

المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر سلطة إدارية مستقلة أم تنظيم إداري تقليدي

أ. د. مهند مختار نوح
أستاذ القانون العام
كلية القانون/جامعة قطر

الملخص

يهدف هذا البحث إلى تحديد التكييف القانوني للمجلس الوطني للسياحة في دولة قطر، وفيما إذا كان يُعد من قبيل السلطات الإدارية المستقلة، بالنظر إلى تكوينه العضوي والدور الوظيفي المناط به والوسائل القانونية التي يتمتع بممارستها وذلك كله في ضوء المقاربة مع المفهوم القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، وفي سبيل الاستنتاج فيما إذا بدأ المشرع القطري بالأخذ بهذا النمط المتطور من التنظيم الإداري، أم أن المجلس المذكور يصنف تحت نطاق أشخاص اللامركزية الإدارية المرفقية بمفهومها التقليدي.

وتبنى الباحث المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، وانتهى البحث إلى عدة نتائج من أهمها عدم إمكانية تكييف المجلس الوطني للسياحة من قبيل السلطات الإدارية المستقلة لأنه لا تنطبق عليه كافة المقومات القانونية التي تتمتع بها هذه السلطات، أما أهم التوصيات فتتمثل في الحد من الصلاحيات اللائحية الواسعة التي يتمتع بها المجلس، وتمكينه من إصدار قواعد القانون المرن المتمثلة في التوصيات خصوصاً، وإيجاد مزيد من الضمانات في إطار التصالح الإداري الجنائي على الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ٢٠ لسنة ١٨.

الكلمات المفتاحية

السلطة الإدارية المستقلة – اللامركزية الإدارية- القانون المرن- الجزاءات الادارية- المرفق العام



Abstract

Is the National Tourism Council in the State of Qatar an independent administrative authority or a traditional administrative entity?

This research aims to determine the legal classification of the National Tourism Council in the State of Qatar and whether it can be considered one of the independent administrative authorities, considering its structural composition, the functional role assigned to it, and the legal means at its disposal. This is all examined in light of the comparative approach to the legal concept of independent administrative authorities. The goal is to conclude whether the Qatari legislator has adopted this advanced type of administrative organization or if the council falls under the category of traditional administrative decentralization entities.

The research adopts a descriptive, analytical, and comparative methodology, leading to several conclusions, the chief amongst them is that the National Tourism Council cannot be classified as one of the independent administrative authorities since it does not meet all the legal requirements that characterize such authorities. The most important recommendations include limiting the extensive regulatory powers of the council, enabling it to issue flexible legal rules, particularly recommendations, and providing more guarantees within the framework of administrative criminal reconciliation for crimes stipulated in Law No. 20 of 2018.

Key words

Independent administrative authority – administrative decentralization – soft law – Administrative penalties– public service



المقدمة

أولاً- أهمية البحث:

لقد صدر في دولة قطر القانون رقم 20 لسنة 2018 المتعلق بتنظيم السياحة، كما صدر القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018 المتعلق بإنشاء المجلس الوطني للسياحة وتنظيمه، ودون شك فإن هذين العاملين التشريعيين في غاية الأهمية، وذلك بحكم النزعة المتنامية في دولة قطر بجعل السياحة مورداً من الموارد الاقتصادية الرئيسية في الدولة، وبحكم التحضيرات التي تقوم بها الدولة حالياً لاستضافة فعالية رياضية عالمية سنة 2022 وهي نهائيات كأس العالم لكرة القدم.

وقد كان الغرض من صدور هذين التشريعيين الاعتراف التشريعي بالسياحة كقطاع اقتصادي، من الواجب تنظيمه، عن طريق جهاز إداري مختص بذلك هو المجلس الوطني للسياحة، لذلك فقد اعتنى القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018 بإبراز الجوانب القانونية المختلفة للمجلس المذكور، ولاسيما من حيث البنية التنظيمية والاختصاصات التي يضطلع بها في إطار قطاع السياحة.

وقد أناط المشرع القطري مهمة تنظيم القطاع السياحي بجهة إدارية جديدة حلت محل جهة إدارية قديمة هي الهيئة العامة للسياحة¹، وهو ما يتضح لنا سريعا من خلال التسمية الجديدة التي أطلقها المشرع على هذه الجهة الإدارية والمتمثلة في المجلس الوطني للسياحة.

وبناء على ما تقدم فإنه من بالغ الأهمية البحث في الطبيعة القانونية للمجلس الوطني للسياحة في دولة قطر وفيما إذا كان يعد جهة إدارية جديدة، مختلفة فعلا عن الجهات الإدارية التقليدية في الدولة مثل الوزارات على المستوى المركزي والمؤسسات والهيئات على المستوى اللامركزي.

ثانياً- إشكاليات البحث:

لقد أعطت التشريعات المعاصرة المهام التنظيمية للقطاعات الاقتصادية المختلفة في التشريعات المعاصرة لبنية إدارية جديدة لم تكن معروفة ضمن التنظيم الإداري التقليدي وهي السلطات الإدارية المستقلة، والتي تختلف في كيانها القانوني عن التنظيمات الإدارية الأخرى.

1- نشأت الهيئة العامة للسياحة وتم تنظيمها بمقتضى القرار الأميري رقم 6 لسنة 2012.



لذلك لابد من معرفة نية المشرع القطري في الأخذ بهذا الاتجاه القانوني المتطور، من خلال تبني مفهوم السلطة الإدارية المستقلة كجهة إدارية متخصصة في تنظيم القطاع السياحي.

إن الإجابة على هذا السؤال تفترض بنا طرح عدة مقاربات بين السلطات الإدارية المستقلة من جهة والمجلس الوطني للسياحة من جهة أخرى، وهذه المقاربات تتعلق بالنواحي العضوية والوظيفية والوسائل المستخدمة.

ولكي تتم المقاربة العضوية بين السلطات الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة لابد من تنفيذها على مستوى التبعية الإدارية للأعضاء المختصين بتسيير كل من السلطات الإدارية المستقلة من جهة والمجلس الوطني للسياحة من جهة أخرى، واستنتاج مدى التطابق أو التشابه بين المجلس الوطني للسياحة والسلطات الإدارية المستقلة من هذه الناحية.

كما لابد لإتمام المقاربة الوظيفية من تحديد المجال الوظيفي الذي تختص السلطات الإدارية المستقلة بالنهوض به أساسا، وهو التنظيم الاقتصادي، وهو ذات المجال الوظيفي الذي يمثل المجال الجوهري لعمل المجلس الوطني للسياحة، بحسبان أن السياحة تعد أحد أهم القطاعات الاقتصادية، مع وجوب الانتباه إلى المبدأ الذي يحكم عمل التنظيم الاقتصادي، والمتعلق بالفصل بين النشاط التنظيمي والنشاط الاقتصادي للدولة، وهو ما يحتم أن لا تكون هناك جهة إدارية واحدة في الدولة تنهض بمهام التنظيم الاقتصادي وبمهام العمل الاقتصادي ضمن القطاع المشمول بالتنظيم، والا كان هناك تضارب في المصالح، وضياح للحياد، ونقص في معطيات المنافسة الاقتصادية، ويلاحظ أن هذا المبدأ بالذات هو الذي أدى من حيث النتيجة إلى إعطاء مهمة التنظيم الاقتصادي ضمن قطاع معين لسلطة إدارية مستقلة لا علاقة لها بالجهة المرتبطة بالدولة والتي تمارس نشاطا اقتصاديا ضمن القطاع، وهو ما يطرح بدوره إشكالا هاما، يتعلق بمدى مراعاة المشرع القطري هذه المسألة الهامة، عندما قنن الأحكام المتعلقة بالمركز القانوني للمجلس الوطني للسياحة.

وتبدو المقاربة من حيث الوسائل المستخدمة في التنظيم هامة جدا، لأنه لا يمكن أن ينفذ التنظيم دون استخدام هذه الوسائل، وتعد الاختصاصات المتعلقة بوضع القواعد العامة المجردة الحاكمة لسلوك العاملين ضمن القطاع السياحي، وكذلك الجزاءات التي يمكن فرضها عليهم، أهم هذه الوسائل على الإطلاق.

حيث يلاحظ تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات وضع اللوائح المتعلقة بالقطاع الذي تنظمه في كثير من الأحوال، وهو الأمر الذي كان محل إشكال دستوري في بعض الدول كفرنسا، وهذه الصلاحية



ذاتها يتمتع بها المجلس الوطني للسياحة، وهي تثير بدورها إشكالا دستوريا في دولة قطر. وتتمتع السلطات الإدارية المستقلة أيضاً بالاختصاص في فرض الجزاءات في حال مخالفة القواعد التي تحكم التنظيم، مع ضرورات توافر كل مقومات المحاكمة العادلة في هذه الحالة، وهي ذات الصلاحية التي يتمتع بها المجلس الوطني للسياحة وفقاً للأحكام التشريعية النافذة في قطر، وهو الأمر الذي يدفع للتساؤل حول ماهية هذه الاختصاصات من جهة بفرض الجزاء، والضمانات التي تترافق مع فرضها على العاملين في القطاع السياحي.

وقد خطا المشرع القطري خطوة متطورة في إطار الاختصاصات المتعلقة بالجزاءات الممنوحة للمجلس الوطني للسياحة، حيث أقر بالصلاح الجزائي الإداري، ذلك الصلح الذي من شأنه الحد من آثار الدعوى العامة، ولكن خارج نطاق أروقة القضاء الجزائي، وهو الأمر الذي يطرح إشكاليات تتعلق بتكليف هذا الصلح، وفيما إذا كان يتمتع بالطبيعة العقدية، لأنه يترتب على ذلك إمكانية أو عدم إمكانية التفاوض على المحل الذي حدده المشرع للصلح، زيادة أو نقصاناً.

ثالثاً- أسئلة البحث:

بناء على ما تقدم، يثير هذا البحث الأسئلة العلمية التالية:

1- هل يعد المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر سلطة إدارية مستقلة بالنظر الى تكوينه العضوي، في ضوء المقاربة مع المفهوم القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، وما نص عليه القانون رقم 20 لسنة 2018 المتعلق بتنظيم السياحة؟

2- هل يعد المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر سلطة إدارية مستقلة بالنظر الى الدور الوظيفي المناط به في ضوء المقاربة مع المفهوم القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، وما نص عليه القانون رقم 20 لسنة 2018 المتعلق بتنظيم السياحة؟

3- هل يعد المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر سلطة إدارية مستقلة بالنظر الى الوسائل القانونية التي يتمتع بممارستها، في ضوء المقاربة مع المفهوم القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، وما نص عليه القانون رقم 20 لسنة 2018 المتعلق بتنظيم السياحة؟

رابعاً- الهدف من البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحديد الماهية القانونية للمجلس الأعلى للسياحة في دولة قطر، كما جاء به قانون تنظيم السياحة الجديد، وفيما إذا كان يعد المجلس نمطاً تنظيمياً إدارياً جديداً، خارج نطاق التنظيم الإداري التقليدي، من خلال التعرف الى التكوين المجلس عضويًا، واختصاصاته وظيفيًا،



والوسائل التي يتمتع بها قانونا في سبيل إنجازه لمهامه.

خامسا- منهج البحث:

سيتم اللجوء الى المنهجين الوصفي والتحليلي، مع الأخذ بالمنهج المقارن من خلال المقارنة بين الوضع الإداري للمجلس الوطني للسياحة في دولة قطر، مع الوضع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، وذلك من الناحية العضوية والوظيفية والوسائل القانونية المستخدمة.

سادسا- خطة البحث:

وسنطرح إشكاليات هذا البحث، من خلال محورين رئيسيين، فنتطرق الى المقارنة العضوية والوظيفية بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة في قطر وذلك في المبحث الأول، والمقارنة بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة في قطر على مستوى الوسائل، وذلك كما يلي

المبحث الأول

المقارنة العضوية والوظيفية بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة في قطر

إن المقارنة العضوية بين السلطة الإدارية المستقلة من جهة والمجلس الأعلى للسياحة من جهة أخرى تفترض البحث في البنيان الإداري للمجلس ومقارنته مع البنيان الإداري للسلطة الإدارية المستقلة، وذلك بالنسبة لعلاقة المجلس ذاته مع جهات السلطة التنفيذية الأخرى في الدولة من جهة، والأجهزة التي تتولى التسيير الإداري ضمن المجلس ذاته من جهة أخرى، وذلك في سبيل معرفة إمكانية التقارب بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة من هذه الناحية (المطلب الأول).

أما المقارنة الوظيفية للمجلس الوطني للسياحة مع السلطة الإدارية المستقلة فتفترض البحث في الدور الوظيفي الذي تتهض به السلطة الإدارية المستقلة بشكل عام في التنظيمات الإدارية المعاصرة، ثم البحث في الاختصاصات التي ينهض بها المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر، وكل ذلك في سبيل التوصل إلى إمكان وجود تماثل من الناحية الوظيفية بين المجلس والسلطة المستقلة (المطلب الثاني)

المطلب الأول

المقارنة العضوية بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة

ستتم المقارنة العضوية بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة من أجل بيان مدى استقلال المجلس الوطني للسياحة عن بقية الأجهزة التنفيذية للدولة، للتوصل الى معرفة مدى استقلال هذا المجلس في مواجهة الأجهزة المذكورة (الفرع الأول)، ومن ناحية أخرى ستتم المقارنة العضوية على مستوى الجهات المختصة بتسيير العمل الإداري ضمن المجلس، ومقارنتها أيضا مع الجهات التي



تقوم بتسيير السلطة الإدارية المستقلة (الفرع الثاني)، وذلك كما سيأتي:

الفرع الأول

المقاربة العضوية من حيث علاقات التبعية الإدارية

من أجل تحقيق هذه المقاربة لابد من تعريف السلطة الإدارية المستقلة، ثم تحديد التبعية الإدارية لها، ومن ثم نقارن ذلك مع الوضع القانوني للمجلس الوطني للسياحة في دولة قطر كما قرره المشرع القطري:

أولاً- تعريف السلطة الإدارية المستقلة:

السلطات الإدارية المستقلة صيغة خاصة من صيغ التنظيمات الإدارية تستفيد من درجة عليا من الاستقلال في مواجهة السياسة والإدارة التقليدية². وتعد صيغة مؤسساتية جديدة للعمل العام³. وتعد هذه السلطات من قبيل التنظيمات العامة⁴ Organismes publics. كما تعد وفقا لتعبير بعض الفقه الفرنسي صيغة من صيغ الدولة من الناحية الموضوعية، وأسلوباً من أساليب تنظيم السلطة التنفيذية فيها⁵، وتدخل في عداد الإدارة المركزية للدولة⁶، ومن ثم فإن هذه السلطات لا تعد سلطة

2 -Gaudemet.Y, Droit Administratif, L.G.D.J, Paris, 2012, P274.

3 -Autin.J. L, Le devenir des autorités administratives indépendantes, R.F.D.A, 2010, P882.

4 -Long.A.V - Gondouin.G – Inseguet- Brisset.V, Dictionnaire de droit administrative, Siry, Paris, 2012.p882.

5 -Tuot.Th, Quel avenir pour de sanction des autorités administratives indépendantes, Les organismes de régulation économique, A.J.D.A, 2001, P136.

يلاحظ أن السلطات الإدارية المستقلة تتميز بالنمو المتزايد في مختلف الدول، ولاسيما على مستوى الديمقراطيات الليبرالية، بحكم أن هذه الديمقراطيات تنزع إلى إيجاد طريقة جديدة لإدارة سلطة الدولة خارج نطاق فكري المركزي واللامركزية الإدارية، وتسمى هذه المنظمات في بريطانيا بالمنظمات الشبيهة بالمنظمات غير الحكومية -Quasi non – governmental organa- tion، أو يطلق عليها أحياناً تسمية المنظمات غير المنتمية إلى القطاع العام، non departmental public bodies، كما أنه توجد في النمسا وإيطاليا وغيرها، راجع:

أ.د. مهند نوح، السلطة الإدارية المستقلة، الموسوعة القانونية العربية، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2012، المجلد الرابع، ص170.

وتوجد هذه السلطات أيضاً ومن زمن طويل في الولايات المتحدة الأمريكية وتسمى وكالات Agencies، علماً أنه لا تعد كل الوكالات من قبيل السلطات الإدارية المستقلة، حيث توجد بعض الوكالات تخضع للإرادة السياسية لرئيس الجمهورية مثل وكالة التحقيقات الفيدرالية FBI، في حين توجد وكالات أخرى مستقلة عن المؤثرات السياسية وعن سياسة رئيس الجمهورية، ومثاله لجنة الاتصالات الفيدرالية، وهي التي تقابل السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، وتسمى هناك بالوكالات المستقلة Independent agencies، راجع:

- Zoller.E, Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie, RFDA 2004 p. 758 - ويلاحظ من جهة أخرى أن التجربة الفرنسية للسلطات الإدارية المستقلة تعد إحدى أنضج وأقدم التجارب العالمية في هذا المضمار، وقد ظهرت هذه التجربة لأول مرة من الناحية الموضوعية سنة 1953 في إطار تنظيم المنافسة، على الرغم من أن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة ذاته لم يظهر رسمياً إلا سنة 1978 مع إنشاء اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات. راجع:

-Truchet.D, Droit administratif, PUF, Paris, 2015, p83.

-Chevallier.J, Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? RFDA, 2010, P896.

- Long.A.V - Gondouin.G – Inseguet- Brisset.V,op.cit.p45.

- Autin.J.L, op.cit, p825.

6 -Waline.J, Droit administratif, Dalloz, Paris, 2016, P81.



رابعة⁷ *Quatrième pouvoir*، بل يقوم وجودها على أساس أن الإدارة التقليدية في الدولة الخاضعة للسياسة لا يمكن أن تنظم قطاعاً محدداً بشكل متجرد ومحاييد⁸. ومن ثم يجب أن يعهد تنظيم هذه القطاعات إلى التكنوقراط بعيداً عن الحسابات السياسية، والتعقيدات الإدارية الحكومية البيروقراطية⁹، لذلك قال الأستاذ *Chevallier* إن هذه السلطات أبنية جديدة للدولة موضوعة على هامش الهندسة الإدارية التقليدية¹⁰، ولا يوجد تكوين مؤسساتي عام لهذه السلطات جميعها، بل إن تنظيمها يتسم بالتغير والتجدد، وإن كانت كلها تقوم على أساس فكرة الاستقلال¹¹، وهو ما يعني بدوره أنه لا يوجد إطار قانوني موحد يجمع بين هذه السلطات في البلدان التي توجد بها¹².

ثانياً- استقلال السلطة الإدارية المستقلة:

لا يأتي استقلال السلطة الإدارية المستقلة من خلال تمتعها بالشخصية الاعتبارية، وقد أشار مجلس الدولة الفرنسي في تقريره حول السلطات الإدارية المستقلة أن الشخصية الاعتبارية لا تعد عنصراً جوهرياً في معرض تحديد ماهيتها¹³، فهناك عدد من هذه السلطات لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة كما هو الحال في فرنسا¹⁴، بل إن السلطات المستقلة المتمتعة بهذه الشخصية لم تظهر في فرنسا إلا سنة 2003¹⁵. وإن رأى البعض أن تمتع السلطة المستقلة بالشخصية الاعتبارية يمنحها مزيداً من الاستقلال¹⁶.

ويتغير اسم هذه السلطة في حال منحها الشخصية الاعتبارية، بحيث يصبح اسمها السلطات العامة المستقلة *Les autorités publiques indépendantes*، ومن شأن ذلك أن يرتب آثاراً قانونية هامة تتعلق بالتمويل والمسؤولية، حيث إن تمويل السلطات الإدارية المستقلة يأتي من موازنة الدولة مباشرة (بحكم عدم تمتعها بالشخصية الاعتبارية)، في حين أن تمويل السلطات العامة المستقلة يأتي

7 - لقد تم طرح ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية في ثلاثينيات القرن العشرين، حيث قال بعض الفقه أن هذه السلطات المستقلة تعد سلطة رابعة لكنها بلا رأس، وتتكون من سلسلة من الوكالات غير المسؤولة سياسياً وغير المراقبة، وهو الأمر الذي قاد إلى إخضاعها للمسؤولية السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، راجع:

-Lombard.M, *Institutions de régulation économique et démocratie politique*, AJDA 2005 p.531.

8 - Tuot.Th, op.cit, p137.

9 - Lombard.M, op.cit. p531.

10 - La combinaison de ces divers éléments permet ainsi d'identifier des structures étatiques d'un type nouveau, situées en marge de l'architecture administrative classique et caractérisées par les mêmes traits communs, voir : *Chevallier. J*, op.cit., p897.

11 - Rouyère.A, *La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes : quelle signification ?* RFDA 2010 p. 890.

12 - Epron. Q, *Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs*, RFDA 2011, p. 1008.

13 -C. E, *Réflexions sur les autorités administratives indépendantes*, EDCE, n°52, p293.

14 - Epron. Q, op.cit, p1007.

15 - وذلك مع صدور قانون 2003/8/1، الذي أنشأ سلطة الأسواق المالية وسلطة الرقابة والتأمين.

16 - Marcou. G, *La notion juridique de régulation*, A.J.D.A, 2006, P356.



من موازنتها الخاصة¹⁷. أما بالنسبة للمسؤولية الإدارية عن عمل هذه السلطات، فإن الدولة تتحمل مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة، في حين تتحمل السلطات العامة المستقلة مسؤولية أعمالها نتيجة تمتعها بالوجود القانوني المستقل¹⁸، مما يجعل لها وجود قانوني متميز ضمن التنظيم الإداري للدولة¹⁹. ولا تستقل هذه السلطات في عملها عن السلطتين التشريعية والقضائية، سواء أتمتعت بالشخصية الاعتبارية أم لم تتمتع بها²⁰، وذلك لأنها تنشأ وتلغى بموجب القانون²¹، كما لا تستقل هذه السلطات اتجاه السلطة القضائية لأنه شأنها شأن أي سلطة إدارية أخرى تعمل تحت رقابة القضاء²².

ويتمثل استقلال هذه السلطات في مواجهة بنية الدولة التقليدية، حيث إن هذه السلطات سواء أتمتعت أم لم تتمتع بالشخصية الاعتبارية، لا تخضع للتسلسل الإداري، ولا للوصاية الإدارية²³، ومن ثم فإنها لا تخضع لأوامر Orders أو توجيهات Instructions أي مرجع آخر من مراجع السلطة التنفيذية في مختلف مستوياتها²⁴. لذلك يمكن القول إن استقلال هذه السلطات يأتي من خلال عدم وجود علاقة خضوع Lien de subordination في مواجهة مراجع إدارية أخرى²⁵.

ولكن وعلى الرغم مما تقدم، لا يعني استقلال السلطات الإدارية المستقلة عدم وجود أي إمكانية للتدخل الحكومي في هذه السلطات²⁶، فهي تتدخل عادة على مستويين: المستوى الأول ويتعلق بتعيين أعضاء التشكيل الجماعي الذي ينهض بتسيير العمل ضمن هذه السلطات، أما المستوى الثاني فيتمثل في التدخل في إنجاز الوظائف المسندة إلى هذه السلطات في بعض الأحوال، ولاسيما في الحالات

17 - Epron. Q, op.cit, p1017.

18 - Truchet.D, op.cit., p84.

- Gaudemet.Y, op.cit., p234.

- Rouyère.R, op.cit., p. 889.

- Idoux.P, Autorités administratives indépendantes et garanties procédurales, RFDA 2010 p. 920.

-Roouyère.A, Traité des droit administratif, Les personnes publiques spécialisées, T1, Dalloz, Paris, 2011, p354.

19 - Rouyère.R, La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes, op.cit, p. 891.

.Tuot.Th, op.cit, p137 - 20

21 - بالنسبة لفرنسا هناك سلطة إدارية مستقلة واحدة نشأت بموجب الدستور، هي حامي الحقوق Le défenseur des droits (بموجب المادة 71 - I من الدستور الفرنسي)، علماً أنه تم وضع النص المنشئ لهذه السلطة بموجب التعديل الطارئ على الدستور الفرنسي بموجب القانون الدستوري المؤرخ في 2008/7/25.

22 - Truchet.D, op.cit. p85.

23 --Chevallier. J, op.cit, p 897.

24 - Truchet.D, op.cit. p85.

- Gaudemet.Y, op.cit., p237.

- Long.A. V - Gondouin.G – Inserguet- Brisset.V, op.cit., p46.

- Rouyère.R, La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes op.cit, p891.

- Epron. Q, op.cit, p1016.

25 - Cappello.A, Les autorités administratives indépendantes, Réper.de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz, 2018, n°145.

26 - Epron. Q, Ibid, p1017.



الاستثنائية، ووفقا للتشريعات النافذة في الدول التي توجد فيها مثل هذه السلطات²⁷.

ثالثا- التبعية الادارية للمجلس الوطني للسياحة: يتمتع المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر بالشخصية الاعتبارية، وله موازنة خاصة تلحق بالموازنة العامة للدولة، ويتبع مجلس الوزراء²⁸. وعلى هذا الأساس، وعلى الرغم من تمتع المجلس بالشخصية الاعتبارية المستقلة، إلا أنه لا يعد من الناحية العضوية من قبيل السلطات الإدارية المستقلة، لأن استقلال هذه السلطات لا يأتي من خلال تمتعها بالشخصية الاعتبارية كما رأينا، بل إن عدم اكتسابه لهذا الاستقلال يرجع إلى تبعيته لمجلس الوزراء، وهو ما يعني وجود رابطة وصائية إدارية La tutelle administrative بين المجلس الوطني من جهة ومجلس الوزراء من جهة أخرى، ومن المعلوم أن الوصاية الإدارية إذا اجتمعت مع عنصر تخصص الشخص الاعتباري العام، من شأنها أن تقودنا إلى فكرة تقليدية في إطار التنظيمات الإدارية هي فكرة اللامركزية الإدارية المرفقية²⁹.

واستنتاجاً مما تقدم يمكن القول إن المجلس الوطني للسياحة لا يعد من قبيل السلطات المستقلة من زاوية العلاقة التي تجمعها مع أجهزة السلطة التنفيذية الأخرى في الدولة، بل إن مركزه القانوني من ناحية التنظيم الإداري يماثل المركز القانوني لأشخاص اللامركزية المرفقية، وهو ما يعني بدوره أن المجلس المذكور يتقيد بالتوجيهات التي يمكن أن تصدر عن مجلس الوزراء، وذلك في إطار الأحكام العامة للوصاية الإدارية³⁰، إلا أنه لا بد أن نذكر في هذه الحالة بأن هذه التوجيهات يجب أن تتعلق بجوانب المشروعية ولا تمتد إلى مجالات الملاءمة، وإلا زالت الغاية من فكرة اللامركزية التي سعى المشرع القطري إلى تحقيقها عند إحداث المجلس الوطني للسياحة³¹.

الفرع الثاني

المقاربة العضوية من حيث الجهات المختصة بالتسيير

يتم تسيير السلطة الإدارية المستقلة عن طريق تشكيل إداري جماعي، يتميز بمركز قانوني غير تقليدي، على خلاف المجلس الوطني للسياحة، وهو ما سنبحثه فيما يلي:

27 - Epron. Q, Ibid, p1018.

28 - المادة 2 من القرار الاميري رقم 74 لسنة 2018 بإنشاء المجلس الوطني للسياحة، منشور في الجريدة الرسمية، العدد 19 تاريخ 2018/12/12، ص78.

29 - Guclieimi.G. J – Koubi.M – Long. M, Droit du service public, L.G.D.J, Paris,2016, p739.

أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص64 ومابعدها.

30 - Guclieimi.G. J – Koubi.M – Long. M, op.cit, p740.

31 - وعلى الرغم من ذلك يلاحظ أن محكمة التمييز القطرية قد وسعت من فكرة الوصاية الإدارية، حين ذهبت إلى أن (أشخاص اللامركزية المرفقية تخضع لنظام الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية في الدولة، لضمان احترام هذه الأشخاص اللامركزية للقانون والسياسة العامة للدولة، وعدم تجاوز الغرض الذي أنشئت لأجله..)، راجع حكمها في الطعن رقم 470 لسنة 2018، الصادر بتاريخ 2018/12/11، غير منشور.

أولاً-الجهة المختصة بتسيير السلطات الإدارية المستقلة:

يتم تسيير السلطة الإدارية المستقلة بشكل جماعي، لذلك ينهض على تسييرها تشكيل ذو طبيعة جماعية³²، على أساس أن مثل هذا التشكيل يعد عنصراً ضرورياً لاستقلال هذه السلطات وحيادها وتجردها³³، وتتخذ كافة القرارات المتعلقة بعمل السلطة من خلال هذا التشكيل الجماعي الذي يضم في عضويته عدد من الشخصيات التي تعين وفقاً للقانون الخاص بإحداث السلطة المستقلة، وهذه الشخصيات تمثل السلطات العامة ذات الصلة من جهة، وشخصيات تمثل القطاع الذي تشرف عليه السلطة من جهة أخرى، ويجب أن تتوافر فيهم المعرفة التقنية بالقطاع محل التنظيم³⁴، ومما يلفت النظر في الدول التي تكثر فيها مثل هذه السلطات المستقلة، الأمر المتعلق بضرورة التوازن في عضوية التشكيل الجماعي بين الرجال والنساء كما هو الحال في فرنسا مثلاً³⁵، وكذلك الدور الكبير الذي يلعبه رجال القضاء الإداري والعادي في عضوية هذه التشكيلات الجماعية³⁶، إضافة إلى وجود عدد من البرلمانيين في عضوية التشكيلات الجماعية العائدة لبعض هذه السلطات³⁷.

ولا توجد على العموم طريقة واحدة لتسمية أعضاء التشكيلات الجماعية التي تنهض بتسيير السلطات الإدارية المستقلة، إذ يختلف الأمر من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى، وحسب المركز القانوني الأساسي للأعضاء³⁸، ففي فرنسا مثلاً يمكن أن يسمى بعض أعضاء هذه السلطات من رئيس الجمهورية، أما بالنسبة للأعضاء البرلمانيين والقضاة، فتتم تسميتهم من قبل المراجع البرلمانية والقضائية

التي ينص عليها قانون إنشاء السلطة الإدارية المستقلة³⁹، تكون العضوية لمدة طويلة نسبياً⁴⁰ والأصل

32 - Rouyère.R, op.cit, p891.

33 - Cappello.A, op.cit., n°153.

34 -Braconnier.S, La régulation des services publics, RFDA, 2001, P54.

35 - Cappello.A, op.cit, n° 154.

36 - يلاحظ أن حوالي ثلاثين بالمائة من أعضاء التشكيلات الجماعية التي تنهض بإدارة السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا على مختلف أنواعها هم من القضاة، وهو ما أدى من حيث النتيجة إلى استعانة هؤلاء بزملائهم القضاة كعموميين في تسيير هذه السلطات (خبراء - مستشارين.. الخ) راجع:

Cappello.A, op.cit, n° 155 -

37 - وهو ما يتحقق على سبيل المثال في فرنسا، فوفقاً للمادة 13 من قانون 1978/1/6، المتعلق بالمعلومات والحريات، يتألف التشكيل الجماعي الذي ينهض بمهام اللجنة الوطنية للمعلومات والحريات (وهي سلطة إدارية مستقلة) من سبعة عشر عضواً، أربعة منهم البرلمانيين، وعلى أساس أن يكون هناك اثنان من مجلس الشيوخ واثنان من الجمعية الوطنية. وفي كل الأحوال فإن وجود البرلمانيين من التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة أقل بكثير من وجود القضاة، حيث لا يتجاوز عددهم العشرين عضواً في كل السلطاني الإدارية المستقلة والسلطات العامة المستقلة في فرنسا، وإن عضوية هؤلاء في التشكيلات الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة طرحت تساؤلات حول مدى تأثير السياسة على عمل هذه السلطات، راجع:

.Cappello.A, op.cit, n°156-

38 - Cappello.A, Ibid., n°161.

39 - في فرنسا يسمى كل أعضاء سلطة المنافسة بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح وزير الاقتصاد (المادة ل. 461 - 1 من تقنين التجارة)، أما بالنسبة لسلطة الأسواق المالية AMF فيسمى رئيسها من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم، في حين يسمى مستشارو مجلس الدولة أعضاء فيها من قبل نائب رئيس مجلس الدولة، أما مستشارو محكمة النقض فتتم تسميتهم بقرار من الرئيس الأول لمحكمة النقض، ويسمى مستشار محكمة المحاسبات بقرار من الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات، أما نائب حاكم المصرف المركزي الفرنسي فيسمى بقرار من حاكم المصرف (المادة ل. 621-2 من التقنين النقدي والمالي).

40 - من الملاحظ أن أعضاء الوكالات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية (هي المقابل للسلطات المستقلة في فرنسا)، يتم



هو عدم قابلية تجديد هذه المدة⁴¹، ومع وجود نظام دقيق لتعارض المصالح⁴²، مع ملاحظة أن نظام تعارض المصالح يختلف من سلطة إلى أخرى حسب طبيعة الاختصاصات التي تضطلع بها⁴³. حيث يتمتع هؤلاء الأعضاء بالضمانات التي تجعلهم بمنأى عن ضغوط السلطات السياسية⁴⁴. حيث يتمتعون بحصانة في مواجهة العزل، فلا تنتهي عضويتهم بالإقالة، مع إمكانية انتهائها باستقالة العضو ذاته، أو لسبب يتمثل في خطأ مقترف من قبل العضو، ويكون من شأن هذا الخطأ أن يحول دون استمرار العضو في عضويته، واستنادا إلى الإجراءات القانونية المقررة لذلك⁴⁵، وهذا السبب يسمى في القانون الفرنسي بالخطأ الشخصي⁴⁶ Faute personnelle. ومن ثم إذا لم يكن الخطأ شخصيا، فلا يجوز العزل، وهذا يذكر بالمركز القانوني للقضاة.

ثانيا- الجهات المختصة بالتسيير في المجلس الوطني للسياحة:

لقد انعكس التأسيس التشريعي للمجلس الوطني للسياحة على أساس كونه من أشخاص اللامركزية المرفقية على طريقة تسييره، حيث يتم هذا التسيير حسب الهيكلية التقليدية لأشخاص اللامركزية المرفقية، والتي تتكون من جهتين، جهة تقريرية L'organe délibérant وجهة تنفيذية L'organe exécutif⁴⁷.

وتكون سلطة التقرير ذات تشكيل جماعي (مجلس إدارة Conseil d'administration)، ويتولى مجلس الإدارة هذا إدارة المجلس الوطني للسياحة، ويشكل من رئيس ونائب للرئيس، وعدد من الأعضاء من الجهات المعنية، ومن ذوي الخبرة في مجال اختصاصات المجلس الوطني للسياحة⁴⁸. ويتم تعيين كل هؤلاء الأعضاء بقرار أميري، وتكون مدة العضوية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى

اختيارهم لفترة ولاية تزيد بسنة أو بسنتين من الولاية الرئاسية، وذلك ضمانا لاستقلالهم في مواجهة رئيس الجمهورية بحسبانه يمارس السلطة التنفيذية وفقا للدستور الأمريكي. راجع:

-Zoller.E, op.cit., p. 757.

- Lombard. M, op.cit., 536.

41 - Cappello.A, op.cit., n°166.

42 - Marcou. G, op.cit., P356.

- Long.A. V - Gondouin.G – Inseguet- Brisset.V, op.cit., p46.

43 - على سبيل المثال: في فرنسا لا يجوز أن يدخل في عضوية التشكيل الجماعي الذي ينهض بالمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات CSA الموظفون العموميون وأعضاء المجالس المنتخبة ومن يمارس نشاطا مهنياً، وذلك بمقتضى المادة الخامسة من قانون 1986/9/30. على عكس سلطة المنافسة، حيث لا يوجد تعارض بين صفة الموظف العام وعضوية التشكيل الجماعي الذي ينهض بإدارة هذه السلطة سوى بالنسبة لمناصب الرئيس ونائب الرئيس (المادة ل. 461-2 من قانون التجارة الفرنسي).

44 - Truchet.D, op.cit. p85.

45 - Cappello.A, op.cit., n°167.

46 - Zoller.E, op.cit, p757.

47 - Guclieimi.G. J – Koubi.M – Long. M, op.cit, p744.

48 - المادة 4 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.



ممثلة⁴⁹، وهو ما يعني أن التجديد قد يكون لمرة واحدة أو عدد غير محدد من المرات. وذلك على خلاف المبدأ الذي يحكم العضوية في السلطات الإدارية المستقلة، والمتعلق بعدم جواز التجديد. ويتولى مجلس الإدارة ما تتولاه الجهة التقريرية لدى أشخاص اللامركزية المرفقية، والمتمثلة في البت بالشؤون الجوهرية التي تدخل في اختصاص هذه الأشخاص⁵⁰. وقد حدد المشرع تلك الاختصاصات كما يلي:

- 1- وضع الاستراتيجية الوطنية للسياحة، والبرامج المتفرعة عنها، ومراجعتها، وعرضها على مجلس الوزراء لاعتمادها.
 - 2- إقرار الاستراتيجيات والسياسات العامة، وخطط وبرامج مشروعات المجلس، في إطار الاستراتيجية الوطنية للسياحة، والاشراف على تنفيذها.
 - 3- إقرار الهيكل التنظيمي للمجلس الوطني للسياحة.
 - 4- إصدار اللوائح الداخلية والفنية للمجلس الوطني للسياحة..
 - 5- تحديد مقابل الخدمات التي قدمها المجلس.
 - 6- الموافقة على اتفاقيات ومذكرات التفاهم للتعاون والشراكة والتي يكون المجلس طرفاً فيها.
 - 7- الموافقة على تأسيس شركات أو إنشاء مشاريع استثمارية، ينهض بها المجلس الوطني منفردة، أو مع الغير، أو المساهمة في شركات أو مشاريع قائمة، داخل الدولة، أو خارجها.
 - 8- الموافقة على خطة مشاركة المجلس في المواسم والندوات والفعاليات والمهرجانات والمعارض السياحية، المحلية والإقليمية الدولية، داخل الدولة وخارجها.
 - 9- إقرار الموازنة السنوية والحساب الختامي للمجلس.
 - 10- النظر في التقارير الدورية وتقارير المتابعة المتعلقة بسير العمل في المجلس⁵¹.
- أما الجهة التنفيذية للمجلس الوطني للسياحة فتتمثل في الأمين العام، وهو ما يعني أن المشرع القطري أخذ بالشكل التقليدي للجهة التنفيذية لدى أشخاص اللامركزية المرفقية، حيث أسندت مهمة التنفيذ إلى شخصية إدارية محددة (تشكيل فردي). ويعين الأمين العام بقرار أميري⁵²، ويمكن أن يكون له مساعد يعين بدوره بقرار أميري أيضاً، وهو يحل محل الأمين العام في حال غيابه أو خلو منصبه،
- 49 - المادة 5 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.
- 50 - Guclieimi.G. J – Koubi.M – Long. M, op.cit, p744.
- 51 - المادة 6 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.
- 52 - المادة 12 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.



وعندئذ يمارس المساعد كل اختصاصات الأمين تطبيقاً للقواعد العامة في الحلول⁵³، كما يمكن للأمين العام أن يفوض ببعض اختصاصاته الى مساعده⁵⁴.

ولا يعد الأمين العام عضواً في مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة، بل يحق له حضور اجتماعات هذا المجلس، دون أن يكون له الحق في التصويت⁵⁵.

ويمارس الأمين العام ما تمارسه الجهة التنفيذية لدى أشخاص اللامركزية المرفقية من اختصاصات، والتي تتمثل في تنفيذ قرارات مجلس الإدارة⁵⁶، وفي بعض أعمال الإشراف الإداري⁵⁷، وفي تقديم الاقتراحات⁵⁸، كما يشرف على العمليات المتعلقة بالتراخيص التي يختص المجلس بإصدارها⁵⁹، وهذه التراخيص هي تلك التي تمنح في سبيل القيام بكل أوجه النشاط السياحي في الدولة⁶⁰. ويجب أن لا يفهم الإشراف في هذه الحالة على أنه اختصاص في إصدار التراخيص المذكورة، حيث أسند المشرع هذا الإصدار الى جهة إدارية أخرى ضمن المجلس الوطني للسياحة، وهي الإدارة المختصة، وبحيث يقدم الطلب إليها وفقاً للشروط القانونية⁶¹، وهي التي تقوم بالبت به وفقاً للإطار الاجرائي المحدد

قانوناً⁶²، ومن ثم يجب أن يفهم اختصاص الأمين العام بالإشراف على العمليات المتعلقة بالتراخيص، على

53 - أ.د. عبد الحفيظ الشيمي - أ.د. مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، جامعة قطر، 2017، ص 130.

54 - الفقرة الثانية من المادة 12 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

55 - المادة 12 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

56 - الفقرة 1 من المادة 14 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

57 - وفقاً للفقرة 2 من المادة 14 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018: (يشرف الأمين العام على الوحدات الإدارية التابعة للأمانة العامة، والتنسيق بينها، وتقييم أعمالها).

58 - وفقاً للفقرات 3 و4 و5 و6 و7 من المادة 14 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018 يجوز للأمين العام: اقتراح المراجعات الدورية للاستراتيجية الوطنية للسياحة والبرامج والمشاريع المتفرعة عنها، واقتراح السياسات المتعلقة بعمل المجلس.

- اقتراح الهيكل التنظيمي للمجلس.

- اقتراح مقابل الخدمات التي يؤديها المجلس.

- اقتراح اللوائح الداخلية والفنية الخاصة بالمجلس.

- اقتراح تأسيس الشركات التابعة للمجلس أو التي يكون المجلس شريكاً فيها واختصاصات تلك الشركات، وأهدافها، والهيكل التنظيمي لها، وتمثيل المجلس في مجالس إدارات تلك الشركات.

59 - الفقرة 8 من المادة 14 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

60 - نصت المادة 2 من القانون رقم 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة على ما يلي: (يحظر إنشاء أو إقامة أو استغلال أو إدارة منشأة فندقية أو سياحية أو مكتب تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية أو مزاوله أي نشاط سياحي أو إقامة مهرجان أو فعالية سياحية دون الحصول على ترخيص بذلك من المجلس، وفقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية).

61 - تنص المادة الثالثة من القانون رقم 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة على ما يلي: (يُقدم طلب الحصول على الترخيص إلى الإدارة المختصة، على النموذج المعد لهذا الغرض، مشتملاً على البيانات، ومرفقاً به المستندات المؤيدة له).

62 - تنص المادة الرابعة من القانون رقم 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة على ما يلي: (تتولى الإدارة المختصة البت في طلب الترخيص، وتحظر طالب الترخيص بقرارها فيه، بتسليم الإخطار بموطنه أو مركز أعماله أو بأي وسيلة أخرى تفيد علم طالب الترخيص، وذلك خلال أسبوع من تاريخ تقديمه، وفي حالة رفض الطلب يتعين أن يكون الرفض مُسبباً، ويعتبر انقضاء هذه المدة دون رد على الطلب رفضاً ضمناً له).

وتنص المادة الخامسة من القانون ذاته على ما يلي: (تُصدر الإدارة المختصة، في حالة الموافقة على طلب ترخيص المنشأة الفندقية

أساس مضمون السلطة الرئاسية التي يتمتع بها على مرؤوسيه في الإدارات المختلفة التابعة للمجلس الوطني للسياحة، والتي تمكنه من ممارسة صلاحيات الإشراف والتوجيه والتعقيب على أعمالهم استناداً الى القواعد العامة للتسلسل الرئاسي. كما يتولى الأمين العام بعض أعمال التنسيق⁶³. وبشكل عام يتولى متابعة تنفيذ القوانين المتعلقة بالسياحة والقوانين الأخرى ذات العلاقة⁶⁴. ويجوز أن يمارس بعضاً من اختصاصات مجلس الإدارة إذا فوضه هذا الأخير بذلك⁶⁵.

ويمكن الاستنتاج مما سبق أن المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر يدار عن طريق سلطة تفريرية ذات تشكيل جماعي، وإلى جانبها سلطة تنفيذية ذات تشكيل انفرادي، لذلك لا يمكن مقاربتها مع طريقة الإدارة المتبعة في حالة السلطة الإدارية المستقلة التي تدار عن طريق تشكيل جماعي فقط يتخذ كل القرارات وينهض بكل التصرفات المتعلقة بإدارة هذه السلطة، في حين أن سلطة اتخاذ القرار موزعة ضمن المجلس الوطني للسياحة بين الجهتين التقريرية والتنفيذية.

كما يلاحظ أن التشكيل الجماعي الذي ينهض بإدارة السلطات الإدارية المستقلة يضم في عضويته ممثلين عن الحكومة من جهة، وممثلين آخرين عن أصحاب الأنشطة الاقتصادية في القطاع الذي تهض به السلطة الإدارية المستقلة، وعلّة ذلك هو العمل على تضافر الرؤيتين الحكومية والخاصة عند تسيير قطاع اقتصادي محدد، وهو الأمر غير المتحقق في حالة المجلس الوطني للسياحة، والذي يمكن أن يضم في عضويته عدداً من الأعضاء من ذوي الخبرة، إضافة إلى الأعضاء من الجهات المعنية بقطاع السياحة (وهم الأعضاء الحكوميون)⁶⁶، والأعضاء من ذوي الخبرة قد يكونون ممن يمارسون نشاطاً سياحياً في السوق، أو من غير الممارسين له، ومن ثم فإن تشكيل مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة لا يضم حتماً ممثلين عن ممارسي النشاط السياحي في السوق السياحية في الدولة. كما يتبين لنا أن أعضاء مجلس إدارة وأمينه العام لا يتمتعون بالحصانة في مواجهة العزل، كما هو حال أعضاء التشكيلات الجماعية في السلطات الإدارية المستقلة، علماً أن ذلك من شأنه أن يساهم إلى حد كبير في الاستقلال العضوي لهذه السلطات.

أو السياحة أو مكتب تنظيم الفعاليات والمهرجانات السياحية، موافقة مبدئية للمدة التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وذلك لتمكين طالب الترخيص من استكمال البناء والتجهيزات اللازمة لمباشرة النشاط).

63 - وفقاً للفقرة 11 من المادة 14 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018 يتولى الأمين العام التنسيق بين الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة والجهات غير الحكومية واللجان والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية، بما يضمن تنفيذ سياسات وخطط وقرارات المجلس، ورفع تقارير دورية إلى مجلس الإدارة بشأن إنجاز المشروعات المتعلقة بالاستراتيجية الوطنية للسياحة ومراجعاتها المعتمدة، مشفوعة بتوصياته ومقترحاته.

64 - الفقرة 9 من المادة 14 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

65 - المادة 6 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

66 - المادة 4 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

وقد كان المشرع القطري واضحاً بالنسبة لتعارض المصالح، حيث لا يجوز أن يكون لرئيس المجلس أو نائبه أو أي عضو من أعضاء مجلس الإدارة، أو أحد موظفي المجلس، مصلحة شخصية، مباشرة أو غير مباشرة، في العقود التي تُبرم مع المجلس أو لحسابه أو المشاريع أو المناقصات أو المزايدات التي يقوم بها⁶⁷، وهذا يعني أن النطاق الشخصي لتضارب المصالح يشمل كل من رئيس مجلس الإدارة أو نائبه، وكذلك جميع أعضاء مجلس الإدارة، وجميع الموظفين العاملين ضمن المجلس أياً كان موقعهم، وعلى الرغم من عدم شمول الأمين العام صراحة بالنص المتعلق بتعارض المصالح، إلا أنه في تقديرنا ينطبق هذا الحكم عليه نظراً لشمول النص، حيث إن المشرع منع التضارب في المصالح لجميع موظفي المجلس ومنهم الأمين العام.

وينصب تعارض المصالح من الناحية الموضوعية فقط على المصالح المالية المتعلقة بالعقود التي يبرمها المجلس أو المشاريع أو المناقصات أو المزايدات التي يقوم بها، مما يعني أن المشرع لم يتبن تعارض المصالح بين وظائف معينة من جهة وعضوية مجلس الإدارة أو الأمانة العامة للمجلس من جهة أخرى، كما هو الأمر بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة كما رأينا.

المطلب الثاني

المقاربة الوظيفية بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة

يتمثل الدور الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة بشكل أساسي في النهوض بمهمة التنظيم الاقتصادي، وهي لذلك تنشأ لتتولى الإشراف على سلوك كل من يمارس النشاط الاقتصادي محل التنظيم، بقصد أن يكون نشاطه منسجماً مع مقتضيات التنظيم المقننة تشريعياً، وفي سبيل تحقيق الغايات المتوخاة منه، ولكن على الرغم من ذلك فإنه ليس هناك ترابط حتمي بين الوظيفة التنظيمية من جهة والوجود القانوني للسلطات الإدارية المستقلة من جهة أخرى، حيث يمكن أن تتولى سلطات إدارية تقليدية المهام التنظيمية، ولكن في كل الحالات لابد من تطبيق القاعدة الأساسية في التنظيم وهي الفصل بين السلطة الإدارية القائمة عليه من جانب، والأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها الدولة من جانب آخر، لذلك سنبحث في الفرع الأول من هذا المطلب الدور الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة..

وإذا كان المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر، يقوم بمهام ذات طبيعة تنظيمية بشكل واضح، مما يجعله منظماً عاماً للسوق السياحية، إلا أنه إلى جانب ذلك يقوم بمهام ذات طبيعة اقتصادية، تتضمن أنشطة سياحية اقتصادية، وهو ما يعني إمكانية أن يكون عاملاً في السوق الاقتصادية السياحية، مما يتناقض مع الدور الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة، أو للمنظم العام إن لم يكن سلطة إدارية مستقلة، 67 -المادة 11 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.



ذلك الدور الذي يقتصر على التنظيم فحسب، لذلك سيكون موضوع دراستنا في الفرع الثاني من هذا
المطلب الدور الوظيفي للمجلس الوطني للسياحة.

الفرع الأول

الدور الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة

لكي نحدد الطبيعة القانونية لهذا الدور الوظيفي، لا بد من تحديد ماهية التنظيم الاقتصادي بحسبانه
جوهر هذا الدور، ومن ثم نبحت في العلاقة بين التنظيم الاقتصادي ووجود السلطات الإدارية المستقلة،
وبعد ذلك نتطرق في نبذة تالفة إلى مبدأ الفصل بين الوظيفة التنظيمية للدولة ونشاطها الاقتصادي في
قطاع من القطاعات الاقتصادية:

أولاً- ماهية التنظيم الاقتصادي:

ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى القول إن سبب وجود السلطات الإدارية المستقلة يتعلق بالوظيفة
التي تهض بها، بحكم أنها تعد مسؤولة عن قطاعات حساسة⁶⁸ Sensibles، وهي تتمثل أولاً
بقطاعات تتعلق بالحرريات العامة مثل الاتصالات والمعلومات، كما تتمثل ثانياً بالتنظيم الاقتصادي
La régulation économique⁶⁹، وفي وقتنا الحالي فإن هذا الدور الثاني هو الأهم، ويشكل في
وقتنا الحالي الوظيفة الأبرز للسلطات الإدارية المستقلة.

ويعرف التنظيم الاقتصادي بأنه وظيفة تتضمن الاشراف على سير العمل ضمن قطاع اقتصادي معين،
من أجل تحقيق التقيد بالمبادئ والقواعد التي تحكم سير العمل ضمن هذا القطاع، وهذا يعني أن ماهية
التنظيم تتمثل في تحقيق سير قطاع معين بشكل منظم⁷⁰.

ويهدف التنظيم الاقتصادي إلى تحقيق أغراض مختلفة، ذات طبيعة اقتصادية وغير اقتصادية⁷¹، وتتمثل
الأغراض الاقتصادية في تنظيم السوق المتعلق بالقطاع الاقتصادي محل التنظيم حتى لا يصبح سوقاً
فوضوياً⁷²، عن طريق حماية طبيعته التنافسية، وبذلك تضمن الدولة السير الجيد للسوق المذكور⁷³.
ويقوم الغرض الاقتصادي للتنظيم على أساس وجود اقتصاد تنافسي⁷⁴، ينظر إلى السوق على أنه نظام
للتبادلات Système d'échanges ذلك النظام الذي يقوم على أساس من الحرريات الاقتصادية،

68 - Waline.J, op.cit., p81.

69 - Lombard. M, op.cit, 530.

70 - Chevallier. J, op.cit., p897.

71 - Marcou. G, La notion juridique de régulation, A.J.D.A, 2006, P350.

72 - Tooth, op.cit., p137.

73 - Nicinski.S, Traité de droit administratif, T2, intervention économique et régulation, Dalloz,
2011, P119.

74 - Lombard. M, op.cit, 530.



فالعارضون Offreurs أحرار في الدخول إلى السوق، وأن يدخلوا في منافسة تامة مع غيرهم من العارضين، كما أن الطالبين Les demandeurs أحرار في التقدم بطلباتهم ضمن السوق أيضاً، مما يتطلب وجود الحرية التعاقدية، والملكية الخاصة.

وإن التنظيم الاقتصادي يطرح في إطار اقتصاد السوق في سبيل بيان الدور الذي يلعبه القانون ضمن السوق، ومن ثم التأكيد على أن الاخذ باقتصاد السوق لا يعني غياب القانون⁷⁵. أما الأغراض غير الاقتصادية للتنظيم فتتمثل أولاً في دور السلطة القائمة على التنظيم في حماية المستهلكين في مواجهة قوى السوق⁷⁶، وتشمل ثانياً في حماية الحريات العامة، حيث لا يجوز أن تؤدي ممارسة الأنشطة الاقتصادية من قبل قوى السوق إلى الإخلال بممارسة حق من الحقوق الأساسية مثل حرية الانتقال، أو حرية التعبير عن الرأي⁷⁷. كما أنها تشمل ثالثاً تحقيق الخدمة العامة للجمهور ضمن متطلبات الجودة الشاملة، ومن ثم فإن هناك التزامات مرفقية تقع على عاتق القوى الاقتصادية في القطاع الاقتصادي محل التنظيم، يتمثل في تأمين الخدمة العامة بالمستوى الذي تضعه سلطة التنظيم⁷⁸، وهو ما يعني أن المرافق العامة لم تعد مقترنة عضوياً مع الأشخاص الاعتبارية العامة، إنما يقع عبء إنجازها على العاملين في قطاع اقتصادي معين، وتحت إشراف سلطة التنظيم التي تعد بدورها من قبيل السلطات العامة⁷⁹، مما دفع بعض فقه القانون الإداري المعاصر إلى الحديث عن الإنتقال من مفهوم المرفق العام إلى مفهوم الالتزام بالمرفق العام⁸⁰، والفرق بينهما أن الحالة الأولى هي الحالة التقليدية، أي تلك التي تؤمن الاشخاص العامة ذاتها المرفق العام، أما الحالة الثانية فهي المتعلقة بتقديم المرفق العام من قبل القوى الاقتصادية في السوق في ظل التنظيم الذي ينص عليه القانون، وتشرف عليه سلطة التنظيم. وكذلك تشمل الأغراض غير الاقتصادية للتنظيم متطلبات التنمية المستدامة والمتعلقة بحماية البيئة خصوصاً⁸¹

وبناء على ما تقدم، يغدو التنظيم فتحاً لباب المنافسة للنشاط الاقتصادي ضمن قطاع محدد، مع احترام التزامات المصلحة العامة المفروضة⁸²، مع ملاحظة أن هذه الأغراض غير الاقتصادية للتنظيم

75 - Frison-Roche. M. A, Définition du droit de la régulation économique, D, 2004 p.126

76 - Boiteau.C, L'entreprise régulée, RFDA, 2018, p469.

- Idoux.P - Colson.J.PH, Droit public économique, L.G.D.J, 2014, p435.

77 - Marcou.G, op.cit, P351 .

78 - Marcou. G, Ibid, P351 .

79 - Idoux.P - Colson.J.PH, op.cit, p435 .

80 - Ziani.S, Du service public à l'obligation de service public, LGDJ, Paris, 2015 , P75 et S.

81 - Marcou.G, op.cit, P351 .

82 - Idoux.P - Colson.J.PH, op.cit, p436 .



الاقتصادي لاتعد ذات طابع ثانوي، بل هي جوهرية، تقررها القواعد القانونية، ويمكن أن تفرض
الجزاءات في سبيل احترامها⁸³.

وان النتيجة الجوهرية التي تنجم عن التنظيم الاقتصادي، هي وجود علاقة قانونية بين السلطة القائمة
على التنظيم والتي تسمى المنظم العام Le régulateur public من جهة والجهات التي تمارس
النشاط ضمن القطاع الخاضع للتنظيم من جهة أخرى وهؤلاء يسمون العاملون الاقتصاديون⁸⁴ Les
opérateurs économiques، ولا يجوز أن يكون المنظم العام واحدا لكل القطاعات، بل ينهض
على تنظيم كل قطاع اقتصادي معين منظم عام خاص به، ويرجع ذلك إلى متطلبات المقدرة الفنية
والتخصص، والتي تحتم أن يفرد منظم لكل قطاع منظم محدد قادر على تحديد أعباء وامتيازات كل
العاملين الاقتصاديين في السوق محل التنظيم، وتقييم سلوكهم، وضمان المساواة الصحيحة في الفرص
فيما بينهم⁸⁵.

ثانياً-مدى الارتباط بين الوظيفة التنظيمية ووجود السلطات الإدارية المستقلة:

إذا كان الدور الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة يتمثل في القيام بالوظيفة التنظيمية، إلا أنه لا يوجد
ارتباط حتمي بين الوظيفة التنظيمية من جهة واستقلال الجهات الإدارية القائمة بها من جهة أخرى⁸⁶،
حيث يمكن أن تقوم بعملية التنظيم الاقتصادي سلطات إدارية تقليدية مثل الوزارات والمؤسسات
والهيئات العامة، ومن ثم فإن استقلال هذه الوظيفة إزاء السلطة السياسية لا يكون مطلوبا كفاية في
حد ذاته، بل هو حل يفرض نفسه لاعتبارات تتعلق بالملاءمة⁸⁷. ومثال ذلك ما هو موجود في ألمانيا
الاتحادية، حيث قررت المحكمة الدستورية الفيدرالية أن النظام الدستوري الألماني يحتم وجود جميع
الأجهزة الإدارية المركزية تحت مسؤولية الوزارات، مما يحول استقلال أي جهاز إداري عن وزارات
الدولة، لذلك فإن جميع الأجهزة الإدارية القائمة على التنظيم في ألمانيا الاتحادية ترتبط بوزارات وتقع
تحت دائرة اشرافها ووصايتها، بل حتى في الدول التي تهض السلطات الإدارية المستقلة فيها بمعظم
عمليات التنظيم الاقتصادي يلاحظ أن هناك بعض القطاعات الاقتصادية مازالت تنظم من قبل سلطات
إدارية تقليدية كما هو الحال بالنسبة لقطاع النقل في فرنسا، وهو الوضع الموجود أيضا في كل من

83 - Idoux.P - Colson.J.PH, Ibid, p435.

84 - Braconnier.S, La régulation des services publics, RFDA, 2001, P43.
Lombard. M, op.cit, 534.

85 - Idoux.P - Colson.J.PH, op.cit, p437.

86 - Lombard. M, op.cit, 532.

87 - Idoux.P - Colson.J.PH, op.cit, p439.



هولندا وإسبانيا⁸⁸، وهو الأمر المتبع حتى على صعيد القانون الأوربي الذي لم يفرض على الدول الأعضاء ضرورة إسناد الوظيفة التنظيمية إلى السلطات الإدارية المستقلة، وذلك مراعاة لمبدأ أساسي يحكم العلاقات بين الاتحاد والدول الأعضاء هو مبدأ الاستقلال المؤسسي لهذه الدول⁸⁹. وكل ذلك يعني من حيث النتيجة أن التنظيم الاقتصادي هو وظيفة غالبا ما تكون موزعة في كثير من الدول، بين السلطات الإدارية المستقلة من جهة والأجهزة الإدارية التقليدية من جهة أخرى، وإن كان الغالب أن يسند التنظيم إلى السلطات الإدارية المستقلة⁹⁰.

ثالثاً- مبدأ الفصل بين الوظيفة التنظيمية ونشاط الدولة الاقتصادي:

وإذا كان الأمر يقوم على عدم التلازم الحتمي بين وظيفة التنظيم والوجود القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، إلا أن هناك مبدأ آخر يحكم تنظيم القطاعات الاقتصادية يحتم في حد ذاته إعطاء الوظيفة التنظيمية لسلطة تنظيمية مستقلة، وهذا المبدأ هو الفصل بين وظائف التنظيم من جهة والأنشطة المتعلقة بملكية وإدارة المؤسسات العاملة في إطار القطاع المشمول بالتنظيم من جهة أخرى⁹¹.

حيث يلاحظ أحيانا في بعض القطاعات الاقتصادية أن الدولة قد يكون لها مصالح في هذه القطاعات، وتمثل هذه المصالح إما بامتلاك مشروع معين بشكل كامل عامل ضمن القطاع المشمول بالتنظيم، أو المساهمة فيه بنسبة محددة مهما كانت وفي هذه الحالة تسمى الدولة بالدولة المساهمة⁹² L'Etat actionnaire. وفي حال كان المشروع العامل ضمن القطاع مملوكا بالكامل للدولة فإن يسمى عندها عاملا عاملا L'opérateur publique، أو قد يكون للدولة مصالح اقتصادية تاريخية في القطاع المشمول في التنظيم، بحكم أن القطاع كاملا كان محتكرا من قبل مؤسسة عائدة للدولة سابقا كما هو الحال بالنسبة لكثير من الدول بالنسبة لقطاعات الاتصالات والبريد، وتستمر هذه المصالح التاريخية ولو تمت خصخصة هذه المؤسسة، ودخلت الى السوق بحسبانها عاملا اقتصاديا في السوق كغيرها، ويطلق على مثل هذه المؤسسة عندئذ في فقه القانون العام الاقتصادي تسمية العامل التاريخي⁹³

L'opérateur historique

88 - Marcou.G, op.cit, P353.

89 - Idoux.P - Colson.J.PH, op.cit, p441.

90 - Marcou.G, op.cit, P353.

91 - Lombard. M, op.cit, P536.

92 - Lombard. M, Ibid, P536.

- Idoux.P - Colson.J.PH, op.cit, p437.

- Nicinski.S, op.cit, p120.

93 - Idoux.P - Colson.J.PH, op.cit, p439.

- Nicinski.S, op.cit, p120.



وعلى أساس ما تقدم، فإنه إذا كانت الدولة مساهمة في القطاع المشمول بالتنظيم، أو كان هناك عامل تاريخي في القطاع المذكور، فلا يجوز أن تكون السلطة المختصة بالتنظيم الاقتصادي للقطاع من قبيل السلطات الإدارية التقليدية، بل لابد أن يسند التنظيم إلى سلطة إدارية مستقلة⁹⁴، تحاشيا لتضارب المصالح⁹⁵، وحفاظا على أعلى درجات المنافسة⁹⁶، فإذا كان للدولة مصالح مالية في قطاع اقتصادي محدد، فعليها أن تتنافس في هذا القطاع مثلها مثل بقية العاملين الاقتصاديين فيه، وتحت إشراف سلطة تنظيم مستقلة⁹⁷. لذلك يمكن القول بعدم جواز استبعاد المصالح الاقتصادية للدولة في ظل التنظيم الاقتصادي، إلا أنه يجب أن يتمتع جميع العاملين في السوق مهما كان مركزهم القانوني بنفس الحقوق والواجبات⁹⁸، ولا يمكن ضمان ذلك إلا باستقلال الجهة القائمة على التنظيم، فالدولة تتدخل في السوق بصفة منظم، وهي في هذه الحالة تحتفظ بصيغة من صيغ السلطة، إلا أنها حين تتدخل بصفة عامل في قطاع اقتصادي معين، يجب أن تتساوى مع العاملين الآخرين، وإن فقدتها لسلطتها عندما تكون عاملا اقتصادياً إنما هو أمر تفرضه ضرورات احترام قواعد المنافسة⁹⁹.

الفرع الثاني

الدور الوظيفي للمجلس الوطني للسياحة

تتقسم اختصاصات المجلس الوطني للسياحة إلى نوعين: اختصاصات تنظيمية وأخرى لا تعد كذلك، وإن هيمن النوع الأول على عمل المجلس:

أولاً- الاختصاصات ذات الطبيعة التنظيمية:

يقصد بالاختصاصات ذات الطبيعة التنظيمية تلك المهام التي أسندها المشرع القطري إلى المجلس الوطني للسياحة وتدخل في إطار التنظيم الاقتصادي، ومن زاوية هذه الاختصاصات يكون للمجلس دور المنظم العام، وهي تتجلى فيما يلي:

1- وضع السياسة العامة المتعلقة بالسياحة¹⁰⁰.

94 - Braconier.S, op.cit., p54.

95 - Lombard. M, op.cit, P536.

- Idoux.P - Colson.J.PH, op.cit, p439.

96 - Nicinski.S, op.cit, p120.

97 - Lombard. M, op.cit, P536.

98 - Frison-Roche. M. op.cit, p27.

99 - Amilhat. M, Contractualisation, négociation, consensualisme : nouvelles approches du droit public, RFDA 2018 p4.



- 2- الاشراف والرقابة على جميع أوجه النشاط السياحي¹⁰¹.
- 3- أيجاد البيئة المواتية لتنمية السياحة الوطنية¹⁰².
- 4- تحديد الأطر الكفيلة بتنسيق، وتوحيد، ودعم، وتشجيع، مختلف الفعاليات والمعارض والمؤتمرات وأية أنشطة أخرى متعلقة بالسياحة¹⁰³.
- 5- إصدار ومتابعة تنفيذ التوجيهات بشأن تطوير التجربة السياحية في الدولة، وتنفيذ البرامج والمشاريع المتعلقة بالاستراتيجية الوطنية للسياحة وتقييمها¹⁰⁴.
- 6- إقرار المشروعات الخاصة بالاستراتيجية الوطنية للسياحة التي تنفذ بصورة مباشرة بواسطة المجلس، والكيانات التابعة له، وتحديد ومتابعة تنفيذ المشروعات التي تنفذ بواسطة الوزارات والجهات الأخرى الحكومية وغير الحكومية¹⁰⁵.
- 7- التنسيق مع الوزارات والجهات الأخرى الحكومية وغير الحكومية، في جميع المجالات ذات العلاقة بالنشاط السياحي وتحسين التجربة السياحية في الدولة، بما يضمن التكامل بين استراتيجيات وخطط وقرارات وأنشطة الجهات المشار إليها مع الاستراتيجية الوطنية للسياحة، ويؤدي إلى إنجازها على أحسن وجه¹⁰⁶.
- 8- اقتراح مشروعات الأدوات التشريعية ذات العلاقة بالنشاط السياحي والتجربة السياحية في الدولة، وإبداء الرأي بشأن أي مشروعات أدوات تشريعية من شأنها أن تؤثر على النشاط السياحي والتجربة السياحية في الدولة¹⁰⁷.
- 9- إصدار تراخيص وتصنيف المنشآت الفندقية والسياحية والأنشطة السياحية الأخرى والمرشدين السياحيين، وإقامة المعارض، والمؤتمرات، والفعاليات والمهرجانات السياحية، ومزاولة المهن السياحية، ومنظمي المهرجانات والفعاليات السياحية والمعارض والمؤتمرات، وأماكن إقامة المعارض والمؤتمرات، وإصدار تراخيص ممارسة النشاط السياحي والترفيهي وتنظيم واستضافة المهرجانات والفعاليات السياحية للمجمعات التجارية، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة¹⁰⁸.
- 10- الإشراف والرقابة على المواقع السياحية، والمنشآت الفندقية والسياحية، والمرافق المتصلة

101 - الفقرة 1 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

102 - الفقرة 2 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

103 - الفقرة 3 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

104 - الفقرة 4 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

105 - الفقرة 5 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

106 - الفقرة 6 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

107 - الفقرة 7 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

108 - الفقرة 8 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.



بالنشاط السياحي، والمواقع والمرافق المتصلة بنشاط إقامة المعارض والمؤتمرات، ونشاط المجمعات التجارية فيما يخص ممارستها للنشاط السياحي والترفيهي وتنظيم واستضافة المهرجانات والفعاليات السياحية، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة¹⁰⁹.

11- الإشراف على خدمات المرشدين السياحيين ومنظمي المعارض والمؤتمرات، وغيرهم من العاملين في القطاع السياحي، ووضع وتنفيذ البرامج المناسبة لتأهيلهم وتطويرهم، والإشراف على تأهيلهم¹¹⁰.

12- إقامة وتنظيم الدورات التدريبية، والموسم، والندوات المعنية بشؤون السياحة والفعاليات والمهرجانات السياحية، وإقامة وتنظيم ورعاية المهرجانات والفعاليات السياحية والمعارض المحلية والإقليمية والدولية داخل الدولة وخارجها، والمشاركة فيها¹¹¹.

13- اعتماد الخطة السنوية للدولة لإقامة المهرجانات والفعاليات والمعارض والمؤتمرات، والفعاليات السياحية الأخرى ذات العلاقة، داخل الدولة وخارجها، والإشراف على تنفيذها¹¹².

14- جمع ونشر البيانات الإحصائية السياحية وغيرها من البحوث التي تستخدم لصياغة السياسات ووضع الخطط للقطاع السياحي والترويج للدولة كوجهة سياحية، وتطوير التجربة السياحية، ورفع عدد السياح، وأية برامج أخرى متفرعة من الاستراتيجية الوطنية للسياحة وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة¹¹³.

ويلاحظ من خلال استعراض هذه الاختصاصات أنها تتعلق بالرقابة والإشراف والترخيص والتنسيق وإبداء التوجيهات واقتراح مشاريع التشريعات، والتخطيط، وجمع المعلومات والبيانات، وكلها اختصاصات هامة في إطار تنظيم القطاع السياحي، إلا أنه يلاحظ من جهة أخرى عدم وجود بعض الاختصاصات الجوهرية التي يمكن أن تكمل الوظيفية التنظيمية في القطاع السياحي، فلم يذكر المشرع تلك الوظيفة الاقتصادية الرئيسية بالنسبة لكل سلطة تنظيمية وهي المتعلقة بالعمل على إيجاد التوازن بين العاملين الاقتصاديين في السوق السياحية في دولة قطر، وتحديد الآليات الكفيلة بتحقيق وحفظ هذا التوازن، كما لم يشر المشرع إلى الاختصاصات الكفيلة بتحقيق الأغراض غير الاقتصادية للتنظيم، والمتعلقة بتحقيق التزامات الخدمة العامة، وحماية المستهلكين في السوق السياحية، وتحقيق التنمية

109 - الفقرة 9 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

110 - الفقرة 10 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

111 - الفقرة 11 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

112 - الفقرة 12 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

113 - الفقرة 13 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.



المستدامة في المجال البيئي خصوصاً.

ثانياً - الاختصاصات غير التنظيمية للمجلس:

على الرغم من البعد التنظيمي الواضح لعمل المجلس الوطني للسياحة، إلا أن المشرع أسند له اختصاصات لا تدخل في إطار الوظيفة التنظيمية، إنما تعد ذات طبيعة مرفقية أو استثمارية بحتة، وهي تتمثل فيما يلي:

1- تنشيط الاستثمار في المشاريع السياحية عن طريق الشراكة مع القطاع الخاص¹¹⁴. وهذا الاختصاص يفترض وجود مشروع سياحي يكون محلاً للاستثمار عن طريق إبرام علاقات قانونية للشراكة مع القطاع الخاص Les partenariats public – privé ، وهنا لا يقصد في تقديرنا بالشراكة مفهومها الضيق المتمثل في عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص Contrats de partenariat في إطار مشروع محدد، إنما يقصد بها الشراكة بالمفهوم الواسع، والذي يتضمن كل إطار قانوني ممكن للاستثمار السياحي يساهم بها القطاع العام والخاص مثل عقود تفويض المرفق العام¹¹⁵.

2- الترويج للدولة سياحياً؛ وهذا الاختصاص لا يدخل في إطار الوظيفة التنظيمية لأنه نشاط يستهدف تحقيق النفع العام ينهض به شخص اعتباري عام، وليس الغرض منه تنظيم السوق السياحية في الدولة¹¹⁶.

3- تأسيس شركات أو إنشاء مشاريع استثمارية بشكل منفرد، أو مع الغير، أو المساهمة في شركات أو مشاريع قائمة، داخل الدولة أو خارجها¹¹⁷.

ووفقاً لهذا الاختصاص الأخير يمكن للمجلس الوطني للسياحة أن يتولى الاستثمار السياحي مباشرة عن طريق إنشاء مشاريع سياحية يملكها ويديرها منفرداً، كما أن له الحق في تأسيس الشركات اللازمة للنهوض بمثل هذا الاستثمار¹¹⁸، وكذلك يمكن إقامة هذه المشاريع بالاشتراك مع الغير، وهذه الحالة

114 - الفقرة 2 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

115 - Idoux.P - Colson.J.PH, op.cit, p436.

116 - الفقرة 2 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

117 - الفقرة 14 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.

118 - تنص المادة 207 من قانون الشركات القطري رقم 11 لسنة 2015 على ما يلي: (للحكومة وغيرها من الهيئات والمؤسسات العامة، والشركات التي تساهم فيها الدولة بنسبة لا تقل عن (51%) أو بنسبة تقل عن ذلك بشرط موافقة مجلس الوزراء، تأسيس شركة مساهمة خاصة أو أكثر بمفردها أو بالاشتراك مع مؤسس آخر أو أكثر، وطنياً أو أجنبياً، وسواء كان شخصاً طبيعياً أم معنوي عاماً أو خاصاً، ولا تخضع هذه الشركات لأحكام هذا القانون، إلا بالقدر الذي لا يتعارض مع الأوضاع والاتفاقيات التي عقدت في ظلها أو عند تأسيسها، والأحكام المنصوص عليها في عقد تأسيسها ونظامها الأساسي).

الأخيرة تأكيد على ما ورد في الفقرة 2 من المادة 3 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018، والمتعلقة بإمكانية إبرام علاقات الشراكة مع القطاع الخاص بين المجلس الوطني للسياحة والقطاع الخاص. وكذلك يجوز للمجلس أن يساهم في شركات أو مشاريع قائمة، تعود أساساً للقطاع الخاص، وفي كلتا الحالتين، أي سواء أتم تأسيس الشركة ذات النشاط السياحي ابتداءً مع القطاع الخاص، أم تمت مشاركة المجلس في مشاريع عائدة للقطاع الخاص أساساً، فإن الشركة تأخذ عندئذ شكل شركات الاقتصاد المختلط لمساهمة رأس المال العام فيها.

واستناداً لما تقدم، فإن النقطة الهامة هي تلك المتعلقة بإمكانية قيام المجلس الوطني للسياحة بالمشاريع والاستثمارات ذات الطابع السياحي، وهو ما يعني أن المجلس ذاته يمكن أن يدخل إلى السوق السياحية بحسبانه عاملاً اقتصادياً عاماً، وهو لذلك يجمع بين صفتي المنظم الاقتصادي والعامل الاقتصادي في آن معاً، مما يتناقض مع المبدأ الرئيسي الذي يحكم التنظيم وهو الفصل بين وظائف التنظيم والنشاط الاقتصادي الذي يمكن أن تقوم به الدولة في القطاع المشمول بالتنظيم، من أجل مراعاة مبادئ الحياد وتكافؤ الفرص بين المنظم العام من جهة والعاملين الاقتصاديين في القطاع الاقتصادي المشمول بالتنظيم من جهة أخرى، وهو ما يخل بضمانات المنافسة المتساوية بين المجلس بحسبانه عاملاً اقتصادياً وبقية العاملين الاقتصاديين من جهة أخرى، وذلك بحكم كون العامل الاقتصادي هو منظم في نفس الوقت.

إن هذا الوضع الذي اعترف به المشرع القطري للمجلس الوطني للسياحة، والمتعلق بالجمع بين صفتي المنظم الاقتصادي والعامل الاقتصادي، من شأنه أن يؤدي إلى اختلال الوظيفة التنظيمية التي يمارسها المجلس المذكور في السوق السياحية، مما يبعده من حيث النتيجة عن المركز القانوني الخاص بسلطات التنظيم، والتي يجب أن تكون مستقلة على الأقل وظيفياً عن العاملين الاقتصاديين في قطاع محدد، في حال لم تكن مستقلة عضوياً، وإن كان يجب أن تكون مستقلة عضوياً ووظيفياً في حال كان للدولة مصالح اقتصادية في القطاع المشمول بالتنظيم. وهو ما يجعلنا نقترح أن يصار إلى تعديل المركز القانوني للمجلس الوطني للسياحة، وأن يعطى على الأقل الاستقلال الوظيفي، بحيث تقتصر مهامه على ما يقع في إطار وظيفة التنظيم فقط، دون غيرها.



المبحث الثاني

المقاربة بين المجلس الوطني للسياحة والسلطات

الإدارية المستقلة على مستوى الوسائل

تمتع السلطات الإدارية المستقلة بوسائل هامة في معرض قيامها بنشاطها المتعلق بالتنظيم، فالتنظيم يتطلب الرقابة والاشراف، ودون شك فإن الرقابة تفرض على أساس ضرورة التقيد بقواعد موضوعة تتضمن أنماط السلوكيات المنسجمة مع القطاع المشمول بالتنظيم، ومن هنا يثور السؤال المتعلق بمدى اختصاص السلطات الإدارية المستقلة في وضع هذه القواعد التي يسير على أساسها العمل في القطاع، وهو ما يطرح بدوره أمرا هاما جدا يتعلق بمدى تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاختصاصات ذات الطبيعة اللائحية، وهل يتمتع المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر بمثل هذا الاختصاص اللائحي في معرض تنظيمه للقطاع السياحي في الدولة.

وإذا كانت هناك قواعد تحكم العمل ضمن القطاع محل التنظيم، فإنه لا بد أن توجد سلوكيات يقوم بها العاملون ضمن القطاع المذكور وتكون منحرفة عن هذه القواعد، مما يتطلب التدخل وفرض الجزاء المناسب في مواجهة هؤلاء، وهنا تطرح المشكلة المتعلقة بماهية الجزاءات التي يمكن فرضها في هذه الحالة والسلطات المختصة بفرضها، والضمانات التي يتمتع بها العاملون ضمن القطاع في هذا المجال، وإمكانية التصالح على المخالفات المذكورة.

لذلك فإننا سندرس في هذا المبحث على التوالي الاختصاص اللائحي الذي تتمتع به السلطة الإدارية المستقلة من جهة، ونقارنه مع الاختصاصات اللائحية الواسعة للمجلس الوطني للسياحة في دولة قطر من جهة أخرى (المطلب الأول)، ثم نتنقل لندرس صلاحية فرض الجزاءات بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الوسيلة المتعلقة بوضع القواعد العامة المجردة

يمكن أن تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات وضع القواعد العامة المجردة، وهذه القواعد تحكم السلوكيات ضمن القطاع الذي تنهض على تنظيمه، ومن الملاحظ أن هذه الصلاحيات لا تقتصر على وضع قواعد عامة مجردة ذات طابع الزامي والتي تصب أساسا في نطاق الاختصاص اللائحي، إنما تتعلق أيضا بوضع قواعد عامة مجردة تنظم السلوك بشكل استباقي وتعد من قبيل القواعد غير الملزمة، وهي تسمى بقواعد القانون المرن (الفرع الأول)، وقد أعطى المشرع القطري المجلس الوطني



للسياحة صلاحية وضع قواعد ذات طبيعة لائحية، وبشكل واسع جداً، كما أسند له الاختصاص بوضع قواعد القانون المرن، وإن لم يكن ذلك واضحاً بشكل كافٍ (الفرع الثاني):

الفرع الأول

مدى تمتع السلطات الإدارية المستقلة باختصاص

وضع القواعد العامة المجردة

إن التطرق إلى مسألة وضع القواعد العامة المجردة يتطلب منا البحث في الاختصاص بوضع القواعد اللائحية الخاصة بالقطاع الذي تشرف عليه السلطة الإدارية المستقلة من جانب، والاختصاص الجديد الممنوح لها بوضع قواعد القانون المرن من جانب آخر:

أولاً- مدى تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيه وضع القواعد اللائحية:

تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة وهي في معرض قيامها بمهمة التنظيم بإمكانية إصدار قواعد عامة مجردة¹¹⁹، بمعنى أنها تتمتع بسلطة لائحية Le pouvoir réglementaire ، وذلك كما هو الحال في فرنسا، حيث يقوم أحياناً المشرع (وليس الدستور) بإعطاء السلطات الإدارية المستقلة ذلك الاختصاص اللائحي، وذلك لأجل سن قواعد لها مضمون محدد مرتبطة بالقطاع الذي تنهض السلطة المستقلة على تنظيمه¹²⁰.

وقد بدا ذلك في فرنسا مخالفاً لنص المادة 21 من الدستور التي تعطي مثل هذه السلطة اللائحية على المستوى الوطني للوزير الأول، مع مراعاة الاختصاصات المعترف بها لرئيس الجمهورية في هذا المجال¹²¹. وهو الأمر الذي أباحه المجلس الدستوري الفرنسي حين عرض عليه¹²² ، حيث ذهب إلى أن إعطاء المشرع هذه الصلاحية اللائحية للسلطات الإدارية المستقلة لا يعد مخالفاً للدستور طالما كانت القواعد اللائحية الموضوعية من قبل هذه السلطات مقيدة من حيث مضمونها ونطاقها، ولا تتعدى مجال القطاع محل التنظيم، وتدور في فلك القانون الذي يحكم ذلك القطاع، واللوائح المتعلقة

به¹²³.

119 - لا تتمتع كل السلطات الإدارية المستقلة بالاختصاص في وضع اللوائح، حيث لا تصدر بعض السلطات سوى قواعد القانون المرن مثل حامي الحقوق، والسلطة العليا للصحة La haute autorité de santé. راجع: Conseil d'Etat, Le droit souple, étude annuelle, 2013, Doc.fr.2013, p36

120 - Homon.F-Troper.M, Droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 2014, P664.

-Truchet.D, op.cit., p85.

-Gaudemet.Y, op.cit., p236.

121 - Homon.F-Troper.M, op.cit, p664.

122 - Homon.F-Troper.M, Ibid, p664.

- Truchet.D, op.cit, p85.

123 - C.C, 17-1-1989, Déc.n°88-248, Rec.p18.



وعلى الرغم من غرابة موقف المجلس الدستوري الفرنسي، إلا أن جانباً من الفقه الفرنسي برره بحق على أساس أن هناك ضرورات واقعية وعملية دفعت إليه، وتتمثل هذه الضرورات في عدم تمكن السلطات التشريعية والتنفيذية من الوصول إلى التفاصيل الفنية والمهنية والأخلاقية للقطاع محل التنظيم، والتي تحتاج عند وضعها إلى جهة تلامسها على أرض الواقع العملي، ودون أدنى شك فإن خير من يقوم بذلك هي السلطات المستقلة التي نشأت في سبيل القيام بالمهام التنظيمية¹²⁴.

ثانياً - اختصاص السلطات الإدارية المستقلة بوضع قواعد القانون المرن:

إلى جانب القواعد اللائحية، يمكن للسلطات الإدارية المستقلة أن تضع قواعد القانون المرن *Le droit souple* في معرض القيام بمهمة تنظيم القطاعات الاقتصادية المختلفة، لذلك فهي تعد من قبيل الوسائل الهامة التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة¹²⁵، وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي القانون المرن على أساس أنها كل الوسائل التي يكون محلها توجيه أو تعديل سلوك من توجه إليهم هذه الوسائل، والتي يمكن أن يدعونا لها بوجه الاحتمال، وهي لا تنتج في حد ذاتها حقوقاً أو التزامات بالنسبة للغير، وهي لا تتضمن من حيث إعدادها أو محتواها أي درجة من درجات الشكلية، كما أنها لا تتشابه من الناحية البنوية مع قواعد القانون¹²⁶، ومن ثم فإن قواعد القانون المرن تختلف جوهرياً عن القواعد القانونية واللائحية والتي تسمى (قواعد القانون الصلب *Le droit dur*)، والاختلاف يكمن في الدور الوظيفي، فقواعد القانون المرن توجه ولا تلزم، لأنها عبارة عن دليل يحدد ويعرف المعايير التي توجه قرارات السلطة، مما يؤدي إلى تنمية توقع *La prévisibilité* هذه القرارات من جانب العاملين في القطاع محل التنظيم¹²⁷، وبما يؤدي إلى الوصول إلى الممارسات المثلى للعاملين الاقتصاديين فيه¹²⁸.

لذلك يمكن القول إن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بما يسمى بامتياز السبق *Privilège du préalable*، وهذا الامتياز يعني أن سلطة التنظيم تتدخل ببساطة، وقبل حدوث المشاكل في القطاع الذي تتولى تنظيمه، وذلك لأجل تلافي الصعوبات والأزمات ضمن القطاع المذكور، وعلى هذا الأساس فإن السلطة المختصة بالتنظيم تستبق السلوكيات، عن طرق وضع قواعد من شأنها أن توجه الفاعلين الاقتصاديين في القطاع قبل وقوع أي فعل مخالف لمقتضيات التنظيم¹²⁹، ودون أن تكون هذه القواعد

124 - Homon.F-Troper.M, op.cit, p661.

-Gaudemt.Y, op.cit, p238.

125 - Melleray.F, Le contrôle juridictionnel des actes de droit souple, RFDA, 2016, p681.

126 - Conseil d'Etat,op.cit.2013,p174.

127 - Conseil d'Etat, Ibid, p37.

128 - Conseil d'Etat, Ibid, p36.

129 - Tuot.Th, op.cit, p137.

ملزمة، أو منتجة لأي حقوق أو التزامات¹³⁰.

وتعد التوصيات Les recommandations أهم وسائل القانون المرن على الاطلاق، وإذا كانت قوانين انشاء السلطات الادارية المستقلة في فرنسا لم تتضمن تعريفا لها، إلا أنها تتضمن معنى الدعوة الى التزام سلوكيات معينة ضمن القطاع محل التنظيم، وإرشاد الجهات التي وجهت اليها هذه التوصيات في عملها¹³¹، دون أن تكون ملزمة، ومن ثم لا يترتب الجزاء على مخالفتها¹³²، وهي توجه إلى العاملين ضمن القطاع محل التنظيم، وتمثل وسيلة استباقية، حيث تقدر السلطة القائمة على التنظيم أنه في حال اتباع سلوك معين أو المواظبة عليه فإن من شأن ذلك أن يؤدي إلى خلل في عمل القطاع¹³³، وتختلف التوصية عن الإنذار، لأن الإنذار يكون مقترنا بالتهديد باستخدام الجزاء في حال المواظبة على الفعل، وهو لا يحمل معنى استباقيا إذ يتم فرض الجزاء بعد القيام بالفعل المخل بتنظيم القطاع، كما تختلف التوصية عن الامر ذلك لأن الأمر الذي تصدره السلطة الإدارية المستقلة يحمل معنى الإلزام، في حين أن التوصية لا تعد ملزمة، ومن ثم فإن أكثر ما تتسم به التوصية الصادرة عن السلطة المستقلة في إطار التنظيم هو أنها وسيلة للإقناع¹³⁴.

الفرع الثاني

اختصاص المجلس الوطني للسياحة بوضع القواعد العامة المجردة

يتمتع المجلس الوطني للسياحة باختصاص واسع في وضع اللوائح التي تحكم النشاط ضمن القطاع السياحي، إلا أنه لا يتمتع بصلاحيات في وضع قواعد القانون المرن، مما يبعده من هذه الناحية عن السلطات الإدارية المستقلة من حيث الوسائل القانونية التي يتمتع بها في معرض ممارسته لنشاطه التنظيمي:

أولاً- اختصاص المجلس الوطني للسياحة بوضع القواعد اللائحية:

لقد أعطى المشرع القطري للمجلس الوطني للسياحة اختصاصات لائحية، وقد توزعت هذه الاختصاصات بين مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة من جهة والأمين العام للمجلس من جهة أخرى، أي بين جهتي التقرير والتنفيذ ضمن المجلس الوطني للسياحة، ومن ثم فإن كلا من هاتين الجهتين يتمتع بإصدار

130 - Melleray.F, op.cit., p 680.

131 -Serrand.P, Droit administratif, PUF, Paris, 2015, T1, p177.

132 - Conseil d'Etat, op.cit, p37.

- Serrand.P, op.cit, p177.

133 - د. الهام خراشي، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، رسالة دكتوراه، جامعة سطيف الثانية، الجزائر، ص 246.

134 - د. الهام خراشي، المرجع نفسه، ص247.



القرارات اللائحية في مجال محدد :

1- الاختصاص اللائحي لمجلس الإدارة: تتعدد المواضيع التشريعية التي توجب تدخل مجلس الإدارة لأجل وضع القواعد اللائحية المتعلقة بها، حيث يختص مجلس الإدارة في وضع اللائحة التنفيذية للقانون 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة، وذلك بشكل منفرد، ودون الحاجة إلى المصادقة من أي سلطة أخرى¹³⁵

كما يختص مجلس الإدارة بوضع اللوائح الداخلية والفنية للمجلس، ولم يحدد المشرع القطري الفرق بين اللوائح الداخلية والفنية، ولاسيما أن اللوائح الفنية في هذه الحالة خاصة بعمل المجلس ولا تتعلق بالقطاع السياحي الذي يشرف المجلس على تنظيمه¹³⁶، وإن كنا نعتقد أن اللوائح الداخلية تتعلق بالأمور الإدارية البحتة، في حين أن اللوائح الفنية تتعلق بالأمور الإدارية ذات الطابع المرتبط بأمور السياحة، مثل توزيع الاختصاصات الفنية بين إدارات المجلس الوطني للسياحة. علما أنه لا يجوز لمجلس الإدارة أن يسن هذه اللوائح الداخلية والفنية، إلا بناء على اقتراح الأمين العام¹³⁷، ومن ثم فإن صدرت هذه اللوائح دون أن تكون مبنية على رأي الأمين العام، فإنها تكون عندئذ مشوبة بعيب مخالفة الإجراءات، تطبيقا للقواعد العامة التي تحكم القرارات الإدارية¹³⁸

ويحدد المجلس رسوم إصدار وتجديد التراخيص التي تمنح بناء على قانون تنظيم السياحة رقم 20 لسنة 2018¹³⁹، ودون أدنى شك، فإن لهذا الاختصاص طبيعة لائحية بحكم أنه يتضمن قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، بغض النظر عن عدد الأفراد الذي تنطبق عليهم هذه الأحكام، وهذه هي الفكرة الجوهرية للعمل اللائحي¹⁴⁰. ولا يجوز أن يصدر القرار اللائحي في هذا المجال إلا بناء على اقتراح الأمين العام أيضا¹⁴¹، والا كان باطلا لعب في الإجراءات، كما هو الحال بالنسبة للوائح الداخلية والفنية سالف الذكر.

وكذلك يختص مجلس الإدارة بتحديد رسوم مقابل الخدمات التي يؤديها المجلس الوطني للسياحة¹⁴²، وهو ما ينطبق عليه ما قلناه بشأن الطبيعة اللائحية للقرار الصادر بتحديد مقدار الرسوم في مجال التراخيص الصادرة بناء على قانون تنظيم السياحة، وإن كان بالإمكان الاستنتاج في هذه الحالة أن

- 135 - المادة 43 من القانون 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة.
- 136 - الفقرة 4 من المادة 6 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.
- 137 - الفقرة 6 من المادة 14 من القرار الأميري 74 لسنة 2018.
- 138 - أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص 269.
- 139 - المادة 38 من القانون 20 لسنة 2018، بشأن تنظيم السياحة.
- 140 - أ.د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 425.
- 141 - المادة 38 من القانون 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة.
- 142 - الفقرة 5 من المادة 6 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.



المقصود بالنص في هذه الحالة هي كل الخدمات التي يمكن تقديمها ماعدا التراخيص التي يجب أن توضع في عمل لائحي مستقل، كما يمكن الاستنتاج أن جميع الخدمات التي يقدمها المجلس يجب أن تقدم لقاء رسوم، نظرا لإطلاق النص في هذا الشأن، ومن ثم فإنه يقع على عاتق مجلس الإدارة عند البدء في عمله أن يضع قراراً لائحياً يبين فيه الخدمات التي يمكن تقديمها مع الرسوم المستحقة.

2- الاختصاص اللائحي للأمين العام:

لقد أعطى المشرع القطري اختصاصاً لائحياً للأمين العام، حيث يصدر بقرار من الأمين العام، بناءً على اقتراح الإدارة المختصة، دليل تصنيف المنشآت الفندقية والسياحية ومكاتب تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية إلى درجات¹⁴³، ومن الواضح أن القرار الصادر في هذه الحالة يتضمن قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات، وإن لم يفصح المشرع عن الطبيعة القانونية لهذا القرار الذي يتضمن تصنيف المنشآت الفندقية والسياحية ومكاتب تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية. وكذلك يختص الأمين العام بإصدار قرارات لائحية تتضمن القواعد والإجراءات المتعلقة بإعادة النظر في درجة تصنيف المنشأة الفندقية أو السياحية، والتي بناء عليها يقوم العاملون الاقتصاديون في القطاع السياحي بتقديم طلب إعادة تصنيفهم السياحي بشكل سنوي. وتصدر هذه القواعد اللائحية المتعلقة بإعادة التصنيف بناء على اقتراح من الإدارة المختصة¹⁴⁴، وهو ما يعني أنه إذا صدرت دون تقديم هذا الاقتراح من الإدارة المختصة فإنها تعد باطلة، لأنها تكون مشوبة بعيب مخالفة الإجراءات كما أشرنا سابقاً بالنسبة لقرارات مجلس الإدارة ذات الطابع اللائحي التي تتخذ بناء على اقتراح من الأمين العام.

وكذلك هناك اختصاص لائحي للأمين العام يتعلق بالمسائل الفنية التفصيلية للعمل ضمن القطاع السياحي، حيث أعطى المشرع القطري للأمين العام الاختصاص بإصدار قرار يتضمن (الدليل الخاص) بالمتطلبات الفنية والإدارية والمواصفات التي يجب توفرها في كل من المنشآت الفندقية، والمنشآت السياحية، والأنشطة السياحية، والفعاليات والمهرجانات السياحية، ومكاتب تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية، والشروط الواجب توافرها في العاملين فيها¹⁴⁵.

ويستنتج مما تقدم أن معظم القرارات اللائحية المتعلقة بعمل المجلس الوطني للسياحة إنما حصرت تشريعياً بالأجهزة الإدارية القائمة على العمل ضمن المجلس ذاته¹⁴⁶، وهو الأمر الذي يجعل عمل المجلس

143 - المادة 23 من القانون 20 لسنة 2018، بشأن تنظيم السياحة.

144 - المادة 24 من القانون 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة.

145 - المادة 24 من القانون 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة.

146 - لقد منح المشرع القطري اختصاصاً لائحياً لمجلس الوزراء على سبيل الاستثناء في مجال الأعمال التي ينهض بها المجلس



الوطني للسياحة متشابهاً مع عمل السلطات الإدارية المستقلة، التي تتمتع بمثل هذه الاختصاصات اللائحية كما رأينا، وذلك في سبيل وضع القواعد الفنية التفصيلية في المجال الذي تنظمه، إلا أن هذا الأمر يصطدم بعقبة دستورية في دولة قطر، وذلك للسببين التاليين:

1- لقد أعطى المشرع مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة امكانية وضع اللائحة التنفيذية للقانون 20 لسنة 2018، في حين أن الأحكام الدستورية تقتضي اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات (والأجهزة الحكومية الأخرى)، من قبل مجلس الوزراء، وذلك كل فيما يخصه لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها¹⁴⁷، ومن الواضح من ذلك أن الآلية التي اعتمدها المشرع الدستوري القطري لسن القواعد اللائحية، هي أن تعد لدى الوزارات والجهات الحكومية المختلفة ثم تعرض على مجلس الوزراء لاعتمادها¹⁴⁸، ولما كان المجلس الوطني للسياحة يعد من قبيل (الأجهزة الحكومية)، فإن الإختصاص الذي يتمتع به مجلس الإدارة بشأن وضع اللائحة التنفيذية للقانون 20 لسنة 2018 ليس نهائياً، بمعنى أن تلك اللائحة يجب أن تعد في إطار القوانين النافذة، وبما لا يخالف أحكامها أولاً، ثم اعتماد تلك اللائحة من مجلس الوزراء ثانياً.

2- إن القواعد اللائحية التي يختص الأمين العام بوضعها كما هو واضح إنما تعد قواعد لائحية ذات طبيعة مستقلة، لأنها تتضمن أحكاماً مبدئية، لا تستند إلى قانون قائم من قبل¹⁴⁹، على الرغم من تطبيق فكرة اللائحة المستقلة في دولة قطر في أضيق الحدود، حيث تقتصر على موضوعات حددها الدستور على سبيل الحصر¹⁵⁰، حيث يقتصر دور اللوائح المستقلة في الدستور القطري على إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعيين اختصاصاتها، وهو ما يعبر عنه قانوناً بمصطلح ترتيب المرافق العامة¹⁵¹ وهو ما يعني أن ترتيب المرافق العامة في دولة قطر يتم بقرارات أميرية، تكيف

الوطني للسياحة، حيث نصت المادة 31 من القانون رقم 20 لسنة 2018 على اختصاص مجلس الوزراء بإصدار قواعد لائحية تحدد بمقتضاها المزايا الإضافية المتعلقة بتنمية وتشجيع المهرجانات والفعاليات السياحية المنظمة من قبل المجلس أو الجهات الحكومية الأخرى، وفي هذه الحالة تصدر هذه القواعد اللائحية بناء على اقتراح رئيس مجلس الإدارة. وكذلك الأمر منح المشرع اختصاصاً لائحياً لمجلس الوزراء يتم بموجبه تحديد القواعد اللائحية المتعلقة بمنح المستثمرين في المناطق السياحية مزايا لتطوير واستثمار تلك المناطق بما يحقق تنميتها واستدامتها، وعلى أن تصدر أيضاً بناء على اقتراح من رئيس مجلس الإدارة. وذلك وفقاً للمادة 37 من القانون رقم 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة.

147 - المادة 121 من الدستور القطري.

148 - أ.د. عبد الحفيظ الشيمي - أ.د. مهند نوح، المرجع السابق، ص 397.

149 - أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 488.

- أ.د. فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2000، ص 80.

150 - الفقرة الثامنة من المادة 67 من الدستور القطري.

151 - أ.د. فؤاد عبد الباسط، المرجع نفسه، ص 80 وما بعدها، أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع

السابق، ص 489.



دستوريا وقانونيا على أنها من قبيل القرارات الإدارية المستقلة¹⁵².

إن هذه الصلاحية اللائحية التي يتمتع بها الأمين العام للمجلس الوطني للسياحة تدفع للتساؤل حول الأساس الدستوري الذي قامت عليه، ولاسيما أن هذه الصلاحية اللائحية لا تعد ذات طابع تنفيذي إنما هي من قبيل اللوائح المستقلة والتي تعد من الناحية الوظيفية التشريعية أكثر تأثيراً¹⁵³.

وقد لاحظنا سابقاً أنه تم تبرير هذه الصلاحية اللائحية الواسعة للسلطات الإدارية المستقلة من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، على أساس الطبيعة الخاصة لعمل هذه السلطات في قطاعات اقتصادية تتطلب التنظيم، أي بررت بأسباب عملية، مع شكوك فقهية حول اتجاه المجلس الدستوري، ولعل هذه الأسباب العملية ذاتها هي التي دفعت المشرع القطري إلى إعطاء هذه الصلاحية اللائحية الواسعة لأجهزة المجلس الوطني للسياحة، على الرغم من افتقاره إلى الكثير من مقومات السلطة الإدارية المستقلة عضوياً ووظيفياً، وعلى الرغم من الثغرة الدستورية الواضحة في هذا المجال.

ثانياً- اختصاص المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر بوضع قواعد القانون المرن:
يختص المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر بإصدار ومتابعة تنفيذ التوجيهات بشأن تطوير التجربة السياحية في الدولة، وتنفيذ البرامج والمشاريع المتعلقة بالاستراتيجية الوطنية للسياحة وتقييمها¹⁵⁴، ومن الواضح أن هذه التوجيهات لا تحمل معنى استباقياً للسلوكيات ضمن القطاع السياحي، بمعنى هي لا تعني إصدار قواعد عامة مجردة تنظم السلوكيات في القطاع بما يضمن انسجام هذه السلوكيات مع القواعد القانونية واللائحية التي تحكم القطاع، وذلك لأنها تتعلق بنواح تنفيذية تشمل تطوير التجربة السياحية في الدولة من جهة، وحسن تنفيذ البرامج والمشاريع المتعلقة بالاستراتيجية الوطنية للسياحة من جهة أخرى، وهي ذات طابع إلزامي، لأن المشرع تحدث عن متابعة تنفيذ هذه التوجيهات، مما يجعل تنفيذها واجباً من قبل العاملين في القطاع السياحي، على خلاف قواعد القانون المرن التي تعد غير ملزمة، ومن ثم فإن هذه القواعد التوجيهية تصب في إطار الأوامر.

المطلب الثاني

الوسيلة المتعلقة بفرض الجزاءات

تعد الجزاءات الإدارية من أهم الوسائل التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة في سبيل النهوض

152 - أ.د. عبد الحفيظ الشيمي - أ.د. مهدي نوح، المرجع السابق، ص 398.

153 - Homon.F-Troper.M, op.cit, p661.

154 - الفقرة الرابعة من المادة الثالثة من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.



بنشاطها المتعلق بالتنظيم¹⁵⁵، وهي تمنح في هذه الحالة للسلطات الإدارية المستقلة تمتعت أم لم تتمتع بالشخصية الاعتبارية¹⁵⁶، ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن لهذا النمط من الجزاءات الإدارية خصوصية تتكون من اجتماع عنصرين: العنصر الأول ويتعلق بالسبب الذي أدى إلى الجزاء وهو يتكون بدوره من وقائع تشكل مخالفة لقواعد التنظيم ضمن قطاع اقتصادي محدد، أما العنصر الثاني فهو الخصوصية، حيث إن الجزاء الذي توقعه السلطات الإدارية المستقلة القائمة على التنظيم لا يمكن أن يفرض إلا على العاملين الاقتصاديين في القطاع¹⁵⁷.

وتتعدد أنماط الجزاءات التي يمكن للسلطات المستقلة أن تفرضها في مجال التنظيم فهناك من جهة الجزاءات القطعية Les sanctions définitifs مثل الغاء التراخيص والغرامات، والجزاءات المؤقتة Temporaires مثل الوقف عن ممارسة النشاط، كما أن هناك جزاءات رئيسية Principales وجزاءات تبعية Accessoires والجزاءات التكميلية Complémentaires مثل نشر القرار الصادر بفرض الجزاء¹⁵⁸. ولكن لا تتمتع جميع السلطات الإدارية المستقلة عادة بفرض كل هذه الأنماط من الجزاءات، بل تختلف هذه الصلاحية من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى¹⁵⁹.

وقد كانت هذه الجزاءات مثار تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في عدة مناسبات، حيث حكم أولاً بدستورية فرض هذه الجزاءات ذاتها، على أساس أنه لا يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات، بحسبان أن السلطة القضائية هي المختصة دستوريا بفرض جميع أنماط الجزاءات من حيث المبدأ، وشريطة ألا يتضمن هذا الاختصاص إمكانية فرض جزاءات سالبة للحرية، ومع مراعاة الحقوق والحريات المضمونة دستوريا¹⁶⁰.

كما ذهب المجلس الدستوري الفرنسي إلى ضرورة مراعاة مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات على مستوى المخالفات والعقوبات التي تفرضها السلطات الإدارية المستقلة في معرض قيامها بمهام التنظيم¹⁶¹،

155 - Gaudemet.Y, op.cit, p238.

- Truchet.D, op.cit, p85.

- Tuot.Th, op.cit, p137.

- Chevallier. J, op.cit., p897.

156 -Cruis.H-M, Breen.E, Sanctions administratives, Juris Classeur administratif, LexisNexis, mise à jour,4-1- 2018, n°20.

157 - Guyomar.M, Les sanctions administratives, L.G.D.J, Paris,2014, P45.

158 - Cruis.H-M, Breen.E, op.cit, n°7.

- Guyomar.M, op.cit, p40 et s.

159 - Autin.J.L, op.cit, p881.

160 - C.C.28-7-1989, Déc.n°89-260-DC, cité par Guyomar.M, op.cit., p65.

161 - وذلك على أساس المادة 8 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن التي تنص على ما يلي: (. لا يجوز معاقبة أحد إلا وفقاً لقانون موضوع ومقرر بشكل سابق على ارتكاب الفعل، ومطبق بشكل قانوني..)، راجع حكم المجلس الدستوري الفرنسي:

وكذلك ذهب المجلس ذاته إلى عدم جواز فرض الجزاء الإداري مرتين بالنسبة لذات الفعل، مع إمكانية أن يكون ذات الفعل محلاً لجزاء اداري وجزاء آخر ذي طبيعة جنائية¹⁶².

ويجب أن يحاط فرض هذه الجزاءات بكامل الضمانات المطلوبة للمحاكمة العادلة، ولاسيما حقوق الدفاع والعلانية والتسبيب¹⁶³، وهو ما ذهب اليه المجلس الدستوري الفرنسي¹⁶⁴، وهذا الموقف أساساً نابع من اجتهادات المحكمة الاوربية لحقوق الانسان في هذا المجال، فهي التي فرضت ضرورة تبني مبدأ الاجراء العادل Procès équitable عند فرض هذا النمط من الجزاءات، ولا يتم ذلك إلا باحترام كل ضمانات المحاكمة كما هي مفروضة أمام القضاء الجنائي، وذلك كله استناداً إلى الفقرة 1-6 من الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان¹⁶⁵.

وقد أورد المشرع القطري منظومة للجزاءات ذات طبيعة مختلفة جنائية وإدارية، في حال مخالفة السلوكيات واجبة الاتباع ضمن القطاع السياحي، وقد وازن هذه المنظومة الواسعة للجزاءات بحل مرن حيث أجاز التصالح على الأفعال التي تشكل جرائم جنائية. وهو ما سنقوم بدراسته على مدى الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول

الجزاءات الإدارية التي يمكن فرضها بالتبعية للعقوبات الجنائية

عاقب القانون 20 لسنة 2018 بالحبس مدة لا تتجاوز سنتين، وبالغرامة التي لا تزيد على مائتي ألف ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من خالف أحكام المادتين 2 و 18 من القانون¹⁶⁶، وبالنسبة للمادة 2 فهي تلك المتعلقة بضرورة الحصول على ترخيص قبل ممارسة الأنشطة السياحية و المهرجانات والفعاليات السياحية، أما المادة 18 فإنها تتعلق بالتزام جوهرى يقع على عاتق المرخص له، ويتمثل في عدم السماح بارتكاب أي أعمال تتعارض مع النظام العام أو الآداب العامة أو تمس سلامة المجتمع أو أمن الدولة، ويحكم القضاء الجنائي المختص بهذه العقوبة، مع وجوب الحكم في هذه الحالة إضافة إلى ما تقدم بغلق المنشأة أو المكتب في حال ارتكاب الفعل المنصوص عليه في المادة 2، وبإلغاء الترخيص في حال مخالفة الالتزام المنصوص عليه في المادة 18 من القانون، ومع

-C.C. 30-12-1987, Déc.n°87-237.DC.JO, 31-12-1987, P15761.

162 - C.C. 30-3-2017, n°2016- 621, J.O, 1-4-2017, texte.n° 104.

163 - Guyomar.M, op. cit, p87. Et. S.

- Cruis.H-M, Breen.E, op.cit, n°82.

164 - C.C, 22-2-1997, Déc.97-389, DC, J.O,30-12-1997, P19966.

165 -C.E.D.H, 28-6-1984, n°7819177, Camber et Feu – Royaume- Uni, n°78.

166 - الفقرة الأولى من المادة 32 من القانون 20 لسنة 2018



وجوب نشر الحكم في صحيفتين على نفقة المحكوم عليه.

أما على المستوى الإداري، فيجوز للأمين العام في حال ارتكاب المخالفتين المنصوص عليهما في المادتين 2 و18 من القانون أن يقوم بغلق المنشأة أو المكتب أو وقف النشاط أو المهرجان أو الفعالية السياحية إدارياً، بصفة مؤقتة وذلك إلى حين تعديل الأوضاع المخالفة. وإذا كانت المنشأة أو المكتب أو النشاط جزءاً من منشأة متكاملة أو مكتب أو نشاط أو مهرجان أو فعالية أكبر، فيكون الغلق في هذه الحالة بما يتناسب مع الجزء الذي وقعت فيه المخالفة، ومن ثم فإن الإغلاق لا يتناول المنشأة بأكملها¹⁶⁷. وقد رتب القانون التزاماً إدارياً على عائق المرخص له في حال الغلق لارتكاب المخالفتين المذكورتين، حيث يلتزم بتوفير بديل مرخص وبذات الفئة والمستوى الذي التزم بتقديمه للعملاء الذين يرتبط معهم بعقود قبل الغلق، كأن يؤمن مبيتاً لعملاء ارتبطوا معه بحجوزات فندقية مثلاً، وإذا لم يلتزم المرخص له بذلك، جاز للمجلس تأمين هذا البديل من الضمان البنكي إذا توفر لدى المجلس، وإلا يتم تحصيلها بالطريق الإداري، بمعنى أنه في هذه الحالة يحصل المجلس قيمة ما دفعه لتأمين الخدمة للعملاء بلا فوائد، كما أن سلطته تقديرية في ذلك، حيث لم يلزمه المشرع بالقيام بهذا الالتزام في كل الحالات، وقد أقر المشرع للمجلس استعمال صلاحية التنفيذ الجبري في حال عدم توافر الضمان البنكي، وهو الأمر الذي يمكن المجلس من إصدار قرارات بالحجز الإداري الاحتياطي والتنفيذي على أموال المرخص له، في سبيل تحصيل ما دفعه مقابل الوفاء بالتزامات المرخص له اتجاه عملائه.

وعلى كل حال فإن لنا أكثر من ملاحظة على هذه المادة:

أولاً- أوجب القانون على المحكمة الجنائية المختصة بالحكم بغلق المنشأة أو المكتب السياحي الذي يمارس نشاطه بلا ترخيص على خلاف المادة 2 من القانون، أو الذي يخالف مضمون المادة 18 من القانون، كما أجاز للأمين العام في نفس الوقت أن يقرر غلق المنشأة أو المكتب أو وقف النشاط أو المهرجان أو الفعالية السياحية إدارياً، ومن ثم فإن السؤال الذي يطرح نفسه في هذه الحالة هو كيف يمكن للأمين العام أن يصدر قراراً بالإغلاق في هذه الحالة؟ على الرغم من صدور حكم قضائي بالإغلاق؟ إن مثل هذا الحكم التشريعي قد يؤدي إلى جعل قرار الأمين العام مشوباً بالانعدام في تقديرنا لسببين: فهو من جهة ينصب على مستحيل، والاستحالة في هذه الحالة قانونية، والقرار الذي يتعلق محله بمستحيل يعد معدوماً¹⁶⁸، ومن جهة أخرى فإن القرار الذي يمكن أن يصدر عن الأمين العام تنفيذاً لهذا النص القانوني من شأنه أن يبيح لسلطة إدارية التدخل بأحكام القضاء، مما يجعل هذا القرار من

167 - الفقرة الثانية من المادة 31 من القانون 20 لسنة 2018.

168 - أ.د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص66.



حيث النتيجة مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم، بحكم أن مثل هذا التدخل يخل بمبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً— لقد أجازت هذه المادة للجهة القضائية الجزائية المختصة الحكم بعقوبة الغلق في حال مخالفة الالتزام المنصوص عليه في المادة 18 من القانون 20 لسنة 2018، والحكم بالغلق في هذه الحالة يعد جوازياً لا وجوبياً على خلاف الحالة المتعلقة بمخالفة الالتزام المنصوص عليه في المادة 2 من القانون ذاته، إلا أن ما يسترعي الانتباه في هذه الحالة أن هو قيام المشرع بإعطاء القضاء الجنائي الصلاحية (بإلغاء الترخيص)، والترخيص كما هو واضح يدخل في عداد القرارات الإدارية الفردية، وهو ما يعني من حيث النتيجة أن المشرع أعطى القضاء الجنائي الصلاحية بإلغاء قرار إداري فردي، الأمر الذي يدخل وفقاً للقانون القطري ضمن اختصاصات القضاء الإداري دون غيره¹⁶⁹، وهو ما يدخلنا أيضاً في نطاق تساؤلات ذات طبيعة دستورية، تتعلق بمخالفة مقاصد المشرع الدستوري الذي حدد للمنازعات الإدارية جهة قضائية مختصة¹⁷⁰.

وإذا كان الهدف من إعطاء القضاء الجزائي هذه الصلاحية بإلغاء التراخيص يتمثل في ضرورة تمتع المرخص له بالضمانات المقررة في المحاكمات الجزائية، فإنه كان بالإمكان أن يسند الاختصاص المتعلق بإلغاء الترخيص للقضاء الطبيعي في هذه الحالة وهو القضاء الإداري، وبحيث يتم الادعاء من قبل الأمين العام أمام القضاء الإداري بدعوى تهدف إلى إلغاء الترخيص، ومن أجل سرعة البت في هذه الدعوى وفعاليتها كان بالإمكان اللجوء إلى تقنية القضاء المستعجل الموضوعي، التي تجيز لجهة القضاء الإداري المختصة فصل الدعوى الإدارية في الموضوع بصيغة مستعجلة¹⁷¹.

أما الجزء الجنائي الآخر الذي نص عليه القانون 20 لسنة 2018، فيتمثل في الغرامة التي لا تزيد على مئة وخمسين ألف ريال، وذلك مع جواز الحكم بإغلاق المنشأة، ويفرض هذا الجزء على كل من خالف الالتزامات المنصوص عليها في المادة 11 من القانون، والتي تتمثل فيما يلي:

أولاً- التقيد باشتراطات وتعليمات الجهات المختصة فيما يتعلق بإقامة المهرجانات والفعاليات السياحية المرخص بها¹⁷².

169 - وفقاً للمادة 3 من القانون 7 لسنة 2007، فإن الدائرة الابتدائية الإدارية، تختص (دون غيرها) في البت بالطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

170 - المادة 138 من الدستور القطري.

171 - هذا النمط من القضاء المستعجل يستعمل في فرنسا في إطار منازعات العقود الإدارية ويسمى القضاء المستعجل التعاقدية Le référé contractuelle، راجع:

Richer. L, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, P214

172 - الفقرة 2 من المادة 11 من القانون 20 لسنة 2018.

ثانيا- التقيد ببرنامج المهرجان أو الفعالية وفقا للترخيص الممنوح، ومن ثم فإن أي مخالفة في البرنامج المذكور من شأنه أن يرتب هذه العقوبة¹⁷³.

الحصول على التراخيص والموافقات الأخرى اللازمة لإقامة المهرجان أو الفعالية السياحية من الجهات المختصة في الدولة، وإخطار المجلس بتلك التراخيص والموافقات قبل اقامتها، وهو ما يعني أن مجرد الترخيص الصادر عن المجلس لا يكفي لإقامة الفعالية، بل يجب على الجهة التي تهض بالمهرجان أو الفعالية السياحية أن تحصل على كافة التراخيص التي تتطلبها جهات أخرى في الدولة، قبل البدء في الفعالية أو المهرجان. كما أن هناك التزام آخر يقع على عاتق المرخص له في هذا الإطار، وهو إخطار المجلس بتلك التراخيص أو الموافقات، وشريطة أن يتم ذلك قبل إقامة الفعالية أو المهرجان، مما يعني بمفهوم المخالفة أنه إذا تم هذا الاخطار بعد البدء بالمهرجان أو الفعالية السياحية، فإنه يوقع الجهة المنظمة للمهرجان أو الفعالية تحت طائلة المسؤولية الجنائية.

وكذلك يعاقب بذات الجزاء كل من أخل بالالتزامات المنصوص عليها في المادة 12 من القانون 20 لسنة 2018 والمتمثلة فيما يلي:

أولاً- التقيد ببرنامج المهرجان أو الفعالية وفقا للترخيص الممنوح، وهو ما يعني عدم جواز خروج المرخص له عن فقرات أو مراحل المهرجان أو الفعالية السياحية التي وردت في الترخيص الممنوح، بل يجب أن تتقيد بها كما وردت في الترخيص الذي وافق عليه المجلس، أي أنه يجب على المرخص له أن يتقيد بالمعطيات الموضوعية للترخيص تحت طائلة العقاب الجزائي.

ثانيا- التقيد بمدة المهرجان أو الفعالية السياحية وفقا للترخيص الممنوح، وهو ما يعني وجود قيد زمني على الترخيص، بحيث لو تم الخروج عليه لأي فترة مهما كانت بسيطة، فمن شأنه ترتيب العقوبة الجزائية المشار إليها.

ثالثا- التقيد بإقامة المهرجان أو الفعالية في المكان المحدد، وفقا للترخيص الممنوح، وهو ما يعني ضرورة مراعاة القيد المكاني للفعالية أو للمهرجان، وعدم الخروج عن الإطار المكاني المحدد لذلك، وإلا كان المرخص له عرضة للمسؤولية الجزائية.

وتترتب ذات العقوبة في حال مخالفة الالتزامات المنصوص عليها في المادة 13 من القانون 20 لسنة 2018 والمتمثلة فيما يلي:

أولاً- الالتزام بالصوابط والشروط المنصوص عليها في قانون تنظيم السياحة ولائحته التنفيذية

173 - الفقرة 3 من المادة 11 من القانون 20 لسنة 2018.

والقرارات الصادرة تنفيذاً له¹⁷⁴.

ثانياً- إخضاع المنشأة أو النشاط المرخص به لإدارة موحدة¹⁷⁵.

ثالثاً- عدم إجراء أي تعديل في المرافق أو الانشاءات إلا بموافقة الإدارة المختصة¹⁷⁶، ويقصد بهذه التعديلات جميع التعديلات في البنية الهندسية للمرافق والانشاءات التي تشكل قوام المشروع السياحي، ولا فرق في هذه الحالة بين تعديل يسير وتعديل كبير، وإن كنا نعتقد أن هذا النص على درجة من الجمود، لذلك فإننا نرى أنه من المحبذ التفرقة في هذه الحالة بين تعديلات بسيطة أو ثانوية وتلك لا تحتاج لموافقة الإدارة المختصة، وأخرى كبيرة أو جوهرية، وهي التي تحتاج لمثل هذه الموافقة، ويقصد بالإدارة المختصة في هذه الحالة الوحدة الإدارية المختصة بالمجلس¹⁷⁷.

رابعاً- عدم إجراء أي تعديل في ملكية المنشأة إلا بعد موافقة المجلس، وهو ما يعني تقييد حق ملكية المنشآت الفندقية والسياحية في هذه الفرضية من قبل المشرع، فلا يجوز للمرخص له المالك لمثل هذه المنشآت أن يقوم بنقل الملكية كلاً أو جزءاً إلا بموافقة المجلس، وهو الأمر الذي لا يخالف القانون المدني القطري في تقديرنا الذي أعطى مالك الشيء وحده حق استغلاله واستعماله والتصرف فيه (ولكن في حدود القانون)¹⁷⁸. حيث تعد هذه الموافقة الصادرة عن المجلس من قبيل التصرف بالشيء في حدود القانون.

وإذا كان القانون رقم 20 لسنة 2018 أناط هذه الموافقة المتعلقة بتعديل المنشأة السياحية أو الفندقية بالمجلس، إلا أنه لم يحدد من هي السلطة المختصة بذلك ضمن المجلس، وإن كان باعتقادنا أن الموافقة يجب أن تصدر في هذه الحالة عن الأمين العام للمجلس الوطني للسياحة بحسابه المختص بالإشراف على العمليات المتعلقة بالتراخيص التي يختص المجلس بإصدارها¹⁷⁹.

خامساً- عدم إجراء أي تعديل في الاسم التجاري للمنشأة أو إدارتها إلا بعد إخطار المجلس كتابة بهذا التعديل، وهذا الالتزام ينصب على أمرين: التعديل في الاسم التجاري للمنشأة أولاً، والتعديل في إدارتها ثانياً، ونظراً لأن المطلق يجري على إطلاقه، فإن التعديل الهيكلي أو التعديل الإداري الشخصي مهما كان مستواه، من شأنه أن يرتب الالتزام بإخطار المجلس، تحت طائلة الجزاء الذي نص عليه القانون، ومن الملاحظ أن الالتزام المطلوب في هذه الحالة هو الإخطار وليس الموافقة، ومن ثم فإن مجرد إعلام

174 - الفقرة 1 من المادة 13 من القانون 20 لسنة 2018.

175 - الفقرة 2 من المادة 13 من القانون 20 لسنة 2018.

176 - الفقرة 3 من المادة 13 من القانون 20 لسنة 2018.

177 - المادة 1 من القانون 20 لسنة 2018.

178 - المادة 837 من القانون المدني القطري.

179 - الفقرة الثامنة من المادة 14 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018.



المجلس بالتعديل يعد كافيًا، ولا يشترط على المرخص له أن ينتظر موافقة المجلس في هذه الحالة، ولكن اشترط المشرع شكلية هامة لهذا الإخطار هي الكتابة، ومن ثم فإن الإخطار الشفوي لا يعتد به، وبما أن المشرع لم يحدد الجهة التي يقدم لها الإخطار، فإننا نرى أن هذه الجهة هي الأمين العام بحسبانه المختص بالإشراف على العمليات المتعلقة بالتراخيص التي يختص بها المجلس كما ذكرنا سابقاً.

سادساً- تزويد العميل بفاتورة تدرج فيها الخدمات المقدمة، وقيمة كل منها باللغة العربية، وباللغات الأخرى التي تحددها الإدارة المختصة، ويعد هذا الالتزام تأكيداً على ما ورد في قانون حماية المستهلك القطري من أحقية المستهلك في الحصول على فاتورة مؤرخة تتضمن نوع السلعة وسعرها وكميتها¹⁸⁰ كما يستند هذا الالتزام إلى حكم آخر ذي بعد دستوري، وهو المتعلق باللغة العربية بحسبانها اللغة الرسمية لدولة قطر، ومن ثم يجب أن تستخدم في معرض هذه المعاملات ذات الطابع السياحي، كما هو الحال في الشؤون الأخرى¹⁸¹

سابعاً- اتخاذ الاحتياطات اللازمة للمحافظة على البيئة، وعلة هذا الالتزام رغبة المشرع في الموازنة بين مقتضيات التطوير السياحي من جهة، ومتطلبات التنمية المستدامة المتعلقة بالبيئة من جهة أخرى، وفي تقديرنا أن متطلبات مراعاة هذا الالتزام تفرض أولاً التنسيق بين المجلس الوطني للسياحة من جهة والمجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية من جهة أخرى، لتحديد الالتزامات البيئية التي يجب مراعاتها من جانب المرخص لهم في المجال السياحي، وتفترض ثانياً الأخذ بالحسبان ما ورد في قانون حماية البيئة القطري رقم 30 لسنة 2002 من إجراءات وأحكام تتعلق بهذا النمط من الحماية¹⁸²

ثامناً- الحصول على التراخيص والموافقات اللازمة من الجهات المختصة قبل إقامة أي فعاليات في المنشأة الفندقية أو السياحية، وإخطار المجلس بتلك الموافقات أو التراخيص قبل إقامتها، ولم يبين المشرع ماهية هذه التراخيص أو الموافقات، بل ترك أمر تحديدها للمجلس الوطني للسياحة ذاته، وإن كان في تقديرنا أن هذه الموافقات والتراخيص التي يجب أن يحصل عليها المرخص له، إنما تتعلق بمسائل ذات طبيعة ضبطية بشكل أساسي، وهي على خلاف الترخيص الممنوح للعمل في القطاع السياحي، لأن هذا الأخير يتعلق بالعملية التنظيمية للقطاع السياحي، كما يلاحظ أن هذا الالتزام يتعلق

180 - المادة 8 من القانون 8 لسنة 2008 بشأن حماية المستهلك.

181 - المادة 1 من دستور دولة قطر.

182 - ولاسيما أحكام المواد من 2 إلى 10 المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة، والمواد من 11 إلى 20 المتعلقة بالتأثير البيئي للمشروعات، والمواد من 40 إلى 61 المتعلقة بحماية البيئة المائية من التلوث، والمواد 28 إلى 39 المتعلقة بحماية البيئة الهوائية من التلوث، والمواد 40 و 41 المتعلقة بحماية المياه الجوفية والسطحية من التلوث.

بكل الفعاليات دون استثناء. ومن أجل استنفاد مقتضيات هذا الالتزام لا يكفي الحصول على التراخيص والموافقات اللازمة، إنما يجب إخطار المجلس بها، وقبل إقامة الفعالية، وهذا يعني أنه لا يجوز الإخطار بعد البدء الفعالية وقبل انتهائها، علماً أن المشرع لم يقرن الإخطار بشكلية محددة، ومن ثم فإنه يعد محرراً من الشكليات، ويعد الإخطار الشفوي كافياً في هذه الحالة.

تاسعاً- مراعاة التعليمات التي تصدر من المجلس بناء على التنسيق المشترك بين المجلس والجهات المختصة في الدولة بشأن ضوابط العمل بالأنشطة السياحية أو المنشآت الفندقية والسياحية، أو تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية، وهذا يعني أنه يجب على المرخص له أن يراعي قواعد ذات طبيعة لائحية تتضمن ضوابط العمل بالأنشطة السياحية أو المنشآت الفندقية أو السياحية، وهي قواعد تفرض بشكل مشترك بين المجلس الوطني للسياحة والجهات المختصة في الدولة، وهو ما يعني من حيث النتيجة أن المشرع القطري أخذ في هذه الحالة بنمط القرارات الإدارية المشتركة بين عدة جهات إدارية في الدولة¹⁸³، بحسبان أن هذه القرارات لا تصدر عن جهة إدارية واحدة إنما من قبل عدة جهات إدارية من خلال التنسيق والاتفاق فيما بينها، ومن ثم فإنها تصدر نتيجة تآزر إرادات هذه الجهات كلها، والالتزام الواقع على عاتق المرخص له يتمثل في التقيد بالقواعد الموضوعية بناء على هذه القرارات التنظيمية المشتركة.

وكذلك عاقب المشرع القطري بالغرامة حتى مئة وخمسين ألف ريال، مع جواز الغلق، كل مرخص له خالف مقتضى الالتزامات المنصوص عليها في المادة 14 والمتعلقة فيما يلي:

أولاً- موافاة المرخص له ببرامج التسويق أو الترويج السياحي وتفصيلات تنفيذها، قبل الإعلان عنها بمدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً، للحصول على موافقة الإدارة المختصة، وفي هذه الحالة راعى المشرع ضرورات المنافسة التجارية، فأضفى على هذه البرامج صفة السرية، كما حظر على الموظفين المختصين بالمجلس إفشاء أي معلومات عنها للغير، وهذا الالتزام الواقع على عاتق الموظفين المختصين بمراعاة السرية، هو تأكيد على الواجب العام الملقى على عاتق الموظفين العموميين بالالتزام بالسرية كما فنهه قانون الموارد البشرية القطري¹⁸⁴. ومن ثم يترتب على عاتق هؤلاء الموظفين التزام بالكتمان في هذه الحالة¹⁸⁵ Obligation de discretion، كما يفترض واجب الحفاظ على السر

183 - Plessix.B, Droit administratif général, Lexis Nexis, Paris, 2016, p993.

184 - لقد تضمنت الفقرة الثالثة من المادة 80 من قانون الموارد البشرية القطري رقم 15 لسنة 2016 حظراً على الموظف العام إفشاء أي معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، دون إذن كتابي من الرئيس، ويظل الالتزام قائماً بعد تركه الخدمة.

185 - د. عثمان سليمان عيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص291.

الوظيفي. وقد قرر المشرع السرية في هذه الحالة ليس لمصلحة الإدارة، إنما لمصلحة المتعاملين معها، لأن الضرر الناجم عن إفشاء السر الوظيفي لا يتعلق بالإدارة مباشرة، بل بمن يملك هذا السر، وهو صاحب الترخيص السياحي¹⁸⁶.

ثانياً- وجوب قيام المرخص له بتأسيس منشأة فندقية أو سياحية بتزويد المجلس بنسخ من الاتفاقات و العقود المبرمة مع أي منشأة فندقية أو سياحية أخرى سواء أكانت تباشر نشاطها داخل الدولة أم خارجها¹⁸⁷.

وهذا الالتزام المترتب على المرخص له يتعلق بالاختصاص الرقابي الذي ينهض به المجلس إلا أن المشرع القطري لم يضع التزاماً بالسرية على عاتق موظفي المجلس عند اطلاعهم على هذه العقود والاتفاقيات، كما فعل بالنسبة للحالة المتعلقة بالاطلاع على برامج الفعاليات السياحية، على الرغم من أن الاطلاع على العقود والاتفاقيات والالتزام اتجاه ما تحمله من معلومات هو أمر بالغ الأهمية بالنسبة للمرخص له، نظراً لما تحمله من أهمية استراتيجية واقتصادية بالنسبة له، وإن كان هذا الالتزام بالسرية يبقى مفروضاً بموجب ما تفرضه نصوص قانون الموارد البشرية القطري، إذ تعد الأسرار المتعلقة بالعقود ضمن هذه الحالة من قبيل الأسرار بطبيعتها.

ويعد هذا الالتزام ذا محل محدد، فهو لا يتعلق سوى بالعقود والاتفاقيات المبرمة مع أي منشأة فندقية أو سياحية أخرى سواء أكانت هذه الأخيرة تعمل ضمن الدولة أم خارجها، دون غيرها من العقود الأخرى التي يمكن أن يبرمها المرخص له في إطار قيامه بنشاط ضمن السوق السياحي في قطر، ويقتصر الالتزام في هذه الحالة على تزويد المجلس بالعقود، حيث لم يعط القانون للمجلس أي سلطة تجاه هذه العقود التي تظل خاضعة لمبدأ سلطان الإرادة، ومبدأ العقد شريعة المتعاقدين، استناداً إلى قواعد القانون المدني القطري¹⁸⁸.

ثالثاً- ويترتب ذات الجزاء أيضاً في حال مخالفة الالتزام المنصوص عليه في المادة 15 من القانون 20 لسنة 2018، وهو المتعلق بكيفية استخدام التراخيص في مواجهة المستهلكين، بحيث يلتزم المرخص له بوضع المستند المادي للرخصة (بالصيغة الورقية أو الالكترونية مثلا) في مكان ظاهر وبالطريقة التي تحددها الإدارة المختصة، وينطبق نفس الأمر بالنسبة للعلامة المميزة لدرجة المنشأة السياحية أو الفندقية إن وجدت.

186 - Plenty.A, La fonction publique, LexisNexis, Paris, 2012, P781.

187 - الفقرة الثانية من المادة 14 من القانون 20 لسنة 2018.

188 - الفقرة الأولى من المادة 171 من القانون المدني القطري.

ومن جهة أخرى يلتزم المرخص له بالإعلان عن أسعار الخدمات والمنتجات المقدمة في مكان ظاهر بقوائم واضحة باللغة العربية أو باللغات الأخرى التي تحددها الإدارة المختصة، وهو تأكيد على الالتزام الواقع على عاتق المزود المنصوص عليه في قانون حماية المستهلك القطري¹⁸⁹.

وكذلك يعاقب بذات الجزاء المرخص له الذي يخالف الالتزامات المنصوص عليها في المادة 16 من القانون 20 لسنة 2018، والتي تتضمن ما يلي:

وجوب الاحتفاظ بالسجلات والدفاتر والمستندات المتعلقة بعمل المنشأة أو بمزاولة النشاط والاحصائيات المتعلقة بذلك، وفقاً للضوابط والمدد التي يصدر بتحديدتها قرار من الأمين العام، بناء على اقتراح الإدارة المختصة، وهذا الالتزام متعلق أيضاً دون شك بالدور الرقابي للمجلس، حيث يتم الاحتفاظ بهذه المستندات والسجلات والدفاتر من أجل مراقبة عمل المرخص له في القطاع السياحي خلال مدة زمنية معينة، إلا أن المشرع لم يضع على عاتق المرخص له ضمن مدة معينة توضع له، كما لم يشترط شكلاً معيناً في هذه المستندات والسجلات والدفاتر، ولا سيما الشكل الذي يفرضه قانون التجارة والمتعلق بنظامية الدفاتر التجارية¹⁹⁰.

وكذلك يلتزم المرخص له بتقديم أي معلومات يحتاجها المجلس لتقييم التجربة السياحية، وأية بيانات أخرى وفقاً لما سيحدده قرار الأمين العام الذي سيصدر في هذا الخصوص، وتقع على عاتقه مسؤولية صحة هذه البيانات، ويلتزم بتقديمها بمجرد طلبها من قبل الإدارة المختصة، ويتحمل المرخص له متطلبات التجهيز والربط الإلكتروني وأية متطلبات أخرى تقتضي تنفيذ هذا الالتزام.

وتفرض الغرامة في جميع هذه الحالات من قبل المحكمة الجنائية المختصة، والتي يجوز لها أن تحكم بغلق المنشأة، والغلق في هذه الحالة هو غلق نهائي، لأن المشرع لم يشر إلى وقتيته، وسلطة المحكمة هنا هي سلطة جوازية وليست وجوبية، ومن ثم يمكن لها أن تحكم بالغلق أو لا تحكم به.

أما بالنسبة لدور المجلس في إطار هذه المخالفات، فإنه يمكن للأمين العام أن يقوم بغلق المنشأة أو المكتب أو وقف المهرجان أو الفعالية السياحية أو النشاط، وذلك إلى حين تعديل الأوضاع المخالفة، إلا أن هذا الاختصاص بإيقاع جزاء الغلق لا يمتد إلى كل المخالفات التي نصت عليها المادة 33 من القانون 20 لسنة 2018، بل بعض منها، حيث لا يمكن للأمين العام أن يمارس هذا الاختصاص إلا بالنسبة في حال ارتكاب مخالفة للالتزامات المنصوص عنها في البنود 2 و3 و4 من المادة 11 من القانون 20 لسنة 2018، وفي المادة 12 منه، والفقرات الأولى والسابعة والتاسعة من المادة 13 منه، كما يلاحظ

189 - المادة 8 من القانون رقم 8 لسنة 2008، بشأن حماية المستهلك في دولة قطر.

190 - المادة 26 من قانون التجارة القطري رقم 27 لسنة 2006.

أن هذا الاختصاص الممنوح للأمين العام يعد ذا طابع تقديري، حيث يمكن أن يقرر الغلق ويمكن أن لا يقرره وفقاً للظروف المحيطة بالمخالفة، كما أنه ذو صفة مؤقتة، حيث لا يجوز أن يمتد أكثر من المدة اللازمة لإزالة المخالفات من قبل المرخص له.

ويمكن أن نلاحظ وجود تعارض بين الغلق الذي تقرره المحكمة والغلق الذي يمكن أن يقرره الأمين العام، وذلك حين يقرر الجانبان هذا الغلق، حيث إنه من شأن ذلك أن يجعل قرار الأمين العام محل تساؤل من حيث مشروعيته، لأنه إن قررت المحكمة الجنائية المختصة الغلق فإن محل قرار الأمين العام بالغلق يغدو مستحيلاً، ومن ثم يغدو القرار المذكور منعماً في كليته، ودون أدنى شك، وبمفهوم المخالفة، فإنه إذا لم تقر المحكمة الغلق يغدو قرار الأمين العام صحيحاً، لأن محله يصبح ممكناً، مما يدفعنا لاقتراح تعديل المادة 33 من القانون 20 لسنة 2018، وقصر اختصاص الأمين العام بالغلق على الحالة التي لا تقرر فيها المحكمة ذلك.

وفي كل الحالات فإن القرارات التي يتخذها الأمين العام بالغلق في حال ارتكاب المخالفات التي تكون تحت طائلة العقاب الجنائي، إنما تكيف على أنها من قبيل القرارات الإدارية المستمرة، بحكم أن آثارها تتجدد بصورة متجددة، وذلك حتى ينتهي هذا القرار، ومن ثم فإن آثار هذا القرار تمتد إلى المستقبل وليس إلى الوقت الحاضر فحسب¹⁹¹.

ويلاحظ أن المشرع القطري لم يرتب نفس الأثر الذي رتبته على الغلق في حال مخالفة الالتزامات المنصوص عليها في المادتين 2 و18 من القانون 20 لسنة 2018، والمتعلقة بضرورة توافر بديل مرخص للعملاء بذات الفئة والمستوى الذي التزم بتقديمه لهم، وهو الأمر الذي يدعونا لاقتراح تعديل المادة 33 من القانون المذكور، وبحيث يترتب هذا الالتزام الهام المتعلق بالجودة الشاملة للخدمة، في حال تقرر الإغلاق بناء على حكم المادتين 32 و33 على حد سواء.

وأخيراً فإن هناك جزءاً جنائياً قرره المشرع القطري في المجال السياحي، لا يوجد أي دور فيه لأي من السلطات التابعة للمجلس الوطني للسياحة، حيث يعاقب بالغرامة التي لا تزيد عن مائتي ألف ريال كل من خالف الالتزام المنصوص عليه في المادة 26 من القانون، وفي هذه الحالة فإن الجزاء يترتب على عاتق المجمعات التجارية، في حال تنظيم الأنشطة السياحية والترفيهية، أو تنظيم واستضافة المهرجانات والفعاليات السياحية قبل الحصول على ترخيص بذلك من المجلس¹⁹².

وإذا كان يوجد دور للسلطات العاملة ضمن المجلس الوطني للسياحة بالنسبة للمخالفات المنصوص

191 - د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 49 وص 50.

192 - المادة 35 من القانون 20 لسنة 2018.

عليها في المادتين 34 و35 من القانون 20 لسنة 2018، فإن هذا الدور يتمثل في إطار غلق المنشأة، والعمل على تأمين خدمة بديلة للعملاء المرتبطين مع المرخص له في حالة الاغلاق تطبيقا للمادة 34، أما بالنسبة للحبس والغرامة فلا يجوز ايقاعها من قبل المجلس الوطني للسياحة بأي شكل من الأشكال، وهو ما يعني أنه لا يجوز للمجلس الوطني أن يوقع الجزاءات السالبة للحرية أو الجزاءات المالية، وذلك على خلاف السلطات الإدارية المستقلة التي تستطيع إيقاع الجزاءات المالية دون السالبة للحرية كما رأينا.

وإذا كان يمكن أن يتدخل الأمين العام ويقرر الغلق في حالتي المادتين 34 و 35 فإن ذلك يأتي بالتبعية لما يمكن أن يقرره القضاء الجنائي من عقوبات جزائية، وإذا كان ذلك متناقضا مع عقوبة الغلق التي يمكن أن يقررها القضاء الجزائي، إلا أنه لا يتعارض مع مبدأ عدم جواز العقاب عن ذات الفعل مرتين، لأن التطبيق المقارن، أجاز اجتماع الجزاء الجنائي مع الجزاء الإداري في آن معا، وبالنسبة لذات المخالفة¹⁹³.

الفرع الثاني

دور المجلس الوطني للسياحة في مجال الجزاءات الإدارية البحتة

تتمثل الجزاءات الإدارية البحتة في إلغاء الترخيص من جهة، وفي جزاء الحظر من جهة أخرى، وسوف نطرحهما على بساط البحث كما يلي:
أولا-إلغاء الترخيص كجزاء إداري:

1- **مضمون الجزاء:** رتب المشرع القطري جزاء إداريا هاما وهو إلغاء ترخيص المنشأة السياحية أو الفندقية، أو النشاط السياحي أو مكتب تنظيم المهرجانات والفعاليات، أو ترخيص المهرجان أو الفعالية السياحية، بحسب الأحوال¹⁹⁴، وقد أخذ المشرع القطري بجزاء إلغاء الترخيص ولم يأخذ بجزاء السحب، وذلك حفاظا على الحقوق المكتسبة في الماضي الناجمة عن الترخيص في هذه الحالة بحسبانه قراراً إداريا، ولأن السحب يترتب في حالة عدم مشروعية القرار ابتداء، حيث يزول القرار الإداري الصادر بالترخيص في هذه الحالة نظرا لممارسة سلطة الجزاء من قبل المجلس، حيث إن أسباب الإلغاء لا تعود إلى أسباب متعلقة بالقرار الإداري الصادر بالترخيص في حد ذاته، بل بسبب صدور سلوكيات غير منسجمة مع مقتضيات القطاع السياحي الذي ينهض المجلس الوطني للسياحة على تنظيمه، لذلك يعد القرار الصادر بإلغاء الترخيص في هذه الحالة من قبيل القرارات المضادة¹⁹⁵.
193 - Guyomar.M, op.cit, p50 et s -
194 - المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

195 - Plessix.B, op.cit, p1087.



L'acte contraire، ويختص الأمين العام بإيقاع هذا الجزاء المتعلق بإلغاء الترخيص، وذلك بناء على اقتراح مقدم إليه من الإدارة المختصة، وعلى هذا الأساس لا يمكن للأمين العام إصدار هذا القرار من تلقاء ذاته، وإلا كان مشوباً بعيب مخالفة الإجراءات.

2- أسباب فرض جزاء إلغاء الترخيص:

لقد حدد المشرع القطري الأسباب التي تدعو إلى إصدار القرار بفرض جزاء إلغاء الترخيص، ومن ثم يمكن القول إن اختصاص الأمين العام في هذه الحالة هو اختصاص مقيد، فلا يجوز له إصدار القرار بالجزاء خارج هذه الأسباب، وفي نفس الوقت، فإنه متى ما قامت هذه الأسباب فإنه لا يتحتم على الأمين العام إصدار القرار بالجزاء، إذ إن وجه التقييد في هذه الحالة يتمثل في عدم الخروج عن الأسباب التي حددها المشرع لاتخاذ قرار الإلغاء، وليس في وجوب الإلغاء إذا قام سبب منها، كما يتمتع الأمين العام في نفس الوقت بسلطة تقديرية في إطار التكييف القانوني للوقائع، فهو الذي يقدر فيما كانت الوقائع المثارة تشكل الأسباب التي حددها القانون لفرض الجزاء. وفي كل الحالات فقد راعى المشرع القطري مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات في معرض فرض هذا الجزاء لأنه حدد المخالفات التي يمكن أن يفرض هذا الجزاء عند ارتكابها بشكل مسبق وعلى سبيل الحصر.

ولابد أن نلاحظ أن إلغاء الترخيص لا يعد من قبيل الجزاءات الإدارية دائماً، إنما قد يصدر القرار بالإلغاء في سبيل إنهاء الترخيص كرابطة قانونية تجمع بين المجلس والمرخص له نتيجة ظروف محددة، وهذا يعني أن المشرع القطري أورد في نص واحد الإلغاء كجزاء، والإلغاء كوسيلة لإنهاء الترخيص:

وتتمثل الأسباب التي تدعو إلى فرض الإلغاء كجزاء إداري فيما يلي:

أ- مزاولة أي أعمال أو أنشطة بالمخالفة للترخيص، بمعنى أن الجزاء الإداري يفرض في هذه الحالة في حال الخروج عن مضمون الترخيص، في أي من عناصره¹⁹⁶.

ب- التوقف عن ممارسة النشاط لمدة ستة أشهر متصلة، وقد أعطى القانون إمكانية فرض الجزاء في هذه الحالة في تقديرنا لأجل الحث على مواظبة النشاط ضمن السوق السياحي¹⁹⁷.

ج- مخالفة القانون أو النظام العام، أو الآداب العامة، أو إثيان أي فعل يضر بسمعة البلاد أو أمنها أو علاقتها مع الدول الشقيقة أو الصديقة¹⁹⁸.

د- صدور حكم نهائي بغلاق المنشأة أو المكتب أو إلغاء الترخيص¹⁹⁹، ومن المفهوم في هذه الحالة أن

196 - الفقرة 1 من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

197 - الفقرة 2 من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

198 - الفقرة 7 من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

199 - الفقرة 8 من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

يتم إلغاء الترخيص في حال الغلق بموجب حكم قضائي نهائي، إلا أن الأمر الذي يدعو للتساؤل هو إلغاء الترخيص بعد أن يصدر حكم بالغائه من القضاء، وما هي فائدة القرار الصادر بإلغاء الترخيص في هذه الحالة؟ حيث إن الإلغاء ينصب عندئذ على تصرف غير موجود بمقتضى الحكم القضائي.. وهو ما يدعونا الى اقتراح تعديل هذا الحكم القانوني وقصر الإلغاء في هذه الحالة على حالة الحكم بالغلق فقط.

هـ- تغيير موقع المنشأة أو المكتب دون إخطار المجلس بذلك، وفي هذه الحالة لم يحدد المشرع شكلا معيناً للإخطار، ومن ثم يمكن أن يكون كتابيا ويمكن أن يكون شفويا، ويمكن أن يرسل بأي من أساليب الإرسال البريدية أو الالكترونية، أو عن طريق التسليم الشخصي²⁰⁰.

و- فقدان أحد الشروط أو الضوابط اللازمة للحصول على الترخيص، سواء أكان ذلك منصوصا عليه في القانون أو لائحته التنفيذية أو القرارات الصادرة تنفيذا له²⁰¹.
أما الأسباب التي تدعو إلى اصدار القرار بإلغاء في سبيل إنهاء الترخيص، ولا تحمل معنى الجزاء الإداري فتتمثل فيما يلي:

ز- هدم المبنى الكائن به المكتب أو المنشأة كلياً أو جزئياً²⁰².

ر- قيام المرخص له بإخطار المجلس بوقف النشاط المرخص به²⁰³.

3- رأينا في دور المجلس الوطني للسياحة في فرض الجزاء بإلغاء الترخيص:

يلاحظ أن المشرع لم يحط بفرض الجزاء الصادر بإلغاء الترخيص بالضمانات الكافية، كما هو الحال عندما تقوم السلطات الإدارية المستقلة بفرض الجزاءات، وهو الأمر الذي كان مثار تدخل الجهات القضائية الدستورية في دول أخرى كما رأينا، على الرغم من خطورة هذا الجزاء، بحكم أن هناك قيما اقتصادية كبيرة تتعلق بالترخيص، ولاسيما في حال الترخيص بالمنشآت الفندقية، والسياحية، حيث لم يفرض المشرع على الإدارة الالتزام بإجراء تحقيق وفقا لإجراءات محددة قبل فرضه، وذلك حتى يصدر هذا القرار نتيجة ترو وتفكير، وبعيدا عن التسرع، ولعل في طليعة هذه الإجراءات التحقيقية المطلوبة قبل فرض الجزاء هو إجراء المواجهة Le contradictoire، حيث تتم دعوة المرخص له وإعلامه بكافة المستندات والأدلة المتعلقة بالمخالفة المنسوبة إليه²⁰⁴، وكل ذلك مع ضرورة الفصل بين سلطتي

200 - الفقرة 5 من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

201 - الفقرة 3 من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

202 - الفقرة 4 من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

203 - الفقرة 6 من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018.

204 - أ.د. عبد الحفيظ الشيمي، مبدأ المواجهة في الإجراءات الإدارية القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ، ص21

التحقيق والجزاء²⁰⁵، وهو ما يدعوننا إلى أن نقترح على المشرع القطري، أن يجعل صلاحية التحقيق في المخالفات للأمين العام، وصلاحية فرض الجزاءات لمجلس الإدارة، حتى تتحقق هذه الضمانة. وكذلك لم ينص المشرع على أحقية المرخص له بالدفاع في مواجهة ما هو منسوب إليه من مخالفات، وكذلك لم ينص على التزام الإدارة بتسبب قرارها الصادر بفرض الجزاء، وهو الإجراء الهام الذي من شأنه أن يبين الطريق أمام كل من المخاطب بالقرار والقاضي والإدارة ذاتها²⁰⁶، كما أن لم يتبين المشرع تلك الآلية التي من شأنها توقي ترتيب الجزاءات في مواجهة العاملين في السوق السياحية، وهي المتمثلة في الأوامر *Les injonctions* وهي عبارة عن آليات لتقويم السلوك في السوق تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة عادة، دون الحاجة إلى فرض الجزاء²⁰⁷. وباختصار يمكن القول إن المشرع لم يتبين مبدأ الإجراء العادل عندما أعطى السلطة المختصة ضمن المجلس الوطني صلاحية فرض الجزاء الإداري.

ثانيا- الحظر:

لقد أوجب القانون على الإدارة المختصة لدى المجلس أن تحتفظ بسجل تدون فيه المخالفات المرتكبة من المرخص لهم بموجب القانون، وكذلك تدون فيه الإجراءات المتخذة بشأنها، وللإدارة المختصة في حال تكرار المخالفات أو ارتكاب مخالفة جسيمة، إصدار قرار بحظر ممارسة الأنشطة المتعلقة بالسياحة وتنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية على المرخص لهم، وذلك للمدة التي يحددها قرار الحظر²⁰⁸.

ويستنتج من هذا الحكم القانوني أن الحظر هو جزاء يفرض في حالتين: تكرار المخالفات من جهة، و ارتكاب المخالفات الجسيمة من جهة أخرى، ولكن لم يبين القانون آلية التكرار أو ماهية (المخالفة الجسيمة) التي تسمح بفرض مثل هذا الجزاء الخطير، وهو أمر ترك للسلطة التقديرية للإدارة المختصة، كما أن ما يلفت النظر بالنسبة لهذا الجزاء هو الجهة المختصة بفرض هذا الجزاء، حيث لم يعط المشرع هذه الصلاحية لا لمجلس الإدارة ولا للأمين العام، إنما أعطاها للإدارة المختصة، وهو ما سيؤدي في رأينا إلى نقصان الضمانات المحيطة بفرض هذا الجزاء، لذلك فإننا نقترح أن يتم تعديل المادة 39 من القانون 20 لسنة 2018، بحيث يقنن فيها معيار محدد لتكرار المخالفات، ومعيار آخر وما بعدها.

205 - Gaudemet.Y, op.cit, p237.

206 - د. أشرف عيد الفتاح أو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، بلا دار نشر، القاهرة، 2005، ص105.

207 -Truchet.D, op.cit, p85.

208 - المادة 39 من القانون 20 لسنة 2018.



للمخالفة الجسيمة، باعتبارهما سببين لفرض الجزاء بالخطر، وأن يسند فرض هذا الجزاء إلى مجلس الإدارة ذاته، نظراً لما يوفره ذلك من ضمانات، بسبب التشكيل الجماعي للمجلس من جهة، ومكانته العليا ضمن المستويات الإدارية من جهة أخرى.

وعلى كل حال فإن الحظر لا يكون نهائياً، حيث يستتج من حكم المادة 39 من القانون 20 لسنة 2018 أنه محدد المدة، بيد أن المشرع لم يضع حداً أعلى لمدة الحظر، بل ترك ذلك لتقدير الإدارة المختصة، التي يمكن لها بناء على ذلك أن تقرر الحظر لمدد بسيطة جداً، أو لمدة طويلة جداً، مما سيترك آثاراً كبيرة في تقديرنا على صعيد التطبيق العملي ولاسيما على مستوى التفاضلية في القطاع السياحي.

الفرع الثالث

اختصاص المجلس الوطني للسياحة في إطار الصلح على الجرائم

المنصوص عليها في القانون 20 لسنة 2018

أجاز قانون تنظيم السياحة القطري التصالح على الجرائم المنصوص عليها في القانون، قبل إقامة الدعوى الجنائية، أو أثناء نظرها، وقبل صدور حكم نهائي بها، وذلك مقابل سداد نصف الحد الأقصى للغرامة المقررة²⁰⁹، وعلى هذا الأساس فإن المشرع القطري أخذ بالصلح لتوقي إيقاع العقوبة الجنائية، متبنيًا الاتجاهات الحديثة التي تنزع نحو الحد من التجريم والعقاب²¹⁰. كما سار في الاتجاه الذي سارت عليه بعض التشريعات التي أعطت السلطات الإدارية المستقلة الاختصاص بالصلح على الجرائم التي تتركب في إطار القطاع الذي تشرف على تنظيمه²¹¹، ولا يعد الأخذ بفكرة الصلح في المجال الجنائي منهجاً جديداً لدى المشرع القطري، حيث أخذ بهذه الفكرة في إطار قانون الإجراءات الجنائية في مجال المخالفات عموماً²¹²، والجرائم التي من شأنها الأضرار بالاقتصاد الوطني²¹³، إلا أن الصلح الذي تبناه المشرع القطري في قانون الإجراءات الجنائية إنما يتم ضمن أروقة السلطة القضائية، ويدخل في صلب اختصاصاتها²¹⁴، في حين أن الصلح المنصوص عليه في المادة 36 من القانون 20 لسنة 2018 هو في حقيقته إجراء إداري ينتج أثراً جنائياً، لأن الجهة المختصة بالصلح ليست جهة قضائية إنما جهة إدارية (المجلس الوطني للسياحة)، وهذا النمط من الصلح يمثل تصرفاً استثنائياً، لأن إرادة الأطراف

209 - المادة 36 من القانون 20 لسنة 2018.

210 - أ.د. غنام محمد غنام، القانون الجنائي الإداري والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، المجلد 8، العدد الأول، 1994، ص285.

211 - Guyomar.M, op.cit, p126.

212 - المادة 17 من قانون الإجراءات الجنائية القطري رقم 23 لسنة 2004.

213 - المادة 18 من قانون الإجراءات الجنائية القطري رقم 23 لسنة 2004.

214 - د. أنور محمد صدقي مساعدة، الصلح الجزائي في التشريعات القطرية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الثاني، 2008، ص119.



تؤدي إلى الأثر الجنائي المتمثل بانقضاء الدعوى الجنائية، ومن ثم فإن انقضاء الدعوى الجنائية يتم دون تدخل إرادة القاضي الجنائي المختص²¹⁵. وهو ما يطرح بدوره مدى مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات، لأن السلطة الإدارية تتدخل في هذه الفرضية في عمل السلطة القضائية²¹⁶. ولكن على الرغم من ذلك، فقد تمت إجازة هذا التصرف من قبل القضاء الإداري والدستوري في بعض الدول كفرنسا، على أساس أن للإدارة الحق في تقدير المنفعة والضرر الناجمين على ارتكاب بعض أنماط الجرائم، ومنها الجرائم التي يرتكبها العاملون في القطاعات الاقتصادية، وتوازن بينهما، فيما أن تتمسك بالدعوى العامة وإما أن تقرر الصلح²¹⁷.

وقد كانت الطبيعة القانونية لهذا النمط من أنماط الصلح مثار نقاش الفقه، حيث أضفى عليه البعض الطبيعة العقدية، وعلى أنه يدخل في عداد عقود الإذعان، على أساس أن اختيار المتهم (وهو الطرف المدعى) يختصر إلى حدود إبرام أو عدم إبرام العقد²¹⁸. إلا أن جانباً من الفقه لم يسلم بهذا التكييف للصلح الجنائي، لأن الصلح يبرم في إطار الحق الموضوعي Droit objectif ، وهو الحق المقرر بمقتضى النص القانوني، ومن ثم لا يمكن إعادة تنظيم هذا الحق، وتقرير وسائل ذلك إلا بمقتضى النص القانوني أيضاً، لذلك فإنه لا يجوز لكلا طرفي التصرف التفاوض على الشروط التي يتم ضمنها الصلح²¹⁹، ولا وجود للعقد إذا لم يستطع الأطراف التفاوض على شروطه، وذلك لأن هذه الشروط كلها منظمة قانوناً، وإن غياب هذا العنصر التفاوضي هو الذي دعا جانباً من الفقه الفرنسي للقول إن الصلح في هذه الحالة ليس عقداً، إنما هو قرار إداري انفرادي تقديري، وهو من قبيل التصرفات الشرطية Un acte-condition وذلك لأن الإدارة المختصة تقبل العدول عن التبعات الجنائية تحت شرط فاسخ وهو التعويض²²⁰، ومن ثم فإن الدور الوظيفي لهذا التصرف يتمثل في تطبيق القواعد العامة المجردة الخاصة بهذا الشأن، والمنصوص عليها في القانون على حالات فردية²²¹، لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى القول بأن الصلح في مجال الحق الموضوعي إنما يتسم بالطبيعة الجزية Répressives ، وهو في حقيقته قرار إداري بالمعنى الدقيق للمصطلح، يتضمن الوسائل

215 - Guyomar.M, Les conditions de la transaction pénal, RFDA, 2006, P1264.

216 - Guyomar.M, Ibid, P1265.

217 - Guyomar.M, Ibid, P1266.

218 - الحكيم محمد حكيم حسين الحكيم، النظرية العامة للصلح وتطبيقاتها في المواد الجنائية، دار النهضة العربية القاهرة، 2002، ص107. ود. أنور محمد صدقي مساعدة، المرجع السابق، ص101.

219 - أ.د. مهند مختار نوح، الصلح كوسيلة لحل المنازعات الإدارية، الذاتية المستقلة، المجلة الدولية للقانون، جامعة قطر، العددان 1 و3، 2017، ص23.

220 - Chevalier. G, Réflexions sur la transaction administrative, RFDA, 2000, P551.

221 - Chevalier. G, Ibid, P549.

المتعلقة بالمسؤولية، وتلك المتعلقة بالجزاء²²².

وينعقد الاختصاص بإصدار القرار بالصلح للرئيس أو من يفوضه²²³، وهو ما يعني أن المشرع لم يقيم بضبط العنصر الشخصي للتفويض، لأنه لم يحدد المرؤوسين الذين يمكن للرئيس أن يقوم بنقل الاختصاص اليهم عن طريق التفويض، كما لم يحدد مستواهم الوظيفي، مما يعني إمكانية تفويض أي من المرؤوسين بهذا الاختصاص الهام، كما أن المشرع لم يقيم بضبط العنصر الزمني للتفويض بإجراء الصلح على الجرائم المنصوص عليها في القانون 20 لسنة 2018، وهو ما يعني أن يكون التفويض غير محدد بإطار زمني معين، ومن ثم إمكانية أن يمارس المفوض إليه صلاحية إجراء الصلح المقررة بموجب المادة 39 من القانون 20 لسنة 2018 بالنسبة لعدد غير محدد من الحالات²²⁴.

ويتم الصلح قبل إقامة الدعوى الجنائية، أو أثناء نظرها، وهذا يعني إمكانية أن يتم الصلح قبل البدء بإجراءات الدعوى الجنائية من قبل النيابة العامة، فإن تم الصلح خلال هذه المرحلة، امتنع على النيابة النظر في تحريك الدعوى العامة أمام المحكمة الجنائية المختصة، وتأمّر النيابة عندها بحفظ الأوراق، أو تقرر عدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية، أما إذا تم الصلح بعد رفع الدعوى العامة حكمت المحكمة الجنائية المختصة بانتضاء الدعوى للصلح²²⁵.

وكما ذكرنا، وحيث إنه لا يمكن إضفاء الطبيعة العقدية بالنسبة للصلح على الحقوق الموضوعية، فإنه يتقيد كل من الإدارة والمرخص له المخالف بمحل الصلح الذي حدده النص القانوني، وبحيث لا يتحقق الصلح، إلا إذا تم دفع المبلغ المحدد قانوناً وهو نصف الحد الأقصى للغرامة المقررة لكل فعل من الأفعال المجرمة بمقتضى نصوص القانون 20 لسنة 2018، ومن ثم لا يجوز للإدارة والمرخص له التفاوض للنزول عن هذا الحد، كما أنه وعلى فرض اتفق الطرفان على سداد أكثر من هذا الحد المقرر قانوناً، كأن يتم الاتفاق على دفع ما مقداره تمام الغرامة المفروضة في القانون على الفعل المخالف، فإن هذا الاتفاق يعد باطلاً، لأنه مخالف لمقتضيات تنظيم الحق الموضوعي كما أوردها المشرع في نص قانوني يعد من النظام العام.

222 - C.E, 17-3-1950, Fuyolex. R.P168.

223 - المادة 36 من القانون رقم 20 لسنة 2018.

224 - راجع في عناصر التفويض، د. محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في السلطة والاختصاصات، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، العدد 4، 1986، ص250، أ.د. سليمان الطماوي، القرارات، المرجع السابق، ص308.

225 - المادة 36 من القانون 20 لسنة 2018، وراجع أيضاً: د. فتحي رياض أبو زيد، الصلح كسبب لانقضاء الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014، ص227.

نشوء علاقة قانونية هامة بين السلطة القائمة على التنظيم من جهة ومن يمارس نشاطا اقتصاديا ضمن القطاع محل التنظيم من جهة أخرى، ويطلق على السلطة المختصة بالتنظيم في هذه الحالة تسمية المنظم العام، ويطلق على من يمارس النشاط ضمن السوق تسمية العامل الاقتصادي. إلا أن التنظيم الاقتصادي يجب أن يعطى بشكل حتمي للسلطات الإدارية المستقلة فيما لو كانت الدولة تمارس نشاطا اقتصاديا في القطاع محل التنظيم، ولاسيما من قبل الشركات المملوكة من قبلها، وذلك تطبيقا لمبدأ الفصل بين التنظيم الاقتصادي من جهة والنشاط الاقتصادي من جهة أخرى، وكل ذلك في سبيل المساواة وتكافؤ الفرص والتنافسية الصحيحة بين العاملين الاقتصاديين في القطاع محل التنظيم، وهو الأمر غير المتحقق إذا جمعت الدولة بين صفتي المنظم العام للقطاع عن طريق تنظيم إداري تقليدي وصفة العامل الاقتصادي في القطاع محل التنظيم. وهو مالا ينطبق على المجلس الوطني للسياحة في ضوء المعطيات التشريعية الحالية، لأنه ينظم قطاع السياحة، وفي نفس الوقت يمارس النشاط وتوجد سلطة تقديرية واضحة للجهة الإدارية المختصة في هذا المجال في الصلح أو عدم الصلح، لأن النص لم يحدد ضابطا موضوعيا يبين فيه الجرائم التي يجوز التصالح عليها وتلك التي لا يجوز التصالح عليها، كما أن المشرع لم يحط الصلح بضمانات إجرائية تكفل شفافيته، ويعد التسبب في مقدمة هذه الإجراءات، وهو ما قد يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وهما يتمتعان بقيمة دستورية في دولة قطر²²⁶، كما يمكن أن يؤدي ذلك إلى المساس بحرية النشاط الاقتصادي ذي القيمة الدستورية أيضا²²⁷، وذلك كله فيما إذا لم توضع السلطة التقديرية في هذا المجال في موازينها الصحيحة.

أما بالنسبة للناحية التنفيذية لهذا النمط من الصلح، فيتم تقديرها من خلال إصدار قرار من قبل الرئيس أو من يفوضه يتضمن الموافقة على الصلح، ويبين فيه المبلغ الذي يجب أن يسدد لقاء ذلك. ومن المهم التساؤل فيما إذا كان يجوز للإدارة أن تبادر في إصدار القرار بالصلح بغض النظر عن تقديم طلب بذلك من قبل صاحب الشأن، في الحقيقة لم يضع المشرع حكما خاصا بذلك، ولكن لا يمكن في تقديرنا تطبيق القاعدة القائلة بأن الأصل في الأمور الإباحة في هذه الحالة، لأن الإدارة تتمتع كما أشرنا في هذا النطاق بسلطة تقديرية، ولكي تمارس هذه السلطة لابد من وجود عناصر واقعية تنصب عليها، وهذه العناصر الواقعية التي تدفع الإدارة إلى إجراء الصلح لا تعد كاملة لدى جهة الإدارة، بل إن قسماً منها قد يكون لدى صاحب الشأن، ومن ثم فلا بد أن يقوم هذا الأخير بتقديم طلب إلى الإدارة (تظلم)، يبين فيه الوقائع والأسباب التي تبرر الصلح، وبعد تقديم هذا التظلم، تتجمع لدى الإدارة العناصر التي تمكنها من التقدير، وعلى هذا الأساس تصدر قرارها بالصلح أو عدم الصلح.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من هذا البحث بعون الله تعالى يمكن القول إنه تم التوصل الى النتائج والمقترحات التالية
أولاً- النتائج:

1- لا ينجم استقلال السلطات الإدارية المستقلة عن تمتعها بالشخصية الاعتبارية، إنما من خلال استقلالها عن الجهات الأخرى ضمن بنية السلطة التنفيذية للدولة، فهي غير تابعة لأي جهة أخرى لا رئاسياً ولا وصائياً، وهو ما ليس متوافراً بالنسبة للمجلس الوطني للسياحة، الذي يتبع وصائياً بصريح النص إلى جهة أخرى في مدارج السلطة التنفيذية في دولة قطر وهي مجلس الوزراء. مما يدخل المجلس الوطني للسياحة في عداد أشخاص اللامركزية الادارية المرفقية. وهو ما يبعتها من هذه الناحية العضوية عن السلطات الإدارية المستقلة.

2- بالنسبة للجهات المختصة بالتسيير ضمن السلطات الإدارية المستقلة فيلاحظ أن هذه السلطات تدار عن طريق تشكيل جماعي يتكون من عدد من الأشخاص الممثلين للجهات الحكومية ذات الصلة من جهة والجهات العاملة ضمن القطاع الاقتصادي الذي تنهض على تنظيمه السلطة الإدارية المستقلة من جهة أخرى، كما يلاحظ خصوصية في هذا التشكيل، بحكم أنه يتضمن في كثير من الأحيان أعضاء من القضاة، أو من البرلمانيين. ويتمتع هذا التشكيل بضمانات تدعم استقلاله فعلاً، وتجعله غير خاضع للضغوطات المختلفة، في حين ينهض على تسيير المجلس الوطني للسياحة جهتان، الأولى تتولى التقرير وهي مجلس الادارة، والثانية تتولى التنفيذ مع صلاحيات واسعة، وهي الأمين العام، وهو ما يمثل التقنية الإدارية التقليدية لأشخاص اللامركزية المرفقية، ولم ينص القانون على ضرورة تمثيل العاملين الاقتصاديين ضمن السوق في إطار مجلس الإدارة المذكور.

3- لقد نظم المشرع القطري الناحية الموضوعية بشأن تعارض المصالح، وكان هذا التنظيم شاملاً من الناحية الشخصية، إلا أنه من الناحية الموضوعية ينصب فقط على المصالح المالية المتعلقة بالعقود التي يبرمها المجلس أو المشاريع أو المناقصات أو المزايدات التي يقوم بها، مما يعني أن المشرع لم يتبن تعارض المصالح بين وظائف معينة من جهة وعضوية مجلس الإدارة أو الأمانة العامة للمجلس من جهة أخرى.

4- وإذا كان التنظيم الاقتصادي يعني الإشراف على سير العمل ضمن قطاع اقتصادي معين، من أجل تحقيق التقيد بالمبادئ والقواعد التي تحكم سير العمل ضمن هذا القطاع، وفي سبيل تحقيق أهداف اقتصادية وغير اقتصادية، فإن هذه الوظيفة في ضوء القانون الإداري المعاصر يمكن أن تعطى للسلطات الإدارية المستقلة، أو لأحد التنظيمات الإدارية التقليدية، وهو ما يؤدي في كل الحالات الى



الاقتصادي ضمن السوق السياحية، وذلك بأساليب متعددة.

5- أما على مستوى الوسائل، فيلاحظ أنه يجوز إعطاء السلطات الإدارية المستقلة الاختصاص بإصدار اللوائح المتعلقة بالعمل ضمن القطاع الذي تنظمه، على الرغم من انتقاد ذلك من قبل بعض الفقه الدستوري الفرنسي خصوصا، وهو نفس الأمر الذي قرره المشرع القطري في القانون 20 لسنة 2018 حيث أعطى مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة وأمينه العام، اختصاصات لائحية واسعة.

6- وإضافة الى هذه الصلاحية اللائحية، تتمتع السلطات الإدارية المستقلة المختصة بالتنظيم بالاختصاص في وضع قواعد القانون المرن التي تعد قواعد عامة مجردة ذات طبيعة توجيهية، وغير إلزامية، ويتمثل دورها الوظيفي في التنبؤ بسلوك العاملين في السوق، مما يؤدي الى تلافي السلوك الخاطئ قبل وقوعه، وتجنب فرض الجزاء، وهو الأمر الذي لم يكن محل مراعاة من قبل المشرع القطري.

7- ويعد فرض الجزاءات الإدارية من أهم الوسائل التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة في معرض ممارستها لوظيفة التنظيم، وهي تفرض على العاملين الاقتصاديين في قطاع اقتصادي معين في حال مخالفتهم للقواعد النازمة للعمل فيه، وهو الأمر الذي كان مثار نقاش دستوري أيضا في فرنسا بالذات، حيث قرر المجلس الدستوري دستورية ذلك، شريطة ألا تفرض السلطات الإدارية المستقلة عقوبات سالبة للحرية، وأن تراعى كل ضمانات المحاكمة العادلة عند فرض هذه الجزاءات.

8- لقد قرر المشرع القطري صلاحية واسعة للمجلس الوطني للسياحة بفرض الجزاءات الإدارية على العاملين في القطاع السياحي في حال مخالفتهم للالتزامات المفروضة عليهم بمقتضى قانون تنظيم السياحة القطري، ويتمثل ذلك في إمكانية فرض الجزاءات بالتبعية لفرض الجزاءات الجنائية، حيث يمكن للأمين العام للمجلس أن يقرر غلق المنشأة أو المكتب أو وقف المهرجان أو الفعالية إلى حين تعديل الأوضاع المخالفة وذلك في حال مخالفة عدد كبير من الالتزامات التي تقع على عاتق العاملين في القطاع الاقتصادي، وهي الالتزامات المنصوص عليها في المادتين 2 و18 من القانون 20 لسنة 2018 وكذلك في حال مخالفة البنود 2 و3 و4 من المادة 11 والمادة 12 و البنود 1 و7 و9 من المادة 13 من القانون نفسه، وفي نفس الوقت يلاحظ أن المشرع أعطى للمحكمة الجنائية المختصة إمكانية إيقاع الجزاء بالغلق، وهذا الغلق وجوبي في حال مخالفة الالتزام المنصوص عليه في المادة 2 من القانون 20 لسنة 2018 وجوازي بالنسبة لمخالفة الالتزامات المنصوص عليها في المواد 11 و12 و13 و14 و15 و16 و18 من نفس القانون، وفي كل الحالات فإن هناك تعارضا بين الغلق الذي يقرره

القضاء الجزائي في هذه الحالات والغلق الذي يمكن أن يقرر الأمين العام، وهو ما يدخل قرار هذا الأخير في مجال الاستحالة القانونية، فكيف يمكن أن يصدر قرار إداري بالغلق بعد أن يقوم القضاء الجزائي مقررا لذلك؟

9- لقد أجاز المشرع القطري في المادة 32 من القانون 20 لسنة 2018 للقضاء الجزائي المختص أن يقرر عقوبة (الغاء الترخيص)، وهو أمر محل نظر، لأن الترخيص هو قرار إداري فردي ويختص بالغائه في قطر الدائرة الإدارية الابتدائية حصرا، وهو يخالف مقاصد المشرع الدستوري القطري الذي جعل للمنازعات الإدارية جهة قضائية مختصة.

10- وإضافة الى الجزاءات الادارية التي يمكن فرضها بالتبعية للجزاءات الجنائية من جانب السلطة المختصة في المجلس الوطني للسياحة، يجوز فرض جزاءات إدارية بحتة، أي جزاءات مفروضة بذاتها وليس بالتبعية لفرض جزاء جنائي، وتتمثل هذه الجزاءات بإلغاء الترخيص، وفي الحظر، ويتم فرض إيقاف جزاء الغاء الترخيص ضمن الحالات المحددة حصرا في المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018. وحدد المشرع القطري الحالات التي يفرض فيها جزاء الحظر، وذلك في حالتين: تكرار المخالفات من جهة، وارتكاب المخالفات الجسيمة من جهة أخرى، ولكن لم يبين القانون آلية التكرار أو ماهية (المخالفة الجسيمة) التي تسمح بفرض مثل هذا الجزاء الخطير، وهو أمر متروك للسلطة التقديرية للإدارة المختصة، كما أن ما يلفت النظر بالنسبة لهذا الجزاء هو الجهة المختصة بفرض هذا الجزاء، حيث لم يعط المشرع هذه الصلاحية لا لمجلس الإدارة ولا للأمين العام، إنما أعطاه للإدارة المختصة، وهو ما سيؤدي في رأينا إلى نقصان الضمانات المحيطة بفرض هذا الجزاء.

11- لقد ذهب المشرع القطري في اتجاه حديث جدا، حين أجاز الصلح الإداري الجنائي، من خلال التصالح على الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 20 لسنة 2018، قبل إقامة الدعوى الجنائية، أو أثناء نظرها، وقبل صدور حكم نهائي بها، وذلك مقابل سداد نصف الحد الأقصى للغرامة المقررة، وفي هذه الحالة توجد سلطة تقديرية واضحة للجهة الإدارية المختصة في الصلح أو عدم الصلح، لأن النص لم يحدد ضابطا موضوعيا يبين فيه الجرائم التي يجوز التصالح عليها وتلك التي لا يجوز التصالح عليها.

12- لم ينص القانون على إطار إجرائي خاص بالصلح، وفيما إذا كانت تستطيع الإدارة أن تقرر الصلح من تلقاء ذاتها أم بناء على طلب من صاحب العلاقة، ومن ثم يتمتع المجلس بالسلطة التقديرية في هذه الحالة.



ثانياً- التوصيات:

- 1- نقترح تعديل القرار رقم 74 لسنة 2018 بحيث يدخل ممثلون عن العاملين الاقتصاديين ضمن عضوية مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة، وذلك لضرورات فنية تتعلق بلامسة حاجات السوق بشكل واضح، وضرورات أخرى تتصل ببناء علاقات الثقة في السوق السياحية.
- 2- نقترح اجراء تعديل تشريعي على المادة 11 من القرار الأميري رقم 74 لسنة 2018 بحيث يتم توسيع النطاق الموضوعي لتعارض المصالح.
- 3- نقترح تعديل القرار الأميري 74 لسنة 2018 وحذف الفقرة 14 من المادة الثالثة منه، والمتعلقة بإمكانية قيام المجلس الوطني للسياحة بنشاط اقتصادي في السوق السياحية، بحكم أن ذلك يتناقض مع الوظيفة التنظيمية المسندة اليه.
- 4- نقترح معالجة الوضع التشريعي المتعلق بإعطاء مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة وأمينه العام، اختصاصات لائحية واسعة. وبحيث تتسجم هذه الصلاحيات اللائحية الواسعة مع المقتضيات الدستورية. وذلك انسجاماً مع مقتضى المادتين 102 و67 من الدستور القطري، الذي حصر صلاحية وضع اللوائح التنفيذية والمستقلة في سلطات دستورية محددة بعينها.
- 5- نقترح اجراء تعديل تشريعي على القرار الاميري رقم 74 لسنة 2018، وتمكين المجلس الوطني للسياحة من إصدار قواعد القانون المرن المتمثلة في التوصيات خصوصاً.
- 6- نقترح تعديل المادتين 32 و33 من القانون 20 لسنة 2018، وبحيث يمكن للأمين العام أن يقرر الغلق في حال عدم صدور حكم بذلك من قبل القضاء، مع عدم جواز تقريره إذا كان الحكم بالغلق وجوبياً على المحكمة الجنائية المختصة.
- 7- نقترح تعديل المادة 32 من القانون 20 لسنة 2018، وإعطاء إمكانية إلغاء التراخيص في هذه الحالة للجهة القضائية الإدارية المختصة بذلك، بناء على ادعاء من رئيس المجلس الوطني للسياحة، وذلك فيما إذا كانت مقاصد المشرع القطري تتجه نحو إعطاء مزيد من الضمان في هذا المجال.
- 8- نقترح أن يتم إلغاء الحالة المتعلقة بفرض الجزاء الإداري بإلغاء الترخيص المنصوص عليها في الفقرة الثامنة من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018، التي جعلت إلغاء الترخيص جزاء يفرض في حال إلغاء الترخيص من قبل القضاء؟ حيث لا توجد أي فائدة قانونية من إلغاء ترخيص تم الغاؤه من قبل القضاء.
- 9- نقترح أن يتم تعديل المادة 39 من القانون 20 لسنة 2018، بحيث يقنن فيها معيار محدد لتكرار

المخالفات، ومعيار آخر للمخالفة الجسيمة، باعتبارهما سببين لفرض الجزاء بالخطر، وأن يسند فرض هذا الجزاء إلى مجلس الإدارة ذاته، نظرا لما يوفره ذلك من ضمانات، بسبب التشكيل الجماعي للمجلس من جانب، ومكانته العليا ضمن المستويات الإدارية من جانب آخر.

10- لم يحط المشرع القطري الصلح بضمانات إجرائية تكفل شفافيته، ويعد التسبب في مقدمة هذه الإجراءات، وهو ما قد يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وهما يتمتعان بقيمة دستورية في دولة قطر، وهو ما يدفعنا الى اقتراح المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018، وأخذ ذلك بالحسبان.

11- نقترح أن تعدل المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018، وبحيث يكون الصلح بناء على طلب من صاحب العلاقة، وذلك لأن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إطار الصلح، ولكي تمارس هذه السلطة لا بد من عناصر واقعية تنصب عليها، وهذه العناصر الواقعية التي تدفع الإدارة إلى اجراء الصلح لا تعد كاملة لدى جهة الإدارة، بل إن قسماً منها قد يكون لدى صاحب الشأن، ومن ثم فلا بد أن يقدم هذا الأخير بتقديم طلباً إلى الإدارة يبين فيه الوقائع والأسباب التي تبرر الصلح، وبعد تقديم هذا الطلب، تتجمع لدى الإدارة العناصر التي تمكنها من التقدير، وعلى هذا الأساس تصدر قرارها بالصلح أو عدم الصلح.

مراجع البحث

أولاً- باللغة العربية:

- د. أشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، بلا دار نشر، القاهرة، 2005.
- د. الهام خراشي، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، رسالة دكتوراه، جامعة سطيف الثانية، الجزائر، 2015.
- أ.د. أنور محمد صدقي مساعدة، الصلح الجزائي في التشريعات القطرية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الثاني، 2008.
- د. حكيم محمد حكيم حسين الحكيم، النظرية العامة للصلح وتطبيقاتها في المواد الجنائية، دار النهضة العربية القاهرة، 2002.
- أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991.
- أ.د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.



- أ.د. عبد الحفيظ الشيمي – أ.د. مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، جامعة قطر، 2017.
- أ.د. عبد الحفيظ الشيمي، مبدأ المواجهة في الإجراءات الإدارية القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا تاريخ.
- د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، القرار الإداري المستمر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- د. عثمان سليمان عيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.
- أ.د. غنام محمد غنام، القانون الجنائي الإداري والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، المجلد 8، العدد الأول، 1994.
- د. فتحي رياض أبو زيد، الصلح كسبب لانقضاء الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014.
- أ.د. فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2000.
- د. محمد فتوح محمد عثمان، التفويض في السلطة والاختصاصات، مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، العدد 4، 1986.
- أ.د. مهند مختار نوح، الصلح كوسيلة لحل المنازعات الإدارية، الذاتية المستقلة، المجلة الدولية للقانون، جامعة قطر، 2017، العددان 1 و3.
- أ.د. مهند مختار نوح، السلطة الإدارية المستقلة، الموسوعة القانونية العربية، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2012، المجلد الرابع.

ثانياً- باللغة الفرنسية:

- Amilhat. M, Contractualisation, négociation, consensualisme: nouvelles approches du droit public, RFDA 2018 p4.
- Autin.J. L, Le devenir des autorités administratives indépendantes, R.F.D.A, 2010, P882.
- Boiteau.C, L'entreprise régulée, RFDA, 2018, p469.
- Braconnier.S, La régulation des services publics, RFDA, 2001, P43.



- Braconnier.S, La régulation des services publics, RFDA, 2001, P54.
- Cappello.A, Les autorités administratives indépendantes, Réper.de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz, Paris, 2018.
- Chevalier. G, Réflexions sur la transaction administrative, RFDA, 2000, P551.
- Chevallier.J, Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? RFDA, 2010, P896.
- Conseil d'Etat, Le droit souple, étude annuelle, 2013, Doc.fr. Paris, 2013.
- Cruis.H-M, Breen.E, Sanctions administratives, Juris Classeur administratif, Lexis Nexis, mise à jour,2018 -1-4.
- Epron. Q, Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs, RFDA 2011, p. 1008.
- Frison-Roche. M. A, Définition du droit de la régulation économique, D, 2004 p.126
- Gaudemet.Y, Droit Administratif, L.G.D.J, Paris, 2012.
- Guclieimi.G. J – Koubi.M – Long. M, Droit du service public, L.G.D.J, Paris,2016.
- Guyomar.M, Les conditions de la transaction pénal, RFDA, 2006, P1264.
- Guyomar.M, Les sanctions administratives, L.G.D.J, Paris,2014.
- Homon.F-Troper.M, Droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 2014.
- Idoux.P - Colson.J.PH, Droit public économique, L.G.D.J, Paris, 2014.



- Idoux.P, Autorités administratives indépendantes et garanties procédurales, RFDA 2010 p. 920.
- Lombard.M, Institutions de régulation économique et démocratie politique, AJDA 2005 p.531.
- Long.A.V - Gondouin.G – Inserguet- Brisset.V, Dictionnaire de droit administrative, Siry, Paris, 2012.
- Marcou. G, La notion juridique de régulation, A.J.D.A, 2006, P350.
- Marcou. G, La notion juridique de régulation, A.J.D.A, 2006, P356.
- Melleray.F, Le contrôle juridictionnel des actes de droit souple, RFDA, 2016, p681.
- Nicinski.S, Traité de droit administratif, T2, intervention économique et régulation, Dalloz, Paris, 2011.
- Plenty.A, La fonction publique, LexisNexis, Paris, 2012.
- Plessix.B, Droit administratif général, Lexis Nexis, Paris, 2016.
- Richer. L, Droit des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris.
- Roouyère.A, Traité des droit administratif, Les personnes publiques spécialisées, T1, Dalloz, Paris, 2011.
- Rouyère.A, La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes : quelle signification ? RFDA 2010 p. 890.
- Serrand.P, Droit administratif, PUF, Paris, 2015, T1.
- Truchet.D, Droit administratif, PUF, Paris, 2015.
- Waline.J, Droit administratif, Dalloz, Paris, 2016.
- Ziani.S, Du service public à l'obligation de service public, LGDJ, Paris, 2015.
- Zoller.E, Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie, RFDA 2004 p. 758.

