كلية القانون
College of Law
QATAR UNIVERSITY جامعة قطر

دار نشر جامعة قطر
Qatar University Press

OPEN ACCESS

مراجعة كتاب

# صياغة الأدوات التشريعية في دولة قطر: الأصول والمبادئ والمعايير

تأليف: هلال بن محمد الخليفي

مراجعة: محمد راشد الحسن السليطي
باحث دكتوراه، مركز السياسة البيئية، كلية إمبريال لندن
m.al-sulaiti19@imperial.ac.uk

**Book Review**

# *Drafting Legislation in the State of Qatar: Origins, Principles and Standards*, by Hilal Mohammed Al-Khulaifi

**Mohammed Rashid Alhassan Al-Sulaiti**
Doctoral Researcher, Centre for Environmental Policy, Imperial College London
m.al-sulaiti19@imperial.ac.uk

**عنوان الكتاب:** صياغة الأدوات التشريعية في دولة قطر: الأصول والمبادئ والمعايير
**تأليف:** هلال بن محمد الخليفي
**الناشر:** مطابع الدوحة الحديثة
**مكان النشر:** الدوحة – قطر
**سنة النشر:** 2021
**عدد الصفحات:** 433 صفحة
**تدمك:** 9789927152481 (مطبوع)

للاقتباس: السليطي، محمد. «مراجعة كتاب: صياغة الأدوات التشريعية في دولة قطر: الأصول والمبادئ والمعايير، لهلال بن محمد الخليفي»، **المجلة الدولية للقانون**، المجلد الحادي عشر، العدد الثاني، 2022

https://doi.org/10.29117/irl.2022.0230

©2022، السليطي، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية وفقًا لشروط Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). تسمح هذه الرخصة بالاستخدام غير التجاري، وينبغي نسبة العمل إلى صاحبه، مع بيان أي تعديلات عليه. كما تتيح حرية نسخ، وتوزيع، ونقل العمل بأي شكل من الأشكال، أو بأية وسيلة، ومزجه وتحويله والبناء عليه، طالما يُنسب العمل الأصلي إلى المؤلف.

يُعرف التشريع – عامّةً – بأنه الأداة التي تستخدمها السلطة التشريعية لتنظم الشؤون المحلية حسب احتياج الولاية القضائية. ولكن قد يتبادر إلى الأذهان ما إذا كانت صياغة الأدوات التشريعية تختلف من مكان إلى آخر أم لا. في هذا العمل الأكاديمي، يُطلعنا المؤلف هلال بن محمد الخليفي على جانب تقني مهم أثناء عملية التشريع في دولة قطر. أما عن هيكل الكتاب فهو يشبه هيكل البحث العلمي، ويتكون من 433 صفحة، تشتمل على ثمانية فصول، تبدأ بمقدمة منفصلة، يتبعها فصل تمهيدي، وسبعة فصول تشرح أبعادًا مُختلفة في صياغة الأدوات التشريعية في دولة قطر. وعلى غرار البحث العلمي، فإن هذه الفصول يتفرع منها عدد من المباحث والمطالب، وملحق في نهاية الكتابة يحتوي على قائمة بالأدوات التشريعية المنشورة في الجريدة الرسمية القطرية من عام 1962 حتى عام 2021، وقائمة بالمصادر والمراجع.

يستفتح المؤلف مقدمته حول التشريع ومكانته بين الماضي والعصر الحديث ببعض الشروحات الضرورية التي ستساعد القارئ على متابعة الكتاب. توضح المقدمة بعض الفروقات التي يجب على القارئ أن يدركها ويحترز منها. على سبيل المثال، يبين المؤلف الفرق بين مفهوم السياسة التشريعية المرتبطة بالسياسة العامة للدولة والصياغة التشريعية، والتراتب الزمني المرتبط بهما، ويوضح الفرق بين الصائغ الفني للقواعد التشريعية (Drafter)، وصانع القرار، أو المشرع (Legislator) والواجبات التي تترتب على كل منهما. ويسلط الضوء في مقدمته على ثلاثة عوامل رئيسة تؤثر في عملية التشريع، هي: أ- القواعد الدستورية، ب- الالتزامات الدولية، ج- التشريعات النافذة. ومن ثم يوضح متطلبات التشريع التي أهمها مطلب وجود أسباب واقعية تتطلب عملية صياغة تشريع. يتبع ذلك، ملخص حول فصول الكتاب يطلعنا فيه المؤلف على ماهية الكتاب وأهم ما ورد في فصوله مما يساعد القارئ على التتبع بسهولة.

يتناول المؤلف في الفصل التمهيدي تعريف التشريع (Legislation) لدى جمهور الفقهاء ويحدد استخداماته أمام القانون ويعلل الفرق بينهما من وجهة نظره وفلسفته. ومن ثم يسرد المزايا والعيوب الاجتماعية المرتبطة بالتشريع، فهو – على سبيل المثال – يتميز بأنه يؤدي إلى استقرار المعاملات، وقد يعيبه أنه قد لا يلقى قبولًا كُليًا من الأفراد. يُتابع المؤلف بسرده للأدوات التشريعية في دولة قطر تدريجيًا – وهي بشكل موجز – على النحو التالي: أولًا: **الدستور** كأعلى قوانين الدولة، ويستطرد بمعناه الموضوعي والشكلي، وتعليل تسميته بالقانون الأساسي، وحصانته أمام الرقابة القضائية. ثانيًا: **القانون، أو المرسوم بقانون**، وهم متطابقان تمامًا في القوة، إذ إن الوقت الزمني للتشريع – المرتبط بانعقاد مجلس الشورى – هو الذي يُحدد أمر التسمية. ثالثًا: **الأمر الأميري** وهو أداة يختص بها الأمير لتنظيم السلطات الداخلية الرئيسية؛ من ولاية العهد، إلى التعيين، وإعفاء الوزراء، وقبول استقالتهم. ورابعًا: **القرار الأميري** وتتسع هذه الأداة التشريعية بأمور جمة تتعلق بإنشاء وتنظيم الوزارات والمجالس ومجالس الإدارات والمؤسسات العامة، وتعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية والهيئات، ومنح الجنسية وسحبها وإسقاطها، أو ردها. خامسًا: **المرسوم** وتشمل هذه الأداء التشريعية تنظيم بعض شؤون الدولة الداخلية مثل إبرام المعاهدات والاتفاقيات، تعيين القضاة ووكلاء الوزرات والأحكام العرفية في البلاد.

يُلحق المؤلف هذا التدرج بثلاث أدوات تشريعية يكون إصدارها ضمن نطاق السلطة التنفيذية. بحيث سيكون

سادسًا من حيث التدرج: **قرار مجلس الوزراء** والذي يصدر من مجلس الوزراء كونه الهيئة التنفيذية العليا في الدولة والمرتبط بحوالي اثني عشر اختصاصًا. وسابعًا: **قرار رئيس مجلس الوزراء** الذي يصدر منه، وتتعين اختصاصاته في جملة أمور، ومنها تعيين المناصب المساعدة؛ كوكيل الوزارة المساعد على سبيل المثال. وثامنًا: **القرار الوزاري** والصادر عن الوزير في حدود اختصاص وزارته. يسترسل المؤلف في شرحه لهذه الأدوات مستخدمًا بذلك بعض السياقات التاريخية والنموذجية والأمثلة المدعمة، فيسهّل على القارئ فهم النظام التشريعي في دولة قطر. ومن ثم، يشرح المؤلف مهام الجهات المتخصصة في صياغة التشريع، وهما جهتان؛ تنفيذية، وإشرافية: إدارة التشريع بالأمانة العامة لمجلس الوزراء واللجنة الدائمة للشؤون التشريعية – حسب التوالي. يتميز هذا الفصل بالتدرج الذي طرحه المؤلف للأدوات التشريعية، التي ستمكن القارئ من تتبع نتائج اجتماعات مجلس الشورى ومجلس الوزراء الأسبوعية – يومي الاثنين والأربعاء حسب التوالي – بطريقة نقدية.

بعد ذلك، يتناول الفصل الأول بإيجاز مراحل إعداد التشريعات، في نقاط إجرائية سهلة التتبع، وغالبًا ما تبدأ باقتراح من ثلاث جهات: الحكومة، أو السلطة التشريعية (مجلس الشورى)، أو قرار وزاري. وبغض النظر عن المقترِح للتشريع، فإن التشريع يمرر على عدة إجراءات إلى أن يكتمل وينشر في الجريدة الرسمية. ثم يتابع المؤلف المكونات التي يُبنى عليها القانون – كونه الأداة التشريعية الأعلى – ويُفصل فيها الكاتب على هيئة مباحث ومطالب مستقلة. على سبيل المثال، يبدأ البناء الهيكلي للتشريع من خلال **عنوان القانون**، الذي يَتسم بموصفات معينة، تتضمن عنوانه ورقمه وسنة نشرهِ. ويشدد المؤلف على أن التشريعات القطرية تميل بأن يكون لها عنوان جامع مانع وموجز؛ بحيث لا يضع القارئ في حيره من أمره. يلي ذلك، **الديباجة** التي تَعني المقدمة، أو التمهيد، ومن خلاله يجب على المشرع أن يذكر الصلاحية التي استُند عليها لسن هذا القانون. يتبع ذلك، **قانون الإصدار**، الذي يحدد نطاق سريان القانون والمسؤول عن صدور لائحته التنفيذية، والجهات المعنية التي تتولى أمر تنفيذه بشكل عام. ثم يُبين المؤلف المعايير والضوابط التي ينتهجها المشرع القطري لصيغ **التعاريف** في التشريعات، كما يُدعّم أساليب التعريف: المحدد والمضيق والموسع والمختصر بأمثلة توضيحية. لاحقًا، يُبين الفصل أنه يتعين على المشرع **تقسيم القانون** – بتدرج منطقي – حسب الآتي: كتب، أبواب، فصول، فروع؛ ويتم ذلك حتى يسهل فهمه من دون التنقل بين جميع أحكامه. بعد ذلك، يوضح المؤلف المعايير المرتبطة **بجوهر القانون**، التي عرفها كالآتي: "يقصد به الأحكام التي يقوم التشريع بتنظيمها ويتكفل ببيان عناصرها وكافة تفاصيلها". وأخيرًا، يتناول الفصل **الأحكام العامة والختامية** التي لا يترتب عليها أيّ التزامات، وتكون في مختتم القانون. من الجدير بالذكر، فيما سبق، يورد المؤلف في المباحث السبعة الحالات والاحتمالات لكل مكون من مكونات البناء الهيكلي التشريعي مما يُضفي على الكتاب صفة تقنية تامة؛ كونهُ يتحدث عن الصياغة.

يتطرق الفصل الثاني إلى البُنى التشريعية الأخرى، مع تبيان الفرق في صياغتها وهيكلِها بالنسبةِ إلى القانون ويشمل ذلك: الأمر الأميري، القرار الأميري، المرسوم، قرار مجلس الوزراء، قرار رئيس مجلس الوزراء، القرار الوزاري. من خلال الاطلاع على هذا الفصل، تم ملاحظة أن التشريعات القطرية متسلسلة منطقيًا وذات طابع خاص في الصياغة حسب قوة الأداء التشريعية. علاوة على ذلك، فإن التشريعات القطرية، تزداد تخصصًا؛ كُلما قلت

قوة التشريع. ولما كان لكل أداة أسـلوبها الخاص في الصياغة، فإن هناك تغييرات قد تحدث في الديباجة وعباراتها، أو مختتـم الأداة التشريعية، أو تقسـيمها، أو إمكانية إدراج التعاريف بها، أو حاجتها إلى سـند قانوني. يتبع ذلك. يشرح المؤلف خصائص اللائحة التنفيذية التي يحيلها المشرع القطري للسـلطة التنفيذية؛ كونها السـلطة المسؤولة عـن تنفيذ القوانين. ثم، يتبين أن المشرع يجيز التفويـض في الأدوات التشريعية لأداة أدنى بهدف خلق مرونة. على سـبيل المثال، قد يصدر القرار الأميري بالهيكل التنظيمي لوزارة، ومن ثم يجيز للوزير – من خلال قرار وزاري – تحديد اختصاصات الوحدات الإدارية. بالإضافة إلى ذلك، يطرح المؤلف في هذا الفصل أنواعًا أخرى من القوانين كالقوانين الموحدة والنموذجية، ويبين المبادئ المرتبطة بها. فعلى سبيل المثال، تكون مرجعية القانون الموحد لمجلس التعـاون لدول الخليج العربية، وتكون صياغته تشـبه القانون التقليدي، بينما في القانـون النموذجي يتم النظر في منظومة تشريعية دولية مثل الأونسيترال (UNCITRAL) واليوندروا (UNIDROIT)، التي تهدف إلى تبادل الأفكار، وقد تمكن المشرع من اقتباس ما يراهُ مناسبًا.

يعرض الفصل الثالث المعالجة التشريعية التي قد تطرأ على المُشرع، وتتم من خلال استبدال، أو إضافة، أو إلغاء التشريعات. أما عن التعديل بالاستبدال، فيشدد المؤلف بأن للغة القانونية أهمية عالية أثناء الصياغة، ويوفي القارئ ببعض القواعد النحوية، فإن الاستبدال مرتبط ببناء المتروك والمأخوذ، حيث يعبر المتروك عن التشريع المُستبدَل بينما المأخوذ يُعبر عن التشريع المسـتبدِل. يلي ذلك التعديل بالإضافة، والذي تبدأ به المادة على نحو مادة (..... مكررًا)؛ ليتضـح للمطلع على القانون المادة الإضافية. ثم، قد يُعدل الحكم بالإلغاء؛ ويشـار إلى هذا النوع من التعديل من خـلال مادة تحدد النص الملغي في التشريع المُعدل. ومع الانتقال إلى الفصل الرابع، يشرح المؤلف انقضاء التشريع، ويسـتهل فصله بتعبير مجازي في غاية الجمال، وهو: "يزول التشريع من الحياة القانونية بعدة طرق". فقد تنقضي مدة التشريع بسـبب أنه صـدر لمواكبة حدث معين، وفور انتهاء هذا الحدث يُصبـح التشريع لاغيًا. وهناك عدة صور لإلغاء التشريع كالإلغاء الصريح والإلغاء الضمنـي. بالإضافة إلى ذلك، قد ينقضي التشريع بالبطلان، ولكن هذا الأمر يكون به درجة عالية من الخطورة؛ إذ يترتب عليه أثر رجعي غير قابل للقياس.

يبين الفصل الخامس المرحلة الأخيرة من التشريع، وهي النشر والنفاذ. ويُسـلط المؤلف الضوء على أهم قواعد النشر بما في ذلك وسيلة النشر، وهي الجريدة الرسمية. ومن ثم يتابع، بأن لموعد النشر آجالًا؛ كأن تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية بعد أسبوعيين من تاريخ صدورها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها؛ وفقًا للمادة رقم (142) من الدسـتور القطري. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون في النص التشريعي خطأ نحوي لا يؤثر على القاعدة القانونية، أو خطـأ آخر يمس جوهر التشريع، وفي الحالة الثانية، يتم تصويب هذا الخطأ من خلال إجراء الاسـتدراك الذي تحكمه العديد من الضوابط؛ حسب الخطأ الواقع في التشريع. يلي ذلك، نفاذ التشريع الذي يليه بطبيعة الحال مرحلتا الإصدار والنشر، التي تكون مادة يُختم بها القانون.

يُفصل المؤلف في الفصل السـادس معايير سـلامة التشريع من ناحية، والعيوب التـي قد تُصيب التشريع من ناحية أخرى. فيما يتعلق بالمعايير، فيقسـمها إلى خمسة نقاط رئيسـية. أولًا، يجب مراعاة المبادئ الدستورية، وذلك مـن خلال الالتزام بالمراحل الدسـتورية المقررة لإصدار التشريع. ثانيًا، يتوجـب الإحاطة بالربط التشريعي ذي

الصلة بموضوع التشريع. ثالثًا، لا بد من مراعاة الأمن القانوني والحاجة التي استدعت وجود التشريع. رابعًا، يجب العمل على تحقيق الاقتصاد التشريعي بحيث لا تكرر نفس الأحكام في المواد ويكون هناك خلل في سلامة التشريع. خامسًا، من الضروري أن يتناول التشريع جميع الأركان والعناصر والسبل الكفيلة بتنفيذه، تفاديًا للخطأ، أو الغموض، أو التعارض من التشريعات السابقة. يُستخلص من هذا الفصل أن إدراج معايير سلامة التشريع والعيوب بهذه الطريقة التسلسلية تُمكن القارئ من إنشاء معايير تحديد واستبعاد لضمان سلامة التشريع.

يجمل الفصل السابع والأخير فن صياغة الأدوات التشريعية. تقتضي قواعد الصياغة التشريعية أسلوبًا لغويًا مُحددًا لا يجوز تجاهله، وتُفضل الجمل القصيرة وصيغة محددة – كالإثبات لا النفي – واستخدام مفردات محددة. بالإضافة إلى ذلك، يتطلب من الصائغ إدراك وقائع الحياة المعقدة واستشراف صياغتها في الأداة التشريعية، ويجب ألا يغيب عن ذهنه التشريعات المناظرة الإقليمية، التي تتبع نظامًا تشريعيًا مقاربًا. بالمقابل، تعيب الصياغة التشريعية بعض الأمور، ولعل أبرزها التناقض مع النص الدستوري، أو ما يناقض القواعد العامة لصياغة التشريع. ولأن الصياغة مهارة، فعلى الصائغ أن يتقن بعض المهارات كعلمه الواسع بالدلالات اللغوية؛ إذ يُستنتج من هذا العمل بأن صياغة الأدوات التشريعية تعتمد بالضرورة على المخزون اللغوي للصائغ. يلي ذلك، شرح المؤلف الفرق بين الصياغة الجامدة والصياغة المرنة ومواقع الحاجة لكل منهما. ينوه المؤلف بأن هناك مسؤولية تقع على عاتق الصائغين تتمثل في مراعاة جودة التشريع وحرصه التام على أن يرتقي النص التشريعي إلى فهم عامة الناس، وسهولة الاحتكام إليه في القضاء. يُختتم الفصل الأخير بمثال عملي للغاية يورد فيه القواعد التي أقرتها اللجنة الدائمة للشؤون التشريعية في قطر، وهو بمثابة الخطوات الإجرائية المباشرة.

واهتداءً بما سلف، يمكن أن نستخلص من هذا الكتاب، على الرغم من أن التشريعات الوطنية تتأثر بالتشريعات الدولية، حرص المشرع القطري على أن يكون لديه نظام تشريعي أصيل يتناسب مع نمو اتجاهاته الاجتماعية، وهذه الأصالة تُضفي نوعًا من التفرد للنظام التشريعي في دولة قطر. من خلال مراجعة الكتاب، يتبين أن تركز كثافته جاء في أول ثلاثة فصول منه وفي فصله الأخير، وأنها تحمل أهمية قصوى للصائغين على وجه الخصوص. سيكون لهذا العمل وَقعًا إيجابيًا على المتخصصين في القانون بالذات، في الحقول البحثية في مجال القانون في دولة قطر، إذ من الممكن أن يستعين الباحثون والطلاب والممارسون في الميدان من الخصائص التي وردت عن الأدوات التشريعية، ولا سيما في زيادة عدد البحوث المتعلقة بالفجوات التشريعية، وسيتمكنون من فهم المنطق التشريعي وفق اختيار الأداة التشريعية.