

جامعة قطر

كلية القانون

مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور القطري - دراسة مقارنة

إعداد

سعيد راشد المنصوري

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات

كلية القانون

للحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

يناير ١٤٤٢هـ / ٢٠٢١م

© ٢٠٢١. سعيد راشد المنصوري. جميع الحقوق محفوظة.

## لجنة المناقشة

استُعرضت الرسالة المقدّمة من الطالب/ سعيد راشد المنصوري بتاريخ ٢٩/١١/٢٠٢٠ ، وُوفِّقَ عليها كما هو آتٍ:

نحن أعضاء اللجنة المذكورة أدناه، وافقنا على قبول رسالة الطالب المذكور اسمه أعلاه .وحسب معلومات اللجنة فإن هذه الرسالة تتوافق مع متطلبات جامعة قطر، ونحن نوافق على أن تكون جزء من امتحان الطالب.

أ. د. عبدالحفيظ علي الشيمي

المشرف على الرسالة

د. إسلام إبراهيم شيحا

مناقش

د. حمد حامد الحبابي

مناقش

تمت الموافقة

الدكتور محمد بن عبد العزيز الخليفي، عميد كليّة القانون

## المُلخَص

سعيد راشد المنصوري ، ماجستير في القانون العام .

يناير ٢٠٢١ م .

العنوان: مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور القطري – دراسة مقارنة .

المشرف على الرسالة: أ.د. عبدالحفيظ علي الشيمي .

تتناول هذه الرسالة مبدأ الفصل بين السلطات في دولة قطر ، الذي ينظم دور واختصاصات السلطات العامة ، ويبين استقلاليتها عن بعضها مع قدر من التعاون تحقيقاً للتوازن بينها ، وتسلط الضوء على نشأة هذا المبدأ وتفسيره مع التطرق إلى موقف الأنظمة السياسية من هذا المبدأ وذلك من خلال المبحث التمهيدي وبيننا في الفصل الأول اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية ، واستقلال السلطة القضائية ، ثم بينا في الفصل الثاني الدور الرقابي للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فيما بينهما ، وتطرقنا أخيراً إلى الدور الرقابي للسلطة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وركزت الرسالة بصورة أساسية على الوضع الحالي الذي تبناه الدستور الدائم لدولة قطر ، ومدى تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات العامة وفقاً للنظام الرئاسي أو وفقاً للنظام البرلماني ، وبيان حدود العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ونطاقها ، ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات الأساسية .

## شكر وتقدير

اللهم لك الحمد ولك الشكر، الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذه الدرجة العلمية،  
أتقدم بالشكر الجزيل والعرفان إلى والدي ووالدتي وإلى زوجتي وأبنائي وإلى  
إخوتي وأخواتي على كل ما قدموه لي من دعاء ودعم وإتمام هذه الدرجة العلمية،  
والتي كانت من المراحل الصعبة في حياتي العلمية والعملية، وكانت تجربة مميزة  
خضتها في كافة مراحل العلمية،

ولا يسعني إلا أن أتوجه بالشكر الجزيل إلى الدكتور عبدالحفيظ علي الشيمي  
- المشرف على الرسالة - الذي لم يدخر جهداً لمساعدتي وتوجيهي أثناء كتابة هذه  
الرسالة،

والشكر موصول كذلك إلى أسرة كلية القانون بجامعة قطر وبالأخص الدكتور  
محمد بن عبدالعزيز الخلفي - عميد الكلية - على كل ما بذلوه من جهد في دعم  
الطلبة وتوجيههم ومتابعتهم.

## الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى كل من هو مهتم بقراءة مبادئ القانون الدستوري ، وإلى كل العاملين في مجال القانون .

## فهرس المحتويات

شكر وتقدير .....	ث
الإهداء .....	ج
المقدمة .....	1
موضوع البحث : .....	3
أهمية البحث : .....	4
منهجية البحث : .....	4
إشكاليات البحث : .....	5
تقسيم الرسالة : .....	5
المبحث التمهيدي مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وموقف الأنظمة السياسية منه	6
المطلب الأول نشأة مبدأ الفصل بين السلطات .....	6
المطلب الثاني تفسير مبدأ الفصل بين السلطات .....	11
المطلب الثالث موقف الأنظمة السياسية من مبدأ الفصل بين السلطات النظام	
الرئاسي والنظام البرلماني .....	14
الفصل الأول السلطات الثلاث في الدستور القطري .....	19

المبحث الأول اختصاصات السلطة التشريعية ومدى تحقق مبدأ الفصل بين	
السلطات .....	19
المطلب الأول تكوين مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت والدستور	
الحالي.....	21
المطلب الثاني اختصاصات مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت	
المعدل والدستور الحالي.....	32
المطلب الثالث اختصاصات الأمير في مجال التشريع ، ومدى إعمال مبدأ الفصل	
بين السلطات .....	39
المبحث الثاني مكونات السلطة التنفيذية ومدى تحقق مبدأ الفصل بين السلطات	47
المطلب الأول ثنائية السلطة التنفيذية .....	48
المطلب الثاني دور الأمير في مجال السلطة التنفيذية .....	53
المبحث الثالث السلطة القضائية في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات ‘ .....	57
المطلب الأول التعريف بمبدأ استقلال القضاء وصوره .....	57
المطلب الثاني ضمانات السلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية والتشريعية	
في القانون القطري .....	64

الفصل الثاني العلاقة بين السلطات في الدستور القطري في ضوء مبدأ الفصل بين

السلطات ..... 72

المبحث الأول الدور الرقابي لمجلس الشورى على الحكومة ومدى تحقق الفصل بين

السلطات ..... 74

المطلب الأول حق توجيه الأسئلة ومناقشة موضوع عام ..... 75

المطلب الثاني تقديم الاستجابات و طرح الثقة ..... 82

المبحث الثاني الدور الرقابي للسلطة التنفيذية على مجلس الشورى ومدى تحقق

الفصل بين السلطات ..... 87

المطلب الأول رفض مشروعات القوانين وعدم التصديق عليها ..... 89

المطلب الثاني حل مجلس الشورى ..... 93

المبحث الثالث الرقابة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لمبدأ

الفصل بين السلطات ..... 99

المطلب الأول رقابة المشروعية على القرارات الإدارية ..... 101

المطلب الثاني رقابة الدستورية على القوانين واللوائح كضمانة لمبدأ الفصل بين

السلطات ..... 106

الخاتمة ..... 117

118.....	النتائج
119.....	التوصيات
120.....	قائمة المصادر والمراجع
120.....	الكتب :
122.....	الأبحاث والدوريات :
123.....	التشريعات :
124.....	مراجع شبكة الانترنت :

## المقدمة

إن السلطة السياسية في أنظمة الحكم المختلفة قد تُحتكر من جانب سلطة واحدة في ظل نظام سياسي معين، بحيث تكون كافة السلطات العامة في أيدي هذه السلطة، وعلى العكس فإن السلطة السياسية قد تكون محددة وموزعة على كافة السلطات العامة داخل نظام سياسي آخر وتحديدًا على السلطتين التنفيذية والتشريعية. وفي النظام السياسي الأخير عرف هذا التحديد أن يوزع السلطة السياسية على السلطات العامة والذي يُسمى بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>، وعليه - فإذا كانت الدساتير تعين السلطات في الدول وتحدد اختصاصات كل منها، فمن الضروري وضع الضمانات الكفيلة لاحترام كل سلطة من السلطات العامة للقواعد القانونية وعدم الخروج عن حدود اختصاصاتها، ولعل الضمانة الأولى تنحصر في الفصل بين السلطات فصلاً عضوياً أو شكلياً، بحيث يتم تخصيص هيئة مستقلة لكل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة، ليكون هناك سلطة خاصة بالتشريع وسلطة خاصة بالتنفيذ وسلطة خاصة بالقضاء، أما في حال تجمع تلك السلطات في يد هيئة واحدة - حتى لو تم تقييدها بقواعد دستورية - فلن يكون هناك أية ضمانات لاحترام تلك القواعد<sup>2</sup>.

إن لمبدأ الفصل بين السلطات أهمية خاصة عند تصنيف النظم السياسية، ويعتبر الركيزة الأساسية التي يُعتمد عليها في العلاقة بين السلطات العامة، فالنظام الرئاسي قائم على فصل السلطات فصلاً جامداً، بينما أن النظام البرلماني قائم على التعاون بين السلطات وتبادل المعلومات والرقابة<sup>3</sup>، ولا يعني فصل السلطات الفصل التام والمطلق بينها، فالمبدأ لا يمنع من

---

<sup>1</sup> راجع د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣، ص ٣٠.

<sup>2</sup> راجع د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٧٥، ص ١٧٩، وما بعدها.

<sup>3</sup> راجع د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر - تحديات وتحولات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ١٣٤.

قيام علاقة تعاون ورقابة بين السلطات وفي حدود معينة، وذلك على الرغم من انفصالها لكي تستطيع كل سلطة أن تدافع عن استقلالها، وكل ما يعنيه المبدأ هو أن تكون السلطات متساوية ومستقلة، ولكل سلطة مراقبة الأخرى كلاً في حدود اختصاصه، محافظةً على الحريات العامة<sup>4</sup>، وإذا كان المبدأ محل الدراسة يقضي بهذا الاستقلال، فإن المصلحة العامة تقتضي بأن يتم ذلك في جو من التعاون والانسجام بين السلطات الثلاث<sup>5</sup>.

ولما كان النظام السياسي في دولة قطر هو نظام حديث النشأة نسبياً، حيث بدأ بوضع النظام الأساسي المؤقت المعدل في بداية سبعينيات القرن الماضي كتجربة مؤقتة بما قد تُسفر عنه من إيجابيات وسلبيات، ليتم على أثرها التقدم لمرحلة أخرى على ضوء ما تعطيه من نتائج، فنظام الحكم ليس هو بنظام الحكم البريطاني الذي يقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما يشترطه بأن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان، ومما يمكن أيضاً البرلمان من طرح الثقة في الوزارة، حيث لا وجود لذلك إطلاقاً في النظام القطري، ولا هو أيضاً بالنظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن كان يأخذ من هذين النظامين بقدر، فالأمير يجمع في يديه جميع السلطات، فكان يتولى رئاسة مجلس الوزراء، وهو كذلك صاحب السلطة التشريعية، كما أنه يشترك في عمل السلطة القضائية<sup>6</sup>، ثم تلا ذلك صدور الدستور الدائم لدولة قطر في عام ٢٠٠٤ حيث تناول نظام الفصل بين السلطات .

---

<sup>4</sup> راجع د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، ٢٠٠٧/٢٠٠٨ - ص ٣٥٦ .

<sup>5</sup> د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العام، منشورات الحلبي، الطبعة الخامسة ٢٠١٨، ص ٣٨٨ .

<sup>6</sup> راجع د. يوسف محمد عبيدان، المؤسسات السياسية في دولة قطر، نشر وزارة الإعلام في دولة قطر - إدارة الثقافة والفنون، ١٩٧٩، ص ١٧٥، وما بعدها .

إن مبدأ الفصل بين السلطات يُعد الدعامة الرئيسية لدولة القانون، وحجر أساس الدستور الدائم لدولة قطر الذي نظم دور واختصاصات السلطات في الدولة وأوجب الفصل بينها وذلك بخلاف النظام الأساسي المؤقت المعدل الذي ركز السلطة بيد الحاكم، وحيث أن الدستور القطري أخذ بنظام الفصل بين السلطات، بينما النظام الأساسي المؤقت المعدل ١٩٧٢ لم يتطرق إلى هذا المبدأ، ولكن دراستنا تقتضي منا التطرق لهذا النظام الأساسي، لما ترك له من أثر إلى الوقت الحالي .

### موضوع البحث :

دراستنا لمبدأ الفصل بين السلطات في الدستور القطري تقتضي أولاً دراسة الأمور الأساسية لهذا المبدأ ومن ذلك التطور التاريخي له، ثم اختلاف النظم السياسية والدستورية في تبنيها له، فالنظام السياسي والدستوري الأمريكي يتبنى الفصل الجامد بين السلطات الثلاثة في الدولة، بينما النظام اللاتيني أو النظم الأوروبية تأخذ بمبدأ الفصل المرن والمتعاون بين السلطات العامة كما هو في المملكة المتحدة .

أما فيما يتعلق بالقانون القطري، سوف نتناول مدى وجود هذا المبدأ في دولة قطر من خلال تتبع الوثائق الدستورية القطرية وهي : النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر في عام ١٩٧٢ ، والدستور الدائم الحالي لدولة قطر الصادر في عام ٢٠٠٤ .

وسوف ترتكز الدراسة بصورة أساسية على الوضع الحالي الذي تبناه الدستور الدائم لدولة قطر، ومدى تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات العامة وفقاً للنظام الرئاسي أو وفقاً للنظام البرلماني، ثم سنتناول اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية لبيان حدود العلاقة القائمة بينهما

وما هو نطاقها ، في ظل اختصاصاتهما المنوط بهما دستورياً، وأثر ذلك على حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية سواءً المباشرة أو غير المباشرة.

### **أهمية البحث :**

تكمن أهمية الدراسة في أن مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي القطري له طبيعة خاصة، حيث أنه لم يأخذ بالتفسير الذي تبناه النظام الرئاسي أو بالمفهوم التقليدي الذي تبناه النظام البرلماني، وإنما سوف توضح هذه الدراسة أنه قد أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي وبعض مظاهر النظام البرلماني، لذا - فإن النظام السياسي القطري وفقاً لما سوف توضحه هذه الدراسة قد أخذ بأسلوب أقرب إلى النظام شبه الرئاسي عند تفسيره لمبدأ الفصل بين السلطات أو عند تبنيه لهذا المبدأ.

### **منهجية البحث :**

سوف نتبع في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي مع مقارنة تطور هذا المبدأ بين الدستور القطري الحالي والنظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام ١٩٧٢ وبعض الدساتير المقارنة، وذلك عن طريق الاطلاع على النصوص الدستورية ذات العلاقة، وإدراج آراء الفقهاء في موضوع البحث، وقد عمدنا إلى المنهج الوصفي، من خلال البحث عن ظواهر مبدأ الفصل بين السلطات والإشكالات المتعلقة به من الناحية العملية، وذلك من خلال الأساليب المتخذة في دولة قطر تحديداً في تعاون السلطات الثلاث فيما بينها، وربطها مع الواقع العملي لدى جهات إنفاذ القانون، أما المنهج التحليلي، فقد عمدنا إليه، عند تحليل بعض النصوص في القانون القطري .

## إشكاليات البحث :

تتحدّد إشكالية البحث فيما يلي:

- ما مدى إعمال مبدأ الفصل بين السلطات في دولة قطر.
- وهل يمكن للسلطات الثلاث أن تتعاون فيما بينها بدون فرض أية قيود من سلطة على الأخرى، أو تدخل في اختصاصات السلطات الأخرى.
- ما مدى كفاية النصوص القانونية التي تؤكد على هذا المبدأ في دولة قطر.

## تقسيم الرسالة :

ومن خلال ذلك، فقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحث تمهيدي تناولنا فيه نشأة مبدأ الفصل بين السلطات التاريخية وتعريفه مع بيان موقف الأنظمة السياسية منه، ثم بيّنا في الفصل الأول اختصاصات السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدستور والقانون القطري في إطار مبدأ الفصل بين السلطات وموضوع هذه الدراسة، ثم تناولنا في الفصل الثاني العلاقة بين هذه السلطات في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات ومدى تحققه في القانون القطري.

## المبحث التمهيدي

### مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وموقف الأنظمة السياسية منه

سوف نتناول في هذا المبحث ثلاثة نقاط وهي : نشأة مبدأ الفصل بين السلطات، ثم تعريفه، وأخيراً تفسير المبدأ بين النظام الرئاسي والبرلماني، وارتأينا تقسيم هذا المبحث على النحو الآتي:

**المطلب الأول:** نشأة مبدأ الفصل بين السلطات .

**المطلب الثاني:** تفسير مبدأ الفصل بين السلطات .

**المطلب الثالث:** موقف الأنظمة السياسية من مبدأ الفصل بين السلطات " النظام الرئاسي والنظام البرلماني " .

## المطلب الأول

### نشأة مبدأ الفصل بين السلطات

يؤكد تاريخ النظم السياسية قاعدة أساسية مشتركة هي سيادة الحكم الفردي القائم على التركيز المطلق للسلطة، على سبيل المثال في حكم الملك أو الامبراطور كانت السلطة تختلط بشخص الحاكم الذي كان يمارس من خلالها اختصاصات غير محدودة كما لو كانت امتيازاً خاصاً له، وكان الحكام يجمعون بين أيديهم السلطات كافة فالحاكم هو المشرع والمقدر والقاضي فضلاً عن سلطاته الدينية الكبيرة<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> د. إبراهيم عبدالكريم الغازي ، تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية ، مطبعة الأزهر – بغداد ، ١٩٧٣ ص ٩١ ، نقلاً عن هشام جليل إبراهيم الزبيدي ، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء – دراسة مقارنة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ٢٠٢٠ ، ص ٢٣ .

نُسب مبدأ الفصل بين السلطات إلى الفقيه مونتسكيو، ويرجع الفضل له في إبراز هذا المبدأ بشكل واضح في كتابه " روح القوانين " عام ١٧٤٨. ولكن لم يكن هو أول من كتب في هذا المبدأ ، فقد سبقه الفقيه لوك ، إلا أن مونتسكيو قد فصل عناصر هذا المبدأ التي عرضها لوك تفصيلاً خاصاً، وأبرزها في صورة فقهية<sup>8</sup>.

ولمبدأ الفصل بين السلطات أصول تاريخية ، فقد ذهب أفلاطون في كتابه " القوانين " إلى تفصيل نظام حكومة مختلطة يجمع بين مبدأ الحكمة والسلطة السائد في حكومة الأرسنقراطية ، ومبدأ الحرية الذي يسود في الحكومة الديمقراطية، ومن الضمانات التي رآها أفلاطون لتحقيق ذلك توزيع وظائف الدولة بين الجمعية العمومية ومجلس للشيوخ يتولى التشريع، وحكام يختارون بالتعيين أو الانتخاب، وهيئة قضائية، ومجلس أعلى لحراسة الدستور والقوانين الأساسية، وهيئة لرقابة الحكام .... إلخ<sup>9</sup>.

في القرن السابع عشر ظهر مبدأ الفصل بين السلطات في إنجلترا، إذ جاء دستور كرومويل، عقب إعدام الملك شارل، على أساس ذلك المبدأ، ولاسيما فيما يتعلق بفصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، كما كان حريصاً على استقلال القضاء، إلا أنه بانقضاء عهد كرومويل وعودة الملكية تلاشت فكرة فصل السلطات .

وبما أن لوك أول من كتب عن فصل السلطات في النظام النيابي، فقد ميز السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية عن السلطة الاتحادية أي سلطة إعلان الحرب والسلم وعقد المعاهدات، ورأى وجوب فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، بأن تكون كل واحدة منهما في يد هيئة خاصة، ولكن مع تسليم لوك باختلاف السلطة التنفيذية عن السلطة الاتحادية

<sup>8</sup> د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مكتبة عبدالله وهبه - مصر ، الطبعة الرابعة ١٣٦٨ هـ - ١٩٤٩ م ، ص ١٦٦ .

<sup>9</sup> د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٣٥٧ .

ووجوب فصلهما، إلا أنه قد رأى ضرورة اتحاد هاتين الهيئتين ، بحيث لا يتيسر لأصحاب التنفيذ أو صاحب السلطة الاتحادية في اتجاهين متضادين ، وفيما يخص السلطة القضائية فلم يعتبرها لوك سلطة قائمة بنفسها ، ولم يعتبرها جزء من السلطة التنفيذية التي وظيفتها تنفيذ القوانين الداخلية ، بل اعتبرها جزءاً من السلطة التشريعية<sup>10</sup>.

ويرجع الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عند لوك إلى اعتبارين يتمثل أحدهما في اختلاف عمل السلطتين ، فعمل السلطة التنفيذية يتطلب وجود هيئة دائمة تسهر على تنفيذ القوانين بصفة منتظمة ومستمرة، بعكس السلطة التشريعية التي يقتصر عملها على سن القوانين، وهو ما لا يتطلب الانعقاد الدائم فيما يتمثل الاعتبار الآخر في ضرورة الفصل بين السلطات لمنع التحكم والاستبداد ولذا - فإنه يلزم توزيع السلطة على هيئات متعددة تراقب كل منها الأخرى وتوقفها عند حدها وتلزمها حدود اختصاصها، وإذا كان لوك قد جعل السلطة التشريعية سلطة عليا تفوق السلطة التنفيذية في المرتبة، إلا أنها ليست سلطة تحكمية استبدادية، بل سلطة مقيدة بوجود استهداف الصالح العام، وقد رتب لوك على ذلك، وعلى فكرة العقد الاجتماعي عدة قيود على سلطة المشرع، من أهمها :

- وجوب الالتزام بمبادئ القانون الطبيعية .
- عدم إقرار حق المشرع في إباحة الاستيلاء على أموال أحد الأفراد .
- وجوب صدور القوانين في صورة قواعد عامة مجردة تُطبق في الحالات المستقبلية بحيث يمتنع على المشرع إصدار قرارات فردية، وهذا القيد قد يمنع المشرع من التحكم والمحابة واتباع الأهواء الشخصية، وكذلك السلطة التنفيذية وإن كانت لها السلطة التقديرية في الظروف

---

<sup>10</sup> إسمان ، ص ٤٩٤- ٤٩٥ ، نقلاً عن د. السيد صبري ، المرجع السابق ، ص ١٦٦-١٦٧ .

الاستثنائية فإنها ليست مطلقة، بل مقيدة باستهداف الصالح العام، فكل من هاتين السلطتين ملتزمتان بتحقيق المصلحة العامة<sup>11</sup>.

فيما رأى مونتسكيو ضرورة الفصل بين سلطات الدولة الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، لأن في ذلك حماية لحرية المحكومين من استبداد الحكام، ولأن الفصل بين السلطات هو الوسيلة الوحيدة التي تكفل احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً صحيحاً<sup>12</sup>، وأخذ مونتسكيو بعد ذلك في تفصيل المهام التي تتولاها كل سلطة من هذه السلطات الثلاث، فعن طريق السلطة الأولى يستطيع الحاكم صياغة القوانين لمدة محددة أو بصفة دائمة، ويعدل أو يلغي القوانين النافذة، وبواسطة السلطة التنفيذية يقر السلام أو يعلن الحرب ويستقبل السفراء ويوطد الأمن، ويأخذ الحيطة من كل اعتداء، وأخيراً يستطيع الحاكم بواسطة السلطة القضائية أن يعاقب على ارتكاب الجرائم ويفصل في منازعات الأفراد، وعقب مونتسكيو على هذا التقسيم إلى أن إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع التنفيذية في يد شخص واحد أو تركزت في هيئة واحدة فستنتهي الحرية<sup>13</sup>.

فيما فسر مونتسكيو هذه السلطات بشكل واضح على الوضع الآتي " في كل دولة ثلاث سلطات مختلفة هي السلطة التشريعية والسلطة المنفذة للقانون العام والسلطة المنفذة للقانون المدني ( السلطة القضائية )، فالسلطة الأولى هي التي تضع القوانين في أي وقت على سبيل الدوام، ويكون ذلك إما عن طريق الأمير أو رجال القانون، مع حقهم في تغيير أو إلغاء القوانين القائمة، والسلطة الثانية هي التي تعلن الحرب أو السلم، وتبعث السفراء للدول الأجنبية وتستقبل

11 د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٥٧ - ص ٣٥٨.

12 د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣٩٥.

13 د عبدالغني البسيوني، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية، ١٩٨٥، ص ٢٦٣، نقلاً عن هشام جليل إبراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء، ص ٢٨، مرجع سابق.

سفراءهم، وتسهر على الأمن في الداخل والخارج، والسلطة الثالثة هي التي تعاقب على الجرائم وتقتل في دعاوى الأفراد.

يتضح جلياً الفرق في التقسيم بين مونتسكيو ولوك، إذ يعتبر مونتسكيو السلطتين التنفيذية والاتحادية - التي هي سلطة إعلان حالي الحرب والسلم وعقد المعاهدات - في نظرية لوك سلطة واحدة، بضمه الأمن الداخلي إلى الأمن في الخارج و كما فصل سلطة الحكم في المنازعات، سواءً أكانت خاصة بالقوانين المحلية وهي داخلة في السلطة التشريعية لدى لوك، وجعلها بأجمعها سلطة مستقلة هي السلطة المنفذة للقانون المدني أي السلطة القضائية<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> راجع د. السيد صيري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع السابق ، ص ١٦٦ ، ص ١٦٨ .

## المطلب الثاني

### تفسير مبدأ الفصل بين السلطات

إن التفسير السليم لمبدأ الفصل بين السلطات ، هو قاعدة من قواعد فن السياسة، ومبدأ تمليه الحكمة السياسية، ذلك أنه لكي تسير مصالح الدولة سيراً حسناً، وحتى تضمن الحريات الفردية، ونحول دون استبداد الحكام، فإنه من اللازم ألا تركز السلطات كلها في هيئة واحدة، ولو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب، فإن جوهر مبدأ الفصل بين السلطات يتخلص في دعامتين:

**الأولى:** تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف، وهي الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

**الثانية:** عدم تجميع هذه الوظائف الثلاث في هيئة واحدة ، على أن ثقل القاعدة يتجلى في هذه الدعامة الذي أبرزه مونتسكيو - كما أوضحنا في المطلب السابق - فأستحق أن يُنسب المبدأ إليه، وبهذا المعنى لا يعد مبدأ فصل السلطات فكرة قانونية مثل سيادة الأمة، ولكنه مجرد قاعدة من قواعد الفن السياسي<sup>15</sup>.

كما يتضمن هذا المبدأ الحكمة السياسية ، وهي حُسن سير مصالح الدولة وضمان حريات الأفراد ، ولكي يبني نظام سياسي سليم وحكم غير مستبد ، فلا يسمح هذا المبدأ بجمع السلطات

---

<sup>15</sup> د. سليمان محمد الطماوي ، السُّلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٤١٣ - ص ٤١٤ .

- بصورة مباشرة أو غير مباشرة - في قبضة هيئة واحدة حتى ولو كانت هذه الهيئة المنتخبة من قبل الشعب نفسه<sup>16</sup>.

وهناك مفهومان لمبدأ الفصل بين السلطات الأول هو تفسير فصل السلطات على أنه

فصل مطلق أو جامد ، والثاني تفسير فصل السلطات على أنه فصل نسبي مرن :

**الأول : الفصل المطلق أو الجامد** هذا التفسير قد أثر على واضعي دستور الولايات

المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧ والدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١، بحيث نجد أن هذين

الدستورين قد أقاما فصلاً جامداً بين السلطات ، وخاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وإن

تفسير هذا المبدأ على هذا النحو من شأنه أن يؤدي بالضرورة إلى فصل جامد بين السلطات

وإلى وضع حواجز بينها، بمعنى أنه إذا كانت كل سلطة سياسية ستجد أن سبب وجودها هو

الوظيفة التي تمارسها فإنها ستتعلق على نفسها لمجرد أداء هذه الوظيفة ، وتمنع نفسها من

التدخل أو الاعتداء على السلطة المجاورة لها، ولكن هذا التفسير ليس هو التفسير الصحيح الذي

يمكن الخروج به من قراءة كتاب مونتسكيو، ويرى بعض الفقه أن مونتسكيو كان متأثراً بالنظام

الإنجليزي ، الذي في ظله كان هناك تعاون بين السلطات، وفي ملاحظاته على الدستور

الإنجليزي يقول عن العلاقة بين البرلمان والحكومة، ( إن هذه السلطات يجب أن تصل إلى درجة

من عدم النشاط أو إلى نوع من الراحة نتيجة حق كل منها في إيقاف الأخرى، ولكن السير

الطبيعي للأمر يحتم أن تعمل هذه السلطات وأن تتحرك ، ولذا فهي مجبرة على العمل متعاونة

مع بعضها ومنسقة جهودها )<sup>17</sup>، ويمكن القول أن هذا الفصل المطلق بين السلطات قد لا يكون

---

<sup>16</sup> د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري في الأنظمة السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٣ ص ١٥٠ ، نقلاً عن هيوا رشيد علي ، الفصل بين السلطات جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم ، رسالة ماجستير ، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية ، ٢٠١٧ .

<sup>17</sup> د. سعاد الشرفاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر مرجع سابق ، ص ١٣٢ - ١٣٣ .

موضوع بحثنا خاصةً في ظل الدستور الحالي لدولة قطر، ولكن لا بد من الإشارة إليه لتوضيح التفسيرات الذي وضعها الفقهاء لهذا المبدأ.

### الثاني : الفصل النسبي أو المرن إن أغلب الفقهاء ذهبوا إلى التفسير الصحيح لمبدأ

الفصل بين السلطات الذي قصده مونتسكيو هو الفصل المرن أو النسبي أو هو الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث مع قيام قدر من التعاون بينهما لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام مع وجود رقابة متبادلة لضمان توقف كل سلطة عند حدها وهذا بحد ذاته يعتبر توازناً إيجابياً<sup>18</sup>، وهذا التفسير هو السائد والمُطبق فعلاً في الأنظمة السياسية المختلفة ، إلا أنه لا يُطبق بنفس الدرجة في كل هذه الأنظمة، بمعنى أن الفصل بين السلطات رغم أنه نسبي من حيث النوعية ، إلا أنه يختلف من نظام إلى آخر من حيث درجة هذا الفصل، وعلى أساس ذلك الاختلاف في نسبة الفصل بين السلطات يمكن تقسيم أنظمة الحكم إلى النظام برلماني والنظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي<sup>19</sup>.

إن الفصل التام بين السلطات يعتبر تفسير خاطئ للمبدأ لا يأخذ به اليوم أي فقيه في العالم، وكان مونتسكيو قد تنبه إلى ذلك فأكد أن السلطات على الرغم من الفصل بينها ، ستجد نفسها دائماً مُضطرة إلى التعاون والتضامن لتحقيق الخير العام في المجتمع ، ومعظم الانتقادات اليوم قيمتها أو مبرراتها بعد أن تم الاتفاق على أن المقصود بالمبدأ ليس الفصل المطلق بل الفصل مع التعاون والرقابة المتبادلة<sup>20</sup>.

---

18 د. أحمد حافظ نجم ، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية ، ١٩٩١ ، ص ١٠٠ ، نقلاً عن د. هادي محمد عبدالله الشدوخي ، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠١٥ ، ص ٤٩ .  
19 د. دائف فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ١٤٦ وما بعدها ، نقلاً عن هيو رشيدي علي ، الفصل بين السلطات جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم ، مرجع سابق ، ص ١٦-١٧ .  
20 د. محمد المجذوب ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، مرجع سابق ، ص ١٠٩ .

## المطلب الثالث

### موقف الأنظمة السياسية من مبدأ الفصل بين السلطات النظام الرئاسي والنظام

#### البرلماني

أخذت الدساتير المختلفة مواقف متباينة من مبدأ الفصل بين السلطات ، فبعض الدساتير اعتقدت تفسير الفصل الجامد - الذي أشرنا له سابقاً - وتعرف بـ " النظم الرئاسية " ، أما بعض الدساتير أخذت بنظام الاندماج بين السلطات المعروف بـ " حكومة الجمعية " ، والبعض أخذ بفكرة الفصل بين السلطات فصلاً مشرباً بروح التعاون التي تُعرف بـ " النظم البرلمانية " ، ولن نتناول إلا النظام الرئاسي والنظام البرلماني نظراً لشيوعهما بين الأنظمة السياسية ، وإعمالهما مبدأ الفصل بين السلطات بصورة مستقلة، وذلك على النحو التالي:

#### أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الرئاسي:

تتلخص أهم خصائص النظام الرئاسي الأمريكي في أن رئيس الجمهورية هو في الوقت ذاته رئيس الحكومة أي أنه هو الذي يرسم خطوط السياسة العامة للحكومة، فهو الذي يملك القسط الأوفى من السلطة ومن ذلك اشتقت تلك التسمية حكومة رئاسية ( نسبة إلى الرئيس )، ونجد أن اختصاصات الرئيس فيما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة تشمل كل شيء ( تعيين الوزراء وعزلهم - عدم مساءلة الوزراء إلا أمامه فهم غير مسؤولين أمام البرلمان )، والوزراء هنالك لا يكونون على شكل هيئة أو مجلس له إرادة جماعية أو اختصاصات معينة فليس هنالك شيء اسمه مجلس للوزراء مسؤول عن السياسة العامة للوزارة، ذلك المبدأ المعروف في النظام البرلماني، وعلاقة الرئيس بالسلطة التشريعية ( البرلمان ) أو كما يطلق عليه

الكونجرس ، نجد أن الرئيس يُعد - من الناحية النظرية والقانونية - على قدم المساواة مع البرلمان، فكل منهما ينتخب من الشعب ، فكل منهما مساوياً للآخر<sup>21</sup>.

ومن حيث الاختصاصات فقد وزعها الدستور فيما بينهما بحيث لا يستطيع أحدهما أن يخضع الآخر لسيطرته وسلطانه، فالسلطة التشريعية جعلت كلها من نصيب البرلمان وليس للرئيس حتى حق اقتراح القوانين، وما يحق له إلا أن يوجه أنظار البرلمان إلى العناية بموضوع هام وإصدار قانون فيه، ولا يستطيع أن يقدم للبرلمان مشروع قانون ، كما أنه لا يحق له حل البرلمان ولا تأجيله، ومن ناحية ثانية فإنه يحق للرئيس ما يسمى بحق الفيتو بمعنى أن له سلطة كبيرة تمكنه من التأثير في التشريع باعتراضه على قانون أقره البرلمان وذلك في فترة معينة ، ولكن هذا الاعتراض لا يؤدي إلى منع إصدار القانون وإنما مجرد رده إلى البرلمان لإعادة النظر فإذا وافق عليه البرلمان مرة ثانية بأغلبية الثلثين فإن القانون يصدر رغم هذا الاعتراض ، ويكفي للرئيس في هذا الصدد للتأثير على التشريع ضمان تأييد الثلث زائد واحد من الأصوات في كلا المجلسين<sup>22</sup>.

### ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات في النظام البرلماني :

هو نظام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والأصل أن لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية استقلالها، ولكنه استقلال يقوم على التعاون وتبادل الرقابة بينهما، ومن ثم

---

<sup>21</sup> راجع المواد (١/ الفقرة الثانية ) ، (٢/ الفقرة الأولى - الفقرة الثانية ) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٩م وتعديلاته ، الموقع الإلكتروني لدراسات العالم ،

[https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_States\\_of\\_America\\_1992.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992.pdf?lang=ar) .

<sup>22</sup> راجع د. عبد الحميد متولي ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية - الإسكندرية ، ١٩٥٦ ، ص ٢٣٠ - ص ٢٣٣ .

فإنه نظام وسط بين نظام الإدماج ونظام الانفصال الشديد وهو النظام الرئاسي، ويقوم النظام البرلماني على ثلاثة ركائز وهي:

1 - الفصل بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وتقرير قاعدة " عدم المسؤولية السياسية " لرئيس الدولة.

2 - يمارس السلطة التنفيذية مجلس الوزراء بقيادة رئيس الحكومة " رئيس مجلس الوزراء " على أن تكون الحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان .

3 - يتولى السلطة التشريعية برلمان منتخب تستطيع الحكومة حله .

وتعد إنجلترا مثلاً للفصل المرن بين السلطات حيث كان مهده فيها، إذ نشأت قاعدة الفصل بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة في إنجلترا، ولقد اضطرت إنجلترا لتقرير هذه القاعدة نظراً إلى حصانة الملك ، ولقد تقرر تطبيق قاعدة أن " الملك يسود ولا يحكم " فهو الرئيس الإسمي للدولة، وباسمه تُمارس جميع الصلاحيات، ولكنه لا يستطيع أن يتصرف بمفرده ، بل لابد أن يتحمل أحد الوزراء مسؤولية تصرفاته، وهكذا انتقلت السلطة الفعلية إلى الوزراء وبإشراف رئيسهم وهو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول، أما فيها يتعلق بالاختصاصات الفعلية للسلطة التنفيذية في هذا النظام فتكون تحت إشراف الوزير الأول الذي يكونون معه مجلس الوزراء فالمجلس في هذا النظام يقابل رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي الذي أشرنا له سابقاً ، فإن بعض الفقهاء يطلق على هذا النظام تسمية " حكومة الوزارة " ويتميز مجلس الوزراء بعدة خصائص:

أ- تجانس الوزارة وانسجامها بحيث تتكون عادة من حزب الأغلبية، أو من مجموعة أحزاب متقاربة في عقائدها .

ب- تعمل الوزارة على أساس التضامن بين أعضائها ، فمجلس الوزراء هو الذي يرسم السياسة العامة للدولة ويقوم كل وزير في وزارته بتنفيذها، وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية، ولكل وزير أن يعارض فكرة تعرض على المجلس، ولكن لا يملك من كان يعترض أن يستمر في المعارضة إذا أراد البقاء في الوزارة، ولرئيس المجلس رأي مرجح إذا تعادلت الأصوات .

ج- مسؤولية الوزارة أمام البرلمان: يكون عادةً أعضاء الوزارة أعضاء في البرلمان وذلك في الدول البرلمانية، فيشاركون في كافة الأعمال، وللحكومة حق اقتراح القوانين وإعداد الميزانية والدفاع عن سياسة الحكومة أمام البرلمان، وهذا لا يعني اندماج الوزارة في البرلمان، بل إن الحكومة تظل سلطة مستقلة، وللبرلمان في هذا النظام أن يسأل الحكومة سياسياً عن كافة التصرفات، ويستطيع البرلمان أن يسحب الثقة من وزير أو من وزراء بذواتهم ( المسؤولية الفردية ) وأن يسحبها من الوزارة ( المسؤولية التضامنية ) فتضطر الوزارة إلى الاستقالة .

د- حق الحل: كما أوضحنا بأن للبرلمان مسائلة الحكومة سياسياً، فإن الحكومة تتمتع بسلاح مضاد وهو حق حل المجلس، فإذا لم تشأ الحكومة أن تخضع لرأي البرلمان ، وقدرت أن الرأي العام يساندها، فلها هذا الحق بأن تحل البرلمان<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> د سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، المرجع سابق ، ص ٤٢٤ - ص ٤٢٥ .

### ثالثاً: الدستور القطري بين النظام الرئاسي والبرلماني :

وبعد الحديث عن هذه الأنظمة السياسية ، نجد أن دستور دولة قطر قد تبنى نظاماً ليس بالنظام الرئاسي المحض ولا بالنظام البرلماني المحض ، بل نظاماً يجمع بين سمات كل منهما ، فمن المظاهر التي تقرب النظام السياسي القطري من النظام البرلماني والنظام شبه الرئاسي هو الأخذ بثنائية الجهاز التنفيذي ، فالأمير رئيس الدولة ويتولى رئاسة مجلس الوزراء شخص آخر ، أي فصل شخصية الأمير عن شخصية رئيس مجلس الوزراء وذلك بخلاف ما كان معمول به في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ من جمع الأمير بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء ، ومن جانب آخر فإن ذات الأمير مصونه لا تمس ، ووجود بعض وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، وأخذ الدستور القطري من هذا النظام منح السلطة التشريعية حق توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء وطرح الثقة فيهم ، بالإضافة إلى إمكانية الجمع بين وظيفة الوزير وعضوية البرلمان ( مجلس الشورى ) ، وأخذ كذلك بإمكانية حل البرلمان من قبل الأمير .

أما السمات التي أخذ بها النظام السياسي القطري من النظام الرئاسي فمنها منح رئيس الدولة سلطات فعالة ومهمة ، كما جعل الوزراء مسؤولين أمام الأمير مسؤولية فردية وتضامنية<sup>24</sup>، بالإضافة إلى عدم اشتراط حصول الحكومة على ثقة البرلمان عند تشكيلها ، كما لم يمنح البرلمان حق إسقاط الحكومة كاملة ، فهذه السمات تقربه من النظام الرئاسي<sup>25</sup> ، وسنتطرق تفصيلاً لتوضيح اختصاصات السلطات الثلاث في الدستور القطري في الفصل القادم ، لبيان هذا الجمع بين النظامين الرئاسي والبرلماني .

---

<sup>24</sup> راجع المادة (١٢٣) من الدستور الدائم لدولة قطر ، الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٣٧ .

<sup>25</sup> د. حسن عبدالرحيم السيد ، وقفات دستورية - محاولة لنشر الثقافة الدستورية في المجتمع القطري ، الطبعة الثانية ٢٠١٨ ، دار الوتد - الدوحة قطر ، ص ١٠٨ - ص ١٠٩ .  
وراجع كذلك د. حسن السيد ، المدخل لدراسة القانون الدستوري ، كلية القانون - جامعة قطر ، الطبعة الأولى ٢٠١٦ ، ص ١٨٦ - ص ١٨٧ .

## الفصل الأول

### السلطات الثلاث في الدستور القطري

تمهيد وتقسيم:

كما أوضحنا في المبحث السابق عند الحديث عن نشأة مبدأ الفصل بين السلطات وتقسيراته ، والتعريف بالأنظمة السياسية الرئاسية والبرلمانية ، فقد تبني الدستور الدائم لدولة قطر نظاماً يجمع بين النظامين الرئاسي والبرلماني ، وهذا ما سيكون محلّ دراسة في المباحث القادمة ، وذلك لبيان اختصاصات السلطات العامة في الدستور القطري ، ومدى تحقق مبدأ الفصل بينها ، مع التطرق لبعض سلطات الأمير ، وقد ارتأينا تقسيمه على النحو الآتي:

**المبحث الأول : اختصاصات السلطة التشريعية ومدى تحقق مبدأ الفصل بين السلطات.**

**المبحث الثاني : مكونات السلطة التنفيذية ومدى تحقق مبدأ الفصل بين السلطات .**

**المبحث الثالث : استقلال السلطة القضائية في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات .**

## المبحث الأول

### اختصاصات السلطة التشريعية ومدى تحقق مبدأ الفصل بين السلطات

قبل بيان اختصاصات السلطة التشريعية ومدى تحقق المبدأ محل البحث، ينبغي علينا أولاً بيان وبشكل مبسط ما المقصود بهذه السلطة، فهي الجهة التي تملك سن القواعد العامة المجردة الملزمة التي تحكم تصرفات الأفراد في الدولة، وإذا كانت القاعدة القانونية ذات مدلول واسع، يشمل كل قاعدة قانونية ملزمة أيا كان مصدرها، فوفقاً للتقاليد المستقرة، فإن سلطة التشريع - بالمعنى السابق - قد تمارسها السلطة التشريعية بمفردها، ولا يكون ذلك إلا في الديمقراطيات

النيابية المجردة، وقد تمارسها السلطة التشريعية مشاركة مع الناخبين في الديمقراطيات نصف أو شبه المباشرة . والطابع الغالب على الدساتير العربية المعاصرة، هو الطابع النيابي المجرد، والتشريع وفقاً لمبدأ الشرعية يتدرج في قوته: ففي قمة التدرج التشريعي توجد القواعد الدستورية، ويليهما في التدرج، التشريع البرلماني، فاللوائح.. إلخ، وإذا كانت البرلمانات. أيا كانت تسميتها، تقوم بالدور الأساسي في إعداد التشريعات، فإن رئيس الدولة يشارك في إعداد ووضع التشريعات، بدرجة تتفاوت طبقاً للأسس التي يقوم عليها نظام الدولة، بل وقد ينفرد بالتشريع لسبب أو لآخر<sup>26</sup>.

وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ كان الأمير يصدر القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا النظام الأساسي، ووفقاً لأحكام المادة (٦١) من الدستور الدائم لدولة قطر فإن " السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور "، ولقد تضمن الفصل الرابع من النظام الأساسي المعلنون بـ " مجلس الشورى " الأحكام الخاصة بمجلس الشورى وتحديداً من المادة (٤٠) - (٦٤)، فيما تضمن الفصل الثالث المعلنون بـ " السلطة التشريعية " من الدستور الأحكام الخاصة بمجلس الشورى وتحديداً من المادة (٧٦) - (١١٦)، ومرآل سن التشريع فهي تبدأ بالاقترح ومن ثم المناقشة والإقرار، ومن بعدها التصديق، والإصدار، وأخيراً النشر، وقد يتخلل تلك المراحل بعض الإجراءات منها الاعتراض أو طلب إعادة النظر، كل ذلك سنتولى بيانه تفصيلاً في هذا المبحث وبيان اختصاص كل سلطة في تلك المراحل، بالمقارنة بين أحكام النظام

---

<sup>26</sup> د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٧.

الأساسي المؤقت المعدل ، والدستور الدائم لدولة قطر، وبيان مدى تحقق مبدأ الفصل بين السلطات .

وقد قسمنا هذا المبحث على النحو الآتي :

**المطلب الأول:** تكوين مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت والدستور الحالي:  
**المطلب الثاني:** اختصاصات السلطة التشريعية في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل والدستور الحالي:  
**المطلب الثالث:** اختصاصات الأمير التشريعية واختصاصاته في مجال التشريع، ومدى إعمال مبدأ الفصل بين السلطات.

## المطلب الأول

### تكوين مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت والدستور الحالي

إن مجلس الشورى في دولة قطر اتخذ أساساً مختلفاً عما تسير عليه أسس الأنظمة البرلمانية في العالم بشكل عام، وفي دول الخليج العربية بشكل خاص ، ورغم ذلك الاختلاف يعتبر عنصراً بارزاً من عناصر الحكم في دولة قطر، رغم عدم تكليفه ابتداءً من أول تكوين له بالوظيفة التشريعية ، وفقاً للشكل المطبق في النظم الأخرى، وقد تأثر المشرع الدستوري القطري بالتعاليم الإسلامية حتى في إطلاق التسمية على مجلس الشورى، وذلك مقارنةً بأسماء المجالس النيابية في دول الخليج العربية فعلى سبيل المثال دولة الكويت يُطلق على مجلسها البرلماني " مجلس الأمة " وسلطنة عُمان " المجلس الاستشاري "، واتجهت نية المشرع الدستوري القطري بأن يكون هذا

المجلس خطوة في الطريق لاجتياز خطوة أخرى أوسع في مجال المشاركة ، سيراً على طريقته في التدرج المتأني<sup>27</sup>.

وعرفت دولة قطر أول مجلس للشورى في منتصف ستينيات القرن الماضي وذلك بموجب القانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤. ولم يكن الانتخاب أسلوباً لاختيار الأعضاء فيه، بل كان يتكون من الحاكم رئيساً ونائب الحاكم نائباً للرئيس وخمسة عشر عضواً معينين جميعهم من الأسرة الحاكمة.

وبعد صدور النظام الأساسي المؤقت عام ١٩٧٠ الذي نص على إنشاء مجلس للشورى يتألف من الوزراء ومن أعضاء منتخبين وأصدر الحاكم حينها القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٠ بتنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى، إلا أن هذا القانون لم يدخل حيز العمل، ولم تجر الانتخابات ولم يباشر المجلس أعماله، ومع استقلال دولة قطر في ١٩/٩/١٩٧١ كانت هناك ضرورة ملحة لتعديل النظام الأساسي المؤقت ليتناسب مع الأوضاع الجديدة فأصدرت في ١٩/٤/١٩٧٢ النظام الأساسي المؤقت المعدل (دستور ١٩٧٢) الذي نص على إنشاء مجلس الشورى.

كانت النية منذ بداية صدور هذا النظام متجهة نحو التدرج في ممارسة الحياة البرلمانية، فقد اتجه إلى اتباع أسلوب التعيين في اختيار أعضاء مجلس الشورى في المرحلة الأولى والتي قدرها المشرع بسنة واحدة فقط فإذا انتهت تبدأ المرحلة الثانية وهي مرحلة الانتخاب وفقاً للمادة (٤٦) من هذا النظام، وما أن قاربت السنة على الانتهاء بحيث تسير الدولة خطوة نحو الديمقراطية حتى صدر قرار أمير دولة قطر رقم (١) لسنة ١٩٧٣ بتعديل النظام الأساسي

---

<sup>27</sup> للمزيد حول ذلك راجع د. يوسف محمد عبيدان ، معالم التنظيم السياسي المعاصر في قطر – دراسة تحليلية لأحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم ١٩٧٢ – ١٩٨٤ ، ص ١١٧-١١٨ .

المؤقت المعدل الذي تضمن مد مدة المجلس سنوات أخرى مما يعني بقاء التعيين كأسلوب لاختيار أعضاء المجلس، كما صدر قرار أمير دولة قطر رقم (٧) لسنة ١٩٧٥ بتعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل الذي تضمن مد مدة المجلس لست سنوات أخرى، وهكذا تمديد يتلو تمديداً إلى أن مرت أكثر من ثلاثين سنة والمجلس كما هو يضم أعضاء معينين، بل تم إلغاء النظام الأساسي المؤقت المعدل ، وأن المادة (٤٦) منه التي تنص على انتخاب الأعضاء لم تُفعل حتى اليوم<sup>28</sup> .

ومن خلال عرض هذه اللوحة التاريخية في شأن تكوين مجلس الشورى بدولة قطر سيتم بيان النصوص الدستورية المتعلقة بهذا التكوين، مع التطرق إلى بعض الخطوات التي اتخذتها الحكومة لانتخاب مجلس الشورى الجديد.

**أولاً: تكوين المجلس وفقاً لأحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام ١٩٧٢:**

وفقاً لحكم المادة (٤١) من هذا النظام " 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 " التي تعدلت بموجب القرار الأميري (٣٤) لعام ١٩٩٦<sup>29</sup>، ونص النظام على أن تتوافر في العضو المعين الشروط التالية:

- 1 - أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.
- 2 - ألا تقل سنه عند تعيينه عن أربع وعشرين سنة ميلادية.

---

<sup>28</sup> د. حسن عبدالرحيم السيد ، وقفات دستورية ، مرجع سابق ، ص ٢١٨ - ص ٢٢٠ .  
<sup>29</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الثالث عشر ، ١٤١٧/٨/١١ هـ - ١٩٩٦/١٢/٢١ م ، ص ٢١٦ .

3 - ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

ويراعى في اختيار أعضاء مجلس الشورى أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة " المادة (٤١) "، وتم في ظل هذا النظام الأساسي ، وتحديدًا بتاريخ ١٩٧٢/٤/٢٢ - أي بعد صدوره بثلاثة أيام - تعيين أول مجلس للشورى بموجب الأمر الأميري رقم (٢) لسنة ١٩٧٢ ليتكون من عشرين عضواً، وقد تم إضافة عشرة أعضاء لهذا المجلس بموجب الأمر الأميري رقم (٢) لسنة ١٩٧٥ ، وبما أن نظام التعيين قد يتعارض والنظام الديمقراطي الحديث، إلا أن ذلك يجب ألا يقلل من أهميته في المراحل الأولية كتجربة تمارس لأول مره، فيما تجدر الإشارة إلى ما تضمنته ديباجة هذا النظام الأساسي على أنه " وغني عن البيان أن مبدأ التعيين الذي سيطبق على أول مجلس شورى عرفته البلاد هو مبدأ معمول به بصورة عامة في كل الدول حديثة العهد بالنظم الدستورية وبخاصة خلال المرحلة الأولى من مراحل تطبيق هذا النظام، فضلاً عن ما ورد في المذكرة التفسيرية للنظام الأساسي المؤقت لعام ١٩٧٠ " قبل استقلال دولة قطر " في ذكرها تبرير الدفاع عن مبدأ التعيين في مجلس الشورى<sup>30</sup>.

وفيما يتعلق بمدة العضوية نص النظام على أن تكون " مدة مجلس الشورى ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ويجوز مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك " المادة (٤٥)، وعند انتهاء مدة مجلس الشورى وفقاً لأحكام المادة 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

30 د. يوسف محمد عبيدان ، نظام الحكم في دول الخليج ، دراسة مقارنة لقطر والكويت والبحرين ، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في العلوم السياسية ، الجزء الثاني ، جامعة القاهرة ١٩٨٢ ، ص ٦٣٤ .

المشار إليها في المادة السابقة، وأن تتم إجراءات الانتخاب خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القانون المذكور " المادة (٤٦).

الأمر الذي يتبين من خلال استعراض المادتين السابقتين أنه كانت لدى المشرع الدستوري في عام ١٩٧٢ نية إجراء انتخابات لمجلس الشورى، ولكن قد شاءت الظروف سواءً كانت سياسية أم اجتماعية أو قومية في ذلك الوقت وإلى الوقت الحالي بأن يتم تمديد مدة مجلس الشورى بموجب قرارات أميرية وفقاً لأحكام المادة (٤٢) و (٤٥) من النظام الأساسي المعدل المؤقت، وكان آخرها القرار الأميري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ بمد مدة مجلس الشورى المتضمن مد مدة المجلس لسنتين ميلاديتين اعتباراً من الأول من يوليو ٢٠١٩ وتنتهي في ٣٠ يونيو ٢٠٢١.<sup>31</sup>

وأن التعديلات المتعاقبة على النظام الأساسي المؤقت المعدل أجازت الاستمرار بالأخذ بمبدأ التعيين في مجلس الشورى وذلك على ضوء الاعتبارات التي تحتمها مصالح البلاد، وفق ما يراه الأمير في هذا الشأن، وبناءً على ما خوله إياه النظام الأساسي المؤقت المعدل من حق التعديل.<sup>32</sup>

وأخيراً فإن من أسباب عدم الأخذ بنظام الانتخاب في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل يرجع إلى عوامل عديدة، منها عدم تمرس الشعب على نظام الانتخاب وعدم معرفته به، ولحدثة عهد نظام الانتخاب في دول الخليج العربية باستثناء دولة الكويت ، وأن مبدأ التعيين الذي يُطبق على أول مجلس شورى في البلاد هو مبدأ معمول به بصورة عامة في كل الدول حديثة العهد بالنظم الدستورية وخاصة خلال المرحلة الأولى من مراحل التطبيق، ونتيجة لذلك

<sup>31</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الخامس عشر ، ١٤٤٠/١١/٨ هـ - ٢٠١٩/٧/١١ ، ص ٥ .

<sup>32</sup> د. يوسف محمد عبيدان ، معالم التنظيم السياسي المعاصر في قطر ، مرجع سابق ، ص ١٢٠ .

أدركت السلطة التنفيذية صاحبة السلطة التقديرية أنها أقدر على معرفة الشخصيات صاحبة الكفاءة الأمر الذي يعكس قلة عدد السكان وتجانسهم وأن أسلوب الانتخاب ربما قد لا يتيح لهذه الكفاءات أن تجد طريقها للمجلس، كما أنه من المبادئ المسلم بها أن نظام الانتخاب وأدواته الأخرى تكون مقبولة وراسخة من جهة، وتتطلب المزيد من الوقت الكافي والتجربة حتى ترسخ من جهة أخرى مع عدم نسيان أن ذلك كله بالطبع يعود في ذلك الوقت إلى عدم عمق الوعي والإدراك السياسي، وأن الخلفية السياسية والقاعدة التعليمية الثقافية للممارسة الدستورية لذلك النوع من أنواع الممارسة لا زالت ضئيلة، الأمر الذي يفرض مبدأ التدرج السياسي والديمقراطي بالنسبة لدولة قطر<sup>33</sup>.

#### ثانياً: تكوين المجلس وفقاً لأحكام الدستور الدائم لدولة قطر ٢٠٠٤:

لقد اتخذت أحكام الدستور نظاماً مغايراً في إنشاء مجلس الشورى عن نظام التكوين المعمول به في النظام الأساسي المؤقت المعدل، وهو نظام انتخاب لثلاثي أعضاء المجلس فيما يعين الأمير الثلث المتبقي، فوفقاً لأحكام المادة (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 " ونلاحظ أن نظام انتخاب البعض من أعضاء المجلس وتعيين البعض منهم هو مبدأ سليم لتكوين المجالس النيابية، واعتماد صيغتين للاختيار يعود إلى كون المجالس التشريعية في بعض دول العالم، تظهر في صورتين، الأولى بوجود مجلسين للتشريع، وهي الصورة القديمة، والثانية بوجود مجلس واحد، وكان ظهور صورة المجلسين نتيجة للتطور

<sup>33</sup> راجع د. يوسف محمد عبيدان، المؤسسات السياسية في دولة قطر، مرجع سابق، ص ١٨٠ - ص ١٨١.

السياسي الذي شهدته المملكة المتحدة الذي أدى إلى قيام مجلس اللوردات ومجلس للعموم، وانتشرت هذه الصورة في كثير من دول العالم على الرغم من عدم وجود مبررات لها، وجاءت هذه الفكرة من أجل تحقيق توازن بين المجلس المنتخب والمجلس المعين فالمجلس المنتخب يكون دائماً أكثر اندفاعاً وتطرفاً في قراراته، ويعاني في ذات الوقت من قلة العناصر الفنية والعلمية بين أعضائه، وفي الوقت الذي يتألف المجلس المعين من أعضاء يتمتعون بالنضوج العلمي والفني<sup>34</sup>.

وكما ورد بالمذكرة التفسيرية للدستور أنه لم يتم الأخذ بفكرة المجلسين أحدهما منتخب والآخر معين وإنما عدل عن ذلك إلى مجلس واحد يضم المنتخبين والمعينين على أن يكون للمنتخبين أغلبية واضحة، فالمعيون 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<sup>35</sup>، ولكن باستطلاع أحكام الفصل الثالث " السلطة التشريعية " من الدستور فقد يكون هناك ثمة تأثير على بعض قرارات مجلس الشورى المنتظر فيما يتعلق بدور المجلس الرقابي على السلطة التنفيذية،

---

<sup>34</sup> د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، نشر وزارة الثقافة والفنون والتراث القطرية ، الطبعة الأولى ٢٠١٢ ، ص ١٨٧ .

<sup>35</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٥٨ - ص ٥٧ .

والجدير بالذكر بأن أعضاء المجلس المعينين يُحتمل بأن يكون من بينهم بعض الوزراء أو من غيرهم<sup>36</sup> .

الجدير بالذكر أن فكرة تعيين بعض أعضاء مجلس الشورى ليست بدعة جديدة فهي أمر معروف في كثير من بلدان العالم ، فمجلس الشيوخ في إيطاليا ( في عهد الملكية ) كان كله معيناً من الملك ويختار أعضائه من طوائف معينة ، وكذلك مجلس الشيوخ في النمسا كان يضم بعض الأعضاء الذين لهم حق العضوية بحكم مولدهم أو مركزهم هذا باستثناء الأعضاء المعينين ، وكذلك في إنجلترا لا يزال مجلس اللوردات يتشكل من أعضاء معظمهم وراثيون ، وكذلك في جمهورية مصر العربية فقد اتبع نظام التعيين فيما يتعلق بجزء من أعضاء مجلس شورى القوانين وكذلك الجمعية التشريعية<sup>37</sup>.

ونص الدستور أيضاً على بعض الشروط التي يجب توافرها في عضو مجلس الشورى

وهي:

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

---

<sup>36</sup> سيتم بيان هذه الفكرة لاحقاً وتحديداً في المبحث الخاص بالدور الرقابي للمجلس على السلطة التنفيذية .  
<sup>37</sup> للمزيد حول ذلك راجع د. عبد الحميد متولي ، الوسيط في القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٤٠٧ ، ٤١٠ ، ٤١١ ، ٤٩١ .

من الملاحظ أنه تم رفع الحد الأدنى للسن الذي كان في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل المؤقت من (٢٤) سنة إلى أن أصبح (٣٠) سنة في ظل الدستور الحالي كما في دساتير بعض دول المنطقة ، كما تمت إضافة شرطي إجادة اللغة العربية قراءة وكتابة ، وتوافر شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب ، وأن شرط إجادة اللغة العربية لا تكفي معرفة اللغة العربية وإنما تشترط إجادتها قراءة وكتابة ولكن اشتراط إجادة اللغة لا يعني ضرورة الحصول على شهادات دراسية يجيد الشخص اللغة قراءة وكتابة دون أن يكون قد حصل على شهادات ما ، ومن ناحية أخرى فإن الإجادة لا تعني التعمق والتبحر ، ولكنها تعني الإلمام بالأصول والقواعد العامة ، إذ بغير ذلك لا تكون هناك إجادة وان كانت هناك معرفة عادية ، وعلى ذلك فالإجادة مرتبة وسط بين المعرفة العادية والتعمق<sup>38</sup> .

ونرى أن تعديل الحد الأدنى للسن وإضافة شرط إجادة اللغة العربية هما شرطين بالغي الأهمية، وموقف المشرع الدستوري في هذا الشأن يستحق الإشادة على اعتبار أن سن الثلاثين يعتبر سن النضوج السياسي، وأن دولة قطر دولة عربية دينها الإسلام والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها ولغتها الرسمية هي اللغة العربية، كما تجدر الإشارة تأكيداً على ما سبق بيانه أنه تم صدور القانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٩ بشأن حماية اللغة العربية<sup>39</sup> .

كما أنه من غير المتصور أن المرشح لانتخابات مجلس الشورى لا يستوفي الشروط المقررة للناخب وهذه الشروط لا بد أن يحددها قانون الانتخاب وفقاً لأحكام المادة (٧٨) من

---

<sup>38</sup> د. يحيى الجمل ، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٧٠-١٩٧١ ، ص ٢٤٨ - ص ٢٤٩ .

<sup>39</sup> جريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الرابع ، ١٤٤٠/٦/٩ هـ - ٢٠١٩/٢/١٤ ، ص ٣ وما بعدها .

الدستور التي تنص على أن " يصدر نظام الانتخاب بقانون. تحدد فيه شروط وإجراءات الترشيح والانتخاب".

أخيراً أن الجهة المختصة للطعن أمامها فيما يتعلق بعدم توافر هذه الشروط، هي الدائرة الإدارية الاستئنافية التي تفصل في الطعون الخاصة بالقرارات المتعلقة بانتخابات مجلس الشورى وانتخابات المجلس البلدي وفقاً لأحكام المادة (٨) من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية<sup>40</sup>.

وفيما يتعلق بمدة العضوية نص الدستور على أن " مدة المجلس أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتُجرى 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 " المادة (٨١).

والسؤال الذي يراود الجميع هل سيصدر قانون انتخاب لمجلس الشورى؟ يمكننا تحليل الإجابة وفقاً لما يلي:

### ثالثاً: إجراءات الإعداد لانتخابات مجلس الشورى:

لقد اتخذت الحكومة - في الفترة الأخيرة - خطوات للعمل على إرساء النظام الديمقراطي وتعزيز دور مجلس الشورى كسلطة تشريعية تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات لعل أبرزها ما أشار إليه حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى " حفظه الله " في خطابه أمام مجلس الشورى

<sup>40</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الرابع ، ١٤٢٨/٤/٢٦ هـ - ٢٠٠٧/٥/١٣ ، ص ٥٠ .

في افتتاح الدورة الـ ٤٦ بتاريخ ١٤/١١/٢٠١٧ المتضمن " قيام الحكومة حالياً بالإعداد لانتخابات مجلس الشورى ، بما في ذلك إعداد مشروعات الأدوات التشريعية اللازمة على نحو يضمن سير هذه الانتخابات بشكل مكتمل، بحيث نتجنب الحاجة إلى التعديل في كل فترة، فثمة نواقص وإشكاليات قانونية لا بد من التغلب عليها ابتداءً لكي تكون انتخابات مجلس الشورى منصفة "41.

وتأكيداً لما سبق، فقد صدر القرار الأميري رقم (٤٧) لسنة ٢٠١٩ بإنشاء وتشكيل اللجنة العليا للتحضير لانتخابات مجلس الشورى وتحديد اختصاصاتها، برئاسة رئيس مجلس الوزراء42.

لقد حدد القرار المشار إليه بأن تتولى اللجنة كافة المهام المتعلقة بالتحضير لانتخابات مجلس الشورى، وعلى الأخص ما يلي:

- 1 - الإشراف على إعداد مشروعات الأدوات التشريعية اللازمة لانتخابات مجلس الشورى.
- 2 - اقتراح البرنامج الزمني لعملية انتخابات مجلس الشورى.

لذا - يتبين لنا بأن نية القيادة السياسية في دولة قطر، وعلى رأسها سمو الأمير، المضي نحو إرساء دعائم الديمقراطية في دولة قطر، فتم وضع الدستور الدائم على هذا الأساس، سواء في احتوائه على نصوص تعزز الحريات العامة وحقوق الانسان، وإقامته نظام حكم يقوم على أساس الفصل بين السلطات، واعتبار الشعب مصدراً للسلطات وإقراره بالاستفتاء الشعبي43.

---

41 الموقع الرسمي لمجلس الشورى القطري ، <https://www.shura.qa/ar-QA/Pages/General->

[Secretary/Amir-Speeches/46th-Session-Opening](#) .

42 وعضوية كل من ( نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون الدفاع ، نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية ، وزير العدل القائم بأعمال وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء ، النائب العام ، الأمين العام لمجلس الوزراء ، مدير إدارة الشؤون القانونية بالديوان الأميري ، مدير إدارة الشؤون القانونية بوزارة الداخلية ، مدير إدارة الجنسية ووثائق السفر بوزارة الداخلية ، مدير إدارة الانتخابات بوزارة الداخلية ) .

43 د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، مرجع سابق ، ص ١٨٧ .

وتجدر الإشارة إلى ما ورد بديباجة القرار الأميري رقم (١١) لسنة ١٩٩٩ بتشكيل لجنة إعداد الدستور الدائم وتعيين اختصاصاتها من " أهمية ترسيخ أسس الممارسة الديمقراطية في الحياة السياسية والاجتماعية ، وتدعيم مؤسسات الدولة ، وتعظيم دور المشاركة الشعبية، وتحقيقاً لما أعلن عنه سمو الأمير " آنذاك " في خطابه أمام مجلس الشورى في افتتاح دور الانعقاد العادي السابع والعشرين بشأن تشكيل لجنة من ذوي الكفاءة والاختصاص لإعداد دستور دائم للبلاد يحل محل النظام الأساسي المؤقت المعمول به حالياً، ويتلاءم مع ما شهدته البلاد من نهضة وتطور في مختلف المجالات، وبناءً على مقتضيات المصلحة العليا للبلاد "44 .

وفي ضوء ما تقدم، يتبين لنا أن إجراءات الإعداد لانتخاب مجلس الشورى أوشكت على الاكتمال، ونتوقع بأن تشهد دولة قطر أول مجلس منتخب عند انتهاء مدة المجلس الحالي التي تم مدها وفقاً لأحكام القرار الأميري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ المشار إليه، والتي ستنتهي في ٣٠ يونيو ٢٠٢١.

## المطلب الثاني

اختصاصات مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل والدستور

### الحالي

واستكمالاً لما تم توضيحه في المطلب السابق من تكوين كل من مجلسي الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل والدستور الدائم لدولة قطر، والإجراءات الحكومية لانتخاب مجلس شورى جديد، ترسيخاً لمبدأ الديمقراطية، ينبغي علينا بيان اختصاص المجلس في ظل

---

44 الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الثامن ، ١٨/٥/١٤٢٠ هـ - ٢٩/٨/١٩٩٩ ، ص ١٣٠ .

النظام الأساسي، وصولاً إلى اختصاص السلطة التشريعية " مجلس الشورى " في ظل الدستور القطري الدائم.

أولاً: اختصاص مجلس الشورى وفقاً لأحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر

عام ١٩٧٢:

وفقاً لحكم المادة (٤٠) من هذا النظام " ينشأ مجلس شورى ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما. ويسمى هذا المجلس (مجلس الشورى) ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات"<sup>45</sup> ، فإن هذه المادة تقرر لمجلس الشورى صفة استشارية محضة خالية من طابع الالتزام، إذ أن الحكم فيها ينصرف إلى المساهمة بالرأي في معاونة الأمير ومجلس الوزراء، كما أن التوصيات طبقاً لما هو متعارف عليه في النظم السياسية والدستورية هي مجرد آراء تفننر إلى عنصر الإلزام<sup>46</sup> ، فيما نصت المادة (٥١) من ذات النظام بأن " يختص مجلس الشورى بالآتي:

أولاً: مناقشة ما يلي:

- 1 - السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية التي تعرضها عليه الحكومة.
- 2 - شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية.
- 3 - مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.
- 4 - مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة.

<sup>45</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الخامس ، ١٣٩١/١١/١٥ هـ - ١٩٧٢/١/١ ، ص ٣٧٣٣ .

<sup>46</sup> د. يوسف محمد عبيدان ، نظام الحكم في دول الخليج ، مرجع سابق ، ص ٦٣٤ .

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 يبدية 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<sup>47</sup> ، وبالرغم من أن المشرع الدستوري أعطى الحق لمجلس الشورى بمناقشة بعض المسائل الهامة التي تتصل بمصالح الدولة وطلب بيانات من الوزارات، بما لا يمكن المجلس من اتخاذ قرارات بشأن تلك المسائل، وبالتالي غل يد مجلس الشورى من الرقابة على السلطة التنفيذية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات محل البحث، ولكن يظل هذا أول مجلس شورى في ظل نظام دستوري بعد استقلال البلاد.

الأمر الذي يحتم وضع مثل تلك النصوص على اعتبار أنها تجربة أولى وأن التدرج في التطور الديمقراطي كان أمراً صحيحاً في ذلك الوقت. وبما أن حصيلة مناقشات المجلس تعتبر في نهاية الأمر مجرد توصيات لا قرارات ملزمة، لذلك فالملاحظ مما يجري عليه العمل في التطبيق

---

<sup>47</sup> القرار الأميري رقم (11) لسنة 1975، الجريدة الرسمية لدولة قطر، العدد السابع، 1975.

أن القوانين - حتى يومنا هذا - التي تصدر تحمل في ديباجتها عبارة " وبعد أخذ رأي مجلس الشورى "، وفي ذلك إضفاء للصفة الاستشارية عليها<sup>48</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه وفقاً لأحكام المادة (١٥٠) من الدستور الحالي التي تنص على أن " يُلغى النظام الأساسي المؤقت المعدل المعمول به في الدولة والصادر في ١٩/٤/١٩٢٧، وتبقى سارية الأحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد"، فإن الاختصاص المشار إليه يسري حالياً على مجلس الشورى القائم الممتدة فترته حتى ٣٠ يونيو ٢٠٢١ وفقاً لأحكام القرار الأميري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ المشار إليه.

#### ثانياً: اختصاص مجلس الشورى وفقاً لأحكام الدستور الحالي:

أن الاختصاص التشريعي والمالي لمجلس الشورى قد أكدت عليه المادة (٧٦) الواردة في مقدمة الفصل الثالث " السلطة التشريعية " من الدستور الحالي التي تنص على أن " يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور ".

حددت هذه المادة - كما أشارت المذكرة التفسيرية للدستور - صلاحيات مجلس الشورى في وضع التشريعات، وإقرار الموازنة العامة، وممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، بالوسائل التي حددها الدستور<sup>49</sup>، ويتبين لنا من الوهلة الأولى أن سلطة التشريع هي اختصاص أصيل لمجلس الشورى، فمشروع القانون لابد أن يمر بمراحل وهي الاقتراح، والإقرار، والتصديق، والإصدار، والنشر، و" لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح

<sup>48</sup> د. يوسف محمد عبيدان، نظام الحكم في دول الخليج، مرجع سابق، ص ٦٤٢.  
<sup>49</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر، العدد السادس، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨، ص ٥٨.

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 " المادة (١٠٥/ بند ١) من الدستور ووفقاً لحكم هذه المادة فإن مجلس الشورى يختص بأول مهمة تشريعية وهي أن لكل عضو من المجلس حق الاقتراح .

ولا يتفق البعض مع المشرع الدستوري في هذا الاتجاه، لأنه كفيلاً بأن يتقدم الأعضاء بمشاريع قوانين عديدة تكون في بعض الأحيان غير مدروسة بشكل جيد، مما سيؤدي إلى إرباك عمل المجلس، خاصة أن أي مشروع قانون يقدم سيكون محل دراسة من لجان المجلس، لذلك يرى أن يصار لتقديم الاقتراح من ثلاثة أعضاء على الأقل حتى نكون أمام مشاريع قوانين تتسم بالجدية والموضوعية<sup>50</sup> ، فيما يرى الباحث إن على عضو مجلس الشورى عند ممارسته لحقه الدستوري باقتراحه للقانون لا بد أن تتم دراسته بالشكل الصحيح - ولو كان في شكل مشروع قانون -، فمشروع القانون يجب أن يأخذ وقته في الدراسة ولا يعني ذلك إرباك عمل المجلس فالمجلس له أجهزته الاستشارية ولجانه المتخصصة التي تؤهله إلى تطبيق أحكام الدستور والقانون بالشكل الصحيح.

هذا بالإضافة إلى أعضائه الذين لهم الحق في مناقشة هذا المشروع وإقراره أو رفضه وفقاً لإجراءات عمل المجلس، فمشروع القانون لو اقترح من عضو واحد أو ثلاثة أعضاء فلا بد أن يكون محل دراسة، أما فيما يتعلق بالمهمة التشريعية الثانية وهي الإقرار فالمجلس يختص بإقرار مشروعات القوانين وفقاً لحكم المادة (١٠٦) من الدستور .

---

<sup>50</sup> د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، مرجع سابق ، ص ١٩٨ .

وسبق أن أوضحنا بأن هذا الاختصاص التشريعي لمجلس الشورى متوقف حتى الآن ولم يُفعل بعد نظراً لعدم قيام مجلس الشورى المنتخب ، وبالتالي تقوم السلطة التنفيذية حالياً بإجراءات التشريع وفقاً لأحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل التي أشرنا لها سابقاً ، وأحكام القرار الأميري رقم (٣٣) لسنة ٢٠٠٠ بشأن إعداد التشريعات ، وتعديلاته ، المتضمن إحالة مشروعات القوانين، التي يوافق مجلس الوزراء عليها، إلى مجلس الشورى لمناقشتها، وإبداء توصياته بشأنها ، وتتولى الأمانة العامة لمجلس الوزراء إحالة ما يبيده مجلس الشورى من توصيات على مشروعات القوانين إلى اللجنة الدائمة للشؤون التشريعية أو تقوم بعرض تلك التوصيات مباشرة على مجلس الوزراء ، وتتولى اللجنة الدائمة للشؤون التشريعية دراسة توصيات مجلس الشورى المحالة إليها لإبداء الرأي بشأنها، ثم إعادة الموضوع إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء ليتولى وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء عرضه على مجلس الوزراء مع ما قد يعن له من ملاحظات بشأنه<sup>51</sup>.

وفيما يتعلق بالاختصاص المالي لمجلس الشورى، كما رأينا أنه في ظل أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل فإن مجلس الشورى يختص بمناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة فقط، وإنما في ظل الدستور الحالي فإن مجلس الشورى يمارس اختصاصه بإقرار الموازنة العامة للدولة وذلك وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور المشار إليها، وإن اختصاص إعداد تلك الموازنة من اختصاص السلطة التنفيذية وفقاً لحكم المادة (١٢١/٨ بنداً)، ووفقاً لأحكام قانون النظام المالي للدولة الصادر بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٥<sup>52</sup>.

ويعرض رئيس مجلس الشورى مشروع الموازنة على المجلس ثم يحيله إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية فور عرضه مباشرة ودون مناقشته أو تصويت، وتقدم تلك اللجنة تقريراً

51 الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الخامس ، ١٤٢١/٥/١٣ هـ - ٢٠٠٠/٨/١٣ م ص ٢٠٠ .  
52 الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الثاني عشر ، ١٤٣٦/٨/٢٧ هـ - ٢٠١٥/٦/١٤ م ص ٣ وما بعدها .

للمجلس متضمناً عرضاً عاماً للأسس التي يقوم عليها مشروع الموازنة مع بيان الملاحظات والاقتراحات من الأعضاء بشأنه، ثم تتم مناقشة الموازنة في المجلس وفقاً لأحكام المادة (١٠٧) من الدستور التي تنص على أن " 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 ".<sup>53</sup>

لا شك أن شرط موافقة الحكومة على التعديل يجعل القرار الأخير بشأن الموازنة بيد الحكومة ويجوز أن تأخذ بالتعديلات أو ترفضها، الأمر الذي يجعل البعض يرى فقدان أي قيمة حقيقية للاختصاص المالي الذي يتمتع به مجلس الشورى.

ولكن في المقابل يرى آخرون أن الحكومة هي التي أعدت مشروع الموازنة وهي أكثر الجهات علماً بإيرادات الدولة ومدى إمكانية توفير الاحتياجات المالية للبنود المعدلة من الموازنة، لذا كان أمراً طبيعياً أن يشترط الدستور موافقتها على أي تعديل يتقدم به مجلس الشورى، لذلك فإن مجرد طرح مشروع الموازنة على مجلس الشورى ومنح فرصة لمناقشته وطرح التساؤلات حول بنوده واقتراح تعديلات عليه يجعل الحكومة أكثر حرصاً على المال العام وجعل الموازنة أكثر دقة وأكثر تحقيقاً لطموحات الشعب<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> د. حسن عبدالرحيم السيد، وقفات دستورية، مرجع السابق، ص ٣٦٢ - ص ٣٦٣.

## المطلب الثالث

### اختصاصات الأمير في مجال التشريع ، ومدى إعمال مبدأ الفصل بين السلطات

من المعروف أن مشروع القانون منذ بدايته الأولى حتى يصبح قانوناً نافذاً يمر بمراحل عدة ، فهناك مرحلة الاقتراح ، ومرحلة المناقشة والتصويت عليه بالموافقة ، ومرحلة التصديق ، ومرحلة الإصدار ، وأخيراً مرحلة النشر ، ومن البديهي أن المرحلة الثانية وهي المناقشة والتصويت من اختصاص السلطة التشريعية<sup>54</sup> ، وبغض النظر عن أن الدولة أخذت بالنظام الرئاسي أو النظام البرلماني - كما سبق وأن أشرنا لها في المبحث التمهيدي - ، فإن رئيس الدولة يمثلها كشخص معنوي ، ويعتبر رمزاً للسلطات العامة فيها ، ويلعب دوراً عاماً فيما يتصل بالسلطة التشريعية ، على الرغم أن هذه السلطة مستقلة تمارس وظيفة متميزة ، وتبدأ أول اختصاصات رئيس الدولة كرئيس للسلطة التنفيذية - في العملية التشريعية بعملية الإصدار<sup>55</sup> ، وينفرد الأمير وحده بعدة اختصاصات تشريعية منها الاعتراض والتصديق ، كما ينفرد الأمير باختصاصات متعلقة بالسلطة التشريعية سنبين تلك الاختصاصات في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل ، والدستور الحالي على النحو التالي :

أولاً: اختصاصات الأمير التشريعية وفقاً لأحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر

عام ١٩٧٢ :

إن الحقيقة الجوهرية هي أن الأمير هو رئيس السلطة التشريعية من الناحية العملية وللأمير الدور الأعظم في ظل هذا النظام<sup>56</sup> ، لقد تصدرت المادة (١٧) من النظام الأساسي

<sup>54</sup> د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، الطبعة الأولى ١٩٨٤ ، ص ٣١٥ .

<sup>55</sup> د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، مرجع سابق ، ص ٢٣٥

<sup>56</sup> د. يوسف محمد عبيدان ، نظام الحكم في دول الخليج ، مرجع سابق ، ص ٦٣٢ .

المؤقت المعدل أحكام الباب الرابع المعنون بـ "السلطات" ونصت على أن "يصدر الأمير القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا النظام الأساسي" الأمر الذي يؤكد ما سبق بيانه أن مجلس الشورى مجلس استشاري وأن الاختصاص التشريعي في ظل هذا النظام بالنسبة لإصدار القوانين ضمن اختصاصات الأمير وبناءً على اقتراح مجلس الوزراء كما هو مبين .

فيما نجد حرص الأمير على أخذ مشورة المجلس بقصد معرفة الآراء ووجهات النظر، وباستقراء القوانين التي صدرت في ذلك الوقت وحتى الوقت الحالي نجد أن غالبيتها قد أخذ فيها رأي مجلس الشورى - كما أوضحنا سابقاً في اختصاصات هذا المجلس - ولا يخفى كذلك أن المجلس قد يناقش بعض المواد فيوصي الحكومة بحذفها ويوصي بتعديل بعضها ويقترح إضافة بعضها، وأن الخيار بعد ذلك يكون للأمير في الموافقة على توصية المجلس.

ولكنه من الناحية الأدبية يحاول قدر الإمكان الالتزام بالرأي تشجيعاً للمجلس على ممارسة مهامه وإعطاء الأعضاء المجال الرحب لإبداء الرغبات والتوصيات حتى يشعر المجلس بوزنه وفعاليته<sup>57</sup> ، وأنه وفقاً لأحكام المادة (٢٣/ بند ٢) من النظام الأساسي المؤقت المعدل فإن الأمير يباشر الاختصاصات التالية " ٢- يصدق على القوانين والمراسيم ويصدرها " <sup>58</sup> ، كما تعدلت هذه المادة بموجب القرار الأميري رقم (٢٨) لسنة ١٩٩٦ والتي نصت على أن يباشر الأمير الاختصاصات الآتية " 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

<sup>57</sup> يوسف محمد عبيدان ، المؤسسات السياسية في دولة قطر ، مرجع سابق ص ٢١٧ - ص ٢١٨ .  
<sup>58</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الحادي عشر ، ١٤١٧/٦/٢٨ هـ - ١٩٩٦/١١/٩ ، ص ٢٠٦ - ص ٢٠٧ .

أسبوعين على الأكثر من تاريخ الإصدار. ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ما لم ينص على تاريخ آخر في التشريع ذاته " المادة (٢٣/بند ٣)<sup>59</sup>.

الأمر الذي يتبين لنا أن مراحل سن التشريع من الاقتراح إلى النشر قد تغيرت في ظل هذا النظام فكان لا ينص صراحةً على اختصاص الأمير - قبل صدور التعديل في عام ١٩٩٦ - بالإشراف على تنفيذ القوانين ضماناً للسيادة، وكذلك على آلية نشر تلك القوانين.

ونصت المادة (٢٧) من هذا النظام على أنه " إذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل 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 <sup>60</sup> .

الأمر الذي يتبين لنا - وإن كان النص السابق يقرر للأمير إصدار مراسيم لها قوة القانون إلا - أنه لا يقرر لمجلس الشورى حق الاعتراض عليه وهو بمثابة نص تكميلي يجيز للأمير في ذلك الوقت إصدار مرسوم له قوة القانون في حالة عدم انعقاد مجلس الشورى.

لقد صَدَرَ ما يقارب (١٠٠) مرسوم بقانون منذ بداية العمل بهذا النظام وحتى إلغاؤه ومعظمها قد تحتمل التأخير لاستشارة مجلس الشورى بها.

وتجدر الإشارة إلى اختصاص الأمير في إبرام المعاهدات بمرسوم، وتكون لتلك المعاهدات قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الخامس ، ١٣٩١/١١/١٥ هـ - ١٩٧٢/١/١ ، ص ٣٧٢٩ .  
<sup>60</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، المرجع السابق ، ص ٣٧٣٠ .  
<sup>61</sup> راجع المادة (٢٤) من النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ ، الجريدة الرسمية لدولة قطر ، المرجع السابق، ص ٣٧٢٩ - ص ٣٧٣٠ .

## ثانياً: اختصاصات الأمير التشريعية وفقاً لأحكام الدستور الدائم لدولة قطر:

سبق أن أشرنا إلى أن الأمير قد ينفرد باختصاصات تشريعية منها إصدار مراسيم لها قوة القانون، والاعتراض على مشروعات القوانين والتصديق عليها، فوفقاً للمادة (٧٠) من الدستور فإنه " 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 " .

وهذا اتجاه محمود من المشرع الدستوري بأن يمنح سلطة التشريع للأمير الذي يعتبر رمزاً للسلطات الثلاث في ظل عدم انعقاد المجلس ، وترك مسألة الاعتراض لمجلس الشورى الذي يعتبر السلطة التشريعية سواءً بطلب التعديل أو برفض أي من هذه المراسيم ، فممارسة الوظيفة التشريعية لا تعني حتماً سلب مجلس الشورى اختصاصه في ممارسة هذه الوظيفة بوصفه الجهاز الوحيد المنوط به ذلك ، فغاية الأمر ، إن ممارسة السلطة التنفيذية أو الأمير لهذا الدور التشريعي إنما يتم استثناءً في حدود معينة<sup>62</sup> ، وأن حكم هذه المادة قد يختلف اختلافاً جوهرياً عن حكم المادة (٢٧) المشار إليها في النظام الأساسي المؤقت المعدل التي لا تخول مجلس الشورى اختصاص الاعتراض ، ولكن السؤال الذي قد يثور حول تعويض المتضررين عند تطبيق

<sup>62</sup> د. وجدي ثابت غبريال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف - الإسكندرية ، ١٩٨٨ ، ص ٣١ .

المراسيم التي يرفضها مجلس الشورى أو يعدلها ، وفي الواقع فإن الدولة ستكون ملزمة بتعويض المتضررين ، وهذا ما أخذت به معظم تشريعات العالم<sup>63</sup> .

ومن ضمن اختصاصات الأمير التشريعية هو حق الأمير في اقتراح طلب تعديل مادة أو أكثر من الدستور ، باستثناء الأحكام المتعلقة بحكم الدولة ووراثته<sup>64</sup> ، فوفقاً لأحكام المادة (١٤٤) من الدستور فإنه " 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 مادة 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" وقد أوضحت المذكرة التفسيرية للدستور أن اختيار طريقة أشد من الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية فيعتبر الدستور ومن 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 مادة مادة ، ويشترط لإقرار تعديل أي مادة في الدستور موافقة ثلثي أعضاء

---

<sup>63</sup> د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر مرجع سابق ، ص ١٨٣ .  
<sup>64</sup> راجع المادة (١٤٥) من الدستور الدائم لدولة قطر ، الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٤٢ ، ص ٤٣ .

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<sup>65</sup>.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى اختصاص الأمير في إبرام المعاهدات والاتفاقيات، والتي يصبح لها قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، وذلك باستثناء تلك المتعلقة بإقليم الدولة أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، أوجب الدستور لتكون نافذة أن تصدر بموجب قانون<sup>66</sup>، الأمر الذي يتبين لنا أوجه الاختلاف بين حكم هذه المادة وحكم المادة (٢٤) من النظام الأساسي المؤقت المعدل المشار إليها.

### ثالثاً: اختصاصات الأمير فيما يتعلق بالسلطة التشريعية:

إن لكل مجلس نيابي عادة فترة زمنية تبدأ من أول يوم انتخابه إلى يوم تجديد هذا الانتخاب وتسمى الفصل التشريعي، فيما يضم هذا الفصل أدوار انعقاد يجوز للمجلس الانعقاد خلالها، وقد تكون هذه الأدوار عادية أم غير عادية، فجميع المجالس النيابية سواء كانت منتخبة أم معينة، لا تكون مدتها إلى الأبد أو على صفة الدوام، وإنما لها فصل تشريعي ينتهي بمدته القانونية المقررة دستورياً<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٤٢ ، ص ٦٦ - ص ٦٧ .

<sup>66</sup> راجع المادة (٦٨) من الدستور الدائم ، الجريدة الرسمية لدولة قطر ، المرجع السابق ص ٣٣ .

<sup>67</sup> راجع د. يوسف محمد عبيدان ، معالم التنظيم السياسي المعاصر في قطر ، مرجع سابق ، ص ١٣٧ - ص ١٣٨ .

ومدة الفصل التشريعي وفقاً للدستور القطري قد حددته المادة (٨١) منه بأربع سنوات ميلادية ، وقيدت هذه المادة بعدم جواز مد الفصل التشريعي إلا للضرورة ، وقد منح الدستور للأمير اختصاصات عدة فيما يتعلق بالسلطة التشريعية بصفته أميراً للبلاد ورمزاً للسلطات الثلاث وهذه الاختصاصات قد تعطي قدرًا من التعاون بين السلطات الثلاث سنيين هذه الاختصاصات في الدستور الحالي بما يفيد بحثنا ومدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ، ومن تلك الاختصاصات دعوة مجلس الشورى وفضه ، وتغيير مكان الاجتماع ، وحل المجلس ، وذلك وفقاً لما يلي:

لقد حددت المادة (٨٤) مدة انعقاد المجلس ونصت على أن " تكون مدة دورة انعقاد المجلس ثمانية أشهر في السنة على الأقل. ولا يجوز فض دور الانعقاد قبل اعتماد موازنة الدولة". كما حددت المادة (٨٥) طريقة وتوقيت دعوة المجلس للانعقاد العادي ونصت على أن " يعقد مجلس الشورى دور انعقاده السنوي العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام"، الأمر الذي يبين من صياغة هاتين المادتين أنه يجوز أن تكون مدة انعقاد المجلس أكثر من ثمانية أشهر في السنة، ولا يجوز دعوة مجلس الشورى لدور الانعقاد العادي في غير شهر أكتوبر ، ولكن قد وردت عدة استثناءات على المادتين تنظم آلية دعوة المجلس في حال انتهاء انتخاب مجلس الشورى بينها المادة (٨٦) والتي نصت على أنه " 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 المادة السابقة خفضت مدة الانعقاد بمقدار الفارق بين الميعادين"، ويفتح الأمير أو من ينيبه دور الانعقاد السنوي لمجلس الشورى يلقي فيه خطاباً شاملاً يتناول فيه شؤون البلاد، وفقاً لما بينته المادة (٨٧) من الدستور.

فيما قد ورد استثناء آخر متعلق بدعوة المجلس لاجتماع غير عادي ونصت عليه المادة (٨٨) التي قررت على أنه يكون للأمير أو بناءً على طلب أغلبية أعضاء مجلس الشورى، دعوة المجلس لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة، كما قيدت هذه المادة سلطة المجلس في أن ينظر فقط الأمور التي دُعي من أجلها.

ونصت المادة (٩٠) على أن للأمير تأجيل اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً، مع عدم جواز تكرار التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة كما نصت على عدم احتساب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد"، وفيما يتعلق بمقر الاجتماع أجازت المادة (٩١) للأمير دعوة المجلس للاجتماع في أي مكان آخر، وفي جميع الأحوال تكون أداة دعوة المجلس سواءً لدور الانعقاد العادي أو غير العادي وحتى تأجيل الاجتماع بمرسوم وذلك وفقاً لما حددته المادتين (٨٩)، (٩٠)<sup>68</sup>.

أما فيما يتعلق بسلطة عدم التصديق على مشروعات القوانين، وسلطة حل مجلس الشورى، فقد ارتأينا بيان ذلك في مطلب خاص في الفصل الثاني من هذا البحث والمتعلق بالدور الرقابي للسلطة التنفيذية على مجلس الشورى في الفصل الثاني، لبيانته تفصيلاً لارتباطه بمبدأ الفصل بين السلطات، وتعلق الأمر بأثر السلطة التنفيذية على عدم التصديق على مشروعات القوانين وذلك الحل.

---

<sup>68</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٢٧ - ص ٢٨ .

## المبحث الثاني

### مكونات السلطة التنفيذية ومدى تحقق مبدأ الفصل بين السلطات

يقوم النظام البرلماني في صورته الحديثة على قاعدة أن رئيس الدولة يسود ولا يحكم، والحقيقة أن هذا التطور ارتبط بتطور آخر مفاده أنه لا سلطة بغير مسؤولية، وما دام رئيس الدولة في النظام البرلماني يعتبر غير مسؤول، فإنه يتعين أن تكون مساهمته في أمور الحكم عن طريق الوزارة المسؤولة أمام الشعب، ولكن رئيس الدولة في هذا النظام لا يتجرد مع ذلك من كل اختصاص، وإنما يتبقى له اختصاصات بعضها قد يكون خطيراً ومؤثراً في الحياة السياسية، وبعضها قد يتعلق بأموره الخاصة، وهذه الاختصاصات تزيد أو تنقص حسب مدى التطور في النظام البرلماني من ناحية، وحسب ما قد يكون مستهدفاً في دستور الدولة من تطعيم النظام البرلماني ببعض مظاهر النظام الرئاسي الذي يتمتع فيه رئيس الدولة بسلطات واسعة<sup>69</sup>.

وسبق وأن بينا بأن النظام السياسي في دولة قطر قد أخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني وليست كلها ومن ثم جعل للأمير ممارسة سلطات حقيقية، بل أبقى له اختصاصات مهمة جداً<sup>70</sup>، اختصاصات نص عليها في الفصل الثاني المعنون بـ رئيس الدولة من النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ " الملغي " وتحديداً من المادة (٢٠) - (٢٧)، وكذلك نص الدستور الدائم لدولة قطر الحالي على اختصاصات يباشرها الأمير في الفصل الثاني المعنون بـ الأمير وتحديداً من المادة (٦٤) - (٧٥)، وهذه الاختصاصات يباشرها الأمير على انفراد بوصفه أميراً للدولة وقد يُطلق عليها حقوق الملك الشخصية، وتوجد اختصاصات أخرى

<sup>69</sup> د. يحيى الجمل، لنظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ١٩٢.

<sup>70</sup> د. حسن عبدالرحيم السيد، وقفات دستورية، مرجع السابق، ص ٤٢٣.

نص عليها الدستور بالفصل الرابع المعنون بـ السلطة التنفيذية ، سيتم بيان البعض منها وتحديداً ما يفيد البحث ومدى تحقق مبدأ الفصل بين السلطات.

وقد قسمنا هذا المبحث على النحو الآتي:

**المطلب الأول :** ثنائية السلطة التنفيذية في الدستور القطري.

**المطلب الثاني :** دور الأمير في مجال السلطة التنفيذية.

## المطلب الأول

### ثنائية السلطة التنفيذية

يرأس السلطة التنفيذية في النظام البرلماني رئيس الدولة ملكاً كان أو أميراً أو رئيساً لجمهورية، ويفترض أن تكون هذه الرئاسة إسمية بحيث يمارس مجلس الوزراء السلطة الفعلية، وهذا خلافاً عن النظام الرئاسي الذي تكون فيه السلطة الفعلية لرئيس الدولة يعاونه فيها الوزراء وينفذون سياسته<sup>71</sup>.

وسواء في النظام البرلماني أو في النظام الرئاسي، فإن السلطة التنفيذية هي المحرك الأول، في جهاز الحكومة الفعال ، وهي جوهر الحكومة، كما أنها في عالم السياسة المعاصرة تحتل مكانة أساسية، ولقد حرصت دساتير الدول الخليجية على أن تحتفظ للسلطة التنفيذية بمركز الصدارة، مسايرة لما ألقى عليها من أعباء التنمية في مناحي الحياة العامة المختلفة، ووجهت به في عهد التدعيم لمقومات الدولة، من ضرورات مضاعفة السير في مضمار الإنجاز، للإحاق بالدول التي سبقت إلى التقدم والازدهار في العالم المعاصر. ففي صلب هذه الدساتير

---

<sup>71</sup> د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، مرجع سابق ، ص ٢١٠ .

عموماً، تظهر سلطة الأمير في جانبها التنفيذي، ممثلة لما تفرضه تبعات الدولة، من وجوب توافر الصلاحيات الكاملة، لتحقيق مسؤوليات مماثلة لما تفرضه ضروريات الحكم الكبرى<sup>72</sup>.

وقد أخذ النظام السياسي القطري بالنظام البرلماني بالإضافة إلى تطعيم هذا النظام ببعض مظاهر النظام الرئاسي، كما أوضحنا سابقاً، ونظراً إلى إن الأمير يعتبر رمزاً للسلطات الثلاث في الدولة، إلا أنه وفقاً لأحكام المادة (٦٢) من الدستور يتولى السلطة التنفيذية، وبمعاونة مجلس الوزراء، وبالتالي فإنه له سلطة تشكيل هذا المجلس وتعيين رئيس المجلس والوزراء، وله سلطة قبول الاستقالة والإعفاء من هذه المناصب، وطالب تقارير عن الأمور الداخلة في اختصاص كل منهم، ومساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء .

فوفقاً لأحكام المادة (٧٢) من الدستور " يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء ويقبل استقالته ويعفيه من منصبه بأمر أميري . وتشمل استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفائه من منصبه، جميع الوزراء . وفي حالة قبول الاستقالة أو الإعفاء من المنصب، تستمر الوزارة في تصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين الوزارة الجديدة " كما نصت المادة (٧٣) منه 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 ."

وقد نصت المادة (١١٨) من الدستور على أن " يكون تشكيل الوزارة بأمر أميري بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء . ويجوز للأمير أن يعهد إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى أي من الوزراء بمهام وزارة أو أكثر . ويحدد القانون صلاحيات الوزراء " وفي شأن مسؤولية رئيس

---

<sup>72</sup> راجع د. يوسف محمد عبيدان ، معالم التنظيم السياسي المعاصر في قطر ، مرجع سابق ، ص ١٩٥ .

مجلس الوزراء والوزراء فقد نصت المادة (١٢٣) 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 " .

باستعراض المواد السابقة يتبين أن الأمير يمارس سلطة أساسية ومطلقة في اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، وفقاً للشروط المنصوص عليها دستورياً وفي القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الوزراء ، والتي تتمثل فيما يلي :

- 1 - أن تكون جنسيته الأصلية قطرية.
- 2 - أن يكون متمتعاً بكامل الأهلية المدنية .
- 3 - أن يكون محمود السيرة حسن السمعة، ولم يسبق إدانته بحكم نهائي في جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ولو كان قد رد إليه اعتباره.

وقد تضمن قانون الوزراء المشار إليه جملة من الواجبات والمحظورات التي يتعين على الوزير مراعاتها ومن الواجبات على الوزراء ما يلي :

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

وفيما يتعلق بالمحظورات والمساءلة الدستورية المفروضة على الوزراء ، ما نصت عليه المادة (١٢٨) على أن " 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 " ، وقد نص قانون الوزراء المشار إليه على هذه المحظورات كما يلي :

- 1 - مخالفة أحكام الدستور والقانون.
- 2 - استغلال النفوذ للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره .
- 3 - إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم منصبه ولو بعد انتهاء خدمته .
- 4 - التدخل في شؤون العدالة بطريق مباشر أو غير مباشر .
- 5 - التدخل في العمليات الانتخابية أو إجرائها بأي صورة من الصور بقصد التأثير في نتائجها .
- 6 - ممارسة النشاط التجاري إذا كان متعارضاً مع طبيعة العمل الذي يقوم به.

وقد نظم قانون الوزراء المشار إليه الإجراءات القانونية فيما يتعلق بمساءلة الوزراء في حال ارتكابهم الجرائم المتعلقة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي ، أو الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة . أو الجرائم المتعلقة بالانتخاب ، كما نص صراحةً بتطبيق في شأنهم العقوبات المقررة قانوناً ، وفضلاً عن ذلك تكون إحالة الوزير إلى التحقيق أو المحاكمة بقرار من الأمير بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء ، ويترتب على ذلك رفع الحصانة المقررة له إذا كان من أعضاء مجلس الشورى<sup>73</sup> .

بعد بيان سلطة الأمير الدستورية في علاقته بالسلطة التنفيذية أو بالمعنى الأدق مجلس الوزراء ، وباطلاعنا على الأحكام المنظمة لهذا الشأن في النظام الأساسي المؤقت المعدل المؤقت لعام ١٩٧٢ ، نجد أن المادة (٣٨) منه نصت على أن " لا يجوز للوزراء أثناء توليهم

<sup>73</sup> راجع المواد من (١٠) - (٢١) من الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد العاشر ، ١٤٢٥/٥/١١ هـ - ٢٠٠٤/٦/٢٩ .

مناصبهم، أن يزاولوا أي عمل مهني أو تجاري أو أن يدخلوا في معاملة تجارية مع الدولة .  
ويجب أن يستهدف سلوكهم جميعاً أعلاه كلمة الصالح العام وإنكار المصالح الذاتية إنكاراً كلياً.  
ويمتنع عليهم أن يستغلوا مراكزهم بأية صورة كانت لفائدتهم أو لفائدة من تصلهم به علاقة خاصة. ويحدد القانون الأفعال التي تقع من الوزراء أثناء توليهم مناصبهم، والتي تستوجب مساءلتهم. كما يحدد طريقة هذه المساءلة<sup>74</sup> .

الأمر الذي يتبين لنا إغفال المشرع الدستوري عن هذه المادة رغم وجاهتها في الواقع العملي ، وأن هذه المادة ترسم إطاراً يحتوي جملة من القيود على الوزراء إنطلاقاً من ضخامة المسؤولية التي يضطلع بها الوزير ، والتي لا تجعل وظيفته على مستوى واحد ودرجة واحدة مع الموظفين العاديين، سواء أكانوا الموظفين الكبار أو من أعضاء مجلس الشورى، فتشير المادة إلى بعض الحالات التي قد تتعارض مع المنصب الوزاري ومنها (عدم الجمع بين المنصب الوزاري وبين مزاوله أي مهنة أو نشاط تجاري - الحفاظ على سمعة ومكانة المنصب الوزاري)<sup>75</sup>.  
ونصت بعض الدساتير المقارنة على هذا الحكم ومنها دستور دولة الكويت في المادة (١٣١) منه على أن<sup>76</sup>، وعلى الرغم من نص قانون الوزراء في دولة قطر على حظر ممارسة النشاط التجاري إذا كان متعارضاً مع طبيعة العمل الذي يقوم به الوزير ، إلا أننا نأمل من المشرع ضرورة الالتفات إلى إعادة تضمين هذه المادة سواء في الدستور أو في قانون الوزراء المشار إليهما .

---

74 الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الخامس ، ١٣٩١/١١/١٥ هـ - ١٩٧٢/١/١ ، ص ٣٧٣٢ .  
75 د. يوسف محمد عبيدان ، معالم التنظيم السياسي المعاصر في قطر ، مرجع سابق ، ص ٢٢٩ ، ص ٢٣٠ .  
76 لا يجوز للوزير أثناء توليه الوزارة أن يلبى أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر ، مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً. كما لا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة. ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزداد العلني، أو أن يورجها أو يبيعه شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه.

## المطلب الثاني

### دور الأمير في مجال السلطة التنفيذية

فيما يتعلق بدور الأمير في مجال السلطة التنفيذية حول تنظيم أجهزة الدولة فإنه ينبغي علينا أولاً - وقبل بيان اختصاصات الأمير وفقاً لأحكام الدستور الحالي - بيان اختصاصات الأمير في تعيين اختصاصات الوزارات واختصاص مجلس الوزراء في إنشاء الهيئات والأجهزة الحكومية وفقاً لأحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ الملغي ، فقد نصت المادة (٢٣/ بند ٣) بأن يتولى الأمير رئاسة مجلس الوزراء ، وجاءت المادة (٣١) من ذات النظام الأساسي بأن " يكون تشكيل الوزارة بأمر أميري ، ويحدد القانون صلاحيات الوزراء ويعين اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية " ، فيما نصت المادة (٣٤/ بند ٥) من ذات النظام على أن يتولى مجلس الوزراء " إنشاء وتنظيم الهيئات والأجهزة الحكومية وفقاً لأحكام القانون<sup>77</sup>.

الجدير بالذكر بأن المادة (٢٣) قد تم تعديلها بموجب أحكام القرار الأميري رقم (٢٨)

لسنة ١٩٩٦ الذي تضمن العدول عن فكرة بأن يتولى الأمير رئاسة مجلس الوزراء<sup>78</sup>.

فيما نص الدستور الدائم لدولة قطر وتحديداً في المادة (٦٧/بند ٨،٩) منه على أن

يباشر الأمير اختصاص " إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وتعيين

اختصاصاتها" و" إنشاء وتنظيم الأجهزة التي تعينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا

للدولة ، والإشراف عليها ، وتعيين اختصاصاتها" كما أنطت المادة (٤/١٢١) من الدستور

77 الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الخامس ، ١٣٩١/١١/١٥ هـ - ١٩٧٢/١/١ ، ص ٣٧٢٩ - ص ٣٧٣٠ ،

78 الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الحادي عشر ، ١٤١٧/٦/٢٨ هـ - ١٩٩٦/١١/٩ ، ص ٢٠٦ - ٢٠٧ .

لمجلس الوزراء اختصاص اقتراح إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية، والهيئات والمؤسسات العامة وفقاً للقانون<sup>79</sup>.

ومن الملاحظ هنا أن النظام الدستوري في دولة قطر - في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل وحتى صدور الدستور الدائم لدولة قطر ودخوله حيز النفاذ - كان يميل بالأخذ بالنظام الرئاسي من حيث أن رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية ولم يرد في النظام الأساسي المؤقت المعدل نصاً صريحاً للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات فكان رئيس الدولة هو رئيس مجلس الوزراء وكان ولازال اختصاص مجلس الشورى اختصاص يتمثل في إبداء رأيه فقط في مشروعات القوانين المقترحة من الحكومة الذي سبق وأن بينهاها ، أما الآن فقد نص الدستور على أن يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات<sup>80</sup>، بتوزيع وظائف الدولة الثلاث وفقاً للمبادئ الدستورية التي تكفل حماية الحقوق والحريات العامة.

وعملاً بحكم المادة (٣١) من النظام الأساسي ، فقد صدرت عدة قوانين لتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية وكانت نافذة حتى صدر المرسوم بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٩ بإلغاء بعض القوانين<sup>81</sup>، التي من ضمنها القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠ بتحديد صلاحيات الوزراء وتعيين اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، والقوانين المعدلة له، وقد صدر أول قرار أميري بتعيين اختصاصات الوزارات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٩، وذلك تنفيذاً لأحكام المادة (٦٧/بند ٨) المشار إليها من الدستور الدائم.

79 الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٢٣ ، ص ٣٦ .  
80 راجع المادة الفصل الأول من الباب الرابع المواد (٥٩) - (٦٣) من الدستور الدائم لدولة قطر ، الجريدة الرسمية المرجع السابق ، ص ٢٢ .

81 الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد العاشر ، ١٤٣٠/١١/١١ هـ - ٢٠٠٩/١٠/٢٩ ، ص ٢٣ .

الأمر الذي يتبين لنا أن اختصاص إنشاء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة منوط بالأمير وبناءً على اقتراح مجلس الوزراء، إذ أن هذا الاتجاه للدستور القطري محمود بحيث يتصف بالمرونة الكافية، ولما للسلطة التنفيذية من دراية كاملة في العمل الحكومي وعمل الوزارات والأجهزة الحكومية تحقيقاً لسير المرافق العامة بانتظام واطراد، أما لو تركت مسألة تنظيم هذه الوزارات والأجهزة الحكومية للسلطة التشريعية بأن يتم هذا التنظيم بموجب قوانين لوجدنا بعض الإشكاليات العملية لعدم دراية مجلس الشورى بالعمل الحكومي البحت، ولهذا نجد أن الدستور القطري - على خلاف النظام الأساسي المؤقت المعدل - قد حقق قدر من المرونة الكافية لتنظيم عمل الجهاز الإداري بالدولة.

أما فيما يتعلق بنص المادة (٦٧/بند ٩) من الدستور التي تتضمن إنشاء وتنظيم الأجهزة التي تعين الأمير بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا للدولة، والإشراف عليها، وتعيين اختصاصاتها، فقد صَدَرَت عدة أوامر وقرارات أميرية متعلقة بهذا الشأن ولعل أهمها القرار الأميري رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠١ بإنشاء المجلس الأعلى للشؤون الاقتصادية والاستثمار، والقرارات المعدلة له، الذي يكون برئاسة الأمير ونائب الأمير نائباً للرئيس ورئيس مجلس الوزراء عضواً تنفيذياً، وبعض الوزراء في مجال اختصاصه، ومحافظ مصرف قطر المركزي، ويختص المجلس، بصفة عامة، بجميع الأمور المتعلقة بشؤون الاقتصاد والطاقة واستثمار احتياطي الدولة، ومن ضمن اختصاصاته كذلك وضع السياسات العامة للدولة في المجالات الاقتصادية والمالية والتجارية وشؤون الطاقة، وإقرار الخطط اللازمة لتنفيذها، ومتابعة التنفيذ، والتنسيق بين الوزارات والأجهزة الحكومية، والهيئات والمؤسسات والشركات العامة العاملة في هذه المجالات،

لتحقيق التكامل بين أنشطتها بما يحقق المصلحة العامة، ووضع الأسس العامة التي يتعين مراعاتها في إعداد وتنفيذ الخطط الإنمائية للدولة، وأية أمور أخرى يكلفه بها الأمير<sup>82</sup>.

وكون هذا المجلس أنشئ استناداً إلى أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل إلا أنه يجد سند انشائه وتنظيمه وإعادة تنظيمه وفقاً لأحكام المادة (٦٧/ بند ٩) من الدستور المشار إليها، كما أن المذكرة التفسيرية قد أشارت إلى أنه لا تمتد رقابة مجلس الشورى على السلطة التنفيذية إلى الهيئات والأجهزة الخاصة التي يشكلها الأمير لتعيينه بالرأي والمشورة على توجيه السياسات العليا للدولة في مجالات معينة كالمجلس الأعلى للدفاع ومجلس الأمن القومي والمجلس الأعلى لاستثمار احتياطي الدولة وغيرها من الجهات والهيئات المماثلة<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الرابع عشر ، ١٥/١٠/١٤٢٢ هـ - ٣٠/١٢/٢٠٠١ ، ص ٢٣٤ وما بعدها .

<sup>83</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٥/١٠/١٤٢٦ هـ - ٨/٦/٢٠٠٥ ، ص ٥٨ .

## المبحث الثالث

### السلطة القضائية في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات<sup>84</sup> ، 85

ولما كان مبدأ استقلال السلطة القضائية يعتبر من أهم المبادئ الأساسية لدولة القانون،

سنتولى بيان الضمانات القانونية المتعلقة بهذه السلطة، وقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين :

**المطلب الأول: التعريف بمبدأ استقلال القضاء وصوره .**

**المطلب الثاني: ضمانات السلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية والتشريعية في القانون**

القطري :

### المطلب الأول

#### التعريف بمبدأ استقلال القضاء وصوره

إن الطبيعة الدستورية لعمل السلطة القضائية تقتضي أن يكفل لها الاستقلال التام عن

السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث لا يجوز لأي من السلطتين أن تتدخل في أعمالها<sup>86</sup>، وعلى

الرغم من اختلاف الفقهاء سابقاً على اعتبار أن السلطة القضائية جزء من السلطة التنفيذية - أي

---

<sup>84</sup> ( التطور التاريخي للقضاء في دولة قطر ) لم يتم تنظيم الجهاز القضائي تنظيمياً بليق يعمل هذه السلطة قبل عام ١٩٧١ ، فضلاً عن ذلك لم يكن هناك تمييز واضح بين السلطات الثلاث ، وكانت للحاكم سلطات مزدوجة في سن القوانين والفصل في بعض المنازعات التي تنظر في المحاكم ، وكان هناك ما يسمى بمحاكم قطر المدنية الذي كان من اختصاصها النظر في قضايا متنوعة على وجه الاستعجال وبمعنى أصح كانت تختص في الأمور التي لم تكن تخضع لتنظيم قانوني محدد ، ولكن قد توسع اختصاص هذه المحاكم بعد صدور عدة قوانين خلال الأعوام ما بين ١٩٦٢-١٩٧١ وهي القوانين المدنية والجنائية وقوانين الإجراءات المدنية والجزائية والعملية ، وكانت كذلك ما تسمى بمحكمة المرور والعمل التي كانت تحظى بأكثر المحاكم تنظيمياً قبل الاستقلال وتأسست عام ١٩٦٢ ، وأخيراً المحكمة الشرعية التي هي أصل المحاكم التي كانت تتمتع بصلاحيات كاملة في جميع القضايا المدنية والجزائية وحتى صدور القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧١ بنظام المحاكم العدلية ، والذي انتقلت بموجبه اختصاصات المحاكم المدنية إلى هذه المحاكم ، وظلت المحاكم الشرعية مختصة فيما يخص المنازعات الأسرية والتركات وكانت المحكمة الشرعية تُصدر أحكامها طبقاً لأحكام الشرعية الإسلامية ( القرآن والسنة ) - للمزيد من التفاصيل راجع د. حسين محمد البحارنة ، التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج ١٨٢٠ - ٢٠٠٤ ، دار الكنوز الأدبية ، ص ١٠٥ - ص١٠٦ .

<sup>85</sup> ولقد أدرك النظام الأساسي المؤقت المعدل عام ١٩٧٢ أهمية السلطة القضائية وقد نص في المادة (٦٥) منه على أن " عدل القضاء دعامة أساسية للحكم في الدولة . والقضاة مستقلون في أداء اختصاصاتهم. ولا يجوز لأية جهة التدخل في سير العدالة " ، الأمر الذي يُفهم منه بداية نشأة السلطة القضائية في دولة قطر ، ولا يخفى أن استقلال السلطة القضائية يعني بالدرجة الأولى الارتقاء عن أي ضغط من السلطة التشريعية أو التنفيذية على الرغم من أن الأمير يمارسها معاً ، وكذلك من أن المحاكم تصدر أحكامها باسم الأمير ، وللمزيد من التفاصيل راجع د. يوسف محمد عبيدان ، المؤسسات السياسية في دولة قطر ، مرجع سابق ، ص ٢٨٦ - ٢٨٧ .

<sup>86</sup> د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، مرجع سابق ، ص ٣٦٥ .

تكون فرع من فروعها - وأنه لا يمكن أن يكون للقانون سوى مرحلتين هما مرحلة التشريع ومرحلة التنفيذ، وعلى ذلك لا يمكن تصور وجود سلطة ثالثة تسمى السلطة القضائية ، وقيام القاضي بالحكم إنما يدخل ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية ، ولما كان من المصلحة إسناد مهمة القضاء إلى موظفين مختصين ، واختيار هيئة خاصة بها تسمى رجال القضاء دون أن تكون ذات سلطة مستقلة ، وبالنظر إلى وجهة هذا الرأي يرى الكثير من الفقهاء وعلى رأسهم إسمان أن ما ذهب إليه مونتسكيو - كما أوضحنا سابقاً - من إمكان تصور سلطة ثالثة مستقلة تسمى السلطة القضائية ، لأن الحكم من الوجهة القانونية يسبق التنفيذ ، والقاضي إنما يبحث في هل يلزم تدخل السلطة التنفيذية أم لا ، وعلى ذلك يسهل تصور هذه السلطة وأن تكون مستقلة بهذا الاختصاص<sup>87</sup> .

فالسلطة القضائية هي السلطة التي تتولى تطبيق القانون على الوقائع والمنازعات التي ترفع إليها، وهي سلطة محل خلاف بين الفقهاء، فقد عدها البعض سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فيما أنكر البعض استقلالها وعدها جزءاً من السلطة التنفيذية<sup>88</sup> .

يعتبر القضاء من أحد العناصر الأساسية للدول الديمقراطية ، ويتبوأ القاضي في معظم دول العالم مركزاً مرموقاً ويتمتع بالعديد من الامتيازات والتعويضات لأداء عمله على أكمل وجه، وإن كان قد تم منح السلطتين التشريعية والتنفيذية أحكاماً خاصة في الدساتير وامتلاك كل منهما وسائل ضغط ومراقبة تجاه الأخرى، فإن السلطة القضائية تتمتع بطبيعة خاصة وتخضع

<sup>87</sup> راجع د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع السابق ، ص ٢١٠ .

<sup>88</sup> د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، مرجع سابق ، ص ٢٢١ .

لأصول مختلفة في المراقبة والمحاسبة، وأهم ما تتميز به هذه السلطة هو صفة الاستقلال فهو المعيار الأساسي لدولة القانون، بل إنه يُعد من أعظم مرتكزات النظام الديمقراطي<sup>89</sup>.

ويعتبر مبدأ استقلال السلطة القضائية من أنفس ركائز الحكم الرشيد ، ومن أهم المبادئ الدستورية إطلاقاً ، خاصةً بأن القضاء هو الملاذ الآمن والوحيد الذي ينبغي أن يلجأ إليه الأفراد ونفوسهم مطمئنة وساكنة بسلامة هذه الحقيقة<sup>90</sup>، فالقضاء هو السبيل الذي يلتمس فيه المظلوم العدل والنصفة، كما هو سبيل الحاكم لتأمين غدر الخارجين على إرادة القانون<sup>91</sup>، وقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على هذا المبدأ<sup>92</sup>.

إن المفهوم الحديث لاستقلال القضاء لا يعني الانفصال عن السلطات الأخرى في الدولة ، فمثل هذا الانفصال لا وجود له في الدولة الواحدة ، ويعني الاستقلال أنه هو وحده الذي يستقل بالفصل في المنازعات وبالحكم بالعقوبات ، هذا من ناحية، وإن استقلال القضاء يعني أن القضاة وهم يؤدون أعمالهم لا يخضعون في ذلك إلا للقانون، ولا يتلقون في هذا الشأن تعليمات من أحد ، فضلاً عن عدم جواز تدخل السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية في عمل القضاء، وعلى سبيل المثال لا يجوز لوزير العدل أن يطلب من قاض أن يحكم على نحو معين أو أن لا يحكم على الاطلاق، وما لا يجوز لوزير العدل لا يجوز لغيره من أعضاء السلطة التنفيذية، وكذلك الحال للسلطة التشريعية، والغاية من ذلك المبدأ أن يكون للقضاء طمأنينة على مناصبهم وهم يحكمون بين أفراد المجتمع وبين هؤلاء الأفراد وأجهزة الدولة، ومن ثم وجوب تحصين القضاة

---

89 د. محمد المجذوب ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العام ، مرجع سابق ، ص ٥٤٤ .

90 د. محمد عبدالمحسن المقاطع ، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية ، مطابع النهضة - الكويت ، الطبعة الثانية ٢٠١٣-٢٠١٤ ، ص ٤٦١ .

91 د. طلعت يوسف خاطر ، استقلال القضاء حق الإنسان في اللجوء إلي قضاء مستقل ، دار الفكر والقانون - المنصورة ، ٢٠١٤ ، ص ١٠ .

92 المادة (١٠) ، لكل إنسان، على قدم المساواة التامة مع الآخرين، الحق في أن تنظر قضيته محكمة مستقلة ومحايدة، نظراً مُنصفاً وعلنياً، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية تُوجّه إليه.

من العزل، ولا يُفهم من ذلك أن الحصانة مطلقة وإنما يفهم أن القضاة خاضعين لإجراءات خاصة بحيث يكون العزل عن طريق القضاة أنفسهم لا عن طريق السلطة التنفيذية، وبالرغم من أن أداة العزل في نهاية المطاف تكون من السلطة التنفيذية<sup>93</sup>.

ويُعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد المكونات الأساسية لمفهوم استقلال القضاء، ويستند المبدأ على فكرة معناها أنه لا يجوز أن يُصبح أحد الأفرع أو القطاعات الحكومية مسيطراً على درجة تمكنه من امتلاك كامل للسلطة، فيجب أن يكون هناك نظام لرقابة أي سلطة تحاول التغول على سلطات الأفرع الأخرى للحكومة<sup>94</sup>، ومن صور استقلال السلطة القضائية ما يلي:

1 - استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية: حرصت الدساتير التي تنص على مبدأ الفصل بين السلطات على التأكيد دوماً على استقلال القضاء، وفصله عن ممارسات السلطة التنفيذية، بمعنى لا يجوز لأي عضو من أعضاء السلطة التنفيذية التدخل في عمل القضاء بأي صورة كانت، وبالمعنى الأصح بأنه لا يجوز التدخل في أي قضية معروضة على القضاء بأي شكل من الأشكال.

وقد نصت المادة (١٣٠) من الدستور على أن " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون " والمادة (١٣١) " القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل في القضايا أو في سير العدالة " كما أكد على هذا الاستقلال قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ وبالأخص المادة (٢) منه التي تنص على أن " القضاة مستقلون، وغير

93 راجع د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٤٠٤.

94 نقلاً عن د. أسامة الروبي و د. وليد الشناوي، ضمانات استقلال القضاء، دار النهضة العربية، ٢٠١٥، ص ٢٣ - ص ٢٤.

قابلين للعزل إلا وفقاً لأحكام هذا القانون، ولا يجوز المساس باستقلال القضاء، أو التدخل في شؤون العدالة<sup>95</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن النيابة العامة في النظام القانوني القطري تعتبر جزء من السلطة القضائية حيث ورد سند إنشائها في الفصل الخامس من الدستور المعنون بـ " السلطة القضائية " وتحديداً في المادة (١٣٦) منه على أن " 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 "، وفي قانون إنشاء النيابة العامة، فقد نصت المادة الأولى منه على أن " تنشأ هيئة قضائية مستقلة تسمى «النيابة العامة» يكون لها موازنة تلحق بالموازنة العامة للدولة<sup>96</sup>.

2 - استقلال السلطة القضائية عن السلطة التشريعية : يقضي هذا الاستقلال عدم تدخل السلطة التشريعية في شؤون السلطة القضائية، ومهمتها الأساسية تنظيم مرفق القضاء وسن القوانين التي يتعين على القضاء تطبيقها وتأمين احترامها، غير أن هذه القاعدة قد يتم تجاوزها أحياناً في حال إصدار قوانين من شأنها إحداث تغيير في طبيعة الحقوق، أو إنشاء محاكم خاصة للنظر في مسائل معينة وإخراجها من إطار العدالة العامة، أو إصدار قوانين بأثر رجعي يُسفر عملياً عن مصادرة بعض الحقوق والحريات، أو إصدار قوانين يكون الغرض منها تعطيل حكم قضائي<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر، العدد التاسع، ١٤٢٤/٦/١٤ هـ - ٢٠٠٣/٨/١٢ هـ، ص ٤٤ .  
<sup>96</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر، العدد التاسع، ١٤٢٣/٦/٢٧ هـ - ٢٠٠٢/٩/٤ هـ، ص ١٣٦ .  
<sup>97</sup> د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العام، مرجع سابق، ص ٥٤٥ .

فالدستور نص صراحة على هذا الاستقلال كما أوضحنا، ونرى أنه الممكن - إن صح

القول - تنظيم هذا الاستقلال بقرار من المجلس الأعلى للقضاء عملاً بأحكام المادة (٢٣) من قانون السلطة القضائية المشار إليه في البند أعلاه وبالأخص المادة (٢٣) منه التي تنص على أن " يعمل المجلس على تحقيق استقلال القضاء ..... "، فللقضاء العمل على تنظيم أو تحقيق استقلاله، بمشاركة السلطة والتشريعية، مع التأكيد على عدم الاخلال في هذه الاستقلالية.

3 - **الاستقلال عن تأثير المحاكم العليا** : يُقصد به أن القاضي عندما ينظر نزاع أمامه يجب ألا

يخشى مراجعة أحكامه من المحاكم العليا ، إذ هو مكلف بالفصل في المنازعات التي المعروضة أمامه، وينبغي أن يحكم بها بما يوجب عليه ضميره ووجدانه الشخصي في حدود القانون والعدالة، وليس في الدستور ما ينص على صلاحية المحاكم العليا مهما علا شأنها ، أن تتدخل في حق الجهات القضائية الأخرى أو حقها الطبيعي في بناء حكمها وفقاً للقانون وتفسيراته، فلا يوجد وصاية لأحد على عقل القاضي وتفكيره.

4 - **استقلال القضاء من التأثير بالرأي العام** : من الطبيعي أن تُعرض قضايا قد تهم الرأي العام

وتخص شخص من أشخاص القانون العام أو شخص من أشخاص القانون الخاص في اتهام معين ولفت الأنظار، أو إنها تتصل بشخصية مهمة ، فيتتبعها الجمهور ووسائل الإعلام، ويؤدي ذلك إلى حكم وسائل الإعلام قبل أن تفصل المحكمة في هذا النزاع ويسمى ( حكم الرأي العام ) الذي يخشى تأثيره على القضاة فيهدم استقلالهم إذ يجعلهم في بعض الأحيان ينطقون بطريقة آلية بما يتفق عليه الجمهور، وهذا كله قد يُشكل وسيلة ضغط معنوية تجاه هيئة المحكمة التي ستنتظر هذا النزاع، فينبغي أن يكون القاضي في قضائه مستقلاً عن ذلك التأثير فلا يأخذ بما يُنشر في تلك الوسائل الإعلامية، بل لا يلتفت لها، حتى يتجنب التشتت في بنيانه للحكم للنزاع المنظور أمامه.

حماية القضاء من الخصوم (مخاصمة القضاة): إن من المتفق عليه أن القانون قد يحمي القضاء والقضاة من عبث المتقاضين إذ يجعل القاضي غير مسؤول عن أحكامه وعن سائر تصرفاته في القضايا التي تُعرض عليه إلا إذا أحل بواجبه إخلالاً يعرضه للتدليس أو الارتشاء أو الامتناع عن الحكم ، فيجوز للمتقاضي مخاصمة القاضي في الحالات التي يحددها القانون المنظم للمرافعات، وإذا كانت القاعدة العامة تقرر أن كل خطأ يرتب ضرراً يؤدي إلى مسؤولية فاعله، إلا أن هذه القاعدة لو تم تطبيقها في مجال القضاء لأدت إلي أضرار عظيمة للقضاة، إذ أن كثير من الخصوم يعتقدون أنهم ضحايا لأخطاء القاضي، ولو ظل القاضي تحت ضغط دعاوى التعويض فإنه لن يشعر بالاستقلال في الرأي عند إصدار أحكامه، كما سينشغل بالدفاع عن هذه الدعاوى عن أداء واجبه. وأنه لا يمكن القول بإعفاء القاضي تماماً من كل مسؤولية مدنية، على اعتبار أن خطأ القاضي وارد وقد يشكك في حياده وفي حسن تطبيقه للقانون، وعليه - فقد قررت بعض القوانين المقارنة بعض القواعد الخاصة بهذه المسؤولية وسُميت هذه الدعوى بدعوى المخاصمة<sup>98</sup>.

إلا أن الفكرة السابقة لم تُطبق حتى الآن في دولة قطر، إذ خلا القانون القطري من تنظيم مسؤولية القاضي المدنية بنصوص خاصة، وقد أوصى بعض الباحثين إلى وجوب تنظيم مسؤولية القاضي المدنية بنصوص خاصة، وأن يكون ذلك التنظيم عملياً يبتغي منه المشرع إيصال حقوق المتضررين وحماية القضاة من الخضوع للقواعد العامة للمسؤولية، وتجنب تسمية الدعوى بدعوى المخاصمة لما لتلك التسمية من شدة، واقترح أن تكون تسميتها بمسؤولية القاضي

<sup>98</sup> راجع محمد فهيم درويش - رئيس محكمة الجنايات ، فن القضاء بين النظرية والتطبيق ، مطابع الزهراء للإعلام العربي ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣٣ - ص ١٣٦ .

المدنية عن أعماله القضائية<sup>99</sup>، ونشاطر هذا الرأي ونأمل من المشرع إضافة نص عام في قانون السلطة القضائية يقضي بمسائلة القاضي مسؤولية مدنية وتنظيم هذه المسائلة في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وذلك في إطار جهود الدولة بتطوير أنظمة العدالة، وتحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

## المطلب الثاني

### ضمانات السلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية والتشريعية في القانون

#### القطري

لقد نص الدستور والقانون القطري على عدة ضمانات للسلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، وهذه الضمانات ولو أنها تعتبر من حقوق القضاء وفقاً لمفهوم مبدأ استقلال السلطة القضائية الذي أشرنا إليه ، إلا أننا نرى وإن صح القول بأن هذا الاستقلال لا يقوم إلا وفقاً للنطاق الذي رسمه الدستور والقانون ، وبالتالي يجب عدم التوسع به إلا بقدر ما يتيح القانون ذلك ، ومع ذلك الاستقلال للسلطة القضائية نجد أن بعض النصوص قد حققت مبدأ الفصل بين السلطات وأنها قررت بعض آليات التعاون بين السلطة القضائية والسلطين التنفيذية والتشريعية ، وليس كما يفهم منه أنه يوجد تدخل في عمل السلطة القضائية.

فوفقاً لنص المادة (١٢٩) من الدستور القطري فإن " سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وشرف القضاء ونزاهة القضاة وعدلهم ضمان للحقوق والحريات "، ووفقاً لنص المادة (١٣١) من الدستور المشار إليها في المطلب السابق، فإن القضاة لا سلطان عليهم في قضائهم

---

<sup>99</sup> للمزيد حول المسؤولية المدنية للقاضي ، راجع القاضي جاسم عبدالعزيز عبدالله عبيدان ، المسؤولية المدنية للقاضي عن خطئه المهني في القانون القطري ، رسالة ماجستير ، ٢٠١٧ ، كلية القانون – جامعة قطر .

غير القانون، ونجد أن السلطة القضائية قد حظيت بعناية فائقة في الدستور ليس لتقرير لها سلطة مستقلة استقلالاً تاماً، وإنما هي السلطة المنوط بها تطبيق مبدأ سيادة القانون، وضمان الحقوق والحريات العامة.

**أولاً : ضمانات السلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية :** فإنه لا يمكن القول بتطبيق مبدأ استقلال القضاء، إلا إذا توافرت عدة ضمانات وأغلبها متعلقة بالوظيفة القضائية على اعتبارها وظيفة خاصة مستثناة من تطبيق القوانين المنظمة للموارد البشرية في الدولة، وتحقيقاً للمبدأ وتوافر الطمأنينة في نفوس أعضاء السلطة القضائية، للحكم بأريحية تامة، فيمكن حصر هذه الضمانات الخاصة في إجراءات التعيين وتحديد الرواتب والترقية والندب والإعارة والتأديب والعزل وأدوات كل منهم، ولعله من الأدوات المقررة لتطبيق هذا الاستقلال أن يستقل القضاة بتدبير شؤونهم عن طريق مجلس أعلى لهم، الذي يجب أن تتبعه جميع الأجهزة الإدارية في المحاكم، فالقضاة هم أولي بتدبير شؤونهم<sup>100</sup>.

1 - **التعيين :** لما كانت الوظيفة القضائية تستلزم توفر صفات ومؤهلات معينة، لا تكتمل إلا بتلقي دراسة فنية، فقد روي تفويض السلطة التنفيذية في تعيين القضاة<sup>101</sup>، وأن اختيار القضاة بواسطة السلطة التنفيذية هي أكثر الطرق انتشاراً ، وأنجحها في العمل، ولا تتعارض مع استقلال القضاء عن السلطة التنفيذية، لأن القانون يحدد الطرق التي يتعين على السلطة التنفيذية مراعاتها، بالإضافة إلى الشروط والمؤهلات التي يجب توافرها في المرشحين للتعيين في منصب القضاء، وهذه هي الفكرة التقليدية التي أخذت بها الدول العربية<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> راجع محمد فهم درويش - ، فن القضاء بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق، ص ١٣٨ .  
<sup>101</sup> د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع السابق ، ص ٢١٦ .  
<sup>102</sup> د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، مرجع سابق، ص ٢٦٣ .

إن المشرع القطري قد انتهج نهجاً بأن تكون أداة تعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة بمرسوم أميري وتعيين مساعدي القضاة مساعدي النيابة العامة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وبناءً على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء، فيما حدد أداة تعيين رئيس محكمة التمييز، وأداة تعيين النائب العام، وأداة تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية العليا بأن تكون بأمر أميري، فيما أجاز قانون السلطة القضائية التعيين في وظائف القضاء من خارج السلك القضائي للمشتغلين في وظائف حددها القانون، واشترط أن يكون تعيينهم وتحديد درجاتهم وأقدميتهم وفقاً للضوابط التي يصدر بها قرار من المجلس الأعلى للقضاء<sup>103</sup>، ولا يرى الباحث من وجه للتفرقة بين أداة تعيين مساعدي القضاة ومساعدي النيابة العامة عن أداة تعيين القضاة وأعضاء النيابة، ونوصي بأن تكون أداة تعيين المساعدين بمرسوم أو من خلال المجلس الأعلى للقضاء بالنسبة لمساعدي القضاة، ومن خلال النائب العام بالنسبة لمساعدي النيابة العامة، وذلك تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

## 2 - تحديد رواتب وبدلات القضاة : إن المسائل الهامة التي تزيد من استقلال القاضي

وهيئته، هي المرتبات، إذ يجب أن يمنح القاضي مرتباً كافياً لضروريات الحياة، وللظهور بالمظهر اللائق بوظيفته بين الأفراد، حتى يتفرغ لعمله بذهن بعيد عن الانشغال بتدبير لوازم الحياة<sup>104</sup>، وإن تحديد رواتب وبدلات القضاة تصدر بقرار أميري، وكذلك الحال بالنسبة لأعضاء المحكمة الدستورية العليا، كما أنه من المقرر أنه لا يجوز أن يتم تحديد لأحد القضاة راتب بصفة شخصية أو معاملته معاملة استثنائية، والجدير بالذكر بأن قرارات تحديد الرواتب والبدلات تكون

<sup>103</sup> راجع المادتين (٣٠)، (٣٢) من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣، والمادتين (١١)، (١٦) مكرراً ( من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢ والقوانين المعدلة له، والمادة (٢) من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا.

<sup>104</sup> د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع السابق، ص ٢١٦.

بناءً على اقتراح رئيس محكمة التمييز - رئيس المجلس الأعلى للقضاء أو رئيس المحكمة الدستورية العليا بحسب الأحوال<sup>105</sup>.

3 - **الترقية** : فقد اشترط قانون السلطة القضائية بأن يكون القاضي المرشح للترقية حاصلًا على تقدير كفاية بدرجة فوق المتوسط على الأقل ، وتحدد الكفاية بناءً على تقارير التفتيش القضائي على أعمال القضاة ، كما اشترط بعدم جواز الترقية إلا بعد انقضاء المدد المقررة قانوناً<sup>106</sup>.

4 - **الندب والإعارة والنقل** : لقد حدد قانون السلطة القضائية الأحكام الخاصة بندب وإعارة ونقل القضاة، فأجاز الندب للقيام بأعمال قضائية أو قانونية ، بقرار من المجلس الأعلى للقضاء ويحد أقصى أربع سنوات ، ويكون الندب بطبيعة الحال إلى جهات داخل الدولة إما أن تكون أجهزة حكومية أو جهات خاصة، فلم يفرق المشرع بين هذه الجهات ويرى الباحث أنه من الملائم أن يقتصر ندب القاضي للجهات الحكومية فقط لطبيعة عمله الخاصة وتحقيقاً للمبادئ العامة في هذا الشأن ، كما أجاز القانون - بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء - أن يكون القاضي محكماً عن الحكومة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة.

أما فيما يتعلق بالإعارة فقد أجاز القانون إعارة القاضي إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية، وتكون أداة الإعارة بمرسوم ، وبعد أقصى أربع سنوات متصلة، وأجاز مد هذه المدة إذا اقتضت مصلحة عامة يقدرها الأمير، وهذا اتجاه محمود للمشرع القطري بالنص صراحة على فتح المجال أمام القضاة للإعارة الخارجية خاصة إلى المحاكم الدولية .

<sup>105</sup> راجع المادة (٣٣) من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ ، والمادة (٨) من القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا .

<sup>106</sup> راجع المادة (٢٩) من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ .

لم يرد في قانون السلطة القضائية نص يجيز نقل القضاة، إلا فيما ما يتعلق عدم صلاحيته للعمل القضائي ويكون ذلك بحصوله على تقديرين متتاليين بدرجة أقل من المتوسط، وهذا التقدير هو أدنى تقدير يمكن للقاضي الحصول عليه ، وهنا لابد أن يبنى التقييم على أسس موضوعية وواضحة تقيس أداء القاضي وتتيح له التظلم من التقدير<sup>107</sup>، ويعتبر ذلك ضماناً للقاضي والتي يجب النص عليها صراحةً، ويكون النقل في هذه الحالة بقرار من المجلس الأعلى للقضاء على وظيفة غير قضائية، ومن الضمانة الشخصية للقاضي تقرير الاحتفاظ براتبه السابق على النقل، كما ورد نص يتعلق بتسوية أوضاع قضاة المحاكم الشرعية والعدلية بنقلهم - بقرار أميري - إلى الوظائف المعادلة لوظائفهم الحالية وترتيب أقدمياتهم<sup>108</sup> .

5 - **التأديب والعزل** : أن من النتائج الأساسية لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات هو تطبيق مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل سواء من السلطة التنفيذية أو من السلطة التشريعية، كما أنه من الوسائل الفعالة لاستقلال القضاء، وعلى الرغم من اتجاه بعض الفقهاء بقولهم من أن القضاء هو جزء من السلطة التنفيذية يذهبون أيضاً إلى ضرورة عدم قابلية عزل القضاة، بل ويرون كذلك أن هذا المبدأ أسبق من مبدأ الفصل بين السلطات، وقد تم الأخذ بهذا المبدأ حالياً لأن منفعة المتقاضين لا تقوم على الوجه الأكمل إلا باستقلال القضاء، ومما لا شك فيه أن رأي الفقهاء المتجه إلى أن القضاء هو جزء من السلطة التنفيذية ما هو إلا اعتراف جزئي بإمكان وجود سلطة قضائية مستقلة<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> د. حسن عبدالرحيم السيد ، وقفات دستورية ، مرجع سابق ، ص ٤٨٦ .  
<sup>108</sup> راجع الفصل السابع ندب القضاة وإعارتهم المواد (٣٤) - (٣٦) ، والمادتين (٤٩) ، (٧٨) من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ ،

<sup>109</sup> راجع د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع السابق ، ص ٢١٢ .

ومبدأ عدم قابلية القضاء للعزل لا يعني بأي وجه من الوجوه أن القاضي مهما أخطأ أو أساء فسوف يكتب له الاستمرار في عمله دون مساءلة، ولكن يعني تأمين القاضي ضد أي خطر قد يؤثر عليه أو أي ضغوط يتعرض لها عند أداءه للمهمة السامية التي يتقلدها في تحقيق الحق<sup>110</sup>.

وقد أكد الدستور القطري على هذا المبدأ في المادة (١٣٤) منه على أن "القضاة غير قابلين للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون، كما يحدد القانون الأحكام الخاصة بهم وينظم مساءلتهم تأديبياً"، فيما نصت المادة (٢) من قانون السلطة القضائية المشار إليها أعلاه على هذا المبدأ، ونص الفصل الحادي عشر المعنون "مساءلة القضاة من القانون المشار إليه وتحديداً من المادة (٥٠) - (٦٢) على الإجراءات المتعلقة بتأديب القضاة وتنتهي ولاية القاضي في حال صدور قرار العزل بحكم تأديبي وفقاً لأحكام القانون، ويعتبر مبدأ عدم قابلية القضاة للعزل من أهم الضمانات الدستورية للقضاة، وعلّة تقرير هذا المبدأ بث الطمأنينة في نفوس القضاة وهم يقضون فيما يُعرض عليهم من منازعات فلا تستطيع السلطة التنفيذية عزلهم، ولا تملك السلطة التشريعية الإيقاع بهم تحت ستار إصدار قانون لإعادة تنظيم مرفق القضاء<sup>111</sup>.

بالإضافة إلى ما تقدم نجد أن قانون السلطة القضائية قد قرر جواز فصل القضاة من

الخدمة بقرار أميري وذلك لأسباب تتعلق بالصالح العام<sup>112</sup>.

**ثانياً : ضمانات السلطة القضائية في مواجهة السلطة التشريعية :** لقد نص الدستور في المادة (١٣٧) منه على أن "يكون للقضاء مجلس أعلى يشرف على حسن سير العمل في المحاكم

<sup>110</sup> محمد كامل عبيد، استقلال القضاء، منشورات نادي القضاة، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٦٩، نقلاً عن د. حسن عبدالرحيم السيد، وقفات دستورية، مرجع سابق، ص ٤٨٤ - ص ٤٨٥.

<sup>111</sup> إبراهيم عبدالعزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف - الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٦٤٤.

<sup>112</sup> راجع المادة (٦٣) من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣.

والأجهزة المعاونة لها، ويبين القانون تشكيله وصلاحياته واختصاصاته"، وقد نصت المادة (٢٢) من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ على أن " ينشأ مجلس يسمى المجلس الأعلى للقضاء ويشكل من: ١- رئيس محكمة التمييز ( رئيساً ) ، ٢- أقدم نواب الرئيس بمحكمة التمييز ( نائباً للرئيس ) ، وعضوية كل من : ٣- أقدم القضاة بمحكمة التمييز ، ٤- رئيس محكمة الاستئناف ، ٥- أقدم نواب الرئيس بمحكمة الاستئناف ، ٦- أقدم القضاة بمحكمة الاستئناف ، ٧- رئيس المحكمة الابتدائية"، ونصت المادة (٢٣) من القانون المشار إليه على أن " يعمل المجلس على تحقيق استقلال القضاء، ويتولى فضلاً عن الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون، الاختصاصات التالية : ١- إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالقضاء، ودراسة واقتراح التشريعات الخاصة بتطوير النظام القضائي. ٢- إبداء الرأي في تعيين القضاة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وإحالتهم إلى التقاعد وفقاً لأحكام هذا القانون . ٣- النظر في التظلمات المتعلقة بشئون القضاة، ويكون قرار المجلس بشأنها نهائياً . ٤- الاختصاصات الأخرى التي يُعهد إليه بها أي قانون آخر، والموضوعات التي يرى رئيس المجلس عرضها عليه"<sup>113</sup>.

الأمر الذي يتضح معه بجلاء أن القضاء في دولة قطر يتمتع باستقلال تام عن السلطتين التشريعية والتنفيذية ، سواءً من حيث نصوص الدستور والقانون أو من حيث الواقع العملي، ومما يؤكد ذلك ويرسخه حرص القيادة الرشيدة على استقلال القضاء، وتجلي ذلك في خطاب حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى أمام مجلس الشورى في افتتاح الدورة الـ ٤٦ بتاريخ ٢٠١٧/١١/١٤ المتضمن بأن " وإدراكاً لأهمية تحقيق العدالة والحرص على تطوير

<sup>113</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد التاسع ، ١٤٢٤/٦/١٤ هـ - ٢٠٠٣/٨/١٢ ، ص ٤٨ ، ص ٤٩ .

الجهاز القضائي وتعزيز قدرته على مواكبة التطورات السريعة التي شهدها مجتمعنا في كافة المجالات، فقد وجهتُ بضرورة العمل على تطوير أنظمة العدالة لدينا بما يكفل ترسيخ استقلال القضاء، وعدم إطالة أمد التقاضي إذ أن العدالة البطيئة كما يقال نوع من الظلم، واتخاذ الاجراءات اللازمة لتوفير كافة الإمكانيات البشرية والإدارية والتنظيمية والتجهيزات اللازمة للمحاكم والنيابة العامة والأجهزة المعاونة، وافتتاح مقرات جديدة لها في أنحاء مختلفة من الدولة"<sup>114</sup> .

---

<sup>114</sup> الموقع الرسمي لمجلس الشورى القطري ، -<https://www.shura.qa/ar-QA/Pages/General->

. [Secretary/Amir-Speeches/46th-Session-Opening](https://www.shura.qa/ar-QA/Pages/General-Secretary/Amir-Speeches/46th-Session-Opening)

## الفصل الثاني

### العلاقة بين السلطات في الدستور القطري في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات

تمهيد وتقسيم :

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات بتوزيع الاختصاصات على أساس التعاون والمشاركة في ممارسة بعض الاختصاصات، فالتشريع يكون من اختصاص السلطة التشريعية، مع مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع لما لها من حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها، ووضع قرارات تنظيمية، وإذا كانت الشؤون الحكومية من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا أن مجلس الشورى يمارس دوراً هاماً في هذا المجال بما له من اختصاص اعتماد الموازنة العامة للدولة ، وفيما يخص الرقابة المتبادلة فإنه يظهر فيما تملكه كل من هاتين السلطتين تجاه الأخرى من وسائل متساوية تحقيقاً للتوازن بينهما ، فالسلطة التنفيذية تختص بمسائل متعددة منها تعيين ثلث أعضاء المجلس، وحق دعوة المجلس للانعقاد وفضه، وحق عدم التصديق على مشروعات القوانين، وحق حل المجلس، فيما يختص مجلس الشورى أيضاً بمسائل متعددة في ضوء تلك الرقابة على سبيل المثال، رفض مشروعات القوانين ، وتوجيه الأسئلة ومناقشة موضوع عام، والاستجاب، وطرح الثقة، وتكون الحكومة مسؤولة سياسياً أمام المجلس بمعنى أن كل وزير مسؤول مسؤولية فردية عن أعمال وزارته، وهذا كله يكفل المساواة والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ بدونه ينتهي الأمر إلى أن تصبح الحكومة خاضعة للسلطة التشريعية وتابعة لها، وبذلك يقترب نظام الحكم من النظام المجلسي<sup>115</sup>، الذي لسنا بصدد بحثه .

<sup>115</sup> راجع د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٧٥-٣٧٧ .

إن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني - أو في الأنظمة القريبة منه - تقوم على تلك الجسور المؤدية إلى التعاون وعلى تلك الوسائل المؤدية إلى الرقابة المتبادلة في نفس الوقت، وبالتالي فإن تصور العلاقة بين السلطتين على أنها علاقة رقابة من كل منهما على الأخرى فقط هو تصور قاصر ويكتفى بأحد جانبي العلاقة ولا يلتفت ويهمل جانبها الآخر وهو الجانب القائم على التعاون.<sup>116</sup>

ولكن اللجوء إلى الاختصاصات الرقابية المشار إليها أعلاه يجب أن يتم بتروٍ وحذر ، وإلا انعكس ذلك على الاستقرار السياسي للبلاد<sup>117</sup> ، وبما أن العلاقة بين السلطات الثلاث تُعد من أهم المسائل التي تركز عليها الأنظمة الدستورية ، وأساس لمعرفة ما يرتكز عليه التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>118</sup> ، فقد نص الدستور القطري في الفصل الأول من الباب الرابع المعنون بـ " تنظيم السلطات " وبالأخص المادة (٦٠) منه على أن " يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور " ، وقد ارتأينا تقسيم هذا الفصل على النحو الآتي :

**المبحث الأول : الدور الرقابي لمجلس الشورى على الحكومة ومدى تحقق الفصل بين السلطات :**

**المبحث الثاني: الدور الرقابي للسلطة التنفيذية على مجلس الشورى ومدى تحقق الفصل بين السلطات :**

**المبحث الثالث: الرقابة القضائية على السلطتين التنفيذية والتشريعية كضمانة للفصل بين السلطات :**

<sup>116</sup> د. يحيى الجمل ، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، مرجع سابق ، ص ٣٦٧ .

<sup>117</sup> د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، مرجع سابق ، ص ٢٠١ .

<sup>118</sup> د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع السابق ، ص ٥٦٤ .

## المبحث الأول

### الدور الرقابي لمجلس الشورى على الحكومة ومدى تحقق الفصل بين السلطات

بالإضافة إلى ما ذكرناه سابقاً من اختصاصات متعلقة بالسلطة التشريعية، فإن هذه السلطة تقوم أيضاً بوظيفة رقابية على مختلف أوجه النشاط الحكومي، وبما أن النظام البرلماني يقوم على التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن الأسس الجوهرية لهذا النظام أن تقوم السلطة التشريعية بمراقبة نشاط الحكومة من خلال استعمال مجموعة من الوسائل الرقابية، فالمسؤولية السياسية هي من أحد خصائص هذا النظام<sup>119</sup>.

ويُقصد بالرقابة البرلمانية في النظام البرلماني بأنها شكل من أشكال الرقابة السياسية يمارسها أعضاء السلطة التشريعية، بشكل فردي أو جماعي، تجاه أعضاء السلطة التنفيذية عن طريق وسائل محددة لهم دستورياً، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته، بالإضافة إلى كشف الأخطاء من أجل إرساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>120</sup>.

وأن الأصل في النظم البرلمانية أن لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق في توجيه أسئلة إلى الوزراء، والسؤال هو من اختصاص السلطة التشريعية وهي بصددها ممارستها الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال الإجراءات التقليدية في الأنظمة البرلمانية المتمثلة بالسؤال والاستجواب الموجه إلى الوزير أو رئيس مجلس الوزراء، الذي ينتج عنه احتمال طرح الثقة، إلا

---

<sup>119</sup> راجع د. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة – ضعف الأداء التشريعي والرقابة للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية – دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى ٢٠١٣، ص ٦٠.

<sup>120</sup> وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى ٢٠٠٨، ص ١٢.

أن طرح الثقة قد أحيط ببعض القيود التي يراد من خلالها تحقيق الاستقرار الوزاري وعدم خلق أزمات مستمرة تؤدي إلى الإضرار بالصالح العام<sup>121</sup>، إذا ما أسرف في استعماله .

وقد قسمنا هذا المبحث إلي مطلبين :

**المطلب الأول :** حق توجيه الأسئلة ومناقشة موضوع عام .

**المطلب الثاني :** توجيه الاستجواب و طرح الثقة .

## المطلب الأول

### حق توجيه الأسئلة ومناقشة موضوع عام

أولاً : توجيه الأسئلة : يُعد السؤال الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، وذلك لإمكانية القيام به من جانب أي عضو من هؤلاء الأعضاء<sup>122</sup>، وأن الأصل في الأنظمة البرلمانية أن لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء ، ويقصد بحق السؤال أنه يسمح لكل عضو بأن يطلب من الوزراء إيضاحات عن مسألة معينة<sup>123</sup>، ويهدف إلى مطالبة الحكومة أو أحد الوزراء ببعض بيانات خاصة بعمل من الأعمال الداخلة في اختصاص الحكومة أو اختصاص أحد الوزراء .

وبالتالي إن السؤال مجرد طلب معلومات أو بيانات عن أمر يجهله عضو البرلمان مقدم

السؤال، ويقتصر موضوع السؤال على العضو الذي وجه السؤال والوزير المسؤول، وبعبارة أخرى

---

<sup>121</sup> د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، مرجع سابق ، ص ٢٠١ .

<sup>122</sup> د. رمضان محمد بطيخ ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ ص ٧٢ ، نقلاً عن د. دانا عبدالكريم سعيد ، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص ٦١ .

<sup>123</sup> د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع السابق ، ص ٥٦٥ .

أن للعضو السائل وحده دون غيره من الأعضاء الحق في أن يستوضح من الوزير عقب ادلائه بالإجابة ، وأن يرد على الوزير عقب إجابته مرة واحدة<sup>124</sup> .

وفي القانون القطري يُقصد بالسؤال " استفهام العضو عن أمر يجهله أو عن واقعة وصلت إلى علمه للتحقق من حصولها أو عدم حصولها، وذلك في أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاص المجلس "<sup>125</sup> .

الجدير بالذكر أن حق توجيه الأسئلة قد ورد بالنظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ ، فقد نص في المادة (٥١/بند ثانياً) بأن يختص مجلس الشورى بـ " 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 " كما نصت المادة (٦٠) منه على أن " 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 ينيبهم 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"<sup>126</sup>، وقد فصلت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري الشروط المتعلقة بحق توجيه الأسئلة، وارتأينا قبل توضيح الأحكام المتعلقة بتوجيه الأسئلة في الدستور القطري، بيان أحكام

---

<sup>124</sup> د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٦٠ .  
<sup>125</sup> راجع المادة (٨٩/فقرة ثانية) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩ باللائحة الداخلية لمجلس الشورى .  
<sup>126</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر، العدد الخامس، ١٣٩١/١١/١٥ هـ - ١٩٧٢/١/١، ص ٣٧٣٥ - ٣٧٣٦ .

اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة وفقاً لأحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢، والمطبقة حالياً .

لقد صدر القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩ باللائحة الداخلية لمجلس الشورى، استناداً إلى أحكام المادة (٦٤) من النظام الأساسي المؤقت المعدل، وقد نظم الشروط الخاصة بتوجيه الأسئلة، فاشتراط بعدم جواز توجيه السؤال إلا من عضو واحد ولوزير واحد<sup>127</sup>، فهذا الشرط وإن كان في حقيقته قيداً على عضو المجلس موجه السؤال إلا أنه يعتبر من الضمانات الأساسية لأصل تقرير هذا الحق، إذ أن السؤال كما بينا هو لاستيضاح بعض الأمور الذي يجهلها العضو. ويرجع ذلك إلى احترام إرادة المشرع الدستوري الذي أضفى على السؤال طابعاً فردياً، بأن يكون عدم تقديمه إلا من عضو واحد، ومنع التحايل على وسائل الرقابة بإثارة أسئلة جماعية يقدمها مجموعة من الأعضاء لا يقصد السؤال، وإنما بهدف طرح موضوعه لمناقشة عامة، أو الالتفاف حوله لتحويله إلى استجواب، مما قد يثير المسؤولية السياسية للحكومة أو الوزير المختص دون اتباع الإجراءات المقررة لذلك<sup>128</sup>.

كما اشترطت اللائحة المشار إليها أن يكون السؤال مكتوباً وموقعاً من مقدمه، ووجوب أن يقتصر على الأمور المراد الاستفهام عنها دون إبداء آراء أو تعليقات عليها، كما لا يجوز أن يتضمن السؤال عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو الإضرار بالمصالح العليا للبلاد، وأوجب ألا يكون في طيات السؤال تدخل في أعمال السلطة التنفيذية أو

---

<sup>127</sup> راجع المادة (٨٩/فقرة أولى) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩ باللائحة الداخلية لمجلس الشورى .  
<sup>128</sup> د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، نقلاً عن وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص ٣٠٩ .

القضاء، وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة أو أمور شخصية، كما أجازت لرئيس المجلس استبعاد السؤال إذا لم تتوافر به الشروط المشار إليها<sup>129</sup>.

ومن الإجراءات المنصوص عليها لتوجيه السؤال صلاحية رئيس المجلس بإبلاغ الوزير المختص، وإدراج بند السؤال في جدول أعمال جلسة تالية بمدة أسبوعين على الأقل، كما أنه يجب إخطار العضو مقدم السؤال قبل الجلسة المحددة بوقت كافٍ، وقد حددت وقت نقاش الأسئلة والإجابة بنصف ساعة، أما فيما يتعلق بصلاحية الوزير بالإجابة على السؤال فيكون في الجلسة المحددة، فيما أجازت اللائحة طلب تأجيل الإجابة لمدة لا تتجاوز أسبوعين، كما أجازت للوزير إيداع الإجابة مكتوبة على أن يتم إثبات ذلك في المحضر، واقتصرت اللائحة صلاحية التعقيب على الإجابة لمقدم السؤال فقط، واستوجب أن يكون التعقيب موجزاً ولمرة واحدة فقط، وينتهي أثر السؤال في الإجابة عليه، ونصت اللائحة على عدم جواز تحويل السؤال إلى مناقشة عامة أو إصدار قرار في شأنه من المجلس، وحددت اللائحة حالات سقوط السؤال، كما استتنت اللائحة الأسئلة الموجهة إلى الوزير المختص أثناء حضوره مناقشة موضوع معروض على المجلس من الإجراءات والشروط السابقة<sup>130</sup>.

من الملاحظ أن مجلس الشورى قام ومازال يمارس هذه الرقابة باستدعاء الوزراء وكبار الموظفين والاستفسار منهم عن المسائل الداخلة في اختصاصاتهم، وكان التجاوب قائماً بين المجلس والوزراء، وذلك ما يهيئ فرصة للرأي العام القطري أن يتابع عن كثب ما يدور في

<sup>129</sup> راجع المادتين (٩٠)، (٩١) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩، مرجع سابق.

<sup>130</sup> راجع المواد من (٩٢) - (٩٧) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩، المرجع سابق.

الاجتماعات من مناقشات وآراء وتبادل أفكار عن طريق وسائل الإعلام وما يُنشر من محاضر المجلس<sup>131</sup>.

أما فيما يتعلق بالأحكام الواردة في الدستور الدائم الخاصة بتوجيه الأسئلة فقد نصت المادة (١٠٩) على أن " لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة "، وهنا يتبين لنا الفرق فالنظام الأساسي المؤقت المعدل لم ينص صراحةً على جواز توجيه الأسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء ، وذلك بخلاف الدستور الذي أجاز ذلك، ويرجع ذلك إلى أنه منذ صدور النظام الأساسي وحتى تعديله عام ١٩٩٦<sup>132</sup> ، أن الأمير هو الذي يتولى رئاسة مجلس الوزراء، الجدير بالذكر أن أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشورى هي الأحكام السارية حالياً، وذلك لحين انتخاب مجلس شورى جديد لكي يتم تفعيل الأحكام المتعلقة بمجلس الشورى وفقاً لأحكام المادة (١٥٠) من الدستور، كما أوضحنا سابقاً .

**ثانياً : مناقشة موضوع عام :** تُعد وسيلة مناقشة موضوع عام من رقابة مجلس الشورى على السلطة التنفيذية ، ومن أهم الخصائص التي تميز هذه الوسيلة وجوب تحديد عدد من الأعضاء لطلب هذه المناقشة، والهدف من طلب المناقشة هو استيضاح سياسة الحكومة بشأن موضوع عام، ويجوز لجميع الأعضاء الاشتراك في المناقشة وتبادل الرأي مع الحكومة بشأن الموضوع محل الحوار، - وليس كما هو الحال في توجيه الأسئلة التي تكون من عضو واحد وله وحده حق التعقيب على الإجابة - وقد تتضمن هذه الوسيلة فتح مجال لمساءلة الحكومة في ضوء استجلاء

---

<sup>131</sup> د. يوسف محمد عبيدان ، نظام الحكم في دول الخليج ، مرجع سابق ، ص ٦٦٢ .  
<sup>132</sup> راجع قرار أمير دولة قطر رقم (٢٨) لسنة ١٩٩٦ بتعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر .

سياستها في موضوع النقاش، وينتهي بإقفال باب النقاش من المجلس، أو بقرار يتضمن تعبيراً عن رغبة معينة لبعض الأعضاء، أو التوصية باتخاذ تدابير معينة<sup>133</sup>.

فقد نص النظام الأساسي المؤقت المعدل في المادة (٥١/ بند أولاً) على أن يختص مجلس الشورى بـ " ٢- مناقشة شئون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية . 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. "، وقد نظمت لائحة مجلس الشورى الشروط المتعلقة بطلبات مناقشة موضوعات عامة ، ونصت على أن يقدم الطلب كتابي من خمسة أعضاء على الأقل وبموافقة المجلس، لطرح أحد هذه الموضوعات وتبادل الرأي فيها مع الوزير المختص ، وأجاز لجميع أعضاء مجلس الشورى حق الاشتراك في المناقشة ، وللمجلس أن يصدر ما يراه من توصيات أو رغبات، وقد نصت اللائحة أيضاً على إجراءات طلب المناقشة بعد موافقة المجلس، وآلية سقوط طلب المناقشة<sup>134</sup> .

أما فيما يتعلق بالأحكام الواردة في الدستور الدائم الخاصة بطلب المناقشة العامة فقد خلا هذا الدستور من نصوص خاصة بتنظيم هذه المسألة ، ونص في المادة (١٠٨) منه على أن " 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 " ، وكذلك ترك هذه المسألة للقواعد التنظيمية التي سترد في اللائحة الداخلية في حال انتخاب مجلس شورى جديد، وذلك وفقاً لأحكام المادة (٩٧) من الدستور التي نصت على أن

<sup>133</sup> راجع د. محمد عبدالمحسن المقاطع ، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية ، مرجع سابق، ص ٤٣٦ .

<sup>134</sup> راجع المواد من (٩٨) - (١٠٠) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩ ، مرجع سابق .

" 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 بدون عذر مقبول، وتصدر اللائحة بقانون " .

وفي ضوء ما تقدم يتبين لنا بأن الإجراءات المتعلقة بالسؤال على قدر كبير من البساطة وأنه لا يترتب عليه فتح باب المناقشة في موضوع السؤال، فلا يوجد للسؤال إلا طرفان هو العضو السائل والوزير المسؤول، كما أنه لا يتطلب على مجلس الشورى أن يتخذ قراراً معيناً بشأن موضوع السؤال<sup>135</sup>، أما فيما يتعلق بطرح الموضوع العام للمناقشة فإنه يؤدي إلى نقاش مفتوح أمام أعضاء السلطة التشريعية وأعضاء السلطة التنفيذية في الموضوع محل النقاش، ويهيئ لهم جواً هادئاً لتبادل وجهات النظر، فهو من حيث طبيعته يختلف عن السؤال الذي يقصر الجواب بين السائل والمسئول، كما يؤدي حق إبداء الرغبات من جانب أعضاء السلطة التشريعية إلى توجيه نظر السلطة التنفيذية إلى بعض الأمور دون إحراج، ويجب أن يكون موضوع الرغبة موضوعاً من الموضوعات العامة التي تكون من اختصاص السلطة التنفيذية<sup>136</sup> .

ويجدر التنويه أخيراً إلى اختلاف مفهوم توجيه السؤال عن توجيه الاستجواب، خاصة أن الاستجواب لم يقرره النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢، أو بالمعنى الأصح لم يكن هنالك ما يسمى بالسلطة التشريعية- كما أوضحنا - ، وإنما تقرر ذلك وفقاً لأحكام الدستور الدائم، وسنتطرق إليه تفصيلاً في المطلب القادم .

<sup>135</sup> د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٦١- ص ٥٦٢ .

<sup>136</sup> د. إبراهيم عبدالعزيز شحيا، النظم السياسية والقانون الدستوري مرجع سابق، ص ٦٣٧ .

## المطلب الثاني

### تقديم الاستجواب و طرح الثقة

يُعد الاستجواب أكثر أهمية من السؤال سواء في موضوعه أو من حيث أثر نتائجه، فهو عبارة عن محاسبة أحد الوزراء على تصرف له شأن من الشؤون العامة، والمقصود بالاستجواب مناقشة الوزراء في سياستهم بصدد مسألة معينة<sup>137</sup>، والاستجواب بصفة عامة يحمل معنى المحاسبة، بل وقد يحمل معنى الاتهام، ولذلك فهو وسيلة من وسائل الرقابة الأكيدة التي تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية<sup>138</sup>، ويعتبر من الوسائل الرقابية الفعالة وهو يختلف عن السؤال في أنه يجوز لكل عضو من أعضاء المجلس الانضمام إلى موجه الاستجواب، ولا يسقط الاستجواب إذا سحب العضو موجه الاستجواب استجوابه، إذا كان قد انضم إليه عضو آخر، وأصر على مناقشة الاستجواب، كما أن الاستجواب يختلف عن السؤال لأن السؤال يقتصر على الاستفسار عن أمر مجهول أو إيضاح أمر غامض<sup>139</sup>.

لقد تعددت التعريفات الفقهية للاستجواب فيذهب البعض بأنه العمل الذي يقوم بموجبه بوضع الوزير في موضع يشرح فيه سياسة الحكومة العامة أو توضيح مسألة محددة، ويذهب البعض بأنه الاجراء النموذجي للحصول على المعلومات ومراقبة الحكومة حيث يوفر الفرصة لإجراء مناقشة عامة داخل البرلمان حول سياسة الحكومة في مناحيها المختلفة أو في مجملها، كما ذهب البعض بأنه محاسبة الوزير عن خطأ ارتكبه عن تطبيق القانون أو أثناء تأدية عمله،

---

<sup>137</sup> د. عبدالحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٦٢.  
<sup>138</sup> د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٣٨١.  
<sup>139</sup> د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري مرجع سابق، ص ٦٣٩ - ص ٦٤٠.

فهو اتهام يوجهه أحد أعضاء السلطة التشريعية إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء عن مأخذ في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه<sup>140</sup> .

وبالنظر إلى أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ فإنه لم يتضمن أحكاماً خاصة للاستجواب لأن - كما بينا سابقاً - اختصاصه ينحصر في تقديم توصيات للحكومة فليس له ما قرره الدساتير الحديثة التي أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات .

أما فيما يتعلق بالدستور الحالي فقد نص صراحة في المادة (١١٠) منه على أن " 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 " ، وبالرغم من تقرير هذا الحق فقد أشارت المذكرة التفسيرية للدستور إلى عدة ضمانات بالنسبة لتوجيه الاستجابات للوزراء وأولها عدم جواز توجيه استجواب إلى أحد الوزراء إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس أي (١٥) عضو على الأقل ، وهذا يعني أن مقدم الاستجواب عليه أن يجمع توقيعات ثلث المجلس ، وقدر الدستور أن توجيه الاستجواب قد يأتي في لحظة غضب أو انفعال فأوجب أن لا يناقش الاستجواب إلا بعد (١٠) أيام على الأقل من تقديمه كما أورد الدستور على هذه الضمانة استثناءً ولكن بتوافر أمرين وهما ( الاستعجال - موافقة الوزير الموجه إليه الاستجواب ) .

وفي إطار حرص الدستور على الاستقرار الوزاري جعل توجيه الاستجواب مقصوراً على الوزراء بمعنى أنه لا يجوز توجيه الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء . ونهج الدستور في هذا

---

<sup>140</sup> راجع د. دانا عبدالكريم سعيد ، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص ٦٨ ص ٦٩ .

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 الاستجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء قد تؤدي إلى طرح الثقة به، وبعد مناقشة الاستجواب يأتي احتمالين إما أن يقرر المجلس انتهاء نظر الاستجواب ويقرر الانتقال إلى جدول أعمال المجلس العادية، وللمجلس أن يقرر شكر الوزير، والاحتمال الثاني فهو الذي يصل بنا إلي أشد صور الرقابة البرلمانية التي أباحها الدستور وهي طرح الثقة بالوزير المستجوب<sup>141</sup>.

وبالتالي فإن توجيه الاستجواب يكون بخصوص أي عمل مهم تقوم به السلطة التنفيذية ، ومن البديهي أنه لا يتناول ما هو خارج عن الحدود الدستورية ، فلا يجوز أن يوجه الاستجواب إلى ما يسمى بأعمال الملك الشخصية - السلطات التي ينفرد بها الأمير بصفته أميراً للبلاد - وبالمقاييس على ذلك لا يمكن أن يكون أمر تعيين رئيس مجلس الوزراء موضعاً للاستجواب، وبهذا المعنى سيكون بصدده توجيه الاستجواب لرئيس الدولة وهو غير مسؤول وذاته مصونه<sup>142</sup>، وأن إجراءات سحب الثقة قد أحيطت بقيود يراد من خلالها تحقيق الاستقرار الوزاري وعدم خلق أزمات مستمرة تؤدي إلى الإضرار بالصالح العام<sup>143</sup>.

وفيما يتعلق بطرح الثقة فقد نص الدستور الحالي في المادة (١١١) منه 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 بناءً على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة

141 الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٦٢ - ص ٦٤ .

142 للمزيد من التفاصيل راجع د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع السابق ، ص ٥٦٧ .

143 راجع د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، مرجع سابق ، ص ٢٠١ - ص ٢٠٢ .

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. ويعتبر الوزير معتزلاً الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة".

وقد أشارت المذكرة التفسيرية للدستور إلى أن طرح الثقة بالوزير بعد مناقشة الاستجواب معه يتم بإحدى صورتين الأولى: أن يطلب الوزير المستجوب نفسه طرح الثقة به لكي يتأكد من أن ممثلي الشعب ما زالوا يعتبرونه موضع ثقتهم وأنه لم يفقد هذه الثقة، والوزير عندما يطلب ذلك يعبر عن مدى ثقته في نفسه وعن مدى سلامة موقفه ورغبته في تحديد الأمور، والثانية: أن يتقدم خمسة عشر عضواً من المجلس بطلب موقع منهم لعرض أمر الثقة في الوزير المستجوب على المجلس<sup>144</sup>.

فإذا صدر قرار المجلس بعد تلك الإجراءات ، وبالأغلبية الخاصة التي تتكون من ثلثي أعضاء مجلس الشورى بسحب الثقة من الوزير فإن ذلك الوزير يفقد منصبه الوزاري من تلك اللحظة ويعتبر معتزلاً الوزارة، وهذا يعني أنه لا يجوز له أن يباشر أي عمل متصل بوزارته ولا بأعمال مجلس الوزراء بعد صدور ذلك القرار، وكل ما يصدر عنه في ذلك الشأن لا يعتد به ولا يرتب أثراً ويعتبر منعماً من أساسه، وإذا كان الوزير الذي سحبت منه الثقة قد اكتسب عضوية مجلس الشورى بالتعيين نتيجة توليه الوزارة - كما أشرنا سابقاً في المطلب الخاص بتكوين مجلس الشورى - وليس نتيجة انتخابه فإنه يفقد عضوية المجلس باعتبار أنها عضوية تبعية<sup>145</sup>.

<sup>144</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٦٤ .  
<sup>145</sup> د. يحيى الجمل ، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، مرجع سابق ، ص ٣٨٥ .

وقد ذهب رأي بوجود بعض الملاحظات على السلطة الرقابية لمجلس الشورى تكمن في أن موضوع سحب الثقة من الوزير - بعد توجيه الاستجواب إليه - لا يتم إلا بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس ، إذ لا يمكن سحب الثقة من الوزير في هذه الحالة بمجرد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على ذلك ، وأن الدستور الدائم لا يتضمن نصاً بشأن موضوع طرح الثقة في رئيس مجلس الوزراء الذي تتضمنه دساتير بعض الدول العربية . هذا مع ملاحظة أن الدستور الكويتي والدستور البحريني يستبدلان تعبير طرح الثقة في رئيس مجلس الوزراء بتعبير أخف هو عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء<sup>146</sup> .

فيما نجد أن الفرق بين توجيه السؤال وتوجيه الاستجواب في الدستور القطري يكمن في أن السؤال قد يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أما الاستجواب فلم يجيز الدستور توجيه الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء ، وأن ما قرره الدستور من أحكام متعلقة بتوجيه الاستجواب له من الوجاهة ما يبرر القول أنه في حال أن أجازت هذه المادة توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء وصولاً إلى طرح الثقة به أو حتى بتعبيره الأخف بعدم التعاون، سيترتب على ذلك إعفاءه من منصبه وبالتالي إعفاء جميع الوزراء وفقاً لأحكام المادة (٧٢/ فقرة ثانية) من الدستور التي تنص على أن " وتشمل استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفائه من منصبه، جميع الوزراء . وفي حالة قبول الاستقالة أو الإعفاء من المنصب، تستمر الوزارة في تصريف العاجل من الأمور حتى يتم تعيين الوزارة الجديدة"<sup>147</sup>، هذا فضلاً عن ما قد يؤثر سلباً على مصالح الدولة، وسير المرافق العامة، في حال تقرير النص صراحةً على توجيه الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو تقرير التعبير الأخف الذي أخذت به بعض الدساتير بعدم التعاون.

<sup>146</sup> راجع د. حسين محمد البحارنة ، التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج ، مرجع سابق ص ١٠٩ .

<sup>147</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٢٥ .

## المبحث الثاني

### الدور الرقابي للسلطة التنفيذية على مجلس الشورى ومدى تحقق الفصل بين

#### السلطات

لا يكفي خضوع السلطة التنفيذية وحدها للدستور، ومن الضرورة أيضاً أن تكون هناك رقابة على أعمال السلطة التشريعية لضمان التزامها بالدستور، فهي بالمعنى الشكلي مجموعة من الأفراد يتم اختيارهم بطريقة أو بأخرى ليعبروا في الأنظمة الديمقراطية عن رغبات الشعب وفقاً للمهام التي توكل إليهم بموجب الدستور، وبالمعنى الموضوعي ما هي إلا مجموعة آراء وأفكار ذاتية أو خاصة تتلاقى كلما وجدت أن مصالحها أكثر تحقيقاً لرأي الأغلبية ومعنى هذا أن مشروعات القوانين التي تنتج عن أعمال السلطة التشريعية تعتبر في النهاية تعبير عن رأي الأغلبية أو عن مجموعة من المصالح الخاصة بها، وأن هذه السلطة ليست معصومة من الخطأ، مما يقتضي وجود سلطة أخرى لمراقبة أعمال وقرارات السلطة التشريعية، وذلك لتفادي الظلم والتعدي على الحقوق والحريات العامة<sup>148</sup>.

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بأن يعمل البرلمان مستقلاً عن الحكومة، فإن حقائق الأشياء تبدو عند الفحص الدقيق في صورة مغايرة، فالحقيقة أن الحكومة تتحكم في عمل البرلمان إلى حد كبير، على سبيل المثال في إنجلترا نجد أن الحكومة هي التي تعد لمجلس العموم جدول أعماله، هذا فضلاً عن أنها تعد جدول القوانين التي سوف تُعرض على البرلمان، وتبرير ذلك أن عمل البرلمان هناك لا يمكن أن يسير بطريقة طبيعية إلا إذا تم

---

<sup>148</sup> د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على السلطات العامة - الجزء الأول الرقابة على دستورية القوانين، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ٢٠٠٩ ص ١٥ وما بعدها.

في تناسق تام مع الحكومة، وكانت الحكومة مستعدة للمناقشة أمام المجلس ، ومن هنا يكمن الدور الكبير الذي تمارسه الحكومة في إنجلترا فيما يتصل بإعداد جدول أعمال البرلمان .

أما فيما يتعلق بالدساتير العربية فنجد أن الحكومات تمارس اختصاصات متعددة في هذا الصدد ، على سبيل المثال حق الحكومة في دعوة البرلمانات للانعقاد في أدوار عادية أو غير عادية وتأجيل عقد جلسات البرلمان، وفضه<sup>149</sup> .

كما هو الحال في دولة قطر فإن دعوة مجلس الشورى وفضه من سلطات الأمير فيما يتعلق بالسلطة التشريعية ، وقد منح الدستور القطري سلطات واسعة للسلطة التنفيذية فيما يتعلق بالسلطة التشريعية تحقيقاً للتوازن بين عملهما ، فتملك السلطة التنفيذية تعيين ثلث أعضاء مجلس الشورى وفقاً لأحكام الدستور ، وجميع الأعضاء وفقاً لأحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ ، كما أوضحنا سابقاً ، وترجع هذه السلطة الرقابية لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات ، سنوضح في هذا المبحث حق السلطة التنفيذية في الاعتراض على مشروعات القوانين المرفوعة من مجلس الشورى وكذلك حقها في حل المجلس قبل انتهاء مدته .

وقد قسمنا هذا المبحث إلي مطلبين :

**المطلب الأول :** رفض مشروعات القوانين وعدم التصديق عليها .

**المطلب الثاني :** حل مجلس الشورى .

---

<sup>149</sup> راجع د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، مرجع سابق ، ص ٤٦٣ - ٤٦٤ .

## المطلب الأول

### رفض مشروعات القوانين وعدم التصديق عليها

أن اختصاص اقتراح مشروعات القوانين في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ كان معهوداً فقط بمجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (٣٤/بند ١) " بأن يتولى مجلس الوزراء 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" التي تعدلت بموجب القرار الأميري (٣٤) لعام ١٩٩٦<sup>150</sup>.

أما بالنسبة لهذا الاختصاص بعد صدور الدستور الدائم فهو اختصاص مشترك بين مجلس الشورى ومجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (١٢١/ بند ١) فإنه مجلس الوزراء يتولى " اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم، وتعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها، وفي حال الموافقة عليها تُرفع للأمير، للتصديق عليها وإصدارها، وفقاً لأحكام هذا الدستور " ، ووفقاً لحكم المادة (١٠٥/ بند 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، 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 " <sup>151</sup> .

وقد أطلق بعض الفقهاء على التصديق على مشروعات القوانين بأنها مشاركة للسلطة التشريعية وأن عمل المجلس والأمير لا ينصب في هذا المجال على شيئين مختلفين ، وإنما

<sup>150</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الثالث عشر ، ١٤١٧/٨/١١ هـ - ١٩٩٦/١٢/٢١ م ، ص ٢١٦ .  
<sup>151</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٣١ ، ص ٣٥-٣٦ .

تنصب إرادتهما على شيء واحد ، وأن إرادة المجلس بمفردها لا تكفي لإيجاد القانون ، وهذا لا يعني خلو مشروع القانون الذي أقره المجلس من القيمة التشريعية فمشروعات القوانين تمر بعدة مراحل ، كما أوضحنا سابقاً ، والتصديق عليها يعطيها القيمة التكميلية ، فيما يُعد حق الاعتراض على القوانين هو سلطة لرئيس السلطة التنفيذية يمكنه من تأخير إصدار القانون وإعادته للسلطة التشريعية لتتخذ فيه قراراً نهائياً بعد أن تدرس الاعتراضات عليه ، وأن القانون يحمل سلطة الإيجاب بمجرد أن قرره البرلمان فيظل صاحب الأمر التشريعي وحده ، فإن أخذ بأوجه الاعتراض أهمل القانون أو عدله ، وإلا أقره وفي هذه الحالة يكون التصديق بحالات محددة .

وفيما يتعلق بحق الاعتراض فإنه خارج عن العملية التشريعية فيستخدمه رئيس السلطة التنفيذية لإسقاط قانون أقره البرلمان ، وهذا الحق يتفق ومبدأ الفصل بين السلطات محل البحث ، ويعتبر من أسس التوازن ، فهو حق تنفيذي من طبيعته أن يؤثر على السلطة التشريعية وهو في صورته المكبرة محاولة لإلغاء القانون ، وفي صورته المصغرة إجبار للسلطة التشريعية على إعادة فحص القانون ، واعتبر مونتسكيو هذا الحق بأنه حق تقرير ، وهو بهذه الصفة وسيلة من وسائل الحكمة والحيلة التي تمكن السلطة التنفيذية من تلطيف اندفاع السلطة التشريعية واستبدالها ، وحماية لاختصاصاتها في الوقت نفسه<sup>152</sup> .

فالتصديق في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ كان من سلطة الأمير فوفقاً للمادة (٢٣/بند ١) فإنه " 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

---

<sup>152</sup> راجع د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع السابق ، ص ٣٢٧ - ص ٣٤٥ .

أسبوعين على الأكثر من تاريخ الإصدار. ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ما لم ينص على تاريخ آخر في التشريع ذاته " التي تعدلت بموجب القرار الأميري (٣٤) لعام ١٩٩٦<sup>153</sup> .

أما فيما يتعلق بالاعتراض فلم يأخذ هذا النظام بهذا الحق لأنه لم يكن هناك ما يسمى بالسلطة التشريعية وكان مجلس الشورى مجلس توصيات لا مجلس تشريعي، كما أوضحنا سابقاً، إلا أننا نجد أن الدستور قد استخدم تعبير مغاير للتصديق وهو الإقرار بأن يقر مجلس الشورى القانون ويرفعه للتصديق، فالمقصود بحق التصديق بمعناه العلمي الدقيق أن يكون للملك الحق في الاعتراض على مشروع قانون أقره البرلمان بحيث يؤدي اعتراضه إلى نسف ذلك المشروع بصفة نهائية، ولذلك يطلق عليه (حق التصديق)<sup>154</sup> .

وفي موضع آخر أنه مشاركة في العملية التشريعية بين البرلمان ورئيس الدولة، وهذه المشاركة تكون على قدم المساواة ، بمعنى أن مشروع القانون لا يصبح قانوناً إلا إذا وافقت عليه إرادة جهتين رئيس الدولة والبرلمان<sup>155</sup> ، أما إذا لم يتم التصديق على مشروع القانون فيسمى ذلك حق الاعتراض ، لقد أخذت الدساتير الحديثة بما يسمى بحق الاعتراض التوقيفي الذي يفترض أنه إذا لم يوافق رئيس الدولة على مشروع قانون ما ، يمكن إصداره رغم هذا الاعتراض ، إذا أقره مجلس الشورى مرة ثانية ، وإن كان يشترط في هذا الشأن توافر أغلبية تزيد عادة عن الأغلبية العادية<sup>156</sup> .

ووفقاً لأحكام المادة (٦٧/ بند ٢) من الدستور الدائم " فإن الأمير يباشر الاختصاصات

التالية ٢- المصادقة على القوانين وإصدارها. ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير"،

<sup>153</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الثالث عشر ، ١١/٨/١٤١٧ هـ - ٢١/١٢/١٩٩٦ م ، ص ٢٠٦ - ص ٢٠٧ .

<sup>154</sup> د. عبدالحميد متولي ، الوسيط في القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٥٧١ .

<sup>155</sup> د. بجي الجمل ، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٠٦ .

<sup>156</sup> د. إبراهيم عبدالعزيز شيا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٦١٩ .

وأحكام المادة (١٠٦/بندي ٢، ٣) منه فإنه " 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 ".

وقد أشارت المذكرة التفسيرية للدستور إلى أنه ومن المعروف أن اقتراح القوانين يأتي من الحكومة ومن أعضاء مجلس الشورى. وبعد 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 إما أن يقبل أسباب الرفض أو أن يتمسك المجلس برأيه السابق وعندئذ يتعين أن تتوافر أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، فإذا تحقق ذلك وضع 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 يحظ مشروع القانون بعد إعادته من لدن سمو الأمير على 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<sup>157</sup> .

وفي حقيقة الأمر أن مصطلح الإقرار يعتبر الأوفق بالنسبة للاختصاصات المنوط بمجلس الشورى القطري، وأن مصطلح التصديق يدخل في حق السلطة التنفيذية للاعتراض على مشروع القانون ورده إلى مجلس الشورى وفقاً للإجراءات الدستورية المقررة، أو التصديق على مشروع القانون وإصداره.

ويجدر التنويه إلى مسألة قد تكون مهمة من ناحية الإجراءات التشريعية وهي أنه في حال اقتراح القانون من قبل عضو مجلس الشورى وفقاً لأحكام المادة (١٠٥) من الدستور المشار إليها أعلاه، ورفضه المجلس فإنه لا يجوز تقديمه في ذات دور الانعقاد، فيسقط هذا الاقتراح بانتهاء الفصل التشريعي أي دور الانعقاد، وهذه المسألة قد تسرع وتيرة أداء المجلس لمهامه وعدم الدخول في مناقشات قد تؤخر عمله.

## المطلب الثاني

### حل مجلس الشورى

يُصَدِّقُ بحل مجلس الشورى هو إنهاء مدته قبل انتهاء مدته القانونية المقررة دستورياً، ويعتبر حق السلطة التنفيذية في حل مجلس الشورى قبل انتهاء مدته التي انتخب من أجلها، وهي مدة الأربع سنوات، أقوى وسائل رقابة السلطة التنفيذية على ذلك المجلس في علاقتها معه، فيما يقابل هذا الحق سلطة مجلس الشورى في طرح الثقة من أحد الوزراء دون رئيس مجلس الوزراء، وبذلك يتحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يعتبر من الركائز الأساسية

<sup>157</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٢٣ ، ص ٣٢ ، ص ٦١ - ص ٦٢ .

للنظام البرلماني ، فيما يؤدي استعمال ذلك الحق إلى طرح الخلاف بين السلطتين على جمهور الناخبين لكي يعبروا عن رأيهم في هذا الخلاف<sup>158</sup> .

وقد نشأت هذه الفكرة ابتداءً في إنجلترا، وكانت هذه السلطة مخولة للملك بصفته هو المخول بدعوة البرلمان للانعقاد وفض دورته، وكان يستخدم هذا الحق دون قيود أو شروط معينة ، وظل هذا الحق باقياً في الأنظمة البرلمانية حتى اليوم ويعتبر هذا الحق حجر أساس هذه الأنظمة، إلا أنه قد أثرت بعض الاعتراضات عليه فرأى الكثير من الكتاب والمشرعين أن هذا الحق يمثل اعتداءات على حقوق ممثلي الشعب، وأن المجالس التشريعية تنتخب لمدة معينة ولا يمكن منعها من استكمال مدتها القانونية، وأن إعطاء هذا الحق للسلطة التنفيذية يعتبر خروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات، ورغم تلك الاعتراضات إلا أننا نجد لهذا الحق عدة مزايا تتمثل بعضها في لجوء رئيس السلطة التنفيذية دافعاً عن حقوقه أمام اعتداءات السلطة التشريعية، ولما لهذا الحق من ضرورة واجبة لصالح البلاد، ونظراً إلى أن حق الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات كما أظهره البعض، إلا أنه يعتبر ضماناً لهذه السلطات لأنه أقوى الوسائل لتحقيق استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية ، فهو حق موازن للمسؤولية الوزارية، وكما بينا سابقاً أن للسلطة التشريعية رقابة دائمة على أعمال السلطة التنفيذية فيجب بالمقابل أن يقرر المشرع الدستوري للسلطة التنفيذية حق الدفاع عن نفسها المتمثل في منحها هذا الحق تحقيقاً للتوازن والتعاون بين السلطتين<sup>159</sup> .

إن من أكثر الحالات التي انتشر فيها استعمال حق الحل في الدول المقارنة، هي حالات رغبة الحكومة في تعديل نظام الحكم أو النظام الانتخابي، أو في تعديل وضع الدولة الدستوري

---

<sup>158</sup> د. محمد عبدالمحسن المقاطع ، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية ، مرجع سابق، ص ٤٥٣ .  
<sup>159</sup> راجع د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مرجع السابق ، ص ٦١٤ - ص ٦١٧ .

أو السياسي وغير ذلك من الأمور الجوهرية التي تتعلق بكيان الدولة ومصحتها، وأن الدول التي تلجأ إلى هذه الوسيلة هي التي ترفض الأخذ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة والتي تأخذ بنظام الاستفتاء لأنه يعتبر الطريقة المثلى للكشف عن رأي الشعب، أما الدول التي تأخذ بالطابع النيابي مثل إنجلترا فإنها لا تلجأ إلى هذه الوسيلة، وأخيراً قد يتم حل المجلس بقصد إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة، استقراراً للحكم، ومنع الأزمات الوزارية المتكررة<sup>160</sup> .

وقد تقرر حق حل مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢ فوفقاً للمادة (٦١) التي تنص على أن " 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 " .

نجد أن حق الحل في ظل هذا النظام ارتبط بتوافر شرط المصالح العليا، وأن الأمير هو الأقدر في ذلك الوقت في تقدير تلك المصالح ، مع الإشارة إلى أنه لم ينص هذا النظام بأداة استعمال حق الحل فمن المتصور بأن تكون الأداة مماثلة لأداة التعيين ( قرار أميري )، الأمر الذي يتبين لنا وعلى الرغم من أن تكوين المجلس في ذلك الوقت يكون من سلطة الأمير في تعيين أعضائه لا بطريق الانتخاب، فقد منح المشرع الدستوري هذا الحق احتياطاً في حال ما إذا تغيرت الظروف، ويصبح هذا الإجراء لا مفر منه ، وتجدر الإشارة كذلك إلى أنه لم يتم استعمال هذا الحق في عمر مجلس الشورى القطري منذ إنشائه وحتى الآن<sup>161</sup> .

---

<sup>160</sup> راجع د. سليمان محمد الطماوي ، السُّلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، مرجع سابق ، ص ٤٧٨ - ص ٤٧٩ .

<sup>161</sup> راجع د. يوسف محمد عبيدان ، معالم التنظيم السياسي المعاصر في قطر ، مرجع سابق ، ص ٢٥٠ - ص ٢٥١ .

أما فيما يتعلق بالدستور القطري الحالي فقد أخذ بهذا الحق ولكن بشروط محددة على اعتبار وجود مجلس شورى منتخب، واعتبر سبب حل المجلس من انتهاء العضوية في مجلس الشورى المادة (١٠١)، ونص في المادة (١٠٤) منه على أن " للأمر 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 يجرى انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع ".  
وقد أشارت المذكرة التفسيرية إلى قيام 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 للأمير سلطة 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 حرصا 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<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٣١ ، ص ٦٠ .

وفي حقيقة الأمر نجد أن الدستور القطري اتخذ موقفاً مغايراً عن الدساتير المقارنة في دول الخليج العربية فيما يتعلق بوظيفة التشريع في حالة حل مجلس الشورى فعلى سبيل المثال دولة الكويت نص الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ في المادة (١٠٧) منه على أن " للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى. وإذا حل المجلس وجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل. فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن. ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد"<sup>163</sup> ، فإن الدستور القطري نقل وظيفة التشريع إلى السلطة التنفيذية وذلك لمدة ٦ أشهر بحد أقصى، أما الدستور الكويتي فلم ينقل اختصاص الوظيفة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بل أعطاها مهلة لإجراء انتخابات خلال شهرين فقط، وإذا تعذر ذلك يعاود المجلس المنحل صلاحياته بالوظيفة التشريعية والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وماله من صلاحيات دستورية مقررّة إلى أن يتم انتخاب مجلس جديد.

ونعتقد من وجهة نظرنا في هذا الصدد أن الدستور القطري حينما قرر هذا الحق للسلطة التنفيذية بتوليها الوظيفة التشريعية فهي الأقدر في ظل هذه الحالة الاستثنائية بتسيير الوظيفة التشريعية. وذهب رأى أنه لا ينال من ذلك ما ثار التساؤل بشأن الفقرة الأخيرة في تفسير المادة السابقة التي تنص على " تنتقل فيها وظيفة التشريع كاملة إلى السلطة التنفيذية "، فهل التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية تعد قوانين تامة، وهذا ما يوحي به التفسير، أم أن هذه التشريعات

---

<sup>163</sup> الموقع الالكتروني لدساتير العالم ،

[. https://www.constituteproject.org/constitution/Kuwait\\_1992?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Kuwait_1992?lang=ar)

ستكون على أساس الإيرادات المشتركة، 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<sup>164</sup> .

ونعتقد إن المادة السابقة تحدثت عن الأحوال الاستثنائية والتي يكون فيها للأمير - في حال عدم انعقاد مجلس الشورى - إصدار مراسيم لها قوة القانون، أما إذا كنا في صدد حل المجلس فيعتبر المجلس منعدم الوجود إلى حين انتخاب مجلس جديد، فالأمر هنا مختلف تماماً فالسلطة التنفيذية وفقاً لأحكام المادة (١٠١) المشار إليها أعلاه تكون هي صاحبة سلطة التشريع إلى حين انتخاب المجلس الجديد فلها أن تصدر ما تشاء من قوانين تحقيقاً للمصلحة العامة، وتجدر الإشارة في هذا الصدد أيضاً أنه عندما يتم انتخاب المجلس الجديد سيتولى السلطة التشريعية وستكون له كافة الصلاحيات المقررة دستورياً لهذه السلطة ، الأمر الذي يتبين أن له حق تعديل القوانين التي قد صدرت قبل تكوينه .

---

<sup>164</sup> د. رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، مرجع سابق ، ص ١٩٧ .

## المبحث الثالث

### الرقابة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لمبدأ الفصل بين

#### السلطات

في ضوء ما سبق بيانه من تنظيم للقواعد المقيدة لنشاط السلطات العامة، والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الذي ينتج عنه قدر من التوازن بين عملهما، فإن الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية تكون سياسية يتحكم فيها حزب الأغلبية وتخضع لأهوائه، وإن رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية تجعل الأفراد تحت رحمة الإدارة، أما ما يسمى بالرقابة القضائية فهي وحدها التي يجب ان تحقق الضمانات الحقيقية للأفراد، إذ تمكنهم من اللجوء إلى جهة مستقلة تتمتع بضمانات لطلب إلغاء أو تعديل أو تعويض عن تلك الإجراءات المتخذة من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وأن استقلال السلطة القضائية وتمتعها بضمانات كافية لترسيخ هذا الاستقلال هي ضرورة لتحقيق رقابة فعالة ومنتجة لأثارها، وبلا شك أن تمتع السلطة القضائية بهذه الاستقلالية تجاه السلطتين التنفيذية والتشريعية هو كفالة لتحقيق الرقابة القضائية<sup>165</sup>.

وإن علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية هي علاقة وثيقة ومن أبرزها أن السلطة التنفيذية هي التي تعين القضاة، كما أن السلطة التنفيذية هي التي تُعد موازنة السلطة القضائية، ولا يمكن القول إن هذه العلاقة لها شأن بقضاء القضاة، ولكن الذي لا يمكن الشك فيه أن صلة القضاء بإدارة المحاكم لها شأن عملي كبير في سير العملية القضائية وفي كيفية العدل

<sup>165</sup> راجع د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٧٩ - ص ١٨٠.

بين الأفراد، كما أن معاوني القضاء (المحاميين - الخبراء .... إلخ) خاضعين للسلطة التنفيذية وإن القضاء من غير هؤلاء يصبح تجريداً بعيداً عن واقع الحياة، وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التشريعية بالرغم من عدم جواز تدخل السلطة التشريعية في أمور القضاء، فالسلطة القضائية هي الجهة المنوط بها تطبيق القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، وبالمقابل أن السلطة القضائية تملك حق الرقابة على دستورية هذه القوانين، ومن ناحية أخرى فالسلطة التشريعية هي التي تصدر القوانين التي تنظم عمل السلطة القضائية<sup>166</sup>، وهناك عدة وسائل لتحقيق هذه الغايات ويمكن تقسيمها إلى نوعين الأول هي رقابة المشروعية التي تتمثل في ضمان الالتزام القانوني للسلطة التنفيذية، أما النوع الآخر فهي الرقابة الدستورية التي تتمثل في ضمان التزام السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بالدستور<sup>167</sup>.

ولما كانت الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، والرقابة على مشروعية القرارات الإدارية ذات أهمية خاصة في مجال دراستنا لمبدأ الفصل بين السلطات فقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين:

**المطلب الأول:** رقابة المشروعية على القرارات الإدارية.

**المطلب الثاني:** رقابة الدستورية على القوانين واللوائح.

---

<sup>166</sup> راجع د. يحيى الجمل ، لنظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ،مرجع سابق ، ص ٤١٢-٤١٣ .

<sup>167</sup> د. تركي سطات الشمري ، الجوانب الإجرائية في الدعوى الدستورية ، مكتبة الكويت الوطنية ، ٢٠١٢ ، ص ١ - ص ٢ .

## المطلب الأول

### رقابة المشروعية على القرارات الإدارية

يُقصد برقابة المشروعية على الإدارة هي الحكم على تصرفاتها القانونية والمادية، فتصرفات الإدارة قد تكون قانونية متمثلة في القرارات الإدارية والعقود الإدارية ، وقد تكون تصرفات الإدارة أعمال مادية ، فالأصل أن تلك الأعمال لا ترتب أية آثار قانونية على خلاف التصرفات القانونية ، لذا - فإن دراستنا في رقابة المشروعية كضمانة للفصل بين السلطات سوف تقتصر على التصرفات القانونية ، بل على جانب واحد من تلك التصرفات القانونية وهو القرارات الإدارية ، وذلك لما لها من اتصال مباشر بمبدأ الفصل بين السلطات محل الدراسة .

إن الأصل وفقاً لأحكام المادة (٢/١٢١)<sup>168</sup> من الدستور القطري جاء اختصاص مجلس الوزراء في إصدار القرارات الإدارية على سبيل التحديد الحصري وذلك على خلاف مجال القانون، ويتعين عند إصدار القرارات الإدارية وتحديد القرارات اللاتحفية لما لها من أثر يتصف بالعمومية والتجريد، يُفترض ألا تتجاوز تلك القرارات حدودها الدستورية وتدخل في مجال القانون. وعليه - فإن هذا الأمر من الناحية النظرية، ونعتقد أنه لا يمكن تحقيقه عملياً إلا من خلال وجود قضاء إداري متخصص يكفل رقابة الإدارة ويلزمها بحدودها الدستورية، تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وقبل تناول القضاء الإداري في دولة قطر ارتأينا بيان تعريفات الفقه والقضاء للقرارات الإدارية.

---

<sup>168</sup> اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، كل فيما يخصه، لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها .

لقد استقر الفقه والقضاء على أن القرار الإداري هو عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أثر قانوني معين، ابتغاء تحقيق مصلحة عامة<sup>169</sup>.

فالقرار الإداري - وفقاً لتعريف مجلس الدولة المصري - هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. وهذا ما أخذت به محكمة التمييز القطرية<sup>170</sup>، فيكون ذلك القرار هو أبرز مظهر يتجسد فيه سلطان الإدارة، فهي تستطيع عن طريقه وإرادة منفردة إصدار أوامر ملزمة للأفراد بعمل شيء أو الامتناع عن عمل شيء، والقرارات الإدارية تأخذ شكلان:

**الأول:** القرارات الإدارية التنظيمية وهي التي تُسمى باللوائح تكون متضمنة قواعد عامة ملزمة يتم تطبيقها على أعداد غير محددة من الأفراد، كاللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية.

**الثاني:** القرارات الإدارية الفردية: هي التي تكون عادة تخص فرداً أو أفراد معينين بذواتهم، كقرارات التعيين في أحد الوظائف العامة، والتراخيص، وغالباً ما تكون الأداة التشريعية لهذه القرارات مراسيم أو قرارات من مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس هيئة أو جهاز حكومي<sup>171</sup>.

<sup>169</sup> د. عبدالحفيظ الشيمي - د. مهند نوح، القانون الإداري في ضوء القانون القطري، إصدارات كلية القانون - جامعة قطر ٢٠١٧، ص ٣٤٦.

<sup>170</sup> حكم محكمة التمييز القطرية رقم ٢١٥ لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٠١١/٢/١٥.

<sup>171</sup> راجع د. سليمان الطماوي - د. عثمان خليل، موجز القانون الإداري، دار الفكر العربي - الطبعة الأولى ١٩٥١، ص ٢١٤ - ص ٢٢١.

أن رقابة المشروعية الإدارية تأخذ طريقتان : الطريقة الأولى هي تولي الإدارة نفسها مراقبة مدى مطابقتها تصرفاتها للقانون، ويكون ذلك بناءً على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها ، ولا يمكن هذه الطريقة أن توفى بالغرض المرجو من ضمان سيادة مبدأ المشروعية، لأن عادةً ما يكون مصدر القرار غير معترفاً بالخطأ ، وكذلك فإن ترك النزاع بين الإدارة والأفراد لتفصل فيه الإدارة بنفسها لا يمكن أن تثبت الثقة في نفوس الأفراد، ذلك أن العدالة تقتضي أن لا يكون الحكم خصماً في النزاع ولهذا فإن رقابة الإدارة في كيفية ممارسة نشاطها يجب أن يُعهد للقضاء وهي الطريقة الثانية، والتي سنتولى بيانها على قدر تعلقها بموضوع بحثنا .

فالطريقة الثانية هي الرقابة القضائية لأعمال الإدارة فقد عُهدت في بعض الدول للمحاكم العادية، وبعض الدول قد اتجهت إلى إنشاء قضاء متخصص يسمى المحاكم الإدارية وأول نشأة لهذه المحاكم في فرنسا، وتوجد عدة فروقات بين الرقابة القضائية والرقابة الإدارية - وقد نعتبرها ضمانات للأفراد - فالرقابة القضائية تكون من اختصاص القضاء وتخضع للمبادئ المقررة وأهمها أن القضاء لا يمارسها من تلقاء نفسه وإنما لابد تحريك الدعوى من ذوي الشأن، والرقابة القضائية هي رقابة مشروعية بمعنى لا سلطان للقضاء على تصرف الإدارة المشروع مهما كانت درجته، وأن القضاء لا يملك إلا الحكم بسلامة التصرف المشكو منه أو بعدم سلامته ، فهو قضاء إلغاء وتعويض، وتنتهي الرقابة القضائية بحكم يحوز حجية الشيء المقضي فيه بحيث لا يمكن إثارة النزاع بشأنه من جديد في حدود ذلك المبدأ ، أما الرقابة الإدارية فتنتهي بقرار يخضع لما تخضع له كافة القرارات الإدارية، فيجوز التظلم منه، وتملك الإدارة إعادة النظر فيه<sup>172</sup>، ومن صور الرقابة القضائية لأعمال الإدارة رقابة الإلغاء والتعويض ورقابة فحص المشروعية القضاء التأديبي<sup>173</sup> .

---

<sup>172</sup> راجع د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري - الكتاب الأول قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص ٢١ - ص ٣١ .  
<sup>173</sup> للمزيد حول ذلك راجع د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، الطبعة الرابعة ٢٠١٢ .

وتتحصّر الرقابة القضائية في بحث المشروعية أي مدى مطابقته للقانون بالمعنى الواسع، فإن هذه الرقابة لا تمتد إلى بحث الملاءمة الإدارية، وإذا تبين للقضاء أن القرار المطعون فيه غير مشروع، اقتصرت سلطته على الحكم بإلغائه أو التعويض عنه فقط دون أن يكون له الحلّ محل الإدارة لإصدار قرار جديد بدلاً من القرار غير المشروع، كما أنه ليس للقضاء تعديله<sup>174</sup>.

وفيما يتعلق بالرقابة على مشروعية قرارات الإدارة اللائحية والفردية فقد نص الدستور القطري في المادة (١٣٨) على أن " يحدد القانون الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية ويبين نظامها وكيفية ممارستها لعملها "، واستناداً لهذه المادة فقد صدر القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية، الذي تم تعديله بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١٣ والقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٩، والذي تضمن إنشاء دائرة إدارية أو أكثر في المحكمة الابتدائية، تُشكل من ثلاثة قضاة، تختص دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية المحددة في هذا القانون، ومن ضمن تلك المنازعات الطلبات التي يقدمها ذوّ الشان بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم، والطلبات التي يُقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية، والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢ بشأن حماية المجتمع، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة باللجوء السياسي، والإقامة الدائمة، ودخول وخروج الوافدين وإقامتهم وإبعادهم، والجمعيات والمؤسسات الخاصة، والمراكز الدينية، والمطبوعات والنشر وتراخيص إصدار

---

<sup>174</sup> د عبدالحفيظ الشيمي - د محمد بدران، الوجيز في القضاء الإداري والقضاء الدستوري، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ص ٧٦.

الصحف والمجلات، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والقرارات المتعلقة بتحديد العنوان الدائم للناخب، والقرارات المتعلقة بالألقاب والانتساب للقبائل والعائلات ، وطلبات التعويض عن هذه القرارات<sup>175</sup> .

الجدير بالذكر أن مشروعية القرارات الإدارية تقوم على أساس وجود قواعد صارمة تلتزم الإدارة باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها، فهي تفرض على الإدارة قيوداً لصالح الأفراد، وعلى الرغم من ذلك فقد يقر الفقه والقضاء والمشرع ببعض الامتيازات التي تمنح للإدارة لعمل بعض التوازن لمبدأ المشروعية، بمنحها قدرًا من الحرية بحسب الظروف وهي:

السلطة التقديرية ، التي أكدته عليها محكمة التمييز القطرية بقولها أن " الرقابة علي القرارات الإدارية هي رقابة قانونية يمارسها القضاء للتعرف على مدى مشروعية تلك القرارات من حيث مطابقتها للقانون من عدمه ، وغني عن القول أن نشاط القضاء في نطاق رقابته القانونية على القرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية فلا يجاوزها إلي وزن المناسبات والاعتبارات التي دعت الإدارة إلي إصدار قرارها والتي تدخل في نطاق سلطة جهة الإدارة في الملاءمة ، بمعنى أن السلطة التقديرية للإدارة لا تخضع عناصر التقدير فيها لرقابة القضاء وإلا انقلبت رقابة القضاء إلى مشاركة للإدارة في سلطتها التقديرية ، وإذ كان للإدارة سلطة اتخاذ القرارات بما يلائم إصدارها ، إلا أنها وهي بسبيل ذلك يتوجب عليها أن تلتزم القانون وأن يكون ما تتخذه من قرارات قائماً على أسباب مشروعية غير مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة التي تبرر إلغاء القرار الإداري<sup>176</sup> . وسلطات الظروف الاستثنائية، وأعمال السيادة<sup>177</sup> .

---

<sup>175</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الرابع ، ١٤٢٨/٤/٢٦ هـ - ٢٠٠٧/٥/١٣ ، ص ٤ .  
<sup>176</sup> انظر حكم محكمة التمييز القطرية رقم ٢١٥ لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٠١١/٢/١٥ .  
<sup>177</sup> للمزيد حول ذلك راجع د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري - الكتاب الأول قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص ٣١ وما بعدها .

نعتمد أن النص المشار إليه<sup>178</sup> قد يؤثر سلباً على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث إن الاستثناءات الواردة به قد غلت يد القضاء من نظرها، مما يمكن بعض تلك القرارات الإدارية - التي تتعلق بحقوق وحرقات فردية - من عدم الخضوع إلى الرقابة القضائية دون سند من القانون، الأمر الذي نأمل معه من المشرع القطري تعديلها تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات محل البحث.

## المطلب الثاني

### رقابة الدستورية على القوانين واللوائح كضمانة لمبدأ الفصل بين السلطات

أن أغلب الدساتير العالمية حرصت على أن تتضمن القواعد العامة لكل سلطة من السلطات الثلاث، من حيث تكوينها واختصاصاتها وكيفية ممارستها تلك الاختصاصات، فيما تفوض هذه الدساتير السلطة التشريعية في وضع التشريعات التي تكفل حسن أداء كل سلطة لوظيفتها المنصوص عليها دستورياً، فيمكن خروج السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية على أحكام الدستور.

ومن الضروري تنظيم وسيلة قضائية للطعن بعدم دستورية القانون أو عدم دستورية اللائحة، ويتعين في تنظيم هذه الوسيلة القضائية أن تكون هيئة قضائية مستقلة وعلى درجة عالية من الكفاءة وحسن التنظيم حتى تتمكن من تأدية مهامها الدستورية<sup>179</sup>، وتسمى هذه الهيئة القضاء الدستوري إذ يتخذ من وسائله القانونية لمنع السلطة التشريعية من تجاوز حدود سلطاتها ومنعها من أن تنقلب إلى سلطة استبدادية.

<sup>178</sup> المادة (٣/٣) من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية،  
<sup>179</sup> راجع د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق - ص ٣٦٢ - ص ٣٦٣.

إن القضاء هو حامي الحريات العامة، وأنه يجب على السلطة التشريعية الالتزام في القوانين التي تُصدرها في الحدود التي نص الدستور عليها، وليس لها التجاوز في أعمالها فتلقى تصدي من المحكمة الدستورية التي تستطيع إلغاء أو تعديل هذه القوانين لمخالفتها للدستور<sup>180</sup> .

فقد سُمي بعض الفقه هذا القضاء بـ " القضاء السياسي " على اعتبار أنه هو القضاء الذي يناط به رقابة دستورية القوانين والسياسات على تطبيق الدستور تطبيقاً سليماً ، فيما كثير من الدساتير العربية قد أولت العناية اللازمة لهذا النوع من القضاء لما يحيط به من اعتبارات خاصة لا مقابل لها بالنسبة للقضاء العادي أو القضاء ذات الطبيعة الخاصة مثل القضاء العسكري<sup>181</sup> .

وفي ضوء اعتبار الرقابة الدستورية من العناصر الهامة في الديمقراطيات الحديثة في البلدان التي أخذت بالدساتير الجامدة، ومن الضمانات الأساسية للحقوق والحريات العامة، وتحقيق تلك الرقابة التوازن بين السلطات العامة<sup>182</sup> ، سوف نتناول أحكام الدستور الفرنسي كنموذج سياسي وقانوني حول الرقابة الدستورية كجهة ساهرة على حماية مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك في إطار المقارنة، ومن ثم سنتبين موقف الدستور القطري.

#### أولاً: الرقابة الدستورية في فرنسا وحماية مجال السلطة التنفيذية في مواجهة التشريع:

لقد أنشئ المجلس الدستوري الفرنسي لتحقيق هدف واحد هو حماية المجال اللائي من تجاوز المشرع ، حيث أحدث الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ثورة تشريعية في تحديد مجال كل من القانون واللائحة ، وجعل مجال القانون مقتصرًا على تنظيم المسائل الواردة بالمادة (٣٤) منه التي

---

<sup>180</sup> راجع د. طلعت يوسف خاطر ، استقلال القضاء حق الإنسان في اللجوء إلي قضاء مستقل ، مرجع سابق ، ص ٩٣ .  
<sup>181</sup> للمزيد عن ذلك راجع د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، مرجع سابق ، ص ٢٥٣ - ص ٢٧٤ .  
<sup>182</sup> راجع د. ربيع أنور فتح الباب ، الرقابة على السلطات العامة ، مرجع سابق ص ١٤ وما بعدها .

تنص على أن<sup>183</sup> ، وما عدا ما سبق بيانه يكون من اختصاص اللائحة وفقا لأحكام المادة (٣٧)

منه التي تنص على أن<sup>184</sup> ، ولذلك أوجد المشرع الدستوري الفرنسي آلية لحماية المجال اللائحي

ومن خلال الرقابة الدستورية وفقا لأحكام المادتين (٤١) و (٢/٣٧) من الدستور الفرنسي .

183 " يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي :

- الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة؛ والحرية والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام؛ والالتزامات التي يتم فرضها لأغراض الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم .
  - الجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم وأنظمة الملكية الزوجية والتركات والهبات .
  - تحديد الجنايات والجرح وكذلك العقوبات المقررة بشأنها؛ والإجراءات الجزائية؛ والعفو.
  - إنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي لأفراد السلطة القضائية.
  - أساس الضرائب بجميع أنواعها ونسبها وكيفية تحصيلها؛ ونظام إصدار النقود.
  - كما ستحدد القوانين القواعد المتعلقة بما يلي :
  - النظام الانتخابي لمجلسي البرلمان والمجالس المحلية والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا وكذلك شروط الاضطلاع بالولايات والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في المجتمعات المحلية .
  - إنشاء فئات الكيانات القانونية العامة .
  - والضمانات الأساسية التي تُمنح للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة؛
  - تأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
  - ويضبط القانون المبادئ الأساسية الآتية :
  - التنظيم العام للدفاع الوطني .
  - الاستقلال الإداري للمجتمعات المحلية وصلاحياتها ومواردها .
  - التعليم .
  - المحافظة على البيئة .
  - نظام الملكية وحقوق الملكية والالتزامات المدنية والتجارية؛
  - قانون العمل وقانون النقابات العمالية والضمان الاجتماعي؛
  - تحدد قوانين الموازنة موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي .
  - تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي.
  - تحدد قوانين التخطيط أهداف عمل الدولة.
  - تحدد قوانين التخطيط المبادئ التوجيهية متعددة السنوات للمالية العامة. وعليها أن تسهم في تحقيق هدف حسابات متوازنة للإدارات العامة.
- يمكن أن تحدد وتُستكمل أحكام هذه المادة بموجب قانون أساسي " ، الموقع الإلكتروني لدساتير العالم ،
- [https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=ar)

184 " تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون مسائل للوائح.

يجوز تعديل الأحكام ذات المنشأ القانوني والتي صدرت في مثل هذه الأمور بموجب مرسوم يصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة. يجوز تعديل أي أحكام من هذا القبيل صدرت بعد دخول الدستور حيز التنفيذ بمرسوم إلا إذا وجد المجلس الدستوري أنها مسائل للتنظيم على النحو المحدد في الفقرة السابقة " .

## 1 - دور المادة (٤١) في حماية مجال اللائحة في مواجهة القانون : تولت المادة (٤١) من

الدستور الفرنسي تنظيم هذا النوع من الحماية الوقائية ، فعندما يختص المجلس الدستوري ببناء على هذه المادة ، فإننا نكون بصدد منع تناول القانون موضوع من الموضوعات التي تدخل في المجال اللائحي المحدد للحكومة ، فتتص على أن " على أنه إذا كنا بصدد اعتماد قانون أو تعديل هذا القانون، ولا يدخل في المجال المحدد للقانون أو يتعارض مع تفويض منح للحكومة بناء على المادة (٣٨) من الدستور ، يكون للحكومة الحق في أن تعترض على هذا القانون ، أو تعديله ، وفي حالة عدم الاتفاق بين كل من الحكومة ورئيس الجمعية ( هي التي تصدر القانون أو تقوم بتعديله ) يطلب من المجلس الدستوري سواء من جانب الحكومة أو رئيس الجمعية الوطنية صاحبة الشأن ، الفصل في هذا الأمر خلال ثمانية أيام "

الأمر الذي يتبين لنا أن هذه المادة تجيز للحكومة بأن تطلب أثناء مناقشة القانون لمنع

تعدي المشرع على الاختصاص الدستوري المحدد للحكومة.

ولكن من الناحية العملية هذا النص نادراً ما تلجأ الحكومة إليه، لأنه يكون من الأفضل

بالنسبة لها أن تدافع عن سياستها أمام الجمعية الوطنية، بواسطة الأغلبية الممثلة لها، بدلاً من اللجوء إلى المجلس الدستوري.

## 2 - دور المادة (٢/٣٧) في حماية المجال اللائحي في مواجهة المشرع: نظمت هذا النوع من

الحماية، حيث تجيز للحكومة بأن تحصل على ترخيص من المجلس الدستوري بتعديل بمرسوم - بعد أخذ رأي مجلس الدولة - أي قانون لا يدخل منذ ١٩٥٨ في المجال المحدد للقانون.

واستخلص الفقه الفرنسي من هذا النوع من الرقابة بأننا لا نكون صراحة بصدد نوع من

الرقابة الدستورية على القوانين، وإنما نكون بصدد حماية المجال اللائحي للحكومة، سواء قبل

إصدار القانون (المادة ٤١) أو بعد إصدار القانون (المادة ٢/٣٧) ومن ثم تحقيق الهدف

الدستوري وهو الفصل بين كل من مجال القانون ومجال اللائحة، حيث أن المقصد لا التحقق من مخالفة القانون للدستور، أو مدى مطابقته له، وإنما التحقق من أن القانون قد التزم الدور الدستوري الذي اسنده له الدستور وعدم تدخله في المجال اللائحي<sup>185</sup>.

ومما سبق يتبين لنا أن المشرع الفرنسي كان منفرداً في هذا الأمر على النحو الذي يمكن القول معه بأن من أهداف الرقابة الدستورية في فرنسا صراحة هي ضمان الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن هل هذه الضمانة غير موجودة في النظم الدستورية التي لم تتضمن مثل هذا التحديد الجامد بين كل من القانون واللائحة؟ هذا ما سوف نناقشه في القانون القطري على النحو التالي.

**ثانياً - الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح في الدستور القطري كضمانة للفصل بين السلطات:**

الجدير بالذكر إن هذه الرقابة الدستورية في دولة قطر لم تنشأ في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام ١٩٧٢، إذ لم يتضمن هذا النظام أي نصوص تتعلق بالرقابة الدستورية على سلطات الدولة، بل أنه لم يصدر أي قانون في ذلك الوقت ينظم مسألة هذه الرقابة، كما أنه لم تُفعل المحاكم رقابة الامتناع التي فيها يقوم القاضي بالامتناع عن تطبيق نص من قانون أو لائحة على الواقعة التي يفصل فيها بسبب عدم دستورية هذا النص، ويرجع ذلك إلى أمرين:  
**الأول:** أن هذا النظام يُعتبر من الدساتير المرنة التي أجاز للأمير تنقيحه بالتعديل أو الحذف أو الإضافة وفقاً لأحكام المادة (٦٧) منه.

<sup>185</sup> لمزيد من التفصيل انظر: د. عبدالحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية، مرجع السابق ص ٣٣ وما بعدها.

الثاني: أن دولة قطر في ظل أحكام هذا النظام لم تعرف ما يُسمى بمبدأ الفصل بين

السلطات، مما أدى - كما أوضحنا سابقاً - إلى منح السلطة التنفيذية وظيفية التشريع<sup>186</sup>.

وبصدور الدستور الدائم لدولة قطر والنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات

تضمن نصاً خاصاً لإنشاء جهة قضائية للفصل في دستورية القوانين واللوائح، فقد نصت المادة

(١٤٠) منه على أن " 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"<sup>187</sup>.

ومن ذلك يتضح لنا سند إنشاء القضاء الدستوري في دولة قطر ، وقد اتخذ المشرع

القطري أول خطوة لتنظيم هذا القضاء ، وأصدر القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في

المنازعات الدستورية والذي تضمن إنشاء دائرة دستورية محكمة التمييز لتختص بالمنازعات

المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ، وتنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة بالفصل في

الدعوى إذا تم رفعها عن موضوع واحد أمام جهة قضائية وجهة أخرى ذات اختصاص قضائي ،

والمنازعات التي تنشأ بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متعارضين صادرين عن جهة قضائية وجهة

ذات اختصاص قضائي ، ونص هذا القانون على أن يُعمل به من الأول من يناير عام

١٨٨٢٠٠٨.

وتجدر الإشارة أن الدائرة المشار إليها لم تُفعل، كما أن المشرع قد عدل عن فكرة إنشاء

دائرة تتعلق بدستورية القوانين في غضون عام تقريباً، ويرجع ذلك إلى موافقة مجلس الوزراء من

<sup>186</sup> راجع د. حسن السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٨٨.

<sup>187</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد السادس ، ١٤٢٦/١/٥ هـ - ٢٠٠٥/٦/٨ ، ص ٤٠ .

<sup>188</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الرابع ، ١٤٢٨/٤/٢٦ هـ - ٢٠٠٧/٥/١٣ ، ص ٤٣ وما بعدها .

حيث المبدأ على إنشاء محكمة دستورية مستقلة، كما فضل بعض الفقه أن يُعهد بالرقابة إلى محكمة دستورية خاصة<sup>189</sup> .

وقد صدر بالفعل القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا التي تضمن إنشاء هيئة قضائية مستقلة ، تختص دون غيرها بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ، والفصل كذلك في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي ، والفصل في المنازعات التي تنشأ بشأن تنفيذ الأحكام النهائية المتناقضة ، والاختصاص الأخير والذي يميزها عن الدائرة الدستورية المشار إليها هو تفسير نصوص القوانين إذا أثارت خلافاً في التطبيق ، وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها ، وذلك بطلب يُقدم من رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشورى<sup>190</sup> .

يتبين لنا من عرض الأحكام السابقة أن القضاء الدستوري يحتل مكانة بارزة في النظام الدستوري ، لاختصاص المحكمة الدستورية العليا على الحفاظ على أحكام الدستور ، وكذلك إسناد ذلك القضاء إلى اختصاصات تجعله يملك الرقابة على السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك إذا وجد أي تعدي من هذه السلطتين على السلطات المقررة لهما ، فإن تلك المحكمة تملك الحكم بعدم دستورية القوانين التي قامت السلطة التشريعية بإصدارها ، وتملك أيضاً الحكم بعدم دستورية اللوائح التنفيذية التي تقوم السلطة التنفيذية بإصدارها استناداً إلى أحكام القانون وتنفيذاً له وذلك بصرف النظر عن الجهة مصدرة اللائحة ، هذا فضلاً عن أن هذه المحكمة تملك كذلك إلغاء المراسيم بقوانين التي قد صدرت في ظل الأحوال الاستثنائية .

---

<sup>189</sup> راجع د، حسن عبدالرحيم السيد ، وفتات دستورية ، مرجع سابق ، ص ٥٣٨ ، وما بعدها .  
<sup>190</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الثامن ، ١٤٢٩/٨/٢٣ هـ - ٢٠٠٨/٨/٢٥ ، ص ٥ وما بعدها .

وتكمن خطورة اختصاص تلك المحكمة أنها تملك حجية مطلقة في مواجهة السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية، فإنه لا يجوز لأي سلطة من السلطات أن تعمل على مخالفة ما انتهت إليه المحكمة الدستورية العليا من أحكام ومبادئ قد قررتها، كما أن تلك الحجية تكون مطلقة تشمل في نطاقها جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين وتكون منبهة بشكل قطعي للموضوع محل الحكم الذي صدر وغير قابلة للطعن، وتكون ملزمة لجميع سلطات الدولة، ولا رجعه فيه ما دام أن ذلك الحكم نافذ لم يتغير.

ومن الملاحظ أيضاً أن الدستور القطري تبنى - كغيره من الدساتير - فكرة مركزية الرقابة الدستورية وحدها ودون غيرها من المحاكم بالاختصاص الأصيل في الحفاظ على أحكام الدستور وعدم مخالفتها ، بما يتمتع على أي جهة قضائية أخرى أن تتصدى للمسألة الدستورية وتفصل فيها ، وهذا قد يؤدي إلى تقوية وترسيخ مكانة المحكمة الدستورية العليا ، هذا بالإضافة إلى تقرير الدستور بسلطة المحكمة الدستورية العليا بتفسير أحكام الدستور سواء بمناسبة دعوى منظورة أمامها أو باعتباره تفسيراً لأحد النصوص الدستورية التي تثار بشأنها خلافاً بين السلطات ، وأن الفقه برأيه الغالب قد أقر هذا الاختصاص للمحاكم الدستورية<sup>191</sup> .

ويجب التنويه بأنه وإن كانت السلطة التشريعية تختص أساساً بإصدار القوانين ذات قواعد عامة مجردة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها دستورياً، فإن الدستور قد حول هذه السلطة اختصاصات أخرى كجميع الأعمال القانونية والمادية التي ليست لها صفتي العمومية والتجريد والتي تصدر من مجلس الشورى أو من إحدى لجانه أو أحد أعضائه وهم بصدد القيام بوظائفهم

---

<sup>191</sup> راجع د. محمد عبدالمحسن المقاطع ، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية ، مرجع سابق، ص ٤٦٧ - ص ٤٦٩ ، انظر أيضاً القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا ، بالأخص المواد (١٢) ، (١٣) ، (٢٧) .

المنوطة بهم خارج نطاق التشريع، ولا تُعد أعمالاً تشريعية، فتخرج من نطاق الرقابة القضائية للمحكمة الدستورية<sup>192</sup>.

ومن ثم فإذا كان المشرع الدستوري القطري لم يأخذ بالفلسفة التي أخذ بها المشرع الدستوري الفرنسي في تحديد مجال كل من القانون واللائحة ، فإن الرقابة الدستورية لا يقل دورها في الدستور القطري ، عما تبناه الدستور الفرنسي وسهر عليه المجلس الدستوري الفرنسي ، حيث إن الرقابة الدستورية تكفل عدم تجاوز اللائحة للمجال المحدد لها ، كما تملك وقف السلطة التشريعية عند حدودها وعدم مخالفة أحكام الدستور الأمر الذي يمثل المشروعية الدستورية ، وكل ذلك يُعد من الضمانات غير المباشرة لكفالة مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور القطري. وتجدر الإشارة إلى أنه وبالرغم من صدور قانون إنشاء المحكمة الدستورية العليا ، إلا أنها لم تُعمل بعد ولم يتم تعيين أعضائها ، باستثناء رئيس المحكمة الذي تم تعيينه بموجب الأمر الأميري رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨<sup>193</sup> ، الأمر الذي يحتم لوجود هذه المحكمة كضرورة ملحة<sup>194</sup> ، تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، وتفعيلاً لدورها في الرقابة على السلطتين التشريعية والتنفيذية ، استناداً إلى أحكام الدستور والمبادئ القانونية ولعل أبرزها مبدأ سيادة القانون ، أخيراً يرجع الإطار الأساسي للرقابة على دستورية القوانين لعدة نتائج نوجزها فيما يلي :

## 1 - حماية النظام الديمقراطي وسيادة الدستور كأساس لسيادة القانون: فإن الديمقراطية لا تقوم في

ظل عدم وجود سيادة للقانون، وأن الديمقراطية ليس لها وجود إلا في ظل وجود رقابة دستورية القوانين واللوائح، فالشرعية الدستورية لهذه الرقابة من علامات نضج الديمقراطية، وأن تقرير هذه

<sup>192</sup> د. كامل السعيد ، النظرية العامة للقضاء الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ٢٠١٧ ، ص ١٧٢ .

<sup>193</sup> الجريدة الرسمية لدولة قطر ، العدد الثامن ، ١٤٢٩/٨/٢٣ هـ - ٢٠٠٨/٨/٢٥ ، ص ٢٥ .

<sup>194</sup> راجع د. حسن عبدالرحيم السيد ، وقفات دستورية ، مرجع سابق ، ص ٥٢٠ ، وما بعدها .

الرقابة الدستورية ليست من أجل إضفاء حماية قضائية على مبادئ غير قانونية ولا لتمكين القضاء من الإمساك بحقائق القانون، وإنما هي فقط من أجل التمكين للدولة القانونية القائمة على سيادة القانون.

2 - **ضمان احترام الحقوق والحريات:** تهدف هذه الرقابة إلى إلزام السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على احترام وحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور.

3 - **تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني:** فإن هذه الرقابة تؤدي بالفعل إلى حسم النزاع بين الاتجاهات السياسية حول مضمون بعض القوانين ، وذلك في ظل حدوث خلاف دستوري حول مسائل مهمة ، ففي هذه الحالة يكون الالتجاء إلى القضاء الدستوري ضرورة لحسم هذا الخلاف ، وتؤدي هذه الرقابة إلى تجنب الاضطراب التشريعي إذا ما جاءت أغلبية برلمانية جديدة تريد المساس بالقانون ، طالما أن القضاء الدستوري قد قال كلمته بشأن مدى مطابقة هذا القانون للدستور ، وكذلك من خلال هذه الرقابة يمكن ضمان سير السلطات العامة وتقسيم الاختصاصات فيما بينها ، وتتجه بعض القوانين إلى منح هذا القضاء سلطة التحقق من سلامة انتخاب أعضاء البرلمان ، ونخلص إلى أن الرقابة الدستورية تكفل وحدة النظام القانوني على يد الدستور ، فتسهم بذلك إلى تحقيق الاستقرار القانوني<sup>195</sup> .

---

<sup>195</sup> راجع في ذلك د. أحمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، دار الشروق ، الطبعة الأولى ١٤١٩ هـ - ١٩٩٩ م ، ص ١٢٩ - ص ١٣٨ .

أخيراً، يمكن القول إن القضاء الدستوري يلعب دوراً هاماً في النظام السياسي، وأن المحكمة الدستورية العليا في حال تفعيلها، ستحتل مركزاً قضائياً وسياسياً هاماً، باعتبارها الحكم الأعلى والأخير بين الدستور والأعمال التي تتخذ انطلاقة أو استناداً إليه، فهي بما تملكه من حق الرقابة على دستورية القوانين تشكل ضماناً هامة وأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة والسياسية بالنسبة للأفراد في مواجهة تجاوزات السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>196</sup>.

---

<sup>196</sup> راجع د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على السلطات العامة، مرجع سابق ص ٢٢.

## الخاتمة

في ختام هذه الدراسة يتبين لنا أن معظم الأنظمة السياسية الديمقراطية في العالم تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات في إطار التزام كل سلطة من سلطات الدولة بالاختصاص المنوط بها، وعدم التدخل في عمل السلطات الأخرى، وإن كان الكثير من هذه الأنظمة يميل إلى منح السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة. ومما لا شك فيه أن مبدأ الفصل بين السلطات ما هو إلا وسيلة لتحقيق نظام الدولة القانونية وضماناً من ضمانات خضوع السلطة لقواعد قانونية تنظمها وتحدد اختصاصاتها.

وفي ضوء ما تقدم ، يتبين لنا مما لا شك فيه أن المشرع الدستوري في دولة قطر قد اتخذ خطوات جادة للتدرج في تطبيق المبادئ الدستورية العالمية من دولة كانت تأخذ بالنظام الرئاسي البحت ، حتى أصبحت دولة تجمع بين الأخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني ومظاهر النظام الرئاسي في نظامها الدستوري ، ولم يتطرق النظام الدستوري قبل العمل بالدستور الدائم لدولة قطر عام ٢٠٠٥ لمبدأ الفصل بين السلطات بل وكان هذا النظام يُركز السلطة في يد هيئة واحدة ، وقد أصبح نظام دولة قطر متجهاً إلى الأخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني ، وهذا النظام لا يمكن التحول له إلا بالتدرج من ناحية النظر إلى الممارسات العالمية في هذا الشأن ، وقد حدد الدستور اختصاص كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وأقر مبدأ الفصل المرن بينها وما يستلزمه ذلك من التعاون وتحقيق التوازن فيما بين السلطات الثلاث ، وقد توصلنا إلى عدد من النتائج الجوهرية وعدد من التوصيات نوجزها فيما يلي :

## النتائج

- إن النظام السياسي لدولة قطر يأخذ مبدأ الفصل المرن بين السلطات بحيث تلتزم كل سلطة من السلطات الثلاث بممارسة اختصاصاتها مع التعاون فيما بينها .
- إن للأمير سلطات واسعة وهذا ما اخذت به أغلب الدساتير العربية ، التي تتبنى مبدأ الفصل المرن بين السلطات ، بحيث تفرد سلطات بوصفه أميراً للدولة ، وسلطات أخرى بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية .
- إن السلطة التنفيذية هي القائمة حالياً بالوظيفة التشريعية في ظل عدم وجود قانون لانتخاب مجلس الشورى .
- إن الدستور الدائم لدولة قطر أناط بالسلطة التشريعية ممثلة في مجلس الشورى مهمة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية .
- إن إجراءات إصدار قانون انتخاب مجلس الشورى أوشكت على الاكتمال ، للقيام بممارسة الاختصاصات المنوطة به دستورياً .
- إن السلطة القضائية في دولة قطر مستقلة استقلالاً تاماً في عملها القضائي ، ولا يجيز الدستور ولا القانون العادي من تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية في عمل هذه السلطة .
- إن السلطة القضائية في دولة قطر تمارس حقها الرقابي على أعمال الإدارة إعمالاً لمبدأ المشروعية.

## التوصيات

- نوصي بالإسراع من الانتهاء من الإجراءات التشريعية الخاصة لصدور قانون نظام إنتخاب مجلس الشورى، لتفعيل اختصاصات المجلس المنوطة به دستورياً، تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات .
- النظر في تفعيل المحكمة الدستورية العليا بالتزامن مع صدور قانون نظام انتخاب مجلس الشورى، وملاءمة اختيار أعضائها بعناية فائقة، مما لها من اختصاصات رقابية مهمة .
- نوصي المشرع في نقل اختصاص النظر في الطعون الانتخابية المتعلقة بمجلس الشورى من المحكمة الإدارية الاستئنافية إلى المحكمة الدستورية العليا – في حال تفعيلها -، وذلك نظراً لأهمية التجربة الديمقراطية في دولة قطر لأول مره من تاريخ إنشاء مجلس الشورى في دولة قطر .
- نوصي المشرع بتعديل أداة تعيين مساعدي القضاة ومساعدي النيابة العامة لتكون بمرسوم، أو بقرار من المجلس الأعلى للقضاء بالنسبة لمساعدي القضاة، وبقرار من النائب العام بالنسبة لمساعدي النيابة العامة، وذلك تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات .

## قائمة المصادر والمراجع

### الكتب :

- إبراهيم عبدالكريم الغازي ، تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية ، مطبعة الأزهر – بغداد ، ١٩٧٣ .
- إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف – الإسكندرية ، ٢٠١٦ .
- أحمد فتحي سرور ، الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، دار الشروق ، الطبعة الأولى ١٤١٩ هـ - ١٩٩٩ م
- اسامة الروبي ، وليد الشناوي ، ضمانات استقلال القضاء ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٥ .
- السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مكتبة عبدالله وهبه – مصر ، الطبعة الرابعة ١٣٦٨ هـ - ١٩٤٩ م .
- تركي سطم الشمري ، الجوانب الإجرائية في الدعوى الدستورية ، مكتبة الكويت الوطنية ، ٢٠١٢ .
- ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ .
- حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ، دراسة مقارنة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ٢٠١٣ .
- حسن عبدالرحيم السيد ، المدخل لدراسة القانون الدستوري ، كلية القانون – جامعة قطر ، الطبعة الأولى ٢٠١٦ .
- حسن عبدالرحيم السيد ، وقفات دستورية – محاولة لنشر الثقافة الدستورية في المجتمع القطري ، الطبعة الثانية ٢٠١٨ ، دار الوتد – الدوحة قطر .
- حسين محمد البحارنة ، التطورات السياسية والدستورية في دول الخليج ١٨٢٠ – ٢٠٠٤ ، دار الكنوز الأدبية .
- دانا عبدالكريم سعيد ، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة – ضعف الأداء التشريعي والرقابة للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية – دراسة تحليلية مقارنة ، منشورات الحلبي ، الطبعة الأولى ٢٠١٣ .
- ربيع أنور فتح الباب ، الرقابة على السلطات العامة – الجزء الأول الرقابة على دستورية القوانين ، كلية الحقوق – جامعة عين شمس ، ٢٠٠٩ .

رعد ناجي الجده ، النظام الدستوري في دولة قطر ، نشر وزارة الثقافة والفنون والتراث القطرية ، الطبعة الأولى ٢٠١٢ .

رمضان محمد بطيخ ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .

سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر - تحديات وتحولات ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .

سليمان الطماوي - عثمان خليل ، موجز القانون الإداري ، دار الفكر العربي - الطبعة الأولى ١٩٥١ .

سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ٢٠١٢ .

عبدالحفيظ علي الشيمي - محمد بدران ، الوجيز في القضاء الإداري والقضاء الدستوري ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ٢٠٠٤/٢٠٠٥ .

عبدالحفيظ علي الشيمي - مهند نوح ، القانون الإداري في ضوء القانون القطري ، إصدارات كلية القانون - جامعة قطر ٢٠١٧ .

عبدالحamid متولي ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية - الإسكندرية ، ١٩٥٦ .

عبدالحamid متولي ، القانون الدستوري في الأنظمة السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، ١٩٦٣ .

عبدالغني البسيوني ، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي ، الدار الجامعية ، ١٩٨٥ .

كامل السعيد ، النظرية العامة للقضاء الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ٢٠١٧ .

محمد المجذوب ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العام ، منشورات الحلبي ، الطبعة الخامسة ٢٠١٨ .

محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .

محمد عبدالمحسن المقاطع ، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية ، مطابع النهضة - الكويت ، الطبعة الثانية ٢٠١٣-٢٠١٤ .

محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، ٢٠٠٧/٢٠٠٨ .

محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، الطبعة الرابعة ٢٠١٢ .

مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، الطبعة الأولى ١٩٨٤ .

هادي محمد عبدالله الشدوخي ، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠١٥ .

وجدي ثابت غبريال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف - الإسكندرية ، ١٩٨٨ .

وسليم حسام الدين الأحمد ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ، منشورات الحلبي ، الطبعة الأولى ٢٠٠٨ .

يحيى الجمل ، النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٧٠-١٩٧١ .

يوسف محمد عبيدان ، المؤسسات السياسية في دولة قطر ، نشر وزارة الإعلام في دولة قطر – إدارة الثقافة والفنون ، ١٩٧٩ .

يوسف محمد عبيدان ، معالم التنظيم السياسي المعاصر في قطر – دراسة تحليلية لأحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم ١٩٧٢ – ١٩٨٤ .

## الأبحاث والدوريات :

جاسم عبدالعزيز عبدالله عبيدان ، المسؤولية المدنية للقاضي عن خطئه المهني في القانون القطري ، رسالة ماجستير ، ٢٠١٧ ، كلية القانون – جامعة قطر .

طلعت يوسف خاطر ، استقلال القضاء حق الإنسان في اللجوء إلي قضاء مستقل ، دار الفكر والقانون – المنصورة ، ٢٠١٤ .

محمد فهمي درويش - رئيس محكمة الجنايات ، فن القضاء بين النظرية والتطبيق ، مطابع الزهراء للإعلام العربي ، ٢٠٠٧ .

محمد كامل عبيد ، استقلال القضاء ، منشورات نادي القضاة ، القاهرة ، ١٩٩١ .

هشام جليل إبراهيم الزبيدي ، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء – دراسة مقارنة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ٢٠٢٠ .

هيو رشيدي علي ، الفصل بين السلطات جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم ، رسالة ماجستير ، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية ، ٢٠١٧ .  
يوسف محمد عبيدان ، نظام الحكم في دول الخليج ، دراسة مقارنة لقطر والكويت والبحرين ، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في العلوم السياسية ، الجزء الثاني ، جامعة القاهرة ١٩٨٢ .

## التشريعات :

دستور جمهورية فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ .  
دستور دولة الكويت الصادر عام ١٩٦٢ .  
النظام الأساسي المؤقت المعدل لدولة قطر الصادر عام ١٩٧٢ .  
الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام ٢٠٠٤ .  
القانون رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ بتشكيل مجلس الشورى .  
القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠ بتحديد صلاحيات الوزراء وتعيين اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى .  
القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٠ بتنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى .  
القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٩ باللائحة الداخلية لمجلس الشورى .  
القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٢ بشأن النيابة العامة .  
قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ .  
القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الوزراء .  
القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الدستورية .  
القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الفصل في المنازعات الإدارية .  
القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا .  
المرسوم بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٩ بإلغاء بعض القوانين .  
قانون النظام المالي للدولة الصادر بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ .  
القانون رقم (٧) لسنة ٢٠١٩ بشأن حماية اللغة العربية .  
الأمر الأميري رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ بتعيين رئيس المحكمة الدستورية العليا .  
قرار أمير دولة قطر رقم (١) لسنة ١٩٧٣ بتعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل .  
قرار أمير دولة قطر رقم (٧) لسنة ١٩٧٥ بتعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل .

قرار أمير دولة قطر رقم (٢٨) لسنة ١٩٩٦ بتعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر .

قرار أمير دولة قطر رقم (٣٤) لسنة ١٩٩٦ بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر

القرار الأميري رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٩ بتعيين اختصاصات الوزارات .

### مراجع شبكة الانترنت :

مكتبة جامعة قطر ، <http://library.qu.edu.qa/ar> .

موقع الميزان ( البوابة القانونية القطرية ) ، <http://www.almeezan.qa> .

الموقع الرسمي لمجلس الشورى القطري ، <https://www.shura.qa> .

الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للقضاء بدولة قطر ، <https://www.sjc.gov.qa> .

الموقع الإلكتروني لدراساتير العالم ، <https://www.constituteproject.org/?lang=ar> .

تم بحمد الله وتوفيقه ،،،