

وزارة الثقافة والفنون والتراث - قطر
إصدارات إدارة البحوث والدراسات الثقافية
قسم الإصدارات الثقافية والنشر

النظـــام الدســـتوري في دولـة قطـر

أ. د. رعــد ناجي الجـده

النظـام الدسـتوري
في دولة قطر



النظام الدستوري في دولة قطـــر

أ.د. رعد ناجي الجده

الطبعة الأولى، ٢٠١٢م

الناشر: وزارة الثقافة والفنون والتراث، قطر

إدارة البحوث والدراسات الثقافية

هـاتف: 44022885 974+

فـاكس: 44022231 974+

ص. ب: 3332

الدوحة، قطر

رقم الإيداع: ٣٣١ - ٢٠١٢

الترقيم الدولي (ردمك): ٥-٦٨-٩٠-٩٩٩٢١-٩٧٨

المراجعة والمتابعة : عبدالله الزوايدة

تصميم الغلاف : الشركة الحديثة للطباعة

جميع الحقوق محفوظة

(لا يُسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أيّ جزء منه أو تخزينه في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأيّ شكل من الأشكال، دون إذن خطّي مسبق من الناشر).

النـظـام الدســـتـوري
في دولة قطـــــر

أ. د. رعــد ناجي الجـده

تقـــديم

يميّز الدستور كل دولة عن الأخرى، سواءً من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو غيرها، وتكون له آثاره في جميع المجالات، وهو القانون الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة ونظام الحكم وشكل الحكومة، وينظم السلطات العامة فيها من ناحية التكوين والاختصاص والعلاقات بين السلطات وحدود كل سلطة والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات ويضع الضمانات لها تجاه السلطة، ويشمل اختصاصات السلطات الثلاث، التشريعية والقضائية والتنفيذية، وتلتزم به كل القوانين الأدنى مرتبة في الهرم التشريعي، فالقانون يجب أن يكون متوخياً للقواعد الدستورية، وكذلك اللوائح يجب أن تلتزم بالقانون الأعلى منها مرتبة، فالقوانين واللوائح تعدّ غير شرعية إذا خالفت قاعدة دستورية واردة في الوثيقة الدستورية.

وفي هذا الكتاب، الذي اجتهد فيه مؤلفه لأنْ يكون قريباً من القارئ العادي، تناول الأستاذ الدكتور رعد ناجي الجده في الباب الأول المبادئ الدستورية العامة، فتحدث عن القانون الدستوري، وتعريف الدستور ومحتواه وتفسيره، وطرق إقامة الدساتير وأنواعها، ومبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين، وتعديل الدستور، وفي الباب الثاني تناول تطورات النظام الدستوري في دولة قطر منذ عام ١٩٧٠ إلى عام ٢٠٠٤ الذي صدر فيه الدستور الدائم للدولة، وفي الباب الثالث تحدث عن التنظيم الدستوري في ظل الدستور الدائم، وهناك ملحق بالتشريعات الدستورية والقانونية في دولة قطر.

لقد حرصت إدارة البحوث والدراسات الثقافية بوزارة الثقافة والفنون والتراث على طباعة هذا الكتاب نظراً لما يحتويه من معلومات مهمة حول اللوائح والقوانين والقواعد الدستورية، وسوف تعمل الإدارة على نشره وتوزيعه ليستفيد منه القرّاء ولتتكوّن لديهم ثقافة دستورية عامة.

إدارة البحوث والدراسات الثقافية

المقـــدمـة

كل دولة على قدر من التنظيم العام لها دستور، سواء كان هذا الدستور مكتوباً أو عرفياً، يحكمها وينظم سلطاتها، ويطلق على مجموعة القواعد الخاصة بهذا الجانب من الشؤون العامة اسم «القانون الدستوري»، ومما لا شك فيه أن لكل مجتمع مهما اختلفت درجته من الحضارة أيديولوجية خاصة يستمدها من المؤثرات التاريخية والدولية والاقتصادية والاجتماعية والدينية والفلسفية التي تسيطر عليه، وعلى ذلك فالنظام السياسي الذي يحكم مجتمعاً ما يستلهم في أحكامه وتنظيماته الأيديولوجية التي تقوم عليها الدولة.

والقانون الدستوري من الناحية القانونية يعدّ الأساس في البنيان القانوني للدولة، الذي في ظله تتدرج بقية القواعد القانونية، فالقواعد الدستورية هي التي تحدد الفلسفة الرسمية للتشريع في الدولة، وهو حين يحدد الإطار القانوني العام لنشاط الدولة، ويضع الضوابط الأساسية لوظيفة الحكم وسير السلطات العامة فيها، فإنه يأخذ مكانه في القمة من كل النظام القانوني.

ومن الناحية السياسية فإن القانون الدستوري ليس إلا تنظيماً قانونياً للظواهر السياسية في حياة شعب معين، وعليه فإن الواقع الدستوري يعد مؤشراً صادقاً للدلالة على حيوية الحياة السياسية لشعب معين، فصياغة قواعد الدستور لا تعد عملية قانونية فنية بحتة، وإنما هي تتأثر باعتبارات الواقع السياسي لشعب معين في زمن معين، فالدستور يحدد المقومات الأساسية لحياة الدولة وأفراد شعبها، حكاماً ومحكومين، في ضوء فلسفة معينة يمليها الواقع السياسي ورغبة واضعي الدستور في تحقيق الانسجام بين ظاهرة السلطة السياسية ومفهوم الحريات العامة طبقاً للفلسفة السياسية التي يعتنقونها والنظام السياسي الذي يميز كل دولة عن الأخرى يمكن التعرف عليه من دستورها، فالدستور هو الذي يبين نظام الحكم فيها ووسائل ممارسة السلطة ومركز الفرد منها ومدى حقوقه والتزاماته.

وقد أخذ النظام الدستوري القطري أهميته عند إقامة دستوره الدائم عام ٢٠٠٤ الذي وضع وفق الأسس الديمقراطية المتعارف عليها في الأمم المتقدمة، سواء في الأفكار التي احتوى عليها في مواده أو في أسلوب إقامته عن طريق الاستفتاء التي تعد أرقى طرق إقامة الدساتير التي عرفها

الفكر الديمقراطي. ولو أن هذا الدستور لا يعد المرحلة الأولى في التطور الدستوري القطري بعد الاستقلال، لكنه المرحلة الأهم في تاريخ التطور السياسي لدولة قطر.

ولدراسة النظام الدستوري القطري أهمية، فهي دراسة تخاطب جميع شرائح المجتمع القطري، وذلك لما يشكله الدستور من أهمية في حياته، وستكون دراسة المبادئ الدستورية العامة الموضوع الأول لهذا الكتاب، وهو تمهيد ضروري ولازم لمن يريد دراسة نظام دستوري معين، وسوف نتناول في الباب الثاني تطورات النظام الدستوري القطري بين ١٩٧٠-٢٠٠٤، ونختتم هذه الدراسة في الباب الثالث ببحث مفصل عن التنظيم الدستوري في ظل الدستور الدائم الذي وُضع عام ٢٠٠٤.

ونرجو أن يجد هذا الكتاب الأهمية التي يستحقها، ويحقق الغاية التي من أجلها وضع في المساهمة في نشر الثقافة الدستورية.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

الباب الأول
المبادئ الدستورية العامة

الفصل الأول

القانون الدستوري

المبحث الأول

مفهوم القانون الدستوري وطبيعة قواعده

المطلب الأول – مفهوم القانون الدستوري:

اصطلاح القانون الدستوري حديث الظهور في الدراسات القانونية، وقد سبقت الجامعات الإيطالية غيرها من الجامعات العالمية بتدريس هذا الموضوع منذ عام ١٧٩٧م، ويعود استعمال مصطلح القانون الدستوري حينذاك إلى الفقيه الإيطالي (دلينسو) الأستاذ في جامعة فيراري الإيطالية التي شهدت ولادة هذا العلم الجديد[١]، وانتقل هذا الاصطلاح على يد الأستاذ (روسي بلكاريانو) الذي جاء ليحاضر في هذا الموضوع في جامعة باريس سنة ١٨٣٤[٢]، فبعد أحداث سنة ١٨٣٠ قرر وزير المعارف الفرنسي (جيزو) في عهد حكم (لويس فليب)إنشاء أول كرسي للقانون الدستوري في كلية الحقوق في جامعة باريس، وحدد برنامج دراسة هذه المادة لعرض وتحليل أحكام دستور سنة ١٨٣٠ لأجل كسب الرأي العام والتأييد لهذا الدستور والفلسفة السياسية التي يقوم عليها. ولم يستمر تدريس هذا الموضوع لفترة طويلة، إذ سرعان ما ألغي كرسي القانون الدستوري على إثر قيام إمبراطورية لويس نابليون سنة ١٨٥٢ واستبدل به كرسي القانون العام الذي أدمجت فيه دراسة مادتي القانون الدستوري والقانون الإداري، واستمر هذا الوضع حتى قيام الجمهورية الثالثة سنة ١٨٧٥ ليعود كرسي القانون الدستوري مرة أخرى[٣].

لم يستقر الفقه على تعريف محدد للقانون الدستوري نظراً لاختلاف الفقهاء في تحديد الموضوعات التي تدخل في نطاق هذا الاصطلاح، ونتيجة لذلك ذهب الفقهاء في تعريف القانون الدستوري وفق المعايير الآتية[٤]:

١- إسماعيل مرزه، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، الطبعة الثانية، دار الملاك، ٢٠٠٤،ص٦. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، ١٩٧٢، ص ٣٢ وما بعدها. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص١٩ وما بعدها. منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص٨.

٢- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص ٣٢. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص١٩.منذر الشاوي، مصدر سابق، ص٨.

٣- محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص١٢.

٤- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص٣٢ وما بعدها.

أولاً- المعيار اللغوي:

يعرف القانون الدستوري من قبل بعض الفقهاء استناداً إلى المعنى اللغوي على أنه الأساس أو القاعدة أو الإذن أو الترخيص[١]، وانطلاقاً من هذا المفهوم عرف القانون الدستوري بأنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم أسس الدولة وتحدد تكوينها، وهذا التعريف يؤدي إلى توسيع نطاق القانون الدستوري ليشمل تنظيم السلطات العليا في الدولة، مما يؤدي إلى الاصطدام بالاعتبارات الأكاديمية التي استقر عليها العرف والتقاليد الدراسية في كليات الحقوق بوصفها خاصة في فروع القانون الأخرى، ويؤدي بالتالي إلى إلغاء التقسيمات التقليدية في القانون [٢].

ثانياً – المعيار التاريخي:

ويعكس هذا المعيار أثر التطورات السياسية التي شهدتها فرنسا بعد ثورة سنة ١٨٣٠ في تحديد المقصود باصطلاح القانون الدستوري وما نجم عن قيام نظام نيابي حر على إثر تلك الثورة، مما دفع الفقهاء إلى تعريف القانون الدستوري بأنه «مجموعة القواعد القانونية التي تحدد السلطات العامة وحقوق الأفراد في ظل نظام نيابي حر»، وبذلك اقتصر وجود القانون الدستوري في نظرهم على البلاد التي يسودها النظام النيابي الحر، وهذا أمر غير دقيق، لأن لكل دولة دستور ينظم العلاقة بين السلطات فيها أياً كان نظام الحكم فيها[٣].

ثالثاً – المعيار الشكلي:

وبموجب هذا المعيار فإن القانون الدستوري يتمثل في مجموعة القواعد التي تضعها هيئة خاصة يختلف تكوينها باختلاف الدساتير وتتبع في وضعها وتعديلها إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات القانون العادي، فهذا المعيار يعتمد الشكل الخارجي للقاعدة القانونية أو الجهة التي أصدرتها، وعلى هذا الأساس يعدّ القانون الدستوري هو الدستور المطبق في وقت معين في بلد معين، ويؤدي الاعتماد على هذا المعيار في تعريف القانون الدستوري إلى تضييق نطاق القانون الدستوري، وتصبح دراسته محصورة في شرح وتفسير نصوص وضعية مدونة في وثيقة رسمية، وهذا الأمر سوف يؤدي إلى اختلاف موضوعات القانون الدستوري من بلد إلى آخر، وتختلف في الوقت نفسه

١- المصدر السابق، ص ٣٤ وما بعدها.

٢- المصدر السابق، ص ٣١ وما بعدها.

٣- المصدر السابق، ص ٣٧. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ١٨. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٨.

في البلد نفسه من زمن إلى آخر، وهذا أمر يتعارض مع طبيعة المعرف ومضمونه الذي يفترض عدم تأثره بالظروف العارضة المحيطة به[1].

رابعاً– المعيار الموضوعي:

يعتمد هذا المعيار في تعريف القانون الدستوري على الناحية الموضوعية، وبذلك يشمل القانون الدستوري جميع المسائل التي لها طبيعة دستورية، سواء كانت موجودة في الوثيقة الدستورية، أو قُررت أحكامها في قوانين عادية أو بموجب العرف الدستوري، وطبقاً لهذا المعيار فإن القانون الدستوري يعرف بأنه «مجموعة القواعد الدستورية من حيث الجوهر والموضوع، وهو مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم بالدولة من الناحية السياسية»[2].

المطلب الثاني - طبيعة القانون الدستوري:

عرف القانون بأنه مجموعة القواعد العامة التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، التي تكفل الدولة احترامها بالقوة عند الاقتضاء عن طريق توقيع جزاء على من يخالفها.

ويتبين من خلال هذا التعريف أن القواعد القانونية تتميز عن غيرها من قواعد السلوك الاجتماعي مثل قواعد الدين والأخلاق بأنها تقترن بجزاء يكفل احترامها تفرضه الدولة، وعليه فإن الجزاء ركن أساسي في القاعدة القانونية، ووجود هذا الركن أثار خلافاً بين الفقهاء حول مدى توافره في قواعد القانون الدستوري، فبعض الفقهاء يقرون بتوافر هذا الركن في القواعد الدستورية، ومن ثم تعد القواعد الدستورية قواعد قانونية بالمعنى الصحيح، في حين ينكر بعض الفقهاء الصفة القانونية للقواعد الدستورية لعدم توافر ركن الجزاء فيها ليحميها ويطبق على من يخالفها، ويقولون إن جزاء مخالفة القاعدة القانونية يتمثل في الإكراه المادي الذي توقعه السلطة العامة بما لديها من وسائل عند مخالفة القاعدة القانونية، ولما كانت القواعد الدستورية تورد قيوداً على السلطات العامة نفسها، تلك السلطات التي تتكفل بتوقيع الجزاء على المواطنين عند مخالفتهم قواعد القانون، فإن هؤلاء الفقهاء ينكرون على هذه القواعد الدستورية صفتها القانونية

١- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص ٤٤. عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، الجزء الأول، الإسكندرية، ١٩٥٢، ص ٢٧ وما بعدها. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ١٨.

٢- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص٥٢. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ١٨.

لعدم وجود جزاء مادي يوقع بالقوة الجبرية على السلطات العامة عند مخالفتها الدستور، وفي هذا الخصوص يشير الدكتور عثمان خليل عثمان إلى أنه من الناحية القانونية يجب أن يتشكك الإنسان في اعتبار القواعد الدستورية قواعد قانونية بالمعنى الوضعي لعدم توافر ركن الجزاء[١].

إلا أن الرأي الراجح في الفقه يذهب إلى أن القواعد الدستورية هي قواعد قانونية بالمعنى الصحيح يتوافر لها ركن الجزاء مثل القواعد القانونية، إلا أن الجزاء بالنسبة للقواعد الدستورية يتسم بطابع خاص يتفق مع مضمون هذه القواعد، وذلك لأن فكرة الجزاء لا تتمثل فقط في الإكراه المادي الذي تفرضه السلطة العامة، فالجزاء لا يتخذ صورة واحدة في كل فروع القانون، وإنما يختلف بنوع القاعدة وتتعدد صوره وأنواعه بما يتناسب مع مضمون القاعدة القانونية والمصالح التي تحميها، فضلاً عن ذلك فإن الجزاء قد لا يكون في صورة إكراه مادي توقعه السلطة العامة، وإنما يتمثل في رد الفعل الاجتماعي الذي يترتب على مخالفة القاعدة القانونية[٢].

وبالنسبة للقواعد الدستورية فإنه يتوافر لها جزاءات قانونية منظمة تتفق مع طبيعتها، فالدستور عادة ينظم نوعاً من الرقابة المتبادلة بين السلطات العامة، وتتعدد مظاهر هذه الرقابة في تنظيم العلاقة بين السلطتين، التشريعية والتنفيذية، المتمثلة في حق السلطة التشريعية في سؤال واستجواب وسحب الثقة من الوزراء وحق السلطة التنفيذية في حل السلطة التشريعية (البرلمان)، كما تخضع أعمال السلطة التنفيذية للتحقق من مشروعيتها، وكذلك بحق مراقبة دستورية القوانين، وبذلك يتوافر الجزاء الفعال في حالة مخالفة السلطة التشريعية لأحكام الدستور.

بالإضافة إلى تلك الصور من صور الجزاء على مخالفة القواعد الدستورية، فإن هناك صورة أخرى للجزاء تتمثل في سخط الشعب وثورته عند انتهاك أحكام الدستور، وبذلك فإن الجزاء لا يظهـــر بالإكراه المادي الذي توقعه السلطة العامة، إنما يتمثل في رد الفعل الاجتماعي الذي تحدثه المخالفة القانونية، فالرأي العام له دور كبير في هذا المجال، ويمكن أن يكون لهذا الجزاء آثار تفوق صور الجزاء القانونية الأخرى، والتاريخ شاهد على أثر الرأي العام في إرغام السلطات العامة على احترام القواعد الدستورية والتزام السلطات بحدودها المحددة في الدستور وعدم تجاوزها والخروج عنها، فرقابة الرأي العام قادرة على أن تلزم السلطات الحاكمة باحترام

١- عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، ١٩٥٦، القاهرة،ص ٨ وما بعدها.

٢- المصدر السابق، ص٨. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص٣٠.

نصوص الدستور خوفاً من رد الفعل الشعبي وسخط الجماهير وثورتها، وهذا النوع من الجزاء هو المعروف بـ (الجزاء المرسل) غير المنظم لحماية القاعدة الدستورية[١].

ويعلل هذا النمط من الجزاء في القواعد الدستورية بأنه ناتج عن اختلاف طبيعة العلاقات في القانون العام عنها في القانون الخاص، مما يستتبع اختلاف صور الجزاء.

ويسترسل هؤلاء الفقهاء في أهمية الجزاء غير المنظم بأنه يؤكد الشعور بالالتزام بالقواعد الدستورية، وأن السلطة العامة عندما تخالف بعض القواعد الدستورية لا تعترف بتلك المخالفة وإنما تحاول أن تضع تفسيرات لتصرفها بما يظهرها أمام الرأي العام وكأنها لم ترتكب مخالفة دستورية[٢].

وأخيراً فإن هناك اتجاهاً فقهياً يذهب إلى القول إن للدستور طبيعة سياسية، وإن هذه الطبيعة تكمن في أن القواعد الدستورية لا يمكن أن تبين طريقة ممارسة السلطة دون أن تحدد القابضين على السلطة، لذلك فإن الدساتير حملت منذ نشأتها معنى ومدلولاً سياسياً حين استعملت كوسيلة لتكريس سلطة فرد أو حزب أو طبقة، وعليه فإن الدستور في حقيقته تكريس لرؤى واختيارات سياسية للقيادة السياسية، وهذه الخيارات السياسية تتعلق بالأسس الاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي السياسية للمجتمع، سواء طرحت كمعطيات مسلم بها أو كمنهاج ودليل عمل مستقبلي، والخيارات السياسية تتعلق بطريقة ممارسة السلطة (الدستور بالمعنى الضيق)، التي هي اختيار سياسي تمليه أوضاع اجتماعية وسياسية معينة، فطريقة ممارسة السلطة في الدولة تتأثر بالأسس الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، كما أنها تؤثر في الوقت نفسه في هذه الأسس، وعليه فإن طبيعة القواعد الدستورية سياسية، وأن للدستور مدلولاً سياسياً، وإن تضمنت الوثيقة الدستورية قواعد ذات طبيعة قانونية.

ولا يجد الأستاذ منذر الشاوي معنى لهذه الجدل لأن الدستور باعتقاده مجموعة القواعد المتعلقة بطريقة ممارسة السلطة السياسية، فهو إذن ظاهرة سياسية، وبالتالي فإن كل محاولة لتحديد طبيعة الدستور القانونية هي عبث، وأن الجدل الطويل إن دل على شيء فإنه يدل على

١- رعد الجده وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٦٣.

٢- المصدر السابق، ص ١٦٣.

عجز النظريات القانونية عن تفسير ظواهر هي بعيدة عن عالم القانون[١].

وعليه يتبين دقة قول الدكتور محمد كامل ليله في وصف موضوع طبيعة القواعد الدستورية بأن البحث في طبيعة القانون يعدّ من أدق المسائل التي تواجه الباحث، إذ تتركز فيها فلسفة القانون[٢].

١- منذر الشاوي، مصدر سابق، ص٣١٥.

٢- محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص٢٤.

المبحث الثاني

علاقة القانون الدستوري بفروع القانون العام

استقر الفقه على تقسيم القانون بشكل عام إلى قانون عام وقانون خاص، فعدّ القانون العام قانون الدولة بوصفها سلطة عامة تعمل للصالح العام وتعلى على المصالح الخاصة، أما القانون الخاص فيعدّ قانون الأفراد، وهذا التقسيم لا غنى عنه لفهم الدراسات القانونية [١].

إلا أن التفرقة بين القانون العام والخاص تفرقة نسبية وليست مطلقة، ويتغير مداها بتغير الزمان والمكان، فالموضوعات التي تحكمها قواعد أي القانونين تختلف باختلاف الدول، وتختلف في الدولة الواحدة باختلاف الزمان حسب الاتجاه الاجتماعي والسياسي الذي يسودها، ونتيجة لازدياد تدخل الدولة منذ أواخر القرن التاسع عشر في مختلف شؤون النشاط في الجماعة، فقد وُجد بذلك اختلاط وتداخل كبير بين نشاط الفرد ونشاط الدولة، وبالتالي إلى تضييق النشاط الفردي، مما أدى إلى طغيان مجال القانون العام على مجال القانون الخاص[٢]. وبالرغم من تعدد المحاولات لوضع معيار للتمييز بين القانون العام والخاص، فإن الاعتماد على معيار معين ليس بالأمر السهل، ويمكن أن نخرج من هذا الإشكال بتعريف القانون العام بأنه القانون الذي ينظم العلاقات التي تسهم فيها الدولة بوصفها صاحبة السلطة العامة، أما القانون الخاص فهو القانون الذي ينظم علاقات الأفراد ببعضهم بعضاً أو علاقة الأفراد بالدولة عندما لا تتدخل بوصفها صاحبة السلطة العامة [٣].

وعلى هذا الأساس فإن القانون العام يشمل القانون العام الخارجي (القانون الدولي العام) بوصفه القانون الذي ينظم العلاقات بين الدول وما يتفرع عنها من حقوق وواجبات في أوقات السلم والحرب، والقانون العام الداخلي الذي ينظم علاقة الدولة بأعضائها وبالأفراد الخاضعين لسلطاتها وعلاقة هؤلاء الأعضاء بالأفراد في الدولة، ويشمل القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي والقانون الجنائي، إلا أن التقاليد الأكاديمية أخذت بمفهوم القانون العام بشكل لا

١- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص١٧ وما بعدها. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٧ وما بعدها.

٢- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص٢١ وما بعدها.

٣- المصدر السابق، ص٢٥.

يشمل فيه إلا القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون المالي، وعلى هذا الأساس فإن القانون الدستوري هو فرع من فروع القانون العام الداخلي، وكما سبق أن بيّنّا فإن فروع القانون العام تشترك في دراسة موضوع واحد هو الدولة، فيتولى كل فرع دراسة شكل معين ومختلف من صور نشاطها، وترتب على ذلك قيام صلات وثيقة بين مختلف هذه الفروع على النحو التالي:

المطلب الأول – علاقة القانون الدستوري بالقانون الدولي العام:

ينظم القانون الدولي العلاقات بين الدول، وينظم القانون الدستوري علاقة الدولة بالأفراد الخاضعين لسلطاتها، إلا أن هناك موضوعات يشترك في دراستها كل من القانونين مع اختلاف زاوية الدراسة، ومن أهم تلك الموضوعات الدولة والسيادة والمسؤولية الدولية وأثر المعاهدات وقوة إلزامها، وعلى الرغم من انفصال هذين القانونين فإن ذلك لا يحول دون قيام اتصال بينهما، ومن أبرز صور هذا الاتصال الإحالة، ويقصد بها إحالة كل منهما على قواعد الآخر، فالقانون الدولي إذ يحدد مركز الأجانب وينظم حقوقهم وواجباتهم، فإنه قد يحيل على قواعد القانون الداخلي لتعيين الأجنبي، والقانون الداخلي إذ يحدد مركز الممثلين السياسيين والهيئات السياسية قد يحيل على قواعد القانون الدولي لتعيين هذه الهيئات.

وتتأثر قواعد القانون الدولي العام بالنظام الدستوري في الدولة، فالدساتير تتضمن عادة نصوصاً تنظم الدولة في الخارج وتبين دور البرلمانات واختصاصاتها في الشؤون الدولية مثل التصديق على المعاهدات والموافقة على إعلان الحرب ونظام الحكم الداخلي في الدولة، مما يؤثر في علاقة الدول الأخرى السياسية والاقتصادية، فقد ترفض بعض الدول الاعتراف بدولة ما لأنها اتخذت شكلاً داخلياً لا يتفق مع اتجاهات تلك الدولة السياسية.

وإذا كانت الدساتير توضع عادة بواسطة السلطات والتنظيمات الداخلية في الدولة، فإن بعض الدساتير توضع عن طريق المعاهدات الدولية، كالدستور البولندي لسنة ١٩١٥، ودستور ألمانيا لسنة ١٧٨١[1].

١- إسماعيل مرزه، مصدر سابق، ص ٣٣ وما بعدها. رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص ٦٨ وما بعدها. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص٥٩ وما بعدها.

المطلب الثاني – علاقة القانون الدستوري بالقانون الإداري:

العلاقة بين القانون الدستوري والقانون الإداري كبيرة، مما يصعب التمييز بين هذين القانونين، وذلك ناتج من أن القانونين يشتركان بالكثير من الموضوعات ويتداخلان إلى حد أضحى اصطلاح القانون العام ينصرف في معناه الضيق إليهما، ولكن رغم صعوبة التفرقة بين كل من القانون الدستوري والقانون الإداري، فإن لكل قانون منهما مجالاً خاصاً واستقلالاً، وهناك فروق جوهرية متعددة، ففي الوقت الذي ينحصر مجال القانون الدستوري في التنظيم السياسي للدولة، أي تنظيم السلطة التشريعية واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة التنفيذية والقضائية، فإن مجال القانون الإداري ينحصر في التنظيم الإداري داخل الدولة، أي أنه يقتصر على تناول السلطة التنفيذية وحدها.

وإذا كان اهتمام القانون الدستوري بالوظيفة التشريعية موضوعاً متفقاً عليه بين الفقهاء، فإن وظيفة السلطة التنفيذية لا تقتصر دراستها على القانون الإداري وحده، لأن القائمين على رأس السلطة التنفيذية كرئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء يرأسون السلطة التنفيذية وفي الوقت نفسه يشاركون مع البرلمان في أعباء الوظيفة السياسية، كاقتراح القوانين ودعوة المجالس النيابية للانعقاد وتأجيل انعقادها وفض الدورة البرلمانية وحل المجالس النيابية، وإزاء هذا التداخل في وظيفة السلطة التنفيذية ميز الفقهاء بين الأعمال الإدارية للسلطة التنفيذية وأعمال الحكومة، ليقتصر مجال القانون الإداري على تناول الأعمال الإدارية من نشاط هذه السلطة وترك الأعمال الحكومية للقانون الدستوري، وعلى هذا الأساس فإن القانون الدستوري يبين كيف شيدت الأداة الحكومية وكيف ركبت أجزائها، أما القانون الإداري فيبين كيف تعمل تلك الأداة وكيف يتحرك كل جزء من تلك الأجزاء، وبالتالي فإن القانون الدستوري يعد المقدمة الحتمية للقانون الإداري، ففيه نجد رؤوس موضوعات القانون الإداري، ففي الوقت الذي يقرر القانون الدستوري الحريات المختلفة، فإن كيفيه ممارسة تلك الحريات وحدودها ينظمها القانون الإداري[1].

١- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص٧٦. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٥٥ وما بعدها.

المطلب الثالث – علاقة القانون الدستوري بالقانون المالي:

ينحصر مجال القانون المالي في تنظيم ميزانية الدولة، أي تنظيم إيراداتها ومصروفاتها، ورغم الفروق الواقعة بين القانون المالي والقانون الدستوري، إلا أن بينها أوجه صلة عديدة، ومن أوجه هذه الصلة أن الأحكام الخاصة بموضوعات المالية تتأثر تأثراً مباشراً بنظام الحكم، لأن الميزانية تعد المرآه السنوية لاتجاه الحكم في إدارة البلاد، وعلى ذلك فإن تحديد إيرادات الدولة ونفقاتها تتأثر بالفلسفة الاجتماعية والسياسية التي يقوم عليها التنظيم السياسي للدولة، وتختلف بالتالي بحسب نظام الحكم السياسي، بالإضافة إلى أن الوثيقة الدستورية تعد أهم مصدر لكلا القانونين، فيتضمن القانون الدستوري الكثير من النصوص المنظمة لشؤون مالية الدولة، فمبادئ علم المالية المتعلقة بالميزانية وفرض الضرائب والرسوم أو الإعفاء منها وعقد القروض تتقرر جميعها بنصوص[1].

المطلب الرابع – علاقة القانون الدستوري بالقانون الجنائي:

رغم الاستقلال الواضح بين القانونين، فإن هذا لم يمنع وجود صلات قوية بينهما، فإذا كان القانون الدستوري يعالج نظام الحكم من ناحية هدفه وتنظيمه، فإن القانون الجنائي هو الذي يحمي النظام من الاعتداء عليه، ولا يمكن حماية الدستور والدولة ومؤسساتها إلا بتقرير عقوبات لمن يعمل على قلب نظام الحكم أو تعطيل أحكام الدستور أو الاتصال بأعداء الدولة أو التأثير في الانتخابات، ويحدد القانون الجنائي القواعد التي تنظم محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء على ما يصدر عنهم من جرائم عادية وسياسية، كما أن النصوص الدستورية تتضمن أحكاماً متعلقة بقانون العقوبات والمبادئ الأساسية التي تقوم عليه، كالنص على عدم رجعية القوانين العقابية، وعدم جواز تجريم الأفعال أو تقرير العقوبات إلا بقانون، والنص على شخصية العقوبة أو على عدم جواز القبض على أحد أو توقيفه أو حبسه إلا وفق أحكام القانون، كما أن الفعل الواحد قد يخضع لقواعد القانون الدستوري وقانون العقوبات معاً، مثل القيام بالانقلاب ضد الحكومة، فإن فشل القائمون به خضعوا لأحكام قانون العقوبات، وإن نجحوا عُدّ النجاح عملاً دستورياً وحكمته القواعد الدستورية، خاصة فيما يتعلق بالحكومة الفعلية من أحكام[2].

١- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص٧٨ وما بعدها. محمد كامل ليله،مصدر سابق، ص٥٧.

٢- أحمد عطية الله، القاموس السياسي، القاهرة، ١٩٦٨، ص٥٢١.

الفصل الثاني

الدستور: تعريفه ومحتواه وتفسيره

المبحث الأول

تعريف الدستور

الدستور كلمة ليست عربية أصلاً، وقد أدخلت إلى اللغة العربية من اللغة الفارسية، ويقصد بها الأساس أو القاعدة أوالإذن[1]، ويعتقد أن هذه الكلمة الفارسية قد دخلت اللغة العربية عن طريق اللغة التركية. استخدم مصطلح الدستور في البلاد العربية للمرة الأولى في مصر عند صدور دستورها لسنة ١٩٢٣، وشاع استعمال اصطلاح الدستور في بقية الدول العربية بعد ذلك، ويقابل هذه الكلمة في اللغتين الفرنسية والإنجليزية اصطلاح (constitution)، ويعني هذا الاصطلاح في اللغة الفرنسية الأساس أو التكوين أو التنظيم، فالدستور وفقاً للمفهوم اللغوي هو مجموعة القواعد التي تحدد الأسس العامة لتكوين الجماعة وتنظيمها.

أما من الناحية الموضوعية فإن الدستور يقصد به الوثيقة التي تصدر عن سلطة مختصة وفقاً لإجراءات خاصة، وتضم القواعد الأساسية بنظام الحكم في دولة معينة في وقت معين، لكن هل يكفي في الدستور لكي يسمى دستوراً أن يتناول تنظيم السلطة السياسية في الدولة فقط أم أنه يجب أن يضع أسس الحريات العامة ويكفلها للأفراد؟، فقد سادت في أواخر القرن السادس عشر فكرة تعد من نتائج الفكر السياسي للثورة الفرنسية، تقول إن الدستور يعني نوعاً خاصاً من التنظيم السياسي تقيد فيه سلطات الحكام وتتقرر فيه أسس الحريات العامة للأفراد، وذلك تحقيقاً لنص المادة السادسة عشر من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ التي تنص على أن كل مجتمع لا تقرر فيه ضمانات لحقوق الأفراد ولا يسود فيه مبدأ الفصل بين السلطات هو مجتمع ليس فيه دستور. ومع أن هذه الفكرة قد اهتزت، إلا أن الدستور لا ينال الاحترام لدى الفقهاء إلا إذا ضمن الحريات العامة للأفراد.

١- احمد عطية الله، القاموس السياسي، القاهرة، ١٩٦٨، ص٥٢١.

ويختلط اصطلاح الدستور باصطلاح القانون الدستوري، فيقصد باصطلاح الدستور أو ما يعد مرادفاً له كاصطلاح القانون الأساسي أو القانون النظامي الوثيقة التي تصدر من هيئة معينة طبقاً لإجراءات خاصة تتضمن القواعد المتعلقة بنظام الحكم في دولة معينة في وقت معين، وإذا كان الدستور هو الوثيقة التي تبين نظام الحكم في الدولة فإن دراسة الدستور إذن ليست إلا دراسة وتحليلاً لتلك الوثيقة واستخلاص القواعد القانونية التي تتضمنها، وبذلك يتضح الفرق بين اصطلاح القانون الدستوري واصطلاح الدستور، فمضمون الدستور قد تطور ولم يعد مقصوراً على المسائل المتصلة بنظام الحكم، بل أصبح يشمل مسائل أخرى لا تتصل بنظام الحكم تشمل مسائل تتصل بالتنظيم القضائي والمالي أو أهداف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية تهدف إلى تحقيقها. وهذا التطور الذي طرأ على مضمون الدستور أدى إلى أن لا يتناول الدستور النص على موضوعات دستورية معينة وتركها للقانون العادي أو للعرف الدستوري، وفي الوقت نفسه يكون الدستور أوسع نطاقاً من القانون الدستوري عندما يتضمن موضوعات غير دستورية، وأضيق نطاقاً حين لا يتناول موضوعات دستورية بطبيعتها.

والدستور يركز على بحث قواعد قانونية في دولة محددة بالذات، أي من الناحية التطبيقية في هذه الدولة، بينما القانون الدستوري يبحث من الناحية المقارنة، أي في مختلف الدول، فهو يبحث في مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في مختلف الدول، وبذلك يكون مجال الدستور أضيق من مجال القانون الدستوري[٢٤].

وتظهر أهمية هذه التفرقة بين القانون الدستوري والدستور في الدول ذات الدساتير المكتوبة، ففيها يختلف مضمون الوثيقة الدستورية عن مضمون القانون الدستوري، أما في الدول ذات الدساتير العرفية فإن هذه التفرقة تصبح غير واردة، لأن الدستور العرفي لا يتضمن عادة إلا نظام الحكم، وبالتالي فإن دراسة هذه القواعد هي في الوقت نفسه دراسة لكل من القانون الدستوري والدستور.

٢٤- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص٦٤. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٨٥.

المبحث الثاني

محتوى الدستور

تختلف الدساتير فيما بينها بما تحتويه من مبادئ وأحكام وفي طريقة معالجة تلك الأمور، وعليه نجد من الدساتير ما يركز في الدرجة الأساس على الجانب السياسي المتعلق بممارسة السلطة، بينما هناك دساتير تضم إضافة إلى ذلك موضوعات تتصل بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهناك دساتير موجزة مثل الدستور الأمريكي، وهناك دساتير مطولة مثل الدستور اليوغسلافي لعام ١٩٧٣ والدستور الهندي لعام ١٩٤٩.

والقواعد الدستورية تنظم بشكل عام ممارسة السلطة في الدولة، فهي التي تبين مصدر وطريقة ممارسة السلطة والعلاقة بين القابضين عليها والوسائل التي من شأنها أن تحقق التوازن بين هيئات الدولة، وهذا ما يفرض الاعتراف بشرعية القرارات والتصرفات الصادرة عن هيئات الدولة، التي لا يمكن أصلاً الاعتراف بها إلا ضمن الحدود التي يبينها الدستور، والدستور من ناحية أخرى يحدد الفكرة القانونية التي ينبغي أن تهيمن على جميع مجالات العمل في الدولة، التي لا يمكن بموجبها الاعتراف بشرعية تصرف من التصرفات إلا بقدر اتفاقه مع الفكرة القانونية التي حددها الدستور، لكون التنظيم السياسي في الدولة لا يعدّ غاية في حد ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق أهداف معينة، ولذلك فإن الدستور لا يكتفي ببيان من يمارس السلطة وكيف يمارسها، وإنما يحدد الأهداف التي من أجلها نظمت تلك الممارسة. والدساتير تختلف في كيفية تحديد وبيان ذلك الهدف، فمنها ما نص صراحة عليه، ومنها لا ينص صراحة على الفكرة القانونية المهيمنة على النظام وإنما يمكن استنتاجها بصورة ضمنية عن طريق فحص طبيعة النشاط السياسي الذي جاء الدستور به والغرض المقصود منه، ولكل نظام سياسي مهما اختلفت طريقة ممارسة السلطة فيه فكرة قانونية واجتماعية واقتصادية تعد الأساس في التنظيم السياسي في الدولة.

وفي الوقت الذي يتضمن الدستور في الدرجة الأساس القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي في الدولة، هناك العديد من النصوص الدستورية التي لا تمت بصلة مباشرة لذلك، كالنصوص التي تؤكد مستوى المعيشة اللائق للمواطنين أو تنمية المواهب الثقافية أو الفنية ومكافحة الأمية

والاعتناء بحفظ الآثار التاريخية وغيرها من القيم الحضارية، فالدساتير بعد الحرب العالمية بدأت تهتم بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية وتعيرها أهمية بالغة، ومن ذلك القواعد الدستورية المتعلقة بالمساواة الاجتماعية، أو التي تنظم الملكية الخاصة وحماية الأسرة والآداب العامة ورعاية الأمومة والطفولة، والنصوص المتعلقة بالتعليم والعمل والضمان الاجتماعي وتشجيع الادخار وحماية ومراقبة الائتمان، وغير ذلك من الأمور الاجتماعية والاقتصادية.

وظهر الاختلاف بين الكتاب حول طبيعة هذه القواعد عند ورودها في الدستور، فعدّها البعض نصوصاً غريبة عن الدستور، لأن الدستور حسب رأيهم يهتم فقط بتنظيم ممارسة السلطة في الدولة، والبعض الآخر يرى أن الدساتير يجب أن لا تهتم بممارسة السلطة فقط، إنما يجب أن تبين نشاط هيئات الدولة المختلفة، وذلك في سبيل تحقيق الفكرة القانونية التي على أساسها جاء الدستور، وهذه الفكرة كما تشمل التنظيم السياسي تشمل النشاط الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، وهذا الرأي هو الأكثر منطقية.

كما تحتوي بعض الدساتير على مقدمة أو ديباجة تتصدرها، وهذه المقدمة تكون على شكل فقرات أو على شكل سرد متضمنة مبادئ وأحكاماً مهمة، مثال ذلك الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦، والدستور الفرنسي الحالي الصادر سنة ١٩٥٨، ويختلف الفقه حول مدى القيمة القانونية لمقدمة الدساتير، فهناك من يقول إن مقدمة الدستور بأكملها تتمتع بقوة قانونية معادلة للدستور ما دامت جزءاً منه، والرأي الآخر يميز بين نوعين من الأحكام والقواعد التي تتضمنها مقدمة الدساتير وهما الأحكام الوضعية والقواعد المنهجية، فالأحكام الوضعية هي عبارة عن نصوص محددة تنتمي في مظهرها وجوهرها إلى أحكام القانون الوضعي، مثال ذلك نص المادة العاشرة من إعلان الحقوق الفرنسي لعام ١٧٨٩ التي تعلن حرية الرأي والعقيدة بشرط عدم المساس بالنظام العام، ومثل هذه النصوص تكون لها الصفة الإلزامية التي تعادل قوة مواد الدستور ذاتها، أما القواعد المنهجية فهي عبارة عن قواعد تصور روح وضمير الجماعة، وتعمل على توضيح معالم وأهداف النظام الواجب سيادته في الدولة، فهي تعدّ بمثابة مبادئ غير محددة النصوص، ومن ثم لا يمكن أن تعدّ قواعد ملزمة يمكن الاحتجاج بها، ولا تتصف بالإلزام الفوري، ويلتزم المشرع إزاءها بالتزامين، أحدهما سياسي يتمثل في وجوب تدخله بإصدار التشريعات اللازمة لوضع هذه المبادئ موضع التنفيذ، والآخر قانوني يتمثل في أن المشرع لا يستطيع مخالفة هذه المبادئ والقواعد

فيما يصدره من تشريعات وإلا فإن عمله يعدّ غير دستوري.

وتحتوي الدساتير على نصوص تبين حقوق الأفراد وحرياتهم، وهذه النصوص تكون في إعلانات للحقوق تتضمن المبادئ والأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، مثل وثيقة إعلان حقوق الإنسان التي أقرتها الجمعية الوطنية بعد الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩ التي عدّها الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ بمثابة مقدمة له، والأمر نفسه في دستوري فرنسا لسنتي ١٩٤٦ و ١٩٥٨، وقد اختلف الفقه الفرنسي حول القيمة القانونية لإعلان الحقوق الفرنسي ولإعلانات الحقوق المشابهة فيما إذا كان لها القوة الإلزامية أم أنها مجردة من ذلك.

وانقسم الفقه في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجـــاه الأول: ذهب إلى أن لإعلانات الحقوق الحجة القانونية الملزمة، وأنها تفوق القواعد الدستورية وتعلوها، وأنها لا تقيد المشرع العادي فحسب، إنما تقيد المشرع الدستوري أيضاً.

الاتجـــاه الثاني: ينكر كل قيمة ملزمة لإعلانات الحقوق، فهي لا تعدو أن تكون مجرد إعلان مبادئ فلسفية مستوحاة من مبادئ القانون الوضعي.

الاتجـاه الثالث: ميز بين نوعين من الأحكام التي تتضمنها إعلانات الحقوق، وهي الأحكام الوضعية أو التقريرية، وتتمتع بقوة ملزمة، والقواعد التوجيهية أو المنهجية، وتتجرد من صفة الإلـزام وتتطلب من المشرع تدخله كي يضع مبادئها في تشريعات[١].

١- رعد الجده وآخرون، مصدر سابق، ص٢٣٩ وما بعدها. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، ١٩٩٤، الطبعة الثالثة، ص ١٥٨.

المبحث الثالث

تفسـير الدسـتور

تفسير الدستور يعني تحديد معنى النص وإزالة الغموض الذي قد يحيط به عن طريق استكمال نقائصه وعدم الاقتصار على المعنى الظاهر المباشر لألفاظ النص الدستوري بما يحقق الغاية من التشريع [1].

ولأهمية التفسير في التطبيق السليم في الدستور فإن من المهم أن يتولى المشرع الدستوري تحديد الجهة المختصة بالتفسير، وأن يضمن الوثيقة الدستورية إيضاحاً عن طريقة تفسيرها وبيان حدود هذا التفسير كي لا تخرج الجهة التي تتولى التفسير عن الوثيقة الدستورية بحجة تفسير نصوصها.

والمصادر التفسيرية للقاعدة الدستورية هي القضاء والفقه والتشريع، والعرف الدستوري قد يستقر على مصدر معين يلجأ إليه في التفسير، وفي هذا الحالة يعدّ هذا المصدر التفسيري بمثابة المصدر الوحيد الذي يجوز اللجوء إليه، كما تعدّ التفسيرات الصادرة عنه ملزمة قانوناً ولا يجوز الخروج عليها أو مخالفتها، وسوف نتناول في بحث تفسير الدستور ما يلي:

المطلب الأول - مصادر تفسير الدستور:

نظراً لأهمية الوثيقة الدستورية يلجأ المشرع الدستوري إلى تحديد جهات التفسير في الوثيقة نفسها، أو أن يستقر العرف الدستوري على مصدر معين يلجأ إليه في التفسير، وإذا لم يحدد المشرع الدستوري مصدراً معيناً للتفسير فإن القضاء والفقه والتشريع كلها تمثل مصادر للتفسير في مختلف النظم الدستورية، وسنتناول هذه المصادر فيما يلي:

أولاً- القضاء: ويقصد به كمصدر من مصادر التفسير الدستوري مجموعة الأحكام التي تصدرها المحاكم عند الفصل في المنازعات التي تعرض عليها، فالقضاء يتولى مهمة التفسير

١- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص ٤٤١. رعد الجده وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٤٣ وما بعدها. سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف في الإسكندرية، ١٩٤٧، ص ٧٣٧ وما بعدها.

حين يطبق القانون على ما يعرض له من دعاوى.

والنصوص الدستورية مهما كانت دقيقة فإنها لا يمكن أن تحيط بكل مقتضيات الحياة العملية، فيأتي القضاء ويفسرها. وتختلف إلزامية التفسير القضائي تبعاً للنزعة التي تسيطر على النظام القضائي في كل دولة من الدول، ففي الدول التي سادت فيها الاتجاهات اللاتينية يكون التفسير ملزماً للطرفين في النزاع الذي حصل التفسير القضائي بصدده، ويجوز لمحكمة أخرى أن تعطي للقاعدة نفسها تفسيراً مخالفاً للتفسير الذي أعطته المحكمة الأولى حتى لو كانت أعلى منها درجة، ففي فرنسا فإن المحاكم على اختلاف درجاتها حرة في تطبيق المبدأ الذي تراه دون أن تتقيد بقضاء سابق، وقد أكد القانون المدني الفرنسي هذا المعنى، فقد نصت المادة الخامسة على مبدأ عام يطبق في القضايا المتماثلة.

أما الدول التي تسودها النزعة الإنجلوسكسونية، وهي التي تأخذ بنظام السوابق القضائية، فإن التفسير الصادر من إحدى المحاكم يكون ملزماً للمحكمة التي قالت به وفي المحاكم التي في درجتها أو أقل درجة منها.

ثانياً- الفقه : ويعني آراء الفقهاء ودراساتهم العملية للقانون، أو على مجموع الفقهاء أنفسهم وهم يتناولون القانون الوضعي بالدراسة والتحليل والتفسير، فالفقه يعدّ من المصادر التفسيرية للقانون الدستوري من خلال تحليله وشرحه للقواعد الدستورية الخاصة بكل دولة.

ويمتاز التفسير الفقهي بالمنطق الدقيق وسعة الأفق، كما أنه لا يكون بعيداً عن الحياة العملية. ولا تعرض على الفقه حالات واقعية يطلب منه الفصل فيها، فالتفسير عنده غاية لا وسيلة، وعندما تجتمع آراء الفقهاء على أمر معين في مسألة دستورية ما فإن ذلك يكون له أثر كبير في التأثير في السلطات المختلفة، وكذلك القضاء في أغلب الأحوال.

ثالثاً- المشرع: قد يصدر المشرع نفسه تشريعات تحدد حقيقة معنى الحكم الوارد في تشريع سابق ثار حول تفسيره الخلاف في القضاء، أو أخذ القضاء في تفسيره بمعنى ينافي قصد

المشرع منه، وأبرز مثل في ذلك المذكرة التفسيرية التي أصدرها المشرع الدستوري في الكويت التي احتوت على تفسيرات ملزمة لنصوص الدستور الكويتي، ويكون لهذا التفسير التشريعي آثار التشريع الذي فسّره، فأثره عام وملزم لكل السلطات في الدولة، بما فيها القضائية، ويسري من تاريخ صدور التشريع ذاته.

المطلب الثاني – وسائل تفسير القواعد الدستورية:

تختلف الوسائل المتبعة في تفسير القواعد الدستورية عن تلك المتبعة في تفسير القواعد القانونية، كما أن الوسائل المتبعة في تفسير القواعد القانونية تختلف بدورها باختلاف النظرة إلى أصل القانون وأساسه.

وأهم المدارس التي تبحث في كيفية تفسير القانون ووسائله هي:

أولاً: مدرسة الشرح على المتون.

ثانياً: المدرسة التاريخية أو الاجتماعية.

ثالثاً: المدرسة العلمية.

أما فيما يتعلق بتفسير القواعد الدستورية فإن الفقه قد اعتمد اتجاهين:

الاتجاه الأول: اعتمد النصوص الدستورية وحدها كأساس في التفسير، ومثّل هذا الاتجاه القاضي (مارشال) رئيس المحكمة العليا الأمريكية في قضية (ماربري ضد ماديسون)، فقد قرر ضرورة استظهار قصد إرادة الذين أعطوا للدستور قوته، وانتهى في تفسيره هذا إلى أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وإن لم يرد بها نص دستوري صريح، هي نظام متفق مع الرغبة الضمنية لمعظم واضعي الدستور، كما تكشف عن ذلك متابعة الأعمال التحضيرية والمناقشات التي دارت في المؤتمر الدستوري في (فيلادلفيا) عام ١٧٨٧.

الاتجاه الثاني: وذهب إلى القول إن القانون الدستوري يتمثل في السياسة المقننة، ولذلك فإن

للاعتبارات السياسية نصيبها في التفسير، فيضع المفسر أمامه الظروف السياسية التي يطبق فيها وينظر إلى القاعدة الدستورية بروح العصر عند تطبيقها، مما يؤدي إلى أن تصبح هذه القاعدة حية ومتطورة.

ولا بد من التأكيد على مسألة مهمة وهي أن النص الدستوري الصريح والواضح لا مجال لتفسيره، لأن التفسير لا يجوز أن يتخذ وسيلة لتغيير معنى النصوص الصريحة الواضحة وتعديل مضمونها، ولا يمكن الخروج على تلك النصوص على أساس قاعدة «لا اجتهاد في مورد النص»، فالعيوب التي تطرأ على النصوص الدستورية هي التي تجعلها بحاجة إلى التفسير، كالغموض والإبهام والنقص والسكوت وأخيراً التناقض والتعارض.

والوسائل المستخدمة في التفسير قد تكون داخلية تنطوي عليها النصوص الدستورية، أو خارجية تعتمد على عنصر خارجي في التشريع الدستوري، وذلك على النحو الآتي:

أولاً – الوسائل الداخلية في التفسير:

ويراد بها مجموعة الوسائل التي تقوم على تحليل النص الدستوري تحليلاً منطقياً أو استنتاج الحكم المطلوب منه دون اللجوء إلى أية أدلة أو وثائق خارجية عنه، وتشمل:

- الاستنتاج المنطقي.
- الاستنتاج بطريق القياس.
- الاستنتاج من باب أولى.
- الاستنتاج بمفهوم المخالفة.

ثانياً – الوسائل الخارجية للتفسير:

ويراد بها مجموعة الأدلة والوثائق والطرق التي يستعين بها القائم بالتفسير على تفسير النص الدستوري وبيان معناه، ولا يكتفي المفسر هنا بتحليل النص تحليلاً منطقياً أو استنتاج الحكم المطلوب منه كما هو الحال بالنسبة للوسائل الداخلية، وإنما يحاول الاستعانة بوسائل أخرى

ذات صلة وثيقة بالنص إلا أنها خارجة عنه ولا تدخل في مضمونه، ومن أهم تلك الوسائل:

- حكمة المشرع وغايته.

- الأعمال التحضيرية.

- المصادر أو السوابق التاريخية.

الفصل الثالث

طرق إقامة الدساتير وأنواعها

المبحث الأول

طرق إقامة الدساتير

تتأثر طرق إقامة الدساتير بالظروف والعوامل المختلفة لكل دولة، ولتقديرات السلطة التأسيسية الأصلية فيها. والسلطة التأسيسية لا تنظمها نصوص خاصة، ولا تتلقى اختصاصها من نص صريح، إنما هي تتدخل لوضع دستور جديد في وقت تكون فيه الدولة خالية تماماً من النصوص الدستورية النافذة. وتظهر السلطة التأسيسية الأصلية إذا أريد وضع دستور جديد، كأن تكون الدولة ولدت حديثاً ويراد وضع أول دستور لها، والشيء نفسه يمكن أن يقال إذا كان للدولة دستور وسقط نتيجة لقيام الثورة فيها، فالدستور القديم، وقد سقط نهائياً، لا يمكن الاستعانة به في تحديد السلطة التي تقوم بعمل الدستور الجديد، ويتعين في هذه الحالة الالتجاء إلى السلطة التأسيسية الأصلية. وإذا أريد معرفة من هو صاحب السلطة التأسيسية الأصلية فإنه الشعب لا أحد غيره، فالسلطة التأسيسية الأصلية هي أعلى السلطات قاطبة، والشعب هو صاحب السيادة وتنبع منه سائر السلطات، وسلطته أصلية لا تنبع من أحد، فهو بحكم وضعه هذا يملك السلطة التأسيسية.

والسلطة التأسيسية الأصلية تتمتع بحرية مطلقة في التشريع الدستوري، فهي تستطيع أن تعتمد النظام الملكي أو النظام الجمهوري أو النظام النيابي أو النظام الرئاسي، كما أنها تستطيع أن تعتمد من الناحية الأيديولوجية النظام الرأسمالي أو النظام الاشتراكي أو أن تعدل أياً من هذه الأنظمة إلى أنظمة أخرى[1].

وتتأثر طرق إقامة الدساتير بنوع الحكم الذي يراد الأخذ به، وقد استقر الفقه على تقسيم هذه الطرق إلى طريقتين رئيستين هما: الطرق غير الديمقراطية في وضع الدساتير والطرق

١- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٦، ص٨٠ وما بعدها.

الديمقراطية، وتظهر في الطرق غير الديمقراطية إرادة الحاكم، وتكون على شكل منحة إلى الشعب، أو تتلاقى إرادة الحاكم مع إرادة الشعب في شكل عقد، أما الطرق الديمقراطية فإن إرادة الشعب تستقل عن إرادة الحاكم في وضع الدستور، ويتمثل هذا الاستقلال في وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة من الشعب أو عن طريق الاستفتاء الشعبي[١].

وسوف نتناول هذه الطرق على النحو الاتي:

المطلب الأول - الطرق غير الديمقراطية:

أولاً - المنحة:

وتعد هذه الطريقة مؤشراً مهماً لمرحلة تاريخية انتقلت فيها الأنظمة الملكية من الملكية المطلقة إلى الملكية المقيدة التي تنازل فيها الملوك عن بعض سلطاتهم وامتيازاتهم للأمة، وتم هذا التنازل من خلال دستور يمنحه الحاكم للأمة، ويفترض في هذه الطريقة أن الحاكم حين يتنازل عن بعض سلطاته فإنما يتنازل عنها بمحض إرادته، ولكن الأمر في الواقع عكس ذلك، فتنازل الحاكم لم يحصل إلا لإنقاذ مركزه تحت ضغط الجماهير المطالبة بحقوقها، ولذلك وجد الحكام من الأفضل أن يظهروا بمظهر المتفضل على الشعب عن طريق منحه دستوراً يقيد من سلطاته لصالح الشعب، وقد بدأت هذه الطريقة بالظهور والانتشار خلال القرن التاسع عشر[٢]. ومن المتفق عليه أن صدور الدستور بهذه الطريقة يؤدي إلى عدم قدرة الحاكم بمفرده على سحب الدستور، وذلك لتعلق إرادة الأمة به، إذ أن الأصل أن الأمة هي صاحبة السيادة، وهي التي لها أن تحكم نفسها، فإذا اغتصب حقها من قبل الملوك والحكام ثم رد ما اغتصب منها إليها فلا يجوز الرجوع به، لأن ذلك يعدّ تجديداً للغصب. ويعتقد بعض الفقهاء أن المنحة لا تظهر إلا في ظل النظام الملكي، في حين ذهب آخرون إلى أن طريقة المنحة لا تقتصر على النظام الملكي، فالمنحة يمكن أن تظهر في دولة على رأسها ملك أو حاكم مطلق أياً كانت تسميته، ونعتقد أن هذا الاتجاه هو الأكثر منطقية[٣].

١- حول طرق وضع الدساتير راجع: عثمان خليل عثمان، الاتجاهات الدستورية الحديثة، دار الفكر الحديث، القاهرة، ١٩٦٣، ص٢٤ وما بعدها. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٦٣ وما بعدها. وحيد رأفت ووايت إبراهيم، القاهرة، ١٩٣٧، ص١١٤ وما بعدها.

٢- طعيمة الجرف، القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤، ص٨٥. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص٦٣ وما بعدها.

٣- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار المعارف،الإسكندرية، ١٩٦٦، ص٦٨. فؤاد العطار، النظم السياسية، دار المعارف العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ١٦٧.

ويتمتع الحاكم بالاستقلال عند وضع الدستور بموجب هذه الطريقة دون مشاركة الشعب في وضعه، وعادة ما تتصدر الدساتير التي تصدر بهذه الطريقة ديباجة يتحدث فيها الحاكم عن رغبته في إفساح بعض المجال لإرادة الشعب، مثال ذلك دستور فرنسا الصادر سنة ١٨١٤، والدستور الروسي الصادر سنة ١٩٠٦، والدستور الياباني الصادر سنة ١٨٨٣، والدستور المصري لسنة ١٩٢٣، والدستور الأثيوبي الصادر سنة ١٩٣١ الذي يتحدث فيه الإمبراطور عن أنه منح الشعب الدستور دون أن يطلب إليه ذلك.

ثانياً- العقد:

يوضع الدستور وفقاً لهذه الطريقة نتيجة لاتفاق الحاكم والشعب، ويعد وضع الدستور بهذه الطريقة مرحلة متقدمة ناجمة عن جهود الشعب في حمل الحاكم على الاعتراف بحقه في المشاركة في وضع الدستور، وبذلك تظهر إرادة الشعب إلى جانب إرادة الحاكم، فدور الشعب في هذه الطريقة يكون دوراً ظاهراً وإن لم ينفرد بهذا الدور لوحده، وذلك على خلاف طريقة المنحة التي تختفي فيها إرادة الشعب، وتتم هذه الطريقة عادة بوضع ممثلي الشعب مشروع دستور يُعرض بعد ذلك على الحاكم الذي يوافق عليه[١].

وتعد هذه الطريقة حلقة في طريق التطور نحو الأخذ بالطرق الديمقراطية في وضع الدساتير، ويعدّ الدستور الفرنسي لسنة ١٨٣٠ أبرز مثال على الوثائق الدستورية التي وضعت عن طريق العقد بين الحاكم والشعب، وكذلك دستور اليونان لسنة ١٨٨٤، ودستور رومانيا لسنة ١٨٦٤، والدستور البلغاري لسنة ١٨٧٩، وهناك من الفقهاء من يعتقد أن الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ قد وضع بطريقة العقد بين الشعب ممثلاً بالمجلس التأسيسي والملك[٢]، وهذه الطريقة على الرغم من كونها أكثر ديمقراطية من طريقة المنحة إلا أنها محل انتقاد، إذ تجعل من الحاكم على قدم المساواة مع الشعب، في حين أن الشعب هو الوحيد صاحب السيادة.

٣١- طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص٨١.

٣٢- محمد زهير جرانه، مذكرات في القانون الدستوري، بغداد ١٩٣٦، ص١٠.

المطلب الثاني – الطرق الديمقراطية:

أولاً – الجمعية التأسيسية:

وبمقتضى هذه الطريقة تقوم جمعية تأسيسية منتخبه من الشعب خصيصاً لوضع الدستور، ويكون الدستور الذي يصدر عن هذه الجمعية كأنه صادر عن الشعب بأكمله[1]. وقد نشأت هذه الطريقة في أمريكا عندما بدأت بعض الولايات بوضع دساتيرها عام ١٧٧٦ عن طريق جمعيات تأسيسية، وكذلك وضع دستور الولايات المتحدة الأمريكية الفدرالي عام ١٧٨٧ عن طريق الجمعية التأسيسية التي اجتمعت في فيلادلفيا، وانتقلت هذه الطريقة إلى فرنسا، فاعتمدت الثورة الفرنسية هذه الطريقة ومنحتها بعداً فلسفياً تحت تأثير فقهاء مدرسة القانون الطبيعي وتحت تأثير نظرية العقد الاجتماعي التي اشتهرت باسم جان جاك روسو الذي يعدّ الدستور الأساس الذي يتحقق به العقد الاجتماعي، وهذا العقد هو الذي يكون المجتمع السياسي وينشأ بإنشائه السلطة العامة، ولا يتحقق هذا العقد إلا باتفاق مجموع الأفراد واختيارهم لحياة الجماعة، ولما كان اجتماع الأفراد جميعاً أمراً يتعذر تحقيقه فلا بد من انتخاب هيئة مؤسسة يحق لها وحدها أن تضع الدستور، وقد وضعت بموجب هذه الطريقة دساتير فرنسا لسنة ١٧٩٣ وسنة ١٨٤٨ وسنة ١٨٧٥، وكذلك دساتير العديد من الدول بعد الحرب العالمية الأولى، فوضع بواسطتها دستور فايمر الألماني سنة ١٩١٩، والدستور النمساوي لسنة ١٩٢٠، والدستور الجيكوسلوفاكي لسنة ١٩٢٠، والدستور الإسباني لسنة ١٩٣١، والدستور السوري لسنة ١٩٢٠، ودستور ليبيا لسنة ١٩٥١، وتعد طريقة وضع الدستور بواسطة الجمعية التأسيسية أكثر ديمقراطية من غيرها من الطرق السابقة، فيعد الشعب هو وحده المهيمن على وضع الدستور[2].

ثانياً – الاستفتاء الدستوري:

توضع الدساتير بموجب هذه الطريقة بعد موافقة الشعب عليها بطريق الاستفتاء، ونصوص الدستور قد تضعها جمعية مؤسسة منتخبة عن طريق الشعب، أو تضعها لجان خاصة، أو يضعها الحاكم نفسه، وفي جميع الحالات يبقى الدستور نصوصاً فقط لا قيمة قانونية له ما لم يصوت

١- سعد عصفور، مصدر سابق، ص٢١٠. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٦٨. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧١، ص٢٥.

٢- عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص٦٠. عثمان خليل عثمان، الاتجاهات الدستورية، مصدر سابق، ص ٢٧. سعد عصفور، مصدر سابق، ص٢١٠.

عليه بالموافقة من قبل الشعب، فالقيمة القانونية للدستور لا تتم إلا بعد عرضه على الشعب وموافقته عليه، ولا شك أن هذه الطريقة الأكثر ديمقراطية، فيمارس الشعب سلطاته مباشرة دون أي وساطة، وبذلك تكون إرادة الأمة بارزة في إقامة دستورها [1].

إلا أن هذه الطريقة في إقامة الدساتير تتطلب درجة كبيرة من النضوج والوعي السياسي لدى أفراد الشعب، وعليه لا بد من توافر شروط موضوعية لكي تكون نتيجة الاستفتاء معبرة عن إرادة الشعب، وهذه الشروط هي:

١- أن يتم الاستفتاء الدستوري في جو ديمقراطي بعيد عن الضغوط والتأثيرات حتى يستطيع المواطنون التعبير عن وجهة نظرهم في مشروع الدستور بحرية تامة.

٢- التمهيد للاستفتاء بتوعية ومناقشات كافية تسمح لأفراد الشعب أن يكونوا على معرفة تامة بحقيقة المشروع الدستوري المستفتى عليه وما يتضمنه من مبادئ وأحكام واتجاهات حتى يستطيعوا أن يدلوا بآرائهم في عملية الاستفتاء عن وعي ودراية. وقد صدر بموجب هذه الطريقة الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ ولسنة ١٩٥٨، والدستور الإيطالي لسنة ١٨٤٨، والدستور المصري لسنة ١٩٥٦ ولسنة ١٩٧١.

وما دمنا بصدد موضوع الاستفتاء الدستوري فإنه من المفيد أن نبين الفرق بين هذا الاستفتاء وأنواع أخرى من الاستفتاءات، وهي:

أولاً: الاستفتاء التشريعي: ويقصد به استفتاء الشعب حول قانون أو مشروع قانون معين.

ثانياً: الاستفتاءالسياسي أو الشخصي: ويقصد به أن يطلب من الشعب إبداء رأيه في رجل سياسة معين لانتخابه رئيساً للدولة، أو أن يبدي الشعب رأيه في السياسة التي ينوي رجل السياسة هذا انتهاجها، ومثال ذلك الاستفتاء الذي جرى في العراق عام ١٩٢١ حول اختيار الأمير فيصل بن الحسين ملكاً للعراق، والاستفتاء الذي جرى في مصر وسوريا عام ١٩٥٨ لاختيار رئيس للجمهورية العربية المتحدة.

ويصعب من الناحية العملية في كثير من الأحيان التمييز بين الاستفتاء الدستوري والتشريعي

١- سعد عصفور، مصدر سابق، ص٢١١. طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص١٤٥. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص٨٧.

من ناحية والاستفتاء السياسي من ناحية أخرى، وذلك في حالة إذا ما استفتي الشعب على مشروع دستور أو قانون يجسد فكرة أو يترجم رغبة معينة تعبر عن وجهة نظر رجل السياسة.

ولا بد من الإشارة إلى أن تقسيم أساليب نشأة الدساتير ليس بالتقسيم الجامع المانع، فأساليب نشأة الدساتير يمكن أن تتنوع تنوعاً لا يقبل الحصر، فهناك طرق لا يمكن إدراجها ضمن أي تقسيم من هذه التقسيمات، فحاول بعض الفقهاء أن يضيف تقسيماً آخر، مثل وضع الدستور عن طريق معاهدات دولية، مثال ذلك الأسلوب الذي وضع به دستور بولندا الصادر في سنة ١٨١٥، ودستور الإمبراطورية الألمانية سنة ١٨٧١[١].

١- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص١٤٣.

المبحث الثاني

أنواع الدساتير

تنقسم الدساتير من ناحية تدوينها إلى دساتير مدونة ودساتير عرفية، و تنقسم الدساتير من ناحية إجراءات تعديلها إلى دساتير جامدة ودساتير مرنة، وسوف نتناول هذه الأنواع من الدساتير على النحو الآتي:

المطلب الأول - الدساتير من ناحية تدوينها:

كان العرف يعد المصدر الرسمي الأول للقواعد الدستورية، واستمرت هذه الحال حتى قيام الثورات السياسية الكبرى في أواخر القرن الثامن عشر، كالثورة الأمريكية والثورة الفرنسية، فالقواعد الدستورية في البلاد الأوروبية كانت تتمثل أساساً في مجموعة من القواعد العرفية، ولو أن ذلك لم يمنع من ظهور بعض الوثائق الدستورية المكتوبة، ومع أنها قليلة جداً، ولكن كان لها أهمية في التطور الدستوري والتاريخي لشعوبها لكونها تتضمن تنازلات كبرى من الملوك لشعوبهم، مثال ذلك العهد الأعظم عام ١٢١٥، إلا أن هذا الوضع تغير الآن، فأصبحت الدساتير المكتوبة إحدى مميزات الدول المعاصرة، وكان بداية ظهور هذه الدساتير المكتوبة في المستعمرات الإنجليزية في أمريكا الشمالية عندما أعلنت استقلالها عن إنجلترا منذ عام ١٧٧٦ حتى صدور الدستور الكونفدرالي عام ١٧٨١، وأخيراً الدستور الفدرالي للولايات المتحدة الأمريكية في عام ١٧٨٧، وانتقلت ظاهرة الدساتير المكتوبة إلى فرنسا بعد قيام الثورة الفرنسية، فصدر أول دستور مكتوب لها عام ١٧٩١، لتنتشر بعد ذلك ظاهرة الدساتير المكتوبة في معظم دول العالم. وسوف نتناول هذين النوعين من الدساتير على النحو الآتي:

أولاً – الدساتير المدونة أو المكتوبة:

يقصد بالدستور المدون أو المكتوب الدستور الذي يصدر بصورة نصوص تشريعية، سواء جُمعت في قانون واحد أو في قوانين متفرقة، وعلى هذا الأساس يعدّ كل دستور تسجل أحكامه في وثيقة أو وثائق مكتوبة وتكون صادرة عن المشرع الدستوري دستوراً مدوناً، وتعدّ الدساتير التي

وضعت في الولايات المتحدة الأمريكية الصادرة سنة ١٧٧٦ ودستور الولايات المتحدة الذي وضع عام ١٧٨٧ أول الدساتير المكتوبة وأقدمها، ثم أخذت فرنسا بالدساتير المكتوبة، فوضعت دستور ١٧٩١ الذي يعد أول دستور مكتوب في أوروبا، وسرعان ما انتشرت الدساتير المكتوبة في أوروبا وغيرها من دول العالم، وأصبح هذا النوع من الدساتير يمثل القاعدة العامة في دساتير العالم[١].

ويعود السبب في ظهور الدساتير المدونة وانتشارها إلى الحركات السياسية الفكرية التي شهدها القرن الثالث عشر، ومطالبة المفكرين والفلاسفة في ذلك الوقت بضرورة تدوين القواعد الأساسية لأنظمة الحكم بسبب ما تتميز به القواعد المكتوبة من الوضوح والتجديد والثبات، واعتقاداً من المفكرين أن عملية تدوين الدساتير تعد بمثابة تجديد للعقد الاجتماعي الذي قامت الجماعة السياسية مرتكزة عليه، بالإضافة إلى أن التدوين يعد وسيلة فعالة في تثقيف الشعوب من الناحية المعنوية والسياسية، كما أن إصدار الدستور بشكل وثيقة مدونة يضفي عليه القدسية والاحترام، ويبين بوضوح سلطات الحكام وواجباتهم، ويسهل على المواطنين معرفة حقوقهم، وقد شاع الاعتقاد بأن أفضل الدساتير تلك التي يمكن للفرد أن يضعها في جيبه. ولم يعد لفكرة الدساتير المكتوبة معنى قانوني خاص فقط، بل معنى سياسي نتيجة تحول الحكومات إلى حكومات ديمقراطية تقوم على أساس سيادة الأمة أو الشعب، وكان للظروف والأوضاع الدولية التي أعقبت الحرب العالمية الأولى أثرها في زيادة سرعة تدوين الدساتير وانتشارها، فأصبح وجودها سمة عالمية باستثناء إنجلترا.

إلا أن تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة وأخرى عرفية هو تقسيم نسبي، إذ لا يوجد دستور إلا ويشمل أحكاماً مكتوبة وأخرى عرفية، فنجد الدول التي تأخذ بالدساتير المكتوبة يوجد فيها قواعد دستورية عرفية استمدت من العرف والسوابق التاريخية إلى جوار القواعد المكتوبة، تكمل النصوص المكتوبة من النقص الذي يمكن أن يحصل فيها أو تفسر الغموض الذي يحيط ببعض نصوصها، إلا أن هذه القواعد العرفية تبقى في هذا الخصوص استثناء من النص العام الذي تكونه القواعد المكتوبة.

١- محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص٧٧.

ثانياً – الدساتير العرفية:

ويقصد بالدستور العرفي ذلك الدستور الذي ترجع أحكامه إلى العرف، فلا يتدخل في وضعه المشرع و لا تصدر فيه وثيقة رسمية، فهو دستور يستمد أحكامه من العرف الذي استقر في العمل فاكتسب مع الزمن قوة القانون، ومن أوضح الأمثلة على الدساتير العرفية الدستور الإنجليزي، ويعدّ المثال التقليدي للدساتير غير المدونة، فإنجلترا لا تمتلك وثيقة مكتوبة تسمى الدستور الإنجليزي تشمل جميع القواعد الدستورية أو أغلبها.

ولكون أن تقسيم الدساتير إلى مدونة وعرفية هو تقسيم نسبي، فإننا نجد أن الدول التي تأخذ بنظام الدساتير العرفية يوجد فيها إلى جانب القواعد الدستورية العرفية بعض الوثائق الدستورية المكتوبة، مثال ذلك إنجلترا التي تعد من الدول التي تعتمد الدستور العرفي، فدستورها ينطوي على بعض الوثائق الدستورية المكتوبة التي لها أهميتها في هذه الدولة، ومن هذه الوثائق:

١ – العهد الأعظم الصادر عام ١٢١٥.

٢ – ملتمس الحقوق الصادر عام ١٦٢٨.

٣ – قانون توارث العرش الصادر عام ١٧٠١.

٤ – قانون البرلمان الصادر عام ١٩١١.

٥ – قانون الوصاية على العرش الصادر عام ١٩٣٧.

وتشكل هذه الوثائق الدستورية مصدراً رسمياً للدستور العرفي في إنجلترا.

ولما للعرف من أهمية في الدول التي تأخذ بالقواعد الدستورية المكتوبة والدول التي تأخذ بالقواعد العرفية، فذلك يستوجب تحديد المقصود بالعرف الدستوري، والانتباه إلى عدم الخلط بين العرف الدستوري والدستور العرفي، فالدستور العرفي هو عبارة عن مجموعة القواعد العامة الناشئة عن العرف والسوابق التي لم تدخل في وثيقة مكتوبة، وهو دستور خاص في الدولة التي لا يوجد فيها دساتير مكتوبة، أما العرف الدستوري فهو أيضاً قواعد قانونية ناشئة عن العرف والسوابق، ولكن في ظل دستور مكتوب، ويكون لهذه القواعد دور مفسر أو مكمل أو معدل لأحكام الدستور المدون، فهو يوجد في الدول التي تعتمد الدساتير المكتوبة في جوار الوثائق الدستورية. وعلى أساس هذه التفرقة يمكن القول إن إنجلترا لها دستور عرفي ولا يوجد فيها عرف دستوري،

وإن فرنسا ليس لها دستور عرفي وإن كان لها عرف دستوري، وللأهمية التي ينطوي عليها العرف الدستوري فإننا سوف نتناوله في إيجاز على النحو الآتي:

١- مفهوم العرف الدستوري:

يقصد بالعرف الدستوري تواتر العمل من جانب إحدى هيئات السلطة الحاكمة في الدولة في خصوص شأن من الشؤون الدستورية وفقاً لأسلوب معين، فيكتسب هذا الأسلوب الصفة الملزمة، فهو عبارة عن عادة درجت عليها هيئة حكومية في الشؤون المتصلة بنظام الحكم في الدولة بموافقة غيرها من الهيئات الحكومية ذات الشأن، أو على الأقل عدم معارضتها لتلك العادة التي لها ما للقواعد الدستورية.

والعرف الدستوري شأنه شأن العرف بشكل عام، يرتكز على تواتر العمل واستمراره على نهج معين في موضوع دستوري محدد من ناحية، وعلى رسوخ الشعور في ضمير الجماعة بوجوب احترام ذلك النهج وأنه قد أصبح قاعد عامة من ناحية أخرى، لذلك فإن العرف الدستوري يقوم على ركنين أساسين، أحدهما مادي والآخر معنوي.

٢- أركان العرف الدستوري:

أ – الركن المادي: ويتمثل في اعتياد السلطات الحاكمة اتباع عادة معينة تتصل بنظام الحكم في الدولة أو تواتر العمل من جانبها على أسلوب معين بخصوص ما يتعلق بنظام الحكم من أمور لها طابع دستوري، ولأجل أن يتكون الركن المادي للعرف يجب أن تتوافر شروط معينة فيه، وهي:

١ – التكرار: ويعني أن يتم التصرف والعمل من جانب السلطات الحاكمة بصورة متكررة، فلا تنشأ العادة عن واقعة واحدة، فالتكرار في التصرف الصادر عن الهيئات الحاكمة يعبر عن ضمير الجماعة واعتقادها في قيام القاعدة العرفية ونشأتها، ويعدّ دليلاً على حصول الرضى والقبول لدى هذه الجماعة فيصبح شرطاً، ويذهب الفقه إلى حدوث التكرار ولو لمرة واحدة، ومثال ذلك القرار الصادر من المحكمة الاتحادية السويسرية عام ١٩١٧ الذي أقرت فيه بوجود عرف دستوري على سابقة حدثت في عام ١٨٧٠ وأخرى في عام ١٩١٤. وفي الوقت نفسه هناك رأي يذهب إلى أن تكرار الفعل ليس

ضرورياً لقيام العرف، فالعرف يمكن أن ينشأ استناداً إلى سابقة واحدة، وعلى العكس من ذلك قد لا ينشأ مهما تكررت الأفعال.

٢ – العمومية: أن تكون العـادة عامة، أي أن يسير على هديها ويلتزم بمقتضاها كل من يعنيه الأمر من السلطات الحاكمة وعدم معارضتها، ويذكر في هذا الخصوص ما حدث في مصر بأنه لا يمكن أن يعدّ تعيين الملك لوكيل الديوان الملكي عام ١٩٢٤ ولرئيس الديوان الملكي عام ١٩٣٧ بأمر ملكي موقع منه فقط، في الوقت الذي يفترض أن يوقع عليه رئيس الوزراء، من السوابق التي يمكن الاستناد إليها لتقرير حق الملك في تعيين رجال الحاشية الملكية بأمر ملكي موقع عليه من قبله فقط أو دليلاً على نشوء عرف دستوري بهذا الخصوص، لأن الوزارة القائمة آنذاك احتجت على هذا التعيين في كلتا الحالتين.

٣ – الاطراد والثبات: ويعني ضرورة أن تتبع هذه العادة بصورة منتظمة ومستقرة دون انقطاع، فيجب أن يتكرر العمل بها من جانب الهيئات الحاكمة بصفة دائمة ولا تخرج عليها ولا تخالفها، الأمر الذي يثبت استقرارها ويعززه، مثال ذلك أن إعادة انتخاب الرئيس الأمريكي روزفلت للمرة الثالثة ألغت سابقة جورج واشنطن الذي رفض إعادة انتخابه للمرة الثالثة، حتى حسمت هذه المسألة في التعديل الثاني والعشرين للدستور الأمريكي عام ١٩١٥ الذي بموجبه منع تجديد انتخاب الرئيس الأمريكي أكثر من مرة واحدة.

٤ – القِدم: يجب أن تكون العادة قديمة، أي أن يتواتر العمل بها مدة طويلة تكفي للدلالة على ثبوتها واستقرارها، إلا أن الفقه لا يحدد هذه المدة بشكل محدد وقاطع، لأن ذلك يتوقف على ظروف كل حالة على حدة، فتتراوح هذه المدة بين مئة سنة وعشر سنوات، وأياً كان الأمر فإن مرور الزمن على اتباع القاعدة وقدمها دليل على استقرار القاعدة وبأنها لا تمثل اتجاهاً مؤقتاً أو طارئاً، ومثال ذلك أن تكوّن النظام البرلماني في إنجلترا احتاج إلى حوالي ١٥٠ سنة بين ١٦٨٩–١٨٣٧، في حين أن المسؤولية الوزارية أمام مجلس الشيوخ في ظل الجمهورية الثالثة في ظل دستور ١٨٧٥ الفرنسي استغرقت حوالي ٢٥ سنة.

٥ – الوضوح: ويعني أن تكون العادة التي اتبعتها الهيئة الحاكمة واضحة تماماً ولا تكون قابلة لتفسيرات عدة أو قيام احتمالات غامضة، وعليه لا يشترط أن يكون التصرف المكون للعادة عملاً إيجابياً، إذ ربما يكون مجرد امتناع من إحدى السلطات العامة عن استعمال حق دستوري مقرر لها، شرط أن لا تكون هذه العادة مخالفة لنص دستوري قائم.

ب – الركن المعنوي: لا يكفي توافر الركن المادي لقيام العرف الدستوري، بل يلزم إلى جانب ذلك قيام الركن المعنوي المتجسد في حصول الاعتقاد بلزوم العادة أو السلوك في ذهن الجماعة، وبأن هذه الإجراء أو السلوك الصادر من الهيئات الحاكمة أصبح واجب الاتباع بوصفه قاعدة قانونية لها ما لجميع القواعد القانونية من قوة الإلزام والاعتقاد، وهذا الأمر يكون لاحقاً على الاعتياد.

وإذا كان قيام الركن المادي في العرف الدستوري يتطلب صدور التصرف من جانب إحدى السلطات الحاكمة في الدولة، فإن قيام الركن المعنوي فيه يستوجب قيام الاعتقاد بلزوم العادة وبأنها صارت قاعدة ملزمة لدى أي من السلطات الحاكمة والأفراد على حد سواء، فقيام الركن المعنوي يتطلب اقتناع الرأي العام بالقوة الملزمة للقاعدة العرفية.

٣- أنواع العرف:

ولا يظهر العرف الدستوري بنوع واحد، إنما تتعدد أنواعه، فهناك العرف المفسر والعرف المكمل والعرف المعدل، وسنتناول هذه الأنواع على النحو الآتي:

أ - **العرف المفسر:** ويقوم عندما يكون هناك نص دستوري غامض يجري العمل على تفسيره على نحو معين، فهذا النوع من العرف يهدف أساساً إلى توضيح ما يحيط نصوص الدستور من غموض، وهو لا يخرج عن دائرة النصوص المكتوبة، إنما يعمل بدائرتها وفي نطاقها، فهو إذاً لا ينشئ قاعدة قانونية جديدة، إنما يقتصر دوره على تفسير وإيضاح القاعدة المكتوبة وإزالة الغموض عنها، وعلى هذا الأساس يعدّ العرف المفسر جزءاً من الدستور المدون الذي يقوم على تفسيره وتوضيحه ولا يخالف الوثيقة الدستورية ولا يعدل في أحكامها، فتكون له القيمة القانونية نفسها التي تكون للدستور

المكتوب. ومن أمثلة العرف المفسر ما جرى العمل عليه في ظل دستور ١٨٧٥ الفرنسي، وذلك بالإقرار لرئيس الجمهورية بسلطة إصدار اللوائح التنفيذية على الرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور، وذلك بناء على تفسير المادة الثالثة من التشريع الدستوري الصادر في ٢٥ فبراير ١٨٧٥ التي كانت تنص على أن رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين، وفسر هذا النص على أن كفالة تنفيذ القوانين لا يتم إلا بإمكانية إصدار اللوائح الإلزامية لتنفيذها، أي اللوائح التنفيذية، وعليه فإن العرف في هذه الحالة أزال الغموض الذي أحاط بالنص دون أن يضيف جديداً، فكفالة تنفيذ القوانين لا تكون إلا عن طريق إصدار اللوائح التنفيذية.

ب- **العرف المكمل:** ويظهر هذا النوع من العرف عند وجود نقص في الأحكام الواردة في الدستور بخصوص تنظيم موضوع معين من الموضوعات الدستورية، فيتدخل العرف وينشأ عرف جديد يسد به هذا النقص، بمعنى أن العرف الدستوري المكمل يملأ الفراغ الذي تركه المشرع الدستوري في أمر من الأمور، ويكون العرف المكمل بذلك قد أنشأ عرفاً جديداً لمعالجة موضوع لم يعالجه المشرع الدستوري، فيسد النقص في الأحكام الواردة في الوثيقة الدستورية دون أن يستند إلى نص قائم. ويتفق أغلب الفقهاء على شرعية العرف المكمل وعلى أن له القوة القانونية التي تتمتع بها النصوص الدستورية مادام أن العرف المكمل لم يتضمن مخالفة صريحة لنص دستوري أو يقوم على تعديل حكم من أحكام الدستور، ومن أمثلة العرف المكمل عدم النص في دستور سنة ١٨٧٥ الفرنسي على منصب رئيس الوزراء بالرغم من أهميته في الحياة السياسية، لكن العرف أنشأ هذا المنصب بفعل الممارسة[١].

ج- **العرف المعدل:** وهو ذلك العرف الذي يخالف نصاً من نصوص الدستور ويهدف إلى تعديل حكم من أحكامه، وقد جرت العادة على التمييز بين نوعين من العرف المعدل، العرف المعدل بالإضافة والعرف المعدل بالحذف، وفي الحالتين فإن هناك تنظيماً دستورياً لموضوع من الموضوعات، ثم ينشأ عرف يعدل من ذلك التنظيم على شكل مغاير لما يقتضيه النص، فالعرف المعدل بالإضافة يمنح هيئة من هيئات الدولة اختصاصاً

١- محمد كامل ليله، المصدر السابق، ص٣٦ وما بعدها.

جديداً لم يتقرر لها بموجب الدستور القائم، ومن أمثلة ذلك ما جرى عليه العمل من جانب البرلمان الفرنسي في تفويض السلطة التنفيذية في وضع قواعد عامة عن طريق المراسيم في ظل دستور ١٨٧٥، في الوقت الذي منع فيه البرلمان من تفويض هيئة أخرى هذا الاختصاص من التشريع، وما جرى كذلك في ظل الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ بإعطاء الحكومة الحق في إصدار لوائح البوليس في تنظيم الشؤون المتعلقة بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، فالأصل أن تلك المسائل التي تنظمها اللوائح البوليسية يجب أن يصدر بها قانون لأنها تقيد بعض الحريات التي كفلها الدستور للأفراد، فالقاعدة العامة أنه لا يصح المساس بالحريات أو تقييدها إلا بناء على قانون، وهذا مثال واضح للعرف المعدل بالإضافة، لأن المادة ٣٧ من دستور ١٩٢٣ المصري قد حددت سلطة إصدار اللوائح لتنفيذ القوانين، بينما اللوائح البوليسية قائمة بذاتها ولم يصدر لتنفيذها أي قانون، فسلطة الحكومة في إصدار اللوائح البوليسية تستمد قوتها من عرف دستوري نشأ من تقاليد قديمة جرى العمل عليها قبل صدور الدستور[١]، والعرف قد منح السلطة التنفيذية حقاً لم يرد نص عليه بين الحقوق الممنوحة لها في الوثيقة الدستورية[٢]. وكذلك يمكن أن يعد ما استقر عليه العرف في لبنان من أن يكون رئيس الجمهورية مسيحياً مارونياً، وأن يكون رئيس الوزراء مسلماً سنياً، وأن يكون رئيس المجلس النيابي مسلماً شيعياً مثالاً واضحاً، فالدستور اللبناني لم يتضمن بين نصوصه مثل هذا الأمر الذي جرى عليه العمل في الواقع السياسي.

أما العرف المعدل بالحذف فيكون بإسقاط حق من الحقوق أو اختصاص من الاختصاصات التي قررها الدستور لهيئة من هيئات الدولة، أي أن العرف يجري على عدم تطبيق نص من نصوص الدستور، ومن أمثلة ذلك عدم استخدام رئيس الجمهورية في فرنسا لسلطته في طلب إعادة النظر في القوانين الصادرة عن البرلمان وعدم استخدام حقه في حل مجلس النواب منذ عام ١٨٧٧ وحتى قيام حكومة فيشي عام ١٩٤٠.

١- طعيمة الجرف، القانون الدستوري، ص ١١٥. عبد الفتاح حسن، مصدر سابق، ص٤٨. عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٥٩، ص ٢٥٣. فؤاد العطار، مصدر سابق، ص ٢٨٣.

٢- رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص ٢٤١.

ويثير موضوع العرف المعدل سواء بالإضافة أو الحذف مسألة مشروعية هذا النوع من العرف، ومدى القوة القانونية التي يتمتع بها في صورتيه، وفي هذا الخصوص برزت ثلاثة اتجاهات فقهية:

الاتجاه الأول: ويذهب إلى إقرار مشروعية العرف المعدل، لأن العرف في حقيقته ليس سوى التعبير المباشر عن إرادة الأمة، ولما كانت الأمة هي صاحبة السيادة فيجب أن تكون هي السلطة التأسيسية العليا، وبما أن القاعدة العرفية تستمد قوتها من هذه السلطة فيجوز لها أن تلغي نصاً دستورياً أو تعدله.

وإذا كان الفقه قد سلم بمشروعية قيام عرف معدل، إلا أنه اختلف في مدى قوة هذا العرف، فمنهم من يعتقد بأن العرف المعدل له ما للنصوص الدستورية من قوة، وذهب رأي آخر إلى أن للعرف المعدل قوة أقل من قوة النصوص الدستورية، فيكون له قوة التشريعات العادية فقط.

الاتجاه الثاني: وهو اتجاه يذهب إليه أغلب الفقه الدستوري، ويقوم على عدم مشروعية العرف الدستوري المعدل لعدم تمشيه مع السند القانوني الذي يورده أصحاب الاتجاه الأول الذي يقوم على الإرادة المفترضة للمشرع، فالعرف المعدل إذ ينصرف أثره إلى إنشاء قواعد تتعارض في ما أورده المشرع من أحكام، يتعارض مع فكرة الدستور المكتوب، وبالذات الدستور الجامد الذي يتطلب إجراءات خاصة لتعديله، والتعديل هنا يمثل خرقاً للحصانة التي قصدها المشرع الدستوري للدساتير.

الاتجاه الثالث: ويذهب إلى ضرورة التفرقة بين العرف المعدل بالإضافة والعرف المعدل بالحذف، فالعرف المعدل بالإضافة عرف مشروع، إذ هو حقيقة واقعة في الكثير من الأنظمة الدستورية، وتكون له قوة النصوص الدستورية ذاتها، أما العرف المعدل بالحذف فأصحاب هذا الاتجاه يرون عدم مشروعيته، بل وعدم التسليم بوجوده، فهو لا يمكن أن يلغي نصاً دستورياً مهما طال أمد عدم استعمال هذا النص[1].

١- المصدر السابق، ص ٢٤٧-٢٤٨.

المطلب الثاني - الدساتير من ناحية إجراءات تعديلها:

تنقسم الدساتير في إجراءات تعديلها إلى نوعين هما:

أولاً- الدستور المرن: وهو الدستور الذي يمكن تعديله بالطريقة التي تعدل بها القوانين العادية، أي أن تعديله لا يستوجب اتباع إجراءات خاصة، وعلى هذا فإن تعديل الدستور المرن يناط بالسلطة التي تتولى وضع القوانين العادية، ويترتب على ذلك انتفاء التفرقة الشكلية بين النصوص الدستورية والقوانين العادية.

والدساتير العرفية تعد من أكثر الدساتير مرونة، فهي كما تنشأ بالعرف فإنها تعدل بالعرف، أي بإقرار قواعد عرفية جديدة تحل محل القواعد القديمة، والمشرع عندما يريد تعديل هذه الدساتير فإنه يتبع الإجراءات التشريعية المعتادة، فالبرلمان الإنجليزي يستطيع أن يعدل في القواعد الدستورية، سواء المستمدة من العرف أو المدونة في وثائق مكتوبة، بالطريقة نفسها والإجراءات ذاتها التي يتبعها في وضع التشريعات العادية.

والمرونة، وإن تعلقت بتعديل الدساتير، لا تقتصر على الدساتير العرفية فقط، إنما تشمل الدساتير المكتوبة أيضاً، إذ قد تكون الدساتير المكتوبة دساتير مرنة، وعلى هذا الأساس تُعدّل هذه الدساتير بالإجراءات نفسها وعن طريق السلطة ذاتها التي تضع القوانين العادية، وهي السلطة التشريعية، وتختفي بذلك التفرقة الشكلية بين الدساتير والقوانين العادية، وإن ظلت التفرقة من الناحية الموضوعية لاختلاف الموضوعات التي يعالجها كل من الدستور والقانون العادي، ومن أمثلة الدساتير المرنة المكتوبة الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨١٤، والدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٣٠، والدستور السوفيتي الصادر سنة ١٩١٨، والدستور الإيطالي الصادر سنة ١٩٤٨، والأصل هنا في التفريق بين الدساتير المرنة وغير المرنة الطريقة التي تتبع في شأن تعديلها[1].

ثانياً- الدستور الجامد: وهو الدستور الذي لا يمكن تعديله إلا باتباع إجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التي تتبع في تعديل القوانين، وهذه الإجراءات عادة ما تحدد في الدستور ذاته، وعندما يكون الدستور جامداً فإن صفة الجمود تسري على جميع النصوص الواردة فيه،

١- إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار صادر، لبنان، ١٩٦٦، ص ٨٩. سعد عصفور، مصدر سابق، ص٧٣ وما بعدها. عثمان خليل عثمان، الاتجاهات الدستورية، مصدر سابق، ص٨.

سواء كانت هذه النصوص دستورية في طبيعتها وجوهرها أو ذات طبيعة غير دستورية، إلا أن صفة الجمود لا تمتد إلى القواعد التي تتضمنها القوانين العادية التي تعد دستورية في طبيعتها أو في جوهرها، فهذه القواعد يجوز تعديلها بقوانين عادية.

والهدف من جمود الدساتير هو ضمان نوع من الثبات والاستقرار لها، وذلك من خلال الإجراءات المشددة في عملية تعديلها قياساً إلى عملية تعديل القوانين العادية.

وينتج عن جمود الدساتير أن يتحقق لها طابع السمو الشكلي، وتمتعها بالتالي بنوع من الحصانة إزاء السلطة التشريعية التي لا تتمكن من تعديلها. والجمود يعمل على إضفاء صفة الثبات والاستقرار للدساتير، كما أن الدساتير الجامدة تتلاءم مع طبيعة المبادئ الدستورية ذاتها بوصفها أعلى مرتبة من القوانين العادية، مما يستوجب عدم تساوي الدساتير مع القوانين العادية بشأن إجراءات التعديل، ونتيجة ذلك تقلصت دائرة الدساتير المرنة واتسعت دائرة الدساتير الجامدة في العالم حتى تكاد الدساتير المرنة تختفي اليوم[1]، والجمود الدستوري على نوعين، الجمود النسبي والجمود المطلق، فالدستور يكون جامداً جموداً نسبياً إذا كانت إجراءات تعديله تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي، أما الجمود المطلق فيعني تحريم تعديل الدستور جزئياً أو كلياً بشكل مطلق، والجمود المطلق على عدة صور هي:

١- منع المساس ببعض نصوص الدستور بشكل مطلق، ويكون هذا المنع عادة على نصوص محددة تعالج موضوعات معينة ذات أهمية كبيرة، كشكل النظام السياسي، ويسمى الحظر الموضوعي أو الجمود المطلق الجزئي.

٢- منع المساس بجميع نصوص الدستور خلال فترة زمنية معينة، ويسمى هذا الحظر الزمني أو الجمود المطلق الكلي.

٣ – منع المساس بجميع نصوص الدستور بشكل مطلق ودون تحديد فترة زمنية معينة، وهذا المنع يسمى الحظر المطلق الكلي، مثال ذلك الدستور اليوناني الصادر سنة ١٨٦٤.

١- إبراهيم شيحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، ١٩٨٢، ص١٣١وما بعدها. إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٧٤. سعد عصفور، مصدر سابق، ص٨٦. محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، بغداد، ١٩٦٨، ص ٧٤ وما بعدها. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٨٠ وما بعدها.

وفيما يتعلق بالصورة الأخيرة فإن الفقهاء قد اختلفوا حول مشروعيتها، والرأي الراجح أنه ليس كل حظر مطلق مرفوضاً ولا كل حظر مطلق مقبولاً، فالأمر يعتمد على مضمون الحظر وهدفه البعيد، فكل حظر هدفه الحفاظ على مبدأ الدستورية مطلوب، وهذا ما يقرره الشعب صاحب السلطة الحقيقي، فإرادته هي التي تقرر جمود الدستور المطلق أو لا تقرره، لأن الشعب المالك الوحيد لإرادته، وجسدت الثورة الفرنسية هذه الحقيقة، فنصت المادة الأولى من الفصل الرابع من دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي على أن الجمعية الوطنية التأسيسية تعلن أن حق الأمة في تغيير دستورها غير قابل للسقوط.

وتبرز أهمية تقسيم الدساتير إلى مرنة وجامدة في مجال الرقابة على دستورية القوانين، فالرقابة لا تكون إلا إذا كان الدستور جامداً، وهي تعدّ الضمان لمبدأ علو وسمو الدستور، فهذا المبدأ لا يتمتع به إلا الدستور الجامد، ولا يمكن أن تكون هناك رقابة في حال كون الدستور مرناً، لأن الدستور المرن لا يتمتع بأي سمو على القوانين العادية.

أما مزايا وعيوب كل من الدساتير المرنة والدساتير الجامدة فإن الميزة في الدساتير المرنة هي سهولة تعديلها لتستطيع مواكبة التطورات والتغيرات التي تطرأ على حياة المجتمع السياسي، وهذه الميزة يمكن أن تكون نقطة ضعف الدساتير المرنة، لأن هذه البساطة التي تتسم بها عملية تعديلها تضعف من هيبة الدستور ومكانته لدى هيئات الدولة والأفراد، أو تؤدي إلى إجراء تعديلات غير ضرورية ولا تقتضيها ظروف الدولة، هذا في الوقت الذي يتمتع فيه الدستور الجامد بنوع من الثبات والاستقرار ويكون بمنأى عن التعديلات الارتجالية، كما أن الجمود يمنح الدستور سمواً شكلياً إضافة إلى سمو موضوعي يحيطه بقداسة واحترام لدى الأفراد وهيئات الدولة، أما عيبه فيكمن في صعوبة وتعقيد إجراءات تعديله التي قد تؤدي إلى أن تجعله متخلفاً عن مواكبة التطورات في المجتمع السياسي. غير أن الواقع السياسي يدل على أن تعديل الدستور لا يتوقف على مجرد كونه جامداً أو مرناً، وإنما يتوقف بالدرجة الأساس على مدى اقتناع الجماعة بالفكرة التي تعبر عنها نصوص ذلك الدستور، فإن هي اعتقدت بتلك الفكرة حافظت على دستورها وصرفت النظر عن تعديله حتى لو كان مرناً، أما إذا استقر رأي الجماعة على ضرورة تعديله فإنه يعدل ولو كان جامداً، وما يؤكد ذلك الثبات الذي تميزت به الحياة الدستورية في إنجلترا بالرغم من

مرونة دستورها، وعدم الاستقرار الذي ساد الحياة الدستورية في فرنسا بالرغم من جمود أغلب دساتيرها، فدستور سنة ١٧٩١ الفرنسي لم يطبق إلا عاماً واحداً بالرغم من تضمنه حظراً زمنياً لمدة أربع سنوات، بينما دستور عام ١٨٧٥ طبق حتى عام ١٩٤٠ بالرغم عدم تضمنه أي حظر زمني.

الفصل الرابع

مبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين

المبحث الأول

مبدأ سمو الدستور

يقصد بسمو الدستور وصفه بأنه القانون الأعلى للدولة، فهو يعلو على كل القوانين الأخرى السائدة فيها. وسمو الدستور يعد من المبادئ المتفق عليها حتى لو أغفلت الدساتير النص عليه، وينشأ نتيجة لما يتضمنه من أحكام موضوعية يتحدد بمقتضاها النظام القانوني في الدولة، فهو الذي يبين السلطات العامة في الدولة ويحدد اختصاصات كل منها، وعلى سلطات الدولة احترامها وعدم مخالفتها أو الخروج عنها، وهذا السمو يسمّى بالسمو الموضوعي، ويتحقق هذا النوع من السمو في جميع الدساتير عرفية أو مدونة جامدة أو مرنة، وقد يكون سمو الدستور نتيجة لما يتضمنه من قواعد تحدد طريقة وإجراءات وضعه وتعديله، وهذا ما يسمّى بالسمو الشكلي الذي ينحصر تحققه في الدساتير المدونة الجامدة فقط.

وسنتناول فيما يلي بحث أنواع سمو الدستور والاستثناء الذي يرد على مبدأ سمو الدستور.

المطلب الأول: أنواع السمو الدستوري:

أولاً- السمو الموضوعي للدستور: تبين القواعد الدستورية نظام الحكم في الدولة وتنشئ السلطات العامة المختلفة فيها وتحدد اختصاصاتها وتبين كيفية ممارستها تلك الاختصاصات، كما توضح ما لها من امتيازات وما عليها من واجبات، وتحدد الأساس الفكري والفلسفي الذي يستند عليه نظام الحكم في الدولة، وعليه فإن طبيعة ومضمون القواعد الدستورية هي التي تحقق له السمو الموضوعي، فيتحقق السمو الموضوعي للدستور لكونه هو الأصل والمصدر لكل نشاط قانوني في الدولة، فكان من الضروري أن يكون أعلى من جميع أشكال هذا النشاط، ويمكن أن يظهر ذلك بمظهرين[1]:

١- إبراهيم شيحا، مصدر سابق، ص١٣٥ وما بعدها. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٨٦. محمد علي آل ياسين، مصدر سابق،ص ٨٦ وما بعدها.

المظهر الأول: تحديد الفكرة القانونية السائدة في الدولة، فالدستور يتولى وضع فكرة القانون التي تمثل الإطار القانوني العام لجميع النشاط القانوني في الدولة، وذلك عن طريق تحديد الاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية العامة التي يجب أن تعمل في نطاقها وجوه النشاط المختلفة في الدولة الحكومية أو الفردية. وسمو الدستور يؤدي إلى تقرير مبدأ المشروعية، فكما أن القوانين يجب أن لا تخالف الدستور وأن لا تخرج عن الحدود المرسومة فيه والمبينة لاختصاص السلطة التشريعية، فكذلك الأمر بالنسبة للسلطة التنفيذية التي يجب عليها أن لا تخرج عن حدود القواعد القانونية، سواء كانت تلك القواعد مشرعة من قبلها (الأنظمة) أو تلك الموجودة في القوانين أو في الدساتير، بمعنى أنه يجب على السلطة التنفيذية أن لا تخالف في تصرفاتها القانون وأن لا تضع أنظمة مخالفة للقانون والدستور، وهذا ما يعبر عنه بالتدرج التشريعي للقواعد القانونية، فتحتل القواعد الدستورية مكان الصدارة بالنسبة للقواعد القانونية الأخرى، وهذا يعني أن القواعد الدستورية تسمو على القواعد القانونية من ناحيتين، شكلية تتجسد في أسلوب وضع الدساتير وطريقة تعديلها وإجراءات ذلك، وموضوعية تتجسد في أن النظام القانوني في الدولة يعتمد على الدستور ويرتكز عليه، فهو المصدر لجميع أوجه النشاط القانوني الذي يمارس في داخل الدولة، لذلك فهو أعلى منها جميعاً، لأن جميع أوجه النشاط القانوني تستمد شرعيتها منها جميعاً، فهو الأساس لها، إذ هو الذي يخلق ويحدد الاختصاصات لمختلف السلطات، وعلى الدستور يقوم التنظيم السياسي للدولة وعليه يقوم كيانها، ويعدّ كل نشاط يخالف أو يخرج عن حدود هذا الإطار باطلاً.

المظهر الثاني: إنشاء السلطات وتحديد الاختصاصات، فالدستور يتولى إنشاء السلطات والهيئات الحاكمة، فهو السند الشرعي لوجود السلطات ومصدر ما تتمتع به من وظائف واختصاصات تمارسها باسم الدولة، ويجب على هذه السلطات والهيئات الحاكمة أن تخضع للدستور خضوعاً تاماً وأن تحترم أحكامه في كل ما يصدر عنها من أعمال، وإذا خالفت هذه السلطات أحكام الدستور أو خرجت على قواعده فإنها تفقد سندها الشرعي[1].

ويؤدي السمو الموضوعي للدستور إلى تدعيم وتوسيع مبدأ المشروعية، لأنه إذا كان مبدأ المشروعية يعني خضوع الحكام والمحكومين لسيطرة أحكام القانون، فلا يصدر أي قرار إلا في

١- رعد الجده وآخرون، ص ٢٠٩ وما بعدها. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ١٩٠ وما بعدها. عثمان خليل عثمان، الاتجاهات الدستورية، مصدر سابق، ص١٦٣ وما بعدها. محمد علي آل ياسين، مصدر سابق، ص ٤٢ وما بعدها.

حدود القانون، ويجب على كل سلطة أن تحترم القانون، فمبدأ سمو الدستور يدعم ويقوي مبدأ المشروعية ويوسع من نطاقها، لأنه يتطلب خضوع الحكام والمحكومين لقواعده من ناحية، وخضوع التشريعات واللوائح والقرارات النافذة في الدولة لأحكامه من ناحية أخرى، وبذلك يمثل الدستور بسموه قيمة المشروعية في الدولة، وأن تصدر جميع القوانين متفقة مع أحكامه، وعلى جميع الحكام الالتزام بأحكامه، وبغير ذلك تعد تصرفاتهم باطلة، كما أنه لا يجوز لأي سلطة أن تتصرف فيما منحه إياها الدستور من اختصاصات بالتفويض، باستثناء إذا أجاز بها الدستور، ذلك لأنها لا تمتلك هذه الاختصاصات، إنما لها حق ممارستها فقط، وبخلاف ذلك فإن التفويض يعدّ خرقاً لأحكام الدستور.

ثانياً- السمو الشكلي للدستور: إذا كان السمو الموضوعي ينطوي على أهمية سياسية بحتة، لأن مخالفته تؤدي إلى آثار سياسية واجتماعية، لكنها لا تؤدي إلى أي آثار قانونية، ولأجل أن يتوافر لمبدأ سمو الدستور أهمية قانونية إلى جوار ما تحقق له من أهمية سياسية بالسمو الموضوعي، فإنه يجب أن يتحقق له كذلك السمو الشكلي، وعندما يتحقق ذلك فإن الدستور عندئذ يختلف عن القوانين العادية اختلافاً واضحاً. ويتحقق السمو الشكلي للدستور إذا كان تعديله يتطلب أشكالاً وإجراءات خاصة مغايرة للأشكال وللإجراءات التي تلزم لتعديل القوانين العادية، على هذا الأساس فإن السمو الشكلي لا يتحقق إلا في الدساتير الجامدة، وهذا الاختلاف في إجراءات التعديل هو الذي يضفي على الدستور السمو الشكلي ويضعه في مركز أسمى من القوانين العادية ويؤدي إلى التفريق بين القواعد الدستورية والقوانين العادية. ويترتب على السمو الشكلي للدستور احتلاله لقمة التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة، فيمتنع على السلطة التشريعية أن تخرج عن قواعده أو تخالف أحكامه فيما تسنه من قوانين، وتبرز بذلك الأهمية القانونية لسمو الدستور الذي يتحقق عن طريق السمو الشكلي لقواعده الدستورية، سواء بالنسبة للأحكام الدستورية في جوهرها أو القواعد الدستورية في الشكل، لأن اشتراط الإجراءات والأشكال الخاصة لتعديل الدستور ينطبق على جميع النصوص التي تحتويها الوثيقة الدستورية، أما بالنسبة للدساتير المرنة فلا يتحقق لها هذا السمو الشكلي، لأنها تعدل بالإجراءات والأشكال التي تعدل بها التشريعات العادية، وعليه فإن الدساتير الجامدة تتمتع بالسمو من الناحيتين الموضوعية والشكلية، أما الدساتير المرنة فلا تتمتع إلا بالسمو الموضوعي[1].

١- محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص١١١.

المطلب الثاني - الاستثناء من مبدأ سمو الدستور:

هناك استثناء على مبدأ سمو الدستور، وهذا الاستثناء هو المتعلق بمبدأ نظرية الضرورة، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية القديمة التي تقول إن سلامة الشعب فوق القانون، وخلاصة هذه النظرية أن القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة، وهذا التنظيم يرتكز على مبادئ معينة تهدف بالدرجة الأساس إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد نوع من الفصل والتوازن بين هيئات الدولة المختلفة، وذلك من أجل تأمين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، غير أن هذه المبادئ قد شرعت للظروف الطبيعية، ولكن عند قيام ظروف استثنائية من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع فإن حالة الضرورة تجيز للدولة أو إحدى هيئاتها، وغالباً ما تكون الهيئة التنفيذية، أن تعطل كل أو بعض نصوص الدستور، أو تجيز للسلطة التنفيذية ممارسة عملية تشريع القوانين وإصدار المراسيم خلال مدة من الزمن لمواجهة الظروف التي أدت إلى قيام هذه الحالة الطارئة، ويجب العودة إلى الحالة الطبيعية عند زوال هذه الظروف، وذلك لأن الضرورة تقدر بقدرها.

وتجد نظرية الضرورة أساسها في كتابات بعض الفقهاء الألمان، فقد برر هيغل خروج الدولة عن القانون في أحوال الضرورة بقوله إن الدولة هي التي أوجدت القانون وهي تخضع له لتحقيق مصالحها، وعلى ذلك فلا خضوع عليها إذا كان تحقيق مصالحها من عدم الخضوع له، فالقانون وسيلة لغاية هو حماية الجماعة، فإذا لم تؤدِّ القواعد القانونية إلى هذه الغاية فلا يجب الخضوع للقانون، وعلى الدولة أن تضحي في سبيل الجماعة، ويترتب على نظرية الضرورة أن الأعمال والإجراءات التي تتخذها الدولة في أحوال الضرورة هي إجراءات مشروعة، وتبعاً لذلك لا ترتب مسؤولية على موظفي الدولة في اتخاذ هذه الأعمال والإجراءات، ولا يحق للأفراد المطالبة بتعويض عما قد يلحقهم من ضرر جراء ذلك[1].

أما الفقه الفرنسي فقد كان له موقف مختلف وهو عدم الاعتراف بحق الضرورة المسلم به في الفقه الألماني، فإذا اضطرت الدولة إلى اتخاذ إجراءات مخالفة للقانون أو للدستور لدفع ضرر أو لمعالجة ظرف طارئ فلا يعود ذلك إلى حق قانوني لها، وعلى هذا الأساس لا تعد حالة الضرورة نظرية قانونية من وجهة نظرهم، بل هي نظرية سياسية، ولا يترتب عليها حقوق للدولة

١- رعد الجده وآخرون، مصدر سابق، ص ١٦٧ وما بعدها.

أو موظفيها، وينتج عن ذلك أن الإجراءات المخالفة للدستور أو القانون المتخذة من جانب الدولة بدعوى الضرورة تعد غير مشروعة، وبالتالي تبقى مسؤولية الدولة قائمة كما تبقى تصرفاتها باطلة إلى أن يصدر البرلمان قانوناً يسقط بموجبه المسؤولية عن السلطة التنفيذية، ويسمى هذا القانون بقانون التضمينات.

وأخذ بنظرية الضرورة عدد من الدول نصت عليها في دساتيرها، كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وألمانيا وبعض الدول العربية، وعلى سبيل المثال ما نصت عليه المادة ٧٤ من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ بأن على رئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ٩٠ يوماً من اتخاذها.

المبحث الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

لأجل ضمان احترام الدستور وسموه لا بد من قيام رقابة على دستورية القوانين تكفل احترام وسمو القواعد الدستورية، وهذه الرقابة لا يمكن أن تتحقق إلا في ظل الدساتير الجامدة التي لا يمكن تعديلها إلا باتباع إجراءات خاصه أشد تعقيداً من الإجراءات التي تتبع في تعديل القوانين العادية، وعليه فإن فحص دستورية القوانين تحظى بأهمية خاصة في ظل هذه الدساتير، وطبقا لمبدأ سمو الدستور فإن القوانين التي تصدر مخالفة لقواعد الدستور تعد باطلة، وتعد الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل القانونية التي تكفل نفاذ الدستور وتطبيقه تطبيقاً سليماً.

أما من يقرر بطلان القانون، أي الجهة التي يوكل إليها تقرير بطلان القوانين، فقد اختلفت الدساتير في تحديده، فمنها ما عهد بهذه المهمة إلى هيئة سياسية، ومنها ما جعل هذه الرقابة من اختصاص هيئة قضائية، لكن لا بد من الإشارة إلى مسألة ذات أهمية بالغة في موضوع الرقابة على دستورية القوانين، وهي أن القوانين التي تخضع للفحص في دستوريتها يجب أن تكون قد صدرت مستوفية جميع إجراءات إصدارها الشكلية، لأنه بخلاف ذلك لا يعتد بهذه القوانين، فالبحث إذاً في دستورية أو عدم دستورية قانون معين ينصب على مضمونه، أي على الجانب الموضوعي فيه.

وتظهر أهمية الرقابة على دستورية القوانين واضحة في الوقت الحاضر، فقد سارت الدول على الأخذ بسياسة التدخل، مما أدى إلى كثرة القوانين وتشابكها، الأمر الذي يخشى معه أن يتعارض بعضها مع الدستور، وكما سبق وأن بيّنا فإن الأنظمة الدستورية اختلفت في تحديد الجهات التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين على النحو الآتي:

١- جعل الرقابة من اختصاص هيئة سياسية.

٢- جعل الرقابة من اختصاص هيئة قضائية.

المطلب الأول- الرقابة السياسية على دستورية القوانين:

تعود نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين إلى عهد الثورة الفرنسية، ففرنسا تعد المثال الأول للدول التي جعلت الرقابة من اختصاص هيئة سياسية، ولو أن هناك دولاً فيما بعد أخذت بالرقابة السياسية، وبالذات الدول ذات النزعة الاشتراكية. وتسمى الرقابة السياسية على دستورية القوانين بالرقابة الوقائية، لأنها تؤدي إلى منع المخالفات الدستورية قبل وقوعها كونها تمارس على القانون في طور إعداده، أي على مشروع القانون قبل أن يستكمل إجراءات صدوره وتنفيذه.

واعتمد نظام الرقابة السياسية في دستور السنة الثانية لإعلان الجمهورية الفرنسية، واستمرت الرقابة بواسطة الهيئة السياسية المعتمدة في الأنظمة السياسية التي شهدتها فرنسا حتى قيام الجمهورية الخامسة سنة ١٩٥٨، حينها أناط دستورها الرقابة بهيئة تسمى المجلس الدستوري، فنصت المادة ٥٦ من الدستور على الطريقة التي يشكّل فيها المجلس الدستوري، فهو يتكون من رؤساء الجمهورية السابقين، ويعدّون أعضاء في المجلس مدى الحياة، ومن تسعة أعضاء آخرين يعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم، ويعين رئيس الجمعية الوطنية ثلاثة آخرين، ويعين رئيس مجلس الشيوخ الأعضاء الثلاثة الباقين. وتستمر مدة عضوية هؤلاء الأعضاء التسعة مدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، على أن يتجدد ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات. ولا يجوز أن يجمع أعضاؤه بين عضوية المجلس والاشتراك في الحكومة أو في البرلمان أو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ويتولى رئيس الجمهورية اختيار رئيس المجلس الدستوري من بين أعضاء المجلس التسعة، ويتولى المجلس فحص دستورية القوانين متى ما أحيلت إليه قبل إصدارها من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو من رئيس الجمعية الوطنية أو من رئيس مجلس الشيوخ، أو بناء على طلب ستين عضواً من مجلس الشيوخ أو مجلس النواب، ويكون ذلك بالنسبة للقوانين العادية والمعاهدات الدولية.

ويتولى المجلس الدستوري بالإضافة إلى اختصاصه في فحص دستورية القوانين العادية والمعاهدات النظر في المنازعات المتعلقة بالانتخابات البرلمانية وانتخاب رئيس الجمهورية وفي الاستفتاءات الشعبية، وألزم الدستور عرض القوانين الأساسية ولوائح مجلس البرلمان قبل تطبيقها على المجلس ليقرر مدى مطابقتها للدستور، وينتج عن فحص المجلس الدستوري لقانون

من القوانين أن يعلن عدم دستورية نص من النصوص المعروضة عليه، وبذلك لا يجوز إصداره أو تطبيقه، وقد حددت المادة ٦١ من الدستور المدة الزمنية التي يصدر المجلس قراره بشأن القانون المحال إليه، فحددتها بشهر من تاريخ الإحالة، إلا أن الدستور أجاز أن تقصر هذه المدة إلى ثمانية أيام بناء على طلب الحكومة في حالة الضرورة. وقرارات المجلس الدستوري قطعية ولا تقبل الطعن فيها بأي وجه من أوجه الطعن، وفي الوقت نفسه تعد قرارات المجلس ملزمة للسلطات العامة ولجميع السلطات الإدارية والقضائية، وبطبيعة الحال فإن الأفراد لا يجوز لهم أن يطعنوا بعدم دستورية قانون معين، وفي هذا الخصوص فإنه يعاب على الرقابة السياسية لدستورية القوانين أن تصبح رقابة ضعيفة لا يمكن الاعتماد عليها كوسيلة لضمان حسن نفاذ الدستور، فتحريك الرقابة منوط برئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو أحد رئيسي مجلس البرلمان، ويؤدي ذلك إلى استطاعة هؤلاء أن يعرقلوا هذه الرقابة من خلال عدم إحالتهم لبعض القوانين على المجلس، فالسلطة التشريعية هي التي تسن القوانين، وبالتالي هي التي يمكن أن تخالف الدستور، وإذا كان القانون المخالف للدستور يحقق رغبة رئيس الجمهورية وميوله فإنه سوف يحول دون إحالته إلى المجلس الدستوري، وعند ذلك لا يمكن للمجلس الدستوري بحث مدى دستورية مثل هذا القانون.

وحول موقف الفقه من الرقابة السياسية فإنه يبدو من الوهلة الأولى أن الرقابة السياسية هي رقابة وقائية، وأنها من الناحية المنطقية تبدو أفضل من الرقابة العلاجية، فهذه الرقابة سوف تقوم لتمنع المخالفة الدستورية قبل وقوعها، وستكون أكثر فعالية من الرقابة العلاجية، إلا أنه مع ذلك لوحظ عدم فاعلية هذه الرقابة وأنها قاصرة على كفالة الغرض المقصود منها، وهو المحافظة على دستورية القوانين وحماية الدستور من مخالفة أحكامه، ذلك لأن تحريك الرقابة يترك إلى هيئة سياسية تتأثر بالاتجاهات السياسية دون الاعتبارات القانونية، كما أن انتقادات أخرى وجهت إلى الرقابة السياسية منها:

١ – أن عملية الرقابة على دستورية القوانين مهمة ذات طبيعة قانونية واضحة، وهذه الطبيعة تتطلب فيمن يتولى مسؤولية الرقابة مواصفات فنية خاصة وكفاءة قانونية عالية لا تتوافر عادة لدى أعضاء الهيئة السياسية.

٢ – إذا كان الهدف من الرقابة على دستورية القوانين وضع حد لاستبداد السلطة التشريعية أثناء قيامها بتشريع القوانين، فإن إسناد مهمة فحص دستورية القوانين إلى هيئة سياسية

يعني العهد بهذه المهمة لسلطة أخرى يمكن أن تمارس أيضاً الاستبداد بالسلطة.

٣ – يؤدي الأخذ بأسلوب الرقابة السياسية إلى حرمان الأفراد من حق الطعن بعدم دستورية مشروعات القوانين المعروضة أمام البرلمان، إلا أن هذا الحق سيكون مقصوراً على الهيئات العامة.

ومن خلال التجارب التي مرت بها الرقابة السياسية في فرنسا فإنها أثبتت عدم نجاحها في رقابة مطابقة القانون للقواعد الدستورية، بل إن الأمر وصل إلى أن يصبح المقصود من رقابة دستورية القوانين جعل الدستور متمشياً مع أحكام القانون أكثر من جعل القانون متمشياً مع أحكام الدستور، فلذلك انتفت الثقة في قدرة الرقابة عن طريق الهيئة السياسية على أداء مهمتها وتحقيق الهدف من وجودها.

المطلب الثاني – الرقابة القضائية على دستورية القوانين:

بموجب هذه الطريقة يتولى القضاء الرقابة على دستورية القوانين، وإسناد هذه المهمة إلى القضاء ينطوي على مزايا عديدة لا تتوافر في حالة تولي هيئة سياسية هذه المهمة بسبب توافر ضمانات الحياد والموضوعية في رجال القضاء عند مباشرتهم لوظيفتهم من ناحية، وأنهم مؤهلون بحكم تكوينهم للاضطلاع بمهمة فحص القوانين والتعرف على مدى موافقتها لأحكام الدستور من ناحية أخرى، بالإضافة إلى أن هذه الطريقة تضمن للأفراد حق الطعن في القوانين التي يُعتقد أنها مخالفة للدستور. وقد أخذت الكثير من دول العالم بطريقة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، ولو أنها لم تتفق على أسلوب واحد في هذا الشأن، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية أول الدول التي اعتمدت الرقابة القضائية، ثم أخذت بها بعد ذلك دول العالم. وهناك طريقتان في ممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية أو دعوى الإلغاء، والرقابة بواسطة الدفع بعدم الدستورية، وسنتناول هاتين الطريقتين فيما يلي:

أولاً- الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء):

وتتم الرقابة بهذه الطريقة عندما يقوم صاحب الشأن المتضرر من قانون معين بالطعن فيه مباشرة أمام المحكمة المختصة طالباً إلغاء قانون لمخالفته الدستور دون أن ينتظر تطبيقه

عليه في دعوى من الدعاوى القضائية، وعندما يثبت للمحكمة المختصة أن القانون المطعون فيه مخالف للدستور فإن المحكمة تحكم بإلغائه، ويسري حكمها هذا في مواجهة الكافة واعتبار القانون المحكوم بإلغائه كأن لم يكن. والرقابة القضائية هي رقابة لاحقة على صدور القانون في الغالب، إلا أن رقابة الإلغاء هذه قد تكون سابقة على صدور القانون، بمعنى أن من الممكن أن تباشر الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية على مشروعات القوانين، كما تمارس على القوانين النافذة بعد صدورها. وتتباين دساتير العالم فيما يتعلق بالسماح للأفراد في الطعن بدستورية القوانين، فبعض الدساتير منعت الأفراد من الطعن بعدم دستورية القوانين وحصرته في حق بعض الهيئات فقط، في الوقت الذي سمحت بعض الدساتير للأفراد بالطعن بعدم دستورية القوانين دون اشتراط مصلحة خاصة في الطعن، أي حتى ولو لم يكن هناك ضرر في تطبيق القانون قد وقع على الطاعن، مثال ذلك الدستور الإسباني الصادر سنة ١٩٣١. وتتميز طريقة الرقابة القضائية عن طريقة الدعوى الأصلية بأنها دعوى مبتدأة يقوم صاحب الشأن بتوجيهها بصفة مستقلة ضد قانون معين والحكم بإلغائه بسبب مخالفته للدستور، كما أنها دعوى مباشرة تهاجم القانون بشكل مباشر لخروجه عن أحكام الدستور، وفي الوقت الذي تكون فيه الدعاوى القضائية شخصية، فإن الدعوى المباشرة هي دعوى موضوعية، لأن المدعي لا يختصم خصماً معيناً، إنما يرفع دعواه ضد قانون معين.

وتتميز هذه الدعوى كذلك بالحسم والفعالية، إذ يُحسم النزاع حول دستورية القانون مرة واحدة وبشكل نهائي، فيقفل الباب في المستقبل أمام أي دعوى أخرى قد تثور بشأن الحالات الفردية التي يحكمها هذا القانون الذي فصلت المحكمة المختصة بشأن دستوريته، مما يؤدي إلى تحقيق الوحدة القانونية في الدولة.

وبسبب خطورة هذه الدعوى فإنها قد أنيطت بمحكمة مركزية واحدة دون بقية المحاكم في الدولة، فبعض الدول جعلتها من اختصاص أعلى محكمة في النظام القضائي العادي، وبعضها أناطتها بالمحكمة الدستورية، ومن الدول التي أخذت بالأسلوب الأول بوليفيا في دستورها الصادر سنة ١٨٨٠، وفنزويلا في دستورها الصادر سنة ١٩٣١، ورومانيا في دستورها الصادر سنة ١٩٢٣، والصومال في دستورها الصادر سنة ١٩٦٠، ويوغسلافيا في دستورها الصادر سنة ١٩٦٢، وليبيا في دستورها الصادر سنة ١٩٦٣. أما الدول التي أخذت بالأسلوب الثاني فهي معظم دول العالم،

منها على سبيل المثال النمسا في دستورها الصادر ١٩٢٠، والعراق في دستور ١٩٢٥، وإيطاليا في دستورها لسنة ١٩٤٧، وسوريا في دستورها لسنة ١٩٢٠، وتركيا في دستور سنة ١٩٦١، والكويت في دستور سنة ١٩٦٢.

ولا بد من الإشارة إلى أن الهيئة القضائية التي تناط بها الرقابة على دستورية القوانين لا تستطيع ممارسة الرقابة من تلقاء نفسها، بل لا بد من رفع نزاع أمامها متعلق بالقانون الذي ثار الشك حول دستوريته.

ثانياً- الرقابة القضائية عن طريق الدفع بعدم الدستورية:

وتتم هذه الطريقة على إثر قيام دعوى أمام القضاء يطلب فيها تطبيق قانون معين، فيدفع أحد أطراف الدعوى بعدم تطبيق هذا القانون في الدعوى لعدم دستوريته، وفي هذا الحالة يتصدى القاضي لفحص دستورية هذا القانون، فإذا تبين له عدم صحة الدفع فإنه لا يأخذ به ويحكم بالنزاع طبقاً لهذا القانون، ولكن إذا ثبت للقاضي مخالفة القانون لأحكام الدستور فإنه يمتنع عن تطبيقه ويفصل في الدعوى على هذا الأساس، ويتضح من ذلك أن الرقابة القضائية عن طريق الدفع وسيلة دفاعية من جانب صاحب الشأن، فيتم الدفع بعدم دستورية القانون في أثناء الدعوى وليس برفع دعوى أصلية ضد هذا القانون، وهذا الطريق غير مباشر أو فرعي، ولهذا يطلق الفقه عليه اسم الرقابة القضائية عن طريق الدفع الفرعي، ويستطيع صاحب الشأن أن يدفع بعدم دستورية القانون في أثناء نظر الدعوى التي يراد فيها تطبيق القانون بغض النظر عن المدة التي انقضت بين صدور هذا القانون والتقدم بالدفع. وينتج عن تقديم الدفع أن تتصدى المحكمة للفصل فيه وحسم الأمر بإعلان دستورية هذا القانون أو عدم دستوريته وتمتنع عن تطبيقه إذا ما أيقنت مخالفته للدستور، ولهذا تسمى الرقابة عن طريق الدفع برقابة الامتناع، وتنحصر سلطة المحكمة في الامتناع عن تطبيق القانون المدفوع بعدم دستوريته إذا ما اتضح لها صحه هذا الدفع، وليس لها أن تحكم بإلغائه، ويتمتع الحكم الصادر من المحكمة بحجية نسبية مقصورة على موضوع النزاع المطروح أمامها ولا يسري على أي دعاوى أخرى، ولا يؤثر امتناع المحكمة عن تطبيق هذا القانون في المحاكم القضائية الأخرى ولا يمنعها من تطبيق القانون ذاته في المنازعات الأخرى، كما أن المحكمة التي امتنعت عن تطبيق هذا القانون لاقتناعها بعدم الدستورية لا تتقيد برأيها هذا، فيجوز لها أن تطبقه في دعوى أخرى لاحقة إذا ما رأت أنه قانون دستوري، حتى إذا

اتحد الخصوم في الدعويين. وتستطيع جميع المحاكم في النظام القضائي على اختلاف درجاتها وأنواعها أن تنظر في الرقابة عن طريق الدفع، ويُلجأ إلى الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدفع في حالة سكوت الدستور عن تنظيم رقابة قضائية بواسطة الدعوى المباشرة الأصلية على أساس أن القضاء يختص بالفصل في المنازعات والدعاوى التي ترفع أمامه وتطبيق حكم القانون فيها، وينتج عن ذلك تفسير القضاء أحكام القانون وحسم الموقف عند حدوث التعارض بين القوانين، فيقدم القانون الأعلى على الأدنى، وإذا تعارض قانون مع أحكام الدستور يقدم الدستور على القانون لسمو مكانته وارتفاع مرتبته فوق جميع التشريعات بالدولة.

وتعد الولايات المتحدة الأمريكية أول من مارس الرقابة على دستورية القوانين بطريق الدفع بعدم الدستورية للأسباب التالية:

١- جمود الدستور الأمريكي الناجم عن عوامل تاريخية، فكان لهذه الخلفية التاريخية أثرها في تكوين العقلية السياسية الأمريكية عند وضع الدستور الاتحادي الذي اتصف بالجمود وعدّ القانون الأعلى للبلاد، وأصبح لزاماً أن تكون القوانين الاتحادية والقوانين المحلية للولايات موافقة له، أي وجوب إخضاع القانون العادي للدستور، مع وجود رقابة تكفل احترام الدستور.

٢- الشكل الاتحادي للدولة الذي كان له أثره في إقامة الرقابة على دستورية القوانين، لأنه من المبادئ التي يقوم عليها النظام الاتحادي هو مبدأ توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء في الاتحاد، ويبين الدستور الاتحادي الطريقة التي بموجبها تُوزّع تلك الاختصاصات، وهذا التوزيع يتطلب إقامة نوع من الرقابة، ويقوم بهذه الرقابة القضاء الاتحادي، فيتولى الفصل في المنازعات التي تثور بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات الأعضاء حول نصوص الدستور وكيفية تفسيرها فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات بالرغم من أن الدستور الأمريكي لم ينص على مبدأ الرقابة.

٣- دور المحكمة الاتحادية العليا والجهود الضخمة التي بذلتها في هذا السبيل.

ثالثاً – مظاهر الاختلاف بين الرقابة بطريق الدعوى الأصلية وطريقة الدفع:

يتبين مما تقدم أن هناك اختلافاً بين الطريقتين، وهذا الاختلاف يظهر في:

١- أن الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية تتم بدعوى مبتدأة، فيهاجم صاحب الشأن القانون بصفة مستقلة وبطريقة مباشرة، أما الرقابة عن طريق الدفع فتتم بطريقة غير مباشرة في أثناء نظر دعوى من الدعاوى أمام القضاء.

٢- تحكم المحكمة بإلغاء القانون وبطلانه إذا ما أيقنت أنه مخالف للدستور في حالة الرقابة بطريقة الدعوى الأصلية، ولكن الأمر يقتصر على امتناعها عن تطبيق القانون إذا ثبت عدم دستوريته في حالة الدفع.

٣- تختص محكمة واحدة فقط بفحص دستورية القانون المطعون فيه في حالة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، في حين يكون التصدي لبحث دستورية القوانين من اختصاص جميع المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها عندما تكون الرقابة عن طريق الدفع.

٤- يتمتع الحكم الصادر بالإلغاء في الدعوى الأصلية بعدم الدستورية بحجية مطلقة في مواجهة الكافة لأنه يلغي القانون المطعون فيه ويحكم ببطلانه، بينما لا يكون الحكم الصادر في حالة الدفع إلا حجية نسبية، إذ ينحصر أثره في النزاع المعروض على المحكمة فقط وغير ملزم للمحاكم الأخرى[١].

١- انظر بخصوص الرقابة على دستورية القوانين: سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٤٦، ص ٢٢٧ وما بعدها. رعد الجده وآخرون، مصدر سابق، ص١٧١ وما بعدها. رمزي الشاعر، مصدر سابق ص ٤٣٩ وما بعدها. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ١١٢ وما بعدها. عثمان خليل عثمان، الاتجاهات الدستورية، مصدر سابق، ص ٣٣ وما بعدها. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص١١٤ وما بعدها. وايت إبراهيم ووحيد رأفت، مصدر سابق، ص١٠ وما بعدها.

الفصل الخامس

تعديل الدستور وتعطيله وإلغاؤه

المبحث الأول

تعديل الدستور

الدستور خاضع لسنة التطور ولا يمكن تصوره ثابتاً أو جامداً، فهو يعتمد على الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة وقت قيامه؛ وهذه الأوضاع تتطور وتتعدل من وقت لآخر مما يستوجب عدم تجميد الدستور تجميداً مطلقاً وجعله قابلاً للتعديل بصورة مستمرة تتلائم مع التغيرات التي تطرأ على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة. وفكرة جمود الدستور ما قامت إلا من أجل تحقيق أكبر قدر من الثبات والاستقرار للقواعد الدستورية، وذلك عن طريق النص في صلبها على الإجراءات والأشكال الخاصة بتعديلها، وهي إجراءات أشد تعقيداً من الإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية، إلا أن هذه الإجراءات لا تؤدي إلا إلى ثبات الدساتير نسبياً، فلا يجوز تجميد الدستور كله أو بعضه تجميداً مطلقاً، لأن ذلك مخالف للمنطق والعقل، ولكون القوانين متطورة بطبيعتها، فالجمود المطلق يعد تقييداً للأجيال القادمة، لهذا فإن معظم الفقهاء ذهبوا إلى تجريد النصوص المحرمة للتعديل من القيمة القانونية، لأن الدستور هو من صنع الأمة وهي تمتلك دائماً تغيير دستورها، وعلى هذا الأساس فإن الدستور يجب أن يكون قابلاً للتعديل، لأن العمل والزمن سيظهران حتماً نواقص الدستور وضرورة تعديلها. كما أن فكرة الدستور تنطوي على إمكان تعديله من وجهة نظر قانونية أو سياسية، فالدستور من الناحية القانونية يعد القانون الأعلى بالنسبة إلى القوانين في الدولة، ومن خصائص القانون أن يكون قابلاً للتعديل، والدستور من الناحية السياسية يعنى بالتنظيم السياسي للدولة بالاستناد إلى الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية خلال زمن معين، ولما كانت الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية دائمة التطور فلا بد للدستور أن يتماشى معها، ولا يتحقق ذلك إلا عندما يكون الدستور قابلاً للتعديل، وبعكسه فإن الدستور سيصبح متناقضاً مع الأوضاع السياسية والاجتماعية الجديدة، كما أن جمود الدستور يتناقض مع مبدأ السيادة الوطنية، فهذا المبدأ يقر للأمة حق تعديل دستورها،

وعدم تمتعها بهذا الحق يعني حرمانها من مظهر أساسي من مظاهر سيادتها.

وتعديل الدستور يجب أن يكون ممكناً لجميع نصوصه، ويعني ذلك عدم جواز الجمود الجزئي، ولكن بالرغم من ذلك نصت بعض الدساتير على الجمود الجزئي، وذلك من أجل تأمين بقاء النظام السياسي الذي جاءت به، باستثناء بعض المواد المتعلقة بأسس النظام السياسي من التعديل. كما أن تعديل الدستور يجب أن يكون ممكناً في أي وقت يرى الأفراد ضرورة تعديله، على أن يتم هذا التعديل خلال مدة معقولة، وعليه لا يجوز أن يتضمن الدستور نصوصاً تمنع تعديله خلال فترة زمنية معينة، بمعنى لا يجوز فرض جمود زمني، والقول بأن النصوص التي تجيز ذلك تساعد على ثبات واستقرار الدساتير هو قول غير صائب، لأن ثبات واستقرار الدساتير لا يأتي بمنع تعديلها، إنما يكون بتنظيم إجراءات التعديل بصورة تضمن عدم إجراء تعديلات مرتجلة، ويكاد يجمع الفقه على أن مثل هذه النصوص لا قيمة قانونية لها، ومع ذلك فقد ذهبت عدد من الدساتير على النص على عدم تعديلها خلال فترة زمنية معينة، ومن أمثلة ذلك القانون الأساسي العراقي الصادر سنة ١٩٢٥، فقد نصت المادة ١١٩ منه على عدم إجراء أي تعديل باستثناء ما نص عليه في المادة ١١٨ خلال خمس سنوات، كما أن هذا الدستور أيضاً نص على تحريم تعديل نوع من المواد أيضاً، فنصت المادة ١١٨ منه على أنه يجوز لمجلس الأمة خلال سنة واحدة ابتداءً من تنفيذ هذا القانون أن يعدل أياً كان من الأمور الفرعية من هذا القانون.

وقد استقر العرف على أن تعديل الدستور لا يجوز إلا وفقاً للإجراءات والأشكال المنصوص عليها فيه، وسنتناول فيما يأتي موضوعين يتعلقان بالتعديل هما:

١ – الجهات المختصة بالتعديل.

٢ – مراحل تعديل الدستور.

المطلب الأول: الجهات المختصة بتعديل الدستور

اختلف الفقهاء في تحديد الجهة المختصة بتعديل الدستور، واستقرت الآراء على تحديد ثلاث جهات تتولى عملية التعديل:

أولاً: الشعب: وبموجب هذا الرأي فإن عملية تعديل الدستور تتطلب موافقة الشعب بأسره على إجراء هذا التعديل، وهذا الأمر في الواقع يؤدي إلى الجمود المطلق للدستور لأن إجماع الشعب من الصعوبة تحققه، لذا فإن أصحاب هذا الرأي اكتفوا بالأغلبية المطلقة لأفراد الشعب، وأجاز أصحاب هذا الرأي التعديل إذا ورد نص بإجازته في صلب الدستور لأن التعديل في هذه الحالة يكون تنفيذاً لشرط من شروط العقد الاجتماعي، وتتم هذه العملية سواء أجرت التعديل جمعية تأسيسية أو أجرته السلطة التشريعية، وفي كلتا الحالتين يعرض التعديل على الشعب لاستفتائه فيه، فإذا وافق عليه فإنه يصبح نافذاً.

ثانياً: السلطة التشريعية: أناطت بعض الدساتير حق التعديل بالسلطة التشريعية، تمارسه وفقاً لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية، وتختلف هذه الإجراءات باختلاف الدساتير، وهذا ما سار عليه الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٥.

ثالثاً: جمعية تأسيسية: يذهب البعض من الدساتير إلى جعل السلطة المختصة بالتعديل متمثلة في جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض، وعند ذلك يكون هناك سلطة تشريعية لتعديل القوانين العادية وجمعية تأسيسية لتعديل التشريع الدستوري، وقد أخذ بهذه الطريقة الدستور الفرنسي لسنة ١٨٤٨.

المطلب الثاني - مراحل تعديل الدستور:

يمر تعديل الدستور بمراحل عدة هي:

أولاً: اقتراح التعديل: يقترن اقتراح التعديل بإجراءات أشد من تلك الإجراءات المتبعة في اقتراح تعديل القوانين العادية، والغرض من ذلك هو ضمان استقرار الدستور وثباته. والسلطة التي تمتلك اقتراح التعديل تختلف باختلاف الدساتير، فقد تتولى الاقتراح السلطة التنفيذية أو قد تتولاها السلطة التشريعية، وبذلك تكون الدساتير في كلتا الحالتين قد عملت على ترجيح إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية، أو أن تعتمد الدساتير على إيجاد توازن بين السلطتين فتخولهما الاقتراح بصورة متوازنة.

ثانياً: إقرار التعديل: بعد تقديم الاقتراح بتعديل الدستور يتم الشروع في تنفيذ الاقتراح، والجهة التي تبت بأمر الاقتراح هي جهة تختلف باختلاف النظم السياسية السائدة في كل بلد، ففي أغلب النظم البرلمانية تكون هذه الجهة هي البرلمان بالنظر لاختصاصه التشريعي ولكونه أدرى من غيره في معرفة مدى ملائمة التعديل أو عدمه، على أن يصار إلى اتباع إجراءات خاصة في تعديل الدستور تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية. وقد تكون الجهة المختصة بإقرار الاقتراح هي الشعب نفسه، وذلك من خلال اللجوء إلى عملية الاستفتاء التي تبين ضرورة إجراء التعديل .

ثالثاً: إعداد التعديل: تنيط الدساتير مهمة إعداد التعديل الدستوري إلى هيئة منتخبة خصيصاً لهذا الغرض، وقد عهدت معظم الدساتير هذه المهمة إلى البرلمان القائم مع تطلب بعض الشروط الخاصة فيه مثل:

١ – اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، كما هو الشأن بالنسبة للدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٥ والدستور الروماني الصادر سنة ١٩٢٣.

٢ – اشتراط نسبة خاصة من الحضور لصحة جلسات البرلمان أو في التصويت لصحة القرارات الصادرة.

٣ – حل البرلمان وإجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يتولى مهمة التعديل، كالدستور العراقي الصادر سنة ١٩٢٥.

رابعاً: مرحلة المصادقة النهائية على التعديل: وتختلف الدساتير في هذا الشأن، فينيط أغلبها التصديق بالسلطة التي أعدت مشروع التعديل، أو بالرجوع إلى الشعب للمصادقة النهائية على التعديل عن طريق الاستفتاء الدستوري[1].

١- سيد صبري، مصدر سابق، ص٢٢٤ وما بعدها. رعد الجده وآخرون، مصدر سابق، ص٢٥٤ وما بعدها. رمزي الشاعر، ص٦٤٨ وما بعدها. طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص ١٣٢ وما بعدها. عثمان خليل عثمان، الاتجاهات الدستورية، مصدر سابق، ص ١٣٠ وما بعدها. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص١١٦ وما بعدها.

المبحث الثاني

تعطيـــل الدســـــتور

يراد بتعطيل الدستور وقف العمل بالنصوص الدستورية أو تركها على غير مقتضاه كلها أو بعضها لفترة زمنية دون أن يصار إلى إلغائها أو تعديلها، ويلجأ الحكام إلى هذا الإجراء لمعالجة أزمة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو في حالة حرب أو عصيان مسلح أو وجود خطر يهدد استقلال الدولة وسلامة أراضيها ومؤسساتها الدستورية، وهذا الإجراء ليس من شأنه إلغاء الدستور، بل يؤدي إلى منح إحدى هيئات الدولة سلطات استثنائية لمعالجة الظروف الطارئة والأزمات، ويكون ذلك على حساب اختصاصات هيئات الدولة الأخرى، وبالتالي شل عمل مؤسسات الدولة الدستورية وما يترتب على ذلك من تأثير مباشر أو غير مباشر في حقوق الأفراد وحرياتهم. والتعطيل يمكن أن يظهر بصورتين هما:

المطلب الأول: التعطيل الفعلي للدستور:

وذلك عندما لا يُعلن هذا التعطيل بشكل رسمي، ولكن في الإمكان ملاحظة ذلك من خلال استقراء الواقع السياسي للبلد ومقارنته بالنص الدستوري، وهذا ما يمكن أن نلمسه في الجمهورية الأولى التي أُسست عام ١٩٥٨ في العراق، فقد كان دستور تموز عام ١٩٥٨ المؤقت معطلاً فعلياً نتيجة انفراد رئيس الوزراء بالسلطة، مما أدى إلى تعطيل الجزء الأوسع من أحكام الدستور.

المطلب الثاني: التعطيل الرسمي للدستور:

وهي الحالة التي يصار الإشارة إليها بموجب الدستور نفسه، مثال ذلك المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ الفرنسي التي منحت رئيس الجمهورية سلطات استثنائية في حالة الضرورة، وكذلك المادة ١٠٨ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣ التي أجازت تعطيل أي نص من نصوص الدستور في حالة إعلان الأحكام العرفية، وهذا النوع من التعطيل يكون مشروعاً، إذ أنه تعطيل لا بد منه لمواجهة ظروف معينة.

أما التعطيل الفعلي فهو غير مشروع، لأنه يتم بدافع سياسي، كما أن هذا التعطيل لا يجد له سنداً من الدستور لتبريره، وإنما يجد سنده وأساسه في القوة التي يعتمد عليها الحاكم، وغالباً ما يحصل هذا التعطيل على إثر الانقلابات العسكرية، وهو لا يعلن صراحة تعطيل الدستور أو بعض أحكامه وإنما يترك تنفيذه[1].

١- رعد الجده وآخرون، مصدر سابق، ص٢٦٢-٢٦٣.

المبحث الثالث

إلغـــاء الدســـتور

سبق وأن وجدنا أن تعديل الدستور يعد وسيلة لإيجاد التلاؤم بين ظروف الدولة والنصوص الدستورية التي تحكمها، وإجراء لسد الفجوة التي تظهر بين التنظيم القانوني والواقع الفعلي نتيجة تطور الأفكار السياسية في الجماعة تطوراً كبيراً فتصبح القاعدة الدستورية غير ملائمة، فمن أجل تلافي هذه الحالة يلجأ إلى تعديل بعض نصوص الدستور لخلق حالة من الانسجام، ولكن قد لا يكفي التعديل لخلق مثل هذه الحالة، عند ذلك لا بد من إنهاء الدستور[1]، أي التعديل الشامل الكلي الذي يهدف إلى التخلص نهائياً من الدستور.

ويحدد فقه القانون الدستوري طرق إنهاء الدساتير في طريقتين هما الطريق العادي للإلغاء والطريق غيرالعادي للإلغاء (الثوري) :

المطلب الأول-الطريق العادي لإلغاء الدستور :

وهذا الطريق في إلغاء الدستور وتوقف العمل بأحكامه يتم في ظروف هادئة خالية من العنف، ومن ثم يصار إلى الاستعاضة عنه بدستور آخر جديد. وهذا الموضوع لا ينطوي على صعوبة في الدول التي تعتمد دساتير مرنة، إذ أن الأمر يتم بالطريقة نفسها التي يُلغى فيها أي قانون عادي، فإنجلترا مثلاً يستطيع البرلمان فيها أن يعدل أحكام الدستور تعديلاً شاملاً، والإلغاء يكون باتباع إجراءات إلغاء القوانين العادية، أما في الدول ذات الدساتير الجامدة فقد تنص الدساتير على طريق تعديلها تعديلاً كلياً، وهذا أمر نادر الحصول، إلا أن الإجماع يكاد أن ينعقد على منع السلطة التي تمتلك حق تعديل الدستور تعديلاً جزئياً من حق التعديل الكلي أو الشامل للدستور، فهذا الحق يكون منوطاً بالأمة وحدها، فهي تستطيع أن تضع دستوراً جديداً يساير تطور الظروف التي تدفع إلى تغيير الدستور، ويتم ذلك عن طريق جمعية تأسيسية تنتخب لهذا

١- انظر حول هذا الموضوع، رعد الجده وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٦٣ وما بعدها. رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص٧١٢ وما بعدها. محمد كامـل ليله، مصدر ســابق، ص٩١ وما بعدها. نزيه رعد، القــانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكاتب، لبنان، ١٩٩٩، ص ٩٧ وما بعدها.

الغرض أوعن طريق استفتاء دستوري، وهذا ما يحدث في الدول الديمقراطية، أما في الدول غير الديمقراطية فإن عملية وضع دستور جديد تتم عن طريق السلطة الحاكمة وحدها أو عن طريق السلطة الحاكمة ومساهمة الشعب. ومن الجدير بالذكر أنه ليس من الضروري أن تكون السلطة التأسيسية التي تضع الدستور الجديد هي السلطة التأسيسية نفسها التي وضعت الدستور القديم المراد إلغاؤه، فقد يكون الدستور القديم قد وُضع عن طريق المنحة أو العقد، بينما يوضع الدستور الجديد بطريق الجمعية التأسيسية أو بطريق الاستفتاء الدستوري، أي عن طريق الشعب وحده. أما مصير الدستور القديم بعد صدور الدستور الجديد فإنه يمكن أن ينص الدستور الجديد على إلغاء الدستور القديم، أو أن هذا الإلغاء يكون عندما يتناول الدستور الجديد جميع الأحكام التي تضمنها الدستور القديم بالتنظيم.

إن ما سبق وذكرناه يتعلق بإلغاء الدساتير المكتوبة، سواء كانت مرنة أو جامدة، أما إلغاء الدساتير العرفية فيكون الأمر مختلفاً، فينتهي الدستور العرفي بطريقة نشأته نفسها، أي بقيام أعراف دستورية مخالفة للأعراف السائدة، أو بصدور قانون عادي من السلطة المختصة بإلغاء هذه الأعراف.

المطلب الثاني – الطريق غير العادي لإلغاء الدستور (الثوري):

أي إنهاء الدستور وإسقاطه وإيقاف العمل به في أعقاب اندلاع ثورة أو وقوع انقلاب، أي انتهاء الدستور بأسلوب فعلي وليس بطريق قانوني، وهو الأسلوب الأكثر انتشاراً لإلغاء الدساتير وإسقاطها. والثورة من الناحية القانونية تعني إحلال فكرة قانونية جديدة محل فكرة أخرى لتكون أساساً للنظام القانوني في الجماعة البشرية، وتؤدي الثورة إلى قيام نظام قانوني وانقضاء النظام القانوني القديم الذي لم يعد يتلاءم مع الواقع، بينما الانقلاب يهدف إلى استبدال حاكم بآخر وتغيير الأوضاع السياسية فقط، ويترتب على نجاح الثورة آثار قانونية مهمة، سواء بالنسبة للدستور القائم أو القوانين العادية النافذة، وبالنسبة للدستور: هل يعدّ سقوطه تلقائياً بعد نجاح الثورة أم أن هذا السقوط لا يتم تلقائياً؟، وإذا ما سقط الدستور فهل تسقط جميع نصوصه أم أن هناك نصوصاً تظل نافذة المفعول؟.

انقسم الفقه في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: ويرى أن الدستور يسقط بشكل تلقائي فور نجاح الثورة، وهذا ما ذهب إليه أغلب فقهاء القانون الدستوري، ويبررون ذلك السقوط الفوري للدستور بتنافر الحكم الجديد الذي تسعى الثورة لإقامته مع نظام الحكم الذي كان يسجله الدستور القديم، والإعلان بعد ذلك عن سقوط الدستور القديم لا يعدّ منشئاً لوضع قانوني جديد، إنما يعدّ كاشفاً لما حدث فعلاً بعد نجاح الثورة ومؤكداً لحالة تمت.

الاتجاه الثاني: ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن سقوط الدستور بعد قيام الثورة لا يعدّ أمراً حتمياً وليس لزاماً أن يترتب على نجاح الثورة سقوط الدستور، فقد يكون هدف الثورة المحافظة على الدستور وحمايته من عبث الحكام، وقد يتطلب الأمر الإبقاء على الدستور فترة من الزمن ثم تعلن الثورة بعد ذلك عن سقوطه.

الاتجاه الثالث: ويرى أصحابه أن سقوط الدستور من عدمه يتوقف على طبيعة الأهداف التي قامت الثورة من أجل تحقيقها، ويمكن أن تبرز في هذا الخصوص ثلاث حالات:

الحالة الأولى: وهي الثورة الشاملة، وفيها يسقط الدستور، مثال ذلك الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ والروسية سنة ١٩١٧ والمصرية سنة ١٩٥٢.

الحالة الثانية: عندما تكون الثورة كرد فعل ضد إساءة الحكام للدستور وكتعبير عن رغبة الشعب في المحافظة على الدستور، وفي هذه الحالة فإن الثورة لا تؤدي إلى سقوط الدستور، وإنما تعد ضمانة من ضمانات احترام الدستور.

الحالة الثالثة: لا يكون قيام الثورة تعبيراً عن الرفض الكامل لكل ما كان سائداً قبلها، وإنما لبعض الأمور فقط، وهنا يُعدّل الدستور.

وإذا سقط الدستور القائم بعد قيام الثورة تلقائياً أو أعلن سقوطه بعد ذلك، فهل يعني هذا سقوط الدستور بجميع نصوصه أم أن هناك نصوصاً لا تسقط بسقوط الدستور؟.

يذهب الفقه إلىأن هناك نصوصاً لا تسقط بسقوط الدستور، فالنصوص التي تسقط هي النصوص الموضوعية المتعلقة بنظام الحكم الذي قامت الثورة ضده، أما النصوص الدستورية

الشكلية فقد ذهب أغلب الفقهاء إلى بقائها واستمرار العمل بها بعد سقوط الدستور، وكذلك الأمر بالنسبة للنصوص الدستورية الخاصة بحقوق وحريات الأفراد لكونها لا تتضمن موضوعات دستورية خاصة بنظام الحكم.

أما أثر الثورة في القوانين العادية فإن المسلم به أن قيام الثورة لا يؤثر في التشريعات العادية، فتظل قائمة ومستمرة إلى أن تلغى بالطرق العادية لإلغاء القوانين، سواء صراحة أو ضمناً، والسبب في ذلك هو عدم تعلق هذه القوانين بالتنظيم السياسي للدولة، كما أن بقاء هذه القوانين يعد نتيجة منطقية لمبدأ دوام وجود الدولة بصرف النظر عن تغيير شكلها أو نظام حكمها، فلا يعقل أن تحيا الدولة في فراغ قانوني، وإلا كان معنى هذا أن الثورة تؤدي إلى فوضى وهدم لكيان الدولة، وعليه تبقى التشريعات القائمة عند قيام الثورة إلى أن تلغى أو تعدل بقرار من حكومة الثورة التي تمارس السلطة وتتخذ من الإجراءات ما تراه يتماشى مع النظام الجديد، وبطبيعة الحال فإن هذه التعديلات تتوقف على مدى اختلاف الفكرة القانونية الجديدة، فكلما كان الاختلاف كبيراً كان التعديل أوسع نطاقاً [1].

١- انظر حول هذا الموضوع: رعد الجده وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٦٣ وما بعدها. رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص٧١٢ وما بعدها. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص٩١ وما بعدها. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكاتب، لبنان، ١٩٩٩، ص٩٧ وما بعدها.

الباب الثاني
تطورات النظام الدستوري
في دولة قطر
١٩٧٠ – ٢٠٠٤

الفصل الأول

تأسيس دولة قطر

تحظى سنة ١٩٧١ بأهمية كبيرة في تاريخ قطر السياسي المعاصر، فقد أعلن استقلال دولة قطر في تلك السنة وأصبحت عضواً في المجتمع الدولي، وتكون قطر بذلك قد أنهت مرحلة تاريخية مليئة بالأحداث والتطورات المصيرية الخطيرة التي شهدتها المنطقة بشكل عام وقطر بشكل خاص.

ولم يكن لقطر، بوصفها وحدة سياسية، تاريخ مستقل، وإنما كانت تعدّ جزءاً من إقليم الأحساء، ولعدم وجود فاصل جغرافي واضح يفصلها عن شبة الجزيرة العربية، فإنها كانت تشكل جزءاً متكاملاً من الكيان السياسي القائم حولها لفترات طويلة، وعموماً فإن المنطقة كلها ظلت تتبع مقر الخلافة الإسلامية [١]، وتشير الوثائق والأحداث التاريخية إلى أن الصراعات بين القيادة القطرية وآل خليفة، وبين آل خليفة وبعضهم بعضاً، قد ساهمت في بلورة القوى المحلية القطرية، وأدى ذلك إلى أن تبرز شبه جزيرة قطر كوحدة سياسية بعيدة عن أي سلطة وتتحول فيما بعد إلى إمارة مستقلة[٢]، وبالذات في فترة العشرينيات والثلاثينيات من القرن التاسع عشر، وقد حملت الأحداث التي شهدتها قطر في أربعينيات وخمسينيات القرن التاسع عشر في طياتها تطورات مهمة ومصيرية أدت إلى نمو القبائل المحلية القطرية وظهور أسرة آل ثاني لتلعب بعد ذلك دوراً مصيرياً في شبه جزيرة قطر، فقد استطاعت توفير الزعامة المحلية وتخلص البلاد من أي سلطة فرضت عليها[٣].

وكان لمعاهدة ١٨٦٨ أثراً مهماً في تاريخ قطر السياسي، فقد أدخلت هذه المعاهدة قطر ضمن سلسلة اتفاقيات السلام العام والهدنة البحرية التي وقعتها إمارات الخليج العربي مع الحكومة البريطانية[٤]، مما يعني عدّها مشيخة أو إمارة مستقلة غير خاضعة لأي سلطة من جانب جيرانها،

١- أحمد شلق وآخرون، تطور قطر السياسي من نشأة الإمارة إلى استقلال الدولة، مطابع رينودا الحديثة، ٢٠٠٥ الطبعة الثانية، ص١٦.

٢- المصدر السابق، ص ٧٦.

٣- المصدر السابق، ص ٧٨.

٤- راجع نص المعاهدة في كتاب وثائق التاريخ القطري، تقديم أحمد العناني،الدوحة، ١٩٧١، ص١-١١.

وقد وقع هذه الاتفاقية عن الجانب القطري محمد آل ثاني بوصفه شيخاً لقطر، ومنذ ذلك الوقت ظهرت قطر ككيان سياسي مستقل وواحدة من إمارات الخليج العربية، ويعد ذلك التاريخ أيضاً بداية لحكم أسرة آل ثاني ولمرحلة تاريخية جديدة لقطر[١].

وجاءت بعد ذلك معاهدة دارين بتطور آخر، فقد تضمنت هذه المعاهدة تعهداً لابن سعود بموجب البند (٦) من المعاهدة يمتنع فيه عن القيام بأي تدخل أو تجاوز على أراضي الكويت والبحرين وأراضي شيوخ قطر وعُمان وسواحلها وكل الشيوخ المشمولين بالحماية البريطانية والذين يرتبطون معها بمعاهدات، وبذلك تكون قطر قد أصبحت من الناحية الفعلية تحت السيطرة البريطانية قبل ارتباطها معها بمعاهدة من الناحية الرسمية، فالارتباط الرسمي بين قطر وبريطانيا لم يتحقق إلا عام ١٩١٦ في عهد الشيخ عبدالله بن جاسم آل ثاني الذي تولى الحكم عام ١٩١٣[٢].

ويعد الميثاق الإنجلو-تركي الذي وقع قسمه الثاني في ٢٩ يوليو ١٩١٣ تحولاً مهماً في تاريخ قطر، فقد جاء في المادة الحادية عشرة منه على أن (... تتنازل الدولة العثمانية عن سيادتها على قطر ويحكمها الشيخ قاسم آل ثاني...)، وبذلك تكون قطر قد انتقلت من السيطرة العثمانية إلى السيطرة البريطانية، ومع أن هذا الميثاق لم يطبق بسبب نشوب الحرب العالمية الأولى، إلا أن واحدة من نتائج هذه الحرب قد أدت إلى سيطرة بريطانيا فعلياً على منطقة الخليج العربي بأكملها، ومن ضمنها قطر، وانتهاء الوجود العثماني في المنطقة بأكملها[٣].

دخلت قطر مع بداية النصف الثاني من القرن العشرين طوراً جديداً من أطوار تاريخها إثر تدفق النفط بكميات هائلة، فكان عام ١٩٤٩ عام تحول مهم في حياة قطر والقطريين وبداية مرحلة جديدة من مراحل تطور البلاد السياسي والاقتصادي، ثبتت خلاله سلطة الحاكم وأسرته وأصبح مركزه أكثر استقلالاً، وانفتحت البلاد على معطيات الحضارة التقنية الحديثة[٤]، ولم يعد المجتمع القطري مجتمع بداوة وغوص، إلا أن قطر لم تعرف التنظيمات الحديثة للدولة وإداراتها وحكومتها حتى السنوات الأولى من النصف الثاني من القرن العشرين، فالسلطة كانت

١- أحمد شلق وآخرون، تطور قطر السياسي، مصدر سابق، ص٨٩.

٢- المصدر السابق، ص ١٢١.

٣- المصدر السابق، ص ١٢٨.

٤- المصدر السابق، ص ١٦٣.

تمارس فيها بشكل تقليدي وتتمركز في يد الشيخ الحاكم وكبار رجال أسرته وتستمد قوتها من قوة شخصيته ومكانته الاجتماعية ووضعه الاقتصادي الموروث.

وكان الشيخ يتولى الحكم بمبايعة أهل الحل والعقد، ويجمع بين يديه جميع السلطات، فهو المشرع والمنفذ والقاضي في آنٍ واحد، وهذا يمثل امتداداً لمبدأ الخلافة في النظم الإسلامية، ولم يكن هناك تشريع أو قانون مكتوب يحدد سياسة الحكم، إنما العرف والتقاليد المتوارثة هي التي تسود[١]، إلا أن هذا الأسلوب في الحكم القائم على أساس السلطة المطلقة للشيخ الحاكم لم تمنع من لجوء الحاكم لعقد مجالس مؤقتة تضم كبار الأعيان والعلماء والتجار ليستشيرهم ببعض الأمور المتعلقة بالإدارة عند الحاجة [٢].

وفيما يتعلق بولاية العهد فقد اعتاد الحكام على اختيار أولياء عهودهم وتوليتهم بعض مهام الحكم خلال فترة حياتهم وتدريبهم على ممارسة الإدارة، وكانوا يعتمدون في الاختيار على معيار الكفاءة والمقدرة لتولي المسؤولية أكثر من اعتمادهم على معيار السن[٣]. ولم تشهد قطر خلال خمسينيات القرن العشرين تنظيماً وزارياً يقوم بمهام الحكومة، باستثناء استحداث منصبين وزاريين أحدهما للمعارف عام ١٩٥٧ والثاني للمالية عام ١٩٦٠، واستحداث هذين المنصبين الوزاريين لم يرافقه إنشاء مجلس للوزراء[٤].

وشهد عام ١٩٦١ صدور سلسلة من القوانين والمراسيم المنظمة لأجهزة الدولة وإداراتها، وكذلك صدور الجريدة الرسمية للحكومة لتنشر بها التشريعات التي تصدر، وهذا الأمر كان قد سبقه صدور عدد من القوانين المتفرقة ما بين عام ١٩٤٩ وعام ١٩٦٠[٥].

ويعد القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٠ نقطة تحول مهمة على مستوى الإدارة الحكومية، فقد تولى هذا القانون تنظيم الإدارة العليا للإدارة الحكومية، واحتوى على عشر مواد[٦]، ونص

١- المصدر السابق، ص ١٤٨.

٢- يوسف عبيدان، المؤسسات السياسية في دولة قطر، بيروت، ١٩٧٩، ص٦٠-٦١.

٣- أحمد شلق وآخرون، تطور قطر السياسي، مصدر سابق، ص١٧٥.

٤- عبدالعزيز المنصور، التطور السياسي القطري، ١٨٦٨-١٩١٦، الطبعة الأولى، الكويت، ١٩٧٥ ص٣٨.

٥- أحمد شلق وآخرون، تطور قطر السياسي، مصدر سابق، ص١٧٧. محمد شريف الشيباني، إمارة قطر العربية بين الماضي والحاضر، دار الثقافة، بيروت ١٩٧٥، ص٤٦٢- ٤٦٩.

٦- انظر نص القانون في مجموعة قوانين قطر، ١٩٦١- ١٩٧٥، المجلد الثاني، وزارة العدل، إدارة الشؤون القانونية، ص٨٣٠- ٨٣٣.

بموجب المادة الثانية منه على إنشاء هيئة إدارية عليا مركزية وفق أسس عصرية يشرف عليها نائب الحاكم وتتألف من ثلاث إدارات هي:

١. إدارة الشؤون المالية.

٢. إدارة الشؤون الإدارية.

٣. إدارة شؤون البترول.

على أن يصدر نائب الحاكم قراراً بتحديد اختصاصات كل من هذه الإدارات وينظم أقسامها، وقد عهد القانون لنائب الحاكم بموجب المادة (١) بالسلطات الآتية:

١. إعداد سياسة عامة تقوم على أساس خطة شاملة تكفل للدولة أكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري.

٢. اقتراح القوانين والمراسيم المنظمة للمبادئ الرئيسية والقواعد الأساسية للسياسة الحكومية العامة في كل من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية وغيرها.

٣. إصدار اللوائح والقرارات والأوامر الإدارية والنشرات الدورية اللازمة لتنفيذ السياسة الحكومية العامة وفقاً لأحكام القانون.

٤. الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.

٥. تعيين الموظفين وإعفاؤهم من مناصبهم وفقاً لأحكام القانون.

إلا أن ممارسة السيادة الخارجية المتعلقة بإدارة الشؤون الخارجية للدولة كانت من اختصاص المعتمد السياسي البريطاني بشكل عام، وأدى قرار بريطانيا بالانسحاب من منطقة الخليج العربي بأسرها عام ١٩٦٨ إلى تطور مهم في هذا المجال، فقد صدر مرسوم بقانون رقم (١١) لعام ١٩٦٩ أنشئت بموجبه إدارة للشؤون الخارجية تتبع الحكومة (١).

ولم يُشكّل مجلس للوزراء إلا بعد صدور النظام الأساسي المؤقت، الذي يعدّ أول وثيقة

١- انظر نص المرسوم بقانون في مجموعة قوانين قطر، وزارة العدل، إدارة الشؤون القانونية، المجلد الرابع، ص٢٠٨٧.

دستورية لدولة قطر تشرع وفق المفاهيم الحديثة للتشريعات الدستورية، وذلك في ٢٩ مايو ١٩٧٠ [١]، و على الرغم من أن النظام الأساسي كان ينص على أن يعمل به بعد تسعين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، إلا أن الحاكم شكل مجلساً للوزراء استناداً لأحكام النظام الأساسي المؤقت قبل ذلك التاريخ في ٢٩ مايو ١٩٧٠ [٢].

وتبع هذه الخطوة صدور عدة قوانين تتناول تحديد صلاحيات الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى استناداً للنظام الأساسي المؤقت.

وفي الثالث من يونيو ١٩٧٠ اجتمع أول مجلس للوزراء في تاريخ قطر السياسي والدستوري، وكان يتألف من عشرة وزراء، وأعقب ذلك صدور عدة قرارات نجم عنها زيادة عدد الوزارات إلى أربع عشرة وزارة[٣].

وفيما يتعلق بالنظام القضائي القطري فقد بدأ شرعياً في أول أمره عندما تشكلت أول محكمة شرعية عام ١٩٢٨، ومع تطور أوضاع قطر وإنشاء أجهزة الحكم والإدارة وازدياد نشاطاتها وكثرة المصالح أنشأت الدولة رئاسة للمحاكم الشرعية، وتطور الأمر بعد ذلك إلى إنشاء قضاء مدني إلى جانب القضاء الشرعي.

لقد كان صدور النظام الأساسي المؤقت عام ١٩٧٠ خطوة مهمة نحو تأسيس دولة عصرية، وبالرغم من أن هذا النظام الأساسي قد أعطى السلطة العليا للحاكم، إلا أن تحديد السلطات والمسؤوليات قد أوجدت الحاجة إلى مشاركة الشعب في شؤون الحكم بمرور الزمن، وهذا بحد ذاته تطور مهم، إذ لا يمكن توقع الانتقال فجأة من النظام القبلي التقليدي إلى نظام حكم حديث بشكل تام في مجتمع لا تزال الروابط القبلية تؤثر فيه [٤].

وبحلول شهر سبتمبر عام ١٩٧١ كانت محادثات ووثائق إعلان الاستقلال قد اتُّفق عليها، وفي بيان أذاعه للشعب ولي العهد ونائب الحاكم أعلن استقلال البلاد، وجاء في البيان: «تنفيذاً لقرار إعلان استقلال بلدنا، قررنا إنهاء العلاقات التعاقدية الخاصة وجميع الاتفاقيات

١- انظر نص النظام الأساسي المؤقت، مجموعة قوانين قطر، وزارة العدل، إدارة الشؤون القانونية، المجلد الأول، ص١.

٢- أحمد شلق، مصدر سابق، ص١٨٠.

٣- المصدر السابق، ص١٨١.

٤- المصدر السابق، ص١٩٢.

والالتزامات والتنظيمات المترتبة عليها المبرمة مع الحكومة البريطانية. وبذلك تصبح قطر دولة مستقلة استقلالاً تاماً وذات سيادة كاملة تمارس مسؤولياتها الدولية بنفسها...»[١].

ونتيجة لقيام قطر بممارسة السيادة الخارجية كدولة مستقلة، فقد صدر القانون رقم (١٩) بتاريخ ٣ سبتمبر عام ١٩٧١ بإنشاء وزارة الخارجية[٢].

وعلى أثر هذه التطورات غُير لقب رئيس الدولة من حاكم إلى أمير، وذلك بموجب قرار حاكم قطر رقم (١) لسنة ١٩٧١[٣].

ورافق هذه الإجـراءات انضمام قطر في شهر سبتمبر من عام ١٩٧١ إلى جامعة الدول العربية، وفي السادس عشر من الشهر نفسه إلى هيئة الأمم المتحدة[٤].

١- مجموعة خطب حضرة صاحب السمو الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني أمير دولة قطر، ١٩٧١-١٩٨١، ص ١٢-١٦.

١- انظر نص القرار في مجموعة قوانين قطر، وزارة العدل، إدارة الشؤون القانونية، المجلد الأول، ص ٣٩٣-٤٠٠.

٣- نشر في الجريدة الرسمية، العدد الثامن لسنة ١٩٧١.

٤- أحمد شلق وآخرون، مصدر سابق، ص١٩٣.

الفصل الثاني

النظام الأساسي لدولة قطر

يفترض أن يكون بحث النظام الأساسي المؤقت المعدل كجزء من التاريخ الدستوري لدولة قطر، إلا أن المادة (١٥٠) من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٤ نصت على أن «يلغى النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به في الدولة والصادر في ١٩/٤/١٩٧٢، وتبقى سارية الأحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد»[١]، وعلى هذا الأساس فإن الإلغاء الذي تشير إليه المادة المذكورة غير متحقق كلياً من الناحية الفعلية نتيجة للترابط الحاصل بين نصوص النظام الأساسي المؤقت المعدل، وعليه فإن بحثه سيتم على النحو الآتي:

المبحث الأول

حياة النظام الأساسي

المطلب الأول: إقامة النظام الأساسي

شهدت دولة قطر إقامة نظامين أساسيين في مرحلتين على النحو الآتي:

المرحلة الأولى: إقامة النظام الأساسي المؤقت للحكم سنة ١٩٧٠:

تشير المصادر التاريخية إلى أن المستشار القانوني للحكومة القطرية هو من تولى وضع مسودة هذا النظام الأساسي المؤقت بناء على تكليف الحكومة القطرية له[٢].

وبصدور النظام الأساسي المؤقت في ٢٤/٥/١٩٧٠ تكون دولة قطر ثاني كيان سياسي بعد دولة الكويت في منطقة الخليج العربي تمتلك وثيقة دستورية. ومن الجدير بالذكر أن النظام الأساسي المؤقت الذي يعد بمثابة دستور مؤقت كان قد صدر قبل إعلان استقلال دولة قطر، وهذه

١- انظر نص الدستور الدائم، الجريدة الرسمية، العدد السادس، لسنة ٢٠٠٥.

٢- أحمد شلق وآخرون، تطور قطر السياسي، مصدر سابق، ص١٩٠.

حالة متميزة بين الدول التي مرت بمثل هذا التطور السياسي، فإقامة الدستور عادة تكون في مرحلة لاحقة لنيل الدولة استقلالها، إلا أن الظروف والتطورات السياسية لعبت دوراً مهماً في هذا الخصوص، مما عجل بصدور النظام الأساسي المؤقت قبل إعلان استقلال البلاد [١].

وصدر النظام الأساسي المؤقت بأسلوب المنحة من الحاكم لشعبه[٢]، وجاء قرار الحاكم مستنداً إلى قرار المجلس الأعلى لاتحاد الإمارات العربية رقم ٣ لسنة ١٩٦٩ الصادر وفقاً لاتفاقية دبي المبرمة في ٢٦ فبراير لسنة ١٩٦٩ التي نصت على قيام اتحاد الإمارات العربية، وإلى قرار المجلس الأعلى رقم (٣) لسنة ١٩٦٧ الذي أشار إلى أن يكون لكل إمارة دستور[٣].

ولما كان النظام الأساسي مؤقتاً، فإن مسألة التكييف القانوني لنشأته تكون محسومة، فمن يتولى إقامته هم القابضون على السلطة وحدهم دون أي مشاركة شعبية، وهذا الأمر متعارف عليه بخصوص صدور الدساتير المؤقتة وأسلوب إقامتها، وعادة ما تصدر خلال المرحلة الانتقالية التي تمر بها الأنظمة السياسية.

وبالعودة إلى الوضع السياسي لقطر في تلك الفترة فإن الحاكم الفعلي للبلاد هو أمير البلاد الذي تولى إقرار وإصدار هذا النظام الأساسي المؤقت. وقد احتوى النظام الأساسي المؤقت على (٧٧) مادة موزعة على خمسة أبواب على النحو الآتي:

١. الباب الأول: نظام الحكم، المواد (١-٤).

٢. الباب الثاني: المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، المواد (٥-٨).

٣. الباب الثالث: الحقوق والواجبات العامة، المواد (٩-١٦).

٤. الباب الرابع: السلطات، وضم خمسة فصول:

١- الفصل الأول: أحكام عامة، المواد (١٧-١٩).

٢- الفصل الثاني: رئيس الدولة، المواد (٢٠-٢٨).

١- يوسف محمد عبيدان، مصدر سابق، ص١٥١.

٢- راجع بخصوص أسلوب المنحة في إقامة الدساتير، الباب الأول من الكتاب، ص٣٢.

٣- انظر نص القرار الخاص بتعديل النظام الأساسي المؤقت، الجريدة الرسمية، العدد السادس لسنة ١٩٧٠.

٣- الفصل الثالث: مجلس الوزراء، المواد (٢٩-٤٢).

٤- الفصل الرابع: مجلس الشورى، المواد (٤٣- ٧١).

٥- الفصل الخامس: القضاء، المواد (٧٢-٧٣).

٥. الباب الخامس: أحكام عامة وانتقالية.

وتقدمت مواد النظام الأساسي المؤقت ديباجة تضمنت الدواعي لإصدار هذا النظام الأساسي.

وقد عدل هذا النظام الأساسي تعديلاً واحداً، وذلك بموجب قرار حاكم قطر رقم (١) لسنة١٩٧٠[١].

ولا بد من الإشارة إلى مسألة مهمة تضمنتها المادة الأولى التي نصت على أن قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة عضو في اتحاد الإمارات العربية...، فهذا الشكل الذي وضع للدولة بوصفها عضواً في اتحاد الإمارات العربية لم يعد قائماً بعد انسحاب قطر من الاتحاد المذكور.

المرحلة الثانية: إقامة النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم سنة ١٩٧٢:

لم يُطبّق النظام الأساسي المؤقت الصادر سنة ١٩٧٠ بشكل كامل عند إصداره، وذلك بسبب تعطيل الأحكام المتعلقة بتكوين وعمل مجلس الشورى، ونتيجة التطورات السياسية المهمة التي حصلت خلال تلك الفترة أصدر أمير البلاد النظام الأساسي المؤقت المعدل في ١٩/٤/١٩٧٢[٢]، وهو في اعتقادنا وثيقة دستورية جديدة حلت محل النظام الأساسي المؤقت الصادر عام ١٩٧٠ وليس تعديلاً له للأسباب الآتية:

١. أن نص المادة (١٥٠) من الدستور الدائم أشارت إلى إلغاء النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به في الدولة الصادر في ١٩/ ٤/ ١٩٧٢، فلو كان النظام الأساسي المؤقت المعدل تعديلاً للنظام الأساسي المؤقت لأشارت المادة المذكورة إلى إلغاء النظام الأساسي المؤقت الصادر عام ١٩٧٠ وليس عام ١٩٧٢.

١- انظر نص القرار الخاص بتعديل النظام الأساسي المؤقت، الجريدة الرسمية، العدد السادس لسنة ١٩٧٠.

٢- انظر نص النظام الأساسي المؤقت المعدل، الجريدة الرسمية، العدد الخامس لسنة ١٩٧٢.

٢. استبدال ديباجة النظام الأساسي المؤقت بديباجة جديدة في النظام الأساسي المؤقت المعدل، والتعديلات الدستورية عادة تشمل المواد وليس الديباجات التي تتصدر الوثائق الدستورية.

٣. اعتماد اسم النظام الأساسي المؤقت المعدل في جميع النصوص القانونية الصادرة بعد صدور النظام الأساسي المؤقت المعدل سنة ١٩٧٢.

٤. لم يُشر إلى مواد التعديل عند صدور النظام الأساسي المؤقت المعدل، على عكس التعديلات التي تمت قبل وبعد ذلك التي تستهل بالإشارة إلى المواد التي تبين أسلوب التعديل.

وعليه فإن ما تم في عام ١٩٧٢ هو في الواقع إصدار وثيقة دستورية جديدة، وهذا ما أشارت إليه وأكدته ديباجة النظام الأساسي المؤقت المعدل في أن «لما كان النظام الأساسي المؤقت السابق قد وضع وقت كانت فيه إمارة قطر عضواً في اتحاد الإمارات العربية، وقبل أن تصبح الدولة مستقلة استقلالاً تاماً وذات سيادة كاملة... لذلك كله يسعدنا أن نعلن اليوم هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل للنظام الأساسي المؤقت السابق للحكم في دولة قطر ليجري العمل به»، فالإشارة إلى كلمة النظام الأساسي السابق دلالة قطعية على إقامة نظام أساسي جديد.

وعلى هذا الأساس ونظراً لقصر الفترة الزمنية التي طبق فيه النظام الأساسي المؤقت، فإننا سوف نتناول النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام ١٩٧٢ في شرحنا للنصوص الدستورية السائدة في قطر قبل صدور الدستور، التي ما زالت مستمرة في المواد المخصصة لأحكام مجلس الشورى استناداً لأحكام المادة (١٥٠) من الدستور الدائم، مكتفين بالمعلومات المختصرة التي أشرنا إليها في المرحلة الأولى بخصوص النظام الأساسي المؤقت الصادر عام ١٩٧٠.

المطلب الثاني: محتوى النظام الأساسي المؤقت المعدل:

احتوى النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر سنة ١٩٧٢ على مقدمة وإحدى وسبعين مادة موزعة على النحو الآتي:

الباب الأول: نظام الحكم، وضم المواد:

١. المبادئ السياسية، المادة (٥).
٢. المبادئ الاقتصادية، المادة(٦).
٣. المبادئ الاجتماعية، المادة (٧).
٤. المبادئ الثقافية، المادة (٨).

الباب الثالث: الحقوق والواجبات العامة، وضم المواد (٩-١٦).

الباب الرابع: السلطات، واحتوى على خمسة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول: أحكام عامة، وضم المواد (١٧-١٩).
الفصل الثاني: الدولة، وضم المواد (٢٠-٢٧).
الفصل الثالث: مجلس الوزراء، وضم المواد (٢٨-٣٩).
الفصل الرابع: مجلس الشورى، وضم المواد (٤٠-٦٤).
الفصل الخامس: القضاء، وضم المواد (٦٥-٦٦).

الباب الخامس: أحكام عامة وانتقالية.

ولعل أول ما يلفت النظر في محتوى النظام الأساسي المؤقت المعدل هو الأسلوب الذي اتبع في توزيع مواده، فالباب الثاني منه اعتمد ذكر عناوين للمواد، وهو اتجاه أخذت به بعض التشريعات الدستورية في أن يكون هناك عنوان لكل مادة يدل على مضمونها، إلا أن النظام الأساسي المؤقت المعدل اعتمد هذا الأسلوب في مواد الباب الثاني فقط دون بقية مواد النظام الأساسي الأخرى، كما أنه اعتمد في الباب الرابع تقسيمه لفصول دون أن يعتمد هذا التقسيم في بقية الأبواب، وهذان التقسيمان، العناوين والفصول، يلفتان الانتباه، إذ يفترض أن يكون عرض المواد التي يتضمنها الدستور موحدة، كما لا يفوتنا الإشارة إلى أسلوب السرد الذي طغى على العديد من المواد، وبالذات مواد الباب الثاني، وهو أمر غير معتاد في الصياغة الدستورية والقانونية التي يفترض في صياغتها أن تكون صياغة قاطعة وواضحة في موضوعها وغير قابلة للتأويل.

وفي العودة إلى مقدمة النظام الأساسي المؤقت المعدل فإنها تشير إلى أن «إرساء الأسس السليمة للإصلاح الشامل المنشود خلال فترة الانتقال تتطلب المبادرة إلى إعادة تنظيم الدولة، لذلك كله يسعدنا أن نعلن اليوم هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل ليجري العمل به في ظل ذات المبادئ الموجهة لسياسة الدولة العامة... بالنسبة لكل من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية خلال فترة الانتقال وحتى صدور نظام أساسي كامل دائم يعد على ضوء أول تجربة حقيقية لممارسة مثل هذا النظام في بلدنا وليطبق فور انتهاء فترة الانتقال». وفترة الانتقال هي فترة تعقب مرحلة استقلال البلاد، وتكون فيها أوضاع البلاد غير مهيأة لممارسة الشعب كل حقوقه السياسية في مجال الحياة الديمقراطية، ويفترض أن تكون الفترة الانتقالية محددة بمدة زمنية معلومة ينص عليها في الوثيقة الدستورية، لكن النظام الأساسي المؤقت لم ينص على تحديد هذه الفترة، وهي حالة غير قاصرة على التجربة الدستورية القطرية فقط، بل هناك العديد من الوثائق الدستورية المؤقتة لم يُشر فيها إلى تحديد الفترة الانتقالية، وعلى سبيل المثال الدساتير المؤقتة التي عرفها العراق بعد تأسيس النظام الجمهوري[1]. ونرى أن عدم النص على تحديد الفترة الانتقالية هو أفضل من تحديدها بفترة غير دقيقة، ويصار بعد ذلك إلى تمديدها، وعلى هذا الأساس نصت المادة (٧٠) من النظام الأساسي المؤقت المعدل على أن يوضع نظام أساسي كامل دائم للدولة يحل محل النظام الأساسي المؤقت المعدل ويعمل به إثر انتهاء فترة الانتقال.

المطلب الثالث: تعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل

أولاً – إجراءات تعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل:

على الرغم من أن الوثيقة الدستورية المؤقتة توضع لفترة انتقالية يفترض بها أن تكون قصيرة، لكن هذا لا يمنع أن تطرأ ظروف معينة بعد وضع الوثيقة الدستورية المؤقتة تستدعي تعديلها، فالتعديل في هذه الحالة أفضل من خرق الوثيقة الدستورية من خلال تجاوز النص الدستوري وإهماله، وعلى هذا الأساس نصت المادة (٦٧) من النظام الأساسي المؤقت المعدل بأن: (يجوز للأمير تنقيح هذا النظام بالتعديل أو الحذف أو الإضافة إذا ما رأى أن مصالح الدولة

١- رعد الجده، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد ٢٠٠٤، ص ٢٨.

تتطلب التنقيح)، وهذه المادة تثير التساؤل لورود عبارة (بالتعديل أو الحذف أو الإضافة)، فكما هو معروف فإن عملية التعديل ينجم عنها حالتان هما الحذف أو الإضافة، وعلى هذا الأساس لا يوجد ما يبرر هذه الصياغة التي توحي بأن التعديل هو حالة قائمة بحد ذاتها وأن الحذف والإضافة هما حالتان مستقلتان عن عملية التعديل. وباستثناء هذه المادة لم يشر النظام الأساسي المؤقت المعدل إلى أي تفاصيل تتعلق بإجراءات التعديل، سواء فيما يخص اقتراح التعديل أو أسلوب إقراره أو إصداره، وعليه فإن كل ما يخص عملية التعديل يعد سلطة مطلقة للأمير يمارسها دون مشاركة من أي هيئة من هيئات السلطة، سواء في الحكومة أو مجلس الشورى، وهذا ما أكدته التعديلات التي تمت على النظام الأساسي لاحقاً.

ثانياً – تعديلات النظام الأساسي المؤقت المعدل:

شهد النظام الأساسي المؤقت خلال فترة نفاذه تعديلات عديدة، ولكون المواد المتعلقة بمجلس الشورى ما زالت سارية المفعول فإن ذلك لا يمنع أن يجرى عليه مستقبلاً تعديل آخر، والتعديلات التي تمت على النظام الأساسي المؤقت المعدل هي:

١. التعديل الأول: وتم بموجب قرار أمير دولة قطر رقم ١ لسنة ١٩٧٣، وبموجبه عدلت المادتان (٤٥) و(٥٣) من النظام الأساسي المؤقت المعدل على النحو الآتي:

- المادة (٤٥): (مدة مجلس الشورى ثلاث سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له).
- المادة (٥٣): (تكون مدة انعقاد مجلس الشورى ثمانية أشهر على الأقل في السنة، ويجب أن يعقد المجلس شهرياً خلال هذه المدة)[١].

٢. التعديل الثاني: وتم بموجب قرار أمير دولة قطر رقم (٧) لسنة ١٩٧٥، وبموجب هذا التعديل خضعت المادة (٤٥) للتعديل مرة ثانية على النحو الآتي: (مدة مجلس الشورى ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجوز مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك)[٢].

٣. التعديل الثالث: وتم بموجب قرار أمير دولة قطر رقم (١١) لسنة ١٩٧٥[٣]، وشمل هذا

١- انظر نص قرار التعديل في الجريدة الرسمية، العدد الخامس لسنة ١٩٧٣.

٢- انظر نص قرار التعديل في الجريدة الرسمية، العدد الرابع لسنة ١٩٧٥.

٣- انظر نص قرار التعديل في الجريدة الرسمية، العدد السابع لسنة ١٩٧٥.

التعديل أربع مواد على النحو الآتي:

- مادة (٤١): (يتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً يصدر بتعيينهم قرار أميري، ويجوز للأمير أن يعين عدداً آخر من الأعضاء لا يتجاوز عشرة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك).

- مادة (٥١) يختص مجلس الشورى بالآتي:

أولاً: مناقشة ما يلي:

١. السياسة العامة للدولة من النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية التي تعرضها عليه الحكومة.

٢. شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية.

٣. مشروعات القوانين التي يصدرها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.

٤. مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة.

ثانياً: طلب البيانات عن أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصه من مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة، ومن الوزير المختص بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاص وزارته.

ثالثاً: تقديم التوصيات وإبداء الرغبات فيما يتعلق بالمسائل المشار إليها في الفقرتين السابقتين.

ولا يجوز لمجلس الشورى أن يتدخل في الأعمال التي تكون من اختصاص السلطة التنفيذية أو القضاء، ولا تجوز مؤاخذة عضو مجلس الشورى بحال من الأحوال عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال موضوعية بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجوز محاكمة العضو بسبب ما يقع منه في المجلس أو لجانه من قذف أو سب في أي شخص كان).

- مادة (٦٠): (يجوز أن يحضر الوزراء جلسات المجلس أو لجانه كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاصات وزاراتهم، ويستجاب إلى طلبهم كلما طلبوا الكلام، كما أن لهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار موظفيهم أو أن ينيبوهم عنهم، ولعضو مجلس الشورى أن يوجه إلى الوزير المختص سؤالاً مكتوباً بقصد استيضاح أمر معين من الأمور المعروضة على المجلس، ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ولوزير واحد، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الرأي جديداً تجدد حق العضو في التعقيب).

- مادة (٦٤): (يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي وطريقة السير في تأدية أعماله وأعمال لجانه وتنظيم الجلسات وقواعد المناقشة والتصويت وتقديم الأسئلة وطلب البيانات وإبداء التوصيات، وتصدر هذه اللائحة بقانون).

٤- التعديل الرابع: تم بموجب قرار أمير دولة قطر رقم ٣ لسنة ١٩٩٥[١]، وبموجبه عدلت المادة (٢١) من النظام الأساسي المؤقت المعدل على النحو الآتي: (وينتقل من الأب إلى أحد أبنائه، فإن لم يوجد فإلى من يختاره الأمير من أسرة آل ثاني، ويعين الأمير ولي العهد بأمر أميري، بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقة أغلبيتهم على هذا التعيين، وينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الحكم في الدولة قرار أميري يصدر لهذا الغرض).

٥- التعديل الخامس: تم بموجب قرار أمير دولة قطر رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٦[٢]، وعدلت بموجبه المواد التالية:

- المادة (٢٣): يباشر الأمير الاختصاصات الآتية:

١- يمثل الدولة في الداخل وتجاه الدول الأخرى وفي جميع العلاقات الدولية.

١- انظر نص قرار التعديل في الجريدة الرسمية، العدد الثاني عشر لسنة ١٩٩٥.

٢- انظر نص قرار التعديل في الجريدة الرسمية، العدد الحادي عشر لسنة ١٩٩٦.

٢- يضع بمعاونة مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية بما يكفل للدولة أكبر قسط من النهوض في هذه المجالات وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا النظام الأساسي، ويكون له الإشراف على تنفيذ هذه السياسة.

٣- يصدق على القوانين والمراسيم ويصدرها، ويكون له الإشراف الأعلى على تنفيذها ضماناً لسيادة القانون، ولاتكون هذه التشريعات نافذة إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ويجب أن يتم نشرها في هذه الجريدة بعد المصادقة عليها وإصدارها خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ الإصدار، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها ما لم ينص على تاريخ آخر في التشريع ذاته.

٤- يدعو مجلس الوزراء للانعقاد كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها، وله أن يطلب تقارير من مجلس الوزراء أو الوزراء عن أي شان من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

٥- يتولى القيادة العليا للقوات المسلحة والإشراف الأعلى عليها.

٦- يعين الموظفين المدنيين والعسكريين ويعزلهم وفقاً للقانون.

٧- يقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية.

٨- يعفو عن أية عقوبات أو يخففها.

٩- يمنح أوسمة الشرف وفقاً للقانون.

١٠- أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا النظام الأساسي أو القانون).

- المادة (٢٩): (يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بأمر أميري، ويجوز له أن يعهد إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير بمهام وزارة أو أكثر وفقاً لما يتضمنه الأمر الأميري بالتعيين).

- المادة (٣١): (يكون تشكيل الوزارة بأمر أميري بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء،

ويحدد القانون صلاحيات الوزراء ويعين اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى).

- المادة (٣٢):(يؤدي رئيس مجلس الوزراء والوزراء قبل توليهم مناصبهم أمام الأمير اليمين التالية: أقسم بالله العلي العظيم أن أكون مخلصاً لدولة قطر، وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية والنظام الأساسي للحكم وقوانين البلاد، وأن أؤدي واجباتي بأمانة وذمة وشرف، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ محافظة تامة على كيان الدولة وسلامة أراضيها).

- المادة (٣٣): (يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس وإدارة مناقشاته، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة تحقيقاً لوحدة الأجهزة الحكومية وتكامل نشاطها، ويوقع باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التي يصدرها المجلس، ويرفع إلىالأمير قرارات المجلس المتعلقة بالشؤون التي يصدر بتحديدها قرار أميري للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي).

- المادة (٣٤): (يناط بمجلس الوزراء بوصفه الهيئة التنفيذية العليا إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً لهذا النظام الأساسي وأحكام القانون.

ويتولى مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية:

١- اقتراح مشروعات القوانين، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء الرأي فيها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي.

٢- اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات، كل فيما يخصه، لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها.

٣- الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات وأحكام المحاكم.

٤- إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية والهيئات العامة وفق القانون.

٥- الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.

٦- تعيين الموظفين وعزلهم متى كان هذا التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الأمير أو في اختصاص الوزراء وفقاً للقانون.

٧- الرقابة العليا على سلوك موظفي الحكومة وسير العمل فيها بوجه عام.

٨- رسم القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون.

٩- إدارة مالية الدولة ووضع مشروع ميزانيتها العامة طبقاً لهذا النظام الأساسي وأحكام القانون.

١٠- اعتماد المشروعات الاقتصادية ووسائل تنفيذها.

١١- الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج، وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية، وفقاً لأحكام القانون.

١٢- إعداد تقرير في أول كل سنة مالية يتضمن عرضاً تفصيلياً للأعمال الهامة التي أنجزت داخلياً وخارجياً، مقروناً بخطة ترسم أفضل الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الشاملة للدولة وتوفير أسباب تقدمها ورخائها وتثبيت أمنها واستقرارها وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا النظام الأساسي، ويرفع هذا التقرير إلى الأمير لإقراره.

١٣- أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا النظام الأساسي أو القانون).

- المادة (٣٥): (رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسؤول مسؤولية فردية أمام الأمير عن طريقة أداء واجباته وممارسة صلاحياته).

- المادة (٣٩): (يعين القانون مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء سائر الأحكام الخاصة بالوزراء ما لم يرد نص على خلاف ذلك).

٦- التعديل السادس: وتم بموجب قرار أمير دولة قطر رقم (٣٤) لسنة ١٩٩٦[١]، وبموجبه عدلت المادة (٤١) على النحو الآتي:

(يتألف مجلس الشورى من خمسة وثلاثين عضواً يصدر بتعيينهم قرار أميري، ويجوز للأمير أن يعين عدداً آخر من الأعضاء إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك).

٧- التعديل السابع: وتم بموجب قرار أمير دولة قطر رقم (١٦) لسنة ١٩٩٧[٢]، وعدلت بموجبه المادة (٢٢) من النظام الأساسي المؤقت المعدل على النحو الآتي: (للأمير بقرار منه أن يعهد باختصاصات معينة إلى ولي العهد، وينوب ولي العهد عن الأمير في مباشرة صلاحياته وممارسة سلطاته أثناء غيابه خارج الدولة، ومع مراعاة البند الرابع من المادة (٢٣) من هذا النظام يرأس ولي العهد جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها).

المطلب الرابع: تفسير النظام الأساسي المؤقت

سبق وأن بيّنا أن التفسير يعني تحديد معنى القاعدة القانونية وبيان مداها وعدم التقيد بالمعنى الظاهر والبحث عن المعنى الحقيقي لها[٣].

ومصادر التفسير إما أن تكون مناطة بالقضاء أو الفقه أو التشريع، وقد أخذ المشرع القطري بأسلوب التفسير التشريعي، وذلك بإصداره مذكرة تفسيرية[٤] لتفسير بعض مواد النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر الصادر سنة ١٩٧٠، وجاء صدور هذه المذكرة التفسيرية على الرغم من أن النظام المؤقت الأساسي يعد وثيقة دستورية مؤقتة، فعادة ما تصدر المذكرات التفسيرية مقترنة بالوثائق الدستورية الدائمة، ولكن بعد صدور النظام الأساسي المؤقت المعدل سنة ١٩٧٢ لم يرافقه إصدار مذكرة تفسيرية له، وعليه فإن هناك عدداً من المواد التي فسرتها المذكرة التفسيرية الصادرة عام ١٩٧٠ لم تعد سارية المفعول بعد عام ١٩٧٢.

١- انظر نص قرار التعديل في الجريدة الرسمية، العدد الثالث عشر لسنة ١٩٩٦.

٢- انظر نص قرار التعديل في الجريدة الرسمية، العدد الثامن لسنة ١٩٩٧.

٣- راجع بخصوص تفسير الدستور الباب الأول من الكتاب، ص ٢٦ وما بعدها.

٤- انظر المذكرة التفسيرية لبعض مواد النظام الأساسي المؤقت، مجموعة القوانين القطرية، الجزء الأول، ص٩ وما بعدها.

وتصدرت المذكرة التفسيرية مقدمة بينت الظروف السياسية التي أدت لصدور النظام الأساسي المؤقت لسنة ١٩٧٠، ومن ثم تناولت المذكرة عرض ما يأتي:

حرص النظام الأساسي المؤقت على أن يقرر في مادته الأولى أن قطر دولة عربية دينها الإسلام، مسجلاً بذلك إرادة الشعب الإجماعية في إبراز حقيقة من أعز الحقائق وأغلاها لديه، ألا وهي تمسكه بأهداف عروبته وتعلقه بإيمانه وبإسلامه.

وأكدت الفقرة (د) من المادة الخامسة إيمان شعب قطر بوحدة الأمة العربية واستمساكه بأنه جزء من هذه الأمة الواحدة بأن نصت على أن إيمان الدولة بأخوة العرب جميعاً وأن توثيق عرى تضامن الدولة مع شقيقاتها الدول العربية وتدعيم وحدة الأمة العربية وحشد كل قواها لمساندة الجهد المشترك لخدمة ونصرة القضايا والمصالح العربية من المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، وعني النظام الأساسي المؤقت في مادته الأولى التي تتصدر أحكامه بأن يقرر أن الشريعة الإسلامية، بمعنى القرآن والسنة أصلاً، مصدر رئيسي للتشريع، وواضح أن المقصود بهذا النص هو توجيه المشرع وجهة إسلامية أساسية ينبغي أن يستمسك بها، فيراعي المبادئ العامة للإسلام في تشريعه ليأتي متناسباً مع تعاليم الإسلام السامية، متفقاً ومثله العليا النبيلة، مستهدياً بما تفرضه روح الإسلام من أصول أخلاقية وقواعد تنظيمية، مستضيئاً بتجارب الحكم الرشيد التي شهدها تاريخ الإسلام القويم الصالح، وذلك مع توخي الإفادة من تجارب الحكم في سائر بلاد عالمنا الحاضر ومراعاة الظروف العملية في حياتنا الراهنة. وتمشياً مع هذا النهج وتأكيداً لدوافعه وأغراضه، عني النظام الأساسي المؤقت عند إيراده المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة بأن ينص في الفقرة (ب) في المادة السابعة على أن تعمل الدولة على تأصيل المبادئ الدينية الإسلامية القويمة في المجتمع وتطهيره من جميع صور الانحلال الخلقي، وأن ينص في الفقرة (ج) من المادة الثامنة على أن التعليم يهدف من بين ما يهدف إليه إلى إنشاء شعب مؤمن بالله معتز بالتراث العربي الإسلامي.

وقد اقتضى الحرص على تأمين الحقوق والحريات العامة من ناحية، وسلامة الوطن واستقرار الحكم في الوقت ذاته من ناحية أخرى، الأخذ في هذا النظام الأساسي المؤقت بالمبادئ الحديثة التي توافر للمواطنين مزيداً من العدل والمساواة وتكفل لهم الحقوق العامة بما يزيد من ضمان حريتهم وصون كرامتهم وحماية نشاطهم وثماره المشروعة. وإلى جانب ذلك تضمن أحكام

النظام الأساسي واجبات وضوابط عامة تقتضي المصلحة العليا للدولة التزام المواطنين بها ضماناً لحسن ممارسة الحريات والحقوق العامة في هذه المرحلة الانتقالية التجريبية التي لم تسبقها أية تجربة من نوعها في تاريخ البلاد. وحرصت المادة (٢٢) من النظام الأساسي المؤقت على بيان نظام الحكم وفقاً للأوضاع القائمة فعلاً، فنصت على أن حكم الدولة وراثي في أسرة آل ثاني. ونظراً لأن أمانة الحكم قد أسندت إلى الحاكم بالمبايعة، كما أسندت نيابة الحكم وولاية العهد بالمبايعة، فقد اقتضى الأمر النص على ذلك في المادة نفسها والإشارة إلى ما انعقد عليه في هذا الشأن إجماع أولي الحل والعقد في قطر بموجب المبايعة المشار إليها، أما سائر الأحكام الخاصة بتوارث الحكم في الدولة فقد نص على تنظيمها بقانون خاص وفقاً للمبادئ الأساسية الشرعية المقررة، وواضح من ذلك أن الحاكم في قطر يستند في ممارسته لسلطاته إلى البيعة، وإذا كان الحاكم الشرعي للبلاد يتم اختياره وفقاً لأحكام البيعة التي نظمتها الشريعة الإسلامية، فطبيعي أن يخول بالسلطات والصلاحيات وأن يلتزم بالواجبات التي ترتبها الشريعة السمحاء على تلقي هذه البيعة التي توجب على المبايعين، وسائر الأمة بالتبع لهم، أن يسمعوا له وأن يطيعوه طاعة مطلقة من غير معصية الله، كما توجب عليه أن يرعى الله في عباده بالعدل بينهم والتزام النهج السوي الكفيل بتحقيق مصلحة البلاد العليا في كل شأن من الشؤون.

وجاء الباب الرابع منظماً لتفصيلات سلطات الحاكم ونائبه وسائر أجهزة الدولة الأخرى، وذلك رغبة في توزيع صلاحيات الحكم على أسس تتناسب وظروف ومتطلبات هذه التجربة الأولى من نوعها في البلاد.

ونظراً لأن نائب الحاكم قد تقلد منصبه أيضاً بالمبايعة، فقد حددت اختصاصاته في البند (١) من المادة (٢٦) بما يتفق وهذه المبايعة ويتمشى مع أوضاع الممارسة في البلاد وطبقاً لما يلائم حاجاتها وظروفها الراهنة، فعهد إليه، من بين ما عهد إليه به من اختصاصات، برئاسة مجلس الوزراء، وقد نص في البند (ب) من تلك المادة على أن نائب الحاكم مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وعن كيفية قيامه بأعباء منصبه وممارسة اختصاصاته أمام الحاكم الذي يملك السلطة العليا في الدولة وإليه يرجع تقرير صلاحية السياسة العامة وخطط تنفيذها في مختلف الميادين ومدى إتقان تلك السياسة وهذه الخطط وصوالح الدولة العليا، وعلى ضوء ما تقدم وتبعاً للأخذ بنظام المناصب الوزارية، فقد نصت المادة (٢٩) على أن قيام مجلس الوزراء قصد به

معاونة الحاكم على أداء مهامه وممارسة سلطاته، وتنفيذ السياسة العامة للدولة والمسؤولية التضامنية أمام الحاكم عن أداء مهامه وممارسة سلطاته، وتنفيذ السياسة العامة للدولة. والمسؤولية التضامنية هنا تشمل بطبيعة الحال كيفية مباشرة المجلس لاختصاصاته الواردة بالمادة (٣٧)، وهذه المسؤولية التضامنية يتحملها الوزراء جميعاً حتى ولو كان بينهم من يعارض رأي الأغلبية في المجلس.

أما المسؤولية الوزارية الفردية التي تختلف عن المسؤولية التضامنية لكونها تتعلق بالمسائل التي يستقل الوزير بالتصرف فيها في وزارته، فقد نظمتها الفقرة الثانية من المادة (٣٨) التي تقتضي أن يكون كل وزير مسؤولاً مسؤولية فردية أمام رئيس مجلس الوزراء عن طريقة أداء واجباته وممارسة صلاحياته، ذلك أن المسؤولية تتعلق بوزير بعينه أو بوزراء محددين ولا يجوز عدّ الوزارة كلها مسؤولة عنه. ولما كان رئيس مجلس الوزراء هو بمقتضى حكم المادة (٣٦) الموجه لنشاط الوزراء والمشرف على تنسيق العمل بين جميع الوزارات والأجهزة الحكومية، فقد رأى النص في الفقرة الثانية في المادة (٣٨) أن يكون الوزراء مسؤولين مسؤولية فردية أمامه.

ولقد رئي تحديد الوزارات في أول تشكيل لها على الوجه الوارد بالمادة (٣٣) من النظام الأساسي المؤقت حتى تفي بأغراض تسيير شؤون الحكم في ذلك الوقت، مع ترك الباب مفتوحاً لإنشاء وزارات جديدة أو إدماج بعض الوزارات في المستقبل وفقاً لما تقتضيه الحاجة، فلم يحدد النص إلا التشكيل الأول للوزارات، وبذلك يسمح بعد هذا التشكيل بالإنشاء أو الإدماج.

وقد استجاب النظام الأساسي لدواعي الإيضاح في شأن من شؤون الحكم البالغة الأهمية، إذ سرد بالتفصيل في المادة (٣٧) اختصاصات مجلس الوزراء، لاسيما أنه لم يسبق أن قام في قطر مجلس للوزراء وليست هناك تقاليد مرعية في شأن هذا المجلس، وبالتالي رئي أن من الخير أن تحدد تفصيلاً اختصاصات مجلس الوزراء وفقاً للقواعد المتبعة عموماً في الدول الأخرى.

وعملاً بمبدأ الشورى، مع مراعاة مقتضيات سنّة التطور، نصت المادة (٤٣) من النظام الأساسي المؤقت على إنشاء مجلس تمثيلي يعبر عن رأيه في شكل توصيات، بمعنى أن المجلس له طابع استشاري، وقد سمي لذلك (مجلس الشورى).

وعلى ضوء ما تقدم من إيضاحات، يبدو جلياً أن النظام الأساسي المؤقت قد راعى الموازنة

بين الحقوق والصلاحيات من ناحية والضوابط والواجبات من ناحية أخرى، على النحو الذي تتطلبه التجربة إلى الاطمئنان على حسن ممارسة الحقوق والواجبات، والتمهيد لما وضع النظام المؤقت لتحقيقه من تهيئة الشعب للمشاركة في الحكم على نطاق أوسع عند تطبيق النظام الأساسي الكامل الدائم. وضماناً لقيام الأجهزة السياسية التي نظمها هذا النظام الأساسي المؤقت بالأعمال المنوطة بها على الوجه المرغوب فيه، مع عدم تعطيل نفاذ أي حكم من الأحكام الواردة في النظام الأساسي المؤقت، قضت المادة (٧٦) أنه كلما استلزم النظام الأساسي المؤقت صدور قانون لتنظيم مسألة معينة، ولم يكن مثل ذلك القانون قائماً بالفعل في تاريخ العمل بالنظام الأساسي المذكور، يستمر العمل بالتدابير التنظيمية السائدة في ذلك التاريخ حتى يصدر القانون اللازم، وحرصاً على عدم التراخي في إصدار تلك القوانين حتى يستكمل التنظيم السياسي مقوماته، مع مراعاة ما يقتضيه إعداد العدد الكبير من القوانين المذكورة من وقت وجهد، تضمنت المادة نفسها النص على أن تصدر القوانين التي يستلزمها النظام الأساسي المؤقت خلال سنتين ابتداءً من تاريخ العمل بهذا النظام، وما من شك في أن هذين النصين يقيمان دعائم الشرعية للتدابير التنظيمية الأساسية القائمة فعلاً، كما يعجلان بخطى استصدار التشريعات التي سوف تحل محل تلك التدابير ضبطاً للأمور.

وغني عن البيان أنه، مع اعتناق الدولة لمبادئ الأمم المتحدة والتزامها بقواعد القانون الدولي، سوف يطبق هذا النظام الأساسي المؤقت في الدولة على ضوء تلك المبادئ والقواعد وفي نطاقها.

المبحث الثاني

المقومات الأساسية في النظام الأساسي المؤقت المعدل

لم تعد الوثائق الدستورية تحتوي على ما ينظم السلطة وممارستها فقط، بل أصبحت تتناول المقومات الأساسية في المجتمع، وبحث هذه الموضوعات يأتي من قبيل تحديد أهداف سامية في المجتمع وتوفير الحماية لها من المشرع العادي، وذلك لما للنصوص الدستورية من علو على النصوص القانونية العادية[1]. وفي هذا الخصوص سوف نتناول موضوعين أساسيين في إطار المقومات الأساسية التي نص عليها النظام الأساسي المؤقت المعدل:

١. المبادئ الجوهرية لسياسة الدولة.

٢. الحقوق والواجبات العامة.

المطلب الأول - المبادئ الجوهرية لسياسة الدولة:

تناول الباب الثاني من النظام الأساسي المؤقت المعدل في المواد (٥،٦،٧،٨) بشكل موجز المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، وقد تضمنت ما يأتي:

أولاً: المبادئ السياسية.

ثانياً: المبادئ الاقتصادية.

ثالثاً: المبادئ الاجتماعية.

رابعاً: المبادئ الثقافية.

١- راجع بخصوص محتوى الدستور الباب الأول من الكتاب، ص٢٣.

أولاً - المبادئ السياسية:

بحث النظام الأساسي المؤقت المعدل في مادته الخامسة السمات الرئيسية للمبادئ السياسية وهي:

١. تحافظ الدولة على كيانها وتصون سلامة هذا الكيان وأمنه واستقراره وتدفع عنه كل عدوان بكل إمكاناتها.

٢. تؤمن الدولة بأن اتحاد الدول العربية في المنطقة ضرورة مصيرية تحتمها المصالح العربية العليا المشتركة في المنطقة خاصة وفي الوطن العربي الكبير عامة، وتكرس الدولة كل ما يمكن من جهودها لتأييد ذلك الاتحاد والعمل على تحقيقه في أنسب صورة تجمع بينها وبين تلك الدول الشقيقة التي تربطها بها أعمق الروابط جذوراً وأكثرها قوة وأشدها أصالة.

٣. تؤمن الدولة بأخوة العرب جميعاً، وتعمل على توثيق عرى التضامن مع شقيقاتها الدول العربية، وتسعى لتدعيم وحدة الأمة العربية، وتساند بكل قواها الجهد المشترك لخدمة ونصرة القضايا والمصالح العربية، وتؤيد الدولة تأييداً تاماً جامعة الدول العربية والأهداف العليا التي يرمي ميثاقها إلى تحقيقها.

٤. توجه الدولة عنايتها في كل المجالات لإرساء الأسس الصالحة لترسيخ دعائم الديمقراطية الصحيحة، وإقامة نظام إداري سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين، ويؤمن الاحترام للنظام العام ويصون أمن الوطن واستقراره ومصالحه العامة.

٥. تهدف السياسة الخارجية للدولة إلى توثيق أواصر الصداقة مع جميع الدول والشعوب الإسلامية خاصة والشعوب المحبة للسلام عامة على أساس من الاحترام المتبادل والمصلحة المشتركة وعدم التدخل في الشؤون الخارجية.

وتعتنق الدولة مبادئ ميثاق الأمم المتحدة التي تهدف إلى تدعيم حق الشعوب في تقرير مصيرها وإنماء التعاون الدولي لخير البشرية جمعاء وإشاعة السلام والأمن وإقامة علاقاتها فيما بينها على أساس العدل والمساواة في ظل أحكام القانون الدولي.

ثانياً- المبادئ الاقتصادية:

حدد النظام الأساسي المؤقت المعدل في مادته السادسة بحث سمات المبادئ الاقتصادية، وتتضمن هذه المبادئ ما يأتي:

١- الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وهي جميعاً حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون.

٢- تكفل الدولة حرية النشاط الاقتصادي في حدود الصالح العام، وللدولة أن تشرف على الاقتصاد الوطني لتوجيهه بما يضمن له السلامة لخير الوطن، وينظم القانون قواعد هذا الإشراف وحدوده وفقاً لمقتضيات الصالح العام.

٣- توجه الدولة النهضة الاقتصادية بالتخطيط العلمي والتعاون الفني مع المنظمات الدولية المتخصصة بما يحقق ازدهار البلاد وبما يضمن العيش الكريم للمواطنين.

ثالثاً- المبادئ الاجتماعية:

تناولت المادة (٧) من النظام الأساسي المؤقت المعدل بحث موضوع المبادئ الاجتماعية على النحو الآتي:

١- الأسرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، وينظم القانون الوسائل الكفيلة بحمايتها من كل عوامل الضعف وتدعيم كيانها وتقوية أواصرها والحفاظ على الأمومة والطفولة في ظلها.

٢- تعمل الدولة على تأصيل المبادئ الدينية الإسلامية القويمة في المجتمع وعلى تطهيره من جميع صور الانحلال الخلقي.

٣- ترعى الدولة النشء وتصونه من أسباب الفساد وتحميه من الاستغلال وتقيه شر الإهمال الجسماني والروحي.

٤- تسعى الدولة جاهدة لتوفير تكافؤ الفرص للمواطنين وتمكينهم من ممارسة حق العمل في ظل القوانين التي تحقق لهم العدالة الاجتماعية.

٥- تعمل الدولة بكل إمكاناتها لتجنيب المواطنين أسباب المرض والجهل والحاجة.

٦- توافر الدولة وسائل الرعاية الصحية للمواطنين.

٧- تضع الدولة نظاماً للضمان الاجتماعي يكفل المعونة للمواطنين في حالات الشيخوخة والمرض والكوارث وغيرها من الحالات المسببة للعجز.

رابعاً - المبادئ الثقافية:

بيّن النظام الأساسي المؤقت المعدل في مادته الثامنة المبادئ الثقافية على النحو الآتي:

١- التعليم دعامة أساسية من دعائم رقي المجتمع ورفاهه، وهو حق لكل مواطن، وتسعى الدولة لتحقيق إلزامية التعليم العام ومجانيته في كل المراحل.

٢- التعليم أداة الثقافة تكفله الدولة وترعاه.

٣- هدف التعليم هو إنشاء شعب قوي الجسم والتفكير والشخصية، مؤمن بالله، متحلٍّ بالأخلاق الفاضلة، معتز بالتراث العربي الإسلامي، مجهز بالمعرفة، مدرك لواجباته حريص على حقوقه.

٤- ترعى الدولة التراث الثقافي القومي وتحافظ عليه وتساعد على نشره، وتشجع العلوم والفنون والآداب والبحوث العلمية.

المطلب الثاني - الحقوق والواجبات:

خصص الباب الثالث من النظام الأساسي المؤقت المعدل لبحث موضوع الحقوق والواجبات العامة، وذلك في المواد ٩-١٦، فتناولت المادة (٩) واحدة من أهم المبادئ المتعلقة بالمساواة بين الناس، فنصت على أن الناس متساوون في الحقوق والواجبات العامة، وذلك دون التمييز بينهم بسبب العنصر أو الجنس أو الدين، وأشارت المادة العاشرة إلى واحدة من المبادئ الأساسية التي ترتكز عليها الحقوق، التي عادة ما تتناولها الدساتير الديمقراطية، بأن نصت المادة في فقرتها (أ) على أن لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يكون لها أثر

على ما يقع قبل هذا التاريخ، ومع مراعاة حكم الفقرة التالية يجوز النص في القانون على خلاف ذلك، وفي الفقرة (ب) نصت على أن لا يجرم أي فعل ولا توقع أي عقوبة إلا بمقتضى قانون سابق.

وأكدت المادة (١١) على أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، وللمتهم الحق في محاكمة عادلة، كما أن له الحق في الدفاع عن نفسه بالأصالة أو بالوكالة، وكفلت المادة (١٢) للناس حرمة مساكنها، فلا يجوز دخولها بغير إذن أهلها، إلا في الأحوال التي بينها القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه.

ونصت المادة (١٣) على أن حرية النشر والصحافة مكفولة وفقاً للقانون، وفيما يتعلق بالواجبات العامة فإن المادة (١٤) عدّت الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها.

ونصت المادة (١٥) على أن مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الدولة، ونصت المادة (١٦) على أن للملكية الفردية والجماعية حرمة، ولا يجوز نزعها إلا للمصلحة العامة وفقاً للقانون.

الفصل الثالث

السلطة في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل

وصفت المادة الأولى من النظام الأساسي المؤقت المعدل نظام الحكم في دولة قطر بأنه نظام ديمقراطي، ووزعت ممارسة السلطات العامة ما بين رئيس الدولة (الأمير) ومجلس الوزراء ومجلس الشورى والقضاء على النحو الآتي:

المبحث الأول

رئيس الدولة (الأمير)

الأمير هو رئيس الدولة وذاته مصونة واحترامه واجب، وأنيط حكم الدولة بموجب المادة (٢١) بأسرة آل ثاني، وهو حكم وراثي، وحدد وصف أسلوب التوارث بأنه ينتقل من الأب إلى أحد أبنائه، فإن لم يوجد فإلى من يختاره الأمير من أسرة آل ثاني، ويعين الأمير ولي العهد بأمر أميري بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقة أغلبيتهم على هذا التعيين.

وأناطت المادة(٢١) تنظيم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الحكم بقرار أميري يصدر لهذا الأمر.

وللأمير بقرار منه أن يعهد باختصاصات معينة إلى ولي العهد (المادة ٢٢)، وينوب ولي العهد عن الأمير في مباشرة صلاحياته وممارسة سلطاته أثناء غيابه خارج الدولة، ويرأس ولي العهد جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها.

ويمارس الأمير بموجب أحكام المادة (٢٣) الاختصاصات الآتية:

١. يمثل الدولة في الداخل واتجاه الدول الأخرى، وفي جميع العلاقات الدولية.

٢. يضع، بمعاونة مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة في جميع المجالات السياسة والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية بما يكفل للدولة أكبر قسط من النهوض في هذه المجالات وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا النظام الأساسي، ويكون له الإشراف الأعلى على تنفيذ هذه السياسة.

٣. يصدق على القوانين والمراسيم، ويصدرها، ويكون له الإشراف الأعلى على تنفيذها ضماناً لسيادة القانون، ولا تكون هذه التشريعات نافذة إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ويجب أن يتم نشرها في هذه الجريدة، بعد المصادقة عليها وإصدارها، خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ الإصدار، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ما لم ينص على تاريخ آخر في التشريع ذاته.

٤. يدعو مجلس الوزراء للانعقاد كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها، وله أن يطلب تقارير من مجلس الوزراء أو الوزراء عن أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.

٥. يتولى القيادة العليا للقوات المسلحة والإشراف الأعلى عليها.

٦. يعين الموظفين المدنيين والعسكريين ويعزلهم، وفقاً للقانون.

٧. يقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية.

٨. يعفو عن أي عقوبة أو يخففها.

٩. يمنح أوسمة الشرف، وفقاً للقانون.

١٠. أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا النظام الأساسي أو القانون.

وفيما يتعلق بممارسة بعض أوجه السيادة الخارجية، فإن الأمير يبرم المعاهدات بمرسوم، ويبلغها مجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدةالرسمية، ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية (المادة ٢٤).

وكإجراء دستوري متعارف عليه فإن المادة (٢٧) نصت على أنه «إذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير يقتضي تنظيمها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقداً، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القوانين، على أن لا تكون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، وتعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى لاستشارته فيها في أول اجتماع له». ويلاحظ أن إصدار هذه المراسيم يستدعي توافر عدد من الشروط هي:

١. قيام أحوال استثنائية.

٢. عدم انعقاد مجلس الشورى.

٣. عدم مخالفة هذه المراسيم للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة.

٤. عرض هذه المراسيم على مجلس الشورى لاستشارته فيها في أول اجتماع له.

المبحث الثاني

مجلس الوزراء

يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء السلطة التنفيذية على النحو المبين في النظام الأساسي (المادة ١٨)، وعلى هذا الأساس يقوم مجلس الوزراء بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته وفقاً لهذا النظام الأساسي وأحكام القانون (المادة ٢٨)، ويتولى الأمير تعيين رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ويقبل استقالتهم، ويعفيهم من مناصبهم بأمر أميري، ويجوز له أن يعهد إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير بمهام وزارة أو أكثر وفقاً لما يتضمنه الأمر الأميري بالتعيين (المادة ٢٩).

واشترطت المادة (٣٠) من النظام الأساسي المؤقت المعدل أن لا يلي الوزارة إلا من كانت جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر، وجاء النص مطلقاً، بمعنى أنه لا يجوز تولي الوزارة لمن اكتسب الجنسية القطرية.

وفي الوقت الذي يعين فيه رئيس الوزراء بأمر أميري، فإن الوزارة أيضاً يكون تشكيلها بأمر أميري بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، ويحدد القانون صلاحيات الوزراء ويعين اختصاصات الأجهزة الحكومية الأخرى، وعليه فإن الأمير إذا كان يمارس سلطته باختيار رئيس مجلس الوزراء، فإن اختيار الأمير للوزراء يكون بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، وهو مبدأ معمول به في الأنظمة التي تأخذ بالنهج البرلماني في الحكم.

وألزم النظام الأساسي المؤقت المعدل بموجب المادة (٣٢) أن يؤدي رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، قبل توليهم مناصبهم أمام الأمير اليمين التالية: «أقسم بالله العلي العظيم أن أكون مخلصاً للدولة، وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية، والنظام الأساسي للحكم، وقوانين البلاد، وأن أؤدي واجباتي بأمانة وذمة وشرف، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ محافظة تامة على كيان الدولة وسلامة أراضيها».

وأناطت المادة (٣٣) من النظام الأساسي المؤقت المعدل برئيس مجلس الوزراء رئاسة

جلسات المجلس وإدارة مناقشاته، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة تحقيقاً لوحدة الأجهزة الحكومية وتكامل نشاطها، ويوقع، باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه، القرارات التي يصدرها المجلس، ويرفع إلى الأمير قرارات المجلس المتعلقة بالشؤون التي يصدر بتحديدها قرار أميري للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي، علماً أن الفقرة (٤) من المادة (٢٣) من النظام الأساسي تشكل استثناء من حكم المادة (٣٣)، وذلك عندما يدعو الأمير مجلس الوزراء للانعقاد، فإن رئاسة الجلسات التي يحضرها تكون له. وبوصف مجلس الوزراء هيئة تنفيذية عليا فإن المادة (٣٤) من النظام الأساسي أناطت به إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً لهذا النظام الأساسي وأحكام القانون، ويتولى مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية:

١. اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء الرأي فيها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي.

٢. اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات كل فيما يخصه لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها.

٣. الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات وأحكام المحاكم.

٤. إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية والهيئات العامة وفقاً للقانون.

٥. الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.

٦. تعيين الموظفين وعزلهم متى كان هذا التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الأمير، أو في اختصاص الوزراء، وفقاً للقانون.

٧. الرقابة العليا على سلوك موظفي الحكومة وسير العمل فيها بوجه عام.

٨. رسم القواعد الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون.

٩. إدارة مالية الدولة ووضع مشروع ميزانيتها العامة طبقاً لهذا النظام الأساسي وأحكام القانون.

١٠. اعتماد المشروعات الاقتصادية ووسائل تنفيذها.

١١. الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج، وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية وفقاً لأحكام القانون.

١٢. إعداد تقرير في كل أول سنة مالية يتضمن عرضاً تفصيلياً للأعمال المهمة التي أنجزت داخلياً وخارجياً مقروناً بخطة ترسم أفضل الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الشاملة للدولة وتوفير أسباب تقدمها ورخائها وتثبيت أمنها واستقرارها، وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا النظام الأساسي، ويرفع هذا التقرير للأمير لإقراره.

١٣. أي اختصاصات أخرى يخولها هذا النظام الأساسي أو القانون.

وعملاً بمبدأ المسؤولية الوزارية فإن رئيس مجلس الوزراء و الوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسؤول مسؤولية فردية أمام الأمير عن طريق أداء واجباته وممارسة صلاحياته (المادة ٣٥).

وكتقليد دستوري معمول به في الأنظمة السياسية، فإن النظام الأساسي عدّ مداولات مجلس الوزراء سرية، وتصدر قراراته بحضور أغلبية الأعضاء وبموافقة أغلبية الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية، ويضع المجلس لائحته الداخلية اللازمة لتنظيم أعماله وسائر الإجراءات الأخرى (المادة ٣٦).

وتنشأ لمجلس الوزراء سكرتارية عامة تزود بالعدد اللازم من الموظفين، ويخلو منصب الوزير استناداً لأحكام المادة (٣٧) من النظام الأساسي في الحالات التالية:

أ - عند وفاته.

ب - إذا أعفاه الأمير من منصبه أو قبل استقالته.

جـ - إذا أدين في جريمة مخلة بالشرف (المادة ٣٧).

ومنع النظام الأساسي بموجب المادة (٣٨) الوزراء أثناء توليهم مناصبهم أن يزاولوا أي عمل مهني أو تجاري أو أن يدخلوا في معاملة تجارية مع الدولة، ويجب أن يستهدف سلوكهم جميعاً إعلاء كلمة الحق والصالح العام وإنكار المصالح الذاتية إنكاراً كلياً، كما يمتنع على الوزراء أن يستغلوا مراكزهم الرسمية بأي صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصلهم به علاقة خاصة، ويحدد القانون مساءلتهم، كما يحدد طريقة هذه المساءلة (المادة ٣٨)، وأناط النظام الأساسي بالقانون تعيين مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء جميع الأحكام الخاصة بالوزارة.

المبحث الثالث

مجلـــس الشـــــورى

أناط النظام الأساسي المؤقت المعدل بمجلس الشورى تقديم المشورة، فنصت المادة (١٧) على أن (يصدر الأمير القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا النظام الأساسي)، وأشارت المادة (٤٠) إلى أن (ينشأ مجلس شورى ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، ويسمى هذا المجلس (مجلس الشورى)، ويعبر مجلس الشورى عن رأيه بشكل توصيات).

وتعود فكرة إنشاء مجلس للشورى يساهم في تقديم الرأي والمشورة إلى الفكرة التي أقدم على تنفيذها حاكم البلاد عام ١٩٦٤، وذلك بتكوين مجلس استشاري يضم أعضاء من الأسرة الحاكمة، إلا أن هذه الفكرة، وبالرغم من وضع قانون لها برقم (٦) لسنة ١٩٦٤، كانت محدودة ولم تستمر، وبقي هذا الموضوع معطلاً إلى أن تبني لاحقاً بشكل متطور في النظام الأساسي المؤقت في عام ١٩٧٠. وسنتناول فيما يلي بحث جوانب تتعلق بمجلس الشورى من ناحية تكوينه وعمله.

المطلب الأول - تكوين مجلس الشورى:

مر تكوين مجلس الشورى بمراحل منذ عام ١٩٦٤ على النحو الآتي:

المرحلة الأولى: إنشئ مجلس الشورى بموجب القانون رقم (٦)لسنة ١٩٦٤[١]، وحددت المادة الثانية من القانون المذكور أسلوب تكوينه بأن ينشأ مجلس استشاري يسمى مجلس الشورى تناط رئاسته بالحاكم ويضم في عضويته كل من:

١. نائب الحاكم نائباً للرئيس.

٢. خمسة عشر عضواً يصدر بتعيينهم مرسوم، ويكون اختيارهم من أعضاء الأسرة الحاكمة.

١- انظر نص القانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ في الجريدة الرسمية، العدد الثالث لسنة ١٩٦٤.

وقد حددت مدة العضوية في المجلس بسنتين، وأجاز القانون إعادة اختيار من انتهت مدته من الأعضاء (المادة ٤)، كما أشار القانون في المادة السادسة إلى أنه إذا خلا محل أحد الأعضاء بالاستقالة أو لأي سبب آخر اختير عضو جديد بدله بمرسوم يصدر في ظرف شهر من خلو المحل. ويلاحظ في خصوص العضوية أنها:

- حصرت بأفراد العائلة الحاكمة.
- حددت مدة العضوية بسنتين مع جواز إعادة اختيار من انتهت مدته من الأعضاء.

المرحلة الثانية: وبدأت بصدور النظام الأساسي المؤقت عام ١٩٧٠ الذي أشار في مقدمته إلى أنه (... لهذا وأخذاً بسنة التطور رئي من الخير إصدار هذا النظام الأساسي المؤقت ليحقق مزيداً من الحريات السياسية وضمانات العدل والمساواة في شتى الميادين، كما يوطد دعائم الشورى في الحكم بإنشاء مجلس للشورى يفسح المجال للإفادة بصورة فعالة من مشاركة القادرين من المواطنين بالرأي والمشورة في إدارة شؤون البلاد). وفيما يتعلق بتكوين المجلس فإن المادة (٤٤) نصت على أن يتألف مجلس الشورى من:

١. عشرين عضواً ينتخبون على الوجهة المبيّنة في هذا النظام الأساسي.
٢. الوزراء.
٣. للحاكم أن يصدر قراراً بتعيين عدد من الأعضاء لا يتجاوز ثلاثة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك.

علماً بأن المادة (٤٥) من النظام الأساسي المؤقت نصت على تقسيم إمارة قطر إلى عشر دوائر انتخابية، وتحدد هذه الدوائر بقانون، وتنتخب كل دائرة أربعة أعضاء يختار الحاكم اثنين من بينهم ليكونوا أعضاء عن الدائرة بمجلس الشورى. ولتنظيم عملية الانتخاب فقد صدر القانون رقم (٩) لسنة ١٩٧٠ بتنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى في قطر [١]، الذي بموجبه منح حق الانتخاب لكل قطري من الذكور البالغين من العمر (١٨) سنة ميلادية كاملة، على أن يستثنى من

١- انظر نص القانون رقم (٩) لسنة ١٩٧٠ في الجريدة الرسمية، العدد السادس، لسنة١٩٧٠.

ذلك القطريون العاملون في القوات المسلحة والشرطة.

وحددت المادة (٤٦) من النظام الأساسي المؤقت الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس وهي:

١. أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.
٢. أن لا يقل سنه عند انتخابه عن (٢٤) سنة ميلادية.
٣. أن لا يكون قد سبق الحكم عليه بجريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

ولم يكتف النظام الأساسي بهذه الشروط، إنما نص على أن يراعى في اختيار أعضاء مجلس الشورى أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة (المادة ٧).

وعلى هذا الأساس فإن المجلس ضم ثلاثة أنواع من الأعضاء هم:

- الأعضاء المنتخبون.
- الأعضاء الذين عُيّنوا من قبل الحاكم.
- أعضاء بحكم مناصبهم الرسمية (الوزراء).

ويلاحظ بخصوص العضوية في مجلس الشورى كما أقرها النظام الأساسي المؤقت:

١. تنوع صفات الأعضاء بين المنتخبين والمعينين بحكم مناصبهم، وباختيار الحاكم.
٢. لم تحدد مدة لعضوية العضو في المجلس، بل حددت مدة المجلس بثلاث سنوات.
٣. اعتماد أسلوب الانتخاب غير المباشر بالنسبة للأعضاء المنتخبين، وذلك بأن من يفوز في الانتخابات لا يصبح عضواً في المجلس، إنما يتوقف الأمر على اختيار الحاكم لاثنين من بين الأربعة الفائزين في كل دائرة انتخابية.

المرحلة الثالثة: وتبدأ هذه المرحلة بصدور النظام الأساسي المؤقت المعدل عام ١٩٧٢، الذي اعتمد صيغة جديدة لتكوين المجلس، فنصت المادة (٤١) منه على أن (يتألف مجلس الشورى من

عشرين عضواً يصدر بتعيينهم أمر أميري، ويجوز للأمير أن يعين عدداً آخر من الأعضاء لا يجاوز أربعة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك)، وبذلك تكون العضوية:

١. تحددت وجوبياً بعشرين عضواً معينين من قبل الأمير.

٢. تضم أربعة أعضاء يعينون جوازياً من قبل الأمير.

وبذلك تكون الصيغة التي اعتمدها النظام الأساسي المؤقت المعدل قد تجاوزت صيغة الانتخاب السابقة التي أخذ بها النظام الأساسي المؤقت الصادر سنة ١٩٧٠ لاختيار بعض أعضاء المجلس، وبهذا الخصوص يذكر الدكتور حسن كامل مستشار دولة قطر أن عدم الأخذ بنظام الانتخاب في القانون الأساسي المؤقت المعدل يرجع إلى أسباب عديدة أهمها:

١. عدم تمرس الشعب على نظام الانتخاب وعدم معرفته به، إذ لم تشهد البلاد إطلاقاً مثل هذا الأمر، اللهم إلا إذا استثنينا ما يجري على نطاق ضئيل بالنسبة لمجالس إدارات أنشطة صغيرة، الذي كان يتم في الغالب بالانتخاب العلني دون السري.

٢. حداثة عهد نظام الانتخاب في منطقة الخليج عموماً وعدم تعود الشعب عليه، فالدول جميعها في مرحلة الانتقال من النظام العشائري القبلي إلى مرحلة الحكم الحديث، مع ما يترتب عليه من عدم نضج الإدراك السياسي واكتمال الوعي السياسي عند اللجوء إلى مثل هذا الأسلوب.

٣. أن مبدأ التعيين الذي يطبق على مجلس الشورى في البلاد هو مبدأ معمول به بصورة عامة في كل الدول الحديثة العهد بالنظم الدستورية، خاصة خلال المرحلة الأولى من مراحل تطبيق هذه النظم كما نوهت المذكرة التفسيرية بذلك.

٤. نتيجة للاعتبارات سالفة الذكر أدركت السلطة التنفيذية صاحبة السلطة التقديرية أنها أقدر على معرفة الشخصيات صاحبة الكفاءة، الأمر الذي يعكسه قلة عدد السكان واتجاهاتهم، وأن أسلوب الانتخاب ربما قد لا يتيح لهذه الكفاءات أن تجد طريقها إلى المجلس.

٥. وهناك اعتبار آخر وهو أنه من بين المبادئ المسلم بها أن نظام الانتخاب وأدواته الأخرى

تكون مقبولة وراسخة من جهة، وتتطلب المزيد من الوقت الكافي والتجربة حتى يرسخ من جهة أخرى، مع عدم نسيان أن ذلك كله بالطبع يعود في الوقت الحاضر إلى عدم الوعي والإدراك السياسي، فضلاً عن انتشار الثقافة، وبعبارة أخرى فإن الخلفية السياسية والقاعدة التعليمية الثقافية للممارسة الدستورية لذلك النوع من أنواع الممارسة ما زالت ضئيلة، الأمر الذي يفرض مبدأ التدرج بالنسبة لقطر[1].

ولم يستقر عدد أعضاء مجلس الشورى الذي حدده النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة ١٩٧٢ وكان محل تغييرات عديدة، فبموجب القرار الأميري رقم (١١) لسنة ١٩٧٢[2] عدلت المادة رقم (٤٢) لتصبح على النحو الآتي: (يتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً يصدر بتعيينهم قرار أميري، ويجوز للأمير أن يعين عدداً آخر من الأعضاء لا يجاوز عشرة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك)، وعلى هذا الأساس أصبح المجلس يتكون من:

١. عشرين عضواً يعيّنون وجوبياً بقرار أميري.

٢. عشرة أعضاء يعينون جوازياً من قبل الأمير إذا اقتضى الصالح العام ذلك.

التعديل الآخر لعدد أعضاء مجلس الشورى تم بموجب القرار الأميري رقم (٣٤) لسنة ١٩٩٦[3]، فقد عدلت المادة (٤١) على النحو الآتي: (يتألف مجلس الشورى من خمسة وثلاثين عضواً يصدر بتعيينهم قرار أميري، ويجوز للأمير أن يعين عدداً آخر من الأعضاء إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك)، وبذلك أصبح عدد أعضاء المجلس على النحو الآتي:

١. خمسة وثلاثون عضواً يعينون وجوبياً، بموجب قرار أميري.

٢. عدد غير محدد من الأعضاء يعينون جوازياً من قبل الأمير إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك.

وهذا العدد في شكله الأخير هو المعتمد حالياً في عدد أعضاء مجلس الشورى، أي خمسة وثلاثين عضواً.

١- يوسف عبيدان، مصدر سابق، ص٨١-٨٢.

٢- انظر نص القرار في الجريدة الرسمية، العدد الخامس لسنة ١٩٩٦.

٣- انظر نص القرار في الجريدة الرسمية، العدد الثالث عشر لسنة ١٩٩٦.

ولم يرافق التعديل في عدد أعضاء مجلس الشورى تغييراً في الشروط المطلوب توافرها في أعضاء المجلس، كما أن مدة العضو في المجلس لم تحدد، وإنما ارتبطت بمدة المجلس المحددة بست سنوات ميلادية بعدما كانت ثلاث سنوات، وعلى هذا الأساس فإن العضوية ترتبط بمدة المجلس نفسه. وفي حالة خلو محل أحد أعضاء مجلس الشورى قبل نهاية مدته لأي سبب من الأسباب يعين الأمير عضواً آخر في خلال شهر من تاريخ إعلان المجلس هذا الخلو، وتكون مدة هذا العضو الجديد لنهاية مدة سلفه، التي هي الأخرى تكون مرتبطة بنهاية مدة المجلس، وإذا وقع الخلو في خلال الشهرين السابقين على انتهاء المدة فلا يجري إحلال عضو بديل.

ومنحت المادة (٦٢) الأمير حق إسقاط العضوية عن عضو المجلس إذا فقد العضو الثقة والاعتبار، وألزمت المادة (٤٨) عضو مجلس الشورى بأن يقسم أمام المجلس وقبل أن يتولى أعماله في المجلس اليمين التالية: «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لدولة قطر، وللأمير، وأن أحافظ على سلامة الدولة، وأن أرعى مصالح الشعب، وأن أحترم النظام الأساسي للحكم وقوانين البلاد، وأن أؤدي أعمالي في المجلس ولجانه بالأمانة والصدق».

المطلب الثاني - انعقاد المجلس:

استناداً إلى أحكام المادة (٥٠) من النظام الأساسي فإن الأمير يفتتح دور الانعقاد السنوي لمجلس الشورى ويلقي فيه خطاباً يتضمن بيان أحوال البلاد، وأهم ما تم من إنجازات، وما تعتزم الدولة إجراءه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد.

ويكون اجتماع مجلس الشورى في العاصمة، ويجوز للأمير دعوته للانعقاد في جهة أخرى، واجتماع مجلس الشورى في غير المكان القانوني لا يكون شرعياً وتعد أحكامه باطلة بحكم القانون (المادة ٥٢)، وحددت مدة انعقاد مجلس الشورى بثمانية أشهر على الأقل في السنة، ويجب أن يعقد المجلس شهرياً خلال هذه المدة (المادة ٥٣).

وأشارت المادة (٥٤) من النظام الأساسي إلى أن يدعو الأمير مجلس الشورى لعقد أول اجتماع له في ظرف مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ نشر الأمر الأميري المتضمن أسماء أعضاء مجلس الشورى في الجريدة الرسمية.

كما أن للأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً (المادة ٥٥)، وأن للأمير أن يدعو مجلس الشورى لاجتماع غير عادي، وذلك في حالة الضرورة أو بناء على طلب بذلك موقع عليه من أغلبية أعضاء مجلس الشورى، ومنع النظام الأساسي اجتماع مجلس الشورى دون دعوة في غير مدة الانعقاد وإلا يكون اجتماعه باطلاً وتبطل بحكم القانون التوصيات التي يصدرها، كما لا يجوز في الاجتماع غير العادي أن ينظر مجلس الشورى في غير الأمور التي دعي من أجلها (المادة ٥٦).

المطلب الثالث - اختصاصات المجلس:

حدد الدور الرئيسي لمجلس الشورى بموجب أحكام النظام الأساسي، فنصت المادة (٤٠) على أن ينشأ مجلس للشورى ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات، ويتبين من هذا النص أن دور المجلس يتحدد بالدور الاستشاري الذي يأخذ شكل التوصيات حصراً.

وتناولت المادة (٥١) من النظام الأساسي ذكر اختصاصات المجلس على النحو الآتي:

أولاً: مناقشة ما يلي:

١. السياسة العامة للدولة من النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية التي تعرضها عليه الحكومة.

٢. شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية.

٣. مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.

٤. مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة.

ثانياً: طلب البيانات عن أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصه من مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسية العامة للحكومة، ومن الوزير المختص بالنسبة للمسائل التي تدخل باختصاص وزارته.

ثالثاً: تقديم التوصيات وإبداء الرغبات فيما يتعلق بالمسائل المشار إليها في الفقرتين السابقتين.

ومنع النظام الأساسي مجلس الشورى من التدخل في الأعمال التي تكون من اختصاص السلطة التنفيذية أو القضاء (المادة ٥١).

وضمن النظام الأساسي عدم مؤاخذة عضو مجلس الشورى بحال من الأحوال عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال موضوعية بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس، وتجوز محاكمة العضو بسبب ما يقع منه في المجلس أو لجانه من قذف أو سب في أي شخص كان.

المطلب الرابع- التنظيم الداخلي للمجلس:

يضم مجلس الشورى عدداً من الأجهزة والتشكيلات هي:

١. أجهزة المجلس.

٢. السكرتارية العامة للمجلس.

١. **أجهزة المجلس:** يضم مجلس الشورى ثلاثة أجهزة هي:

أ - رئاسة المجلس.

ب - مكتب المجلس.

جـ - لجان المجلس.

أ- **رئاسة المجلس:** وتضم رئيس المجلس ونائب الرئيس، فبموجب المادة (٤٤) من النظام الأساسي ينتخب المجلس بالاقتراع السري وبالأغلبية السرية رئيساً ونائباً للرئيس في أول جلسة لدور الانعقاد العادي السنوي، ويرأس هذه الجلسة الأولى أكبر الأعضاء سناً، وتبين المادة (٩) من اللائحة الداخلية للمجلس أن مدة الرئيس ونائبه تستمر حتى نهاية اليوم السابق لافتتاح دور الانعقاد العادي التالي، كما تشير إلى أنه عند تساوي أكثر من مرشح في الحصول على تلك الأغلبية يجري الانتخاب بطريق القرعة، وأجازت المادة (٤٤) من النظام الأساسي إعادة انتخاب رئيس مجلس الشورى ونائبه.

وحددت المادة (١٠) من اللائحة الداخلية للمجلس الاختصاصات التي يتولاها رئيس المجلس وهي:

١. الإشراف العام على جميع أعمال المجلس وأجهزته وعلى مراعاة تطبيق أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل واللائحة الداخلية للمجلس[١].

٢. رئاسة الجلسات وافتتاحها وإدارتها وإعلان انتهائها، وإدارة المناقشات، والإذن في الكلام، وتلقي الأسئلة وتوجيهها، وطرح الموضوعات للتصويت وإعلان نتيجته.

٣. الاشتراك في المناقشات.

٤. ضبط الأمن والنظام داخل المجلس، وطلب معونة رجال الشرطة عند الاقتضاء.

٥. الإشراف على تحضير ميزانية المجلس وحسابه الختامي وعرضهما على مكتب المجلس لمناقشتهما، ثم على المجلس لإقرارهما، والإشراف على الصرف من الميزانية بعد اعتمادها طبقاً للقانون.

٦. الإذن بحضور الزوار جلسات المجلس وإخراجهم منها إذا أخلوا بنظامها.

٧. تمثيل المجلس في اتصاله بالهيئات الأخرى والأفراد والجهات الأجنبية التي يختص المجلس بالاتصال بها.

ويحل محل الرئيس عند غيابه لأي سبب من الأسباب نائب الرئيس، وعند غيابهما معاً تكون الرئاسة لأحد المراقبين بالتناوب بينهم أسبوعياً، فإن غاب هؤلاء جميعاً عقدت الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سناً، ويتولى من يحل محل الرئيس جميع اختصاصاته طوال فترة غيابه وفقاً للمادة (١١) من اللائحة الداخلية للمجلس، علماً أن المجلس يتولى بموجب المادة (١٢) الفقرة (٢) من اللائحة الداخلية انتخاب المراقبين بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية في أول جلسة لدور الانعقاد العادي السنوي، وفي حال خلو مكان الرئيس أو نائبه أثناء دور الانعقاد العادي السنوي لأي سبب من الأسباب ينتخب المجلس من يحل محله خلال أسبوعين من تاريخ الخلو وفقاً للمادة (١١) من اللائحة الداخلية للمجلس.

١- انظر نص اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في الجريدة الرسمية، العدد الخامس لسنة ١٩٧٩.

ب- **مكتب المجلس:** بموجب أحكام المادة (٤٩) من النظام الأساسي المؤقت المعدل يكون لمجلس الشورى مكتب يتألف من الرئيس ونائبه ومراقبين، وأشارت الفقرة (١) من المادة (١٢) من اللائحة الداخلية للمجلس إلى عدم جواز إجراء أي مناقشة في المجلس أو اختيار اللجان قبل تشكيل هذا المكتب، ويجتمع مكتب المجلس بدعوة من الرئيس، ويتولى:

١. الإشراف على تحرير محاضر الجلسات، والفصل فيما يحيله المجلس من اعتراضات على مضمون هذه المحاضر.

٢. النظر في مشروع الميزانية السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامي بناء على إحالتهما إليه من الرئيس، وذلك قبل عرضهما على المجلس لإقرارهما.

٣. ترشيح الوفود لتمثيل المجلس في الداخل أو الخارج، وعرض هذه الترشيحات على المجلس للبت فيها، وتعرض هذه الوفود على المكتب تقارير عن مهامها قبل عرضها على المجلس.

٤. ممارسة اختصاصات رئيس المجلس الإدارية بناء على طلبه، فيما بين أدوار الانعقاد.

٥. متابعة أعمال اللجان ومعاونتها في وضع القواعد المنظمة لهذه الأعمال والتنسيق بين أوجه نشاطها.

٦. الإشراف المباشر على السكرتارية العامة ومتابعة أعمالها ومعاونتها في وضع القواعد المنظمة لهذه الأعمال والتنسيق بين أوجه نشاطها.

٧. جميع المسائل الأخرى التي تحال إليه من المجلس أو الرئيس.

جـ - **اللجـــان:** يؤلف مجلس الشورى من بين أعضائه خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لأعماله، ويجوز لهذه اللجان أن تباشر مهامها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرضها عليه عند اجتماعه (المادة ٥٧).

وحددت هذه اللجان بموجب المادة (١٥) من اللائحة الداخلية للمجلس، وهي:

١. لجنة الشؤون القانونية والتشريعية.

٢. لجنة الشؤون المالية والاقتصادية.

٣. لجنة الخدمات والمرافق العامة.

٤. لجنة الشؤون الداخلية والخارجية.

٥. لجنة الشؤون الثقافية والإعلام.

على أن تتألف كل لجنة من خمسة أعضاء على الأقل، وأن يشترك كل عضو من أعضاء المجلس في إحدى اللجان الدائمة، وأجازت اللائحة الداخلية للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى دائمة أو مؤقتة حسب حاجة العمل، وذلك بموجب المادة (١٥).

٢) السكرتارية العامة للمجلس:

أشارت المادة (٤٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى إلى أن تنشأ سكرتارية عامة تزود بالعدد اللازم من الموظفين، وعلى هذا الأساس خُصّص الباب الخامس من اللائحة الداخلية لموضوع السكرتارية العامة، فنصت المادة (١٠٧) من اللائحة الداخلية على أن تشكل السكرتارية العامة لمجلس الشورى من سكرتير عام تكون له الرئاسة وعدد كاف من الموظفين الفنيين والكتبة ذوي الكفاية، وتضم الأقسام التالية:

١. قسم الشؤون الفنية.

٢. قسم التحرير والترجمة.

٣. قسم الإعلام والعلاقات العامة.

٤. قسم الشؤون المالية والإدارية.

وبينت اللائحة الداخلية في المادة (١٠٨) طريقة تعيين السكرتير العام وسائر الموظفين في السكرتارية، فنصت على أن تصدر بترشيح السكرتير العام وسائر موظفي السكرتارية العامة توصية من رئيس مجلس الشورى بعد موافقة مكتب المجلس، ويتولى السكرتير العام الاختصاصات التي تخولها له هذه اللائحة، وعلى وجه الخصوص الصلاحيات الآتية:

١. الإشراف على جميع أقسام السكرتارية العامة، وتوزيع العمل بينها، ورقابة أداء كل

منها لواجباته، ويعرض مديرو الأقسام نتائج أعمالها عليه تمهيداً لعرضها على مكتب المجلس.

٢. حضور جلسات مجلس الشورى واللجان، دون أن يكون له حق الاشتراك في التصويت، ويجوز بموافقة المجلس أو اللجان أن يحضر جلساتهما السرية.

٣. ممارسة الصلاحيات المخولة قانوناً لمدير الإدارة بالنسبة لشؤون السكرتارية العامة وموظفيها وعمالها.

٤. أي اختصاصات أخرى تحال إليه من المجلس أو الرئيس أو مكتب المجلس، وذلك وفقاً للمادة (١٠٩) من اللائحة الداخلية للمجلس.

وأجازت اللائحة الداخلية تعيين سكرتير عام مساعد لمعاونة السكرتير العام في أداء واجباته، ويحل محل السكرتير العام عند غيابه لأي سبب من الأسباب وتكون له صلاحياته (المادة ١١٠ من اللائحة الداخلية).

ويختص كل قسم من أقسام السكرتارية بالاختصاصات التالية:

أولاً- قسم الشؤون الفنية:

١. إعداد مشروع جدول أعمال كل جلسة من جلسات المجلس وما يلحق به من بيانات إيضاحية وأبحاث قانونية.

٢. إعداد مشروعات التوصيات والرغبات التي يتخذها المجلس ورفعها للرئيس عن طريق السكرتير العام لعرضها على المجلس لإقرار نصها النهائي.

٣. القيام بأعمال السكرتارية الفنية للجان التابعة للمجلس.

٤. إعداد مشروعات محاضر جلسات المجلس ومحاضر لجانه.

٥. الإشراف على مكتبة المجلس وتزويدها بالمراجع الضرورية.

٦. أي اختصاصات أخرى يعهد بها إليه من المجلس أو الرئيس أو مكتب المجلس (المادة ١١٢ من اللائحة الداخلية).

ثانياً- قسم التحرير والترجمة:

١. إعداد مشروعات المكاتبات التي تتطلبها ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته.

٢. القيام بأعمال الترجمة التي يكلف بها من اللغة العربية وإليها.

ثالثاً- قسم الإعلام والعلاقات العامة:

١. الاتصال بوسائل الإعلام المختلفة وتزويدها بأخبار المجلس للتعريف بأعماله ونشاطاته.

٢. اتخاذ التدابير اللازمة لضيافة الوفود الزائرة لمجلس الشورى وتنظيم الحفلات.

٣. إطلاع الوفود الزائرة للمجلس على نشاطات الدولة وإنجازاتها.

رابعاً- قسم الشؤون الإدارية والمالية:

١. إعداد مشروع الميزانية السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامي.

٢. مسك حسابات المجلس.

٣. إعداد البيانات المالية الخاصة بمكافأةأعضاء المجلس.

٤. الاضطلاع بجميع الشؤون المالية والإدارية الخاصة بموظفي السكرتارية العامة وفقاً للقوانين واللوائح المنظمة للوظائف العامة المدنية.

٥. حفظ الوثائق والسجلات الخاصة بالمجلس.

٦. تسلم البريد وتصديره وقيد المكاتبات الواردة والصادرة، وضبط حركة الملفات.

٧. القيام بأعمال المشتريات وفقاً للقانون.

المبحث الرابع

القضـــاء

خصص الفصل الخامس في الباب الرابع من النظام الأساسي المؤقت المعدل للقضاء، والقضاء هو الهيئة الأمينة على تطبيق القانون على الوقائع والمنازعات التي ترفع إليها.

وقد ثار خلاف حول هذه الهيئة، فقال بعض الفقهاء إنها ليست سلطة مستقلة، بل هي جزء من السلطة التنفيذية، في حين قال آخرون إنها سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

واستقلال القضاء كان أسبق من ظهور مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك للشعور الذي تولد لدى الجماعة منذ القدم بضرورة هذا الاستقلال كفالة لعدالة القضاء.

وجاءت معالجة النظام الأساسي المؤقت المعدل لموضوع القضاء موجزة، فهي لا تتعدى مادتين، فبموجب المادة (٦٥) فإن القضاء هو دعامة أساسية للحكم في الدولة، وأن القضاة مستقلون في أداء اختصاصاتهم، ولا يجوز لأي جهة التدخل في سير العدالة، واستناداً لأحكام المادة (٦٦) فإن النظام الأساسي أناط تعيين النظام القضائي بقانون وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي، وعلى هذا الأساس صدرت ثلاثة قوانين تباعاً في هذا الخصوص، هي القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بنظام المحاكم العدلية[١]، والقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون السلطة القضائية، وأخيراً القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون السلطة القضائية[٢].

١- نشر في الجريدة الرسمية، العدد (٧) لسنة ١٩٧١م.

٢- نشر في الجريدة الرسمية، العدد (٩) لسنة ٢٠٠٣م.

الباب الثالث

التنظيم الدستوري

في ظل دستور قطر الدائم

لسنة ٢٠٠٤

الفصل الأول

حياة الدستور

المبحث الأول

إقامة الدستور الدائم

تتأثر طرق نشأة الدساتير بنوع الحكم الذي يراد الأخذ به، وكما سبق وأن بينا فإن هناك طريقتين رئيسيتين لإقامة الدساتير هما الطرق الديمقراطية والطرق غير الديمقراطية[١]، وفي الطرق الديمقراطية تظهر إرادة الشعب لوحده، ويتمثل ذلك في وضع الدستور إما عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة من الشعب أو عن طريق الاستفتاء الدستوري.

وفي العودة إلى التكييف القانوني لإقامة الدستور في دولة قطر لسنة ٢٠٠٤ نجد أن قراراً أميرياً قد صدر عام ١٩٩٩ أنشئت بموجبه لجنة لإعداد الدستور الدائم، وجاء في هذا القرار «نحن حمد بن خليفة آل ثاني أمير دولة قطر... إيماناً منا بأهمية ترسيخ أسس الممارسة الديمقراطية في حياتنا السياسية قررنا إنشاء لجنة تسمى (لجنة إعداد الدستور)»[٢].

وقد تكونت هذه اللجنة من (٣٢) عضواً في مختلف الاختصاصات[٣]، وحدد القرار المذكور عدداً من الضوابط الخاصة بعمل اللجنة، فنصت المادة الثالثة من القرار على تحديد مدة إنجاز اللجنة لوضع الدستور بأن لا تتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ صدور القرار الأميري الخاص بإنشاء اللجنة، وألزمت المادة الرابعة من القرار الأميري بأن تضع اللجنة نظاماً لعملها وغير ذلك من

١- راجع بخصوص طرق إقامة الدساتير، الباب الأول من الكتاب، ص٣١.

٢- انظر نص القرار الأميري في الجريدة الرسمية العدد الثامن لسنة ١٩٩٩.

٣- ضمت لجنة إعداد الدستور في عضويتها: الدكتور عبدالله بن صالح الخليفي (رئيساً)، السيد مبارك بن علي الخاطر (نائباً للرئيس)، والأعضاء: الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني، الشيخ عبد الله بن أحمد بن علي آل ثاني،الشيخ خالد بن محمد بن علي آل ثاني،الشيخ علي بن أحمد بن خليفة آل ثاني، الشيخ حمد بن ثامر بن محمد آل ثاني،الشيخ جاسم بن عبد الرحمن بن سعود آل ثاني، السيد عبد الله بن حمد العطية، السيدأحمد بن عبد الله آل محمود (عضواً مقرراً)، السيد حسن بن عبد الله الغانم، السيد علي بن سعيد الخيارين، السيد عبد الله بن صالح المانع، السيد شريدة سعد جبران الكعبي، السيد سعيد بن حمد السليطي، السيد جبر بن علي النعيمي، السيد عبد الله حسين صلات، د. محمد بن علي الكبيسي، د. يوسف محمد عبيدان فخرو، د. علي بن فطيس المري (عضواً مقرراً مساعداً)، السيد خالد بن أحمد السويدي، السيد علي بن سلطان العلي، السيد عبد العزيز بن أحمد المهندي، السيد مفتاح ثامر البادي، د. أحمد أبو شرباك المنصوري، د. علي بن سلطان الكواري، د. محمد بن صالح السادة، السيد خليفة صقر الهتمي، السيد سلطان حسن الضابت الدوسري، السيد محمد بن عجيان الأحبابي،السيد محمد حمد الناصر،السيد عبد الله بن علي المناعي.

القواعد اللازمة لمباشرة اختصاصاتها، وأن تختار في أول اجتماع لها سكرتيراً، واستناداً لأحكام المادة الخامسة من القرار فإن اللجنة تجتمع بدعوة من رئيسها، ولا تكون اجتماعاتها صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وتصدر توصياتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وأجازت المادة نفسها أن يحل نائب الرئيس محل الرئيس عند غيابه أو خلو منصبه.

وأجاز القرار الخاص بإنشاء اللجنة الدستورية في مادته السادسة للجنة أن تدعو لحضور اجتماعاتها من ترى دعوته من ذوي الخبرة والاختصاص للوقوف على رأيهم فيما يعرض لها من مسائل فنية دون أن يكون لأي منهم صوت معدود عند التصويت، كما أن للجنة بموجب المادة السابعة أن تنشئ لجاناً فرعية تضم كل منها عدداً من الخبراء والمختصين لمعاونتها في أداء مهامها، ويرأس كل لجنة فرعية أحد أعضاء اللجنة، وألزمت المادة التاسعة رئيس اللجنة بأن يرفع للأمير كل ستة أشهر تقريراً عن نتائج أعمال اللجنة، كما يرفع في نهاية مدة عمل اللجنة مشروع الدستور الدائم مشفوعاً بتوصيات اللجنة بشأنه.

ورسم أمير البلاد في خطابه الذي ألقاه في الاجتماع الأول للجنة إعداد الدستور الخطوط الرئيسية الأساسية التي تتضمن المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة في الأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتحديد الحقوق والواجبات العامة، وتنظيم سلطات الدولة ونظام الحكم فيها، وأشار الأمير في خطابه عن التطور الدستوري في قطر إلى أنه «مر بمراحل متعاقبة عكست درجات النمو لبلدنا، فقد صدر أول نظام سياسي مؤقت للحكم في قطر سنة ١٩٧٠ قبل أن تنال البلاد استقلالها، ثم عدل في سنة ١٩٧٢ بعد الاستقلال ليتواءم مع متطلبات هذه المرحلة الجديدة ومسؤولياتها، وأخذاً بسنة التطور والتدرج، وكان من الضروري بعد ذلك أن تكون خطتنا التالية هي إعداد دستور دائم للدولة ليتلاءم مع ما حققته بلادنا من إنجازات ويلبي تطلعاتنا وآمالنا ونحن على أبواب القرن الحادي والعشرين، ولتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية بقيام مجلس نيابي منتخب»[١].

وفي نهاية الأعوام الثلاثة التي حددها القرار الأميري لإنجاز لجنة الدستور أعمالها، رفعت اللجنة مشروع الدستور إلى سمو أمير البلاد، وجاء في كلمة رئيس لجنة إعداد الدستور «نتقدم

١- انظر نص خطاب الأمير، كتاب الوطن، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص٢٥.

إلى سموكم بمشروع الدستور الدائم للبلاد»، وقد تسلم أمير البلاد وثيقة مشروع الدستور في ٢ يوليو ٢٠٠٢[١].

وفي ١٥ أبريل ٢٠٠٣ أعلن أمير البلاد في اجتماع رسمي طرح الدستور الدائم للبلاد على الشعب القطري للاستفتاء العام[٢]، وعلى هذا الأساس صدر المرسوم رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٣، وجاء في المادة الأولى من المرسوم «القطريون والقطريات وفقاً لأحكام المادتين الأولى والسابعة من القانون رقم (٢) لسنة ١٩٦١ مدعوون للمشاركة في إقرار دستور للبلاد بإبداء رأيهم في مشروع الدستور، وذلك في استفتاء عام يجري يوم الثلاثاء الموافق ٢٩ أبريل ٢٠٠٣، ويكون الاستفتاء بالاقتراع العام السري المباشر، ويكون إبداء الرأي مرة واحدة بموجب المادة السادسة من المرسوم».

وعدّت المادة الحادية عشر مشروع الدستور موافقاً عليه إذا أقرته أغلبية الآراء الصحيحة التي أبديت في الاستفتاء[٣].

وعليه تكون قطر قد اختارت أسلوب الاستفتاء الدستوري في إقامة دستورها، وهذا الأسلوب كما وضحنا سابقاً أكثر الأساليب ديموقراطية في وضع الوثائق الدستورية، فالدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ قد أعدّ من قبل لجنة عينت بقرار من سمو أمير البلاد واقتصر دورها على تحضير مشروع الدستور فقط، وعرض بعد ذلك على الشعب لاستفتائه عليه، ويكون بذلك قد تمتع بالقيمة القانونية نتيجة موافقة المواطنين عليه بالاستفتاء الدستوري.

وبمقتضى أحكام المادة (١٤١) من الدستور التي تنص على أن «يصدر الأمير هذا الدستور ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية»، فقد صدر قرار أميري من قبل أمير البلاد بتاريخ ٨ يونيو ٢٠٠٤ نصه «نحن حمد بن خليفة آل ثاني تحقيقاً لأهدافنا في استكمال أسباب الحكم الديموقراطي لوطننا العزيز بإقرار دستور دائم للبلاد يرسخ الدعائم الأساسية للمجتمع، ويجسد المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، ويضمن الحقوق والحريات لأبناء هذا الوطن المعطاء، وإدراكاً منا لأهمية انتمائنا العربي والإسلامي الذي نعتز به، وبعد الاطلاع على نتائج

١- المصدر السابق، ص ٣١-٣٢.
٢- المصدر السابق، ص ٩-١٠.
٣- انظر نص المرسوم في الجريدة الرسمية، العدد السابع لسنة ٢٠٠٣.

الاستفتاء على الدستور الدائم لدولة قطر الذي أجري في اليوم التاسع والعشرين من شهر أبريل لسنة ٢٠٠٣ وموافقة الغالبية العظمى من المواطنين على هذا الدستور، أصدرنا هذا الدستور، وينشر في الجريدة الرسمية بعد سنة من تاريخ صدوره، يتم خلالها استكمال المؤسسات الدستورية واتخاذ الإجراءات لذلك قانوناً»[١].

وبناء على ذلك فإن الدستور القطري الدائم لم يُعمل به إلا بعد شهر يونيو من عام ٢٠٠٥، وكانت نتيجة الاستفتاء الذي شارك فيه القطريون على النحو الآتي:

- الموافقون على الدستور ٩٦,٦، وقد بلغ عدد الأصوات التي وافقت على الدستور ٦٨ ألفاً و٩٨٧ صوتاً.

- غير الموافقين بلغ عدد أصواتهم ٢١٤٥ صوتاً.

- الأصوات غير الصحيحة ٢٧٤ صوتاً[٢].

١- انظر نص القرار، الجريدة الرسمية، العدد السادس لسنة ٢٠٠٥.

٢- انظر الموقع الإلكتروني لوزارة الخارجية القطرية.

المبحث الثاني

تعديل الدستور الدائم وتعطيله

المطلب الأول: تعديل الدستور الدائم:

الدستور خاضع لسنة التطور، فهو يعتمد على الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في وقت وضعه، وبطبيعة الحال فإن هذه الأوضاع تتطور وتتغير من وقت لآخر، مما يستوجب أن يكون الدستور قابلاً للتعديل[1]. وفيما يتعلق بإجراءات تعديل الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤، فإن عملية تعديله قد نظمت في المادة (١٤٤) التي نصت على أن «لكل من الأمير ولثلثي أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور، فإذا وافقت أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ ناقشه المجلس مادةً مادة، ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس، ولا يسري التعديل الا بعد تصديق الأمير عليه ونشره في الجريدة الرسمية، وإذا رفض اقتراح التعديل من حيث المبدأ أو من حيث الموضوع فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض».

وقبل الدخول في تفاصيل هذه المادة، لابد من تحديد طبيعة الدستور القطري فيما إذا كان دستوراً مرناً أم جامداً، وللإجابة على هذا السؤال فإن ذلك يستوجب مقارنة نص المادة (١٤٤) مع نص المادة (١٠٥) من الدستور ذاته التي تنص على أن:

١- لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لدراسته وإبداء الرأي بشأنه وعرضه على المجلس بعد ذلك، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة بعد وضعه في صيغة مشروع قانون لدراسته وإبداء الرأي بشأنه وإعادته للمجلس في دور الانعقاد ذاته أو الذي يليه.

٢- كل اقتراح بقانون رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

١- راجع بخصوص تعديل الدستور الباب الأول من الكتاب، ص٦٣ وما بعدها.

ويتبين من ذلك أن إجراءات تعديل الدستور أشد من إجراءات تشريع القوانين العادية وتعديلها، ففي الوقت الذي اشترطت المادة (١٤٤) نسبة ثلث أعضاء مجلس الشورى لاقتراح التعديل، فإن المادة (١٠٥) تجيز لكل عضو في المجلس حق اقتراح القوانين، وبذلك فإن الدستور القطري يعد دستوراً جامداً.

وفي العودة إلى نص المادة (١٤٤) فإن حق اقتراح تعديل الدستور قد حُصر في جهتين فقط هما:

أولاً: الأمير.

ثانياً: ثلث أعضاء مجلس الشورى، ويتطلب الاقتراح لإقراره المرور بمرحلتين:

الأولى: إقرار أغلبية أعضاء مجلس الشورى على التعديل من حيث المبدأ.

الثانية: إقرار التعديل بموافقة ثلثي أعضاء المجلس.

وعليه فإن هناك عمليتين لإقرار تعديل الدستور، الأولى تتم على مبدأ التعديل وتتطلب موافقة أغلبية أعضاء المجلس، أما الإقرار النهائي فيتم بعد مناقشة التعديل مادةً مادة ويتم بموافقة ثلثي الأعضاء، ويتبين من ذلك أن إجراءات التعديل المعقدة أريد بها عدم تعريض الدستور لعمليات تعديل غير مدروسة وارتجالية.

ولم يتوقف الأمر عند اتخاذ الإجراءات أعلاه، إنما نجد الدستور قد منع صراحةً بموجب المادة (١٤٥) تعديل الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته ونص على عدم جواز طلب تعديلها، وبذلك يكون الدستور القطري قد أخذ بالجمود المطلق الموضوعي[١] بأن حرم إجراء تعديل بعض من مواد الدستور التي حددتها المادة (١٤٢). ولم يكتفِ الدستور بتحريم تعديل المواد المتعلقة بحكم الدولة ووراثته، بل حرم تعديل نوع آخر من المواد، وهي تلك المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، فنصت المادة (١٤٦) على أن «الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة لا يجوز طلب تعديلها إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح المواطنين»، وبذلك يكون هذا الحظر قد استثنى الحالات التي يكون فيها التعديل لأجل زيادة حقوق

١- راجع بهذا الخصوص الباب الأول من الكتاب، ص ٤٦.

وحريات المواطنين.

وبذلك يكون وضع هذا الحظر مختلفاً عما ورد بالنسبة للحظر الوارد في المادة (١٤٥) المتعلق بحكم الدولة ووراثته، لكنه كان من الأولى لو كانت المادة (١٤٥) قد أخذت اتجاه المادة (١٤٦) نفسه، وذلك باستثناء طلبات التعديل المقدمة حصراً من الأمير فيما يتعلق بحكم الدولة ووراثته، واشتراط اتباع إجراءات أكثر تعقيداً لإقرارها، كعرض التعديل بعد إقراره من مجلس الشورى بالإجماع على استفتاء الشعب، وذلك بدل الحظر المطلق، لأن تطورات الحياة ربما تستدعي الأمير نفسه إلى طلب تعديل بعض المواد المتعلقة بالحكم ووراثته، وعند ذلك سوف تصطدم هذه الرغبة بالمنع الوارد في المادة (١٤٥)، ولا يكون من حل في اتجاه هذه المعضلة سوى إلغاء الدستور وإصدار دستور جديد بدله، وتحاشياً لهذا الأمر فإن الأخذ بالرأي الذي ذكرناه يكون أفضل لتحاشي الإشكالات التي ترافق إلغاء الدستور وإصدار دستور جديد بدله.

وكقاعدة دستورية متبعة في معظم الدساتير فإن المادة (١٤٧) حظرت إجراء أي تعديل في اختصاصات الأمير المبينة في الدستور خلال فترة النيابة، وبذلك يكون الدستور قد أخذ بالحظر الموضوعي المقترن بفترة زمنية هي فترة النيابة، بمعنى أن الدستور أجاز إجراء أي تعديلات عليه في فترة النيابة، باستثناء المواد المتعلقة باختصاصات الأمير، مع الأخذ في الاعتبار ما تضمنته المادتان (١٤٥، ١٤٦). ولم يكتفِ الدستور بالحظر الموضوعي على تعديله كما ورد في المواد ١٤٥، ١٤٦، ١٤٧، بل أخذ أيضاً بالحظر الزمني المؤقت، فمنعت المادة (١٤٨) بشكل عام إجراء أي تعديل في مواد الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به، وعادة ما يرد مثل هذا المنع في إجراء التعديل خلال فترة زمنية تعقب صدور الدستور لإعطائه فرصة في التطبيق تؤدي بلا شك إلى الاستقرار الدستوري والسياسي ويُتأكد خلالها فيما إذا كانت هناك مواد تستحق فعلاً التعديل، وبذلك تُجنب البلاد إجراء أي تعديلات مرتجلة ومستعجلة يمكن أن تؤثر في استقرارها، هذا مع العلم بأنه بعد انقضاء السنوات العشر يبقى الحظر سارياً على الموضوعات التي حددتها المواد ١٤٥، ١٤٦، ١٤٧ التي سبق وأن تحدثنا عنها.

المطلب الثاني: تعطيل الدستورالدائم:

يراد بتعطيل الدستور وقف العمل بالنصوص الدستورية أو تركها على غير مقتضاها كلها أو بعضها لفترة زمنية دون أن يصار إلى إلغائها أو تعديلها.

وتلجأ الأنظمة السياسية إلى هذا الإجراء لمعالجة أزمة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو في حالة الحرب أو حدوث عصيان مسلح أو وجود خطر يهدد استقلال الدولة وسلامة أراضيها ومؤسساتها الدستورية، وهذا إجراء ليس من شأنه إلغاء الدستور، بل يؤدي إلى منح إحدى هيئات الدولة سلطات لمعالجة الظروف الطارئة والأزمات، ويكون ذلك على حساب اختصاصات هيئات الدولة الأخرى، وبالتالي شل عمل المؤسسات الدستورية وما يترتب على ذلك من تأثير خطير في الأوضاع العامة في البلاد[1].

والتعطيل الرسمي هو ذلك التعطيل الذي يجد سنده في الدستور، وقد أخذ الدستور القطري بمبدأ التعطيل الرسمي في المادة (١٤٩) التي نصت على أن «لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام الدستور إلا أثناء فترة سريان الأحكام العرفية وفي الحدود التي يبينها القانون، غير أنه لا يجوز تعطيل انعقاد مجلس الشورى أو المساس بحصانة أعضائه خلال هذه الفترة).

ويتبين من نص المادة أعلاه أن الدستور القطري قد أخذ بالتعطيل الرسمي للدستور، إلا أنه حدد شروطاً معينة لإجرائه هي:

١- لا يتم التعطيل إلا أثناء فترة سريان الأحكام العرفية وفي الحدود التي يبينها القانون، وبالعودة إلى نص المادة (٦٩) من الدستور القطري الدائم نجد أنها تنص على أن: «للأمير أن يعلن بمرسوم الأحكام العرفية في البلاد، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون، وله عند ذلك اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، وعلى أن يتضمن المرسوم بيان طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت الأحكام العرفية من أجلها وبيان الإجراءات المتخذة لمواجهتها، ويخطر مجلس الشورى بهذا المرسوم خلال الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره، وفي حالة غيبة المجلس لأي سبب من الأسباب يخطر المجلس

١- راجع بخصوص تعطيل الدستور الباب الأول من الكتاب، ص ٦٨.

بالمرسوم عند أول اجتماع له، ويكون إعلان الأحكام العرفية لمدة محددة لا يجوز تجديدها إلا بموافقة مجلس الشورى).

٢- عدم تعطيل انعقاد مجلس الشورى أو المساس بحصانة أعضائه خلال هذه الفترة.

ولتحديد ضوابط إعلان الأحكام العرفية، فقد صدر القانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأحكام العرفية[١] تضمن تنظيم هذه الأحكام وفق الضوابط المحددة في الدستور، فأشارت المادة الأولى من القانون للحالات التي تعلن الأحكام العرفية فيها ونصت على أنه يجوز إعلان الأحكام العرفية في البلاد كلما تعرض للخطر الأمن أو النظام العام أو سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه أو حدث ما يعرقل مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، سواء كان ذلك بسبب وقوع عدوان أو قيام حالة تهدد بوقوعه أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث أو انتشار وباء، ويتحدد بنص المادة المذكورة الأحوال التي تُعلن فيها الأحكام العرفية وهي:

١. تعرض الأمن أو النظام للخطر.

٢. تعرض سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه للخطر.

٣. حدوث ما يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها.

وأما الأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى نشوء الحالات أعلاه فقد حددتها المادة الأولى بوقوع عدوان أو قيام حالة تهدد بوقوعه أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث أو انتشار وباء.

ولم يجز القانون إعلان الأحكام العرفية لأكثر من سنة، على أن يصار إلى تجديدها بموافقة مجلس الشورى لمدة أو مدد أخرى، ونصت المادة الثانية على أن إعلان الأحكام يتم بمرسوم حددت مواصفاته على النحو الآتي:

أولاً: أن يتضمن المرسوم طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت بسببها الأحكام العرفية.

ثانياً: بيان الإجراءات المتخذة لمواجهة الحالة الاستثنائية.

١- انظر نص قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأحكام العرفية في الجريدة الرسمية، العدد الثاني لسنة ١٩٧٩.

ومنحت المادة الثالثة الأمير متى أعلنت الأحكام العرفية أن يأمر باتخاذ كل أو بعض التدابير التالية:

١. تحديد أسعار السلع ومنع احتكارها.

٢. تحديد مواعيد عمل المحال العامة أو بعض أنواع منها، وتعديل تلك المواعيد وإغلاق المحال المذكورة كلها أو بعضها.

٣. منع أي اجتماع عام أو تجمع وفضه ووقف نشاط أي نادٍ أو جمعية أو مؤسسة خاصة.

٤. إخلاء بعض المناطق أو عزلها.

٥. فرض الرقابة على وسائل الاتصال أو قطع الخدمة أو غلقها.

٦. تكليف الأفراد القادرين بأداء الأعمال التي تقتضيها الحالة الاستثنائية، وذلك نظير مقابل عادل.

٧. الاستيلاء المؤقت على وسائل النقل والمنقولات والعقارات الخاصة دون إخلال بحقوق الملكية وبحق أصحابها في تعويض عادل.

٨. حظر التجول ومنع المرور في أوقات محددة إلا بإذن خاص.

٩. فرض الرقابة على وسائل الإعلام المسموعة والمرئية، وعلى الصحف والمطبوعات ووقف نشرها أو تداولها، وإغلاق أي مطبعة وضبط المطبوعات والنشرات والإعلانات والرسومات التي من شأنها الحض على الفتنة أو الإخلال بالنظام أو الأمن العام.

١٠. سحب تراخيص حيازة أو إحراز السلاح وحمله، والأمر بتسليم الأسلحة على اختلاف أنواعها والذخائر والمتفجرات وضبطها أينما وجدت، وإغلاق محال ومخازن الأسلحة.

١١. ترحيل غير القطريين من البلاد، أو التحفظ عليهم في مكان آمن إذا خشي من وجودهم على الأمن أو النظام العام.

١٢. دخول الأماكن والمساكن وتفتيشها، وتفتيش الأشخاص في أي وقت.

١٣. اعتقال أي شخص وحجزه تحفظياً أو تحديد إقامته.

١٤. أي تدابير أخرى من شأنها تحقيق الأغراض التي أعلنت من أجلها الأحكام العرفية، ويجوز للأمير تفويض من يراه في تنفيذ كل أو بعض التدابير المشار إليها.

وفي ضوء ذلك نجد أن قانون الأحكام العرفية قد أحاط بالحالات التي تفرض فيها الأحكام العرفية، وبالإجراءات التي تتخذ لمواجهة أي حالة بصورة شاملة.

وقد منع الدستور بشكل قاطع بموجب المادة (١٤٩) تعطيل انعقاد مجلس الشورى أو المساس بحصانة أعضائه خلال فترة إعلان الأحكام العرفية، وهو أمر على قدر كبير من الأهمية يتوخى من خلاله الحفاظ على حقوق وحريات المواطنين حتى في أكثر الحالات الحرجة في تاريخ الدولة، ويشكل ذلك عاملاً على عدم إسراف السلطة التنفيذية في إجراءاتها الاستثنائية خلال هذه الفترة إلا بما يستوجب الحفاظ على أمن الدولة واستقرارها، وذلك من خلال الدور الرقابي الذي يتولاه مجلس الشورى.

المبحث الثالث

الرقابة على دستورية القوانين في الدستور الدائم

لأجل تأكيد احترام الدستور وضمان سموه، لا بد من وجود رقابة على دستورية القوانين تكفل احترام وسمو القوانين الدستورية، وبطبيعة الحال فإن هذه الرقابة لا يمكن أن تتحقق إلا في الدساتير الجامدة التي لا يمكن تعديلها إلا باتباع إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، وعليه فإن فحص دستورية القوانين تحظى بأهمية خاصة في ظل هذه الدساتير، ومنها الدستور القطري الدائم الصادر عام ٢٠٠٤، الذي تبين لنا أنه دستور جامد لكونه يتطلب إجراءات خاصة في تعديله تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية، وطبقاً لمبدأ سمو الدستور فإن القوانين التي تصدر مخالفة للقوانين الدستورية تعدّ باطلة، بالإضافة إلى أن الرقابة على دستورية القوانين تعد من أهم الوسائل القانونية التي تكفل نفاذ الدستور وتطبيقه تطبيقاً سليماً [١].

وللأهمية التي تنطوي عليها الرقابة على دستورية القوانين فإن الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ قد أخذ بها بوصفها مسألة منطقية ناجمة عن جمود الدستور القطري، مما يستدعي أن تكون التشريعات الصادرة بموجبه موافقة لأحكامه، كما أن حرص القيادة السياسية القطرية على الحقوق والحريات التي تضمنها الدستور تستدعي وجود الرقابة على دستورية القوانين التي من دونها لا قيمة لهذه الحقوق والحريات، وعلى هذا الأساس نصت المادة (١٤٠) من الدستور القطري الدائم الصادر عام ٢٠٠٤ على أن يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ليبين صلاحياتها وكيفية الطعن والإجراءات التي تتبع أمامها، كما يعين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية، ولأجل تطبيق هذا النص صدر القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧[٢] بشأن الفصل في المنازعات الدستورية، وأنيطت بموجبه الرقابة على دستورية القوانين بدائرة تنشأ في محكمة التمييز تسمى الدائرة الدستورية، وعلى هذا النحو يكون الدستور القطري قد أناط مهمة الرقابة على دستورية القوانين بأعلى سلطة قضائية في النظام

١- راجع بخصوص الرقابة على دستورية القوانين الباب الأول من الكتاب، ص ٥٥ وما بعدها.

٢- انظر نص قانون بشأن الفصل في المنازعات الدستورية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ في الجريدة الرسمية، العدد (٤) لسنة ٢٠٠٧.

القضائي القطري وهي محكمة التمييز، إلا أن القيادة السياسية لدولة قطر، وقبل أن تباشر هذه الدائرة الدستورية مهامها، بادرت إلى إلغاء القانون الذي أنشأ الدائرة الدستورية وأصدرت بدلاً منه القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨[١] بإنشاء المحكمة الدستورية العليا، وهذه الخطوة على قدر كبير من الأهمية، فهي تبرز اهتمام القيادة السياسية بدور الرقابة على دستورية القوانين في ضمان الحقوق والحريات في المجتمع، وبذلك تكون قطر قد جعلت مهمة الرقابة عملاً خارج نطاق مؤسسات القضاء العادي وأناطته بمحكمة دستورية مستقلة، وهذا عمل بحد ذاته يعدّ تعزيزاً لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين. واحتوى القانون على (٣٢) مادة موزعة على أربعة فصول على النحو الآتي:

الفصل الأول: إنشاء المحكمة وتشكيلها.

الفصل الثاني: ضمانات أعضاء المحكمة وواجباتهم.

الفصل الثالث: الاختصاصات والإجراءات.

الفصل الرابع: الأحكام والقرارات.

وعلى هذا الأساس نصت المادة الأولى من القانون على أن تنشأ هيئة قضائية مستقلة تسمى(المحكمة الدستورية) تكون لها موازنة مستقلة ويكون مقرها مدينة الدوحة، وبموجب هذا النص فإن المحكمة الدستورية لا صلة لها بالنظام القضائي وما يحتويه من هيئات قضائية.

وتشكل المحكمة من رئيس وستة أعضاء، ويصدر بتعيين رئيس المحكمة أمر أميري، ويكون بدرجة وزير، ويعين باقي الأعضاء بأمر أميري يحدد أقدمياتهم (المادة ٢).

ولا يكون انعقاد المحكمة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وأربعة أعضاء على الأقل، ويرأس جلستها رئيسها أو أحد أعضائها، وعند خلو منصب الرئيس أو غيابه أو وجود مانع لديه يقوم مقامه الأقدم فالأقدم من أعضائها في جميع اختصاصاته، وتصدر المحكمة أحكامها وقراراتها مسببة بأغلبية آراء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس استناداً لأحكام المادة (٢).

١- انظر نص قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا في الجريدة الرسمية، العدد (٨) لسنة ٢٠٠٨.

واشترطت المادة (٣) من القانون في من يعين عضواً بالمحكمة الشروط المتطلبة لتولي القضاء والمنصوص عليها في قانون السلطة القضائية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ في مادة رقم ٢٧ [١] التي تشترط فيمن يتولى القضاء ما يلي:

١. أن يكون قطرياً، فإن لم يوجد فمن مواطني إحدى الدول العربية.

٢. أن يكون كامل الأهلية.

٣. أن يكون حاصلاً على إجازة الحقوق أو الشريعة والقانون أو الشريعة أو ما يعادلها من إحدى الجامعات المعترف بها.

٤. ألا يكون قد أدين بحكم نهائي في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو كان قد رد إليه اعتباره.

٥. ألا يكون قد فصل من الخدمة بقرار تأديبي.

٦. أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة.

٧. ألا يقل عمره عن خمس وعشرين سنة إذا كان التعيين في المحكمة الابتدائية، وعن ثمان وثلاثين سنة إذا كان التعيين بمحكمة الاستئناف، في الوقت الذي اشترطت فيه المادة (٣) من قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا أن يكون عمر من يعين في المحكمة لا يقل عن أربعين عاماً، وأن تكون لديه خبره في العمل القانوني لا تقل عن خمس عشرة سنة، وهذا الشرط الأخير يعني أنه ليس بالضرورة فيمن يعين عضواً أن يكون من القضاة، بل من العاملين في الشأن القانوني، وهذا توجه على قدر كبير من الأهمية، لأن طبيعة هذه المحكمة خاصة، فهي ليست كالمحاكم الأخرى، إنما محكمة تتولى محاكمة قانون إن صح التعبير، فتطعيم المحكمة بالخبرة القانونية من خارج سلك القضاء له أهمية كبيرة، فأساتذة الجامعات والمستشارون القانونيون بمختلف الاختصاصات لا يخلون من فائدة في عمل المحكمة التي سوف لا تكون مهامها قضائية بحتة، إنما أوسع من ذلك، فهي تحتاج إلى الوقوف على الفلسفة التي اعتمدها المشرع عند وضع القانون،

١- انظر نص قانون السلطة القضائية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ في الجريدة الرسمية، العدد (٩) لسنة ٢٠٠٣.

ونعتقد أن هذا الأمر يمكن أن يكون بعيداً عن اختصاص واهتمام رجال القضاء نوعاً ما. وألزمت المادة(٤) من القانون رئيس وأعضاء المحكمة قبل مباشرة أعمالهم أن يؤدوا أمام الأمير اليمين المحددة بالصيغة التالية: «أقسم بالله العظيم أن أحترم أحكام الدستور والقانون وأن أحكم بالعدل».

واستناداً لأحكام المادة (٥) تكون للمحكمة جمعية عامة تؤلف من جميع أعضائها تختص، بالإضافة إلى اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا القانون، بالنظر في المسائل المتعلقة بنظام المحكمة وأمورها الداخلية وجميع الشؤون الخاصة بأعضائها، وأجازت المادة نفسها بناءً على قرار من الجمعية العامة للمحكمة إنشاء أجهزة فنية أو إدارية لمعاونة المحكمة في ممارسة اختصاصاتها، ويجب أخذ رأي الجمعية العامة في مشروعات القوانين المتعلقة بالمحكمة، ويكاد يكون هذا النص غير واضح بشكل كافٍ، فهناك قانون أصلاً للمحكمة، فما المقصود بمشروعات القوانين المتعلقة بالمحكمة؟، هل يعني ذلك وضع قوانين مستقبلية للمحكمة، أم يقصد به تعديل القانون ذاته؟، فالمادة بحاجة إلى توضيح أكثر.

ولا يصار اجتماع الجمعية العامة للمحكمة إلا بدعوة من رئيسها، ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور أغلبية الأعضاء، ويرأس الجمعية العامة رئيس المحكمة، وفي حالة غيابه أو وجود مانع لديه تكون الرئاسة لمن يليه في الأقدمية من أعضاء المحكمة، وتصدر الجمعية العامة قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس (المادة ٦).

وألزم القانون بأن تكون للمحكمة أمانة عامة تتألف من أمين عام يعين بمرسوم، وعدد كافٍ من الموظفين يصدر بتعيينهم قرار من رئيس المحكمة، وتكون للأمين العام عليهم سلطات الوزير المقررة في القوانين واللوائح.

وبهذا النص تتحقق استقلالية تامة للمحكمة بإدارة شؤونها الداخلية دون اللجوء إلى مؤسسات السلطة التنفيذية، وهذا بحد ذاته يساهم في تعزيز استقلالها.

وكما سبق أن أشرنا فإن الفصل الثاني من القانون خصص لضمانات أعضاء المحكمة، واحتوى هذا الفصل على عدد من المواد لا تنسجم مضامينها مع عنوان الفصل، ويفترض أن ترحل إلى الفصول الأخرى الأكثر صلة بمضمونها، وبالذات الفصل الأول.

ونصت المادة الثامنة على أن تحدد رواتب وعلاوات وبدلات أعضاء المحكمة بقرار أميري، ولم تجز المادة (٩) ندب أو إعارة أعضاء المحكمة إلا للأعمال القانونية بالهيئات الدولية أو الدول الأجنبية أو القيام بمهام علمية، فالمهام العلمية وسيلة مهمة لتطوير القدرات العلمية القانونية لأعضاء المحكمة، فعلى سبيل المثال إلقاء المحاضرات العلمية في المؤسسات التعليمية القانونية أو الدورات العلمية يخلق تفاعلاً مهماً يؤدي إلى تطوير الملكات الفكرية لعضو المحكمة وبما ينصب لصالح المحكمة ويعزز العدالة.

وتسري في شأن عدم صلاحية رئيس أو عضو المحكمة وتنحيته ورده الأحكام المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وتفصل المحكمة في طلب الرد بكامل تشكيلها عدا الرئيس أو العضو المعني بالطلب أو الدعوى، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، ولا يقبل رد جميع أعضاء المحكمة أو بعضهم بشكل يقل فيه عدد الباقين عن خمسة أعضاء (المادة ١٠).

وأوكلت المادة (١١) فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القانون بأن تسري في شأن رئيس المحكمة جميع الضمانات والمزايا والحقوق والواجبات المقررة للقضاة في قانون السلطة القضائية.

أما الفصل الثالث فقد حدد عنوانه بالاختصاصات والإجراءات، فنصت المادة (١٢) على أن تختص المحكمة دون غيرها بما يأتي:

أولاً: الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح.

ثانياً: الفصل في تنازع الاختصاص بتحديد الجهة المختصة في الفصل في الدعوى من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل إحداهما عن نظرها أو تتخلى كلتاهما عنها.

ثالثاً: الفصل في المنازعات التي تنشأ بشأن تنفيذ الأحكام النهائية المتناقضة الصادرة عن جهات قضائية أو جهات ذات اختصاص قضائي.

رابعاً: تفسير نصوص القوانين إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها، وذلك بطلب يقدم من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس

مجلس الشورى.

وإذا كنا نتفق مع الاختصاصات الواردة في الفقرتين أولاً ورابعاً أعلاه، فإن الاختصاصات الواردة في الفقرتين الثانية والثالثة نجدها أقرب إلى اختصاص محكمة التمييز منها إلى اختصاص المحكمة الدستورية، وإذا كانت هذه الاختصاصات قد أوكلت إلى الدائرة الدستورية سابقاً فإنها كانت تشكل جزءاً من محكمة التمييز.

وعن إجراءات المحكمة في الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين فإن المادة (١٣) من القانون قد نصت على أن تتولى المحكمة الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح على الوجه الآتي:

١. إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحيلت الأوراق إلى المحكمة الدستورية للفصل في دستوريتها.

٢. إذا دفع الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة جدية الدفع أوقفت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ستين يوماً لرفع دعواه الدستورية أمام المحكمة الدستورية للفصل في دستوريته، فإن لم ترفع الدعوى في الميعاد المحدد عُدّ الدفع كأن لم يكن.

وأجاز القانون للمحكمة في جميع الأحوال أن تتصدى من تلقاء نفسها للفصل في دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها (المادة ١٤)، وأوجبت المادة (١٥) أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة أو صحيفة الدعوى المرفوعة إليها وفقاً لحكم المادة (١٣) من هذا القانون بيان النص المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة.

وبشأن الاختصاص الوارد في الفقرة الثانية من المادة (١٢) حول الفصل في تنازع الاختصاص، فإن المادة (١٦) من القانون أجازت لكل ذي شأن أن يطلب من المحكمة أن تعين

الجهة المختصة بنظر الدعوى في الحالة المنصوص عليها في البند الثاني من المادة (١٢) من هذا القانون، ويجب أن يبين في طلب موضوع النزاع الجهات التي نظرته، وما اتخذته كل منها في شأنه، ويترتب على تقديم الطلب وقف الدعاوى المتعلقة به حتى الفصل فيه، وأجازت المادة (١٧) لكل ذي شأن أن يطلب من المحكمة الفصل في النزاع القائم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادرين في الحالة المنصوص عليها في البند الثالث من المادة (١٢) من هذا القانون، ويجب أن يبين في طلب النزاع القائم حول التنفيذ وجهة التناقض بين الحكمين مرفقاً به الصورة الرسمية عن كل منهما.

ونعتقد أن ما ورد في المادتين (١٦) و(١٧) لا يستدعي النص عليهما بالقانون، إنما يمكن توضيحها من خلال تشريعات أدنى من القانون، فبالرغم من كونها أموراً بديهية، فهي تدخل في تفصيلات لا يجب تضمينها في قانون يفترض به تنظيم مؤسسة ذات صفة دستورية.

والتوقيع على صحف الدعاوى والحضور أمام المحكمة يجب أن يكون من محام مقبول بالحضور أمام محكمة التمييز، وعدّت المادة (٢٧) أحكام المحكمة وقراراتها بالتفسير نهائية وغير قابلة للطعن، وتكون ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة.

وألزمت المادة (٢٨) نشر أحكام المحكمة الصادرة في المسائل الدستورية وقراراتها بالتفسير في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها، ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه في اليوم التالي لتاريخ نشره، ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، وإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي فتعدّ الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن، ويبلغ الأمين العام النائب العام بالحكم فور النطق به للعمل بمقتضاه.

ومنح القانون المحكمة الحق في الفصل دون غيرها في جميع المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام الصادرة عنها.

المبحث الرابع

تفسير الدستور الدائم

يقصد بتفسير الدستور تحديد معنى القاعدة القانونية وبيان مداها وعدم التقيد بالمعنى الظاهر لها والبحث عن معناها الحقيقي، فالنصوص الدستورية أو القانونية تصاغ بألفاظ محددة، ويتولى التفسير تحديد معنى الألفاظ بما يحقق الغاية من التشريع. ولأهمية التفسير في التطبيق السليم للدستور، فإنه من المهم تحديد الجهة التي يلجأ إليها في التفسير في الدستور نفسه، وكذلك بيان طريقة التفسير وحدوده حتى لا تخرج الجهة المفسرة عن الوثيقة الدستورية تحت ستار التفسير[1]، وتتحدد المصادر العامة للتفسير في ثلاثة مصادر هي : القضاء، والفقه ، والتشريع.

وقد أخذ المشرع القطري بالتفسير التشريعي، فأصدر مذكرة تفسيرية للدستور الدائم الصادر عام ٢٠٠٤، ولم تكن تلك التجربة الأولى لقطر في هذا الخصوص، فالمشرع القطري سبق أن أصدر مذكرة تفسيرية بشأن النظام الأساسي المؤقت للحكم عام ١٩٧٠[2].

المذكرة التفسيرية للدستور الدائم لعام ٢٠٠٤ وضعتها اللجنة المكلفة بإعداد الدستور، وهذا ما يتبين من القرار الأميري الذي بموجبه صدرت المذكرة التفسيرية، فيشير القرار المذكور إلى أنها جاءت «بناء على ما انتهت إليه لجنة إعداد الدستور ليكون ما ورد فيها مرجعاً لتفسير أحكامه»، وفي ضوء ذلك فإن أي إشكال سوف يثور في عملية تطبيق الدستور فإن المذكرة التفسيرية تعدّ المرجع الوحيد والأساس في تفسيره.

احتوت المذكرة التفسيرية للدستور الدائم القطري على مقدمة وتفسير لثلاث وثلاثين مادة من الدستور[3]، وجاءت المقدمة تحت عنوان: (الأسس التي يقوم عليها الدستور)، وأشارت إلى أن النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة ١٩٧٢ حدد نظام الحكم في الدولة ونظم سلطاتها وأرسى الأسس الجوهرية لسياستها، وقد انقضى منذ ذلك الحين أكثر من ثلاثين عاماً تحددت خلالها

١- راجع بخصوص تفسير الدستور الباب الأول من الكتاب، ص ٢٦.

٢- انظر نص المذكرة التفسيرية لبعض مواد النظام الأساسي المؤقت، مجموعة قوانين قطر، المجلد الأول، ص٩ وما بعدها.

٣- المذكرة التفسيرية للدستور الدائم، الجريدة الرسمية، العدد السابع لسنة ٢٠٠٥.

معالم وأهداف سياسات الدولة وانتماءاتها الخليجية والعربية والإسلامية، واكتسبت سلطاتها وأجهزتها المختلفة الخبرات المستمدة من الممارسة الفعلية على المستويين الداخلي والخارجي، وقد كانت قطر دائماً شريكاً في قضايا أمتها العربية والإسلامية، ولم تكن أبداً بمنأى عن الأحداث والتطورات العالمية... وانطلاقاً من أهمية وضع دستور دائم للبلاد يأخذ في الاعتبار ما شهدته الدولة من تطور في مختلف المجالات خلال الفترة الماضية، التي تعمقت في ظلها التجربة الشعبية وتعززت قدرات سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية على أداء مهامها بكفاءة واقتدار، فقد اتجهت إرادة صاحب السمو الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني أمير دولة قطر إلى استكمال بناء الدولة الحديثة لتعزيز دور الشورى والديمقراطية بمشاركة المواطنين في تقرير أمرهم وتحديد مسارهم ورسم سياسات وطنهم، ووضع دستور للبلاد يكون بمثابة الموضح لمعالم الطريق وكيفيه البناء، المحدد لنظام الحكم، والمبين لسلطات الدولة واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها وعلاقتها بالمواطنين، مبنياً على مبادئ الدين الإسلامي الحنيف والتقاليد العربية الأصيلة وواقع الانتماء الخليجي والعربي والإسلامي، متسماً بالثبات والاستقرار، ويفي بآمال وتطلعات المواطنين، وأسفر ذلك عن دستور للدولة يقوم على عدة أسس:

أولاً : أن الإسلام هو دين الدولة وعقيدتها وهو المكون الأساسي لحضارتها والمصدر الخصب الذي لا ينضب على مر الزمان لتشريعاتها وقوانينها.

ثانيـاً: أن دولة قطر دولة عربية مستقلة، وهي جزء لا يتجزأ من الأمة العربية، وعضو في مجلس التعاون لدول الخليج العربية والجامعة العربية ومنظمة المؤتمر الإسلامي والأمم المتحدة.

ثالثـاً: أن خصائص المجتمع القطري المتعارف عليها عبر الأجيال والمتوارثة من جيل إلى جيل، وأهمها ما امتازت به دولة قطر عبر العصور في نظام أسري كان ينعم باستقرار هذا الوطن؛ ونتج عنه نسيج اجتماعي قوي البنية كان عاملاً حاسماً لتقوية العلاقة بين الحاكم والمحكوم، من هذا نص الدستور على أن حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني وفي ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبدالله بن جاسم من الذكور. ولما كان نظام حكم الدولة وتوارثه معلماً دستورياً أساسياً في النظام الدستوري القطري، حرص الدستور على أن يظل الأمير رئيساً للدولة، وأباً لأبناء الوطن، وحكماً بين مختلف السلطات، ومصدراً للاستقرار والثبات، ذاته مصونة واحترامه واجب.

رابعاً: تعزيز الدعامات والمقومات الأساسية التي يقوم عليها المجتمع القطري من عدل وإحسان وحرية ومساواة ومكارم أخلاق. وقد ألقى الدستور على عاتق الدولة صيانة هذه الدعامات، وكفالة الأمن والاستقرار وتكافؤ الفرص بين المواطنين، والعمل على توطيد روح الوحدة الوطنية والتضامن والإخاء بينهم، كما كفل الدستور حماية الملكية الخاصة ورأس المال والعمل وجعلها من المقومات الأساسية لكيان الدولة الاجتماعي والاقتصادي.

وأبرز الدستور دور الأسرة بوصفها أساس المجتمع، وقوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، وحدد واجب الدولة نحوها، كما اهتم بالنشء وأوجب صيانته عن أسباب الفساد وحمايته من الاستغلال ووقايته من شر الإهمال البدني والعقلي والروحي وتوفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاته على هدي من التربية الإسلامية السليمة.

وقد استهدى الدستور، وهو يبين المقومات الأساسية للدولة، بالتراث الإسلامي العظيم الذي نادى بالتكامل الاجتماعي منذ أكثر من أربعة عشر قرناً، الذي رعى الأسرة وحافظ على كيانها وأقامها على الجادة التي أقرها شرع الله.

خامساً: كفالة الحقوق والحريات العامة للمواطنين، ومنها الحقوق السياسية، كحق الانتخاب والترشيح، إلى جانب الحريات الشخصية، سواء اللصيقة بالفرد أو غيرها، كحرية الصحافة والطباعة والنشر، وحرية تكوين الجمعيات، كما اهتم الدستور بحماية الأموال العامة وعدّ حق الإرث مصوناً تحكمه الشريعة الإسلامية، وساوى بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، وأكد عدم التضييق على هذه الحقوق أو الانتقاص منها بحجة تنظيمها أو تعديلها، فنصت المادة (١٤٦) على أنه لا يجوز تعديل الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح المزيد من الضمانات لصالح المواطن، كما ربط الدستور هذه الحقوق ببعض الواجبات، فمثلما للمواطن حقوق فعليه أيضاً واجبات.

سادساً: أن النظام الأميري الديمقراطي وسيلة أساسية للحكم بكل ما يترتب على هذا النظام من مشاركة الشعب ومساهمته في اتخاذ القرار في الحياة العامة عن طريق ممثليه في مجلس الشورى، لذلك نص الدستور على أن الشعب مصدر السلطات، وأنه يمارسها على نحو

ما رسمه وحدده الدستور في سائر مواده. كذلك أرسى الدستور مبدأ وجود سلطات ثلاث متوازنة ومستقلة عن بعضها بعضاً ومتعاونة بشكل لا تطغى فيه إحداها على الأخرى، ويقوم بينها نوع من الرقابة بما يحقق الصالح العام، ففي الوقت الذي أعطى الدستور مثلاً الحق الأساسي في التشريع لمجلس الشورى الممثل للشعب، وكذلك حق مسائلة الوزراء على النحو الذي يبينه، حرص الدستور على استقرار السلطة التنفيذية بوصفها العمود الفقري في الدولة الحديثة، لذلك لم يأخذ بفكرة المسؤولية التضامنية للوزارة أمام مجلس الشورى، وأحاط المسؤولية الفردية للوزراء بعدد من الضوابط كي لا تؤدي إلى إهدار مبدأ المسؤولية الوزارية كلية، وفي الوقت ذاته لا يجعله أمراً سهلاً في يد مجلس الشورى يهدد به الاستقرار الوزاري متى شاء.

سابعاً: الحرص على استقلال السلطة القضائية لأن العدل أساس الملك، ولم يجعل على القضاة سلطاناً غير القانون، وعول الدستور على شرف القضاة وتجردهم لضمان حقوق الناس وحرياتهم.

وكذلك اتجه الدستور إلى الأخذ بفكرة الرقابة على دستورية القوانين، وترك للقانون تنظيم هذه الرقابة، وهو اتجاه تأخذ به أغلب الدساتير الحديثة، والأخذ بفكرة الرقابة على دستورية القوانين هو نوع من أعمال الرقابة القضائية على العملية التشريعية حتى لا تخالف أحكام الدستور، وهذا من أهم صور التوازن بين السلطات.

وتكون المذكرة التفسيرية في هذه المقدمة قد وضحت الأسس التي ارتكز عليها الدستور، وسوف نشير إلى ما احتوته عند الحديث عن نصوص الدستور تباعاً وفق خطة البحث المعتمدة.

الفصل الثاني

المقومات الأساسية والحقوق والواجبات في الدستور الدائم

تختلف الدساتير فيما بينها اختلافاً ملحوظاً في ما تحتويه من مبادئ وأحكام وقيم وطريقة معالجة كل ذلك، فهناك من الدساتير ما يركز اهتمامه بالدرجة الأساسية على الجانب السياسي المتعلق بممارسة السلطة، وهناك دساتير إضافة لاهتمامها بالتنظيم السياسي تهتم بالجانب الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وغير ذلك[1].

وقد جاء الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ كمعظم الدساتير الديمقراطية الحديثة، فلم تقتصر مواده على الجوانب السياسية المتعلقة بالحكم، إنما تناول بالإضافة لذلك موضوعات تتعلق بالمقومات الأساسية للمجتمع، وكذلك بالحقوق والواجبات العامة.

وسنتناول هذا الموضوع في مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: المقومات الأساسية للمجتمع.

المبحث الثاني: الحقوق والواجبات العامة.

٣- راجع محتوى الدستور في الباب الأول من الكتاب، ص٢٣.

المبحث الأول

المقومات الأساسية للمجتمع

تناول الدستور موضوع المقومات الأساسية للمجتمع في الباب الثاني منه، ومواد هذا الباب تشكل قواعد عامة تكون بمثابة رائد للسلطات العامة في ممارستها لاختصاصاتها المختلفة، ويندرج بعض من هذه المواد تحت عنوان النصوص الآمرة، فهي تضع قواعد محددة يتعين احترامها والالتزام بها عند تطبيق الدستور، مثال ذلك نص المادة (٢٧) التي تقضي بأن (الملكية الخاصة مصونة، فلا يحرم أحد من ملكه إلا بسبب المنفعة العامة، وفي الأحوال التي يبينها القانون، وبالكيفية التي ينص عليها، وبشرط تعويضه عنها تعويضاً عادلاً)، ولذلك لا يجوز وضع قانون يمس الملكية الخاصة دون احترام الضوابط التي وردت في المادة أو يجيز المصادرة العامة للأموال أو حتى المصادرة الخاصة دون أن تكون تنفيذاً لعقوبة صدر بها حكم قضائي. وتنص المادة (٢٩) على أن (الثروات الطبيعية ومواردها ملك للدولة تقوم على حفظها وحسن استغلالها وفقاً لأحكام القانون)، وعليه لا يمكن أن يوضع قانون يسمح بالملكية الخاصة لإحدى الثروات الطبيعية للدولة. وتوجه الدستور القطري جاء في هذا الخصوص من خلال فهم الملكية بأنها تمثل ثمرة النشاط والعمل الفردي، وأن حق التملك يعبر عن حرية اقتناء الأموال من عقارات ومنقولات وحرية التصرف فيها دون قيود، فبعض الدول المعاصرة تدخلت كثيراً وفرضت العديد من القيود على حق الملكية، ابتداءً من تحديده، وفرض الضرائب الثقيلة على التركات، والاستيلاء المؤقت على العقارات، ونزع الملكية للمنفعة العامة، وإلى إلغاء حق الملكية ذاته، كما كان الحال في دول المعسكر الشيوعي السابقة، وفي هذا الخصوص نصت المادة (١٧) من الإعلان العالمي على حق الملكية، فـ (لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره، ولا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفاً).

وجاءت بعض نصوص الدستور بصفة توجيهية، وهي بمثابة إرشادات يجب السعي إلى تحقيقها، وتظهر هذه النصوص في ثلاث صور:

١. نصوص توجيهية للسلطات العامة، مثال ذلك نص المادة (١٩) التي تنص على أن (تصون الدولة دعامات المجتمع وتكفل الأمن والاستقرار وتكافؤ الفرص للمواطنين)، والمادة (٢٢)

التي تقضي أن ترعى الدولة النشء وتصونه من أسباب الفساد وتحميه من الاستغلال وتقيه شر الإهمال البدني والعقلي والروحي وتوافر له الظروف المناسبة لتنمية ملكاته في شتى المجالات على هدى من التربية السليمة.

٢. نصوص توجيه للموظفين العامين من أعضاء السلطة التنفيذية والقضائية، مثال ذلك نص المادة (٥٤) التي تنص على أن (الوظائف العامة خدمة وطنية، ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها)، ولو أن هذه المادة في الواقع لم ترد في باب المقومات الأساسية للمجتمع، إنما وردت في باب الحقوق والواجبات، عادّاً إياها المشرع الدستوري من الواجبات الملقاة على عاتق المواطن.

٣. نصوص توجيهية للأفراد أنفسهم، مثال ذلك نص المادة (٥٥) التي تقضي بأن (للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على الجميع وفقاً للقانون).

وتتمتع المادة الثامنة عشرة بأهمية خاصة، فهي تنص على أن (يقوم المجتمع القطري على دعامات العدل والإحسان والحرية والمساواة ومكارم الأخلاق)، وهي دعوة موجهة في وقت واحد للسلطات العامة ولموظفيها وللمواطنين بمراعاة العدل بين الناس واحترام حرياتهم وتحقيق المساواة فيما بينهم في جميع المجالات بوصفها أسساً يقوم عليها المجتمع بأفراده وتنظيمه.

ومن النصوص ما يحدد الفلسفة الاقتصادية التي يتبناها الدستور، كنص المادة السادسة والعشرين التي تنص على أن (الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي، وهي جميعها حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون)، وكذلك نص المادة الثلاثين التي تقضي بأن (العلاقة بين العمال وأرباب العمل أساسها العدالة الاجتماعية وينظمها القانون).

المبحث الثاني

الحقوق والواجبات العامة

عرّف إعلان الحقوق الفرنسي الحرية بأنها القدرة على تحمل كل شيء لا يضر بالآخرين، ولا تحد ممارسة الحقوق الطبيعية لكل إنسان إلا بالحقوق التي تؤمن للأعضاء الآخرين في المجتمع، ولا يجوز أن تحدد هذه الحدود إلا بقانون (المادة ٤)، وتضيف المادة الخامسة من الإعلان أنه ليس للقانون أن يحظر إلا الأعمال المضرة بالمجتمع، ولا يجبر أحد على عمل شيء لم يأمر به القانون.

وعالج الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ موضوع الحريات ضمن مواد موضوع الحقوق، وأول ما تضمنه الدستور في هذا الخصوص هو نص المادة (٣٤) التي تقرر المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، ومبدأ المساواة يعدّ المبدأ الدستوري الأساسي الذي تستند إليه جميع الحقوق والحريات، وهو المبدأ الذي يتصدر جميع إعلانات الحقوق العالمية والمواثيق الدستورية.

وقد جعل المفكرون من المساواة المدخل الرئيسي للوصول إلى الديموقراطية الحقيقية وكفالة الحرية، فالمجتمع الذي تنعدم فيه المساواة يصل في النهاية إلى الإنكار القانوني للحرية [١].

ولا يهدف مبدأ المساواة إلى إزالة مظاهر التمييز بين الأفراد القائمة على أساس الأصل أو الجنس أو اللغة أو العقيدة أو اللون أو غير ذلك من الأسباب فقط، وإنما يهدف كذلك إلى تحقيق العدالة للجميع وتمتعهم بالحقوق والحريات على قدم المساواة.

واختلف الفقهاء في أساس مبدأ المساواة، فيرى جانب من الفقه الدستوري أن مبدأ المساواة يجد أساسه في مبادئ القانون الطبيعي، في حين يرى جانب آخر أن نظرية العقد الاجتماعي تعدّ الأساس الذي يستند إليه المبدأ[٢].

وتناول الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ في المادة (٣٤) موضوع المساواة، ونصها «المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات العامة»، وهذا النص كان موفقاً، فقد جاء شاملاً لكل

١- نعيم عطية، مساهمة في النظرية العامة للحريات الفردية العامة، ١٩٦٤، القاهرة، ص ٣١٤ وما بعدها.
٢- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ص ٣٧١.

التكوين العام للمواطنين، دون الدخول في تفاصيل هذا التكوين كما تذهب إليه بعض الدساتير بذكر تفاصيل تحقيق المساواة، كالنص بقيام المساواة بغض النظر عن اللون والجنس والطائفة، فالمساواة في الدستورالقطري تتحقق بتحقق صفة المواطنة فقط.

ولم يكتفِ الدستور القطري بالمساواة ما بين المواطنين فقط دون أدنى تمايز،إنما ذهب إلى أبعد من ذلك في إطار من الرؤية الإنسانية، وذلك بمساواة الناس أمام القانون بموجب أحكام المادة (٣٥) التي تنص على أن «الناس متساوون أمام القانون لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين». وتعدّ المساواة أمام القانون نقطة البداية في التطبيقات المختلفة لمبدأ المساواة، ويقصد بالمساواة أمام القانون عدم التمييز أو التفرقة بين الأفراد في تطبيق القانون عليهم لأي سبب من الأسباب، سواء بسبب الجنس أو اللون أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو المركز الاجتماعي أو المالي.

وفي هذا الإطار نصت المادة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في العاشر من ديسمبر سنة ١٩٤٨ على المبدأ بقولها «لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الثروة أو أي وضع آخر، دون تفرقة بين الرجال والنساء»، كما جاء في المادة السابعة من الإعلان أن كل الناس سواسية أمام القانون ولهم الحق في التمتع بحماية متكاملة دون أية تفرقة، كما أن لهم جميعاً الحق في حماية متساوية ضد أي تمييز يخل بهذا الإعلان وضد أي تحريض على تمييز كهذا.

وقد عبر جون لوك في عام ١٦٩٠ في هذا الخصوص حول حق المساواة بين الناس أمام القانون بقوله «إنهم يجب أن يحكموا طبقاً لقوانين مستقرة نشرت على الناس لا تتغير طبقاً لحالة معينة، إذ يجب أن يكون هناك قاعدة واحدة تطبق على الجميع، لا فرق بين غني وفقير ذي حظوة عند الأمير وفلاح وراء محراثه»[١].

وضم الدستور القطري نصوصاً حرمت أعمالاً معينة بصفة مطلقة، أي لا يجوز التصريح بها إطلاقاً، لا بقانون يصدر من السلطة التشريعية ولا بقرار يصدر من السلطة التنفيذية، فنصت المادة (٣٨) على سبيل المثال على أنه لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها.

١- ك بادوف، معنى الديمقراطية، ترجمة جورج عزيز، دار الكرنك للنشر والطباعة والتوزيع، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٣٧.

وتناولت المادة (٤٠) من الدستور مبدأ بالغ الأهمية بأن قضت بأن لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا عقوبة إلا على الأفعال اللاحقة للعمل به، وأن العقوبة شخصية، وكذلك ما نصت عليه المادة (٥٨) بأن تسليم اللاجئين محظور، ونص الفقرة الثانية من المادة (٣٦) على أن لا يعرض أي إنسان للتعذيب أو المعاملة الحاطة للكرامة، وكذلك حق الفرد في الحياة في أمان واطمئنان دون رهبة أو خوف، وعدم جواز القبض عليه أو اعتقاله أو حبسه وعدم اتخاذ أي تصرف يمس بأمن الفرد الشخصي إلا طبقاً للقانون وفي الحدود التي بينها، مع مراعاة الضمانات والإجراءات التي حددها، وجاء ذلك منسجماً مع ما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة(٣)، وهو أن لكل فرد الحق في الحياة والحرية وسلامة شخصه، وأن لا يعرض أي إنسان للتعذيب ولا للعقوبات أو المعاملات القاسية أو الوحشية أو المحطة بالكرامة (المادة ٥)، كما أنه لا يجوز القبض على أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفاً (المادة ٩٠)، وكذلك ما نصت عليه المادة السابعة من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، فقد نصت على أنه «لا يجوز إخضاع أي فرد للتعذيب أو لعقوبة أو معاملة قاسية أو غير إنسانية أو مهينة، وعلى وجه الخصوص فإنه لا يجوز إخضاع أي فرد دون رضائه الحر إلى تجارب طبية أو علمية»، وما نصت عليه المادة(٩) أن لكل فرد الحق في الحرية والسلامة الشخصية، ولا يجوز القبض على أحد أو إيقافه بشكل تعسفي، كما لا يجوز حرمان أحد من حريته إلا على أساس من القانون وطبقاً للإجراءات المقررة.

واحتوى الدستور القطري نصوصاً أخرى منعت بعض الأعمال، ولكن ليس على وجه الإطلاق، بل أجازها في حدود القانون، أي في الأحوال التي يحددها القانون فقط، مثال ذلك المادة (٣٧) التي تنص على أن لخصوصية الإنسان حرمتها، فلا يجوز تعرض أي شخص لأي تدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو أية تدخلات تمس شرفه أو سمعته إلا وفقاً لأحكام القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه.

وهذه المادة تناولت أوجهاً من الحرية الشخصية للفرد، فتناولت حق الفرد في أن يحيا حياته الشخصية داخل مسكنه دون مضايقة أو إزعاج من أحد، ولهذا فإنه لا يجوز أن يقتحم مسكن فرد من الأفراد أو أن يقوم بتفتيشه أو انتهاك حرمته إلا طبقاً للقانون وفي الحالات المحددة قانوناً. وقد جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أنه «لا يكون أحد موضعاً لتدخل تعسفي في حياته الخاصة وأسرته ومسكنه أو مراسلاته أو لهجمات تتناول شرفه وسمعته، ولكل شخص الحق في حماية

القانون من مثل هذا التدخل أو تلك الهجمات» (المادة ١٢)، وفي هذا الخصوص فإن الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية نصت على حماية حق الخصوصية، فقررت المادة (١٧) منها أنه لا يجوز التدخل بشكل تعسفي أو غير قانوني بخصوصيات أحد أو بيته أو مراسلاته، كما لا يجوز التعرض بشكل غير قانوني لشرفه أو سمعته، ولكل شخص الحق في حماية القانون ضد هذا التدخل أو التعرض.

وتدخل المادة (٣٧) في إطار المواد المتعلقة بالحرية الشخصية للفرد، فالإنسان حر في أن يعبر عن أفكاره كما يريد فيما يكتبه من رسائل، ولا يجوز انتهاك سرية هذه الخطابات، لأنه فضلاً عما في ذلك من انتهاك لحق الملكية فإن فيه انتهاكاً لحرية الفكر، فالإنسان حر في التعبير عن رأيه، وبطبيعة الحال فإن هذه الحرية لا تحمي الخطابات فقط، بل تمتد إلى كل الوسائل التي تشبهها، كالمحادثات التليفونية مثلاً، فالقاعدة أنه لا يجوز أن يسترق السمع إلى هذه المحادثات أو يفشى سرها، لكن هذه الحرية كسائر الحريات لا يمكن أن تكون قيداً نهائياً يغل سلطة الدولة في حماية مصالح المجموع، لذلك فإنها يمكن أن تقيد في بعض الأحيان إذا وجد ما يدعو إلى هذا التقييد.

وكقاعدة عامة فإن القانون في تقييده لهذه الحرية وسواها يختلف في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية التي عادة ما تتمتع بها الإدارة بسلطات أوسع مما هي عليه في الظروف العادية [١]، والشيء نفسه فيما يتعلق بالسكن، فالفرد يتمتع بحرية في المكان الذي يسكن فيه سواءً كان مالكاً أو مستأجراً، فهذه الحرية تقضي أولاً بحق الإنسان في اختيار مسكنه في أي مكان يريد وفي تغييره عندما يريد، ومقابل ذلك فإنه لا يجوز أن يقتحم مسكنه أو يفتش إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون.

ومن الحقوق المهمة والبارزة التي نص عليها الدستور القطري ما نصت عليه المادة (٣٩) بحق المتهم في الدفاع عن نفسه حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محكمة توافر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق القضاء.

ومن الحريات التي أشار إليها الدستور القطري حرية الرأي، وتعدّ هذه الحرية بمثابة

١- انظر نص قانون بشأن الأحكام العرفية رقم ٩ لسنة ٢٠٠٧، الجريدة الرسمية، العدد الثامن لسنة ٢٠٠٧.

الحرية الأهم بالنسبة لسائر الحريات الذهنية، فكلها تصدر عن حرية الرأي التي تبيح للإنسان أن يكون له رأي في كل ما يجري أمامه من أحداث، وفضلاً عن ذلك فإنها تبيح له أن يجاهر بهذا الرأي ويعلنه للآخرين، وما الحريات الذهنية الأخرى إلا مظهراً من مظاهر حرية الرأي، وقد نص الدستور الدائم عليها في المادة (٤٧)، فحرية الرأي والبحث العلمي مكفولة وفقاً للشروط والأحوال التي يحددها القانون.

وكفل الدستور حرية الصحافة والطباعة والنشر، وحرية الصحافة في مفهومها الأول تتطلب أن تكون الصحف كلها حرة فيما تكتبه، لا تتدخل أي جهة لتملي عليها رأياً أو تمارس أي وجه من وجوه المضايقات عليها في حال إبداء الصحف رأياً آخر لأي ظاهرة، وعليه يجب أن تتمتع الصحف بضمانات، فهي يجب أن لا تتعرض للغلق أو المصادرة أو التوقف إلا بأمر من القضاء وبعد ضمانات قوية، والضمان الأساسي لحرية الصحافة كما يذهب إلى ذلك الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي في «أن تكون الصحافة للشعب لتكون حريتها بدورها امتداداً لحرية الشعب»[1]، وفي ضوء ذلك نص الدستور القطري في المادة (٤٨) على أن «حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة وفق القانون».أما الحرية الدينية التي تحظى بأهمية في حياة الفرد وتتعلق بعلاقة الفرد بربه، فتضم في الواقع حريتين: حرية العقيدة، وحرية إقامة الشعائر، فالحرية الأولى تتيح للإنسان أن يعتنق ديناً معيناً، والحرية الثانية تبيح له أن يزاول شعائر هذا الدين، وفي الوقت الذي يمكن أن تقيد حرية إقامة الشعائر الدينية فإن حرية العقيدة يفترض أن تكون مطلقة، فالإنسان لا يجبر إطلاقاً على أن يعتنق ديناً معيناً أو يترك دينه إلى دين آخر، أما حرية إقامة الشعائر الدينية فإن القانون في معظم البلدان يدخل عليها بعض القيود، سواء للمحافظة على النظام العام أو لمنع التعارض بين الأديان المختلفة، وقد عبر الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ عن ذلك في المادة (٢٠) التي نصت على أن «حرية العبادة مكفولة للجميع، وفقاً للقانون ومقتضيات حماية النظام والآداب العامة».

أما في خصوص حرية تكوين الجمعيات، وهي حرية تكفل للمواطنين تكوين ما شاءوا من الجمعيات أو الانضمام إليها بعد إنشائها، فتنص عليها معظم الدساتير، وإن كانت تحتفظ لنفسها في الوقت ذاته بإدخال بعض القيود عليها، وهذه الحرية يمكن للمشرع أن يتناولها بالتنظيم،

١- مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ١٣٦.

فيدخل على استعمالها بعض القيود التي يجعلها متفقة مع الفكر السائد في الدولة، وفي ضوء ذلك نجد أن المذكرة التفسيرية، في تفسيرها للمادة (٤٥) من الدستور القطري التي تنص على أن «حرية تكوين الجمعيات مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي بينها القانون»، تقول إن حرية تكوين الجمعيات متاحة وفقاً للشروط والأوضاع التي بينها القانون، ولم يتضمن نص المادة تكوين الهيئات التي تعني في مدلولها العام الأحزاب السياسية، أما حرية التجمع فقد عدّها الدستور القطري حقاً، فنصت المادة (٤٤) على أن «حق المواطنين في التجمع مكفول وفقاً لأحكام القانون»، وهي تعني تمتع الفرد بالحق في الاجتماع مع من يريد من الأفراد الآخرين في مكان معين وفي الوقت الذي يراه للتعبير عن الآراء ووجهات النظر سواء بالخطب والندوات والمحاضرات أو بالمناظرات والمناقشات وغيرها من الوسائل، واستخدام النتائج وإصدار المنشورات والبيانات التي تتضمن المقررات أو التوصيات، وقد نصت المادة (٢١) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية على أن يعترف بالحق في التجمع السلمي، ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق غير ما يفرض منها تماشياً مع القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديموقراطي لمصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة والنظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

ويشترط في التجمع ثلاثة شروط هي:

١. هو حادث عمدي يسعى له أصحابه عن قصد، وبذلك يتميز عن معنى التجمهر العابر الذي يحدث إثر حادث عرضي يلفت النظر.

٢. هو حادث مؤقت يدوم لفترة معينة، بمعنى أنه ليس كالاشتراك في إحدى الجمعيات الذي يدوم لفترة طويلة.

٣. هو حادث الغرض منه الدفاع عن رأي معين وإقناع الآخرين وحثهم للعمل من أجله.

وحرية التجمع تكفلها جميع الدساتير في الأنظمة الديموقراطية، لكن كفالتها تكون في حدود القانون، فالمشرع يستطيع أن يتدخل وينظم هذه الحرية ويدخل عليها بعض القيود التي يضمن بها ألا تتعارض مع النظام العام في الدولة، وهذا ما فعله الدستور القطري، فنصت المادة (٤٤) على أن «حق المواطنين في التجمع مكفول وفقاً لأحكام القانون»، وفي الوقت نفسه أقر الدستور حقاً

على درجة عالية من الأهمية، ليس للمواطنين فحسب، إنما لكل فرد يحيا على أرض قطر بصورة مشروعة، وهو حقه في مخاطبة السلطات العامة، فنصت المادة (٤٦) على أن لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة.

وبخصوص الحقوق والواجبات التي يتساوى فيها المواطن والمقيم لا بد من الإشارة إلى أن المذكرة التفسيرية للدستور القطري قد ذهبت في تفسيرها للمادة (٣٢) التي تنص على «أن الناس متساوون أمام القانون، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين»، إلى أن هناك «حقوقاً وواجبات عامة يشترك فيها الناس جميعاً، قطريين وغير قطريين، وهنا استعمل الدستور عبارة الأفراد أو الناس أو ما إلى ذلك، مما يوحي بالتعميم وعدم التخصيص، فالمواطنون متساوون على سبيل المثال في الحقوق والواجبات العامة بموجب المادة (٣٤)، في حين أن الناس، أي جميع المقيمين على إقليم الدولة، متساوون أمام القانون....»، وكذلك نص المادة (٤٦) بأن لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة، وهذه المواد تساوي بين الناس جميعاً، وعلى هذا الأساس حظر الدستور التمييز بين الناس بسبب أصولهم أو أجناسهم أو ما إلى ذلك، وهو ما جرت عليه باقي أحكام هذا الباب من الدستور، فقد ساوت بين الناس جميعاً في الحرية الشخصية وفي الكرامة الإنسانية وفي عدم جواز القبض عليهم أو حبسهم أو تفتيشهم أو غير ذلك من مقيدات الحرية إلا وفق أحكام القانون.

وفي إطار رفع المستوى الثقافي والعلمي للمواطن القطري فإن الدستور أقر بموجب المادة (٤٩) أن التعليم حق لكل مواطن، وتسعى الدولة لتحقيق إلزامية ومجانية التعليم العام وفقاً للنظم والقوانين المعمول بها في الدولة، وحق التعليم، أو كما يذهب البعض لوصفه بحرية التعليم، ينطوي على أمور ثلاثة:

أولاً: حق المواطن أن يعلم، وهذا الحق يسمح للمواطن أن ينشر علمه وأفكاره على الناس، فهو إذن من هذه الناحية يتصل اتصالاً وثيقاً بحرية الرأي.

ثانياً: حق المواطن في أن يتعلم، وهذا الحق يسمح للمواطن بأن يتلقى قدراً من التعليم يتناسب مع مواهبه واستعداده الفعلي بصرف النظر عما إذا كان غنياً أو فقيراً، وعلى هذا الأساس عدّ الدستور القطري حق التعليم مجانياً حتى يتجاوز بذلك المواطن غير القادر على تحمل

أعباء التعليم، فتتحمله الدولة بدلاً عنه.

ثالثاً: حق المواطن أن يختار معلمه، وهذا الحق يتطلب أن تتعدد المدارس وتتنوع، وأن يكون المواطن حراً في اختيار المعلم الذي يريده والمدرسة التي يريدها، وهذا ما هو قائم اليوم في قطر على مستوى المدارس أو على مستوى الجامعات، فالمواطن حر في اختيار ما يريد منها.

وحق التعليم من الحقوق العامة التي تخضع لتدخل الدولة بما تفرضه من قيود، فالدولة حريصة حرصاً بالغاً على تنظيمه تنظيماً شاملاً دقيقاً، وهي في ذلك تكون مدفوعة بدوافع ثلاثة:

١. حرصها على أن يلقى النشء في جميع مراحل التعليم احترام القيم الأساسية التي يدين بها المجتمع، وأن لا تكون البرامج خالية من هذه القيم ومتجاهله لها أو تتضمن البرامج خروجاً عن القيم.

٢. حرصها على المستوى التقني والعلمي للخريج، لأن الخريجين سوف يساهمون في مجالات الحياة العامة كل في مجال تخصصه، كما أن مصلحة البلاد تتطلب أن يكون الخريجين على مستوى عالٍ من الكفاءة العلمية.

٣. حرص الدولة على أن لا يكون التعليم امتيازاً لقلة من أبناء الأمة يتمتعون به بحكم ما لديهم من ثراء.

وقد نظم هذا الحق في ظل الدستور القطري تنظيماً يكفل أن يكون التعليم في خدمة المجتمع كهدف أول، فالتعليم في قطر مجاني لأبنائه، لذلك فإن الدولة قد جعلته إلزامياً، إلا أنه في إطار النص الذي ورد في الدستور القطري بأن «التعليم حق لكل مواطن وتسعى الدولة لتحقيق إلزامية ومجانية التعليم العام...» يؤكد أن هذا الحق لا ينشأ التزاماً من قبل الدولة بأن توافر هذا الحق أو تعد مسؤولة عن عدم توفيره ، ولكن الدولة تسعى إلى تحقيق ذلك ما أمكن وأن تجعله جزءاً من سياستها العامة، وفي تفسيرها للمادة (٤٩) تقول المذكرة التفسيرية للدستور القطري إن هذه المادة بينت أن التعليم حق لكل مواطن وعلى الدولة كفالته ورعايته والعمل على نشره وتعميمه باعتباره من الدعائم الأساسية لتقدم المجتمع ورقيه، وعلى الدولة أن تعمل في حدود إمكاناتها المتاحة على تحقيق إلزاميته ومجانيته.

وقد جاء ذلك منسجماً مع ما نصت عليه المادة (٢٦) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فقد نصت على أن «لكل شخص الحق في التعليم، ويجب أن يكون التعليم الأول إلزامياً، وينبغي أن يعمم التعليم الفني والمهني، وأن ييسر القبول للتعليم العالي على قدم المساواة التامة للجميع وعلى أساس الكفاءة».

وقد أشار الدستور القطري إلى بعض الحقوق وعدّها حقوقاً مطلقة لا يجوز تقييد ما يرد عليها حتى لو كان هذا التقييد بمقتضى القانون، على سبيل المثال فإنه لا يجوز للقانون أن يخل بمبدأ المساواة بين المواطنين أو أن يمس حرية الاعتقاد ما لم يكن ذلك لضمان عدم الإخلال بالأمن والنظام العام والآداب.

ولما كان الدستور عادة ينص على الحق أو الحرية دون الدخول في تفاصيل هذه الحقوق والحريات وأساليب تنظيمها، فقد صدرت قوانين متفرقة تنظم التمتع بهذه الحقوق والحريات، والمشرع عندما يضع قانوناً ينظم كيفية ممارسة أحد الحقوق أو الحريات يجب أن يراعي أمرين:

الأول : أن يتم هذا التنظيم ضمن الضوابط التي وردت في النص الدستوري.

الثاني : ألا يضع للتنظيم التشريعي لأحد الحقوق العامة من القيود ما يذهب به كلية فيكون التنظيم بمثابة منع الاستعمال، على سبيل المثال إذا جاء قانون ينظم حرية الصحافة فأخضع إصدار الجريدة بالحصول على إذن إداري سابق ثم أجاز للسلطة التنفيذية وقف إصدار الجريدة أو إلغائها نهائياً دون قيد أو شرط، عُدّ هذا القانون غير دستوري ولو أنه صدر ضمن التطبيق الحر في النص الدستوري، لأنه في الواقع يكون قد ألغى حرية الصحافة.

ولم يقتصر الدستور القطري على منح المواطنين والأفراد المقيمين في قطر الحقوق والحريات، إنما أحاط هذه الحقوق بضمانة كبيرة في الدستور، وهي أنه جعل المواد التي تنص عليها تتمتع باستقرار تشريعي مهم وهو عدم جواز تعرض النصوص التي ترد بخصوص الحقوق العامة للتعديل إلا في الاتجاه الذي يؤدي إلى التوسع في منح هذه الحقوق، وهذا يعد بحد ذاته ضمانة مهمة اتجاه أي نوايا قد تظهر لاحقاً لتقليص هذه الحقوق.

ولم يقتصر الدستور على بيان الحقوق العامة والحريات، وإنما أشار أيضاً إلى الواجبات العامة التي يتحملها الأفراد في قطر، فعدّ الوظائف العامة خدمة وطنية يستهدف الموظف العام في

إداء واجبات وظيفته تحقيق المصلحة العامة وحدها (المادة ٥٤).

وبخصوص الدفاع عن الوطن فإن المادة (٥٣) من الدستور القطري نصت على أن الدفاع عن الوطن واجب على كل مواطن.

وفرض الدستور على المواطنين والأفراد عموماً في دولة قطر واجباً اتجاه الأموال العامة، فنصت المادة (٥٥) على أن للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على الجميع وفقاً للقانون.

وعدّ الدستور القطري بموجب المادة (٥٧) احترام الدستور والامتثال للقوانين الصادرة عن السلطة العامة والالتزام بالنظام العام والآداب العامة ومراعاة التقاليد الوطنية والأعراف المستقرة واجباً على جميع من يسكن دولة قطر أو يحل بإقليمها، ومع أن هذا الأمر قائم وملزم في كل دول العالم إلا أن المشرع القطري أراد أن يذكر بهذا الأمر الذي يعد قائماً حتى لو لم ينص عليه، وفي هذا الخصوص ذهبت المذكرة التفسيرية للدستور في تفسيرها للمادة (٥٧) إلى أن هذه المادة تقرر أحكاماً عامة يتعين مراعاتها حتى بغير نص، ولكن الدستور حرصاً منه على توضيح أهمية هذه الأحكام والواجبات شملها بنص دستوري خاص ليوضح مدى حيويتها وأهميتها. ويبدأ النص بتقرير احترام الدستور، وهذا الاحترام واجب على السلطة العامة وعلى كل مواطن وكل مقيم على أرض قطر وكل فرد يحل بإقليمها بغير استثناء، فالدستور هو قوام الدولة وهو جماع فلسفتها الاجتماعية والقانونية، لذلك فإنه لا يتصور أن تترك أحكامه لاجتهادات واختلافات. واحترام الدستور والعمل بمقتضاه أمر يحتمه الدستور نفسه ويحتمه وجود الدولة ذاتها، ويجري المجرى نفسه الامتثال للقوانين، فالقوانين وضعت لكي يلتزم الناس بأحكامها ويمتثلون لأوامرها، وإن لم يفعلوا ذلك طوعاً فعلوه جبراً بواسطة القوة التي تملكها الدولة. وإن كان هذا أمر الدستور والقانون فإن النظام العام والآداب العامة والأعراف المستقرة والتقاليد المرعية كلها تكون جزءاً من النسيج الوطني والاجتماعي، وتكون منظومة يتعين مراعاتها والحرص عليها من كل مواطن قطري، بل إن العابرين والمارين العارضين هم أيضاً يلتزمون بكل ما تقدم.

ولا ينطبق مبدأ المساواة في مجال الحقوق العامة فقط، بل في نطاق التكاليف العامة كذلك، لأنه من دون المساواة أمام الأعباء والتكاليف تتحول المساواة في الحقوق إلى مساواة نظرية بحتة. وتنطبق قاعدة المساواة أمام التكاليف العامة في مجالين أساسيين هما: المساواة أمام الأعباء

العسكرية من ناحية، وأمام التكاليف الضريبية من ناحية أخرى. وتتمثل الأعباء العسكرية في أداء الخدمة العسكرية التي يعد أداؤها واجباً وطنياً على كل فرد لحماية الوطن والدفاع عنه، ويقصد بالمساواة في هذا الميدان أن ينخرط كل مواطن في الخدمة العسكرية دون استثناء أو إعفاء أحد بسبب مركزه الاجتماعي أو ثروته أو لأي سبب آخر غير مشروع، وأن يكون أداء الخدمة لمدة متساوية بالنسبة للجميع[1]، وهذا يتم في حالة وجود نظام للخدمة العسكرية الإلزامية.

أما الأعباء المالية كالضرائب والرسوم وجميع الأعباء ذات الطبيعة المالية التي تفرض على الأفراد فتحظى بأهمية كبيرة في كل دولة، وتحقق المساواة أمام الضرائب مسألة بالغة الأهمية، فهو يعد العامل الأول في تحقيق حياد الضريبة. ويعدّ دفع الضرائب واجباً وطنياً على كل فرد، لأن حصول الدولة على موارد مالية تؤدي لأن تنهض بمسؤوليتها وتعم خدماتها الجميع يعدّ مسألة حيوية للغاية. ويهدف مبدأ المساواة هذا إلى تحقيق العدالة الضريبية بين جميع المكلفين بها، سواء بالنسبة للضرائب المباشرة أو غير المباشرة، وأنه يعني وجوب قيام كل مكلف بدفع الضريبة طبقاً لثروته وقدراته المالية وحالته الشخصية بشكل تتعادل فيه الضريبة التي يدفعها الذين يحتلون مراكز متماثلة ولا يثقل كاهل فئة من الشعب بعبء أكبر من بقية الفئات لأي سبب من الأسباب.

وتخضع المساواة أمام الضرائب لمبدأين أساسيين، الأول هو مبدأ مشروعية أو قانونية الضريبة الذي يحكم مسألة فرض الضرائب، ويعني هذا المبدأ أنه لا ضريبة دون قانون أو بناءً على قانون، إذ يجب أن تصدر جميع القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية الخاصة بالضرائب طبقاً للقانون وإلا تصبح غير مشروعة، ويجب أن تصدر القوانين الضريبية وتنفذ على المستقبل ولا تنسحب على الماضي كقاعدة عامة، طبقاً لقاعدة عدم رجعية القوانين إلا بصفة استثنائية لحماية مصلحة عليا تتعلق بالنظام العام.

أما المبدأ الثاني فهو مبدأ عالمية الضريبة، ويعني انطباقه على جميع المواطنين والأجانب ما داموا يعيشون فوق أرض الدولة، وعلى جميع الأموال الموجودة في الدولة.

١- عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ٣٣٤.

الفصل الثالث

هيئـــات السلطـــة فـــي

الدســتور الـــدائم

يصف الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ دولة قطر في المادة الأولى منه بأنها «دولة عربية مستقلة ذات سيادة، دينها الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعها، ونظامها ديموقراطي، ولغتها الرسمية اللغة العربية، وشعب قطر جزء من الأمة العربية). وفي تفسيرها لهذه المادة تشير المذكرة التفسيرية للدستور القطري إلى أن هذه المادة تؤكد الانتماء العربي لدولة قطر، كما أنها حرصت على تأكيد استقلال دولة قطر وتمتعها بالسيادة على كامل إقليمها. وعبارة دين الدولة هو الإسلام ليست مجرد عبارة نظرية، وإنما هي عبارة لها نتيجة عملية أساسية بكون الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً لتشريعاتها وقوانينها ونظمها، وأنه لا يجوز أن يصدر تشريع في قطر يخالف المبادئ القطعية الثبوت قطعية الدلالة من أحكام الشريعة الإسلامية، وقد قصد الدستور من هذه المادة أن يحمل مجلس الشورى أمـانة الأخذ بأحكام الشريعة الإسلامية وبشكل لا تفهم فيه المادة فهماً سلبياً وكأنها دعوة للتخلي عن أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية. ويلاحظ أن المادة الأولى تناولت ونظمت أكثر من فكرة في نص واحد خلط ما بين الدولة والحكومة والهوية الدينية والانتماء القومي، وهي أمور كان من الأفضل أن تعالج بنصوص مستقلة على النحو الآتي:

١. قطر دولة مستقلة ذات سيادة ونظام الحكم فيها ديموقراطي.

٢. الإسلام دين الدولة والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها.

٣. اللغة العربية هي اللغة الرسمية.

٤. قطر دولة عربية وشعبها جزء من الأمة العربية.

وأقر الدستور القطري بموجب المادة الثامنة شكل نظام الحكم في الدولة، فنصت المادة المذكورة على أن «حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني، وفي ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن

عبدالله بن جاسم من الذكور. وتكون وراثة الحكم إلى الابن الذي يسميه الأمير ولياً للعهد، فإن لم يوجد ابن ينتقل الحكم إلى من يسميه الأمير من العائلة ولياً للعهد، وفي هذه الحالة تكون وراثة الحكم في ذريته من الذكور». وأناطت المادة المذكورة تنظيم سائر الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته بقانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية. والقانون المذكور يتمتع أصلاً بصفة دستورية من دون الحاجة للنص عليه، لكن المشرع أشار إلى هذا الأمر تحاشياً لتعرض القانون المذكور لتعديلات، وفي إشارته هذه إلى كون القانون ذا صفة دستورية فإنه بذلك قد ألزم المشرع باتباع الإجراءات التي تتبع في تعديل الدستور عند تعديل هذا القانون، وهي إجراءات معقدة قياساً إلى إجراءات تعديل القوانين العادية. وتماشياً مع التشريعات الدستورية في العالم بتبنيها منذ وقت بعيد تأكيد هويتها الديموقراطية، فإن الدستور القطري يتبنى هذا الأمر، وحدد آلية تتبع في تطبيقه باعتبار أن الشعب مصدر السلطات ويمارسها وفقاً لأحكام هذا الدستور، وحدد أسلوب الحكم على أساس مبدأ فصل السلطات، مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور. ومبدأ فصل السلطات يعني عدم الجمع بين السلطات أو تركيزها، بمعنى لا يجوز لشخص أو هيئة أن تجمع في يدها سلطتين، ومن باب أولى السلطات الثلاث معاً، وعلة ذلك أن جمع السلطات يؤدي إلى إساءة استخدامها، بل ويؤدي إلى استبداد الشخص أو الهيئة القائمة على مباشرتها، لذلك ومن أجل حماية وكفالة مبدأ الشرعية (احترام القانون) يجب الحيلولة دون تحقيق ذلك عن طريق عدم الجمع بين السلطات أو عدم تركيزها.

وفي ضوء ذلك فإن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى توزيع وظائف الدولة على هيئات ثلاث، أحدها الهيئة التشريعية وتمارس التشريع، والثانية الهيئة التنفيذية وتتولى تنفيذ القانون عن طريق إصدار قرارات إدارية عامة أو فردية، والثالثة الهيئة القضائية وتنفرد بتطبيق القانون، أي الفصل في المنازعات بين الأفراد أنفسهم أو بين الأفراد والدولة.

وترتب على قيام مبدأ الفصل بين السلطات أن توصل فقهاء القانون الدستوري إلى تقسيم أنظمة الحكم من ناحية السلطة الراجحة فيه، سواء التشريعية أو التنفيذية، إلى ثلاث صور من أنظمة الحكم هي: نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي، والنظام الرئاسي، والنظام البرلماني، فإذا رجح الدستور السلطة التشريعية، أي أنه خصها بالجانب الأكبر من السلطة، اتخذ النظام صورة حكومة الجمعية، أما إذا كانت السلطة الراجحة وفقاً لأحكام الدستور هي السلطة

التنفيذية، نكون عندئذٍ بصدد النظام الرئاسي، وأخيراً إذا كان الدستور قد أقام توزيع السلطات على أساس من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولم يرجح إحداهما على الأخرى، اتخذ النظام صورة النظام البرلماني، وتنطوي الصور الثلاث السابقة الذكر تحت صورة النظام النيابي[١].

وتعود فكرة أو نظرية فصل السلطات في أصولها الأولى إلى المفكر الإنجليزي جون لوك (١٦٣٢- ١٧٠٤) الذي تناولها في كتابه (الحكومة المدنية)، إلا أن هذه النظرية ارتبطت باسم مونتسكيو (١٦٨١- ١٧٥٢) الذي صورها في كتابه روح الشرائع، ويمكن عرض فصل السلطات بأنه توزيع لوظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على مؤسسات مستقلة عن بعضها بعضاً ومتوازنة.

وما زال لمبدأ الفصل بين السلطات أهميته التي كانت له منذ ظهوره، ففي مبدأ فصل السلطات تكمن الضمانة الكبرى للحريات العامة والحقوق الفردية، فهو الضمانة للتوازن بين السلطات الموكل إليها القيام بوظائف الدولة (تشريع وتنفيذ وقضاء)، وذلك لمنع تمركز السلطة في يد شخص واحد أو حتى هيئة واحدة، وهو مبدأ ضروري أيضاً لتنظيم المهام وضمان تقسيم العمل بشكل مثمر بين مختلف أجهزة الدولة، فالسلطة التنفيذية لا يمكن أن تمارس من قبل جمعية موسعة، والتشريع يكون ناقصاً إذا كان من عمل الحكومة بمفردها، كما أنه لضمان نزاهة القضاء لا يمكن أن تمارسه هيئة سياسية، بل يجب أن يعود إلى السلطة القضائية المستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية[٢].

ويختلف الفقهاء في تحديد عدد أجهزة الدولة العليا، فالبعض ما زال ينطلق من نظرية مونتسكيو في وجود ثلاث سلطات في الدول، والبعض الآخر يطرح نظرية السلطتين التشريعية والتنفيذية معترضين على وجود سلطة قضائية متميزة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ويعدّونها إحدى أشكال السلطة التنفيذية، وهذا الرأي واجهته معارضة، لأن القضاء يختلف عن الحكم والإدارة، صحيح أن القاضي يطبق القانون كالإداري على حالات خاصة، إلا أنه من وجهة النظر القانونية تختلف الوظيفتان القضائية والتنفيذية من ناحيتين، فمن ناحية يهدف القضاء

١- نزيه رعد، القانون الدستوري، المكتبة العربية للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، ص ١٢٧ وما بعدها.
٢- فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣١٨ وما بعدها.

إلى حل الخلافات من خلال تطبيق القواعد القانونية ودوره ينحصر في ذلك، على العكس من السلطات الحكومية والإدارية التي تطبق القانون دون أن يكون هنالك نزاع أو دعوى، ومن ناحية أخرى أن للقرار القضائي أهمية قانونية أكثر من أهمية القرار الإداري، فالقرار القضائي يفرض نفسه على كل السلطات الحكومية والتشريعية، أما القرار الإداري فهو غير نهائي ويمكن الرجوع عنه في أي وقت، كما أنه يخضع لرقابة القضاء.

وأخيراً يفترض بالقرار القضائي أن يصدر عن سلطة مستقلة تماماً عن بقية السلطات السياسية والقوى السياسية والأحزاب بالذات، أما باقي الأعمال القانونية الصادرة عن السلطات العامة فإنها تصدر عن السلطة المتعلقة بالقوى السياسية[1].

وقد اعتمد النظام السياسي القطري نموذجاً قريباً من النظام البرلماني كنظام للحكم فيه، ونقول إنه قريب من النظام البرلماني وليس نظاماً برلمانياً لأنه لم يأخذ بجميع قواعد النظام البرلماني، وبهذا الخصوص تشير المذكرة التفسيرية للدستور القطري إلى أن النظام الأميري الديموقراطي وسيلة أساسية للحكم بكل ما يترتب على هذا النظام من مشاركة الشعب ومساهمته في اتخاذ القرار في الحياة العامة عن طريق ممثليه في مجلس الشورى، لذلك نص الدستور على أن الشعب مصدر السلطات وأنه يمارسها على نحو ما رسمه وحدده الدستور في سائر مواده، كذلك أرسى الدستور مبدأ وجود سلطات ثلاث متوازنة ومستقلة عن بعضها بعضاً ومتعاونة بشكل لا تطغي فيه أحدها على الأخريين، ويقوم بينها نوع من الرقابة بما يحقق الصالح العام. ففي الوقت الذي أعطى الدستور مثلاً الحق الأساسي في التشريع لمجلس الشورى الممثل للشعب، وكذلك حق مساءلة الوزراء على النحو الذي يبينه، حرص الدستور على استقرار السلطة التنفيذية بوصفها العمود الفقري في الدولة الحديثة، لذلك لم يأخذ بفكرة المسؤولية التضامنية للوزراء أمام مجلس الشورى، وأحاط المسؤولية الفردية للوزراء بعدد من الضوابط بشكل لا تؤدي فيه إلى إهدار مبدأ المسؤولية الوزارية كلية وفي الوقت ذاته لا تجعله أمراً سهلاً في يد مجلس الشورى يهدد به الاستقرار الوزاري متى شاء.

الأخذ بالنظام البرلماني تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات طبق بشكل خاص وبالذات فيما يتعلق بالدور الرقابي لمجلس الشورى على الوزراء بأن حجب المسؤولية التضامنية التي تؤدي إلى

١- محمد حسنين عبد العال، مصدر سابق، ص ٢٢٠ وما بعدها.

استقالة الوزارة بأكملها إذا قامت، كما أنه أحاط المسؤولية الفردية بضوابط أراد المشرع من ورائها خلق حالة من الاستقرار الوزاري، ومن الجدير بالذكر أن الواقع العملي في كثير من الأنظمة التي تتبع النظام البرلماني ليس من الضروري أن يتطابق مع الجانب النظري لفكرة النظام البرلماني، فالتطبيق العملي دائماً يتأثر بعوامل خاصة بكل دولة وظروفها، وهذه الظروف لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون متطابقة في مختلف دول العالم.

وقد تضمن الفصل الخاص بالسلطة في دستور ٢٠٠٤ الدائم لدولة قطر بحث هيئات السلطة فيه على النحو الآتي:

- المبحث الأول: رئيس الدولة (الأمير).
- المبحث الثاني: السلطة التشريعية (مجلس الشورى).
- المبحث الثالث: السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء).
- المبحث الرابع: السلطة القضائية.

وسنتناول بحثها في الصفحات التالية..

المبحث الأول

رئيس الدولة (الأمير)

وسنتناول في هذا المبحث موضوعين:

أولاً : تولي الأمير الحكم.

ثانياً: سلطات الأمير.

المطلب الأول: تولي الأميـــر الحـــكم

نظمت إجراءات تولي الأمير الحكم في دولة قطر في ظل الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٤ نوعان من النصوص هما:

١. النصوص الواردة في الدستور الدائم.

٢. النصوص الواردة في القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٦ بشأن حكم الدولة ووراثته[١]، ويضم هذا القانون تفصيلات تتعلق بأحكام تولي الحكم، وذلك في توجه من المشرع القطري بعدم تضمين الدستور تفاصيل الأحكام في هذا الخصوص. ولتأكيد أهمية هذا القانون كما أشرنا سابقاً فقد عدّ هذا القانون قانوناً دستورياً، بمعنى أنه أحيط بضمانات تجعله في منأى عن أي تعديل إلا باتباع الإجراءات الخاصة بتعديل الدستور.

وكما سبق وأن بيّنا فإن المادة الثامنة من الدستور نصت على أن حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني وفي ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبدالله بن جاسم من الذكور، وتكون وراثة الحكم إلى الابن الذي يسميه الأمير ولياً للعهد، فإن لم يوجد ابن ينتقل الحكم إلى من يسميه الأمير من العائلة ولياً للعهد، وفي هذه الحالة تكون وراثة الحكم في ذريته من الذكور. وينظم مسألة الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون

١- انظر نص القرار رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٦، الجريدة الرسمية، العدد الثاني عشر لسنة ٢٠٠٥.

له صفة دستورية. ومن خلال هذه المادة نجد أن الدستور حدد عدداً من الأمور المتعلقة بتولي الأمير الحكم ووراثته:

١. حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني.

٢. حكم الدولة يكون في ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبدالله بن جاسم من الذكور.

٣. تكون وراثة الحكم إلى الابن الذي يسميه الأمير ولياً للعهد.

٤. إذا لم يوجد ولد للأمير فإن الحكم ينتقل إلى من يسميه الأمير من العائلة ولياً للعهد، وفي هذه الحالة تكون وراثة الحكم في ذريته من الذكور.

وفي تفسيرها لنص المادة المذكور تشير المذكرة التفسيرية إلى أن نص الدستور في هذه المادة واضح، وهو أن الحكم في دولة قطر هو حكم وراثي بمنظور رئاسة الدولة، وهو حكم وراثي في عائلة آل ثاني وفي فرع معين من هذه العائلة، وهو الفرع الذي ينحدر من ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبدالله بن جاسم بوصفه أباً للدستور ومؤسساً للدولة الحديثة، والحكم في ذريته من الذكور دون الإناث.

والأمير القائم هو الذي يسمي ولي العهد، بمعنى أنه لا إلزام على الأمير أن يسمي أكبر الأبناء، فله أن يختار من أبنائه الذكور من يشاء ويسميه ولياً للعهد، فإن لم يكن للأمير ابن فإنه يختار ولياً للعهد من العائلة، مع مراعاة الأحكام الواردة في المادة (٨)، وقد وضع الدستور في هذه المادة المبادئ الأساسية التي تحكم موضوع الوراثة، لكنه ترك لقانون خاص تفصيل مسائل الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته، على أن يصدر هذا القانون خلال سنة من تاريخ العمل بالدستور، وتكون لهذا القانون صفة دستورية، أي أن مواده تأخذ حكم المواد الدستورية في سموها وتحصينها، وهذه المادة من الدستور هي من المواد التي لم يجز الدستور تغييرها على وجه الإطلاق.

وفي ضوء ما احتوته المادة (٨) فإن الأمير بموجب أحكام المادة التاسعة يعين ولي العهد بأمر أميري، لكن هذا التعيين يكون موقوفاً على إجراء التشاور مع العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد، وعلى هذا ذهبت المادة المذكورة إلى أن «يعين الأمير ولي العهد بأمر أميري وذلك بعد التشاور مع العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد».

والمقصود بالعائلة الحاكمة هو مجلس العائلة الحاكمة الذي ينشأ بموجب قرار أميري، وذلك استناداً لأحكام المادة الرابعة عشرة من الدستور التي تقضي بأن ينشأ بقرار من الأمير مجلس يسمى (مجلس العائلة الحاكمة) يعين الأمير أعضاءه من العائلة الحاكمة. وأما أهل الحل والعقد فهم أشخاص يفترض أن يصار اختيارهم وفق القواعد الشرعية في اختيار أهل الحل والعقد في الشريعة الإسلامية.

فالأصل أن يُختار ولي العهد بناءً على قرار أميري، إلا أن هذا القرار يتم بالتشاور مع جهتين هما العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد، ومع أن النص يخلو من صيغة الإلزام لرأي هاتين الجهتين بالنسبة للقرار الذي يتخذه الأمير في اختيار ولي العهد، إلا أنه حتماً من الناحية العملية والاعتبارية فإن لهاتين الجهتين تأثيراً في القرار الذي يتخذه الأمير، ولو لم يكن كذلك لاكتفى المشرع بالنص على صدور قرار التعيين من الأمير دون الحاجة إلى الوقوف على رأي جهة أخرى، وأكدت هذا الحكم المادة الرابعة من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦ بشأن حكم الدولة ووراثته، وأشارت المادة التاسعة من القانون إلى أن يكون لقب ولي العهد هو (سمو ولي العهد).

وبشأن إنشاء مجلس العائلة الحاكمة الذي يعين الأمير أعضاءه من العائلة الحاكمة استناداً لأحكام المادة (١٤)، فإن هذا المجلس أصبح أحد المؤسسات الدستورية في الدولة لكونه يتولى اختصاصات ذات طبيعة دستورية مهمة حددتها المادتان ١٥، ١٦ من الدستور، فبينت المادة (١٥) أن مجلس العائلة يقرر خلو منصب الأمير عند وفاته أو إصابته بعجز كلي يمنعه من ممارسة مهامه، كما يختار مجلس العائلة الحاكمة مجلس الوصاية لإدارة دفة حكم البلاد عندما ينادي بولي العهد أميراً للبلاد وكانت سنه أقل من ثمانية عشر عاماً ميلادية.

واشترطت المادة التاسعة من الدستور في ولي العهد أن يكون مسلماً من أم قطرية مسلمة، إلا أن المادة الخامسة من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦ أضافت إلى ذلك أن يكون ولي العهد صالحاً للقيام بأعباء المنصب، وبهذه الحال فإنه يصار إلى اعتماد الضوابط المعروفة في قدرة الإنسان على تولي تصريف شؤون الدولة، وإلى تقدير الأمير لإمكانيات ولي عهده، لذلك فإن الدستور لم يلزمه بتعيين أكبر أبنائه وإنما ترك الأمر لتقديره الشخصي.

وفيما يتعلق بكونه من أم مسلمة قطرية فإن القانون في المادة الخامسة أشار إلى أنه لغرض

تحديد ذلك يصار إلى المادتين ١، ٧ من قانون الجنسية القطرية رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ [١] اللتين تنصان تباعاً على:

المادة الأولى: القطريون أساساً هم:

١. المتوطنون في قطر قبل عام ١٩٣٠ ميلادية وحافظوا على إقامتهم العادية فيها واحتفظوا بجنسيتهم القطرية حتى تاريخ العمل بالقانون رقم (٣) لسنة ١٩٦١ المشار إليه.

٢. من ثبت أنه من أصول قطرية ولو لم تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في البند السابق وصدر باعتباره كذلك قرار أميري.

٣. من ردت إليهم الجنسية القطرية طبقاً لأحكام القانون.

٤. من ولد في قطر أو في الخارج لأب قطري بموجب البنود السابقة.

المادة السابعة: ونصت على أنه يجوز بقرار أميري رد الجنسية القطرية لمن يثبت أنه من أصول قطرية وفقاً للبنود ١، ٢، ٣ من المادة (١) من هذا القانون، ويشترط لذلك ما يلي:

١. توطنه في قطر منذ ثلاث سنوات متصلة على الأقل.

٢. أن يكون له وسيلة مشروعة للرزق تكفي لسد حاجاته.

٣. أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.

وعلى هذا الأساس فإن الشروط التي تطلبها الدستور والقانون الخاص بولاية العهد التي نص عليها الدستور والقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦ بشأن حكم الدولة ووراثته هي:

١. أن يكون مسلماً.

٢. أن يكون من أم قطرية مسلمة.

٣. أن يكون صالحاً للقيام بأعباء منصبه، وهذه الصلاحية كما سبق وأن أشرنا تقرر من قبل الأمير حال حياته، ولكن في غير هذه الحالة فإن من يقرر الصلاحية هو مجلس العائلة الحاكمة.

١- انظر نص القانون رقم ٣٨ لسنة ٢٠٠٥، الجريدة الرسمية، العدد الثامن لسنة ٢٠٠٦.

ومجلس العائلة الحاكمة الذي يعدّ واحداً من المؤسسات الدستورية ينشأ بقرار من الأمير ويتولى هو رئاسته ويعين أعضاءه من أفراد العائلة الحاكمة ويكون من بينهم ولي العهد، على ألا يقل عددهم عن خمسة ولا يزيد عن تسعة، ويعقد جلساته بدعوة من الأمير، ولا يكون انعقاده صحيحاً إلا بحضور الأغلبية بمن فيهم الرئيس استناداً لأحكام المادة (٧) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦.

ومنح القانون ولي العهد في حالة قيام مانع من دعوة مجلس العائلة الحاكمة من قبل الأمير، أن يتولى دعوته ويترأس جلساته، وفي حالة تعذر ذلك بسبب صغر سن ولي العهد توجه الدعوة من اثنين من أعضاء المجلس على الأقل، فنصت المادة الثامنة من القانون على أنه «في حالة قيام مانع من دعوة مجلس العائلة الحاكمة من الأمير، يقوم ولي العهد بالدعوة إلى اجتماعات المجلس ويترأس جلساته، فإن تعذر ذلك بسبب صغر سن ولي العهد توجه الدعوة من اثنين من أعضاء المجلس على الأقل».

وتصدر قرارات مجلس العائلة بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، فإن تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، فيما عدا قرار خلو منصب الأمير، فلا يكون إلا بإجماع الحاضرين (المادة ٩)، ويتولى مجلس العائلة الحاكمة إقرار خلو منصب الأمير عند وفاته أو إصابته بعجز كلي أو مرض يمنعه بصفة دائمة من ممارسة مهامه، ويعلن مجلس الوزراء ومجلس الشورى بعد جلسة سرية مشتركة بينهما خلو المنصب وينادى بولي العهد أميراً للبلاد.

وقرار مجلس العائلة الحاكمة يعد قراراً كاشفاً للحالة وليس منشئاً لها، أي حالة الوفاة أو العجز الكلي، إلا أن إعلان هذا القرار لا يتم إلا بعد اجتماع لمجلسي الوزراء والشورى في جلسة مشتركة بينهما والمناداة بولي العهد أميراً للبلاد استناداً لأحكام المادة (١٠) من القانون، إلا أن هذه المادة لم تحدد من يرأس الاجتماع المشترك لمجلسي الوزراء والشورى، ولو أن القواعد العامة تذهب إلى أن هذه الاجتماعات المشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تكون برئاسة رئيس السلطة التشريعية، لأن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني المتمثلة بالوزارة تنبثق من السلطة التشريعية، ومع أن قطر لم تأخذ بجميع قواعد النظام البرلماني، إلا أن هذا التصور هو أقرب إلى الواقع.

ويثور الإشكال في حالة خلو منصب الأمير ولم يكن قد عُيّن ولي للعهد، وهذا ما عالجته المادة (١١) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦، فنصت على أنه «إذا خلا منصب الأمير ولم يكن قد تم تعيين ولي للعهد انتقل الحكم إلى من يختاره مجلس العائلة الحاكمة أميراً للبلاد من الذكور وفقاً للترتيب المشار إليه في المادة (١) من هذا القانون ووفقاً لأحكامها، وذلك بعد التشاور مع العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد في البلاد»، فالأمر يكون بيد الأمير أثناء حياته لاختيار ولي للعهد، وفي حالة عدم تسمية الأمير أثناء حياته لولي العهد فإن الأمر يكون بيد العائلة الحاكمة التي تتشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد بشأن اختيار ولي العهد، لكن قرار مجلس العائلة محكوم بالالتزام بالترتيب الوارد في المادة (١) من القانون رقم (١٥) لسنه ٢٠٠٦ المحدد على النحو الآتي: «حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني وفي ذرية حمد بن خليفة بين حمد بن عبدالله بن جاسم من الأبناء الذكور وفق الترتيب الآتي:

١. الأبناء.
٢. أبناء الأبناء.
٣. الإخوة.
٤. أبناء الإخوة.

وتحجب كل طبقة الطبقات التالية لها».

وفي حالة عدم بلوغ ولي العهد سن الرشد القانوني المحددة بـ ١٨ سنة ميلادية، فإن المادة الثانية عشرة من القانون عالجت الأمر على النحو الآتي: «إذا كانت سن ولي العهد عند المناداة به أميراً للبلاد أقل من ثمانية عشر عاماً ميلادية تولى إدارة دفة الحكم مجلس وصاية يختاره مجلس العائلة الحاكمة إذا لم يكن الأمير قد اختاره حال حياته»، ومجلس الوصاية هو الذي يتولى شؤون الحكم إذا كان ولي العهد لم يبلغ السن القانوني، ويصار إلى تكوينه بأسلوبين:

الأول: أن يكوّنه الأمير خلال حياته.

الثاني: أن يتولى مجلس العائلة تعيين مجلس الوصاية إذا لم يكن الأمير قد اختاره خلال حياته.

ويتكون مجلس الوصاية من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة،

ويكون الرئيس وأغلبية الأعضاء من العائلة الحاكمة، ويصدر بتكوينه قرار من الأمير أثناء حياته، أو قرار من مجلس العائلة الحاكمة، والشرط الوحيد الذي تطلّبه الدستور في مجلس الوصاية هو أن يكون الرئيس وأغلبية الأعضاء من العائلة الحاكمة.

ومجلس الوصاية غير حر في أداء مهامه، بل يعمل تحت إشراف مجلس العائلة الحاكمة الذي يمتلك بدوره، إضافة إلى إشرافه على مجلس الوصاية، حق إعفاء عضو مجلس الوصاية أو قبول استقالته، كما أن مجلس العائلة يتولى تعيين أعضاء جدد بدلاً من الأعضاء الذين تنتهي عضويتهم بسبب الإعفاء أو الاستقالة أو الوفاة أو العجز الكلي، وذلك استناداً لأحكام المادة الثالثة عشر من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦.

وأجاز القانون الخاص بشأن حكم الدولة ووراثته للأمير عند تعيينه مجلساً للوصاية حال حياته أن يحدد مهام المجلس وصلاحياته، وإذا لم يتم ذلك فإن مجلس الوصاية يمارس الصلاحيات المقررة له في الدستور والقوانين نيابة عن الأمير، ويصدر قراراته باسم الأمير استناداً للمادة (١٤) من القانون.

واشترط القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦ لصحة انعقاد مجلس الوصاية حضور أغلبية أعضائه، بمن فيهم رئيس المجلس، وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وألزم القانون الأعضاء جميعهم بالتوقيع على القرارات الصادرة عنه، وذلك استناداً لأحكام المادة (١٥) من القانون. ويؤدي أعضاء مجلس الوصاية والرئيس قبل توليهم مناصبهم أمام مجلس العائلة الحاكمة اليمين المحددة في المادة السادسة عشرة ومضمونها «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لدولة قطر وللأمير، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أؤدي مهمتي كوصي بإخلاص وأمانة وشرف».

وتنتهي فترة ممارسة مجلس الوصاية لصلاحيته الدستورية والقانونية ببلوغ الأمير سن الثمانية عشر عاماً ميلادية، ويباشر الأمير صلاحياته بدءاً من ذلك التاريخ.

وعلى مجلس الوصاية أن يتولى بمقتضى المادة السابعة عشرة من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦ اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لإعداد الأمير لتولي مهامه الدستورية، إلا أن القانون لم يبين طبيعة هذه الإجراءات، سواء كانت في الإعداد التربوي أو العملي أو التدريب، لكنها لا تخرج

بأي حال من الأحوال عن أن تكون مشابهة للرعاية والاهتمام الأبوي بولي العهد من أجل إعداده الإعداد السليم لتولي مهامه الدستورية لو كان والده على قيد الحياة.

وعملاً بقاعدة أن من يملك التعيين يملك العزل، فإن المادة السادسة من قانون حكم الدولة ووراثته منحت الأمير حق إعفاء ولي العهد وكذلك قبول تنازله بطريقة التعيين نفسها، إلا أن القانون لم يتطرق إلى أسباب العزل والحالات التي يتم فيها، وبذلك يملك الأمير وحده السلطة التقديرية بهذا الخصوص، أو بناءً على طلب ولي العهد نفسه الاعتزال، كما حدث للشيخ جاسم بن حمد آل ثاني الذي تنازل عن ولاية العهد بناء على رغبته. ومع أن الأمير غير ملزم بأن يسمي أكبر أبنائه الذكور ولياً للعهد، فإن الأمر مختلف بالنسبة لمجلس العائلة الحاكمة، فالمجلس ملزم باعتبار أكبر الأبناء سناً في حالة عدم تسمية الأمير ولياً للعهد.

وأوجبت المادة العاشرة من الدستور أن يؤدي ولي العهد عند تعيينه أمام الأمير اليمين الواردة في المادة العاشرة من الدستور ومضمونها «أقسم بالله العظيم أن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن أصون استقلال البلاد وأحافظ على سلامة إقليمها، وأن أذود عن حريات الشعب ومصالحه، وأن أكون مخلصاً للوطن والأمير». ويأتي أداء ولي العهد اليمين الدستورية لأنه سيمارس دوراً مهماً في إدارة الحكم، فهو سيتولى اختصاصات الأمير عند غيابه، مما يفترض أن يؤدي اليمين الدستورية التي يؤديها الأمير، وذلك استناداً لأحكام المادة الحادية عشرة من الدستور التي تنص على أن يتولى ولي العهد مباشرة صلاحيات الأمير وممارسة اختصاصاته نيابة عنه أثناء غيابه خارج البلاد أو إذا قام به مانع مؤقتاً، كما أن للأمير استناداً لأحكام المادة الثانية عشرة من الدستور أن يعهد بمباشرة بعض صلاحياته وممارسة بعض اختصاصاته إلى ولي العهد بموجب أمر أميري، ويرأس ولي العهد جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها، وفي ضوء هاتين المادتين فإن أداء ولي العهد اليمين الدستورية له أهمية كبيرة في توليه ممارسة شؤون ذات طبيعة دستورية.

المطلب الثاني- سلطات الأمير

الأمير هو رئيس الدولة استناداً لأحكام المادة (٦٤) من الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ التي تنص على أن «الأمير هو رئيس الدولة وذاته مصونة واحترامه واجب»، وهذا النص هو نفس ما أخذت به المادة الثانية من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦ بشأن حكم الدولة ووراثته، وأضافت إلى النص «ويكون لقبه حضرة صاحب السمو أمير دولة قطر».

وبالإضافة إلى ما سبق أن ذكرناه حول اختصاص الأمير في اختيار ولي للعهد، فإن المواد ٦٥، ٦٦، ٦٧، ٦٨ من الدستور تناولت السلطات التي يمارسها الأمير، فنصت المادة (٦٥) على أن الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويكون له الإشراف عليها، يعاونه في ذلك مجلس للدفاع يتبعه مباشرة، ويصدر بتشكيل المجلس وتحديد اختصاصاته قرار أميري. ونعتقد بأن اختيار الأمير قائداً أعلى للقوات المسلحة نص كافٍ لا يستدعي التفاصيل الأخرى في نص المادة، فالقيادة العليا من أبرز أوجهها الإشراف على هذه القوات، وبطبيعة الحال فإن عملية الإشراف تستدعي وجود معاونين للأمير في هذا الخصوص، لذلك كان يفترض بالمشرع الاكتفاء بصدر المادة «الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة» وعدم الخوض في التفاصيل وتركها لقوانين تتولى تنظيمها.

ويمثل الأمير بمقتضى أحكام المادة (٦٦) من الدستور الدولة في الداخل والخارج وفي جميع العلاقات الدولية.

وتناولت المادة (٦٧) من الدستور مجموعة من الاختصاصات التي يباشرها الأمير، وهي:

١. رسم السياسة العامة للدولة بمعاونة مجلس الوزراء.
٢. المصادقة على القوانين وإصدارها، ولا يصدر أي قانون ما لم يصادق عليه الأمير.
٣. دعوة مجلس الوزراء للانعقاد كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها.
٤. تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون.
٥. اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية.
٦. العفو عن العقوبة أو تخفيفها وفقاً للقانون.

٧. منح الأوسمة المدنية والعسكرية وفقاً للقانون.

٨. إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعيين اختصاصاتها.

٩. إنشاء وتنظيم الأجهزة التي تعينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا الدولة والإشراف عليها وتعيين اختصاصاتهم.

١٠. أي اختصاصات أخرى بموجب هذا الدستور أو القانون.

ومنح الأمير بموجب المادة (٦٨) من الدستور حق إبرام المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، على أن يبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من بيان، وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، على أن معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة يجب لنفاذها أن تصدر بقانون، وفي ضوء ذلك فإن الدستور فرق ما بين نوعين من المعاهدات:

أولاً: المعاهدات والاتفاقيات بصورة عامة، فالأمير يبرمها ويعرضها على مجلس الشورى، وتكون للمعاهدات أو الاتفاقيات قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

ثانياً: معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة والخاصة أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة، فإنه يجب لنفاذها أن تصدر بقانون، أي أنها تمر بإجراءات صدور القوانين العادية، وذلك بعرضها على مجلس الشورى وفقاً للأصول والإجراءات التي يحددها الدستور لتشريع القوانين، وهذه الخصوصية التي أعطيت لهذا النوع من المعاهدات تعود إلى الأهمية والخطورة التي ينطوي عليها هذا النوع من المعاهدات وما تشكله بالنسبة للوطن والشعب من أهمية، لذلك لا بد أن يكون لممثلي الشعب في مجلس الشورى رأي في إبرام مثل هذه المعاهدات.

وفي هذا الخصوص لا بد من الإشارة إلى حكم مهم تضمنته المادة (٦٨) من الدستور في عدم تضمن المعاهدات شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية، وهذا النص على قدر كبير من الأهمية.

وإذا كانت المواد السابقة من الدستور قد تناولت سلطات الأمير فإنها سلطات عادة ما تمارس في الظروف العادية، إلا أن هناك من السلطات التي منحت للأمير ليمارسها في الظروف الاستثنائية، فحياة الدول كما تصفها المذكرة التفسيرية في تفسيرها للمادة (٦٩) من الدستور لا تمر بوتيرة واحدة، وهي ليست دائماً سخاءً وأمناً، وإنما يحدث أن تعصف بالدولة عواصف تكدر أمنها وتهددها بكثير من المخاطر، وقد لا تكفي القواعد القانونية العامة لمواجهة هذه الأخطار والنوازل، لذلك قررت الدساتير في مختلف البلدان مهما بلغ شأنها من الديموقراطية أن هذه الأحوال والنوازل تقتضي أحياناً الخروج على مبادئ المشروعية العادية إلى نوع من المشروعية الاستثنائية، لذلك أباحت الدساتير ونزولاً عند قاعدة الضرورات تبيح المحظورات لرأس السلطة التنفيذية أن يلجأ إلى إجراءات قانونية استثنائية لمواجهةالخطر.

واستناداً إلى حالة الضرورة قررت هذه المادة من الدستور أنه يجوز في هذه الحالات للأمير أن يعلن الأحكام العرفية في البلاد، وعند إعلان الأحكام العرفية في هذه الحالات الاستثنائية يجوز للأمير أن يتخذ كل الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة المخاطر التي تهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها أو تعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، وهذه الأمثلة التي ضربها الدستور تكشف عن مدى الخطورة ومدى الحاجة للإجراءات الاستثنائية.

والمرسوم الأميري الذي يعلن الأحكام العرفية لا بد أن يكون محدداً بمدة معينة، وأن يتضمن طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت الأحكام العرفية من أجلها، وكذلك بيان الإجراءات المتخذة من أجل مواجهتها، وينص الدستور على أنه لا بد من إخطار مجلس الشورى بالمرسوم الذي يعلن الأحكام العرفية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدوره، كما نص الدستور على أن تمديد فترة الأحكام العرفية يكون بموافقة مجلس الشورى، ويفهم من النص الدستوري أنه يجب أن يصدر قانون يحدد الأحوال التي يجوز فيها اللجوء إلى الأحكام العرفية والسلطات التي تمنحها هذه الأحكام للجهة القائمة عليها.

وفي العودة إلى نص المادة (٦٩) التي تنص على أن «للأمير أن يعلن الأحكام العرفية في البلاد، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون، وله عند ذلك اتخاذ كل الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، على أن يتضمن المرسوم طبيعة الحالة الاستثنائية التي

أُعلنت الأحكام العرفية من أجلها وبيان الإجراءات المتخذة لمواجهتها، ويخطر مجلس الشورى بهذا المرسوم خلال الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره، وفي حالة غيبة المجلس لأي سبب من الأسباب يخطر المجلس بالمرسوم عند أول اجتماع له، ويكون إعلان الأحكام العرفية لمدة محددة ولا يجوز تمديدها إلا بموافقة مجلس الشورى»، يلاحظ بخصوص هذه المادة ما يأتي:

أولاً : منح الأمير سلطة إعلان الأحكام العرفية، وبذلك يكون الدستور القطري قد ذهب مع معظم دساتير العالم في حق رئيس الدولة بأن يعلن حالة الطوارئ ويفرض الأحكام العرفية في البلاد.

ثانياً: أن إعلان الأحكام العرفية يتم في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون، أي أنها لا تتوقف على تقدير رئيس الدولة، إنما هي حالات حددت بموجب قانون خاص يتضمنها.

ثالثاً: اللجوء إلى اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه أو يعوق مؤسسات الدولة من أداء مهامها، بمعنى أن الإجراءات التي تتخذ تكون استثناءً من الإجراءات التشريعية العادية، سواء في تشريع القوانين أو صرف المبالغ، ويتولى هذه المهمة الأمير دون الوقوف على موافقة جهات أخرى.

رابعاً: أن إعلان الأحكام العرفية يتم بمرسوم يتضمن تحديد طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت الأحكام العرفية بسببها، وكذلك بيان الإجراءات المتخذة لمواجهتها، فالمرسوم يجب أن يكون على قدر كبير من الوضوح الذي يمنع أي اجتهاد بشأنه.

خامساً: يتولى الأمير إخطار مجلس الشورى بالمرسوم خلال الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره، وفي حالة غيبة مجلس الشورى لأي سبب من الأسباب يخطر المجلس عند أول اجتماع له.

سادساً: تأكيداً لحقوق الأفراد بسبب ما تشكله حالة الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية من خطورة على حريات الأفراد وأموالهم، فإن المادة المذكورة قضت بأن يكون إعلان الأحكام العرفية لمدة محددة ولا يجوز تمديدها إلا بموافقة مجلس الشورى.

وبذلك تكون المادة(٦٩) قد أخذت بعين الاعتبار كل الإجراءات القانونية الكفيلة بحماية حقوق الأفراد، علماً بأن الفقه الدستوري قد بحث بإسهاب حالة الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية،

وقد استلهم المشرع الدستوري في قطر عند صياغته للمادة (٦٩) الآراء الفقهية في صياغة هذه المادة، فجاءت المادة على هذا النحو.

وبما أن مجلس الشورى يعمل وفق نظام المجالس النيابية التي تخصص لها دورات انعقاد محددة من السنة، كأن تكون لها دورتان أو ثلاث ويعطل المجلس بعد انتهاء تلك الدورات، فإنه من غير المستبعد أن تقوم حالة استثنائية أثناء تعطل المجلس وتتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، وقد عالج الدستور هذه الحالة بموجب المادة (٧٠) التي نصت على أنه «يجوز للأمير، في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقداً، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أياً منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد، ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه».

ويكون الأمير بموجب هذا النص قد امتلك سلطة تشريعية مهمة تتمثل في إصدار مراسيم لها قوة القانون أثناء فترة عدم انعقاد مجلس الشورى، إلا أن هذه السلطة أحيطت بضوابط مهمة:

١. أن تكون هناك حالة استثنائية تستدعي إصدار المراسيم، ويعود تقدير الحالة حسب منطوق المادة إلى الأمير.

٢. أن يكون مجلس الشورى غير منعقد، وعدم الانعقاد يمكن أن يحصل بسبب تمتعه بالعطلة البرلمانية أو بسبب حل المجلس.

٣. عرض المراسيم التي يصدرها الأمير على مجلس الشورى في أول اجتماع له.

٤. يجب على مجلس الشورى في موعد أقصاه أربعون يوماً أن يتخذ قراره بشأن المرسوم، سواء بالرفض أو التعديل، وقرار المجلس هذا يتخذ بأغلبية ثلثي أعضائه، وفي حالة تعديل مضمون المرسوم فإنه يجب أن يكون خلال أجل محدد.

٥. يزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل

المحدد لتعديلها دون إجرائه التعديل.

لكن السؤال الذي يثور هو حول تعويض المتضررين عند تطبيق المراسيم التي يرفضها مجلس الشورى أو يعدلها، وهذا ما سكت الدستور عن تنظيمه، وفي الواقع فإن الدولة ستكون ملزمة بتعويض المتضررين، وهذا ما أخذت به معظم التشريعات في العالم.

وامتلك الأمير بموجب المادة (٧١) صلاحية مهمة بخصوص إعلان الحرب، فبمقتضى قرار أميري يعلن الأمير الحرب الدفاعية، وقد فرقت المادة بين نوعين من الحروب، هما الحرب الدفاعية والحرب الهجومية، ففي الوقت الذي أجازت المادة إعلان الحرب الدفاعية بأمر أميري فإنها حرمت الحرب الهجومية، فنصت المادة على أنه «يصدر بإعلان الحرب الدفاعية أمر أميري، والحرب الهجومية محرمة».

وبخصوص سلطات الأمير المتعلقة بالسلطة التنفيذية فإن الأمير يعين رئيس مجلس الوزراء ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بأمر أميري (المادة ٧٢)، وعدّ الدستور استقالة رئيس مجلس الوزراء غير شخصية، إنما تعد بمثابة استقالة لجميع الوزارة، كما أن إعفاء رئيس مجلس الوزراء يعد هو الآخر إعفاءً لجميع الوزراء من مناصبهم، وهو عرف دستوري تسير عليه معظم الأنظمة السياسية في العالم، وبالذات الأنظمة التي تأخذ بالنظام البرلماني.

وفي عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء بناء على إرادة الأمير وحده وتقديراً منه للموقف، يكون الدستور القطري قد ابتعد عن بعض القواعد التي استقرت في النظام البرلماني، التي تستوجب اختيار رئيس مجلس الوزراء من بين الأغلبية البرلمانية، وذلك لأن النظام الذي اعتمده الدستور القطري لم يأخذ بكل قواعد النظام البرلماني، ومنها وجود المعارضة البرلمانية، سواء حزبية كانت أو أي تكتل آخر بحيث يؤدي إلى وجود أغلبية أو أقلية في البرلمان تحددها الانتخابات التشريعية، والاستقالة هي الأخرى لا تتم على أساس فقد الوزارة لثقة البرلمان، إنما تتوقف على تقدير الأمير للوضع، وفي هذه الحالة، سواء التعيين أو الإعفاء، فإن إرادة الأمير وتقديره الشخصي هي الأساس في تحققهما.

وألزمت المادة (٧٢) الوزارة في حالة قبول الاستقالة أو الإعفاء بأن تستمر في تصريف العاجل من الأمور حتى يتم تُعيّن الوزارة الجديدة، وهذا سياق متبع في جميع النظم الدستورية

يراد من ورائه الحفاظ على مصالح الدولة العليا والمواطنين والحيلولة دون حصول فراغ دستوري باختفاء ممثلي السلطة التنفيذية عن ممارسة مهامهم، وتقدير العاجل من الأمور يعود حتماً للأمير الذي يطلب معالجة بعض الأمور من الوزارة المستقيلة أو التي أُعفيت، أو بتقدير من رئيس مجلس الوزراء المستقيل أو الذي أُعفي، ولما كان اختيار رئيس جديد لمجلس الوزراء خاضع لإرادة الأمير وغير متوقف على المفاوضات البرلمانية، فإن اختيار رئيس جديد حتماً سيكون سريعاً ولا يأخذ الوقت الكثير، وقد يتزامن الحدثان ويحصلان في وقت واحد، أي الإعفاء والتعيين.

ونجد أن الدستور القطري في المادة (٧٣) يعود إلى واحدة من القواعد الدستورية البرلمانية بشأن تعيين الوزراء، ففي الوقت الذي يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء بناءً على إرادته الخاصة، فإن الأمير يعين الوزراء بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء لهم، كما أنه يقبل استقالتهم ويعفيهم بالأداة ذاتها، وهذا إجراء على قدر كبير من الأهمية، فلكون رئيس مجلس الوزراء يتحمل المسؤولية الكاملة فهذا يحتم عليه التعامل مع وزراء يكون على معرفة كاملة بقدراتهم ومواهبهم في العمل الحكومي، بالإضافة إلى أن الانسجام بين أعضاء الوزارة ورئيس مجلس الوزراء تعد مسألة أساسية لنجاح الوزارة في أداء مهامها، فالوزارة يجب أن تعمل بروح الفريق الواحد، وأي مشاكل داخلية تحدث ما بين رئيس الوزراء والوزراء تنعكس سلباً على أدائها، لذلك تذهب الأنظمة الدستورية في الغالب على منح رئيس مجلس الوزراء كامل الحرية في اختيار أعضاء وزارته، لأنه أقدر على الاختيار الصحيح، ويبقى دور رئيس الدولة في هذا الخصوص مقتصراً على إصدار قرار التعيين المستند على ترشيح رئيس مجلس الوزراء توخياً لتحقيق المصلحة العامة، وعلى هذا الأساس نصت المادة (٧٣) على أن «يعين الأمير الوزراء بأمر أميري بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء، ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بذات الأداة، وفي حالة قبول استقالة الوزير يجوز أن يعهد إليه بتصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين خلف له». وفيما يتعلق بالفقرة الأخيرة من المادة التي تنص على أنه يجوز أن يعهد للوزير المستقيل بتصريف العاجل من الأمور حتى يعيّن خلف له، فنحن لا نتفق مع ما ذهب إليه المشرع الدستوري القطري في هذا الخصوص، فحالة الوزارة كهيئة واستمرارها بتصريف العاجل من الأمور هو غير وضع وزير لوحده، فكان من الأفضل عدم النص على هذا الأمر لأنه بإمكان رئيس مجلس الوزراء تكليف أي وزير آخر في المجلس بمهام الوزير المستقيل لحين تكليف وزير جديد، وذلك لاعتبارات عديدة تعود للصالح

العام ومصلحة الوزير المستقيل معاً.

وتأكيداً للنهج الديمقراطي الذي تتبناه القيادة السياسية القطرية، الذي تجسد في إصدار الدستور بأسلوب الاستفتاء الشعبي، فإن الدستور منح الأمير حق استفتاء المواطنين في الفصل في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، ويعدّ موضوع الاستفتاء موافقاً عليه إذا أقرته أغلبية من أدلوا بأصواتهم، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها وتنشر في الجريدة الرسمية، وهذا في الواقع توجه ديموقراطي مهم تعتمده بعض الأنظمة الدستورية في العالم لما لهذا الإجراء من أهمية في مشاركة المواطنين كافة في اتخاذ قرارات يكون للمواطنين الرأي فيها.

ولا بد من الإشارة إلى أن الأمير قبل مباشرة صلاحياته قد ألزمه الدستور في المادة (٧٤) بأن يؤدي اليمين التالية: «أقسم بالله العظيم أن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن أصون استقلال البلاد وأحافظ على سلامة إقليمها، وأن أذود عن حريات الشعب ومصالحه».

المبحث الثاني

السلطة التشريعية

(مجلـــس الشـــورى)

تبنى الدستور القطري الدائم مبدأ على قدر كبير من الأهمية في إطار إرساء دعائم النظام الديمقراطي، وذلك باعتبار أن الشعب مصدر السلطات يمارسها وفقاً لأحكام هذا الدستور (المادة ٥٩)، كما تبنى الدستور مبدأ آخر لا يقل أهمية عن المبدأ الأول، وهو مبدأ الفصل بين السلطات، فنصت المادة (٦٠) على أن يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور، وهذان المبدآن لهما أثرهما الكبير في قيام السلطة التشريعية وأدائها لدورها في ظل النظام الديمقراطي.

وأناط الدستور القطري الدائم السلطة التشريعية بمجلس الشورى استناداً لأحكام المادة (٦١) من الدستور التي نصت على أن «السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور»، وتواجهنا في بحث السلطة التشريعية مسألة مزدوجة ناجمة عن أحكام المادة (١٥٠) من الدستور التي نصت على أن «يلغى النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به في الدولة والصادر في ١٩ابريل ١٩٧٢ وتبقى سارية الأحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد».

وفي ضوء ذلك فإن بحثنا سيتم على ما ورد في الدستور من مواد بخصوص مجلس الشورى، إلا أن النصوص المطبقة حالياً على أوضاع مجلس الشورى الحالي هي مواد النظام الأساسي المؤقت المعدل الملغى، وذلك استناداً لأحكام المادة (١٥٠) من الدستور الدائم.

ولأجل الإحاطة بكل ما يتعلق بمجلس الشورى بوصفه الجهة التي تتولى السلطة التشريعية استناداً لنصوص الدستور الدائم فسوف نتناول الموضوع على النحو الآتي:

١. تكوين المجلس.
٢. اختصاصات المجلس.

٣. الضمانات التي يتمتع بها أعضاء المجلس.

المطلب الأول - تكوين المجلس

كانت نية القيادة السياسية القطرية، وعلى رأسها أمير البلاد، المضي نحو إرساء دعائم الديمقراطية في دولة قطر، فوُضع على هذا الأساس دستور دائم يقوم على أسس ديموقراطية، سواء في احتوائه على نصوص تعزز الحريات العامة وحقوق الإنسان، وإقامته نظام حكم يقوم على الفصل بين السلطات، واعتبار الشعب مصدراً للسلطات، وإقراره بالاستفتاء الشعبي.

ومن أبرز ما تميز به هذا الدستور هو احتواؤه على صيغة جديدة لمجلس الشورى، سواءً في تكوينه أو صلاحياته، فنصت المادة (٧٧) منه على أن «يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم...»، وبذلك يكون الدستور قد اعتمد الانتخاب أساساً لاختيار ثلثي أعضاء مجلس الشورى، وهو المبدأ السليم لتكوين المجالس النيابية. ولا بد من وقفة اتجاه أسلوب تكوين مجلس الشورى في ظل الدستور القطري الدائم، فهو قد اعتمد أسلوبين لاختيار أعضاء المجلس هما الانتخاب بالنسبة لثلثي أعضاء المجلس والتعيين بالنسبة لثلث الأعضاء، واعتماد صيغتين للاختيار يعود إلى كون المجالس التشريعية في بعض دول العالم تظهر في صورتين، الأولى بوجود غرفتين للتشريع والثانية بوجود غرفة واحدة، وصورة الغرفتين هي أقدم من صورة الغرفة الواحدة، وكان ظهورها نتيجة للتطور السياسي الذي شهدته المملكة المتحدة، وأدى إلى قيام مجلس للوردات ومجلس آخر للعموم، وذلك استجابة للظروف الاجتماعية والاقتصادية السائدة فيها في تلك المرحلة، وانتشرت هذه الصيغة في عدد من الدول في العالم بالرغم من عدم وجود مبررات تاريخية لها في بعض هذه الدول كما هو الحال في المملكة المتحدة، وجاء قيام صيغة المجلسين لأجل خلق توازن بين التوجهات السياسية في المجتمع، ففي الوقت الذي تكون فيه المجالس المنتخبة أكثر اندفاعاً وتطرفاً في قراراتها، فإنها تعاني في الوقت نفسه من قلة العناصر الفنية والعلمية بين أعضائها، في الوقت الذي تتألف المجالس المعينة من أعضاء يتمتعون بالنضوج العلمي والفني، ويطلق عليهم لقب الحكماء، وهذا التباين في تكوين المجلسين يؤدي إلى التمازج في الرأي بينهما، وهذا الأمر حتماً سيكون في صالح البلاد، فالتشريع لا يصدر إلا بموافقة

المجلسين عليه، ويؤدي ذلك إلى حصول نوع من التوازن في التوجهات تؤدي إلى ولادة تشريعات مقبولة، كما أن صيغة المجلسين كانت واحدة من الأسس السليمة والضرورية في الدول الفدرالية، فيكون أحد المجلسين مكوناً على أساس تمثيل المواطنين والآخر مكوناً على أساس تمثيل الدول الداخلة في تكوين الدولة الفدرالية، وبالتالي إيجاد نوع من التوازن ما بينها، ويُطمئن الدويلات الصغيرة في داخل الاتحاد الفدرالي بعدم تلاشيها أمام الدويلات الكبرى في الاتحاد، وبذلك سوف تؤدي هذه الصيغة إلى ديمومة الاتحاد الفيدرالي، ومثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا.

أما صيغة المجلس الواحد، وهي الأكثر انتشاراً في دول العالم، فإنها الأخرى لها مبرراتها، ولا تخلو أي صورة من الصورتين من السلبيات والإيجابيات، لكن يتوقف الأمر في نجاح أي منهما بشكل كبير على الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، وليس بالضرورة عندما تنجح إحدى الصيغتين في دولة ما أنها ستكون ناجحة في الدول الأخرى، كما أن العكس صحيح، وعلى هذا الأساس حاول المشرع القطري في دستور قطر الدائم اعتماد صيغة مشتركة بين صيغة المجلس الواحد وصيغة المجلسين في إطار مجلس واحد.

وقبل تناول هذه الصيغة لا بد من الإشارة إلى أنه في حالة اعتماد صيغة المجلسين فإن أهم شرط لقيامها هو اختلاف أسلوب تكوين المجلسين، فإذا كان المجلس الأول معيناً فإن المجلس الثاني يكون منتخباً، وإذا كان المجلسان منتخبين فإن أسلوب الانتخاب يجب أن يكون مختلفاً، كذلك فإن شروط العضوية يجب أن تكون هي الأخرى مختلفة، وذلك لتحقيق الفائدة المقصودة من وجود المجلسين.

وبخصوص تكوين السلطة التشريعية (مجلس الشورى) فإن المادة (٧٧) من الدستور الدائم أشارت إلى وجود نوعين من الأعضاء في مجلس الشورى، هم الأعضاء المنتخبون والأعضاء المعينون، وتكون نسبة المنتخبين هي ثلثي عدد أعضاء المجلس، والأعضاء المعينون يشكلون الثلث ويتولى الأمير تعيينهم من الوزراء وغيرهم.

وفي الوقت الذي اعتمدت التجربة القطرية صيغة المجلس الواحد، إلا أنها أخذت بسمات نظام المجلسين، وتشير المذكرة التفسيرية في تفسيرها للمادة (٧٧) إلى أن الدستور لم يأخذ

بوجود مجلسين أحدهما منتخب والآخر معين، إنما عدل عن ذلك إلى مجلس واحد يضم المنتخبين والمعينين، على أن يكون للأعضاء المنتخبين أغلبية واضحة، فالمعينون هم ثلث المجلس، أي خمسة عشر عضواً، أما بقية الأعضاء، وهم ثلاثون، فينتخبون عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وهذا الأمر يستدعي وجود قانون ينظم الانتخابات العامة، كذلك لا بد من صدور مرسوم يحدد الدوائر الانتخابية.

ويثور استفسار حول هذه الصيغة المعتمدة، فالغلبة في داخل المجلس ستكون حتماً للأعضاء المنتخبين لأنهم يشكلون ثلثي المجلس، والجواب على هذا الاستفسار أنه ليس بالضرورة أن تتحقق هذه النتيجة، لأن النسبة العددية ليست دائماً هي التي تحسم الأمور بقدر احتمال أن يتوصل الطرفان، المنتخبون والمعينون، من خلال الحوار إلى تحقيق الإقناع الذي يمكن أن يؤثر في اختلاف النسب، وعليه فإن اختيار الأمير للأعضاء الخمسة عشر على قدر كبير من الأهمية، إذ يتطلب الأمر اختيار أشخاص على درجة كبيرة من الوعي والإدراك والإقناع حتى يمكن أن يؤدوا دوراً فعالاً في داخل المجلس ليتحقق التوازن بما يؤدي إلى الحصول على نتائج مقبولة، سواء في التشريع أو في أية أمور تكون من اختصاص المجلس.

وسنتناول فيما يلي الموضوعات التالية:

أولاً: العضوية وشروطها:

لما كان مجلس الشورى يتكون من أعضاء معينين ومنتخبين فإن المادة (٧٨) من الدستور قضت بصدور نظام للانتخابات بموجب قانون تحدد فيه شروط وإجراءات الترشيح والانتخاب، وبما أن مدة المجلس أربع سنوات ميلادية استناداً لأحكام المادة (٨١) من الدستور، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، فإن انتخابات المجلس الجديد تجري خلال التسعين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة.

وأجاز الدستور إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته في حال لم تتم الانتخابات عند انتهاء مدة المجلس أو تأخرت لأي سبب من الأسباب، ويبقى المجلس قائماً حتى يُنتخب المجلس الجديد. وفي حالة خلو محل أحد أعضاء مجلس الشورى المنتخبين قبل نهاية مدته بستة أشهر على الأقل، لأي سبب من الأسباب، انتخب خلف له خلال شهرين من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان، وفي

حالة خلو مكان أحد الأعضاء المعينين يعين عضو جديد خلفاً له، وفي كلتا الحالتين يكمل العضو الجديد مدة سلفه، وحدد الدستور في المادة (٨٠) الشروط التي يجب أن تتوافر في عضو مجلس الشورى:

١. أن تكون جنسيته الأصلية قطرية.

٢. أن لا تقل سنه عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية.

٣. أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.

٤. ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره وفقاً للقانون.

٥. أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب.

ويلاحظ في شرط السن أن الدستور القطري قد رفع سن عضو مجلس الشورى عما كان عليه في النظام الأساسي المؤقت المعدل الذي نص بموجب الفقرة (ب) من المادة (٤٣) على أن لا تقل سنه عند التعيين عن أربع وعشرين سنة ميلادية.

وفيما يتعلق بالجنسية فالدستور القطري يتفق مع العديد من دساتير العالم، والدساتير الخليجية بصورة خاصة، التي تنص على قصر حق العضوية في المجالس النيابية على المواطنين الأصليين وحجب هذا الحق عن مكتسبي الجنسية.

وتعد إجادة اللغة العربية قراءة وكتابة من الأمور المهمة التي تؤدي إلى سد الباب أمام وصول الأميين إلى المجالس النيابية، علماً أن الأنظمة السياسية، وبالذات في العالم الثالث والعالم العربي منه، شهدت في كثير من الأحيان وصول أعضاء إلى المجالس النيابية لا يجيدون القراءة والكتابة ويشكلون عبئاً على العملية التشريعية والسياسية، ونرى أن يتشدد المشرع في هذا الجانب بأن يفرض على عضو المجلس تحصيلاً دراسياً معقولاً، كحصوله على شهادة الثانوية على أقل تقدير.

وفيما يتعلق بأنه يجب ألا يكون قد سبق الحكم على العضو نهائياً في جريمة مخلة بالشرف فإن هذا الشرط له أهمية كبيرة، لأن سمعة العضو يجب أن تكون بمنأى عن أي شيء يسيء إليها،

فالسمعة غير الطيبة للعضو تسبب الضرر للمجلس.

والشروط أعلاه يجب أن تنطبق على الأعضاء المنتخبين والمعينين، لكن الأعضاء المعينين يحتاجون إلى توصيف إضافي لهم كما كان وارداً على سبيل المثال في النظام الأساسي الملغى في المادة (٤٣) بأن يراعى في اختيار أعضاء مجلس الشورى المعينين أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة، ومع أن الأمير سيكون حريصاً على اختيار الأعضاء المعينين بهذه المواصفات، إلا أن النص عليها أفضل إذا عرفنا أن مهمة هؤلاء الأعضاء ستكون كبيرة في خلق التوازن المطلوب الذي سبق وأن أشرنا إليه في تكوين مجلس الشورى.

وقد كرر الدستور القطري في المادة (١١٥) منه ما سبق وأن ورد في النظام الأساسي المؤقت المعدل بعدم الجمع ما بين عضوية المجلس وتولي الوظائف العامة، عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور.

ثانياً: انتهاء العضوية:

نصت المادة (١٠١) من الدستور على أن تنتهي العضوية في مجلس الشورى بأحد الأسباب التالية:

١. الوفاة أو العجز الكلي.
٢. انتهاء مدة العضوية.
٣. الاستقالة.
٤. إسقاط العضوية.
٥. حل المجلس.

وفي الوقت الذي تعد فيه الوفاة أو العجز الكلي سبباً طبيعياً لانتهاء العضوية، وبالنظر إلى عدم تفعيل المواد الدستورية الخاصة بمجلس الشورى والواردة في الفصل الثالث من الباب الرابع من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٤، فإن اللائحة الداخلية التي عادة ما تعالج الإجراءات الواجب اتباعها عند خلو أحد مقاعد المجلس لم توضع لأجل أن يُعمل بموجبها، وعليه فإننا سنحاول الاستعانة بما

عملت به اللائحة الداخلية المعمول بها في الوقت الحاضر، التي يُعمل بها منذ عام ١٩٧٩، وذلك في الحالات التي تتشابه فيها النصوص ما بين النظام الأساسي المؤقت المعدل والدستور الدائم، فقد عالجت اللائحة الداخلية هذا الأمر بموجب أحكام المادة السابعة منها فنصت على أنه «إذا خلا محل أحد أعضاء المجلس قبل نهاية مدته بالوفاة أو الاستقالة أو غيرها أعلن المجلس خلو مكانه، ووجب على الرئيس إخطار الأمير بذلك فوراً لتعيين عضو آخر».

أما انتهاء مدة العضوية فهي مرتبطة بانتهاء مدة المجلس كما حددتها المادة (٨١) من الدستور «مدة المجلس أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له».

وبينت المادة (١٠٢) من الدستور أسلوب تقديم الاستقالة، فنصت على أن «تكون استقالة عضو المجلس كتابة إلى رئيس المجلس...»، بمعنى أن أي أسلوب آخر لتقديم الاستقالة غير مقبول، كالاستقالة الشفوية أو الإعلان عن الاستقالة بواسطة الإعلام، وتقدم الاستقالة حصراً إلى رئيس المجلس، وبدوره يعرض رئيس المجلس الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها أو رفضها.

وأحال الدستور بموجب المادة (١٠٢) على اللائحة الداخلية تنظيم جميع الأحكام المتعلقة بخصوص الاستقالة، فتناولت اللائحة الموضوع في المادة (٤) وقضت بأن «تقدم الاستقالة كتابة إلى رئيس المجلس، وعليه عرضها على المجلس في أول جلسة تلي تقديمها، ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد صدور قرار أميري بقبولها بعد أخذ رأي المجلس، ويجوز للعضو المستقيل العدول عن استقالته قبل قبولها». وفيما يتعلق بإسقاط العضوية فإن أسباب إسقاطها قد حددتها المادة (١٠٣) من الدستور التي نصت على أنه «لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه»، علماً أن المادة (١١٥) قد نصت في إطار واجبات العضو والتزاماته وسلوكياته على أن «على أعضاء مجلس الشورى أن يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن وألا يستغلوا العضوية بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصله بهم علاقة خاصة، ويحدد القانون الأعمال التي لا يجوز لعضو مجلس الشورى القيام بها». وكانت اللائحة الداخلية قد أشارت إلى حالة من حالات انتهاء العضوية، وهي حالة تغيب العضو عن حضور جلسات المجلس دون عذر، فنصت الفقرة الأخيرة من المادة السادسة على أنه «إذا تكرر الغياب بعد ذلك دون عذر مقبول عرض الرئيس أمر هذا العضو على المجلس، ويجوز

للمجلس بأغلبية الحاضرين رفع توصية للأمير باعتباره مستقيلاً». ولا نتفق مع هذا التكييف الذي ذهبت إليه المادة، فيفترض أن تنص المادة على إسقاط عضويته ولا تعده مستقيلاً، خاصة أن المادة الرابعة من اللائحة قد حددت أسلوب تقديم الاستقالة، كما أن انقطاع العضو عن الحضور دون عذر رسمي يعدّ استخفافاً بالمسؤولية التي عهدت إليه، ويجب إسقاط عضويته لأن سلوكه هذا لا يتفق وحجم المسؤولية المكلف بها.

ولم يحدث في تاريخ مجلس الشورى منذ تكوينه عام ١٩٧٢ حتى الوقت الحاضر أن شغرت عضوية في المجلس إلا بسبب الوفاة فقط.

ثالثاً: انعقاد المجلس:

حددت مدة مجلس الشورى بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له استناداً لأحكام المادة (٨١) من الدستور، وتكون مدة دورة انعقاد المجلس ثمانية أشهر في السنة على الأقل، وعبارة (على الأقل) الواردة في المادة (٨٤) من الدستور توحي بجواز مد دورة الانعقاد لأكثر من هذه المدة، والسؤال الذي يثور في هذا الخصوص: من الذي يملك مد دورة الانعقاد؟ نعتقد أن للأمير وحده هذا الحق بناء على طلب المجلس نفسه أو بتقدير منه لوجود ضرورة تستدعي مد دورة الانعقاد، ولم يجز الدستور في المادة (٨٢) فض دورة الانعقاد قبل اعتماد موازنة الدولة.

وحدد الدستور الضرورة كأساس لمد الفصل التشريعي، فلم يجز مد الفصل إلا للضرورة وبمرسوم، على ألا يتجاوز ذلك المد فصلاً تشريعياً واحداً، والفصل التشريعي حسب ما تشير المذكرة التفسيرية في تفسير المادة (٨١) يقصد به مدة المجلس وهي أربع سنوات ميلادية، أما الضرورة فيقدرها الأمير.

وعلى خلاف بعض التشريعات الدستورية التي تجعل انعقاد المجلس يتم بموجب النص الدستوري، فإن مجلس الشورى يعقد دور انعقاده السنوي العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام، باستثناء الاجتماع الأول لمجلس الشورى الذي يلي الانتخابات العامة للمجلس، فقد ألزم الدستور الأمير بدعوة مجلس الشورى لأول اجتماع يلي الانتخابات العامة خلال شهر من انتهاء تلك الانتخابات (المادة ٨٦)، وفي حالة تأخر انعقاد المجلس في هذا الدور عن الميعاد السنوي المنصوص عليه في المادة (٨٥)، أي شهر أكتوبر، خفضت مدة الانعقاد بمقدار الفارق بين

الميعادين (المادة ٨٦).

وأجاز الدستور للأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمرة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد (المادة ٨٩). وتنطوي هذه المادة على أهمية كبيرة، ففي الوقت الذي منح الدستور للأمير حق تأجيل الانعقاد، حدد مدة هذا التأجيل بشهر واحد، كما منع الدستور تكرار هذا التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس، وأن لا يتكرر التأجيل إلا لمرة واحدة، مع عدم حساب فترة التأجيل ضمن فترة الانعقاد.

وبذلك يكون المجلس قد أحاط نفسه بوصفه جهة ممثلة للشعب بضمانات دستورية تحول دون تعطيل دور الانعقاد إلا للضرورة القصوى وبتقدير من المجلس نفسه في التأجيل الثاني لتلك الضرورة.

وحدد الدستور مدينة الدوحة مكاناً لانعقاد اجتماع المجلس، فنصت المادة (٩١) من الدستور على أن «يعقد المجلس اجتماعاته في مقره بمدينة الدوحة، ويجوز للأمير دعوته للاجتماع في أي مكان آخر»، علماً أن مكان اجتماعات مجلس الشورى قد سبق أن حدد بموجب المرسوم رقم (٦) لسنة ١٩٦٤، فنص المرسوم المذكور على أن «يكون مقر اجتماع مجلس الشورى هو القصر الأبيض بطريق الريان»، ومنذ ذلك التاريخ يعقد مجلس الشورى اجتماعاته في المكان نفسه[١].

وعملاً بالتقاليد الدستورية فإن الدستور أجاز للأمير دعوة مجلس الشورى بمرسوم لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة، أو بناءً على طلب أغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعي من أجلها (المادة ٨٨).

رابعاً: سير العمل في المجلس:

استناداً لأحكام الدستور الدائم يفتتح أمير البلاد أو من ينيبه دور الانعقاد السنوي العادي، ويلقي في جلسة الافتتاح الخطاب الأميري (المادة ٨٧)، وحددت المادة طبيعة الخطاب الأميري، فنصت «... ويلقي فيه خطاباً شاملاً يتناول فيه شؤون البلاد»، وحسب ما جرى العمل عليه منذ تأسيس المجلس عام ١٩٧٢ فإن الأمير هو الذي يقوم شخصياً بافتتاح المجلس، وعادة ما يتضمن

١- انظر نص القرار، الجريدة الرسمية، العدد الثالث لسنة ١٩٦٤.

الخطاب مختلف الجوانب الداخلية والخارجية في العام المنصرم وما تنوي الحكومة عمله في العام الجديد، ويعقب إلقاء الخطاب الأميري أن يرد رئيس المجلس على خطاب الأمير باسم المجلس.

وبعد انتهاء مراسم الافتتاح تعدّ هيئة الرئاسة منحلة، ويصار في الجلسة الأولى التي تنعقد برئاسة أكبر الأعضاء سناً إلى انتخاب رئيس ونائب للرئيس من بين أعضاء المجلس، وذلك لمدة المجلس، وهذا الوضع في اختيار رئيس المجلس ونائبه يختلف عما هو عليه الوضع في ظل النظام الأساسي المعدل والمؤقت الذي نص بموجب المادة (٤٩) منه على أن ينتخب مجلس الشورى بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية رئيساً ونائباً للرئيس في أول جلسة لدور الانعقاد السنوي، ويجوز إعادة انتخاب رئيس مجلس الشورى ونائبه.

وأشارت المادة (٩٣) من الدستور إلى أنه إذا خلا مكان أي منهما انتخب المجلس من يحل محله لنهاية مدة المجلس، وبخصوص أسلوب الاقتراع السري في انتخاب رئيس المجلس ونائبه نصت المادة نفسها على أن «... يكون الانتخاب بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين على أكثر أصوات الأعضاء الحاضرين، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في الانتخاب للمرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة».

ويكوّن مكتب المجلس بموجب أحكام المادة (٩٥) من الدستور الدائم من رئيس المجلس ونائبه ورؤساء اللجان وأمانة عامة تعاونه في أداء مهامه.

ويشكل المجلس خلال أسبوعين من بدء دور الانعقاد السنوي اللجان اللازمة لأعماله، ويجوز لهذه اللجان أن تباشر صلاحياتها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرض نتائج أعمالها عليه في بداية دور انعقاده التالي (المادة ٩٤).

والقاعدة العامة أن تكون جلسات المجلس علنية، إلا أنه يجوز عقدها سرية بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس أو بناء على طلب من مجلس الوزراء (المادة ٩٨)، وتشير المذكرة التفسيرية للدستور في تفسيرها للمادة (٩٨) من الدستور الدائم إلى أن المقصود بعلانية الجلسات هو كفالة حق المواطنين وأجهزة الإعلام في الحضور والمتابعة وليس القصد من ذلك إذاعة هذه الجلسات

بواسطة أجهزة الإعلام المرئية والمسموعة، وذلك تحقيقاً لدواعي المصلحة العامة التي تتعارض مع هذا البث بالنظر لأهمية وخطورة الموضوعات التي تطرح على المجلس، إلا إذا وافق ثلثي أعضاء المجلس على بث بعض الجلسات. والتفسير هذا لا يخلو من التناقض، ففي الوقت الذي يكفل الدستور حق المواطنين وأجهزة الإعلام في الحضور والمتابعة تمُنع إذاعة الجلسات بهدف الحفاظ على سرية المناقشات لأهميتها، ولكن عندما يسمح للمواطنين وأجهزة الإعلام بالحضور فأي قيمة تبقى في الحفاظ على سرية الجلسات والمناقشات التي تدور بها؟، ونعتقد أن الأمر سيكون أخطر، إذ أن المواطنين الذين يسمح لهم بحضور الجلسات يمكن أن يكونوا غير دقيقين في نقل ما يجري، وذلك سيضر المجلس، وعليه فإن البث الإذاعي سيكون أكثر دقة في هذا الخصوص، وفي حالة وجود موضوعات لها نوع من السرية فمن باب أولى أن لا تذاع، وعليه لا نجد أن المشرع كان موفقاً في تفسير هذه المادة، خاصة أن أعرق الأنظمة السياسية تعمل على إذاعة ونشر جلسات مجالسها النيابية.

ولصحة انعقاد جلسات مجلس الشورى فإن المادة (٩٩) من الدستور الدائم قضت بأنه «يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور أغلبية أعضائه على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائب الرئيس، فإن لم يكتمل العدد المطلوب تؤجل الجلسة إلى الجلسة التي تليها».

أما قرارات المجلس فإنها تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

وأجاز الدستور للأمير بموجب أحكام المادة (١٠٤) من الدستور حل مجلس الشورى، ويتم الحل بمرسوم يتضمن الأسباب الداعية للحل، وكقاعدة دستورية لا يجوز حل المجلس للأسباب ذاتها مرة أخرى، وأوجب الدستور في حالة الحل إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل، وخلال هذه الفترة يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع.

وتقول المذكرة التفسيرية في تفسيرها للمادة (١٠٤): «يقوم النظام البرلماني على نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإذا كانت السلطة التشريعية تملك مساءلة السلطة التنفيذية ومراقبتها على النحو الذي يبينه الدستور، فإن السلطة التنفيذية ممثلة في الأمير تملك

حق حل مجلس الشورى، وقد نصت هذه المادة على ذلك الحق بأن أعطت للأمير صلاحية حل مجلس الشورى بمرسوم، وحرص الدستور على ضرورة أن يتضمن هذا المرسوم أسباب حل المجلس، وذلك لكي لا يتكرر حل المجلس لذات الأسباب التي سبق حله من أجلها مرة أخرى، وأكد الدستور حرصاً منه على استمرار الحياة النيابية أنه في حالة حل مجلس الشورى يجب أن تتم انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ حل المجلس السابق، ومن الطبيعي أن يعالج الدستور الفترة التي يغيب فيها مجلس الشورى، فقد تحتاج البلاد في هذه الفترة إلى قوانين وتشريعات، وعندئذٍ فإن الدستور قد عهد إلى الأمير، يعاونه في ذلك مجلس الوزراء، مهمة إصدار القوانين، وهذه من الحالات التي تنتقل فيها وظيفة التشريع كاملة إلى السلطة التنفيذية». ويثور التساؤل عند نص الفقرة الأخيرة في تفسير المادة التي تقول «تنتقل فيها وظيفة التشريع كاملة إلى السلطة التنفيذية»، فهل التشريعات التي ستصدرها السلطة التنفيذية تعد قوانين تامة، وهذا ما يوحي به التفسير، أم أن هذه التشريعات ستكون على أساس الإرادات المشترطة، أي أنها مراسيم بقوانين يتطلب عرضها على مجلس الشورى الجديد لتتحول إلى قوانين عند إقرارها من قبله، وهي مسألة على قدر كبير من الأهمية، فغياب السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشورى يعد حالة استثنائية يجب أن تأخذ حكم المادة (٧٠) من الدستور الدائم.

المطلب الثاني: اختصاصات مجلس الشورى:

استقر النظام البرلماني على تحديد اختصاصين أصيلين للبرلمان هما الاختصاص التشريعي والاختصاص الرقابي، ويأخذ الاختصاص التشريعي صوراً عديدة في العملية التشريعية، فإما أن يكون تشريعاً دستورياً كتعديل الدستور، أو تشريعاً عادياً وهو المتعلق بتشريع القوانين.

وتختلف الأنظمة الدستورية في إناطة مراحل العملية التشريعية بالبرلمانات، فمنها ما يمنح البرلمان حق الاقتراح والإقرار، ومنها ما يمنح الاقتراح إلى السلطة التنفيذية. وهناك التشريع العادي، والتشريع المالي المتعلق بإقرار الميزانية والموافقة عليها، إلى جانب الرقابة على السلطة التنفيذية التي تعد من الاختصاصات التي تنفرد بها الأنظمة البرلمانية عن غيرها من الأنظمة، وهذا يؤدي إلى تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وذلك يتمثل في حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وحق السلطة التشريعية في سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها.

وسنتناول اختصاصات مجلس الشورى في الدستور القطري على النحو الآتي:

أولاً: الاختصاص التشريعي:

يمارس مجلس الشورى الاختصاص التشريعي بمعية السلطة التنفيذية، باستثناء ما يتعلق بتشريع اللائحة الداخلية للمجلس استناداً إلى أحكام المادة (٥٧) من الدستور التي تنص على أن «يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس وأعمال لجانه وتنظيم الجلسات وقواعد المناقشة والتصويت ومنح الصلاحيات المنصوص عليها في هذا الدستور، وتحدد اللائحة الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مقبول، وتصدر اللائحة بقانون». ولا نجد داعياً لهذه التفاصيل التي تناولتها المادة الدستورية التي تعد مقيدة في بعض الأحيان للمجلس عند وضع لائحته الداخلية إذا ارتأى المجلس إضافة أي مسألة لا تكون من ضمن الأمور التي حددتها المادة الدستورية، وكان من الأفضل أن تصاغ المادة على النحو الآتي: «يضع المجلس نظامه الداخلي لتحديد أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسته لمهامه وانضباط أعضائه». ووضع المجلس اللائحة منفرداً ينسجم مع القاعدة القائلة بأن «المجلس سيد نفسه».

ويتولى المجلس المهمتين التشريعيتين: الاقتراح والإقرار على النحو الآتي:

أولاً- حق الاقتراح: بمقتضى الفقرة (١) من المادة (١٠٥) لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين، مع أننا لا نتفق مع المشرع الدستوري في هذا الاتجاه، لأنه كفيل بأن يتقدم الأعضاء بمشاريع قوانين عديدة تكون في بعض الأحيان غير مدروسة بشكل جيد، مما سيؤدي إلى إرباك عمل المجلس، خاصة أن أي مشروع يقدم سيكون محل دراسة من لجان المجلس، لذلك نرى أن يصار تقديم الاقتراح من ثلاثة أعضاء على الأقل حتى نكون أمام مشاريع قوانين تتسم بالجدية والموضوعية، ويحال كل اقتراح إلى لجنة مختصة في المجلس لدراسته وإبداء الرأي بشأنه وعرضه على المجلس بعد ذلك، فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة بعد عرضه في صيغة مشروع قانون لدراسته وإبداء الرأي بشأنه وإعادته للمجلس في دور الانعقاد ذاته أو الذي يليه، لكن في حالة رفض المجلس للاقتراح فإنه لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

وفي حالة إقرار مجلس الشورى لمشروع القانون فإنه يرفع إلى الأمير للتصديق عليه استناداً

للفقرة (١) من المادة (١٠٦) من الدستور التي تنص على أن «كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه»، وفي هذه الحالة لا توجد مشكلة، إلا أنه في حالة عدم تصديق الأمير على مشروع القانون، فإن الأمير يرد المشروع إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق، وذلك استناداً لأحكام الفقرة (٢) من المادة (١٠٦)، وعليه فإن فترة الثلاثة أشهر ملزمة ولا يجوز تجاوزها.

والحالة الأخيرة تتمثل في رد مشروع أي قانون خلال المدة المبينة في البند السابق، فإذا أقره مجلس الشورى مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، صدق عليه الأمير وأصدره، وأجاز الدستور للأمير بموجب الفقرة (٣) من المادة (١٠٦) عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد، أما إذا لم يحصل المشروع على موافقة الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال الدورة ذاتها، ويكون الأمير بموجب هذه الفقرة قد امتلك سلطة كبيرة ومهمة تتجسد في إيقاف العمل بالقانون. وفي الواقع فإننا نستبعد قيام هذه الحالة، إذ أن الضرورة القصوى التي يراها الأمير هي حتماً سوف يراها أعضاء مجلس الشورى، وعليه لا نتصور أن تتطور الأمور إلى الحد الذي تتحدث عنه المادة، فالمجلس سيقتنع بالأسباب التي دعت الأمير إلى عدم التصديق. وحلاً للإشكال فيما إذا حصلت هذه الحالة، نرى أن يصار إلى تكليف رئيس الوزراء بحضور اجتماع مجلس الشورى إذا تبين أن المجلس سيصوت في اتجاه إقرار المشروع بأغلبية الثلثين، فهذا الاجتماع ربما سيساهم حتماً في تغيير قناعات المجلس، وفي حالة عدم الحصول على هذه النتيجة فيمكن أن يصار إلى حل مجلس الشورى وإجراء انتخابات جديدة لتكوين مجلس شورى آخر، وهذا يشكل حلاً أفضل من إيقاف القانون، خاصة أن قيام مجلس جديد يؤدي إلى خلق انسجام بين مؤسسات الحكم، لأن التقاطع بينها مؤشر خطير، وسيكون القرار بيد الشعب في هذه الحالة، أو أن يصار إلى طرح القانون المذكور على الاستفتاء ليتسنى للشعب رفضه أو قبوله.

وتقول المذكرة التفسيرية في تفسيرها للمادة (١٠٦) من الدستور الدائم: «تتحدث هذه المادة عن الأوضاع الطبيعية للعملية التشريعية، ومن المعروف أن اقتراح القوانين يأتي من الحكومة ومن أعضاء مجلس الشورى، وبعد ذلك يمر الاقتراح في القنوات التي يحددها الدستور ولائحة المجلس، وعندما يقر مجلس الشورى تشريعاً من التشريعات فإن ذلك التشريع يرفع إلى الأمير

للتصديق عليه. والأصل أن الأمير يصادق على التشريعات التي أقرها المجلس بالأغلبية التي نص عليها الدستور، ولكن قد يرى الأمير لأسباب يقدّر أنها تحقق المصلحة العامة أن لا يصدق على القانون الذي وافق عليه المجلس ورفع إليه، عندئذٍ يرد القانون إلى مجلس الشورى في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إلى الأمير، ويرفق بالقانون الذي رده الأمير الأسباب التي بنى عليها عدم موافقته على التصديق.

ولكن إذا رد مشروع القانون إلى مجلس الشورى خلال ثلاثة أشهر مع بيان أسباب عدم التصديق عليه فإن مجلس الشورى يتخذ من المشروع أحد موقفين:

أ- إما أن يقبل أسباب الرفض.

ب- وإما أن يتمسك المجلس برأيه السابق، وعندئذٍ يتعين أن تتوافر أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، فإذا تحقق ذلك صدق الأمير على المشروع وأصدره ليصبح قانوناً، ولكن يملك الأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بوقف تنفيذ القانون للمدة التي يرى أنها تحقق مصالح الدولة العليا، أما إذا لم يحظ مشروع القانون بعد إعادته من لدن الأمير على موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس فإنه لا يجوز إعادة النظر فيه خلال ذات الدورة، ويمكن أن يعاد اقتراح المشروع من جديد من قبل الحكومة أو من قبل الأعضاء في دورة لاحقة».

وفي الختام نجد أن الدستور لا يسمح بإعادة النظر في المشروع في حالة رفضه خلال الدورة ذاتها.

ثانياً- حق الإقرار: لم يقتصر حق اقتراح القوانين على أعضاء مجلس الشورى فقط، بل منح الدستور مجلس الوزراء حق اقتراح مشروعات القوانين، ويصار عرض مشروعات القوانين هذه على مجلس الشورى لمناقشتها، وفي حالة الموافقة عليها ترفع إلى الأمير للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام الفقرة (١) من المادة (١٢١) من الدستور.

وبخصوص التشريع المالي فإن الدستور أوجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعدّ نافذة إلا بإقراره لها، ونص الدستور بموجب المادة (١٠٧) على جواز تعديل مشروع الموازنة بموافقة الحكومة، وإن لم تُعتمد الموازنة

الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة السابقة إلى حين إقرار الموازنة الجديدة، ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية.

في ضوء ذلك يتبين أن لمجلس الشورى الحق في تعديل الموازنة شرط موافقة الحكومة، ونعتقد أن ليس لهذه الموافقة أية قيمة من الناحية الفعلية ما دام أن عدم موافقة الحكومة على تعديل المجلس يمكن أن تؤدي إلى عدم إقرار المجلس لها.

واستناداً لأحكام المادة (١٠٨) من الدستور فإن للمجلس حق إبداء الرغبات للحكومة في المسائل المهمة، إلا أن الحكومة غير ملزمة بالأخذ بهذه الرغبات، وعدم الأخذ بها يلزم الحكومة أن تبين للمجلس أسباب عدم الأخذ، كما أن الدستور أجاز للمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة، والاقتصار على الرد لمرة واحدة هو لوقف الرد والبدل بين الحكومة والمجلس وما يمكن أن يسبب ذلك من خلق حالة من الاضطراب في العلاقة بينهما، وفي تقديرنا أن الحكومة لا ترفض الأخذ برغبات المجلس إلا إذا كانت أوضاعها المالية أو الأمنية تتقاطع مع هذه الرغبات، وحتماً أن بيان أسباب الرفض يجب أن يكون محل تفهم من قبل مجلس الشورى.

ثانياً- الاختصاص الرقابي:

يعد الدور الرقابي السمة الرئيسية للنظام البرلماني، فالنظام البرلماني يقوم على أساس التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية والتعاون بينهما، وفي حالة عدم تحقق هذا التعاون فإن كل سلطة تملك الوسائل التي تستطيع بواسطتها إزاحة السلطة الأخرى والمجيء بسلطة بديلة تستطيع التعاون معها، فالسلطة التنفيذية تستطيع حل البرلمان، والسلطة التشريعية تستطيع سحب ثقتها من الوزارة (السلطة التنفيذية) أو من وزير معين في الوزارة، فترغم الوزارة أو الوزير على الاستقالة، لكن اللجوء إلى هاتين الوسيلتين يجب أن يتم بتروٍّ وحذر شديدين، وإلا انعكس ذلك على الاستقرار السياسي في البلاد.

وقد امتلك مجلس الشورى القطري حق ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية من خلال الإجراءات التقليدية في الأنظمة البرلمانية المتمثلة بالسؤال والاستجواب الموجه إلى الوزير أو رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي احتمال سحب الثقة من الوزير، إلا أن إجراءات سحب الثقة قد أحيطت ببعض القيود التي يراد من خلالها تحقيق الاستقرار الوزاري وعدم خلق أزمات مستمرة تؤدي

إلى الإضرار بالصالح العام. فمنح الدستور بموجب أحكام المادة (١٠٩) كل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، وتشير المذكرة التفسيرية في تفسيرها للمادة (١٠٩) إلى أن السؤال لا يستتبع مناقشة عامة في المجلس، وللسائل أن يعلق على الإجابة مرة واحدة، ولا يجوز لأحد من أعضاء المجلس الاشتراك في المناقشة إلا إذا وافق على ذلك من وجه إليه السؤال، والسؤال لا يحمل أكثر من معنى الاستفسار، والسؤال بهذه المناسبة جائز أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء استناداً لأحكام الدستور.

ومنح الدستور أعضاء مجلس الشورى توجيه استجواب، إلا أن هذا الاستجواب مقصور على الوزراء دون رئيس مجلس الوزراء، فنصت المادة (١١٠) من الدستور على أن «لكل عضو من أعضاء مجلس الوزراء أن يوجه استجواباً إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا يجوز توجيه الاستجواب إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس، ولا تجري مناقشة الاستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه، إلا في حالة الاستعجال وبشرط موافقة الوزير على تقصير المدة»، ويتبين من نص المادة أعلاه:

١. حق كل عضو من أعضاء مجلس الشورى في توجيه استجواب إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم.

٢. يجب أن يقترن طلب توجيه الاستجواب بموافقة ثلث عدد أعضاء المجلس، وهو إجراء احترازي لأجل أن لا يصبح هذا الحق نابعاً عن النزوات الشخصية، وبما يعطي للاستجواب قيمة عالية.

٣. أن تمضي عشرة أيام على تاريخ تقديم الاستجواب لإجرائه، وهذه مسألة منطقية لأن من يجري الاستجواب بحقه يجب أن يمنح المهلة الكافية لأجل تحضير وسائل وقرائن دفاعه، لأن الاستجواب هو في الواقع اتهام، على أنه من الممكن تقصير المدة إذا وافق الوزير المستجوب على ذلك.

ونتيجة الاستجواب إما أن تكون الإدانة أو البراءة، وعلى هذا الأساس نصت المادة (١١١) من الدستور الدائم على أن «كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز

طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة الاستجواب الموجه إليه، ويكون طرح الثقة بناء على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بهذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أو إبداء الرغبة، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويعدّ الوزير معتزلاً الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة».

وتشير المذكرة التفسيرية للدستور الدائم إلى أن «الاستجواب يحمل معنى المواجهة والمعارضة، بل قد يحمل معنى الاتهام، ولذلك حرص الدستور على أن يعطي لكل عضو في مجلس الشورى الحق في توجيه الاستجواب، ولكن الدستور وحرصاً منه على الاستقرار الوزاري جعل توجيه الاستجواب مقصوراً على الوزراء، بمعنى أنه لا يجوز توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء، ونهج الدستور في هذا الشأن أمر منطقي، ذلك لأن الاستجواب يؤدي في مرحلة لاحقة إلى طرح الثقة فيمن وجه إليه الاستجواب، ولما كان الدستور لم يأخذ بمبدأ المسؤولية التضامنية للوزراء أمام المجلس فإنه رأى أن يقتصر توجيه الاستجواب على الوزراء وحدهم، ولا يجوز توجيه استجوابات إلى رئيس الوزراء قد تؤدي إلى طرح الثقة به.

وإذا كان الدستور لم يبح توجيه الاستجوابات إلا للوزراء، فإنه أحاط هذا الحق بعدة ضمانات وإجراءات حتى لا يساء استعماله، وأول هذه الضمانات أنه لا يجوز توجيه استجواب إلى أحد الوزراء إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس، أي خمسة عشر عضواً على الأقل، وهذا يعني أن على مقدم الاستجواب أن يجمع توقيعات ثلث أعضاء المجلس بالموافقة على توجيه الاستجواب، فإذا تم ذلك جاءت مرحلة مناقشة الاستجواب، وقد قدر الدستور أن الاستجواب يقدم في لحظة غضب أو انفعال، ولذلك ارتأى الدستور أن لا يناقش الاستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من تقديمه.

إلا أن الدستور أجاز أن يناقش الاستجواب قبل فترة العشرة أيام بشرط توافر أمرين:

١. الاستعجال، وهذا أمر متروك تقديره للمجلس يقرر ما إذا كان الأمر عاجلاً أو لا، والمجلس يقرر ذلك بالأغلبية العادية.

٢. موافقة الوزير الموجه إليه الاستجواب على تقصير المدة، والاستجواب يقيم مناقشة مفتوحة، وتبين لائحة المجلس الأسلوب الذي يتبع عند مناقشة الاستجواب، ولكن العمل جرى في أغلب برلمانات العالم على أن يشرح مقدم الاستجواب استجوابه أولاً ثم يرد عليه

من وجه إليه الاستجواب على الفور أو بعد فترة يحددها المجلس، وبعد انتهاء مناقشة الاستجواب يكون هناك أحد احتمالين:

- الاحتمال الأول: أن يقرر المجلس انتهاء نظر الاستجواب ويقرر الانتقال إلى جدول أعمال المجلس العادية، وللمجلس أن يقرر شكر الوزير أو له أن يسكت عن هذا الشكر بعد انتهاء المناقشة مكتفياً بالانتقال إلى جدول الأعمال.

- الاحتمال الثاني: أن يقرر المجلس طرح الثقة بالوزير المستجوب، وهو أشد صور الرقابة البرلمانية التي أباحها الدستور.

وهكذا يتبين أن الاستجواب هو بمثابة المقدمة الضرورية لطرح الثقة بوزير من الوزراء، فلا يتصور طلب طرح الثقة إلا بعد تقديم استجواب ومناقشته على النحو المتقدم.

وتطرح الثقة بالوزير بعد مناقشة الاستجواب بإحدى صورتين:

١. أن يطلب الوزير المستجوب نفسه طرح الثقة به لكي يتأكد من أن ممثلي الشعب ما زالوا يعدّونه موضع ثقتهم وأنه لم يفقد هذه الثقة، والوزير عندما يطلب طرح الثقة بنفسه بعد استجواب قدم له إنما يعبر عن مدى ثقته وعن مدى سلامة موقفه ورغبته في تحديد الأمور.

٢. أن يتقدم خمسة عشر عضواً من المجلس بطلب موقع منهم لعرض أمر الثقة في الوزير المستجوب على المجلس.

ولما كان طرح الثقة في الصورتين يكون بعد مناقشة استجواب من الاستجوابات، فإن الأمر يقتضي من المجلس أن يقرر هل يثق بالوزير أم لا يثق به، ولا يجوز للمجلس أن يتخذ قراره في هذا الشأن إلا بعد عشرة أيام من تاريخ تقديم الطلب بسحب الثقة المقدمة من خمسة عشر عضواً على الأقل.

وقرار المجلس بسحب الثقة من الوزير يصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويعدّ الوزير معتزلاً الوزارة من تاريخ قرار المجلس بسحب الثقة على النحو السالف، وعلى ذلك فإن على الوزير الذي سحبت منه الثقة أن يعتزل عمله فوراً».

المطلب الثالث: الضمانات في المجلس:

يوافر النظام البرلماني ضمانات تستهدف استقلال أعضاء البرلمان في أداء واجباتهم ومباشرة وظيفتهم، وقد ضم الدستور القطري عدة ضمانات تشمل:

أولاً- عدم المسؤولية:

يُعدّ عدم المسؤولية ضماناً مهماً جداً لأجل تمتع الأعضاء بحرية التعبير عن إرادتهم وواجباتهم النيابية المحددة في الدستور، وتشير المصادر التاريخية إلى أن قاعدة المسؤولية تعود إلى الفترة التي أعقبت ثورة ١٦٨٨ في إنجلترا، ومنذ ذلك الوقت أصبحت عدم المسؤولية واحدة من الضمانات التي لا تخلو منها معظم الدساتير العالمية، وبموجب هذه القاعدة لا يسأل العضو عما يبديه من آراء وأفكار في المجلس، إنما يوكل إلى هذا المجلس تطبيق الدستور واللائحة الداخلية عليه إذا اقتضى الأمر ذلك.

وهذا ما أخذ به الدستور القطري في المادة (١١٢) التي تنص على عدم مؤاخذة عضو المجلس عما يبديه أمام المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويلاحظ بهذا الخصوص ما يأتي:

١. أن عدم المسؤولية لا يشمل إلا الأفعال المتعلقة بإبداء الآراء والأقوال التي تصدر من العضو، فلا يشمل أعمال العنف كالضرب، لأن مثل هذه الأفعال غير مشمولة بقاعدة عدم المسؤولية، سواء كان ارتكابها داخل المجلس أو خارجه، وإنما يشملها موضوع الحصانة البرلمانية التي سوف نتحدث عنها لاحقاً، إلا أن المشكلة التي تثور في هذا الخصوص فيما إذا كانت الأقوال متصلة بجريمة الرشوة مثلاً.

٢. وعدم المسؤولية هو أضيق مدى من الحصانة البرلمانية من ناحية الأفعال التي يشملها كل من الضمانين، ففي الوقت الذي يقتصر فيه الضمان الأول على جرائم القول أو الكتابة التي يرتكبها العضو داخل المجلس فقط، نجد أن الحصانة تمتد إلى ما وراء ذلك فتشمل كل أنواع الجرائم الأخرى حتى القتل، سواء كان العضو قد ارتكبها داخل المجلس أم خارجه.

٣. وعدم المسؤولية مطلق من ناحية الزمن، فهو يلغي المسؤولية إلى الأبد، دون أن يعرقل ذلك انتهاء الدور أو الفصل التشريعي وزوال نيابة العضو.

ويلحق عدم المسؤولية عن الأقوال في المجلس عدم ترتب مسؤولية على ما تنشره الصحف بحسن نية من هذه الأقوال عن لسان قائلها أو عن لسان محرر الصحيفة.

وعدم المسؤولية في الواقع مقرر للصالح العام لا لمصلحة العضو، وعليه لا يجوز التنازل عنه مثل عدم جواز التنازل عن الحصانة مطلقاً، وأي إجراء يتخذ على أساس التنازل أو على أساس الجهل بصفة العضو البرلمانية يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً.

إلا أن عدم المسؤولية لا يمنع من تطبيق الجزاءات المنصوص عليها في لائحة المجلس الداخلية، كالمنع من الكلام ورفع الجلسة وغير ذلك.

ثانياً- الحصانة البرلمانية:

تهدف الحصانة البرلمانية إلى عدم السماح باتخاذ إجراءات عقابية ضد أعضاء البرلمان أو القبض عليهم إلا بعد أن يأذن بذلك المجلس الذي يتبع له العضو أو بعد انقضاء الزمن الذي يتمتع به العضو بتلك الحصانة، وعليه فليس للحصانة من أثر إلا في إيقاف اتخاذ هذه الإجراءات، إلا أنها لا تلغي المسؤولية، وقرار المجلس بشأن الحصانة لا يعدّ دليلاً ولا قرينة على براءة العضو أو إدانته، كما أن المجلس لا يبحث التهمة بحثاً قضائياً لتعيين الإدانة من عدمها، إنما يفحصها فحصاً سياسياً ليتبين فقط ما إذا كان الاتهام جدياً أم كيدياً ناتجاً عن دوافع حزبية أو لأغراض انتخابية أو لأجل التهديد.

وفي حالة تثبت المجلس من جدية الاتهام وجب عليه رفع الحصانة حتى تأخذ العدالة مجراها، ولعل أهمية هذا الضمان واضحة، لأنها تمنع السلطة التنفيذية (الحكومة) من أن تتذرع بأي أسباب للتخلص من خصومها السياسيين في داخل البرلمان، ويمكن أن تظهر مصلحة الحكومة من مجرد القبض على هذا العضو أو على عدد من الأعضاء لتمرر خلال هذه الفترة قانوناً أو قراراً معيناً في البرلمان، ومنعاً لهذا الضرر جاءت الدساتير بمبدأ الحصانة البرلمانية، فنص الدستور القطري الدائم لسنة ٢٠٠٤ في مادته (١١٣) على أنه «١- لا يجوز في غير حالات

التلبس القبض على عضو مجلس الشورى أو حبسه أو تفتيشه أو استجوابه إلا بإذن سابق من المجلس، وإذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصول الطلب إليه اعتبر ذلك بمثابة إذن، ويصدر الإذن في غير أدوار الانعقاد من رئيس المجلس. ٢- في حالة التلبس يجب إخطار المجلس بما اتخذ من إجراءات في حق العضو المخالف، وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أن يتم ذلك الإخطار عند أول انعقاد لاحق له»، ومن خلال هذا النص يتبين ما يأتي:

أ - أن الحصانة لا تقتصر على دور الانعقاد، إنما تكون خلال الانعقاد وخارجه، فتبدأ ببدء الدور وتنتهي بانتهائه، فتشمل بذلك كل ما يتخلله من أيام التأجيل.

ب - الحصانة البرلمانية تمنع اتخاذ الإجراءات الجنائية، وعليه فهي لا تشمل الإجراءات المدنية.

ج - الحصانة تشمل الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين في المجلس على حد سواء.

د - لا تقوم الحصانة في حالة التلبس، لكن الدستور لم يذكر نوع الجريمة المتلبس بها، أي كونها تعد مخالفة أو جنحة أو جناية، والحكمة من وراء رفع الحصانة في هذه الحالة هو الخوف من ضياع معالم الجريمة أو أدلتها إن لم تتخذ الإجراءات فوراً ضد العضو المتلبس بجريمة، وعدم تحديد الدستور لنوع الجريمة يمكن أن يمتد إلى المخالفات، وهي في بعض الأحيان تكون تافهة.

وفي تفسيرها للمادة (١١٣) تقول المذكرة التفسيرية للدستور القطري الدائم إن الدستور قدر أنه في حالات التلبس، وهي الحالات التي تحددها القوانين الجزائية الموضوعية والإجرائية، لا يتمتع العضو بأي حصانة ويجري عليه ما يجري على غيره من المواطنين، أما إذا لم يكن الفعل متلبساً به فقد نص الدستور على أنه لا يجوز القبض على عضو مجلس الشورى أو تفتيشه أو حبسه أو استجوابه إلا بعد استئذان المجلس والحصول منه على إذن يسمح بمباشرة الإجراءات الجنائية ضد العضو محل المساءلة، ويصدر الإذن عن رئيس المجلس في غير أدوار الانعقاد، ولكن يحدث أحياناً أن المجالس النيابية قد تترك طلب الإذن ولا ترد عليه، وقد تطول المدة وتضيع معالم الجريمة محل المساءلة، لذلك واجه الدستور هذه الحالة مقرراً أنه إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصول الطلب إليه فإن ذلك يعدّ بمثابة إذن تستطيع النيابة العامة

والسلطات المختصة أن تشرع في اتخاذ الإجراءات المطلوبة من قبض وتفتيش وحبس وما إلى ذلك.

هذا ما يتعلق بالحصانة البرلمانية التي تنص عليها الدساتير في غير حالات التلبس، ولكن حتى في حالات التلبس فإن من حق المجلس أن يعرف ما يحدث بالنسبة لأي عضو من أعضائه، لذلك أوجب الدستور أنه في حالات التلبس التي تبرر اتخاذ جميع الإجراءات الجنائية فإنه يجب إخطار المجلس بما اتخذ من إجراءات في حق العضو الذي ارتكب المخالفة، وإذا لم يكن المجلس منعقداً فإنه ينبغي إخطاره عند أول انعقاد لاحق له.

وقد يكون من الأفضل أن يخطر رئيس المجلس أو مكتب المجلس بما اتخذ من إجراءات إلى أن يعود المجلس للانعقاد، وعندئذٍ يجري إخطاره بكل ما اتخذ من إجراءات في حق العضو.

ولا نتفق مع المشرع الدستوري القطري باستعماله عبارة العضو المخالف، وكذلك المذكرة التفسيرية باستعمالها عبارة المخالفة، ومع أن المشرع يقصد بهذه العبارة الجريمة، إلا أن أخذ العبارة على مطلقها يشمل المخالفة التي لا يتصور أن يصار إلى اتباع الإجراءات المتعلقة بالحصانة بشأنها، مثال ذلك إيقاف السيارة في موقف غير مخصص للوقوف، فلا يمكن في مثل هذه المخالفة أن يصار إلى اتباع القواعد الخاصة بالحصانة في الجنح والجنايات، لذلك كان من المفروض بالمشرع الدستوري استعمال عبارة الأفعال المخالفة للقانون من جنح وجنايات.

ولأجل القيام بأعباء المسؤولية النيابية الملقاة على عاتق عضو المجلس بشكل صحيح فإن الدساتير تنص عادةً على عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة، والهدف من وراء ذلك تحرير النائب من أي شكل من أشكال التأثير في أداء مهمته، فالنائب إذا كان موظفاً خاضعاً لرؤسائه فإنه يتعذر عليه مراقبة الحكومة والوزراء على الشكل المطلوب، باستثناء بعض الوظائف كالوزراء أو وكلاء الوزارات، بل إن وجود هؤلاء في داخل المجلس النيابي يؤدي إلى خلق تفاعل وتبادل وجهات نظر ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتذهب بعض الدساتير إلى النص على أن الوزراء الذين لا يكونون أعضاء في البرلمان بعد مضي فترة من استيزارهم عليهم الاستقالة من مناصبهم الوزارية، كما ذهب إلى ذلك القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ في الفقرة أولاً المادة (٦٤) التي تنص على أن «... الوزير الذي لم يكن عضواً في أحد المجلسين لا يبقى في منصبه أكثر من ستة أشهر» [١].

١- رعد الجده، مصدر سابق، ص٣٣١.

ولم يجز الدستور القطري في المادة (١١٤) الجمع بين عضوية مجلس الشورى وتولي الوظائف العامة، وذلك في ما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور.

وفيما يتعلق بالقواعد السلوكية لأعضاء مجلس الشورى فإن المادة (١١٥) من الدستور القطري الدائم نصت على أنه «على أعضاء مجلس الشورى أن يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن وألا يستغلوا العضوية بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصلهم بهم علاقة خاصة، ويحدد القانون الأعمال التي لا يجوز لعضو مجلس الشورى القيام بها».

ويتقاضى كل من رئيس المجلس ونائبه والأعضاء مكافأة يصدر بتحديدها قانون، وتستحق من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس، وتحديد هذه المكافأة يتم بموجب قانون، وفي ذلك ما يمنع احتمال تأثير الحكومة في الأعضاء عن طريقها.

المبحث الثالث

السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)

محور دراسة السلطة التنفيذية هو القانون الإداري، إلا أن المستويات العليا لهذه السلطة تكون محل دراسة واهتمام القانون الدستوري، وتقتصر على:

أولاً : تكوين السلطة التنفيذية.

ثانياً : اختصاصات السلطة التنفيذية.

ثالثاً : مسؤولية السلطة التنفيذية.

وسنتناول بحث هذه الموضوعات فيما يأتي:

المطلب الأول - تكوين السلطة التنفيذية :

يرأس السلطة التنفيذية في النظام البرلماني رئيس الدولة ملكاً أو أميراً أو رئيس جمهورية، ويفترض في هذه الرئاسة أن تكون اسمية، وتمارس الوزارة هذه السلطة فعلياً، وهذا على خلاف النظام الرئاسي الذي تكون فيه السلطة الفعلية لرئيس الجمهورية يعاونه فيها سكرتيرون (وزراء) ينفذون سياسته، وقد أخذ النظام السياسي القطري بالنموذج البرلماني، ولكن لم يطبق قواعده بكامل تفاصيلها.

ويترتب على الأخذ بالنظام البرلماني أن ما تتضمنه دساتير الأنظمة البرلمانية من اختصاصات رئيس الدولة ملكاً أو رئيساً للجمهورية تكون في الحقيقة من اختصاص الوزارة فعلاً، فالدستور ينص على سبيل المثال أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه، وأن توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون، وكذلك أن أوامر الملك الشفهية أو الكتابية لا تخلي الوزراء من المسؤولية.

ورئيس الدولة في النظام البرلماني الملكي يتمتع بنفوذ متفاوت حسب شخصيته وظروف

شعبه، وهو نفوذ أدبي وسياسي، وبخاصة إذا ابتعد عن الخلافات الحزبية.

ويعدّ الوزير في النظام البرلماني قمة السلم الإداري بوزارته ورئيسها الأعلى، ويسمى الوزير عند توليه وزارة (وزيراً بوزارة)، ولكن هناك من الوزراء من لا يعهد إليهم بوزارة وهم (الوزراء بلا وزارة)، ويسمون في بعض الأنظمة وزراء الدولة، وهم وزراء من حيث المبدأ، ويكونون أعضاء في مجلس الوزراء، ويتمتعون بجميع حقوق الوزراء، ويتضامنون مع بقية الوزراء الذين يشغلون وزارات محددة المسؤولية.

وعبارة وزير الدولة الذي جرى الأخذ بها في العديد من الأنظمة السياسية الحالية تختلف عن مفهومها القديم الذي أخذ به في فرنسا أو بلجيكا، فكان يعدّ لقباً فخرياً يمنح لمن أدوا بعض الخدمات الجليلة للوطن دون أن يعطى حامله حق الاشتراك في إدارة شؤون الحكم أو حضور جلسات مجلس الوزراء، ونتيجة ذلك لا يتحمل صاحبه أية مسؤولية سياسية، أما المفهوم الحديث المعمول به في عدد من الأنظمة السياسية فإنه يتمتع بسائر اختصاصات الوزير السياسية.

ويُلجأ إلى تعيين وزراء بلا وزارة للاستفادة من أشخاص لا تمكنهم ظروفهم من تولي وزارة بالذات، فيستفاد منهم لعلمهم أو خبرتهم أو نفوذهم في إغناء مجلس الوزراء وفي توجيه السياسة العامة، إلا أن الباعث السياسي يكون وراء استيزار هذا النوع من الوزراء، فوجودهم في الوزارة وسيلة تتبع في الغالب لتدعيم الوزارات سياسياً أو حزبياً أو شعبياً أو اجتماعياً إلى أكبر حد ممكن ولو تجاوز مجموع الوزراء عدد الوزارات الموجودة، كما أنها طريقة لكسب وإرضاء الطامعين في الاشتراك في الوزارة عندما يتجاوز عددهم عدد الوزارات، ويمكن أن يكون منصب الوزير بلا وزارة مظهراً لتأييد محدود من شخص هذا الوزير أو حزبه للوزارة.

واختلفت الأنظمة السياسية في مسألة حضور الوزراء بلا وزارة لاجتماعات مجلس الوزراء، فبعض الأنظمة أجازت لهم جميعاً الحضور، مثل فرنسا التي أجازت حضورهم بأجمعهم، أما بريطانيا فتعمل على التفريق بين الوزراء في مسألة حضورهم لاجتماعات مجلس الوزراء.

وفيما يتعلق بعدد الوزارات فلا توجد قاعدة عامة بهذا الخصوص بين الأنظمة السياسية، فهناك من الأنظمة السياسية من أسرف في تعدد الوزارات، ويؤدي ذلك عادةً إلى إشكالات عديدة في العمل وتشتت المصالح بين الوزارات والإدارات المتعددة، إلا أن الأنظمة البرلمانية عالجت هذا

الوضع من خلال ربط إنشاء وزارات جديدة بمقتضى قانون، أو اعتماد أسلوب عملي أكثر من أسلوب النص القانوني، وذلك بتحديد عدد الوزارات في الدستور، مثلما ذهب القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ من المادة (٦٤) التي تنص على أن «لا يتجاوز عدد وزراء الدولة عن التسعة ولا يقل عن الستة»، ويعدّ رئيس الوزراء من ضمن الوزراء التسعة حسب تفسير المحكمة العليا العراقية.

وبالرجوع إلى الدستور القطري فإننا نجد أن الدستور قد خلا من تحديد عدد الوزارات التي يتكون منها مجلس الوزراء، كما أن الدستور لم يتطرق إلى وجود وزراء عاديين ووزراء دولة، على خلاف الواقع الفعلي.

واستناداً لأحكام الدستور الدائم القطري، يختار الأمير رئيس مجلس الوزراء، وبناءً على ترشيح رئيس الوزراء يُعيّن الوزراء، وفي الوقت الذي يملك الأمير حق التعيين يملك أيضاً حق عزل الوزراء.

وبما أن النظام الدستوري القطري لم يأخذ بجميع قواعد النظام البرلماني التي تلزم رئيس الدولة باختيار رئيس الوزراء من بين الأغلبية البرلمانية، فإن إرادة الأمير وتقديره للمصلحة العامة هي التي ستكون وراء عملية اختيار رئيس الوزراء، لكنّ تعيين الوزراء هو أمر مختلف، فتعيينهم يتم بناء على ترشيح رئيس الوزراء، وهذا الإجراء هو واحد من قواعد النظام البرلماني التي يتوخى منها إيجاد تجانس وزاري في التشكيل لخلق وحدة الوزارة سياسياً وإدارياً، وفي تضامنها في شؤون الحكم والإدارة وفي المسؤولية السياسية، إلا أن رئيس الدولة لا ينتفي دوره كلياً في اختيار الوزراء، فهو يبقى يملك حق الاعتراض على الترشيح للمناصب الوزارية، وذلك من خلال النصح والتوجيه والإرشاد، ولما لرئيس الدولة من قيمة معنوية وسياسية فإن رئيس الوزراء المرشح لتأليف الوزارة حتماً سوف يستجيب إلى نصح وتوجيه رئيس الدولة ويجاريه في رأيه ويوافق على ترشيحاته، خاصة إذا كان الترشيح مدعوماً من الأغلبية البرلمانية.

ونصت المادة (٧٣) من الدستور القطري على أن «يعين الأمير الوزراء بأمر أميري بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء، ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بذات الأداة».

وتشكل الوزارة بمقتضى أحكام المادة (١١٨) بأمر أميري بناء على اقتراح رئيس مجلس

الوزراء، ويجوز للأمير أن يعهد إلى رئيس مجلس الوزراءأو إلى أي من الوزراء بمهام وزارة أو أكثر، ويحدد القانون صلاحيات الوزراء. وتكليف رئيس مجلس الوزراء بمنصب وزاري إلى جانب رئاسته للمجلس أسلوب جرى العمل به في العديد من الأنظمة السياسية في العالم، ويتولى رئيس مجلس الوزراء وزارة أو أكثر إلى جانب مهامه كرئيس للمجلس لأسباب مختلفة، وعادة ما تكون هذه الوزارات من الوزارات الحساسة في الدولة، وكذلك فإن الوزراء يمكن أن يتولوا أكثر من وزارة، على أن تكون هناك وزارة أصلية والأخرى بالوكالة.

وقد جرت العادة في الأنظمة البرلمانية أن يكون الوزير عضواً في البرلمان كما هو الحال في مصر قبل عام ١٩٥٢ والعراق قبل عام ١٩٥٨، ولو أن هذا الأمر لم تأخذ به جميع الدول البرلمانية، وعندما يكون الوزير عضواً في المجلس النيابي فإنه حتماً يجب أن تتوافر فيه جميع الشروط المحددة في عضو المجلس. ولما كان الأعضاء المعينون في مجلس الشورى استناداً للمادة (٧٧) من الوزراء أو من غيرهم، فإن الوزير الذي يعين عضواً في مجلس الشورى يجب أن تتوافر فيه شروط العضوية المحددة في المادة (٨٠) من الدستور، وتكون بالتالي هذه الشروط هي الشروط المطلوبة فيمن يتولى الوزارة وهي:

١. أن تكون جنسيته الأصلية قطرية.

٢. أن لا يقل سنة عن ثلاثين سنة ميلادية.

٣. أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.

٤. أن لا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره وفقاً للقانون.

وكشرط أساسي لتولي رئيس مجلس الوزراء والوزراء مهامهم الرسمية فإن عليهم أن يؤدوا اليمين أمام الأمير قبل توليهم مناصبهم، وحددت المادة (١١٩) نص اليمين، فنصت على أن «يؤدي رئيس الوزراء والوزراء أمام الأمير قبل توليهم مناصبهم اليمين التالية: «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أؤدي واجباتي بأمانة وذمة وشرف، وأن أحافظ محافظة تامة على كيان البلاد وسلامة إقليمها». وألزمت المادة (١٥٨) الوزراء أثناء توليهم مناصبهم أن

يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن وألا يستغلوا مناصبهم الرسمية بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصله بهم علاقة خاصة، ويحدد القانون الأعمال المحظور على الوزراء ممارستها، والأفعال التي تقع منهم أثناء توليهم مناصبهم وتستوجب مساءلتهم، كما يحدد طريقة المساءلة.

وقد أحال الدستور على القانون الأعمال المحظورة على الوزراء، في الوقت الذي تذهب الدساتير عادة إلى النص عليها بموجب نص دستوري ينص على عدم السماح للوزير أثناء مدة توليه منصبه أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه.

المطلب الثاني - اختصاصات السلطة التنفيذية:

أولاً: الاختصاص التنفيذي:

استناداً لأحكام المادة (٦٢) من الدستور القطري الدائم فإن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير، ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء على الوجه المبين في هذا الدستور.

واستناداً لأحكام المادة (٦٧) التي تنص على أن من اختصاصات الأمير «رسم السياسة العامة للدولة بمعاونة مجلس الوزراء» فإن هذا النص يبتعد بالنظام الدستوري القطري عن أسس النظام البرلماني التي تذهب عادة إلى النص على أن يتولى رئيس الدولة سلطاته بواسطة وزرائه، وعلى هذا الأساس فهو يقترب من أسس النظام الرئاسي.

وتنص الفقرة الثالثة من المادة (٦٧) على «دعوة مجلس الوزراء للانعقاد كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتكون للأمير رئاسة الجلسات التي يحضرها»، وفي الوقت نفسه نصت الفقرة الأخيرة من المادة (١٢) على أن « يرأس ولي العهد جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها».

وبذلك يتولى الأمير السلطة التنفيذية الفعلية على غرار النظام الرئاسي، ولما لم يكن النظام رئاسياً لأنه أخذ بالعديد من أسس النظام البرلماني، نستطيع القول إن النظام الدستوري القطري نظاماً مختلطاً، فالوزراء مسؤولون أمام الأمير وفي الوقت نفسه أمام مجلس الشورى، كما أن وجود هيئة مشتركة تضم الوزراء تدعى مجلس الوزراء ووجود رئيس لهذا المجلس، ووجود سياسة عامة يضعها الأمير بمعاونة الوزراء، فإن الأمير حتماً يتبادل الرأي مع هذا المجلس في الشؤون

المهمة للحكومة وتصريف شؤونها، وبذلك يكون للوزراء وضع كوضع الوزراء في النظام البرلماني، فلكل وزير سياسة في شؤون وزارته، ولكن في حدود السياسة العامة المرسومة، ويعدّ الوزير الرئيس الأعلى لموظفي وزارته، وعلى هذا الأساس نصت المادة (١٢٢) على أنه «على الوزراء تنفيذ السياسة العامة للحكومة كل في حدود اختصاصه».

وتذهب الفقرة الأخيرة من المادة (١٢٢) إلى أن للأمير أن يطلب من رئيس مجلس الوزراء ومن الوزراء تقديم تقارير عن أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، مع أننا لا نجد من مبرر لذكر هذا الأمر في الدستور، لأنه أمر أساسي من أساسيات العمل، فالرئيس الأعلى في جميع المجالات والمستويات يحق له طلب تقارير دورية عن العاملين بإمرته.

ويتولى رئيس مجلس الوزراء اختصاصات محددة تختلف عن اختصاصات الوزراء، فبموجب المادة (١٢٥) يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس وإدارة المناقشات، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة تحقيقاً لوحدة الأجهزة الحكومية وتكامل نشاطها، ويوقع باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التي يصدرها المجلس، ويرفع إلى الأمير قرارات المجلس المتعلقة بالشؤون التي يصدر بتحديدها قرار أميري للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا الدستور.

وقد تناولت المادة (١٢١) من الدستور القطري اختصاصات مجلس الوزراء واصفة إياه بأنه الهيئة التنفيذية العليا التي يناط بها إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

وذكرت المادة أنه «يتولى مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية»، وعبارة «بوجه خاص» لا داعي لها، وكان من الأفضل النص على أن «يتولى مجلس الوزراء الاختصاصات التالية» ومن ثم يصار إلى ذكر هذه الاختصاصات.

ثانياً- الاختصاص التشريعي:

ويتضمن ما يأتي:

١- اقتراح مشاريع القوانين:

منح الدستور مجلس الوزراء الحق في اقتراح مشاريع القوانين، وهي حالة أخذت بها الأنظمة الدستورية بمعظمها بأن تكون عملية اقتراح القوانين مشتركة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وعليه فإن لمجلس الوزراء حق اقتراح مشروعات القوانين، ولم تتوقف المادة عند هذا الحد، بل منحته أيضاً اختصاص اقتراح المراسيم، والاتجاه العام في أغلب دول العالم بأن المصدر المهم والأساسي لمشاريع القوانين يكون مجلس الوزراء، فالحكومة الممثلة بمجلس الوزراء هي أدرى بحاجة البلاد لمشاريع القوانين، وذلك نتيجة التوسع الحاصل في تدخل السلطة التنفيذية في مختلف شؤون حياة المواطنين بما هو متوافر لهذه السلطة من خبراء ومستشارين قادرين على وضع مشاريع قوانين مهمة، ومشاريع القوانين التي تُقترح من مجلس الوزراء تعرض على مجلس الشورى لمناقشتها، وفي حالة الموافقة عليها ترفع للأمير للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام الدستور.

٢- اعتماد اللوائح والقرارات:

يتولى مجلس الوزراء اعتماد اللوائح والقرارات التي تقررها الوزارات والأجهزة الحكومية كل فيما يخصه لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها، واللائحة هي قواعد عامة مكتوبة صادرة عن هيئة لها سلطة التنظيم، وتتولى السلطة التنفيذية وضعها لتطبيق القوانين وتنظيم المصالح العمومية وصيانة الأمن والسكينة والصحة العامة.

وبخصوص اللوائح لا بد أن نشير إلى أن اللائحة تشبه القانون في كونها تضع قواعد وأحكاماً عامة ملزمة للأفراد والمحاكم على حد سواء، وتسمى أحياناً بالتشريع الثانوي، وتختلف اللائحة عن القانون في أن مصدر القانون هو السلطة التشريعية في حين أن مصدر اللائحة هو السلطة التنفيذية، والقانون أقوى من اللائحة وأعلى مرتبة منها لكونه يعبر عن إرادة الأمة التي هي فوق إرادة الحكومة، ويجوز أن يأتي القانون على خلاف اللائحة أو يعطلها أو يلغيها كليةً أو يعدلها أو يعفي من تنفيذها، والعكس غير جائز، فاللائحة لا يمكن أن تكون خلاف القانون، فاللوائح توضع لتنفيذ القوانين.

وتنقسم اللوائح وفقاً لجهة إصدارها إلى لوائح تصدرها السلطة المركزية، وهي الشائعة، وأخرى محلية يصدرها المحافظون أو المجلس البلدي.

كما أن اللوائح تنقسم إلى ثلاثة أقسام هي:

١. اللوائح التكميلية: وهي لوائح تصدرها السلطة التنفيذية لتسهيل تطبيق القانون وتفصيل جزئياته.

٢. اللوائح المستقلة: وهذه اللوائح لا تستند إلى قانون سابق، وهي على نوعين:

أ - لوائح تنظيم المصالح العامة.

ب - لوائح الضبط: وهي الأوامر العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن والسكينة والصيانة والصحة العامة.

لوائح الضرورة: وهي اللوائح التي تضطر السلطة التنفيذية إلى إصدارها في الظروف غير الاعتيادية، وهي محل خلاف بين فقهاء القانون، وعادة ما تكون هذه اللوائح محاطة بضمانات[١].

وإضافة إلى ما ذكرناه فإن مجلس الوزراء يتولى الاختصاصات التالية:

١. الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات.

٢. اقتراح إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للقانون.

٣. الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.

٤. تعيين الموظفين وعزلهم متى كان التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الأمير أو في اختصاص الوزراء وفقاً للقانون.

٥. رسم القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون.

٦. إدارة مالية الدولة ووضع مشروع موازنتها العامة طبقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

١- المصدر السابق، ص ٣٣٠.

٧. اعتماد المشروعات الاقتصادية ووسائل تنفيذها.

٨. الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية.

٩. إعداد تقرير في أول كل سنة مالية يتضمن عرضاً تفصيلياً للأعمال الهامة التي أنجزت داخلياً وخارجياً مقروناً بخطة ترسم أفضل الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الشاملة للدولة وتوفير أسباب تقدمها ورخائها وتثبيت أمنها واستقرارها وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا الدستور، ويرفع هذا التقرير للأمير لإقراره.

١٠. أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا الدستور أو القانون.

وبموجب أحكام المادة (١٢٧) من الدستور يتولى مجلس الوزراء وضع لائحته الداخلية لتنظيم أعماله، وتكون له أمانة عامة تعاونه على أداء مهامه.

واشترط الدستور لصحة اجتماعات مجلس الوزراء حضور أغلب أعضائه، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، ومداولات المجلس سرية، وتصدر قراراته بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس وتُلزم الأقلية برأي الأغلبية.

المطلب الثالث - مسؤولية السلطه التنفيذية:

يعدّ الوزراء في النظام الدستوري القطري مسؤولين سياسياً وإدارياً أمام رئيس الدولة، وذلك استناداً إلى حقه في تعيينهم وفي إقالتهم بمقتضى المادة (١٢٣) من الدستور التي تنص على أن «رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة، وكل منهم مسؤول مسؤولية فردية أمام الأمير عن أداء واجباته وممارسة صلاحياته».

وإلى جانب مسؤوليتهم التضامنية والفردية أمام الأمير فإن الدستور قد أقام مساءلة أخرى لهم أمام مجلس الشورى، فنصت المادة (١١١) على أن «كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه، ويكون طرح

الثقة بناء على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أو إبداء الرغبة، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويعدّ الوزير معتزلاً الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة».

وتتحقق هذه المسؤولية بعد المرور بمرحلتين أساسيتين هما السؤال والاستجواب، وتمنح الدساتير في الأنظمة البرلمانية أعضاء المجالس النيابية حق توجيه السؤال للاستيضاح عن الأمور الداخلة في اختصاص الوزراء، وحق السؤال يقصد به حق عضو المجلس النيابي في توجيه أسئلة إلى الوزراء لمعرفة أمر يجهله، وقد يهدف من ورائه إلى لفت نظر الحكومة إلى أمر معين، والسؤال أمر خاص بالعضو السائل دون غيره من الأعضاء، فله وحده أن يستوضح الوزير المسؤول عقب إدلائه بالإجابة عن السؤال وله أن يرد على الإجابة، ويفترض في السؤال أن يكون موجزاً منصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها وخالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة، كما يجب ألا يكون ضاراً بالمصلحة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور، وأن لا يشمل عبارات نابية أو ذكر أشخاص أو المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة، وألا يكون السؤال متعلقاً بشخص النائب أو مصلحة خاصة موكول أمرها إليه، كما يجب ألا يشير إلى ما ينشر في الصحف، وألا يكون فيه مساس بأمر معروض أمام القضاء.

ومنح الدستور القطري أعضاء مجلس الشورى حق توجيه السؤال إلى رئيس الوزراء والوزراء لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم.

كما أن المادة المذكورة منحت مجلس الشورى حق توجيه الاستجواب للوزراء فقط دون رئيس مجلس الوزراء. والاستجواب هو حق عضو البرلمان في أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن أية مسألة معينة خاصة بهذه السياسة، فمن الممكن توجيه استجوابات بخصوص أي عمل مهم من أعمال السلطة التنفيذية، بشرط ألا يتجاوز الاستجواب الحدود الدستورية، فلا يصح أن يصار، على سبيل المثال، إلى استجواب يتعلق بأعمال رئيس الدولة التي منحها إياه الدستور، مثال ذلك أن يكون تعيين رئيس الوزراء محلاً للاستجواب. ويلاحظ أن الاستجواب، على خلاف السؤال، يؤدي إلى إثارة مناقشات على نطاق واسع يتدخل فيها أي عضو من أعضاء المجلس، وتنتهي المناقشات بقرار يصدره المجلس بشأن موضوع الاستجواب، ومن حق

العضو مقدم الاستجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير أن يبين أسباب عدم اقتناعه، ويلجأ بعد ذلك إلى طرح مسألة الثقة بالوزراء أو الوزير.

ونظراً لخطورة الاستجواب فإنه في تقديمه ومناقشته يحاط بضمانات حتى لا تؤخذ الوزارة أو الوزير على غرة، وحتى لا يساء استخدامه فينحرف عن المصلحة العامة إلى أغراض شخصية.

وقد خلا الدستور القطري من النص حول مساءلة الوزراء جنائياً وإحالتهم إلى المحاكم عما يقع منهم من جرائم في تأدية أعمال وظيفتهم، فالجرائم العادية التي يرتكبها الوزراء دون أن تكون متعلقة بتأدية أعمال وظائفهم تخضع للإجراءات القانونية العادية وتكون المساءلة فيها أمام المحاكم العادية، مع أن الدستور لم يتطرق للمسؤولية المدنية، أما الجرائم المتعلقة بأعمال وظيفتهم فإن الأصل يجب أن يكون الاتهام بها من قبل المجلس النيابي وفق أغلبية خاصة، ويتولى المجلس تكوين لجنة تحقق وتؤكد قيام المسؤولية الجنائية، وبعد التأكد من التهمة الموجهة إلى الوزير يوقف عن أداء عمله ويحال إلى المحاكمة، وعادة ما تكون المحكمة من المحاكم الخاصة.

أما القانون الواجب التطبيق فهو إما قانون العقوبات لجرائم مثل الرشوة، أو قانون خاص يوضع لمحاكمة الوزراء وتحديد الجرائم والعقوبات، كالقانون رقم (١٢٦) لسنة ١٩٥٢ في مصر على سبيل المثال.

ونعتقد أن قيام المسؤولية الجنائية للوزراء في قطر مرتبط بإرادة الأمير، وذلك من خلال استقراء واقع النظام الدستوري والسياسي في البلاد.

المبحث الرابع

السلطة القضائية

السلطة القضائية هي السلطة التي تتولى تطبيق القانون على الوقائع والمنازعات التي ترفع إليها، وهي سلطة محل خلاف بين الفقهاء، فقد عدّها البعض سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأنكر البعض استقلالها وعدّها جزءاً من السلطة التنفيذية.

والقضاء إذا كان مستقلاً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء قيامه بمهامه فإنه لا يلعب دوراً سياسياً، بالرغم من أن لبعض أحكامه آثاراً سياسية، ولكن مبررات هذه الأحكام ليست سياسية، باستثناء ممارسة القضاء الرقابة على دستورية القوانين، فممارسته لهذه الوظيفة ستكون لأحكامها نتائج سياسية واضحة.

وكما هو معروف فإن مبدأ استقلال السلطة القضائية كان قبل ظهور مبدأ الفصل بين السلطات، لأن الجماعة البشرية منذ القدم وجدت ضرورة لاستقلال هذه السلطة لكفالة عدالة القضاء.

وقد تناول الدستور القطري السلطة القضائية في الفصل الخامس من الباب الرابع، وسبقت مواد الفصل بعض المواد ذات الصلة بالقضاء، فنصت المادة (٦٣) من الدستور الدائم على «أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم على الوجهة المبين في هذا الدستور»، وتصدر الأحكام باسم الأمير.

وتأكيداً على أن من بين المعالم الأساسية لدستور قطر الدائم لسنة ٢٠٠٤ عنايته البالغة بتدعيم الحرية وسيادة القانون، من منطلق أن إنسانية الإنسان وعزته هي من الأمور بالغة الأهمية، وأن كرامة الفرد تعد انعكاساً طبيعياً لكرامة الوطن لكون المواطن هو حجر الأساس في بناء الوطن، ومتى ما اهتُم بقيمة الفرد وكرامته تكون مكانة الوطن وقوته وهيبته، فتأكيداً لذلك أكد الدستور سيادة القانون من منطلق أنها ليست ضماناً مطلوباً لحرية الفرد فحسب، وإنما الأساس الوحيد لمشروعية السلطة في الوقت نفسه.

وعليه نصت المادة (١٢٩)، المادة الأولى من الفصل الخاص بالسلطة القضائية، على أن «سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات»، وقد جمع المشرع الدستوري في صياغته لهذه المادة بين مسألتين: فسيادة القانون أساس الحكم هو مبدأ قانوني، أما وصف سلوكيات القضاة فهي مسألة سلوكية، وكان بالإمكان معالجتها بشكل مستقل.

ونصت المادة (١٣٠) على مسألة استقلال القضاء، فنصت على أن «السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون»، فبعد أن أقر الدستور في المادة (١٢٩) مبدأ سيادة القانون، فإنه نص على الضمان الأساسي الذي يكفل تطبيقه، وهو استقلال السلطة القضائية، لأنه لا جدوى من تقرير مبدأ سيادة القانون إذا لم يتوافر للقضاء حصانته واستقلاله عن بقية السلطات في الدولة، وخاصة السلطة التنفيذية، لأن هذا الاستقلال هو الذي يمكن القضاء من أن يرغم كل سلطة على مراعاة حدودها التي يقررها الدستور والقانون، سواء في علاقاتها ببقية السلطات أو في تعاملها مع الأفراد، وفي حالة فقدان القضاء استقلاله وتمكن السلطة التنفيذية من التدخل في عمله أو التأثير فيه، فإن سائر الحقوق والحريات التي يقررها الدستور والقواعد تصبح مجردة من الحماية الفعلية.

ونجد أن المادة (١٣٠) هي الأخرى تناولت فكرتين: الأولى تتعلق باستقلال السلطة القضائية والأخرى بأن هذه السلطة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون.

ونصت المادة (١٣١) على أن «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل في سير العدالة».

ويتولى القانون ترتيب المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ويبين صلاحياتها واختصاصاتها، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية في غير حالة الأحكام العرفية على الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة (المادة ١٣٢). ولتعزيز دور ومكانة القضاة فإن الدستور لم يجز عزل القضاة إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما أن القانون يحدد الأحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبياً (المادة ١٣٤). والأصل أن جلسات المحاكم علنية، إلا إذا

قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب العامة، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية (المادة ١٣٣).

وتأكيداً لأهمية دور القضاء في كفالة سيادة القانون داخل الدولة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، حرص الدستور على أن يقرر في المادة (١٣٥) أن حق التقاضي مصون ومكفول للناس كافة، وهذا الحكم بالغ الأهمية في حماية حقوق وحريات الأفراد، لأن هذه الحماية تجد سندها في إمكانية لجوء الأفراد إلى القضاء لإنصافهم وحمايتهم من بطش السلطات الإدارية، وأن أي عائق يواجه مباشرة الأفراد لهذا الحق يعني في الواقع أن الحقوق المقررة لهم في الدستور والقوانين تصبح عديمة الجدوى. واستناداً لأحكام المادة (١٣٦) تتولى النيابة العامة الدعوى العمومية باسم المجتمع، وتشرف على شؤون الضبط القضائي، وتسهر على تطبيق القوانين الجنائية، ويرتب القانون هذه الهيئة وينظم اختصاصاتها ويعين الشروط والضمانات الخاصة بمن يولون وظائفها.

وللقضاء مجلس أعلى يشرف على حسن سير المحاكم والأجهزة المعاونة لها، ويبين القانون تشكيله وصلاحياته واختصاصاته (المادة ١٣٧).

وبموجب أحكام المادة (١٣٨) فإن قانوناً يحدد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها، كما أن القانون ينظم طريقة البت في الخلاف على الاختصاصات بين جهات القضاء وفي تنازع الأحكام (المادة ١٣٩).

وأخيراً فقد أنشئت جهة قضائية تتولى الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين القانون صلاحياتها وكيفية الطعن والإجراءات التي تتبع أمامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية.

وبما أن استقلال القضاة يتوقف بالدرجة الأولى على الوسائل المتبعة في اختيارهم وتعيينهم، فإن هذه الوسائل متعددة في دول العالم، و منها:

١. الوراثة: وهي أقدم أساليب تعيين القضاة، وقد طبقت في فرنسا في العهد الملكي، وكذلك في كل الدول الأوروبية، وهذه الوسيلة تمنح القاضي استقلالاً كبيراً بموجب هذا النظام، فيعدّ القاضي مالكاً لوظيفته، ويستطيع بالتالي بيعها ونقلها إلى ورثته، على أن تتوافر

فيهم الشروط القانونية، وعلى الرغم من أن هذه الطريقة قد لعبت دوراً أساسياً في التاريخ بضمانها استقلال القضاء بوجه السلطات الملكية، إلا أن هذه الطريقة لم تعد صالحة في النظم الديمقراطية.

٢. الانتخاب: ويظهر هذا الأسلوب بثلاث صور:

أ - الانتخاب من قبل الشعب، وهذا يؤدي إلى نتائج خطيرة ينتج عنها تسييس القضاة.

ب - الانتخاب المحصور ببعض فئات الموظفين، ويعني حصر حق انتخاب كل فئة من القضاة بفئة من المواطنين.

جـ - انتخاب البرلمان لأعضاء المحاكم القضائية العليا الخاصة، ففي ألمانيا الاتحادية ينتخب أعضاء المحكمة الدستورية الفدرالية من قبل المجلسين التشريعيين بأكثرية الثلثين.

٣. التعيين: ويتم من قبل الحكومة، وهو الأسلوب الأكثر انتشاراً، بالرغم من أن هذه الطريقة لا تخلو من المحاذير إلا أنها أدت عملياً إلى نتائج معقولة في الدول الديمقراطية.

ويعين القضاة في قطر بموجب مرسوم بناء على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء، وذلك استناداً لأحكام قانون السلطة القضائية رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣، في الوقت الذي لم يشر إلى موضوع تعيين القضاة في النصوص الدستورية التي تحدثت عن اختصاصات الأمير، وعلى أكثر ترجيح أنها تدخل ضمن اختصاصات الأمير الواردة في الفقرة (٤) من المادة (٦٧) التي تنص على «تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين...».

ملحق بالتشريعات الدستورية والقانونية في دولة قطر

النظام الأساسي

المـؤقت المعدل لدولــة قطــر

نحن خليفة بن حمد آل ثاني أمير دولة قطر

نظراً لأن أمنيتنا الكبرى، التي عاهدنا الله على بذل كل جهد ممكن لتحقيقها ووطدنا العزم أمام الشعب على تكريس أنفسنا لها، هي السير قدماً بوطننا العزيز في مرحلة الانطلاق العظيم نحو بناء مجتمع أفضل ينعم فيه المواطنون جميعاً بمزيد من الرفاه والعدل والمساواة والعلم والصحة، ويزاولون هم والسلطات العامة على حد سواء ممارسة ما لهم من حقوق وأداء ما عليهم من واجبات على النحو الأنسب الكفيل ببلوغ تلك الأمنية.

ولما كان النظام الأساسي المؤقت السابق قد وضع في وقت كانت فيه إمارة قطر عضواً في اتحاد الإمارات العربية، وقبل أن تصبح الدولة مستقلة استقلالاً تاماً وذات سيادة كاملة، وكان الأمر يقتضي أن تعدّل، بالإضافة والحذف والتبديل، أحكام هذا النظام بحيث تتمشى - عبر مرحلة التطور التدريجي الضروري الملائم خلال فترة الانتقال - مع التغييرات الواسعة العميقة المترتبة على استقلال البلاد استقلالاً تاماً من ناحية، وعلى انبلاج صبح العهد الجديد، عهد النهضة الإصلاحية الشاملة من ناحية أخرى.

وحيث أن إرساء الأسس السليمة للإصلاح الشامل المنشود خلال فترة الانتقال تتطلب المبادرة إلى إعادة تنظيم الدولة، وذلك باتخاذ التدابير الملائمة وإصدار التشريعات واللوائح والقرارات المناسبة بالسرعة اللازمة، ولاسيما أننا موطدو العزم على أن تكون مدة تلك الفترة أقصر مدة تحتمها مصالح الدولة العليا وتفرضها ضروراتها، ومن ثم فقد شمل التعديل الأحكام المنظمة لتشكيل مجلس الشورى، فقضى بأن يشكل هذا المجلس لأول مرة من عشرين عضواً، يصدر بتعيينهم أمر أميري، مع جواز أن يعين الأمير عدداً آخر من الأعضاء لا يجاوز أربعة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك، وعلى أن تبقى اختصاصات هذا المجلس على ما كانت عليه،

وأن تكون مدته سنة واحدة أصلاً. كما قضى في ذات الوقت بإنشاء مجلس شورى جديد عند انتهاء مدة مجلس الشورى الأول، مع مراعاة أن يتم تشكيله بالانتخاب العام السري المباشر وفقاً للقواعد التي يصدر بها قانون خاص ينظم ذلك الانتخاب العام، وأن يصدر هذا القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء المدة المذكورة، وأن تتم إجراءات الانتخاب خلال ثلاثين يوماً من صدور القانون المشار إليه. وغني عن البيان أن مبدأ التعيين الذي سيطبق على أول مجلس شورى عرفته البلاد من هذا النوع، مبدأ معمول به بصورة عامة في كل الدول الحديثة العهد بالنظم الدستورية، وبخاصة خلال المرحلة الأولى من مراحل تطبيق هذا النظام.

لذلك كله، يسعدنا أن نعلن اليوم هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل للنظام الأساسي المؤقت السابق للحكم في دولة قطر ليجري العمل به، في ظل ذات المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة العامة السابق النص عليها بالنسبة لكل من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خلال فترة الانتقال وحتى صدور نظام أساسي كامل دائم يعد على ضوء أول تجربة حقيقية لممارسة مثل هذا النظام في بلدنا، وليطبق فور انتهاء فترة الانتقال.

والله سبحانه وتعالى نسأل أن يوفقنا إلى انتهاج خير السبل الكفيلة بتمكيننا من أن نحقق، بمؤازرة الشعب وتأييده، ما نتطلع إليه معاً من المشاركة الإيجابية المثمرة لاستكمال بناء دولتنا الجديدة بناء قوياً شامخاً يقوم على أحدث الأسس العصرية السليمة، ويكفل لها المكانة العالية الجديرة بها في المجتمع العربي خاصة والمجتمع الدولي عامة، ويؤهلها للقيام بدورها الأكمل في التضامن مع الدول العربية الشقيقة تضامناً فعالاً نافعاً لبلوغ ما ننشده جميعاً من عزة ورفعة ومنعة لأمتنا العربية الخالدة، وسلام وأمن للعالم أجمع.

الباب الأول

نظام الحكم

المادة ١

قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة، دينها الإسلام، والشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي لتشريعها، ونظامها ديمقراطي، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية.

المادة ٢

دولة قطر عاصمتها مدينة الدوحة.

وتمارس الدولة سيادتها على جميع الأراضي والمياه الإقليمية الواقعة داخل حدودها الدولية، ولا يجوز لها أن تتنازل عن سيادتها أو أن تتخلى عن أي جزء من أراضيها أو مياهها.

المادة ٣

يحدد القانون علم الدولة وشعارها وأوسمتها وشاراتها ونشيدها الوطني.

المادة ٤

جنسية الدولة يحددها القانون، ولا يجوز إسقاط الجنسية عن المواطن، أو سحبها منه، إلا في الحالات التي يحددها القانون.

الباب الثاني

المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة

المـــادة ٥

المبادئ السياسية:

أ - تحافظ الدولة على كيانها، وتصون سلامة هذا الكيان وأمنه واستقراره، وتدفع عنه كل عدوان بكل إمكاناتها.

ب - تؤمن الدولة بأن اتحاد الدول العربية في المنطقة ضرورة مصيرية تحتمها المصالح العربية العليا المشتركة في المنطقة خاصة وفي الوطن العربي الكبير عامة، وتكرس الدولة كل ما يمكن من جهودها لتأييد ذلك الاتحاد والعمل على تحقيقه في أنسب صورة تجمع بينها وبين تلك الدول الشقيقة التي تربطها بها أعمق الروابط جذوراً وأكثرها قوة وأشدها أصالة.

ج - تؤمن الدولة بأخوة العرب جميعاً، وتعمل على توثيق عرى التضامن مع شقيقاتها الدول العربية، وتسعى لتدعيم وحدة الأمة العربية، وتساند بكل قواها الجهد المشترك لخدمة ونصرة القضايا والمصالح العربية، وتؤيد الدولة تأييداً تاماً جامعة الدول العربية والأهداف العليا التي يرمي ميثاقها إلى تحقيقها.

د - توجه الدولة عنايتها في كل المجالات لإرساء الأسس الصالحة لترسيخ دعائم الديموقراطية الصحيحة، وإقامة نظام إداري سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين، ويؤمّن الاحترام للنظام العام، ويصون أمن الوطن واستقراره ومصالحه العليا.

هـ - تهدف السياسة الخارجية للدولة إلى توثيق أواصر الصداقة مع جميع الدول والشعوب الإسلامية خاصة، والدول والشعوب المحبة للإسلام عامة، على أساس من الاحترام المتبادل والمصلحة المشتركة وعدم التدخل في الشؤون الخارجية.

وتعتنق الدولة مبادئ ميثاق الأمم المتحدة التي تهدف إلى تدعيم حق الشعوب في تقرير مصيرها، وإنماء التعاون الدولي لخير البشرية جمعاء، وإشاعة السلام والأمن في أرجاء العالم،

والتزام الدول بفض خلافاتها بالطرق السليمة، وإقامة علاقاتها فيما بينها على أساس العدالة والمساواة في ظل أحكام القانون الدولي.

المـــادة ٦

المبادئ الاقتصادية:

أ - الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي، وهي جميعاً حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون.

ب - تكفل الدولة حرية النشاط الاقتصادي في حدود الصالح العام، وللدولة أن تشرف على الاقتصاد الوطني لتوجيهه بما يضمن له السلامة لخير الوطن، وينظم القانون قواعد هذا الإشراف وحدوده وفقاً لمقتضيات الصالح العام.

ج - توجه الدولة النهضة الاقتصادية بالتخطيط العلمي والتعاون الفني مع المنظمات الدولية المتخصصة بما يحقق ازدهار البلاد وبما يضمن العيش الكريم للمواطنين.

المـــادة ٧

المبادئ الاجتماعية:

أ - الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، وينظم القانون الوسائل الكفيلة بحمايتها من كل عوامل الضعف وتدعيم كيانها وتقوية أواصرها والحفاظ على الأمومة والطفولة في ظلها.

ب تعمل الدولة على تأصيل المبادئ الدينية الإسلامية القويمة في المجتمع، وعلى تطهيره من جميع صور الانحلال الخلقي.

ج - ترعى الدولة النشء وتصونه من أسباب الفساد، وتحميه من الاستغلال، وتقيه شر الإهمال الجسماني والروحي.

د - تسعى الدولة جاهدة لتوفير تكافؤ الفرص للمواطنين، وتمكينهم من ممارسة حق العمل، في ظل قوانين تحقق لهم العدالة الاجتماعية.

هـ - تعمل الدولة بكل إمكاناتها لتجنيب المواطنين أسباب المرض والجهل والحاجة.

و - توفر الدولة وسائل الرعاية الصحية للمواطنين.

ز - تضع الدولة نظاماً للضمان الاجتماعي يكفل المعونة للمواطنين في حالات الشيخوخة والمرض والكوارث وغيرها من الحالات المسببة العجز.

المـــادة ٨

المبادئ الثقافية:

أ - التعليم دعامة أساسية من دعائم رقي المجتمع ورفاهه، وهو حق لكل مواطن، وتسعى الدولة لتحقيق إلزامية التعليم العام ومجانيته في كل المراحل.

ب - التعليم أداة الثقافة تكفله الدولة وترعاه.

ج - هدف التعليم هو إنشاء شعب قوي الجسم والتفكير والشخصية، مؤمن بالله، محلى بالأخلاق الفاضلة، معتز بالتراث العربي الإسلامي، مجهز بالمعرفة، مدرك لواجباته، حريص على حقوقه.

د - ترعى الدولة التراث الثقافي القومي وتحافظ عليه وتساعد على نشره، وتشجع العلوم والفنون والآداب والبحوث العلمية.

الباب الثالث

الحقوق والواجبات العامة

المادة ٩

الناس متساوون في الحقوق والواجبات العامة، وذلك دون التمييز بينهم بسبب العنصر أو الجنس أو الدين.

المادة ١٠

أ - لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يكون لها أثر على ما يقع قبل هذا التاريخ، ومع مراعاة حكم الفقرة التالية، يجوز النص في القانون على خلاف ذلك.

ب - لا يجرم أي فعل ولا توقع أية عقوبة إلا بمقتضى قانون سابق.

المادة ١١

المتهم بريء حتى تثبيت إدانته، وللمتهم الحق في محاكمة عادلة، كما أن له الحق في الدفاع عن نفسه بالأصالة أو بالوكالة.

المادة ١٢

تكفل للناس حرمة المساكن، فلا يجوز دخولها بغير إذن أهلها، إلا في الأحوال التي يعينها القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه.

المادة ١٣

حرية النشر والصحافة مكفولة وفقاً للقانون.

المادة ١٤

الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها.

المـــادة ١٥

مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة واجب على جميع سكان الدولة.

المـــادة ١٦

للملكية الفردية والجماعية حرمة، ولا يجوز نزعها إلا للمصلحة العامة ووفقاً للقانون.

الباب الرابع

السلطات

الفصل الأول
أحكام عامة

المادة ١٧

يصدر الأمير القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا النظام الأساسي.

المادة ١٨

السلطة التنفيذية يتولاها الأمير بمعاونة مجلس الوزراء على النحو المبين في هذا النظام الأساسي.

المادة ١٩

السلطة القضائية تتولاها المحاكم التي تصدر أحكامها باسم الأمير في حدود هذا النظام الأساسي ووفق القانون.

الفصل الثاني
رئيـــس الـــــدولة

المـــادة ٢٠

الأمير هو رئيـــس الـــدولة، وذاته مصـــونة واحترامه واجـب.

المـــادة ٢١

حكم الدولة وراثي في أسرة آل ثاني، وينتقـل من الأب إلى أحد أبنائه، فإن لم يوجد فإلى من يختاره الأمير من أسرة آل ثاني. ويعين الأمير ولي العهد بأمر أميري، بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقة أغلبيتهم على هذا التعيين، وينظم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الحكم في الدولة قرار أميري يصدر لهذا الغرض.

المـــادة ٢٢

للأمير بقرار منه أن يعهد باختصاصات معينة إلى ولي العهد، وينوب ولي العهد عن الأمير في مباشرة صلاحياته وممارسة سلطاته أثناء غيابه خارج الدولة.

ومع مراعاة البند الرابع من المـــادة ٢٣ من هذا النظام، يرأس ولي العهد جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها.

المـــادة ٢٣

يباشر الأمير الاختصاصات الآتية:

١ – يمثل الدولة في الداخل وتجاه الدول الأخرى، وفي جميع العلاقات الدولية.

٢ – يضع، بمعاونة مجلس الـوزراء، السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، السياسية والاقتصادية والثقافية والإدارية، بما يكفل للدولة أكبر قسط من النهوض في هذه المجالات وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا النظام الأساسي، ويكون له الإشراف الأعلى على تنفيذ هذه السياسة.

٣ - يصدق على القوانين والمراسيم، ويصدرها، ويكون له الإشراف الأعلى على تنفيذها ضماناً لسيادة القانون، ولا تكون هذه التشريعات نافذة إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ويجب أن يتم نشرها في هذه الجريدة بعد المصادقة عليها وإصدارها خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ الإصدار، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ما لم ينص على تاريخ آخر في التشريع ذاته.

٤ – يدعو مجلس الوزراء للانعقاد كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها، وله أن يطلب تقارير من مجلس الوزراء أو الوزراء عن أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

٥ – يتولى القيادة العليا للقوات المسلحة والإشراف الأعلى عليها.

٦ – يعين الموظفين المدنيين والعسكريين ويعزلهم، وفقاً للقانون.

٧ – يقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية.

٨ – يعفو عن أية عقوبة أو يخففها.

٩ – يمنح أوسمة الشرف، وفقاً للقانون.

١٠ – أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا النظام الأساسي أو القانون.

المـــادة ٢٤

يبرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الشورى مشفوعة بما يتناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية.

المـــادة ٢٥

يعلن الأمير الحرب الدفاعية بمرسوم، أما الحرب الهجومية فمحرمة.

المـــادة ٢٦

أ - يعاون الأمير على الاضطلاع بالمهام المشار إليها في الفقرة الخامسة من المـــادة ٢٣ مجلس للدفاع يتبعه مباشرة.

ب - يشكل مجلس الدفاع بمرسوم.

ج - يختص مجلس الدفاع بإبداء الرأي والمشورة للأمير في كل ما يتعلق بشؤون الدفاع، والمحافظة على سلامة الدولة وأمنها، وإعداد القوات المسلحة وتدريبها وتجهيزها وتطويرها، وتحديد أماكن إقامتها ومعسكراتها.

المـــادة ٢٧

إذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تتحمل التأخير ويقتضي تنظيمها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقداً، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القوانين، على ألا تكون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، وتعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى لاستشارته فيها في أول اجتماع له.

الفصل الثالث
مجلس الوزراء

المادة ٢٨

يقوم مجلس الوزراء بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته، وفقاً لهذا النظام الأساسي وأحكام القانون.

المادة ٢٩

يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بأمر أميري، ويجوز له أن يعهد إلى رئيس مجلس الوزراء بمهام وزارة أو أكثر، وفقاً لما يتضمنه الأمر الأميري بالتعيين.

المادة ٣٠

لا يلي الوزارة إلا من كانت جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.

المادة ٣١

يكون تشكيل الوزارة بأمر أميري بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، ويحدد القانون صلاحيات الوزراء ويعين اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

المادة ٣٢

يؤدي رئيس مجلس الوزراء والوزراء، قبل توليهم مناصبهم، أمام الأمير اليمين التالية:

- أقسم بالله العلي العظيم أن أكون مخلصاً لدولة قطر، وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية، والنظام الأساسي للحكم، وقوانين البلاد، وأن أؤدي واجباتي بأمانة وذمة وشرف، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ محافظة تامة على كيان الدولة وسلامة أراضيها.

المادة ٣٣

يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس وإدارة مناقشاته، ويشرف على تنسيق

العمل بين الـوزارات المختلفة تحقيقاً لوحدة الأجهزة الحكومية وتكامل نشاطها، ويوقع باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التي يصدرها هذا المجلس، ويرفع إلى الأمير قرارات المجلس المتعلقة بالشؤون التي يصدر بتحديدها قرار أميري للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي.

المـادة ٣٤

يناط بمجلس الـوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية العليا، إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً لهذا النظام الأساسي والقوانين.

ويتولى مجلس الوزراء، بوجه خاص، الاختصاصات التالية:

١ - اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء الرأي فها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي.

٢ – اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات، كل فيما يخصه، لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها.

٣ – الإشراف على تنفيذ القوانين، والمراسيم، واللوائح، والقرارات، وأحكام المحاكم.

٤ – إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية والهيئات العامة وفقاً للقانون.

٥ – الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.

٦ – تعيين الموظفين وعزلهم متى كان التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الأمير أو في اختصاص الوزراء وفقاً للقانون.

٧ – الرقابة العليا على سلوك موظفي الحكومة وسير العمل فيها بوجه عام.

٨ – رسم القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً القانون.

٩ – إدارة مالية الدولة، ووضع مشروع ميزانيتها العامة طبقاً لهذه النظام الأساسي وأحكام القانون.

١٠ – اعتماد المشروعات الاقتصادية ووسائل تنفيذها.

١١ – الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج، وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية، وفقاً لأحكام القانون.

١٢ – إعداد تقرير في أول كل سنة مالية، يتضمن عرضاً تفصيلياً للأعمال الهامة التي أنجزت داخلياً وخارجياً، مقروناً بخطة ترسم أفضل الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الشاملة للدولة، وتوفير أسباب تقدمها ورخائها، وتثبيت أمنها واستقرارها، وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا النظام الأساسي. ويرفع هذا التقرير للأمير لإقراره.

١٣ – أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا النظام الأساسي أو القانون.

المـادة ٣٥

رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسؤول مسؤولية فردية أمام الأمير عن طريقة أداء واجباته وممارسة صلاحياته.

المـادة ٣٦

أ – مداولات مجلس الوزراء سرية، وتصدر قراراته بحضور أغلبية الأعضاء وبموافقة أغلبية الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية، ويضع المجلس لائحته الداخلية اللازمة لتنظيم أعماله وسائر الإجراءات الأخرى.

ب – تنشأ لمجلس الوزراء سكرتارية عامة تزود بالعدد اللازم من الموظفين.

المـادة ٣٧

يخلو منصب الوزير في الحالات لتالية:

أ - عند وفاته.

ب - إذا أعفاه الأمير من منصبه أو قبل استقالته.

ج - إذا أدين في جريمة مخلة بالشرف.

المـــادة ٣٨

لا يجوز للوزراء أثناء توليهم مناصبهم أن يزاولوا أي عمل مهني أو تجاري أو أن يدخلوا في معاملة تجارية مع الدولة، ويجب أن يستهدف سلوكهم جميعاً إعلاء كلمة الصالح العام وإنكار المصالح الذاتية إنكاراً كلياً، ويمتنع عليهم أن يستغلوا مراكزهم الرسمية بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصلهم به علاقة خاصة، ويحدد القانون الأفعال التي تقع من الوزراء أثناء توليهم مناصبهم، التي تستوجب مساءلتهم، كما يحدد طريقة هذه المساءلة.

المـــادة ٣٩

يعين القانون مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء سائر الأحكام الخاصة بالوزراء، ما لم يرد نص على خلاف ذلك.

الفصل الرابع
مجلـس الشـــورى

المـادة ٤٠

ينشأ مجلس الشورى ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، ويسمى هذا المجلس (مجلس الشورى)، ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات.

المـادة ٤١

يتألف مجلس الشورى من خمسة وثلاثين عضواً يصدر بتعيينهم قرار أميري، ويجوز للأمير أن يعين عدداً آخر من الأعضاء إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك.

المـادة ٤٢

يجب أن تتوافر في عضو مجلس الشورى الشروط الآتية:

أ - أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.

ب - ألا تقل سنه عند تعيينه عن أربع وعشرين سنة ميلادية.

ج - ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

المـادة ٤٣

يراعى في اختيار أعضاء مجلس الشورى أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة.

المـادة ٤٤

ينتخب مجلس الشورى بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية رئيساً ونائباً للرئيس في أول جلسة لدور الانعقاد العادي السنوي، ويرأس هذه الجلسة الأولى أكبر الأعضاء سناً.

المـــادة ٤٥

مدة مجلس الشورى ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجوز مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

المـــادة ٤٦

عند انتهاء مدة مجلس الشورى وفقاً لأحكام المـــادة السابقة، ينشأ مجلس يتم تشكيله بالانتخاب العام السري المباشر طبقاً للقواعد التي يصدر بها قانون خاص ينظم ذلك الانتخاب العام، ويجب أن يصدر هذا القانون خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انتهاء مدة مجلس الشورى المشار إليها في المـــادة السابقة، وأن تتم إجراءات الانتخاب خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القانون المذكور.

المـــادة ٤٧

إذا خلا محل أحد أعضاء مجلس الشورى قبل نهاية مدته لأي سبب من الأسباب، يعين الأمير عضواً آخر في خلال شهر من تاريخ إعلان المجلس هذا الخلو، وتكون مدة العضو الجديد لنهاية مدة سلفه، وإذا وقع الخلو في خلال الشهرين السابقين على انتهاء المدة فلا يجري إحلال عضو بديل.

المـــادة ٤٨

يقسم عضو مجلس الشورى أمام المجلس في جلسة علنية، وقبل أن يتولى أعماله في المجلس، اليمين التالية:

– أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لدولة قطر، وللأمير، وأن أحافظ على سلامة الدولة، وأن أرعى مصالح الشعب، وأن أحترم النظام الأساسي للحكم وقوانين البلاد، وأن أؤدي أعمالي في المجلس ولجانه بالأمانة والصدق.

المـــادة ٤٩

يكون لمجلس الشورى مكتب يتألف من الرئيس ونائب ومراقبين، وتنشأ للمجلس سكرتارية عامة تزود بالعدد اللازم من الموظفين.

المـــادة ٥٠

يفتتح الأمير دور الانعقاد السنوي لمجلس الشورى، ويلقي فيه خطاباً يتضمن بيان أحوال البلاد وأهم ما تم من إنجازات وما تعتزم الدولة إجراءه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد.

المـــادة ٥١

يختص مجلس الشورى بالآتي:

أولاً - مناقشة ما يلي:

١ – السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية التي تعرضها عليه الحكومة.

٢ – شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية.

٣ – مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.

٤ – مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة.

ثانياً - طلب البيانات عن أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصه من مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة، ومن الوزير المختص بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاص وزارته.

ثالثاً - تقديم التوصيات وإبداء الرغبات فيما يتعلق بالمسائل المشار إليها في الفقرتين السابقتين. ولا يجوز لمجلس الشورى أن يتدخل في الأعمال التي تكون من اختصاص السلطة التنفيذية أو القضاء. ولا تجوز مؤاخذة عضو مجلس الشورى بحال من الأحوال عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال موضوعية بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس، وتجوز محاكمة العضو بسبب ما يقع منه، في المجلس أو لجانه، من قذف أو سب في أي شخص كان.

المـــادة ٥٢

يجتمع مجلس الشورى في العاصمة، ويجوز للأمير دعوته للانعقاد في جهة أخرى، واجتماع مجلس الشورى في غير المكان القانوني لا يكون شرعياً وتعدّ أعماله باطلة بحكم القانون.

المـــادة ٥٣

تكون مدة انعقاد مجلس الشورى ثمانية أشهر على الأقل في السنة، ويجب أن يعقد المجلس شهرياً خلال هذه المـــدة .

المـــادة ٥٤

يدعو الأمير مجلس الشورى لعقد أول اجتماع له في ظرف مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ نشر الأمر الأميري المتضمن أسماء أعضاء مجلس الشورى في الجريدة الرسمية.

المـــادة ٥٥

للأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تجاوز شهراً.

المـــادة ٥٦

يدعو الأمير مجلس الشورى لاجتماع غير عادي، وذلك في حالة الضرورة، أو بناءً على طلب بذلك موقع عليه من أغلبية أعضاء مجلس الشورى.

ولا يجوز أن يجتمع مجلس الشورى دون دعوة، في غير مدة الانعقاد، وإلا يكون اجتماعه باطلاً، وتبطل بحكم القانون التوصيات التي يصدرها.

كما لا يجوز في الاجتماع غير العادي أن ينظر مجلس الشورى في غير الأمور التي دعي من أجلها.

المـــادة ٥٧

يؤلف مجلس الشورى من بين أعضائه خلال الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي اللجان اللازمة لأعماله، ويجوز لهذه اللجان أن تباشر مهامها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرضها عليه عند اجتماعه.

المـــادة ٥٨

لا يجوز أن يجري عرض أو بحث أية مسألة من المسائل في أية جلسة من جلسات مجلس الشورى إلا إذا كانت المسألة مدرجة بجدول أعمال تلك الجلسة الذي يكون المجلس قد أقره.

المـــادة ٥٩

لا تكون مداولات مجلس الشورى صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أغلبية أعضاء المجلس على الأقل، فإذا لم يتكامل هذا العدد يؤجل الاجتماع يومين على الأقل وثمانية أيام على الأكثر، وتصدر نتيجة مداولات المجلس بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

المـــادة ٦٠

يجوز أن يحضر الوزراء جلسات المجلس ولجانه كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاصات وزاراتهم، ويستجاب إلى طلبهم كلما طلبوا الكلام، كما أن لهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار موظفيهم أو أن ينيبوهم عنهم.

ولعضو مجلس الشورى أن يوجه إلى الوزير المختص سؤالاً بقصد استيضاح أمر معين من الأمور المعروضة على المجلس، ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ولوزير واحد، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب.

المـــادة ٦١

للأمير أن يحل مجلس الشورى إذا اقتضت المصالح العليا ذلك، مع بيان أسباب الحل.

وإذا حل مجلس الشورى وجب تشكيل مجلس جديد، على ألا يجاوز موعد اجتماع المجلس الجديد شهراً واحداً من تاريخ الحل.

المـــادة ٦٢

إذا فقد العضو الثقة والاعتبار، فللأمير أن يقرر إسقاط العضوية عنه.

المـــادة ٦٣

يتقاضى أعضاء المجلس مكافأة يصدر بتحديدها قانون، وتستحق من تاريخ حلف اليمين

أمام المجلس.

المـــادة ٦٤

يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي، وطريقة السير في تأدية أعماله وأعمال لجانه، وتنظيم الجلسات، وقواعد المناقشة، والتصويت، وتقديم الأسئلة، وطلب البيانات، وإبداء التوصيات، وتصدر هذه اللائحة بقانون.

الفصل الخامس

القضاء

المـــادة ٦٥

عدل القضاء دعامة أساسية للحكم في الدولة، والقضاة مستقلون في أداء اختصاصاتهم، ولا يجوز لأية جهة التدخل في سير العدالة.

المـــادة ٦٦

يعين بقانون النظام القضائي العام للدولة وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي.

الباب الخامس

أحكام عامة وانتقالية

المـــادة ٦٧

يجوز للأمير تنقيح هذا النظام الأساسي بالتعديل أو الحذف أو الإضافة إذا ما رأى أن مصالح الدولة العليا تتطلب مثل هذا التنقيح.

المـــادة ٦٨

كل ما قررته القوانين واللوائح والمراسيم والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا النظام الأساسي مما لا يتعارض مع نص من نصوصه يظل سارياً ما لم يعدل أو يلغ وفقاً للقواعد المقررة بهذا النظام الأساسي.

المـــادة ٦٩

كلما استلزم هذا النظام الأساسي قانوناً لتنظيم مسألة معينة، ولم يكن مثل هذا القانون قائماً بالفعل في تاريخ العمل بهذا النظام، يستمر العمل بالتدابير التنظيمية السائدة في ذلك التاريخ حتى يصدر القانون اللازم، وتصدر القوانين التي يستلزمها هذا النظام خلال سنتين اعتباراً من تاريخ العمل به، وذلك ما لم يحدد النظام الأساسي مدة أخرى لصدورها.

المـــادة ٧٠

يوضع نظام أساسي كامل دائم للدولة يحل محل هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل، ويعمل به إثر انتهاء فترة الانتقال.

المـــادة ٧١

يستمر العمل بهذا النظام الأساسي المؤقت المعدل حتى تاريخ العمل بالنظام الأساسي الكامل المشار إليه في المـــادة السابقة من هذا النظام الأساسي المؤقت المعدل، وباستثناء الأحكام التي ورد بشأنها نص يحدد موعداً خاصاً لتطبيقها، يعمل بهذا النظام الأساسي المؤقت من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وينشر في هذه الجريدة خلال أسبوع من تاريخ صدوره.

خليفة بن حمد آل ثاني

أمير دولة قطر

إصـــدار الدستور الدائم لدولة قطر

نحن حمد بن خليفة آل ثاني أمير دولة قطر،

تحقيقاً لأهدافنا في استكمال أسباب الحكم الديمقراطي لوطننا العزيز بإقرار دستور دائم للبلاد، يرسي الدعائم الأساسية للمجتمع، ويجسد المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، ويضمن الحقوق والحريات لأبناء هذا الوطن المعطاء،

وإدراكاً منا لأهمية انتمائنا العربي والإسلامي الذي نعتز به،

وبعد الاطلاع عن نتائج الاستفتاء على الدستور الدائم لدولة قطر الذي أجري في اليوم التاسع والعشرين من شهر إبريل وموافقة الغالبية العظمى من المواطنين على هذا الدستور،

وعلى المـــادة (١٤١) من الدستور الدائم،

أصدرنا هذا الدستور، وينشر في الجريدة الرسمية بعد سنة من تاريخ صدوره، يتم خلالها استكمال المؤسسات الدستورية واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك قانوناً.

حمـد بن خليفة آل ثاني
أمير دولـــة قطر

صدر في الديوان الأميري بتاريخ : ١٤٢٥/٤/٢٠ هـ
الموافـــــــق : ٢٠٠٤/٦/٨ م

الدستور الدائم لدولة قطر

الباب الأول

الدولة وأسس الحكم

المـــادة ١

قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة، دينها الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها، ونظامها ديمقراطي، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية، وشعب قطر جزء من الأمة العربية.

المـــادة ٢

عاصمة الدولة الدوحة، ويجوز أن يستبدل بها مكان آخر بقانون، وتمارس الدولة سيادتها على إقليمها، ولا يجوز لها أن تتنازل عن سيادتها أو أن تتخلى عن أي جزء من إقليمها.

المـــادة ٣

يحدد القانون علم الدولة وشعارها وأوسمتها وشاراتها ونشيدها الوطني.

المـــادة ٤

يحدد القانون النظام المالي والمصرفي للدولة، ويعين عملتها الرسمية.

المـــادة ٥

تحافظ الدولة على استقلالها وسيادتها، وسلامة ووحدة إقليمها، وأمنها واستقرارها، وتدفع عنها كل عدوان.

المـــادة ٦

تحترم الدولة المواثيق والعهود الدولية، وتعمل على تنفيذ جميع الاتفاقيات والمواثيق والعهود الدولية التي تكون طرفاً فيها.

المـــادة ٧

تقوم السياسة الخارجية للدولة على مبدأ توطيد السلم والأمن الدوليين، عن طريق تشجيع فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية، ودعم حق الشعوب في تقرير مصيرها، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، والتعاون مع الأمم المحبة للسلام.

المـــادة ٨

حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني، وفي ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبد الله بن جاسم من الذكور، وتكون وراثة الحكم إلى الابن الذي يسميه الأمير ولياً للعهد، فإن لم يوجد ابن ينتقل الحكم إلى من يسميه الأمير من العائلة ولياً للعهد، وفي هذه الحالة تكون وراثة الحكم في ذريته من الذكور، وينظم سائر الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية.

المـــادة ٩

يعين الأمير ولي العهد بأمر أميري، وذلك بعد التشاور مع العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد في البلاد، ويشترط في ولي العهد أن يكون مسلماً من أم قطرية مسلمة.

المـــادة ١٠

يؤدي ولي العهد عند تعيينه أمام الأمير اليمين التالية:

(أقسم بالله العظيم أن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن أصون استقلال البلاد وأحافظ على سلامة إقليمها، وأن أذود عن حريات الشعب ومصالحه، وأن أكون مخلصاً للوطن والأمير).

المـــادة ١١

يتولى ولي العهد مباشرة صلاحيات الأمير وممارسة اختصاصاته نيابةً عنه أثناء غياب الأمير خارج البلاد، أو إذا قام به مانع مؤقت.

المـــادة ١٢

للأمير أن يعهد بمباشرة بعض صلاحياته وممارسة بعض اختصاصاته إلى ولي العهد بموجب أمر أميري، ويرأس ولي العهد جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها.

المـــادة ١٣

مع مراعاة أحكام المادتين السابقتين، للأمير عند تعذر نيابة ولي العهد عنه أن يعين بأمر أميري نائباً له من العائلة الحاكمة لمباشرة بعض صلاحياته واختصاصاته، فإن كان من تم تعيينه يشغل منصباً أو يتولى عملاً في أية جهة، فإنه يتوقف عن القيام بمهامه مدة نيابته عن الأمير، ويؤدي نائب الأمير بمجرد تعيينه، أمام الأمير، ذات اليمين التي يؤديها ولي العهد.

المـــادة ١٤

ينشأ بقرار من الأمير مجلس يسمى (مجلس العائلة الحاكمة)، يعين الأمير أعضاءه من العائلة الحاكمة.

المـــادة ١٥

يقرر مجلس العائلة الحاكمة خلو منصب الأمير عند وفاته أو إصابته بعجز كلي يمنعه من ممارسة مهامه، ويعلن مجلس الوزراء ومجلس الشورى بعد جلسة سرية مشتركة بينهما خلو المنصب، ويُنادى بولي العهد أميراً للبلاد.

المـــادة ١٦

إذا كانت سن ولي العهد عند المناداة به أميراً للبلاد أقل من ثمانية عشر عاماً ميلادية، تولى إدارة دفة الحكم مجلس وصاية يختاره مجلس العائلة الحاكمة، ويشكل مجلس الوصاية من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة، ويكون الرئيس وأغلبية الأعضاء من العائلة الحاكمة.

المـــادة ١٧

المخصصات المالية للأمير، وكذلك مخصصات الهبات والمساعدات، يصدر بتحديدها قرار من الأمير سنوياً.

الباب الثاني

المقومات الأساسية للمجتمع

المـــادة ١٨

يقوم المجتمع القطري على دعامات العدل، والإحسان، والحرية، والمساواة، ومكارم الأخلاق.

المـــادة ١٩

تصون الدولة دعامات المجتمع، وتكفل الأمن والاستقرار وتكافؤ الفرص للمواطنين.

المـــادة ٢٠

تعمل الدولة على توطيد روح الوحدة الوطنية والتضامن والإخاء بين المواطنين كافة.

المـــادة ٢١

الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، وينظم القانون الوسائل الكفيلة بحمايتها، وتدعيم كيانها، وتقوية أواصرها، والحفاظ على الأمومة والطفولة والشيخوخة في ظلها.

المـــادة ٢٢

ترعى الدولة النشء، وتصونه من أسباب الفساد، وتحميه من الاستغلال، وتقيه شر الإهمال البدني والعقلي والروحي، وتوافر له الظروف المناسبة لتنمية ملكاته في شتى المجالات، على هدى من التربية السليمة.

المـــادة ٢٣

تعنى الدولة بالصحة العامة، وتوافر وسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة وفقاً للقانون.

المـــادة ٢٤

ترعى الدولة العلوم والآداب والفنون والتراث الثقافي الوطني، وتحافظ عليها وتساعد على نشرها، وتشجع البحث العلمي.

المـــادة ٢٥

التعليم دعامة أساسية من دعائم تقدم المجتمع، تكفله الدولة وترعاه، وتسعى لنشره وتعميمه.

المـــادة ٢٦

الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي، وهي جميعها حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية، ينظمها القانون.

المـــادة ٢٧

الملكية الخاصة مصونة، فلا يحرم أحد من ملكه إلا بسبب المنفعة العامة، وفي الأحوال التي يبينها القانون، وبالكيفية التي ينص عليها، وبشرط تعويضه عنها تعويضاً عادلاً.

المـــادة ٢٨

تكفل الدولة حرية النشاط الاقتصادي على أساس العدالة الاجتماعية والتعاون المتوازن بين النشاط العام والخاص، لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزيادة الإنتاج، وتحقيق الرخاء للمواطنين، ورفع مستوى معيشتهم وتوفير فرص العمل لهم، وفقاً لأحكام القانون.

المـــادة ٢٩

الثروات الطبيعية ومواردها ملك للدولة، تقوم على حفظها وحسن استغلالها وفقاً لأحكام القانون.

المـــادة ٣٠

العلاقة بين العمال وأرباب العمل أساسها العدالة الاجتماعية، وينظمها القانون.

المـــادة ٣١

تشجع الدولة الاستثمار وتعمل على توفير الضمانات والتسهيلات اللازمة له.

المـــادة ٣٢

ينظم القانون قروض الدولة.

المـــادة ٣٣

تعمل الدولة على حماية البيئة وتوازنها الطبيعي، تحقيقاً للتنمية الشاملة والمستدامة لكل الأجيال.

الباب الثالث

الحقوق والواجبات العامة

المـــادة ٣٤

المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات العامة.

المـــادة ٣٥

الناس متساوون أمام القانون، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين.

المـــادة ٣٦

الحرية الشخصية مكفولة، ولا يجوز القبض على إنسان أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون.

ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو للمعاملة الحاطة بالكرامة، ويعدّ التعذيب جريمة يعاقب عليها القانون.

المـــادة ٣٧

لخصوصية الإنسان حرمتها، فلا يجوز تعرض أي شخص لأي تدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو أية تدخلات تمس شرفه أو سمعته، إلا وفقاً لأحكام القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه.

المـــادة ٣٨

لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد، أو منعه من العودة إليها.

المـــادة ٣٩

المتهم بريء حتى تثبت إدانته أمام القضاء في محاكمة توافر له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع.

المـــادة ٤٠

لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل به، والعقوبة شخصية. ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشورى النص على خلاف ذلك.

المـــادة ٤١

الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون، وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية.

المـــادة ٤٢

تكفل الدولة حق الانتخاب والترشيح للمواطنين، وفقاً للقانون.

المـــادة ٤٣

الضرائب أساسها العدالة الاجتماعية، ولا يجوز فرضها إلا بقانون.

المـــادة ٤٤

حق المواطنين في التجمع مكفول وفقاً لأحكام القانون.

المـــادة ٤٥

حرية تكوين الجمعيات مكفولة، وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون.

المـــادة ٤٦

لكل فرد الحق في مخاطبة السلطات العامة.

المـــادة ٤٧

حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، وفقاً للشروط والأحوال التي يحددها القانون.

المـــادة ٤٨

حرية الصحافة والطباعة والنشر مكفولة، وفقاً للقانون.

المـــادة ٤٩

التعليم حق لكل مواطن، وتسعى الدولة لتحقيق إلزامية ومجانية التعليم العام، وفقاً للنظم والقوانين المعمول بها في الدولة.

المـــادة ٥٠

حرية العبادة مكفولة للجميع، وفقاً للقانون ومقتضيات حماية النظام العام والآداب العامة.

المـــادة ٥١

حق الإرث مصون وتحكمه الشريعة الإسلامية.

المـــادة ٥٢

يتمتع كل شخص مقيم في الدولة إقامة مشروعة بحماية لشخصه وماله، وفقاً لأحكام القانون.

المـــادة ٥٣

الدفاع عن الوطن واجب على كل مواطن.

المـــادة ٥٤

الوظائف العامة خدمة وطنية، ويستهدف الموظف العام في أداء واجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها.

المـــادة ٥٥

للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على الجميع، وفقاً للقانون.

المـــادة ٥٦

المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي، في الأحوال المبينة بالقانون.

المـــادة ٥٧

احترام الدستور، والامتثال للقوانين الصادرة عن السلطة العامة، والالتزام بالنظام العام والآداب العامة، ومراعاة التقاليد الوطنية والأعراف المستقرة، واجب على جميع من يسكن دولة قطر، أو يحل بإقليمها.

المـــادة ٥٨

تسليم اللاجئين السياسيين محظور، ويحدد القانون شروط منح اللجوء السياسي.

الباب الرابع

تنظيم السلطات

الفصل الأول

أحكام عامة

المادة ٥٩

الشعب مصدر السلطات، ويمارسها وفقاً لأحكام هذا الدستور.

المادة ٦٠

يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات، مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور.

المادة ٦١

السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور.

المادة ٦٢

السلطة التنفيذية يتولاها الأمير، ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء على الوجه المبين في هذا الدستور.

المادة ٦٣

السلطة القضائية تتولاها المحاكم على الوجه المبين في هذا الدستور، وتصدر الأحكام باسم الأمير.

الفـــصل الثـــاني

الأميـــر

المـادة ٦٤

الأمير هو رئيس الدولة، ذاته مصونة واحترامه واجب.

المـادة ٦٥

الأمير هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويكون له الإشراف عليها، يعاونه في ذلك مجلس للدفاع يتبعه مباشرة، ويصدر بتشكيل المجلس وتحديد اختصاصاته قرار أميري.

المـادة ٦٦

يمثل الأمير الدولة في الداخل والخارج وفي جميع العلاقات الدولية.

المـادة ٦٧

يباشر الأمير الاختصاصات التالية:

١ - رسم السياسة العامة للدولة بمعاونة مجلس الوزراء.

٢ - المصادقة على القوانين وإصدارها، ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير.

٣ - دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها.

٤ - تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون.

٥ - اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية.

٦ - العفو عن العقوبة أو تخفيفها وفقاً للقانون.

٧ - منح الأوسمة المدنية والعسكرية وفقاً للقانون.

٨ - إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعيين اختصاصاتها.

٩ - إنشاء وتنظيم الأجهزة التي تعينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا للدولة، والإشراف عليها، وتعيين اختصاصاتها.

١٠ - أي اختصاصات أخرى بموجب هذا الدستور أو القانون.

المـــادة ٦٨

يبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، على أن معاهدات الصلح والمعاهدات المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة أو التي تتضمن تعديلاً لقوانين الدولة، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون، ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية.

المـــادة ٦٩

للأمير أن يعلن بمرسوم الأحكام العرفية في البلاد، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون، وله عند ذلك اتخاذ كل الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة أي خطر يهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، على أن يتضمن المرسوم طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت الأحكام العرفية من أجلها، وبيان الإجراءات المتخذة لمواجهتها، ويخطر مجلس الشورى بهذا المرسوم خلال الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره، وفي حالة غيبة المجلس لأي سبب من الأسباب يخطر المجلس بالمرسوم عند أول اجتماع له.

ويكون إعلان الأحكام العرفية لمدة محدودة، ولا يجوز تمديدها إلا بموافقة مجلس الشورى.

المـــادة ٧٠

يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قوانين، ولم يكن مجلس الشورى منعقداً، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له، وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أياً منها أو أن

يطلب تعديلها خلال أجل محدد، ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه.

المـادة ٧١

يصدر بإعلان الحرب الدفاعية أمر أميري، والحرب الهجومية محرمة.

المـادة ٧٢

يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بأمر أميري، وتشمل استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفاؤه من منصبه جميع الوزراء، وفي حالة قبول الاستقالة أو الإعفاء من المنصب تستمر الوزارة في تصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين الوزارة الجديدة.

المـادة ٧٣

يعين الأمير الوزراء بأمر أميري بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء، ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بذات الأداة، وفي حال قبول استقالة الوزير يجوز أن يعهد إليه بتصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين خلف له.

المـادة ٧٤

يؤدي الأمير قبل مباشرة صلاحياته في جلسة خاصة لمجلس الشورى اليمين التالية: (أقسم بالله العظيم أن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن أصون استقلال البلاد وأحافظ على سلامة إقليمها، وأن أذود عن حريات الشعب ومصالحه).

المـادة ٧٥

للأمير أن يستفتي المواطنين في القضايا الهامة التي تتصل بمصالح البلاد، ويعدّ موضوع الاستفتاء موافقاً عليه إذا أقرته أغلبية من أدلوا بأصواتهم، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وتنشر في الجريدة الرسمية.

الفصل الثالث

السلطة التشريعية

المـــادة ٧٦

يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور.

المـــادة ٧٧

يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً، يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم، وتنتهي عضوية المعينين في مجلس الشورى باستقالتهم أو إعفائهم.

المـــادة ٧٨

يصدر نظام الانتخاب بقانون، تحدد فيه شروط وإجراءات الترشيح والانتخاب.

المـــادة ٧٩

تحدد الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة ومناطق كل منها بمرسوم.

المـــادة ٨٠

يجب أن تتوافر في عضو مجلس الشورى الشروط التالية:

١- أن تكون جنسيته الأصلية قطرية.

٢- ألا تقل سنه عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية.

٣- أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.

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

٥- أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب.

المـــادة ٨١

مدة المجلس أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتجرى انتخابات المجلس الجديد خلال التسعين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة، ويجوز إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته، وإذا لم تتم الانتخابات عند انتهاء مدة المجلس، أو تأخرت لأي سبب من الأسباب، يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد، ولا يجوز مد الفصل التشريعي إلا للضرورة وبمرسوم، على ألا يتجاوز ذلك المد فصلاً تشريعياً واحداً.

المـــادة ٨٢

يعين القانون الجهة القضائية المختصة بالفصل في صحة انتخاب أعضاء مجلس الشورى.

المـــادة ٨٣

إذا خلا محل أحد أعضاء مجلس الشورى المنتخبين قبل نهاية مدته بستة أشهر على الأقل لأي سبب من الأسباب، انتخب خلف له خلال شهرين من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان، وإذا خلا محل أحد الأعضاء المعينين عين عضو جديد خلفاً له، وفي كلتا الحالتين يكمل العضو الجديد مدة سلفه.

المـــادة ٨٤

تكون مدة دور انعقاد المجلس ثمانية أشهر في السنة على الأقل، ولا يجوز فض دور الانعقاد قبل اعتماد موازنة الدولة.

المـــادة ٨٥

يعقد مجلس الشورى دور انعقاده السنوي العادي بدعوة من الأمير خلال شهر اكتوبر من كل عام.

المـــادة ٨٦

استثناء من أحكام المادتين السابقتين، يدعو الأمير مجلس الشورى لأول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس خلال شهر من انتهاء تلك الانتخابات، وإذا تأخر انعقاد المجلس في

هذا الدور عن الميعاد السنوي المنصوص عليه في المـــادة السابقة خفضت مدة الانعقاد بمقدار الفارق بين الميعادين.

المـــادة ٨٧

يفتتح الأمير أو من ينيبه دور الانعقاد السنوي لمجلس الشورى ويلقي فيه خطاباً شاملاً يتناول فيه شؤون البلاد.

المـــادة ٨٨

يدعو الأمير بمرسوم مجلس الشورى لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة، أو بناءً على طلب أغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعي من أجلها.

المـــادة ٨٩

تكون دعوة مجلس الشورى للانعقاد في أدواره العادية وغير العادية وفضها بمرسوم.

المـــادة ٩٠

للأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد.

المـــادة ٩١

يعقد المجلس اجتماعاته في مقره بمدينة الدوحة، ويجوز للأمير دعوته للاجتماع في أي مكان آخر.

المـــادة ٩٢

يؤدي أعضاء مجلس الشورى قبل مباشرة أعمالهم أمام المجلس وفي جلسة علنية اليمين التالية : (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب، وأن أؤدي عملي بأمانة وصدق).

المـــادة ٩٣

ينتخب المجلس في أول اجتماع له، ولمدة المجلس، رئيساً ونائباً للرئيس من بين أعضائه، وإذا

خلا مكان أي منهما انتخب المجلس من يحل محله لنهاية مدة المجلس، ويكون الانتخاب بالاقتراع السري بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين على أكثر أصوات الأعضاء الحاضرين، فإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية تم الاختيار بينهم بالقرعة، ويرأس الجلسة لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً.

المـــادة ٩٤

يشكل المجلس من بين أعضائه خلال أسبوعين من بدء دور انعقاده السنوي اللجان اللازمة لأعماله، ويجوز لهذه اللجان أن تباشر صلاحيتها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرض نتائج أعمالها عليه في بداية دور انعقاده التالي.

المـــادة ٩٥

يكون للمجلس مكتب يتألف من الرئيس ونائبه ورؤساء اللجان، وأمانة عامة تعاونه على أداء مهامه.

المـــادة ٩٦

حفظ النظام في المجلس من اختصاص رئيس المجلس.

المـــادة ٩٧

يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي، وطريقة سير العمل في المجلس، وأعمال لجانه، وتنظيم الجلسات، وقواعد المناقشة، والتصويت، وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في هذا الدستور، وتحدد اللائحة الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام، أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان دون عذر مقبول، وتصدر اللائحة بقانون.

المـــادة ٩٨

تكون جلسات مجلس الشورى علنية، ويجوز عقدها سرية بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس، أو بناءً على طلب من مجلس الوزراء.

المـــادة ٩٩

يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور أغلبية أعضائه، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائب الرئيس، فإن لم يكتمل العدد المطلوب تؤجل الجلسة إلى الجلسة التي تليها.

المـــادة ١٠٠

تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

المـــادة ١٠١

تنتهي العضوية في مجلس الشورى بأحد الأسباب التالية:

١- الوفاة أو العجز الكلي.

٢- انتهاء مدة العضوية.

٣- الاستقالة.

٤- إسقاط العضوية.

٥- حل المجلس.

المـــادة ١٠٢

تكون استقالة عضو المجلس كتابة إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها أو رفضها، وتنظم اللائحة الداخلية الأحكام المتعلقة بهذا الشأن.

المـــادة ١٠٣

لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.

المـــادة ١٠٤

للأمير أن يحل مجلس الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس

لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل، وإلى أن يجري انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع.

المـــادة ١٠٥

١- لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لدراسته وإبداء الرأي بشأنه، وعرضه على المجلس بعد ذلك، فاذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة بعد وضعه في صيغة مشروع قانون لدراسته وإبداء الرأي بشأنه وإعادته للمجلس في دور الانعقاد ذاته أو الذي يليه.

٢- كل اقتراح بقانون رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

المـــادة ١٠٦

١- كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه.

٢- إذا لم ير الأمير التصديق على مشروع القانون رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق.

٣- إذا رد مشروع أي قانون خلال المدة المبينة في البند السابق وأقره مجلس الشورى مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره، ويجوز للأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد، فإذا لم يحصل المشروع على موافقة الثلثين فلا يجوز إعادة النظر فيه خلال ذات الدورة.

المـــادة ١٠٧

يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بإقراره لها.

ويجوز لمجلس الشورى أن يعدل مشروع الموازنة بموافقة الحكومة، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عُمل بالموازنة السابقة إلى حين إقرار الموازنة الجديدة، ويحدد

القانون طريقة إعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية.

المـــادة ١٠٨

لمجلس الشورى حق إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة.

المـــادة ١٠٩

لـكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة.

المـــادة ١١٠

لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه استجواباً إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، ولا يجوز توجيه الاستجواب إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس، ولا تجرى مناقشة الاستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه، إلا في حالة الاستعجال وبشرط موافقة الوزير على تقصير المدة.

المـــادة ١١١

كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه، ويكون طرح الثقة بناءً على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أو إبداء الرغبة، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويعدّ الوزير معتزلاً الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة.

المـــادة ١١٢

لا تجوز مؤاخذة عضو المجلس عما يبديه أمام المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس.

المـــادة ١١٣

١ - لا يجوز في غير حالات التلبس القبض على عضو مجلس الشورى أو حبسه أو تفتيشه أو استجوابه إلا بإذن سابق من المجلس، وإذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصول الطلب إليه اعتبر ذلك بمثابة إذن، ويصدر الإذن من رئيس المجلس في غير أدوار الانعقاد.

٢ - في حالة التلبس يجب إخطار المجلس بما اتخذ من إجراءات في حق العضو المخالف، وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أن يتم ذلك الإخطار عند أول انعقاد لاحق له.

المـــادة ١١٤

لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى وتولي الوظائف العامة، وذلك في ما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور.

المـــادة ١١٥

على أعضاء مجلس الشورى أن يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن، وألا يستغلوا العضوية بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصله بهم علاقة خاصة، ويحدد القانون الأعمال التي لا يجوز لعضو مجلس الشورى القيام بها.

المـــادة ١١٦

يتقاضى رئيس المجلس ونائبه والأعضاء مكافأة يصدر بتحديدها قانون، وتستحق من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس.

الفصل الرابع

السلطة التنفيذية

المـــادة ١١٧

لا يلي الوزارة إلا من كانت جنسيته الأصلية قطرية.

المـــادة ١١٨

يكون تشكيل الـوزارة بأمر أميري بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، ويجوز للأمير أن يعهد إلى رئيس مجلس الـوزراء أو إلى أي من الـوزراء بمهام وزارة أو أكثر، ويحدد القانون صلاحيات الوزراء.

المـــادة ١١٩

يـؤدي رئيس مجلس الـوزراء والـوزراء أمـام الأمـير قبل توليهم مناصبهم اليمين التالية: (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أؤدي واجباتي بأمانة وذمة وشرف، وأن أحافظ محافظة تامة على كيان البلاد وسلامة إقليمها).

المـــادة ١٢٠

يقوم مجلس الوزراء بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته، وفقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

المـــادة ١٢١

يناط بمجلس الـوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية العليا، إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها وفقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

ويتولى مجلس الوزراء، بوجه خاص، الاختصاصات التالية:

١ - اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى

لمناقشتها، وفي حالة الموافقة عليها تُرفع للأمير للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا الدستور.

٢ - اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، كل فيما يخصه، لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها.

٣ - الإشراف على تنفيذ القوانين، والمراسيم، واللوائح، والقرارات.

٤ - اقتراح إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للقانون.

٥ - الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.

٦ - تعيين الموظفين وعزلهم متى كان التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الأمير أو في اختصاص الوزراء وفقاً للقانون.

٧ - رسم القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة وفقاً للقانون.

٨ - إدارة مالية الدولة ووضع مشروع موازنتها العامة طبقاً لهذا الدستور وأحكام القانون.

٩ - اعتماد المشروعات الاقتصادية ووسائل تنفيذها.

١٠ - الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج، وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية.

١١ - إعداد تقرير في أول كل سنة مالية، يتضمن عرضاً تفصيلياً للأعمال المهمة التي أنجزت داخلياً وخارجياً، مقروناً بخطة ترسم أفضل الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الشاملة للدولة، وتوفير أسباب تقدمها ورخائها، وتثبيت أمنها واستقرارها، وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة المنصوص عليها في هذا الدستور، ويرفع هذا التقرير للأمير لإقراره.

١٢ - أية اختصاصات أخرى يخولها له هذا الدستور أو القانون.

المـــادة ١٢٢

على الوزراء تنفيذ السياسة العامة للحكومة، كل في حدود اختصاصه، وللأمير أن يطلب من رئيس مجلس الوزراء ومن الوزراء تقديم تقارير عن أي شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

المـــادة ١٢٣

رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة، وكل منهم مسؤول مسؤولية فردية أمام الأمير عن أداء واجباته وممارسة صلاحياته.

المـــادة ١٢٤

يعين القانون مرتبات رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء سائر الأحكام الخاصة بالوزراء ما لم يرد نص على خلاف ذلك.

المـــادة ١٢٥

يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس، وإدارة مناقشاته، ويشرف على تنسيق العمل بين الوزارات المختلفة تحقيقاً لوحدة الأجهزة الحكومية وتكامل نشاطها، ويوقع، باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه، القرارات التي يصدرها المجلس، ويرفع إلى الأمير قرارات المجلس المتعلقة بالشؤون التي يصدر بتحديدها قرار أميري للتصديق عليها وإصدارها وفقاً لأحكام هذا الدستور.

المـــادة ١٢٦

تكون اجتماعات مجلس الوزراء صحيحة بحضور أغلبية أعضائه، على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، ومداولات المجلس سرية، وتصدر قراراته بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية.

المـــادة ١٢٧

يضع مجلس الوزراء لائحته الداخلية لتنظيم أعماله، وتكون له أمانة عامة تعاونه على أداء مهامه.

المـــادة ١٢٨

على الوزراء أثناء توليهم مناصبهم أن يستهدفوا في سلوكهم مصالح الوطن، وألا يستغلوا مناصبهم الرسمية بأية صورة كانت لفائدتهم، أو لفائدة من تصله بهم علاقة خاصة، ويحدد القانون الأعمال المحظورة على الوزراء، والأفعال التي تقع منهم أثناء توليهم مناصبهم وتستوجب مساءلتهم، كما يحدد طريقة هذه المساءلة.

الفصل الخامس

السلطة القضائية

المادة ١٢٩

سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات.

المادة ١٣٠

السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون.

المادة ١٣١

القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا أو في سير العدالة.

المادة ١٣٢

يرتب القانون المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ويبين صلاحياتها واختصاصاتها، ويقتصر اختصاص المحاكم العسكرية، في غير حالة الأحكام العرفية، على الجرائم العسكرية التي تقع من أفراد القوات المسلحة وقوات الأمن، وذلك في الحدود التي يقررها القانون.

المادة ١٣٣

جلسات المحاكم علنية، إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية مراعاة للنظام العام أو الآداب العامة، وفي جميع الأحوال يكون النطق بالحكم في جلسة علنية.

المادة ١٣٤

القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الأحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبياً.

المـــادة ١٣٥

التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ويبين القانون إجراءات وأوضاع ممارسة هذا الحق.

المـــادة ١٣٦

تتولى النيابة العامة الدعوى العمومية باسم المجتمع، وتشرف على شؤون الضبط القضائي وتسهر على تطبيق القوانين الجنائية، ويرتب القانون هذه الهيئة، وينظم اختصاصاتها، ويبين الشروط والضمانات الخاصة بمن يولون وظائفها.

المـــادة ١٣٧

يكون للقضاء مجلس أعلى يشرف على حسن سير العمل في المحاكم والأجهزة المعاونة لها، ويبين القانون تشكيله وصلاحياته واختصاصاته.

المـــادة ١٣٨

يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها.

المـــادة ١٣٩

ينظم القانون طريقة البت في الخلاف على الاختصاص بين جهات القضاء وفي تنازع الأحكام.

المـــادة ١٤٠

يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها وكيفية الطعن والإجراءات التي تتبع أمامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية.

الباب الخامس

الأحكام الختامية

المـــادة ١٤١

يصدر الأمير هذا الدستور، ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

المـــادة ١٤٢

تنشر القوانين بعد المصادقة عليها وإصدارها في الجريدة الرسمية، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ صدورها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته.

المـــادة ١٤٣

يبقى صحيحاً ونافذاً ما قررته القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بهذا الدستور ما لم يجر تعديلها وفقاً لأحكامه، ولا يترتب على العمل بالدستور الإخلال بأحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها.

المـــادة ١٤٤

لكل من الأمير ولثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور، فإذا وافقت أغلبية أعضاء المجلس على التعديل من حيث المبدأ، ناقشه المجلس مادةً مادة، ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي أعضاء المجلس، ولا يسري التعديل إلا بعد تصديق الأمير عليه ونشره في الجريدة الرسمية، وإذا رفض اقتراح طلب التعديل من حيث المبدأ أو من حيث الموضوع فلا يجوز عرضه من جديد قبل مضي سنة على هذا الرفض.

المـــادة ١٤٥

الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لا يجوز طلب تعديلها.

المـــادة ١٤٦

الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة لا يجوز طلب تعديلها إلا في الحدود التي يكون

الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح المواطن.

المـــادة ١٤٧

اختصاصات الأمير المبينة في هذا الدستور لا يجوز طلب تعديلها في فترة النيابة عنه.

المـــادة ١٤٨

لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به.

المـــادة ١٤٩

لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء فترة سريان الأحكام العرفية وفي الحدود التي يبينها القانون، غير أنه لا يجوز تعطيل انعقاد مجلس الشورى أو المساس بحصانة أعضائه خلال هذه الفترة.

المـــادة ١٥٠

يلغى النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به في الدولة والصادر في ١٩٧٢/٤/١٩، وتبقى سارية الأحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد.

المذكرة التفسيرية للدستور الدائم

نحن حمد بن خليفة آل ثاني أمير دولة قطر

بعد الاطلاع على الدستور،

وبناءً على ما انتهت إليه لجنة إعداد الدستور من أهمية إصدار المذكرة التفسيرية، التي قامت بإعدادها، ليكون ما ورد فيها مرجعاً لتفسير أحكامه،

أصدرنا هذه المذكرة، وتنشر في الجريدة الرسمية.

حمد بن خليفة آل ثاني
أمير دولة قطر

صدر في الديوان الأميري بتاريخ : ١٤٢٦/٥/١٤هـ
الموافـــــق : ٢٠٠٥/٦/٢١

المذكرة التفسيرية للدستور الدائم

الأسس التي يقوم عليها الدستور:

حدد النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة ١٩٧٢م نظام الحكم في الدولة ونظم سلطاتها وأرسى الأسس الجوهرية لسياستها، وقد انقضى منذ ذلك الحين أكثر من ثلاثين عاماً تحددت خلالها معالم وأهداف سياسات الدولة وانتماءاتها الخليجية والعربية والإسلامية، واكتسبت سلطاتها وأجهزتها المختلفة الخبرات المستمدة من الممارسات الفعلية على المستويين الداخلي والخارجي، وقد كانت قطر دائماً شريكاً في قضايا أمتها العربية والإسلامية، ولم تكن أبداً بمنأى عن الأحداث والتطورات العالمية.

ومتابعة لركب تراثنا الإسلامي في بناء المجتمع، وإرساء لقواعد الحكم، وتكريساً للشورى والمشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات، وانطلاقاً من أهمية وضع دستور دائم للبلاد يأخذ في الاعتبار ما شهدته الدولة من تطور في مختلف المجالات خلال الفترة الماضية، التي تعمقت في ظلها التجربة الشعبية وتعززت قدرات سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية على أداء مهامها بكفاءة واقتدار، فقد اتجهت إرادة صاحب السمو الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني أمير دولة قطر إلى استكمال بناء الدولة الحديثة بتعزيز دور الشورى والديمقراطية بمشاركة المواطنين في تقرير أمرهم وتحديد مسارهم ورسم سياسات وطنهم، وهكذا أصدر سموه قراراً أميرياً بتشكيل لجنة من أهل الفكر والرأي والخبرة لوضع دستور للبلاد يكون بمثابة الموضح لمعالم الطريق وكيفيه البناء، المحدد لنظام الحكم، المبين لسلطات الدولة واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها وعلاقتها بالمواطنين، مبنياً على مبادئ الدين الإسلامي الحنيف والتقاليد العربية الأصيلة وواقع الانتماء الخليجي والعربي والإسلامي، متسماً بالثبات والاستقرار، يفي بآمال وتطلعات المواطنين.

وقد قامت اللجنة بوضع التصورات المختلفة لأحكام الدستور، وجرت المناقشات بحرية وشفافية وموضوعية وحرص على اختيار ما يتناسب وظروف المجتمع القطري الدينية والتاريخية والثقافية والاقتصادية والعادات والتقاليد الأصيلة، وأسفر ذلك عن دستور للدولة يقوم على عدة أسس:

أولها: أن الإسلام هو دين الدولة وعقيدتها، وهو المكون الأساسي لحضارتها، والمصدر الخصب الذي لا ينضب على مر العصور لتشريعاتها وقوانينها.

وثانيها: أن دولة قطر دولة عربية مستقلة، وهي جزء لا يتجزأ من الأمة العربية، وعضو في مجلس التعاون لدول الخريج العربي والجامعة العربية ومنظمة المؤتمر الإسلامي والأمم المتحدة.

وثالثها: أن خصائص المجتمع القطري المتعارف عليها عبر الأجيال والمتوارثة من جيل إلى جيل، وأهمها ما امتازت به دولة قطر عبر العصور من نظام أسري كان لبنة في استقرار هذا الوطن نتج عنه نسيج اجتماعي قوي البنية كان عاملاً حاسماً لتقوية العلاقة بين الحاكم والمحكوم، من هنا نص الدستور على أن حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني وفي ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبد الله بن جاسم من الذكور، ولما كان نظام حكم الدولة وتوارثه معلماً دستورياً أساسياً في النظام الدستوري القطري، حرص الدستور على أن يظل الأمير رئيساً للدولة وأباً لأبناء هذا الوطن وحكماً بين مختلف السلطات ومصدراً للاستقرار والثبات، ذاته مصونة واحترامه واجب.

ورابعها: تعزيز الدعامات والمقومات الأساسية التي يقوم عليها المجتمع القطري من عدل وإحسان وحرية ومساواة ومكارم أخلاق، وقد ألقى الدستور على عاتق الدولة صيانة هذه الدعامات، وكفالة الأمن والاستقرار، وتكافؤ الفرص بين المواطنين، والعمل على توطيد روح الوحدة الوطنية والتضامن والإخاء بينهم، كما كفل الدستور حماية الملكية الخاصة ورأس المال والعمل وجعلها من المقومات الأساسية لكيان الدولة الاجتماعي والاقتصادي.

وأبرز الدستور دور الأسرة باعتبارها أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، وحدد واجب الدولة نحوها ،كما اهتم بالنشء، وأوجب صيانته من أسباب الفساد، وحمايته من الاستغلال، ووقايته من شر الإهمال البدني والعقلي والروحي، وتوفير الظروف المناسبة لتنمية ملكاته على هدي من التربية الإسلامية السليمة.

وقد استهدى الدستور وهو يبين المقومات الأساسية للدولة بالتراث الإسلامي العظيم الذي نادى بالتكافل الاجتماعي منذ أكثر من أربعة عشر قرناً، الذي رعى الأسرة وحافظ على كيانها وأقامها على الجادة التي أقرها شرع الله.

وخامسها: كفالة الحقوق والحريات العامة للمواطنين، ومنها الحقوق السياسة، كحق الانتخابات والترشيح (المادة ٤٢)، إلى جانب الحريات الشخصية، سواء اللصيقة بالفرد أو غيرها، كحرية الصحافة والطباعة والنشر (المادة ٤٨)، وحرية تكوين الجمعيات (المادة ٤٥)، كما اهتم الدستور بحماية الأموال العامة واعتبر حق الإرث مصوناً تحكمه الشريعة الإسلامية (المادة ٥١)، وساوى بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة (المادة ٣٤). ففي ظل التمتع بهذه الحقوق تنمو الثقافة الديمقراطية في المجتمع ويزداد الوعي بها، ويدرك المواطن مكانته في المجتمع، وقد أكد الدستور على عدم التضييق على هذه الحقوق أو الانتقاص منها بحجة تنظيمها أو تعديلها، فنصت المادة (١٤٦) على أنه لا يجوز تعديل الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح المزيد من الضمانات لصالح المواطن، كما أن الدستور قد ربط هذه الحقوق ببعض الواجبات، فمثلما للمواطن من حقوق فعليه أيضاً واجبات.

وسادسُها: أن النظام الأميري الديمقراطي وسيلة أساسية للحكم بكل ما يترتب على هذا النظام من مشاركة الشعب ومساهمته في اتخاذ القرار في الحياة العامة عن طريق ممثليه في مجلس الشورى، لذلك نص الدستور على أن الشعب مصدر السلطات، وأنه يمارسها على نحو ما رسمه وحدده الدستور في سائر مواده، كذلك أرسى الدستور مبدأ وجود سلطات ثلاث متوازنة ومستقلة عن بعضها بعضاً ومتعاونة بحيث لا تطغى إحداها على الأخرى ويقوم بينها نوع من الرقابة بما يحقق الصالح العام، ففي الوقت الذي أعطى الدستور مثلاً الحق الأساسي في التشريع لمجلس الشورى الممثل للشعب، وكذلك حق مساءلة الوزراء على النحو الذي بينه، حرص الدستور على استقرار السلطة التنفيذية باعتبارها العمود الفقري في الدولة الحديثة، ولذلك لم يأخذ بفكرة المسؤولية التضامنية للوزارة أمام مجلس الشورى، وأحاط المسؤولية الفردية للوزراء بعدد من الضوابط بحيث لا تؤدي إلى إهدار مبدأ المسؤولية الوزارية كلية، وفي ذات الوقت لا تجعله أمراً سهلاً في يد مجلس الشورى يهدد به الاستقرار الوزاري متى شاء.

وسابعها: الحرص على استقرار السلطة القضائية باعتبار أن العدل أساس الملك، ولم يجعل على القضاة سلطاناً لغير القانون، وعول الدستور على شرف القضاة وتجردهم لضمان حقوق

الناس وحرياتهم.

كذلك اتجه الدستور إلى الأخذ بفكرة الرقابة على دستورية القوانين، وترك للقانون تنظيم هذه الرقابة، وهو اتجاه تأخذ به أغلب الدساتير الحديثة.

والأخذ بفكرة الرقابة على دستورية القوانين هو نوع من أعمال الرقابة القضائية على العملية التشريعية حتى لا تخالف أحكام الدستور، وهذه من أهم صور التوازن بين السلطات.

وعلى ضوء هذه الأسس التي ارتكز عليها الدستور، ومن خلال ما دار من آراء ومناقشات عند وضع مواد الدستور، تفسر بعض أحكامها على النحو التالي:

المادة (١)

تؤكد هذه المادة الانتماء العربي لدولة قطر، وحرصت في صدرها على تأكيد استقلال دولة قطر وتمتعها بالسيادة على كامل إقليمها.

وعبارة دين الدولة هو الإسلام ليست مجرد عبارة نظرية، وإنما هي عبارة لها نتيجة عملية أساسية هي أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها وقوانينها ونظمها، وقد ثار نقاش موضوعي جاد عند صياغة هذه الفقرة من المادة الأولى، وكان هناك اتجاهان، اتجاه يرى أن تكون الشريعة مصدراً رئيسياً للتشريعات، إلا أن الكل يجمع على أنه لا يجوز أن يصدر تشريع في قطر يخالف المبادئ القطعية الثبوت قطعية الدلالة من أحكام الشريعة الإسلامية الغراء، وقد قصد الدستور من هذه المادة أن يحمل مجلس الشورى أمانة الأخذ بأحكام الشريعة الإسلامية، وبحيث لا تفهم المادة فهماً سليباً وكأنها دعوة للتخلي عن الأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية.

المادة (٦)

نص الدستور على أن تلتزم دولة قطر بالمواثيق والعهود الدولية وتعمل على وضعها موضع التنفيذ طالما أنها وقعت عليها وارتضتها وأصبحت طرفاً فيها، امتثالاً لقوله تعالى: ﴿ وأوفوا بالعهد إن العهد كان مسؤولاً ﴾.

المادة (٨)

نص الدستور في هذه المادة واضح، وهو أن الحكم في دولة قطر هو حكم وراثي بمنظور

رئاسة الدولة، وهو حكم وراثي في عائلة آل ثاني، وفي فرع معين من هذه العائلة هو الفرع الذي ينحدر من ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبد الله بن جاسم، باعتباره أباً للدستور ومؤسس الدولة الحديثة، والحكم في ذريته من الذكور دون الإناث.

والأمير القائم هو الذي يسمي ولي العهد، بمعنى أنه لا إلزام على الأمير أن يسمي أكبر الأبناء، فله أن يختار من أبنائه الذكور من يشاء ويسميه ولياً للعهد، فإذا لم يكن للأمير القائم ابن فإنه يختار ولياً للعهد من الذكور مع مراعاة الأحكام المشار إليها في ما تقدم.

وقد وضع الدستور في هذه المادة المبادئ الأساسية التي تحكم موضوع الوراثة، ولكنه ترك لقانون خاص تفصيل سائر الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته، على أنه يصدر هذا القانون خلال سنة من تاريخ العمل بالدستور، وتكون لهذا القانون صفة دستورية، أي أن مواده تأخذ حكم المواد الدستورية من حيث تحصينها.

وهذه المادة من الدستور – المادة الثامنة – هي من المواد التي لم يجز الدستور تعديلها على وجه الإطلاق.

المادة (١٣)

الوضع العادي للأمور أنه إذا تغيب الأمير عن البلاد فإن ولي العهد هو الذي ينوب عن الأمير، ولكن قد يحدث أن يكون ولي العهد قاصراً أو متغيباً عن البلاد لأي سبب من الأسباب يتعذر معه أن ينوب عن الأمير، فللأمير في هذه الحالة أن يعين بأمر أميري نائباً له لمباشرة بعض صلاحياته واختصاصاته التي يحددها الأمير في أمر تعيينه، وليس لنائب الأمير أن يباشر غير هذه الاختصاصات والصلاحيات، ويكون نائب الأمير من العائلة الحاكمة.

وقد قدر الدستور أن هذا الذي يختاره الأمير نائباً عنه قد يكون ممن يشغلون وظيفة عامة أو يتولى عملاً في أي جهة داخل الدولة أو خارجها، وقد اشترط الدستور في هذه الحالات أن يتوقف ذلك الشخص تماماً عن القيام بمهام عمله أياً كان ذلك العمل، وذلك حتى يتفرغ للمهام والاختصاصات التي أنابه الأمير للقيام بها.

وبمجرد أن يصدر الأمر الأميري بتعيين هذا الشخص نائباً للأمير في الصلاحيات والاختصاصات التي حددها الأمر الأميري فإنه يؤدي أمام الأمير يميناً دستورية بذات صياغة

يمين ولي العهد.

المادة (١٥)

الأعمار بيد الله، واستمرار الصحة ليس أمراً مضموناً، والأمير عرضة لما يعرض للناس جميعاً، فإذا حل الأجل وتوفي الأمير أو إذا ألم به مرض عضال أصابه بعجز كلي – لا قدر الله – فإن أمور البلاد لا يمكن أن تترك سدى، ولا بد أن تواجه تلك الحقيقة مهما كان مبلغها من الإيلام.

وقد نظم الدستور هذا الأمر في خطوتين، الخطوة الأولى هي قرار من مجلس العائلة الحاكمة – وهو المجلس الذي يعينه الأمير من أفراد هذه العائلة – يعلن خلو منصب الأمير نظراً لوفاة شاغله أو لإصابته بعجز كلي لا برء منه، ويحدد القانون الخاص بحكم الدولة ووراثته اختصاصات مجلس العائلة، أما الخطوة الثانية فهي الإجراء الرسمي الذي يلي ذلك وهو عقد جلسة سرية مشتركة لمجلس الوزراء ومجلس الشورى يعلنان فيها خلو المنصب والمناداة بولي العهد أميراً للبلاد، وهكذا تشترك السلطتان التنفيذية والتشريعية في التصدي لطارئ خلو منصب الأمير وإعلان ولي عهده خلفاً له.

المادة (١٦)

تعالج هذه المادة افتراض خلو منصب الأمير – سواء بالوفاة أو بالعجز الكلي – في وقت لم يكمل فيه ولي العهد ثمانية عشر عاماً ميلادية.

وهنا عهد الدستور إلى مجلس العائلة الحاكمة اختيار مجلس وصاية يكون الرئيس وغالبية أعضائه من العائلة الحاكمة، لا يقل عدد أعضائه عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة.

ومن الطبيعي أن تكون أحد مهام مجلس الوصاية – إلى جوار إدارة دفة الحكم في البلاد وفق نص الدستور – أن يساعد في إعداد ولي العهد لتحمل مسؤولياته المستقبلية، وأن يهيئه لممارسة صلاحياته الدستورية وفقاً للقانون الخاص المشار إليه في المادة الثامنة من الدستور.

المادة (٢١)

بينت المادة أن الأصل في الحفاظ على الطفولة ورعايتها في ظل الأسرة هي التي يحض عليها الدين ويحرص عليها المجتمع، وهذا ليس معناه استبعاد رعاية الأطفال غير الشرعيين من الحماية

المنصوص عليها في هذه المادة، إذ أنهم ضحية جريمة لا يقرها الدين ولا الأخلاق، ولعل اعتبارهم ضحايا هذه الجريمة يجعلهم أولى بالرعاية لضمان اندماجهم في المجتمع، أما بالنسبة للشيخوخة فإن الدستور قد حرص على أهمية الحفاظ عليها في إطار الأسرة، مكانها الطبيعي الذي يقره الدين والمجتمع مصداقاً لقوله تعالى (وبالوالدين إحساناً)، وتقوم الدولة في هذا الإطار بتوفير الرعاية اللازمة قدر إمكانياتها المتاحة.

المادة (٢٣)

تهتم الدولة بمسائل الصحة العامة، وتسعى بحسب إمكاناتها المتاحة إلى توفير وسائل العلاج والوقاية من الأمراض مجاناً لجميع المواطنين، سواء بطريق التأمين الصحي أو بتوفيره مباشرة، وينظم القانون المسائل الخاصة بذلك.

المادة (٢٩)

لما كانت الثروات الطبيعية التي حبا الله بها الدولة هي العصب الأساسي للتنمية والرخاء، فقد أكد الدستور أن هذه الثروات جميعاً هي من قبيل الملكية العامة للدولة، وأن الدولة بكل أجهزتها مسؤولة عن المحافظة عليها وحسن استغلالها من أجل الحاضر والمستقبل، ولما كانت هذه الملكية العامة هي بمثابة المال العام فإنها تتمتع بالحماية الجنائية التي يتمتع بها المال العام، ويكون استغلال تلك الثروات الطبيعية المملوكة للدولة وفقاً للقانون، وليس المقصود بذلك أن يصدر قانون خاص لكل مشروع على حدة يتعلق باستغلال تلك الثروات الطبيعية، ولكن المقصود أن تراعى في تلك المشروعات أحكام القوانين السارية في الدولة بشأنها.

المادة (٣٣)

نظراً لأهمية البيئة في حياة الناس وتوازنها الطبيعي لصيانة الموارد، فقد نصت المادة على ضرورة قيام الدولة والمجتمع بحماية البيئة من كل ما من شأنه الإضرار بها، حفاظاً على توازنها الطبيعي وتحقيقاً للتنمية المستدامة والشاملة بما يعود بالمنفعة على الأجيال القادمة.

المادتان (٣٤، ٣٥)

هناك حقوق وواجبات عامة يشترك فيها الناس جميعاً، قطريين وغير قطريين، وهنا استعمل الدستور لفظ الأفراد أو الناس أو ما إلى ذلك مما يوحي بالتعميم وعدم التخصيص، فالمواطنون

متساوون في الحقوق والواجبات العامة (مادة ٣٤)، في حين أن الناس، أي جميع المقيمين على إقليم الدولة، متساوون أمام القانون، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل، أو اللغة، أو الدين (مادة ٣٥)، وهذه المادة تساوي بين الناس جميعاً (الناس سواسية كأسنان المشط)، لذلك فقد حظر الدستور التمييز بين الناس بسبب أصولهم أو أجناسهم أو ما إلى ذلك، وهو ما جرت به باقي أحكام هذا الباب من الدستور، فهي ساوت بين الناس جميعاً في الحرية الشخصية، وفي الكرامة الإنسانية، وفي عدم جواز القبض عليهم أو حبسهم أو تفتيشهم أو غير ذلك من مقيدات الحرية إلا وفق أحكام القانون.

المادة (٤٥)

نصت المادة على أن حرية تكوين الجمعيات متاحة وفقاً للشروط والأوضاع التي بينها القانون، ولم يتضمن نص المادة حرية تكوين النقابات، كما أن المادة لم تنص على حرية تكوين الهيئات التي تعني في مدلولها العام الأحزاب السياسية.

المادة (٤٩)

بينت هذه المادة من الدستور أن التعليم حق لكل مواطن، وعلى الدولة كفالته ورعايته والعمل على نشره وتعميمه باعتباره من الدعائم الأساسية لتقدم المجتمع ورقيه، وعلى الدولة أن تعمل، في حدود إمكاناتها المتاحة، على تحقيق إلزامية التعليم ومجانيته، وقد فصل الدستور ذلك في معرض تنظيمه للحقوق والواجبات العامة.

المادة (٥٠)

نظم الدستور حرية العبادة على ألا تكون وسيلة لجرح مشاعر الآخرين أو العدوان عليهم، ولذا يقرر الدستور أن تمارس هذه الحرية وفقاً لما تمليه مقتضيات النظام العام والآداب العامة وألا يترك الأمر فيه فرطاً.

المادة (٥٧)

تقرر هذه المادة أحكاماً عامة تتعين مراعاتها حتى بغير نص، ولكن الدستور حرصاً منه على توضيح أهمية هذه الأحكام والواجبات شملها بنص دستوري خاص ليوضح مدى حيويتها وأهميتها. ويبدأ النص بتقرير احترام الدستور، وهذا الاحترام واجب بغير استثناء على السلطة العامة وعلى

كل مواطن وكل مقيم على أرض قطر وكل من يحل بإقليمها، فالدستور هو قوام الدولة وهو جماع فلسفتها الاجتماعية والقانونية، ولذلك فإنه لا يتصور أن تترك أحكامه لاجتهادات واختلافات. إن احترام الدستور والعمل بمقتضاه أمر يحتمه الدستور نفسه ويحتمه وجود الدولة ذاته، ويجري نفس المجرى الامتثال للقوانين، فالقوانين وضعت لكي يصدع الناس بأحكامها ويتمثلون لأوامرها، وهم إن لم يفعلوا ذلك طوعاً فعلوه جبراً بواسطة السلطة التي تملكها الدولة، وإذا كان هذا هو أمر الدستور والقانون فإن النظام العام والآداب العامة والأعراف المستقرة والتقاليد المرعية كلها تكون جزءاً من النسيج الوطني والاجتماعي، وتكون منظومة يتعين مراعاتها والحرص عليها من كل مواطن قطري، ومن كل من يعيش على أرض قطر حتى ولو لم يكن من مواطنيها، بل إن العابرين المارين العارضين هم أيضاً يلتزمون بكل ما تقدم.

المادة (٦٩)

إن حياة الدول لا تمر بوتيرة واحدة، وهي ليست دائماً سخاءً رخاءً وأمناً، وإنما يحدث أحياناً أن تعصف بالدولة عواصف تكدر أمنها وتهددها بكثير من المخاطر، وقد لا تكفي القواعد القانونية العامة لمواجهة هذه الأخطار والنوازل، لذلك قدرت الدساتير في البلاد المختلفة، مهما بلغ شأنها من الديمقراطية، أن هذه الأحوال والنوازل تقتضي أحياناً الخروج على مبادئ المشروعية العادية إلى نوع من المشروعية الاستثنائية، ولذلك أباحت الدساتير ونزولاً على الضرورات التي تبيح المحظورات لقمة السلطة التنفيذية أن تلجأ إلى إجراءات قانونية استثنائية لمواجهة الخطر.

واستناداً إلى حالة الضرورة قررت هذه المادة من الدستور أنه يجوز في هذه الحالات للأمير أن يعلن الأحكام العرفية في البلاد، وعند إعلان الأحكام العرفية في هذه الحالات الاستثنائية يجوز للأمير أن يتخذ كل الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة المخاطر التي تهدد سلامة الدولة أو وحدة إقليمها أو أمن شعبها أو تعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها، وهذه الأمثلة التي ضربها الدستور تكشف عن مدى الخطورة ومدى الحاجة للإجراءات الاستثنائية.

والمرسوم الأميري الذي يعلن الأحكام العرفية لابد أن يكون مؤقتاً بمدة معينة، وأن يتضمن طبيعة الحالة الاستثنائية التي أعلنت الأحكام العرفية من أجلها، وكذلك بيان الإجراءات المتخذة من أجل مواجهتها، وينص الدستور على أنه لا بد من إخطار مجلس الشورى بالمرسوم الذي يعلن الأحكام العرفية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور ذلك المرسوم، كذلك نص الدستور على

أن تمديد فترة الحكم العرفي يكون بموافقة مجلس الشورى، ويفهم من النص الدستوري أنه يجب أن يوجد قانون يحدد الأحوال التي يجوز فيها اللجوء إلى الأحكام العرفية والسلطات التي تمنحها هذه الأحكام للجهة القائمة عليها.

المادة (٧٦)

حددت هذه المادة صلاحيات مجلس الشورى في وضع التشريعات، وإقرار الموازنة العامة، وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، بالوسائل التي حددها الدستور. والمقصود بالرقابة على السلطة التنفيذية هي تلك التي يمارسها المجلس على وزارات الدولة والأجهزة المتفرعة عنها، ولا تمتد إلى الهيئات والأجهزة الخاصة التي يشكلها الأمير لتعينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا للدولة في مجالات معينة بموجب الفقرة (٩) من المادة (٦٧)، كالمجلس الأعلى للدفاع ومجلس الأمن القومي والمجلس الأعلى لاستثمار احتياطي الدولة وغيرها من الجهات والهيئات المماثلة.

المادة (٧٧)

تبين هذه المادة العدد الذي يتألف منه مجلس الشورى، وكذلك طريقة تشكيله، فالعدد الذي يتكون منه المجلس هو خمسة وأربعون عضواً.

ولم يأخذ الدستور بوجود مجلسين أحدهما منتخب والآخر معين، وإنما عدل عن ذلك إلى مجلس واحد يضم المنتخبين والمعينين، على أن يكون للمنتخبين أغلبية واضحة، فالمعينون هم ثلث المجلس، أي خمسة عشر عضواً، أما بقية الأعضاء، وهم ثلاثون، فهم ينتخبون عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ولا بد من وجود قانون ينظم الانتخابات العامة، كذلك لا بد أن يصدر مرسوم يحدد الدوائر الانتخابية. وتتناول الفقرة الثانية من المادة كيفية انتهاء عضوية الأعضاء المعينين في مجلس الشورى، وتبين سببين لانتهاء العضوية، السبب الأول هو الاستقالة والسبب الثاني هو الإعفاء، وهذا يعني أن عضو مجلس الشورى المعين يمكن إعفاؤه من العضوية في أي وقت خلال مدة انعقاد المجلس.

المادة (٨١)

تنص هذه المادة في فقرتها الأخيرة على أنه لا يجوز مد الفصل التشريعي لمجلس الشورى إلا

للضرورة وبمرسوم، على أن لا يتجاوز ذلك المد فصلاً تشريعياً واحداً، والمقصود بعبارة الفصل التشريعي هنا هو مدة المجلس، وهي أربع سنوات ميلادية كما ورد في صدر المادة، والضرورة هنا يقدرها الأمير.

المادة (٨٣)

تعالج هذه المادة افتراضاً يحدث كثيراً في الحياة النيابية، ويتمثل في خلو محل أحد أعضاء مجلس الشورى، سواء بالوفاة أو بالاستقالة أو بإسقاط العضوية أو بأي سبب آخر.

وفي هذا يفرق الدستور بين الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين، فإذا كان المحل الذي أعلن خلوه هو محل عضو منتخب فإن المجلس يعلن خلو المحل وتجرى الانتخابات لاختيار خلف له خلال شهرين من إعلان خلو المكان، وذلك مشروط بأن يكون خلو المكان قد حدث قبل نهاية مدة المجلس بستة أشهر على الأقل، فإذا خلا محل أحد الأعضاء المنتخبين بأقل من نهاية مدة المجلس بستة أشهر على الأقل فقد قرر الدستور أنه لا ضرورة لبذل الجهد الذي تتطلبه العملية الانتخابية من أجل هذه المدة القصيرة، وأنه من الملائم التريث إلى أن تأتي الانتخابات العامة ويتجدد المجلس كله، أما إذا كان المحل الذي خلا هو محل أحد الأعضاء المعينين فقد قرر الدستور بأنه نظراً لأن الأمر لا يقتضي إجراء انتخابات جديدة بكل ما تقتضيه الانتخابات من وقت وجهد ومال، وإنما يقتصر على قرار بتعيين خلف للعضو المعين الذي خلا مكانه، وهنا لم يلتزم الدستور بمدة الستة أشهر أو غيرها لإمكانية شغل مكان المعين الذي خلا، وفي كل الأحوال فإن العضو الجديد منتخباً أو معيناً يكمل المدة الباقية للمجلس فقط وتنتهي عضويته بانتهاء مدة المجلس.

المادة (٩٣)

تنص الفقرة الأخيرة من هذه المادة على أن يرأس الجلسة الأولى لمجلس الشورى إلى حين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سناً، ويقصد بهذا النص أنه إذا لم يحضر المجلس الأولى أكبر الأعضاء سناً تولى الرئاسة اكبر الأعضاء الحاضرين سناً.

المادة (٩٨)

المقصود بعلانية الجلسة هو كفالة حق المواطنين وأجهزة الإعلام في الحضور والمتابعة، وليس القصد من ذلك هو إذاعة هذه الجلسة بواسطة أجهزة الإعلام المرئية والمسموعة، وذلك

تحقيقاً لدواعي المصلحة العامة التي تتعارض مع هذا البث بالنظر لأهمية وخطورة الموضوعات التي تطرح على المجلس، إلا إذا وافق ثلثي أعضاء المجلس على بث بعض الجلسات.

المادة (١٠٤)

يقوم النظام البرلماني على نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإذا كانت السلطة التشريعية تملك مساءلة السلطة التنفيذية ومراقبتها على النحو الذي بينه الدستور فإن السلطة التنفيذية ممثلة في الأمير تملك حق حل مجلس الشورى، وقد نصت هذه المادة على ذلك الحق بأن أعطت الأمير صلاحية حل مجلس الشورى بمرسوم، وحرص الدستور على ضرورة أن يتضمن هذا المرسوم أسباب حل المجلس، وذلك لكي لا يتكرر حل المجلس لذات الأسباب التي سبق حله من أجلها مرة أخرى. وأكد الدستور حرصاً منه على استمرار الحياة النيابية أنه في حالة حل مجلس الشورى يجب أن تتم انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ حل المجلس السابق، ومن الطبيعي أن يواجه الدستور الفترة التي يغيب فيها مجلس الشورى، فقد تحتاج البلاد في هذه الفترة إلى قوانين وتشريعات، وعندئذ عهد الدستور إلى الأمير يعاونه في ذلك مجلس الوزراء مهمة إصدار القوانين، وهذه من الحالات التي تنتقل فيها وظيفة التشريع كاملة إلى السلطة التنفيذية.

المادة (١٠٦)

تتحدث هذه المادة عن الأوضاع الطبيعية للعملية التشريعية، ومن المعروف أن اقتراح القوانين يأتي من الحكومة ومن أعضاء مجلس الشورى، وبعد ذلك يمر الاقتراح في القنوات التي يحددها الدستور ولائحة المجلس، وعندما يقر مجلس الشورى تشريعاً من التشريعات فإن ذلك التشريع يرفع إلى الأمير للتصديق عليه.

والأصل أن الأمير يصادق على التشريعات التي أقرها المجلس بالأغلبية التي نص عليها الدستور، ولكن قد يرى الأمير لأسباب يقدر أنها تحقق المصلحة العامة أن لا يصدق على القانون الذي وافق عليه المجلس ورفع إليه، عندئذ يرد القانون إلى مجلس الشورى في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إلى الأمير، ويرفق بالقانون الذي رده الأمير الأسباب التي بني عليها عدم موافقته على التصديق.

ولكن إذا رد مشروع القانون إلى مجلس الشورى خلال ثلاثة أشهر مع أسباب عدم التصديق عليه فإن مجلس الشورى يتخذ منه أحد موقفين:

أ- إما أن يقبل أسباب الرفض.

ب- وإما أن يتمسك المجلس برأيه السابق، وعندئذ يتعين أن تتوافر أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، فإذا تحقق ذلك وضح اتجاه ممثلي الشعب وصدق الأمير على المشروع وأصدره ليصبح قانوناً، ولكن يملك الأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بوقف تنفيذ القانون للمدة التي يرى أنها تحقق مصالح الدولة العليا، أما إذا لم يحظَ مشروع القانون بعد إعادته من لدن سمو الأمير بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس فإنه لا يجوز إعادة النظر فيه خلال ذات الدورة، ويمكن أن يعاد اقتراح المشروع من جديد من قبل الحكومة أو من قبل الأعضاء في دورة لاحقة.

المادة (١٠٩)

لكل عضو في مجلس الشورى أن يوجه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى أحد الوزراء لاستيضاح أمر من الأمور المتعلقة بأعمال الحكومة أو بالمسائل التنفيذية التي تدخل في اختصاص وزارة من الوزارات، والسؤال يقيم حواراً محدوداً بين السائل والمجيب، بمعنى أن السؤال لا يستتبع مناقشة عامة في المجلس، وللسائل أن يعلق على الإجابة مرة واحدة، ولا يجوز لأحد من أعضاء المجلس الاشتراك في المناقشة إلا إذا وافق على ذلك من وجه إليه السؤال.

المادتان (١١٠، ١١١)

يبدأ الأمر بالاستجواب المنصوص عليه في المادة (١١٠) وينتهي بطرح الثقة المنصوص عليها في المادة (١١١)، ولما كان أمر طرح الثقة لا يتصور إلا بعد الاستجواب فإن الأمور تجري على النحو التالي:

الاستجواب يحمل معنى المواجهة والمعارضة، بل قد يحمل معنى الاتهام، ولذلك حرص الدستور على أن يعطي لكل عضو في مجلس الشورى الحق في توجيه الاستجواب، لكن الدستور وحرصاً منه على الاستقرار الوزاري جعل توجيه الاستجواب مقصوراً على الوزراء، بمعنى أنه لا يجوز توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء. ونهج الدستور في هذا الشأن أمر منطقي،

ذلك لأن الاستجواب قد يؤدي في مرحلة لاحقة إلى طرح الثقة فيمن وجه إليه الاستجواب، ولما كان الدستور لم يأخذ بمبدأ المسؤولية التضامنية للوزراء أمام المجلس فإنه رأى أن يقتصر توجيه الاستجواب على الوزراء وحدهم ولا يجوز توجيه استجواب إلى رئيس الوزراء قد يؤدي إلى طرح الثقة به.

وإذا كان الدستور لم يبح توجيه الاستجواب إلا للوزراء، فإنه أحاط هذا الحق بعدة ضمانات وإجراءات حتى لا يساء استعماله، وأول هذه الضمانات أنه لا يجوز توجيه استجواب إلى أحد الوزراء إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس، أي خمسة عشر عضواً على الأقل، وهذا يعني أن على مقدم الاستجواب أن يجمع توقيعات ثلث أعضاء المجلس بالموافقة على توجيه الاستجواب، فإذا حدث ذلك جاء دور مناقشة الاستجواب. وقد قدر الدستور أن الاستجواب قد يقدم في لحظة غضب أو انفعال، ولذلك ارتأى الدستور أن لا يناقش الاستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من تقديمه، إلا أن الدستور أجاز أن يناقش الاستجواب قبل هذه الفترة – العشرة أيام – بشرط توافر أمرين: الاستعجال، وهذا أمر متروك تقديره للمجلس، يقرر ما إذا كان الأمر عاجلاً أو لا، والمجلس يقرر ذلك بالأغلبية العادية، إلى جانب موافقة الوزير الموجه إليه الاستجواب على تقصير المدة. والاستجواب يقيم مناقشة مفتوحة، ولائحة المجلس تبين النظام الذي يتبع عند مناقشة الاستجوابات، ولكن العمل جرى في أغلب برلمانات العالم على أن يشرح مقدم الاستجواب استجوابه أولاً ثم يرد عليه من وجه إليه الاستجواب على الفور أو بعد فترة يحددها المجلس.

وبعد مناقشة الاستجواب هناك أحد احتمالين:

أ- الاحتمال الأول: أن يقرر المجلس انتهاء نظر الاستجواب ويقرر الانتقال إلى جدول أعمال المجلس العادية، وللمجلس أن يقرر شكر الوزير أو له أن يسكت عن هذا الشكر بعد انتهاء المناقشة مكتفياً بالانتقال إلى جدول الأعمال.

ب- أما الاحتمال الثاني فهو الذي يصل بنا إلى أشد صور الرقابة البرلمانية التي أباحها الدستور وهي طرح الثقة بالوزير المستجوب.

وهكذا يتبين أن الاستجواب هو بمثابة المقدمة الضرورة لطرح الثقة بوزير من الوزراء، فلا يتصور طلب طرح الثقة إلا بعد تقديم استجواب ومناقشته على النحو المتقدم.

وتطرح الثقة بالوزير بعد مناقشة الاستجواب بإحدى صورتين:

أ- أن يطلب الوزير المستجوب نفسه طرح الثقة به لكي يتأكد من أن ممثلي الشعب ما زالوا يعدّونه موضع ثقتهم وأنه لم يفقد هذه الثقة. والوزير عندما يطلب طرح الثقة بنفسه – بعد استجواب قدم له – إنما يعبر عن مدى ثقته في نفسه وعن مدى سلامة موقفه ورغبته في تحديد الأمور.

ب- أن يتقدم خمسة عشر عضواً من المجلس بطلب موقع منهم لعرض أمر الثقة في الوزير المستجوب على المجلس.

ولما كان طرح الثقة في الصورتين يكون بعد مناقشة استجواب من الاستجوابات، فإن الأمر يقتضي من المجلس أن يقرر هل يثق بالوزير أم لا يثق به، ولا يجوز للمجلس أن يتخذ قراره في هذا الشأن إلا بعد عشرة أيام من تاريخ تقديم الطلب بسحب الثقة المقدم من خمسة عشر عضواً على الأقل..

وقرار المجلس بسحب الثقة من الوزير يصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويعدّ الوزير معتزلاً الوزارة من تاريخ قرار المجلس بسحب الثقة على النحو السالف، وعلى ذلك فإن الوزير الذي سحبت منه الثقة يعتزل عمله فوراً.

المادة (١١٢)

تنص هذه المادة أنه لا تجوز مؤاخذة عضو مجلس الشورى عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أفكار، وبأي حال من الأحوال يجب أن لا يكون في الرأي الصادر عنه مساس بأسس العقيدة أو بوحدة الوطن أو بالاحترام الواجب للأمير.

المادة (١١٣)

تتناول هذه المادة الحصانة الإجرائية، فالدستور قدر أنه في حالات التلبس، وهي الحالات التي تحددها القوانين الجزائية الموضوعية والإجرائية، لا يتمتع العضو بأي حصانة ويجري عليه ما يجري على غيره من المواطنين، أما إذا لم يكن الفعل متلبساً به فقد نص الدستور على أنه لا يجوز القبض على عضو مجلس الشورى أو تفتيشه أو حبسه أو استجوابه إلا بعد استئذان المجلس والحصول منه على إذن يسمح بمباشرة الإجراءات الجنائية ضد العضو محل المساءلة، وعلى أن

يصدر الإذن من رئيس مجلس الشورى في غير أدوار الانعقاد. ولكن يحدث أحياناً أن المجالس النيابية قد تترك طلب الإذن ولا ترد عليه، وقد تطول المدة وتضيع معالم الجريمة محل المساءلة، ولذلك واجه الدستور هذه الحالة مقرراً أنه إذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإذن خلال شهر من تاريخ وصول الطلب إليه فإن ذلك يعدّ بمثابة إذن، وتستطيع النيابة العامة والسلطات المختصة أن تشرع في اتخاذ الإجراءات المطلوبة من قبض وتفتيش وحبس وما إلى ذلك.

هذه هي الحصانة الإجرائية التي تنص عليها الدساتير في غير حالات التلبس، ولكن حتى في حالات التلبس فإن من حق المجلس أن يعرف ما يحدث بالنسبة لأي عضو من أعضائه، ولذلك أوجب الدستور أنه في حالات التلبس التي تبيح اتخاذ جميع الإجراءات الجنائية فإنه يجب إخطار المجلس بما اتخذ من إجراءات في حق العضو الذي ارتكب المخالفة، وإذا لم يكن المجلس منعقداً فإنه يتعين إخطار المجلس عند أول انعقاد لاحق له.

وقد يجوز أخذاً بالأحوط أن يخطر رئيس المجلس أو مكتب المجلس بما اتخذ من إجراءات إلى أن يعود المجلس للانعقاد، وعندئذ يجري إخطاره بكل ما اتخذ من إجراءات في حق العضو.

المادة (١٤٤)

تعرّض الدستور في هذه المادة لطريقة تعديله واختار طريقة أشد من الطريقة التي تعدّل بها القوانين العادية، وبذلك يعدّ الدستور من هذه الناحية جامداً. وتبدأ إجراءات التعديل بطلب من الأمير أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس الشورى باقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور غير ما حظر تعديله حظراً أبدياً أو مؤقتاً إلى أن تنتهي مدة منع طلب تعديله، فإذا تقدم الأمير أو ثلث أعضاء المجلس بطلب تعديل مادة أو أكثر، فإن ذلك الأمر يعرض على مجلس الشورى لكي يقر مبدأ التعديل أو يرفضه، ويكون ذلك بأغلبية أعضاء مجلس الشورى (نصف العدد مضافاً إليه واحد)، فإن وافقت أغلبية أعضاء المجلس على مبدأ التعديل بدأ المجلس في مناقشة المواد المطلوب تعديلها مادةً مادة. ويشترط لإقرار تعديل أي مادة في الدستور موافقة ثلثي أعضاء المجلس، ولا بد أن تقترن هذه الموافقة بتصديق الأمير حتى يصبح التعديل نافذاً.

وهكذا فإن طلب التعديل يكون من الأمير أو ثلث أعضاء المجلس كل منهما على انفراد، ولكن الموافقة على التعديل تقتضي موافقة الأمير وثلثي أعضاء المجلس مجتمعين، وبطبيعة الحال فإن

التعديل يسري بعد نشره في الجريدة الرسمية.

المادة (١٤٥)

إذا كان الدستور قد أجاز في المادة (١٤٤) منه تعديل بعض مواد الدستور فإنه جاء في (المادة ١٤٥) بحظر أبدي على تعديل بعض مواد الدستور، وهي تلك التي تتعلق بحكم الدولة وطريقة توارثه بين الذكور من ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبد الله بن جاسم، فحكم الدولة ووراثته على نحو ما جاء في هذا الدستور غير قابل للتعديل، وكذلك نص المادة ذاتها (١٤٥) من الدستور.

المادة (١٤٦)

في هذه المادة يشمل الحظر الدائم الأحكام الخاصة بالحقوق والحريات العامة نظراً لأهميتها في حياة المواطن، وعلى ذلك لا يجوز بأي حال تعديل هذه الأحكام إلا إذا كان ذلك التعديل يهدف إلى إعطاء المزيد من الضمانات لصالح المواطن، وبالتالي فإن الحظر الدائم المقصود في هذه المادة هو الذي يمنع التعديل بالحذف، ولكنه يبيح التعديل بالإضافة متى كانت هذه الإضافة تصب في صالح المواطن.

ووفقاً للأسس والأحكام التفسيرية لبعض المواد الواردة أعلاه، يتم تفسير دستور دولة قطر.

وبالله التوفيق

قانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٦

بشـــأن حـــكم الـــدولة ووراثتـــه

نحن حمد بن خليفة آل ثاني **أمير دولة قطر،**

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى القانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الجنسية القطرية،

وعلى مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء،

وبعد أخذ رأي مجلس الشورى،

قررنا القانون الآتي:

مادة (١)

حكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني، وفي ذرية حمد بن خليفة بن حمد بن عبد الله بن جاسم من الأبناء الذكور، وفقاً للترتيب التالي:

١. الأبنـــاء

٢. أبنـــاء الأبنـــاء

٣. الإخـــوة

٤. أبنـــاء الإخـــوة

وتحجب كل طبقة الطبقات التالية لها.

المـــادة ٢

الأمير هو رئيس الدولة، ذاته مصونة، واحترامه واجب، ويكون لقبه (حضرة صاحب السمو أميـر دولـــة قطر).

المـــادة ٣

ينتقل الحكم إلى الابن الذي يسميه الأمير ولياً للعهد، فإن لم يوجد ابن فلمن يسميه الأمير من العائلة من الطبقات المبينة في المـــادة (١) من هذا القانون ووفقاً لأحكامها.

المـــادة ٤

يعين الأمير ولي العهد بأمر أميري، بعد التشاور مع العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد في البلاد، ويكون لقبه (سمو ولي العهد).

المـــادة ٥

يشترط في ولي العهد أن يكون مسلماً، صالحاً للقيام بأعباء المنصب، وأن يكون من أم مسلمة، قطرية وفقاً لحكم المادتين (١) و (٧) من القانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ المشار إليه.

ويقرر الصلاحية للقيام بأعباء المنصب، الأمير حال حياته، ومجلس العائلة الحاكمة في غير هذه الحالة.

المـــادة ٦

يعفي الأمير ولي العهد ويقبل تنازله بنفس طريقة التعيين.

المـــادة ٧

ينشأ بقرار من الأمير مجلس يسمى (مجلس العائلة الحاكمة)، يرأسه الأمير، ويعين أعضاؤه من العائلة الحاكمة، ويكون من بينهم ولي العهد، على ألا يقل عددهم عن خمسة ولا يزيد على تسعة، ويعقد المجلس جلساته بدعوة من الأمير.

ولا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية الأعضاء بمن فيهم الرئيس.

المـــادة ٨

في حالة قيام مانع من دعوة مجلس العائلة الحاكمة من الأمير، يقوم ولي العهد بالدعوة إلى اجتماعات المجلس ويترأس جلساته، فإن تعذر ذلك بسبب صغر سن ولي العهد، توجه الدعوة من اثنين من أعضاء المجلس على الأقل.

المـــادة ٩

تصدر قرارات مجلس العائلة الحاكمة بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، فيما عدا قرار خلو منصب الأمير، فلا يكون إلا بإجماع الحاضرين.

المـــادة ١٠

يقرر مجلس العائلة الحاكمة خلو منصب الأمير عند وفاته أو إصابته بعجز كلي أو مرض يمنعه بصفة دائمة من ممارسة مهامه، ويعلن مجلس الوزراء ومجلس الشورى بعد جلسة سرية مشتركة بينهما خلو المنصب، ويُنادى بولي العهد أميراً للبلاد.

المـــادة ١١

إذا خلا منصب الأمير ولم يكن قد تم تعيين ولي للعهد، انتقل الحكم إلى من يختاره مجلس العائلة الحاكمة أميراً للبلاد من الذكور وفقاً للترتيب المشار إليه في المـــادة (١) من هذا القانون ووفقاً لأحكامها، وذلك بعد التشاور مع العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد في البلاد.

المـــادة ١٢

إذا كانت سن ولي العهد عند المناداة به أميراً للبلاد أقل من ثمانية عشر عاماً ميلادية، تولى إدارة دفة الحكم مجلس وصاية يختاره مجلس العائلة الحاكمة، إذا لم يكن الأمير قد اختاره حال حياته.

ويشكل مجلس الوصاية من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة، ويكون الرئيس وأغلبية الأعضاء من العائلة الحاكمة.

ويصدر بتعيين رئيس وأعضاء مجلس الوصاية قرار من الأمير، أو من مجلس العائلة الحاكمة بحسب الأحوال.

المـــادة ١٣

بالإضافة إلى الاختصاصات المقررة لمجلس العائلة الحاكمة في الدستور أو في هذا القانون، يختص المجلس بما يلي:

أ- الإشراف على أداء مجلس الوصاية لمهامه.

ب - إعفاء عضو مجلس الوصاية من منصبه أو قبول استقالته.

جـ- تعيين أعضاء جدد بدلاً من أعضاء مجلس الوصاية الذين تنتهي عضويتهم بسبب الإعفاء أو الاستقالة أو الوفاة أو العجز الكلي.

د- أية أمور أخرى يكلفه بها الأمير.

المـــادة ١٤

يجوز للأمير، إذا عين مجلس الوصاية حال حياته، أن يحدد مهام المجلس وصلاحياته، فإن لم يحدد تلك المهام والصلاحيات، أو كان تعيين مجلس الوصاية من قبل مجلس العائلة الحاكمة، يمارس مجلس الوصاية، نيابة عن الأمير، الصلاحيات المقررة له في الدستور والقوانين، ويصدر قراراته باسم الأمير.

المـــادة ١٥

لا يكون انعقاد مجلس الوصاية صحيحاً إلا بحضور أغلبية الأعضاء بمن فيهم الرئيس، وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، ويوقع رئيس المجلس وجميع الأعضاء القرارات الصادرة عنه.

المـــادة ١٦

يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوصاية، قبل توليهم مناصبهم، أمام مجلس العائلة الحاكمة اليمين التالية: «أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لدولة قطر، وللأمير، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أؤدي مهمتي كوصي بإخلاص وأمانة وشرف».

المـــادة ١٧

تنتهي مهمة مجلس الوصاية ببلوغ الأمير سن الثامنة عشر عاماً ميلادية، ويباشر الأمير صلاحياته اعتباراً من ذلك التاريخ، وعلى مجلس الوصاية أن يتخذ طوال فترة قيام الوصاية جميع الإجراءات اللازمة لإعداد الأمير لتولي مهامه الدستورية.

المـــادة ١٨

على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ هذا القانون، ويعمل به من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية.

قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨

بإنشـاء المحـكمة الدسـتورية العليـا

نحن حمد بن خليفة آل ثاني أمير دولة قطر،

بعد الاطلاع على الدستور،

وعلى قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٠، والقوانين المعدلة له،

وعلى قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠١، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٧،

وعلى قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣،

وعلى القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الدستورية،

وبعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء،

وعلى مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء،

وبعد أخذ رأي مجلس الشورى،

قررنا القانون الآتي:

الفصل الأول

إنشاء المحكمة وتشكيلها

المـادة ١

تُنشأ هيئة قضائية مستقلة تسمى (المحكمة الدستورية العليا) تكون لها موازنة مستقلة، ويكون مقرها مدينة الدوحة.

المـــادة ٢

تُشكل المحكمة من رئيس وستة أعضاء، ويصدر بتعيين رئيس المحكمة أمر أميري، ويكون بدرجة وزير، ويعين باقي الأعضاء بأمر أميري يحدد أقدمياتهم.

ولا يكون انعقاد المحكمة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وأربعة أعضاء على الأقل، ويرأس جلستها رئيسها أو أقدم أعضائها، وعند خلو منصب الرئيس أو غيابه أو وجود مانع لديه يقوم مقامه الأقدم فالأقدم من أعضائها في جميع اختصاصاته.

وتصدر المحكمة أحكامها وقراراتها مسببة بأغلبية آراء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

المـــادة ٣

يجب أن تتوافر فيمن يعين عضواً بالمحكمة الشروط المتطلبة لتولي القضاء المنصوص عليها في قانون السلطة القضائية، على ألا يقل عمره عن أربعين عاماً، وأن تكون لديه خبرة في العمل القانوني لا تقل عن خمس عشرة سنة.

المـــادة ٤

يؤدي رئيس وأعضاء المحكمة قبل مباشرة أعمالهم أمام الأمير اليمين بالصيغة التالية:

«أقسم بالله العظيم أن أحترم أحكام الدستور والقانون وأن أحكم بالعدل».

المـــادة ٥

تكون للمحكمة جمعية عامة تؤلف من جميع أعضائها، تختص بالإضافة إلى اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا القانون بالنظر في المسائل المتعلقة بنظام المحكمة وأمورها الداخلية وجميع الشؤون الخاصة بأعضائها، ويجوز بقرار من الجمعية العامة للمحكمة إنشاء أجهزة فنية أو إدارية لمعاونة المحكمة في ممارسة اختصاصاتها، ويجب أخذ رأي الجمعية العامة في مشروعات القوانين المتعلقة بالمحكمة.

المـــادة ٦

تجتمع الجمعية العامة للمحكمة بدعوة من رئيسها، ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور

أغلبية الأعضاء، ويرأس الجمعية العامة رئيس المحكمة، وفي حالة غيابه أو وجود مانع لديه تكون الرئاسة لمن يليه في الأقدمية من أعضاء المحكمة، وتصدر الجمعية العامة قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

المـــادة ٧

تكون للمحكمة أمانة عامة تتألف من أمين عام يعين بمرسوم، وعدد كافٍ من الموظفين يصدر بتعيينهم قرار من رئيس المحكمة، وتكون للأمين العام عليهم سلطات الوزير المقررة في القوانين واللوائح.

الفصل الثاني

ضمانات أعضاء المحكمة وواجباتهم

المـــادة ٨

تحدد رواتب وعلاوات وبدلات أعضاء المحكمة بقرار أميري.

المـــادة ٩

لا يجوز ندب أو إعارة أعضاء المحكمة إلا للأعمال القانونية بالهيئات الدولية أو الدول الأجنبية أو للقيام بمهام علمية.

المـــادة ١٠

تسري في شأن عدم صلاحية رئيس أو عضو المحكمة وتنحيته ورده الأحكام المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وتفصل المحكمة في طلب الرد بكامل تشكيلها، عدا الرئيس أو العضو المعني بالطلب أو الدعوى، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، ولا يقبل رد جميع أعضاء المحكمة أو بعضهم بحيث يقل عدد الباقين عن خمسة أعضاء.

المـــادة ١١

فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون، تسري في شأن رئيس وأعضاء المحكمة جميع الضمانات والمزايا والحقوق والواجبات المقررة للقضاة في قانون السلطة القضائية.

الفصل الثالث

الاختصاصات والإجراءات

المـادة ١٢

تختص المحكمة دون غيرها بما يأتي:

أولاً: الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح.

ثانياً: الفصل في تنازع الاختصاص بتحديد الجهة المختصة بالفصل في الدعوى من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل إحداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها.

ثالثاً: الفصل في المنازعات التي تنشأ بشأن تنفيذ الأحكام النهائية المتناقضة الصادرة عن جهات قضائية أو جهات ذات اختصاص قضائي.

رابعاً: تفسير نصوص القوانين إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها، وذلك بطلب يقدم من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشورى.

المـادة ١٣

تتولى المحكمة الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي:

١- إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق إلى المحكمة الدستورية للفصل في دستوريته.

٢- إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة جدية الدفع، أوقفت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ستين يوماً لرفع دعواه الدستورية أمام المحكمة الدستورية، فإن لم ترفع الدعوى في الميعاد المحدد اعتبر الدفع كأن لم يكن.

المـــادة ١٤

يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تتصدى من تلقاء نفسها للفصل في دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها.

المـــادة ١٥

يجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة أو صحيفة الدعوى المرفوعة إليها وفقاً لحكم المـــادة (١٣) من هذا القانون بيان النص المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة.

المـــادة ١٦

لكل ذي شأن أن يطلب من المحكمة تعيين الجهة المختصة بنظر الدعوى في الحالة المنصوص عليها في البند ثانياً من المـــادة (١٢) من هذا القانون، ويجب أن يبين في طلبه موضوع النزاع والجهات التي نظرته وما اتخذته كل منها في شأنه، ويترتب على تقديم الطلب وقف الدعاوى المتعلقة به حتى الفصل فيه.

المـــادة ١٧

لكل ذي شأن أن يطلب من المحكمة الفصل في النزاع القائم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادرين في الحالة المنصوص عليها في البند ثالثاً من المـــادة (١٢) من هذا القانون، ويجب أن يبين في طلب النزاع القائم حول التنفيذ وجه التناقض بين الحكمين، مرفقاً به صورة رسمية من كل منهما، ولرئيس المحكمة أن يأمر بناءً على طلب ذوي الشأن بوقف تنفيذ الحكمين أو أحدهما حتى الفصل في النزاع.

المـــادة ١٨

يجب أن يكون التوقيع على صحف الدعاوى والحضور أمام المحكمة من محامٍ مقبول للحضور أمام محكمة التمييز.

المـــادة ١٩

تقيد الأمانة العامة قرارات الإحالة والدعاوى والطلبات الواردة إلى المحكمة في يوم ورودها أو تقديمها في سجل يخصص لذلك، وعلى الأمانة العامة إعلان ذوي الشأن بالقرارات أو الدعاوى

المنصوص عليها في الفقرة السابقة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ قيدها في السجل، وتعتبر الحكومة من ذوي الشأن في الدعاوى الدستورية.

المـــادة ٢٠

لكل من تلقى إعلاناً بقرار إحالة أو بصحيفة دعوى أن يودع الأمانة العامة، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه، مذكرة بملاحظاته مشفوعة بالمستندات، ولخصمه الرد على ذلك بمذكرة مشفوعة بالمستندات خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانتهاء الميعاد المبين بالفقرة السابقة، فإذا استعمل الخصم حقه في الرد كان للأول التعقيب بمذكرة خلال الخمسة عشر يوماً التالية.

المـــادة ٢١

إذا قدمت مذكرات أو أوراق بعد انقضاء المواعيد المحددة لتقديمها، ترفع الأمانة العامة مذكرة بذلك لرئيس المحكمة تثبت فيها تاريخ تقديمها واسم مقدمها وصفته، ليقرر بشأنها ما يراه مناسباً.

المـــادة ٢٢

تقوم الأمانة العامة، بعد انقضاء المواعيد المنصوص عليها في المـــادة (٢٠) من هذا القانون، بتسليم ملف الدعوى أو الطلب إلى رئيس المحكمة ليحدد تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى أو الطلب، وعلى الأمين العام إخطار ذوي الشأن بكتاب مسجل مصحوب بعلم الوصول بتاريخ الجلسة قبل انعقادها بعشرة أيام على الأقل.

المـــادة ٢٣

تفصل المحكمة في الدعاوى المعروضة عليها بعد اطلاعها على الأوراق بغير مرافعة شفوية، فإذا رأت المحكمة ضرورة المرافعة الشفوية فلها سماع دفاع أطراف النزاع، ولها أن ترخص لهم بإيداع مذكرات في المواعيد التي تحددها.

المـــادة ٢٤

لا تسري على الدعاوى والطلبات المعروضة على المحكمة قواعد الحضور أو الغياب المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

المـادة ٢٥

مع عدم الإخلال بأي قانون يعفي من الرسوم القضائية، يفرض رسم ثابت مقداره (١٠،٠٠٠) عشرة آلاف ريال على الدعاوى المقدمة إلى المحكمة يودع خزانتها.

الفصل الرابع

الأحكام والقرارات

المـادة ٢٦

تفصل المحكمة، من تلقاء نفسها، في جميع المسائل الفرعية.

المـادة ٢٧

أحكام المحكمة وقراراتها بالتفسير نهائية وغير قابلة للطعن، وتكون ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة.

المـادة ٢٨

تنشر أحكام المحكمة الصادرة في المسائل الدستورية وقراراتها بالتفسير في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها، ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لتاريخ نشره، ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي فتعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن، ويقوم الأمين العام بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإعمال مقتضاه.

المـادة ٢٩

تفصل المحكمة دون غيرها في جميع المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام الصادرة عنها.

المـادة ٣٠

فيما لم يرد بشأنه نص في هذا القانون، تسري أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقانون السلطة القضائية، المشار إليهما، والقانون المنظم للخدمة المدنية في الدولة.

المـــادة ٣١

يلغى القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ المشار إليه، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون، وتحال القضايا التي رفعت أمام الدائرة الدستورية إلى المحكمة الدستورية العليا.

المـــادة ٣٢

على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ هذا القانون، ويعمل به من الأول من أكتوبر ٢٠٠٨ وينشر في الجريدة الرسمية.

قانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩م
باللائحة الداخلية لمجلس الشورى

نحن خليفة بن حمد آل ثاني أمير دولة قطر

بعد الاطلاع على النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر، وبخاصة المواد (٢٣)، (٢٤)، (٢٧)، (٣٤)، (٥١)، (٦٤) منه والقرارات الأميرية المعدلة له،

وعلى اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة في ١٩٧٢/٥/٢٢،

وعلى مشروع اللائحة الداخلية المقدم من مجلس الشورى،

وعلى مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء،

وبعد أخذ رأي مجلس الشورى،

قررنا القانون الآتي:

مادة ١: تلغى اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة في ١٩٧٢/٥/٢٢، ويستعاض عنها باللائحة المرافقة، ويلغى كل حكم آخر يخالف أحكام هذا القانون.

مادة ٢: على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ هذا القانون، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

خليفة بن حمد آل ثاني

أمير دولة قطر

صدر في قصر الدوحة بتاريخ: ١٣٩٩/٩/٢٩ هـ

الموافق: ١٩٧٩/٨/٢٢ م

الباب الأول

تأليف المجلس وأحكام العضوية

المـــادة ١

يتألف مجلس الشورى من عدد من الأعضاء لا يجاوز ثلاثين عضواً، يصدر بتعيينهم قرار أميري.

المـــادة ٢

تثبت صفة العضوية لعضو مجلس الشورى اعتباراً من تاريخ صدور القرار الأميري بتعيينه حتى نهاية مدة المجلس ما لم تسقط عنه تلك الصفة قبل ذلك لأي سبب من الأسباب.

المـــادة ٣

تسقط صفة العضوية عن عضو المجلس بقرار من الأمير في الحالات الآتية:

١ -إذا فقد العضو الثقة والاعتبار طبقاً للمادة (٦٢) من النظام الأساسي المؤقت المعدل.

٢ -إذا استقال العضو من منصبه طبقاً لأحكام هذه اللائحة.

٣ -إذا فقد العضو أحد شروط العضوية المنصوص عليها في المـــادة (٤٢)من النظام الأساسي المؤقت المعدل.

المـــادة ٤

تقدم الاستقالة كتابة إلى رئيس المجلس، وعليه عرضها على المجلس في أول جلسة تلي تقديمها، ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد صدور قرار أميري بقبولها بعد أخذ رأي المجلس، ويجوز للعضو المستقيل العدول عن استقالته قبل قبولها.

المـــادة ٥

لا يجوز للعضو الغياب عن إحدى جلسات المجلس أو اللجان إلا بعد إخطار الرئيس بذلك مع بيان الأسباب، وإذا اضطر للغياب عن أكثر من جلسة واحدة وجب استئذان الرئيس، ولا يجوز طلب الإذن بالغياب لمدة غير محددة. وعند حضور الجلسة لا يجوز للعضو مغادرتها قبل ختامها

إلا بإذن الرئيس بالنسبة لجلسات المجلس، ومقرر اللجنة بالنسبة لجلسات اللجان، ويتعين على مقرر اللجنة إخطار رئيس المجلس عقب كل اجتماع ببيان عن حضور أعضاء اللجان وغيابهم وانصرافهم.

المـــادة ٦

إذا تكرر غياب العضو في دور الانعقاد الواحد خمس جلسات متوالية أو عشر جلسات غير متوالية دون عذر مقبول، قطعت مكافأة العضوية عن مدة الغياب، ويشترط لقطع المكافأة أن يوجه الرئيس إلى العضو إنذاراً كتابياً بذلك قبل الجلسة الأخيرة التي يترتب على الغياب فيها سريان هذا الحكم، وإذا تكرر الغياب بعد ذلك دون عذر مقبول عرض الرئيس أمر هذا العضو على المجلس، ويجوز للمجلس بأغلبية الحاضرين رفع توصية للأمير باعتباره مستقيلاً.

المـــادة ٧

إذا خلا محل أحد أعضاء المجلس قبل نهاية مدته بالوفاة أو الاستقالة أو غيرها أعلن المجلس خلو مكانه ووجب على الرئيس إخطار الأمير بذلك فوراً لتعيين عضو آخر طبقاً لأحكام المـــادة (٤٧) من النظام الأساسي المؤقت المعدل.

الباب الثاني

أجهزة المجلس الرئيسية واختصاصاتها

المـــادة ٨

أجهزة المجلس الرئيسية هي:

١ - رئاسة المجلس.

٢ - مكتب المجلس.

٣ - اللجان.

ويمارس كل جهاز منها الاختصاصات التي ينوطه بها النظام الأساسي المؤقت المعدل أو هذه اللائحة.

الفصل الأول

رئاســـــة المجـلـس

المـــادة ٩

ينتخب مجلس الشورى في أول جلسة لدور انعقاده العادي السنوي رئيساً ونائباً للرئيس، ويرأس تلك الجلسة أكبر الأعضاء سناً، وتستمر مدة الرئيس ونائبه حتى نهاية اليوم السابق لافتتاح دور الانعقاد العادي التالي، ويجوز إعادة انتخاب رئيس المجلس ونائبه. ويتم انتخاب الرئيس ونائبه بالاقتراع السري والأغلبية النسبية، وعند تساوي أكثر من مرشح في الحصول على تلك الأغلبية يجري الانتخاب بطريق القرعة.

المـــادة ١٠

يتولى رئيس المجلس الاختصاصات التي يخولها له النظام الأساسي المؤقت المعدل، أو هذه اللائحة، وعلى وجه الخصوص الاختصاصات الآتية:

١ -الإشراف العام على جميع أعمال المجلس وأجهزته، وعلى مراعاة تطبيق أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل، واللائحة الداخلية للمجلس.

٢ - رئاسة الجلسات وافتتاحها وإدارتها وإعلان انتهائها، وإدارة المناقشات، والإذن في الكلام وتلقي الأسئلة وتوجيهها، وطرح الموضوعات للتصويت وإعلان نتيجته.

٣ - الاشتراك في المناقشات.

٤ - ضبط الأمن والنظام داخل المجلس، وطلب معونة رجال الشرطة عند الاقتضاء.

٥ - الإشراف على تحضير ميزانية المجلس وحسابه الختامي وعرضهما على مكتب المجلس لمناقشتهما، ثم على المجلس لإقرارهما، والإشراف على الصرف من الميزانية بعد اعتمادها طبقاً للقانون.

٦ - الإذن بحضور الزوار جلسات المجلس، وإخراجهم منها إذا أخلوا بنظامها.

٧ - تمثيل المجلس في اتصاله بالهيئات الأخرى، والأفراد، والجهات الأجنبية التي يختص المجلس بالاتصال بها.

المـادة ١١

١ - عند غياب الرئيس لأي سبب من الأسباب، يحل محله نائب الرئيس، وعند غيابهما معاً تكون الرئاسة لأحد المراقبين بالتناوب بينهم أسبوعياً، فإن غاب هؤلاء جميعاً عقدت الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سنّاً، ويتولى من يحل محل الرئيس جميع اختصاصاته طوال فترة غيابه.

٢- في حالة خلو مكان الرئيس أو نائبه، أثناء دور الانعقاد العادي السنوي، لأي سبب من الأسباب، ينتخب المجلس من يحل محله خلال أسبوعين من تاريخ الخلو وفقاً لأحكام المـادة (٩) من هذه اللائحة.

الفصـل الثـاني

مـــكتب المجـلس

المـادة ١٢

١ - يشكل مكتب المجلس من الرئيس ونائبه ومراقبين اثنين أو أكثر حسب الحاجة، ولا يجوز إجراء أي مناقشة في المجلس أو اختيار اللجان قبل تشكيل هذا المكتب.

٢ - ينتخب المجلس المراقبين بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية في أول جلسة لدور الانعقاد العادي التالي، وإذا خلا مكان أحد المراقبين أثناء دور الانعقاد لأي سبب من الأسباب، انتخب المجلس من يحل محله خلال أسبوعين من تاريخ الخلو، ويجوز إعادة انتخاب المراقبين.

٣ -إذا تساوى أكثر من مرشح للمراقبة في الحصول على الأغلبية النسبية، أجريت القرعة بينهم لاختيار أحدهم أو بعضهم.

المـادة ١٣

يجتمع مكتب المجلس بدعوة من الرئيس، ويتولى المكتب الاختصاصات التي يخولها له النظام الأساسي، أو هذه اللائحة، وعلى وجه الخصوص الصلاحيات الآتية:

١ -الإشراف على تحرير محاضر الجلسات، والفصل فيما يحيله المجلس من اعتراضات على مضمون هذه المحاضر.

٢ - النظر في مشروع الميزانية السنوية للمجلس، ومشروع حسابه الختامي، بناء على إحالتهما إليه من الرئيس، وذلك قبل عرضهما على المجلس لإقرارهما.

٣ - ترشيح الوفود لتمثيل المجلس في الداخل أو الخارج، وعرض هذه الترشيحات على المجلس للبت فيها، وتعرض هذه الوفود على المكتب تقارير عن مهامها قبل عرضها على المجلس.

٤ - ممارسة اختصاصات رئيس المجلس الإدارية بناء على طلبه، فيما بين أدوار الانعقاد.

٥ - متابعة أعمال اللجان، ومعاونتها في وضع القواعد المنظمة لهذه الأعمال والتنسيق بين أوجه نشاطها.

٦ -الإشراف المباشر على السكرتارية العامة، ومتابعة أعمالها، ومعاونتها في وضع القواعد المنظمة لهذه الأعمال والتنسيق بين أوجه نشاطها.

٧ - جميع المسائل الأخرى التي تحال إليه من المجلس أو الرئيس.

المـادة ١٤

(أ) يتولى المراقبون الاختصاصات التي يخولها لهم النظام الأساسي، أو هذه اللائحة، وعلى وجه الخصوص الصلاحيات الآتية:

١ - الإشراف على تسجيل حضور الأعضاء وغيابهم.

٢ - قيد أسماء الأعضاء الذين يطلبون الكلام وفقاً لترتيب طلباتهم.

٣ - إثبات التنبيهات بالمحافظة على النظام في الجلسات.

٤ - تسجيل نتائج الاقتراع.

٥ - الإشراف على الشؤون المتعلقة باحتفالات المجلس.

٦ - أية اختصاصات أخرى يعهد بها إليهم من الرئيس.

(ب) يوزع العمل بين المراقبين بقرار من رئيس المجلس.

الفصـــل الثـــالث

اللجـــان

المـادة ١٥

(أ) يشكل مجلس الشورى من بين أعضائه، بناء على ترشيح المكتب، وخلال الأسبوع الأول من دور انعقاده السنوي العادي، اللجان الدائمة الآتية:

١ - لجنة الشؤون القانونية والتشريعية.

٢ - لجنة الشؤون المالية والاقتصادية.

٣ – لجنة الخدمات والمرافق العامة.

٤ – لجنة الشؤون الداخلية والخارجية.

٥ – لجنة الشؤون الثقافية والإعلام.

(ب) تتألف كل لجنة من خمسة أعضاء على الأقل، ويجب أن يشترك كل عضو من أعضاء المجلس في إحدى اللجان الدائمة، ولا يجوز له الاشتراك في أكثر من لجنتين، ولا يعدّ مكتب المجلس لجنة في تطبيق هذه الفقرة.

(ج) للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى دائمة أو مؤقتة حسب حاجة العمل، ويجوز لكل لجنة دائمة أو مؤقتة أن تشكل من بين أعضائها لجنة فرعية أو أكثر، وتضع اللجان الأصلية النظام الخاص بلجانها الفرعية.

(د) وفي حالة ارتباط موضوع باختصاص أكثر من لجنة، يحيله المجلس إلى لجنة مشتركة تضم لجنتين أو أكثر، وفقاً لأحكام هذه اللائحة أو ما يراه المجلس من أحكام خاصة.

(هـ) تختار كل لجنة مقرراً من بين أعضائها، ويكون لها سكرتير من موظفي المجلس، وفي حالة غياب المقرر تختار اللجنة مقرراً لها بالنيابة، ويقوم المقرر بإعداد جداول أعمال جلسات اللجان وإخطار الأعضاء بها قبل موعد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وتلاوة تقريرها في المجلس، ومتابعة ما يدور حولها من مناقشات فيه.

(و) تجتمع كل لجنة بدعوة من مقررها أو بناء على طلب رئيس المجلس أو اثنين من أعضائها، ولا تكون اجتماعاتها صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وتصدر التوصيات بأغلبية الحاضرين، وفي حالة أشتراك أكثر من لجنة في بحث موضوعات واحدة، يشترط لصحة الاجتماع المشترك حضور أغلبية أعضاء كل لجنة على حدة، وتختار اللجنة المشتركة مقررها، وتصدر التوصيات بأغلبية آراء الحاضرين، وفي جميع الأحوال إذا تساوت الآراء رجح رأي الجانب الذي منه المقرر.

المـادة ١٦

إذا خلا مكان أحد أعضاء اللجان، لأي سبب من الأسباب، اختار المجلس عضواً آخر بناء

على ترشيح مكتب المجلس.

المـــادة ١٧

يجوز للجان أن تباشر أعمالها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرضها عليه عند اجتماعه، ولا يحول تأجيل جلسات المجلس دون انعقادها، ويجوز لرئيس مجلس الشورى، سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الحكومة أو المقررين أو المراقبين، أن يدعو اللجان للاجتماع فيما بين أدوار الانعقاد عند الاقتضاء.

المـــادة ١٨

عند بدء كل دور انعقاد تستأنف اللجان من تلقاء نفسها بحث الموضوعات التي لم تكن قد أتمت بحثها ودون حاجة إلى أي إجراء آخر، والتقارير التي بدأ المجلس مناقشتها في دور انعقاد سابق يُستأنف نظرها بالحالة التي كانت عليها.

المـــادة ١٩

تختص لجنة الشؤون القانونية والتشريعية بالنظر فيما يلي:

١ - مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ويحيلها إلى المجلس.

٢ - الجوانب القانونية للمسائل التي تدخل في اختصاص المجلس.

٣ -أية أمور تدخل في اختصاص المجلس وتخرج عن اختصاص اللجان الأخرى وتحال إليها من المجلس أو الرئيس أو مكتب المجلس.

المـــادة ٢٠

تختص لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بالنظر فيما يلي:

١ - مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة التي تعرض على مجلس الوزراء ويحيلها إلى المجلس.

٢ - المسائل المتعلقة بوزارات المالية والبترول والصناعة والزراعة والاقتصاد والتجارة، وذلك من النواحي التي تدخل في اختصاص المجلس.

٣ - دراسة مشروع الميزانية السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامي.

المـــادة ٢١

تختص لجنة الخدمات والمرافق العامة بالنظر فيما يلي:

١ - المشروعات الاجتماعية والصحية والإنمائية التي تدخل في اختصاص المجلس.

٢ - المسائل المتعلقة بوزارات العمل والشؤون الاجتماعية، والصحة العامة، والأشغال العامة والمواصلات والنقل، والكهرباء والماء، والشؤون البلدية، ومؤسسات الخدمات العامة، وذلك من النواحي التي تدخل في اختصاص المجلس.

٣ - شؤون الدولة الاجتماعية بوجه عام.

المـــادة ٢٢

تختص لجنة الشؤون الداخلية والخارجية بالنظر فيما يلي:

١ - المسائل المتعلقة بالسياسة الداخلية والخارجية التي تعرض على مجلس الوزراء ويحيلها إلى مجلس الشورى.

٢ - المسائل المتعلقة بوزارتي الخارجية والداخلية من النواحي التي تدخل في اختصاص المجلس.

المـــادة ٢٣

تختص لجنة الشؤون الثقافية والإعلام بالنظر فيما يلي:

١ - المسائل المتعلقة بوزارة التربية والتعليم ورعاية الشباب ووزارة الإعلام من النواحي التي تدخل في اختصاص المجلس.

٢ - شؤون الدولة الثقافية بوجه عام.

المـــادة ٢٤

يجوز للجان الاستعانة في أعمالها بواحد أو اكثر من خبراء المجلس أو موظفيه، كما يجوز لها أن تطلب بواسطة رئيس المجلس وعن طريق الوزير المختص الاستعانة بواحد أو أكثر من خبراء الحكومة أو موظفيها لتقديم ما لديهم من معلومات والإدلاء بآرائهم الفنية، ولا يجوز لهؤلاء الخبراء أو الموظفين الاشتراك في التصويت.

المـــادة ٢٥

يجوز للجان أن تطلب، بواسطة رئيس المجلس، من مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين البيانات والإيضاحات والمستندات التي تراها لازمة لدراسة الموضوعات المعروضة عليها، وعلى هذه الجهات تقديم ما يطلب منها.

المـــادة ٢٦

للوزير المختص أن يحضر جلسات اللجان عند نظر موضوع يتعلق بوزارته، ويجوز له أن يصطحب معه واحداً أو أكثر من كبار الموظفين المختصين أو الخبراء، أو أن ينيبهم عنه. ويجوز للجان أن تطلب، بواسطة رئيس المجلس، حضور الوزير المختص لبحث المسائل المعروضة عليها، وفي جميع الأحوال لا يكون للوزير أو من يصطحبه معه أو ينيبه عنه صوت في المداولات، وإنما تثبت آراؤهم في تقريرها، ويستجاب إلى طلبهم كلما طلبوا الكلام.

المـــادة ٢٧

يجوز لكل عضو بدا له رأي في موضوع محال إلى لجنة ليس عضواً فيها أن يبعث برأيه كتابة إلى مقرر اللجنة لعرضه عليها، ويجوز له حضور جلساتها بعد الحصول على إذن منها بذلك لشرح وجهة نظره دون أن يشترك في التصويت. ولكل عضو قدم اقتراحاً برغبة أحيل إلى لجنة ليس عضواً فيها حضور جلسات تلك اللجنة التي تحددها له والاشتراك في مناقشة اقتراحه، دون أن يكون له حق التصويت.

المـــادة ٢٨

إذا رأت إحدى اللجان أنها مختصة بنظر موضوع أحيل إلى لجنة أخرى، أو أنها غير مختصة بالموضوع المحال إليها، أبدت رأيها لرئيس المجلس لعرضه على المجلس لإصدار قرار فيه.

المـــادة ٢٩

جلسات اللجان سرية، ويحرر لكل جلسة محضر تدون فيه البيانات التالية:

١ - مكان الجلسة وتاريخ وموعد افتتاحها.

٢ - اسم مقرر اللجنة وأسماء الأعضاء الحاضرين والغائبين والمعتذرين، والسكرتير.

٣ – ملخص الموضوع المطروح عليها، والمناقشات التي دارت حوله، ونصوص التوصيات.

٤ – موعد انتهاء الجلسة، وتوقيع مقرر اللجنة والسكرتير.

ولجميع أعضاء المجلس حق الاطلاع على تلك المحاضر وما يرتبط بها من الملفات والمستندات.

المـــادة ٣٠

تقدم اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً عن كل موضوع يحال إليها خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ الإحالة ما لم يقرر المجلس غير ذلك، وإذا تأخر تقديم التقرير عن الموعد المحدد عرض الرئيس الأمر على المجلس في أول جلسة تالية، وللمجلس أن يمنح اللجنة أجلاً جديداً، أو أن يحيل الموضوع إلى لجنة أخرى، أو أن يبت فيه مباشرة.

المـــادة ٣١

يجب أن يشتمل تقرير اللجنة على بيان وافٍ بالموضوع المحال إليها أصلاً، ورأي اللجنة فيه، والأسباب التي بنت عليها رأيها، كما يجب أن يشتمل على رأي الأقلية إذا طلبت ذلك. ولا يجوز أن يتضمن التقرير عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو ما يضر بالمصالح العليا للبلاد. وتوزع تقارير اللجان على أعضاء المجلس، مع جدول الأعمال المدرج به موضوع التقرير. ويجوز لكل لجنة بواسطة مقررها أن تطلب من الرئيس رد أي تقرير إليها، ولو كان المجلس قد بدأ في نظره.

الباب الثالث

أدوار الانعقاد ونظام الجلسات ومحاضرها

الفصل الأول

أدوار الانعقـــاد

المـادة ٣٢

لمجلس الشورى دور انعقاد عادي سنوي لا تقل مدته عن ثمانية أشهر. ويدعو الأمير المجلس لدور انعقاد غير عادي في حالة الضرورة، أو بناء على طلب كتابي موقع من أغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز في هذا الدور أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دعي من أجلها.

المـادة ٣٣

يدعو الأمير مجلس الشورى لعقد دور انعقاده العادي السنوي، أو دور غير عادي، بمرسوم، ولا يجوز اجتماع المجلس في الحالتين دون دعوة، والا كان اجتماعه باطلاً، وتبطل بحكم القانون التوصيات التي يصدرها.

المـادة ٣٤

تفض أدوار الانعقاد العادية وغير العادية بمرسوم.

المـادة ٣٥

يتلى في أول جلسة لدور الانعقاد العادي مرسوم الدعوة، كما يتلى في آخر جلسة منه مرسوم فض الدورة.

الفصـــل الثـــاني

نظـــام الجلسات

المـادة ٣٦

يعقد مجلس الشورى جلسة عادية يوم الاثنين من كل أسبوع، ما لم يقرر المجلس غير ذلك، أو تكن هناك أعمال تقتضي الاجتماع. ويجوز للرئيس أن يدعو المجلس إلى جلسة غير عادية كلما

رأى ضرورة لذلك، أو بناء على طلب أغلبية الأعضاء، ولا ينظر المجلس في الجلسة غير العادية إلا المسائل التي دعي لنظرها.

المـــادة ٣٧

توجه الدعوة لحضور الجلسات كتابة قبل موعد عقدها بوقت كافٍ، ويرفق بالدعوة جدول الأعمال.

المـــادة ٣٨

تعد السكرتارية العامة لكل جلسة مشروع جدول أعمال وتعرضه على مكتب المجلس لبحثه ورفعه إلى رئيس المجلس لإقراره، وبعد اعتماد جدول الأعمال ترسل السكرتارية العامة للمجلس نسخة منه إلى السكرتارية العامة لمجلس الـوزراء، وذلـك قبل موعد الجلسة المحددة لنظر الموضوعات المدرجة فيه بوقت كافٍ.

المـــادة ٣٩

تدرج في جدول الأعمال أولاً المسائل المستعجلة بترتيب أهميتها، ثم الموضوعات الأخرى، ثم الموضوعات المؤجلة من جلسة أو جلسات سابقة. ويرفق بالجدول الدراسات والبيانات المتعلقة ببنوده، وترسل صور منها مع هذا الجدول إلىأعضاء مجلس الشورى.

المـــادة ٤٠

لا يجوز للمجلس في أي جلسة عادية أو غير عادية أن ينظر في غير المسائل المدرجة في جدول الأعمال، وإلا كان العمل باطلاً.

المـــادة ٤١

جلسات مجلس الشورى علنية، ويجوز عقدها سرية بناء على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو خمسة أعضاء على الأقل، وتجري مناقشة هذا الطلب في جلسة سرية.

المـــادة ٤٢

عند انعقاد المجلس في جلسة سرية، تخلى القاعة ممن رخص لهم بدخولها، ولا يجوز أن يحضر الجلسة أحد من غير الأعضاء، سوى الوزراء أو من ينوب عنهم، والسكرتير العام وغيره

ممن يرخص لهم رئيس المجلس بذلك من موظفي المجلس. ويتولى تحرير محضر الجلسة السرية السكرتير العام أو من يختاره المجلس لذلك، ويحفظ المحضر لدى رئيس المجلس، ولا يجوز لغير الأعضاء ومن رخص لهم بالحضور الاطلاع عليه. وتعود الجلسة علنية بقرار من المجلس متى زالت أسباب السرية.

المـادة ٤٣

توضع تحت تصرف الأعضاء قبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة دفاتر حضور يوقعون عليها عند حضورهم.

المـادة ٤٤

عند حلول موعد الجلسة وتكامل نصاب الحضور المنصوص عليه في المـادة (٥٩) من النظام الأساسي المؤقت المعدل، يعلن الرئيس افتتاح الجلسة، وإذا حل الميعاد دون تكامل النصاب أخر الرئيس افتتاح الجلسة ساعة واحدة، فإذا لم يتكامل النصاب أعلن الرئيس تأجيل الجلسة ليوم مناسب آخر سابق على الموعد الأسبوعي لانعقاد المجلس، إذا قدر أن الضرورة تقتضي ذلك.

المـادة ٤٥

بعد افتتاح الجلسة يتلو السكرتير العام أسماء الأعضاء المعتذرين وطالبي الإجازات والغائبين عن الجلسة الماضية دون إذن أو إخطار، ثم يأخذ رأي المجلس في التصديق على محضر الجلسة السابقة. ويبلغ الرئيس المجلس بعد ذلك بما ورد إليه من الأوراق والرسائل قبل النظر في الموضوعات الواردة بجدول الأعمال، ثم يبدأ السكرتير العام تلاوة الجدول.

المـادة ٤٦

يقيد المراقبون طلبات الكلام بحسب ترتيب تقديمها، ولا يتقيد الوزراء والمقررون بهذا الترتيب ويكون لهم دائماً الحق في أن تسمع أقوالهم أثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك، ولا يجوز الكلام في موضوع محال إلى إحدى اللجان إلا بعد تقديم تقريرها.

المـادة ٤٧

١ - لا يجوز لأحد أن يتكلم إلا إذا أذن له الرئيس، وليس للرئيس أن يمنع أحداً من الكلام إلا لمسوغ قانوني، وعند الخلاف يبت المجلس في الأمر دون مناقشة.

٢ - يأذن الرئيس بالكلام حسب ترتيب الطلبات، ويقدم العضو الذي لم يتكلم في الموضوع على العضو الذي سبق له الكلام فيه، ولكل من طالبي الكلام أن يتنازل عن دوره لغيره فيحل كل منهما محل الآخر في دوره.

٣ - يتحدث المتكلم من مكانه.

المـــادة ٤٨

لا يجوز مقاطعة المتكلم، وللرئيس وحده هذا الحق مراعاة للقانون أو اللائحة الداخلية، كما لا يجوز الكلام في الأمور الشخصية لأحد الأفراد، وللرئيس أن يمنع العضو من الاسترسال في الكلام، فإذا لم يمتثل عرض الأمر على المجلس للبت فيه دون مناقشة.

المـــادة ٤٩

لا يجوز للعضو بغير إذن الرئيس أن يتحدث في الموضوع الواحد أكثر من مرتين، ولا أن يجاوز حديثه في المرة الواحدة ربع ساعة إلا بإذن الرئيس، كما لا يجوز التلاوة إلا فيما يتعلق بالتقارير ونصوص الاقتراحات وغير ذلك من الأوراق التي يقتضي الأمر الرجوع إليها والاستئناس بها.

المـــادة ٥٠

يأذن الرئيس بالكلام، في أي وقت، دون مراعاة ترتيب الطلبات، في الأحوال الآتية:

١ - توجيه النظر إلى مراعاة أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل، ولائحة المجلس الداخلية.

٢ - الرد على قول يمس شخص طالب الكلام.

٣ - طلب تأجيل أو إرجاء نظر الموضوع المطروح للبحث إلى ما بعد الفصل في موضوع آخر يجب البت فيه أولاً.

٤ - طلب قفل باب المناقشة.

٥ - طلب وقف الجلسة.

٦ - طلب رفع الجلسة.

وفي غير الحالة الأولى، لا يجوز للرئيس أن يأذن بالكلام قبل أن يتم المتكلم الأصلي كلامه، ويترتب على جميع هذه الطلبات وقف المناقشة في الموضوع الأصلي حتى يصدر المجلس قراره فيها،

ولا يجوز التصويت على طلبات التأجيل أو قفل باب المناقشة أو وقف الجلسة أو رفعها إلا بعد سماع اثنين من المؤيدين ومثلهما من المعارضين.

المـــادة ٥١

للمجلس بناء على اقتراح الرئيس، أو الحكومة، أو إحدى لجانه المختصة، أو بناء على طلب كتابي يقدم من خمسة أعضاء على الأقل، أن يحدد وقتاً للانتهاء من مناقشة أحد الموضوعات أو قفل بابها أو تأجيلها والتصويت على الموضوع، ولا يجوز التصويت على قفل باب المناقشة أو التأجيل إلا بعد سماع اثنين من المؤيدين واثنين من المعارضين.

المـــادة ٥٢

لا يجوز للمتكلم استعمال عبارات غير لائقة، أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات، أو تتضمن تهديداً أو أضراراً بمصلحة البلاد العليا، أو أن يأتي أمراً مخلاً بالنظام، فإذا خالف ذلك لفت الرئيس نظره، وعند اعتراضه يفصل المجلس في الأمر دون مناقشة.

المـــادة ٥٣

إذا لوحظ على أحد الأعضاء تكرار كلامه أو كلام غيره أو الخروج عن الموضوع المطروح للمناقشة، لفت الرئيس نظره إلى ذلك، فإذا عاد إلى التكرار أو الخروج بعد لفت نظره مرتين في ذات الجلسة، منعه الرئيس من الكلام بقية الجلسة في ذلك الموضوع، وإذا اعترض المتكلم على قرار المنع وجب طرح اعتراضه على المجلس للبت فيه دون مناقشة.

المـــادة ٥٤

للمجلس أن يوقع على العضو الذي يخل بالنظام أو لا يمتثل لقراره الصادر بمنعه من الكلام أحد الجزاءات الآتية:

١ -الإنذار.

٢ - توجيه اللوم.

٣ - منع العضو من الكلام بقية الجلسة.

٤ -الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية أعمال الجلسة.

٥ - الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه مدة لا تجاوز أسبوعين. ويصدر قرار المجلس في هذا الشأن في الجلسة ذاتها، ويجوز له وقف هذا القرار إذا قدم العضو في الجلسة التالية اعتذاراً كتابياً عما بدر منه.

المـــادة ٥٥

إذا اختل النظام في الجلسة ولم يتمكن الرئيس من إعادته، أعلن عزمه على وقف الجلسة، فإن لم يعد النظام جاز له وقفها لمدة لا تجاوز نصف ساعة، فإذا استمر الإخلال بالنظام، بعد إعادة الجلسة، جاز للرئيس تأجيلها مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام.

المـــادة ٥٦

للرئيس أن يرفع الجلسة مؤقتاً للاستراحة مدة لا تجاوز نصف ساعة.

المـــادة ٥٧

يجوز للمجلس بعد مناقشة مسألة ما أن يؤجل النظر فيها إلى جلسة تالية لاستيفاء بعض البيانات أو إحالتها إلى إحدى اللجان لفحصها وتقديم تقرير عنها.

المـــادة ٥٨

يجوز للمجلس أن يطلب بواسطة رئيسه، وعن طريق الوزير المختص، الاستعانة بواحد أو أكثر من خبراء الحكومة أو موظفيها لتقديم ما لديهم من معلومات أو آراء فنية، وله أن يطلب من مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين إمداده بالبيانات التي يراها لازمة لبحث الموضوعات المعروضة عليه، وأن يطلب حضور الوزير المختص لبحث المسائل المطروحة أمامه، وفي جميع الأحوال لا يكون للوزير أو من يصطحبه معه أو ينيبه عنه أو الخبراء أو الموظفين صوت في المداولات، وإنما تثبت آراؤهم في محضر الجلسة، ويستجاب إليهم كلما طلبوا الكلام.

المـــادة ٥٩

بعد فراغ المجلس من بحث المسائل المدرجة بجدول الأعمال، يعلن الرئيس انتهاء الجلسة، ويجوز للرئيس أن يدعو المجلس للانعقاد قبل الجلسة المحددة إذا طرأ ما يدعو لذلك، أو بناء على طلب الحكومة.

الفصل الثالث

محاضر الجلسات

المـادة ٦٠

يحرر محضر لكل جلسة من جلسات مجلس الشورى يثبت فيه ما يلي:

١ - مكان الجلسة وتاريخها وموعد افتتاحها واسم رئيسها.

٢ -أسماء الأعضاء الحاضرين، والمعتذرين عن الحضور، والغائبين عن الجلسة الماضية دون إذن أو إخطار، وطالبي الإجازات.

٣ - تكامل النصاب القانوني للحضور.

٤ - المناقشات التي دارت في الجلسة، أو ملخص وافٍ لها قدر الإمكان.

٥ - نصوص التوصيات والرغبات التي يصدرها المجلس، مع بيان عدد أصوات الموافقين والمعارضين والممتنعين عن إبداء الراي.

٦ - ما قد يحدث أثناء الجلسة من لفت نظر أو إنذارات أو تنبيهات أو غيرها وما يتقرر بشأن كل حالة.

٧ - تأجيل الجلسة وإنهاؤها.

ويوزع محضر كل جلسة على أعضاء المجلس فور الانتهاء من إعداده وقبل موعد انعقاد الجلسة التالية بوقت كافٍ قدر الإمكان.

المـادة ٦١

عند النظر في التصديق على محضر الجلسة السابقة، يجوز لكل عضو حضر تلك الجلسة أن يطلب إجراء أي تصحيح فيه، وإذا وافق المجلس على إجرائه أثبت ذلك من محضر الجلسة التي طلب فيها التصحيح، ويصحح المحضر السابق. ولا يجوز إجراء أي تصحيح في المحضر بعد التصديق عليه، ويتم التصديق على محضر الجلسة الختامية لدور الانعقاد من مكتب المجلس، ويوقع رئيس المجلس والسكرتير العام على محاضر الجلسات بعد التصديق عليها، ثم تحفظ في سجلات المجلس.

المـــادة ٦٢

يجوز للرئيس، قبل التصديق على المحضر أن يأمر بحذف أي كلام يصدر من أحد الأعضاء خلافاً لأحكام هذه اللائحة، وعند الاعتراض يطرح الأمر على المجلس للبت فيه دون مناقشة.

الباب الرابع

أعمال المجلس وقواعد ممارستها

المـادة ٦٣

مع مراعاة أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل، يختص مجلس الشورى بما يلي:

١ - مناقشة ما يلي:

(ا) مشروعات القوانين، والمراسيم بقوانين، التي تحال إليه من مجلس الوزراء.

(ب) السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية، والاقتصادية، والإدارية، التي تحال إليه من مجلس الوزراء.

(ج) شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية بوجه عام، سواء نظرها من تلقاء نفسه أو أحيلت إليه من مجلس الوزراء.

(د) مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة.

(هـ) مشروع ميزانية المجلس وحسابه الختامي.

٢ - متابعة أنشطة الدولة وإنجازاتها في شأن جميع المسائل التي أحيلت إليه من مجلس الوزراء، وكذلك جميع المسائل المتعلقة بالمجالات الاجتماعية والثقافية، سواء أكانت هذه المسائل قد أحيلت إليه من مجلس الوزراء أم نظرها من تلقاء نفسه.

٣ - توجيه الأسئلة للوزراء بقصد استيضاح أمر معين يتعلق بشأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه.

٤ - طلب البيانات عن المسائل الداخلة في اختصاصه من مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة، ومن الوزير المختص بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاص وزارته.

٥ - تقديم التوصيات وإبداء الرغبات في المسائل المشار إليها في الفقرات السابقة.

ويتبع المجلس في مناقشاته والتصويت عليها وممارسة باقي أعماله القواعد المبينة في الفصول التالية.

الفصل الأول

مشروعات القوانين

المـــادة ٦٤

يعرض الرئيس على المجلس مشروعات القوانين المقدمة من مجلس الوزراء للنظر في إحالتها إلى اللجنـة أو اللجان المختصة، وفي حالات الاستعجال يتبع المجلس في نظر مشروع القانون المعروض عليه أحكام المـــادة (١١٦) من هذه اللائحة.

المـــادة ٦٥

إذا رأت إحدى اللجان المحال إليها مشروع القانون التوصية بإجراء تعديلات فيه، جاز لها قبل رفع تقريرها إلى المجلس إحالته إلى لجنة الشؤون القانونية والتشريعية لإبداء رأيها في التعديلات المطلوبة، وتشير اللجنة الأصلية في تقريرها إلى رأي لجنة الشؤون القانونية والتشريعية.

المـــادة ٦٦

تجري مناقشة مشروعات القوانين في مداولتين، وتبدأ المداولة الأولى بتلاوة المشروع الأصلي ومذكرته الإيضاحية إن وجدت وتقرير اللجنة المختصة وما يتضمنه من توصيات، ثم تعطي الكلمة لبحث المشروع بصفة عامة لمقرر اللجنة، فالوزير أو من ينوب عنه عند وجوده، فالأعضاء، ولا يجوز لأي من هؤلاء الكلام في المبادئ العامة للمشروع أكثر من مرتين إلا بإذن المجلس، فإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، انتقل إلى مناقشة مواده مادةً مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها، ثم يؤخذ الرأي على كل مادة، ثم على المشروع في مجموعه إتماماً للمداولة الأولى.

المـــادة ٦٧

لكل عضو عند نظر مشروع القانون اقتراح تعديل أحكامه من الناحية الموضوعية، سواء بالإضافة أو الحذف أو التبديل، وعندئذ يجب تقديم التعديل كتابة قبل الجلسة المحددة لنظر المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل، كما يجب أن يكون التعديل المقترح محدداً ومصوغاً في عبارات واضحة.

ومع ذلك يجوز بموافقة المجلس النظر في التعديل الذي يقدم قبل الجلسة مباشرة أو أثناء انعقادها، ويصدر المجلس قراره فيه بعد سماع إيضاحات مقدم الاقتراح دون مناقشة. وللمجلس أن يحيل ما يوصي به من تعديلات إلى لجنة الشؤون القانونية والتشريعية لإبداء رأيها فيها طبقاً لأحكام هذه المادة ، وتقتصر مناقشة المشروع بعد ذلك على الأحكام الموضوعية للمواد الأصلية والتعديلات المقترحة والتنسيق بينها.

المادة ٦٨

في جميع الأحوال، تخطر اللجنة المختصة بالتعديلات التي يقترحها الأعضاء قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع أمام المجلس، ويبين المقرر رأي اللجنة فيها أثناء المناقشة في الجلسة. ويجوز للحكومة ولمقرر اللجنة طلب إحالة التعديل المقترح إلى اللجنة المختصة، ويتعين على الرئيس إجابة هذا الطلب إذا لم يكن اقتراح التعديل قد عرض على تلك اللجنة من قبل.

المادة ٦٩

بعد الانتهاء من مناقشة كل مادة والتعديلات المقترحة بشأنها، يؤخذ الرأي على التعديلات أولاً، ويبدأ الرئيس بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي على المادة في مجموعها.

المادة ٧٠

إذا أوصى المجلس بإجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها، فله أن يعود لمناقشة تلك المادة. كما يجوز للمجلس، سواء بناء على طلب الحكومة أو اللجنة المختصة أو خمسة أعضاء على الأقل، أن يقرر إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا أبديت لذلك أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع.

المادة ٧١

إذا كان للتعديل المقترح تأثير على باقي مواد مشروع القانون المعروض، أجل الرئيس نظره كله حتى تنتهي اللجنة من بحثه، وإلا كان للمجلس أن يستمر في مناقشة باقي المواد.

المادة ٧٢

لكل من تقدم باقتراح تعديل أن يسترده أو أن يتنازل عنه في أي وقت ولو كان ذلك أثناء

مناقشته أو نظره أمام اللجان، وفي هذه الحالة يسقط التعديل المقترح ويعدّ كأن لم يكن، ولا يستمر المجلس في نظره إلا إذا طلبت الحكومة ذلك أو تبناه أحد الأعضاء، ويسري هذا الحكم على العضو الذي تزول عضويته لأي سبب من الأسباب.

المـادة ٧٣

بعد انتهاء المداولة الأولى، تبدأ المداولة الثانية، ولا يجوز أن تقل المدة الفاصلة بينهما في غير أحوال الاستعجال عن أربعة أيام على الأقل، إلا إذا قرر المجلس غير ذلك بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. ويجب أن تقتصر المداولة الثانية على مناقشة التعديلات التي يقترحها الأعضاء كتابة على المشروع الذي أقره المجلس في المداولة الأولى، ثم يجري التصويت عليه نهائياً.

الفصل الثاني

المراسيم بقوانين

المـادة ٧٤

يحيل رئيس المجلس المراسيم بقوانين التي تصدر طبقاً لأحكام المادة (٢٧) من النظام الأساسي المؤقت المعدل إلى اللجنة أو اللجان المختصة لاستشارتها فيها، ويكون لها في المجلس وفي اللجان صفة الاستعجال.

المـادة ٧٥

لا تقبل اقتراحات التعديل عند استشارة اللجان أو المجلس في المراسيم بقوانين.

الفصل الثالث

المعاهدات

المـادة ٧٦

يبلغ الأمير المعاهدات مجلس الشورى، ويعرضها الرئيس على المجلس لإحاطته علماً بها وفقاً لحكم المادة (٢٤) من النظام الأساسي المؤقت المعدل.

المـــادة ٧٧

لا تقبل في المجلس أو اللجان اقتراحات التعديل أو التوصيات بشأن المعاهدات المشار إليها في المـــادة السابقة.

الفصل الرابع

ميزانية المشروعات الرئيسية

المـــادة ٧٨

يعرض الرئيس على المجلس مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية، ثم يحيله إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية فور عرضه مباشرة دون مناقشة، ويكون لهذا المشروع في المجلس وفي اللجان صفة الاستعجال.

المـــادة ٧٩

تقدم لجنة الشؤون المالية والاقتصادية للمجلس تقريراً يتضمن عرضاً عاماً للأسس التي يقوم عليها المشروع وبياناً مناسباً عن كل قسم من أقسامه، مع التنويه بالملاحظات والاقتراحات التي يقدمها بشأنه أحد أعضاء المجلس أو اللجنة.

المـــادة ٨٠

على من يريد الكلام في موضوع خاص بقسم من أقسام المشروع المعروض أن يقيد اسمه بعد توزيع التقرير عنه وقبل المناقشة فيه، ما لم يأذن المجلس بغير ذلك، وعلى طالب الكلام أن يحدد المسائل التي يريد بحثها، وتقصر المناقشة في المجلس على الموضوعات التي يثيرها طالبو الكلام.

الفصل الخامس

ميزانية المجلس وحسابه الختامي

المـــادة ٨١

تعد السكرتارية العامة لمجلس الشورى مشروع ميزانيته السنوية وتعرضه على الرئيس، الذي يحيله إلى مكتب المجلس للنظر فيه، ثم إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس لمناقشته وإقراره.

المـــادة ٨٢

يحيل المجلس مشروع ميزانيته بعد إقراره إلى وزارة المالية والبترول، وإذا لم يكن منعقداً تتم الإحالة بقرار من مكتب المجلس، وفي هذه الحالة يجب عرض المشروع على المجلس في أول اجتماع تالٍ لصدور قرار الإحالة.

المـــادة ٨٣

بعد نهاية السنة المالية، تعد السكرتارية العامة للمجلس مشروع حسابه الختامي، وتقوم بعرضه على الرئيس لإحالته إلى مكتب المجلس للنظر فيه، ثم إحالته إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس لمناقشته وإقراره.

الفصـــل الســـادس

الرغبات

المـــادة ٨٤

لمجلس الشورى إبداء رغبات للحكومة في المسائل التي يدخل نظرها في اختصاصه ابتداء، وهي المسائل الخاصة بالشؤون الاجتماعية والثقافية، كلما قدر المجلس من تلقاء نفسه أن المصلحة العامة تقتضي ذلك ودون حاجة لعرضها عليه من جانب الحكومة.

المـــادة ٨٥

لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى حق اقتراح الرغبات في المسائل المشار إليها في المادة السابقة، وتقدم هذه الاقتراحات كتابة إلى رئيس المجلس مشفوعة ببيان أسبابها. ويجوز للرئيس في أحوال الاستعجال عرض الاقتراح برغبة على المجلس مباشرة دون إحالته إلى اللجنة المختصة، أو إحالته إلى تلك اللجنة لدراسته وتقديم تقرير عنه، مع إخطار المجلس بذلك في أول جلسة تالية.

المـــادة ٨٦

إذا رأى الرئيس أن الاقتراح برغبة المقدم من أحد الأعضاء ليس من اختصاص المجلس، كان له بموافقة مكتب المجلس عدم عرضه عليه، وأن ينبه على مقدمه بعدم التكلم فيه، وإذا اعترض العضو على ذلك وجب طرح اعتراضه على المجلس للبت فيه دون مناقشة. ويجوز للرئيس، بموافقة

مكتب المجلس، استبعاد كل اقتراح برغبة يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصلحة العليا للبلاد.

المـادة ٨٧

يسقط الاقتراح برغبة باسترداده أو التنازل عنه أو زوال عضوية مقدمه لأي سبب من الأسباب، وفي هذه الأحوال تسري على الاقتراح برغبة أحكام المـادة (٧٢) من هذه اللائحة.

المـادة ٨٨

في حالة رفض الاقتراح برغبة المقدم من أحد الأعضاء، لا يجوز إعادة تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته قبل مضي أربعة أشهر على صدور قرار المجلس برفضه. ويسري هذا الحكم في حالة استرداد الاقتراح برغبة أو التنازل عنه.

الفصـل السـابع

الأسـئلة

المـادة ٨٩

لأعضاء مجلس الشورى حق توجيه الأسئلة للوزراء، ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ولوزير واحد. ويقصد بالسؤال في تطبيق أحكام هذه اللائحة، استفهام العضو عن أمر يجهله أو عن واقعة وصلت إلى علمه للتحقق من حصولها أو عدم حصولها، وذلك في أي شان من الشؤون الداخلة في اختصاص المجلس.

المـادة ٩٠

يقدم السؤال مكتوباً بوضوح وإيجاز موقعاً من مقدمه، ويجب أن يقتصر على الأمور المراد الاستفهام عنها دون إبداء آراء أو تعليقات عليها، وألا يتضمن عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضرار بالمصالح العليا في البلاد، كما يجب ألا ينطوي على تدخل في أعمال السلطة التنفيذية أو القضاء، وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة أو أمر من الأمور ذات الطابع الشخصي.

المـــادة ٩١

إذا لم تتوافر في السؤال الشروط المنصوص عليها في المـــادة السابقة، كلها أو بعضها، جاز للرئيس بموافقة مكتب المجلس استبعاده، وإذا اعترض العضو على ذلك وجب طرح اعتراضه على المجلس للبت فيه دون مناقشة.

المـــادة ٩٢

مع مراعاة أحكام المـــادة السابقة، يبلغ الرئيس السؤال المقدم من أحد الأعضاء إلى الوزير المختص فور تقديمه، ويدرج في جدول أعمال جلسة تالية ليوم إبلاغه الوزير بمدة أسبوعين على الأقل، ومع ذلك يكون للوزير الإجابة على سؤال موجه إليه في أول جلسة تالية لإبلاغه إياه، ويخطر الوزير رئيس المجلس بذلك، وفي كل الحالات يخطر العضو مقدم السؤال قبل الجلسة بوقت كافٍ. ويخصص الرئيس نصف ساعة للأسئلة والإجابة عليها بعد الانتهاء من تلاوة الأوراق والرسائل الواردة، فإذا بقي شيء منها بعد انتهاء الوقت المخصص لها، أدرج في جدول أعمال الجلسة التالية ما لم يقرر المجلس غير ذلك.

المـــادة ٩٣

يجيب الوزير على السؤال في الجلسة المحددة لنظره، وله أن يطلب تأجيل الإجابة لمدة لا تجاوز أسبوعين فيجاب إلى طلبه. وللوزير أن يودع الإجابة كتابة في السكرتارية العامة للمجلس لإطلاع الأعضاء عليها، ويثبت ذلك في محضر الجلسة، وله أن ينيب عنه في إبدائها أمام المجلس أحد كبار موظفي وزارته.

المـــادة ٩٤

لموجه السؤال دون غيره حق التعقيب على الإجابة، ويكون التعقيب موجزاً ولمرة واحدة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب.

المـــادة ٩٥

ينتهي أثر السؤال بالإجابة عليه، ولا يجوز تحويله إلى مناقشة عامة أو إصدار قرار في شأنه من المجلس.

المـــادة ٩٦

يسقط السؤال في الأحوال التالية:

١ -إذا استرده العضو السائل أو تنازل عنه أو انتهت عضويته، وفي هذه الحالة يعدّ السؤال كأن لم يكن، ولا يستمر المجلس في نظره إلا إذا طلبت الحكومة ذلك أو تبناه أحد الأعضاء.

٢ -إذا غاب العضو السائل عن الجلسة المحددة للإجابة، ما لم ير الوزير المختص إبداء الإجابة المطلوبة رغم غياب مقدم السؤال.

٣ -إذا ترك الوزير منصبه الوزاري.

٤ -إذا انتهى دور الانعقاد.

المـــادة ٩٧

لا تسري الأحكام السابقة الخاصة بتنظيم الأسئلة والإجابة عليها على ما يوجه منها إلى الوزير المختص أثناء حضوره مناقشة موضوع معروض على المجلس، وللأعضاء أن يوجهوها في الجلسة شفوياً.

الفصل الثامن

طلبـات المنـاقشـــــة

المـــادة ٩٨

يجوز بناء على طلب كتابي موقع من خمسة أعضاء على الأقل وبموافقة المجلس طرح أحد الموضوعات العامة التي تدخل في اختصاص المجلس للمناقشة وتبادل الرأي فيه مع الوزير المختص، ويكون لسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة، وللمجلس أن يصدر في شأنه، من الناحية الموضوعية، ما يراه من توصيات أو رغبات.

المـــادة ٩٩

يبلغ الرئيس طلب المناقشة، فور موافقة المجلس عليه، الوزير المختص الذي يدعى للمشاركة فيها، ويدرج الموضوع في جدول أعمال جلسة يكون موعدها لاحقاً لتاريخ إرسال الدعوة بمدة أسبوع على الأقل، وللوزير المختص أن يطلب تأجيل نظره لمدة أسبوعين.

المـــادة ١٠٠

يسقط طلب المناقشة باسترداده أو التنازل عنه من مقدميه كلهم أو بعضهم أو زوال عضويتهم أو تغيبهم كلهم أو بعضهم عن الجلسة المحددة لنظره، وفي هذه الأحوال لا يستمر المجلس في نظره إلا إذا طلبت الحكومة ذلك أو تبناه خمسة أعضاء ووافق المجلس.

الفصل التاسع

التصويت

المـــادة ١٠١

لا تكون اجتماعات المجلس صحيحة إلا بحضور أغلبية الأعضاء. وفي غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، يصدر المجلس توصياته ورغباته ونتائج مداولاته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. ويقصد بالأغلبية المطلقة في تطبيق أحكام هذه اللائحة نصف عدد الحاضرين زائداً واحداً فأكثر، وبالأغلبية النسبية زيادة عدد الأصوات في جانب عنها في الجانب الآخر، أياً كان مقدار تلك الزيادة.

المـــادة ١٠٢

يجب على كل عضو إبداء رأيه في كل موضوع يعرض لأخذ الرأي فيه، ولا يجوز الامتناع عن إعطاء الراي إلا لأسباب يبديها بعد انتهاء التصويت وقبل إعلان النتيجة.

المـــادة ١٠٣

لا يعد الممتنعون عن التصويت من الموافقين على الموضوع أو الرافضين له، وتستبعد أصواتهم من حساب الأغلبية. وإذا تبين أن عدد الأعضاء الآخرين الذين أعطوا أصواتهم يقل عن الأغلبية اللازمة، أجل التصويت على الموضوع المعروض إلى جلسة أخرى يحددها الرئيس، وفي الجلسة الثانية يعدّ القرار مرفوضاً إذا لم يحصل على أغلبية أصوات الحاضرين.

المـــادة ١٠٤

إذا قدم اقتراح ثم عدل مرة أو أكثر بعد تقديمه، صوت المجلس أولاً على الاقتراح في شكله المعدل الأخير، فإذا لم يفز بالأغلبية المطلوبة، صوت المجلس على الاقتراح المعدل السابق له، وهكذا حتى يتم التصويت على الاقتراح الأصلي إن لم يفز أي من الاقتراحات المعدلة بموافقة الأغلبية.

المـــادة ١٠٥

يكون التصويت علنياً برفع اليد، فإن لم تتبين الأغلبية على هذا النحو، أخذت الآراء بطريقة المناداة بالاسم، ويجب أخذ الرأي دائماً بالنداء على الأعضاء بأسمائهم في الأحوال التالية:

(ا) مشروعات القوانين، والمراسيم بقوانين.

(ب) الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة.

(ج) إذا طلبت ذلك الحكومة، أو الوزير المختص، أو الرئيس، أو خمسة أعضاء على الأقل.

ويجوز بموافقة المجلس جعل التصويت سرياً بناء على طلب أي ممن ذكروا في البند (ج) من هذه المـــادة، وفي جميع الأحوال يكون إدلاء الرئيس بصوته بعد تصويت سائر الأعضاء.

المـــادة ١٠٦

لا تجوز المناقشة أو إبداء رأي جديد أثناء التصويت، وعقب الانتهاء من أخذ الآراء يعلن الرئيس النتيجة دون تعليق.

الباب الخامس

السـكرتارية العـامة

المـادة ١٠٧

تشكل السكرتارية العامة لمجلس الشورى من سكرتير عام تكون له الرئاسة، وعدد كافٍ من الموظفين الفنيين والكتبة ذوي الكفاية، وتضم الأقسام التالية:

١ - قسم الشؤون الفنية.

٢ - قسم التحرير والترجمة.

٣ - قسم الإعلام والعلاقات العامة.

٤ - قسم الشؤون المالية والإدارية.

المـادة ١٠٨

تصدر بترشيح السكرتير العام، وسائر موظفي السكرتارية العامة، توصية من رئيس مجلس الشورى بعد موافقة مكتب المجلس. وتسري على موظفي المجلس وعماله، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللائحة، الأحكام المقررة في قانون الوظائف العامة المدنية ولائحته التنفيذية، وأحكام القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٠ بتحديد السلطة التي تتولى التعيين والعزل في الوظائف العامة، ويكون لرئيس المجلس بالنسبة لهذه الأحكام ما للوزير من اختصاص.

المـادة ١٠٩

يتولى السكرتير العام الاختصاصات التي تخولها له هذه اللائحة، وعلى وجه الخصوص الصلاحيات الآتية:

١ - الإشراف على جميع أقسام السكرتارية العامة، وتوزيع العمل بينها، ورقابة أداء كل منها لواجباته، ويعرض مديرو الأقسام نتائج أعمالها عليه، تمهيداً لرفعها إلى مكتب المجلس.

٢ - حضور جلسات مجلس الشورى واللجان، دون أن يكون له حق الاشتراك في التصويت، ويجوز بموافقة المجلس أو اللجان أن يحضر جلساتهما السرية.

٣ - ممارسة الصلاحيات المخولة قانوناً لمدير الإدارة بالنسبة لشؤون السكرتارية العامة وموظفيها وعمالها.

٤ - أية اختصاصات أخرى تحال إليه من المجلس أو الرئيس أو مكتب المجلس.

المـــادة ١١٠

يجوز تعيين سكرتير عام مساعد لمعاونة السكرتير العام في أداء واجباته، ويحل محل السكرتير العام عند غيابه لأي سبب من الأسباب، وتكون له صلاحياته.

المـــادة ١١١

تتولى السكرتارية العامة لمجلس الشورى، بواسطة أقسامها، الأعمال الفنية والإدارية والمالية المقررة في هذه اللائحة، على الوجه المبين في المواد التالية.

المـــادة ١١٢

يختص قسم الشؤون الفنية بما يلي:

١ -إعداد مشروع جدول أعمال لكل جلسة من جلسات المجلس، وما يلحق به من بيانات إيضاحية وأبحاث قانونية.

٢ -إعداد مشروعات التوصيات والرغبات التي يتخذها المجلس ورفعها للرئيس عن طريق السكرتير العام لعرضها على المجلس لإقرار نصها النهائي.

٣- القيام بأعمال السكرتارية الفنية للجان التابعة للمجلس.

٤ -إعداد مشروعات محاضر جلسات المجلس ومحاضر لجانه.

٥ -الإشراف على مكتبة المجلس وتزويدها بالمراجع الضرورية.

٦ -أية اختصاصات أخرى يعهد بها إليه من المجلس أو الرئيس أو مكتب المجلس.

المـــادة ١١٣

يختص قسم التحرير والترجمة بما يلي:

١ -إعداد مشروعات المكاتبات التي تتطلبها ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته.

٢ - القيام بأعمال الترجمة التي يكلف بها، من اللغة العربية وإليها.

المـــادة ١١٤

يختص قسم الإعلام والعلاقات العامة بما يلي:

١ - الاتصال بوسائل الإعلام المختلفة، وتزويدها بأخبار المجلس للتعريف بأعماله ونشاطاته.

٢ - اتخاذ التدابير اللازمة لضيافة الوفود الزائرة لمجلس الشورى وتنظيم الحفلات.

٣ - إطلاع الوفود الزائرة للمجلس على نشاطات الدولة وإنجازاتها.

المـــادة ١١٥

يختص قسم الشؤون المالية والإدارية بما يلي:

١ -إعداد مشروع الميزانية السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامي.

٢ - مسك حسابات المجلس.

٣ -إعداد البيانات المالية الخاصة بمكافأة أعضاء المجلس.

٤ - الاضطلاع بجميع الشؤون المالية والإداريـة الخاصة بموظفي السكرتارية العامة وفقاً للقوانين واللوائح المنظمة للوظائف العامة المدنية.

٥ - حفظ الوثائق والسجلات الخاصة بالمجلس.

٦ - تسلم البريد وتصديره، وقيد المكاتبات الواردة والصادرة، وضبط حركة الملفات.

٧ - القيام بأعمال المشتريات وفقاً للقانون.

الباب السادس

أحـــكام عـــامة

المـادة ١١٦

مع مراعاة أحكام المادتين (٣٩)، (٤٠) من هذه اللائحة، يتم بحث الموضوعات المستعجلة قبل غيرها في المجلس واللجان، ولا تسري عليها المواعيد المقررة في هذه اللائحة. وللمجلس أن يقرر مناقشة الموضوعات المستعجلة في الجلسة ذاتها مباشرة ودون إحالتها إلى اللجان المختصة إلا إذا اقتضى الأمر ذلك، وفي هذه الحالة تقدم اللجنة المختصة تقريرها إلى المجلس فوراً كتابة أو شفوياً. وإذا كان الموضوع المستعجل مشروع قانون، قرر المجلس إجراء المداولة الثانية فيه فور انتهاء المداولة الأولى، وتراعى في المداولة الثانية الأحكام المقررة في المـادة (٧٣)من هذه اللائحة. ويعدّ الموضوع مستعجلاً إذا طلب ذلك مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس الشورى، أو اللجنة المختصة، أو قدم طلب كتابي بذلك موقع عليه من خمسة أعضاء على الأقل. ولا تخل أحكام هذه المـادة بأي حكم خاص بحالة من حالات الاستعجال المنصوص عليها في هذه اللائحة.

المـادة ١١٧

حرية التعبير عن الرأي مكفولة لأعضاء مجلس الشورى داخل المجلس ولجانه، وذلك في الحدود المنصوص عليها في المـادة (٥١) من النظام الأساسي المؤقت المعدل.

المـادة ١١٨

يجوز لمجلس الشورى التوصية بتعديل أحكام هذه اللائحة بناء على اقتراح مقدم من أغلبية أعضائه، ويحيل المجلس هذا الاقتراح إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عنه، ثم يعرض على المجلس لمناقشته والتصويت عليه، ويسقط الاقتراح إذا لم يفز بأغلبية ثلثي الأعضاء، ويلزم لنفاذ التعديل أن يصدر به قانون.

المراجـــع

أولاً- الـــكتب:

- إبراهيم شيحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية، ١٩٨٢.
- أحمد شلق وآخرون، تطور قطر السياسي من نشأة الإمارة إلى استقلال الدولة، مطابع رينودا الحديثة، قطر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٥.
- أحمد عطية عبد الله، القاموس السياسي، القاهرة، ١٩٦٨.
- إسماعيل مرزه، القانون الدستوري، دار صادر، لبنان، ١٩٦٦.
- مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، الطبعة الثانية، دار الملاك، ٢٠٠٤.
- رعد الجده وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ١٩٩٠. التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.
- رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، ١٩٧٢.
- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
- سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف في الإسكندرية، ١٩٧٤.
- سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٤٦.
- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٩٩٤.
- طعيمة الجرف، القانون الدستوري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٤.
- عبد الحميد متولي، المفصل في القانون الدستوري، الجزء الأول، الإسكندرية، ١٩٥٢.
- عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨.
- عبد الفتاح ساير داير، القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٥٩.
- عبد العزيز المنصور، التطور السياسي القطري ١٩٦٨-١٩١٦، الطبعة الأولى، الكويت، ١٩٧٥.
- عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستوري العامة، القاهرة، ١٩٥٦. الاتجاهات الدستورية الحديثة، دار الفكر الحديث، القاهرة، ١٩٦٣.

- فؤاد العطار، النظم السياسية، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦.
- محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٥.
- محمد زهير جرانه، مذكرات في القانون الدستوري، بغداد، ١٩٣٦.
- محمد شريف الشيباني، إمارة قطر العربية بين الماضي والحاضر، دار الثقافة، بيروت، ١٩٧٥.
- محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، بغداد، ١٩٦٨.
- محمد كامل ليله، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧.
- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٦.
- منذر الشاوي، النظرية العامة في القانون الدستوري، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ١٩٩٩.
- وحيد رأفت ووايت إبراهيم، القاهرة، ١٩٣٧.
- يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧١.
- يوسف عبيدان، المؤسسات السياسية في دولة قطر، بيروت، ١٩٧٩.

ثانياً- النصوص الدستورية والقانونية:

- النظام الأساسي المؤقت ١٩٧٠.
- النظام الأساسي المؤقت المعدل ١٩٧٢.
- الدستور الدائم.
- المذكرة التفسيرية لتفسير بعض مواد النظام الأساسي المؤقت ١٩٧٠.
- المذكرة التفسيرية للدستور الدائم.
- قانون رقم (٩) لسنة ١٩٧٠ بتنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى.
- قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون السلطة القضائية.
- قانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦ بشأن حكم الدولة ووراثته.
- قانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الدستورية.

- قانون رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الأحكام العرفية.
- قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى ١٩٧٩.

ثالثاً- الجريدة الرسمية:

العدد الثالث (١٩٦٤)، السادس (١٩٧٠)، الثامن (١٩٧٠)، الخامس (١٩٧٢)، الخامس (١٩٧٣)، الرابع (١٩٧٥)، الخامس (١٩٧٩) ، الثامن (١٩٧٩)، الثاني عشر (١٩٧٩)، الثاني عشر (١٩٩٥)، الخامس (١٩٩٦)، الحادي عشر (١٩٩٦)، الثالث عشر (١٩٩٦)، الثامن (١٩٩٧)، السابع (٢٠٠٣)، السادس (٢٠٠٥)، السابع (٢٠٠٣)، الثاني عشر (٢٠٠٥)، الثامن (٢٠٠٦)، السادس (٢٠٠٧).

رابعاً- الدوريات والوثائق:

- مجموعة قوانين قطر ١٩٦١-١٩٧٥، المجلدات: الأول والثاني والثالث، إدارة الشؤون القانونية، وزارة العدل.
- مجموعة خطب صاحب السمو أمير دولة قطر (١٩٧١-١٩٨١).
- وثائق التاريخ القطري، تقديم أحمد العناني، الدوحة، ١٩٧١.
- كتاب الوطن، الطبعة الأولى، الصادر عن جريدة الوطن القطرية ٢٠٠٣.

المؤلف في سطور

- أ. د. رعد ناجـي مصطفى الجده، من مواليد بغداد عام ١٩٥٠م.

- **الشهادات :**

- بكالوريوس قانون، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ١٩٧٢م.
- دكتوراه الحلقة الثالثة في القانون، جامعة نيس (فرنسا)، ١٩٨١م.
- دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة نيس (فرنسا)، ١٩٨٤م.

- **السيرة الوظيفية والعلمية:**

- مدرس القانون الدستوري في كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٤م.
- عضو مجلس كلية القانون والسياسة (١٩٨٥ - ١٩٨٦م).
- محاضر في القانون الدستوري، كلية الشرطة العراقية (١٩٨٥ - ١٩٨٦م).
- مدرس القانون الدستوري، كلية النهرين للحقوق (١٩٨٧ - ١٩٨٨م).
- عميد كلية التراث الجامعة (١٩٩٠ - ٢٠٠٢م).
- محاضر في الدراسات العليا لمادة القانون الدستوري، كلية القانون، جامعة بغداد (١٩٩٦ - ٢٠٠٥م).
- أستاذ القانون الدستوري (٢٠٠٢ - ٢٠٠٦م).
- خبير قانوني في مجلس الشورى القطري، ٢٠٠٧م.

- **الكتب:**

١. النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق (تأليف مشترك)، جامعة بغداد ١٩٩٠.
٢. التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨.
٣. التشريعات الانتخابية في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٠.
٤. دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، بغداد، ٢٠٠١.
٥. تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢.
٦. التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.

٧. حقوق الإنسان والطفل والديمقراطية (تأليف مشترك)، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق، ٢٠٠٩.

- **البحـــوث:**

١. نحو التحول إلى الانتخاب الفردي، دراسة مقدمة إلى المجلس الوطني العراقي ١٩٨٧ (بحث غير منشور).
٢. الديمقراطية في العراق، وثائق ومؤسسات، بحث نشر في مجلة المعهد العالي لضباط الشرطة ١٩٨٩.
٣. المرأة والانتخابات، دراسة نشرت في وثائق الاتحاد العام لنساء العراق ١٩٩٥.
٤. مفهوم أعمال السيادة في التشريع العراقي، دراسة مقدمة إلى القضاء البريطاني ١٩٩٠ (بحث غير منشور).
٥. نظام المجلسين في مشروع دستور العراق، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد ٢٨ لسنة ٢٠٠٠.
٦. الاستثمار في التشريعات العراقية، بحث ألقي في المؤتمر العلمي لجامعة الكسلك في لبنان عام ٢٠٠٠.
٧. الانتخابات بين النظرية والتطبيق، بحث ألقي على طلبة الدراسات العليا في قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة بغداد (٢٠٠٢ - ٢٠٠٤).
٨. دور البرلمانات في حل النزاعات الوطنية، بحث ألقي في ندوة U.N.D.P التي نظمتها الأمم المتحدة، بيروت ٢٠٠٥.
٩. دور البرلمان الإلكتروني في تقييم ورقابة أعضاء المجالس النيابية، بحث ألقي في الملتقى العربي الثاني لإدارة المجالس الوطنية الذي أقامته المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٦.

- **النشاطات العلمية:**

١. مشرف على العديد من رسائل الدكتوراه والماجستير والدبلوم في مجال القانون.
٢. رئيس وعضو العديد من لجان مناقشة الرسائل الجامعية في مجال القانون.
٣. عضو اللجنة الفنية لإعداد مشروع دستور العراق لعام ١٩٩٠م.
٤. خبير منتدب من قبل الحكومة العراقية أمام القضاء البريطاني ١٩٩٠م.

محتويات الكتاب **صفحة**

تقديم ٥

المقدمة ٧

الباب الأول

المبادئ الدستورية العامة

الفصل الأول

القانون الدستوري ١١

المبحث الأول

مفهوم القانون الدستوري وطبيعة قواعده ١١

المطلب الأول / مفهوم القانون الدستوري ١١

أولاً - المعيار اللغوي ١٢

ثانياً - المعيار التاريخي ١٢

ثالثاً - المعيار الشكلي ١٢

رابعاً - المعيار الموضوعي ١٣

المطلب الثاني / طبيعة القانون الدستوري ١٣

المبحث الثاني

علاقة القانون الدستوري بفروع القانون العام ١٧

المطلب الأول / علاقة القانون الدستوري بالقانون الدولي العام ١٨

المطلب الثاني / علاقة القانون الدستوري بالقانون الإداري ١٩

المطلب الثالث / علاقة القانون الدستوري بالقانون المالي ٢٠

المطلب الرابع / علاقة القانون الدستوري بالقانون الجنائي ٢٠

الفصل الثاني

الدستور، تعريفه ومحتواه وتفسيره ٢١

المبحث الأول

تعريف الدستور ٢١

المبحث الثاني

محتوى الدستور ٢٣

المبحث الثالث

تفسير الدستور ٢٦

المطلب الأول / مصادر تفسير الدستور ٢٦

أولاً – القضاء ٢٦

ثانياً – الفقه ٢٧

ثالثاً – المشرع ٢٧

المطلب الثاني / وسائل تفسير القواعد الدستورية ٢٨

أولاً – الوسائل الداخلية في التفسير ٢٩

ثانياً - الوسائل الخارجية في التفسير ٢٩

الفصل الثالث

طرق إقامة الدساتير وأنواعها ٣١

المبحث الأول / طرق إقامة الدساتير ٣١

المطلب الأول / الطرق غير الديمقراطية ٣٢

أولاً– المنحة ٣٢

ثانياً – العقد ٣٣

المطلب الثاني / الطرق الديمقراطية ٣٤

أولاً– الجمعية التأسيسية ٣٤

ثانياً – الاستفتاء الدستوري..... ٣٤

المبحث الثاني / أنواع الدساتير ٣٧

المطلب الأول / الدساتير من ناحية تدوينها ٣٧
أولاً– الدساتير المدونة أو المكتوبة ٣٧
ثانياً– الدساتير العرفية..... ٣٩
المطلب الثاني / الدساتير من ناحية إجراءات تعديلها..... ٤٦
أولاً– الدستور المرن ٤٦
ثانياً– الدستور الجامد ٤٦

الفصل الرابع

مبدأ سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين ٥٠

المبحث الأول

مبدأ سمو الدستور ٥٠
المطلب الأول / أنواع السمو الدستوري ٥٠
أولاً – السمو الموضوعي للدستور ٥٠
ثانياً– السمو الشكلي للدستور ٥٢
المطلب الثاني – الاستثناء من مبدأ سمو الدستور ٥٣

المبحث الثاني

الرقابة على دستورية القوانين ٥٥
المطلب الأول / الرقابة السياسية على دستورية القوانين ٥٦
المطلب الثاني / الرقابة القضائية على دستورية القوانين ٥٧
أولاً– الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء)..... ٥٧
ثانياً– الرقابة القضائية عن طريق الدفع بعدم الدستورية ٦٠
ثالثاً– مظاهر الاختلاف بين الرقابة بطريق الدعوى الأصلية وطريق الدفع ٦٢

الفصل الخامس

تعديل الدستور ٦٣

المطلب الأول / الجهات المختصة بتعديل الدستور ٦٥
أولاً – الشعب ٦٥
ثانياً – السلطة التشريعية ٦٥
ثالثاً– جمعية تأسيسية ٦٥
المطلب الثاني / مراحل تعديل الدستور ٦٦
أولاً– اقتراح التعديل ٦٦
ثانياً – إقرار التعديل ٦٦
ثالثاً – إعداد التعديل ٦٦

المبحث الثاني

تعطيل الدستور ٦٨
المطلب الأول / التعطيل الفعلي للدستور ٦٨
المطلب الثاني / التعطيل الرسمي للدستور ٦٨

المبحث الثالث

إلغاء الدستور ٧٠
المطلب الأول / الطريق العادي لإلغاء الدستور ٧٠
المطلب الثاني / الطريق غير العادي لإلغاء الدستور (الثوري) ٧١

الباب الثاني

تطورات النظام الدستوري في دولة قطر ١٩٧٠-٢٠٠٤

الفصل الأول

تأسيس دولة قطر ٧٧

الفصل الثاني

النظام الأساسي لدولة قطر ٨٣

المبحث الأول

حياة النظام الأساسي ٨٣

المطلب الأول / إقامة النظام الأساسي ٨٣

أولاً – المرحلة الأولى: إقامة النظام الأساسي المؤقت للحكم سنة ١٩٧٠..... ٨٣

ثانياً - المرحلة الثانية: إقامة النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم سنة ١٩٧٢..... ٨٥

المطلب الثاني / محتوى النظام الأساسي المؤقت المعدل..... ٨٦

المطلب الثالث / تعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل..... ٨٨

أولاً–إجراءات تعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل..... ٨٨

ثانياً– تعديلات النظام الأساسي المؤقت المعدل ٨٩

المطلب الرابع / تفسير النظام الأساسي المؤقت ٩٥

المبحث الثاني

المقومات الأساسية في النظام الأساسي المؤقت المعدل..... ١٠٠

المطلب الأول / المبادئ الجوهرية لسياسة الدولة ١٠٠

أولاً– المبادئ السياسية ١٠١

ثانياً– المبادئ الاقتصادية ١٠٢

ثالثاً– المبادئ الاجتماعية ١٠٢

رابعاً – المبادئ الثقافية ١٠٣

المطلب الثاني / الحقوق والواجبات ١٠٣

الفصل الثالث

السلطة في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل..... ١٠٥

المبحث الأول

رئيس الدولة (الأمير) ١٠٥

المبحث الثاني

مجلس الوزراء ١٠٨

المبحث الثالث

مجلس الشورى ١١٢

المطلب الأول / تكوين مجلس الشورى ١١٢

المطلب الثاني / انعقاد المجلس ١١٧

المطلب الثالث / اختصاصات المجلس ١١٨

المطلب الرابع / التنظيم الداخلي للمجلس ١١٩

المبحث الرابع

القضاء ١٢٥

الباب الثالث

التنظيم الدستوري في ظل دستور قطر الدائم لسنة ٢٠٠٤

الفصل الأول

حياة الدستور ١٢٩

المبحث الأول

إقامة الدستور الدائم ١٢٩

المبحث الثاني

تعديل الدستور الدائم وتعطيله ١٣٣

المطلب الأول/ تعديل الدستور الدائم ١٣٣

المطلب الثاني / تعطيل الدستور الدائم ١٣٦

المبحث الثالث

الرقابة على دستورية القوانين في الدستور الدائم ١٤٠

المبحث الرابع

تفسير الدستور الدائم ١٤٧

الفصل الثاني

المقومات الأساسية والحقوق والواجبات في الدستور الدائم ١٥١

المبحث الأول

المقومات الأساسية للمجتمع ١٥٢

المبحث الثاني

الحقوق و الواجبات العامة ١٥٤

الفصل الثالث

هيئات السلطة في الدستور الدائم ١٦٥

المبحث الأول

رئيس الدولة (الأمير) ١٧٠

المطلب الأول / تولي الأمير الحكم ١٧٠

المطلب الثاني / سلطات الأمير ١٧٨

المبحث الثاني

السلطة التشريعية (مجلس الشورى) ١٨٦

المطلب الأول / تكوين المجلس ١٨٧

أولاً– العضوية وشروطها ١٨٩

ثانياً– انتهاء العضوية ١٩١

ثالثاً– انعقاد المجلس ١٩٣

رابعاً– سير العمل في المجلس ١٩٤

المطلب الثاني / اختصاصات مجلس الشورى ١٩٧

أولاً– الاختصاص التشريعي ١٩٨
ثانياً– الاختصاص الرقابي ٢٠١
المطلب الثالث / الضمانات في المجلس ٢٠٥
أولاً– عدم المسؤولية ٢٠٥
ثانياً– الحصانة البرلمانية ٢٠٦
المبحث الثالث
السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) ٢١٠
المطلب الأول / تكوين السلطة التنفيذية ٢١٠
المطلب الثاني / اختصاصات السلطة التنفيذية ٢١٤
أولاً– الاختصاص التنفيذي ٢١٤
ثانياً– الاختصاص التشريعي ٢١٦
المطلب الثالث / مسؤولية السلطة التنفيذية ٢١٨
المبحث الرابع
السلطة القضائية ٢٢١

ملحق بالتشريعات الدستورية والقانونية في دولة قطر

النظام الأساسي المؤقت المعدّل لدولة قطر ٢٢٧
الدستور الدائم لدولة قطر ٢٥٣
المذكرة التفسيرية للدستور الدائم ٢٨١
قانون رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٦ بشأن حكم الدولة ووراثته ٢٩٩
قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا ٣٠٥
قانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٩ باللائحة الداخلية لمجلس الشورى ٣١٣
المراجع ٣٤٩

إصدارات وزارة الثقافة والفنون والتراث
إدارة البحوث والدراسات الثقافية

م	الإصدارات	المؤلف	السنة
١	البدء من جديد	حصة العوضي	٢٠٠٠
٢	بداية أخرى	فاطمة الكواري	٢٠٠٠
٣	أصوات من القصة القصيرة في قطر	د. حسن رشيد	٢٠٠٠
٤	دنيانا .... مهرجان الأيام والليالي	دلال خليفة	٢٠٠٠
٥	قالت ستأتي	جاسم صفر	٢٠٠٠
٦	غنج الأميرة النائمة	فاروق يوسف	٢٠٠١
٧	وريثة الصحراء	سعاد الكواري	٢٠٠١
٨	ويخضر غصن الأمل	أحمد الصديقي	٢٠٠١
٩	بستان الشعر	حمد محسن النعيمي	٢٠٠١
١٠	رومانوف وجوليت	ترجمة/ النور عثمان	٢٠٠١
١١	الأدب المقارن من العالمية إلى العولمة	د. حسام الخطيب	٢٠٠١
١٢	الحضن البارد	د. حسن رشيد	٢٠٠١
١٣	سحابة صيف شتوية	خالد عبيدان	٢٠٠١
١٤	سيرة الوجع	أمير تاج السر	٢٠٠١
١٥	وجوه خلف أشرعة الزمن	حصة العوضي	٢٠٠١
١٦	حافة الموسيقى	غازي الذيبة	٢٠٠١
١٧	قصص أطفال	د. هيا الكواري	٢٠٠١
١٨	أوراق نسائية	د. أحمد عبد الملك	٢٠٠١
١٩	الفريج	إسماعيل ثامر	٢٠٠١
٢٠	الأعمال الشعرية الكاملة ج١ – ج٢	د. أحمد الدوسري	٢٠٠٢
٢١	علمني كيف أحبك	معروف رفيق	٢٠٠٢
٢٢	قصص وحكايات شعبية	خليفة السيد	٢٠٠٢
٢٣	رحلة أيامي	صدى الحرمان	٢٠٠٢
٢٤	جرح وملح	عبد الرحيم الصديقي	٢٠٠٢
٢٥	خلف كل طلاق حكاية	وداد الكواري	٢٠٠٢
٢٦	دراسات في الإعلام والثقافة والتربية	د. أحمد عبد الملك	٢٠٠٢
٢٧	النثر العربي القديم	د. عبد الله إبراهيم	٢٠٠٢
٢٨	كأن الأشياء لم تكن	جاسم صفر	٢٠٠٢

م	الإصدارات	المؤلف	السنة
٢٩	نعاس المغني	عبد السلام جاد الله	٢٠٠٢
٣٠	مدى	د. زكية مال الله	٢٠٠٢
٣١	قال المعنى	خليل الفزيع	٢٠٠٢
٣٢	المسرح الألماني المعاصر	د. عوني كرومي	٢٠٠٢
٣٣	المسرح في بريطانيا	محمد رياض عصمت	٢٠٠٢
٣٤	إبراهيم ناجي - الأعمال الشعرية المختارة	حسن توفيق	٢٠٠٢
٣٥	مسرح الصورة بين النظرية والتطبيق	د. صلاح القصب	٢٠٠٣
٣٦	النوافذ السبع	صيتة العذبة	٢٠٠٣
٣٧	الرحيل والميلاد	جمال فايز	٢٠٠٣
٣٨	أوراق ثقافية	د. كلثم جبر	٢٠٠٣
٣٩	بدائع الشعر الشعبي القطري	علي الفياض/ علي المناعي	٢٠٠٣
٤٠	شبابيك المدينة	ظافر الهاجري	٢٠٠٣
٤١	حضارة العصر الحديث	د. شعاع اليوسف	٢٠٠٣
٤٢	المتراشقون «مسرحية»	غانم السليطي	٢٠٠٣
٤٣	معاناة الداء والعذاب في أشعار السياب	د. حجر أحمد حجر	٢٠٠٣
٤٤	سحائب الروح	سنان المسلماني	٢٠٠٣
٤٥	أصوات قطرية في القصة القصيرة	د. عبد الله إبراهيم	٢٠٠٣
٤٦	ذاكرة الإنسان والمكان	خالد البغدادي	٢٠٠٣
٤٧	إبراهيم العريض شاعراً	عبد الله فرج المرزوقي	٢٠٠٣
٤٨	الصحافة العربية في قطر	إبراهيم إسماعيل	٢٠٠٤
٤٩	أم الفواجع	علي ميرزا	٢٠٠٤
٥٠	صباح الخير أيها الحب	وداد عبداللطيف الكواري	٢٠٠٤
٥١	الصحافة العربية في قطر «مترجم إلى الإنجليزية»	إبراهيم إسماعيل ترجمة / النور عثمان	٢٠٠٤
٥٢	لآلئ قطرية	علي عبد الله الفياض	٢٠٠٥
٥٣	الأعمال الشعرية الكاملة	مبارك بن سيف آل ثاني	٢٠٠٥
٥٤	التفاحة تصرخ.. الخبز يتعرى	دلال خليفة	٢٠٠٥
٥٥	إدارة التغيير	عبد العزيز العسيري	٢٠٠٥
٥٦	الشعر الحديث في قطر	د. عبد الله فرج المرزوقي	٢٠٠٥
٥٧	الشرح المختصر في أمثال قطر	خليفة السيد	٢٠٠٥
٥٨	لؤلؤ الخليج ذاكرة القرن العشرين	خالد زيارة	٢٠٠٥

م	الإصدارات	المؤلف	السنة
٥٩	على رمل الخليج	محمد إبراهيم السادة	٢٠٠٥
٦٠	إبداعات خليجية	(مسابقة القصة القصيرة لدول مجلس التعاون)	٢٠٠٥
٦١	الأدب المقارن وصبوة العالمية	د. حسام الخطيب	٢٠٠٥
٦٢	مهارات الإرشاد النفسي وتطبيقاته	د. موزة المالكي	٢٠٠٥
٦٣	تجريبية عبد الرحمن منيف في مدن الملح	نورة محمد آل سعد	٢٠٠٥
٦٤	المعري يعود بصيراً	د. أحمد عبد الملك	٢٠٠٥
٦٥	وردة الإشراق	حسن توفيق	٢٠٠٥
٦٦	مجاديفي	حصة العوضي	٢٠٠٥
٦٧	الأعمال الشعرية الكاملة ج١	د. زكية مال الله	٢٠٠٥
٦٨	أسباب للانتماء	رانجيت هوسكوتي ترجمة: ظبية خميس	٢٠٠٥
٦٩	تباريح النوارس	بشرى ناصر	٢٠٠٥
٧٠	المرأة في المسرح الخليجي	د. حسن رشيد	٢٠٠٥
٧١	أبو حيان .. ورقة حب منسية	حمد الرميحي	٢٠٠٥
٧٢	تطور التأليف في علمي العروض والقوافي	د. أنور أبو سويلم، د. مريم النعيمي	٢٠٠٥
٧٣	أحزان كبيرة	أمير تاج السر	٢٠٠٥
٧٤	الديوان الشعبي	عيد بن صلهام الكبيسي	٢٠٠٥
٧٥	ذاكرة الذخيرة	علي بن خميس المهندي	٢٠٠٦
٧٦	تجليات القص "مع دراسة تطبيقية في القصة القطرية"	باسم عبود الياسري	٢٠٠٦
٧٧	سمط الدهر «قراءة في ضوء نظرية النظم»	د. أحمد سعد	٢٠٠٦
٧٨	كان يا ما كان	خولة المناعي	٢٠٠٦
٧٩	الظل والهجير «نصوص مسرحية»	د. حسن رشيد	٢٠٠٦
٨٠	الرواية والتاريخ	مجموعة مؤلفين	٢٠٠٦
٨١	وجوه متشابهة «قصص قصيرة»	خليفة عبد الله الهزاع	٢٠٠٦
٨٢	المسرح والمدينة	د. يونس لوليدي	٢٠٠٦
٨٣	الأعمال الشعرية الكاملة ج٢	د. زكية مال الله	٢٠٠٦
٨٤	الدفتر الملون الأوراق	حصة العوضي	٢٠٠٦
٨٥	الظل وأنا	نسرين قفة	٢٠٠٦
٨٦	حقيبة سفر	صفاء العبد	٢٠٠٦

م	الإصدارات	المؤلف	السنة
٨٧	مسرحيات قطرية (أمجاد يا عرب - هلو Gulf)	غانم السليطي	٢٠٠٦
٨٨	العالم وتحولاته (التاريخ –الهوية - العولمة)	د. إسماعيل الربيعي	٢٠٠٦
٨٩	موال الفرح والحزن والفيلة «نصان مسرحيان»	حمد الرميحي	٢٠٠٦
٩٠	حكاية جدتي	مريم النعيمي	٢٠٠٦
٩١	صورة المرأة في مسرح عبدالرحمن المناعي	إمام مصطفى	٢٠٠٦
٩٢	ديوان ابن فرحان	حسن حمد الفرحان	٢٠٠٧
٩٣	موال الفرح والحزن والفيلة " مترجم إلى الفرنسية"	حمد الرميحي	٢٠٠٧
٩٤	الفن التشكيلي القطري.. تتابع الأجيال	خالد البغدادي	٢٠٠٧
٩٥	دراسة في الشعر النبطي	حمد الفرحان النعيمي	٢٠٠٧
٩٦	بداية أخرى «مترجم إلى الإنجليزية»	فاطمة الكواري	٢٠٠٧
٩٧	وجع امرأة عربية «مترجم إلى الإنجليزية»	د. كلثم جبر	٢٠٠٧
٩٨	الخيل.. رياضة الآباء والأجداد	صلاح الجيدة	٢٠٠٧
٩٩	النقد بين الفن والأخلاق، حتى نهاية القرن الرابع الهجري	د. مريم النعيمي	٢٠٠٨
١٠٠	وداع العشاق	حسين أبو بكر المحضار	٢٠٠٨
١٠١	الوزة الكسولة	د. لطيفة السليطي	٢٠٠٨
١٠٢	المهن والحرف والصناعات الشعبية في قطر	خليفة السيد محمد المالكي	٢٠٠٨
١٠٣	العشر الأوائل.. رائدات الفن التشكيلي في قطر	خولة المناعي	٢٠٠٨
١٠٤	الرواية العربية.. رحلة بحث عن المعنى	عماد البليك	٢٠٠٨
١٠٥	دراسات في تاريخ الخليج العربي الحديث والمعاصر	د. عبد القادر حمود القحطاني	٢٠٠٨
١٠٦	السلاحف البحرية في دولة قطر	د. جاسم عبد الله الخياط د. محسن عبد الله العنسي	٢٠٠٨
١٠٧	تجليات اللون في الشعر العربي الحديث في النصف الثاني من القرن العشرين	د. ماجد فارس قاروط	٢٠٠٨
١٠٨	الموسوعة الصيدلانية	د. زكية مال الله	٢٠٠٩
١٠٩	المدارس المسرحية منذ عصر الإغريق حتى العصر الحاضر	أ. د. جمعة أحمد قاجة	٢٠٠٩
١١٠	من أفواه الرواة	علي عبد الله الفياض	٢٠٠٩
١١١	صورة الأسرة العربية في الدراما التلفزيونية	د. إبراهيم إسماعيل	٢٠٠٩
١١٢	دور الدراما القطرية في معالجة مشكلات المجتمع	د. ربيعة الكواري د. سمية متولي عرفات	٢٠٠٩

م	الإصدارات	المؤلف	السنة
١١٣	ديوان الغربة	إسماعيل تامر	٢٠٠٩
١١٤	الحب والعبودية في مسرح حمد الرميحي	خالد سالم الكلباني	٢٠٠٩
١١٥	قصة حب طبل وطارة «مترجم إلى الإنجليزية»	حمد الرميحي	٢٠١٠
١١٦	التراث والسرد	د. حسن المخلف	٢٠١٠
١١٧	ديوان الأعشى (جزآن)	تحقيق: د. محمود الرضواني	٢٠١٠
١١٨	توظيف التراث في شعر سميح القاسم	لولوة حسن العبدالله	٢٠١٠
١١٩	إساءة الوالدين إلى الأبناء وفاعلية برنامج إرشادي لعلاجها	أمل المسلماني	٢٠١٠
١٢٠	شحنات المكان	ياسين النصير	٢٠١٠
١٢١	من أدب الزنوج الأمريكان	عبدالكريم قاسم حرب	٢٠١٠
١٢٢	أزهار ذابلة وقصائد مجهولة للسياب	حسن توفيق	٢٠١٠
١٢٣	وضاح اليمن دراسة في موروثه الشعري	د. باسم عبود الياسري	٢٠١٠
١٢٤	قطر الندى	ندى لطفي الحاج حسين	٢٠١١
١٢٥	الوحي الثائر	فضل الحاج علي	٢٠١١
١٢٦	شيء من التقوى	الجيلي صلاح الدين	٢٠١١
١٢٧	في مرايا الحقول	محمد عثمان كجراي	٢٠١١
١٢٨	المغاني	مصطفى طيب الأسماء	٢٠١١
١٢٩	على شاطئ السراب	أبو القاسم عثمان	٢٠١١
١٣٠	في ميزان قيم الرجال	محمد عثمان عبدالرحيم	٢٠١١
١٣١	أم القرى	الشيخ عثمان محمد أونسة	٢٠١١
١٣٢	من التراب	الدكتور محيي الدين صابر	٢٠١١
١٣٣	غارة وغروب	محمد المهدي المجذوب	٢٠١١
١٣٤	المجموعة الشعرية الكاملة	محمد محمد علي	٢٠١١
١٣٥	شبّابتي	حسين محمد حمدنا الله	٢٠١١
١٣٦	من وادي عبقر	الدكتور سعد الدين فوزي	٢٠١١

NEW PRINTING CO.
الشركة الحديثة للطباعة
تليفون: ٤٤٤٣٤٥٢٥/٦ - ص.ب : ٣٣٥٩
الدوحة - قطر