق في تعيين ثلث الأعضاء من الوزراء أو غيرهم، دون أن يقيد هذا الحق بعدد محدد منهم، مما يعني أن للأمير أن يعين الخمسة عشرة عضواً الذين يحق له تعيينهم من الوزراء، لعدم وجود ما يمنع قانوناً من ذلك.

الحقيقة أن ذلك سيؤثر حتماً على مبدأ الفصل في السلطات، بحيث يصبح ثلث أعضاء السلطة التشريعية من أعضاء السلطة التنفيذية، وبالتالي تقل كفاءة أحد أهم مهام السلطة التشريعية وهي وظيفتها الرقابية، إذ يشكل هذا النص في اعتقاد الباحث أحد مرتكزات هيمنة السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية.

وفي ظل تلك المبررات وهذه المحاذير فإن الباحث يقترح تقييد عدد الوزراء الذين من الممكن تعيينهم إلى جانب وظيفتهم في مجلس الشورى إلى أقل عدد ممكن، إذ أن شغل الوزراء

(73) المري، بدور، الدور الرقابي لمجلس الشورى القطري، (رسالة ماجستير)، جامعة قطر، 2024م، ص10_12.

للعضوية البرلمانية، وإن كان ضرورة في بحسب البعض، فإنما يظل في إطار الإستثناء على الأصل، وهذا الإستثناء لا يجوز التوسع فيه، وإنما ينبغي تقييده إلى أضيق الحدود.

المطلب الثاني

الجمع بين عضوية مجلس الشورى ووظائف التمثيل العامة

لم يرد في الدستور القطري أو في القانون رقم (7) لسنة 2021 بشأن مجلس الشورى أو في قانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي رقم (12 / 1998) أي قيد بشأن الجمع بين عضوية مجلس الشورى ووظائف التمثيل العامة كالجمع بين عضوية مجلس الشورى والعضوية في المجلس البلدي المركزي.

إلا أن المشرع القطري نص في القانون رقم (6) لسنة (2021م) الخاص بنظام انتخاب مجلس الشورى على حرمان بعض العاملين بالدولة من حق الترشح لعضوية مجلس الشورى، حيث تنص المادة (11) منه على أنه: " لا يجوز للوزراء، ووزراء الدولة الأعضاء في مجلس الوزراء، ومن عُيّن بدرجة وزير، وأعضاء الهيئات القضائية، ومنتسبي كافة الجهات العسكرية من العسكريين، وأعضاء المجلس البلدي المركزي، ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشورى طوال مدة شغلهم مناصبهم أو وظائفهم أو عضويتهم، بحسب الأحوال".

ومثل هذا الحظر كرسه المشرع الأردني بموجب المادة (9) من قانون الانتخابات الأردني والتي أوجبت على بعض الفئات تقديم إستقالتهم لغاية الترشح، حيث جاء فيها: "لا يجوز لأي من المذكورين أدناه الترشح لعضوية مجلس النواب إلا إذا قدم استقالته قبل الموعد المحدد للترشيح وتم قبولها:

أ- موظفو الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية العامة

ب- موظفو الهيئات العربية والإقليمية والدولية

ج- أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان وموظفو الأمانة

د- رؤساء المجالس البلدية وأعضاؤها وموظفو البلديات ."

كما أكد المشرع الدستوري الأردني على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة وذلك في المادة (76) من الدستور الأردني والتي تضمنت الآتي: "مع مراعاة احكام المادة (52) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان او النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز بين عضوية مجلس الاعيان ومجلس النواب".
فالثابت في الفقه أنه يحظر الجمع بين المجالس النيابية والمجالس المحلية كمجالس المحافظات أو المدن أو القرى⁽⁷⁴⁾.

تنص المادة (5 مكرر) من قانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي⁽⁷⁵⁾ على أن: "يمنح من يرشح لعضوية المجلس من موظفي الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة إجازة بدون راتب إذا لم يكن له رصيد من الإجازات وفقاً للأحكام

(74) – Section(67) of Constitution of Spain, adopted December 29 1978,decided, No one may be a member of both Houses simultaneously, or be a representative in the Assembly of a Self-governing Community and a Member of Congress at the same time.

(75) بطاقة التشريع النوع: قانون رقم: 12التاريخ: 1998/07/18 الموافق 1419/03/24 هجري عدد المواد:

41الحالة: قيد التطبيق

الجريدة الرسمية: العدد: 9نسخة الجريدة الرسمية تاريخ النشر: 1998/09/07 الموافق 1419/05/16 هجري

الصفحة من: 52.

المنظمة للموارد البشرية بجهة عمله، تبدأ من اليوم التالي لقل باب الترشيح حتى انتهاء عملية الانتخاب، ولا يجوز له خلال تلك الفترة ممارسة أي من اختصاصات الوظيفة العامة.

وإذا انتخب الموظف عضواً بالمجلس، يتفرغ للعضوية وتعتبر مدة عضويته مدة خدمة فعلية في كل شؤونه الوظيفية، ويستحق خلالها راتبه الإجمالي عدا البدلات المتعلقة بالأداء الفعلي لمهام الوظيفة، ويعود بعد انتهاء عضويته إلى وظيفته أو إلى وظيفة مماثلة".

كما تنص المادة (5) من قانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي على أن:
" يشترط فيمن يرشح عضواً بالمجلس ما يلي:

1- أن تكون جنسيته قطرية، ويجب فيمن اكتسب الجنسية القطرية أن يكون والده من مواليد قطر.

2- أن يكون قد بلغ من العمر ثلاثين سنة.

3- أن يجيد القراءة والكتابة.

4- أن يكون من المشهود لهم بالكفاءة والأمانة.

5- ألا يكون قد سبق عليه الحكم في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

6- أن يكون مقيداً بجداول الناخبين في الدائرة التي يرشح نفسه فيها وله محل إقامة دائمة في حدودها.

7- ألا يكون من العاملين في وزارة الدفاع أو الداخلية أو أي جهة عسكرية أخرى".

والملاحظ من المادتين السابقتين أن المشرع القطري أقر مبدأ عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية في المجلس البلدي وهذا ما يتضح من المادة (5 مكرر) من قانون رقم (12) لسنة 1998 بتنظيم المجلس البلدي المركزي وحظرت المادة (5) من القانون نفسه أن يكون عضو

المجلس البلدي من العاملين في وزارة الدفاع أو الداخلية أو أي جهة عسكرية أخرى. وإذا ما تم انتخاب عضو المجلس بالمخالفة للقانون فإنه يجوز لكل ذي مصلحة الطعن في عضويته، لذا فقد قضت محكمة التمييز القطرية بأنه: " النص في المادة (15) من المرسوم رقم (17) لسنة 1998 بنظام انتخاب أعضاء المجلس البلدي المركزي - والذي ما زال سارياً حسبما نص على ذلك بالمادة الخامسة من القانون رقم (1) لسنة 2011 - على أن « لكل ناخب أو مرشح في أية دائرة انتخابية أن يطعن في إدراج أي اسم من الأسماء التي وردت في كشف أسماء المرشحين في تلك الدائرة لعدم توافر أي من شروط العضوية فيه، وذلك خلال سبعة أيام من تاريخ عرض كشف الأسماء. ويقدم الاعتراض كتابة إلى رئيس لجنة فحص الطعون والتظلمات المشار إليها في المادة (9) من هذا المرسوم متضمناً سبب الاعتراض، وتبت اللجنة في الاعتراض خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمه إليها. ويكون قرارها في هذا الشأن نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق، ويعرض كشف أسماء المرشحين النهائي في مقار الدوائر الانتخابية قبل ميعاد الانتخاب بسبعة أيام على الأقل»، ومفاد ذلك أن المشرع حدد آجالاً للاعتراض على إدراج أي اسم بكشوف أسماء المرشحين النهائي وبالفصل في الاعتراض يكون قرار الترشيح نهائياً حصيناً من الطعن بالإلغاء. لما كان ذلك، وكان الثابت بالأوراق أنه تحدد لتقديم الطعون على إدراج أي من أسماء المرشحين لعدم توافر أي من شروط العضوية في الفترة من 2011/3/15 وحتى 2011/3/23 ولم تتقدم الطاعنة بأي طعن على إدراج المطعون ضده الثالث بكشف المرشحين خلال هذه الفترة، وأنها قدمت طعنها بتاريخ 2011/5/24 - أي بعد فوات المدة المقررة - ومن ثم بات قرار إدراج المطعون ضده الثالث بكشف المرشحين نهائياً لا يقبل الطعن بالإلغاء، ولا يُعد القرار منعماً لعدم توافر شروط الانعدام، والنعي في شقه الثاني غير مقبول إذ لم تقدم الطاعنة ما يثبت أية واقعة

أو مخالفة إجرائية أثناء عملية الانتخاب، وإذ التزم الحكم المطعون فيه ذلك، فإن النعي برمته يكون على غير أساس⁽⁷⁶⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني أحسن حين حظر على موظفي الحكومة والمؤسسات الرسمية العامة وأمين عمان وأعضاء مجلس الأمانة وموظفيها ورؤساء المجالس البلدية وأعضائها وموظفيها القيام بالدعاية الانتخابية لصالح أي من المرشحين في أماكن عملهم⁽⁷⁷⁾.

(76) محكمة التمييز القطرية- تمييز مدني- الطعن رقم 107 لسنة 2012 - جلسة 4 من ديسمبر سنة 2012- متاح على الرابط التالي:

<https://encyclop.sjc.gov.qa/Portal1/ahkam/detailspage.aspx?txtSearch=1&slno=2067>
&gcc=1

(77) المادة (19) من قانون الانتخاب الأردني.

المبحث الثاني

آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة

من الأهمية أن نتناول في هذا المبحث آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة ولا سيما وفقا للدستور والقانون القطريين، وخاصة فيما يخص الموظف العام وأثر مبدأ عدم جواز الجمع على الوظيفة العامة في ذاتها وذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة بالنسبة للموظف.

المطلب الثاني: آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة بالنسبة للعضوية.

المطلب الأول

آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة بالنسبة للموظف

لا يتصور عمليا أو قانونيا الجمع بين بين عضوية مجلس الأمة الأردني (مجلس الأعيان أو مجلس النواب) والوظيفة العامة، ومن ثم لا يتصور أن يكون لعضو المجلس حقوق في مواجهة جهة عمله- التي كان يعمل بها موظفا عاما قبل الاستقالة- بناء على تفرغه لعضوية المجلس لوجود حظر صريح على الجمع بين الوظيفة والعضوية البرلمانية⁽⁷⁸⁾. وهذا على خلاف

(78) انظر: المادة (76) من الدستور الأردني، المادة (11) من قانون الانتخاب الأردني. وتجدر الإشارة إلى أن نص قانون الانتخاب المشار إليه من ضمن نصوص أخرى تثار بشأنها شبهة مخالفة الدستور الأردني انظر: المساعيد، فرحان نزال، دستورية شروط عضوية مجلس النواب الأردني ومدى تأثير هذه العضوية بالأحكام الجزائية: دراسة تحليلية، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت - عمادة البحث العلمي، مج23، ع1، 2017، ص 221 - 243.

ذلك لم يغفل المشرع القطري آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة بالنسبة للموظف، وذلك في القانون رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى ويمكن أن نوضح ذلك في البنود التالية:

أولاً: الاحتفاظ بالوظيفة

تنص المادة (7) من القانون القطري رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى والتي جاء فيها: " إذا كان العضو عند انتخابه أو تعيينه من العاملين بالوزارات أو الأجهزة الحكومية الأخرى أو الهيئات أو المؤسسات العامة، يتفرغ لعضوية المجلس ويُحتفظ له بوظيفته، وتحسب مدة عضويته في الأقدمية أو المعاش أو المكافأة، بحسب الأحوال، ولا يجوز أثناء مدة العضوية أن تتقرر له أي معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو جهة عمله...".

ثانياً: الحق في الحصول على المكافآت

تنص المادة (7) من القانون القطري رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى والتي جاء فيها: " إذا كان العضو عند انتخابه أو تعيينه من العاملين بالوزارات أو الأجهزة الحكومية الأخرى أو الهيئات أو المؤسسات العامة، يتفرغ لعضوية المجلس ويتقاضى العضو، في هذه الحالة، مكافأة من المجلس تعادل راتبه الذي كان يتقاضاه من جهة عمله، وكل ما كان يحصل عليه يوم اكتسابه العضوية من بدلات أو غيرها، أو المكافأة المنصوص عليها في هذا القانون، أيهما أفضل، وذلك طوال مدة عضويته..".

ومن هذا النص يتضح أنه يحق لعضو مجلس الشورى- الذي كان موظفاً عاماً قبل الانتساب للمجلس- الحصول على مكافأة من المجلس تعادل راتبه الذي كان يتقاضاه من جهة

عمله، وكل ما كان يحصل عليه يوم اكتسابه العضوية من بدلات أو غيرها، أو المكافأة المنصوص عليها قانون مجلس الشورى، أيهما أفضل، وذلك طوال مدة عضويته.

وبخصوص المكافأة المنصوص عليها قانون مجلس الشورى فقد قرر المشرع القطري أن يتقاضى العضو مكافأة شهرية مقدارها (100,000) مائة ألف ريال، وتُستحق المكافأة من تاريخ خَلْف اليمين أمام المجلس⁽⁷⁹⁾.

ثالثاً: العودة للوظيفة

تنص المادة (9) من القانون القطري رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى والتي جاء فيها: " يعود العضو بعد انتهاء عضويته إلى الوظيفة التي كان يشغلها قبل اكتسابه العضوية، أو التي يكون قد رُقِّي إليها أو إلى أي وظيفة مماثلة لها".

ومن هذا النص يتضح أن الصفة الوظيفية لا تزول عن الموظف لمجرد العضوية في مجلس الشورى، ويحق له العودة للوظيفة التي يشغلها قبل اكتسابه العضوية، بعد انتهاء عضويته وإذا تمت ترقيته أثناء العضوية له العودة إلى الوظيفة التي رُقِّي إليها أو إلى أي وظيفة أخرى مماثلة لها⁽⁸⁰⁾.

⁷⁹المادة (12) من القانون القطري رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى.

⁸⁰ المادة (9) من القانون القطري رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى.

المطلب الثاني

آثار الجمع بين عضوية مجلس الشورى والوظيفة العامة بالنسبة للعضوية

سبق أن أشرنا إلى نص المادة (114) من الدستور القطري الدائم، والتي جاء فيها: " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وتولي الوظائف العامة وذلك في ما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور. "

كما أشرنا إلى نص المادة (7) قانون رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى والتي جاء فيها: " إذا كان العضو عند انتخابه أو تعيينه من العاملين بالوزارات أو الأجهزة الحكومية الأخرى أو الهيئات أو المؤسسات العامة، يتفرغ لعضوية المجلس....".

وقد نص الدستور الأردني على مثل هذا الحظر في متن المادة (1/76/ب) منه والتي جاء فيها: " لا يجوز الجمع بين عضوية كل من- : ب. مجلس الأعيان أو مجلس النواب وبين أي وظيفة عامة يتقاضى شاغلها أي مبالغ من الأموال العامة بما فيها أمانة عمان والبلديات ومجالس المحافظات. "

ويتضح من النصوص السابقة أنه وفي مقابل المزايا التي يتمتع بها عضو المجلس النيابي (الشورى) بمجرد اكتسابه عضوية المجلس النيابي- كمجلس الشورى القطري- فإنه تفرض عليه بعض القيود لضمان حسن قيامه بواجباته النيابية من ناحية، ولضمان عدم استغلال منصبه النيابي من ناحية أخرى، إعمالاً لمبدأ عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية المجالس النيابية، ولذلك تفرض النصوص الدستورية بعض القيود التي من شأنها تحقيق هذه الغاية، وعلى

رأسها تفرغ عضو المجلس لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون (81). إذ أن مبدأ الاحتفاظ بالوظيفة لحين انتهاء فترة العضوية البرلمانية يضع المجلس البرلماني حتماً في دائرة التأثير المباشر من قبل السلطة التنفيذية.

ويسري هذا الحظر سواء أكان التعيين سابقاً على عضوية المجلس أم لاحقاً لها ، فكل موظف يصبح عضواً في مجلس النواب يجب أن ينفصل عن وظيفته حال انتخابه للعضوية في المجلس (82).

كما لا يجوز للعضو، أثناء مدة عضويته، التعامل مع الجهات والأجهزة الحكومية أو الهيئات والمؤسسات العامة، سواء كان ذلك بالبيع أو الشراء أو الإيجار أو الرهن أو الانتفاع أو غيرها من صور التعامل، ما لم يكن ذلك بإحدى طرق التعامل المقررة قانوناً، وفي إطار من الشفافية والعلانية والمساواة وتكافؤ الفرص وحرية المنافسة، بحسب الأحوال وهذا ما أكد عليه كل من المشرع القطري (83) والمشرع الدستوري الأردني؛ والذي ضمن الدستور الأردني الآتي: "يمتتع على كل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة

(81) السنوسي، صبري محمد، القانون الدستوري، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام دستور 2014م، الطبعة الثانية، 2017م، بدون ناشر، ص 227.

(82) الطراونة، مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، الوراق للنشر والتوزيع، 2009، ص 112-120.

(83) المادة (18) من القانون القطري رقم (7) لسنة (2021م) بشأن مجلس الشورى.

رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأماكن ومن كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص⁽⁸⁴⁾.

فمن الضمانات الأخرى المقررة لاستقلال البرلمان تحريم التعامل المالي لأعضاء البرلمان مع الدولة ضماناً لنزاهة أعضاء المجالس النيابية⁽⁸⁵⁾.

وحظر استغلال العضوية- على النحو السابق بيانه هو حظر يقع على كل من يشغل مركزاً قانونياً عاماً- أي موظفاً عاماً أو من في حكمه- فكما ينطبق على أعضاء البرلمان، فإنه ينطبق كذلك على كل موظف عام في الحكومة أو المؤسسات العامة أو المحليات، فصفة العضوية تقررت للمصلحة العامة وحدها، ومن ثم فلا يجوز أن تستخدم لأي اعتبار شخصي سواء كان ذلك لمصلحة العضو نفسه أم لمصلحة غيره وسواء استعمل صفته بنفسه أم سمح لغيره باستعمال هذه الصفة⁽⁸⁶⁾.

(84) المادة (2/75) من الدستور الأردني.

(85) ومن الدول التي أقرت هذا المبدأ العراق إذ المبدأ في المادة (127) من الدستور العراقي لسنة 2005 والتي تنص على أن: "لا يجوز لرئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس وأعضاء السلطة القضائية وأصحاب الدرجات الخاصة أن يستغلوا نفوذهم في أن يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أن يبيعوا لها شيئاً من أموالهم أو أن يقاضوها عليها أو إن يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين".

كذلك ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (19/ثالثاً) "لا يجوز للعضو أن يتعاقد مع دوائر الدولة بنفسه أو بوساطة غيره في أثناء مدة عضويته ولا يجوز استغلال عضويته لمصلحته الخاصة".

لمزيد انظر: عبد الفتاح، حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1968، ص 253

(86) - عبد الفتاح، حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، 1968م، ص ٢

وقد سبق أن أشرنا إلى نص المشرع القطري من خلال قانون رقم (6) لسنة (2021م) الخاص بنظام انتخاب مجلس الشورى على حرمان بعض العاملين بالدولة من حق الترشح لعضوية مجلس الشورى، حيث تنص المادة (11) منه على أنه: " لا يجوز للوزراء، ووزراء الدولة الأعضاء في مجلس الوزراء، ومن عُيّن بدرجة وزير، وأعضاء الهيئات القضائية، ومنتسبي كافة الجهات العسكرية من العسكريين، وأعضاء المجلس البلدي المركزي، ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشورى طوال مدة شغلهم مناصبهم أو وظائفهم أو عضويتهم، بحسب الأحوال". ويترتب على مخالفة هذا النص - من وجهة نظر الباحث - إنهاء العضوية فوراً.

الخاتمة

إن مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية أصبح مبدأً دستورياً عاماً في مختلف الدساتير الديمقراطية كما إن ضمان حرية عضو البرلمان في أداء مهمته يقتضي ابتعاده عن كل ما يوجب التأثير عليه من ناحية أية سلطة بسبب ارتباط مصالحه بها، لأن الوظيفة العامة لا تخرج عن كونها وظيفة إدارية تابعة للسلطة التنفيذية، وفي الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية اعتداءً ومخالفةً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بأن لا يكون عضو البرلمان موظفاً عاماً، وعليه، فإن أسمى شيء أن يتفرغ عضو البرلمان لعمله البرلماني.

وقد توصلت من خلال دراسة هذا الموضوع إلى مجموعة من النتائج وأبرزها:

1- إن الأصل العام هو حرية الموظف العام في ممارسة حق الترشح في كل من التشريعين القطري والأردني، إلا أن التشريع الأردني اشترط بموجب قانون الانتخاب أن يقدم الموظف إستقالته قبل مدة زمنية من ترشحه، مما يترتب عليه فقدان وظيفته سواء حالفه الحظ في الانتخابات فأصبح عضواً برلمانياً أو لا مما قد يشكل إجحافاً في حق الموظف العام، وذلك بخلاف التشريع القطري الذي نص على محافظة الموظف العام على وظيفته في كل الحالات واحتساب مدة العضوية لغايات حفظ حقوق الوظيفة بإستثناء بعض الحالات المحدودة، وبذلك يمكن القول بأن المشرع القطري كان أكثر توفيقاً من نظيره الأردني في هذه المسألة.

2- إستثنى المشرع القطري من مبدأ حرية الموظف ممارسة حق الترشح بعض الفئات المحدودة لاعتبارات تتعلق بحساسية وظيفتهم، وهذه الفئات هي: الوزراء، ووزراء الدولة الأعضاء في مجلس الوزراء، ومن عُيّن بدرجة وزير، وأعضاء الهيئات القضائية، ومنتمي كافة الجهات

العسكرية من العسكريين، وأعضاء المجلس البلدي المركزي طوال مدة شغلهم مناصبهم أو وظائفهم أو عضويتهم، بحسب الأحوال.

3- نص كل من التشريعين الأردني والقطري على عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، بموجب نصوص دستورية، حيث حظر المشرع الأردني الجمع بين عضوية أي من مجلسي الأعيان أو النواب وبين الوظيفة العامة، ولم يوجد أي استثناء على هذا الحظر، بخلاف المشرع القطري الذي أجاز للأمير أن يقوم بتعيين الوزراء في مجلس الشورى، وبالرغم من وجود ما يبرر هذا الاستثناء إلا أنه ينطوي بعض المخاطر كتهديد مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور القطري صراحةً، وبذلك نجد أن المشرع الأردني قد كان أكثر توفيقاً من نظيره القطري في هذه المسألة.

4- إن المبررات القانونية والواقعية التي رسخت لمبدأ عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية تتمثل في ضمان عدم مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات وضمن استقلال العضو البرلماني وصعوبة التوفيق بين مهام العضوية البرلمانية والوظيفة العامة.

وقد خرجت الدراسة بالتوصيات التالية:

1- يتمنى الباحث على المشرع الأردني العدول عن موقفه بإشتراط تقديم عموم الموظفين العاميين إستقالتهم لغايات الترشح لمجلس النواب، وإستثناء بعض الفئات الحساسة من ذلك، على غرار ما فعل المشرع القطري.

2- كما يدعو المشرع الأردني إلى سد النقص التشريعي فيما يتعلق بحكم المركز الوظيفي لعضو مجلس الأعيان، فبحسب إطلاع الباحث تغيب النصوص القانونية التي تحدد فيما إذا كان

يتوجب على هذا العضو تقديم الاستقالة من الوظيفة العامة أم لا، ثم تغيب النصوص التي تبين مصير وظيفته وما ترتبه من حقوق بعد انتهاء عضويته من المجلس.

3- يوصي الباحث المشرع القطري بتقييد عدد الوزراء الذين يمكن أن يتم تعيينهم من قبل سمو الأمير وتضييق هذا الاستثناء إلى أبعد حد، نظراً لتعلقه بمبدئ الفصل بين السلطات، الذي من شأنه أن يضمن فاعلية المهام التي تقوم بها كل سلطة، لا سيما مهمة الرقابة التي تضلع بها السلطة التنفيذية وذلك دون التعرض لعدد الأعضاء الذين يحق لسموه تعيينهم.

4- يوصي الباحث المشرعين القطري والأردني باستثناء أساتذة الجامعات من مبدأ عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، وذلك نظراً للاستقلال الذي تتمتع به هذه الفئة، والحاجة إلى الاستفادة من خبراتها العلمية في العمل البرلماني الذي يمس كافة جوانب الحياة.

5- كما يوصي الباحث بإجراء المزيد من الدراسات التي تتناول حقوق وواجبات الموظفين العاميين من جهة، ومن جهة أخرى إجراء المزيد من الدراسات التي توضح مهام السلطات الدستورية وضمان حسن قيامها بما أنيط بها من أعمال.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب (المراجع العامة)

- الحيارى، عادل، القانون الدستوري والنظام الدستوري الطبعة الأولى، (د. ن)، عمان، 1972م.
- الدبس، عصام، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2014م.
- الشطناوي، فيصل، مبادئ القانون الدستوري، والنظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان 2002م.
- الطماوي، سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988م.
- الطهراوي، هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2008م.
- الكسواني، سالم، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 1993م.
- السنوسي، صبري محمد، القانون الدستوري، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام دستور 2014م، الطبعة الثانية، 2017م، بدون ناشر
- عبد الفتاح، حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1968م.

ثانياً: المراجع المتخصصة

- بدر الدين، غسان، عواضه، علي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار الحقيقة، بيروت، 1997م.
- الباز، داود، حق المشاركة في الحياة السياسية: دراسة تحليلية لعملية الانتخاب في مصر وفرنسا، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006م.
- علي، محمد فرغلي، نظم واجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقهاء: دراسة تأصيلية وتطبيقية لنظام الانتخاب المحلي في مصر ودول الغرب، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998م.
- فكري، فتحي، الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م.
- الطراونة، مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، الوراق للنشر والتوزيع، 2009م.

ثالثاً: الدوريات والمجلات

- أبا الزمات، خالد حمد، الحياة الديمقراطية في دولة قطر: مجلس الشورى، (بحث منشور)، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجامعة الأردنية، المجلد: 38، العدد: 2011، 3م،
- أبو هويل، بدر محمد، دستورية شروط عضوية مجلس النواب الأردني ومدى تأثير هذه العضوية بالأحكام الجوائية: دراسة تحليلية، (بحث منشور)، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلد: 23، العدد: 1، 2017م.
- حمدان، علاء الدين، الحرية السياسية للموظف العام، (بحث منشور)، مجلة الفتح، العدد: 38، شباط 2008م

- جعفر، عمر موسى، حق الموظف العام للترشيح لعضوية مجلس النواب، (بحث منشور)، مجلة الباحث للدراسات القانونية والقضائية، العدد:43، يونيو2022م.
- الخليفة، محمد، محظورات العضوية في البرلمان: دراسة في القانونين الكويتي والمصري، (بحث منشور)، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية بجامعة المنوفية، المجلد:53، العدد:53، مايو 2021م.
- خليل، علي عبد الفتاح، مدى جواز الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية: دراسة مقارنة بين القانونين المصري والفرنسي، (بحث منشور)، مجلة دراسات قانونية الصادرة عن مجلس النواب في مملكة البحرين، العدد:3، فبراير2020م.
- الخليلي، سعيد علي، عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة في مصر والإمارات، (بحث منشور)، بمجلة بحوث الشرق الأوسط، العدد:67، سبتمبر 2021م.
- رضيو، عبد الله جبار، التنظيم الدستوري والقانوني للقيود الواردة على ممارسة الموظف العام حق الانتخاب والترشيح للمجالس النيابية: دراسة مقارنة، (بحث منشور)، مجلة الأطروحة للدراسات القانونية، المجلد:6، العدد2، آب 2021م.
- السيد، حسن، هل يملك مجلس الشورى القطري المرتقب سلطة التشريع؟، (بحث منشور)، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد: 2، 2007م.
- شريف، ميثم، التنظيم الدستوري والقانوني لشروط الترشيح لانتخابات المجالس النيابية، (بحث منشور)، مجلة القانون المقارن العراقية، العدد:46، 2007م.
- الشيمي، عبد الحفيظ علي، إصابة الخدمة في مجال الوظيفة العامة: دراسة مقارنة في القانونيين الفرنسي والقطري، (بحث منشور)، وزارة العدل القطرية _ مركز الدراسات القانونية والقضائية، العدد:1.

- الصباح، وفاء بدر، الجمع بين العضوية البرلمانية والمراكز الوظيفية الأخرى في الدستور الكويتي، (بحث منشور)، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، المجلد:62، العدد:2، يوليو2020م.
- الكواري، عبد الرزاق، مجلس الشورى القطري: البنية والاختصاصات وطريقة الانتخاب، (بحث منشور)، مجلة المنارة للدراسات القانونية الإدارية، العدد:39، 2022م.
- اللوباني، هاني، السلطة التشريعية في الدستور الأردني، (ورقة عمل)، مركز بحوث الدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 2007م.
- محسن، محمد عباس، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية: مقارنة دستورية في النظام البرلماني العراقي، (بحث منشور)، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد:5، العدد:17، السنة (5).
- المساعيد، فرحان نزال، دستورية شروط عضوية مجلس النواب الأردني ومدى تأثير هذه العضوية بالأحكام الجزائية: دراسة تحليلية، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت - عمادة البحث العلمي، مج23، ع1، 2017
- المهدي، سارة المسند، انتخابات مجلس الشورى القطري، (بحث منشور)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد:37، مارس، 2022م.
- نبيل، أيت شعلال، ضمانات حق الترشح: دراسة مقارنة، (بحث منشور)، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، جامعة سطيف، العدد:2، مارس 2020م.
- هيلات، رمزي محمود، وضع الموظف العام تحت التجربة في التشريع البحريني: دراسة مقارنة، (بحث منشور)، مجلة رماح للبحوث والدراسات، العدد:4، 2022م.

- غزوي، محمد، على هامش مهام اللجنة الملكية لتحديث المنظومة السياسية، (مقال صحفي)، منشور على في موقع عمون.

رابعاً: الرسائل العلمية

- حجازي، محمد عبد العزيز، نظام الانتخاب وأثره في تكوين الأحزاب، (رسالة دكتوراه)، جامعة عين شمس، القاهرة، 1996م.
- الخراشة، قبالن، أثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في فعالية الأداء البرلماني: دراسة مقارنة، (رسالة دكتوراه)، جامعة عمان العربية، الأردن، 2008م.
- فرحاتي، عمر، دور السلطة التشريعية في الأنظمة العربية، (رسالة دكتوراه)، جامعة محمد خضير_ بسكرة، 2003م.
- فهمي، عصام، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2008م.
- عباسي، سهام، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، (رسالة ماجستير)، جامعة الحاج لخضر الجزائر، 2014م.
- عبيدان، يوسف، المؤسسات السياسية في دولة قطر، (رسالة ماجستير)، جامعة القاهرة، 1979 م.
- المري، بدور، الدور الرقابي لمجلس الشورى القطري، (رسالة ماجستير)، جامعة قطر، 2024م، ص 10_12.
- المنصور، سعيد، مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور القطري: دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، جامعة قطر، 2021م.

خامساً: المراجع الاجنبية:

- Alain DISTEFANO : La participation des fonctionnaires civils à la vie politique, 1979.
- Titre de l'étude : "Le système parlementaire français : Entre démocratie et institutions" Nom de l'auteur.
- Section (67) of Constitution of Spain, adopted December 29 1978, decided, No one may be a member of both Houses simultaneously, or be a representative in the Assembly of a Self-governing Community and a Member of Congress at the same time.

سادساً: المواقع الالكترونية

- <https://qarark.com> .
- <https://www.almeezan.qa/OpinionPage.aspx?id=1227&language>
- <https://www.ammonnews.net/article/620708>.
- <https://encyclop.sjc.gov.qa/Portal1/ahkam/detailspage.aspx?txtSearch=1&slno=2067&gcc=1>

سابعاً: التشريعات

- الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 2004م.
- قانون نظام انتخاب مجلس الشورى القطري رقم (6) لسنة 2021م.
- قانون الجنسية القطري رقم (38) لسنة 2005م.
- القانون المدني القطري رقم (22) لسنة 2004م.
- قانون الإجراءات الجنائية القطري رقم (23) لسنة 2004م

- قانون تنظيم المجلس البلدي المركزي القطري رقم (12) لسنة 1998م.
- المرسوم بقانون رقم (31) لسنة 2006 بإصدار قانون الخدمة العسكرية.
- قانون السلطة القضائية القطري رقم 8 لسنة 2023م
- انون الموارد البشرية المدنية القطري رقم 15 لسنة 2016م
- الدستور الأردني لسنة 1952.
- قانون الانتخاب الأردني رقم 4 لسنة 2022م
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020

ثامناً: الاحكام القضائية والفتاوي

- المحكمة الإدارية الأردنية رقم: 400 / 2023، الصادر بتاريخ: 2023/12/12م.
- محكمة التمييز القطرية، تمييز مدني، الطعن رقم 107 لسنة 2012م، جلسة 2012/12/4م.
- إدارة الفتوى والعقود القرية، الفتوى: ف.ع 11/3 - 469 لسنة 2002م جلسة 2002/2/4م