

OPEN ACCESS

Submitted: 4 June 2017
Accepted: 23 August 2017

مقالة بحثية

العوامل المؤثرة في فاعلية مجالس الشورى القطرية في ضوء التشريعات المنظمة لها

حسن عبد الرحيم السيد

أستاذ القانون العام المشارك، كلية القانون، جامعة قطر

halsayed@qu.edu.qa

ملخص

عرفت دولة قطر - في تاريخها الحديث - أربعة مجالس للشورى، أنشئ أولها بموجب القانون رقم 6 لسنة 1964، أما المجلس الثاني؛ فقد نص عليه النظام الأساسي المؤقت للعام 1970، ثم المجلس الثالث، الذي أنشئ بموجب النظام الأساسي المؤقت المعدل عام 1972، وأخيراً نص الدستور الدائم لدولة قطر 2004 على إنشاء مجلس يمثل السلطة التشريعية يسمى مجلس الشورى. في هذه الدراسة نبرز العوامل التي تؤثر في فاعلية مجالس الشورى القطرية وفقاً للتشريعات التي نظمت أحكامها منذ إنشاء أولها قبيل منتصف الستينات من القرن الماضي وحتى صدور الدستور الدائم. ونعني بالفاعلية هنا إمكانية مجلس الشورى في إحداث أثر في واقع الحياة السياسية في دولة قطر. أربعة عوامل نرى تأثيرها على فاعلية المجلس هي: آلية تشكيل المجلس واختيار رئيسه، واختصاصات المجلس، والقرارات التي تصدر عنه، ومدة العضوية فيه. فالمجلس إن كان معيذاً من قبل الحاكم ارتبط به أديباً، وتوافق رأيه مع رأي الحكومة، أما إن كان منتخباً من قبل الشعب استمد قوته منه وأصبح حراً في مواجهة الحكومة؛ وهو يمارس الرقابة تجاهها. اختصاصات المجلس من جانب آخر؛ قد تكون عاملاً مؤثراً في فاعلية المجلس، فإن كانت متواضعة ومحدودة فقد تأثيره في القرار السياسي، وإن مُنح اختصاصات أساسية في التشريع والرقابة السياسية والمالية أصبح مؤثراً ومانعاً لانحراف السلطة التنفيذية. اختصاصات المجلس ترتبط بطبيعة القرارات التي تصدر عنه، فإن كانت توصيات غير ملزمة فقدت الاختصاصات قيمتها، أما إن كانت نهائية برز تأثيرها في الواقع العملي، وأخيراً فإن بقاء العضو في المجلس لمدة طويلة قد يؤثر على عطائه ويضعف أداءه، ويفقده الحماس والحيوية. في هذه الدراسة نبحت في العوامل الأربعة السابقة التي تؤثر على فاعلية المجلس، وفقاً للتشريعات المتعاقبة، التي نظمت أحكامه، وذلك في أربعة مباحث.

الكلمات المفتاحية: مجلس الشورى، فاعلية، انتخابات، التعيين، الدستور، النظام الأساسي

للاقتباس: السيد ح، «العوامل المؤثرة في فاعلية مجالس الشورى القطرية في ضوء التشريعات المنظمة لها»، المجلة الدولية للقانون، المجلد 2018، العدد المنتظم 3

<https://doi.org/10.29117/irl.2018.0027>

© 2019، السيد، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية بواسطة الوصول الحر ووفقاً لشروط Creative Commons Attribution license CC BY 4.0. هذه الرخصة تتيح حرية إعادة التوزيع، التعديل، التغيير، والاشتقاق من العمل، سواء أكان لأغراض تجارية أو غير تجارية، طالما ينسب العمل الأصلي للمؤلفين.

Research Article

Factors Influencing the Effectiveness of Qatari Shura's Councils within the Relevant Governing Legislation

Hassan Abdulrahim Y B Al-Sayed

Professor in Public Law, College of Law, Qatar University
halsayed@qu.edu.qa

Abstract

In its recent history, the State of Qatar has known four advisory councils (Shura councils), the first council was established under law number (6) for the year 1964, the second council was stipulated by the provisional statute in 1970, the third council was established under the amended provisional statute in 1972, and finally, the permanent constitution of the State of Qatar (2004) stipulated the establishment of a council representing the legislative authority called Shura Council.

In this study, we highlight the factors that influence the effectiveness of the Qatari Shura councils in accordance with the legislation that regulated their provisions since the establishment of the first one before the mid-sixties of the last century until the promulgation of the permanent constitution.

Effectiveness in this context refers to the Advisory Council's impact on the reality of political life in the State of Qatar. There are four factors that we see impact the effectiveness of the council: the mechanism its composition and the selection of its president, the terms of its reference, the decisions issued by it, and the duration of membership in it.

If the council was appointed by the governor, it shares the same opinions and stance as the government, however if it was elected by the people, it derives its strength from them, and conducts political control and supervision over the government. Moreover, the terms of reference of the council may be an important factor in its effectiveness. If these terms were modest and limited, the council loses its impact on the political decision, but if they were fundamental in legislation and political and financial control, the council becomes influential and prevents the deviation of the executive power. The terms of reference of the council are related to the nature of its resolutions, if its recommendations were non-binding, these terms lose their value, but if they were final, it manifests itself in practical reality. Finally, a prolonged membership in the council may weaken the member's performance, enthusiasm, and active participation. The study examines the four aforementioned factors that influence the effectiveness of the council in accordance with successive legislation regulating its provisions in four investigations.

Keywords: Advisory Council; Shura Council; Effectiveness; Elections; Appointment; Constitution; Qatari constitution; Parliament; Legislation

للاقتباس: السيد ح، «العوامل المؤثرة في فاعلية مجالس الشورى القطرية في ضوء التشريعات المنظمة لها»، المجلة الدولية للقانون، المجلد 2018، العدد المنتظم 3

<https://doi.org/10.29117/irl.2018.0027>

© 2019، السيد، الجهة المرخص لها: دار نشر جامعة قطر. تم نشر هذه المقالة البحثية بواسطة الوصول الحر ووفقاً لشروط Creative Commons Attribution license CC BY 4.0. هذه الرخصة تتيح حرية إعادة التوزيع، التعديل، التغيير، والاشتقاق من العمل، سواء أكان لأغراض تجارية أو غير تجارية، طالما ينسب العمل الأصلي للمؤلفين.

مقدمة

لم تعرف دولة قطر قبل الستينيات من القرن الماضي مجلساً رسمياً للشورى¹، فالإشارة الرسمية الأولى لإنشاء مجلس استشاري وردت في بيان حاكم قطر آنذاك؛ الشيخ أحمد بن علي آل ثاني - رحمه الله -، في عام 1963²، والمسمى "بيان إيضاحي لمنهاج العمل الشامل لتقدم البلاد"، الذي أذيع على الشعب القطري في 28 إبريل 1963³. وقد جاء في هذا البيان ما نصه أن "في طبيعة الأعمال الإصلاحية التي ندرس عناصرها من جميع الوجوه، ليتم إخراجها إلى حيز الوجود في القريب بالصورة التي تلائم طبيعة أحوالنا وتتسق مع ظروفنا، إنشاء مجلس استشاري أعلى، يمثل أهل الرأي في البلاد، ويختص بمناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة في أية ناحية من النواحي السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية، وتقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين، واتخاذ التدابير الكفيلة بالمعاونة على نهوض البلاد، وبحث عرائض، وشكاوى، المواطنين، وإبداء المشورة في مشروعات القوانين قبل إصدارها"⁴.

هذا البيان الإيضاحي الصادر من حاكم قطر، الذي أذيع على الشعب - جاء على إثر مظاهرات ومطالبات تضمّنتها عريضةٌ تقدّم بها مجموعة من القطريين؛ من التجار والعمال والطلاب، يبلغ عددهم 107 أشخاص في مارس عام 1963 مطالبين فيها بالإصلاح⁵.

تبع البيان ما دوّنه المقيم السياسي البريطاني بشأن اجتماعه في فبراير عام 1964 مع حاكم البلاد ونائبه بقصر الريان؛ إذ "تم تناول الشأن المحلي، فأعطى الحاكم نبذة عن مشروع إنشاء المجلس الاستشاري، وفكرة وجود مجلس للشيوخ، يتألف من أعضاء من الأسرة الحاكمة، ومجلس آخر يتشكل من أعضاء من خارج الأسرة الحاكمة، وأن الدكتور حسن كامل؛ المستشار القانوني للحكومة آنذاك؛ سوف يعدّ قريباً مسودة إنشاء مجلس الشيوخ"⁶.

وفي مايو 1964 صدر القانون رقم 6 لسنة 1964 بإنشاء مجلس الشورى القطري⁷، ليؤلف مجلساً استشارياً يتكون من الحاكم رئيساً، ونائب الحاكم، نائباً للرئيس، و15 عضواً يتم اختيارهم من الأسرة الحاكمة. وبين القانون اختصاصات

1 هناك مجلس أنشئ بموجب المرسوم الصادر في 16 جمادى الأولى 1380 الموافق 5 نوفمبر 1960 تحت مسمى مجلس استشاري لشؤون المالية العامة، يختص بالنظر في الشؤون المالية وعائدات النفط وتقدير الموازنة العامة. ألغي المجلس بصور قانون إنشاء مجلس الشورى رقم 6 لسنة 1964.

2 ورد مقترح إنشاء مجلس استشاري للنظر في المصالح العامة والموضوعات التي ترفع من الحاكم وإليه ابتداءً، في رسالة مستشار حكومة قطر (G. M. Hancock) المرسله إلى حاكم قطر الشيخ علي بن عبد الله آل ثاني، بتاريخ 16 ذي الحجة 1978 الموافق 11 يونيو 1960. انظر: Penelope Tuson. *Records of Qatar (Primary Documents)*. Volume 7. Archive Editions, 1991. p. 591.

وانظر أيضاً: موزة الجابر، *التطور الاقتصادي والاجتماعي في قطر*، الطبعة الأولى، (مركز الوثائق والدراسات الإنسانية، الدوحة، 2002، ص 470).
3 نشر في الجريدة الرسمية في العدد 3 لسنة 1963.

4 انظر وزارة العدل، إدارة الشؤون القانونية، *مجموعة قوانين قطر (1961 - 1985)*، المجلد السادس، ص 3261. انظر: علي خليفة الكواري، *العين بصيرة... مثلث التجاهل: النفط والتنمية والديمقراطية*، الطبعة الأولى، (منتدى المعارف، بيروت، 2011، ص 159 وما بعدها). وانظر أيضاً:

Anita L. P. Burdett. *Records of Qatar (1961 - 1965)*. 1963. Archive Editions. 1997. p. 55-56.

5 انظر: علي خليفة الكواري، المرجع السابق، ص 159 وما بعدها. وانظر أيضاً: Anita L. P. Burdett، المرجع السابق، ص 55-56. موزة الجابر، المرجع السابق، ص 464-467.

6 عقد الاجتماع في تاريخ 27 فبراير 1964، انظر: Anita L. P. Burdett، المرجع السابق، المجلد 1964، ص 13.

7 صدر في 1964/5/6، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد 3 لسنة 1964.

المجلس، التي من أبرزها مناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، التي تعرضها الحكومة على المجلس للبحث، وتقديم توصيات بشأن إصدار القوانين، كما صدر مرسومٌ في الوقت ذاته بتحديد أعضاء المجلس الخمسة عشر من الأسرة الحاكمة¹. ولم يعقد المجلس منذ نشأته في مايو 1964 إلا اجتماعات قليلة، ومع نهاية العام نفسه توقف المجلس عن الاجتماع، دون صدور قرار بإلغائه، أو حله، كما لم يتم التوصل إلى أي محضر للجلسات التي عقدت².

وفي عام 1970 أصدر الحاكم أول دستور للبلاد سمي "النظام الأساسي المؤقت للدولة"³، وذلك قبل استقلال قطر. وقد أعد النظام الأساسي المؤقت؛ ليتناسب مع توجه الدولة نحو إنشاء دولة اتحادية تضم إمارات الخليج، التي سوف تنال استقلالها عن بريطانيا⁴. وقد أكد هذا النظام على إنشاء مجلس يعين برأيه الحاكم ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، يسمى (مجلس الشورى)، ويبين اختصاصاته، ونص على أن يتألف المجلس من أعضاء منتخبين، وأعضاء بحكم منصبهم وهم الوزراء، وأجاز للحاكم أيضاً أن يعين بعض الأعضاء الآخرين⁵. كما صدر قانون تنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى⁶، إلا أن الأمر توقف عند هذا الحد، فلم تعمل الأحكام الخاصة بالمجلس الواردة في النظام الأساسي، ولم تجر الانتخابات.

وبعد تولي الشيخ خليفة مقاليد الحكم في البلاد في فبراير 1972⁷، أجرى تعديلات جوهرية على النظام الأساسي المؤقت، وذلك لعدة أسباب: أولها: عدول الدولة عن الانضمام إلى اتحاد الإمارات العربية، وثانيها: وحدة الجهاز التنفيذي بعد أن كان ثنائياً بين الحاكم ونائبه، وثالثها: استقلال قطر⁸، فأطلق عليه النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972⁹. تبنى النظام الأساسي الجديد إنشاء مجلس الشورى بذات الاختصاصات التي وردت في النظام الأساسي المؤقت 1970، إلا أنه أجل الأخذ بأسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء المجلس الذي نص عليه هذا الأخير، وذلك لفترة وجيزة قدرت بسنة يتم بعدها إنشاء مجلس بالاقتراع العام السري المباشر¹⁰. وقد تم تعيين عشرين عضواً أغلبهم من التجار والوجهاء في الدولة، وبخلاف مجلس 1964

1 مرسوم رقم 5 لسنة 1964، نشر في الجريدة الرسمية في العدد 4 لسنة 1964. والأعضاء الخمسة عشر هم: محمد بن جبر آل ثاني، ومحمد بن عبد الرحمن آل عبد الرحمن آل ثاني، وغانم بن عبد الرحمن آل عبد الرحمن آل ثاني، فيصل بن ثاني آل ثاني، وأحمد بن محمد آل ثاني، وجاسم بن أحمد بن علي بن جاسم آل ثاني، وسيف بن أحمد آل ثاني، وأحمد بن عبد الله آل ثاني، وأحمد بن قاسم آل ثاني، وجاسم بن فهد آل ثاني، وجاسم بن علي آل ثاني، وخالد بن حسن آل ثاني، وجاسم بن محمد آل ثاني، وناصر بن خالد آل ثاني، وأحمد بن عبدالعزيز آل أحمد آل ثاني.

2 تنص الفقرة الثانية من المادة 20 من قانون رقم 6 لسنة 1964، على إنشاء مجلس الشورى على أن «يقوم السكرتير بتدوين محاضر الجلسات، ويوقعها من نائب الرئيس».

3 صدر في 2 إبريل 1970، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الرابع لسنة 1970.

4 تولدت فكرة إنشاء دولة اتحادية تضم كلاً من قطر والبحرين وأبو ظبي ودبي والشارقة ورأس الخيمة وعجمان وأم القيوين والفجيرة بعد إعلان بريطانيا على لسان رئيس وزرائها العمالي هارولد ويلسون (1964-1970) Harold Wilson في يناير 1968 عزمها على إنهاء وجودها في شرق قناة السويس وسوف تسحب قواتها من الخليج مع انتهاء عام 1971. انظر: أحمد زكريا الشلق ومصطفى عقيل الخطيب، قطر واتحاد الإمارات العربية التسع، الطبعة الأولى (الدوحة، 1991، ص 12)، وانظر أيضاً: حسن السيد، المدخل لدراسة القانون الدستوري، الطبعة الأولى، (كلية القانون بجامعة قطر، الدوحة، 2016، ص 130).

5 المادة 44 من النظام الأساسي المؤقت 1970.

6 قانون رقم 9 لسنة 1970، صدر في 1 مايو 1970، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الخامس لسنة 1970.

7 تسلّم الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني مقاليد الحكم في الدولة في تاريخ 22 فبراير 1972، إثر انقلاب سلمي على الحاكم الشيخ أحمد بن علي آل ثاني، سمي بالحركة التصحيحية، حيث أعلن راديو قطر أن الشيخ خليفة قد تسلّم مقاليد الحكم بصورة سلمية، وأنه حظي بالتأييد التام من قبل الأسرة الحاكمة والقوات المسلحة والشعب.

8 تم إعلان استقلال قطر في 3 سبتمبر 1971.

9 نشر في الجريدة الرسمية في العدد الخامس لسنة 1972.

10 المادة 46 من النظام الأساسي المؤقت 1970.

لم يُضم للمجلس أي شخص من الأسرة الحاكمة. وتم إصدار المرسوم الأميري بدعوة المجلس للانعقاد¹. ولم ينشأ المجلس المنتخب بعد انتهاء السنة المقررة للمجلس المعين، وتم التمديد لهذا الأخير مرات عديدة، فاستمر في العمل إلى يومنا الحاضر.

وفي عام 1998 أشار أمير دولة قطر آنذاك؛ الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني - حفظه الله - في افتتاح الدور العادي لمجلس الشورى إلى أنه أن الأوان لوضع دستور دائم للبلاد يحل محل النظام الأساسي المؤقت المعدل، وصرح بأن من أبرز بنود هذا الدستور، هو تشكيل برلمان منتخب عن طريق الاقتراع الشعبي المباشر؛ ليتوج تكريس المشاركة الشعبية كأساس للحكم². وتم تشكيل لجنة تتألف من 32 عضواً أغلبهم من رجال السلطة التنفيذية؛ لوضع مشروع الدستور في ثلاثة أعوام³، وفي عام 2003 تم الاستفتاء على مشروع الدستور⁴، الذي أسفر عن موافقة الأغلبية العظمى؛ ممن له حق الاستفتاء؛ عليه⁵؛ وفي عام 2004 صدر الدستور ليحل حيز النفاذ في عام 2005⁶. ومع نفاذ الدستور تطلع المواطنون نحو مجلس الشورى المنتخب الذي نصت المادة 77 من الدستور الدائم على إنشائه، وأن يتم تشكيله من 45 عضواً يتم اختيار 30 منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر. غير أن المجلس المعين الذي أنشئ في عام 1972 في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل استمر في عمله، وتم التمديد له مراراً لعدم إجراء الانتخابات، وذلك استناداً إلى ما جاء في المادة 150 من الدستور الدائم التي تنص على أن "تبقى سارية الأحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي - أي المعين - إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد".

من خلال العرض السابق نلاحظ وجود أربعة مجالس للشورى في تاريخ دولة قطر هي:

- مجلس شورى 1964.

- مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت 1970.

- مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972.

- مجلس الشورى وفقاً للدستور الدائم 2004.

لم ينل مجلس الشورى القطري حظه من الدراسة المعمقة إلا لدى عدد محدود من الباحثين؛ لعل أبرزهم هو الأستاذ الدكتور يوسف عبيدان، لا سيما في كتابه المؤسسات السياسية في دولة قطر، 1979، وبحثه تطور تجربة الشورى في قطر خلال عشرين عاماً (1972 - 1992)⁷. هذه الدراسات المحدودة تناولت بعض الجوانب التشريعية العامة والأبعاد السياسية لمجلس الشورى، وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972، لكونه المجلس الذي تم تفعيل أحكامه التشريعية المنظمة له في الواقع العملي، واستمر في عمله لفترة طويلة من الزمان. مجلس شورى 1964، ومجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت 1970

1 مرسوم رقم 81 لسنة 1972 بدعوة مجلس الشورى للانعقاد.

2 خطاب سمو الأمير في افتتاح الدور العادي السابع والعشرين لمجلس الشورى بتاريخ 16 نوفمبر 1998، انظر: حسن السيد، مجموعة الوثائق الدستورية لدولة قطر، الطبعة الأولى، (دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 15).

3 شكلت اللجنة بموجب القرار الأميري رقم 11 لسنة 1999، صدر في 12 يوليو 1999، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الثامن لسنة 1999.

4 تمت دعوة المواطنين للاستفتاء بموجب المرسوم رقم 38 لسنة 2003، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد السابع لسنة 2003.

5 بيان وزير الدولة للشؤون الداخلية، رئيس اللجنة العامة للاستفتاء، بشأن نتيجة الاستفتاء على مشروع الدستور بتاريخ 29 إبريل 2003، انظر: حسن السيد، المرجع السابق، ص 59.

6 نشر في الجريدة الرسمية في العدد السادس لسنة 2005.

7 انظر: يوسف عبيدان، تطور تجربة الشورى في قطر خلال عشرين عاماً (1972 - 1992)، (مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1992)، وانظر كذلك: يوسف عبيدان، المؤسسات السياسية في دولة قطر، (منشورات وزارة الإعلام، 1979).

كانا في الغالب بعيدين عن نطاق اهتمام الباحثين، ولا يشار إليهما إلا إشارات سطحية محدودة. في المسار ذاته لم يحظ مجلس الشورى وفقاً للدستور الدائم 2004 أيضاً بدراسات معمقة حتى الآن.

في دراستنا هذه ستكون جميع التشريعات التي نظمت أحكام مجالس الشورى القطرية - منذ إنشاء أولها قبيل منتصف الستينيات من القرن الماضي، وحتى صدور الدستور الدائم - مادة لها. نبرز في هذه الدراسة العوامل التي تؤثر في فاعلية مجلس الشورى القطري. والفاعلية يقصد بها القدرة على إحداث الأثر في الواقع، أو مقدرة الشيء على التأثير¹. ونحن نعني بها هنا إمكانية مجلس الشورى في إحداث أثر في واقع الحياة السياسية في دولة قطر.

أربعة عوامل نرى تأثيرها على فاعلية المجلس هي: آلية تشكيل المجلس واختيار رئيسه، واختصاصات المجلس، وطبيعة القرارات التي تصدر عنه، ومدة العضوية فيه. فالمجلس إن كان معيّنًا من قبل الحاكم ارتبط به أديبًا، وتوافق رأيه مع رأي الحكومة، أما إن كان منتخبًا من قبل الشعب استمد قوته منه، وأصبح حرًا في مواجهة الحكومة، وهو يمارس الرقابة تجاهها. اختصاصات المجلس من جانب آخر؛ قد تكون عاملاً مؤثرًا في فاعلية المجلس، فإن كانت متواضعة ومحدودة فقد تأثيره في القرار السياسي، وإن مُنح اختصاصات أساسية في التشريع والرقابة السياسية والمالية أصبح مؤثرًا، ومانعًا لانحراف السلطة التنفيذية. اختصاصات المجلس ترتبط بطبيعة القرارات التي تصدر عنه، فإن كانت توصيات غير ملزمة فقدت الاختصاصات قيمتها، أما إن كانت نهائية برز تأثيرها في الواقع العملي، وأخيرًا؛ فإن بقاء العضوية في المجلس لمدة طويلة قد يؤثر على عطائه، ويضعف أداءه ويفقده الحماس والحيوية.

في هذه الدراسة سنتبع المنهج التحليلي والنقدي، من خلال قراءة النصوص التشريعية المرتبطة بالعوامل الأربعة محل الدراسة، مسترشدين قدر الإمكان بالوقائع التاريخية والعملية المحيطة بهذا المجلس؛ وفقًا لتشريعاته المتعاقبة. إن دراسة جميع التشريعات التي نظمت أحكام مجلس الشورى ستتيح لنا الفرصة أيضًا للمقارنة بينها.

نقسم هذه الدراسة إلى أربعة مباحث؛ نتناول في الأول منها آلية تشكيل المجلس واختيار رئيسه، ثم نتناول أهم الاختصاصات التي قررت لمجالس الشورى في مبحث ثانٍ، وفي المبحث الثالث؛ نتطرق إلى طبيعة قرارات المجلس، وأخيرًا وفي المبحث الرابع ننظر في مدة العضوية بالمجلس.

المبحث الأول: آلية تشكيل مجلس الشورى القطري واختيار رئيسه

في هذا المبحث نتناول الآلية التي قررها المشرع لتشكيل مجالس الشورى القطرية، وكيفية اختيار رؤسائها، في مطلبين متتابعين.

المطلب الأول: آلية تشكيل مجلس الشورى

للآلية التي يتم بها تشكيل المجلس تأثير على فاعليته؛ فالعضو المنتخب يستمد قوته من أفراد الشعب، ويسعى إلى تحقيق برنامج الانتخابي الذي تعهد به أمامهم، ويكون أكثر حرية في مواجهة السلطة التنفيذية، كما أن دورية الانتخابات تؤدي إلى إرجاع أمر تشكيل المجلس إلى الشعب في كل مرة، فيصبح المجلس معبرًا عن إرادة الشعب ويواكب تطور المجتمع. كما تتيح دورية الانتخابات للشعب ممارسة رقابته على المجلس فيعيد انتخاب من أحسن، ويستبعد من ضعف.

1 إبراهيم أنيس وآخرون، المعجم الوسيط، الطبعة الأولى، (إحياء التراث العربي، بيروت، المجلد الثاني، ص 695).

أدأؤه، أو انحراف عن المصلحة العامة. والانتخابات من جانب آخر؛ أداة لبث دماء جديدة في المجلس، يؤثر حماسها إيجاباً على فاعليته. أما العضو المعين فيرتبط بمن كان سبباً في وجوده في المجلس ويكون أسير توجهاته، فيضعف من قدرة المجلس في ممارسة اختصاصاته لاسيما الرقابية منها.

وقد اختلف تشكيل مجالس الشورى القطرية وفقاً للتشريعات التي نظمتها. ففي مجلس شورى 1964 كان جميع الأعضاء من الأسرة الحاكمة، ومع صدور النظام الأساسي المؤقت 1970 نص على الأعضاء المنتخبين والأعضاء بحكم منصبهم وهم الوزراء، وأعضاء يقوم الحاكم بتعيينهم. أما النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972، فقد قرر التعيين كأسلوب لاختيار أعضاء المجلس ابتداءً ولمدة محددة، وأن يكون المجلس منتخباً بأكمله بعد انقضاء تلك المدة. أما الدستور الدائم 2004 فقد نص على نوعين من الأعضاء هم المنتخبون ويشكلون ثلثي أعضاء المجلس، والأعضاء المعيّنون ويمثلون الثلث. سوف نتناول تشكيل مجالس الشورى وفقاً لهذه التشريعات فيما يلي:

● أولاً: تشكيل مجلس شورى 1964

نص القانون 6 لسنة 1964 على إنشاء مجلس الشورى، وأن يرأسه الحاكم¹، وأن يتكون المجلس من: نائب الحاكم نائباً للرئيس، وخمسة عشر عضواً، يصدر بتعيينهم مرسوم، ويكون اختيارهم من أعضاء الأسرة الحاكمة².

وقد صدر المرسوم رقم 5 لسنة 1964 محدداً الأعضاء الخمسة عشر من الأسرة الحاكمة³، ومن خلال الأسماء المدرجة في المرسوم؛ نرى بأن اختيارهم كان يهدف إلى تحقيق التوازن بين أفرع أسرة آل ثاني وفقاً لنقلها السياسي في تلك المدة، حيث خصص لفرع آل قاسم أغلب المقاعد⁴، يليه فرع آل أحمد⁵، بينما خصص لفرع آل جبر مقعداً واحداً⁶، وخصص لفرع آل عبد الله مقعدين⁷، ولفرع آل عبد الرحمن مقعدين⁸، ومنح لبعض الأفرع الأخرى من آل قاسم مقعداً واحداً. ولا شك بأن تمييز هذه الأفرع بعدد أكبر من المقاعد؛ يعود لما كان لأبائهم من دور عند تأسيس الدولة، وعليه فإن وجود أعضاء منهم في المجلس سوف يؤدي إلى استقرار الأسرة ذاتها ورضاها بالقرارات التي تصدر عنه.

هذا المجلس لم يضم أحداً من التجار، أو العمال بالرغم من كونهم من تولّى الاحتجاجات، ورفع قائمة المطالبات

- 1 القانون رقم 6 لسنة 1964 بإنشاء مجلس الشورى، صدر في 6 مايو 1964، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الثالث من سنة 1964.
- 2 انظر المادتان 2 و3 من قانون رقم 6 لسنة 1964 بإنشاء مجلس الشورى.
- 3 نشر في الجريدة الرسمية في العدد الرابع لسنة 1964. بشأن أسماء الأعضاء، انظر هامش 8.
- 4 الجد الجامع لهذا الفرع هو الشيخ قاسم بن محمد بن ثاني (1827-1913)، وتعتبره الدولة رسمياً مؤسس دولة قطر، وقد جاء في المادة 1 من قانون رقم 11 لسنة 2007 باعتبار يوم تولي الشيخ جاسم بن محمد بن ثاني الحكم يوماً وطنياً للدولة ما يأتي: «يكون يوم تولي الشيخ جاسم بن محمد بن ثاني، مؤسس دولة قطر، الحكم في 18 ديسمبر 1878، يوماً وطنياً للدولة». صدر في 21 يونيو 2007، ونشر في الجريدة الرسمية في 12 أغسطس 2007.
- 5 الجد الجامع لهذا الفرع هو الشيخ أحمد بن محمد بن ثاني (1853-1905)، وهو الأخ الأصغر للشيخ قاسم وساعده الأيمن في تأسيس الدولة.
- 6 وهي الفروع الثلاثة الأساسية التي تنحدر من جد الأسرة الشيخ محمد بن ثاني.
- 7 الجد الجامع لهذا الفرع هو الشيخ عبد الله بن قاسم (1871-1956) حكم بعد والده، وفي عهده تم اكتشاف النفط، وانحصرت وراثته الحكم في ذريته.
- 8 الجد الجامع لهذا الفرع هو الشيخ عبد الرحمن بن قاسم (1871-1930)، كان ممثلاً عن والده في حكم الوكرة والمنطقة الجنوبية من قطر.

التي سبقت الإعلان عن المجلس الاستشاري في بيان الحاكم الإيضاحي؛ إذ تقدم مجموعة من القطريين من التجار والعمال والطلاب يبلغ عددهم 107 أشخاص، بعريضة في مارس عام 1963 مطالبين بالإصلاح. وكان من أبرز بنود العريضة ما تعلق بـ "إزالة الفوارق الطبقية، والقضاء على الفوضى والاستهتار والاستبداد"، وأن "العدالة يجب أن تسود جميع طبقات الشعب من دون أي استثناء بما في ذلك العائلة الحاكمة"، وأن "على الحكومة الاعتراف رسمياً بنقابات العمال، وبحق الاشتراك في النقابات الدولية"، و"انتخاب مجلس بلدي ممثلاً لجميع طبقات الشعب"، و"إشراك الشعب في الاطلاع على المشاريع التي تقوم بها الدولة"، وأن "على الحكومة أن تنشر ميزانيتها السنوية على الشعب"¹.

هذه العريضة التي تقدم بها القطريون في عام 1963 كانت نتيجة عوامل عدة أبرزها عدم توزيع عائدات النفط؛ الذي بدء تصديره منذ عام 1949؛ توزيعاً عادلاً. ومن جانب آخر؛ فإن توجه أغلب أهل قطر للعمل في شركة النفط كوّن طبقة عمالية لها مطالباتها وحقوقها، كما أن تعليم الطلاب في الداخل والابتعاث للخارج كان سبباً في ولادة تجمعات شبابية تزاوّل أنشطة ثقافية ومسرحية وتتناول الأحداث المحلية والعربية². ولعل وجود مستشار بريطاني ووجود أجانب غير عرب في قيادة الشرطة والأمن العام كان عاملاً مهماً أذكى الاحتجاجات والمطالبات³. جميع هذه الأحداث نجمت في فترة كان فيها الحس القومي والعروبي ومناهضة الاستعمار متأججاً في جميع أنحاء الوطن العربي؛ فانعكس على الشباب العربي في مختلف الدول ومنهم الشباب القطري⁴. هذه المظاهرات والمطالبات قوبلت باعتقال البعض، وقطع البعثات الدراسية عن بعض الطلاب، وكان البيان الإيضاحي ردّاً على بعض ما جاء في العريضة⁵.

وقد بين الدكتور حسن كامل المستشار القانوني للحكومة في تلك الفترة بأن "الحاكم وافق على إنشاء مجلس استشاري يتألف من أعضاء من الأسرة الحاكمة"، و"أن المجلس الاستشاري سيكون كمجلس اللوردات وأنه يأمل أن يأتي الوقت الذي يوجد فيه مجلس للنواب في قطر، ولكن الحاكم ونائب الحاكم غير مستعدين الآن لذلك"⁶.

ونرى بأن سبب عدم ضم أي من التجار، أو العمال في عضوية المجلس، كان مرتبطاً بالأحداث التي سبقت إنشاء المجلس، وذلك حتى لا يفهم الأمر بأنه نجاح للاحتجاجات والمطالبات الشعبية التي شهدتها الدولة عام 1963، التي قادها هؤلاء، مما يخشى معه المطالبة بالمزيد من المشاركة الشعبية من حين لآخر. وقد يعكس قصر العضوية على أفراد من الأسرة الحاكمة رؤية الحاكم ونائب الحاكم وأسرة آل ثاني في تلك الفترة الزمنية، وأنهم وحدهم المعنيون بالشأن العام، واتخاذ القرار السياسي دون غيرهم من الأسر والقبائل القطرية الأخرى⁷.

1 جاءت العريضة في 35 بنداً، وأرقام البنود التي ذكرناها في متن هذا البحث هي على التوالي: بند 33، وبند 5، وبند 11، وبند 34 وبند 15، وبند 16، وبند 18 وبند 32. بشأن العريضة وبنودها انظر: علي خليفة الكواري، المرجع السابق، ص 159 وما بعد. وموزة الجابر، المرجع السابق، ص 466، وانظر أيضاً Anita L. P. Burdett، المرجع السابق، ص 55-56.

2 علي خليفة الكواري، المرجع السابق، ص 159.

3 تأسست قوة الشرطة في أواخر عام 1949 على يد المستر كوكرين (Cochrane)، انظر موزة الجابر، المرجع السابق، ص 221-225.

4 موزة الجابر، المرجع السابق، ص 465، وعلي خليفة الكواري، المرجع السابق، ص 140-143.

5 علي خليفة الكواري، تنمية للضياع أم ضياع لفرص التنمية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1996، ص 165.

6 Anita L. P. Burdett، المرجع السابق، ص 55-56.

7 وقيل إن الفكرة السائدة في تلك الفترة أن الأسرة الحاكمة هم الأقدر على التعبير عن مصالح الناس. أحمد منيسي، التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دراسة مقارنة لحالات البحرين وسلطنة عمان، وقطر، (مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، 2009، ص 61).

والسؤال الذي يمكن طرحه هنا هو: هل أثر تشكيل المجلس على فاعليته؟ نرى بأن الاختصاصات التي قررت للمجلس كمناقشة خطة السياسة العامة للدولة ومشروعات القوانين ليست من المسائل المصيرية التي تقتضي توافق الأسرة الحاكمة عليها، وبالتالي لا تثير الاختصاصات التي قررت للمجلس اهتمام الأسرة وحماهم للإعداد والمشاركة في جلسات المجلس بفاعلية. كما أن تحقق الاستقرار الداخلي في الأسرة الحاكمة بحل أزمة ولاية العهد التي نشأت في الثلث الأخير من خمسينيات القرن الماضي، وتوافق الأسرة على الشيخ أحمد بن علي حاكماً والشيخ خليفة نائباً للحاكم ووليّاً للعهد، يجعل وجود مجلس يضم الأسرة الحاكمة ليس أمراً ملحقاً. ومن جانب آخر؛ فإن إحدى أهم الوظائف البرلمانية، وهي الوظيفة المالية، لم تقرر للمجلس؛ إذ كان توزيع عائدات النفط ومطالبة بعض أفراد الأسرة الحاكمة بزيادة مخصصاتهم باستمرار، وعدم الالتزام بتقسيمات الموازنة العامة، يشكل الكثير من الإزعاج للحاكم في السابق¹، وعدم تقرير هذه الوظيفة قد يقلل من فاعلية أعضاء المجلس أيضاً.

● ثانياً: تشكيل مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت 1970

صدر النظام الأساسي المؤقت في عام 1970²، وهو أول دستور للدولة. هذا النظام نص على كفالة بعض الحقوق والحريات، وأنشأ أول مجلس للوزراء في تاريخ دولة قطر، وبين اختصاصات الحاكم ونائب الحاكم، كما نص على إنشاء مجلس الشورى. وقد تناولت 29 مادة من مواد النظام الأساسي الأحكام المنظمة لمجلس الشورى، ومن تلك المواد المادة 44 التي بينت تشكيل المجلس؛ إذ نصت على أن:

"يتألف المجلس على النحو التالي:

- 1- عشرون عضواً ينتخبون على الوجه المبين في هذا النظام الأساسي.
- 2- الوزراء.
- 3- للحاكم أن يصدر قراراً بتعيين عدد من الأعضاء لا يجاوز ثلاثة إذا ما رأى الصالح العام يقتضي ذلك".

نصت المادة السابقة على ثلاث فئات في المجلس، الأولى: هم الأعضاء المنتخبون، والثانية: هم الوزراء، والثالثة هم المعيّنون من قبل الحاكم. وسوف نتناول هذه الفئات الثلاث فيما يلي:

1. الأعضاء المنتخبون

حدّد النظام الأساسي المؤقت عدد الأعضاء المنتخبين بعشرين عضواً، كما بين كيفية انتخابهم، التي تتمثل في أن تقسم دولة قطر إلى عشر دوائر انتخابية³، يقوم الناخبون في كل دائرة بانتخاب أربعة أعضاء، وبالتالي تكون محصلة الأسماء المختارة من قبل الشعب أربعون هم عدد من سيفوز بالانتخابات في المرحلة الأولى، ثم تبدأ المرحلة الثانية، التي لا يكون للشعب دور فيها؛ إذ يقوم الحاكم باختيار اثنين من الأربعة الفائزين عن كل دائرة، أي يختار عشرين من الأربعين الفائزين في المرحلة الأولى ليكونوا أعضاء في المجلس. وقد وضعت المادة 47 من النظام الأساسي معياراً يجب أن يراعى من قبل الحاكم عند اختيار الاثنين من الأربعة لكل دائرة، هذا المعيار هو

1 انظر Penelope Tuson، المرجع السابق، ص 577-583. وموزة الجابر، المرجع السابق، ص 453-454.

2 النظام الأساسي المؤقت للحكم في دولة قطر، صدر بتاريخ 2 إبريل 1970، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الرابع من سنة 1970.

3 المادة 45 من النظام الأساسي المؤقت 1970.

"أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي في مجالات مختلفة". والعبارة "من ذوي المكانة من أهل الرأي" الواردة في المادة السابقة توجي بتفضيل المرشح كبير السن، أو من هو ووجهه في قومه، أو من له منزلة علمية على غيره من المرشحين، كما أن عبارة "في مجالات مختلفة" تقتضي أن يراعي الحاكم التنوع عند اختياره فيشكل المجلس من أشخاص ذوي خلفيات علمية ومهنية متنوعة كالتعليم والصحة والبتترول والهندسة والاقتصاد والإدارة وغيرها. ويلاحظ على هذه الطريقة في اختيار أعضاء مجلس الشورى أنها تجعل العضو المختار لا يستمد قوته من الشعب مباشرة، فالفضل للحاكم في وصوله إلى كرسي المجلس، فهو من اختاره من بين الفائزين، ولولا هذا الاختيار لكان أحد زملائه الآخرين الذين اختارهم الشعب في مكانه، وبالتالي يحفظ هذا الأمر للحاكم، من جانب آخر؛ يضمن عدم وصول أشخاص ممن عرفوا بإثارتهم الرأي العام، أو معارضتهم للحكومة¹.

2. الوزراء

نصت المادة 44 من النظام الأساسي المؤقت 1970 على أن يكون الوزراء أعضاء في مجلس الشورى. ولم تحدد المادة المذكورة عدد الوزراء، غير أن المادة 33 من النظام الأساسي حددت الوزارات التي تشكل الحكومة، وهي إحدى عشرة وزارة، وبالتالي يكون عدد الأعضاء الوزراء 11 عضواً، أي قرابة نصف الأعضاء المنتخبين. هذا العدد قد يقل إذا تم اختيار أحد أعضاء مجلس الشورى المنتخبين ليكون وزيراً، وبالتالي يجمع في عضويته في مجلس الشورى بين كونه عضواً منتخباً، وكونه عضواً بحكم منصبه (وزيراً)، ولم ينص المشروع على ما يمنع ذلك، كما لا يوجد ما يمنع أن يتولى شخص واحد مهام وزارتين. وعدد الأعضاء الوزراء من جانب آخر قد يزيد بزيادة عدد الوزارات².

3. الأعضاء المعيّنون من قبل الحاكم

حدد النظام الأساسي المؤقت إمكانية تعيين الحاكم ثلاثة أعضاء بحد أقصى في مجلس الشورى؛ إذا رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك. وقد بينت المذكرة التفسيرية للنظام الأساسي سبب منح الحاكم سلطة تعيين بعض الأعضاء بحد أقصى ثلاثة، فقلة عدد أعضاء مجلس الشورى المنتخبين قد لا يسمح بوصول بعض الكفاءات؛ لذا فإن التعيين يهدف إلى "استكمال الكفايات في المجالس النيابية، خاصة وأن هذه الكفايات قد لا تجد سبيلها دائماً إلى تلك المجالس عن طريق الانتخابات العامة"³.

- 1 مما يجدر ذكره بشأن مجلس شورى 1970، أن المادة الأولى من قانون تنظيم الانتخاب قصرت حق الانتخاب على الذكور دون الإناث.
- 2 وقد حصل هذا الأمر فعلاً، حين كان عدد الوزارات عند وضع النظام الأساسي المؤقت 1970 عشر وزارات، هي 1- المالية والبتترول، 2- التربية والتعليم، 3- الداخلية، 4- العدل، 5- الصحة العامة، 6- الأشغال العامة، 7- العمل والشؤون الاجتماعية، 8- التجارة والصناعة والزراعة، 9- المواصلات والنقل، 10- الكهرباء والماء. ثم زيد العدد ليصبح 11 وزارة، وذلك بإضافة وزارة الاقتصاد والتجارة لها. انظر النظام الأساسي، وانظر أيضاً، قرار حاكم قطر رقم 1 لسنة 1970. صدر في 2 إبريل 1970، ونشر في العدد السادس من الجريدة الرسمية لسنة 1970. زيادة العدد الوزارات حصلت أيضاً في مستهل حكم الشيخ خليفة في عام 1972 بإنشاء وزارة الخارجية ووزارة الإعلام ووزارة البلدية. انظر المرسوم رقم 38 لسنة 1972، صدر في 23 فبراير 1972، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الثاني لسنة 1972، وانظر الأمر الأميري رقم 1 لسنة 1972، صدر في 23 إبريل 1972، ونشر في العدد الثامن لسنة 1972.
- 3 تفسير المادة 44، انظر مذكرة تفسيرية لبعض مواد النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر، نشرت في الجريدة الرسمية في العدد الرابع من سنة 1970.

ومما سبق بيانه بشأن تشكيل مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت 1970 يلاحظ ضعف التمثيل الشعبي فيه؛ إذ لم يجعل للشعب الكلمة الأخيرة في اختيار أعضاء مجلس الشورى المنتخبين، بل هي للحاكم، يختار اثنين من الفائزين الأربعة الذين انتخبهم الشعب في كل دائرة. كما طُعم المجلس، من جانب آخر، بأعضاء من السلطة التنفيذية وهم الأعضاء بحكم منصبهم، وأخيراً منح الحاكم سلطة تعيين بعض الأعضاء الآخرين.

وتجدر الملاحظة أنه على الرغم من ضعف التمثيل الشعبي وفقاً لما رسمه النظام الأساسي، إلا أن هذه الأحكام لم تدخل حيز النفاذ ولم يتم تفعيل نصوص النظام الأساسي المتعلقة بمجلس الشورى، كما لم يتم تطبيق قانون تنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى. فهل عدم تفعيل هذه الأحكام كان بسبب الخشية من الانتخابات، وأن ينجم عنها وصول أشخاص يثيرون الرأي العام بملاحظاتهم وأسئلتهم الموجهة للوزراء في جلسات علنية، أم أن عدم تفعيلها يعود إلى ما تبع صدوره من أحداث كاستقلال قطر وقيام الحركة التصحيحية، التي أنهت حكم الشيخ أحمد بن علي آل ثاني - رحمه الله.

● ثالثاً: تشكيل مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972

تم تعديل النظام الأساسي المؤقت كما سبقت الإشارة إليه، بعد تولي الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني - رحمه الله - مقاليد الحكم في البلاد، فسمي "النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972". وكان من ضمن الأحكام المعدلة تلك المتعلقة بتشكيل مجلس الشورى. فبخلاف النظام الأساسي المؤقت نص التعديل على نوع واحد من الأعضاء، هم الأعضاء المعيّنون من قبل الحاكم. وقد جاء في مقدمة النظام الأساسي المؤقت المعدل أن "مبدأ التعيين - الذي سيطبق على أول مجلس شورى تعرفه البلاد - هو مبدأ معمول به بصورة عامة في كل الدول الحديثة العهد بالنظم الدستورية؛ وبخاصة خلال المرحلة الأولى من مراحل تطبيق هذه النظم"، كتبرير للعدول عن أسلوب الانتخاب الذي جاء في النظام الأساسي السابق.

وفي سبب الأخذ بمبدأ التعيين عوضاً عن الانتخاب، أجاب أمير قطر آنذاك الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني عن أسئلة أحد الصحفيين بأنه "نحن هنا لا نحب القفز في الجهول واقتباس تجارب الآخرين، إننا نؤمن بمسيرة التطور. الفكرة الأساسية من الديمقراطية هي المشاركة. وهذا ما نحاول أن نحققه. نختار أعضاء المجلس التشريعي من بين أصحاب الكفاءات والخبرات، وعلى أساس كونهم يمثلون اتجاهات شعبية. وفي المجلس تجرى مناقشات نستوحي منها أفكاراً كثيرة، تساعدنا على تصحيح طريق الحكم، ونعمل على الاستجابة لما يطالب به الناس. وبعد فترة لا بد أن يصبح لهذا المجلس نوع من الخبرة والتقاليد البرلمانية. وعندما نتمرن على ممارسة اللعبة الديمقراطية يمكننا عندئذ أن نتقل إلى مرحلة متقدمة من هذه التجربة"¹. من الملاحظ أن اللقاء الصحفي كان في فبراير 1973، أي قبل انتهاء المدة التي حددت لإنشاء المجلس المنتخب، مما يستشف منه أن النية متجهة إلى تمديد الفترة المقررة للمجلس المعين، وهذا ما حصل فعلاً؛ إذ صدر مع انتهاء تلك المدة قرار أميرى بتعديل المادة 45 من النظام الأساسي المؤقت المعدل لتكون مدة المجلس المعين ثلاث سنوات، وتلت ذلك قرارات أخرى بمد مدة المجلس، ولم ينشأ المجلس المنتخب الذي

1 وزارة الإعلام، مجموعة الأحاديث الصحفية لحضرة صاحب السمو الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني أمير البلاد - رحمه الله - (فبراير 1972 - ديسمبر 1989)، الدوحة، الحديث الصحفي الذي أدلى به الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني لمجلة الحوادث اللبنانية، عدد فبراير، 1973، ص: 8.

نص عليه النظام الأساسي المؤقت المعدل. فالمادة 46 منه نصت على أنه "عند 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".

ويرى بعض الأساتذة أن من أسباب الأخذ بنظام التعيين عوضاً عن نظام الانتخاب الذي كان مقرراً في النظام الأساسي السابق هو أن الدولة في تلك الفترة كانت تمر بمرحلة انتقالية لم ينته أمدؤها بعد لا سيما بعد رحيل بريطانيا، كما أن مفاهيم القبيلة من جانب آخر، ما زالت تحكم العلاقات بين أفراد المجتمع، وتتطلب جهوداً مضنية، للتخفيف منها، وغرس المواطنة والولاء للوطن أولاً¹. ولا شك بأن هذه الأسباب لم تعد مقبولة اليوم بعد مرور خمسين عاماً على رحيل بريطانيا.

ومن جانب آخر، وعلى خلاف مجلس 1964 لم يضم مجلس الشورى منذ عام 1972 وحتى الوقت الحالي أي عضو من الأسرة الحاكمة. فتشكيل مجلس الشورى منذ عام 1972 روعي فيه أن يمثل أغلب القبائل والأسر القطرية من خلال اختيار أحد الأشخاص الأكثر بروزاً فيها، كأحد وجهائها، أو أحد أبرز التجار من العائلة، أو ممن سبق أن تقلد وظيفة حكومية بارزة، أو ممن له علاقة بالمقربين من صاحب القرار. ولما كان أغلب أهل قطر من أتباع المذهب السني، وأن نسبة المواطنين الشيعة قليلة، فقد عين عضو واحد في المجلس من هذا المذهب. كما لم يتم تعيين أية امرأة في مجلس الشورى منذ 1972، إلى عام 2017. وفي عام 2017 صدر القرار الأميري رقم 22 لسنة 2017 بتجديد عضوية بعض أعضاء مجلس الشورى وتعيين أعضاء جدد بالمجلس، واشتمل القرار تعيين أربعة نساء لأول مرة².

وفي الجانب ذاته، يلاحظ أنه عند تغيير الأعضاء يحل محل العضو المستبدل عضو آخر من نفس القبيلة، وفي الغالب يتم تعيين ابنه، أو أخيه. فعلى سبيل المثال: عندما توفى العضو علي محمد البادي - رحمه الله - تم تعيين ابنه أحمد بن علي البادي خلفاً له في عام 1975، وحل محمد بن خالد الريان في عام 1977 محل خليفة بن خالد الريان - رحمه الله، وعندما انتهت عضوية علي بن خليفة الهتمي - رحمه الله - تم تعيين ابنه مقبل بن علي الهتمي خلفاً له عام 1995، وفي عام 2004 حل ناصر سليمان حيدر محل أخيه حيدر سليمان حيدر - رحمه الله - في عضوية المجلس، ومؤخراً نال أحمد بن خليفة بن متعب الرميحي في عام 2014 العضوية في المجلس خلفاً لوالده المتوفى خليفة بن متعب الرميحي - رحمه الله -.

والتعيين، كما سبق القول، وسيلة تضعف من فاعلية الأعضاء في المجلس مجملاً، وقد يزيد من إضعاف فاعلية الأعضاء ارتباط مصالحهم بموافقات يرغبون في الحصول عليها من الحكومة، أو مناقصات يطمحون التقدم لها، أو مشروعات يأملون التعاقد بشأنها.

● رابعاً: تشكيل مجلس الشورى وفقاً للدستور الدائم 2004

صدر الدستور الدائم لدولة قطر في عام 2004، وتظهر دراسة مواده أن جوهر الاختلاف بينه وبين النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 هو الأحكام الخاصة بمجلس الشورى، لا سيما تشكيل المجلس واختصاصاته.

- 1 يوسف عبيدان، تطور تجربة الشورى في قطر خلال عشرين عاماً (1972 - 1992)، مرجع سابق، ص: 7.
- 2 شمل القرار الأميري تعيين كل من: الدكتور حصة سلطان الجابر، والدكتورة عائشة يوسف المناعي، والدكتورة هند عبدالرحمن المفتاح، وريم محمد المنصوري.

لم ينص الدستور الجديد على أن يتم اختيار جميع أعضاء مجلس الشورى عن طريق الانتخاب، فالمادة 77 منه ذهبت إلى 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 المعيّنين في مجلس الشورى باستقالتهم، أو إعفائهم". وبالتالي نص على فئتين من الأعضاء، هم الأعضاء المنتخبون، والأعضاء المعيّنون. وبخلاف النظام الأساسي المؤقت 1970 الذي نص على أن يكون الوزراء أعضاء في مجلس الشورى بحكم وظائفهم كما سبق أن تناولناه، فإن الدستور الدائم ترك أمر الأعضاء المعيّنين للأمير، فله أن يدخل في عضوية المجلس كل الوزراء، أو بعضهم، أو غيرهم. كما أن للأمير أن يعفي هؤلاء بعد تعيينهم¹. ولا شك في أن تحديد عدد الأعضاء المعيّنين بعدد ثابت كما جاء في الدستور الدائم أفضل من ربطه بعدد الوزارات التي تنشأ، وهو عدد متغير وفقاً لتشكيلات الحكومة، ودمج، أو فصل بعض الوزارات.

والأحكام الخاصة بمجلس الشورى وفقاً للدستور الدائم 2004 لم تفعل بعد؛ إذ نصت المادة 150 منه على أن "تبقى سارية الأحكام الخاصة بمجلس الشورى الحالي إلى أن يتم انتخاب مجلس الشورى الجديد". ولم تشهد الدولة بالرغم من مرور خمسة عشر عاماً على نفاذ الدستور انتخابات مجلس الشورى، مما يعني بقاء المجلس المعين الذي أنشئ عام 1972. ومن جانب آخر لم يصدر بيان رسمي يبين أسباب تأجيل إجراء الانتخابات، عدا ما يرد عادة في ديباجة قرارات مد مدة المجلس من أن ذلك جاء بناء على "مقتضيات مصالح الدولة العليا"². أما بشأن ما ورد في وسائل الإعلام، فقد صرح رئيس مجلس الوزراء الشيخ حمد بن جاسم بن جبر آل ثاني في عام 2010 أن سبب تأخير الانتخابات التشريعية في دولة قطر يعود إلى الحاجة إلى "تكملة سلسلة القوانين المرتبطة بها"³. في 6 يونيو 2012 وافق مجلس الوزراء القطري في اجتماعه الأسبوعي على استصدار مشروع قانون بنظام انتخاب أعضاء مجلس الشورى، وعلى مشروع مرسوم بتحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشورى، وعلى مشروع قرار أميري بشأن إنشاء وتشكيل لجنة تحديد العنوان الدائم للناخب وتحديد اختصاصاتها، والإجراءات المتبعة أمامها، ومشروع قرار وزير الداخلية بنظام الاقتراع بسفارات الدولة بالخارج لانتخاب أعضاء مجلس الشورى⁴. هذه المشروعات لم تكتمل دورتها التشريعية؛ إذ لم يصدق عليها ولم تنشر في الجريدة الرسمية.

1 بخلاف ما قرره قانون تنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى في عام 1970 لم ينص الدستور الدائم 2004 على قصر الانتخاب على الذكور دون الإناث.

2 انظر - على سبيل المثال - القرار الأميري رقم 25 لسنة 2016 بمد مدة مجلس الشورى، صدر في 16 يونيو 2016، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الثامن لسنة 2016، والقرار الأميري رقم 70 لسنة 2013 بمد مدة مجلس الشورى، صدر في 24 يونيو 2013، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الثامن لسنة 2013، وهو آخر قرار أميري يصدره الأمير الوالد الشيخ حمد قبيل تنازله عن الحكم لابنه الشيخ تميم بن حمد، والقرار الأميري رقم 18 لسنة 2010 بمد مدة مجلس الشورى، صدر في 1 يونيو 2010 ونشر في الجريدة الرسمية في العدد السادس لسنة 2010، والقرار الأميري رقم 47 لسنة 2008 بمد مدة مجلس الشورى، صدر في 1 يوليو 2008، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الثامن لسنة 2008، والقرار الأميري رقم 33 لسنة 2007 بمد مدة مجلس الشورى، صدر في 6 يونيو 2007، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد السابع لسنة 2007، والقرار الأميري رقم 24 لسنة 2005 بمد مدة مجلس الشورى، صدر في 27 يونيو 2005، ونشر في الجريدة الرسمية العدد الحادي عشر لسنة 2005.

3 كان ذلك بمناسبة افتتاح المبنى الجديد للجنة الوطنية لحقوق الإنسان.

4 انظر: وكالة الأنباء القطرية، (قنا): www.qna.gov.qa، نشر أيضاً في الصحف اليومية على سبيل المثال، جريدة العرب القطرية، العدد: 8761 بتاريخ 7 يونيو 2012.

ومن جانب آخر؛ أعلن أمير الدولة آنذاك الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني أنه قرر أن تجرى انتخابات مجلس الشورى في النصف الثاني من عام 2013¹. إلا أن النصف الثاني من ذلك العام لم يشهد إجراء الانتخابات، بل شهد تنازل الشيخ حمد عن الحكم لولي عهده الشيخ تميم، وكان آخر قرار أميرى يصدره الأمير قبل تنازله هو قرار مد مدة مجلس الشورى². فهل خشية النظام القطري آنذاك من الانتخابات كانت سبباً في عدم الدعوة لها وتعطيل أحكام الدستور المتعلقة بالمجلس المنتخب؟

نخلص مما سبق إلى أن مجلس الشورى وفقاً للتشريعات المنظمة له، عرف ثلاث آليات لاختيار أعضائه، هي: التعيين، والعضوية بحكم المنصب، والانتخاب. أما التعيين فقد قرر في جميع التشريعات، وذلك إما لاختيار جميع الأعضاء، أو لاختيار بعضهم. أما العضوية بحكم المنصب، فلم يقرره إلا النظام الأساسي المؤقت 1970، وذلك عند النص على أن يكون الوزراء أعضاء في المجلس. أما الانتخاب، فقد قرره النظام الأساسي المؤقت 1970 كوسيلة لتحديد أشخاص يختار منهم الحاكم أعضاء المجلس، وهو وسيلة أيضاً نص عليها النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 كمرحلة متقدمة تتم بالاقتراع العام السري المباشر، تأتي بعد المجلس المعين، وأخيراً تبنى الدستور الدائم 2004 الانتخاب كألية لاختيار ثلثي أعضاء مجلس الشورى بالاقتراع العام السري المباشر. من جانب آخر، نجد الأحكام الخاصة بالانتخابات لم تتعلّ مطلقاً سواء في ظل النظام الأساسي المؤقت 1970، أو كمرحلة متقدمة بعد المجلس المعين في النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972، أو في ظل الدستور الدائم 2004³.

✪ المطلب الثاني: اختيار رئيس مجلس الشورى

يتولى رئيس مجلس الشورى اختصاصات ذات أهمية؛ منها تمثيل المجلس في اتصاله بالهيئات الأخرى، ورئاسة الجلسات وإدارة المناقشات، وضبط النظام داخل الجلسة، والإشراف العام على أعمال المجلس وأجهزته⁴. كما أن للرئيس أن يمنع عرض الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء، أو الأسئلة التي يوجهونها للوزراء إن كانت تخرج عن اختصاص المجلس⁵؛ لذا كان تولي هذا المنصب ذات أهمية، قد تؤثر على فاعلية المجلس. في هذا المطلب ننظر في كيفية اختيار الرئيس في مجالس الشورى القطرية.

- 1 خطاب الأمير في افتتاح الدور العادي الأربعين لمجلس الشورى، انظر: وكالة الأنباء القطرية، (قنا): www.qna.gov.qa، نشر أيضاً في الصحف اليومية، على سبيل المثال، جريدة العرب القطرية، العدد: 8543، بتاريخ 2 نوفمبر 2011.
- 2 القرار الأميري رقم 70 لسنة 2013 بتمديد مدة مجلس الشورى، صدر في 24 يونيو 2013، وتشر في الجريدة الرسمية في العدد الثامن لسنة 2013، وكان تنازل الشيخ حمد بتاريخ 25 يونيو 2013.
- 3 تظهر الخشية من الانتخابات في قطر في مرحلة سابقة على السبعينيات من القرن الماضي، فقد بينا ما أدلى به المستشار القانوني للحكومة الدكتور حسن كامل في عام 1964، من أن الحاكم ونائب الحاكم غير مستعدين الآن لإنشاء مجلس للنواب، كما تكشف مفاوضات الإمارات التسع حول إنشاء دولة اتحادية بينها 1968، بأن الوفد القطري لا يرى في الانتخاب بالاقتراع العام السري المباشر أسلوباً لاختيار أعضاء المجلس الوطني للاتحاد، وأن الوفد القطري أعد مذكرة يقترح فيها أن يختار كل حاكم عدداً لا يقل عن عشرين شخصاً من ذوي الرأي والمكانة في إمارته، يتولون انتخاب نواب كل إمارة من غيرهم من الشعب، ولم يؤخذ بهذا المقترح. انظر: أحمد الشلق، قطر من الاتحاد التساعي إلى الاستقلال (1968 - 1971)، ورقة مقدمة لندوة مركز الوثائق والدراسات الإنسانية بجامعة قطر، الطبعة الأولى، (25- 28 فبراير 1989، الدوحة، ص 13).
- 4 انظر -على سبيل المثال- المادة 10 من قانون رقم 6 لسنة 1979 باللائحة الداخلية لمجلس الشورى، نشر في الجريدة الرسمية في العدد الخامس لسنة 1979.
- 5 يمكن للرئيس القيام بذلك بموافقة مكتب المجلس، انظر المادة 86 والمادة 89 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

● أولاً: رئاسة المجلس وفقاً لقانون 1964

كان رئيس مجلس شوري 1964 ونائبه محددين في القانون وفقاً للمنصب الذي يتقلده كل منهما في الدولة، فالمادة 1 والمادة 2 من القانون رقم 6 لسنة 1964 بإنشاء مجلس الشوري، نصتا على أن الحاكم يرأس مجلس الشوري، وأن نائب الحاكم هو نائب الرئيس. وقد يكون وجود حاكم الدولة ونائبه في المجلس كرئيس ونائب للرئيس عاملاً إيجابياً يصب في صالح المجلس ويزيد من فاعليته؛ إذ سيجد ما ينتهي إليه الأعضاء من آراء وما يتوافقون عليه من توصيات - بوجود الحاكم ونائبه - منفذاً لتحقيقها في الواقع العملي، فترتفع طبيعة هذا القرار من مجرد توصية إلى قرار نافذ. إلا أنه من جانب آخر، قد يشكل وجود الحاكم ونائب الحاكم حاجزاً نفسياً أمام المناقشة الحقيقية من قبل الأعضاء الآخرين، وإبداء وجهات نظر مغايرة لما يراه الحاكم، أو نائبه. كما أن التوتر بين الحاكم ونائبه في قطر في تلك الحقبة قد يجعل لوجودهما معاً في ذات المجلس أثراً سلبياً على مناقشات الأعضاء، وتجنبهم إغضاب أحدهما لصالح الآخر¹.

● ثانياً: رئاسة مجلس الشوري وفقاً للنظام الأساسي المؤقت 1970

نصت المادة 49 من النظام الأساسي المؤقت على أن ينتخب رئيس المجلس ونائبه من بين الأعضاء المنتخبين في أول جلسة لدور الانعقاد العادي. فهذا المجلس كما سبق أن بينا يتألف من أعضاء منتخبين ومن الوزراء، علاوة على أعضاء معينين آخرين. وتعود الحكمة من التأكيد على أن يتم انتخاب الرئيس ونائبه من بين المنتخبين إلى أن هذا المجلس يفترض فيه أن يكون مجلساً نيابياً يمثل الشعب؛ لذا يفترض أن يترأسه أحد المنتخبين من قبل الشعب، وليس الوزراء، أو الأعضاء المعيّنون من قبل الحاكم. وبينت المادة أن انتخاب الرئيس ونائب الرئيس يكون بالاقتراع السري، وهو أمر يقرر منعاً للحرَج عند التصويت وحتى لا يضم من يفوز بالرئاسة لمن لم يصوت له في المستقبل شيئاً. كما أكدت المادة أن الاقتراع يكون بالأغلبية النسبية وليست المطلقة. فالأغلبية النسبية تتحقق بحصول أحد أطراف المنافسة على أكثر الأصوات²، وبالتالي يفوز بالرئاسة، وإن لم تصل نسبة الأصوات إلى 50% + 1 من أصوات أعضاء الحاضرين. ويقترن عدد الأعضاء الحاضرين بشرط اكتمال النصاب ابتداءً، فإن كان عدد أعضاء مجلس الشوري 34 عضواً، فإنه يشترط لاكمال النصاب ألا يقل عدد الحاضرين عن 18 عضواً³. هذا فإن تم اختيار الرئيس، فإن مدة الرئاسة وفقاً للنظام الأساسي المؤقت هي سنة واحدة، علماً بأن مدة المجلس ثلاث سنوات، ويمكن إعادة انتخاب رئيس مجلس الشوري ونائبه لمدد أخرى⁴.

1 التوتر بين الحاكم الشيخ أحمد بن علي آل ثاني ونائبه وولي عهده الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني، يعود تاريخه إلى ما قبل عام 1960، ونشأ بسبب ميل الشيخ علي بن عبد الله الحاكم آنذاك إلى تعيين ابنه أحمد خلفاً له، وهو الأمر الذي وجده أبناء أخيه مخالفاً لرغبة جدهم الشيخ عبد الله بن قاسم الذي وصى بتولي خليفة بن حمد الحكم بعد عمه الشيخ علي. هذه الأزمة تم حلها عام 1960 بتنازل الشيخ علي عن الحكم لابنه الشيخ أحمد علي أن يكون ابن عمه الشيخ خليفة بن حمد ولياً للعهد ونائباً للحاكم. خلال فترة حكم الشيخ أحمد كان نائب الحاكم يمتلك صلاحيات هامة وجوهرية في شؤون الدولة، ويعد بمثابة رئيس الحكومة. هذا التوتر بين الحاكم ونائبه وصل مبلغه في بداية السبعينيات من القرن الماضي، وانتهى بانقلاب نائب الحاكم الشيخ خليفة على الحاكم فيما سمي بالحركة التصحيحية في 22 فبراير 1972، وبها تولى مقاليد الحكم في البلاد.

2 عادل الطبطبائي، «مفهوم الأغلبية المطلقة وعلاقته بانتخاب رئيس مجلس الأمة»، مجلة الحقوق الكويتية، 3، ص 18-20 (سبتمبر 1998)، السنة 22

3 محمد المقاطع، «انتخاب رئيس مجلس الأمة الكويتي في ضوء أحكام الدستور، والثلاثية الداخلية، والسوابق البرلمانية، وآراء الفقه، وأحكام القضاء»، مجلة الحقوق الكويتية، 3، ص 171 (سبتمبر 1998) السنة 22.

4 انظر المادة 49 من النظام الأساسي المؤقت 1970.

● ثالثاً: رئاسة المجلس وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972

كما في النظام الأساسي المؤقت 1970 فإن اختيار الرئيس في النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 يتم من بين أعضائه بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية. ويجرى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس في أول جلسة لدور الانعقاد العادي السنوي، ويجوز إعادة انتخابهما لمدد أخرى. غير أن القواعد الخاصة بقصر الترشيح للرئاسة على الأعضاء المنتخبين التي كان ينص عليها النظام الأساسي المؤقت، حذفت من النظام الأساسي المؤقت المعدل لكون المجلس وفقاً لهذا الأخير معيّنًا بالكامل.

وفي الواقع العملي، يكشف لنا محضر الاجتماع الأول لمجلس الشورى في 1 مايو 1972 أن ثلاثة أعضاء رشحوا أنفسهم لرئاسة المجلس، وأن نتيجة الاقتراع جاءت 11 صوتاً لعبد العزيز بن خالد الغانم، و8 أصوات لعلي بن خليفة الهتمي، وصوتاً واحداً لعلي بن محمد البادي، وبالتالي انتخب المجلس عبد العزيز بن خالد الغانم رئيساً له بالاقتراع السري والأغلبية النسبية¹.

كما بين المحضر بأن أربعة أعضاء رشحوا أنفسهم لمنصب نائب رئيس مجلس الشورى وأن نتيجة الاقتراع أسفرت عن حصول علي بن خليفة الهتمي على عشرة أصوات، وعبد العزيز عبد الله بن تركي على 8 أصوات، وخليفة الربان على صوت واحد، وعبد العزيز أحمد الباكر على صوت واحد، وبالتالي انتخب علي بن خليفة الهتمي نائباً للرئيس بالاقتراع السري والأغلبية النسبية².

ما حدث في أول اجتماع في دور الانعقاد العادي الأول من تناقض بعض الأعضاء على رئاسة المجلس ومنصب نائب الرئيس لم يتكرر ثانية في عمر هذا المجلس؛ إذ جرى العمل على أن ينفرد من سبق اختياره كرئيس للمجلس ونائب للرئيس في الترشح لهذين المنصبين في كل دور انعقاد جديد دون منافسة من الآخرين، فيتم بالتالي تزكيتهما من قبل الأعضاء. عدم ترشيح أحد غير شخص واحد لرئاسة المجلس يثير سؤالاً حول مدى قيام الحاكم، أو السلطة التنفيذية بتوجيه الأعضاء إلى من يجب أن يتولى رئاسة المجلس؟

شهد مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 منذ إنشائه وحتى اليوم أربعة رؤساء فقط هم:

- عبد العزيز بن خالد الغانم ما بين 1972 و1990.
- علي بن خليفة الهتمي ما بين 1990 و1995.
- محمد بن مبارك الخلفي ما بين 1995 و2017.
- أحمد بن عبد الله بن زيد آل محمود 2017، ولغاية الآن.

● رابعاً: رئاسة المجلس وفقاً للدستور الدائم 2004

نصت المادة 93 من الدستور الدائم على أن ينتخب مجلس الشورى في أول اجتماع له، رئيساً ونائباً للرئيس من بين أعضائه، وذلك لمدة المجلس. ولما كان مجلس الشورى يتشكل من 30 عضواً يتم انتخابهم من قبل الشعب بالاقتراع العام السري المباشر، و15 عضواً آخرين يقوم سمو الأمير بتعيينهم³. فإن المادة - وعلى خلاف ما ذهب إليه النظام

1 مجلس الشورى، محاضر جلسات مجلس الشورى، دور الانعقاد العادي السنوي الأول، (1972/5/1-1973/6/25)، الدوحة، ص 14.

2 مجلس الشورى، محاضر جلسات مجلس الشورى، المرجع السابق، ص 15.

3 المادة 77 من الدستور.

الأساسي المؤقت 1970 - لم توضح إذا ما كان يمكن للعضو المعين من قبل الأمير ترشيح نفسه لرئاسة مجلس الشورى من عدمه. ولما كان لرئاسة المجلس أهمية كبيرة قد تؤثر على نتائج التصويت في المجلس، لاسيما وأنه في حال تساوي أصوات الأعضاء يرجح الجانب الذي منه الرئيس¹، بمعنى أنه في هذه الحالة يكون للرئيس صوتان، ناهيك عما لرئاسة المجلس من تأثير معنوي عليه، وعلى سير الجلسات وإدارة المناقشات، فإن جواز ترشيح أي عضو معين من قبل الأمير سوف يضعف من كفة السلطة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية. فالأعضاء المعينون من قبل الأمير مرتبطون أدبياً به، فهو من عينهم، وهو من يملك إقالتهم، كما أن منهم وزراء²، أي أن أصواتهم في الغالب محسومة سلفاً لصالح السلطة التنفيذية.

وبالرغم من أننا نرى عدم جواز ترشيح الأعضاء المعينين لرئاسة مجلس الشورى لمخالفة هذا الأمر لروح الدستور، الذي جعل من مجلس الشورى جهة لها بعض صلاحيات الرقابة على السلطة التنفيذية ومسألة الوزراء، إلا أن عدم النص صراحة على ذلك يفتح مجالاً للترشيح من قبل الأعضاء المعينين.

ويلاحظ من جانب آخر، أن اختيار الرئيس يتم بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، بخلاف ما كان يقرره النظام الأساسي من الاكتفاء بالأغلبية النسبية. ومدة الرئاسة وفقاً للدستور الدائم هي ذاتها مدة المجلس، أي أربع سنوات³، في حين كانت مدة الرئاسة في النظام الأساسي، دور انعقاد واحد⁴. ولعل إبقاء الشخص ذاته رئيساً للمجلس لمدة الفصل التشريعي بأكملها يضيف نوعاً من الاستقرار في الجوانب التنظيمية والإدارية للمجلس لاسيما وأن رئيس المجلس هو من له الإشراف على أعمال المجلس وأجهزته وموظفيه، والإشراف على تحضير ميزانية المجلس والصرف منها. كما قد يكون ذلك مناسباً للتمثيل الخارجي أيضاً حيث تتعامل الهيئات الأخرى والجهات الأجنبية مع الشخص ذاته مدة الفصل التشريعي⁵. ومن جانب آخر، وعلى الرغم من أن التشريعات السابقة المنظمة لمجلس الشورى نصت على أن مدة الرئاسة دور انعقاد واحد، إلا أنه من الصعب معرفة محامد هذا الأسلوب؛ إذ سار العمل على إعادة تزكية ذات الشخص للرئاسة في كل دور انعقاد، فلم تتح في الواقع العملي فرصة التعاقب السنوي على الرئاسة لمعرفة مزايا هذا الأسلوب، أو عيوبه.

نخلص مما سبق إلى أن التشريعات المنظمة لمجلس الشورى القطرية قررت أحكاماً مختلفة بشأن تحديد رئيس المجلس، فقانون مجلس شورى 1964 جعل الرئاسة لحاكم الدولة، والنظام الأساسي المؤقت 1970 قصر الرئاسة في الأعضاء المنتخبين؛ إذ يتم اختيار الرئيس بالاقتراع السري والأغلبية النسبية. أما الدستور الدائم فلم ينص صراحة على قصر الرئاسة على الأعضاء المنتخبين مما يفتح المجال أمام المعينين في المجلس للترشح. كما جعل الدستور الدائم اختيار الرئيس يتم بالاقتراع السري، وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين. أما بشأن المجلس الحالي وهو مجلس معين تسري عليه أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 فإن الرئيس يتم اختياره بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية، إلا أنه في الواقع العملي يذهب مجلس الشورى غالباً إلى تزكية ذات الشخص لهذا المنصب دون تغيير.

1 تنص المادة 100 من الدستور الدائم لدولة قطر على أن «تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط أغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس».

2 انظر المادة (77) من الدستور.

3 المادة (93) من الدستور الدائم (2004).

4 مدة دور الانعقاد لا تقل عن ثمانية أشهر، انظر المادة 53 من النظام الأساسي المؤقت المعدل (1972).

5 انظر اختصاصات رئيس المجلس، المادة 10 من قانون رقم 6 لسنة 1979 باللائحة الداخلية لمجلس الشورى، صدر في 22 أغسطس 1979، ونشر في العدد الخامس من الجريدة الرسمية لسنة 1979.

المبحث الثاني: اختصاصات مجلس الشورى القطري

يعد نطاق عمل المجلس والاختصاصات الممنوحة له من أهم العوامل المؤثرة في فاعليته؛ إذ لا يمكن للمجلس تجاوز الصلاحيات التي منحت له في النظام الأساسي، أو دستور الحكم، فإن كانت هذه الاختصاصات متواضعة ومحدودة ظل دور المجلس في الحياة السياسية جانبياً وغير مؤثر في القرار السياسي. وتحديد اختصاصات المجلس يرتبط أساساً بتحديد طبيعة المجلس ذاته، فمن خلال دراسة التشريعات المنظمة لمجالس الشورى يمكننا التمييز بين مرحلتين لتطور المجلس من حيث الاختصاصات إحداهما تمثلت فيها طبيعة مجلس الشورى، في جهاز تابع للسلطة التنفيذية أنشئ ليعينها في أداء مهامها، وهذه المرحلة هي ماقررتها التشريعات قبل الدستور الدائم 2004، والمرحلة الأخرى هي مرحلة مُنح فيها مجلس الشورى بعض الصلاحيات التي تبرزه كسلطة مستقلة تمثل السلطة التشريعية في الدولة، وهذه المرحلة أكدت عليها الأحكام المنظمة لمجلس الشورى في الدستور الدائم. وسوف نتناول هاتين المرحلتين فيما يأتي في مطلبين مستقلين.

● المطلب الأول: مجلس الشورى كجهاز استشاري يعين برأيه السلطة التنفيذية

لم يأت إنشاء مجلس الشورى في الستينيات من القرن الماضي، أو في بداية السبعينيات منه كي يكون برلماناً، أو جهازاً رقابياً تكون الحكومة مسؤولة أمامه عن أعمالها، أو كي يمثل السلطة التشريعية في البلاد. فالمادة الأولى من قانون إنشاء مجلس شورى 1964 نصت صراحةً على أنه مجلس استشاري، والمادة 43 من النظام الأساسي المؤقت 1970 التي تم نقلها أيضاً بذات الصياغة في المادة 40 من النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 حددت صراحةً طبيعة مجلس الشورى وعلاقته بالأمر والسلطة التنفيذية بوضوح؛ إذ ذهبت إلى 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". في هذا المطلب سوف نبرز أهم اختصاصات مجلس شورى 1964 ثم الاختصاصات التي قررت لمجلس 1970 ومجلس 1972.

● أولاً: اختصاصات مجلس شورى 1964

نصت المادة 9 من القانون رقم 6 لسنة 1964 على إنشاء مجلس الشورى وفق اختصاصات المجلس، التي يمكن تصنيفها إلى اختصاصات سياسية، واختصاصات تشريعية¹، كما يلي:

1. الاختصاصات السياسية

(أ) مناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة ودراسة الرغبات والمقترحات المقدمة من الأعضاء بشأنها؛ نصت المادة 1 من القانون رقم 1 لسنة 1962 على تنظيم الإدارة العليا للأداة الحكومية²، بأن يعهد إلى نائب الحاكم إعداد سياسة عامة تقوم على أساس خطة شاملة تكفل للدولة أكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي، والثقافي، والإداري. ووفقاً لهذا القانون، يرفع نائب الحاكم هذه الخطة للحاكم لإقرارها، ولكن بإنشاء مجلس الشورى أصبح لأعضاء هذا المجلس، في حال عرضت الحكومة عليهم خطة السياسة العامة للدولة، مناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بها ودراسة المقترحات والرغبات المقدمة من

1 لم يقرر القانون أية وظيفة مالية للمجلس بالرغم من أن المادة 30 من قانون إنشاء المجلس نصت على إلغاء المجلس الاستشاري لشؤون المالية العامة، وكأنه حل محله.

2 نشر في الجريدة الرسمية في العدد الأول من سنة 1962.

قبل الأعضاء بشأنها، وذلك قبل رفع هذه السياسة للحاكم لإقرارها. هذا اختصاص قد يشكل نواةً وبدايةً لفكرة عرض الحكومة - في الدول ذات الأنظمة البرلمانية - لبرنامجها السياسي على البرلمان لمنحها الثقة. (ب) إبداء الرأي في البيانات، أو الدراسات، أو التقارير، أو الاقتراحات التي تتعلق بالتنمية الاقتصادية، أو الاجتماعية، التي يطلبها المجلس من الإدارات الحكومية، أو الهيئات العامة. لم تعرف قطر في تلك الفترة مجلساً للوزراء، بل كان للحكومة إدارة عامة تتألف من ثلاث إدارات، هي إدارة الشؤون المالية، وإدارة الشؤون الإدارية، وإدارة شؤون البترول، تتبع هذه الإدارات للمدير العام للحكومة، وهذا الأخير يكون مسؤولاً عن مهامه أمام نائب الحاكم¹. وهناك أيضاً إدارة الشؤون القانونية التي يتولاها المستشار القانوني للحكومة المسؤول أمام نائب الحاكم². علاوة على دوائر أخرى كدائرة الكهرباء ودائرة المياه ودائرة الجمارك ودائرة الصحة العامة وغيرها³. كما وُجدَ منصبان وزاريان، هما وزير المعارف ووزير المالية⁴. فطلب البيانات يكون بالتالي من هذه الجهات والإدارات والدوائر.

هذا الاختصاص يرتبط بالاختصاص الأول، فإن كان الاختصاص السابق يضع أمام المجلس ما تنوي الحكومة القيام به، فإن هذا الاختصاص يتيح المجال أمام المجلس لمتابعة التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال طلب البيانات والتقارير من الجهات الحكومية، وإبداء الرأي بشأنها.

(ج) بحث العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون إلى الحاكم، أو نائب الحاكم. ولعل العريضة التي قدمها المواطنون القطريون في عام 1963 قبيل صدور قانون إنشاء مجلس الشورى كانت حية في ذهن المشرع عندما قرر لمجلس الشورى هذا الاختصاص. ولا شك في أن النص على هذا الاختصاص يجعل من تقديم العرائض والشكاوى أمراً مشروعاً، فلا يحاسب الأشخاص بجريرة تقديمهم العريضة، أو مطابقتهم بالإصلاح. كما يتيح للسلطة معالجة الأمر بحكمة دون عنف، أو ردود فعل غير مناسبة.

(د) النظر في جميع الشؤون المتعلقة بالأسرة الحاكمة وأعضائها، وهذا الاختصاص نابع من كون كافة أعضاء مجلس شورى 1964 من الأسرة الحاكمة. فمناقشة شؤون الأسرة في المجلس يساعد على معالجة ما يطرأ من مسائل، أو موضوعات تتعلق بها. وقد شهدت دولة قطر في تلك الحقبة الزمنية بعض الأحداث المرتبطة بهذا الشأن، منها أزمة ولاية العهد في نهاية الخمسينات من القرن الماضي، ومطالبة بني حمد بن عبد الله آل ثاني تعيين ولي العهد منهم⁵. ومنها المطالبة المستمرة من بعض أفراد الأسرة بزيادة مخصصاتهم من عائدات النفط وتأثير ذلك على الالتزام بالبنود التقديرية للمصروفات في الموازنة العامة⁶، كما أن أحداث 1963 حملت أحد أفراد الأسرة الحاكمة على التعرض للمتظاهرين، ونجم عن ذلك إطلاقه للنار عليهم وقتل أحدهم⁷، فمثل هذه المسائل يمكن إثارتها في المجلس.

1 انظر المادة 3 والمادة 6 من قانون رقم 1 لسنة 1962 بتنظيم الإدارة العليا للأداة الحكومية.

2 المادة 5 من قانون رقم 1 لسنة 1962 بتنظيم الإدارة العليا للأداة الحكومية.

3 ناصيف عبد الخالق، الإدارة العامة في قطر، تطورها وتطورها، منشورات المنظمة العربية الإدارية، الطبعة الأولى، (عمان، 1989، ص 26).

4 أحمد الشلق، المرجع السابق، ص: 19.

5 الصراع على السلطة وأزمة ولاية العهد شهدتها قطر أيضاً في بدايات حكم الشيخ عبد الله بن قاسم، وذلك من قبل بعض إخوته وبني عمه، وهو الشيخ أحمد بن محمد، انظر في ذلك: عبدالعزيز المنصور، التطور السياسي لقطر (1916-1949)، الطبعة الأولى، (منشورات ذات السلال، الكويت، 1979، ص 48).

6 انظر: Penelope Tuson، المرجع السابق، ص 577-583.

7 موزة الجابر، المرجع السابق، ص 465، وانظر أيضاً: Penelope Tuson، المرجع السابق، ص 577-583.

2. الاختصاصات التشريعية

(أ) إبداء التوصيات بشأن مشروعات القوانين. فقد نصت المادة 10 من قانون إنشاء المجلس على أنه "قبل إصدار القوانين، تعرض الحكومة مشروعاتها على المجلس لاستشارته فيها". كما نص البند 3 من المادة 9 من هذا القانون على اختصاص المجلس بتقديم توصيات بشأن إصدار القوانين. فسُنَّ القوانين في دولة قطر في تلك الفترة كان يبدأ باقتراح القانون - وهو أمر عهد به قانون تنظيم الإدارة العليا للأداة الحكومية لنائب الحاكم¹، ثم صياغة مشروع القانون وهو من اختصاص إدارة الشؤون القانونية²، وهي إحدى الإدارات الحكومية التي يتولاها المستشار القانوني للحكومة تحت إشراف نائب الحاكم، ثم يرفع المشروع للحاكم للإصدار والتصديق، ثم ينشر في الجريدة الرسمية. وبإنشاء مجلس الشورى، أصبح له أن يقدم توصياته بشأن مشاريع القوانين قبل تصديق الحاكم عليها.

(ب) استشارة المجلس بشأن المراسيم التي تصدر في حالة غيابه، أو فترة حله. فالمادة 26 من قانون إنشاء مجلس شورى 1964 أجازت للحاكم إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس، أو فترة حله اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وتقتضي إصدار قوانين أن يصدر في شأنها مراسيم. والمقصود بالمراسيم هنا المراسيم بقوانين، وبالتالي لا يعرض على المجلس إلا المراسيم بقوانين دون غيرها من مراسيم ولوائح وأنظمة تفرد الحكومة بإصدارها. وعبارة "استشارة المجلس" يقصد بها إبلاغ المجلس بهذه المراسيم التي صدرت فعلاً، لتقديم التوصية بشأنها ومعرفة رأيه فيها. لم يستمر هذا المجلس طويلاً، ولم تُتَّح أمامه الفرصة لممارسة اختصاصاته سواء السياسية، أو التشريعية للكشف عما يفرزه الواقع بشأنها.

● ثانياً: اختصاصات مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت 1970، ومجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972

أكد النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 عند صدوره على ذات اختصاصات مجلس الشورى التي نص عليها النظام الأساسي المؤقت 1970. وفي عام 1975 أُجري تعديل على النظام الأساسي منح بموجبه مجلس الشورى إمكانية إبداء الرغبات وتوجيه الأسئلة. وعند صدور اللائحة الداخلية للمجلس في عام 1979 أصبح للمجلس طرح أحد الموضوعات للمناقشة العامة. وفي تناوُل ما سبق يمكن تقسيم اختصاصات المجلس إلى اختصاصات سياسية، واختصاصات تشريعية، واختصاصات مالية، كما يلي:

1. الاختصاصات السياسية

(أ) مناقشة "السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية التي تعرضها عليه الحكومة". والسياسة العامة للدولة كان يختص بوضع خطتها، وفقاً لقانون تنظيم الإدارة العليا للأداة الحكومية - كما سبق الإشارة إليه - هونائب الحاكم منفرداً، وذلك قبل إن ينشأ مجلس الوزراء في دولة قطر، فعندما أنشئ مجلس الوزراء في 1970 قرّر اختصاص وضع الخطة لنائب الحاكم بصفته رئيس مجلس الوزراء يقوم به بمعاونة مجلس الوزراء³، هذا الأمر تم تعديله في النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972؛ إذ جمع الأمير بين

1 البند 2 من المادة الأولى من قانون رقم 1 لسنة 1962 بتنظيم الإدارة العليا للأداة الحكومية.

2 البند 6 من المادة الأولى من القرار رقم 4 لسنة 1962 بتنظيم اختصاصات إدارة الشؤون القانونية لحكومة قطر، نشر في الجريدة الرسمية في العدد الأول لسنة 1962.

3 المادة 26 من النظام الأساسي المؤقت 1970.

الإمارة ومنصب رئاسة مجلس الوزراء، فأصبح وضع السياسة العامة من اختصاص مجلس الوزراء. ثم لما تولّى الحكم الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني في عام 1996 فُصل بين منصب الإمارة ومنصب رئاسة مجلس الوزراء، فأصبح وضع السياسة العامة من اختصاص الأمير بمعاونة مجلس الوزراء¹. أما بشأن دور مجلس الشورى في خطة السياسة العامة للدولة فلم يجر عليه أي تغيير؛ إذ يختص بمناقشتها حال عرضت عليه من قبل الحكومة، ويقوم بتقديم التوصيات، أو الرغبات بشأنها. ومناقشة السياسة العامة تعد نواة ابتدائية لفكرة طرح الحكومة لبرنامجها السياسي على البرلمان في الدول ذات الأنظمة البرلمانية للحصول على ثقتها. وفي الواقع العملي لم تشهد محاضر مجلس الشورى قيام الحكومة بعرض السياسة العامة للدولة على المجلس لمناقشتها. ولم يطالب المجلس الحكومة عرضها عليه، كما أن صياغة المادة تجعل الأمر في دائرة الجائر للحكومة، فلها أن تعرضها عليه، أو تحجبها عنه.

(ب) تقديم التوصيات وإبداء الرغبات بشأن البيانات والتقارير، التي يطلبها من مجلس الوزراء بالنسبة إلى المسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة، ويطلبها من كل وزير بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاص وزارته. وبالرغم من أهمية طلب البيانات والتقارير من الحكومة والوزراء مما يتيح الفرصة للرقابة السياسية، فإن الأمر يقف عند هذا الحد، ولا يفتح المجال لمساءلة الحكومة، أو الوزير، سياسياً نتيجة لهذه البيانات. وقد خلا كل من النظام الأساسي المؤقت 1970 والنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 من أي نص يؤكد على مسؤولية الحكومة أمام مجلس الشورى. فرئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون فحسب أمام الأمير. والمادة 35 من النظام الأساسي المؤقت المعدل - على سبيل المثال - تنص على أن "رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسؤول مسؤولية فردية أمام الأمير عن طريقة أداء واجباته وممارسة صلاحياته"². وفي الجانب ذاته منح تعديل عام 1975 على النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 أعضاء مجلس الشورى حق توجيه الأسئلة للوزراء، وبموجبه يمكن توجيه سؤال مكتوب إلى الوزير المختص بقصد استيضاح أمر معين من الأمور المطروحة على المجلس، ويدخل في نطاق اختصاصاته³. ويلاحظ بأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري أكدت على أن لا ينطوي السؤال على تدخل في أعمال السلطة التنفيذية، وأنه لا يجوز تحويله إلى مناقشة عامة، أو إصدار قرار في شأنه من المجلس⁴. وعلى الرغم من أن اللائحة الداخلية للمجلس تنص على أن يخصص نصف ساعة للأسئلة والإجابة عنها في كل جلسة⁵، غير أن ذلك لا يحصل في الواقع العملي.

ومن جانب آخر، جاءت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بأداة أخرى للمجلس وهي المناقشة العامة؛ إذ يجوز بناء على طلب كتابي موقع من خمسة أعضاء على الأقل، وبموافقة المجلس طرح أحد الموضوعات العامة التي تدخل في اختصاص المجلس للمناقشة وتبادل الرأي فيه.

1 المادة 23 من النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972.

2 تنص المادة 28 من النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 على أن «يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويقبل استقالتهم، ويعيّنهم من مناصبهم بأمر أميري».

3 المادة 89 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

4 المادة 91 والمادة 95 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

5 المادة 92 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

2. الاختصاصات التشريعية

وتتمثل هذه الاختصاصات في مناقشة مشروعات القوانين، وطلب المشورة في المراسيم بالقوانين التي تصدر في غيبة المجلس. أما تعديل بعض مواد النظام الأساسي، فلم يمنح مجلس الشورى أي دور تشريعي بشأنه. فتنقيح النظام الأساسي بالتعديل، أو الحذف، أو الإضافة يعد من اختصاص الأمير يقوم به منفرداً دون عرضه على مجلس الشورى¹. وتتمثل الاختصاصات التشريعية للمجلس فيما يلي:

(أ) مناقشة مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء وتقديم توصيات بشأنها قبل رفعها للأمير للتصديق والإصدار. ويلاحظ أن النظام الأساسي المؤقت 1970 والنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 لم يمنح مجلس الشورى حق اقتراح القوانين، فاقترح القوانين قصر على مجلس الوزراء. أما مجلس الشورى فيتمثل دوره في مناقشة مشروعات القوانين، والمناقشة هي آلية يتمكن من خلالها أعضاء مجلس الشورى من مراجعة مشروع القانون، والكشف عما قد يعتريه من نواقص، أو ثغرات، أو تناقضات بين جزئياته، فيمكن تلافئها قبل إقراره، وذلك بإدخال التعديلات المناسبة عليه². وتتص اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على أن تتم مناقشة مشروعات القوانين من خلال مداولة عامة وأخرى تفصيلية تنظر في المواد مادةً مادةً، يشترك فيها جميع أعضاء المجلس³. وتسبق المناقشة دراسة تقوم بها إحدى لجان المجلس لمشروع القانون⁴ وترفع اللجنة تقريرها إلى مجلس الشورى، حتى يتمكن من خلال قراءة مشروع القانون وتقرير اللجنة بشأنه من الوقوف على أبعاد المشروع وتكوين رأي بشأن مواده، ومدى قوتها، أو ضعفها، أو تناقضها، أو انسجامها مما يسهل عملية التصويت على مشروع القانون وإقراره⁵.

(ب) استشارة المجلس بشأن المراسيم بالقوانين التي تصدر في حالة غيابه، أو فترة حله. فالمادة 25 من النظام الأساسي المؤقت 1970 والمادة 27 من النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 أجازت للأمير إذا لم يكن المجلس منعقدًا واستدعى الأمر اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وتقتضي إصدار قوانين أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القوانين. وتعرض المراسيم بقوانين على المجلس لاستشارته فيها، في أول اجتماع له بعد انعقاده. والمراسيم بالقوانين لها صفة الاستعجال؛ إذ تتم دراستها ومناقشتها في فترة أقصر مما تجري عليه العادة لمناقشة مشروعات القوانين. وتؤكد المادة 75 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على أن "لا تقبل اقتراحات التعديل عند استشارة اللجان، أو المجلس في المراسيم بقوانين". مما يعني اقتصار التوصية على قبولها كلما رفعت إلى المجلس. وفي الواقع العملي شهد المجلس حالة إجماع الأعضاء على التوصية برفض المرسوم بقانون⁶، مما يدل على أن للمجلس إما قبولها مطلقاً، أو رفضها مطلقاً. ولا أجد الحكمة من منع اللائحة تقديم اقتراحات تعديل المراسيم بقوانين؛ إذ إن المجلس لا يرفع رأيه إلا في شكل توصيات، فلو أوصى بتعديل مادة، أو أكثر فللأمير الأخذ به، أو رفضه.

1 انظر المادة 67 من النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972، والمادة 74 من النظام الأساسي المؤقت 1970.

2 انظر في أهمية المناقشة، عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، 2001، ص 759.

3 انظر المواد من 66 إلى 73 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

4 المادة 64 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

5 ترفع اللجنة تقريرها إلى رئيس المجلس خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ الإحالة ما لم يقرر المجلس غير ذلك. انظر المادة 30 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

6 انظر على سبيل المثال توصية مجلس الشورى بالإجماع برفض مرسوم بقانون رقم 19 لسنة 2008 بإصدار قانون المرور. الجلسة العادية الأسبوعية لمجلس الشورى في دور الانعقاد العادي السادس والثلاثين المنعقد في 18 فبراير 2008.

3. الاختصاص المالي

قرر النظام الأساسي المؤقت 1970 والنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 لمجلس الشورى مناقشة موازنة المشروعات الرئيسية العامة وهي إحدى أبواب الموازنة العامة، وللمجلس تقديم التوصيات بشأنها. وهذا الاختصاص لم يكن ينص عليه قانون إنشاء مجلس شوري 1964. واختصاص مجلس الشورى في هذا الشأن يقتصر فقط على موازنة المشروعات الرئيسية العامة دون غيرها من الأبواب. فالمصروفات في الموازنة العامة تقسم إلى أربعة أبواب هي: باب الرواتب والأجور، باب المصروفات الجارية، باب المصروفات الرأسمالية، وباب المشروعات الرئيسية العامة. وبالتالي لا ينظر مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت، والنظام الأساسي المؤقت المعدل في الأبواب الثلاثة الأولى، كما لا ينظر في تقديرات الإيرادات.

وفي الواقع العملي يحرص وزير المالية، أو أحد كبار مسؤولي الوزارة على حضور جلسة مجلس الشورى التي يعرض فيها مشروع موازنة المشروعات الرئيسية ويبين الوزير لأعضاء المجلس العوامل المؤثرة سلباً، أو إيجاباً في هذه السنة على الموازنة العامة كانعكاسات أسعار النفط والأوضاع الاقتصادية العالمية، ويذكر إجمالي الموازنة العامة والعجز، أو الفائض إن وجد، كما يذكر إجمالي الإيرادات والمبالغ المخصصة لنفقات الأبواب الرئيسية الأربعة. وتتاح لأعضاء مجلس الشورى الفرصة لمناقشة الوزير، أو من يحضر للمجلس من كبار موظفي الوزارة¹. كما يجوز لهم تقديم توصيات بتعديل بعض النفقات الواردة في مشروع الموازنة².

ومشروع موازنة المشروعات الرئيسية العامة للدولة الذي يختص مجلس الشورى بمناقشته ورفع توصياته بشأنه يشتمل على التقديرات المتوقعة إنفاقها على إنجاز مشروعات الدولة الإنشائية وغير الإنشائية، التي يحتاج تنفيذها إلى مدى يتجاوز السنة الواحدة، كالمباني والطرق والمجاري وأعمال المسح الطبغرافي³. وتشتمل موازنة المشروعات الرئيسية العامة على قائمة بأسماء الوزارات، أو الجهات المعنية بالمشروعات، كما تشتمل على الاعتمادات المالية المخصصة لها، وبيان ما إذا كان هذا الاعتماد المالي جديداً، أو التزاماً مستمراً، وتشتمل كذلك على تقديرات العام المالي الماضي وغيرها.

نُحِّلص مما سبق إلى أن طبيعة مجلس الشورى، بالرغم من كونها في هذه المرحلة تمثلت في جهاز تابع للسلطة التنفيذية يُعِينها برأيه غير الملزم في أداء مهامها، إلا أن المجلس منح بعض الاختصاصات التي لومورست بكفاءة لعرفت السلطة التنفيذية أهمية هذا الدور. فلو أخذنا مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 وهو المجلس الوحيد الذي فعلت أحكامه كما سبق القول، فإننا نجد توصياته بشأن مشروعات القوانين - على سبيل المثال - ترفع في الغالب إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالموافقة عليها كما جاءت من الحكومة. فلو كانت هذه التوصيات مبنية على دراسة عميقة وموضوعية لمشروع القانون، تظهر وجهة نظر المجلس في المشروع إجمالاً، وتكشف رفضه، أو تأييده لبعض موادّه وتثير ما يعترى المشروع من نواقص إن وجدت، وتقارن بين تشريعات دول

1 انظر على سبيل المثال: الجلسة العادية في دور الانعقاد العادي الرابع والأربعين بتاريخ 28 نوفمبر 2016، وجلسة مجلس الشورى العادية في دور الانعقاد الثالث والأربعين بتاريخ 7 ديسمبر 2015. انظر: وكالة الأنباء القطرية، (قنا) www.qna.gov.qa، نشر أيضاً في الصحف اليومية على سبيل المثال جريدة العرب القطرية، العدد: 10040 بتاريخ 29 نوفمبر 2016، وجريدة العرب القطرية، العدد: 10397 بتاريخ 8 ديسمبر 2015.

2 إبراهيم إبراهيم المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، (دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 521).

3 عبد القادر محمد عبد الله، الموازنة العامة وتطبيقها في دولة قطر، (دار الثقافة، الدوحة، 2001، ص 222).

أخرى عالجت الأمر بشكل مختلف - على سبيل المثال - لعرفت السلطة التنفيذية للمجلس أهمية دوره في التشريع. ولو استخدم المجلس على - سبيل المثال - بعض الأدوات المقررة له كالأستئلة وإبداء الرغبات والمناقشات العامة في موضوعات تبرزه كجهة رقابة لعرفت السلطة التنفيذية أهمية دوره في المجال السياسي؛ لذا نذهب إلى أن الاختصاصات في هذه المرحلة وإن كانت متواضعة إلا أن أداء الأعضاء يظهر أيضاً عدم استخدام الحد الأقصى لما هو مقرر لهم في شأن هذه الاختصاصات.

● المطلب الثاني: مجلس الشورى كجهاز يمثل السلطة التشريعية

نقل الدستور الدائم 2004 مجلس الشورى من جهاز استشاري تابع للسلطة التنفيذية يُعينها برأيه، إلى جهاز يمثل السلطة التشريعية في الدولة، فالمادة 61 من الدستور الدائم تنص على أن "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور". وتتمثل أهم اختصاصات المجلس وفقاً للدستور الدائم فيما نصت عليها المادة 76 منه، في أن "يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، ويقر الموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك على الوجه المبين في هذا الدستور". إلا أن هذا التقدم بشأن طبيعة مجلس الشورى لا يعني أنه منح جميع الوظائف التي تمارسها البرلمانات في الدول ذات الأنظمة البرلمانية. نتناول هذه الاختصاصات فيما يلي:

● أولاً: الاختصاصات التشريعية

ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة عناصر أساسية:

- 1- دور المجلس بشأن تعديل بعض مواد الدستور: يمكن لمجلس الشورى وفقاً للمادة 144 من الدستور الدائم طلب تعديل بعض مواد الدستور، وهذا الأمر لم يكن مقررًا للمجلس في الأنظمة الأساسية السابقة فقد كان الأمير يختص منفردًا بتعديل أية مادة من مواد النظام الأساسي¹. ودور المجلس بشأن تعديل مواد الدستور يتمثل في إمكانية ثلث أعضاء المجلس طلب تعديل أية مادة من المواد التي يجوز تعديلها²، وبالتالي قرر للمجلس حق طلب تعديل مادة، أو أكثر من الدستور، علاوة على اختصاص مناقشة طلب التعديل وإقراره، سواء قدم الطلب من الأمير، أو من الأعضاء. ويرفع مشروع تعديل مواد الدستور بعد إقراره من مجلس الشورى إلى الأمير للتصديق.
- 2- دور المجلس في سن القانون العادي: منح الدستور الدائم لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى حق اقتراح القوانين³، وهو أمر لم يكن مقررًا له وفقاً للنظامين الأساسيين السابقين. كما قرر الدستور الدائم للمجلس من جانب آخر، في حال رفض الأمير التصديق على مشروع قانون تم إقراره من المجلس، إمكانية تجاوز هذا الرفض بموافقة ثلثي أعضاء المجلس على مشروع القانون ثانية، فيصدر ويصدق عليه⁴.

1 انظر المادة 67 من النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972، والمادة 74 من النظام الأساسي المؤقت 1970.

2 هناك مواد حظر الدستور الدائم تعديلها مطلقاً، فقد نصت المادة 145 منه على أن الأحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثة لا يجوز طلب تعديلها، كما نصت المادة 146 منه على أن الحقوق والحريات العامة لا يمكن طلب تعديلها إلا إذا كان بغرض منح المزيد من الحقوق والضمانات للمواطن.

3 المادة 105 من الدستور الدائم لدولة قطر.

4 يلاحظ أن الدستور يضعف قيمة هذه الآلية باشتراطه أغلبية يصعب الوصول إليها في الواقع العملي لكون ثلث الأعضاء معينين من قبل الأمير. انظر: حسن السيد، وقفات دستورية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، عمان، 2008، ص 184. ومن جانب آخر، نجد الدستور الدائم يحتاط أكثر لجانب الأمير فيمنحه في حال الوصول إلى هذه الأغلبية سلطة إيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدرها، انظر المادة 106 من الدستور الدائم. انظر أيضاً: أحمد منيسي، المرجع السابق، ص 149.

3- دور المجلس بشأن المراسيم بقوانين. فلأمير في فترة عدم انعقاد مجلس الشورى وفي الأحوال الاستثنائية التي لا تشمل التأخير، أن يصدر مراسيم يكون لها قوة القانون، وتعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى في أول اجتماع له بعد عودته ليقول رأيه بشأنها¹. بخلاف ما كان يقرره النظام الأساسي المؤقت والنظام الأساسي المؤقت المعدل من الاقتصار على استشارة مجلس الشورى بعد عودته في شأن هذه المراسيم، منح الدستور الدائم للمجلس حق رفض هذه المراسيم، أو طلب تعديلها بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وذلك خلال أربعين يوماً من تاريخ عرضها عليه.

● ثانياً: الاختصاصات المالية

منح الدستور الدائم مجلس الشورى مناقشة مشروع الموازنة العامة بخلاف النظام الأساسي المؤقت، والنظام الأساسي المؤقت المعدل الذين قصرا دوره على مناقشة مشروع الباب الرابع المتعلق بموازنة المشروعات العامة الرئيسية فقط. ويمكن من خلال ما قرره الدستور الدائم للمجلس الاطلاع على جميع أبواب الإيرادات العامة، وأبواب المصروفات العامة ومناقشة بنودها. علاوة على إمكانية طلب تعديل مشروع الموازنة العامة، وهي إمكانية اقترنت بموافقة الحكومة على التعديل². إلا أن الدستور الدائم من جانب آخر، لم ينص على اختصاص المجلس في مناقشة مشروع الموازنات الملحق، ومشروع الموازنات المستقلة، ولم ينص على اختصاصه في إقرار الحساب الختامي.

● ثالثاً: الاختصاصات السياسية

منح الدستور الدائم مجلس الشورى حق توجيه الأسئلة لرئيس مجلس الوزراء، وللوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم.، وذلك بخلاف ما كان مقرراً في النظام الأساسي المؤقت المعدل، الذي حدد نطاق توجيه الأسئلة في اختصاصات المجلس ذاته، ولم يكن منها الرقابة السياسية على أعمال الحكومة. كما أجاز الدستور الدائم من جانب آخر، لأعضاء المجلس استجواب الوزراء، دون رئيس مجلس الوزراء، وهذه الآلية يمكن أن تثير مسؤولية الوزير وطرح الثقة به بعد مناقشة الاستجواب، وموافقة ثلثي أعضائه على سحب الثقة عنه³.

نخلص مما سبق إلى أن الدستور الدائم أبرز مجلس الشورى كسلطة مستقلة نوعاً ما، تمارس بعض الاختصاصات التي لم تقرر للمجلس في ظل التشريعات السابقة، إلا أن هذا التقدم بشأن طبيعة مجلس الشورى لا يعني أنه منح جميع الوظائف التي تمارسها البرلمانات في الدول ذات الأنظمة البرلمانية.

المبحث الثالث: الطبيعة القانونية لقرارات مجلس الشورى

تعد قرارات مجلس الشورى أحد العوامل المؤثرة في فاعليته. فطبيعة هذه القرارات وما إذا كانت نهائية، أو مجرد توصيات يمكن للأمير، أو مجلس الوزراء تجاوزها وعدم الالتزام بها، تؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة فاعلية المجلس. كما أن الأغلبية التي يتطلبها الدستور لاتخاذ مجلس الشورى قراراته، تفقدها قيمتها إن كانت صعبة التحقق، أو الوصول إليها في الواقع⁴. في هذا المبحث ننظر في قرارات مجلس الشورى من زاويتي الأغلبية المقررة لاتخاذ القرارات وطبيعة هذه القرارات.

1 المادة 70 من الدستور الدائم لدولة قطر.

2 المادة 107 من الدستور الدائم لدولة قطر.

3 انظر المواد: 109 و110 و111 من الدستور الدائم لدولة قطر.

4 هناك جوانب أخرى أيضاً قد تؤثر على القرارات بشكل مباشر، أو غير مباشر كالتهيئة المسبقة لاتخاذ القرار، وقيام لجان المجلس بدراسة المشروعات المطروحة على المجلس، وبيان ما يعترضها من ثغرات، أو ما يشوبها من نواقص، وكتابة تقارير بشأنها. وهو أمر يساعد الأعضاء على المناقشة للوصول إلى القرار المناسب والتصويت عليه. وفي الجانب ذاته فإن تحضير الأعضاء للاجتماع وقراءة أوراق ومستندات الجلسة يمنحهم رؤية واضحة عند التصويت على القرار.

● أولاً: قرارات مجلس شوري 1964

نصت المادة 17 من قانون إنشاء مجلس شوري 1964 على أن مداوات المجلس لا تكون صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أكثر من نصف الأعضاء، وأن توصيات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذي منه نائب الرئيس، أو وكيل المجلس في حالة غياب نائب الرئيس. وسبق أن بينا بأن مجلس شوري 1964 يتألف من الحاكم رئيساً ونائب الحاكم نائباً للرئيس، وخمسة عشر عضواً يتم اختيارهم من الأسرة الحاكمة. وبالتالي يكون النصاب مكتملاً بحضور تسعة أعضاء من أصل سبعة عشر عضواً هم مجموع أعضاء مجلس الشوري. فلو عقد المجلس اجتماعه وكان عدد الحضور تسعة أعضاء، اتخذ المجلس توصياته بموافقة خمسة منهم.

ووفقاً للمادة 16 من القانون، فإن رئيس المجلس وهو حاكم الدولة لا يشترك في التصويت. وهذا لا يعني عدم مشاركته في المناقشات، فهو من يتولى إدارتها، وقد يبدي تأييده لوجهة نظر ما، أو عدم ارتياحه لوجهة نظر أخرى، وهو ما يؤثر على رأي باقي الأعضاء لمكانته كحاكم للدولة. ومن جانب آخر، لم يشترط قانون إنشاء مجلس شوري 1964 أغلبية خاصة لبعض الموضوعات تختلف عن الأصل، كأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، أو موافقة ثلثي أعضاء المجلس، وبالتالي يسري على جميع الموضوعات ذات الأغلبية وهي الأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين.

كما يلاحظ أن ما يصدر عن المجلس هو توصيات غير ملزمة للحاكم، أو نائبه، إلا أننا نرى في وجودهما كرئيس للمجلس ونائب للرئيس، يجعل من هذه التوصيات أقرب للتنفيذ في الواقع العملي، وفي هذا الجانب، نصت المادة 24 من القانون على أن "يتولى نائب الرئيس اتخاذ الإجراءات اللازمة، بوصفه نائباً للحاكم، لتنفيذ توصيات المجلس بعد التصديق عليها من الحاكم".

● ثانياً: قرارات مجلس شوري وفقاً للنظام الأساسي المؤقت (1970)

نصت المادة 66 من النظام الأساسي المؤقت على ألا تكون مداوات مجلس الشوري صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أغلبية أعضاء المجلس على الأقل. مجلس الشوري، وفقاً لهذا النظام يتألف كما سبق بيانه، من عشرين عضواً منتخباً ومن الوزراء وعددهم قد لا يتجاوز أحد عشر وزيراً، وفقاً لعدد الوزارات المحدد في النظام الأساسي، علاوة على أعضاء لا يزيد عددهم عن ثلاثة، يجوز للحاكم تعيينهم في مجلس الشوري. ونرى أن ترك عدد الأعضاء من الوزراء دون تحديد نسبتهم إلى نسبة باقي عدد أعضاء المجلس يعد منفاذاً لإغراق المجلس بالأعضاء بحكم منصبهم، فقد كان عدد الوزارات عند وضع النظام الأساسي المؤقت عشرة، ثم زاد العدد بإضافة وزارة الاقتصاد والتجارة، ثم أضيفت ثلاثة وزارات جديدة في عام 1972 وهي وزارة الاعلام، ووزارة الخارجية، ووزارة البلدية¹. وبعبارة عن هذا الجانب، فإن الحد الأقصى الذي كان متوقعاً لعدد أعضاء مجلس الشوري في عام 1970 هو 34 عضواً، مع احتمال انخفاض هذا العدد في حال كان عدد الوزراء أقل، كأن يحمل شخص واحد حقيبة وزارتين، أو أن يعين أحد أعضاء مجلس الشوري المنتخبين وزيراً، أو في حال لم يتم الحاكم بتعيين أي عضو، أو عين عدد يقل عن ثلاثة. وفي ضوء تشكيل مجلس الشوري بالحد الأقصى من الأعضاء، يكون النصاب القانوني لعقد اجتماع مجلس الشوري صحيحاً بحضور عدد لا يقل عن 18 عضواً. ومن جانب آخر له علاقة قد يؤثر في النصاب القانوني لعقد الاجتماعات ما نصت عليه المادة 67 من النظام الأساسي

1 انظر الأمر الأميري رقم (1) لسنة 1972، صدر في 23 إبريل 1972، ونشر في العدد الثامن من الجريدة الرسمية لسنة 1972.

من أن "يحضر الوزراء جلسات المجلس، كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاصات وزارتهم، وإذا كانت المسائل موضوع المناقشة تتصل بالسياسة العامة للحكومة، تنطبق الأحكام المتقدمة على رئيس الوزراء". هذه المادة ذهبت صراحة إلى أن الأصل هو عدم حضور الوزراء جلسات مجلس الشورى، وأن حضورهم يكون ملزماً في حال تضمن جدول أعمال الجلسة مسألة تتعلق باختصاصات وزارتهم فقط. هذا الأمر يثير سؤالاً عن مدى احتساب الوزراء عند تحديد النصاب القانوني لعقد اجتماع المجلس بالرغم من أن عدم حضورهم الاجتماع هو الأصل. نرى بأن المادة 44 من النظام الأساسي المؤقت نصت صراحة على عضوية الوزراء في المجلس، وأن المادة 66 منه نصت صراحة على ألا تكون مداوات المجلس صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أغلبية أعضاء المجلس على الأقل، وعليه ينظر في تحديد نصاب الجلسة إلى جميع أعضائه سواء الوزراء، أو غيرهم.

وقرارات مجلس الشورى تصدر بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. وبخلاف قانون مجلس شورى 1964، جاء النظام الأساسي المؤقت بحالة وحيدة اشترط بشأنها أغلبية خاصة وهي حالة إسقاط العضوية عن أحد الأعضاء المنتخبين؛ إذ يكون بأغلبية أعضاء المجلس وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين¹.

وأخيراً، حددت المادة 43 من النظام الأساسي المؤقت طبيعة قرارات المجلس؛ إذ نصت على أن "يعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات". وبالتالي ترفع قرارات مجلس الشورى إلى الحاكم، أو مجلس الوزراء بوصفها توصيات قد يؤخذ بها، أو يلتفت عنها. ولا نعلم مدى تأثير، كون أغلبية أعضاء المجلس منتخبين وفقاً للأسلوب الذي بيناه سابقاً، على ردة فعل الأمير، أو مجلس الوزراء بشأن توصيات المجلس، ولكن لا شك في أنه كلما كانت توصيات المجلس موضوعية ومبنية على دراسة عميقة تظهر فيها الأسباب والمبررات، كانت جديرة بالنظر فيها من قبل الحاكم، أو مجلس الوزراء والأخذ بها.

● ثالثاً: قرارات مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972

نصت المادة 59 من النظام الأساسي المؤقت المعدل على أن "لا تكون مداوات مجلس الشورى صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أغلبية أعضاء المجلس على الأقل...". وعدد أعضاء مجلس الشورى وفقاً لهذا النظام هو 35 عضواً. وبالتالي تكون مداوات مجلس الشورى صحيحة إذا حضر الاجتماعات ثمانية عشر عضواً. وتذهب المادة 59 من النظام الأساسي المؤقت المعدل إلى أن "تصدر نتيجة مداوات المجلس بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس". وبالتالي لو حضر اجتماعات المجلس الحد الأدنى للنصاب وهو 18 عضواً تصدر قرارات المجلس بموافقة عشرة أعضاء. ولم ينص النظام الأساسي على موضوعات محددة تقتضي أغلبية خاصة وبالتالي فإن جميع قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين.

وكما هو شأن المجلس في النظام الأساسي المؤقت فإن قرارات مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 أيضاً، تتمثل في توصيات غير ملزمة للأمير، أو مجلس الوزراء². وجرت العادة على أن ترفع الأمانة العامة لمجلس الوزراء

1 المادة 69 من النظام الأساسي المؤقت 1970.

2 انظر المادة 40، والبند ثانياً من المادة 51 من النظام الأساسي المؤقت المعدل 1972.

مذكرة إلى مجلس الشورى، توضح فيها ما تم العمل به بشأن توصيات المجلس¹. وفي الواقع العملي تُولي الأمانة العامة لمجلس الوزراء اهتماماً للتوصيات التي ترفع من مجلس الشورى، وغالباً ما تأخذ بها². غير أن مراجعة جلسات المجلس في الآونة الأخيرة تكشف أن توصيات المجلس بشأن مشروعات القوانين بسيطة، وأن المجلس يوصي في الغالب بإقرار مشروع القانون كما جاء من الحكومة دون أي تعديل³.

● رابعاً: قرارات مجلس الشورى وفقاً للدستور الدائم 2004

نصت المادة 99 من الدستور الدائم على أنه "يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور أغلبية أعضائه، على أن يكون من بينهم الرئيس، أو نائب الرئيس، فإن لم يكتمل العدد المطلوب تؤجل الجلسة إلى الجلسة التي تليها". وعدد أعضاء مجلس الشورى وفقاً للدستور الدائم هو 45 عضواً فيكتمل نصاب عقد اجتماعات مجلس الشورى بالتالي بحضور 23 عضواً على الأقل.

وتنص المادة 100 من الدستور الدائم على أن "تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس". ويلاحظ بخلاف التشريعات السابقة المنظمة لمجلس الشورى أن الدستور الدائم يميز بين الأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات، فمن حيث المبدأ تصدر قرارات المجلس بأغلبية الأعضاء الحاضرين، فلو حضر 23 عضواً، وهو الحد الأدنى للنصاب، فإن القرارات تتخذ بموافقة 12 عضواً هي أغلبية الأعضاء الحاضرين في هذا المثال.

غير أن المادة 100 من الدستور الدائم استثنت من هذا الأصل الحالات التي تشترط أغلبية خاصة.

وبمراجعة مواد الدستور الدائم، نجد من الحالات التي أكد فيها الدستور على أغلبية مختلفة عن الأصل⁴، هي:

- إقرار مشروع قانون، رفض الأمير التصديق عليه في المرة الأولى. يشترط بشأنه موافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، أي موافقة ثلاثين عضواً على الأقل.

1 انظر على سبيل المثال مذكرة الأمانة العامة رقم: ق م و/ 95/24-320 بتاريخ 9 يوليو 1995 وعرضت على مجلس الشورى في الجلسة 3 في الدور الانعقاد العادي الرابع والعشرين بتاريخ 27 نوفمبر 1995، ومذكرة الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم: ق م و/ 95/30-382 بتاريخ 4 أكتوبر 1995، وعرضت في جلسة 5 على مجلس الشورى في دور الانعقاد العادي الرابع والعشرين، بتاريخ 11 ديسمبر 1995.

2 انظر على -سبيل المثال- مذكرة الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم: ق م و/ 95/33-477 بتاريخ 22 أكتوبر 1995 الموجهة إلى وزارة العدل بشأن توصيات مجلس الشورى حول مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية ورأي وزارة العدل في هذا الصدد، وبين الرئيس: «أن وزارة العدل أخذت بتوصية مجلس الشورى»، الجلسة 8 دور الانعقاد العادي الرابع والعشرين، بتاريخ 1 يناير 1996. وانظر أيضاً مذكرة السكرتارية العامة لمجلس الوزراء رقم ق م و/ 296 ب - 95/22 بتاريخ 1995، وتعليق رئيس مجلس الشورى عليها في جلسة (2) دور الانعقاد العادي الرابع والعشرين، بتاريخ 20 نوفمبر 1995 بأن من «الجدير بالذكر أن مجلس الوزراء الموقر قد أخذ بجميع توصياتكم في مشروعات القوانين...».

3 انظر على - سبيل المثال - الجلسة العادية الأسبوعية في دور الانعقاد العادي الخامس والأربعين بتاريخ 29 مايو 2017، بشأن مشروع قانون تنظيم أعمال الخبرة، والجلسة العادية الأسبوعية في الدور الانعقاد العادي الخامس والأربعين بتاريخ 1 مايو 2017 بشأن مشروع قانون بتعديل قانون اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان.

4 ومن الحالات التي اشترط الدستور الدائم أغلبية خاصة بشأنها كذلك: إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الشورى؛ إذ يكون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وإقرار تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور الدائم؛ إذ يكون كذلك بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. المادة الأولى، القسم 7 من الدستور الأمريكي.

- رفض، أو طلب، تعديل مرسوم بقانون أصدره الأمير في فترة عدم انعقاد المجلس، يشترط بشأنه أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، أي ثلاثين عضواً على الأقل.

- سحب الثقة من أحد الوزراء، يشترط بشأنه، أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس؛ أي موافقة ثلاثين عضواً على الأقل¹.

ويلاحظ من قراءة القائمة السابقة أن الدستور الدائم بالرغم من تقريره اختصاصات هامة وجوهرية للمجلس في مجال التشريع والمراقبة السياسية، وبالرغم من أن القرارات التي يصدرها المجلس نهائية وليست مجرد توصيات، إلا أن هذه القرارات اقترنت بموافقة أغلبية صعبة التحقيق في الواقع العملي، مما يضعف من قيمة هذه الاختصاصات.

واشترط أغلبية تتمثل في موافقة ثلثي أعضاء المجلس لإقرار بعض المسائل أمر تعرفه البرلمانات العريقة في العالم، فالدستور الأمريكي، على سبيل المثال، يشترط لتجاوز اعتراض رئيس الدولة التصديق على مشروع قانون أقره الكونغرس موافقة أغلبية أعضاء الكونغرس بمجلسيه في المرة الثانية لكي يصدر². إلا إن ما يميز الكونغرس الأمريكي من مجلس الشورى القطري في هذا الشأن هو أن جميع أعضاء الكونغرس الأمريكي منتخبون، وبالرغم من ذلك يجد الكونغرس صعوبة للوصول إلى هذه الأغلبية، ففي عهد الرئيس أوباما - على سبيل المثال - تم استخدام حق الاعتراض اثنتي عشرة مرة على مشروعات قوانين رفعت للتصديق، لم يتمكن البرلمان إلا من تجاوز مشروع واحد فقط³. وعليه فإن كان هذا حال البرلمان وجميع أعضائه منتخبون، فلا شك في أن وصول مجلس الشورى القطري لهذه الأغلبية يكون أكثر صعوبة، بل استحالة لوجود الثلث المعين من الأعضاء.

المبحث الرابع: مدة العضوية في مجلس الشورى

تعد مدة العضوية من العوامل المؤثرة في فاعلية المجلس، فاستمرار الأعضاء في عضوية المجلس لمدة طويلة يفقد حماسهم، ويؤدي إلى سريان الملل في عملهم، فتتنفي الرغبة لديهم في التطوير، والسعي إلى تحقيق الصالح العام. ففي المجلس المعين - على سبيل المثال - فإن إطالة مدة العضوية إما أن تكون بسبب عدم تحديد مدة العضوية، أو بسبب إجازة المشرع إعادة اختيار الأعضاء لمدد أخرى غير محددة. أما بشأن المجلس المنتخب فإطالة مدة العضوية قد تكون بسبب سماح المشرع بإبقاء المجلس، في حال عدم إجراء الانتخابات وهو ما يعرف بامتداد مدة المجلس، أو سماحه بإطالة مدة المجلس للمصلحة العامة، وهو ما يعرف بمدد مدة المجلس⁴. نتناول في هذا المبحث مدة عضوية أعضاء مجلس الشورى وفقاً للتشريعات المتعاقبة المنظمة له.

1 يرى الأستاذ الدكتور محمود خيال أن الدستور القطري استخدم مصطلح (موافقة ثلثي أعضاء المجلس) تارة، ومصطلح (موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس) تارة أخرى، وهو يعني بهما شيئاً واحداً، غير أن الفرق بينهما كبير. فموافقة ثلثي أعضائه تعني 30 عضواً هم ثلثا المجلس المكون من 45 عضواً. أما مصطلح (أغلبية ثلثي أعضائه) فتعني 16 عضواً فقط؛ إذ أن ثلثي الأعضاء هم 30 عضواً فأغلبيتهم تشكل 16 عضواً، بالرغم من أن قصد المشرع في كلا المصطلحين واحد وهو 30 عضواً على الأقل. انظر: محمود خيال، «مفهوم الأغلبية في الدستور القطري»، المجلة القانونية والقضائية، 1، ص 475 (يونيو 2016) مركز الدراسات القانونية والقضائية، وزارة العدل، الدوحة، السنة العاشرة.

2 المادة الأولى، القسم 7 من الدستور الأمريكي.

3 انظر: اعتراضات الرئيس أوباما على مشروعات القانون في موقع مجلس الشيوخ الأمريكي:

<http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/vetoCounts.htm>. (آخر زيارة للموقع 5 أكتوبر 2019).

وانظر أيضاً موقع: "BALLOTpedia"

https://ballotpedia.org/Barack_Obama:_Vetoed_legislation#cite_note-sgveto-9 (آخر زيارة للموقع 5 أكتوبر 2019)

4 محمد المقاطع، «مدة الفصل التشريعي وأسباب مدته وامتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي»، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثاني، السنة 13، يونيو 1989، ص 31.

● أولاً : مجلس شورى 1964

نصت المادة 4 من قانون إنشاء مجلس الشورى على أن "مدة العضوية سنتان، ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدتهم من الأعضاء". هذا المجلس لم يستمر في أداء عمله، ولم يمتد عمره إلا أشهراً معدودة وصفت بأنها "لم تتجز شيئاً مثمراً"¹. وبدل على عدم عقد اجتماعات هذا المجلس أن جميع التشريعات منذ عام 1965 إلى 1970 صدرت بالأداة التشريعية "مرسوم بقانون" وهي أداة تشريعية تصدر في غيبة المجلس. فالمادة 26 من قانون إنشاء مجلس الشورى 1964 تنص على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس، أو فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير يقتضي تنفيذها إصدار قوانين لا تحتل التأخير، جاز للحاكم أن يصدر في شأنها مراسيم. وتعرض هذه المراسيم على المجلس، لاستشارته فيها، في أول اجتماع له".

ولا يعرف سبب توقف اجتماعات المجلس بعد أقل من عام من إنشائه، فقد يعود إلى أن إنشاء المجلس جاء نتيجة للأحداث التي شهدتها البلاد في عام 1963، وأن هذه الاضطرابات تمت السيطرة عليها، فلم تعد الحاجة ملحة لوجود المجلس، وقد يكون وجود كل من الحاكم ونائبه في المجلس ذاته، وما وجد بينهما من توتر سبباً في عدم استمرار الاجتماعات. ومن جانب آخر، حدد قانون إنشاء المجلس مدة العضوية بسنتين وهي مدة لا تؤثر سلباً على فاعلية الأعضاء، غير أن القانون أجاز للحاكم في المقابل أن يعيد اختيار من انتهت عضويته، مما يسمح باستمرار الأعضاء في عضوية المجلس لمدة طويلة قد تؤثر على أدائهم.

● ثانياً : مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت 1970

نصت المادة 50 من النظام الأساسي المؤقت على أن "مدة مجلس الشورى ثلاث سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجوز مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك". كما تنص المادة 63 على أن "...تتخذ الإجراءات اللازمة لانتخاب مجلس الشورى الجديد خلال الثلاثين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة المجلس القائم". ويلاحظ من النصين السابقين أن النظام الأساسي المؤقت أكد على دورية انتخاب مجلس الشورى، وذلك بتحديد مدة عضوية أعضائه، وبأن تجرى قبل انقضاء هذه المدة انتخاب المجلس الجديد. ومن جانب آخر يلاحظ أن النظام الأساسي بعد تأكيده على أن مدة المجلس محددة بثلاث سنوات أجاز مد مدة المجلس. غير أنه لم يبين الأسباب التي تجيز هذا المد مكتفياً بعبارة "إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك"، وهي عبارة غير محددة يعود تقديرها للحاكم. كما لم يبين النظام الأساسي الحد الأقصى للمدة التي يمكن أن تمتد إليها مدة المجلس مما يسمح بإبقاء الأعضاء فيه لفترة غير محددة. وهو أمر يؤثر على دورية الانتخابات وفاعلية المجلس.

● ثالثاً : مجلس الشورى وفقاً لنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972

نصت المادة 45 من النظام الأساسي المؤقت المعدل على أن "مدة مجلس الشورى سنة ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجوز مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك". وعليه كان مقرراً أن يشكل مجلس الشورى من أعضاء معينين لمدة سنة واحدة فقط، تجرى على إثرها انتخابات عامة بالاقتراع العام السري المباشر. غير أن الانتخابات المقررة لم تجر، وتم عوضاً عنها التمديد للمجلس المعين.

1 انظر : Records of Qatar، المرجع السابق، المجلد 1964، ص 36.

ويلاحظ أن المشرع كان يقوم في بادئ الأمر بإجراء تعديل دستوري لغايات التمديد لأعضاء المجلس. فالمادة 45 كانت تنص عند وضعها على أن "مدة مجلس الشورى سنة ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجوز مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك". فأجرى تعديل عليها في عام 1973¹، واستبدل مستهل النص ليصبح (مدة مجلس الشورى ثلاث سنوات ميلادية)، ثم أجرى تعديل آخر على النص ذاته في 1975 ليكون مستهل النص (مدة مجلس الشورى ست سنوات ميلادية)². ثم لم تجر تعديلات على هذا النص حيث تم الاستدراك بأنه يمكن التمديد لأعضاء المجلس دون إجراء تعديل على النص، وذلك لكون المادة بعد أن حددت مدة المجلس، أجازت في الفقرة الثانية منها "مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك"³.

استمر المجلس المعين كما سبق القول ولم تفعل المادة 46 من النظام الأساسي المؤقت المعدل، ولم تحدد مدة دورية لعضوية الأعضاء المعيّنين في المجلس، بحيث يتم تعيين غيرهم عند انتهائها. ويلاحظ أن التعديلات التي لامست تشكيل مجلس الشورى انصبت على تغيير مدة المجلس، وعلى زيادة عدد أعضائه المعيّنين. فقد كانوا في عام 1972 عشرين عضواً، يتم تعيينهم بقرار أميري، فعدلت المادة 41 من النظام الأساسي المؤقت المعدل في عام 1975؛ ليصبح عدد الأعضاء 30 عضواً يتم تعيينهم بقرار أميري⁴، وفي عام 1996 عدلت المادة ثانية؛ ليصبح عدد الأعضاء 35 عضواً يتم تعيينهم بقرار أميري⁵.

ويخضع تمديد عضوية أعضاء مجلس الشورى لرغبة الحاكم، فهو من يقدّر المصلحة العامة التي تجيز التمديد. ومن جانب آخر، فإن جميع التغييرات التي جرت على تشكيل المجلس كانت جزئية، ولم يعرف المجلس تغييراً كلياً لاستبدال أعضائه جميعهم بأعضاء آخرين في آن واحد. والتغييرات الجوهرية التي شهدتها مجلس الشورى القطري منذ عام 1972 إلى الوقت الحالي هي خمسة تغييرات حدث أولها في عام 1975 حيث أضيف عشرة أعضاء جدد. وفي عام 1990 تم تغيير 18 عضواً بأعضاء جدد مع التمديد للباقيين، ويعد هذا التغيير الأوسع في عمر المجلس؛ إذ تتجاوز نسبة التغيير 60% من الأعضاء. وفي عام 1995 تم استبدال سبعة أعضاء بأعضاء جدد مع التمديد لباقي الأعضاء، وفي عام 1996 أضيف خمسة أعضاء جدد فأصبح عدد أعضاء المجلس 35 عضواً. وفي عام 2004 تم استبدال 15 عضواً بأعضاء جدد مع التمديد لباقي الأعضاء.

أما بالنسبة للمدة التي يبقى فيها أعضاء مجلس الشورى في العضوية، فهي غير متساوية، ويقدر متوسط العضوية باثنتين وعشرين سنة. وفي تفصيل عضوية أعضاء مجلس الشورى الحاليين كمثال، نجد أن عشرة أعضاء من أصل 35 عضواً؛ أي قرابة 30% مستمررون في العضوية منذ 27 عاماً. كما نجد سبعة أعضاء هم في العضوية منذ 22 عاماً و17 عضواً هم أعضاء منذ 13 عاماً. وعضواً واحداً حل محل والده المتوفى، هو في العضوية منذ ثلاث سنوات.

1 قرار أمير دولة قطر رقم 1 لسنة 1973 بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل، صدر في 1973/4/25، ونشر في العدد الخامس من الجريدة الرسمية لسنة 1973.

2 قرار أمير دولة قطر رقم 7 لسنة 1975 بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل، صدر في 1975/12/9، ونشر في العدد السابع من الجريدة الرسمية لسنة 1975.

3 لم يبين النظام الأساسي الأحوال التي تقتضي فيها المصلحة العامة تمديد مدة المجلس، ولا شك في أن هذا الأمر ترك للسلطة التقديرية للأمير. انظر: يوسف عبيدان، المؤسسات السياسية في دولة قطر، المرجع السابق، ص: 186.

4 القرار الأميري رقم 11 لسنة 1975، نشر في الجريدة الرسمية في العدد السابع لسنة 1975.

5 القرار الأميري رقم 34 لسنة 1996، نشر في الجريدة الرسمية في العدد الثالث لسنة 1996.

وعدم تحديد مدة محددة لعضوية أعضاء مجلس الشورى، وما ينجم عنه من إبقاء الأعضاء لفترات طويلة، يمكن ملاحظة آثاره في الواقع العملي خلال اجتماعات المجلس؛ إذ تقتصر هذه الاجتماعات إلى الحيوية والمناقشة وإثارة الأسئلة. فعلى سبيل المثال، لا تسير مناقشة مشروعات القوانين عبر الإجراءات والمداوات التفصيلية التي ذكرت في اللائحة، بل يتم اختزالها في جلسة واحدة، قد لا تستغرق - في أفضل الأحوال - 30 دقيقة¹، تختتم بالتصويت بالموافقة على تقرير اللجنة المختصة بشأن مشروع القانون، الذي يكون في الغالب بقبول المشروع كما رفع إلى المجلس من الحكومة ابتداءً.

● رابعاً: مجلس الشورى وفقاً للدستور الدائم 2004

نصت المادة 81 من الدستور الدائم على أن "مدة المجلس أربع سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتجري انتخابات المجلس الجديد خلال التسعين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة". ويلاحظ أن هذه المادة بالرغم من تحديدها مدة الفصل التشريعي مما تضمن دورية الانتخابات؛ إلا أنها اردفت ببعض الأحكام التي قللت من قيمتها العملية؛ إذ تضيف المادة السابقة ما يلي: "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". هذه الإضافة بها إخلال بمبدأ دورية الانتخابات؛ لأنها أجازت إبقاء المجلس السابق لمجرد عدم إجراء الانتخابات، أو تأخرها لأي سبب كان، كما أنها من جانب آخر، لم تحدد الفترة الزمنية التي يبقى فيها المجلس السابق، ولم تربطه بزوال السبب، مما يجيز إبقاء المجلس إلى أمد غير محدد.

ولم تكتف المادة 81 بذلك، بل أتاحت للأمر أيضاً حق مد مدة مجلس الشورى المنتهية مدته، لمدة فصل تشريعي، للضرورة. ومما سبق يلاحظ أن الدستور الدائم نص على حالتين ينجم عنهما استمرار عضوية أعضاء المجلس، وهما: حالة إبقاء المجلس، وحالة مد مدة المجلس. والاختلاف بينهما بين، فإبقاء المجلس يعود إلى تأخر إجراء الانتخابات، أو عدم إجرائها، ولم يحدد الدستور الفترة الزمنية التي يبقى فيها المجلس، أما مد الفصل التشريعي فيعود للضرورة، وحدد الدستور لها فترة محددة، وهي ألا تتجاوز فصلاً تشريعياً واحداً، أي أربع سنوات..، ولكن بالرغم من ذلك فإن كلتا الحالتين تؤديان إلى ذات النتيجة، وهي استمرار عضوية أعضاء المجلس ذاتهم.

نخلص مما سبق إلى أن جميع التشريعات المنظمة لمجالس الشورى القطرية حددت مدة محددة للمجلس، فقانون إنشاء مجلس الشورى رقم 6 لسنة 1964 حدد مدة المجلس بسنتين، والنظام الأساسي المؤقت حدد مدة المجلس بثلاثة سنوات، والنظام الأساسي المؤقت المعدل حددها بسنة واحدة؛ على أن ينشأ مجلس منتخب بعد انقضاء هذه السنة، والدستور الدائم حدد مدة المجلس بأربع سنوات. وبالرغم من تحديد هذه التشريعات لمدة المجلس إلا أنها جميعاً أجازت تمديد مدة المجلس مما يسمح بإطالة العضوية لفترات طويلة. وهذا ما وقع فعلاً؛ إذ مدت مدة مجلس الشورى الحالي مرات عديدة حتى تجاوزت 45 سنة انعكس على مدة عضوية الأعضاء فيه فكان متوسط بقائهم في المجلس يقارب 22 سنة.

1 في ذلك انظر على سبيل المثال: مجلس الشورى، محاضر جلسات مجلس الشورى، دور الانعقاد العادي السابع والعشرين من 16 نوفمبر 1998 إلى 21 يونيو 1999، الدوحة.

خاتمة

عرفت دولة قطر في تاريخها الحديث أربعة مجالس للشورى، أنشئ أولها بموجب القانون رقم 6 لسنة 1964، لم يستمر هذا المجلس طويلاً، وتوقف عن عقد اجتماعاته في السنة الأولى من إنشائه. أما المجلس الثاني فقد نص عليه النظام الأساسي المؤقت في عام 1970 وذهب إلى أن يتألف من أعضاء منتخبين ومن الوزراء وكان للحاكم أيضاً حق تعيين بعض الأعضاء لا يتجاوز عددهم ثلاثة. ظل هذا المجلس حبيس النظام الأساسي الذي نص عليه، ولم تقم أحكامه، ولم تجر الانتخابات لاختيار أعضائه. أما المجلس الثالث فقد أنشئ بموجب النظام الأساسي المؤقت المعدل عام 1972، وهو مجلس معين. وأخيراً نص الدستور الدائم لدولة قطر 2004 على إنشاء مجلس يسمى مجلس الشورى له بعض الاختصاصات التي تبرزه كسلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية، يمارس في مواجعتها الرقابة السياسية، ويتم انتخاب ثلثي أعضائه عن طريق الاقتراع العام السري المباشر. الأحكام الخاصة بمجلس الشورى التي وردت في الدستور الدائم لم تقم ولم تجر الانتخابات لاختيار أعضائه، فاستمر مجلس شورى 1972 المعين في أداء عمله إلى وقتنا الحاضر.

في هذه الدراسة تناولنا العوامل المؤثرة في فاعلية هذه المجالس، فبحثنا في آلية تشكيلها وكيفية اختيار رؤسائها، واختصاصاتها، والقرارات التي تصدر عنها، ومدة العضوية فيها.

جميع هذه العوامل قد تؤثر في فاعلية مجلس الشورى وقدرته في إحداث أثر في واقع الحياة السياسية. فإذا كانت اختصاصات المجلس متواضعة ومحدودة ظل دوره هامشياً، وغير مؤثر في القرار السياسي، وكلما قرر له اختصاصات أساسية في التشريع والرقابة السياسية وفي الشؤون المالية برز كسلطة مستقلة، تحدد من انحراف السلطة التنفيذية. هذه الاختصاصات لا شك في أنها تقترب بطبيعتها القرارات التي تصدر عن هذه المجالس، فإن كانت مجرد توصيات غير ملزمة تُرفع لمن يملك الكلمة الأخيرة في اتخاذ القرار؛ فترت فاعلية المجلس وفقدت الاختصاصات التي قررت له قيمتها. آلية تشكيل المجلس من جانب آخر تعد من العوامل المهمة في التأثير على فاعليته. فإن كان المجلس منتخباً استمد قوته من الشعب، وأصبح حراً في مواجهة السلطة التنفيذية التي يمارس الرقابة تجاهها، أما إن كان المجلس معيناً من قبل رأس السلطة التنفيذية ارتبط بهذا الأخير برباط أدبي يضعف من ممارسته لاختصاصاته، متى ما تعارضت مع وجهة الحكومة. وأخيراً فإن مدة العضوية قد تكون عاملاً مؤثراً في فاعلية المجلس إن استمر العضوية في المجلس لسنوات طوال، يفقد خلالها حماسه، ويفتر عزمه، وتخور قواه، ويأمن من عدم المحاسبة.

كشفت لنا هذه الدراسة أن المشرع عندما يقرر أسلوب الانتخاب لاختيار أعضاء مجلس الشورى، فإن هذه الأحكام لا تقم؛ إذ لم تقم أحكام مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي المؤقت 1970، كما أن المجلس المنتخب الذي يأتي على أثر المجلس المعين الذي حدد له ابتداءً مدة سنة في النظام الأساسي المؤقت المعدل لم ينشأ ولم تجر انتخاباته، علاوة على تعطيل أحكام الدستور الدائم الخاصة بمجلس الشورى المنتخب إلى وقتنا الحاضر بالرغم من مرور 15 سنة على بدء العمل بالدستور. وفي المقابل وجدنا مجلس شورى 1964 بالرغم من كونه معيناً إلا أنه لم يستمر طويلاً، وربما كان أحد أسباب عدم استمراريته هو أن الأسباب التي دفعت إلى إنشائه والمتمثلة بأحداث 1963 قد تم السيطرة عليها، كما قد يكون سبب ذلك وجود الحاكم ونائب الحاكم كرئيس للمجلس ونائب للرئيس، وما عرف من وجود توتر بينهما. وبخلاف مجلس 1964 استمر المجلس المعين وفقاً للنظام الأساسي المؤقت قرابة 47 عاماً.

أما بشأن اختصاصات المجلس، فقد مرت تشريعات مجالس الشورى القطرية بمرحلتين؛ إحداهما: كان المجلس فيها جهازاً يُعين برأيه؛ الذي يقدم في شكل توصيات غير ملزمة؛ لكل من الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، كانت هذه المرحلة

قبل صدور الدستور الدائم. أما المرحلة الثانية فقد قرر فيها الدستور الدائم للمجلس أن يكون ممثلاً للسلطة التشريعية، ونص على أن يشترك في سن التشريع، ويراقب الحكومة، ويقر الموازنة العامة.

أحد الاختصاصات التي منحت للمجلس وفقاً للقانون رقم 6 لسنة 1964، وقررت أيضاً للمجلس وفقاً للنظام الأساسي المؤقت، ولللمجلس وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972؛ هي مناقشة السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية، والاقتصادية، والإدارية. هذا الاختصاص يمكن مقارنته بنواة وبداية لتقديم الحكومة برنامجها السياسي للبرلمان للحصول على الثقة في الدول ذات الأنظمة البرلمانية. هذا الاختصاص لم يمارس فعلاً في مجلس شوري 1972، ولم تعرض الحكومة السياسة العامة للدولة على المجلس، ولم يطالب المجلس الحكومة بعرضها. كما أن تعديل 1975 على النظام الأساسي المؤقت المعدل منح المجلس أداة توجيه الأسئلة للوزراء في المسائل الداخلة في اختصاص المجلس، دون أن يقرر أن ينجم عنها مساءلتهم سياسياً، أو تحويلهم إلى استجواب، ولم يمارس أعضاء المجلس هذه الأداة بفاعلية. اختصاص آخر يتمثل في إمكانية المجلس طلب البيانات والتقارير من الحكومة وتقديم التوصيات وإبداء الرغبات في شأنها، وهو ذو أهمية بالرغم من أنه لا ينتهي بمساءلة الحكومة. لم يمارس مجلس شوري 1972 هذا الاختصاص. الاختصاصات الأخرى تمثلت في مناقشة المجلس لمشروعات القوانين، وتقديم توصيات بشأنها؛ إلا أن السمة الغالبة لتوصيات مجلس الشوري كانت الموافقة على مشروع القانون؛ كما رفع إليه من الحكومة.

أما بشأن قرارات مجلس الشوري، فقد تمثلت طبيعتها في كل من مجلس 1964 ومجلس 1970 ومجلس 1972 في كونها مجرد توصيات غير ملزمة. أما في الدستور الدائم 2004 فإن قرارات المجلس نهائية؛ غير أنه اشترط فيها أغلبية صعبة التحقق في الواقع العملي؛ إذ لا يمكن للمجلس أن يتغلب على رفض الأمير التصديق على قانون، ولا يمكن أن يرفض مرسوم قانون صدر في فترة عدم انعقاده، أو يقرر سحب الثقة من أحد الوزراء نتيجة استجوابه إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس.

مدة العضوية من جانب آخر كانت أحد العوامل محل الاهتمام في هذه الدراسة، ذلك أن طول مدة العضوية قد يؤثر على فاعلية المجلس. مجلس الشوري وفقاً للقانون رقم 6 لسنة 1964 حددت مدته بسنتين قابلة للتمديد، أما مجلس شوري 1970 فقد حددت مدته بثلاث سنوات تجرى قبل انتهائها انتخابات المجلس الجديد، غير أن النظام الأساسي أجاز التمديد دون تحديد فترة التمديد، أو أسبابه مما يؤثر على دورية الانتخاب وفاعلية المجلس، والدستور الدائم من جانب آخر حدد مدة المجلس بأربع سنوات تجرى قبل انتهائها الانتخابات، غير أنه أجاز إبقاء المجلس لمدة غير محددة إذ لم تجر الانتخابات لأي سبب من الأسباب، كما أجاز للأمير من جانب آخر مدّ المدة للمصلحة العامة لفصل تشريعي واحد. هذه المسألة بلا شك تخل بدورية الانتخابات، وتبقي عضوية الأعضاء لفترات طويلة. أما مجلس الشوري - وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل 1972 - فقد حدد له مدة سنة واحدة فقط؛ إلا أنه استمر في ممارسة عمله إلى الوقت الحاضر، فيما يقارب 47 عاماً منذ إنشائه. وكان متوسط عضوية الأعضاء هو 22 سنة، وهي فترة طويلة للغاية.

ختاماً، إن كانت آلية اختيار أعضاء مجلس الشوري المتمثلة في الانتخاب سبباً وراء عدم تفعيل الأحكام الخاصة بمجلس الشوري في النظام الأساسي المؤقت 1970، والدستور الدائم 2004، فإن آلية اختيار الأعضاء المتمثلة في التعيين كانت سبباً وراء استمرار مجلس الشوري المعين منذ 1972 إلى وقتنا الحاضر. لم يكن التعيين هو السبب الوحيد الذي حفظ استمرارية المجلس الحالي، بل أيضاً محدودية اختصاصاته، وطبيعة القرارات التي تصدر عنه، وإمكانية إبقاء الأعضاء في عضوية المجلس لفترات طويلة، تضعف خلالها قواهم وفاعليتهم. جميع هذه العوامل كانت سبباً وراء جعل دور المجلس في الحياة السياسية هامشياً وغير مؤثر في القرار السياسي للدولة.

المراجع

أولاً: التشريعات

- 1- الدستور الدائم لدولة قطر، صدر في 8 يونيو 2004، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد السادس لسنة 2005.
- 2- قانون رقم (1) لسنة 1962 بتنظيم الإدارة العليا للأداة الحكومية، صدر في 17 فبراير 1962، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الأول من سنة 1962.
- 3- القانون رقم (6) لسنة 1964 بإنشاء مجلس الشورى، صدر في 6 مايو 1964، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد (3) لسنة 1964.
- 4- قانون رقم (6) لسنة 1979 باللائحة الداخلية لمجلس الشورى، صدر في 22 أغسطس 1979، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الخامس لسنة 1979.
- 5- قانون رقم (9) لسنة 1970 بتنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى في قطر، صدر في 1 مايو 1970، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الخامس لسنة 1970.
- 6- القرار الأميري رقم (11) لسنة 1999 بتشكيل لجنة إعداد الدستور الدائم وتعيين اختصاصاتها، صدر في 12 يوليو 1999، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الثامن لسنة 1999.
- 7- قرار رقم (4) لسنة 1962 بتنظيم اختصاصات إدارة الشؤون القانونية لحكومة قطر، صدر في 21 مارس 1962، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الأول لسنة 1962.
- 8- مجموعة قوانين قطر (1961 - 1085)، المجلد السادس، وزارة العدل، إدارة الشؤون القانونية.
- 9- مذكرة تفسيرية لبعض مواد النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر، ونشرت في الجريدة الرسمية في العدد الرابع من سنة 1970.
- 10- المرسوم رقم (38) لسنة 2003 بدعوة المواطنين للاستفتاء على مشروع الدستور، صدر في 15 أبريل 2003، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد السابع لسنة 2003.
- 11- مرسوم رقم (5) لسنة 1964، بتشكيل مجلس الشورى، نشر في الجريدة الرسمية في العدد (4) لسنة 1964.
- 12- النظام الأساسي المؤقت المعدل، صدر في 19 أبريل 1972، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الخامس لسنة 1972.
- 13- النظام الأساسي المؤقت للحكم في دولة قطر، صدر بتاريخ 2 أبريل 1970، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد الرابع من سنة 1970.

ثانياً: المراجع العامة

- 1- أنيس، وآخرون، المعجم الوسيط، بيروت: إحياء التراث العربي.
- 2- الجابر، موزة. التطور الاقتصادي والاجتماعي في قطر، (الطبعة الأولى، مركز الوثائق والدراسات الإنسانية، الدوحة، 2002).
- 3- خيال، محمود. "مفهوم الأغلبية في الدستور القطري"، المجلة القانونية والقضائية، يونيو 2016، العدد الأول مركز الدراسات القانونية والقضائية، وزارة العدل، الدوحة، السنة العاشرة.
- 4- السيد، حسن. المدخل لدراسة القانون الدستوري، (الطبعة الأولى، كلية القانون بجامعة قطر، الدوحة، 2016).
- 5- السيد، حسن. مجموعة الوثائق الدستورية لدولة قطر، (الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010).
- 6- السيد، حسن. وقفات دستورية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، (الطبعة الأولى، بيروت، عمان، 2008).
- 7- الشلق، أحمد زكريا. والخطيب، مصطفى عقيل. قطر واتحاد الإمارات العربية التسع، (الطبعة الأولى، الدوحة، 1991).

- 8- الشلق، أحمد. قطر من الاتحاد التساعي إلى الاستقلال (1968 - 1971)، (الطبعة الأولى، مركز الوثائق والدراسات الإنسانية بجامعة قطر، 25-28 فبراير 1989، الدوحة).
- 9- الطبطنائي، عادل. النظام الدستوري في الكويت، 2001.
- 10- الطبطنائي، عادل. "مفهوم الأغلبية المطلقة وعلاقته بانتخاب رئيس مجلس الأمة"، مجلة الحقوق الكويتية، سبتمبر 1998، العدد الثالث، السنة (22).
- 11- عبد الخالق، ناصيف. الإدارة العامة في قطر، تطورها وتطورها، عمان: منشورات المنظمة العربية الإدارية، 1989.
- 12- عبيدان، يوسف. المؤسسات السياسية في دولة قطر، قطر: منشورات وزارة الإعلام القطري، 1979.
- 13- عبيدان، يوسف. تطور تجربة الشورى في قطر خلال عشرين عاماً (1972 - 1992)، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، 1992.
- 14- الكواري، علي خليفة. العين بصيرة مثلث التجاهل: النفط والتنمية والديمقراطية، بيروت: منتدى المعارف، 2011.
- 15- الكواري، علي خليفة. تنمية للضياح أم ضياح لفرص التنمية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996.
- 16- مجلس الشورى. محاضر جلسات مجلس الشورى، دور الانعقاد العادي السابع والعشرين من 16 نوفمبر 1998 إلى 21 يونيو 1999، الدوحة.
- 17- مجلس الشورى. محاضر جلسات مجلس الشورى، دور الانعقاد العادي السنوي الأول، (1/5/1972-6/25/1973)، الدوحة.
- 18- محمد عبد الله، عبد القادر. الموازنة العامة وتطبيقها في دولة قطر، الدوحة: دار الثقافة، 2001.
- 19- المقاطع، محمد. "انتخاب رئيس مجلس الأمة الكويتي في ضوء أحكام الدستور، واللائحة الداخلية، والسوابق البرلمانية، وآراء الفقه، وأحكام القضاء"، مجلة الحقوق الكويتية، سبتمبر 1998، العدد الثالث، السنة (22).
- 20- المقاطع، محمد. مدة الفصل التشريعي وأسباب مده وامتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي، مجلة الحقوق الكويتية، يونيو 1989، العدد الثاني، السنة 13.
- 21- المنصور، عبد العزيز. التطور السياسي لقطر، 1916-1949، الكويت: منشورات ذات السلال، 1979.
- 22- منيسي، أحمد. التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دراسة مقارنة لحالات البحرين وسلطنة عمان، وقطر، أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2009.
- 23- المهدي، إبراهيم. الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري، القاهرة: دار النهضة العربية، 2011.
- 24- وزارة الإعلام. مجموعة الأحاديث الصحفية لحضرة صاحب السمو الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني أمير البلاد المفدى، فبراير 1972-ديسمبر 1989، الدوحة.
- 25- Penelope Tuson, *Records of Qatar (Primary Documents)*, Volume 7, Archive Editions, 1991.
- 26- Anita L. P. Burdett, *Records of Qatar (1961-1965)*, 1963, Archive Editions, 1997.