مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

الصفة الدستورية لأحكام الجنسية القطرية وأثرها على قانون الجنسية الجديد.

د. حسن بن عبدالرحيم السيد

جامعة الكويت

مجلس النشر العلمي

ISSN: 1029 - 6069

العدد ٣ - السنة ٣٢

رمضان ١٤٢٩هـ - سبتمبر ٢٠٠٨م

الصفة الدستورية لأحكام الجنسية القطرية وأثرها على قانون الجنسية الجديد(*)

الدكتور/ حسن بن عبدالرحيم السيد
عميد كلية القانون
جامعة قطر

ملخص:

منح الدستور القطري أحكام الجنسية القطرية الصفة الدستورية، التي لحقت بقانون الجنسية رقم (٢) لسنة ١٩٦١ لأنه كان سارياً ونافذاً وقت بدء العمل بالدستور، ولم يلغ بل أبقى الدستور العمل به استناداً للمادة (١٤٣) منه. لذا فإن قيام المشرع العادي، بعد ستة أشهر من العمل بالدستور القطري بإصدار قانون جديد للجنسية يحمل رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥، وإلغاء قانون لحقت بأحكامه الصفة الدستورية، فيه مخالفة للدستور؛ وذلك لصدور القانون الجديد قبل انتهاء الفترة الزمنية التي حظر فيها المشرع الدستوري المساس بأحكام القانون القديم، وهي عشر سنوات من تاريخ بدء العمل بالدستور.

ولما كان قانون الجنسية الجديد قد أتى بأحكام جديدة ضيق بها من نطاق تمتع فئات محددة من المواطنين بالحقوق السياسية، فإن بطلانه سوف يؤثر إيجاباً على تمتعهم بهذه الحقوق؛ إذ سوف يسري عليهم ما قرره القانون السابق في هذا الصدد، ومنه على سبيل المثال تمتع أبناء المتجنس بالجنسية القطرية، المولودين بعد اكتساب والدهم لها بحقي الانتخاب والترشح لعضوية مجلس الشورى القطري، وهو الأمر الذي يحرمهم منه قانون الجنسية القطري الجديد.

(*) أجيز البحث بتاريخ ٢٠٠٧/٥/٣٠م.

تمهيد:

قد تمنح الدساتير الصفة الدستورية لأحكام بعض القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، سواء لأن هذه القوانين تنظم موضوعات في الأصل دستورية أو ذات صلة بالدستور، كتنظيم الحكم ووراثته، أو تنظيم الأحزاب السياسية، أو مساءلة الوزراء، أو تحديد أحكام جنسية الدولة، من ناحية، أو لأن المشّرع الدستوري يرغب في ألا يضمن هذه الموضوعات الوثيقة الدستورية حتى لا يثقلها بالأحكام التفصيلية التي يفضل أن تتناولها التشريعات العادية، فيتركها للمشّرع العادي لينظمها.

والصفة الدستورية التي قد يمنحها الدستور لهذه القوانين ترفع من منزلة هذه الأخيرة – في التدرج التشريعي – إلى مصاف الدستور ذاته، فلا يمكن للقوانين العادية مخالفة أحكامها ولا يمكن تعديلها إلا بالإجراءات ذاتها التي تعدل بها مواد الدستور، كما يسري على هذه القوانين ما يقرره الدستور لنصوصه من جمود مؤقت كعدم تعديل مواده خلال فترة زمنية محددة كمضي عشر سنوات مثلاً من تاريخ بدء العمل به.

وفي الدستور الدائم لدولة قطر نجد الصفة الدستورية قد منحت لنوعين من الأحكام، الأول: الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته، وفقاً للمادة (٨) منه، التي تنص في الفقرة الثالثة منها على أن «ينظم سائر الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور، وتكون له صفة دستورية». والثاني: الأحكام الخاصة بالجنسية القطرية وفقاً للمادة (٤١) من الدستور، والتي تنص على أن «الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون، وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية».

وتثير المادة (٤١) المشار إليها إشكالية البحث، المتمثلة في مدى بطلان القانون الرقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الجنسية القطرية، وذلك من ثلاث نواحٍ مجتمعة.

الأولى: أن قانون الجنسية القطرية رقم (٢) لسنة ١٩٦١ كان صحيحاً ونافذاً وقت بدء العمل بالدستور، واستمر كذلك لأنه لم يلغ بل أبقى الدستور سريان العمل به استناداً للمادة (١٤٣) منه، التي تنص على أن: «يبقى صحيحاً ونافذاً ما قررته القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بهذا الدستور ما لم يجر تعديلها وفقاً لأحكامه..»، ومن ثم فإن الصفة الدستورية التي قررتها المادة (٤١) من الدستور القطري لأحكام الجنسية قد لحقت بقانون الجنسية القطرية رقم (٢) لسنة ١٩٦١ المشار إليه. ومؤدى ذلك أن أصبحت له قوة إلزام تفوق في مرتبتها القوانين العادية الأخرى، فلا تعدل أحكامه قبل مضي عشر سنوات من بدء العمل بالدستور، فإن مضت فلا تعدل إلا بالإجراءات ذاتها التي يعدل بها الدستور ذاته.

والثانية: وبالبناء على ذلك فإن قيام المشرّع العادي، بعد ستة أشهر من العمل بالدستور القطري، بإصدار قانون جديد للجنسية يحمل رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥، وإلغاء القانون رقم (٢) لسنة ١٩٦١، الذي لحقت بأحكامه الصفة الدستورية، على النحو المشار إليه يثير التساؤل عما إذا كان إصدار القانون الجديد للجنسية يتضمن مخالفة للدستور؛ وذلك لصدور القانون الجديد قبل انتهاء الفترة الزمنية التي حظر فيها المشرع الدستوري المساس بأحكام القانون القديم وهي عشر سنوات من تاريخ بدء العمل بالدستور.

والأخيرة: أنه لما كان قانون الجنسية الجديد قد أتى بأحكام ضيق بها من نطاق تمتع فئات محددة من المواطنين بالحقوق السياسية، على عكس ما كان مقرراً في قانون الجنسية القديم، فإن الانتهاء فرضاً إلى بطلان القانون الجديد سوف يؤثر إيجاباً على تمتعهم بهذه الحقوق، حيث يسري عليهم في هذا الفرض ما قرره القانون السابق بهذا الصدد، ومنه على سبيل المثال تمتع أبناء المتجنس بالجنسية القطرية، المولودين بعد اكتساب والدهم لها بحقي الانتخاب والترشح لعضوية مجلس الشورى القطري، وهو الأمر الذي يحرمهم منه القانون الجديد.

وتتضح أهمية هذا البحث من إثارته بالدراسة لموضوع بطلان قانون الجنسية القطري الجديد، وأثر ذلك على تمتع فئات محددة من المواطنين بحقوقهم السياسية التي كفلها لهم الدستور، وفقاً للمادة (٤٢) منه التي تنص على أن «تكفل الدولة حق الانتخاب والترشيح للمواطنين، وفقاً للقانون». كما تأتي أهمية هذا البحث في كونه يتناول موضوعاً جديداً وذلك لخصوصية الوضع بدولة قطر؛ إذ يكاد يكون دستورها هو الدستور الوحيد الذي يمنح أحكام الجنسية الصفة الدستورية، مما ترتب عليه من ثم الحالة التي نحن بصدد دراستها. وأخيراً نرى أهمية هذا البحث لكونه يتطرق لبعض أحكام الدستور القطري الجديد ومواده، وقانون الجنسية القطري الجديد بالتفسير والتحليل والدراسة وهي أمور لم يتناولها الباحثون في دولة قطر بعد، نظراً لحداثة العهد بصدورهما، فتفتقر إليها المكتبة القانونية القطرية.

وتتسم منهجية البحث بالمنهج التحليلي الذي يعتمد على الاستنباط من الحكم الكلي العام، إلى الخاص، وسوف يركز البحث بشكل رئيس على التشريعات القطرية، إلا أنه لا يخلو من مقارنة في جوانب عديدة منه بالتشريعات العربية الأخرى ولاسيما تشريعات دولة الكويت، وجمهورية مصر العربية. وسوف نقسمه إلى مبحثين كما يأتي:

المبحث الأول: الصفة الدستورية لأحكام الجنسية.

المطلب الأول: المقصود بالصفة الدستورية.

المطلب الثاني: مبررات منح الصفة الدستورية لأحكام الجنسية القطرية.

المبحث الثاني: أثر الصفة الدستورية على قانون الجنسية القطري الجديد.

المطلب الأول: مدى بطلان قانون الجنسية القطري الجديد.

المطلب الثاني: أثر بطلان قانون الجنسية القطري الجديد على الحقوق السياسية.

المبحث الأول
الصفة الدستورية لأحكام الجنسية

منح الدستور الدائم لدولة قطر[1] الصفة الدستورية لأحكام الجنسية القطرية؛ فقد نص في المادة (٤١) منه على أن «الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون، وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية». فما المقصود بالصفة الدستورية؟ التي وردت في الدستور القطري في موضعين فقط: الأول ما ذكرناه بشأن أحكام الجنسية، والآخر ما جاء في المادة (٨) من الدستور بأن «ينظم سائر الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور وتكون له صفة دستورية». في هذا المبحث سوف نحدد المقصود بالصفة الدستورية أولاً، ثم ننظر في الحكمة من وراء إضفاء الصفة الدستورية على أحكام الجنسية القطرية.

المطلب الأول
المقصود بالصفة الدستورية

نتطرق في هذا المطلب أولاً إلى مفهوم الصفة الدستورية كما فسرها المشرع القطري، ثم نتناول ما يعرف في القانون الدستوري المقارن بالقوانين الأساسية، التي يسميها بعض الفقه كذلك القوانين المكملة للدستور[2]، وذلك لأهميتها في تحديد مفهوم الصفة الدستورية ولارتباطها به.

---

(١) صدر الدستور الدائم لدولة قطر في ٢٠٠٤/٦/٨، ونشر بعد سنة من صدوره في العدد السادس من الجريدة الرسمية لدولة قطر لعام ٢٠٠٥م.

(٢) انظر في ذلك كلاً من عمر حلمي فهمي، القانون الدستوري المقارن، جامعة عين شمس، ٢٠٠٤، ص ١٨٣-١٨٤، المرجع السابق، ص ٣٩.، محمد موسى الفقي، حدود مبدأ المشروعية في ظل قانون الطوارئ (رسالة دكتوراه - عين شمس)، ٢٠٠٣، ص ١٠٢- ١١١. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٢، ص ٦٦٢-٦٧١، علي عبدالعال سيد أحمد، فكرة القوانين الأساسية دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٠-١١.

الفرع الأول
مفهوم الصفة الدستورية لدى المشرع القطري

وضّحت المذكرة التفسيرية للدستور القطري، والمذكرة الإيضاحية[٣] للقانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الجنسية القطرية[٤]، المقصود بالصفة الدستورية، وسوف نتناولهما على التوالي؛ وذلك توطئة لتحديد عناصر الصفة الدستورية لدى المشرع القطري.

أولاً – الصفة الدستورية في المذكرة التفسيرية للدستور:

بينت المذكرة التفسيرية للدستور القطري، المقصود بالصفة الدستورية عند تفسيرها لنص المادة (٨)[٥]، بأن المشرع قصد عند نصه على أن يكون للقانون الخاص بحكم الدولة ووراثته الصفة الدستورية «أي أن مواده تأخذ حكم المواد الدستورية من حيث تحصينها». ولم تبين المذكرة ما المقصود بالتحصين هنا، غير أنه يستدل من العبارة السابقة أن المشرع الدستوري رفع من منزلتها إلى مصاف المواد الدستورية فهي تأخذ حكمها، لذا فإن مواد هذا القانون شأنها شأن جميع مواد الدستور، لا يمكن تعديلها إلا بعد مضي عشر سنوات من بدء العمل بالدستور وفقاً للمادة (١٤٨) منه، فإذا انقضت كان بالإمكان تعديلها، ولكن بالإجراءات ذاتها التي تعدل بها نصوص الدستور، والتي هي أكثر شدة

---

(٣) يلاحظ أن المشرع القطري يستخدم عادة مصطلح (المذكرة التفسيرية) وليست (الإيضاحية) على سبيل المثال: المذكرة التفسيرية لقانون تنظيم السياسة المالية رقم (٢) لسنة ١٩٦٢، والمذكرة التفسيرية لقانون إنشاء الجريدة الرسمية رقم (١) لسنة ١٩٦١.

(٤) صدر قانون الجنسية الجديد في تاريخ ٢٠٠٥/٩/١٤، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٢٩.

(٥) صدرت المذكرة التفسيرية للدستور الدائم لدولة قطر بتاريخ ٢٠٠٥/٦/٢١، ونشرت في الجريدة الرسمية في العدد السابع من السنة الخامسة والأربعين، بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٧، ولم تحتو المذكرة على تفسير لنص المادة (٤١) الخاصة بأحكام الجنسية القطرية.

وتعقيداً – كما سوف نرى لاحقاً – من إجراءات تعديل القانون العادي، ومن ثم تكون مواد القانون ذات الصفة الدستورية محصنة من أن تنالها يد المشرع العادي بالتعديل أو الإلغاء بالإجراءات العادية التي تعدل بها القوانين عادةً، ولا يكون لها ذلك إلا بعد روية وتفكير، وباتباع إجراءات أكثر طولاً، وأشد تعقيداً. ويجب ألا يفهم من عبارة «تأخذ حكم المواد الدستورية من حيث تحصينها»، أن التحصين هنا يعني عدم إمكانية تعديل مواد القانون ذات الصفة الدستورية نهائياً[٦]، وذلك لأن المذكرة التفسيرية نصت صراحة على أنها تأخذ حكم المواد الدستورية، والمواد الدستورية نصت صراحة على إمكانية تعديلها وفقاً للمادة (١٤٤) من الدستور، لذا تأخذ حكمها.

ثانياً – الصفة الدستورية في المذكرة الإيضاحية لقانون الجنسية الجديد:

جاء في المذكرة الإيضاحية لقانون الجنسية القطري الجديد أن مؤدى (نص الدستور الدائم للدولة في المادة (٤١) منه على أن "الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون، وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية"، أن الدستور عهد إلى السلطة التشريعية بمهمة تنظيم أحكام الجنسية القطرية، وأسبغ على تلك الأحكام الصفة الدستورية، فتأخذ حكم النص الدستوري ذاته من جميع الوجوه، فلا يجوز اقتراح تعديلها قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل بالدستور. ويكون تعديلها بعد هذه المدة وفقاً للإجراءات وبالأغلبية التي يعدل بها الدستور).

– **ونلاحظ** أن تفسير المذكرة الإيضاحية لقانون الجنسية القطري، أكثر وضوحاً وتحديداً مما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور بشأن الصفة

---

(٦) الأحكام التي نص الدستور القطري على أنها محصنة نهائياً من أي تعديل حتى لو انقضت عشر سنوات على بدء العمل به، هي ما تمت الإشارة إليها في المادة (١٤٥) بشأن الأحكام الواردة في الدستور والخاصة بحكم الدولة ووراثته، و(١٤٦) المتعلقة بالحقوق والحريات العامة؛ إذ لا يمكن تعديل أحكامها إلا إذا كان الغرض منه منح المزيد من الضمانات لصالح المواطن.

الدستورية، وإن كان في نهاية المطاف، كما لاحظنا، لا يمكن فهم ما ورد في هذه الأخيرة بشيء آخر غير ما انتهت إليه المذكرة التفسيرية بشأن المادة (٨) من الدستور. فلا خلاف بينهما في أن أحكام القانون ذات الصفة الدستورية "تأخذ حكم النص الدستوري ذاته من جميع الوجوه، فلا يجوز اقتراح تعديلها قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل بالدستور، ويكون تعديلها بعد هذه المدة وفقاً للإجراءات وبالأغلبية التي يعدل بها الدستور".

– **كما نلاحظ** أن المشرع القطري قد تبنى في تحديد مفهوم الصفة الدستورية معياراً شكلياً يتفق مع ما يتبناه غالبية الفقه[٧] للتمييز في المرتبة وقوة الإلزام بين الدستور وغيره من التشريعات العادية، وهم يعنون هنا الدستور الجامد[٨]، إذ يأتي في أعلى سلم التشريعات، وجميع الأدوات التشريعية الأخرى – كالقوانين واللوائح والقرارات – تأتي في منازل متدرجة

---

(٧) سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٢٠.

(٨) تقسم الدساتير من حيث إجراءات تعديلها إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة. فالدستور المرن هو ذلك الذي يمكن تعديل ما يتضمنه من أحكام ومبادئ ونصوص بإجراءات سهلة وبسيطة كقرار من الحاكم مثلاً أو بالإجراءات ذاتها التي تعدل بها التشريعات العادية التي تأتي في مرتبة أدنى من الدستور. ويرى بعض أساتذة القانون الدستوري في سهولة تعديل الدساتير بإجراءات بسيطة ميزةً تتمثل في إمكانية مسايرة هذا النوع من الدساتير للتطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتغيرة في العالم، فتسمح هذه المرونة بتطوير الدساتير وفقاً لهذه المتغيرات. وعلى العكس من ذلك يخشى فريق آخر من أساتذة القانون الدستوري بساطة الإجراءات هذه، ويعتبرونها عيباً يؤدي إلى الذهاب بقدسية الدساتير وسموها. أما الدستور الجامد فقد يكون جامداً جموداً نسبياً أو جموداً مؤقتاً أو جموداً مطلقاً. فالجمود النسبي يعني إمكانية تعديل الدستور ولكن باتباع إجراءات خاصة أشد وأصعب من تلك الإجراءات التي تعدل بها التشريعات العادية. أما الجمود المؤقت للدستور فيعني عدم جواز تعديل كل مواد الدستور خلال فترة زمنية معينة، بهدف إكساب الأحكام والمبادئ التي يحتويها هذا الدستور نوعاً من الاستقرار والثبات. وأما الجمود المطلق فيعني عدم جواز تعديل بعض مواد الدستور للأبد، ويرى البعض أن الحكمة من ذلك =

أدنى منه وتكون خاضعة له وغير مخالفة أو معدلة لأحكامه ومبادئه[٩]. إذ يرون أن تحديد القوة الملزمة للدستور لا يتم إلا بالاستناد إلى معيار شكلي يتمثل في كون إجراءات تعديله أكثر شدة وتعقيداً من تلك التي تتبع لتعديل القوانين العادية[١٠]. وعلى خلاف ذلك فإن الأخذ بالمعيار الموضوعي الذي ينظر في مضمون القاعدة الدستورية وفحواها أو جوهرها لا يساعد في تحديد قوته الملزمة، وسبب ذلك يعود إلى عدم التطابق بين ما اتفق عليه الفقه بكونه من موضوعات القانون الدستوري وبين ما تحتويه الوثيقة الدستورية، إذ يوجد في

= تتمثل في ضمان صفة الدوام للقواعد الجوهرية التي يقوم عليها النظام في البلد. للمزيد من التفصيلات ينظر في مؤلفات النظم السياسية والقانون الدستوري، ومنها على سبيل المثال: سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص١٠٣-١١٢، نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ٥٠٩-٥١٧.

(٩) وتجدر الإشارة إلى أن القوة الملزمة للدستور التي تلزم القوانين العادية بأن تخضع له ولا تخالف أحكامه، ستبقى عديمة القيمة ومجرد إطار نظري إذا لم تكن هناك وسائل تضمن دستورية القوانين وعدم خروج السلطات المختصة بالتشريع في الدولة عن النطاق الذي رسمه الدستور لها. وتشتمل بعض الدساتير على نصوص تبين الجهة المختصة في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، وتتعدد طرق الرقابة هذه، فمنها السياسية وتتمثل في رقابة هيئة معينة أو منتخبة تقوم برقابة سابقة عادة لمشروعات القوانين قبل إصدارها للتأكد من مدى دستوريتها. كما تمنح بعض الدساتير رقابة دستورية القوانين للقضاء لكونه سلطة محايدة لم تشترك في وضع القانون الذي ينظر في مدى دستوريته؛ ذلك أن سن القوانين في الكثير من الدول عمل مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالسلطة التشريعية تناقش وتقر مشروع القانون والسلطة التنفيذية تصدق وتصدر القانون. للمزيد من الفائدة يراجع مؤلفات القانون الدستوري، ومنها على سبيل المثال: عبدالحميد متولي، سعد عصفور، محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٤٢-٦٩، فتحي فكري، القانون الدستوري، الكتاب الأول: المبادئ الدستورية العامة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٧٠-٢٠٠.

(١٠) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ٢٠.

أحيان كثيرة موضوعات متعلقة بالقانون الدستوري منصوص عليها في قوانين عادية صادرة عن السلطة التشريعية، فضلاً عن أن الوثيقة الدستورية قد تتضمن أحياناً أحكاماً ليست في جوهرها من الموضوعات الدستورية(١١).

ثالثاً – عناصر الصفة الدستورية لدى المشرع القطري:

وبناء على ما سبق فإن سمو الدستور القطري الذي ينعكس على القوانين ذات الصفة الدستورية يستمد من: ١– إجراءات التعديل، و ٢– الحظر الزمني، ونشير إلى ذلك بإيجاز فيما يأتي:

١ – إجراءات تعديل الدستور القطري:

تختلف الإجراءات التي تنص عليها الدساتير الجامدة لتعديل أحكامها، إذ تقرر بعض الدساتير لتعديلها الإجراءات ذاتها التي تم اتخاذها عند وضع الدستور لأول مرة، كالاستفتاء مثلاً. وتذهب دساتير أخرى إلى النص على إجراءات خاصة تختلف عن تلك التي اتبعت عند وضعها لكنها تتسم بالشدة والصعوبة. ومن ذلك الدستور القطري؛ فالمادة (١٤٤) من الدستور تضع أحكاماً خاصة بتعديل الدستور تختلف عن الأحكام الخاصة بتعديل القوانين العادية.

فمن ناحية، تتشدد في حق اقتراح التعديل فتجعله مقصوراً على الأمير وعدد من أعضاء مجلس الشورى لا يقل عن ثلث الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس (منتخبين ومعينين)، وذلك على خلاف حق اقتراح تعديل القوانين العادية، الذي يستطيع أن يمارسه أي عضو من أعضاء مجلس الشورى بمفرده(١٢).

ومن ناحية أخرى تتشدد في إقرار تعديل الدستور من قبل مجلس الشورى حيث يستدعي موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس،

---

(١١) أ. رمزي الشاعر، الوجيز في النظام الدستوري المصري، دار نصر للطباعة، ٢٠٠٦، ص ١٣٣.

(١٢) تنص المادة (١٠٥) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن «لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين، ويحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة بالمجلس لدراسته وإبداء الرأي بشأنه...».

في حين أن قرارات المجلس في التشريعات العادية تصدر بأغلبية الأعضاء الحاضرين فحسب.

وأخيراً نجد أن تصديق الأمير على تعديل الدستور هو تصديق مطلق وكامل وذلك على خلاف مشروعات القوانين العادية التي لا يملك الأمير بصددها سوى حق اعتراض توقيفي يجوز تخطيه بإجراءات خاصة بينتها المادة (١٠٦) من الدستور(١٣).

مما سبق نرى أن إجراءات تعديل الدستور هي أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية. ومن ثم فإن القوانين ذات الصفة الدستورية يتبع في تعديلها الإجراءات ذاتها سابقة الذكر التي يعدل بها الدستور(١٤).

٢ – الحظر الزمني لتعديل الدستور:

تمتاز بعض الدساتير عن القوانين العادية فيما تسبغه على نفسها من حصانة تتعلق بحظر تعديل أحكامها خلال فترة معينة من بدء العمل بها وهو ما يطلق عليه بالجمود المؤقت. فبدافع الرغبة في تحقيق الاستقرار للنظام الجديد،

---

(١٣) تنص المادة (١٠٦) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن:
«كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه.
إذا لم ير الأمير التصديق على مشروع القانون، رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق.
إذا رد مشروع أي قانون خلال المدة المعينة 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».

(١٤) ولنشر أخيراً إلى أن الفقرة الثالثة من المادة (١٤٤) قد حظرت إعادة عرض اقتراح التنقيح المرفوض من جديد، قبل مضي سنة على الرفض. وذلك على خلاف مشروعات القوانين المرفوضة التي تحظر المادة (١٠٥) من الدستور عرضها في دور الانعقاد ذاته فقط. وهو ما قد يؤدي إلى إعادة عرضها على المجلس من جديد قبل مضي سنة.

يسعى واضعو الدستور عادة إلى إكسابه أقدمية مصطنعة، تضفي عليه الاحترام والقوة وتهيئ له أسباب الثبات[١٥]. ولقد نهج الدستور القطري هذا النهج، فنص في المادة (١٤٨) منه على عدم جواز طلب تعديله قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به. فالدستور في أثناء هذه المدة جامد جموداً مؤقتاً فلا يجوز المساس به قبل انقضاء المدة المشار إليها.

ويختلف الفقه[١٦] في تحديد القيمة القانونية لنصوص الدستور التي تحرم التعديل خلال فترة زمنية محددة، إذ يراه البعض[١٧] مصادرة لحق الأجيال في تبني الفكرة القانونية للنظام الذي تؤمن به، فإذا رأت الأمة تعديل دستورها في أثناء فترة الحظر كان لها ذلك وإلا تعارض ذلك مع مبدأ سيادة الأمة. ويقر جانب آخر من الفقه[١٨] القيمة القانونية لهذه النصوص. فما قيل بأن الحظر الزمني يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة يمكن تقبله من الجانب السياسي أو الفلسفي فقط إلا أنه لا يعد صحيحاً من الناحية القانونية؛ لأن سلطات الدولة لا

---

(١٥) ومن أمثلة ذلك: الدستور الفرنسي الصادر في ٣ سبتمبر ١٧٩١ والدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، واليوناني لعام ١٨٦٤، قبل مضي ١٠ سنوات، والسوري لعام ١٩٥٠ الذي كان يمنع التعديل قبل مرور سنتين، والدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ الذي ينص على عدم جواز التعديل قبل مضي خمس سنوات من تاريخ العمل به.

(١٦) انظر على سبيل المثال: رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٢، ص ٦٦٢-٦٧١، وأستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥، ص ١٣٥-١٤٠، فتحي فكري، المرجع السابق، ص ٣٩٥-٤٠٢.

(١٧) لهذا الرأي انظر كلاً من: محمود حافظ، موجز القانون الدستوري، القاهرة، ١٩٥٦، ص ١٢، محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، ١٩٦٩، ١٠٥.

(١٨) لهذا الرأي انظر كلاً من: عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٦، ص ٣١-٣٢، فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٣٤، رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٦٦٧.

يمكن أن تمارس حقها إلا وفقاً للأحكام التي قيدتها بها الوثيقة الدستورية. ومن ثم فإن النصوص التي تبين كيفية تعديل الدستور وتحدد الإجراءات اللازمة لذلك، وتضع القيود على ممارسة التعديل، تعد نصوصاً سليمة ومشروعة وقانونية يجب أن تلتزمها سلطات الدولة التي خولها الدستور اختصاص تعديله.

ونؤيد الاتجاه الفقهي الأخير المشار إليه، ونرى أن القول بغير ذلك يؤدي إلى إهدار الدستور والذهاب بسموه، كما يهدر كل ما يجمع عليه الفقه بصدد سيادة القانون[١٩]. فالقانون وإن كان من صنع الدولة فإنها تلتزمه وتتقيد بحدوده؛ لأنه يجب أن يكون ملزماً للدولة والأفراد على السواء. ومن ثم نخلص إلى أن النصوص المانعة للتعديل خلال فترة زمنية معينة تتمتع بالقوة القانونية الملزمة طيلة نفاذ الدستور، فلا يجوز إجراء تعديل للدستور خلال هذه المدة وإن حصل كان هذا التعديل باطلاً ومجرداً من أي أساس قانوني. وما يطبق على الدستور في هذا الشأن يسري على القوانين ذات الصفة الدستورية إذ لا يمكن تعديلها خلال فترة الحظر.

مما سبق عرضه رأينا أن المشرع القطري يعتمد في تحديده للقوانين ذات الصفة الدستورية على معيار شكلي، فهي تلك التي تأخذ حكم النص الدستوري ذاته، فلا يجوز اقتراح تعديلها قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل بالدستور، ويكون تعديلها بعد هذه المدة وفقاً للإجراءات وبالأغلبية التي تعدل بها أحكام الدستور. ولكن يثور التساؤل مع ذلك عن العلاقة بين القانون ذي الصفة الدستورية بالمعنى السابق وما هو معروف في القانون الدستوري المقارن بالقوانين الأساسية، أو القوانين المكملة للدستور، وهو ما سوف نتناوله فيما يلي.

---

(١٩) في هذا الشأن تنص المادة (١٢٩) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، وتنص المادة (٥٧) منه على أن احترام الدستور والقوانين الصادرة عن السلطة واجب على جميع من يسكن دولة قطر أو يحل بإقليمها.

الفرع الثاني
التفرقة بين القوانين ذات الصفة الدستورية والقوانين الأساسية

يعرّف الفقه القوانين الأساسية[٢٠] بأنها مجموعة القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، مثلها في ذلك مثل غيرها من القوانين العادية، غير أنها تعالج موضوعات تعتبر بطبيعتها وجوهرها دستورية[٢١]. وتعود الحكمة من عدم إدراج هذه الموضوعات في صلب الوثيقة الدستورية على الرغم من طبيعتها الدستورية لأسباب قد تكون فنية، أو سياسية. ففنياً يذهب المشرع الدستوري عادة إلى ذكر المبادئ العامة في الوثيقة الدستورية دون أن يثقلها بالأحكام التفصيلية التي يمكن أن تترك للقوانين العادية، فتعالج وتعدل بإجراءات أسهل من تلك التي تتبع لو وضعت في الوثيقة الدستورية ذاتها. أما سياسياً فقد يرى المشرع الدستوري ترك هذه التفصيلات، وإن كانت في موضوعها تدخل في نطاق القانون الدستوري، إلى المشرع العادي لينظمها وفقاً للظروف والتطورات التي تحيط بالفترة التي تصدر فيها[٢٢].

---

(٢٠) استخدم مصطلح (القوانين الأساسية) بصفة رسمية لأول مرة في فرنسا في دستورها لسنة ١٨٤٨، حيث نصت المادة (١١٥) على الإحالة إلى هذه القوانين لتنظيم بعض الموضوعات المحددة، كما استخدم المصطلح ذاته في دساتير فرنسا الصادرة قبل ١٩٥٨، وهذا الأخير هو الذي وضع نظاماً قانونياً مستقلاً للقوانين الأساسية وميز بينها وبين القوانين العادية. انظر: علي عبدالعال سيد أحمد، المرجع السابق، ص ٧- ٨.

(٢١) في تعريف القوانين الأساسية انظر: علي عبدالعال سيد أحمد، المرجع السابق، عبدالغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري - المبادئ العامة - الدستور اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٨٧، ص ٤٧، و عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص ١٨٣- ١٨٤، أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٣٩، محمد موسى الفقي، المرجع السابق، ص ١٠٢- ١١١.

(٢٢) أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٣٣٦.

ويأخذ الكثير من فقهاء القانون في تعريفهم للقوانين الأساسية بالمعيار الموضوعي دون النظر إلى الجوانب الشكلية، فإن كان موضوع هذه القوانين دستورياً يطلق عليها مسمى القوانين الأساسية، سواء تطلب المشرع الدستوري إجراءات خاصة لوضعه أو تعديله أو لم يتطلب ذلك، وسواء صدرت هذه القوانين من قبل السلطة التشريعية بناء على تكليف من المشرّع الدستوري – وذلك عندما يحيل الدستور مسألة ما إلى القانون العادي لمعالجتها – أو صدرت تلقائياً من السلطة التشريعية دون إحالة من المشرع الدستوري[٢٣].

ويضرب فقهاء القانون أمثلة للقوانين الأساسية بأن منها تلك الخاصة بتنظيم وراثة الحكم في بعض الدول، والقوانين الخاصة بتنظيم الانتخابات، وتنظيم المجالس النيابية، والقوانين الخاصة بالوزراء، وبمحاكمة رئيس الجمهورية مثلاً، ومحاكمة الوزراء، والقوانين المنظمة للمحكمة الدستورية، وغيرها[٢٤].

ووفقاً للمعيار الموضوعي والأمثلة التي ضربها أساتذة القانون يمكننا أن نعتبر من القوانين الأساسية في دولة قطر، قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا[٢٥]، والقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٦ بشأن حكم الدولة ووراثته[٢٦]، وقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الوزراء[٢٧]،

---

(٢٣) رمزي الشاعر، الوجيز في النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٣٢-١٣٧.

(٢٤) انظر كلاً من رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٠٤، عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص ١٨٤، أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٣٩.

(٢٥) فقد نصت المادة (١٤٠) من الدستور القطري 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».

(٢٦) صدر في تاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٧، ونشر في العدد الثامن من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٢٨.

(٢٧) صدر في تاريخ ٢٠٠٤/٦/٢٩.

وقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ بشأن السلطة القضائية[٢٨]، كما أحال الدستور القطري بعض الموضوعات الدستورية للمشرّع العادي ليقوم بإصدارها ولم تر النور بعد مثل: القانون الخاص بتنظيم انتخابات مجلس الشورى[٢٩].

ويقسم الفقه القوانين الأساسية من حيث إجراءات إصدارها أو تعديلها إلى ثلاثة أنواع[٣٠]:

أولاً: قوانين أساسية يتبع في إجراءات إصدارها وتعديلها الإجراءات ذاتها التي تتبع عند وضع القوانين العادية وتعديلها. فيمكن أن يقترحها عضو من أعضاء البرلمان ويمكن أن تقدم على شكل مشروع قانون من قبل الحكومة ثم تسير بالمراحل ذاتها لإصدار القانون العادي من مناقشة وإقرار بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ثم ترفع لرئيس الدولة للإصدار والتصديق، ثم النشر في الجريدة الرسمية. ويرى الفقه أن القوة الملزمة والمرتبة التي يتبؤها هذا النوع من القوانين الأساسية لا تختلف عن مرتبة القوانين العادية، فلا تخضع هذه الأخيرة لها، ولا يشترط أن تنسجم مع أحكامها، فإذا صدر قانون عادي يحمل نصاً أو آخر يتعارض مع القانون الأساسي ويخرج عن أحكامه، كان لهذا القانون اللاحق الغلبة فيعدل من ثم من أحكام القانون الأساسي السابق عليه.

ثانياً: قوانين أساسية تختلف إجراءات إصدارها أو تعديلها عن الإجراءات المتبعة لتعديل القوانين العادية، غير أنها أقل شدة وتعقيداً عن تلك المتبعة في تعديل الدساتير. ويرى الفقه[٣١] أن مرتبة هذا النوع من القوانين الأساسية تعلو

---

(٢٨) صدر في تاريخ ٢٠٠٣/٨/١٢.

(٢٩) وفي ذلك ذهبت المادة (٧٨) من الدستور القطري إلى أن يصدر نظام الانتخاب بقانون، تحدد فيه شروط الترشح والانتخاب وإجراءاتهما.

(٣٠) انظر: رمزي الشاعر، الوجيز في النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٣٢- ١٣٧. و عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص ١٨٣-١٨٤، أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٤١-٤٢.

(٣١) انظر كلاً من رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٠٤، عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص ١٨٤، أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٤١-٤٢، علي عبدالعال سيد أحمد، المرجع السابق ص ١٦٧.

وتسمو مرتبة القوانين العادية، فهي هنا لا تختلف عنها فحسب في طبيعتها الموضوعية لمعالجتها موضوعات دستورية في جوهرها، بل تختلف عنها في إجراءات وضعها أو تعديلها كذلك. ومن أمثلة هذا النوع من القوانين الأساسية ما جاء في الدستور الفرنسي (١٩٥٨) بشأن الإجراءات التي توضع بها القوانين الأساسية التي يحيلها الدستور إلى المشرع العادي، إذ تختلف عن إجراءات وضع القوانين العادية[٣٢]؛ فالمادة (٤٦) من الدستور تشترط مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه كقيد زمني قبل عرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت في المجلس الذي قدم إليه، وتعود الحكمة من وراء ذلك إلى إعطاء البرلمان فرصة للتفكير والروية في مشروع القانون الأساسي نظراً لأهمية الموضوع الذي ينظمه. وأيضاً يجب أن يعنون الاقتراح أو مشروع القانون الأساسي، وكشرط شكلي للبدء في مناقشته، باسم "القانون الأساسي"، وعدم توافر هذا الشرط يؤدي إلى استبعاده. كما تشترط المادة عند عدم اتفاق مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) على نصوص القانون الأساسي، ألا يتم إقراره من قبل الجمعية الوطنية في مداولتها الأخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها. كذلك يشترط الدستور الفرنسي ألا يصدر هذا القانون إلا بعد أن يعرض على المجلس الدستوري لكي يقرر مطابقته للدستور[٣٣].

وفي جمهورية مصر العربية نجد مثالاً آخر لمثل هذا النوع من القوانين الأساسية التي تحتل مرتبة وسطاً في قوة إلزامها بين القوانين العادية والدستور، إذ أدخل المشرّع الدستوري المصري في تعديلات مايو ١٩٨٠ على دستور ١٩٧١، البند الثاني من المادة (١٩٥) بأن يؤخذ رأي مجلس الشورى في شأن مشروعات

---

(٣٢) بشأن اختلاف إجراءات إصدار القوانين الأساسية عن القوانين العادية في فرنسا، انظر: علي عبدالعال سيد أحمد، المرجع السابق، ص ١١٨ – ١٣٩.

(٣٣) انظر المادة (٤٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، وللاطلاع على نصوص الدستور يمكن الرجوع إلى موقع المجلس الوطني الفرنسي: كما يمكن الاطلاع على:
Bernard Chantebout, The French Constitution 'Its Origin and Development in the Fifth Republic, Center of Civil Law Studies, LSU, Louisiana, 1998.

القوانين المكملة للدستور، وبناء عليه اختلفت إجراءات إعداد القوانين الأساسية وتعديلها في مصر عن القوانين العادية التي لا تتطلب مثل هذا الإجراء[٣٤].

ثالثاً: قوانين أساسية يتطلب تعديلها إجراءات مماثلة لتلك المتبعة في تعديل الوثيقة الدستورية. ويحتل هذا النوع من القوانين الأساسية مرتبة الوثيقة الدستورية ذاتها، ويذهب بعض الفقهاء إلى أنه في حالة حدوث تعارض بين نص في الوثيقة الدستورية ونص في القانون الأساسي يعالج الخلاف كما لو كان خلافاً بين نصوص الدستور ذاته[٣٥]. ونرى أنه لا يجوز لمثل هذه القوانين مخالفة الدستور وإن أخذت مرتبته ذاتها؛ وذلك لكون هذه القوانين لم تمنح الصفة الدستورية إلا بسبب تقرير الوثيقة الدستورية لها ذلك. كما لا يرى الفقه ضرورة أن تكون إجراءات وضع القوانين ذات الصفة الدستورية مماثلة للتي تتبع عند إصدار الوثيقة الدستورية، كأن تنشأ جمعية تأسيسية لذلك أو أن يعرض مشروع القانون الأساسي للاستفتاء الشعبي، غير أنهم متفقون على ألا يتم تعديلها إلا بالإجراءات ذاتها التي يعدل بها الدستور، فلا يجوز للمشرّع العادي أن يعدل من أحكامها باتباع إجراءات أقل من تلك المنصوص عليها لتعديل نصوص الدستور. ومن أمثلة هذا النوع من القوانين الأساسية في

---

(٣٤) تنص المادة (١٩٥) من الدستور المصري بعد تعديلها على أن «يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي:

١ – الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

٢ – مشروعات القوانين المكملة للدستور.

٣ – مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٤ – معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة.

٥ – مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

٦ – ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية.

ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب».

(٣٥) انظر رأي أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ٤١.

التشريع العربي ما نص عليه الدستور السوري السابق (١٩٥٠) من أن ينظم قانون ذو صفة دستورية أصول اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية أمام المحكمة العليا[٣٦]، وما نص عليه الدستور الكويتي (١٩٦٢) من أن «ينظم الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة قانون خاص له صفة دستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور»[٣٧].

الفرع الثالث
تكييف قواعد قانون الجنسية القطري

وبتطبيق ما سبق على القوانين ذات الصفة الدستورية التي نص عليها المشرّع القطري، نرى أن هذه القوانين تختلف عن القوانين الأساسية في كون هذه الأخيرة تستند إلى معيار موضوعي في تحديد مفهومها، حيث يشترط بعض الفقهاء أن تعالج موضوعات في طبيعتها وجوهرها دستورية، بغض النظر

---

(٣٦) تنص المادة (٨٦) من الدستور السوري السابق الصادر في ٥ أيلول ١٩٥٠ على أن: «رئيس الجمهورية مسؤول في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى. وهو مسؤول أيضا عن الجرائم العادية. لا يحاكم رئيس الجمهورية إلا أمام المحكمة العليا. لا يجوز البحث في إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا إلا إذا تقدم ربع أعضاء مجلس النواب بطلب خطي معلل إلى رئاسة المجلس. يحال الطلب قبل البحث فيه إلى اللجنتين الدستورية والقضائية مجتمعتين وتقدم اللجنتان تقريرهما خلال ثلاثة أيام منذ إحالة الطلب إليهما. تعين جلسة خاصة لمناقشة طلب الإحالة ولا يجوز أن يبحث فيها أمر آخر. لا تجوز إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا في جميع الحالات إلا بموافقة أكثرية مجموع النواب المطلقة. عند إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا تعتبر سدة الرئاسة خالية حتى تصدر هذه المحكمة قرارها. ينظم قانون ذو صفة دستورية أصول الاتهام والمحاكمة أمام المحكمة العليا). أما الدستور السوري الحالي (١٩٧٣) فيقرر في هذا الشأن في المادة (٩١) منه على أن «لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بناء على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، بجلسة خاصة سرية ولا تجري محاكمته إلا أمام المحكمة الدستورية العليا».

(٣٧) المادة (٤) من الدستور الكويتي الصادر في ١٩٦٢/١١/١١.

عن الجانب الشكلي سواء تطلب المشرّع الدستوري لإصدارها أو تعديلها إجراءات خاصة أو مشددة كما هو الوضع في فرنسا، أو لم يتطلب. أما القوانين ذات الصفة الدستورية فهي تلك التي يسبغ عليها المشرّع الدستوري هذه الصفة فتحتل من ثم مرتبة الدستور ذاته ولا تعدل إلا بالإجراءات ذاتها التي يعدل بها الدستور ويكون لها ما جعله الدستور لنفسه من حصانات كأن لا تعدل أحكامه خلال فترة زمنية معينة. ففي القوانين ذات الصفة الدستورية – وعلى العكس من القوانين الأساسية – نركز على الجانب الشكلي بغض النظر عن الموضوع والجوهر، فطالما أضفى المشرّع الدستوري على مسألة ما أن تعالج بقانون له صفة دستورية حمل القانون هذا الوصف وإن لم يكن في موضوعه دستورياً، وفي ذلك تفترق القوانين الأساسية عن القوانين ذات الصفة الدستورية.

وبالبناء على ما سبق، نرى أن المقصود بالصفة الدستورية التي منحها الدستور القطري لأحكام الجنسية القطرية هو أن تلك الأحكام تأخذ حكم النص الدستوري ذاته من حيث قوة الإلزام، فلا يجوز اقتراح تعديلها قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل بالدستور، ويكون تعديلها بعد هذه المدة وفقاً للإجراءات وبالأغلبية التي تعدل بها أحكام الدستور.

ولكن هل هناك مبررات لمنح الدستور القطري الصفة الدستورية لأحكام الجنسية؟ هذا ما سوف نتناوله في المطلب التالي.

المطلب الثاني
مبررات منح الصفة الدستورية لأحكام الجنسية القطرية

تنص الدساتير عادة على أن تحدد أحكام الجنسية بقانون[٣٨]. والمشرّع الدستوري إذ يقرر عدم ترك تنظيم هذه الأحكام لأداة تشريعية أدنى كاللوائح

(٣٨) انظر على سبيل المثال المادة (٢٧) من الدستور الكويتي التي بينت أن «الجنسية الكويتية يحددها القانون، ولا يجوز إسقاط الجنسية أو سحبها إلا في حدود القانون»، والمادة (١٧) من الدستور البحريني التي نصت على أن «أ- الجنسية البحرينية =

والقرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية يهدف إلى كفالة صدور هذه الأحكام عن طريق البرلمان الذي يتشكل في الغالب من أعضاء منتخبين من قبل الشعب، وهو بذلك يضمن المشاركة الشعبية في وضع مثل هذه الأحكام المهمة التي لها تأثير في التمتع بالكثير من الحقوق والحريات العامة.

وعندما صدر النظام الأساسي المؤقت المعدل لدولة قطر (دستور ١٩٧٢) ذهب إلى ما ذهبت إليه دساتير الدول الأخرى السابقة على صدوره، إذ نص في المادة (٤) منه على أن «جنسية الدولة يحددها القانون، ولا يجوز إسقاط الجنسية عن المواطن أو سحبها منه إلا في الحالات التي يحددها القانون». ولم يضف هذا النظام الأساسي على أحكام الجنسية القطرية الصفة الدستورية، وكانت أحكام الجنسية تنظم بالقانون رقم (٢) لسنة ١٩٦١، الذي صدر قبل أكثر من عشر سنوات من تاريخ العمل بالنظام الأساسي المؤقت المعدل، واستمر العمل به لمدة خمس وثلاثين سنة بعد صدور هذا النظام.

ولما صدر الدستور الدائم لدولة قطر جاء بنص مختلف، بشأن أحكام الجنسية، لم يكن ينص عليه النظام الأساسي المؤقت المعدل وهو منح الصفة الدستورية لهذه الأحكام، حيث نصت المادة (٤١) منه على أن «الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون، وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية». ونجد تبريراً لعدم منح النظام الأساسي المؤقت المعدل الصفة الدستورية لأحكام الجنسية كما فعل الدستور الجديد، في أن النظام المشار إليه يعتبر من الدساتير المرنة التي لا تكتسب هي ذاتها أي سمو من الناحية الشكلية، فبإمكان أي قانون عادي صادر عن السلطة التشريعية أن يعدل من أحكامه، بل – أكثر من ذلك – دلت التعديلات التي أجريت عليه بأنه يحتل مرتبة أدنى من القوانين العادية أيضاً، إذ كان يكفي

= يحددها القانون، ولا يجوز إسقاطها عمن يتمتع بها إلا في حالة الخيانة العظمى، والأحوال الأخرى التي يحددها القانون. ب– يحظر إبعاد المواطن عن البحرين أو منعه من العودة إليها»، والمادة (٦) من الدستور المصري التي نصت على أن «الجنسية المصرية ينظمها القانون».

لتعديل النظام صدور قرار أميري بذلك[٣٩]، في حين تشترط المادة (١٧ من النظام الأساسي المؤقت المعدل) إجراءات أكثر شدة لتعديل القوانين، إذ يجب أن يكون بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى. ومن هذا المنطلق ولكون النظام الأساسي المؤقت المعدل لم يكن يتضمن أحكاماً خاصة بتعديله تضمن له السمو على القوانين العادية فليس ممكناً أن يمنح أحكام الجنسية الصفة الدستورية التي يفتقدها أصلاً، ففاقد الشيء لا يعطيه. أما الدستور الجديد فهو من الدساتير الجامدة ويتضمن أحكاماً خاصة بتعديله أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية مما يضفي عليه السمو، ويجعل منح الصفة الدستورية لأحكام الجنسية أمراً ممكناً من الناحية القانونية.

ولكن يثور التساؤل عن الحكمة من وراء منح الدستور القطري الصفة الدستورية لأحكام الجنسية، وهو أمر لم تسبقه إليه الدساتير الأخرى، فالدستور الكويتي على سبيل المثال اشتمل مادة مماثلة للنظام الأساسي المؤقت المعدل لدولة قطر إذ بين «بأن الجنسية الكويتية يحددها القانون، ولا يجوز إسقاط الجنسية أو سحبها إلا في حدود القانون»[٤٠]، والدستور السوري نص في المادة (٤٣) منه على أن «ينظم القانون الجنسية العربية السورية، ويضمن تسهيلات خاصة للمغتربين العرب السوريين وأبنائهم ولمواطني أقطار الوطن العربي»[٤١]، وكذلك الأمر بالنسبة للدستور المصري لسنة ١٩٧١ إذ نص في المادة السادسة منه على أن «الجنسية المصرية ينظمها القانون»[٤٢].

في جميع هذه الأمثلة لم يذهب المشرّع الدستوري في هذه الدول إلى منح الصفة الدستورية لأحكام الجنسية كما فعل المشرّع الدستوري القطري.

---

(٣٩) فعلى سبيل المثال عدلت المادتان (٤٥) و(٥٧) بالقرار الأميري رقم (١) لسنة ١٩٧٣، والمواد (٤١)، و (٥١)، و (٦٠) بالقرار الأميري رقم (١١) لسنة ١٩٧٥، والمواد رقم (٢٣)، و (٢٩)، و (٣١)، و(٣٢)، و (٣٣)، و (٣٤)، و (٣٥)، و (٣٩) بالقرار الأميري رقم (٢٨) لسنة ١٩٩٦، وعدلت المادة (٢٢) بالقرار الأميري رقم (١٦) لسنة ١٩٩٧.

(٤٠) المادة (٢٧) من الدستور الكويتي الصادر في ١٩٦٢/١١/١١.

(٤١) صدر في ١٩٧٣/٣/١٣.

(٤٢) صدر في ١٩٧١/٩/١١.

ولم تأت المذكرة التفسيرية للدستور القطري بأي تفسير لهذه المادة، كما أن محاضر جلسات لجنة إعداد الدستور لا يسمح بالاطلاع عليها بعد، غير أنه يمكننا فهم قصد المشرع في هذا الشأن بالرجوع إلى المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الجنسية القطرية، التي سبق أن تناولناها في المطلب الأول، إذ بينت أنه: «يعتبر قانون الجنسية في كل الدول من أهم القوانين وأبعدها أثراً، فهو الذي يرسم حدود المواطنة ويحدد معالمها، ومن أجل ذلك كان أمراً جوهرياً أن ينص الدستور الدائم للدولة في المادة (٤١) منه على أن "الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون، وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية" ومؤدى ذلك أن الدستور إذ عهد إلى السلطة التشريعية بمهمة تنظيم أحكام الجنسية القطرية، أسبغ على تلك الأحكام الصفة الدستورية، فتأخذ حكم النص الدستوري ذاته من جميع الوجوه، فلا يجوز اقتراح تعديلها قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل بالدستور. ويكون تعديلها بعد هذه المدة وفقاً للإجراءات وبالأغلبية التي يعدل بها الدستور. وهذا النص يكشف رغبة المشرع الدستوري في عدم تعديل أحكام قانون الجنسية قبل سريان أحكامه لفترة تكفي للتقييم الموضوعي لتلك الأحكام، قبل أن يباح اقتراح تعديلها».

وعلاوة على ما بينته المذكرة الإيضاحية لقانون الجنسية، نعتقد في أن قصد المشرّع الدستوري القطري في منح الصفة الدستورية لهذه الأحكام يعود كذلك إلى العديد من الاعتبارات، ومن أهمها ثلاثة:

الأول: شعور المشرع بأهمية تحديد مفهوم المواطنة التي سوف تمكن المتمتع بها من ممارسة بعض الحقوق والحريات العامة، كحق الترشح وحق الانتخاب[٤٣]، والحق في التعليم[٤٤] والتجمع[٤٥] وتكوين الجمعيات[٤٦]، وعدم

(٤٣) المادة (٤٢) من الدستور الدائم لدولة قطر.
(٤٤) المادة (٤٩) من الدستور الدائم لدولة قطر.
(٤٥) المادة (٤٤) من الدستور الدائم لدولة قطر.
(٤٦) المادة (٤٥) من الدستور الدائم لدولة قطر.

جواز إبعاد المواطن أو منعه من الدخول إلى بلده، وغيرها من الحقوق المهمة التي كفلها الدستور القطري لكل مواطن[٤٧]، لذا جاء الدستور ووضع المادة الخاصة بالجنسية القطرية في الباب الخاص بالحقوق والواجبات العامة. ولما كان موضوع الحقوق والواجبات العامة أحد الموضوعات الدستورية، فإن المشرع الدستوري القطري أراد أن يضفي على الأحكام التي تحدد من يتمتع بهذه الحقوق الصفة الدستورية.

والثاني: أن المشرع الدستوري القطري شعر بأهمية أحكام الجنسية في تحديد من يتولى بعض المناصب التشريعية والسياسية المهمة كعضوية مجلس الشورى، ومنصبي رئيس مجلس الوزراء والوزير. ومؤدى ذلك أن أحكام الجنسية تحدد لنا أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولما كانت السلطات العامة من أهم موضوعات الدستور رأى المشرع ارتباط أحكام الجنسية الوثيق بها، فأراد أن يضفي عليها الحصانة ذاتها التي تتمتع بها الوثيقة الدستورية فمنحها الصفة الدستورية.

وأخيراً: إن في أحكام الدستور القطري ما يجعل الدولة تخوض تجربة جديدة تعزز من الديمقراطية والمشاركة الشعبية، وذلك عن طريق مجلس الشورى القطري. فبعد أن كان هذا المجلس وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل مجرد هيئة استشارية معينة تابعة للسلطة التنفيذية وتساعد الأمير ومجلس الوزراء في تقديم توصيات غير ملزمة[٤٨]، جعل منه الدستور القطري سلطة مستقلة موازية للسلطة التنفيذية، وجعل له دوراً مهماً في سن التشريعات ومراقبة الحكومة واستجواب أعضائها وطرح الثقة فيهم أو سحبها منهم، كما جعل له اختصاصاً مالياً يتعلق بإقرار مشروع الموازنة العامة. لذلك فقد رأى

---

(٤٧) المادة (٣٨) من الدستور الدائم لدولة قطر.

(٤٨) تنص المادة (٤٠) من النظام الأساسي المؤقت المعدل لدولة قطر على أن «ينشأ مجلس شورى ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما. ويسمى هذا المجلس (مجلس الشورى) ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات».

المشرّع الدستوري قصر عضوية هذا المجلس على القطريين بصفة أصلية، فكرس إرادته في المادة (٨٠) منه. ولما كان مفهوم القطري بصفة أصلية تحدده أحكام الجنسية، فإن المشرع القطري منح هذه الأحكام الصفة الدستورية حتى تتمتع بالاستقرار والثبات ولا تكون عرضة للتغيير بإجراءات عادية كتلك التي تتبع عند تعديل القوانين العادية.

المبحث الثاني
أثر الصفة الدستورية على قانون الجنسية القطري الجديد

كان مشروع قانون الجنسية القطري الجديد قد تم إعداده قبل فترة طويلة من دخول الدستور القطري حيز النفاذ في تاريخ ٢٠٠٥/٦/٩، إذ قصد المشرّع القطري أن يصدره قبل هذا التاريخ، غير أنه تأخر في إصداره لسبب أو لآخر قد يكون منها ما أثاره مشروع القانون من ردود فعل معارضة له. ولما كان الدستور القطري قد أصبح نافذاً وقانون الجنسية السابق كان هو القانون الساري، لذا فإن هذا الوضع يثير التساؤل حول مدى إلحاق الصفة الدستورية التي منحها الدستور لأحكام الجنسية بهذا القانون، مع ما يترتب على ذلك من عدم إمكان تعديل أحكامه، أو إلغائها قبل مضي عشر سنوات من تاريخ بدء العمل بالدستور، ومن ثم يعتبر إصدار قانون جديد للجنسية قبل انقضاء هذه المدة عملاً غير دستوري. ولما كان قانون الجنسية الجديد قد أتى بأحكام جديدة ضيق من نطاق تمتع فئات محددة من المواطنين بالحقوق السياسية، فإن بطلانه سوف يؤثر إيجاباً على تمتعهم بهذه الحقوق؛ إذ سوف يسري عليهم ما قرره القانون السابق بهذا الشأن. في هذا المبحث سوف ننظر في مدى بطلان قانون الجنسية الجديد في المطلب الأول، ثم نتناول أثر بطلان هذا القانون على الحقوق السياسية في المطلب الثاني، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول
مدى بطلان قانون الجنسية القطري الجديد

الإجابة عن التساؤل الذي يحمله عنوان هذا المطلب يعتمد بشكل رئيس على الأثر الفوري لسريان أحكام الدستور، ففي يوم ٢٠٠٥/٦/٩ نشر الدستور القطري في الجريدة الرسمية، وبذلك أصبح نافذاً وفقاً للمادة (١٤١) منه التي

تنص على أن يصدر سمو الأمير الدستور ويعمل به من تاريخ نشره[٤٩]. وبذلك تزامن العمل بالدستور القطري والجنسية القطرية وأحكامها مازالت تنظم وفقاً لقانون رقم (٢) لسنة ١٩٦١، حيث أبقى الدستور العمل بهذا القانون وبغيره من القوانين التي كانت سارية قبل نفاذه، فالمادة (١٤٣) منه نصت على أن: «يبقى صحيحاً ونافذاً ما قررته القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بهذا الدستور ما لم يجر تعديلها وفقاً لأحكامه..»[٥٠].

ونظراً لأن قانون الجنسية رقم (٢) لسنة ١٩٦١ كان سارياً ونافذاً وقت بدء العمل بالدستور، فإن الصفة الدستورية التي قررتها المادة (٤١) من الدستور القطري لأحكام الجنسية قد لحقت بقانون الجنسية هذا. ومن ثم أصبح لأحكام هذا القانون الصفة الدستورية؛ وبتعبير آخر أصبحت له قوة إلزام تفوق مرتبتها القوانين العادية الأخرى، وأصبح من غير الممكن دستورياً تعديله قبل مضي عشر سنوات، فإذا انقضت فإن أحكامه لا تعدل إلا بإجراءات تعديل الدستور ذاته.

وفي اعتقادنا أن قيام المشرّع العادي، بعد ستة أشهر من العمل بالدستور القطري، بإصدار قانون جديد للجنسية، وإلغاء قانون لحقت بأحكامه الصفة الدستورية، فيه مخالفة للدستور وذلك لصدور القانون الجديد قبل انتهاء الفترة

---

(٤٩) لقد صدر الدستور القطري الدائم بتاريخ ٢٠٠٤/٦/٨، غير أنه لم ينشر إلا بعد سنة وقد تم تبرير تأخير النشر كما ورد في وثيقة الإصدار حتى يتسنى «استكمال المؤسسات الدستورية واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك قانوناً».

(٥٠) ليس في قانون الجنسية رقم (٢) لسنة ١٩٦١ ما يخالف أحكام الدستور، إلا المادة (٨) منه التي تمنح مكتسب الجنسية حق الترشيح في المجالس النيابية بعد انقضاء عشر سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية. فهذه المادة من ثم نسخت بالأثر الفوري لسريان الدستور، وبما يتفق مع المادة (٨٠) منه التي تشترط أن تكون الجنسية الأصلية للمرشح لعضوية مجلس الشورى هي القطرية. أما بقية الأحكام المنظمة للجنسية فتبقى سارية المفعول بناء على ما قررته المادة (١٤٣) سابقة الذكر لعدم مخالفتها لأحكام الدستور.

الزمنية التي حظر فيها المشرّع الدستوري المساس بأحكام القانون القديم وهي عشر سنوات من تاريخ بدء العمل بالدستور.

ولا وجه للاعتراض على ذلك بمقولة أن الدستور القطري عندما نص في المادة (٤١) منه على أن «الجنسية القطرية وأحكامها يحددها القانون، وتكون لتلك الأحكام صفة دستورية»، كان يقصد أن هناك قانوناً سوف يصدر ليحدد أحكام الجنسية وأن لهذا القانون صفة دستورية، والدليل على ذلك أن عبارة «يحددها القانون» لم تأتِ بصيغة الماضي حتى نقول بأن المقصود هو قانون الجنسية السابق، لذا فإن الصفة الدستورية لم تلحق القانون القديم رقم (٢) لسنة ١٩٦١، بل سوف تلحق قانوناً جديداً سوف يأتي لاحقاً بعد صدور الدستور وهو ما تم فعلاً بصدور قانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الجنسية القطرية.

فهناك ثلاث حجج على الأقل لتفنيد هذا القول:

أولاً: إن مبدأ سمو الدستور يقتضي أن تكون التشريعات الأخرى خاضعة له وتدور في فلكه، فبناء عليه واحتراماً لمبدأ سمو الدستور تأتي الصياغة الدستورية دائماً بصيغة المضارع أو المستقبل عند إحالة تنظيم موضوع ما إلى القانون. فالمادة (٢) من الدستور القطري على سبيل المثال تقرر بأن: «يحدد القانون علم الدولة وشعارها وأوسمتها ونشيدها الوطني» فالصيغة جاءت للمستقبل بأن يحدد القانون ولم تقل حدد القانون، فهذا لا يعني بأن ليس هناك قانون قد حدد أوسمة الدولة ونشيدها الوطني بل هذه الأمور حددت: فالقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٦ حدد النشيد الوطني والقانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٨ جاء ليحدد الأوسمة المدنية والعسكرية. ومثال آخر، جاءت المادة (٢٧) من الدستور القطري لتنص على أن «الملكية الخاصة مصونة ولا يحرم أحد من ملكه إلا بسبب المنفعة العامة وفي الأحوال التي يحددها القانون..»، فالمادة لم تقل حددها القانون على الرغم من وجود قانون ينظم نزع الملكية للمنفعة العامة يحمل رقم (١٣) لسنة ١٩٨٨، فالدستور لا يلزم المشرّع بأن يصدر قانوناً جديداً لأن الصيغة لم تأت بالماضي، وإلا للزم أن تبدأ الدولة من الصفر وتعيد سن جميع التشريعات التي سبق تاريخ صدورها تاريخ نفاذ الدستور، وهو أمر غير منطقي! ولم يقل به أحد، لذا تأتي

الدساتير عادة بنص تجعل من القوانين السابقة نافذة فيما لا تتعارض مع أحكام الدستور، كالمادة (١٤٣) من الدستور القطري التي نصت على أن: «يبقى صحيحاً ونافذاً ما قررته القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بهذا الدستور ما لم يجر تعديلها وفقاً لأحكامه..».

ثانياً: لو كان المشرع الدستوري يقصد بأن هناك قانوناً سوف يأتي لكي يحدد الجنسية وهو الذي سوف تكون له الصفة الدستورية لقرر ذلك صراحة كما فعل بشأن الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته. فالمادة (٨) من الدستور القطري نصت صراحة أن «ينظم سائر الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته قانون خاص يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور وتكون له صفة دستورية». فالدستور هنا أكد بما لا يثير الشك أن هناك قانوناً سوف يصدر خلال سنة من تاريخ العمل بالدستور، في حين لم يذكر ذلك بشأن الجنسية مما يعني أن المشرّع لم يشترط إصدار قانون جديد للجنسية وأن هذا القانون هو الذي سوف تلحق به الصفة الدستورية. لذا فالصفة الدستورية سوف تلحق بأحكام أي قانون للجنسية كان موجوداً عند بدء العمل بالدستور، والقانون الذي كان موجوداً وقت العمل به هو قانون رقم (٢) لسنة ١٩٦١.

ثالثاً: بمقارنة نص المادة (٤١) من الدستور القطري بالدساتير الأخرى نجدها جميعها تترك أمر تنظيم الجنسية للأداة التشريعية المسماة (قانون). فالدستور الكويتي في المادة (٢٧) منه على سبيل المثال ينص على أن الجنسية الكويتية يحددها القانون، والدستور المصري في المادة (٦) نص على صياغة مشابهة، وبالعودة إلى قوانين الجنسية في هاتين الدولتين نجدها جميعاً صدرت قبل صدور الدستور وبقيت سارية المفعول لسنوات طوال، فقانون الجنسية الكويتي صدر عام ١٩٥٩؛ أي قبل بدء العمل بالدستور في ١٩٦٢ وبقي ساري المفعول إلى الآن ولم يلغ، وقانون الجنسية المصري[٥١] بقي سارياً بعد صدور دستور ١٩٧١ ولم يلغ إلا عام ١٩٧٥ حين بدئ العمل

(٥١) هو قانون رقم (٨٢) لسنة ١٩٥٨ بشأن جنسية الجمهورية العربية المتحدة.

بالقانون الجديد[٥٢]. فلو كان المقصود بصيغة المضارع أن هناك قانوناً سوف يأتي لكي يحدد أحكام الجنسية لأصدرت هاتان الدولتان وغيرهما قوانينها بمجرد بدء العمل بدساتيرها، ولكن هذا لم يحصل، بل أكدت دساتير هاتين الدولتين سريان القوانين واللوائح السابقة على إصدارهما، فالمادة (١٨٠) من الدستور الكويتي نصت على أن «كل ما قررته القوانين واللوائح والمراسيم والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل سارياً ما لم يعدل أو يلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور، ويشترط إلا يتعارض مع نص من نصوصه»، والمادة (١٩١) من الدستور المصري نصت على أن «كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى صحيحاً ونافذاً، ومع ذلك يجوز إلغاؤها أو تعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا الدستور».

كما لا وجه للاعتراض على رأينا بمقولة أن المشرّع القطري أصدر قانوناً جديداً حل محل القانون السابق عوضاً عن أن يقوم بتعديله جزئياً. لذا فإن القيود التي تفرضها الصفة الدستورية التي لحقت بالقانون السابق تثار فقط عند رغبة المشرع في إجراء تعديلات جزئية على القانون، فتفرض عليها الصفة الدستورية الالتزام بالقيد الزمني واتباع إجراءات أشد من تلك الإجراءات التي تتبع في تعديل الدستور نفسه، إلا أن هذا الأمر لا يثار عند رغبة المشرّع في إصدار قانون كامل جديد لأحكام الجنسية يحل محل القانون السابق بأكمله.

فهذه المقولة مردود عليها من ناحيتين:

الأولى: أنه إذا كان إجراء تعديلات جزئية على قانون الجنسية السابق محظوراً خلال فترة عشر سنوات لبدء العمل بالدستور لتمتعه بالصفة الدستورية، فإن إلغاء هذا القانون كلياً محظور من باب أولى، والقول بغير ذلك يعني منح المشرّع العادي ثغرة لتجنب هذا الحظر فيشرع في إصدار قانون كامل جديد دون التقيد بالقيد الزمني والإجرائي في كل مرة يرغب في إجراء تعديلات على القانون فيحل كلياً محله، مما يفقد القانون من ثم معنى إضفاء الصفة الدستورية عليه.

(٥٢) هو قانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٥ بشأن الجنسية المصرية.

والثانية: أن المشرع الدستوري بإضفاء الصفة الدستورية على بعض القوانين، ومنها قانون الجنسية، رغب في أن تأخذ أحكام هذه القوانين حكم مواد الدستور، فتتمتع بالقوة الملزمة ذاتها وبالحصانات ذاتها التي تتمتع بها مواد الوثيقة الدستورية، وهذا ما أكدته المذكرة التفسيرية للدستور في قولها المشار إليه سابقاً بشأن قانون له صفة دستورية بأن «مواده تأخذ حكم المواد الدستورية من حيث تحصينها»، فكأنها جزء من الدستور على الرغم من تضمينها وثائق منفصلة وصدرت عن سلطة مختلفة، ومن ثم فإن إلغاء قانون الجنسية السابق وإصدار قانون جديد لا يعني في حقيقة الأمر إلا تعديلاً جزئياً لأحكام الدستور، وهو أمر محظور خلال عشر سنوات من تاريخ العمل به، فإن انقضت اتبعت الإجراءات ذاتها المنصوص عليها في الدستور بشأن تعديل أحكامه.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الكثير من فقهاء القانون الدستوري(٥٣) يذهبون إلى أن الحالة التي تناولناها لا تثير مسألة عدم دستورية القوانين، فهذه الأخيرة لا تثار إلا عندما يكون القانون مخالفاً للدستور من حيث الموضوع كأن يحتوي على نص أو أكثر مخالف لأحكام الدستور(٥٤)، أما في حالة مخالفة القانون للدستور من الناحية الشكلية والإجرائية(٥٥)، فإنه يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً، يتعين

---

(٥٣) انظر على سبيل المثال: رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٩١-٤٩٢، أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ١٦٤-١٦٥، فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٣.

(٥٤) من الأمثلة على مخالفة القانون لأحكام الدستور من الناحية الموضوعية، أن يتضمن القانون نصاً يسمح بمعاقبة أقارب الجاني، وذلك لأن الدستور ينص على أن العقوبة شخصية، أو أن يقرر القانون إبعاد المواطن عن بلده أو يمنعه من الدخول إليها، وذلك لاشتمال الدستور على ما يخالف ذلك.

(٥٥) من الأمثلة على مخالفة القانون للدستور من الناحية الشكلية أن يصدر دون موافقة الأغلبية التي يتطلبها الدستور لإقراره من مجلس الشورى، أو أن يصدر دون تصديق الأمير عليه، أو يصدر من قبل السلطة التنفيذية في غير الحالات التي يجيز فيها الدستور ذلك.

إلغاؤه، ويمتنع القاضي عن تطبيقه على الواقعة المعروضة عليه، بل يذهب بعض الفقهاء إلى أبعد من ذلك فيرون أن القانون في هذه الحالة ليس له وجود حتى يمتنع القاضي عن تطبيقه إذ يجب أن يقرر انعدامه لا الامتناع عن تطبيقه(٥٦). وتطبيق ذلك على إصدار قانون الجنسية القطري الجديد نرى أنه يعتبر باطلاً لمخالفته للشكل والإجراءات التي تطلبها الدستور القطري.

كما تجدر الإشارة إلى أنه لا خلاف بين الفقهاء في أن من حق الجهة المنوط بها الرقابة على دستورية القوانين، أن تراقب التشريع من الناحية الشكلية، للتأكد من صدوره وفقاً للإجراءات المقررة دستورياً في هذا الصدد(٥٧). وفي هذا المقام نرى أن الدستور القطري أكد في المادة (١٤٠) منه أن «يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ويبين صلاحيتها وكيفية الطعن والإجراءات التي تتبع أمامها، كما يبين القانون آثار الحكم بعدم الدستورية». وقد صدر مؤخراً قانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٨ بإنشاء المحكمة الدستورية العليا مبيناً ما سبق ذكره في المادة (١٤٠)(٥٨).

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن الفترة السابقة لم تشهد دعوى أمام المحاكم القطرية تتعلق بقانون الجنسية بسبب خروج مسائل الجنسية عن اختصاصها أصلاً وفقاً للمادة (١٣) من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ بشأن السلطة

---

(٥٦) انظر رأي أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص ١٦٥.

(٥٧) رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص، ٤٩٣، أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي، المحكمة الدستورية الكويتية، تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٥، ص ٥٩.

(٥٨) بشأن القضاء الدستوري في ضوء المادة (١٤٠) من الدستور الدائم لدولة قطر، يراجع محاضرة القاضي مبارك بن ناصر الهاجري، رئيس محكمة الاستئناف ومدير مركز الدراسات القانونية والقضائية، التي ألقيت ضمن الموسم الثقافي للمركز، بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٢٤، منشورة في كتاب ندوات قانونية، وزارة العدل القطرية، مطابع الدوحة الحديثة، ٢٠٠٧، ص ٨٧– ١٠٦.

القضائية التي تقرر أنه «ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ومسائل الجنسية»[٥٩]، وهو الأمر الذي نتمنى على المشرع القطري التدخل لتعديله – بالسماح للمحاكم بنظر مسائل الجنسية – لما فيه من انتهاك لحق التقاضي المكفول بالمادة (١٣٥) من الدستور[٦٠].

المطلب الثاني
أثر بطلان قانون الجنسية القطري الجديد على الحقوق السياسية

من أهم الحقوق السياسية التي نص عليها الدستور القطري للمواطنين حق الانتخاب وحق الترشيح، إذ نصت المادة (٤٢) منه على أن «تكفل الدولة حق الانتخاب والترشيح للمواطنين، وفقاً للقانون». والمادة وإن جاءت مطلقة لتكفل ممارسة المواطنين لهذين الحقين بشأن المجالس البلدية ومجلس الشورى، وغيرها من المجالس النيابية، فإن ما يدخل في نطاق بحثنا هنا هو حق الانتخاب والترشيح لعضوية مجلس الشورى الذي يمثل السلطة التشريعية في دولة قطر[٦١].

وقد نصت المادة (٧٧) من الدستور على أن «يتألف مجلس الشورى من خمسة وأربعين عضواً. يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم. وتنتهي عضوية المعينين في مجلس الشورى باستقالتهم أو إعفائهم».

---

(٥٩) صدر في تاريخ ٢٠٠٣/٨/١٢.

(٦٠) بشأن حق التقاضي تذهب المادة (١٣٥) من الدستور الدائم لدولة قطر إلى أن «التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ويبين القانون إجراءات وأوضاع ممارسة هذا الحق».

(٦١) تنص المادة (٦١) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن «السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور».

وقد بينت هذه المادة توجه الدولة في شأن تحديد دائرة الناخبين حين أكدت أن يكون الانتخاب عن طريق الاقتراع العام. ويذهب الفقهاء إلى أن الانتخاب يكون عاماً عندما لا يحرم المواطن من ممارسة الانتخاب بسبب جهله، أو فقره، كأن يشترط القانون في الناخب شروطاً خاصة تتعلق بالمقدرة المالية مثل أن يكون الناخب مالكاً لقدر من الثروة العقارية أو صاحب دخل معلوم أو دافعاً لضريبة معينة، أو أن يشترط القانون في الناخب أن يكون على قدر من العلم، كالحصول على الشهادة الجامعية، أو الثانوية، أو أن يشترط فيه إلمامه بالقراءة والكتابة(٦٢). ويذهب بعض الفقهاء إلى أن الانتخاب يكون عاماً كذلك عندما لا يشترط القانون فيمن يمارس حق الانتخاب شروطاً تتعلق باللون أو الجنس أو الديانة، وإلا اعتبر الانتخاب مقيداً ومخالفاً لمقتضى الدستور(٦٣).

والفقه مجمع على أنه لا يخل بكون الانتخاب عاماً أن يتطلب المشرّع شرط المواطنة في الناخب، ذلك أن قصر حق ممارسة الانتخاب على المواطنين دون الأجانب بشأن المجالس التشريعية اتجاه يبرره المنطق السليم ومصلحة البلاد، فالوطني يهمه أمر بلاده ويقلقه مصيرها، أما الأجنبي فوجوده فيها عارض، وليس مطالباً بأن يدين لها بالولاء أو الدفاع(٦٤).

أما بشأن المرشح لعضوية مجلس الشورى فقد نص الدستور القطري صراحة في المادة (٨٠) منه على أن تكون جنسيته الأصلية قطرية، والمشرّع الدستوري بذلك قيد ما جاءت به المادة (٤٢) سابقة الذكر في كفالة حق

(٦٢) انظر ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٥٨٨-٥٨٩، وأستاذنا الدكتور عثمان عبدالملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مؤسسة دار الكتاب، الكويت، ٢٠٠٣، ط ٣، ص٤٩٤-٥٠٠، إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٦، ص ١٤٩-١٥٠.

(٦٣) أستاذنا الدكتور عثمان عبدالملك الصالح، المرجع السابق، ٤٩٩- ٥٠٠.

(٦٤) تنص المادة (٥٣) من الدستور الدائم لدولة قطر على أن «الدفاع عن الوطن واجب على كل مواطن».

الترشح للمواطنين كافة دون تفريق بين من هو قطري بصفة أصلية أو مكتسب للجنسية.

نرى مما سبق عرضه من مواد الدستور القطري أن المشرّع الدستوري فرق بين حق الانتخاب وحق الترشح، إذ كفل الأول للمواطنين كافة سواء كانوا قطريين بصفة أصلية، أو ممن اكتسب الجنسية القطرية، أما بشأن حق الترشح لعضوية مجلس الشورى فقد قصره على القطريين بصفة أصلية دون مكتسبي الجنسية. ولكن بماذا أتى قانون الجنسية القطري الجديد في شأن حق الانتحاب والترشح؟، وهل خالف فيها أحكام الدستور؟، وما تأثير بطلان هذا القانون على الحقوق السياسية؟، وهل قانون الجنسية القطري السابق وسع من نطاق دائرتي الانتخاب والترشح؟، هذه التساؤلات نجيب عنها من خلال النظر في مدى تأثير بطلان قانون الجنسية الجديد على تمتع ثلاث فئات ذكرت في قانون الجنسية، بحق الانتخاب والترشح في مجلس الشورى، وهم مكتسب الجنسية القطرية، وفروعه، ومن ردت إليه الجنسية. أما القطريون بصفة أصلية فلم تتأثر حقوقهم السياسية بصدور القانون الجديد، لذا أخرجناهم من دائرة البحث.

أولاً – مكتسب الجنسية القطرية:

بين قانون الجنسية الجديد ثلاث حالات لاكتساب الجنسية القطرية، أولها اكتساب الجنسية عند توافر شروط معينة نصت عليها المادة (٢) من القانون، أهمها أن يكون مقيماً بطريقة مشروعة في دولة قطر لمدة خمس وعشرين سنة متتالية سابقة على تاريخ تقديم طلب الحصول على الجنسية، وأن يكون ملماً باللغة العربية إلماماً كافياً، وأن يكون له وسيلة مشروعة للرزق تكفي لسد حاجته. وثانيها من اكتسب الجنسية بقرار أميري وفقاً للمادة (٦)، التي أجازت لسمو الأمير أن يمنح الجنسية القطرية لمن أدى خدمات جليلة، أو لمن يمتاز بكفاءة خاصة تحتاج إليها الدولة، أو للطلاب النابغين ذوي القدرات العلمية الواعدة، دون أن يشترط فيهم توافر الشروط السابقة المنصوص عليها في المادة (٢) من القانون. وثالثها اكتساب المرأة التي تتزوج من قطري للجنسية

القطرية إذا استمرت العلاقة الزوجية قائمة مدة خمس سنوات من تاريخ إعلانها لوزير الداخلية كتابة عن رغبتها في كسب الجنسية القطرية. وعلاوة على من سبق اعتبر القانون من ولد في قطر من أبوين مجهولين، متجنساً كذلك.

وقد نصت المادة (١٦) من قانون الجنسية الجديد على أنه «لا يكون لمن اكتسب الجنسية القطرية حق الانتخاب أو الترشيح أو التعيين في أي هيئة تشريعية». وبذلك يكون القانون قد وافق ما ذهب إليه الدستور بشأن حق الترشح لعضوية مجلس الشورى الذي قصرته المادة (٨٠) من الدستور على القطريين بصفة أصلية، ومن ثم فجميع الأشخاص المكتسبين للجنسية القطرية وفقاً للحالات السابقة محرومون من ممارسة حق الترشح لعضوية مجلس الشورى. ولكننا نلاحظ أن قانون الجنسية قد خالف الدستور بشأن حق الانتخاب، إذ إن المشرّع الدستوري جعل هذا الحق مطلقاً لجميع المواطنين بغض النظر عما إذا كانوا قطريين بصفة أصلية أو مكتسبة.

ولو ذهبنا إلى بطلان قانون الجنسية القطرية الجديد، وطبقنا من ثم قانون الجنسية القطرية السابق رقم (٢) لسنة ١٩٦١، لوجدنا المادة (٨) منه تمنح من اكتسب الجنسية القطرية حق الانتخاب في مجلس الشورى إذا انقضت عشر سنوات من تاريخ كسبه لها[٦٥]. وإلى هذا تذهب العديد من قوانين الجنسية في الدول المختلفة؛ فهي تشترط مرور فترة زمنية محددة على اكتساب الشخص لجنسية بلدها حتى يتقرر له ممارسة حق الانتخاب، وهي ما يطلق عليها بعض

(٦٥) تنص المادة (٨) من قانون الجنسية القطرية السابق رقم (٢) لسنة ١٩٦١ على أنه «لا يجوز التسوية بين الأجنبي الذي اكتسب الجنسية القطرية وفقاً لأحكام هذا القانون وبين القطري بالنسبة لحق شغل الوظائف العامة أو العمل عموماً قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ كسبه هذه الجنسية. ولا يكون له حق الانتخاب أو الترشيح أو التعيين عضواً في أية هيئة نيابية قبل انقضاء عشر سنوات من ذلك التاريخ.
ويسري هذا الحكم على من سبق لهم التجنس بالجنسية القطرية قبل العمل بهذا القانون. وتسري المدتان المشار إليهما في الفقرة السابقة من وقت نشر هذا القانون».

الفقهاء فترة اختبار[٦٦]، تضمن التأكد من ولاء هذا الشخص وسلوكه بعد منحه الجنسية. فقانون الجنسية المصري رقم (٢٦) لسنة ١٩٧٥ حرم الأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية بالتجنس من حق الانتخاب قبل مضي خمس سنوات من تاريخ اكتسابه للجنسية[٦٧]. واتبع قانون الجنسية الكويتي الاتجاه ذاته وإن كان قد اشترط فترة اختبار أطول بكثير حددها بمرور عشرين سنة على دخول الأجنبي في جنسية الدولة حتى يتمتع بحق الانتخاب[٦٨]. ففي الأمثلة السابقة نجد تشريعات الجنسية تحدد فترة اختبار قبل ممارسة المتجنس لحق الانتخاب بغض النظر عن مقدار هذه الفترة، ولكنها لا تصل إلى أن تحرم مكتسب الجنسية من ممارسة هذا الحق نهائياً كما ذهب إليه قانون الجنسية القطرية الجديد. وعليه نرى أن بطلان هذا القانون سوف يؤدي إلى تمتع مكتسب الجنسية القطرية بحق الانتخاب بعد مرور عشر سنوات من تاريخ كسبه للجنسية القطرية تطبيقاً للقانون السابق.

---

(٦٦) انظر: أستاذنا الدكتور عثمان عبدالملك الصالح، المرجع السابق، ص ٥٠٦، إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص ٥٢٨.

(٦٧) المادة (٩) من قانون الجنسية المصري رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥، التي تنص على أن «لا يكون للأجنبي الذي اكتسب الجنسية المصرية طبقاً للمواد (٣)، (٤)، (٦)، (٧) حق التمتع بمباشرة الحقوق السياسية قبل خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه في أية هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات من التاريخ المذكور، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية الإعفاء من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معاً. ويجوز بقرار من وزير الداخلية أن يعفى من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معاً من انضم إلى القوات المصرية المحاربة وحارب في صفوفها. ويعفى من هذين القيدين أفراد الطوائف الدينية فيما يتعلق بمباشرة حقوقهم في انتخابات المجالس المحلية التي يتبعونها وعضويتهم بها».

(٦٨) المادة (٦) من قانون الجنسية الكويتي الصادر بالمرسوم رقم (١٥) لسنة ١٩٥٩.

ثانياً – فروع مكتسب الجنسية القطرية:

نقصد بفروع مكتسب الجنسية في هذا العنوان ذريته الذين ولدوا بعد اكتسابه للجنسية القطرية، أما أولاده القصر أو أولاده الذين بلغوا سن الرشد عند اكتسابه الجنسية فيسري عليهم ما سبق أن بيناه في البند (١) أعلاه. ويذهب بعض ممن كتبوا في النظرية العامة للجنسية(٦٩)، إلى أن أولاد المتجنس الذين ولدوا بعد اكتساب أبيهم للجنسية هم مواطنون بصفة أصلية؛ ذلك أنهم عند ولادتهم لم يعرفوا أية جنسية أخرى غير الجنسية التي اكتسبها أبوهم. فهم لم يقوموا بالإجراءات التي يتطلبها القانون لاكتساب الجنسية ومنها التنازل عن الجنسية السابقة، كما لا يمكنهم أن يتمتعوا بجنسية أبيهم السابقة لأنه من المفروض أن يكون الأب قد فقدها باكتسابه الجنسية الجديدة، والذي ولد أولاده تحت ظلها، وبناء عليه يرى أساتذة القانون الدولي الخاص(٧٠)، أن جنسية الأولاد تعتبر جنسية أصلية؛ لأنها الجنسية الأولى التي اكتسبوها لحظة ولادتهم، بغض النظر عن صفة جنسية الأب سواء أكانت جنسية أصلية أم مكتسبة.

ومن الفائدة أن نبين رأي الدكتور عثمان خليل عثمان الذي كان مستشاراً للمجلس التأسيسي الكويتي المنوط به وضع مسودة الدستور الكويتي في بداية الستينيات من القرن الماضي، إذ بين عند التطرق لشرط الجنسية بصفة أصلية، أن «يكون حق الترشيح والانتخاب مقصوراً على الكويتي بصفة أصلية، أما

---

(٦٩) انظر: أحمد ضاعن السمدان، الجنسية الكويتية الأصلية، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، السنة العشرون، ص ٢٢– ٢٣، هشام صادق، الجنسية والمواطن ومركز الأجانب، دار المعارف، القاهرة، م ١، ص ٣٧٢، شمس الدين الوكيل، الموجز في الجنسية ومركز الأجانب، دار المعارف، القاهرة، ص ١٤٠، محمد كمال فهمي، أصول القانون الدولي الخاص، ص ١٦٩، فؤاد رياض، الوسيط في الجنسية ومركز الأجانب، ص ١٦٤، رشيد العنزي، الجنسية الكويتية، الكويت، ط ٥، ٢٠٠٥، ص ٢١٣.

(٧٠) انظر: أحمد ضاعن السمدان، المرجع السابق، ص ٢٢– ٢٣، هشام صادق، المرجع السابق، ص ٣٧٢، شمس الدين الوكيل، المرجع السابق، ص ١٤٠، محمد كمال فهمي، المرجع السابق، ص ١٦٩، فؤاد رياض، المرجع السابق، ص ١٦٤.

المتجنس فهو محروم من هذا الحق، فلا يجوز له أن ينتخب إنما يجوز لأولاده المولودين بعد التجنس أن ينتخبوا لأنهم يصبحون كويتيين بالولادة؛ أي بصفة أصلية»[٧١]. وهذا ما أكدته المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، إذ بينت في موضع شرحها للمادة (٨٢) من الدستور أن «شروط الجنسية الأصلية متميزة عن أحوال كسب الجنسية بطريق التجنس، وبهذا الحكم الدستوري يبطل العمل بأي نص تشريعي قائم يسمح للمتجنس بممارسة حق الترشيح لعضوية مجلس الأمة أياً كانت المدة التي مضت أو التي تمضي على تجنسه. ومن ثم يكون الترشيح حقاً لأبناء المتجنس إذا ما أدخلهم قانون الجنسية ضمن حالات الجنسية بصفة أصلية، وهو الحكم الصحيح المعمول به في الدول المختلفة». ويعلق الدكتور أحمد ضاعن السمدان على الفقرة الأخيرة من نص المذكرة التفسيرية بأنها و «بصدد إدخال أبناء المتجنس ضمن حالات الجنسية الأصلية قد حكمت بأنه (الحكم الصحيح والمعمول به في الدول المختلفة) وهذا التوجه يتطابق مع وجهة النظر الفقهية ومع الأحكام التشريعية في جميع دول العالم التي تعتمد ضابط حق الدم على منح جنسيتها الأصلية»[٧٢].

ومما سبق عرضه يتضح رأي فقهاء القانون الدولي الخاص في اعتبار من يولد من أبناء المتجنس بعد اكتساب أبيه للجنسية مواطناً بصفة أصلية. غير أن قانون الجنسية القطري الجديد قد خالف هذا المفهوم حين قرر أنه «يعتبر قطرياً بالتجنس من ولد في قطر أو الخارج لأب قطري بالتجنس»[٧٣]. وهو بهذا لم يحكم على حرمان أبناء المتجنس من التمتع بحقي الترشح والانتخاب فقط، بل قرر ذلك على جميع ذريته مهما بعدت طبقاتهم أو طالت، إذ يعتبر ابن المتجنس متجنساً، وهذا الأخير باعتباره متجنساً وفقاً للقانون سوف يضفي على أبنائه صفة التجنس كذلك، وهكذا جيلاً بعد جيل إلى ما لا نهاية.

---

(٧١) انظر محاضر اجتماعات لجنة الدستور والمجلس التأسيسي، ملحق مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة الثالثة والعشرون، سبتمبر ١٩٩٩، ص ١٥٨.

(٧٢) أحمد ضاعن السمدان، المرجع السابق، ص ٤٠-٤١.

(٧٣) المادة (٢) من القانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الجنسية القطرية.

وعليه نرى أن بطلان قانون الجنسية الجديد سوف يؤدي إلى تمتع ذرية مكتسب الجنسية بحقي الترشح والانتخاب، ذلك أن قانون الجنسية السابق الذي يجب أن يطبق حال بطلان القانون الجديد ينص في المادة (٢) منه على أنه «يكون قطرياً كل من ولد في قطر أو الخارج لأب قطري»، فهذا القانون أخذ بما عليه إجماع فقهاء القانون الدولي الخاص، والنظرية العامة للجنسية.

ثالثاً – القطريون الذين ردت إليهم جنسيتهم القطرية:

نصت المادة (٧) من قانون الجنسية الجديد على جواز رد الجنسية القطرية لمن يثبت أنه من أصول قطرية، ترك قطر سعياً وراء الرزق في بلد مجاور واكتسب جنسية هذا البلد(٧٤). وبينت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون أن الحكمة من ذلك هي التيسير على ذوي الأصول القطرية في العودة إلى وطنهم. ويرى الفقه(٧٥) أن تشريعات الجنسية عادة ما تنص على مثل هذه المادة فتحاً للباب أمام مواطنيها الذين خرجوا من جنسيتها للعودة إلى دولهم مرة أخرى. ونظراً لكونهم كانوا مواطنين سابقين ومن السهل أن يندمجوا في الجماعة الوطنية التي كانوا منها، فالتشريعات تخفف من الشروط التي تتطلبها فيهم حتى يعودوا إلى جنسيتهم السابقة، لذلك من المنطق السليم عدم معاملتهم بنفس معاملة الأجنبي المتجنس الذي يفترض فيه أنه غريب تماماً عن الجماعة الوطنية، ويحتاج الأمر إلى إخضاعه إلى جملة من الشروط المشددة التي تضمن اندماجه في المجتمع الوطني(٧٦).

وقد تطلب قانون الجنسية القطرية الجديد إثباتاً لجدية هؤلاء في استرداد جنسيتهم القطرية ثلاثة شروط، هي: التوطن في دولة قطر لمدة ثلاث سنوات متصلة على الأقل، وأن تكون لهم وسيلة مشروعة للرزق، وأن يكونوا محمودي

---

(٧٤) في تبرير سبب ترك قطر انظر المادة (٧) من قانون الجنسية رقم (٢) لسنة ١٩٦١.

(٧٥) عكاشة محمد عبدالعال، الوسيط في أحكام الجنسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٦٠٦.

(٧٦) عكاشة محمد عبدالعال، المرجع السابق، ص ٦٠٦.

السيرة حسني السلوك[٧٧]. وقد وضع قانون الجنسية الجديد أحكاماً خاصة بشأن الحقوق السياسية للقطريين الذين ردت إليهم جنسيتهم القطرية، فقد بين أنه لا يكون لهم حق الترشيح أو التعيين في أية هيئة تشريعية قبل انقضاء عشر سنوات على الأقل من تاريخ رد الجنسية إليهم[٧٨]. ويفهم من هذا النص أن من ردت إليه الجنسية القطرية وفقاً لأحكام المادة (٧) من القانون يتمتع بحق الانتخاب مباشرة من تاريخ رد الجنسية إليه، غير أنه لا يمكنه ترشيح نفسه لمجلس الشورى إلا بعد انقضاء عشر سنوات من تاريخ رد الجنسية إليه.

ويترتب على بطلان قانون الجنسية القطرية الجديد تمتع هؤلاء بحقي الانتخاب والترشح مباشرة بمجرد رد الجنسية القطرية إليهم وذلك لعدم اشتراط قانون الجنسية السابق انقضاء أية فترة زمنية قبل تمتع هؤلاء بحق الترشح، كما هو شأن القانون الجديد.

خاتمة:

رأينا أن الصفة الدستورية التي منحها الدستور القطري لأحكام الجنسية القطرية قد لحقت بقانون الجنسية رقم (٢) لسنة ١٩٦١ نظراً لكونه كان صحيحاً ونافذاً وقت بدء العمل بالدستور، ولم يلغ بل أبقى الدستور العمل به استناداً للمادة (١٤٣) منه، التي تنص على أن: «يبقى صحيحاً ونافذاً ما قررته القوانين واللوائح الصادرة قبل العمل بهذا الدستور ما لم يجر تعديلها وفقاً لأحكامه..». لذا فإن قيام المشرّع العادي، بعد ستة أشهر من العمل بالدستور القطري، بإصدار قانون جديد للجنسية يحمل رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥، وإلغاء قانون لحقت بأحكامه الصفة الدستورية، فيه مخالفة للدستور وذلك لصدور القانون الجديد قبل انتهاء الفترة الزمنية التي حظر فيها المشرّع الدستوري المساس بأحكام القانون القديم، وهي عشر سنوات من تاريخ بدء العمل بالدستور

(٧٧) المادة (٧) من القانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الجنسية القطرية.

(٧٨) المادة (١٥) من القانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الجنسية القطرية.

ولما كان قانون الجنسية الجديد قد أتى بأحكام جديدة ضيق بها من نطاق تمتع فئات محددة من المواطنين بالحقوق السياسية، فقد رأينا أن بطلانه يؤثر إيجاباً على تمتعهم بهذه الحقوق، إذ يسري عليهم ما قرره القانون السابق في هذا الصدد. فبشأن مكتسب الجنسية وجدنا المادة (٨) من القانون السابق تمنحه حق الانتخاب في مجلس الشورى إذا انقضت عشر سنوات من تاريخ كسبه لها، في حين يحرم مكتسب الجنسية من ممارسة هذا الحق نهائياً في قانون الجنسية القطري الجديد. أما بشأن فروع مكتسب الجنسية، وقصدنا بهم ذريته الذين ولدوا بعد اكتسابه للجنسية القطرية، فإن القانون السابق أخذ بما عليه إجماع فقهاء القانون الدولي الخاص، والنظرية العامة للجنسية في اعتبارهم مواطنين بصفة أصلية فيكون لهم من ثم حقا الانتخاب والترشح لعضوية مجلس الشورى، وهو يخالف ما جاء به القانون الجديد الذي يعتبرهم قطريين بالتجنس كذلك يحرمهم من ممارسة حقي الترشح والانتخاب. وأخيراً رأينا تأثير بطلان قانون الجنسية الجديد كذلك على تمتع من ردت إليه الجنسية بحق الترشح، إذ له وفقاً للقانون السابق وبمجرد رد الجنسية القطرية إليه الترشح لعضوية مجلس الشورى وهو ما يخالف القانون الجديد الذي اشترط مرور عشر سنوات من تاريخ رد الجنسية إليه.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

The Constitutional Nature of The Legislation's Provisions of Qatari Nationality and Its Effects on the New issued Law of Nationality.

Dr. Hassan A. Al Sayed

University of Kuwait

Academic Publication Council

ISSN: 1029 - 6069

No. 3, Vol. 32

Ramadan 1429 - Sept. 2008