مجلـــــة العلـــوم الإداريـــة والقانونيـــة

المجـــلد الخـــامس - العـدد الأول و الثـاني - 1441هـ - 2020م

ISSN: 2410-6224

مجلة علمية
دورية نصف سنوية مُحكّمة

تصدرعن كلية أحمد بن محمد العسكرية

"المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر سلطة إدارية مستقلة أم تنظيم إداري تقليدي"
- الاستاذ الدكتور مهند مختار نوح

"الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله وبيان مركزه القانوني في الخصومة المدنية دراسة في التشريعين العماني والقطري"
- الدكتور علي هيكل
- الدكتور سليم يعقوب

"العلاقة بين جودة المراجعة الخارجية وتحسين جودة التقارير المالية" (دراسة ميدانية)
- الدكتور الشامي عبد الهادي أدم عبد الهادي
- الدكتور محمد احمد سعيد البشير

" محدِّدات قرار التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلامية السودانية: في ضوء نظرية السلوك المخطّط"
- الدكتور أحمد عبد القادر العبيد محمّد

مجلــة
العلـوم الإداريــة والقانونيــة

هيئة التحرير

رئيس التحرير
الأستاذ الدكتور / محمد عرفان الخطيب
سكرتير التحرير
الدكتور / محمد سعيد أحمد اسماعيل

أعضاء هيئة التحرير
الدكتور / زكريا سعد حجازي
عضوا
الدكتور / محمد الصالح حامدي
عضوا
الدكتور/عبيد أحمد عبيد
عضوا
الدكتور / يعقوب على جانقي
عضوا

الهيئة الاستشارية
الأستاذ الدكتور / حسين عيسى
تخصص المحاسبة
الأستاذ الدكتور / تركي الحمود
تخصص المحاسبة
الأستاذ الدكتور / أحمد عوض بلال
تخصص قانون
الأستاذ الدكتور / حسن عبدالرحيم السيد
تخصص قانون
الأستاذ الدكتور / سيد عزيزي
تخصص ادارة اعمال
الأستاذ الدكتور / عمران بن محمد
تخصص ادارة اعمال
الأستاذ الدكتور / علاء الغزالي
تخصص نظم المعلومات
الأستاذ الدكتور / هاني عمار
تخصص نظم المعلومات

"المجلس الوطني للسياحــة في دولــة قطــر سلطــة إداريــة مستقلــة أم تنظيم إداري تقليدي"

• الأستاذ الدكتور مهند مختار نوح

"الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكــله وبيان مركــزه القانوني في الخصومة المدنية دراسة في التشريعين العماني والقطري"

• الدكتور علي هيكل

• الدكتور سليم يعقوب

"العلاقــة بين جـودة المراجعة الخارجية وتحسين جــودة التقارير المــاليــة" (دراسة ميدانية)

• الدكتور الشامي عبد الهادي أدم عبد الهادي

• الدكتور محمد احمد سعيد البشير

" محدِّدات قرار التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة السودانيّة: في ضوء نظريّة السلوك المخطّط"

• الدكتور أحمد عبد القادر العبيد محمّد

رقم الإيداع: ٧/ح م ف
لدى إدارة حماية حقوق الملكية الفكرية

مجلـــــة
العلـــوم الإداريـــة والقانونيـــة

مجلة العلوم الإدارية والقانونية

كلية أحمد بن محمد العسكرية

مجلة دورية علمية نصف سنوية محكمة تصدر عن كلية أحمد بن محمد العسكرية وتُعنى بنشر البحوث النظرية والتطبيقية المتعلقة بالعلوم الإدارية، والمحاسبية، والقانونية، ونظم المعلومات الحاسوبية.

وتهدف المجلة من خلال البحوث العلمية التي تنشر فيها إلى إثراء المفاهيم العلمية في التخصصات ذات العلاقة من خلال بحوث محكمة.

مع الإشارة إلى أن كلية أحمد بن محمد العسكرية تمنح درجة البكالوريوس في تخصصات: القانون، والإدارة، والمحاسبة، ونظم المعلومات الحاسوبية، والعلاقات الدولية، وإدارة الإمداد والتجهيز، وعلوم الحاسوب، والأمن السيبراني.

أولاً- قواعد النشر في المجلة

1. تقبل المجلة الأبحاث والدراسات العلمية الأصيلة المكتوبة باللغتين العربية والإنجليزية، التي تتوافر فيها قواعد البحث العلمي وشروطه المتعارف عليها في العرض والتوثيق.
2. يُشترط في البحث ألا يكون قد نُشر أو قُدّم للنشر في مجلة أخرى، وألا يكون جزءاً من رسالة الدكتوراه أو الماجيستير التي تقدم بها الباحث، أو جزءًا من كتاب له سبق نشره. وعلى الباحث أن يقدم إقراراً خطياً مرفقاً ببحثه وفقا لنموذج محدد.
3. ينبغي أن يكون البحث مكتوباً بلغة سليمة، خالية من الأخطاء اللغوية والنحوية والمطبعية، ويتحمل الباحث مسئولية الأخطاء الواردة في بحثه.
4. تُرسَل نسخة إلكترونية من البحث بواسطة البريد الالكتروني إلى المجلة، مطبوعة بواسطة مايكروسوفت ورد.
5. يُرفَق مع البحث ملخص باللغة العربية وآخر باللغة الإنجليزية، في حدود (١٥٠ – ٢٠٠) كلمة.
6. يحق لهيئة التحرير عدم نشر أي بحث لا يتوافق مع رؤية وأهداف المجلة، مع اخطار الباحث.
7. البحوث التي ترسل الى المجلة لا تعاد ولا تسترد سواء نشرت أو لم تنشر.
8. تُعد البحوث التي تم إقرار نشرها في المجلة العلمية للكلية، ملكاً للمجلة، ولا يجوز نشرها في مجلة علمية أخرى أو أي جهة أخرى.
9. لهيئة تحرير المجلة الحق في إعادة نشر البحوث التي سبق نشرها وملخصاتها ورقياً أو إلكترونياً، وذلك بعد إعلام الباحث.
10. يحق لهيئة التحرير إجراء تعديلات شكلية على البحوث المقبولة للنشر، بما يتناسب مع نمط النشر بالمجلة.
11. يُعطى صاحب البحث المنشور بالمجلة خمس مستلات ونسخة واحدة من عدد المجلة المنشور بحثه فيها. وفي حالة اشتراك أكثر من باحث في البحث الواحد يُعطى كل منهما/ منهم خمس مستلات ونسخة واحدة من عدد المجلة.
12. يرفق الباحث مع بحثه الأشكال التوضيحية وصور من الخرائط والوثائق والمخطوطات الأصلية.

13. تُرفق مع البحث سيرة ذاتية حديثة مختصرة عن الباحث.
14. ما يُنشر في المجلة يعبر عن وجهة نظر صاحبه ولا يعبر بالضرورة عن وجهة نظر المجلة.

ثانياً- قواعد التحكيم في المجلة

1. تخطر هيئة التحرير الباحث (أو الباحثين) بوصول بحثه (أو بحثهم) من خلال إشعار كتابي، أو بالبريد الإلكتروني.
2. لهيئة تحرير المجلة حق الفحص المبدئي (الأولي) للبحث وتقرير صلاحيته للتحكيم.
3. تخضع جميع البحوث الواردة للمجلة، للتحكيم من قِبل متخصصين من ذوي المكانة العلمية والخبرة البحثية المتميزة.
4. تُراعى الرتب العلمية للمحكمين والباحثين عند اختيارهم ويجوز للأستاذ المشارك أن يحكم لمن هو في درجته.
5. يُعرض البحث على ثلاثة من المحكمين من ذوي الاختصاص، لبيان مدى صلاحيته للنشر، وفي حالة اقرار أثنين منهما للبحث يعتبر صالحا للنشر.
6. يبدي المحكم رأيه في البحث كتابةً، وفق عناصر محددة، موضوعة لغرض التقييم.
7. يُعد رأي المحكمَينِ ملزماً لهيئة التحرير ولرئيس التحرير وللباحث أو الباحثين.
8. يُخطر الباحث أو الباحثون بنتيجة تحكيم البحث، قبولاً أو رفضاً، وذلك الكترونيا أو كتابيا.
9. يجوز لرئيس التحرير إفادة صاحب البحث غير المقبول للنشر برأي المحكمين أو خلاصته عند طلبه ذلك، دون ذكر أسماء المحكمين، ودون أي التزام بالرد على مبررات صاحب البحث.
10. إذا كان الباحث أو أحد الباحثين من كلية أحمد بن محمد العسكرية، يتوجب أن يكون المحكمون من خارج الكلية.
11. إذا لم يلتزم الباحث أو الباحثون بإجراء التعديلات المطلوبة على البحث في المدة المحددة من قبل هيئة تحرير المجلة، فيحق لهيئة التحرير الاعتذار عن عدم قبول البحث بعد انتهاء المدة، ما لم يكن لديه عذر مقنع يُقدم كتابةً لهيئة تحرير المجلة.

ثالثاً- المواصفات الفنية المنظمة لطبع المجلة العلمية

يُعاد إرسال البحث بعد إجازته للنشر بالمجلة عن طريق البريد الإلكتروني مستخدماً إحدى برمجيات معالجة النصوص(word) ، وذلك بالمواصفات الآتية:

1. نوع الخـط: (Times New Roman).
2. المسافة: تكون المسافة بين الأسطر (1.5) سم.
3. أحجام العناوين: عنوان البحث (20pt.Bold)، العناوين الرئيسية (16pt .Bold)، العناوين الفرعية (14 pt) مع مراعاة أن تكون الكتابة العادية بحجم (12pt).
4. تُكتب العناوين الرئيسية للبحث مستقلةً في بداية السطر، وتُكتب العناوين الفرعية مستقلةً في الجانب الأيمن. أما العناوين الثانوية فتُكتب في بداية الفقرة، ولا تُوضع خطوط تحت العناوين، سواء كانت رئيسية أو فرعية أو ثانوية، وفي جميع الأحوال يتم ترقيم العناوين الفرعية والثانوية بشكل متسلسل.
5. تُطبع جميع الجداول والأشكال في متن البحث، على أن تُرقم بشكل متسلسل، ويكون لكل منها عنوان مكتوب بفاصل سطرين أعلى الجدول، ويتم توثيق الجدول تحته مباشرةً، ولا تزيد مساحة أي جدول أو شكل عن الحجم المحدد لصفحات البحث.
6. ترقم جميع صفحات البحث، بما فيها تلك التي تحتوي جداول أو رسومات.
7. لا تتجاوز عدد صفحات البحث (25) صفحة، شاملةً الأشكال والرسوم (إن وُجدت) والجداول والمراجع.
8. يشار إلى المراجع أسفل المتن في كل صفحة، باسم عائلة المؤلف مع سنة النشر (بين قوسين)، وتُدرج المراجع جميعها تحت عنوان المراجع، في نهاية البحث بالأسلوب التالي:

أ- البحوث المنشورة بالدوريات (المجلات العلمية):

الاسم الكامل للمؤلف مبتدئا باسم عائلته، تاريخ نشر البحث بين قوسين، عنوان البحث كاملاً بين علامتي تنصيص، اسم الدورية بخط مائل تحته خط، رقم المجلد، رقم العدد، أرقام الصفحات. مثال:

Alatar, Jamal, (2010)."Factors influencing voluntary and involuntary labor turnover: Views of managers in Qatari industrial sector", International Journal of Business and Public Administration (IJBPA), Vol. 4, No. 1. PP.430-436.

الجميعي، فؤاد محمد (1989م) «أسباب عجز قوة العمل الوطنية وأساليب علاجها في أقطار الخليج العربي»، المجلة العربية للإدارة، م 13, ع 1، 87 – 133.

ب- الكتب

الاسم الكامل للمؤلف مبتدئا باسم عائلته، تاريخ نشر الكتاب بين قوسين، عنوان الكتاب كاملاً بين علامتي تنصيص بخط مائل تحته خط، مكان النشر، الناشر. مثال:

Hogge, R. and Craig, A. (1971), Introduction to Mathematical Statistics. New York: MacMillan Company.

مقلد، إسماعيل صبري، (1985)، « العلاقات السياسية الدولية»، الكويت: منشورات دار السلاسل.

المحتويات

الأبحاث	صفحة
المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر سلطة إدارية مستقلة أم تنظيم إداري تقليدي **الأستاذ الدكتور مهند مختار نوح**	68-9
الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله وبيان مركزه القانوني في الخصومة المدنية دراسة في التشريعين العماني والقطري **الدكتور علي هيكل** **الدكتور سليم يعقوب**	103-69
العلاقة بين جودة المراجعة الخارجية وتحسين جودة التقارير المالية (دراسة ميدانية) **الدكتور الشامي عبد الهادي أدم عبد الهادي** **الدكتور محمد احمد سعيد البشير**	138-104
محدِّدات قرار التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة السودانيّة: في ضوء نظريّة السلوك المخطّط **الدكتور أحمد عبد القادر العبيد محمّد**	159-139

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 الى 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 ٢٠١٨.

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

أولا- 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 العملين التشريعيين في غاية الأهمية، وذلك بحكم النزعة المتنامية في دولة قطر بجعل السياحة موردا من الموارد الاقتصادية الرئيسية في الدولة، وبحكم التحضيرات التي تقوم بها الدولة حاليا لاستضافة فعالية رياضية عالمية سنة 2022 وهي نهائيات كأس العالم لكرة القدم.

وقد كان الغرض من صدور هذين التشريعين الاعتراف التشريعي بالسياحة كقطاع اقتصادي، من الواجب تنظيمه، عن طريق جهاز إداري مختص بذلك هو المجلس الوطني للسياحة، لذلك فقد اعتنى القرار الاميري 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 للسياحة[1]، 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.

ثانيا- 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 الاميري 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 الى 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، وضياع 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 الاحكام 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 بصلاحية 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 وفقا 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 بالصلح الجزائي الإداري، ذلك الصلح الذي من شأنه الحد من آثار الدعوى العامة، ولكن خارج نطاق أروقة القضاء الجزائي، وهو الأمر الذي يطرح إشكاليات تتعلق بتكييف 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.

ثالثا- 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 تكونيه 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؟

رابعا- 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 نمطا تنظيميا إداريا جديدا، خارج نطاق التنظيم الإداري التقليدي، من خلال التعرف الى التكوين المجلس عضويا، واختصاصاته وظيفيا،

والوسائل التي يتمتع بها قانونا في سبيل إنجازه لمهامه.

خامسا- منهج البحث:

سيتم اللجوء الى المنهجين الوصفي والتحليلي، مع الأخذ بالمنهج المقارن من خلال المقاربة بين الوضع الاداري 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 المقاربة العضوية والوظيفية بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة في قطر وذلك في المبحث الأول، والمقاربة بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة في قطر على مستوى الوسائل، وذلك كما يلي

المبحث الأول

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

إن المقاربة 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 المقاربة الوظيفية للمجلس الوطني للسياحة مع السلطة الإدارية المستقلة فتفترض البحث في الدور الوظيفي الذي تنهض 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

المقاربة العضوية بين السلطة الإدارية المستقلة والمجلس الوطني للسياحة

ستتم المقاربة 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 المقاربة العضوية على مستوى الجهات المختصة بتسيير العمل الإداري ضمن المجلس، ومقاربتها 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:

أولا- تعريف السلطة الإدارية المستقلة:

السلطات الإدارية المستقلة صيغة خاصة من صيغ التنظيمات الإدارية تستفيد من درجة عليا من الاستقلال في مواجهة السياسة والإدارة التقليدية[2]. وتعد صيغة مؤسساتية جديدة للعمل العام[3].

وتعد هذه السلطات من قبيل التنظيمات العامة Organismes publics[4]. كما تعد وفقا لتعبير بعض الفقه الفرنسي صيغة من صيغ الدولة من الناحية الموضوعية، وأسلوباً من أساليب تنظيم السلطة التنفيذية فيها،[5] وتدخل في عداد الإدارة المركزية للدولة[6]، 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 – Inserguet- 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 الديموقراطيات الليبرالية، بحكم أن هذه الديموقراطيات تنزع إلى أيجاد طريقة جديدة لإدارة سلطة الدولة خارج نطاق فكرتي المركزية واللامركزية الإدارية، وتسمى هذه المنظمات في بريطانيا بالمنظمات الشبيهة بالمنظمات غير الحكومية Quasi non – governmental organsa-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، ومثالها 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 رسميا 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 – Inserguet- Brisset.V,op.cit,p45.

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

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

رابعة[7] Quatrième pouvoir، بل يقوم وجودها على أساس أن الإدارة التقليدية في الدولة الخاضعة للسياسة لا يمكن أن تنظم قطاعا محدداً بشكل متجرد ومحايد.[8] ومن ثم يجب أن يعهد تنظيم هذه القطاعات إلى التكنوقراط بعيدا عن الحسابات السياسية، والتعقيدات الإدارية الحكومية البيروقراطية[9]، لذلك قال الأستاذ Chevallier إن هذه السلطات أبنية جديدة للدولة موضوعة على هامش الهندسة الإدارية التقليدية[10]، ولا يوجد تكوين مؤسساتي عام لهذه السلطات جميعها، بل إن تنظيمها يتسم بالتغير والتجدد، وإن كانت كلها تقوم على أساس فكرة الاستقلال[11]، وهو ما يعني بدوره أنه لا يوجد إطار قانوني موحد يجمع بين هذه السلطات في البلدان التي توجد بها[12].

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 جوهريا في معرض تحديد ماهيتها[13]، فهناك عدد من هذه السلطات لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة كما هو الحال في فرنسا[14]، بل إن السلطات المستقلة المتمتعة بهذه الشخصية لم تظهر في فرنسا إلا سنة 2003[15]. وإن رأى البعض أن تمتع السلطة المستقلة بالشخصية الاعتبارية يمنحها مزيدا من الاستقلال[16].

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 سياسيا وغير المراقبة، وهو الأمر الذي قاد إلى اخضاعها للمسؤولية السياسية في الولايات المتحدة الامريكية، 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 الخاصة[17]. 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 المستقل[18] ، مما يجعل لها وجود قانوني متميز ضمن التنظيم الإداري للدولة[19]. ولا تستقل هذه السلطات في عملها عن السلطتين التشريعية والقضائية، سواء أتمتعت بالشخصية الاعتبارية أم لم تتمتع بها[20]، وذلك لأنها تنشأ وتلغى بموجب القانون[21]، كما لا تستقل هذه السلطات اتجاه السلطة القضائية لأنه شأنها شأن أي سلطة إدارية أخرى تعمل تحت رقابة القضاء[22].

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 الإدارية[23]، ومن ثم فإنها لا تخضع لأوامر Orders أو توجيهات Instructions أي مرجع آخر من مراجع السلطة التنفيذية في مختلف مستوياتها[24]. لذلك يمكن القول إن استقلال هذه السلطات يأتي من خلال عدم وجود علاقة خضوع Lien de subordination في مواجهة مراجع إدارية أخرى[25].

ولكن وعلى الرغم مما تقدم، لا يعني استقلال السلطات الإدارية المستقلة عدم وجود أي إمكانية للتدخل الحكومي في هذه السلطات[26]، 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 الى 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.
20 - Tuot.Th, op.cit, p137.
21 - بالنسبة لفرنسا هناك سلطة إدارية مستقلة واحدة نشأت بموجب الدستور، هي حامي الحقوق Le défenseur des droits (بموجب المادة 71 -1 من الدستور الفرنسي)، علما 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 السلطات[27].

ثالثا- التبعية الادارية للمجلس الوطني للسياحة: يتمتع المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر بالشخصية الاعتبارية، وله موازنة خاصة تلحق بالموازنة العامة للدولة، ويتبع مجلس الوزراء[28].

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 المرفقية[29].

واستنتاجاً مما تقدم يمكن القول إن المجلس الوطني للسياحة لا يعد من قبيل السلطات المستقلة من زاوية العلاقة التي تجمعه 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 الإدارية[30]، إلا أنه لابد 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 للسياحة[31].

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 وللسياسة العامة للدولة، وعدم تجاوز الغرض الذي أنشئت لأجله..)، راجع حكمها في الطعن رقم 470 لسنة 2018، الصادر بتاريخ 2018/12/11، غير منشور.

أولا-الجهة المختصة بتسيير السلطات الإدارية المستقلة:

يتم تسيير السلطة الإدارية المستقلة بشكل جماعي، لذلك ينهض على تسييرها تشكيل ذو طبيعة جماعية[32]، على أساس أن مثل هذا التشكيل يعد عنصراً ضروريا لاستقلال هذه السلطات وحيادها وتجردها[33]، وتتخذ كافة القرارات المتعلقة بعمل السلطة من خلال هذا التشكيل الجماعي الذي يضم في عضويته عدد من الشخصيات التي تعين وفقا 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 التنظيم[34]، 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 مثلا[35]، وكذلك الدور الكبير الذي يلعبه رجال القضاء الإداري والعادي في عضوية هذه التشكيلات الجماعية[36]، إضافة إلى وجود عدد من البرلمانيين في عضوية التشكيلات الجماعية العائدة لبعض هذه السلطات[37].

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 للأعضاء[38]، ففي فرنسا مثلا 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 المستقلة[39]، تكون العضوية لمدة طويلة نسبياً،[40] 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 بالمئة 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 كمعاونين في تسيير هذه السلطات (خبراء – مستشارين.. الخ) راجع:

.Cappello.A, op.cit, n°155 -

37 - وهو ما يتحقق على سبيل المثال في فرنسا، فوفقا 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 عضوا، 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 عضوا في كل السلطاتفي 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 الامريكية (هي المقابل للسلطات المستقلة في فرنسا)، يتم

هو عدم قابلية تجديد هذه المدة[41]، ومع وجود نظام دقيق لتعارض المصالح[42]، مع ملاحظة أن نظام تعارض المصالح يختلف من سلطة إلى أخرى حسب طبيعة الاختصاصات التي تضطلع بها[43].

ويتمتع هؤلاء الأعضاء بالضمانات التي تجعلهم بمنأى عن ضغوط السلطات السياسية[44]. 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 الى الإجراءات القانونية المقررة لذلك[45]، وهذا السبب يسمى في القانون الفرنسي بالخطأ الشخصي[46] 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 exécutif[47].

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 للسياحة[48]. 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 – Inserguet- 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.

مماثلة[49]، 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 الأشخاص[50]. 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 المجلس[51].

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 أميري[52]، 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 الاميري رقم 74 لسنة 2018.

52 - المادة 12 من القرار الاميري رقم 74 لسنة 2018.

وعندئذ يمارس المساعد كل اختصاصات الأمين تطبيقا للقواعد العامة في الحلول[53]، كما يمكن للأمين العام أن يفوض ببعض اختصاصاته الى مساعده[54].

ولا يعد الأمين العام عضوا في مجلس إدارة المجلس الوطني للسياحة، بل يحق له حضور اجتماعات هذا المجلس، دون أن يكون له الحق في التصويت[55].

ويمارس الأمين العام ما تمارسه الجهة التنفيذية لدى أشخاص اللامركزية المرفقية من اختصاصات، والتي تتمثل في تنفيذ قرارات مجلس الإدارة[56]، وفي بعض أعمال الإشراف الاداري [57]، وفي تقديم الاقتراحات[58]، كما يشرف على العمليات المتعلقة بالتراخيص التي يختص المجلس بإصدارها[59]، وهذه التراخيص هي تلك التي تمنح في سبيل القيام بكل أوجه النشاط السياحي في الدولة[60]. 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 اليها وفقا للشروط القانونية[61]، وهي التي تقوم بالبت به وفقا للإطار الاجرائي المحدد قانوناً[62]، 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، ص130.

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

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

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

57 - وفقا 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 - وفقا 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: (يُحظر إنشاء أو إقامة أو استغلال أو إدارة منشأة فندقية أو سياحية أو مكتب تنظيم المهرجانات والفعاليات السياحية أو مزاولة 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 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 20 لسنة 2018 بشأن تنظيم السياحة على ما يلي: (تتولى الإدارة المختصة البت في طلب الترخيص، وتخطر 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 ضمنياً 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 استنادا الى القواعد العامة للتسلسل الرئاسي. كما يتولى الأمين العام بعض أعمال التنسيق[63]. وبشكل عام يتولى متابعة تنفيذ القوانين المتعلقة بالسياحة والقوانين الأخرى ذات العلاقة[64]. ويجوز أن يمارس بعضاً من اختصاصات مجلس الإدارة إذا فوضه هذا الأخير بذلك[65].

ويمكن الاستنتاج مما سبق أن المجلس الوطني للسياحة في دولة قطر يدار عن طريق سلطة تقريرية 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 تنهض به السلطة الإدارية المستقلة، وعلة 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 عددا 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 نشاطا سياحيا 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 السياحية 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 - وفقا 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 الاميري رقم 74 لسنة 2018.

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

وقد كان المشرع القطري واضحا 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 بها[67]، 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 أيا كان موقعهم، وعلى الرغم من عدم شمول الأمين العام صراحة بالنص المتعلق بتعارض المصالح، إلا أنه في تقديرنا ينطبق هذا الحكم عليه نظرا 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 الامر 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 منسجما مع مقتضيات التنظيم المقننة تشريعيا، 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 تنظيمة 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 عاملا 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، لابد من تحديد ماهية التنظيم الاقتصادي بحسبانه جوهر هذا الدور، ومن ثم نبحث في العلاقة بين التنظيم الاقتصادي ووجود السلطات الإدارية المستقلة، وبعد ذلك نتطرق في نبذة ثالثة 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 تنهض بها، بحكم أنها تعد مسؤولة عن قطاعات حساسة[68] Sensibles ، وهي تتمثل أولا بقطاعات تتعلق بالحريات العامة مثل الاتصالات والمعلومات، كما تتمثل ثانيا بالتنظيم الاقتصادي La régulation économique[69]، 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 منظم[70].

ويهدف التنظيم الاقتصادي إلى تحقيق أغراض مختلفة، ذات طبيعة اقتصادية وغير اقتصادية[71]، وتتمثل الأغراض الاقتصادية في تنظيم السوق المتعلق بالقطاع الاقتصادي محل التنظيم حتى لا يصبح سوقا فوضويا[72]، عن طريق حماية طبيعته التنافسية، وبذلك تضمن الدولة السير الجيد للسوق المذكور[73].

ويقوم الغرض الاقتصادي للتنظيم على أساس وجود اقتصاد تنافسي[74]، ينظر إلى السوق على أنه نظام للتبادلات Système d'échanges ذلك النظام الذي يقوم على أساس من الحريات 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 القانون[75]. أما الأغراض غير الاقتصادية للتنظيم فتتمثل أولا في دور السلطة القائمة على التنظيم في حماية المستهلكين في مواجهة قوى السوق[76]، وتشمل ثانيا في حماية الحريات العامة، حيث لا يجوز أن تؤدي ممارسة الأنشطة الاقتصادية من قبل قوى السوق إلى الاخلال بممارسة حق من الحقوق الأساسية مثل حرية الانتقال، أو حرية التعبير عن الرأي[77]. كما أنها تشمل ثالثا 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 التنظيم[78]، وهو ما يعني أن المرافق العامة لم تعد مقترنة عضويا مع الأشخاص الاعتبارية العامة، إنما يقع عبء إنجازها على العاملين في قطاع اقتصادي معين، وتحت إشراف سلطة التنظيم التي تعد بدورها من قبيل السلطات العامة[79]، مما دفع بعض فقه القانون الإداري المعاصر إلى الحديث عن الإنتقال من مفهوم المرفق العام إلى مفهوم الالتزام بالمرفق العام[80]، 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 خصوصاً[81]

وبناء على ما تقدم، يغدو التنظيم فتحا لباب المنافسة للنشاط الاقتصادي ضمن قطاع محدد، مع احترام التزامات المصلحة العامة المفروضة[82]، 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 احترامها[83].

وإن 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 الاقتصاديون[84] 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 بينهم[85].

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 أخرى[86]، 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 كغاية في حد ذاته، بل هو حل يفرض نفسه لاعتبارات تتعلق بالملاءمة[87]. ومثال ذلك ما هو موجود في المانيا 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 المانيا الاتحادية ترتبط بوزارات وتقع تحت دائرة اشرافها ووصايتها، بل حتى في الدول التي تنهض 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 وإسبانيا[88]، 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 المؤسساتي لهذه الدول[89]. 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 المستقلة[90].

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 أخرى[91].

حيث يلاحظ أحيانا في بعض القطاعات الاقتصادية أن الدولة قد يكون لها مصالح في هذه القطاعات، وتتمثل 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 المساهمة[92] L'Etat actionnaire، وفي حال كان المشروع العامل ضمن القطاع مملوكا بالكامل للدولة فإن يسمى عندها عاملا عاما 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 اقتصادياً في السوق كغيرها، ويطلق على مثل هذه المؤسسة عندئذ في فقه القانون العام الاقتصادي تسمية العامل التاريخي[93] 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 مستقلة[94]، تحاشيا لتضارب المصالح[95]، وحفاظا على أعلى درجات المنافسة[96]، 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 مستقلة[97]. 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 والواجبات[98]، 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 فقدانها لسلطتها عندما تكون عاملا اقتصادياً إنما هو أمر تفرضه ضرورات احترام قواعد المنافسة[99].

الفرع الثاني

الدور الوظيفي للمجلس الوطني للسياحة

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

أولا- 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 بالسياحة[100].

---

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.

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

2- الاشراف والرقابة على جميع أوجه النشاط السياحي[101].

3- أيجاد البيئة المواتية لتنمية السياحة الوطنية[102].

4- تحديد الأطر الكفيلة بتنسيق، وتوحيد، ودعم، وتشجيع، مختلف الفعاليات والمعارض والمؤتمرات وأية أنشطة أخرى متعلقة بالسياحة[103].

5- إصدار ومتابعة تنفيذ التوجيهات بشأن تطوير التجربة السياحية في الدولة، وتنفيذ البرامج والمشاريع المتعلقة بالاستراتيجية الوطنية للسياحة وتقييمها[104].

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 الحكومية[105].

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 وجه[106].

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 الدولة[107].

9- إصدار تراخيص وتصنيف المنشآت الفندقية والسياحية والأنشطة السياحية الأخرى والمرشدين السياحيين، وإقامة المعارض، والمؤتمرات، والفعاليات والمهرجانات السياحية، ومزاولي 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 المختصة[108].

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 الاميري 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 المختصة[109] .

11- الإشراف على خدمات المرشدين السياحيين ومنظمي المعارض والمؤتمرات، وغيرهم من العاملين في القطاع السياحي، ووضع وتنفيذ البرامج المناسبة لتأهيلهم وتطويرهم، والإشراف على تأهيلهم[110] .

12- إقامة وتنظيم الدورات التدريبية، والمواسم، والندوات المعنية بشؤون السياحة والفعاليات والمهرجانات السياحية، وإقامة وتنظيم ورعاية المهرجانات والفعاليات السياحية والمعارض المحلية والإقليمية والدولية داخل الدولة وخارجها، والمشاركة فيها[111] .

13- اعتماد الخطة السنوية للدولة لإقامة المهرجانات والفعاليات والمعارض والمؤتمرات، والفعاليات السياحية الأخرى ذات العلاقة، داخل الدولة وخارجها، والإشراف على تنفيذها .[112]

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 المختصة[113] .

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 التوزان 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.

ثانيا – 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 الخاص[114]. وهذا الاختصاص يفترض وجود مشروع سياحي يكون محلا للاستثمار عن طريق إبرام علاقات قانونية للشراكة مع القطاع الخاصLes 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 القطاعان العام والخاص مثل عقود تفويض المرفق العام[115].

2- الترويج للدولة سياحياً: وهذا الاختصاص لا يدخل في إطار الوظيفية التنظيمية لأنه نشاط يستهدف تحقيق النفع العام ينهض به شخص اعتباري عام، وليس الغرض منه تنظيم السوق السياحية في الدولة[116].

3- تأسيس شركات أو إنشاء مشاريع استثمارية بشكل منفرد، أو مع الغير، أو المساهمة في شركات أو مشاريع قائمة، داخل الدولة أو خارجها[117].

ووفقا لهذا الاختصاص الأخير يمكن للمجلس الوطني للسياحة أن يتولى الاستثمار السياحي مباشرة عن طريق إنشاء مشاريع سياحية يملكها ويديرها منفردا، كما أن له الحق في تأسيس الشركات اللازمة للنهوض بمثل هذا الاستثمار[118]، 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 14من 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 معنوياً 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 الاميري رقم 74 لسنة 2018، والمتعلقة بإمكانية ابرام 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 ابتداء مع القطاع الخاص، أم تمت مشاركة المجلس في مشاريع عائدة للقطاع الخاص أساسا، فإن الشركة تأخذ عندئذ شكل شركات الاقتصاد المختلط لمساهمة رأس المال العام فيها.

واستنادا 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 عاملا اقتصاديا عاماً، وهو لذلك يجمع بين صفتي المنظم الاقتصادي والعامل الاقتصادي في آن معا، 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 عاملا اقتصاديا 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 وظيفيا عن العاملين الاقتصاديين في قطاع محدد، في حال لم تكن مستقلة عضويا، وإن كان يجب أن تكون مستقلة عضويا ووظيفيا 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

تتمتع 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 لابد 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 ننتقل 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 بصلاحية وضع القواعد العامة المجردة، وهذه القواعد تحكم السلوكيات ضمن القطاع الذي تنهض على تنظيمه، ومن الملاحظ أن هذه الصلاحية 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 جدا، كما أسند له الاختصاص بوضع قواعد القانون المرن، وإن لم يكن ذلك واضحا بشكل كاف (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 بصلاحية وضع القواعد اللائحية:

تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة وهي في معرض قيامها بمهمة التنظيم بإمكانية إصدار قواعد عامة مجردة[119]، 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 تنظيمه[120].

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 المجال[121]. وهو الأمر الذي أباحه المجلس الدستوري الفرنسي حين عرض عليه[122] ، حيث ذهب إلى أن إعطاء المشرع هذه الصلاحية اللائحية للسلطات الإدارية المستقلة لا يعد مخالفاً للدستور طالما كانت القواعد اللائحية الموضوعة 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 به[123].

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 constitutionel, 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 جانبا من الفقه الفرنسي بررره 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 التنظيمية[124].

ثانيا – 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 المستقلة[125]، 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 يذعنوا 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 البنيوية مع قواعد القانون[126]، ومن ثم فإن قواعد القانون المرن تختلف جوهريا 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 التنظيم[127]، وبما يؤدي إلى الوصول إلى الممارسات المثلى للعاملين الاقتصاديين فيه[128].

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 التنظيم[129]، 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 التزامات[130].

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 عملها[131]، دون أن تكون ملزمة، ومن ثم لا يترتب الجزاء على مخالفتها[132]، 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 القطاع[133]، 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 للإقناع[134].

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:

أولا- 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 أخرى [135]

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 تنظيمه [136]، 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 العام [137]، 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 الإدارية [138]

ويحدد المجلس رسوم إصدار وتجديد التراخيص التي تمنح بناء على قانون تنظيم السياحة رقم 20 لسنة 2018 [139]، 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 اللائحي [140]. ولا يجوز أن يصدر القرار اللائحي في هذا المجال إلا بناء على اقترح الأمين العام أيضا [141]، والا كان باطلا لعيب في الإجراءات، كما هو الحال بالنسبة للوائح الداخلية والفنية سالفة الذكر.

وكذلك يختص مجلس الإدارة بتحديد رسوم مقابل الخدمات التي يؤديها المجلس الوطني للسياحة [142]، 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 لائحيا 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 درجات[143]، 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 المختصة[144]، وهو ما يعني أنه إذا صدرت دون تقديم هذا الاقتراح من الإدارة المختصة فإنها تعد باطلة، لأنها تكون مشوبة بعيب مخالفة الإجراءات كما أشرنا سابقا بالنسبة لقرارات مجلس الإدارة ذات الطابع اللائحي التي تتخذ بناء على اقترح 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 فيها[145].

ويستنتج مما تقدم أن معظم القرارات اللائحية المتعلقة بعمل المجلس الوطني للسياحة إنما حصرت تشريعيا بالأجهزة الإدارية القائمة على العمل ضمن المجلس ذاته[146]، 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 اختصاصا لائحيا 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 و(الأجهزة الحكومية الأخرى)، من قبل مجلس الوزراء، وذلك كل فيما يخصه لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها[147]، 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 لاعتمادها[148]، 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 نهائيا، بمعنى أن تلك اللائحة يجب أن تعد في إطار القوانين النافذة، وبما لا يخالف أحكامها أولا، 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 أحكاما مبتدأة، لا تستند إلى قانون قائم من قبل[149]، على الرغم من تطبيق فكرة اللائحة المستقلة في دولة قطر في أضيق الحدود، حيث تقتصر على موضوعات حددها الدستور على سبيل الحصر[150]، حيث يقتصر دور اللوائح المستقلة في الدستور القطري على إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعين اختصاصاتها، وهو ما يعبر عنه قانونا بمصطلح ترتيب المرافق العامة،[151] 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 اختصاصا لائحيا 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 الادارة. وذلك وفقا 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، ص397.
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، ص80.
150 - الفقرة الثامنة من المادة 67 من الدستور القطري.
151 - أ.د. فؤاد عبد الباسط، المرجع نفسه، ص80 وما بعدها، أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص489.

دستوريا وقانونيا على أنها من قبيل القرارات الإدارية المستقلة[152].

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 تأثيراً[153].

وقد لاحظنا سابقا 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 عضويا ووظيفيا، وعلى الرغم من الثغرة الدستورية الواضحة في هذا المجال.

ثانيا- 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 وتقييمها[154]، ومن الواضح أن هذه التوجيهات لا تحمل معنى استباقيا 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 واجبا 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. مهند نوح، المرجع السابق، ص398.

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

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

بنشاطها المتعلق بالتنظيم[155]، وهي تمنح في هذه الحالة للسلطات الإدارية المستقلة تمتعت أم لم تتمتع بالشخصية الاعتبارية[156]، 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 القطاع[157].

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 الجزاء[158]. ولكن لا تتمتع جميع السلطات الادارية المستقلة عادة بفرض كل هذه الأنماط من الجزاءات، بل تختلف هذه الصلاحية من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى[159].

وقد كانت هذه الجزاءات مثار تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في عدة مناسبات، حيث حكم أولا 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 دستورياً[160].

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 التنظيم[161]،

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 الانسان 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 جنائية[162].

ويجب أن يحاط فرض هذه الجزاءات بكامل الضمانات المطلوبة للمحاكمة العادلة، ولاسيما حقوق الدفاع والعلانية والتسبيب[163]، وهو ما ذهب اليه المجلس الدستوري الفرنسي[164]، 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 الانسان[165].

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 و18 من القانون[166]، وبالنسبة للمادة 2 فهي تلك المتعلقة بضرورة الحصول على ترخيص قبل ممارسة الأنشطة السياحية و المهرجانات والفعاليات السياحية، أما المادة 18 فإنها تتعلق بالتزام جوهري 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 بكاملها[167].

وقد رتب القانون التزاما إدارياً على عاتق 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 مثلا، 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:

أولا- أوجب القانون على المحكمة الجنائية المختصة الحكم 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 إداريا، 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 مشوبا بالانعدام في تقديرنا لسببين: فهو من جهة ينصب على مستحيل، والاستحالة في هذه الحالة قانونية، والقرار الذي يتعلق محله بمستحيل يعد معدوما[168]، ومن جهة أخرى فإن القرار الذي يمكن أن يصدر عن الأمين العام تنفيذا 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 مشوبا 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 جوازيا 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 وفقا للقانون القطري ضمن اختصاصات القضاء الإداري دون غيره[169]، وهو ما يدخلنا أيضا في نطاق تساؤلات ذات طبيعة دستورية، تتعلق بمخالفة مقاصد المشرع الدستوري الذي حدد للمنازعات الإدارية جهة قضائية مختصة[170].

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 مستعجلة[171].

أما الجزاء 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 الجزاء على كل من خالف الالتزامات المنصوص عليها في المادة 11 من القانون، والتي تتمثل فيما يلي:

أولا- التقيد باشتراطات وتعليمات الجهات المختصة فيما يتعلق بإقامة المهرجانات والفعاليات السياحية المرخص بها[172].

169 - وفقا للمادة 3 من القانون 7 لسنة 2007، فإن الدائرة الابتدائية الإدارية، تختص (دون غيرها) في البت بالطلبات التي يقدمه 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 التعاقدي 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 العقوبة[173].

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 تنهض 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:

أولا- 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 زماني على الترخيص، بحيث لو تم الخروج عليه لأي فترة مهما كانت بسيطة، فمن شأنه ترتيب العقوبة الجزائية المشار اليها.

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:

أولا- الالتزام بالضوابط والشروط المنصوص عليها في قانون تنظيم السياحة ولائحته التنفيذية

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

والقرارات الصادرة تنفيذاً له[174].

ثانيا- إخضاع المنشأة أو النشاط المرخص به لإدارة موحدة[175].

ثالثا- عدم إجراء أي تعديل في المرافق أو الانشاءات إلا بموافقة الإدارة المختصة[176]، 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 بالمجلس[177].

رابعا- 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 كلا 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 بحسبانه المختص بالإشراف على العمليات المتعلقة بالتراخيص التي يختص المجلس بإصدارها[179].

خامسا- 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، ونظرا لأن المطلق يجري على إطلاقه، فإن التعديل الهيكيلي 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 كافياً، 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.

سادسا- 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 وكميتها [180] 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 الأخرى [181]

سابعا- 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 أولا 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 و أحكام تتعلق بهذا النمط من الحماية [182]

ثامنا- 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 139 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 الاخطار بعد البدء الفعالية وقبل انتهائها، علما أن المشرع لم يقرن الإخطار بشكلية محددة، ومن ثم فإنه يعد محرراً من الشكليات، ويعد الاخطار الشفوي كافياً في هذه الحالة.

تاسعا- 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 الدولة[183]، 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 الموضوعة 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:

أولا- موافاة المرخص له ببرامج التسويق أو الترويج السياحي وتفصيلات تنفيذها، قبل الإعلان عنها بمدة لا تقل عن خمسة عشر يوما، 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 قننه قانون الموارد البشرية القطري[184]. ومن ثم يترتب على عاتق هؤلاء الموظفين التزام بالكتمان في هذه الحالة Obligation de discretion[185]، 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 حظرا 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 قائما 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 السياحي[186].

ثانيا- 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 خارجها[187].

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 الاتفاقيات، 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 الاسرار 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 القطري[188].

ثالثا- 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 القطري[189].

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 بتحديدها قرار من الأمين العام، بناء على اقتراح الإدارة المختصة، وهذا الالتزام متعلق أيضا 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 شكلا معينا في هذه المستندات والسجلات والدفاتر، ولاسيما الشكل الذي يفرضه قانون التجارة والمتعلق بنظامية الدفاتر التجارية[190].

وكذلك يلتزم المرخص له بتقديم أي معلومات يحتاجها المجلس لتقييم التجربة السياحية، وأية بيانات أخرى وفقا 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 الالكتروني 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 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 وفقا 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 مستحيلا، ومن ثم يغدو القرار المذكور منعدما في كليته، ودون أدنى شك، وبمفهوم المخالفة، فإنه إذا لم تقرر المحكمة الغلق يغدو قرار الأمين العام صحيحا، لأن محله يصبح ممكنا، 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 الى المستقبل و ليس الى الوقت الحاضر فحسب[191].

ويلاحظ أن المشرع القطري لم يرتب نفس الأثر الذي رتبه 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 الاغلاق بناء على حكم المادتين 32 و33 على حد سواء.

وأخيرا فإن هناك جزاء جنائيا 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 المجلس[192].

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 المخالفة[193].

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 الأحوال[194]، 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 المضادة[195]

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 الادارة المختصة، وعلى هذا الأساس لا يمكن للأمين العام إصدار هذا القرار من تلقاء ذاته، وإلا كان مشوباً بعيب مخالفة الإجراءات.

2- أسباب فرض جزاء الغاء 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 الغاء الترخيص لا يعد من قبيل الجزاءات الإدارية دائما، 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، والالغاء كوسيلة لإنهاء الترخيص:

وتتمثل الأسباب التي تدعو الى 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 عناصره[196].

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 السياحي[197].

ج- مخالفة القانون أو النظام العام، أو الآداب العامة، أو إتيان أي فعل يضر بسمعة البلاد أو أمنها أو علاقتها مع الدول الشقيقة أو الصديقة[198].

د- صدور حكم نهائي بغلق المنشأة أو المكتب أو الغاء الترخيص[199]، 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 الغاء الترخيص في حال الغلق بموجب حكم قضائي نهائي، إلا أن الأمر الذي يدعو للتساؤل هو الغاء 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.

هاء- تغيير موقع المنشأة أو المكتب دون إخطار المجلس بذلك، وفي هذه الحالة لم يحدد المشرع شكلا معينا للإخطار، ومن ثم يمكن أن يكون كتابيا ويمكن أن يكون شفويا، ويمكن أن يرسل بأي من أساليب الارسال البريدية أو الالكترونية، أو عن طريق التسليم الشخصي[200].

و- فقدان أحد الشروط أو الضوابط اللازمة للحصول على الترخيص، سواء أكان ذلك منصوصا عليه في القانون أو لائحته التنفيذية أو القرارات الصادرة تنفيذا له[201].

أما الأسباب التي تدعو إلى اصدار القرار بالإلغاء في سبيل إنهاء الترخيص، ولا تحمل معنى الجزاء الإداري فتتمثل فيما يلي:

ز- هدم المبنى الكائن به المكتب أو المنشأة كليا أو جزئياً[202].

ر-قيام المرخص له بإخطار المجلس بوقف النشاط المرخص به[203].

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

يلاحظ أن المشرع لم يحط فرض 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 اليه[204]، 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 والجزاء[205]، وهو ما يدعونا 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 اليه من مخالفات، وكذلك لم ينص على التزام الإدارة بتسبيب قرارها الصادر بفرض الجزاء، وهو الإجراء الهام الذي من شأنه أن ينير الطريق أمام كل من المخاطب بالقرار والقاضي والإدارة ذاتها[206]، كما أن لم يتبن 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 الجزاء[207]. وباختصار يمكن القول إن المشرع لم يتبن مبدأ الاجراء 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 الحظر[208].

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 ومابعدها.

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

206 - د. أشرف عبد الفتاح أو المجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب 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 بالحظر، وأن يسند فرض هذا الجزاء إلى مجلس الإدارة ذاته، نظرا 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 نهائيا، حيث يستنتج 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 جدا، أو لمدة طويلة جدا، مما سيترك آثارا كبيرة في تقديرنا على صعيد التطبيق العملي ولاسيما على مستوى التنافسية 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 المقررة[209]، وعلى هذا الأساس فإن المشرع القطري أخذ بالصلح لتوقي إيقاع العقوبة الجنائية، متبنياً الاتجاهات الحديثة التي تنزع نحو الحد من التجريم والعقاب[210]. كما سار في الاتجاه الذي سارت عليه بعض التشريعات التي أعطت السلطات الإدارية المستقلة الاختصاص بالصلح على الجرائم التي تركب في إطار القطاع الذي تشرف على تنظيمه[211]، ولا يعد الأخذ بفكرة الصلح في المجال الجنائي منهجا جديدا لدى المشرع القطري، حيث أخذ بهذه الفكرة في إطار قانون الإجراءات الجنائية في مجال المخالفات عموماً[212]، والجرائم التي من شأنها الاضرار بالاقتصاد الوطني[213]، إلا أن الصلح الذي تبناه المشرع القطري في قانون الإجراءات الجنائية إنما يتم ضمن أروقة السلطة القضائية، ويدخل في صلب اختصاصاتها[214]، في حين أن الصلح المنصوص عليه في المادة 36 من القانون 20 لسنة 2018 هو في حقيقته إجراء إداري ينتج أثرا 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 المختص[215]. وهو ما يطرح بدوره مدى مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات، لأن السلطة الإدارية تتدخل في هذه الفرضية في عمل السلطة القضائية[216]. 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، فإما أن تتمسك بالدعوى العامة وإما أن تقرر الصلح[217].

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 المذعن) يختصر إلى حدود إبرام أو عدم أبرام العقد[218]. 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 الصلح[219]، ولا وجود للعقد إذا لم يستطع الأطراف التفاوض على شروطه، وذلك لأن هذه الشروط كلها منظمة قانونا، 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 التتبعات الجنائية تحت شرط فاسخ وهو التعويض[220]، ومن ثم فإن الدور الوظيفي لهذا التصرف يتمثل في تطبيق القواعد العامة المجردة الخاصة بهذا الشأن، والمنصوص عليها في القانون على حالات فردية[221]، لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى القول بأن الصلح في مجال الحق الموضوعي إنما يتسم بالطبيعة الزجرية 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 للتصالح 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 بالجزاء[222].

وينعقد الاختصاص بإصدار القرار بالصلح للرئيس أو من يفوضه[223]، وهو ما يعني أن المشرع لم يقم 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 يقم بضبط العنصر الزماني للتفويض بإجراء الصلح على الجرائم المنصوص عليها في القانون 20 لسنة 2018، وهو ما يعني أن يكون التفويض غير محدد بإطار زماني 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 الحالات[224].

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، وتأمر النيابة عندها بحفظ الأوراق، أو تقرر عدم وجود وجه لإقامة الدعوى الجنائية، أما إذا تم الصلح بعد رفع الدعوى العامة حكمت المحكمة الجنائية المختصة بانقضاء الدعوى للصلح[225].

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 أيضا: 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 محال 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 التسبيب في مقدمة هذه الإجراءات، وهو ما قد يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وهما يتمتعان بقيمة دستورية في دولة قطر[226]، كما يمكن أن يؤدي ذلك إلى المساس بحرية النشاط الاقتصادي ذي القيمة الدستورية أيضا[227]، 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 فلابد 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

أولا- النتائج:

1- لا ينجم استقلال السلطات الإدارية المستقلة عن تمتعها بالشخصية الاعتبارية، إنما من خلال استقلالها عن الجهات الأخرى ضمن بنيان السلطة التنفيذية للدولة، فهي غير تابعة لأي جهة أخرى لا رئاسيا ولا وصائيا، وهو ما ليس متوافرا بالنسبة للمجلس الوطني للسياحة، الذي يتبع وصائيا 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 يبعدها 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 فعلا، 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 شاملا 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 الناظمة 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 و 3 و4 من المادة 11 والمادة 12 و البنود 1 و 7 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 اداري 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 إيقاع 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 أعطاها 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.

ثانيا- 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 بملامسة 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 تنسجم هذه الصلاحيات اللائحية الواسعة مع المقتضيات الدستورية. وذلك انسجاما 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 وجوبيا 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 الغاء الحالة المتعلقة بفرض الجزاء الاداري بإلغاء الترخيص المنصوص عليها في الفقرة الثامنة من المادة 22 من القانون 20 لسنة 2018، التي جعلت الغاء الترخيص جزاء يفرض في حال إلغاء الترخيص من قبل القضاء؟ حيث لا توجد أي فائدة قانونية من الغاء 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 بالحظر، 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 التسبيب 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 لابد 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 فلابد 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

أولا- 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 للتصالح 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.

ثانيا- 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 constitutionel, 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.

الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله وبيان مركزه القانوني في الخصومة المدنية دراسة في التشريعين العماني والقطري

د. علي ابوعطية هيكل
أستاذ قانون المرافعات المساعد
كلية القانون، جامعة صحار، سلطنة عمان

د. سليم يعقوب
أستاذ القانون المساعد
كلية القانون، جامعة قطر

الملخص:

الطبيعة القانونية التي تحكم العلاقة بين المحامي وموكله تحدد ملامحها المهنة التي يقوم المحامي بأدائها. فهو يعاون الافراد بإرادته في مباشرة حقوقهم وفي تأمينها والدفاع عنها أمام سلطات التحقيق المختلفة في الدولة نظير ما يحصل عليه من أتعاب. هذه العلاقة وكما كشفت عنها هذه الدراسة لا يحكمها القانون العام وانما القانون الخاص حيث في نطاق هذا القانون لا تعتبر العلاقة بين المحامي والعميل علاقة عمل تخضع في قواعدها وأحكامها لعقد العمل، كما انها ليست عقد وكالة ولا عقد مقاولة ولا خليط بين هذا وذاك.

فلقد حددّت هذه الدراسة بان الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله في التشريعين العماني والقطري تعتبر من قبيل عقد الوكالة بالخصومة يلتزم بمقتضاه المحامي بتقديم المعاونة الفنية ومعالجة موضوع أو موضوعات محددة معروضة على القضاء أو غيره من جهات القضاء الاستثنائي لصالح العميل نظير مقابل مادي يلتزم به هذا الاخير.

وكون الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله عقد وكالة بالخصومة، فقد ساهمت بدورها في تحديد مركز المحامي القانوني في الخصومة المدنية بكونه ليس طرفاً في الدعوى ولا طرفاً في الخصومة محل هذه الدعوى كما انه ليس ممثلاً قانونيا" بصفة عامة وانما ممثل فني للخصم كمساعد له ودون أن يحجب بحال نشاط الخصم في الخصومة أو يغطي عليه.

الكلمات المفتاحية: علاقة المحامي بموكله - الوكالة بالخصومة - المركز القانوني للمحامي - سلطنة عمان – قطر.

Abstract:

The legal nature that governs the relationship between a lawyer and his client determines its features the profession that the lawyer performs. He voluntarily assists individuals in exercising their rights and in securing and defending them before the various investigation authorities in the state, in return of certain fees. This relationship, as revealed by this study, is not governed by public law, but rather by private law, where within the scope of this law, it is not considered a labour relationship that is subject in its rules and provisions to the employment contract, nor an agency contract nor a contracting contract nor a mixture between this and that.

This study has determined that the legal nature of the lawyer's relationship with his client in the Omani and Qatari legislation is considered as a litigation agency contract. Under this type of contract, the lawyer is obligated to provide technical assistance and address specific subject or issues presented to the courts or other exceptional judicial authorities for the benefit of the client in exchange for a designated fee.

However, the fact that the legal nature of the lawyer's relationship with his client is a litigation agency contract, it contributed to define the legal lawyers' status in the civil litigation by being neither a party to the lawsuit nor a party to the litigation subject of this lawsuit, and either he is not a generally a legal representative. Instead, he is considered rather a technical representative of the litigant assisting him and without blocking the activity of the litigant in the litigation or covers it.

Key words:

The relationship of the lawyer with his client - The litigation agency contract - The legal status of the lawyer - Sultanate of Oman – Qatar.

أهمية البحث:

ان الإلمام بطبيعة علاقة المحامي بموكله تعتمد على ضبط مسؤولية كلا من الطرفين والاثار الناجمة عنها. الا ان الدراسات السابقة لم تكشف صراحة عن حقيقة الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله من جانب، كما لم تكشف من جانب أخر عن بيان مركزه القانوني في الخصومة المدنية. بالإضافة الى ذلك، لم يتفق الفقه حول رأي موحد حول بيان هذه الطبيعة كما لم يتفق حول بيان مركزه القانوني في الخصومة، كما جاءت أحكام القضاء متضاربة في هذا المضمار. لذلك أتت هذه الدراسة للكشف عن غموض هذه العلاقة سواء بضبط الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله او بتبيان المركز القانوني للمحامي في الخصومة المدنية في ضوء التشريعين العماني والقطري.

الإشكالية القانونية:

ما مدى ماهية الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله في تحديد مركزه القانوني في الخصومة المدنية؟

المنهجية:

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج المقارن الذي يقوم على تحليل الآراء والقواعد التطبيقية التي تعنى بعلاقة المحامي بموكله. فاعتمدت هذه الدراسة على قانون المحاماة العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 108 / 96 وقانون المحاماة القطري رقم 2006/23، حيث كان للتطبيقات القضائية واحكام محكمة النقض في التشريعيين سندا" فعالا" لتشييد طبيعة هذه العلاقة.

الخطة:

تنتظم هذه الدراسة في مقدمة ومبحثين وخاتمة.

المبحث الأول يتناول الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله وينقسم بدوره الى مطلبين: الأول يتناول الاتجاهات المختلفة في تحديد طبيعة العلاقة القانونية للمحامي بموكله والمطلب الثاني يحدد طبيعة علاقة المحامي بموكله من قبيل الوكالة بالخصومة.

اما المبحث الثاني فيتمحور حول بيان المركز القانوني للمحامي في الخصومة المدنية وينقسم بدوره الى مطلبين: في المطلب الأول تم تحديد المركز القانوني للمحامي في الخصومة المدنية وصولا الى حصر دور المحامي فقط صفة في مباشرة الإجراءات في المطلب الثاني وذلك لعدم اعتباره ممثلاً قانونياً كما انه ليس صاحب الصفة في الدعوى.

المقدمة:

إنَّ تطبيق القانون وتحقيق العدالة من أهم ركائز المجتمع الناجح لتعزيز حماية الافراد. الا ان تأمين ذلك يجب أن يمر من خلال قنوات شرعية في مقدمتها المحاكم وعبر وسائل أهمها الدعوى وما ينشأ عنها من خصومة قضائية بقصد الحصول على تقرير حق أو حمايته . وحيث أن تقديم هكذا دعوى امام تلك المحاكم يتطلب في معظم الاحيان عليما" بالقانون، يستطيع أن يثبت حق ذي الحق ويدفع باطل المعتدي معتمدا في ذلك على علمه بما شرع القانون من حقوق، وما ألزم به من واجبات، وما قيد به الحريات تثبيتا للمصالح، فمن أفضل من المحامي لإتمام ذلك؟

فالمحامي يلعب دورا" جوهريًّا في هذا الإطار نظرا" لما يقدمه لموكله من خدمات مهنية بشكّل فعَّال من خلال قواعد أخلاقية ومهنية تواكب واجباته تجاه المجتمع والموكلين. فالوصول إلى العميل ذاته لا يقل عنه أهمية، أسلوب الولوج إلى أعماقه للكشف عن حقائق قضيته ومشكلته حيث يتوجب على المحامي أن يمتلك القدرة اللازمة والحنكة الكافية كي يمنح الأمان النفسي لموكله. ولما كانت المحاماة جليلة القدر لسموّ رسالتها ونبل مقامها، كان على من يزاولها من المحامين أنْ يكون مستقيما" في سلوكه ونبيلاً في تصرفاته. ولما كانت هذه العلاقة تبدأ بداية سلسلة، لكنها سرعان ما تتبدل وتتغير للأسوء أحيانا كثيرة، الأمر الذي يقتضي الوقوف على بيان الطبيعة القانونية لهذه العلاقة لضبطها وتحديد آثارها. فضلاً عما ترتبط به هذه العلاقة من منظور آخر عن تبيان المركز القانوني للمحامي في الدعوى سواء اكان طرفاً فيها أم طرفاً في الخصومة محل هذه الدعوى أم ليس هذا أو ذاك وانما –كما ستكشف عنه هذه الدراسة- يعد ممثلاً لموكله، بل أيضا" يعد تمثيله بمثابة معاوناً قانونياً أكثر من كونه ممثلاً له ما يضفي الاحترام على علاقته مع موكله.

ويزيد من أهمية بيان تلك العلاقة وهذا المركز تعدد الأعمال التي يقوم بها المحامي بحيث لم تعد تقتصر على مجرد تمثيل موكله في الدعاوى المقدمة منه أو عليه أمام المحاكم، وإنما تتسع لتشمل تمثيل موكله أمام الجهات الحكومية وغير الحكومية، وتمثيله أمام هيئات التحكيم والترافع عنه، وتنظيم وإبرام العقود الخاصة بموكله، وتقديم الرأي والمشورة القانونية لموكله الذي قد يكون شخصا طبيعيا" أو اعتباريا". وهو ما صادف اعتمادا" ثابتا" من جانب المشرعين العماني والقطري وفقاً للمادتين 3، 46 من قانون المحاماة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 108 / 96 ووفقا" للمادتين 3، 36 من قانون المحاماة القطري رقم 2006/23.

وكذلك يضاعف من هذه الأهمية بيان ماهية المحامي كما رأى أحمد أبو الوفا في المحامين "طائفة من رجال القانون غير الموظفين يقومون بمساعدة المتقاضين بإبداء النصح لهم ومباشرة إجراءات الخصومة نيابة عنهم أمام المحاكم بطريق الوكالة". انطلاقا" مما سبق ومما يضيفه هذا التعريف على المحامي من طبيعة عمل مميزة مستمدة بموجب وكالته والتي تعد من نوع خاص، فان المحامي يلعب دورا" فنيا" مهما" في الانطلاق بإجراءات التقاضي كشريك للقضاء في تحقيق العدالة ولكن ما هي الطبيعة القانونية لهذا الدور وما هو مركزه القانوني في الخصومة؟

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله

قال المفّكر الفرنسي فولتير عن المحاماة:" كنت أتمنى أن أكون محاميًا، لأن المحاماة أجمل مهنة في العالم". فهي مهنة قائمة على إبداء الرأي والمشورة القانونية مع حضور مع أو عن ذوي الشأن أمام الهيئات القضائية وغيرها للدفاع عنهم من اجل تحقيق العدالة، إضافة الى صياغة العقود وتوثيقها.[1] فالمحامي يحوز مركزاً قانونياً خاصاً تفرضه طبيعة المهنة التي يضطلع بأدائها، فهو يعاون الأفراد بإرادته في مباشرة حقوقهم وفي تأمينها، والدفاع عنها أمام سلطات التحقيق والقضاء في الدولة نظير ما يحصل عليه من أتعاب، ويحددّ هذا الدور الملامح الأساسية للمركز القانوني الذي ينسب للمحامي والعناصر الأساسية التي تسهم في تكوينه[2] . الا انه ليس هناك رأي موحد من الفقه والاجتهاد حول ماهية العلاقة القانونية للمحامي بموكله وهذا ما سنستعرضه في المطلب الأول، وصولا" الى تحديد هذه العلاقة بالوكالة بالخصومة في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الاتجاهات المختلفة في تحديد طبيعة العلاقة القانونية للمحامي بموكله.

لقد توالت الآراء حول تحديد ماهية علاقة المحامي بموكله وفق مذاهب واتجاهات مختلفة فمنهم من اعتبرها كتأدية خدمة شبه عامة، ومنهم من اعتبرها علاقة عمل، وصولا" الى اعتبارها مقاولة او وكالة ام قائمة على علاقة مختلطة. ما يدفعنا الى تناول حقيقة كل توصيف في فرع مختلف.

---

1 المادة 3، المرسوم سلطاني رقم 108 / 96 بإصدار قانون المحاماة العماني والمادة 3 من قانون المحاماة القطري رقم 2006/23.

2 زغلول، أحمد ماهر، (1991)، "الدفاع المعاون"، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، ج2، بند 165؛ هيكل، علي، (2020)، "شرح قانون المحاماة العماني "، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة،، ص78.

الفرع الأول

علاقة المحامي بموكله خدمة شبه عامة

في طور قيام المحامي بعبء الدفاع عن حقوق الأفراد وحرياتهم فهو يساهم في تأدية خدمة شبه عامة لدى القضاء، وهي حسن سير القضاء وتحقيق العدالة، ومن هذه الزاوية يقترب مركز المحامي من المركز القانوني للموظف العام أو الشخص المكلف بخدمة عامة. وعلى هذا الأساس فإنه يخضع لنظام خاص يفرض عليه يمين يؤديها بألفاظ مخصوصة ولباس مميز يرتديه عند مباشرته لمهنته أمام القضاء، متمتعا" ببعض الامتيازات حيث استنادا" لهذا الجانب يعد من معاوني القضاء.[3] وإلى هذه الرؤية ذهب المشرع العماني حيث درجت المادة الأولى من قانون المحاماة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 108 / 96، المحامين من ضمن أعوان القضاء، والتي نصت على أن" المحاماة مهنة حرة تشارك في تحقيق العدالة وسيادة القانون" وأيضا" اكثر صراحة جاء في نفس الإطار قانون المحاماة القطري رقم 2006/23 حيث نصت مادته الثانية على ان" المحاماة مهنة حرة تهدف إلى تحقيق العدالة، وتسهم مع القضاء في إرساء قواعدها، وتعاون المتقاضين في الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم".

وكون ما يقوم به المحامي مجرد خدمة شبة عامة هو ما لا يمكن بحال الوقوف عنده حتى النهاية من منظور القانون العماني لما تؤديه من خلط بين مركز المحامي ومركز الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة، وما يرتبه هذا الخلط من إسقاط لعنصر أخر يلعب دوراً أساسياً في تكوين مركز المحامي ويضع عائقاً يحول دون هذا الخلط. وهذا ما اعتمده المشرع العماني دون القطري في مواضيع متفرقة منها ما نصت عليه المادة 2/1 محاماة بأن ‹› المحامون يمارسون مهنتهم مستقلين لا يخضعون إلا لضمائرهم وأحكام القانون ‹› والمادة 28 من ذات القانون والتي تنص على أن ‹› للمحامي حرية قبول التوكيل في دعوى معينة أو عدم قبوله حسب اقتناعه وله أن يسلك الطرق التي يراها ناجحة طبقاً لأصول المهنة ‹› وإذا كان العنصر الأول من هذه الرؤية يقرب مركز المحامي من مركز الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة من حيث طبيعة الخدمة التي تؤدى. فإن العنصر الثاني منها يحول دون اختلاط هذه المراكز لما يضعه بينهما من فروق جوهرية أسلوب وطريقة أداء الخدمة. فالموظف العام في ادائه للخدمة المناطة به يفتقد إلى الحرية والاستقلال، فهو لا يستطيع أن يمتنع عن أداء المهمة المكلف بها كما أنه في ادائه

3 زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق، ج2، ص 222 وما بعدها، بند 173؛
سعد، إبراهيم نجيب، (1974)، "انون القضاء الخاص"، الإسكندرية: منشأة المعارف، الجزء الأول،، ص 323، بند 128؛
هيكل، علي، (2012)،" شرح قانون الاجراءات المدنية والتجارية العماني"،، الإسكندرية : دار الجامعة الجديدة، ص 124، بند 51

لها يخضع للسلطة الرئاسية وفقاً للتدرج الهرمي الإداري، الامر الذي لا ينطبق على المحامي[4].

وهكذا تتجاذب الرؤيتان المتقدمتان مركز المحامي وتصبغان عليه صفة الخصوصية بحيث يمتنع تكييفه على أنه مركز من مراكز القانون العام. لذلك تعددت اتجاهات الفقه في تحديد طبيعة العلاقة بين المحامي وما يقوم به من عمل لموكله كما يستعصي وبذات الدرجة على كافة التكييفات التي تستمد من الروابط المعترف بها في إطار القانون الخاص.

فذهب اتجاه[5] إلى القول بأن ما يقوم به المحامي هو أداء خدمة عامة، وما يربط المحامي بالعميل هو عقد يخضع في تكييفه لعقود القانون العام، واعتبار الروابط التي تترتب عليه من روابط القانون العام. من أجل أداء هذه الخدمة هل ما قام به المحامي عمل قانوني أم قام بمجرد المرافعة أو كتابة المذكرات؟ ان محصلة ما انتهى إليه هذا الاتجاه، هو أن مرفق العدالة مرفق عام، والمحامي يقوم بدور هام في حسن سير هذا المرفق لما يتطلبه القانون من ضرورة تمثيل للخصوم لصحة الخصومة القضائية فالمركز القانوني للمحامي يماثل المركز القانوني للموظف العام أو الشخص المكلف بخدمة عامة.

ويعاب على هذا الاتجاه أن المحامي يمارس مهنة حرة ولا يتبع الإدارة العامة، فلا يوجد بينه وبينها أية علاقة تبعية، بل على العكس، فالفقه متفق[6] والتشريع العماني مستقر على استقلالية المحامي وفق المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم 108 / 96 بإصدار قانون المحاماة على عكس القانون القطري الذي لم ينص صراحة على استقلالية المحامي انما استقت هذه الاستقلالية من روح المشرع وفلسفته لمفهوم المحاماة بالمعنى المتقدم كمهنة حرة بحيث تعتبر استقلاليتها، أهم مقومات وجودها وفعاليتها في أداء دورها. فضلاً عن ذلك فأن هذا القول وان كان يعمل به عندما لا يختار المحامي من قبل الخصم، كما في حالة المساعدة القضائية فلا ينجح العمل به)عندما يقوم الخصم باختيار محاميه - وهو الفرض الغالب - إذ عندئذٍ توجد ولا شك رابطة تعاقدية بينهما ترتب فيما بينهما حقوقاً والتزامات.

الفرع الثاني

علاقة المحامي بموكله علاقة عمل

وإذا كان ما أخذ على الاتجاه السابق قد باعد بين المحامي وبين أفكار ونظم القانون العام، فانه يعتبر

4 أحمد ماهر زغلول، المرجع السابق، ج2، ص 217، بند 167.

5 Appleton Jean(1928), Traité de la Profession d'avocat, Dalloz, 2ed p. 22 et s. :مشار اليه لدى ابراهيم
نجيب سعد، المرجع السابق ص. 324

6 هيكل، علي، شرح قانون المحاماة، المرجع السابق، ص. 80؛
زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق، ج2؛
أبو عيد، الياس،) 2004(،" المحامي"، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية،، ص. 12 وما بعدها.

كافيا" بالنسبة لجمهور الفقه لاعتبار الرابطة بين المحامي والعميل من أفكار ونظم القانون الخاص.

فذهب اتجاه إلى القول بأن العلاقة بين المحامي والعميل تكون عقد عمل منها حالة المحامي الذي يعمل لحساب شركة ويخضع لتعليماتها، ويحتجون بذلك ان المحامي يتقاضى أتعابا بطريقة ثابتة شهريا او سنويا" وهذه العناصر التي يقوم عليها عقد العمل[7] .

انما يعاب على هذا الاتجاه[8] حتى وان عمل المحامي مع شركة او مؤسسة كمستشار فاستقلاله المهني والعلمي لا يتبع رغبة الشخصية المعنوية المتعاقد معها فله حرية الاتجاه في تقديم رأيه القانوني حيال القضايا والمواضيع التي تعرض عليه من الشركة. إضافة الى كونه لا يتفق ومهنة المحاماة لعدم وجود علاقة تبعية بين المحامي والعميل[9]. فعلاقة التبعية، هي ما اعتمد عليها الفقه والقضاء للتمييز بين عقد العمل وما يقترب منه من العقود الأخرى[10].

ويقصد بعلاقة التبعية بين العامل وصاحب العمل أن يؤدي الأخير عمله المتفق عليه تحت إدارة صاحب العمل وإشرافه، الا ان المحامي يعمل باستقلالية تامة غير متوفرة لدى العامل، ولا يتلقى من الموكل تعليمات ملزمة لأداء مهمته في الدفاع عنه. ومن ناحية أخرى، فإن المحامي يستطيع أن ينهي العلاقة بينه وبين العميل دون الخضوع لما يتطلبه قانون العمل. كما ان ما يتقاضاه المحامي من أتعاب لا تعتبر أجرا" حيث ان هذا الأخير ثابت ودائم على خلاف الاتعاب التي تنقطع وتتغير من قضية لأخرى.

---

7 كامل، رمضان،، (2008) "مسؤولية المحامي المدنية"، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ص4 ؛
كيرة، حسن،(1983)،" أصول قانون العمل"، الإسكندرية: منشأة المعارف،، ص 158؛
وقد ذهب في نفس الاتجاه، قرار محكمة القاهرة الابتدائية حيث قضت "بان المحامي ينتفع بأحكام قانون العمل اذا كان يعمل لدى صاحب عمل نظير أجر يتقاضاه في مواعيد دورية منتظمة طالما ان المستأنف، المحامي يعمل نظير أجر يدفع في مواعيد دورية منتظمة فان الذي ينظم العلاقة بين المستأنف والشركة التي يعمل بها انما هو عقد عمل طالما ان المرجع في ذلك الى تحقيق توافر عنصر التبعية بين افراد مهنة المحاماة وبين من يعملون لديهم من أصحاب الاعمال وهو الطابع المميز لقانون عقد العمل" : محكمة القاهرة الابتدائية دائرة استئنافية، في 1963/1/21، الهواري، عصمت، (1964)، "الموسوعة القضائية في منازعات العمال"، ،ج. 2، رقم 98، ص. 88 : أشار اليه حسين، محمد عبد الظاهر، (1993)، " المسؤولية المدنية للمحامي تجاه العميل"، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع،، هامش الصفحة 67

8 في عرض هذا الاتجاه ونقده انظر فتحي والي، المبسوط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، الجزء الاول، 2017، ص 712؛
المشهداني، عمار، (2012)، " الوكالة بالخصومة"، دار الكتب القانونية،، ص. 69 وما بعدها.

9 Cass., Civ., Chambre civile 1, 14 mai 2009, 08-12.966, Bulletin 2009, I, n° 90

10 نجيده، علي حسين، (2017)، "الوافي في قانون العمل القطري"، قطر: كلية القانون، جامعة قطر،، ص. 162

الفرع الثالث

علاقة المحامي بموكله علاقة مقاولة

نظرا" لعدم صحة الاتجاه السابق لافتقاد سلامة ودقة أساسه ذهب اتجاه[11] بالقول إلى أن العلاقة بين المحامي والعميل تكون عقد مقاولة. فالمحامي يتعهد بالقيام بمهمة معينة مقابل أتعاب محددة وهو يقوم بهذه المهمة على أحسن ما يستطيع في مصلحة العميل دون أن يكون تابعا له، إذ هو يراعي قواعد المهنة باعتبارها معاونة للقضاء. فالمحامي يقوم بعمله على وجه الاستقلال والأعمال التي يقوم بها تحوز ذات الطبيعة للأعمال التي تشكل محل عقد المقاولة. فدفاع المحامي عن الخصم ومساعدته له بالمشورة هي أعمال مادية في مجموعها وليست تصرفات قانونية.

هذا القول وإن صح العمل به في بعض القوانين كالقانون الفرنسي قبل تعديلاته الأخيرة التي لحقت بقانون الإجراءات المدنية اعتبارا" من عام[12]1971 كان يسبقها وجود تفرقة بين المحامي ووكيل الدعوى. فالأول هو الذي يتولى الدفاع عن الخصم المرافعة أو بمذكرات كتابية، كما يمنح له المشورة القانونية، أما الثاني فهو الذي يمثل الخصم في القيام بأعمال الخصومة الإجرائية. فالمحامي يقتصر نشاطه على الأعمال المادية، بينما تطلق سلطة وكيل الدعوى لتشمل الأعمال المادية والتصرفات القانونية التي تستلزمها الخصومة.

مثل هذا القول يصعب الأخذ به في قوانين أخرى مثل العماني والقطري[13] لترخيصهما بالوظيفتين في شخص المحامي. فالنظام القانوني له يعترف للمحامي بتمثيل الخصم أمام القضاء بما يتضمنه ذلك من القيام بتصرفات قانونية وأعمال مادية نيابة عنه وهو ما صادف اعتمادا ثابتا من المشرع العماني وفقا للمادة 77 إجراءات مدنية وتجارية من المرسوم السلطاني رقم 29 لسنة 2002 ومن جانب المشرع

11 السنهوري، عبد الرزاق، (2011)، " الوسيط في شرح القانون المدني الجديد"، دار نهضة مصر،الجزء ٧، ص 16، 17 بند ٥.

والي، فتحي: الإشارة السابقة

Solus et PERROT. (1961), Droit judiciaire privé. T.I. introduction Nations Fondamentales organisation judicaire éd. P. 7 ets N.944.

12 واعتبارا من هذه التعديلات بدأ القانون يتخلص تدريجيا" من ازدواجية نشاط الدفاع، فقلص دور وكلاء الدعوى حاصرا" نشاطهم أمام طبقة محاكم الاستئناف دون غيرها من المحاكم محررا" المحامين من القيود التي كانت تحدد نشاطهم في أطار الأعمال المادية وحدها وأتساع دورهم ليشمل فضلا عن هذه الأعمال مكنه التمثيل الإجرائي أمام القضاء: في تفصيل ذلك انظر زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق الجزء الأول، ص 53 - 70، بند 37 – 55.

هيكل، علي،" شرح قانون المحاماة العماني"، المرجع السابق، ص82 .

13 وكذلك المصري: في تفصيل ذلك انظر، زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق، ج2، ص 222 وما بعدها، بند 173؛

سعد، إبراهيم نجيب، المرجع السابق، ص 324، بند 138؛

هيكل، علي، المرجع السابق، ص83.

القطري في المادة 43 من قانون رقم (13) لسنة 1990 بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية — حيث جاء النص مشتركاً كالاتي: " التوكيل بالخصومة يخول للوكيل سلطة القيام بالأعمال والإجراءات اللازمة لرفع الدعوى ومتابعتها والدفاع فيها واتخاذ الإجراءات التحفظية إلى أن يصدر الحكم في موضوعها في درجة التقاضي التي وكل فيها وإعلان هذا الحكم وذلك بغير إخلال بما أوجب فيه القانون تفويضاً خاصاً."

ويجمع هذا النص الأعمال التي يقوم بها المحامي، وكما تناولها لا تقتصر على التصرفات القانونية فحسب، وإنما تمتد لتشمل الأعمال السابقة أو المختلطة بهذه التصرفات. وإذا كانت هذه الأعمال التي يقوم بها المحامي في القانون العماني، فإن مركزه لا يمكن بحال أن يختلط بمركز المقاول الذي ينحصر دوره في إتمام الأعمال المادية فقط والتي بمقتضاها يلتزم المقاول بصنع شيء أو أداء عمل لقاء اجر تطبيقاً للمادة 626 من قانون المعاملات المدنية من المرسوم السلطاني رقم 29 / 2013، وأيضا المادة 687 من قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني القطري التي اعتبرت بان على المقاول أن ينجز العمل طبقاً للشروط الواردة في عقد المقاولة.

فالمحاماة تخضع لقواعد تختلف ان لم تتناقض في كثير من المواضيع مع أحكام المقاولة: فالأخيرة من حيث الأصل عقد لازم[14] تطبيقا للمادة 626 معاملات مدنية عماني والتي تنص على أن "المقاولة عقد يلتزم بمقتضاه المقاول بصنع شيء ويقوم بأداء عمل لقاء أجر"، مع وجوب إنجاز العمل من المقاول وفقا" لشرط العقد في المدة المتفق عليها في المادة 631 معاملات مدنية عماني تقابلها المادة 687 مدني قطري، في حين ان المحاماة هي عمل غير لازم تطبيقا للمادة الأولى من قانون المحاماة العماني والمادة الثانية من قانون المحاماة القطري رقم 2006/23.

ومن ناحية أخرى، لا تنتهي المقاولة بموت رب العمل أو المقاول إلا إذا كانت شخصيته محل اعتبار تطبيقا للمادة 649 معاملات مدنية. على عكس المحامي ينتهي عمله لصالح العميل بوفاة أي منهما[15] ويخضع الاتفاق على أتعاب المحاماة لتقدير القاضي إعمالا للمادة 49 محاماة عماني والمادة 40 محاماة قطري. ولا تنصرف آثار التصرفات التي يجريها المقاول إلى رب العمل تطبيقا" للمادة 644/2 معاملات مدنية بل على العكس تنصرف في حالات عديدة آثار التصرفات التي يجريها المحامي إلى العميل إعمالا

14 السنهوري، عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 16، بند ٥.
15 هيكل، علي، المرجع السابق، ص 226 وما بعدها.

للمادتين 78، 81 إجراءات مدنية عماني[16]، تقابلها في نفس السياق المادتين 44 و47 من قانون رقم (13) لسنة 1990 بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري.

كما يؤكد على التباعد بين المقاول والمحامي على نحو لا يستقيم معه أن تخضع علاقة المحامي بالعميل إلى عقد المقاولة، كون المقاول مضارب معرض للكسب والخسارة [17]، وتضفي الخاصية صفة التاجر إذ كانت المقاولة بمناسبة عمل تجاري - أما المحامي - الوكيل - فلا يضارب ولا يعرض نفسه للكسب أو للخسارة، فهو يتقاضى أتعاب مقابل عمله، وله الحق في استرداد ما أنفقه من مصاريف في سبيل مباشرة الأعمال التي عهد بها إليه. فبغياب عنصر المضاربة، فإن المحامي لا يمكن أن يكتسب صفة التاجر كما أنه لا يمكن ان تصبغ اعماله بأنها أعمال تجارية، بل تستمر محافظة على صيغتها المدنية حتى ولو مورست على سبيل الاحتراف[18].

فبناء على ما تقدم، وإضافة ان المحامي يلتزم بموجب بذل عناية على خلاف المقاول الملزم بموجب بذل نتيجة، نؤيد من ذهب الى استبعاد وصف المقاولة عن عقد المحاماة.

الفرع الرابع

علاقة المحامي بموكله علاقة وكالة

إزاء التحفظات التي وردت على هذا الاتجاه ذهب أنصاره[19] إلى ضرورة البحث عن كل حالة يقوم بها المحامي على حده، لتقصي طبيعة الأعمال التي قام بها لصالح عميله. فإذا انحصر دور المحامي في القيام بالأعمال المادية فقط، فإنه يعد مقاولا" وتطبق أحكام المقاولة على علاقته مع العملاء شريطة ألا يخضع المحامي في أداء هذه الاعمال لرقابة وتوجيه عميله، وهذا الرأي يذهب إليه غالبية الفقهاء

16 حيث تنص المادة 81 إجراءات مدنية عماني و47 المادة مرافعات مدنية وتجارية قطري على أنه " كل ما يقرره الوكيل في الجلسة بحضور موكله يكون بمثابة ما يقرره الموكل نفسه إلا إذا نفاه أثناء نظر الدعوى في ذات الجلسة".

17 تطبيقا" للمادة 632 معاملات مدنية عماني، "يضمن المقاول ما تولد عن فعله وصنعه من ضرر أو خسارة وينتفي الضمان إذا نجم ذلك عن حادث لا يمكن التحرز منه" طعن تجارى عماني رقم 2005/72 جلسة 2005/10/12 مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا 1/10، ص365.

18 عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 15، بند 5؛
أحمد ماهر زغلول، المرجع السابق، ص 227، بند 177.
Cass. Com., 24 novembre 2015, pourvoi n°14-22.578: " L'article L.6-442 du Code de commerce n'est pas applicable à la relation nouée entre un avocat et son client, la profession d'avocat étant en effet incompatible avec toute activité à caractère commercial ", https://www.lettredesreseaux.com/P-451-1541-A-1la-relation-entre-un-avocat-et-son-client-confrontee-au-droit-economique.html.

19 السنهوري، عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 20 وما بعدها، بند 5؛
والي، فتحي، المرجع السابق، ص 711 وما بعدها، بند 324؛
سعد، ابراهيم نجيب، الإشارة السابقة.

وأهمّهم نذكر جوسران وبلانيول وكابيتان وريبير ومازوا[20] . وعلى النقيض من ذلك تطبق أحكام الوكالة، إذا كانت مقتضيات دوره منصبة على التصرفات والأعمال القانونية، كتقديم المحامي للطلبات والمرافعة والدفوع في الدعوى وتبلّغه الأحكام والطعن فيها، فيعد المحامي وكيلاً قانونيًا وتسري على أعماله أحكام عقد الوكالة[21] . اما الحالة التي تتضمن فيها مهنة المحامي خليط من المقاولة والوكالة أي أعمال مادية وتصرفات قانونية، طبقت بالنسبة لتصرفات الأخيرة أحكام الوكالة وبالنسبة للأعمال المادية أحكام المقاولة. وإذا تعارضت أحكام الوكالة مع أحكام المقاولة على نحو يصعب التوفيق بينهما وجب ترجيح العنصر الغالب من أعمال المحامي لطالما كان العقد في أساسه منصباً على التصرفات والأعمال القانونية التي تشكل الصفات الأصيلة المميزة لعقد الوكالة ما يحتم تطبيق أحكام عقد الوكالة دون أحكام المقاولة.[22]

وإعمالاً لهذه التحفظات عدل أصحاب هذا الاتجاه علاقة المحامي بالعميل من عقد مقاولة إلى عقد ذو طبيعة مختلطة يجمع المقاولة والوكالة معاً، وحالة عدم التوفيق بينهما يرجح عقد الوكالة على عقد المقاولة، وتصبح العلاقة بين المحامي والعميل يحكمهما عقد الوكالة.

الفرع الخامس

علاقة المحامي بموكله علاقة خاصة

ومع ذلك لم يسلم هذا الاتجاه بعدوله الأخير من المآخذ، في مقدمتها ما يؤدي إلى عدم استقرار طبيعة العقد الذي يحكم العلاقة بين المحامي والعميل[23]. ويلتزم معه الانتظار حتى فحص المهام التي أنيطت بالمحامي لتقصي طبيعة الأعمال التي تضمنتها لتحديد ما إذا كانت أعمال مقاولة أو أعمال وكالة. ويزيد من عدم الاستقرار، عدم ثبات المعاملة القانونية للمحامي. فهو في بعض الحالات يعد مقاولا، وفي حالات أخرى يعد وكيلا"، بل ان مركزه قابل لأن يتغير في الدعوى الواحدة إذا اختلفت طبيعة الأعمال التي باشرها في المراحل المختلفة للدعوى أمام محكمة الموضوع أو محكمة الطعن

20 السنهوري، عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 21 وما بعدها

21 السمامعة، خالد، (2015)، "التكييف القانوني لعقد استشارة المحامي في القانون الأردني"، دراسة تحليلية تطبيقي، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد الثاني، العدد الثاني، ص 450.

CA Bordeaux, 1er Chambre Civile - Section A, Arrêt Appel, 15 JANVIER 2008, No de rôle : 07/00353, https://www.legavox.fr/blog/maitre-jalain-avocat-au-barreau-de-bordeaux/relations-entre-avocat-client578.htm#:~:text=Les%20relations%20juridiques%20qui%20s,les%20raisons%20de%20sa%20r%C3%A9vocation.

22 الجندي، محمد صبري، (2012) "النيابة في التصرفات القانونية"، دراسة في التشريعات والفقه الإسلامي من منظور موازن، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع،، الطبعة الأولى، ص 149و142 .

23 زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق، ج2، ص 220، بند 179.

ومثل هذا الوضع يعد أحد المطاعن الأساسية للمأخذ السابق التي يمكن أن توجه لهذا الاتجاه ويحول دون الانحياز إليه.

ويمتد عدم انحيازنا لهذا الاتجاه ليشمل الحالة التي يقتصر فيها المحامي على مباشرة الأعمال المادية. فإن نسب مركز المقاول إليه يواجه بصعوبات تحول من دون مكننة الارتقان إليه. كل ذلك بالنّظر إلى الاقتصار على الأعمال المادية للقول بأن العقد هو من قبيل عقد المقاولة نافيا" على العقد الصبغة التوكيلية أثناء اضطلاع المحامي بأعمال قانونية تتمثّل أساسا في الاتفاق الواقع بين المحامي وعميله على رفع الدعوى نيابة عنه وتقديم الطلبات والدفوعات والطعون، والتي هي في مجملها أعمال قانونية. وترتيبا" على ذلك، فالاختلاف القائم في الأحكام المطبقة بين المقاولة والنشاط الذي يقوم به المحامي لا يمكن أن يكون بحال اختلافا" عرضيا"[24] وانما يعد اختلافا" جوهريا" لاختلاف اساسي يتعلق بطبيعة النشاط وذاتيته في كل عمل منهما، ونتيجة لهذا الاختلاف يتباعد نشاط المحامي عن المقاولة، ويقترب هذا النشاط بالقدر نفسه من عقد الوكالة، وهو ما ذهب اليه الفقه الإجرائي الغالب واعتمده المشرعين العماني والقطري.

ويعترض البعض[25] على هذا التقارب، ويرى بالتباعد بين الوكالة وعلاقة المحامي بالعميل، لما بين العملين من فروق واختلافات تفرض هذه المباعدة - ممثلة هذه الاختلافات من ناحية في كون الوكالة تعد من حيث الأصل عمل من أعمال التبرع، إلا إذا وجد اتفاق صريح أو ضمني يقضي بأن يكون للوكيل أجر. أما الرابطة بين المحامي والعميل فهي تنتمي من حيث الأصل إلى أعمال المعاوضات وليس التبرعات، حيث يتقاضى المحامي اتعاب مقابل مايؤديه من أعمال[26] حتى لو لم يكن هناك اتفاق خطي وفق ما جاء في نص المادة 40 من قانون المحاماة القطري رقم 2006[27]/23 . كما أنه في حالة انتداب المحامي في إطار نظام المساعدة القضائية في القانونين العماني والقطري فلا يمكن معه الحديث عن وكالة المحامي للعميل، مما يتأكد التباعد بين الوكالة وعلاقة المحامي بالعميل.

ومن ناحية ثانية، يشغل الوكيل في بعض الحالات مركز التابع، ويكون الموكل مسؤولا عن أعمال الوكيل

24 حيث يقرر بعض أنصار الراي القائل بان العلاقة بين المحامي والعميل عقد مقاولة، بان ذلك لا يغير من تكييف هذه العلاقة بانه عقد مقاولة كون العقد يخضع لبعض احكام تغاير احكام المقاولة عموما" ما دام يتميز بخصائصها الأساسية المتميزة: محمد لبيب شنب، بند 35 مشار اليه لدى احمد ماهر زغلول، الإشارة السابقة.

25 زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 230 - 230، بند 179 - 183.

26 المادة 46 قانون المحاماة العماني والمادة 36 قانون المحاماة القطري.

27 المادة 40 من قانون 2006/23، " إذا لم تعين أتعاب الحامي باتفاق مكتوب، أو كان الاتفاق باطلاً، كان لكل من المحامي والموكل المطالبة بتقديرها، بدعوى يرفعها بالطرق العادية أمام المحكمة المختصة. وتراعي المحكمة في تقدير الأتعاب أهمية القضية، والجهد الذي بذله المحامي، والنتيجة التي حققه."

مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه وتحصن النصوص المحامي من مثل هذه التبعية، فتفرض استقلالا" في مباشرة عمله، فلا يتقيد في إبداء الدفاع بوجهة نظر صاحب الرأي في الدعوى.

اما من ناحية ثالثة، لم يقتصر هذا الرأي على التباعد بين الوكالة وعلاقة المحامي بالعميل، بل امتد اعتراضه ليشمل خصوصية وذاتية هذه العلاقة، وهي كونها وكالة بالخصومة، لكون هذه الوكالة بالرغم من تمتعها بهذه الخصوصية فهي لم تستوعب كافة الوجوه المتعددة والمتنوعة لنشاط المحامي. فهي وأن قبلت بالنسبة للحالة التي يتولى فيها المحامي القيام بالأعمال القانونية، فلا تطبّق بالنسبة للحالات التي يقتصر فيها دور المحامي على مجرد إتمام اعمال مادية. ومن ثم فالوكالة لا تتضمن كافة وجوه اعماله، وعليه فلا محل للتضحية بعنصر أو بعناصر ولو كان الغرض منها تسهيل المقارنة بين الواقع والنظري.

وتنتهي هذه المحاولة بعد نقدها للمحاولات السابقة لكونها لم تعطي تكييفا" مقنعاً للرابطة بين المحامي والعميل، وترى بان هذه الرابطة وان عدت رابطة عقدية، فإن العقد أساسها هو من العقود غير المسماة له طبيعته الخاصة التي تحول دون إدراجه ضمن طوائف العقود الأخرى - خاصية الوكالة **الامر الذي سنفصله في المطلب الثاني حول مدى تطبيق أحكام الأخيرة عليه.**

المطلب الثاني

علاقة المحامي بموكله هي علاقة وكالة بالخصومة

في تصورنا تعد المحاولة السابقة فضلا عن تعارضها مع نصوص قانونية معتمدة، وردت في قانون المحاماة أو في قوانين أخرى في مقدمتها قانون الإجراءات المدنية والتجارية قد انتهت إلى ذات النتيجة التي آلت إليها المحاولة القائلة بان العلاقة بين المحامي والعميل خليط بين عقد المقاولة والوكالة، وفي حالة عدم التوفيق بينهما يرجح عنصر الوكالة.

وتتعارض المحاولة مع نصوص قانونية معتمدة، حيث يصطدم القول بأن الأصل في الوكالة بأنها عمل من أعمال التبرع مع صراحة الفقرة الأولى من المادة 729 من قانون رقم (22) لسنة 2004 بإصدار القانون المدني القطري حيث جاء فيها بان" الوكالة تبرعية، ما لم يتفق على غير ذلك أو يستخلص ضمناً من حالة الوكيل". لكن اتى مضمون المادة 690 معاملات مدنية عماني مغايراً عن النص القطري معتبرا الأصل في الوكالة ان تكون بأجر حيث نصت "على الموكل أداء الأجر المتفق عليه للوكيل متى قام بالعمل، فإن لم يتفق على الأجر وكان الوكيل ممن يعملون به فله أجر المثل وإلا كانت تبرعا". فالاستثناء هو التبرع أما الأصل تكون الوكالة بأجر ولو لم يتفق عليه، وفي حالة عدم الاتفاق

يكون للوكيل أجر المثل[28] واكدت على ذلك المادة 681/2 من القانون السابق " على الوكيل أن يبذل في العناية بها عناية الشخص العادي إذا كانت بأجر" وكذلك المواد 46، 47، 48 من قانون المحاماة.

أما بشأن المساعدة القضائية، فبإقرار المشرع القطري الصريح في المادة 64 من قانون المحاماة رقم 2006/23 حيث يقوم المحامي المنتدب عن المعسر بالدفاع عنه دون مقابل.

وفيما يتعلق بالحالات التي يشغل الوكيل فيها مركز التابع، ويكون الموكل مسؤولا عنه مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، فهذه الحالات لا تمثل القاعدة في أعمال الوكالة. وإنما في البعض من حالات عمل المحامي[29] حيث لا يكون فيها الموكل مسؤولا عن أعمال الوكيل، ومن ثم فالمحامي ليس هو الوحيد فيمن يقوم بأعمال الوكالة الذي يعمل كوكيل على وجه الاستقلال. وإعمالا لذلك يعد غير صحيح القول بإخراج علاقة المحامي من نطاق الوكالة.

اما فيما يتعلق بعدم استيعاب وكالة المحامي، وحتى بعد وصفها بخصوصية وذاتية خاصة - الوكالة بالخصومة - لجميع أعمال المحاماة، وقصر هذه الوكالة على الأعمال القانونية منها دون المادية، فذلك مردود، لأن أعمال المحاماة، وإن تعددت وجودها وتنوعت مظاهرها فيظل النشاط الرئيسي للمحامي من هذه الأعمال هي الأعمال القانونية الممثلة في الحضور، والمرافعة والدفاع عن المتهمين أمام جهات التقاضي، وما عداها من الأعمال الأخرى التي يقوم بها المحامي، يعتبر ثانويا لا يؤثر في تكييف العلاقة الأصلية بين المحامي والعميل على كونها وكالة، وبالتالي لا يؤثر في تطبيق أحكامها دون غيرها، ويعد ذلك تطبيقا لقاعدة الفرع يتبع الأصل.

أما بصدد ما انتهت إليه هذه المحاولة من وضعها لعلاقة المحامي بالعميل وتكييفها بأنها عقد من العقود غير المسماة، فهو ما لا نعتقد في صحة تصوره ولا في دقة أساسه لتعارضه مع نصوص قانونية معتمدة انتهت وبصريح اللفظ - وكما سنرى - بأنها وكالة بالخصومة، وكذلك ما انتهت إليه هذه المحاولة في موضع آخر[30] بقبول هذا التكييف والعمل به.

وبصدد القول بكون الرابطة بين المحامي والعميل أساسها عقد من العقود غير المسماة امر يوجب على

---

28 وفي ذلك يقول العلامة السنهوري " إذا كان الشخص يحترف مهنة يكسب منها عيشه، فالمفروض أن الوكالة التي تدخل في أعمال هذه المهنة تكون مأجورة: المرجع السابق ص18ه بند 279، ص 031، بند 279.

29 السنهوري، عبد الرزاق، المرجع السابق ص 590 وما بعدها بلد 291.

30 حيث يذهب إلى القول بأننا لا نري هجر التسمية التقليدية أو التخلي عنها لما لها من استقرار أو شيوع. وفي الاصطلاح تؤخذ الألفاظ بمعناها المتفق عليه علميا بصرف النظر عن معناها اللغوي، لذلك فاصطلاح الوكالة بالخصومة يظل قادرا على أن يؤدي الغرض منه طالما أتفق على أن المقصود به هو نشاط الدفاع المعاون أو نشاط المحاماة في مجلس القضاء: أحمد ماهر زغلول، المرجع السابق ص 239 وما بعدها، بند 184 وما بعده. وخاصة حاشية رقم 1 ص 236

القاضي البحث عن القاعدة القانونية الواجبة التطبيق على هذه الرابطة، والقيام بتكييفها دون التقييد بالوصف الذي يصف به المتعاقدين علاقاتهما التعاقدية[31]. وهو ما يجده القاضي بخصوص هذه الرابطة في عقد مسمى، والذي يطلق عليه المشرع الوكالة بالخصومة، ليطبق القواعد القانونية التي تحكمها سواء في قانون المحاماة أو القوانين التي تعنى بالمهنة. في حين القول بأن العقد غير مسمى فيتعين على القاضي في هذه الحالة[32] إعمال القواعد العامة للعقود ليخلص منها إلى حل بشأن ما يعرض عليه بخصوص هذا العقد، فإذا تعذر استخلاص الحل من هذه القواعد العامة لجأ القاضي إلى ما يمكن استنباطه من قواعد عن طريق قياس هذا العقد غير المسمى على عقد آخر مسمى يكون هو الأقرب إليه حيث يكون هذا العقد ممكنا.

وتظهر الصعوبة في هذا الشأن، إذا ما كان المعروض على القاضي عقد غير مسمى مركب أو مختلط ينطوي على أداءات ينتمي كل منها الى عقد من العقود المسماة، كعقد المحامي مع العميل، وفقا للرأي الذي يقول بأنه مختلط، ومن ثم لا يكون أمام القاضي بشأن العقود غير المسماة المختلطة أو المركبة إلا أن يطبق بشأنها أحكام كل عقد من العقود التي تضمنها في نطاقه الخاص. فإذا ما ازدادت صعوبة تطبيق الأحكام الخاصة بالعقود التي ينطوي عليها العقد المركب أو المختلط، ففي هذه الحالة يتعين تغليب أحد العقود باعتباره العنصر الأساسي فيه وما عداه من العقود، يعتبر ثانويا" لا يؤثر في وصف العقد الأصلي.

فوفقا" للتحليل المتقدم بشأن العقود غير المسماة لم تقدم المحاولة التي أصبغت هذه العقود على الرابطة بين المحامي والعميل إسعافا" ذات شأن لهذا التصور، فهي الأخرى لم تفلح في دمج الأعمال التي يقوم بها المحامي على تنوع وجوهها وتعدد مظاهرها دمجا" منطقيا" داخل إطار علاقة قانونية واحدة.

ولعدم قدرة المحاولات السابقة وعلى اختلاف مسالكها في اعطاء تكييف مقنع غير متهاتر المفترضات والمضمون لعلاقة المحامي مع العميل، ومرجعه كما يرى البعض[33] يحق اعتماد كل محاولة على عنصر والبحث في نطاقه وعزله عن غيره من العناصر الأساسية المؤثرة في الرابطة بين المحامي

31 حسين، محمد عبد الظاهر، (2000)، "الدور المنشئ للقاضي في إظهار الروابط العقدية"، القاهرة: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ص9، وقد أكد قانون المرافعات المدنية والتجارية الفرنسي على أن تلتزم المحاكم بضرورة إعطاء الدعاوي والخصومات تكييفها الصحيح دون أن يقف القاضي عند حد التسمية التي يقترحها الأطراف.

32 قاسم، محمد حسن، (2017)،" القانون المدني الالتزامات، العقد"، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، المجلد الأول، ص 82.

33 زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق، ص،239 بند 182؛
هيكل، علي، شرح قانون المحاماة، ص 92 وما بعدها

والعميل، ومن ثم في تشكيل المركز القانوني للأول بالثاني، والذي يتعين أن يؤخذ في الاعتبار حالة تحديد هذه الرابطة والمركز، مجموعة العناصر التي تسير في اتجاه قانوني معروف ممثلة في نوعية الخدمة التي يؤديها المحامي واستقلاله في أداء هذه الخدمة.

واستنادا" إلى طبيعة الخدمة المؤداة وأسلوب أداءها في معظم الأعمال التي يقوم بها المحامي، وبصفة خاصة الحضور عن الخصوم، والتوقيع على صحف الدعاوى والطعون والمرافعة والدفاع عنهم، وهي التي تمثل العنصر الأساسي أو الجوهري في تحديد طبيعة العلاقة بين المحامي والعميل، وما عداه من الأعمال يعتبر ثانويا، لا يؤثر في وصف العلاقة الأصلية التي تعد عقد وكالة[34] ومن نوع خاص، أعتمد لها المشرعين العماني والقطري خصوصية وذاتية خاصة ميّزت هذا النوع من الوكالة حيث أطلق عليه الوكالة بالخصومة[35].

والوكالة بالخصومة هي في جوهرها عقد بين المحامي والعميل، يلتزم بمقتضاه الأول بتقديم المعاونة الفنية ومعالجة موضوع أو موضوعات محددة معروضة على القضاء، أو على غيره من جهات القضاء الاستثنائي، ذلك لصالح العميل نظير مقابل مادي يلتزم به هذا الأخير، ويعتمد في تحديد هذه المعاونة سلطة المحامي في إنجازها على إرادة طرفي العقد. وهناك من اطلق عليها اسم أداة تطبيق القانون ان الخصومة القضائية هي حالة قانونية ناشئة عن مباشرة الدعوى وترتب علاقة قانونية بين الخصوم، وبذلك فان الخصومة القضائية عبارة عن مجموعة من الإجراءات القانونية التي تباشر

---

34 راغب، وجدي، (1986)،"مبادئ القضاء المدني، قانون المرافعات"، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 53 وما بعدها. دراسات في مركز الخصم المقال ص 190 حاشية؛
هيكل، علي، شرح قانون الإجراءات المدنية، ص 489، بند 231؛
هندي، أحمد،(2009)،" المحاماة وفن المرافعة"، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة،ص 44 وما بعدها بند 19؛
هندي، أحمد، (2017)، "قانون المرافعات المدنية والتجارية" الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص 410 وما بعدها بند 212؛
دويدار، طلعت، (2019)، "الوسيط في شرح قانون المرافعات"، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص 447 وما بعدها؛
أبو الوفا، أحمد، (2007)، "قانون المرافعات المدنية والتجارية"، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص 566 وما بعدها بند 933 وما بعده؛
المشهداني، عمار، المرجع السابق ص 73 وما بعدها؛
الفقي، سيد أحمد رجائي، (2006)،" المحاماة في الشريعة الاسلامية"،الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص 37ه وما بعدها.
وفي الفقه الإسلامي: استخدم فقهاء الحنفية مصطلح التوكيل بالخصومة في كتاباتهم، والمراد به التوكيل في الدعوى بين المتخاصمين في الشريعة الإسلامية، وهو المعروف الآن بنظام المحاماة، ويقول بن سهل وغيره والذي جري العمل أن التوكيل جائز لمن شاء من طالب أو مطلوب تبصره الحكام ج،1 ص 159.
وفي روضة الطالبين ج 4، ص 293 المدعي والمدعي عليه التوكيل في الخصومة رضي الخصم ام لم يرضي، وليس لصاحبه الامتناع عن مخاصمة الوكيل، سواء كان للموكل - ام لا، وسواء كان المطلوب بالتوكيل في الخصومة حالا، أو عقوبة الادمي؛
وقال الإمام الشافعي رضي الله عنه " وأقبل الوكالة من الرجال والنساء في العذر وغير العذر " انظر: الفقي، سيد أحمد رجائي، الإشارة السابقة.

35 وفي تطبيق ذلك انظر: طعنان تجاري عماني رقمي397 2006/409، جلسة 2007 / 414 مجموعة الأحكام السنة 7 ص 908 قرار رقم 60 في الطعن / 17، المجموعة السنة 2005، ص 151؛
طعن رقم 9 لسنة 2007 تمييز مدني قطري

امام القضاء.[36] ويلاحظ ان نطاق الوكالة بالخصومة في القانون الفرنسي وفق ما جاء في المادتين (411) و(413) من قانون الاجراءات المدنية ينطوي على القيام بالتصرفات والاجراءات القضائية باسم الموكل والحضور عنه، يعتبر مغايرا لبقية القوانين اذ لم يحدد ماهية الصلاحيات الناجمة عن الوكالة بالخصومة وانما استخدم ألفاظاً عامة ذات معانٍ واسعة مما حدا ببعض الفقه الفرنسي الى القول ان نطاق الوكالة بالخصومة واسع ويتضمن تفويض الوكيل بالخصومة صلاحية تقديم المشورة ورفع الدعوى وحضور المرافعة والدفاع فيها عن طريق تقديم الطلبات والمذكرات واللوائح الى القضاء والقيام بالتصرفات اللازمة للمحافظة على مصالح الموكل ما لم يرد نص يحد من هذه الصلاحيات[37].

وأيضا" يرى جانب من الفقه ان الوكالة بالخصومة بهذا النطاق وما تتضمنه من صلاحيات تعد وكالة في الاجراءات القضائية لأنها تخول الوكيل بالخصومة صلاحية تحريك الاجراءات القضائية ومتابعتها حماية لحق الموكل.[38]

وتطبيقا لذلك فإن القواعد والأحكام المنظمة لهذه العلاقة وتلك المراكز تجد مصدرها في التنظيم التشريعي الخاص بالمحاماة، وفي القواعد الأخرى التي تعنى بمهنة المحاماة، قانون الإجراءات المدنية والتجارية، قانون الإجراءات الجزائية، وما لم يرد به نص خاص بهذه القوانين يخضع للقواعد العامة للوكالة في قانون المعاملات المدنية العماني والقانون المدني القطري، وهو ما صادف اعتمادا" ثابتا" من جانب المشرع وفقا لقانون المحاماة العماني في المواد 43 - 1ه. وفي قانون الإجراءات المدنية والتجارية المواد 75 - 83، وفي غيرها من المواد الواردة في مواضع متفرقة من هذه القوانين وقانون الإجراءات الجزائية. وكذلك المواد الواردة بقانون المعاملات المدنية 672 وما بعدها خاصية المادة 687 من هذا القانون، والتي اعتمد فيها الذاتية الخاصة لوكالة المحامي للعميل، والتي نصت على أن "الوكيل بالخصومة لا يملك القبض إلا بإذن خاص من الموكل". لذا من الضرورة تحديد ماهية المركز القانوني للوكيل بالخصومة في المبحث الثاني.

---

36 النداوي، آدم وهيب، (1988)، "المرافعات المدنية"، بغداد: دار الكتاب

37 Jean Vincent، op. cit، P. 380 ; Gerald Conches، op.cit، p. 110: مشار اليه لدى المشهداني، عمار، الوكالة بالخصومة
المرجع السابق، ص126-135.

38 هندي، احمد، (1993)، " الوكالة بالخصومة، المركز القانوني للمحامي في الدعوى وسلطاته"، القاهرة: دار محمود للنشر والتوزيع، ص128

المبحث الثاني

ماهية المركز القانوني للوكيل بالخصومة

ان نطاق تنفيذ الوكيل للوكالة الصادرة اليه من الموكل تضيق وتتسع تبعاً لما يتم الاتفاق عليها بينهما. وعليه سنقوم في المطلب الأول بتحديد صفة الوكيل بالخصومة في الدعوى، ورغم ان الوكالة بالخصومة انما تعطي للمحامي سلطة تحريك الإجراءات امام المحاكم لحماية حق الموكل، فهي وكالة في الإجراءات لحماية الحق – وليست وكالة التصرف في الحق حيث سنقوم بتحديد صفة الممثل القانوني في الخصومة المدنية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

تحديد صفة الوكيل بالخصومة في الدعوى

الوكالة بالخصومة أثر قاصر على المحامي وحده، فهو وكيل بالخصومة، وهذه الوكالة قاصرة عليه ولكن ما هو المركز القانوني لهذا الوكيل؟ هل له صفة في الدعوى؟ أم اية صفة أخرى في الإجراءات؟ أم ليس هذا أو ذاك، وإنما فقط وكيلا بالخصومة، يقتصر دوره على متابعة الإجراءات، وتقديم المعاونة الفنية للخصوم. من اجل توضيح ذلك سنستعرض أهمية الصفة في الدعوى وجزاء تخلفها كشرط لتقديم الدعوى.

الفرع الأول

الصفة في الدعوى تكون للخصم وحده

استقر الفقه والقضاء على ان قبول أي دعوى مرهون بتوافر شرطي الصفة والمصلحة وهو ما عبر عنه القول المأثور: حيث لا مصلحة...فلا دعوى "Pas d'intérêt... Pas d'action"[39]. ويعبر عن الصفة كشرط لقبول الدعوى بالمصلحة الشخصية، وهى الصفة العادية أو الموضوعية. فالدعوى كوسيلة قانونية يتوجه بها الشخص إلى القضاء للحصول على تقرير حق أو مركز قانوني أو حمايته أو على العكس بنفي هذا الحق أو ذلك المركز. ولكي تقبل الدعوى يجب توافر شرط الصفة، فضلا عن تحقق شرط المصلحة والاهلية التي لا تعتبر شرطا" لقبول الدعوى وانما شرطاً لصحة الإجراءات تطبيقا للمادة 3 إجراءات مدنية عماني والمادة 71 من قانون رقم 1990/13 مرافعات مدنية وتجارية قطري. ودون الدخول في تفاصيل شرطي قبول الدعوى، وكذا شرط صحتها، سنتناول فقط ما يخدم

39 https://www.universalis.fr/encyclopedie/action-en-justice/1-les-conditions-de-l-action-en-justice/

فكرة البحث وهو التعرض في عجالة لبيان ماهية الصفة الموضوعية وجزاء تخلفها.

فيجب لقبول الدعوى توافر الصفة - العادية أو الموضوعية - وعليه ترفع الدعوى من ذي صفة ضد ذي صفة، أي أن يكون المدعي هو صاحب الحق أو المركز القانوني المدعي به. والمدعي عليه هو الطرف السلبي في هذا الحق أو المسؤول عن تجهيله. فتنسب الدعوى إيجابا" لصاحب الحق في الدعوى وسلبا" لمن يوجد الحق في الدعوى في مواجهته. فهي تمييز للجانب الشخصي للحق في الدعوى، والذي يقتضي وجود علاقة مباشرة بين أطراف الدعوى وموضوعها.

معنى ذلك، أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق أو المركز القانوني المراد حمايته، وإن توجه الدعوى إلى من اعتدي على هذا الحق. أي بمعنى اخر أن هناك تطابق بين المركز القانوني للشخص رافع الدعوى والمركز القانوني لصاحب الحق المدعي، كما يتطلب تطابق بين المركز القانوني للمدعي عليه، والمركز القانوني المعتدى على هذا الحق بالدعوى. وبوصفها وسيلة لطلب الحماية القضائية للحق أو المركز القانوني المدعي به، يلزم لقبول الدعوى توافر الصفة الموضوعية لطرفي هذا الحق بأن ترفع الدعوى ممن يدعي استحقاقه لهذه الحماية، ضد من يراد الاحتجاج عليه بها.

الفرع الثاني

جزاء تخلف الصفة كشرط في الدعوى

ان الصفة العادية[40] أو الموضوعية هي ما يعبر بها عن الجانب الشخصي للحق في الدعوى، كمركز يمنح للشخص حق التقاضي والقيام بإجراءات الخصومة. ويستند هذا المركز إلى الحق محل النزاع أو إلى نص في القانون أو إلى القاعدة التي تحكم التمثيل محل الطرف في الدعوى. ولذلك يقال شخصية الدعوى، أي ان توجد علاقة مباشرة بين أطراف الدعوى وموضوعها[41].

ووفقا لذلك يعد توافر الصفة الموضوعية، في الدعوى شرط لقبولها. وشأن الدعوى الطلب أو الدفع أو الطعن[42] ويحدد الصفة في الطلب سواء للمدعي أو المدعي عليه، القانون الموضوعي. فمثلا الصفة

40 إذا كان الأصل أن يكون المدعي هو صاحب الحق أو المركز القانوني، والمدعى عليه هو الطرف السلبي في هذا الحق، لكن القانون قد يعترف بالصفة في الدعوى لشخص آخر وهو ما يعرف بالصفة غير العادية، ويقصد بها حلول شخص او هيئة محل صاحب الصفة الأصلية في الدعوى بمقتضى نص في القانون، ومنها حلول الدائن متى توافرت فيه شروط أن يستعمل حقوق مدنية بما في ذلك رفع السنوي للمطالبة بحقوقه مادة 299 معاملات مدنية، ويكون الدائن نائبا عن مدينه نيابة قانونية تبررها المصلحة العاجلة للدائن في استعمال حقوق مدنية، ويجب ان تتوافر لديه الصفة في رفع هذه الدعوى وإلا كانت الدعوى غير مقبولة، انظر هيكل، علي، شرح قانون الإجراءات المدنية، ص284 وما بعدها، بند 122.

41 هيكل، علي، (2007)، "الدفع بإحالة الدعوى في قانون المرافعات"،،الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص81، الحاشية والاحكام المشار اليها.

اللازمة لرفع الدعوى بطلب بطلان تصرف المورث هي أن يكون وارثا ولا تنشأ له حقوق على التركة إلا بعد وفاة مورثه[43]. أما الصفة في الدفع فيحددها قانون الإجراءات المدنية العماني وقانون المرافعات القطري، لأن الدفع يعد بمثابة ردّ على طلب، فلا يتمسك به إلا من وجه إليه أو ممن يمثله او ممن تمسك عليه بالدفع[44]. بينما الطعن يشترك في تحديد الصفة فيمن يرفعه وفيمن يرفع عليه كل من القانون الموضوعي وقانون الإجراءات المدنية، فلا تقدم الخصومة في الطعن إلا بين من كانوا خصوما في النزاع الذي فصل فيه الحكم المطعون فيه[45].

وفي كل ذلك تستقل محكمة الموضوع باستخلاص توافر الصفة في الدعوى، لتعلق الأمر بفهم الواقع منها[46]. ولها أن تستعين بخبير لتحقيق الوقائع المادية المتعلقة بها شريطة أن يكون استخلاصها سائغا". وتدور الصفة مع وجود صاحب الحق وجوداً وعدماً. فإذا كان الدائن نقل حقه إلى شخص آخر قبل صدور الحكم فإن صفته ومصلحته تزولان. وتظهر مصلحة وصفة صاحب الحق الجديد، وهي التي تكون أساسا للدعوى القائمة، إذا بانتقال الحق تنتقل الصفة في الدعوى[47].

وترتيباً على ذلك إذا تخلف شرط الصفة، أي رفعت الدعوى من غير صاحب الحق نفسه أو بواسطة من يمثله، أو على غير ذي صفة، فإن الدعوى تكون غير مقبولة[48] وتقضي به المحكمة ولو من تلقاء نفسها، وفي أي حال تكون فيها الدعوى بعدم القبول تطبيقا للمادة 3 إجراءات مدنية عماني[49] والمادة 71 مرافعات مدنية وتجارية قطري. وإذا رفعت الدعوى على غير ذي صفة فإنها لا تنتج آثارها في

---

43 طعن شرعي عماني، رقم 2006 / 31 جلسة، 200610 / 14 المجموعة السنة 7، ص 20؛
قرار رقم 77 في الطعن 2005/23 جلسة 10/2005 29/ المجموعة 2005، ص 281

44 طعن مدني عماني، رقم 261 / 2000 جلسة 1/2006 /7/ المجموعة السنة 6 ص 170؛
طعن مدني عماني، رقم 209/2009 جلسة 2006 /12 /2 المجموعة السنة 7 ص 129؛
انظر أيضا" محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 42 /2006 ومحكمة التمييز، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 14 /2005

45 طعنان تجاري عماني، رقما 99/ 2013، 108 / 2013 مشار إليهما سابقا؛
طعنان مدني عماني، رقما 602، (xx / 2009 جلسة 2007/ المجموعة السنة 7، ص 522؛
قرارمحكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية،رقم: 148 /2009

46 قرار رقم 15 في الطعن 39/2002 جلسة 1/2003 /8 المجموعة حتى 2003 / 12 / 31 مسقط 200 ص 93؛
قرار رقم 71 في الطعن رقم 111 / 2005 جلسة 2005/ 10 / 22 المجموعة السنة 2005 ص 275.

47 هندي، أحمد، المحاماة، ص76، بند 21، والأحكام المشارة لديه

48 الطعنان مدني عماني، رقما 602، 03/ 2009 جلسة 9/2007 / 27 مجموعة احكام المحكمة العليا السنة 7 ص 522؛
طعن عمالي عماني، رقم 2005/ 133 مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة 6، ص 520؛
محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 102 /2009

49 وتطبيقا لذلك قضي بأن " المدعي إذا كان غير ذي صفة في الدعوى لا يسمعها منه القاض بتاتا ولو سمعها منه بعد حاكمة خارجة على القواعد الشرعية": قرار رقم 18 في المطعن رقم 2006 / 167، جلسة 2005 جلسة 2005 /، مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة 2005، ص 149.

مواجهة ذي الصفة الحقيقية إلا من تاريخ اختصامه في الدعوى[50] وإلا أدى إلى عدم قبولها[51]. فمدى قبول الدعوى واستمرارية نظر المحكمة لها بأن ترفع من ذي صفة، وهو من أوقع الاعتداء على حقه أو مركزه القانوني في مواجهة ذي صفة، وهو ايضا" من أوقع هذا الاعتداء على هذا الحق أو ذلك المركز القانوني. ومخالفة ذلك سواء وقت رفع الدعوى، أو أثناء نظرها يجعل الدعوى غير مقبولة، وتقضي المحكمة بعدم قبولها ولو من تلقاء نفسها،

وفي أية حالة تكون عليها الدعوى.[52] وليس بحال من الاحوال ان تقضي بالبطلان، لأن تخلف الصفة شرط لقبولها وليس شرطاً لصحة إجراءاتها حتى تحكم بالبطلان. وفى كل ذلك يختلف فيه مركز من اوقع الاعتداء ومن وقع عليه الاعتداء عن مركز من يعاونه فنياً في مباشرة الإجراءات بالوكالة عنه، وهو ما سنوضحه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

تحديد المركز القانوني للمحامي في الخصومة المدنية.

المحامي ليس ممثلاً قانونياً لأن هذه الصفة لا تثبت الا للطرف في الخصومة وهو ما يعبر عنها[53] بالصفة الإجرائية وماهيتها صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية للدعوى باسم غيره. ومؤدى ذلك، إذا لم يكن الخصم كامل الأهلية امتنع عليه متابعة الخصومة أمام المحاكم، وإن كان هو صاحب الصفة في الدعوى. وهنا يعين له ممثل قانونيً لتسيير أموره، كذلك فإن من يفقد أهليته بسبب عارض من عوارض الأهلية [54] يعين له ممثلا قانونيا (قيم أو وصي).

ففاقد الأهلية، وهو من يفتقد إلى أهلية التقاضي لا يستطيع أن يتقاضى بنفسه للدفاع عن حقوقه، ولذ أوجب القانون تعيين ممثلا إجرائياً له يباشر الإجراءات وتباشر الإجراءات في مواجهته باسم الأصيل. ويتوزع في هذه الحالة مركز الخصم بين الأصيل وممثله. فلكون الدعوى تباشر باسمه عن الأصيل يعد

---

50 وتطبيقا لذلك قضي بان: "للشركة شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الشركاء وأن إقامة الدعوى على أحد الشركاء بصفته الشخصية يجعلها مقامة على غير ذي صفة"، د. م، رقم 15 في الطعن 2003/ 102، جلسة 2006/ 3 /14، مجموعة أحكام المحكمة العليا لغاية 2006/ 12 /331، ص 277؛
طعن شرعي عماني رقم 2012 / 13، جلسة 2012/ 10 / 20، مجموعة الأحكام التي قررتها المحاكم العليا السنة 11، 16، ص 3

51 عمر، نبيل، (2009) "الدفع بعدم القبول ونظامه القانوني"، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص. 94، بند 66؛ الشريعي، إبراهيم، (2008)، "الصفة في الدفاع أمام القضاء المدني"، الاسكندرية: دارالجامعة الجديدة،، ص .279 وما بعدها.

52 وتطبيقا لذلك، قضي بأن الدفع بانتفاء الصفة، يتعلق بالنظام العام، أثره يجب على المحكمة التحقيق من صفة الخصوم، ويجوز التمسك به لأول مرة لدى محكمة الاستئناف: طعن مدني عماني، رقم 2005 / 241 جلسة 2006 / 1/7 مجموعة الأحكام السنة 6 ص 170؛ طعن مدني عماني، رقم 201030/ جلسة 2010 / 10 / 9 مجموعة الأحكام السنة 11 ص 98؛ قارن دهم 2 قرار رقم 81 في الطعن رقم 108 / 2005 جلسة 10/2005 / مجموعة الأحكام السنة 2005 ص 515

53 هيكل، علي، الدفع بإحالة الدعوى في قانون المرافعات، ص 80 وما بعدها، شرح قانون الإجراءات، ص 289 بند 127.

54 طعن مدني عماني 102 / 2008 جلسة 9/2008 / 29مجموعة الأحكام السنة 8 ص 76؛ محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 57 /2012

طرفاً في الدعوى تتصرف إليه آثار الأحكام الصادرة فيها بما في ذلك المسؤولية عن الإجراءات. لذا سنوضح مركز المحامي في الدعوى في فروع مختلفة.

الفرع الاول

المحامي ليس ممثلاً قانونياً

أن الممثل القانوني[55] وهو الولي أو الوصي أو القيم أو الحارس القضائي أو أمين التفليسة، يكتسب صفة الخصم ويعد طرفاً في الخصومة دون أن يكون طرفاً في الدعوى، لأن إرادته وحدها هي التي يعول عليها في مباشرة إجراءات الخصومة[56]، فهذه الإرادة وحدها هي التي يرجع اليها ويعتد بها في تقرير وجود هذه الإجراءات وصحتها. فالممثل دون الأصيل هو الذي يعتد به بالنسبة لقواعد الإعلان والحضور والغياب او الاستجواب وتوجيه اليمين وتلقيها، دون الشهادة لأنه طرفاً في الخصومة. كما تؤدي وفاته أو زوال صفته التمثيلية أثناء الخصومة إلى انقطاعها تطبيقاً للمادة 129 من قانون الإجراءات المدنية العماني والمادة 85 من قانون المرافعات المدنية والتجارية 13 /1990 القطري.

وبالنسبة للأشخاص الاعتباريين[57] فإن لهم ممثل قانوني أيضاً، يمثلهم من يعينه القانون أو نظامه الأساسي، كالمدير في شركات الأشخاص - رئيس مجلس الإدارة - في شركات المساهمة - المدير أو الرئيس بالنسبة للجمعية والولي بالنسبة للولاية والوزير بالنسبة للوزارة وهكذا.

والممثل القانوني في صوريته ليس له أن يقوم بأعمال المحاماة، لأنها مقتصرة على المحامي وحده وفقا" للمادة 2 من قانون المحاماة العماني والمادة 3 من قانون المحاماة القطري، كما أنه ليس له صفة في الدعوى، لأن الأخيرة قاصرة على الطرف في الدعوى، وإنما للممثل القانوني فقط صفة في مباشرة الإجراءات، ممثلاً لصاحب الصفة في الدعوى، ولذا لا يعد الممثل القانوني هو المدعي ولا المدعي عليه، لأن كل من هذا أو ذاك صاحب الصفة الأصلية في الدعوى.

ووفقا لذلك يتعين على الممثل القانوني، الولي، الوصي أو القيم أو مدير الشركة عند تمثيله لصاحب

55 راغب، وجدي، مبادئ القضاء، المرجع السابق، ص 147 وما بعدها؛
هندي، أحمد المحاماة، ص 79 وما بعدها بند 22؛
زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 237 وما بعدها بند 185

56 قرار رقم 31 في الطعن 200622 جلسة 6/2006 /25 مجموعة أحكام المحكمة العليا لغاية 2006/ 2 / 31 مسقط 2005 ص329؛
محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 150 /2009

57 طعن عمالي عماني، رقم 362/ 2013 جلسة 6/2016 / 21 مجموعة احكام المحكمة العليا السنة 13، 16 ص 868
طعن تجاري عماني، رقم 362/ 2013 جلسة 3/2014 / 13 المجموعة السابعة ص 194؛
طعن تجاري عماني، رقم 284 / 2012، جلسة 5/2013 / 23، المجموعة السنة السابعة، ص911، د. م2، قرار رقم 31 في الطين 2006 / 22، جلسة 6/2006 / 25 أحكام المحكمة العليا لغاية2004 / 12 / 30، مسقط 2005، ص 329؛
محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 19 /2009

الصفة الأصلية في الدعوى أن يثبت أولاً صاحب الدعوى القاضي أو من لديه عارض الأهلية أو الشركة في الدعوى، وأن يثبت سلطته كممثل قانوني لمباشرة الإجراءات عن هذا الشخص الطبيعي والاعتباري. وتطبيقا لذلك تختلف الصفة في الدعوى عن الصفة الإجرائية. فالأولى تثبت لأطراف الدعوى، أما الثانية فتثبت لأطراف الخصومة دون أن يكونوا أطرافاً في الدعوى، ما لم يكن أطراف لدعوى هم أطراف الخصومة كما لو باشر الطرف في الدعوى إجراءات الخصومة بنفسه ويكون ذلك متى توافرت لديه مع المصلحة والصفة أهلية التقاضي. ونتيجة لذلك تعد وسيلة التمسك بعدم توافر الصفة في الدعوى هي الدفع بعدم القبول. أما تخلف الصفة الإجرائية فيجري التمسك به عن طريق بطلان الإجراءات[58] ، لكون الصفة الإجرائية ليست شرطاً لقبول الدعوى إنما شرطاً لصحة الإجراءات[59] .

فإذا رفع شخص دعوى عن شخص لا يمثله - ولي عن شخص بالغ او مدير عزل عن إدارة شركة - فالذي يحدث فيما يتخذه هذا أو ذاك من إجراءات في هذه الحالة تعد باطلة[60] ويتم التمسك ببطلانها عن طريق دفع شكلي - ولا يمكن بحال طلب عدم قبول الدعوى، نظراً لكون الأمر لا يتعلق بقبول الدعوى وإنما بالإجراءات، فالأمر لا يتصل بالقبول وانما بصحة الإجراءات.

في هذه الحالة ولو فرضا" قضت المحكمة بعدم القبول دون البطلان، فيعد قضاء غير صحيح[61]. ومبرر عدم صحته، كون الممثل القانوني ليس طرفاً في الدعوى، لأنه ليس صاحب صفة في الدعوى بدليل أن آثار الحكم في الدعوى لا تنصرف إليه، بل تنصرف إلى شخص الأصيل، صاحب الصفة في الدعوى[62]. كما أن الممثل القانوني لا يدعي لنفسه حقاً أو مركزاً

موضوعياً يريد حمايته، وبالتالي فالحكم بعدم قبول الدعوى التي رفعت منه أو عليه باسم الأصيل - الطرف في الدعوى - غير صحيح. وإنما الصحيح هو بطلان ما تم اتخاذه من إجراءات يكون اتخذها الممثل القانوني بالمخالفة للقانون.

58 راغب، وجدي، مبادئ القضاء، المرجع السابق،ص 148؛
هيكل، علي، شرح قانون الإجراءات المدنية، ص،287 بند 127؛
عمر، نبيل، المرجع السابق، ص 94 بند 66 ؛
الشرعي، إبراهيم، المرجع السابق، ص279 وما بعدها.

59 محكمة استئناف القاهرة، دائرة 8 تجاري 2009/2/18؛
محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 64 /2012

60 ا النيداني، الأنصاري،(2009) ،" العيوب المبطلة للحكم وطرق التمسك بها"، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص 345 وما بعدها

61 نقض مصري، 1/1978 / 18، المجموعة السنة 28، ص 44؛
نقض 1/1970 /10 السنة 21، ص 101 نقض 1999/ 6 / 10 السنة 12 ص 588، نقض 1/1993 / 5 المجموعة الرسمية السنة 6 ص 527 مشار إليها لدى هندي، أحمد: المرجع السابق ص 80 حاشية.

62 طعن مدني عماني، رقم 2005 / 225 جلسة 3/2001 /19 مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة 6، ص 112؛
محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 115 /2012

الفرع الثاني

المحامي لا يعد طرفاً في الدعوى وانما ممثلاً فنياً للخصم.

لما كان المحامي عند ممارسته للمهنة يعد ممثلاً للخصم، فهو يوجه الإجراءات ويتلقاها باسم الخصوم وتنصرف آثارها لهم[63] . كما أنه يحضر عنهم ويعرض وجهات نظرهم بعد صياغتها في القالب القانوني الملائم. فوكالة المحامي على هذا النحو وإن اقتربت في أحد جوانبها من الصفة التمثيلية إلا أنها تظل مميزة عن التمثيل القانوني الذي اتخذ في حالات كثيرة كعلاج لعدم تمكين بعض الأشخاص من اللجوء إلى القضاء ومباشرة إجراءات التقاضي. فالوكيل بالخصومة ليس طرفاً في الدعوى، كما أنه ليس طرفا في الخصومة[64].

لا يعتبر المحامي طرفا" في الدعوى وإنما وكيلاً عن هذا الطرف[65]. وكونه كذلك يجب أن يكون معتمد للمرافعة أمام المحكمة التي يمارس أمامها أعمال المحاماة على تعدد وجوهها وتنوع مظاهرها[66] . فلا يكفي أن يكون مقيداً أمام لجنة قبول المحامين، وإنما يجب أن يكون معتمداً في درجة التقاضي الموكل فيها، فإذا كان يترافع أمام محاكم الاستئناف وجب أن يكون مقيداً أمام هذه المحاكم. وإذا كان يباشر الطعن أمام المحكمة العليا، وجب أن يكون معتمداً أمام هذه المحكمة على الأقل وقت نظر الطعن. فإذا لم يكن المحامي وكيلا - من الأصل - للخصم، أو كانت وكالته انتهت أو باطلة، أو كان غير معتمداً أمام المحكمة التي يترافع أمامها، فلا يحكم بعدم القبول، لأن الأمر لا يتعلق بالصفة، وإنما تطبق القواعد العامة في غياب الخصوم وفقا للمواد 84-1/86 /2 اجراءات مدنية عماني، وما يقوم به المحامي من إجراءات تعتبر باطلة[67]. كما لو رفعت الدعوى من صاحب الصفة ثم حضر المحامي الجلسة وأثير اعتراض حول التوكيل - بأن المحامي ليس موكلاً من قبل الخصم أو أن التوكيل باطلاً - فإن هذا

---

63 هيكل، علي، شرح قانون المحاماة، ص 103، وفي تطبيق ذلك قضي بأن " الآثار القانونية التي يقوم بها الوكيل لمصلحة الأصيل ترجع إلى الأصيل" طعن مدني عماني، رقم 2005/225 جلسة 2006/3/19 مشار إليه سابقا؛
أيضا "في نفس السياق محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 11 /2007

64 طعن تجاري عماني، رقم 436/2009 جلسة 2007/ 5 / 2، المبادئ الصادرة عن أحكام المحكمة العليا بشأن قانون المحاماة في الفترة من 2015/2006 ص 64؛
أيضا في نفس السياق محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 224 /2016

65 محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 208 /2010

66 طعن عمالي عماني، رقم 2007 / 149 جلسة 2008/1/14 مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة 8، ص 800؛
محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 122 /2012

67 طعن ايجارات عماني، رقم 694 / 2009 جلسة 2010/6/6، مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة 10، ص 554؛
قرار رقم 20 في الطعن رقم 109 / 2004 مجموعة أحكام المحكمة العليا مسقط،2005 ص 40، مبدا رقم 9 ؛
محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 9 /2007

الاعتراض لا يعد نزاعاً في الصفة، وإنما هو نزاع في سلطة التوكيل في الحضور عن الأصيل أمام المحكمة[68]. وفي نفس السياق قضت محكمة التمييز القطرية بأن الأعمال التي تتم بواسطة محامٍ لم يوكل سابقاً تعتبر باطلة الا انها سمحت بالاجازة على هذا البطلان حيث تثبت الإجازة إما بتحرير الوكالة أو تحرير وكالة صحيحة ولو بعد القيام بالإجراء الموكل فيه أو بحضور الخصم مع المحامي وإقراره بالوكالة ولو ضمناً بعدم إنكاره لها[69]. ومع اعتماد الحلول السابقة يذهب قضاء النقض العماني[70] إلى الكلام عن عدم القبول وليس البطلان، فقضي بأن "خلو صحيفة الدعوى التي تزيد قيمتها عن خمسة آلاف ريال عماني من توقيع محامي أثره عدم قبولها، لارتباط هذا الدفع بالنظام العام"; أيضا" قضي بان "عدم تقديم الوكالة عيب في الصفة، وعدم زوال هذا العيب قبل انقضاء ميعاد الاستئناف أثره رفض الاستئناف لعدم الصفة "; كما قضي "كشرط لقبول صحيفة الطعن أن تكون موقعة من محام مع صدور التوكيل باسمه، فتوكيل المكتب دون النص على اسم المحامي الذي وقع الصحيفة في التوكيل آثره رفض التوكيل لتقديمه من غير ذي صفة".

ويعيب البعض[71] على هذا المسلك لعدم صحة تصوره ودقة أساسه، لأن الأمر لا يتعلق بقبول الدعوى لتخلف الصفة لدى طالب الحماية القضائية. وإنما يتعلق بالتوكيل لوجود التوكيل أو لتقديمه في الوقت المناسب فالمسألة تتعلق بالإجراءات وليست بقبول الدعوى أو الطعن. ومن ثم فإن اتخاذ هذه الإجراءات

---

68 وتطبيقا لذلك قضي بأنه " لا يطالب الوكيل بإثبات الوكالة في حضور موكله إلا في حالة الإنكار، عدم تعرض محكمة الموضوع والموكل للوكالة دليل صحتها" عن تجاري عماني، رقم 2009 / 133 جلسة 11/2009 /4 مجموعة أحكام المحكمة العليا، السنة 10 ص 175؛

محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 9 /2007

69 وتطبيقا لذلك قضي بأنه" لما كان الثابت بالأوراق أن محامي المطعون ضده قد باشر الخصومة أمام محكمة أول درجة بموجب توكيل صادر له من أحد المدراء المخولين بالتوقيع عن البنك المطعون ضده وليس من رئيس مجلس إدارته، ثم قدم رفق رده على الطعن بالتمييز وكالة صادرة عن رئيس مجلس إدارة البنك لذات المحامي، ومن ثم فإن ما يثيره الطاعن من أن المطعون ضده لم يصدر توكيلاً صحيحاً للمحامي الذي باشر الخصومة إلا بعد صدور الحكم الابتدائي ما يدعو لبطلانه فلا محل له، لأن مباشرة المحامي للإجراء قبل الحصول على سند الوكالة لا يبطله طالما تأكدت صفته بإصدار توكيل صحيح له مما يعنى الإجازة، ويكون النعي على الحكم لهذا السبب على غير أساس" : محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 107 /2013

70 طعن مدني عماني، رقم 406/2008 جلسة 12 /20 / 2008، مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة 9 ص 64؛

طعن مدني عماني، رقم 457/ 2007 جلسة2008 / 6 / 27 المجموعة السنة 8، ص 453؛

طعن مدني عماني، رقم 106 / 2007 جلسة 2007 / 12 / 29 المجموعة السنة السابقة ص 157؛

طعن مدني عماني، رقم 2006 / 190 جلسة 10/2006 / 29 المجموعة السنة 7 ص 285؛

الطعنان تجاري عماني رقما 397، 409 / 2006 جلسة 2007 المجموعة السنة ص 908.

71 هيكل، علي، شرح قانون المحاماة، ص105 وما بعدها.

وفي تطبيق ذلك قضى بأنه " .... يتعين علي المحامي أن يكتب اسمه بوضوح ثم يوقع. علة ذلك أن يتسنى للمحكمة العليا معرفة ما إذا كان المحامي الذي وقع صحيفة الطعن من المحامين المقبولين أمامها توقيع الطعن باسم مكتب المحاماة وليس المحامي، أثره بطلان صحيفة الطعن ..."، طعن تجاري عماني، رقم2005 / 1371 جلسة 2006/ 3 / 29 مجموعة أحكام المحكمة العليا السنة 6 ص430

بالمخالفة للقانون يرتب البطلان وليس عدم القبول وهذا ما أكده قضاء النقض القطري متعارضا" مع القضاء العماني حيث قضى بان " عدم توقيع محام مقبول على صحيفة الاستئناف- م (2/6) من قانون المحاماة رقم (23) لسنة 2006- أثره بطلان الصحيفة"[72] . ويجب الإشارة الى ان الفارق جد كبير بين البطلان كدفع إجرائي يبدى في مستهل الخصومة وقبل الكلام في الموضوع تطبيقاً للمادة 110 إجراءات مدنية عماني، والدفع بعدم القبول الذي يجوز إبداؤه في أية حالة تكون عليها الدعوى وفق المادة 116/1 من القانون السابق، كما أن مناط التوجيه إلى طالب الحماية القضائية بقصد إنكار حقه في طلب صحة الحماية أو طالب الحماية على خلاف وكيله بالخصومة، فلكل دفع نظامه وأحكامه المختلفة الذي ينتظم بداخلها وتطبق عليه[73].

وإذا كان المشرع ينص على أن صحيفة الدعوى أو الطعن تبطل إذا لم يوقعها محامي مقبول المرافعة أمام المحكمة التي يتم الترافع أمامها[74] مادة 2/243 إجراءات مدنية ومادة 3 / 17 من قانون محكمة القضاء الإداري، فكذلك الأمر لا يختلف إذا كان المحامي قد قدم الصحيفة أو الطعن دون توكيل أو بتوكيل باطل، فيجب أن يقع ذات الجزاء على ما يقوم به المحامي من إجراءات وهو البطلان واعتبار الخصم غائباً[75].

فعدم القبول لا حديث عنه إلا حيث تتصل المسألة المطروحة على المحكمة بشروط قبول الدعوى أو الطعن أو الدفع، حيث يمكن أن تكون الشروط عامة أو خاصة أو إيجابية أو سلبية[76] ولكن قد يكون قصد المحكمة العليا - وكما يرى البعض وبحق[77] أن الطعن قدم من غير ذي صفة، بمعنى أن الشخص لا يكون له صفة التوكيل إلا إذا كان معه توكيل صحيح، أي أن له صفة التوكيل، ويستبعد أن يكون قصدها الصفة في الدعوى أو الطعن.

---

72 محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 16 /2009

73 في تفاصيل ذلك انظر: نبيل عمر، المرجع السابق، ص 152 وما بعدها بند 10 وما بعده؛
راغب، وجدي، (1976)،" دراسات في مركز الخصم امام القضاء المدني"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، سنة 18، ص 89 وما بعدها

74 وتطبيقا لذلك قضي بأن حضور المحامي أو تقديمه صحف الدعاوى الواقعة منه أمام محكمة الاستئناف شرط أن يكون مقيدا بجدولها، تخلف ذلك أثره بطلان الصحيفة تعلقه بالنظام العام " طعن مصري، 1089 / 2009 نقض 1/1995 / 20 مجموعة المكتب الفني السنة 46 ص 239. ؛
طعن مدني عماني، رقم389/ 2006 جلسة 2007/ 12 / 9 مجموعة الأحكام السنة 8 ص 297.

75 راغب، وجدي، مبادئ القضاء، المرجع السابق، ص 148 حاشية؛
زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق، ص. 241، بند 187.

76 هيكل، علي، شرح قانون الإجراءات المدنية والتجارية، ص.236 وما بعدها، بند 120

77 هندي، أحمد، المرجع السابق ص 83 وما بعدها، بند 23 والحكم المشار اليه والتي انتهت فيه محكمة النقض المصرية إلى أن بطلان التوكيل لصدوره من شخص ليس له صفة وقت صدوره يؤدي إلى عدم قبول الطعن لرفعه من غير ذي صفة : نقض 3/1997 / 26 طعن 60/969 من مجموعة أحكام النقض، السنة 48 ص 549، رقم 106.

وعليه يصبح ما يقوم به المحامي، دون توكيل صحيح، باطل لصدوره من غير توكيل، مما يعد ذلك عدم احترام لما نص عليه المشرع من إجراءات. ويمكن تفسير مسلك المحكمة العليا كذلك[78] على أن عدم وجود توكيل مع المحامي يرجع إلى أنه لا يمثل الخصم أو أنه يعمل من تلقاء نفسه، فكما لو أن المدعي لم يرفع الدعوى أو الطعن، وبالتالي تنتفي الصفة من الأصل في الادعاء أو.الطعن[79]

الفرع الثالث

المحامي ليس طرفاً في الخصومة

ان المحامي أو الوكيل بالخصومة ليس طرفاً في الدعوى لأنه ليس له صفة فيها، لكون الصفة أثر قاصر على صاحب الحق أو المركز القانوني المعتدي عليه. فمن طبيعة عمل المحامي متابعة الإجراءات أمام المحكمة باسم صاحب الدعوى ولمصلحته. فعدم تمتعه بصفة إجرائية لا يجعل منه طرفاً في الخصومة. فهذه الصفة مقتصرة على الممثل القانوني، وهو من يرخص له بتيسير الخصومة والقواعد المنظمة لمباشرتها، مما يكسبه صفة الخصم في حدود هذا الإطار، ولذا يعد طرفاً في الخصومة، دون أن يعد طرفاً في الدعوى[80]. والمحامي على خلاف الممثل القانوني لا يعتبر طرفاً في الخصومة[81]، وانما يعد ممثلاً للخصم في ممارسته للمهنة. وإذا ظلت وكالته متميزة عن الممثل القانوني الذي يتخذه في حالات كثيرة كعلاج لعدم تمكن بعض الأشخاص من اللجوء إلى القضاء لنقص أو عارض في أهليتهم، فهذا ما يجعل تمثيل المحامي للخصم بمثابة مساعد أكثر من ممثل له.

---

78 وتطبيقا لذلك قضي بأن "رفع الأم دعوى المطالبة بنفقة لابنها الذي أكمل سن الثامنة عشر دون توكيل منه لها، مآلها الرفض علة ذلك رفعها من غير ذي صفة" طعن شرعي عماني، رقم 2010/ 83 جلسة 2010/ 12 / 4 مجموعة الأحكام السنة، 11 ص 27 ؛ وقضي بأن " صحيفة الاستئناف المقدمة من محام لم يذكر اسمه في الوكالة ولا توكيل له من المكتب تعتبر صحيفة مقدمة من غير ذي صفة للمحكمة أن تقضي - به من تلقاء نفسها لتعلقه بالنظام العام " طعن مدني عماني، رقم 2010/ 6 20 جلسة 2010/ 1 2 / 5، السنة 11، ص 295

79 وتطبيقا لذلك قضي بأن " سفارات الدول ليس لها أن تحل محل الورثة إلا بتوكيل خاص" وجاء بالحكم أن الثابت من أوراق الطعن أن الدعوى المدنية والمطالب فيها بالدية الشرعية قد أقيمت من محام تم توكياه من السفارة الهندية وهي ليس لها صفة في أن تحل محل الورثة، وكان على المحكمة أن تطلب الوكالة القانونية من الورثة لقيام السفارة بتمثيلهم أو الحضور شخصية للمطالبة بحقهم، وبما أن الحكم المطعون فيه قد خالف ذلك فإنه يكون قد خالف القانون بما يقتضي القضاء بنقض الحكم المطعون فيه موضوعا في الشق المدني القاضي بدفع الدية وإعادة الدعوى إلى المحكمة التي أصدرته لتفصل فيها من جديد بهيئة مغايرة مع رد مبلغ الكفالة للطاعنة عملا بالمادة 55 من قانون الإجراءات الجزائية. طعن جزائي عماني، رقم 2014 / 6 جلسة 2016/9 / 1 مجموعة أحكام المحكمة العليا الدائرة الجزائية السنة 13، 16 ص 514.

80 هيكل، علي، شرح قانون المحاماة، ص. 101؛

ذنون، ياسر باسم، و الدليمي، اجياد، (2009)، "الخصومة في الدعوى المدنية"، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، عدد خاص ببحوث المؤتمر القانوني السنوي الأول، ص 7

81 هيكل، علي، شرح قانون المحاماة، ص 107 وما بعدها؛

نقض 18/1/ 1990, في الطعن رقم 2335 لسنة 50 قضائية: السيد، شوقي، (2014)، "في مواجهة البطلان"، القاهرة: دار الشروق، الطبعة الأولى

في تطبيق ذلك انظر محكمة التمييز القطرية، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 107 / 2013؛

محكمة التمييز، الدائرة المدنية والتجارية، رقم: 208 / 2010

والتمييز بين المحامي كوكيل للخصم -وكالة بالخصومة-، وبين ممثله القانوني يجد أساسه ومبناه[82] في خصوصية المهمة التي يؤديها المحامي والنشاط الذي يباشره، وهو ما يفرض خصوصية التمثيل الذي يمارسه. فالمحامي يقدم معاونة أو مساعدة فنية Assistance Technique للخصوم في مباشرة الإجراءات القضائية [83]، وينحصر دوره في التعبير القانوني عن إرادة الخصم وصياغة، وجهات نظرهم في القوالب القانونية المعتمدة فهو – وكما سبق - يعد مساعداً فنياً أكثر منه ممثلاً للخصم وتحجب إرادته إرادة الأخير، بل تتواجد إلى جوارها تقدم لها من وجوه المعاونة الفنية ما يكفل تغليبها وجذب عقيدة القضاء إليها. وهذا ما أكده البعض عن ان وظيفة المحامي هي الوكالة عن الخصوم أمام المحاكم للدفاع عن موكليهم، وتقديم المشورة لهم وتولي شؤونهم القضائية. [84]

وإذا كان الأمر يقتضي تمثيلاً للخصم، فهو تمثيل فني محدود بالقدر الذي تقتضيه هذه المعاونة التي ترد عليها العديد من القيود[85] ، فلا يعتبر ما يقرره المحامي بمثابة ما يقرره الخصم إلا إذا كان الأخير حاضراً الجلسة بشخصه ولم يصدر عنه ما ينفيه إعمالاً للمادة 81 إجراءات مدنية عماني [86]. فالقاعدة أن أعمال وتصرفات المحامي لا تلزم الموكل إلا إذا أقرها تطبيقاً للمادة 687 معاملات مدنية، أن المشرع سعياً منه وراء استقرار الإجراءات ودفعاً لتحايلات الموكلين فرض ميعاداً محدداً لجحود هذه الأعمال، بحيث يرتب انقضائه دون جحود إقراراً ضمنياً من الخصم لا يقبل منه بعد ذلك منازعة فيما تضمنه أو الادعاء بما يخالفه[87].

وعلى هذا النحو، فإن نشاط المحامي يظل محصوراً في التمثيل الفني للخصم كمساعد له، ودون أن يحجب بحال نشاط الخصم في الخصومة أو يطغى عليه، فإنه لا يمكن أن يكون طرفاً في الدعوى تنصرف إليه آثار الأحكام الصادرة فيها، أو تنسب له الحقوق والواجبات الإجرائية لمركز خصم[88].

82 زغلول، أحمد ماهر،، الإشارة السابقة

83 مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (2008)، تقرير الولوج الى العدالة، الدفاع والمساعدة القضائية، نيويورك، ص 2

Aurélien Bamdé,)2019(, Les missions de l'avocat: assistance et représentation, Avocat, Procédure, procédure civile, 5 Avril, https://aurelienbamde.com/2019/04/05/les-missions-de-lavocat-assistance-et-representation/

84 عامر، عبد العزيز،)1977(، " شرح قانون المرافعات الليبي"، القاهرة: مكتبة غريب،، ص. 91

85 في السلطات الخاصة للوكيل بالخصومة انظر هيكل، علي، شرح قانون المحاماة، ص 122 وما بعدها

86 طعن تجاري عماني، رقم 133/2009 جلسة 11/2009 /4 مجموعة أحكام المحكمة العليا، السنة 10، ص 675

87 زغلول، أحمد ماهر، المرجع السابق، ص 261 وما بعدها بند 187؛
هيكل، علي، المرجع السابق ص 111 وما بعدها

88 في الحقوق والواجبات الإجرائية الخصم انظر راغب، وجدي، دراسات في مركز الخصم امام القضاء المدني، المرجع السابق؛
النفياوي، ابراهيم أمين، (1991)، مسؤولية الخصم عن الإجراءات، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ص 131 وما بعدها ص. 263 وما بعدها

والتحليل المتقدم لدور المحامي وطبيعة مهمته يحول دون الخلط بينه وبين مركز الممثل القانوني بصفة عامة. فإرادة هذا الأخير هي التي يعتد بها في تفسير الخصومة والقواعد المنظمة لمباشرتها في حالات التي يستحيل على صاحب الصفة في الدعوى القيام بها. فيكتسب معها الممثل القانوني صفة الخصم في الخصومة ضمن حدود الإطار المرخص له به. ومع أهمية دوره لا يغني بحال عنه الاستعانة بالمحامي لمعاونته في اعداد النواحي الفنية التي تتطلبها الخصومة. وتصبح هذه الاستعانة الزامية[89] في الأحوال التي يقتصر فيها المشرع الحضور أمام القضاء على المحامين.

هذا التصور تؤكده النصوص التي اعتمدها المشرع العماني وواظب عليها. فالقواعد التي تنتظم الوكالة بالخصومة بداخلها قد وردت في الباب الثالث من الكتاب الأول من قانون الإجراءات المدنية والتجارية المواد 75 وما بعدها والمتعلقة بحضور الخصوم وغيابهم، وهو ما يعني امتداد من المشرع الإجرائي بالدور الفني المساعد للوكيل بالخصومة وإصداراً منه على تمييزه عن الممثل القانوني. أما الدعوى التي يرفعها الممثل القانوني نيابة عن الأصيل صاحب الحق المطلوب حمايته فهي صورة جائزة - على النحو السابق – فاذا أثبرت منازعة في هذه النيابة، كانت منازعة في الصفة الإجرائية، وهي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات باسم غيره ويترتب على تخلفها بطلان الإجراءات.

أما الوكالة بالخصومة والتي لا تثبت إلا للمحامي فتكون حين ترفع الدعوى من صاحب الحق المراد حمايته أو الممثل القانوني عنه، ولكنه لا يحضر بشخصه الجلسات. وإنما يخول المحامي حق الحضور عنه وشرح وجوه دفاعه. فإذا أثير نزاع حول هذا التوكيل أو جواز الحضور كان الأمر متعلقاً بصحة حضور الخصم وكان الجزاء هو اعمال قواعد الغياب المنصوص عليها في المواد 84-1/86 إجراءات مدنية. وقد أكد التشريع العماني والقطري على تمييزهما بين المركز القانوني للمحامي والممثل القانوني واعتماده لهذا التمييز حتى نهايته وفقاً لصراحة نص المادة 129 إجراءات مدنية عماني والمادة 85 قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 1990/13. وميّزت المادة 129 في فقرتها الأولى بين الممثل القانوني وعبرت عنه باصطلاح "النائب" وبين المحامي والتي عبرت عنه في الفقرة الثالثة - " بوكيل الدعوى" وتطبيقاً للنص يؤدي وفاة النائب أو زوال صفته أثناء سير الإجراءات إلى انقطاع سير الخصومة بقوة القانون[90]، وأيضا" المادة 85 عبرت عن ذلك بالقول:" ينقطع سير الخصومة بحكم القانون بوفاة أحد الخصوم، أو بفقده أهلية الخصومة، أو بزوال صفة من كان يباشر الخصومة نيابة عنه".

89 هيكل، علي، المرجع السابق، ص 72 وما بعدها

90 في انقطاع الخصومة وأسبابها انظر: علي هيكل، شرح قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص 515 وما بعدها بند 263 وما بعده.

تجدر الإشارة الى ان وفاة المحامي أو زوال صفته التمثيلية لا يؤديان إلى انقطاع الخصومة، بل تستمر الإجراءات دون أن يعوقها هذان العارضان. وكل ما يترتب من آثار هو تفويض المحكمة في أن تمنح أجلاً مناسباً للخصم الذي توفي وكيله أو انقضت وكالته الا إذا كان قد بادر فعين وكيلاً جديداً خلال خمسة عشر يوماً التالية لوفاة الوكيل أو لانقضاء الوكالة الأول.

والاعتداد بالعوارض التي تطرأ على الممثل القانوني دون المحامي إنما تستند إلى أن الأول بعد طرفا في الخصومة ومباشر إجراءاتها، دون المحامي الذي يقتصر دوره الأساسي على المساعدة الفنية دون أن يكون طرفاً في الخصومة[91]. ودون أن يقتضي تأجيل الدعوى إلا بالقدر الذي يتهيأ فيه لمحامي جديد الوقت لدراسة الدعوى وتقديم معاونته الفنية.

الخاتمة

ان فكرة الوكالة قد ظهرت لتسهيل التعامل بين الأشخاص نظرا" لوجود عقبات في بعض الأحيان عند قيام الشخص بالعمل بنفسه، فيفضل ان يوكل شخصا" من الغير. ومما لا شك فيه بانه لا يمكن فصل الوكالة من المحاماة. فالمحامي هو عصب مهنة المحاماة وقلبها النابض الا ان الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله مسألة احتدم الخلاف الفقهي بشأنها. وكان لهذا الخلاف بالغ الاثر في تبيان المركز القانوني للمحامي في الخصومة والذي بدوره لم تستقر أحكام القضاء على احكام متحدة بشأن تحديده ولا في الجزاء المترتب على مخالفته. فكشفت هذه الدراسة عن بيان هذه الطبيعة بأنها ليست خدمة شبة عامة تخضع في قواعدها واحكامها للقانون العام، كما انها ليست عقد عمل، ولا عقد مقاولة، ولا عقد وكالة عامة، ولا عقد مختلط بين الوكالة ولا المقاولة. من اهم ما توصلت اليه هذه الدراسة هو تصنيف الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله كعقد وكالة بالخصومة وهو ما صادف اعتمادا ثابتاً من جانب المشرع العماني والقطري.

وبالكشف عن الطبيعة القانونية لعلاقة المحامي بموكله كعقد وكالة بالخصومة فيكون قد ساهم في دوره في بيان مركز المحامي في الخصومة، وهو ما كشفت عنه هذه الدراسة بان المحامي ليس طرفا في الدعوى كما انه ليس طرفاً في الخصومة، وكذلك ليس ممثلاً قانونياً وانما ينحصر دوره ومركزه القانوني في التمثيل الفني للخصم كمساعد له.

التوصيات

وإذا كانت النتائج المتقدمة التي تحتويها الخاتمة تشكل المحصلة الاجمالية لهذه الدراسة، فإنه يتبقى

91 طعن تجاري عماني رقم 2006/ 436 جلسة 2017/ 5 / 2 مجموعة أحكام المحكمة العليا، السنة 7 952

مع ذلك نتيجة لا تقل أهمية عن توصية المشرع العماني بتعديل المادة 22 من قانون المحاماة العماني من جهة وذلك على النحو التالي:

النص قبل التعديل: المادة 22 "في غير المواد الجزائية لا يجوز التقرير بالطعن أمام المحكمة العليا إلا للمحامين المقيدين أمامها وإلا حكم بعدم قبول الطعن. كما لا يجوز لغيرهم الحضور عن الخصوم والمرافعة أمام هذه المحكمة"

النص بعد التعديل: المادة 22 "في غير المواد الجزائية لا يجوز التقرير بالطعن أمام المحكمة العليا إلا للمحامين المقيدين أمامها وإلا حكم ببطلان صحيفة الطعن. كما لا يجوز لغيرهم الحضور عن الخصوم والمرافعة أمام هذه المحكمة"

ومن جهة أخرى نهيب الى المشرع القطري بتثبيت الاجتهاد المعمول به امام المحاكم القطرية وذلك بإضافة نص في قانون المحاماة في باب الأحكام العامة يبين فيه الجزاء المترتب على تقديم صحيفة الدعوى أو الطعن إذا رفعت من محامي غير مقبول للترافع امام محكمة الموضوع أو الطعن، ممثلاً هذا الجزاء في بطلان صحيفة الدعوى أو الطعن.

كما توصي الدراسة بمسألة في غاية الأهمية لما قد يحدث في الواقع العملي، والحيلولة دون حدوثه ومقتضاه إذا كانت الوكالة بالخصومة لا تخول للمحامي سوى رفع الدعوى والقيام بالأعمال والإجراءات التحفظية الى أن يصدر الحكم في موضوعها، فالتصرفات الأخرى التي عددها كل من المشرع العماني في المادة 78 إجراءات مدنية وتجارية، والقطري في المادة 43 مرافعات مدنية وتجارية، وبصفة خاصة رد القاضي ومخاصمته والتنازل والاقرار والترك وقبض المبالغ المحكوم بها، فتستلزم وكالة خاصة. وعليه لا يكفي ذكرها في الوكالة بالخصومة العامة، والا أمكن للموكل التنصل منها. لذا نوصي بوجود وكالة خاصة بشأن التصرفات السالفة على سبيل الحصر كشرطاً لصحتها، والا قضت المحكمة ببطلان التصرف، أما غيرها من التصرفات التي وردت بالمادتين السابقتين يكفي فيها موافقة الموكل وذكرها في الوكالة بالخصومة العامة.

المراجع:

المراجع العامة:

- إبراهيم نجيب سعد، قانون القضاء الخاص، منشأة المعارف الاسكندرية، الجزء الأول، 1974.
- أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية، دار المعارف، القاهرة، 1965.
- أحمد أبو الوفا، قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار المطبوعات الجامعية، 2007.
- آدم وهيب النداوي، المرافعات المدنية، دار الكتاب، بغداد، 1988.
- حسن كيرة، أصول قانون العمل، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983
- طلعت دويدار، الوسيط في شرح قانون المرافعات، دار الجامعة الجديدة، 2019.
- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، دار نهضة مصر،2011،

- عبد العزيز عامر، شرح قانون المرافعات الليبي، القاهرة، مكتبة غريب،1977.
- علي هيكل، شرح قانون المحاماة العماني، دار الجامعة الجديدة، 2020.
- علي حسين نجيده، الوافي في قانون العمل القطري، كلية القانون، جامعة قطر، طبعة 2017
- علي هيكل، شرح قانون الاجراءات المدنية والتجارية العماني، دار الجامعة الجديدة،2012.
- فتحي والي، المبسوط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، الجزء الاول، 2017.
- محمد أبو زهرة، الخطابة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1934.
- محمد حسن قاسم، القانون المدني الالتزامات – العقد، المجلد الأول، دار الجامعة الجديدة، 2017
- وجدي راغب، مبادئ القضاء المدني، قانون المرافعات، دار الفكر العربي، 1986.

المراجع المتخصصة:

- إبراهيم الشريعي، الصفة في الدفاع أمام القضاء المدني، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- ابراهيم أمين النفياوي، مسؤولية الخصم عن الإجراءات، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى،1991
- أحمد ماهر زغلول، الدفاع المعاون، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 1991.
- احمد هندي، الوكالة بالخصومة، المركز القانوني للمحامي في الدعوى وسلطاته، دار محمود للنشر والتوزيع، 1993
- أحمد هندي، المحاماة وفن المرافعة، دار الجامعة الجديدة، 2009
- الأنصاري النيداني، العيوب المبطلة للحكم وطرق التمسك بها، دار الجامعة الجديدة،2009.
- رجائي سيد أحمد الفقي، المحاماة في الشريعة الاسلامية، دار الجامعة الجديدة،2006.
- رمضان كامل، مسؤولية المحامي المدنية، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة،2008
- علي هيكل، الدفع بإحالة الدعوى في قانون المرافعات، دار المطبوعات الجامعية، 2007.
- عمار المشهداني، الوكالة بالخصومة، دار الكتب القانونية،2012.
- محمد صبري الجندي، النيابة في التصرفات القانونية، دراسة في التشريعات والفقه الإسلامي من منظور موازن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2012، الطبعة الأولى.
- محمد عبد الظاهر حسين، الدور المنشئ للقاضي في إظهار الروابط العقدية، القاهرة، دار

النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2000.

- محمد عبد الظاهر حسين، المسؤولية المدنية للمحامي تجاه العميل، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع،1993.
- نبيل عمر، الدفع بعدم القبول ونظامه القانوني، دار الجامعة الجديدة،2009.
- الياس أبو عيد، المحامي، منشورات الحلبي الحقوقية، 2004

الابحاث والمقالات:

- خالد السمامعة، التكييف القانوني لعقد استشارة المحامي في القانون الأردني، دراسة تحليلية تطبيقية، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2015.
- ياسر باسم ذنون واجياد ثامر الدليمي، الخصومة في الدعوى المدنية، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، عدد خاص ببحوث المؤتمر القانوني السنوي الأول، 2009.
- وجدي راغب، دراسات في مركز الخصم امام القضاء المدني، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، سنة 18، 1976.

المراجع الاجنبية

- Cass. Com., 24 novembre 2015, pourvoi n°14-22.578 : https://www.lettredesreseaux.com/P-1541-451-A1-la-relation-entre-un-avocat-et-son-client-confrontee-au-droit-economique.html
- Aurélien Bamdé, Les missions de l'avocat: assistance et représentation, Avocat, Procédure, procédure civile, 5 Avril, 2019, https://aurelienbamde.com/2019/04/05/les-missions-de-lavocat-assistance-et-representation/
- CA Bordeaux, 1er Chambre Civile - Section A, Arrêt Appel,15 JANVIER 2008, No de rôle : 07/00353, https://www.legavox.fr/blog/maitre-jalain-avocat-au-barreau-de-bordeaux/relations-entre-avocat-client-578.htm#:~:text=Les%20relations%20juridiques%20qui%20s,les%20raisons%20de%20sa%20r%C3%A9vocation.
- Cass., Civ., Chambre civile 1, 14 mai 2009, 08-12.966, Bulletin 2009, I, n° 90

العلاقة بين جودة المراجعة الخارجية وتحسين جودة التقارير المالية: (دراسة ميدانية على عينة من المراجعين الخارجيين بالسودان)

د. الشامي عبد الهادي أدم عبد الهادي
أستاذ مساعد- جامعة بحري- كلية العلوم الإدارية- قسم المحاسبة والتمويل- جمهورية السودان.

د. محمد احمد سعيد البشير
أستاذ مساعد- جامعة بحري- كلية العلوم الإدارية
قسم إدارة الأعمال - جمهورية السودان.

الملخص:

هدفت الدراسة إلى التعرف علي العلاقة بين جودة المراجعة الخارجية وتحسين جودة التقارير المالية إستخدم الباحثان المنهج الوصفي التحليلي لوصف وإستقراء طبيعة العلاقة بين المتغير المستقل والمتغير التابع ، وللحصول علي البيانات الأولية للدراسة إستخدم الباحثان الإستبانة لجمع البيانات لعينة من المراجعيين الخارجيين بمكاتب المراجعة الخارجية العاملة بالسودان ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة إن إلتزام المراجع الخارجي بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة عن المنظمات المهنية المعنية يزيد من جودة المراجعة الخارجية والتي بدورها تنتج تقارير مالية ذات جودة تتصف بالملاءمة والمصداقية كما أن التأهيل العلمي والعملي للمراجع الخارجي يزيد من جودة أعماله وبالتالي يؤدي إلى تقديم تقارير مالية ذات جودة وتتصف بالملائمة والموثوقية بالإضافة إلى أن التخطيط الجيد لتنفيذ عملية المراجعة يحسن من جودة التقارير المالية التي تقدمها الشركة لأصحاب المصلحة . أوصت الدراسة أن يلتزم المراجع الخارجي بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة عن المنظمات المهنية المعنية، و أن يتم التأهيل العلمي والعملي للمراجع الخارجي، و لابد من التخطيط الجيد لتنفيذ عملية المراجعة الخارجية لأن ذلك يزيد من جودة المراجعة الخارجية.

الكلمات المفتاحية: المراجعة الخارجية، جودة المراجعة الخارجية، التقارير المالية، جودة التقارير المالية.

Abstract:

The study aimed to identify the relationship between the quality of external auditing on improving the quality of financial reports. The researcher used the descriptive analytical approach to describe and extrapolate the nature of the relationship between the independent variable and the dependent variable. To obtain the preliminary data for the study, the researcher used the questionnaire to collect data for a sample of external auditors in the external audit offices operating in Sudan. Among the most important results. The study concluded that the external auditor's commitment to the accounting and auditing standards issued by the concerned professional organizations increases the quality of the external audit, which in turn produces quality financial reports that are appropriate and credible. The scientific and practical qualification of the external auditor increases the quality of his work and thus leads to the provision of quality financial reports that are appropriate and reliable. In addition, good planning for the implementation of the audit process improves the quality of the financial reports provided by the company to the stakeholders. The study also recommended that the external auditor adhere to accounting standards. And the audit issued by the concerned professional organizations, that the scientific and practical qualification of the external auditor be completed, and good planning for the implementation of the external audit process because this increases the quality of the external audit .

Key words:

External audit, quality of the External audit, financial reports, quality of the financial reports.

1 الإطار المنهجي:

1.1 المقدمة:

في ظل التقلبات المالية الحادة وتزايد الطلب علي المعلومات المحاسبية الموثوقة والملائمة بما يواكب التطورات الإقتصادية المتلاحقة بالبيئة المحيطة بالإضافة إلى توسع الفجوة بين مايتوقعه مستخدمي التقارير المالية من عملية المراجعة الخارجية ومايؤدي فعلاً من خلال هذه العملية, لجأت الجمعيات المهنية إلى وضع المعايير الخاصة بالرقابة وضوابط جودة المراجعة الخارجية تلك المعايير التي تؤكد علي بذل العناية المهنية اللازمة والدربة والتاهيل العلمي والعملي بالإضافة إلى الإلتزام بالمعايير والتخطيط الجيد للعملية المراجعة بما يؤدي إلى ملائمة وموثوقية التقارير الدورية التي تقدمها المنشات للإدارة والفئات المختلفة التي تسخدم هذه التقارير .

جودة المراجعة الخارجية تعتبر ذات أهمية بالنسبة لجميع مستخدمي التقارير المالية وذلك لعلاقتها بتعزيز موثوقية وملائمة التقارير المالية وتأكيد منفعتها في إتخاذ القرارات المختلفة. كما تعتبر جودة التقارير المالية ذات أهمية بالنسبة لجميع مستخدمي التقارير المالية لإتخاذ القرارات المختلفة إلا أنه من مشكلاتها زيادة حجم وتعقد الإفصاحات فى التقارير السنوية، نتيجة لتعقد العلاقات المالية للشركات، أو لتضارب أهداف أصحاب المصالح المختلفين إوعدم الرغبة، أو القدرة، فى إستبعاد معلومات على الرغم من عدم أهميتها، ولكن توافر الخصائص النوعية لجودة المراجعة الخارجية قد يسهم في تلافي هذا المعوقات ويؤدي إلى تقديم تقارير مالية ذات ملائمة وموثوقية وذات نفع في عملية إتخاذ القرار.

مماسبق يري الباحثان أن من أهم مبرارات تناولهما لهذ الموضوع يكمن في بيان العلاقة بين جودة المراجعة الخارجية وجودة التقارير المالية وذلك من خلال قياسهما لجودة التقارير المالية معتمدين في ذلك على الخصائص النوعية للمعلومات المحاسبية التي توفر خاصية الجودة دون الإعتماد على المقياس التقليدية الأخري للجودة كمقايس جودة الأرباح وإدارتها.

1.2 أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة في الجانب العلمي والعملي ويمكن تناولهما على النحو التالي:

1.2.1 **الأهمية العلمية:** تتمثل في تناول علاقة جودة المراجعة الخارجية بتحسين المحتوي المعلوماتي للتقارير المالية بإعتبارها من الموضوعات المهمة ومحل إهتمام من قبل جميع الأطراف ذات العلاقة بالمحتوي المعلوماتي للتقارير المالية وكذلك تمثل محاولة من الباحثان لتقديم مادة علمية كإضافة لجهود الباحثين الذين تناولوا هذا الموضوع.

1.2.2 **الأهمية العملية:** تتمثل في دراسة متغيرات الدراسة لتوضيح العلاقة بين جودة المراجعة

الخارجية وجودة المحتوي المعلوماتي للتقارير المالية ومن ثم الوصول إلى إستنتاجات علمية تسهم في إتخاذ قرارات رشيدة تتعلق بالمراجعة الخارجية وعلاقتها بتحسين جودة التقارير المالية التي تقدمها المنشأت بصورة دورية.

1.3 أهداف الدراسة:

الهدف الرئيسي لهذه الدراسة يتمثل في بيان علاقة جودة المراجعة الخارجية بتحسين جودة التقارير المالية ويمكن تحقيقه من خلال الأهداف الفرعية التالية.

1.3.1 التعرف على علاقة الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة من قبل المنظمات المهنيّة المعنيّة بالمهنة بتحسين جودة التقارير المالية؟

1.3.2 إبراز علاقة التأهيل العملي والعلمي للمراجع بتحسين جودة التقارير المالية؟

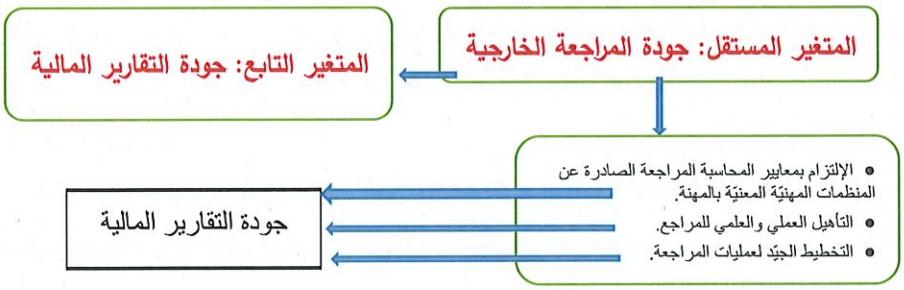
1.3.3 بيان علاقة التخطيط الجيّد لعمليات المراجعة بتحسين جودة التقارير المالية؟

1.3.4 معرفة علاقة جودة التنفيذ في العمل الميداني للمراجعة بتحسين جودة التقارير المالية؟

1.4 متغيرات الدراسة:

المتغير المستقل هو جودة المراجعة الخارجية حيث يشمل ثلاثة أبعاد وهي (الإلتزام بمعايير المحاسبة المراجعة الصادرةعن المنظمات المهنيّة المعنيّة بالمهنة، التأهيل العملي والعلمي للمراجع، التخطيط الجيّد لعمليات المراجعة) أما المتغير التابع وهو جودة التقارير المالية المتمثلة في ملائمتها ومصداقيتها ويمكن توضيح ذلك من خلال الشكل التالي:

شكل رقم (1) يوضح متغيرات الدراسة



المصدر إعداد الباحثان بالإستناد علي دراستي (بدوي، 2017)، (العركي، 2021).

فرضيات الدراسة:

لتحقيق أهداف الدراسة وحل مشكلتها وفقاً لنموذج الدراسة تسعي الدراسة إلى إختبار صحة **الفرضيات التالية:**

الفرضية الرئسية: لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين جودة المراجعة الخارجية وتحسين جودة

التقارير المالية لتتفرع منها الفرضيات التالية:

الفرضية الفرعية الأولي: لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة عن المنظمات المهنيّة المعنيّة بالمهنة وتحسين جودة التقارير المالية؟

الفرضية الفرعية الثانية: لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين التأهيل العملي والعلمي للمراجع وتحسين جودة التقارير المالية؟

الفرضية الفرعية الثالثة: لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين التخطيط الجيّد لعمليات المراجعة وتحسين جودة التقارير المالية؟

1.5 منهجية الدراسة:

لإستعراض الجانب النظري وكذلك التحليلي من الدراسة إعتمد الباحثان علي المنهج الوصفي التحليلي لأهميته في تفسير مشكلة الدراسة بصورة تفصيلية ، حيث أنه لا يتكتفي بوصف الظاهرة بل يحلل واقعها ويفسر نتائجها من خلال معالجة البيانات المتعلقة بها وصولاً إلى تفسيرات يمكن تعميمها لتحسين رصيد المعرفة ، من خلال هذا المنهج يسعي الباحثان إلى دراسة وتحديد العلاقة بين متغيرات الدراسة (جودة المراجعة الخارجية كمتغير مستقل و جودة التقارير المالية متغير تابع) وجمع البيانات المتعلقة بهما وتحليلها وصولاً إلى النتائج والتوصيات اللازمة .

1.6 حدود الدراسة:

الحدود المكانية: إشتملت الدراسة على عينة من المراجعين الخارجيين بالسودان (ولاية الخرطوم) والتي تم إختيارها مكاناً للدراسة لأنها تمثل المركز الرئيسي للهيئات المسؤولة عن تنظيم ممارسة مهنة المراجعة في السودان.

الحدود الزمانية: تم الحصول على بيانات الدراسة عن طريق إستمارة الإستبانة في العام 2022م.

الحدود الموضوعية: تناولت الدراسة جودة المراجعة الخارجية كمتغير مستقل وجودة التقارير المالية كمتغير تابع.

2 الدراسات السابقة:

في إطار بيان علاقة جودة المراجعة الخارجية بتحسين جودة التقارير المالية يتناول الباحثان عدد من الدراسات السابقة ذات العلاقة بهذا الموضوع وهي كما يلي.

- دراسة: (عدلان، 2009)

هدفت الدراسة إلى التعرف علي دور المراجعة الإلكترونية في جودة التقارير المالية في ظل تطور نظم

المعلومات المحاسبية والإستفادة من السرعة والدقة في تنفيذ عمليات المراجعة ومن نتائج الدراسة أن المراجعة الإلكترونية تزيد من قدرة المراجع في توسيع حجم العينة مما يعزز الثقة في رأيه الوراد في التقارير المالية ، المعلومات المحاسيبة في ظل المراجعة الإلكترونية تكون عالية الدقة ، كما توفر المراجعة الإلكترونية المعلومات التي تتضمنها التقارير المالية في الوقت المناسب ،كما أن التطبيق العلمي لأنظمة المراجعة الإلكترونية يؤدي إلى التحقق من جودة التقارير المالية.

- **دراسة:** (Hussainey، 2009)

هدفت الدراسة إلى بيان أثر جودة المراجعة على القدرة التنبؤية للمستثمر بالأرباح وذلك بقياس أثر جودة المراجعة المقدمة من قبل شركات المراجعة الاربعة الكبري على قدرة المستثمر على التنبؤ بالمكاسب المستقبلية. أهم نتائج هذه الدراسة، إن البيانات المالية تكشف للمستثمر معلومات ذات قيمة تساهم في توقع الأرباح المستقبلية كما أن توقعات المستثمرين صائبة ومتزايدة عندما تكون البيانات المالية مدققة من قبل إحدى الشركات الأربعة الكبار. إن المراجعة التي تتم من قبل شركات المراجعة الأربعة لكبرى تؤدي إلى جودة مراجعة فعلية ومحسوسة، ومن توصيات الدراسة أنه على الشركات أن تنتبه إلى الذي يراجع حساباتها لأن نتائج المراجعة تهم أصحاب الحصص الفعليين وهم المستثمرين والمحللين الماليين وتساعدهم على إتخاذ قرارات الإستثمار.

- **دراسة:** (سيما، 2013)

هدفت الدراسة إلى تحديد أثر عدم تماثل المعلومات علي مصداقية التقارير المالية ،ومن نتائج الدارسة أن هناك علاقة إيجابية بين عدم تماثل المعلومات وبين الإفصاح الملائم، تحسين الإفصاح الملائم يؤدي إلى تخفيض عدم تماثل المعلومات، كما أن عدم تماثل المعلومات يؤثر في التعبير الصادق عن الوقائع والأحداث الإقتصادية خاصة فيما يتعلق بمصداقية التقارير المالية، كما أن تحسين عدم تماثل المعلومات يؤدي إلى تخفيض ثقة المستخدمين لهذه التقارير وبالتالي قلة منفعة المعلومات، كما أن عدم تماثل المعلومات يؤثر في حيادية التقارير المالية.

- **دراسة (يوسف و محمد، 2015) .**

هدفت هذا الدراسة إلى بيان دور الإفصاح القطاعي في تعزيز ملاءمة التقارير المالية، وذلك من خلال توضيح دور المعلومات القطاعية في تعزيز القدرة على التنبؤ بالسعر السوقي للسهم وبحصة السهم من التدفقات النقدية التشغيلية المستقبلية، ومن نتائج الدراسة أن الإفصاح عن نتائج أعمال القطاعات التشغيلية يساعد في التنبؤ بالسعر السوقي للسهم، كما يساعد في التنبؤ بحصة السهم من التدفقات

النقدية التشغيلية المستقبلية، وكذلك تعزيز ملاءمة التقارير المالية.

- دراسة (Milici، Kellon، Mercer، و Yohn، 2016).

يتمثل الهدف الأساسي لهذه الدراسة في فهم أبعاد الجودة لكل التقارير المالية المراجعة، وقد حدد الباحثون في هذا الإطار مجموعة واسعة من المتغيرات التي تعزز مفهوم الجودة أو تضعفها. في هذه الدراسة، تم التعرف علي جودة التقارير المالية وجودة المراجعة بإستخدام إطار عملي يشمل (الأشخاص / المهام / البيئة) وذلك لتوضيح النتائج السابقة حول هذه الأبعاد وإستخدام هذا الإطار لمناقشة العلاقة بين التقارير المالية والأدبيات الأكاديمية للمراجعة وذلك لإبراز العلاقة بين جودة التقارير المالية وجودة المراجعة. من هذه المناقشات توفرت رؤى واقتراحات حول كيفية تعلم الباحثون في التقارير المالية والمراجعة من بعضهم البعض لتحسين الفهم الجماعي للتقارير المالية وجودة المراجعة من خلال إستخدام هذا الإطار، كذلك أيضًا تحديد فرص البحث في المستقبل.

- دراسة : (السامراي، 2016).

هدفت الدراسة إلى بيان أثر نظام الرقابة الداخلية علي جودة التقارير المالية في شركات صناعة الأدوية الأردنية المدرجة في بورصة عمان للأوراق المالية ومن أبرز نتائج الدراسة وجود تأثير ذو دلالة إحصائية لبيئة الرقابة والمعلومات والإتصالات علي جودة التقارير المالية في شركات صناعة الأدوية المدرجة ببورصة عمان من حيث الملائمة والتمثيل الصادق.

- دراسة: (الحياري، 2017).

هدفت هذا الدراسة إلى تحديد وتقييم أثر تطبيق مبادئ حوكمة الشركات في تعزيز موثوقية التقارير المالية الصادرة عن الشركات الصناعية المساهمة المدرجة في سوق عمان ،ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن آليات الحوكمة الأربعة (مجلس الإدارة، إدارة المخاطر، التدقيق الداخلي، الإفصاح والشفافية) كل آلية منها لها أثر ذو دلالة معنوية علي تعزيز موثوقية التقارير المالية الصادرة عن الشركات الصناعية المساهمة العامة المدرجة في سوق عمان المالي ولكن يتفاوت مدى الأثر من آلية لأخري حيث جاءت الآلية الرابعة وهي الإفصاح والشفافية في المركز الأول في حين جاءت الآلية الثانية هي إدارة المخاطر في المركز الرابع.

- دراسة: (زيدن، 2017)

هدفت الدراسة إلى بيان دور الحكومة الإلكترونية في ملائمة وموثوقية المعلومات المحاسبية ومعرفة العلاقة بين تطبيق الحكومة الإلكترونية والتحديات التي تواجه النظام المحاسبي ومعرفة العلاقة بين

تطبيق برنامج الحكومة الإلكترونية وجودة التقارير المالية ومن نتائج الدراسة توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين تطبيق منظومة الحكومة الإلكترونية وملائمة وموثوقية المعلومات المحاسبية وأن الحكومة الإلكترونية تقوم بإستخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات لتطوير وتدبير الشئون العامة كما يجب إعادة تنظيم التقارير المالية الحكومية بمايتوافق مع تطبيق منظومة الحكومة الإلكترونية وجودة التقارير المالية ووحداتها علي أساس التعامل مع الحكومة الإلكترونية كواقع فعلي.

- **دراسة : (العيسي، 2018)**

هدفت الدراسة إلى قياس مستوي الإفصاح الإختياري للشركات المسجلة في هيئة الأوراق والأسواق المالية السورية ومن ثم دراسة أثر الإفصاح الإختياري علي جودة التقارير المالية ومن نتائج الدراسة وجود أثر ذو دلالة إحصائية موجبة بين الإفصاح الإختياري وجودة التقارير المالية.

- **دراسة: (شققة، 2020)**

هدفت الدراسة إلى قياس دور نظم المعلومات المحاسبية الإلكترونية في تحسين جودة التقارير المالية للمؤسسات الحكومية الفلسطينية، ومن اهم نتائج الدراسة تقارير القوائم المالية الصادرة عن أنظمة المعلومات المحاسبية الإلكترونية في المؤسسات الحكومية الفلسطينية محايدة وممثلة للوقائع والأحداث وأعدت وفق ضوابط قانونية ومعايير مهنية وتمكن من إتخاذ القرار كما تدعم إتخاذ القرار المناسب.

- **دراسة : (ابو لبن، 2020)**

هدفت الدراسة إلى التعرف على واقع التدقيق الداخلي بالمؤسسات الحكومية بقطاع غزة ومعرفة تأثيره علي جودة التقارير المالية بالإضافة إلى معرفة معوقات تطوره ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن تدريب العاملين بقسم التدقيق والرقابة الداخلية بالمؤسسات الحكومية بقطاع غزة يتم بصورة دورية ويتم إشراك العاملين بالتدقيق الداخلي في الخطط الإستراتيجية للمؤسسة من قبل الإدارة العليا، كما توجد قوانيين وتشريعات تنظم عمل التدقيق الداخلي بالمؤسسة

- **دراسة: (حسونة، 2020)**

هدفت الدراسة إلى قياس أثر القياس المحاسبي لعمليات التوريق العادلة علي جودة التقارير المالية ومن نتائج الدراسة أن القيمة العادلة هي المقياس الأفضل لتحديد قيمة الأصول المالية الجديدة المحولة وتعتبر طريقة القيمة العادلة للتدفقات النقدية المتوقعة المتولدة عن تلك الأصول المالية المحولة هي أنسب وسيلة لتقدير القيمة العادلة كما أوضحت نتائج الدراسة أن مشاكل القياس المحاسبي الناتجة عن عمليات التوريق تؤثر جوهرياً وبشكل سلبي علي جودة التقارير المالية كما أن طرق إستخدام القيمة

العادلة في قياس عمليات التوريق تؤثر جوهرياً وبشكل إيجابي علي جودة التقارير المالية.

- دراسة: (صالح و ابراهيم، 2021)

هدفت الدراسة إلى إختبار أثر الإفصاح عن المياة علي جودة كل من التقارير المالية والأداء المالي للشركات المقيدة في سوق الأوراق المالية ومن النتائج التي تم التوصل إليها وجود تأثير معنوي موجب للإفصاح عن المياة علي جودة التقارير المالية مما يعني أن الشركة إجتماعياً لا تسعي إلى التلاعب في التقارير المالية وكذلك وجود تأثير معنوي موجب على الأداء المالي للشركة يتسق مع الإفتراض القائل ان الإفصاح عن المياة يسهم في تدعيم سمعة الشركة لدي أصحاب المصلحة ومن ثم تحسين الإيرادات وتخفيض التكاليف.

- دراسة: (Mesbah، 2022).

تهدف هذه الدراسة إلى دراسة أثر جودة المراجعة علي جودة التقارير المالية. وترجع أهميتها إلى إستخدامها عدة مؤشرات لقياس جودة المراجعة وهي أتعاب مكتب المراجعة، عدد السنوات التي أقضاها مكتب المراجعة مع العميل، وحجم مكتب المراجعة على الجانب آلأخر، وإستخدمت الدراسة إدارة الأرباح والتحفظ المحاسبي لقياس جودة التقاير المالية، وقد تم الحصول على البيانات من خلال القوائم المالية الشركات المدرجة في سوق الأوراق المالية المصري، قدمت الد ارسة أدلة تجريبية علي وجود علاقة إيجابية بين كل من حجم مكتب المراجعة وأتعاب مكتب المراجعة من جهة وجودة التقارير المالية من جهة أخرى. كما توفر هذه الدراسة أدلة تجريبية لمستخدمي القوائم المالية على إمكانية الإعتماد على التقارير المالية التي تم مراجعتها من خلال مكاتب المراجعة الكبيرة (Big4) أكثر من تلك التى تم مراجعتتها من قبل مكاتب المراجعةالأخري. بالإضافة إلى ذلك توصي الدراسة الأ يزيد عدد السنوات التي يمضيها المراجع مع العميل عن ثلاثة سنوات وذلك للحفاظ علي جودة التقارير المالية.

- مناقشة الدراسات السابقة:

علي الرغم من تشابه الدراسة الحالية مع هذه الدراسات السابقة من حيث الهدف وكذلك المتغير التابع (جودة التقارير المالية) كقاسم مشترك بينهما ،إلا أنَّ هناك إختلافات بينهما تتمثل في إختلاف البيئة التي تمت فيها الدراسة، وكذلك المتغير المستقل حيث تناولت هذه الدراسة الحالية أثر جودة المراجعة الخارجية كمتغير مستقل علي تحسين جودة التقارير المالية بينما كان المتغير المستقل للدراسات السابقة منصب حول دراسة القياس ، الإفصاح المحاسبي الإختياري ،التدقيق

الداخلي ،الرقابة الداخلية ،الحكومة الإلكترونية ،النظم المحاسبية الإلكترونية أو عدم تماثل المعلومات المحاسبية والذي تم بيان أثره علي المتغير التابع (جودة التقارير المالية).

3 مشكلة الدراسة

تمثل جودة التقارير المالية محور إهتمام الشركات والباحثين والجهات المهنية المتهمة بوضع المعايير التي تعزز من موثوقية وملائمة المحتوي المعلوماتي للتقارير بما يؤدي إلى إتخاذ قرارات رشيدة. فالعلاقة بين جودة المراجعة الخارجية وتحسين جودة التقارير المالية تتمثل في أن جودة المراجعة الخارجية تعتبر من الأدات المهمة التي تؤدي إلى تحسين جودة التقارير المالية وذلك من خلال تقديم معلومات ملائمة لإتخاذ قرارات رشيدة بطريقة تساعد على تحقيق أهداف هذه التقارير. في ظل غياب جودة مخرجات المراجعة الخارجية وعدم الإهتمام بالأبعاد الاساسية للجودة من قبل القائمين بأمر المراجعة لايمكن الحصول على تقارير مالية ذات جودة عالية. عليه فأن مشكلة الدراسة تتمثل فى دراسة وتحليل العلاقة بين جودة المراجعة الخارجية وتحسين جودة التقارير المالية وسؤالها الرئيسي هو (ماهي علاقة جودة المراجعة الخارجية بتحسين جودة التقارير المالية) لتكون الإجابة عليه من خلال الاسئلة الفرعية التالية؟

3.6.1 ما هي علاقة الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة من قبل المنظمات المهنيّة

3.6.2 المعنيّة بالمهنة بتحسين جودة التقارير المالية؟

3.6.3 ما هي علاقة التأهيل العملي والعلمي للمراجع بتحسين جودة التقارير المالية؟

3.6.4 ما هي علاقة التخطيط الجيّد لعمليات المراجعة بتحسين جودة التقارير المالية؟

3.6.5 ما هي علاقة جودة التنفيذ في العمل الميداني بتحسين جودة التقارير المالية؟

4 الإطار النظري

4.1 جودة المراجعة الخارجية

4.1.1 مفهوم المراجعة الخارجية

تعددت تعريفات المراجعة الخارجية ولكنها جميعاً تتفق في الأهداف التي تسعي عملية المراجعة إلى تحقيقها لذلك من بين هذه التعريفات نذكر الآتي: عرفت جمعية المحاسبة الأمريكية المراجعة "بأنها عملية منظمة لجمع و تقييم أدلة الإثبات عن مدى صحة العمليات و الأحداث الإقتصادية للتأكد من درجة التطابق مع المعايير الموضوعة و كذلك توصيل النتائج إلى الأطراف المعنية" (محمود، 1998) ،كما أن تدقيق الحسابات وهوعملية منظمة لجمع وتقييم الأدلة بشأن مزاعم الإدارة حول نتائج الأحداث

والتصرفات الإقتصادية للمؤسسة وهذا لتحديد مدى مطابقةهذه النتائج والمعاييرالقائمة وتوصيلها إلى الأطراف المعنية (لطفي، 2005) ، كما عرفت المراجعة الخارجية علي أنها "فحص أنظمة الرقابة الداخلية والبيانات والمستندات والحسابات والدفاتر الخاصة بالمؤسسة فحص إنتقادي منظم بقصد الخروج برأي فني محايد عن مدي دلالة القوائم المالية عن الوضع المالي لتلك المؤسسة في نهاية فترة معينة ومدي تصويرها لنتائج أعمالها" (عبدالله، 2012)،كما عرفت المراجعة الخارجية بأنها "الفحص الإنتقادي المحايد لدفاتر وسجلات المؤسسة ومستنداتها بواسطة شخص خارجي بموجب عقد و يتقاضى أتعاباً وفقاً لنوعية الفحص المطلوب منه، وذلك بهدف إبداء الرأي الفني المحايد عن صدق وعدالة التقارير المالية للمنشأة خلال فترة معينة". (جمعة، 2005).

بالنظر للتعاريف السابقة يمكن القول بان عملية المراجعة الخارجية هي عبارة عن إجراءات تتم بصورة حيادية ممنهجة وصولاً إلى رأي فني يوضح مدي إتساق نتائج التصرفات والأحداث الإقتصادية مع المعايير الموضوعة وكذلك عدالة التقارير المالية للمنشاة وتمثيلها الصادق للواقع.

4.2 أهداف المراجعة الخارجية

تسعى المراجعة إلى تحقيق عدة أهداف يمكن تفصيلها كما يلي: (بوعروج، 2016)

4.2.1 أهداف رئيسية

وفقا للمعايير الدولية للمراجعة الصادرة عن الإتحاد الدولي للمحاسبين، فإن أهداف المراجعة هي:

- إن الهدف من مراجعة البيانات المحاسبية المعدة في إطار مبادئ محاسبية متعارف عليها هو تمكين المراجع من إبداء رأيه في البيانات المحاسبية.
- يساعد رأي المراجع الخارجي في تحديد مصداقية البيانات المحاسبية، وعلى مستخدم هذه البيانات (على أي الأحوال) ألا يفترض أن رأي المراجع هو تأكيد لما ستكون عليه المنشأة في المستقبل، أو أنه بموجبه تعمل الإدارة على إدارة شئون المنشأة بفعالية وكفاءة.

4.2.2 أهداف خاصة

تعتبر الأهداف التي سبق ذكرها هي الأهداف الرئيسية للمراجعة، وفي سبيل تحقيق المراجع لتلك الأهداف، فإن هناك أهداف فرعية عليه أولا أن يحققها، وهي الستة الأهداف المتعلقة بفحص أرصدة حسابات القوائم المالية، هذه الأهداف تستخدم كأهداف وسيطة، وتعتبر حلقة وصل بين معايير

المراجعة وإجراءتها، وتتمثل هذه الأهداف الفرعية في الآتي:

4.2.2.1 **التحقق من الوجود:** أي أن الأصول والخصوم أو الإلتزامات موجودة فعلا في تاريخ معين.

4.2.2.2 **التحقق من الإكتمال:** يعني أن كافة الأصول والخصوم والمصروفات والإيرادات قد تم قيدها في الدفاتر والسجلات كاملة، وأنه لا يوجد عمليات غير مسجلة.

4.2.2.3 **التحقق من الملكية:** يعني أن كافة الأصول والممتلكات مملوكة للمؤسسة في تاريخ معين، وأن الخصوم أو الإلتزامات تمثل إلتزاما حقيقيًا على المؤسسة في تاريخ معين.

4.2.2.4 **التحقق من التقييم:** أن الأصول والخصوم قد تم تقييمها وقيدها بقيمتها الملائمة.

4.2.2.5 **التحقق من عرض القوائم المالية بصدق وعدالة:** أن كافة مكونات القوائم المالية قد تم الإفصاح عنها

وعرضها بصورة سليمة، وفقاً للمتطلبات القانونية والمهنية ذات الصلة.

4.2.2.6 **التحقق من شرعية وصحة العمليات المالية:** أي أن كافة الأصول والخصوم والمصروفات والإيرادات قد تم إحتساب قيمتها بدقة، وتم إعتمادها من السلطة المختصة قانوناً وفقاً لمتطلبات القوانين واللوائح والنظم النافذة، وتمت في الأغراض والأعمال الرسمية التي تحقق أهدافها.

4.3 مفهوم جودة المراجعة الخارجية

تعددت التعريفات التي تستخدم لوصف مفهوم جودة المراجعة لذلك عرفت بأنها" " تقدير السوق لإحتمال أن المراجع سوف يكتشف الإنحراف في النظام المحاسبي للعميل محل المراجعة وأنه سوف يقوم بالتقرير عن ذلك الإنحراف" (De Angelo, 1981) ،كما عرفت بأنها قدرة المراجع علي تدعيم مصداقية القوائم المالية والتقرير عن الممارسات غير السليمة (صالح، 2015) ،كما عرفت بأنها مدى قدرة المراجع على إكتشاف الخطأ والغش والتلاعب أثناء تنفيذ عملية المراجعة (Knapp, C & Michael, , 1991)،ايضاً عرفت بانها "قدرة مراقب الحسا بات علي إكتشاف والتقرير عن الأخطاء الجوهرية بالقوائم المالية وتخفيض عدم تماثل المعلومات بين الإدارة وحملة الأسهم في ظل إنفصال الملكية عن الإدارة من ثم حماية مصالح المساهمين. (سعودي، 2016) ، كما عرفت جودة المراجعة بأنها مدي إلتزام المراجع بالمعايير المتعلقة بالعمل الميداني ومعايير إعداد التقارير (Copley, Paul A. و Doucet, mary S.، 1993) ،وعرفت بأنها أداء عملية المراجعة بكفاءة وفعالية وفقاً لمعايير المراجعة مع الإفصاح عن الأخطاء والمخالفات المكتشفة والعمل علي تلبية رغبات وإحتياجات مستخدمي القوائم المالية (الأمدل، 2008) كما عرفت بأنها هي ماتتصف به المعلومات المحاسبية

التي تتضمنها التقارير المالية من مصداقية وما تحققه من منفعة للمستخدمين وأن تخلو من التحريف والتضليل وأن تعد علي ضوء المعايير القانونية (علي، 2013).

مما سبق يري الباحثان الأتي:

- تعدد تعريفات جودة المراجعة يعود إلى أن كل باحث ينظر لمفهوم جودة المراجعة الخارجية من زاوية معينة.
- تتفق هذه التعريفات في ان جودة المراجعة الخارجية تتطلب من المراجع القيام بإكتشاف الإنحرافات والأخطاء الجوهرية والممارسات غير السليمة وتخفيض عدم تماثل المعلومات لدعم مصداقية التقارير المالية.
- جودة المراجعة تتمثل في ارتفاع مستوي التأكيد في إحتمال عدم إحتواء القوائم المالية على تحريفات جوهرية والإلتزام بالمعايير وقواعد السلوك المهني للوفاء بإحتياجات أصحاب المصلحة بشأن تاكيد مصداقة القوائم المالية.

4.4 أهمية جودة المراجعة الخارجية

تهتم جميع الأطراف ذات العلاقة بعملية المراجعة الخارجية بأن تكون مخرجاتها ذات جودة عالية، فأهمية جودة المراجعة تكمن في أهمية تقرير المراجع الخارجي كمنتج نهائي لعملية المراجعة الخارجية والذي تعتمد عليه هذه الأطراف كمستخدمين خارجيين في إتخاذ قرارتهم المختلفة، بالرجوع إلى أدبيات المحاسبة والمراجعة يمكن توضيح أهمية جودة المراجعة بالنسبة للأطراف المختلفة كما يلي (دوارة، 2014).

4.4.1 إدارة المنشأة: تعد إدارة المنشأة هي المسؤولة عن إعداد القوائم المالية وبالتالي فهي حريصة على أن تكون هذه القوائم ذات ثقة ومصداقية وذلك لتتمكن من معرفة وضعها المالي الحقيقي وتحسين التعويضات وإستمراريتها في إدارة المنشأة كما أن سمعة الإدارة ومصداقيتها تنعكس على حصصها السوقية والتنافسية وتحسين أسعار أسهمها، لذلك كان لابد على الإدارة أن تتم عملية المراجعة الخارجية بأقصى درجات الجودة وخاصة على المدى البعيد نظراً لأنها تمثل الوكيل الذي تم توكليه من قبل المساهمين والمستثمرين.

4.4.2 مكتب المراجعة: إن قيام المراجع بعملية المراجعة بكفاءة وجودة وفعالية تنعكس عليه بالعديد من النتائج الإيجابية لعل من أهمها إخلاء المسؤولية تجاه الأطراف بأن ما قام به موافق للمعايير وقواعد وآداب سلوك المهنة وتحسين سمعته الحسنة بما ينعكس على أجوره بشكل عام وتحسين القدرة

التنافسية لمكتب المراجعة فضلاً عن تحسين التصنيف العلمي والعملي والإحتكام إليه في قضايا كبرى على مستوى الدولة.

4.4.3 **البنوك والدائنون والمقرضون الآخرون:** يهتمون بشكل كبير في أن تتمتع عملية مراجعة القوائم المالية بجودة عالية حيث يقومون على أساسها ببناء قرارات إرتباطهم بالمنشأة وهل سيستمرون في منح المزيد من القروض أو إعادة جدولتها، كما تفيد الجودة العالية في المراجعة في التنبؤ بعمليات الفشل المالي أو تعثرها في السداد.

4.4.4 **الجهات الحكومية والمنظمات المهنية :** إن للجهات الحكومية مصلحة كبيرة في أن تتم عملية المراجعة بجودة وفعالية كبيرتان ذلك بما ينعكس على تحسين إيرادات الخزينة الحكومية أو المساعدة في منح التعويضات للمنشأة لإستمراريتها ، كما تخدم الإقتصاد ككل وخاصة إذا كانت هذه المنشأة تقوم بمجال حيوي كقطاع الكهرباء أو المياة ، كما أن المنظمات المهنية تهتم كثيراً بإجراء عملية المراجعة بجودة لأن ذلك يعني بالنسبة إليها تطبيق المعايير والقواعد التي أصدرتها تطبيقاً فعلياً على أرض الواقع بما يحقق الهدف من وجود هذه المنظمات .

4.4.5 **المستثمرين (الحاليين والمستقبليين) :** إ ن الأسواق المالية وخاصة الكفوءة منها تنطلق من فكرة أن الأسهم تستجيب بسرعة لكل معلومة جديدة تكون من شأنها تغيير نظرة المستثمرين ، ولعل مصدر المعلومات الأساسي لكل مستثمر هو القوائم المالية ، لكن المستثمر العادي غير قادر على إكتشاف التلاعب والأخطاء الموجودة في القوائم المالية لذلك يعتمد بشكل كبير على تقرير المراجع في مواجهة ذلك النقص ، وبالتالي ستكون عملية المراجعة عنصر أساسي من العناصر التي تساهم في تغيير مسار قراره الإستثماري وان يتوقع من المراجع أن يقوم بعملية المراجعة بأقصى درجات الجودة والمصداقية ،حيث يمثل طرف المستثمرين الحاليين والمرتقبين أهم طرف من أطراف استمرارية المنشأة وأن إرضائهم من أهم الأمور التي يجب أن يقوم المراجع بها وذلك للقيام بعملية المراجعة على أكمل وجه .

يرى الباحثان أن جودة المراجعة الخارجية تمثل أهمية قصوي لجميع الأطراف المستفيدة من عملية المراجعة مثل (إدارة المنشأة، مكاتب المراجعة، البنوك، الدائنون، المقرضون، الحكومة، المستثمرون) والتي يهمها أن تكون مخرجات المراجعة الخارجية ذات مستوي عالي من الجودة والمصداقية حتي تكون القرارات التي يتخذونها علي أساسها رشيدة.

4.5 خصائص جودة المراجعة الخارجية

لقد حددت إرشادات جودة المراجعة الصادرة من الإتحاد الاروبي بأن الجودة هي الدرجة التي تحدد الخصائص اللازمة لتحقيق متطلبات المراجعة وتتضمن هذه الخصائص مايلي (قندور و مراد، 2018)

4.5.1 **الأهمية:** أي مدي أهمية القضية التي تخضع للإختبار في المراجعة وبالتالي يمكن تقييمها بأبعاد متعددة مثل الحجم المالي للعميل وتأثير أداء العميل علي المجتمع او القضايا المتعلقة بالسياسات الرئيسية؟

4.5.2 **الموثوقية او إمكانية الإعتماد:** المقصود بها هل تعكس نتائج عملية المراجعة والإستنتاجات التي يتم التوصل إليها بشكل دقيق الظروف الفعلية فيما يخص القضية الرئيسية التي تم إختبارها؟

4.5.3 **الموضوعية:** ويقصد بها هل تم إنجاز عملية المراجعة بطريقة نزيهة وعادلة بدون ضرر أو محاباة؟

4.5.4 **المجال:** هل تحدد خطة مهمة المراجعة بشكل ملائم جميع العناصر المطلوبة لمراجعة ناجحة؟

4.5.5 **التوقيت الملائم:** يقصد به هل يتم تسليم نتائج المراجعة في الوقت الملائم؟ وقد يتضمن هذا تحقيق متطلبات النهايات أو القيود المحددة أو تسليم نتائج المراجعة عندما تكون مطلوبة لإتخاذ القرار أو عندما تكون من المتوقع أنها ذات فائدة أعظم في تصحيح نواحي أو مجالات ضعف الإدارة؟

4.5.6 **الوضوح:** بمعني هل كان تقرير المراجع واضحاً وموجزاً في تقديم نتائج المراجعة؟ وهذا قد يتضمن بشكل نموزجي الموثوقية والمجال والنتائج وأي توصيات يمكن أن تفهم فوراً من قبل القائمين على التنفيذ والقائمين على العملية التشريعية الذين قد لا يكونو خبراء في القضايا التي حددت ولكن قد يحتاجون للعمل وفقاً للتقرير؟

4.5.7 **الكفاءة:** بمعني هل خصصت الموارد على عملية المراجعة بشكل معقول في ضوء مدي أهمية ودرجة تعقيد عملية المراجعة؟

4.5.8 **الفاعلية:** بمعني هل لقيت نتائج وتوصيات وإستنتاجات المراجعة الرد والإستجابة الملائمة من قبل الشركة محل المراجعة والحكومة والقائمين على العملية التشريعية.

4.6 جودة التقارير المالية

4.6.1 مفهوم جودة التقارير المالية.

إن التقاريرالمالية كوسيلة لتوصيل المعلومات المالية وغير المالية للاطراف المستفيدة منها في إتخاذ القرارات المتخلفة لابد ان تتصف بالملائمة والمصداقية التي تضفي عليها الجودة المطلوب توفرها

في هذه التقارير. وان مفهوم جودة التقارير المالية حظي بالإهتمام من قبل العديد من الباحثين والمنظمات المهنية ولكن على الرغم من أهميته لكافة الأطراف المستفيدة مثل، الإدارة، المستثمرين ، الهيئات الرقابية وغيرها ، إلا أن الفكر المحاسبي لم يتوصل لمفهوم محدد وشامل لذلك تعددت العريفات حول هذا المفهوم حيث عرفت جودة التقارير المالية بأنها التقارير المالية الصادرة من الشركات المساهمة والتي تعبر عن صدق المعلومات الخاصة بكافة الأنشطة التي تقوم بها الشركات والمتمثلة في البنود المعروضة في تلك التقارير وبعدها عن التحيز وغير المضللة لتكون أكثر فائدة لمتخذي القرارات الإستثمارية ومقياساً لطبيعة العمل المنظم الذي تقوم به المنشأة وكفاءة ومهنية القائمين بإعداد تلك التقارير (الشنطاوي، 2018).كما تعني جودة التقارير المالية أن يتم إعداد تلك التقارير وفق إطار إعداد التقارير المالية المطبق، وتوصيل محتوى تلك التقارير لمستخدميها فى التوقيت المناسب وبمستوى تجميع ملائم، مع تجنب وجود تحريفات جوهرية فى هذا المحتوى حتى تعبر التقارير المالية بصدق عن الوضع الإقتصادى للشركة خلال فترة زمنية معينة (الصيرفي، 2015)، وعرفت جودة التقارير المالية علي أنها توفير معلومات أكثر عن خصائص الأداء المالي للشركةو التي تعتبر ملائمة لإتخاذ قرارات معينة من خلال متخذ قرار معين (Habib & H, 2015). ، كما عرفت جودة التقارير المالية بأنها الخصائص الأساسية التي يجب أن تتسم بها المعلومات الواردة في التقارير المالية، وأن الهدف الرئيسي من تحديد مجموعة الخصائص النوعية هو إستخدامها كأساس لتقييم مستوى جودة المعلومات المحاسبية التي تتضمنها تلك التقارير المالية (دهمان، 2012)، كما عرفت جودة المعلومات المحاسبية بأنها تعني مصداقية المعلومات المحاسبية التي تتضمنها التقارير المالية وما تحققه من منفعة للمستخدمين ، ولتحقيق ذلك يجب أن تخلو من التحريف والتضليل وأن تعد في ضوء مجموعة من المعايير القانونية والرقابية والمهنية والفنية ، بما يحقق الهدف من إستخدامها (خليل، 2005).

يري الباحثان ان تعدد مقاييس جودة التقارير المالية أدي إلى إختلاف أوجه النظر حول مفهوم جودة التقارير المالية التي تحتوي على المعلومات المالية وغير المالية عكس القوائم المالية المكملة لها والتي تحتوي على المعلومات المالية فقط. فعلي الرغم من التعدد في تعريفات جودة التقارير المالية المالية الا أن هذه التعريفات تتفق في الهدف من جودة التقارير المالية وهو أن تكون معلومات هذا التقارير المالية ذات خصائص نوعية وذات جودة عالية وأن تعد هذه التقارير وفقاً للمعايير الموضوعة وأن تكون خالية من الحياد والتحريف والتضليل حتى تتصف بالملائمة المصداقية.

4.6.2 خصائص جودة التقارير المالية.

تتمثل الخصائص الرئيسية لجودة التقارير المالية في الخصائص النوعية التي يجب أن تتصف بها المعلومات المحاسبية التي تحويها هذه التقارير وهي الخصائص التي تساعد المعلومات المحاسبية في تحقيق الفائدة المطلوبة منها، لذلك يجب أن تتميز بمجموعة من الصفات التي تمنحها المعايير النوعية، يمكن من خلالها اعتماد هذه المعلومات كوسائل، وأدوات لإتخاذ القرارات المختلفة، وتنقسم هذه المعلومات إلى القسمين الرئيسين التاليين (خضر، 2016).

4.6.2.1 الخصائص الأولية: (Primary characteristics).

وهي مجموعة الخصائص التي تفرق بين المعلومات المفيدة، والمعلومات غير المفيدة، أو قليلة النفع والتي لا تخدم عمل الإدارة في صنع القرار، وتتميز الخصائص الأولية بالمميزات التالية:

4.6.2.1.1 **المُلاءَمة:** هي تطابق المعلومات المحاسبية مع الوظائف المطلوبة منها، وهكذا تكون قادرةً على التأثير في النتائج النهائية للأعمال الإدارية، وأيضاً تساهم في مساعدة مستخدمي النُظم المُحاسبية في القيام بالعمليات المحاسبية بطريقة دقيقة، وتعتمد على مجموعة من المعلومات الموثقة توثيقاً دقيقاً، وغير قابل للشك من قبل مدققي الحسابات.

4.6.2.1.2 **إمكانية الإعتماد عليها:** هي توفر الدقة، والمصداقية في المعلومات المحاسبية حتى يصير من المناسب الإعتماد عليها، كوسيلةٍ لقياس الأحداث، والنشاطات الإقتصادية، والمالية المرتبطة بها، أي أن تتوفر فيها كافة المعلومات الصادقة حتى تحقق التكامل بين النشاطات المحاسبية المسجلة ورقياً، والتي حدثت في الواقع.

4.6.2.2 الخصائص الثانوية: (Secondary characteristics).

وهي من الخصائص التي تعتبر إضافية على الخصائص الأولية، وذات دور مهم في تحديد نوعية المعلومات المحاسبية، ووظيفتها تعتمد على توفير الدعم للمعلومات الأولية من أجل المساعدة في صياغة القرار بطريقة صحيحة، وتتميز الخصائص الثانوية بالمميزات التالية:

4.6.2.2.1 **القابلية للمقارنة:** هي القدرة على تحديد التوافق، والإختلافات بين المعلومات المحاسبية، وخصوصاً عند إستخدام أكثر من إستراتيجية محاسبية في تقييم دور المعلومات، وأحياناً قد يؤدي هذا الشيء إلى حدوث صعوبة في المقارنة بين النتائج المالية، لذلك من الواجب على المحاسب، أو الشخص الذي يقوم بتحليل النُظم المُحاسبية، أن يقوم بإعداد مقارنة بين المعلومات السابقة، والحالية وهكذا يتمكن من إبداء رأيه في تحديد أفضل إستراتيجية تقدم معلومات محاسبية ذات نوعية دقيقة،

ومناسبة لتقييم عمل المنشأة.

4.6.2.2.2 **الثبات والإتساق:** هو المبدأ الذي يعتمد إعتماداً مباشراً على القابلية للمقارنة، كوسيلةٍ من الوسائل المستخدمة في تطبيق الإستراتيجيات المحاسبية، فعندما تحافظ المنشأة على إستراتيجية ثابتة، ومتناسقة في كافة معاملاتها خلال السنة المالية، أو المدة المحاسبية المحددة، عندها تتمكن من تحديد نسب الأرباح، والخسائر الخاصة بها، والإختيار بين الإستمرار في الإستراتيجية الحالية، أو الانتقال إلى إستراتيجية محاسبية جديدة

4.6.3 **أهداف التقارير المالية.**

تسعى التقارير المالية إلى تحقيق الأهداف التالية (Dyckman, 1998):

4.6.3.1 توفير المعلومات المفيدة المختلفة والمتنوعة التي تساعد في عملية إتخاذ القرار وقد بيّن مجلس معايير المحاسبة المالية الأمريكي (FASB) في إصداره رقم (1) والخاص بأهداف التقارير المالية ان التقارير المالية تهدف بشكل عام إلى توفير معلومات مفيدة لإتخاذ قرارات اقتصادية تتعلق بالإستثمار والإئتمان وتقدير التدفقات النقدية المستقبلية.

4.6.3.2 نشر المعلومات المتعلقة بموارد الشركة وإلتزاماتها والتغيرات التي طرأت عليها.

4.6.3.3 توصيل المعلومات المفيدة للمستثمرين والدائنين الحاليين والمرتقبين التي تعينهم في صنع قرارات الإستثمار والإئتمان والقرارات الأخرى ذات الصلة.

4.6.3.4 توضيح المعلومات المفيدة للمستثمرين والدائنين الحاليين والمرتقبَين والمساهمين لتقييم وتوقيت وتحديد حالة عدم التأكد المرتبطة بالتدفقات النقدية المستقبلية الخاصة بتوزيعات الأرباح أو الفوائد على المدفوعات (*Kutum*, 2010)

4.6.3.5 الإبلاغ عن موارد الشركة الإقتصادية والأحداث والظروف التي تؤثر على هذه الموارد والمطالبات عليها (النور، 2017).

4.6.3.6 إعداد ونشر المعايير المحاسبية التي يتم الإسترشاد بها عند إعداد القوائم والبيانات المالية بما يحقق المصلحة العامة مع العمل على القبول الدولي لهذه المعايير وتطبيقها عالمياً.

4.6.3.7 توفير الشفافية والقابلية للمقارنة للمستخدمين عن كل الفترات المعروضة.

إقناع مراجعي الحسابات الخارجيين بالتحقق من مدى قيام الشركات بإتباع معايير المحاسبة الدولية

عند إعداد وتجهيز القوائم والبيانات المالية.

4.6.3.8 توفير نقطة بداية مناسبة للمحاسبة في ظل تطبيق معايير التقارير المالية الدولية.

4.6.3.9 يمكن تحقيق ذلك بتكلفة لا تتجاوز المنافع التي تعود على المستخدمين.

يري الباحثان ان أهداف التقارير تتمثل في الإفصاح والشفافية عن المعلومات المحاسبية الملائمة لمتستخدميها وتعبر عن مدي إلتزام المنشأة بإتباع هذه المعايير بالإضافة إلى التحقق من ذلك من قبل المراجعين الخارجين لتعزيز جودة هذه التقارير من خلال التأكد من أن القوائم المالية المعدة وفق هذه المعايير تعبر عن الوضع المالي الحقيقي وتمكن من إتخاذ القرارات بصورة عادلة.

4.6.4 معايير المراجعة الخارية

عرفت معايير المراجعة بأنها المناهج المتبعة لممارسة مهنة المراجعة الخارجية، والتي يمكن من خلالها الحكم على مدى كفاءة العمل الذي يقوم به المراجع الخارجي وتحدد مسئوليته في ضوء مهام المراجعة التي يكلف بها (عطا، 2007)، كماعرفت بأنها نماذج أو أمثلة توضح القواعد العامة لأداء عملية المراجعة الخارجية بواسطة المنظمات المهنية أو نتيجة للعرف المهني أو التشريع أو الإتفاق العام بين أعضاء المهنة كأساس لما يجب إتباعه وكمقياس مرشد لمدى كفاية الأداء بحيث يحدد الأهداف ويوضح أساليب تحقيقها (ارينز و لوليك، 2002) ،وعرفت بأنها نموذج أداء ملزم يحدد القواعد العامة الواجب إتباعها عند تنفيذ عملية المراجعة الخارجية ويعتبر بمثابة المقاييس لتقويم كفاءة أداء المراجعة الخارجية ونوعية العمل الذي تؤدية وصياغتها عن طريق المنظمات المهنة أو التشريع أو العرف المهني (Kennedy & Peecher, 1997)، كما عرفت بأنها الأنماط الواجب إتباعها من قبل الممارسين لمهنة المراجعة الخارجية في ظل الظروف المتماثلة (لطفي، 2010).

من تعاريف معايير المراجعة أعلاه يري الباحثان بأن هذه المعايير عبارة عن موجهات أومقاييس موضوعة من قبل الهيئات المهنية المهتمة بتطوير مهنة المراجعة وبالتالي فان الإلتزام بها يسهل من قيام المراجع الخارجي بعملية المراجعة التي تتسم بالجودة والكفاءة المطلوبة لأن هذه القواعد المهنية تضفي على القوائم المالية محل الفحص المصداقية والموثوقية التي تعزز من سلامة وجودة التقارير المالية.

عليه مماسبق يستعرض الباحثان معايير المراجعة االبريطانية علي النحو التالي (محمد خير، 2017)

4.6.4.1 معيار الإستقلال

يعتبر المراجع الخارجي ممثل للمساهمين وعمله موجها لصالحهم بينما تمثل الحسابات التي يقوم

بمراجعتها كفاءة الإدارة في أداء نشـاطها في الوحدة الإقتصادية، وعليه أن يبدي رأيه الفني المحايد في الحسابات التي يراجعها دون تحيز، وأن يكون بعيداً عن تأثير الإدارة وتأثير مصالحه ورغباته الشخصية في الوحدة التي يراجع حساباتها، ويركز معيار الإستقلال على الآتي:

4.6.4.1.1 الفترة الزمنية التي يرتبط بها المراجع بالوحدة الإقتصادية

يجب أن لا يكون للمراجع مصلحة مادية أوغير مادية مباشرة في الوحدة الإقتصادية، كما لا يكون هناك إستثمار خاص به في تلك الوحدة، ولا يوجد إشراف عليه من المديرين بها، ولا توجد كذلك قروض لصالحه أو عليه من الوحدة الإقتصادية.

4.6.4.1.2 الفترة الزمنية التي تغطيها القوائم المالية التي تتم مراجعتها

يجـب أن لا يكون المراجـع الخارجـي مرتبط بالوحدة كمؤسـس أو ضامن للتعهـدات أو وكيل للانتخابات أو مشـرف، كذلك ما إذا كان وكيلاً لأي اسـتثمار يقوم بمراجعته، أو منفذ أو مشـرف على أموال أو عقار أو كان مصفي لأي مشروع على شرط تقاسم الفائدة خلال فترة عملية المراجعة.

يـري الباحثـان ان إسـتقلالية المراجـع الخارجي تعزز من موثوقية وملائمة معلومـات القوائم المالية ومن ثـم تزيـد مـن درجة إمكانية الإعتمـاد عليها في إتخاذ القـرارات الإدارية لأن الإسـتقلالية تعني البعد عن التحيز والحكم الشـخصي الأمر الذي يؤدي إلى إسـتفادة المسـتخدمين من معلومات القوائم المالية التي تمت مراجعتها من قبل المراجع الخارجي بصورة عادلة.

4.6.4.2 معيار الكفاءة

يقوم هذا المعيار على أساس أن الشخص الذي يقوم بفحص القوائم المالية يجب أن يكون كفؤا ، وتتوافر لدية مواصفات فنية خاصة تظهر تلك الكفاءة ، ومن أجل أن تتخذ المواصفات الفنية قيمة حقيقية أن يكون صاحبها قد حصل على التدريب والتأهيل المناسب نظرياً وعملياً وبدرجة معقولة من المهارة، أما بشأن التأهيل العلمي يشترط أن يكون المراجع يحمل مؤهلاً جامعياً في المحاسبة ، ويجتاز امتحاناً قبل قبوله عضواً في جمعيات المحاسبين والمراجعين وتأخذ بهذا المعيار جمعية المحاسبين والمراجعين البريطانية وغيرها من الدول المتقدمة ، وبشأن التدريب والخبرة العملية فإن جمعية المحاسبين في البريطانيا تتطلب خبرة تتراوح من3-5 سنوات تحت إشراف احد المحاسبين القانونيين – والمراجعين من مكاتب المحاسبة والمراجعة العامة.

بالنظر لهذا المعيار يستنتج الباحثان انه لكي تتصف عملية المراجعة بالجودة والكفاءة العالية لابد ان يكون المراجع مؤهلاً وتتوفر لديه المهارات الكافية للقيام بعملية المراجعة تلك المهارات والقدرات

تتطلب الدربة الكافية من خلال عملية التدريب المستمر والتاهيل المناسب لضمان جودة مخرجات المراجعة.

4.6.4.3 معيار التنفيذ

إن المراجع كشخص مختص يقدم خدماته بأجر، فإن عليه أن يقوم بعملية فحص الحسابات بعناية كافية، وعليه أن ينفذ واجباته بمهارة ورعاية وحذر معتمداًعلى وملاءمتها للظروف المختلفة لكل حالة مراجعة. ويتضمن هذا المعيار إقتراحات بأن يخطط العمل للمستقبل وبإشراف مباشر من المراجع على مساعديه، وذلك للوصول إلى مراجعة فعلية مرضية، كما أن المراجع عليه أن لايوقع تقريره إذا كان غير مقتنع بأن إجراءات التنفيذ قد نفذت بدقة وبصورة مناسبة. كما يشتمل على التقييم الملائم لنظام الرقابة الداخلية بإعتباره العامل المتحكم في تحديد المراجعة الإختبارية، وحجم العينة الإختبارية، وان التقييم المناسب للمراقبة الداخلية يعتبر أحد المعايير التي يرتكز عليها معيار تنفيذ العمل الميداني. وأيضا يتضمن تجميع أدلة الإثبات التي تعتمد عليها المراجعة بصورة رئيسية، والتي يعتمد عليها المراجع في تكوين رأيه في الحسابات التي راجعها، ويمكن الحصول على أدلة الإثبات بطرق متنوعة، ويمكن للمراجع الحصول على الإثبات الكافي ذو الطبيعة المناسبة.

يري الباحثان ان حصول المراجع الخارجي على الادلة الكافية والتخطيط الجيد للحصول عليها تمكنه من تنفيذ عملية المراجعة و من إبداء رأيه الفني ومن ثم تحقيق الأهداف المرجوة من عملية المراجعة.

4.6.4.4 معيار التقرير

يمثل أهمية كبيرة بإعتباره منتجاً ومحصلة عملية المراجعة، والذي يهتم به مستخدمو القوائم المالية المنشورة وتعتمد على محتوياته إعتماداً كبيراً جهات خارجية. ويشتمل هذا المعيار على ضرورة أن يضمن المراجع تقريره ما قام به من عمل خلال مراجعته، ورأيه في الحسابات التي راجعها كنتيجة لذلك، ويضمن أيضاً أن المستندات التي قام بفحصها معرفة بوضوح تام، وكذلك نوعية ا لمراجعة التي قام بها، وأن فحصه ومراجعته قد تمت طبقا لمعايير المراجعة الخارجية. كما يشتمل التقرير على رأيه بوضوح والذي قد يكون مطابقاً أو مخالفاً وفي حالة المخالفة فإن تقريره لابد أن يوضح التفاصيل

والأسباب الكاملة لذلك.

يري الباحثان ان معيار تقرير المراجع يوضح الموجهات والقواعد التي توضح مايبنغي ان يقوم به المراجع وابداء رايه الفني المحايد الذي يعكس واقع القوائم المالية محل الفحص ويساعد في إتخاذ

القرارات الإدارية المختلفة.

4.6.5 مؤشرات قياس جودة التقارير المالية.

يري كثير من الباحثين صعوبة قياس مستوي جودة التقارير بطريقة مباشرة لذلك وصفها البعض بأنها مفهوم غير واضح كما وصفها البعض الأخر بأنها مفهوم واسع وقام عدد منهم بقياسها بطريقة غير مباشرة وذلك من خلال قياس بعض المتغيرات المحاسبية التي يعتقدون أن لها تأثير عليها وأنها تعد مؤشرات ملائمة لها.

كما يري الباحثون أن من بين المتغيرات المحاسبية التي تعد مؤشرات ملائمة لقياس مستوي جودة التقارير المالية مايلي: (زيدن، 2017)

4.6.5.1 مدي الإلتزام بالمعايير المهنية للمحاسبة والمراجعة المتعارف عليها.

4.6.5.2 مدي دقة الحسابات.

4.6.5.3 مدي التلاعب بالمعالجات المحاسبية ومدي ممارسة أساليب إدارة الأرباح.

4.6.5.4 مدي شفافية وتوقيت الإفصاح المالي.

4.6.5.5 نوع رأي المراجع الخارجي المنشور في التقرير المالي السنوي.

5 الدراسة الميدانية:

5.1 مجتمع وعينة الدراسة:

يتكون مجتمع البحث من عينة من المراجعين الخارجيين، تم إختيار عينة عشوائية مكونه من (30) مفردة من مجتمع الدراسة. فقد تم توزيع (30) إستمارة استبانة على مجتمع البحث تم إستلام عدد (30) إستمارة بنسبة 100%. هذا يدل على أن كل الإستبانات التي وزعت تم إستلامها، هذه النسبة كافية لإجراء الإختبارات الإحصائية والحصول على نتائج تعمم على مجتمع الدراسة.

5.2 الأساليب الإحصائية الوصفية

تم إستخدام الأساليب الإحصائية الوصفية بشكل عام للحصول على قرارات عامة عن خصائص وملامح تركيبة مجتمع الدراسة، حيث تم إستخدام الإنحدار الخطي البسيط، والمتعدد لإختبار فرضيات الدراسة على النحو التالي:

5.2.1 معامل الإرتباط (R) وهو مؤشر إحصائي يستخدم لتحديد نوع، ودرجة العلاقة بين المتغيرات وكلما إقتربت قيمته من الواحد الصحيح دل ذلك على قوة العلاقة.

5.2.2 معامل التحديد (R^2) للتعرف على قدرة النموذج على تفسير العلاقة بين المتغيرات فكلما

إقتربت قيمته من الواحد الصحيح دل ذلك على جودة توفيق العلاقة بين المتغيرات المستقلة والمتغير التابع.

5.2.3 إختبار (T) ووفقاً لهذا الإختبار يتم مقارنه القيمة الإحتمالية (Prob) للمعلمة المقدرة مع مستوى المعنوية (5%) فإذا كانت القيمة الإحتمالية أكبر من (0.05) يتم قبول فرض العدم، وبالتالي تكون المعلمة غير معنوية إحصائياً، إما إذا كانت القيمة الإحتمالية أقل من (0.05) يتم رفض فرض العدم وقبول الفرض البديل.

5.2.4 يتم الإعتمادية على قيمة (B) معامل الإنحدار لمعرفة التغير المتوقع في المتغير التابع بسبب التغيير في المتغير المستقل، وإختبار F للتعرف على معنوية جميع المعالم في الدالة.

5.3 تصميم إستمارة الدراسة الميدانية :

من أجل الحصول على المعلومات، والبيانات الأولية لهذه الدراسة تم تصميم الإستبانة بهدف معرفة: علاقة جودة المراجعة الخارجية بتحسين جودة التقارير المالية، وبناءاً على ذلك تم تصميم إستمارة الإستقصاء لتفي بالغرض المطلوب لمجتمع الدراسة، والعينة المختارة، وفق أسلوب إحصائي، وبعدها تم إعداد الإستبانة في صورتها النهائية.

5.4 إختبار درجة مصداقية البيانات

ثبات الإختبار بأن يعطي المقياس نفس النتائج إذا ما إستخدم أكثر من مرة، واحدة تحت ظروف مماثلة. ويعني الثبات أيضاً أنه إذا ما طبق إختبار ما على مجموعة من الأفراد، ورصدت درجة كل منهم ثم أعيد تطبيق الإختبار نفسه على المجموعة نفسها، وتم الحصول على الدرجة نفسها يكون الإختبار ثابتاً تماماً. كما يعرف الثبات أيضاً بأنه مدى الدقة، والإتساق للقياسات التي يتم الحصول عليها مما يقيسه الإختبار. ومن أكثر الطرق إستخداماً في تقدير ثبات المقياس هي:

5.4.1 طريقة التجزئة النصفية بإستخدام معادلة سيبرمان براون.

5.4.2 معادلة ألفا-كرونباخ.

5.4.3 طريقة إعادة تطبيق الإختبار.

5.4.4 طريقة الصور المتكافئة.

5.4.5 معادلة جوتمان.

لإختبار مدى توافر الثبات، والإتساق الداخلي بين الإجابات على العبارات تم إحتساب معامل المصداقية ألفا كرنباخ (Alpha- cronbach)، وتعتبر القيمة المقبولة إحصائيا لمعامل ألفا كرنباخ 60%. وقد

تم إجراء إختبار المصداقية على إجابات المستجيبين للإستبانة لجميع محاورها. حيث تم إستخدام طريقة التجزئة النصفية لحساب ثبات المقياس، حيث يتم فصل إجابات أفراد عينة الدراسة على العبارات ذات الأرقام الفردية عن إجاباتهم على العبارات الزوجية، ومن ثم حسب معامل إرتباط بيرسون بين إجاباتهم على العبارات الفردية، والزوجية، وفق الصيغة الأتية:

حيث:

ر: معامل إرتباط بيرسون.

ن: حجم العينة.

مجـ س: مجموع درجة الإجابات على العبارات الفردية.

مجـ ص: مجموع درجة الإجابات على العبارات الزوجية.

مجـ $س^2$: مجموع مربعات درجة الإجابات على العبارات الفردية.

مجـ $ص^2$: مجموع مربعات درجة الإجابات على العبارات الزوجية.

مجـ (س×ص): مجموع حاصل ضرب درجة الإجابات على العبارات الفردية في الإجابات على العبارات الزوجية.

وأخيراً حسب معامل الثبات وفق معادلة سبيرمان براون بالصيغة الأتية:

$$\text{معامل الثبات} = \frac{2 \times ر}{1 + ر}$$

أما معامل الثبات فهو يمثل الجذر التربيعي لمعامل المصداقية ألفا كرنباخ، ويتراوح كل من الصدق والثبات بين الصفر و100٪، فكلما كانت النتيجة قريبة إلى 100٪ دل ذلك على الثبات والصدق العاليين في إجابات أفراد عينة الدراسة. الجدول (1) يبين معامل الصدق والثبات لعبارات الإستبانة.

جدول(1)

معامل المصداقية ألفا كرنباخ والثبات لعبارات الإستبانة

المحور	عدد العبارات	معامل المصداقية ألفا كرنباخ	معامل الثبات
عبارات المحور الأول	6	0.800	0.640
عبارات المحور الثاني	6	0.793	0.629
عبارات المحور الثالث	6	0.750	0.563
عبارات المحور الرابع	6	0.857	0.735
عبارات المحور الخامس	6	0.861	0.741
لجميع عبارات الإستبانة	30	0.873	0.762

المصدر: إعداد الباحثان بالإعتماد على بيانات الإستبانة، 2022

بلغ معامل المصداقية ألفا كرنباخ في إجابات أفراد عينة الدراسة على عبارات الإستبانة (87,3٪) فيما بلغ معامل الثبات (76.2%)، وتشير هاتان القيمتان إلى الثبات، والصدق الكبيرين في إجابات أفراد عينة الدراسة بما يؤدي إلى الثقة، والقبول بالنتائج التي ستخرج بها هذه الدراسة مما يمكننا من الإعتمادية على هذه الإجابات في تحقيق أهداف الدراسة، وتحليل نتائجها.

5.5 تحليل البيانات الشخصية:

جدول (2)

تحليل البيانات الشخصية:

البيان		التكرارات	النسبة المئوية
المتغير	فئات الخاصية		
العمر	أقل من 30 سنة	4	%13.3
	30 وأقل من 40 سنة	10	%33.3
	40 وأقل من 50 سنة	11	%36.7
	أكثر من 50 سنة	5	%16.7
	الاجمالي	30	%100
التخصص العلمي	محاسبة	20	%66.7
	إدارة أعمال	6	%20
	إقتصاد	4	%13.3
	الاجمالي	30	%100
المؤهل العلمي	بكالوريوس	9	%30
	دبلوم عالي	7	%23.3
	ماجستير	12	%40
	دكتوراه	2	%6.7
	الاجمالي	30	%100

المؤهل المهني	زمالة المحاسبين القانونيين الانجليزية	1	%3.3
	زمالة المحاسبين القانونيين العربية	4	%13.3
	زمالة أخرى	3	%10
	لا توجد	22	%73.3
	الاجمالى	30	%100
المسمى الوظيفي	مراجع	11	%36.7
	مراجع عام	4	%13.3
	كبير مراجعين	7	%23.3
	مساعد مراجع	4	%13.3
	مدير إدارة مراجعة	4	%13.3
	الاجمالى	30	%100
سنوات الخبرة	أقل من 5 سنوات	2	%6.7
	5 وأقل من 10 سنوات	5	%16.7
	10 وأقل من 15 سنة	12	%40
	أكثرمن 15 سنة	11	%36.7
	الاجمالى	30	%100

المصدر: إعداد الباحثان بالإعتماد على بيانات الإستبانة، 2022م.

يتضح للباحثين من الجدول رقم (2) أن (13.3%) من أفراد عينة الدراسة هم أعمارهم أقل من 30 سنة ، و(86.7%) من أفراد عينة الدراسة هم أعمارهم أكثر من 30 سنة ، وهذه المؤشرات تدل على أن أعمار أفراد الدراسة تتوافق مع الوظائف التي يشغلونها ، كما أن (66.7%) من أفراد عينة الدراسة تخصصهم محاسبة ، و(20% ،13.3%) من أفراد عينة الدراسة تخصصهم إدارة أعمال وإقتصاد على التوالي ، وهذه المؤشرات تدل على ان التخصص العلمي لأفراد الدراسة لديه علاقة بموضوع الدراسة ، كما أن (30%) من أفراد عينة الدراسة هم من حملة البكالوريوس، و(70%) من أفراد عينة الدراسة هم من حملة شهادات عليا، وهذه المؤشرات تدل على ان أفراد عينة الدراسة لديهم تاهيل علمي في مجال المحاسبة مما ينعكس على دقة البيانات التي يدلون بها، كما أن (73.3%) من أفراد عينة الدراسة هم من ليس لديهم مؤهل مهني ، و(3.3% ،13.3% ، 10%) من أفراد عينة الدراسة هم من حملة شهادات زمالة المحاسبين القانونين الإنجليزية ، والعربية ، والزمالات الأخرى المتمثلة في الزمالة السودانية ، وهذه المؤشرات تدل على أن أفراد عينة الدراسة لديهم التاهيل العملي في مجال المراجعة ولكنهم لا يحملون شهادات الزمالات القانونية المختلفة ، كما أن (36.7%) من أفراد

عينة الدراسة هم مراجعين ، و (13.3%،23.3%،13.3% ، 13.3%) هم مراجعين عامين ، وكبراء مراجعين ، ومساعدين مراجعين ، ومدراء إدارة مراجعة على التوالي، وهذه المؤشرات تدل على أن أفراد عينة الدراسة يشغلون الوظائف التي تتناسب مع موضوع الدراسة ، كما أن (6.7%) من أفراد عينة الدراسة خبرتهم أقل من 5 سنوات ، (93.3%) خبرتهم أكثر من 5 سنوات ، وهذه المؤشرات تدل على ان أفراد عينة الدراسة لديهم الخبرة العملية الكافية لإلمامهم بموضوع الدراسة .

5.6 إختبار الفرضيات:

سيتم إستخدام أسلوب الإنحدار الخطي البسيط والمتعدد وإختبار (t)لإختبار الفرضيات لمعرفة دلالة الفروق في إجابات أفراد عينة الدراسة على عبارات كل فرضية.

5.6.1 إختبار الفرضية الأولى:

تنص الفرضية الأولى من فرضيات الدراسة على الآتي:" ليست هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة من المنظمات المهنية المعنية وتحقيق جودة التقارير المالية ".

وللتأكد من صحة الفرضية سيتم إستخدام اسلوب الإنحدار الخطي البسيط في بناء النموذج حيث تم تحديد الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة من المنظمات المهنية المعنية كمتغير مستقل ممثل بـ (X_1) وجودة التقارير المالية كمتغير تابع ممثل بـ (Yوذلك كما في الجدول الآتي:

جدول(3)

نتائج تحليل الإنحدار الخطي البسيط لقياس الفرضية الاولى.

	معاملات الإنحدار	إختبار (t)	القيمة الإحتمالية (Sig)	التفسير
$\hat{B}_0$	1.329	3.724	0.000	معنوية
$\hat{B}_1$	0.859	2.057	0.000	معنوية
معامل الإرتباط (R)	0.63			
معامل التحديد (R^2)	0.40			
إختبار (F)	14.232	النموذج معنوي		
$\hat{y} = 1.329 + 0.859x_1$				

المصدر: إعداد الباحثان بالإعتماد على بيانات الإستبانة ،2022م

يتضح للباحثين من الجدول رقم (3) أن معامل الإرتباط البسيط بين الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة من المنظمات المهنية المعنية بصفته متغيراً مستقلاً يحقق جودة المراجعة الخارجية التي تؤدي لتحقيق جودة التقارير المالية بصفتها متغيراً تابعاً بلغ (0.63) مما يعني وجود إرتباط طردي بين المتغيرين، وبلغت قيمة معامل التحديد (R^2) (0.40) هذه القيمة تدل على أن الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة من المنظمات المهنية المعنية بصفته متغيراً مستقلاً تفسر (40%) من التغيير الحاصل في تحقيق جودة التقارير المالية (المتغير التابع) ، كما أن نموذج الإنحدار البسيط معنوي، فقد بلغت قيمة إختبار(F) (14.232) ، وهي دالة عن مستوى دلالة (0.005) أقل من مستوى لمعنوية (0.05). بالإضافة إلى ذلك فإن معادلة نموذج الإنحدار لهذه الفرضية تم صياغتها كالتالي:

إذ إن (1.329) تمثل الجزء الثابت للنموذج، وهي تمثل متوسط تحقيق جودة التقارير المالية عندما يساوي الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة من المنظمات المهنية المعنية صفراً، وإن (0.859) يمثل معامل الإنحدار، وهذه القيمة تعني كلما زاد الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة من المنظمات المهنية المعنية يزداد تحقيق جودة التقارير المالية بنسبة (86%) ومن ذلك يستنتج الباحثان تحقق فرضية الدراسة الأولي.

5.6.2 إختبار الفرضية الثانية:

تنص الفرضية الثانية من فرضيات الدراسة على الآتي:" ليست هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين التأهيل العلمي والعملي للمراجع الخارجي وتحقيق جودة التقارير المالية ".

وللتأكد من صحة الفرضية سيتم إستخدام إسلوب الإنحدار الخطي البسيط في بناء النموذج حيث تم تحديد التأهيل العلمي والعملي للمراجع الخارجي كمتغير مستقل ممثل بـ (X_2) و جودة التقارير المالية كمتغير تابع ممثل بـ ((Yوذلك كما في الجدول الآتي:

جدول(4)

نتائج تحليل الإنحدار الخطي البسيط لقياس الفرضية الثانية.

	معاملات الإنحدار	إختبار (t)	القيمة الإحتمالية (Sig)	التفسير
$\hat{B}_0$	1.018	4.071	0.000	معنوية
$\hat{B}_1$	0.791	3.029	0.000	معنوية
معامل الإرتباط (R)	0.74			
معامل التحديد (R^2)	0.55			
إختبار (F)	9.177	النموذج معنوي		
$\hat{y} = 1.018 + 0.791x_2$				

المصدر: إعداد الباحثان بالإعتماد على بيانات الإستبانة، 2022م

يتضح للباحثان من الجدول رقم (4) أن معامل الإرتباط البسيط بين التأهيل العلمي والعملي للمراجع الخارجي بصفته متغيراً مستقلاً يحقق جودة المراجعة الخارجية التي تؤدي لتحيق جودة التقارير المالية بصفتها متغيراً تابعاً بلغ (0.74) مما يعني وجود إرتباط طردي بين المتغيرين، وبلغت قيمة معامل التحديد (R^2) (0.55) هذه القيمة تدل على أن التأهيل العلمي والعملي للمراجع الخارجي بصفته متغيراً مستقلاً تفسر (55%) من التغيير الحاصل في تحقيق جودة التقارير المالية (المتغير التابع) ، كما أن نموذج الإنحدار البسيط معنوي، فقد بلغت قيمة إختبار(F) (9.177) ، وهي دالة عن مستوى دلالة (0.005) أقل من مستوى لمعنوية (0.05). بالإضافة إلى ذلك فإن معادلة نموذج الإنحدار لهذه الفرضية تم صياغتها كالتالي:

$$\hat{y} = 1.018 + 0.791x_2$$

إذ إن (1.018) تمثل الجزء الثابت للنموذج، وهي تمثل متوسط تحقيق جودة التقارير المالية عندما يساوي التأهيل العلمي والعملي للمراجع الخارجي صفراً، وأن (0.791) يمثل معامل الإنحدار، وهذه القيمة تعني: كلما زاد التأهيل العلمي والعملي للمراجع الخارجي يزداد تحقيق جودة التقارير المالية بنسبة (79%) ومن ذلك يستنتج الباحثان تحقق فرضية الدراسة الثانية.

5.6.3 إختبار الفرضية الثالثة:

تنص الفرضية الثالثة من فرضيات الدراسة على الآتي:" ليست هناك علاقة ذات دلالة إحصائية بين التخطيط الجيد لعملية المراجعة الخارجية وتحقيق جودة التقارير المالية ".

وللتأكد من صحة الفرضية سيتم إستخدام إسلوب الإنحدار الخطي البسيط في بناء النموذج حيث تم تحديد التخطيط الجيد لعملية المراجعة الخارجية كمتغير مستقل ممثل بـ (X_3) و جودة التقارير المالية كمتغير تابع ممثل بـ (Y)وذلك كما في الجدول الآتي):

جدول(5)

نتائج تحليل الإنحدار الخطي البسيط لقياس الفرضية الثالثة.

	معاملات الإنحدار	إختبار (t)	القيمة الإحتمالية (Sig)	التفسير
$\hat{B}_0$	1.597	4.882	0.000	معنوية
$\hat{B}_1$	0.747	4.173	0.000	معنوية
معامل الإرتباط (R)	0.83			
معامل التحديد (R^2)	0.69			
إختيار (F)	17.421	النموذج معنوي		
$\hat{y} = 1.597 + 0.747x_3$				

المصدر: إعداد الباحثان بالإعتماد على بيانات الإستبانة، 2022م

يتضح للباحثان من الجدول رقم (5) أن معامل الإرتباط البسيط بين التخطيط الجيد لعملية المراجعة الخارجية بصفته متغيراً مستقلاً يحقق جودة المراجعة الخارجية التي تؤدي لتحيق جودة التقارير المالية بصفتها متغيراً تابعاً بلغ (0.83) مما يعني وجود إرتباط طردي بين المتغيرين، وبلغت قيمة معامل التحديد (R^2) (0.69) هذه القيمة تدل على أن التخطيط الجيد لعملية المراجعة الخارجية بصفته متغيراً مستقلاً تفسر (69%) من التغيير الحاصل في تحقيق جودة التقارير المالية (المتغير التابع) ، كما أن نموذج الإنحدار البسيط معنوي، فقد بلغت قيمة إختبار(F) (17.421) ، وهي دالة عن مستوى دلالة (0.005) أقل من مستوى لمعنوية (0.05). بالإضافة إلى ذلك فإن معادلة نموذج الإنحدار لهذه الفرضية تم صياغتها كالتالي:

$$\hat{y} = 1.597 + 0.747x_3$$

إذ إن (1.597) تمثل الجزء الثابت للنموذج، وهي تمثل متوسط تحقيق جودة التقارير المالية عندما يساوي التخطيط الجيد لعملية المراجعة الخارجية صفراً، وإن (0.747) يمثل معامل الإنحدار، وهذه القيمة تعني: كلما زاد التخطيط الجيد لعملية المراجعة الخارجية يزداد تحقيق جودة التقارير المالية بنسبة (75%) ومن ذلك يستنتج الباحثان تحقق فرضية الدراسة الثالثة.

الخاتمة:

النتائج:

الإلتزام بمعايير المحاسبة والمراجعة الصادرة عن المنظمات المهنية المعنية يزيد من جودة المراجعة الخارجية ويؤدي إلى إصدار تقارير مالية ذات جودة تتصف بالملاءمة والمصداقية يؤكد ذلك معامل الإرتباط البسيط بين جودة المراجعة من خلال الإلتزام بالمعايير المهنية لتحقيق جودة التقارير المالية البالغ (0.63) والذي يعني وجود إرتباط طردي بين المتغيرين حيث بلغت قيمة معامل التحديد فيه(R^2) (0.40)

- التأهيل العلمي والعملي للمراجع الخارجي يزيد من جودة المراجعة الخارجية ويؤدي إلى إنتاج تقارير مالية ذات جودة عالية إستناداً على معامل الإرتباط البسيط بين جودة المراجعة من خلال الإلتزام بالتأهيل العملي والعلمي لتحقيق جودة التقارير المالية البالغ (0.74) والذي يعني وجود إرتباط طردي بين المتغيرين، حيث بلغت قيمة معامل التحديد فيه (R^2) (0. 55)

التخطيط الجيد لعملية المراجعة الخارجية يحسن جودة التقارير المالية من خلال تحقيق خاصيتي الملاءمة والمصداقية ويؤكد ذلك معامل الإرتباط البسيط بين جودة المراجعة من خلال التخطيط الجيد لتحقيق جودة التقارير المالية البالغ (0.63) والذي يعني وجود إرتباط طردي بين المتغيرين، حيث بلغت قيمة معامل التحديد فيه(R^2) (0.40)

- علاقة جودة المراجعة الخارجية بجودة التقارير المالية ذات أثر إيجابي يتمثل في إصدار تقارير مالية خالية من الأخطاء وذات جودة.
- تعزيز خصائص جودة المراجعة الخارجية يؤدي إلى إمكانية توافر خصائص جودة التقارير المالية..
- تنمية وتطوير مهارات المراجعين الخارجين ويزيد من جودة المراجعة ويؤدي إلى إنتاج تقارير ذات ملاءمة وموثوقية.

التوصيات:

- إصدار معايير للمراجعة الخارجية تواكب متطلبات تحسين جودة التقارير المالية من قبل مجلس تنظيم مهنة المحاسبة والمراجعة في السودان مع وضع إليات للتأكد من تنفيذها.
- التأهيل العلمي والمهني للمراجعين الخارجين وذلك من خلال وضع برامج ودورات تأهيلية وتدريبية متطورة تحسن من جودة التقارير المالية توضع بواسطة مجلس تنظيم مهنة المحاسبة والمراجعة بالسودان.

- على أدارة المصارف العمل على تعزيز علاقة المراجعة بجودة التقارير المالية وذلك من خلال الإهتمام والتأكد من الإلتزام التام بالمعايير المهنية، والتأهيل المهني والعلمي والتخطيط الجيد للمراجعة لضمان ملائمة وموثوقية التقارير المالية.
- متابعة تنفيذ توصيات المراجعة الواردة بالتقارير المالية للبنك وذلك من خلال وضع نظم ملائمة للإشراف والرقابة لتحسين جودة التقارير المالية.
- إجراء مزيد من الدراسات عن علاقة جودة المراجعة الخارجية بتحسين جودة التقارير مالية

لسد الفجوة من قبل الباحثين بالإعتماد على مقاييس أخري خلاف تلك المستخدمة في هذه الدراسة.

المراجع العربية :

البحوث المنشورة بالدوريات(المجلات العلمية):

سعودي ،ابراهيم سعد ابراهيم، (2016)، قياس وتفسير أثر جودة الأداء المهني لمراقب الحسابات علي مخاطر التقارير المالية، مجلة الفكر المحاسبي، 2(5)، صفحة 152.

صالح،ابوالحمد مصطفي ،(2015)، أثر المراجعة المشتركة علي جودة المراجعة ودرجة التركيز في سوق خدمات المراجعة في البيئة المصرية| ، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، 29(2)، صفحة 83.

صالح ،ابوالحمد مصطفي ، و ابراهيم ،اكرم خليفة محمد، (2021)، الإفصاح عن المياة وأثره علي جودة التقارير الماليةوالأداء المالي في الشركات المقيدة بسوق الأوراق المالية المصرية، مجلة البحوث المالية والتجارية، 22(4)، الصفحات 278-323.

قندور ،بلال ، و مراد، أيت محمد، (2018)، أثر جودة المراجعة الخارجية في الحد من أثار الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإقتصادية الجزائرية، مجلة جديد الإقتصاد، 5(13)، الصفحات 30-37.

ابو لبن ،حاتم، (2020)،دور التدقيق الداخلي علي جودة التقارير المالية في المؤسسات الحكومية بقطاع عزة، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبية، 5(1)، الصفحات 59-78.

الشنطاوي ،حسن محمود ، (2018)،أثر الإفصاح عن المعلومات غير المالية علي جودة التقارير المالية والقيمة السوقية للبنوك التجارية الأردنية، دراسة تطبيقية، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإقتصادية والإدارية، 82(7)، صفحة 130.

شقفة،خليل ابراهيم عبد الله ،(2020)، دور نظم المعلومات الإلكترونية في تحسين جودة التقارير المالية في المؤسسات الحكومية الفلسطينية،مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبية، 5(1)، الصفحات ص ص 8-22.

حسونة ،عبدالشافي ممدوح عبدالستار،(2020)، أثر القياس المحاسبي لعمليات التوريق بالقيمة العادلة علي جودة التقارير المالية، مجلة الدراسات التجارية المعاصرة، 5(9)، الصفحات 593-661.

يوسف ،علي ، و محمد ،صفاء، (2015)، دور الإفصاح القطاعي فى تعزيز ملاءمة التقارير المالية،مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية ،سلسلة العلوم الإقتصادية والقانونية، 72(4)، الصفحات84-94.

خليل ،محمد احمد، (2005)، دور حوكمة الشركات في تحقيق جودة المعلومات المحاسبيةوإنعكاساتها علي سوق الأوراق المالية ،دراسة نظرية تطبيقية،مجلة الدراسات والبحوث التجارية، 2(1)، الصفحات 723-781.

علي ،محمود احمد، (2013)، دراسة وإختبار العلاقة بين تفعيل مداخل المراجعة الخارجية وجودة التقارير المالية للشركات المقيدة بالبورصة، مجلة التجارة والبحوث العلمية، 2(2)، صفحة 362.

العركي ،معن محمد الحسن حامد، (2021)، تأثير المراجعة الخارجية علي معلومات القوائم المالية، المجلة العربية للنشر العلمي، 7(28)، الصفحات 183-214.

بدوي ،هبة الله عبدالسلام،(2017) ، أثر جودة المراجعة الخارجية علي جودة التقارير المالية مقاسة بإستيفاء المعلومات المحاسبية لخاصيتي الملاءمة والتمثيل العادل،مجلة الفكر المحاسبي، 21(5)، الصفحات 212-160.

الرسائل الجامعية:

العيسي،ضحي محمد ، (2018)، أثر الإفصاح الإختياري علي جودة التقارير المالية،رسالة ماجستير،جامعة حلب ،كلية الأقتصاد ، سوريا،حلب.

دهمان ،اسامه كمال، (2012)، فاعلية نظم المعلومات المحاسبية المحوسبة في تحقيق جودة التقارير المالية، دراسة تطبيقية وزارة المالية الفلسطينية، رسالة ماجستير، غزة ، فلسطين، الجامعة الإسلامية ، كلية التجارة.

الصيرفي ،اسماء احمد، (2015)، أثر وفاء الشركات بمسئولياتها الإجتماعية ومستوي إلتزام محاسبيها الماليين أخلاقياً علي جودة تقاريرها المالية، رسالة دكتوراة، جامعة دمنهور ،كلية التجارة.

محمد خير ،بشير صالح،(2017)، دور المراجعة الخارجية في تحسين جودة كفاءة المعلومات المحاسبية،الخرطوم، رسالة ماجستير ،جامعة السودان للعلوم والتكنلوجيا, كليه الدراسات العليا.

سيما ،ربيع، (2013)، أثر عدم تماثل المعلومات على مصداقية التقارير المالية، رسلة ماجستير،سوريا ،جامعة دمشق ، كلية الاقتصاد.

دوارة،سامي ،(2014)، أثر جودة المراجعة الخارجية علي هامش أمان المستثمر في ظل تطبيق أساليب المحاسبة الإبداعية،رسالة ماجستير، جامعة حلب ، كلية الإقتصاد.

الأهدل ،عبدالسلام سليمان قاسم، (2008)، العوامل المؤثرة علي جودة المراجعة الخارجية في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، الحديدة، جامعة الحديدة.

زيدان، عبدالناصر محمد الامين، (2017)، الحكومة الإلكترونية ودورها في زيادة جودة التقارير المالية الحكومية ،رسالة ماجستير ،جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، السودان.

الحياري ،عمر يوسف عبدالله ،(2017)، أثر تطبيق مبادئ حوكمة الشركات في تعزيز موثوقية التقارير المالية الصادرة عن الشركات الصناعية المساهمة المدرجة في سوق عمان المالي،رسالة ماجستير،جامعة الشرق الأوسط،كلية الأعمال،الأردن، عمان.

السامراي ،محمد احمد مجيد، (2016)، أثر نظام الرقابة الداخلية علي جودة التقارير المالية ،رسالة ماجستير ،كلية الأعمال ،جامعة الأردن.

عدلان ،محمد علي عدلان،(2009)، دور المراجعة الإلكترونية في جودة التقارير المالية،رسالة ماجستير،جامعة السودان للعلوم والتكنلوجيا، كلية الدراسات العليا.

بوعروج ،معاذ، (2016)، دور المراجعة الخارجية في الحد من ممارسات المحاسبة الإبداعية، رسالة ماجستير، جامعة العربي بن مهدي،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، ام البواقي، الجزائر.

النور ،نصرالدين حامد احمد، (2017)،معايير التقارير المالية الدولية ودورها في جودة المعلومات المحاسبية،رسالة دكتوراة، الخرطوم،جامعة السودان للعلوم والتكنلوجيا،كلية الدراسات العليا.

الكتب

جمعة ،احمد حلمي، (2005)، مدخل إلى التدقيق الحديث، (عمان: دار الصفاء للنشر).

أرينز،الفين ، و لوليك، جيمس، (2002)، المراجعة مدخل متكامل، (محمد عبدالقادر الدسيطي، المحرر) ،(الرياض: دار المريخ للنشر والتوزيع).

لطفي ،أمين السيد احمد، (2005)، مراجعات مختلفة لأغراض مختلفة، (القاهرة: الدار الجامعية للنشر).

لطفي ،أمين السيد احمد، (2010)، المحاسبة والمراجعة الدولية،(الإسكندرية: الدار الجامعية).

عبدالله ،خالد امين ، (2012)، علم التدقيق،(الناحية النظرية والعملية)،(عمان: دار وائل للنشر والتوزيع).

محمود ،منصور حامد، (1998)، أساسيات المراجعة،(الإسكندرية: مطبعة مركز التعليم المفتوح للنشر).

عطا ،وحيد محمد علي، (2007)، نظرية المراجعة والمحاسبة،(عمان: دار حامد للنشر والتوزيع).

-A Habib &، Jiang H. ,(2015)) Corporate governace and financial reporting quality in china:Asurvey of recent evidence. Journal of International Accounting,Auditing and Taxation, 6(24), p p. 29-45.

-Copley, Paul A. و،Doucet, mary S,.(1993), The impact of competition on the Quality of Governmental Audits. Auditing: A journal of Practice and Theory, 1(12), p p. 88-98.

-De Angelo, E. (1981). Auditor Size and audit quality. Journal of Accounting and Economics, 13(3), p. 183.

-Dyckman, T. a. (1998), Intermrdiate Accounting, Irwin: MCGrom-Hill.

-Hussainey..K(2009) , ,The impact of audit quality on earnings predictability" , Managerial Auditing Journal,4)24), p p. 1-22.

-Kennedy, J., & Peecher, M, (1997),Judging Auditor Technical Knowledge, Journal of Accounting Research, 35(2), p. 280.

-Knapp, C . & ،Michael, . ,(1991),) Factors That Audit Committee Members Use as Surrogates for Audit Quality, Auditing: A Journal of Practice and Theory, p p. 35-52.

-Lisa Milici ،Andrea Kellon ،Molly Mercer ،Teri Lombardi Yohn.) Nov, 2016) ,Understanding the Relation between Financial Reporting Quality and Audit Quality, Auditing:AJournal of Practice & Theory,4)35), p p. 1-22.

-Mesbah ,Salma Hisham,(May, 2022), The Effect of Audit Quality on Financial Reporting Quality. Alexandria Journal of Accounting Research, 6(2), p p. 41-83.

-Kutum, Imad2010) ,), The Application of Business Risk Audit Methodology Within Non-Big-4 Firms,Doctor of Philosophy in Accounting, Stirling: University of Stirling.

المواقع الإلكترونية:

- خضر, محمد. (2016, 5 18). الخصائص النوعية للمعلومات المحاسبية. Retrieved from موضوع: https://mawdoo3.com/

محدِّدات قرار التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة السودانيّة: في ضوء نظريّة السلوك المخطّط

الدكتور أحمد عبد القادر العبيد محمّد
قسم المحاسبة
كليّة أحمد بن محمّد العسكريّة

الملخص

تناولت هذه الدراسة محدّدات قرار التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة السودانيّة في ضوء نظريّة السلوك المخطّط، وقد اعتمدت المنهج الكمّي من خلال استخدام أسلوب نمذجة المعادلة الهيكليّة في قياس المتغيّرات ودراسة العلاقة بينها. واستخدمت الدراسة بيانات أوليّة تمّ جمعها من عينة مكونة من (121) مشاركًا، عن طريق الاستبانة التي استهدفت الفئات ذات الصّلة بقرارات التمويل في البنوك الإسلاميّة السودانيّة. وتؤكد النتائج أنَّ قرار التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة يتأثر إيجابًا بثلاث متغيّرات سلوكيّة، تشمل: موقف متّخذ قرار التمويل تجاه هذه الصيغة، والمعايير الذاتيّة السائدة في بيئة النظام المصرفيّ، ومستوى التحكّم السلوكيّ لمتخذ القرار في ظلّ الموارد المتاحة. وقدّمت الدراسة عدة توصيات في ضوء هذه النتائج، من أهمها: تطوير آليّة يستطيع من خلالها بنك السودان المركزيّ في التأثير الإيجابيّ على موقف متّخذي قرارات التمويل في البنوك الإسلاميّة السودانيّة للتوسع في التمويل بصيغة المشاركة، وذلك من خلال تقليل مخاطر هذه الصيغة وتعظيم منافعها لدى البنك الإسلامي.

الكلمات المفتاحية:

المشاركة، البنوك الإسلاميّة السودانيّة، نظريّة السلوك المخطّط، نمذجة المعادلة الهيكليّة

Abstract

This study deals with the determinants of the financing decision in a form of Musharaka for Sudanese Islamic banks in the light of the theory of planned behavior. It adopts a quantitative approach and uses the structural equation modeling method to measure the variables and study the relationship between them. The study uses primary data collected from a sample of (121) by distributing questionnaires to the financing decision-makers in Sudanese Islamic banks. The results confirm that the financing decision in the form of Musharaka in Islamic banks is positively affected by three behavioral variables that include the attitude of the financing decision-maker towards this form, the subjective norms prevailing in the banking system environment, and the level of behavioral control of the decision-maker in light of the available resources. The study presents several recommendations considering these results; the most important is to develop a mechanism through which the Central Bank of Sudan can positively influence the attitude of the financing decision-makers in Sudanese Islamic banks to expand financing in the form of Musharaka by reducing the risks of this financing mode and maximizing .its benefits to an Islamic bank

Key words:

Musharaka, Sudanese Islamic Banks, Theory of Planned Behavior, Structural Equation Modeling

1. المقدمة

إنَّ استمرار الأنشطة الاقتصاديّة، وتحقيق التنمية المستدامة، يعتمدان على التمويل بصورة عامّة، ويتأثران بأشكاله المختلفة. فالسودان يصنف ضمن الدول القليلة في العالم (بما في ذلك إيران وباكستان) التي تطبق بالكامل نظام الصيرفة الإسلاميّة. وقد بدأ ذلك منذ عام 1983م في عهد الرئيس النميري، واتخذ طابعًا رسميًّا أكثر مع مجيء ثورة الإنقاذ الوطني بقيادة الرئيس السابق البشير. وترجع نشأة الصيرفة الإسلاميّة في السودان إلى عام 1978م، عندما أصبح بنك فيصل الإسلامي السوداني أول بنك مرخص للعمل وفق المبادئ الإسلاميّة من قبل حكومة الرئيس نميري، وتلاه البنك الإسلاميّ السودانيّ في عام 1982م، وبنك التضامن الإسلاميّ. في عام 1983م (Elkhalifa and Musa, 2004)، وقد بلغ عدد البنوك التي تعمل في السودان الآن 38 مصرفًا.

وتشير تقارير بنك السودان المركزيّ إلى أنّ أداء الجهاز المصرفيّ قد حقق ارتفاعًا في إجماليّ الأصول من 984,894.4 مليون جنيه في العام 2020م إلى 3,518,274.8 مليون جنيه في العام 2021م، بمعدل نمو بلغ 257.2 %، وفي إجماليّ الودائع من 673,036.8 مليون جنيه في العام 2020م إلى 2,084,779.0 مليون جنيه في العام 2021م، بمعدل نمو 209.8 %، وكذلك في إجمالي رصيد التمويل الممنوح للقطاعات المختلفة من 363,610.3 مليون جنيه في العام 2020م إلى 1,031,236.0 مليون جنيه بنهاية العام 2021م، بمعدل نمو 183.6 %. وبالرغم من مستويات النموّ العالية المشار إليها في أداء النظام المصرفيّ السودانيّ في كلّ من الأصول والودائع والتمويل الممنوح، يلاحظ من الجدول (1) أنّ توزيع التمويل يميل في معظمه نحو استخدام صيغة المرابحة، حيث بلغت نسبتها 73.5% خلال سنة 2021م.

جدول 1: نسب التمويل المصرفيّ الممنوح بواسطة البنوك الإسلاميّة السودانيّة وفقًا لصيغ التمويل الإسلاميّة

صيغة التمويل	نسبة التمويل خلال العام (%)				
	2017م	2018م	2019م	2020م	2021م
المرابحة	48.5	54.4	61.1	64.4	73.5
المشاركة	6.5	6.4	5.0	9.0	8.0
السلم	0.6	1.4	1.6	2.6	4.7
المقاولة	25.9	18.3	7.8	4.3	2.7
المضاربة	7.8	5.2	4.0	5.0	1.8
الاستصناع	0.4	0.8	1.7	0.6	0.8
الإجارة	0.4	0.7	0.4	0.4	0.4
القرض الحسن	0.2	0.4	0.2	0.9	0.3
أخرى	9.7	12.5	18.2	12.8	7.9
إجمالي التمويل	100	100	100	100	100

المصدر: تقارير بنك السودان المركزيّ

2. مشكلة الدراسة

تعدُّ صيغة التمويل بالمشاركة من أهمّ صيغ التمويل الإسلاميّة، لتضمّنها مبادئ التمويل الإسلاميّ وقيمه، من حيث المشاركة في المخاطر والعائد بين البنك الإسلاميّ وعملائه، وبالتالي يلزم ذلك أن تكون من أكثر صيغ التمويل تطبيقًا من قبل البنوك الإسلاميّة. وقد أثرت العوامل الاقتصاديّة، وكذلك سياسات بنك السودان المركزيّ في عمليّة المفاضلة بين صيغ التمويل التي تستخدمها البنوك الإسلاميّة في تمويل عملائها. وتستخدم جميع البنوك الإسلاميّة في السودان صيغة المرابحة بشكل شائع؛ لتمويل قطاع التجارة ذي الطبيعة قصيرة الأجل، وبسبب سوء استخدام هذه الصيغة؛ فقد أصدر البنك المركزيّ مرسومًا في عام 2000م يلزم جميع البنوك الإسلاميّة لخفض تعاملاتها القائمة على المرابحة إلى 30% وزيادة معاملاتها وفق صيغ التمويل الأخرى مما أدى إلى ارتفاع التمويل الممنوح بصيغة المشاركة بشكل ملحوظ لتمثل 42% من إجمالي حجم التمويل في ذلك الوقت (Abdel Mohsin, 2005). وبعد توقف التدخل المباشر نتيجة لاتباع سياسة التحرير الاقتصاديّ، فقد أصدر بنك السودان المركزيّ حزمة من السياسات الماليّة لتحفيز البنوك الإسلاميّة السودانيّة؛ لحثها على التوسع في استخدام صيغة المشاركة وتحجيم التمويل بصيغة المرابحة (Central Bank of Sudan Policies, 2007)، ولكن واقع الحال والإحصائيات تبيّن عكس ذلك. فالجدول (1) يشير إلى أنّ متوسط التمويل بصيغة المشاركة لم يتجاوز نسبة 10% من إجمالي التمويل الممنوح بواسطة البنوك الإسلاميّة السودانيّة خلال الفترة

2017م -2021م)4 (Central Bank of Sudan reports for the period 2010-2021.

وتتمثل مشكلة الدراسة في الإجابة عن السؤال التالي: ما هي المحدّدات السلوكيّة لقرارات البنوك الإسلاميّة السودانيّة في منح التمويل لعملائها باستخدام صيغة المشاركة؟ فقد تمّ ربط قرار البنك الإسلاميّ لمنح التمويل بنظريّة السلوك المخطّط "Theory of planned behavior"، وذلك بافتراض أنَّ محددات قرارات التمويل في البنوك الإسلاميّة، نحو استخدام صيغة المشاركة، تتمثل

في موقف متخذي هذه القرارات تجاه صيغة المشاركة، والمعايير الذاتيّة لتصوّر بيئة البنوك الإسلاميّة لصيغة المشاركة، وسيطرة التحكم السلوكيّ الملحوظ حول سهولة وصعوبة تنفيذ صيغة المشاركة. وتستند هذه الدراسة على الاقتصاد السلوكيّ (Behavioral Economics) لتبرير استخدام نظريّة السلوك المخطط والافتراض المبني عليها، المتعلق بمحدّدات قرارات التمويل في البنوك الإسلاميّة. فالاقتصاد السلوكيّ يطبق رؤى نفسيّة في الحكم الاقتصاديّ وصنع القرار؛ وذلك لوصف كيفيّة اتخاذ الأشخاص الحقيقيّين للقرارات في حياتهم الخاصّة والعامة، في ظلّ قيود مختلفة، مثل: الوقت، أو المعرفة، أو الضغط الاجتماعي، وبالتالي تحديد كيف ينحرف البشر عن توقعات النموذج الاقتصاديّ التقليديّ (Corr, and Plagnol, 2023) و(Cartwright, 2018). ويرى (Berg and Gigerenzer, 2010) هنالك حاجة إلى مزيد من الاهتمام بعمليّة اتخاذ القرار من خلال تضمين معايير مستندة على أسس نفسيّة لكي تصبح أكثر فائدة في تحسين الدقة التنبؤيّة والواقعيّة الوصفيّة للنماذج الاقتصاديّة.

وبناء على ذلك فقد تمّ وضع الفرضيّات البديلة التالية:

1. توجد علاقة ذات دلالة إحصائيّة بين موقف متخذ قرار التمويل وقرار منح التمويل بصيغة المشاركة.

1.أ توجد علاقة ذات دلالة إحصائيّة بين المنافع المدركة وموقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة.

1.ب توجد علاقة ذات دلالة إحصائيّة بين المخاطر المدركة و موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة.

2. توجد علاقة ذات دلالة إحصائيّة بين المعايير الذاتيّة للبنك وقرار منح التمويل بصيغة المشاركة.

3. توجد علاقة ذات دلالة إحصائيّة بين مستوى سيطرة التحكم السلوكيّ للبنك وقرار منح التمويل بصيغة المشاركة.

3. أهميّة الدراسة

تكمن أهميّة الدراسة من الناحية العلميّة في استخدام نظريّة السلوك المخطط في مجال التمويل في البنوك الإسلاميّة. وتتمثل أهميّتها من الناحية العمليّة في أنّ نتائجها تساعد بنك السودان المركزيّ في وضع سياسات واستخدام آليات للتأثير على محدّدات قرار التمويل، وبالتالي التوسع في التمويل بصيغة المشاركة؛ مما ينعكس إيجابًا على تمويل القطاعات الاقتصاديّة الحقيقيّة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة.

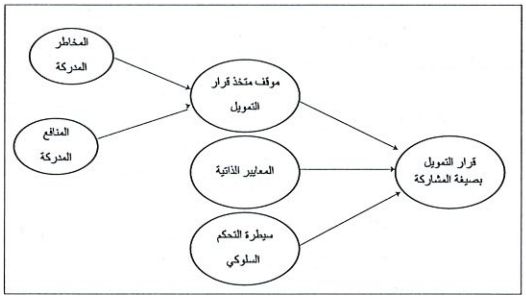
4. أدبيّات الدراسة

4.1 نظريّة السلوك المخطط "Theory of Planned Behavior"

لقد اعتمدت هذه الدراسة على تطبيق نظريّة السلوك المخطط (Theory of Planned Behavior TPB)) لتحديد ونمذجة محدّدات قرار منح التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة السودانيّة. حيث تتنبأ هذه النظريّة (Ajzen, 1991) بنيّة الفرد للانخراط في سلوك ما في وقتٍ ومكانٍ محددين، وتفترض أنّ السلوك الفردي مدفوع بنيّات السلوك. فالنيّة السلوكيّة تعدُّ مقياسًا بديلاً للسلوك نفسه، وتمثل دافع الشخص، أو خطته الواعية، أو قراره، بأداء سلوك معين. وبشكل عام فكلما كانت النية قوية، زاد احتمال تنفيذ السلوك (Conner and Armitage, 1998). وتوجد ثلاثة محددات لنيّات السلوك، هي موقف الفرد تجاه السلوك، والمعايير الذاتيّة، والتحكّم السلوكيّ الملحوظ (Ajzen, 1991). فالموقف تجاه السلوك يشير إلى الدرجة التي يشعر بها الشخص، بمشاعر إيجابيّة أو سلبية، تجاه سلوكه، ويستلزم ذلك النظر في نتائج أداء السلوك. أمّا المعيار الشخصيّ فإنّه يشير إلى اعتقاد الفرد حول ما إذا كان الآخرون المهمّون يعتقدون أنّه سيؤدي السلوك، ويتعلّق ذلك بتصوّر الشخص للبيئة الاجتماعيّة المحيطة بالسلوك. وتبين سيطرة التحكّم السلوكي تصوّر الفرد لمدى سهولة أو صعوبة أداء السلوك (Ajzen, 1991) حيث يزداد عندما يدرك الفرد أنّ لديه المزيد من الموارد والثقة (Ajzen,1985) و(Hartwick, and Barki,1994) و (Lee, and Kozar, 2005).

وفي ضوء هذه النظريّة لقد تمّ تكييف نموذج أجزن (Ajzen) بغرض وصف العلاقة بين قرار منح التمويل بصيغة المشاركة ومحدّداته الثلاثة، المتمثلة في: موقف متخذ قرارات التمويل في البنوك الإسلاميّة السودانيّة تجاه التمويل بصيغة المشاركة، والمعايير الذاتيّة السائدة المتعلقة بتصوّر متّخذ قرارات التمويل لبيئة هذه البنوك، وسيطرة التحكّم السلوكيّ لتصوّر متّخذ قرارات التمويل حول مدى سهولة أو صعوبة منح التمويل بصيغة المشاركة في ضوء الموارد المتاحة للبنك الإسلاميّ وثقته في هذه الصيغة التمويليّة كما في الشكل 1 أدناه.

شكل 1: النموذج الافتراضيّ لمحدّدات قرار التمويل بالمشاركة



4.2 الدراسات السابقة

لقد أجريّت دراسات عدّة، في مجال التمويل بصيغة المشاركة، في المصارف الإسلاميّة؛ لمعرفة العوامل

المؤثرة على حجم التمويل بهذه الصيغة، ومن أمثلة هذه الدراسات ما يلي:

- دراسة (Syafii, 2017) تناولت مدى تأثر حجم التمويل بصيغة المشاركة في إندونيسيا بنسبة توزيع الأرباح، والناتج المحليّ الإجماليّ، وسعر الفائدة، ومعدل التضخم، ومعدل النموّ الاقتصادي. ومن خلال استخدام طريقة (Vector Auto Regression (VAR خلال الفترة 2005م - 2016م، توصلت الدراسة إلى وجود تأثيرات معنويّة للمتغيّرات: نسبة توزيع الأرباح، ومعدل التضخم، وسعر الفائدة، ومعدل نمو الاقتصاد، على حجم التمويل بصيغة المشاركة.

- دراسة (Farooq and Ahmed, 2013) تناولت الأسباب التي تحد من تطوير التمويل بالمشاركة في المصارف الإسلاميّة في دولة باكستان باستخدام المنهج الوصفيّ وذلك بتوزيع استبانة على المختصّين في المصارف الإسلاميّة والأكاديميّين والاقتصاديّين. وتمثلت نتائج الدراسة في وجود أربعة أسباب تحدّ من التوسع في التمويل بصيغة المشاركة في باكستان، هي: عدم اهتمام العاملين في المصارف الباكستانيّة بهذا النوع من صيغ التمويل، وغياب البيئة القانونيّة لتنظيم عقود التمويل بصيغة المشاركة، وجهل العملاء بصيغة المشاركة، وضعف الوازع الدينيّ؛ مما أدى إلى غياب الأمانة والثقة بصفتها أحد شروط عقد المشاركة الأساسية.

- دارسة (Ascarya, 2010) تناولت الصعوبات التي تواجه المصارف الإسلاميّة في إندونيسيا في منح التمويل على أساس المشاركة في الربح والخسارة، وذلك بتوزيع استبانة على العاملين في المصارف الإسلاميّة والأكاديميّين ذوي الاهتمام. وخلصت الدراسة إلى وجود أسباب داخليّة وأخرى خارجيّة أدت إلى ضعف التمويل بصيغ المشاركات في المصارف الإسلاميّة. تمثّلت الأسباب الداخليّة في: غياب الأدوات الفعالة لتحليل الطلب على التمويل طويل الأجل، وإدارة مخاطر التمويل بصيغ المشاركة، والتوافق مع الضوابط الشرعيّة، وعدم التزام الإدارة العليا بدعم هذا النوع من التمويل، وذلك بتبنّي سلوك تجنب المخاطر. أما الأسباب الخارجيّة فتمثّلت في غياب الدعم من الجهات الرقابيّة، ويظهر ذلك في عدم تطوّر البيئة القانونيّة التي تنظم عقود المشاركة، وغياب عنصري الأمانة والثقة بوصفهما من الشروط الأساسية لهذا النوع من التمويل، والانطباع السائد عند العملاء حول ارتفاع مخاطر وتكلفة صيغة المشاركة، مقارنة بصيغ التمويل الأخرى.

- دراسة (Abdul-Rahman and Nor, 2017) هدفت إلى تقييم طريقة عمل وتطبيق صيغ التمويل بالمشاركة والمضاربة، وتحديد التحديات التي تواجهها في ماليزيا، وذلك باستخدام أسلوب المقابلات لجمع المعلومات لكلٍّ من: بنك إسلام ماليزيا، وبنك راكيات. وتوصلت الدراسة إلى أنّ هذه الصيغ مناسبة

ومهمة لتعزيز التنمية الاقتصاديّة، وأنّ التحدّيات التي تواجه هذه الصيغ تتمثل في المخاطرة العالية، واختيار الشريك المناسب، والطلب على عقود المشاركة والمضاربة، وضمان رأس المال.

- دراسة (Ahmed, 2007) هدفت إلى تغطية واستكشاف وتقييم تطور المصارف الإسلاميّة في السودان خلال الفترة 1990م -2005م بالتركيز على خمسة مجالات رئيسيّة، هي: التحقق من مدى هيمنة عقود المشاركة على التمويل الممنوح من البنوك الإسلاميّة في السودان، وتقييم خصائص المشاركة وتصوّرات أدائها، وتحليل كيف تؤثر خصائص الموظفين والبنك والبيئة العامة على تفضيلات وأداء التمويل بالمشاركة، ودراسة العوامل التي تؤثر على اتخاذ قرار البنوك الإسلاميّة للتمويل بصيغة المشاركة، وتداعيات استخدام التمويل بصيغة المشاركة، والتحقق من إدارة المشاركة للتعرف على المعوقات والعوامل المؤثرة في صنع القرار. وباستخدام البيانات الأولية والثانويّة توصلت الدراسة إلى أن موظفي البنوك يفضّلون المشاركة على الأنواع الأخرى من صيغ التمويل الإسلاميّة، وفي الواقع تفضّل المصارف الإسلاميّة السودانية تفضّل صيغة المرابحة على الأنواع الأخرى، مع تحوّل تدريجيّ نحو المشاركة، كما إنّ ضغط الحكومة كان العامل الرئيسيّ وراء التحوّل نحو المزيد من تمويل المشاركة. وتظهر الدراسة أيضًا أنّ النوع السائد من المشاركة هو قصير الأجل من ٣ إلى ٦ أشهر. وتشير نتائج الدراسة إلى وجود علاقة ارتباط بين مخاطر المشاركة ومتوسط عمرها. كما أنّ اختبار (non-parametric test) يؤكد على أن التصوّر حول أداء المشاركة مرتفع من حيث الربحيّة والمخاطر، ولا يوجد اختلاف عند مقارنتها بصيغ التمويل الأخرى في ذلك. وبيّنت الدراسة أنّ سياسة الائتمان وحجم المصرف من أكثر العوامل المؤثرة في توزيع التمويل في المصارف الإسلاميّة بين صيغ التمويل المختلفة. وتوصّلت الدراسة إلى أنّ معوقات صنع قرار التمويل تمثّلت في نقص دراسات الجدوى، والكفاءة الإداريّة، وتحديد القدرة الماليّة لرواد الأعمال، والرضا عن أنظمة قياس الأداء، وعدم كفاية التدريب المقدّم للموظّفين في المصارف الإسلاميّة.

تتفق الدراسة الحاليّة مع الدراسات السابقة في تركيزها على دراسة التمويل بصيغة المشاركة، وتحديد العوامل التي تؤثر عليه، وتميّزت عنها في أنها تقوم بدراسة محددات التمويل بصيغة المشاركة استنادًا على نظريّة السلوك المخطط.

5. منهجيّة الدراسة

تعتمد الدراسة على منهج تحليليّ وصفيّ، واستخدام نموذج كميّ في دراسة محدّدات قرار منح التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة السودانيّة. حيث تقوم الدراسة بوصف وتحليل الظاهرة محل

الدراسة، والأدبيّات المنشورة المتعلّقة بقرار منح التمويل بصيغة المشاركة؛ لإعداد إطارها النظريّ، وتصميم استبانة تغطي متغيّراتها لجمع البيانات الأوليّة وتحليلها؛ للتوصل إلى نتائج تحدد طبيعة العلاقة بينها، وذلك لإثبات أو نفي فرضيات الدراسة بما يخدم أهدافها.

5.1 مصادر البيانات

استخدمت هذه الدراسة بيانات أوليّة وثانويّة تمّ الحصول عليها عن طريق عرض الدراسات والبحوث السابقة التي تناولت التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة في السودان والدول الأخرى، وكذلك تقارير بنك السودان المركزيّ؛ لصياغة أهداف الدراسة، وأهميّتها، وفرضياتها. كما أنّها اعتمدت على جمع البيانات الأوليّة من عينة الدراسة، وتحليلها؛ بغرض قياس: متغيرات الدراسة، واختبار مدى صحة الفرضيّات الموضوعة لوصف العلاقة بينها؛ وصولاً إلى النتائج والتوصيات. ويتمثل مجتمع الدراسة في العاملين في إدارات التمويل والاستثمار في البنوك الإسلاميّة السودانيّة. وبناءً على ذلك تمّ إعداد الاستبانة في ضوء البحوث والدراسات العلميّة السابقة، ونظريّة السلوك المخطط، وتضمنت مجموعة من الأسئلة لبيان التركيبة الديموغرافيّة للمستجيبين، ولقياس متغيّرات الدراسة وفقًا لمقياس ليكرت الخماسي، بمستويات تتراوح بين أوافق بشدة (خمس نقاط) إلى لا أوافق بشدة (نقطة واحدة).

تمّ توزيع الاستبانة في ولاية الخرطوم؛ لأنّ غالبيّة المراكز الرئيسيّة وفروع هذه البنوك توجد فيها، حيث تمّ اختيار (15) بنكًا عشوائيًّا من جملة البنوك العاملة في السودان، والتي يبلغ عددها (38) بنكًا بنسبة تمثيل (39.4%). وبسبب عدم معرفة عدد العاملين في إدارات التمويل والاستثمار في البنوك السودانيّة، فقد تمّ توزيع عدد (10) استبانات لإدارة كلّ بنك من البنوك التي تمّ اختيارها لتقوم بتوزيعها على من تراه مناسبًا للإجابة عن أسئلتها، وبناءً على ذلك فقد بلغت جملة الاستبانات الموزعة (150). وقد بلغ عدد الاستبانات المستلمة (130) استبانة، وذلك بنسبة الاستجابة (86.7%)، وتعزى هذه النسبة العالية لوضوح أسئلة الاستبانة، والوقت الكافي الذي منح لأفراد العينة. وعند فحص ردود المشاركين عن أسئلة الاستبانة فقد تمّ استبعاد (9) استبانات، وذلك لعدم الإجابة عن بعض أسئلتها، أو عدم مطابقة المواصفات المطلوبة، وبذا بلغت المشاركات الصالحة لإجراء الدراسة الحالية (121) ويلخص الجدول 2 التركيبة الديموغرافيّة للمستجيبين.

جدول 2: التركيبة الديموغرافية للمستجيبين

المتغيّر	التكرار	النسبة (%)
الجنس:		
- ذكر	85	70.2
- أنثى	36	29.8
العمر:		
- أقل من 30	33	27.2
- من 30 إلى 40	37	30.6
- من 41 إلى 50	29	24.0
- أكثر من 50	22	18.2
المؤهلات الأكاديميّة		
- بكالوريوس	71	58.7
- ماجستير	41	33.9
- دكتوراه	7	5.8
- أخرى	2	1.6
الخبرة العمليّة		
- 5 سنوات فأقل	32	26.4
- من 6 إلى 10	18	14.9
- من 11 إلى 15	30	24.8
- أكثر من 15	41	33.9

5.1 قياس متغيّرات الدراسة

تم تحديد متغيرات الدراسة استنادًا على نظريّة السلوك المخطط، كما تمّ تحديد العناصر لقياس كلّ متغيّر بالاعتماد على الدراسات السابقة التي تناولت التمويل بصيغة المشاركة والعوامل المؤثّرة عليه. فقد بلغ عدد عناصر قياس متغيّرات الدراسة التي تم تضمينها في الاستبانة الموزعة على متخذي قرارات التمويل في البنوك الإسلاميّة السودانيّة (19) عنصرًا، والجدول 3 يوضح تعريف متغيّرات الدراسة والعناصر التي استخدمت في قياس كلٍّ منها حسب ما ورد في استبانة جمع البيانات.

جدول 3: تعريف متغيرات الدراسة وعناصر قياسها

المتغير	التعريف	عناصر القياس
موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة (Attitude)	درجة تقييم البنك للتمويل بصيغة المشاركة مقارنة بصيغ التمويل الأخرى.	1. لدى موظفي البنك الوعي التام بخصائص وأهمّيّة التمويل بصيغة المشاركة. 2. موظفو البنوك يفضّلون المشاركة على الأنواع الأخرى من صيغ التمويل الإسلاميّة. 3. بشكل عامّ تتبنى إدارة البنك موقفًا إيجابيًّا يميل إلى التوسع في التمويل بصيغة المشاركة.
المخاطر المدركة (Risk)	درجة تصوّر متخذ قرار التمويل للمخاطر المرتبطة بمنح عملاء البنك التمويل بصيغة المشاركة.	4. عدم الالتزام الأخلاقي والتعديات من قبل بعض العملاء يزيد من مخاطر التمويل بصيغة المشاركة. 5. عدم وجود الضمانات، وضعف المركز المالي للعميل، يزيدان من مخاطر التمويل بصيغة المشاركة. 6. بشكل عام، مخاطر صيغة المشاركة تفوق مخاطر صيغ التمويل الأخرى.
المنافع المدركة (Benefits)	درجة تصوّر متخذ قرار التمويل لإيجابيّات منح عملاء البنك التمويل بصيغة المشاركة.	7. ينتج عن التمويل بالمشاركة استقرار في التدفقات النقديّة للبنك. 8. يعتبر العائد المتوقع من التمويل بصيغة المشاركة مُرضيًا للبنك. 9. يسهم التمويل بصيغة المشاركة في تفعيل دور البنك في التنمية الاقتصاديّة. 10. منح التمويل بصيغة المشاركة يزيد من الحصة السوقيّة للبنك.

قرار التمويل بصيغة المشاركة (Musharaka) (Financing	حجم التمويل الممنوح بصيغة المشاركة.	11. صيغة المشاركة من الصيغ الأساسيّة المستخدمة في البنك. 12. تعتبر صيغة المشاركة صيغة فعالة في التمويل. 13. أداء المشاركة مرتفع من حيث الربحيّة. 14. تشجع الأوضاع الاقتصاديّة في السودان على استخدام صيغة المشاركة. 15. لا يتردد البنك في منح التمويل بصيغة المشاركة.
سيطرة التحكم كي (Perceived) (Control	درجة تصوّر متخذ قرار التمويل لمدى سهولة التمويل وصعوبته، بصيغة المشاركة.	16. حجم ونوع الموارد المتاحة للبنك (الودائع) تسهل توجيه التمويل نحو صيغة المشاركة.
المعايير اتية (Sub-) (jective Norms	درجة تأثير بيئة البنوك الإسلاميّة السودانيّة على متخذ قرار التمويل بصيغة المشاركة.	17. تدعم سياسات البنك استخدام صيغة المشاركة في تمويل عملائه. 18. تجارب البنك الاستثماريّة السابقة تشجع على التوسع في استخدام صيغة المشاركة. 19. سياسات البنك المركزي التمويليّة تشجع على التوسع في استخدام صيغة المشاركة.

5.3 أسلوب تحليل البيانات

اعتمدت هذه الدراسة في تحليل البيانات على أسلوب نمذجة المعادلة الهيكليّة بالمربّعات الصغرى (SEM-PLS)؛ لأنّ هذا الأسلوب يكثر استخدامه في دراسات العلوم الاجتماعيّة، كما أنّه يمكّن من قياس متغيّرات الدراسة التكوينيّة، والتحقّق من صدقها واعتماديتها ودراسة العلاقات المباشرة وغير المباشرة بينها، ومن ثمّ اختبار فرضيّات الدراسة. وكذلك يتميّز هذا الأسلوب بالقدرة العالية على اختبار النماذج المعقّدة التي تحتوي عددًا كبيرًا من المتغيّرات بشكل أفضل، ويتجنب مشاكل التعدّديّة الخطيّة، ومشاكل التوزيع الطبيعي عند مقارنته بأسلوب نمذجة المعادلة الهيكليّة بالتغاير المشترك (Covari-ance based SEM (CB-SEM)) (Hair Jr et al. 2021).

6. نتائج الدراسة

استخدمت الدراسة برنامج Smart-PLS 4 من خلال خطوتين أساسيّتين لتقييم النماذج المقترحة، في ضوء أسلوب نمذجة المعادلة الهيكليّة بالمربّعات الصغرى. ففي الخطوة الأولى تمّ تقييم نموذج القياس

(Measurement Model) بغرض تحديد مدى صدق قياس متغيّرات الدراسة، وثباته، وصلاحيته. أمّا في الخطوة الثانية فتمّ تقييم النموذج الهيكلي (Structural Model) لتحديد مدى ملاءمته، وكذلك اختبار فرضيات الدراسة.

6.1 تقييم نموذج القياس (Measurement Model)

قامت الدراسة أولاً بإجراء اختبار الثبات (Reliability Assessment) لتحديد مدى قدرة الاستبانة في التوصل إلى نفس النتائج عند تكرار الاختبار، وقد تمّ ذلك من خلال حساب معاملات التحميل المعياريّة (Outer Loadings) والثبات المركب (Composite Reliability (CR)). وتشير النتائج في الجدول (4) والشكل (2) إلى أنّ معاملات التحميل المعياريّة لعناصر قياس كلّ متغيّر من متغيرات الدراسة مقبولة؛ لأنّها تزيد عن 0.50، وكذلك أنّ جميع قيم معامل الثبات المركب (CR) لكلّ متغيّر تعتبر مقبولة لأنّها تزيد عن 0.70 (Hair Jr et al. 2021).

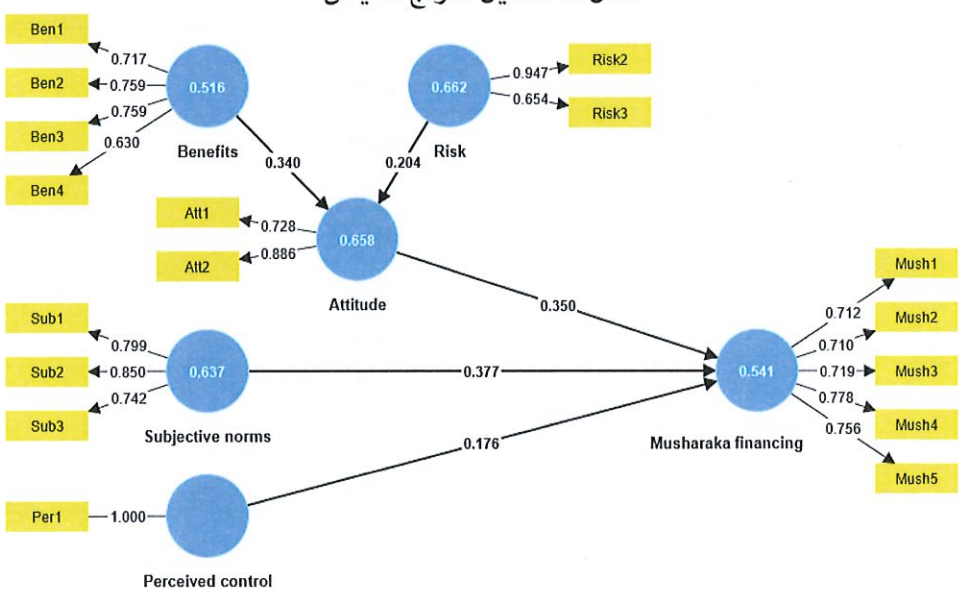
جدول 4: معاملات التحميل المعياريّة والثبات المركب والصدق التقاربي لمتغيّرات الدراسة

المتغير (Variable)	عناصر القياس (Items)	معاملات التحميل المعياريّة (Loadings)	الثبات المركب (CR)	الصدق التقاربي (AVE)
موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة	Att1	0.728	0.792	0.658
	Att2	0.886		
المخاطر المدركة	Risk2	0.947	0.791	0.662
	Risk3	0.654		
المنافع المدركة	Ben1	0.717	0.809	0.516
	Ben2	0.759		
	Ben3	0.759		
	Ben4	0.630		
قرار التمويل بصيغة المشاركة	Mush1	0.712	0.855	0.541
	Mush2	0.710		
	Mush3	0.719		
	Mush4	0.778		
	Mush5	0.756		

1	1	1	Per1	سيطرة التحكم السلوكيّ
0.637	0.840	0.799	Sub1	المعايير الذاتية
		0.850	Sub2	
		0.742	Sub3	

ثم قامت الدراسة بإجراء اختبار الصدق (Validity Assessment) لمعرفة مدى صدق عبارات الاستبانة في قياس متغيرات الدراسة. فأظهرت النتائج في الجدول (4) أنّ جميع قيم متوسط التباين المستخرج (Average Variance Extracted (AVE) تزيد عن 0.50 (Hair Jr et al. 2021) لكلّ متغير من متغيّرات الدراسة؛ مما يؤكد وجود ارتباط قوي بين عبارات قياسه، وبالتالي تحقق الصدق التقاربي لهذه المتغيرات (Convergent validity)، وذلك بعد استبعاد العناصر (Att3, Risk1)؛ لأنّ معاملات تحميلها ليست ذات دلالة إحصائية. كما بيّنت النتائج في الجدول (٥) الخاصة بالصدق التمييزي (Discriminant validity) أنّ جميع قيم نسبة سمة اللاتجانس - سمة الأحادية للارتباطات (Heterotrait - Monotrait ratio (HTMT) أقل من 0.90، مما يشير إلى تحقق الصدق التمييزيّ، ويؤكد اختلاف كلّ متغيّر من متغيرات الدراسة عن المتغيرات الأخرى (Franke and Sarstedt, 2019) و(Henseler et al. 2015).

شكل 2: تحليل نموذج القياس



جدول 5: الصدق التمييزي (Discriminant validity) مقيسًا بنسبة (HTMT)

المتغيّر (Variable)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
(1) موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة						
(2) المنافع المدركة	0.539					
(3) قرار التمويل بصيغة المشاركة	0.841	0.481				
(4) سيطرة التحكم السلوكيّ	0.315	0.301	0.505			
(5) المخاطر المدركة	0.422	0.216	0.263	0.092		
(6) المعايير الذاتيّة	0.729	0.634	0.822	0.598	0.305	

وأما فيما يلي مشكلتي: التوزيع الطبيعيّ للبيانات، والتعدّديّة الخطية (Multicollinearity)، فتشير النتائج في الجدول (6) إلى أنّ العبارات المستخدمة في قياس متغيرات الدراسة تميل إلى التوزيع الطبيعيّ؛ لأنّ جميع قيم معامل الالتواء (Skewness) تراوحت بين (1)، وقيم معامل التفرطح (Kurtosis) تراوحت بين (1.3)، وكذلك لا توجد مشكلة التعدديّة الخطيّة حيث إنّ قيم معامل التضخم المفسر (Variance Inflation Factor (VIF)) لجميع المتغيّرات تعتبر مقبولة لأنّها تقلّ عن ٥ (Kock and Lynn, 2012).

جدول 6: معامل الالتواء (Skewness) ومعامل التفرطح (Kurtosis) ومعامل التضخم المفسر (VIF)

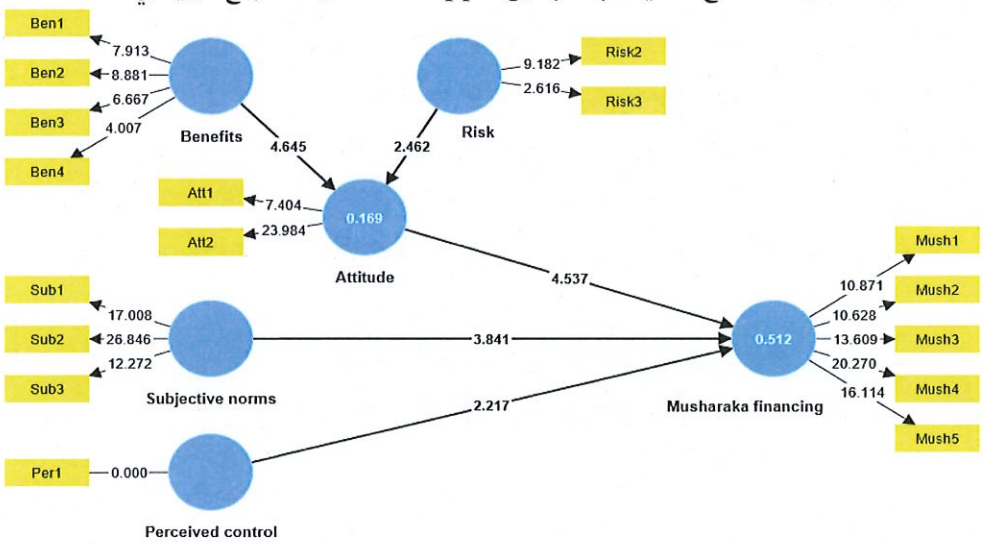
المتغير (Variable)	معامل الالتواء (Skewness)	معامل التفرطح (Kurtosis)	معامل التضخم المفسر (VIF)
(1) موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة	-0.045	-1.063	1.120
(2) المنافع المدركة	0.735	1.152	1.513
(3) قرار التمويل بصيغة المشاركة	0.003	-0.659	1.719
(4) سيطرة التحكم السلوكيّ	0.902	1.266	1.000

(5) المخاطر المدركة	0.910	1.295	1.164
(6) المعايير الذاتيّة	0.165	-0.182	1.462

6.2 تقييم النموذج الهيكلي واختبار فرضيات الدراسة

بعد التأكد من موثوقيّة نموذج القياس، وصلاحيته، قامت الدراسة بتقييم النموذج المقترح لتحديد مدى ملاءمته وتطابقه (Model Fit) مع النتائج الميدانية وللتحقق من الدلالة الإحصائية لمعامل المسارات في اختبار فرضيات الدراسة، وذلك من خلال إجراء عملية البسترة (Bootstrapping). ويلاحظ من النتائج في الشكل (3) أنّ قيم t لجميع معاملات المسارات المباشرة وغير المباشرة تبيّن أنّ علاقة النموذج الهيكلي ذات دلالة إحصائيّة. كما تبين قيمة معامل التحديد (R^2) وهي مقياس شائع يتمّ على أساسه تقييم النموذج الهيكليّ، حيث يمثل هذا المعامل التأثيرات المجمّعة لجميع المتغيّرات المستقلّة على المتغيّرات التابعة.

شكل 3: نتائج عمليّة البسترة (Bootstrapping) للنموذج الهيكلي



وتشير النتائج في الجدول (7) إلى أنّ قيمة معامل التحديد R^2 لمتغيّرَي: موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة، والتمويل بصيغة المشاركة تبلغ (16.9%) و(51.2%) على التوالي، مما يدل على أنّ 16.9% من موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة يفسّر بالمخاطر المدركة والمنافع المدركة المتعلقة بهذه الصيغة، بينما 51.2% من قرار التمويل بصيغة المشاركة يفسر من خلال موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بهذه الصيغة، والمعايير الذاتيّة، وسيطرة التحكم السلوكيّ

لمتخذ قرار التمويل في المصارف الإسلاميّة السودانيّة. كما توضح النتائج في الجدول (7) الى أنّ قيم القدرة التنبؤيّة Q2) Predictive Relevance)) لمتغيرَي: موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة، وقرار التمويل بصيغة المشاركة، هي (0.122) و(٠,٣٨١) على التوالي، حيث إنّهما أعلى من عتبة الصفر، مما يشير إلى أنّ النموذج يتمتع بقدرة تنبؤيّة عالية (Cohen, 1988). ويلاحظ أيضًا من الجدول (7) أنّ متغيّر موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة ومتغيّر المعايير الذاتيّة لديهما حجم تأثير (f2 effect size) متوسط أكبر من 0.15 وأقلّ من 0.35، في حين أنّ حجم التأثير لكلٍّ من سيطرة التحكم السلوكيّ والمنافع المدركة والمخاطر المدركة يعدُّ صغيرًا؛ لأنّ قيم f^2 أقل من 0.15 وأكبر من 0.02 (Cohen, 1988).

جدول 7: معامل التحديد (R^2) والقدرة التنبؤيّة (Q^2) وحجم التأثير (f^2)

المتغيّر	R^2	Q^2	f^2
موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة	0.169	0.122	0.200
قرار التمويل بصيغة المشاركة	0.512	0.381	
المنافع المدركة			0.138
سيطرة التحكم السلوكيّ			0.047
المخاطر المدركة			0.050
المعايير الذاتيّة			0.183

بعد تقييم النموذج المقترح، والتأكد من ملاءمته وتطابقه مع النتائج الميدانيّة، وكذلك قدرته التنبؤيّة، قامت الدراسة باختبار الفرضيات البديلة التي تصف العلاقة بين متغيراتها؛ لإثبات صحتها أو نفيها. فالجدول (8) يبيّن نتائج اختبارات فرضيات الدراسة والتي تشير إلى قبول جميع هذه الفرضيات؛ وذلك لأنّ قيم P لمعاملات المسار تقلّ عن (0.05). وبناءً على ذلك فإنّ النتائج تبين وجود علاقة ذات دلالة إحصائيّة طرديّة بين المتغيّر التابع «قرار منح التمويل بصيغة المشاركة» في البنوك الإسلاميّة السودانيّة، والمتغيرات المستقلة الثلاثة المتمثلة في «موقف متخذ قرار التمويل من صيغة المشاركة، والمعايير الذاتيّة، ومستوى التحكم السلوكيّ للبنك». كما أظهرت النتائج وجود علاقة ذات دلالة إحصائيّة بين موقف متخذ قرار التمويل من صيغة المشاركة وكلّ من المنافع والمخاطر المدركة المتعلقة بالتمويل بهذه الصيغة.

جدول 8: اختبار فرضيّات الدراسة

الفرضية	العلاقة	معامل المسار (B)	P values	الدلالة الإحصائية
1. توجد علاقة ذات دلالة إحصائيّة بين موقف متخذ قرار التمويل وقرار منح التمويل بصيغة المشاركة.	Attitude -> Musharaka financing	0.35	0.000	نعم
1.أ توجد علاقة ذات دلالة إحصائيّة بين المنافع المدركة، و موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة.	Benefits -> Attitude	0.34	0.000	نعم
1.ب توجد علاقة ذات دلالة إحصائيّة بين المخاطر المدركة، و موقف متخذ قرار التمويل تجاه التمويل بصيغة المشاركة.	Risk -> Attitude	0.204	0.014	نعم
2. توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين المعايير الذاتيّة للبنك، وقرار منح التمويل بصيغة المشاركة.	Subjective norms -> Musharaka financing	0.377	0.000	نعم
3. توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين مستوى التحكّم السلوكيّ للبنك، وقرار منح التمويل بصيغة المشاركة.	Perceived control -> Musharaka financing	0.176	0.027	نعم

هدفت هذه الدراسة إلى تحديد محددات قرارات البنوك الإسلاميّة السودانيّة في منح التمويل لعملائها باستخدام صيغة المشاركة، وذلك في ضوء نظريّة السلوك المخطط "Theory of planned behavior". واستنادًا إلى التحليل الكمي باستخدام نمذجة المعادلة الهيكليّة للعلاقة بين متغيّرات الدراسة، فقد توصّلت الدراسة إلى النتائج التالية:

1. يتأثر قرار منح التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة السودانيّة بموقف متخذ قرار التمويل

من هذه الصيغة المبني على مدى إدراكه لمخاطر ومنافع صيغة المشاركة.

2. يتأثر قرار منح التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة السودانيّة بالمعايير الذاتيّة السائدة في بيئة العمل المصرفيّ حول هذه الصيغة.

3. يتأثر قرار منح التمويل بصيغة المشاركة في البنوك الإسلاميّة السودانيّة بمستوى التحكّم السلوكي للبنك الذي يعكس درجة تصور متّخذ قرار التمويل لمدى سهولة التمويل بصيغة المشاركة، وصعوبته.

وبناء على هذه النتائج فإنّ الدراسة توصي بالآتي:

1. على بنك السودان المركزيّ تطوير آليّة يتمّ من خلالها التأثير الإيجابيّ على موقف متخذي قرارات التمويل في البنوك الإسلاميّة السودانيّة للتوسع في التمويل بصيغة المشاركة، وذلك من خلال تقليل مخاطر هذه الصيغة وتعظيم منافعها لدى البنك الإسلامي.

2. تهيئة بيئة العمل في المصارف الإسلاميّة السودانيّة بما يدعّم ويعضّد الجوانب الإيجابيّة للتمويل بصيغة المشاركة، وأهميته في تحقيق التنمية الاقتصادية في السودان، ويتحقق ذلك من خلال تقديم الورش والندوات لعكس التجارب الناجحة للتمويل بهذه الصيغة.

3. على بنك السودان المركزي تبني أساليب وسياسات تحفيزيّة تشجع البنوك الإسلاميّة السودانيّة للتأثير إيجابًا على مستوى التحكم السلوكي لمتخذي قرار التمويل فيها، وبالتالي توسع البنك الإسلامي في استخدام صيغة المشاركة في تمويل عملائه.

4. هناك حاجة إلى إجراء مزيد من البحوث لتحديد الأبعاد التي قد تؤثر سلبًا أو إيجابًا على كلّ متغيّر من المتغيرات التي تناولتها هذه الدراسة، والتي تشمل: موقف متخذ قرار التمويل نحو صيغة المشاركة بخلاف المخاطر والمنافع، والمعايير الذاتيّة، ومستوى التحكّم السلوكيّ، وكذلك لتوسيع حجم العينة وإجراء مقارنات بين البنوك الإسلامية في دول مختلفة. مثل: إجراء بحث لتحديد مدى اختلاف نتائج نموذج الدراسة في التحليل متعدّد المجموعات (Multi-group Analysis) وذلك لتضمين خصائص معينة: حجم البنك الإسلاميّ، ومستوى خبرة متخذ قرار التمويل.

المراجع:

- Abdel Mohsin, M. I. A. (2005) "The practice of Islamic banking system in Sudan," Journal of Economic Cooperation, 26(4), 27-50.
- Abdul-Rahman, A., & Nor, S. M. (2017) "Challenges of profit-and-loss sharing financing in Malaysian Islamic banking," Geografia-Malaysian Journal of Society and Space, 12(2): pp.39-46.
- Ahmed, Gaffar Abdalla. (2007) "Participatory Finance in Sudanese banking system: Perceptions on performance, obstacles and prospects," Durham theses, Durham University. Available at Durham E-Theses Online: http://etheses.dur.ac.uk/2600/.
- Ajzen, I. (1991) "The theory of planned behavior," Organizational Behavior and Human Decision Processes, 50(2), 179-211.
- Ajzen, I. (1985) "From intentions to actions: A theory of planned behavior," Springer Berlin Heidelberg, pp. 11-39.
- Ascarya, A. (2010) "The Lack of Profit-and-Loss Sharing Financing in Indonesian Islamic Banks": Revisited The Annual International Symposium on the Analytic Hierarchy Process 2009, Katz Graduate School of Business, University of Pittsburgh, Pittsburgh, Pennsylvania, USA, pp. 70-98.
- Berg, N., & Gigerenzer, G. (2010). "As-if behavioral economics: Neoclassical economics in disguise?," MPRA Paper 26586, University Library of Munich, Germany.
- Cartwright, E. (2018). "Behavioral economics", Routledge.
- Corr, P., & Plagnol, A. (2023). "Behavioral economics: The basics", Taylor & Francis.
- Conner, M., & Armitage, C. J, (1998). "Extending the theory of planned behavior: A review and avenues for future research," Journal of Applied Social Psychology, 28(15), 1429-1464.
- Cohen, J. (1988) "Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences," Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.

- Central Bank of Sudan Policies, https://cbos.dot.jo/en/content/central-bank-sudan-policies-2007.
- Central Bank of Sudan reports for the period 2010- 2021.
- Elkhalifa, R.A. and Musa, M.A. (2004) "Evolution of Islamic banking in Sudan, 1977–2003", Almasrafi (The Banker), Bank of Sudan Journal, No. 32, pp.5–17.
- Farooq, M and Ahmed, M.M.M (2013) "Musharakah Financing: Experience of Pakistani Banks," World Applied Sciences Journal, 21 (2): pp. 181-189.
- Franke, G. and Sarstedt, M. (2019) "Heuristics versus statisics I discriminant validity testing: a comparison of four procedures," Internet Research, 29 (3), pp. 430-447.
- Hartwick, J., & Barki, H. (1994) "Explaining the role of use Musharaka in information system use," Management Science, 40(4), 440–465.
- Hair Jr, J. F., Hult, G. T. M., Ringle, C. M., & Sarstedt, M. (2021) "A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)," Sage publications.
- Henseler, J., Ringle, C.M. and Sarstedt, M. (2015) "A new criterion for assessing discriminant validity in variance-based structural equation modeling," Journal of the Academy of Marketing Science, 43 (1), pp 1-21.
- Kock, N., & Lynn, G. (2012) "Lateral collinearity and misleading results in variance-based SEM: An illustration and recommendations," Journal of the Association for Information Systems, 13(7).
- Lee, Y., & Kozar, K. (2005) "Investigating factors affecting the anti-spyware system adoption," Communications of the ACM, 48(8), 72–77.
- Syafii, Nuruddin, Soemitra, (2017) "Financial Volume Analysis Based On Profit Sharing Sharia Banking in Indonesia," Journal of Humanities and Social Science, Volume 22, Issue 8, Ver.10, pp.1-6.

Contents

Articles	Page
"The National Tourism Council in the State of Qatar is an independent administrative authority Or a traditional administrative organization" • **Prof Dr. Muhannad Mukhtar Nouh**	68-9
"The legal nature of the lawyer-client relationship and a statement of his legal position in Civil litigation: a study of Omani and Qatari legislation" • **Dr. Ali Heikal** • **Dr. Salim Yaqoub**	103-69
"The relationship between the quality of external audit and improving the quality of financial reports"(A field study) • **Dr. Al-Shami Abdul Hadi Adam Abdul Hadi** • **Dr. Muhammad Ahmed Saeed Al-Bashir**	138-104
"Determinants of the financing decision in the form of participation in Sudanese Islamic banks: In light of the theory of planned behavior" • **Dr. Ahmed Abdel Qader Al Obaid Muhammad**	159-139

references.

8. All sources used in the research must appear in the body of the manuscript (in-text citation) and in the reference list section. In-text citation should include the author's last name and the year of publication placed in paratheses at the bottom of the page (in the footnote). The reference list should appear at the end of the manuscript under the heading "References" and should be presented according to the following requirements:

A-Journal article:

Format:

Author's last name followed by first name. (Date of publication of article in parentheses). "Title of article in quotation marks". Title of journal italicized and underlined, volume number (vol.), issue number (no.), page number.

Example:

Alatar, Jamal, (2010)."Factors influencing voluntary and involuntary labor turnover: Views of managers in Qatari industrial sector". International Journal of Business and Public Administration (IJBPA), Vol. 4, No. 1. PP.430-436.

B – Books:

Format

Author's last name followed by first name. (Date of publication of book in parentheses). "Title of book italicized, underlined and enclosed in quotation marks". place of publication: publisher.

Example:

Hogge, R. and Craig, A. (1971), Introduction to Mathematical Statistics. New York: MacMillan Company.

Imitator, Ismail Sabri, (1985), "international political relations," Kuwait: Dar publications, strings.

8. Author(s) will be informed in writing or electronically about the outcome of the review process, whether the manuscript has been accepted for publication or not.
9. The editor-in-chief may provide the author(s) whose manuscript has been rejected with a summary of the reviewers' evaluation and is under no obligation to respond to further queries from the author(s).
10. Manuscripts authored or co-authored by researchers from Ahmed Bin Mohammed Military College will be reviewed by external referees.
11. Authors are expected to make the changes requested by the editorial board within the allocated time frame. Failure to submit the revised manuscript by the deadline may result in rejection of the manuscript unless the author provides a written justification for the delay.

D -Manuscript Formatting Guidelines:

Authors of accepted manuscripts will be asked to re-submit an electronic word processed copy of their work that abides by the following formatting requirements:
1. Font: (Times New Roman).
2. Line spacing: (1.5) cm.
3. Font size for headings and text: research title: (20pt bold); main headings: (16pt bold); subheadings (14pt); text (12pt).
4. Heading and subheading formats: Main headings are centered and appear on a separate line from the rest of the text. First-level subheadings are flush right and appear on a separate line from the paragraph text. Second-level subheadings are placed at the beginning of the paragraph and appear on the same line as the paragraph text. Headings and subheadings should not be underlined. Subheadings should be numbered in a sequential order.
5. Tables and figures must have a title which should be placed two lines above and should include a brief description underneath. All tables and figures must be numbered in a sequential order. The size of a table or figure should not exceed the dimensions of the page.
6. All pages should be numbered, including those that contain tables or graphics.
7. Manuscripts should not exceed 25 pages, including figures, graphics, tables, and

8. Manuscripts accepted for publication are the property of JABMMC and may not be published anywhere else.

9. The editorial board, after notifying the author(s), reserves the right to republish previously published research papers or abstracts on paper or electronically.

10. The editorial board reserves the right to edit accepted manuscripts to conform to the journal's publishing style.

11. Authors and co-authors will each receive one copy of the issue in which their article was published and five offprints of the article.

12. Authors must submit any supplementary information with their manuscript including illustrations, tables, maps, and figures.

13. A biographical statement of the author(s) must be submitted with the manuscript.

14. The opinions expressed in the manuscript are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of the journal.

C- Peer-review policy:

1. The editorial board will notify the author(s) in writing or electronically upon receiving their manuscript.

2. The Editorial Board reserves the right to make a preliminary assessment of the manuscript to determine its suitability for peer review.

3. All manuscripts will go through a rigorous and robust peer review process by experts in the field.

4. Reviewers are chosen based on their academic qualifications and their competence and expertise in research and scientific review. The journal reserves the right to assign a manuscript written by an associate professor to a reviewer of the same academic position.

5. Manuscripts are reviewed by three experts in the relevant field. Only manuscripts which have been approved by at least two reviewers will be considered for publication.

6. Reviewers shall write a review report that includes a detailed evaluation of the manuscript in line with the journal's editorial criteria.

7. Reviewers' recommendations are binding to the editorial board, the editor-in-chief, and the author(s).

Journal of Administrative Sciences and Law

A -About the journal:

The Journal of Ahmed Bin Mohammed Military College (JABMMC) is a peer-reviewed semi-annual scientific journal issued by Ahmed bin Muhammad Military College (ABMMC). JABMMC publishes theoretical and applied research addressing a broad range of topics in the fields of law, administration, accounting, and computer sciences. The journal features original and outstanding contributions that provide new insights in the aforementioned fields.

B- Submission Guidelines:

1. JAMMC accepts original research papers written in Arabic or English which adhere to internationally accepted standards of scientific research.
2. The author must confirm in writing, as per the official format of the journal, that his or her research has neither been published before nor is under consideration for publication elsewhere. In addition, the research must not constitute or be part of a master's thesis, doctoral dissertation, or any previously published work.
3. Manuscripts should be free from linguistic errors including punctuation, spelling, typographical and grammatical mistakes. The author is responsible for any errors contained in his research.
4. Authors must email an electronic copy of the manuscript in MS Word format to the journal.
5. Two summaries, one in Arabic and one in English, of approximately 150 to 200 words must be submitted with the research.
6. The editorial board has the right to reject manuscripts that are not compatible with the objectives and vision of the journal. The board shall notify the author of its decision.
7. Manuscripts will not be returned to the authors, whether accepted for publication or not.

Journal of Administrative Sciences and Law

Journal of
Administrative Sciences and Law

Editor
Prof. Dr. Mohammed Irfan, Khatib
Secretary of Editorial
Dr. Mohamed Said Ismail

Editorial Board
Dr. Zakaria Saad Hegazy
Member
Dr. Mohamed Salah, Hamdi
Member
Dr. Obaid Ahmed Obaid
Member
Dr. Yagoub Gangi
Member

Advisory Board
Prof. Dr. Hussein Isa
Accounting
Prof. Dr. Turkish Hamoud
Accounting
Prof. Dr. Ahmed Bilal Awad
Law
Prof. Dr. Said Assisi
Business Administration
Prof. Dr. Amran bin Mohammed
Business Administration
Prof. Dr. Alaa El Ghazaly
Information Systems
Prof. Dr. Hany Ammar
Information Systems

"The National Tourism Council in the State of Qatar is anIndependent Administrative Authority Or a traditional Administrative Organization"

• Prof Dr. Muhannad Mukhtar Nouh

"The legal nature of the lawyer-client relationship and a statement of his legal position in Civil litigation: a study of Omani and Qatari legislation"

Dr. Ali Heikal
Dr. Salim Yaqoub

"The Relationship between the Quality of External Audit and Improving the Quality of Financial reports" (A field study)

• Dr. Al-Shami Abdul Hadi Adam Abdul Hadi
• Dr. Muhammad Ahmed Saeed Al-Bashir

"Determinants of the Financing Decision in the Form of Participation in Sudanese Islamic Banks: In Light of the Theory of Planned Behavior"

• Dr. Ahmed Abdel Qader Al Obaid Muhammad

Copyright © 2019 ABMMC "All rights reserved"
Legal deposit NO 7/HMF
Intellectual Property Rights Protection Department

All correspondence should be addressed to Editor-in-Chief of ABMMC Journal of Administrative Sciences and Law - P.O. Box: 22988, Doha - Qatar Email: journal_jasl@abmmc.edu.qa. http://www.abmmcj.org
Mobile: +974 33850638 / +974 33850617 -Fax: +974 44619254 Office: +974 44618692

Journal of Administrative Sciences and Law

Volume 5 - Number: 1/2 - 1441 - 2020

ISSN: 2410-6224

A Semi-Annual Refereed Journal

Articles in Arabic Language:

"The National Tourism Council in the State of Qatar is an independent administrative authority Or a traditional administrative organization"

• Prof Dr. Muhannad Mukhtar Nouh

"The legal nature of the lawyer-client relationship and a statement of his legal position in Civil litigation: a study of Omani and Qatari legislation"

• Dr. Ali Heikal
• Dr. Salim Yaqoub

"The relationship between the quality of external audit and improving the quality of financial reports" (A field study)

• Dr. Al-Shami Abdul Hadi Adam Abdul Hadi
• Dr. Muhammad Ahmed Saeed Al-Bashir

"Determinants of the financing decision in the form of participation in Sudanese Islamic banks: In light of the theory of planned behavior"

• Dr. Ahmed Abdel Qader Al Obaid Muhammad